



# Vortrag

Datum RR-Sitzung: 12. Juni 2024  
Direktion: Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion  
Geschäftsnummer: 2023.WEU.2929  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

## Naturschutzgesetz (NSchG). Änderung

### Inhaltsverzeichnis

1.	<b>Zusammenfassung</b> .....	2
2.	<b>Ausgangslage</b> .....	2
2.1	Kantonale Schutzbeschlüsse und vertragliche Sicherung .....	3
2.2	Kantonale Schutzbeschlüsse, Verfahren .....	4
2.3	Kantonale Abgeltungen und Entschädigungen .....	5
2.4	Kommunale Naturschutzinventare .....	5
2.5	Zuständigkeit für Ausnahmen von Schutzbeschlüssen der Gemeinden .....	6
2.6	Naturschutzaufsicht, Ordnungsbussen .....	6
2.7	Ökologischer Ausgleich.....	6
3.	<b>Grundzüge der Neuregelung</b> .....	7
3.1	Kantonale Schutzbeschlüsse und vertragliche Sicherung .....	7
3.2	Kantonale Schutzbeschlüsse, Verfahren .....	8
3.3	Kantonale Abgeltungen und Entschädigungen .....	9
3.4	Kommunale Naturschutzinventare .....	9
3.5	Zuständigkeit für Ausnahmen von Schutzbeschlüssen der Gemeinden .....	10
3.6	Naturschutzaufsicht, Ordnungsbussen .....	11
3.7	Ökologischer Ausgleich.....	12
4.	<b>Rechtsvergleich</b> .....	12
5.	<b>Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs</b> .....	13
6.	<b>Erläuterungen zu den Artikeln</b> .....	14
7.	<b>Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen</b> .....	21
8.	<b>Finanzielle Auswirkungen</b> .....	21
9.	<b>Personelle und organisatorische Auswirkungen</b> .....	22
10.	<b>Auswirkungen auf die Gemeinden</b> .....	22
11.	<b>Auswirkungen auf die Volkswirtschaft</b> .....	23
12.	<b>Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens</b> .....	23
13.	<b>Antrag</b> .....	23

## 1. Zusammenfassung

Schutzwürdige Gebiete von nationaler und regionaler Bedeutung müssen grundeigentümergebunden gesichert werden. Ein Instrument dafür, der kantonale Schutzbeschluss, ist im geltenden kantonalen Naturschutzgesetz (Naturschutzgesetz vom 15. September 1992 [NSchG<sup>1</sup>]) vorhanden, wurde bislang aber nicht bei allen Biotoptypen angewendet, was Auswirkungen u.a. auf die Beitragsleistungen an die Bewirtschaftenden hat. Dieses Manko soll behoben werden, indem künftig schutzwürdige Gebiete und Objekte von nationaler und von regionaler Bedeutung vermehrt mittels Schutzbeschluss gesichert werden. Aus diesem Grund werden die Artikel zu den Schutzinstrumenten mit der Teilrevision neu geordnet und gewichtet (Art. 4a bis 9a Änderungsentwurf NSchG [E-NSchG]). Um die Anpassung bestehender Schutzbeschlüsse zu erleichtern, soll das bewährte Verfahren des kantonalen Schutzbeschlusses mit einem vereinfachten Verfahren für geringfügige Änderungen ergänzt werden (Art. 36a E-NSchG). Sodann werden die Rechtsgrundlagen zu den kantonalen Abgeltungen und Entschädigungen zusammengefasst und vereinfacht (Art. 9a und 53; Art. 22 bis 26 E-NSchG).

Mit der Teilrevision wird die Zuständigkeit für Ausnahmegewilligungen von Schutzbeschlüssen der Gemeinden über Gebiete und Objekte von lokaler Bedeutung von den Regierungsstatthalterämtern an die Gemeinden übertragen (Art. 41 Abs. 3 E-NSchG). Im Gegenzug werden die Gemeinden verpflichtet, als Grundlage für ihre Schutzbeschlüsse Inventare über die schutzwürdigen Gebiete und Objekte von lokaler Bedeutung zu erstellen (Art. 5a Abs. 2 E-NSchG). Damit werden die Schutzbeschlüsse zu Naturschutzgebieten und -objekten von lokaler Bedeutung auf eine nachvollziehbare und wissenschaftlich fundierte Basis gestellt, was die Rechtssicherheit erhöht, den Vollzug vereinfacht und insbesondere den sachgerechten Entscheid über Ausnahmen erleichtert.

Sodann wird mit der Teilrevision die Zuständigkeit für Ausnahmegewilligungen vom Beseitigungsverbot für Hecken und Feldgehölze an das Amt für Landwirtschaft und Natur (LANAT) bzw. die Abteilung Naturförderung (ANF) übertragen (Art. 27 Abs. 2 E-NSchG). Heute entscheiden über solche Ausnahmen die Regierungsstatthalterämter, in aller Regel jedoch gestützt auf einen Fachbericht der ANF. Diese Doppelspurigkeit soll beseitigt werden, was die Regierungsstatthalterämter entlastet. Auch die Naturschutzaufsicht wird vereinfacht, indem auf freiwillige Naturschutzaufseher und Naturschutzaufseherinnen künftig verzichtet und die Grundlage geschaffen wird, dass die Organe der Naturschutzaufsicht Ordnungsbussen erteilen können (Art. 17 Abs. 5 E-NSchG).

Zudem bezweckt die Teilrevision, die Anlage von ökologischen Ausgleichsflächen innerhalb und ausserhalb des Siedlungsraums zu fördern, indem solche auch auf Zeit angelegt werden können (Art. 21 Abs. 2 E-NSchG) und Kanton und Gemeinden bei ihren eigenen Bauten und Liegenschaften mit gutem Beispiel vorangehen (Art. 21 Abs. 2a E-NSchG). Schliesslich werden mit der Teilrevision diverse begriffliche Aktualisierungen vorgenommen, so insbesondere im Zweckartikel und im Massnahmenkatalog (Art. 1 und Art. 3 NSchG).

## 2. Ausgangslage

Das geltende NSchG entspricht im Wesentlichen noch der Erstfassung von 15. September 1992. Das NSchG und die zugehörigen Verordnungen (Naturschutzverordnung vom 10. November 1993 [NSchV<sup>2</sup>] und Verordnung über Beiträge an Trockenstandorte und Feuchtgebiete vom 12. September 2001 [FTV<sup>3</sup>]) haben sich grundsätzlich bewährt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Bundes wie auch die inhaltlichen Aufgaben und Prioritäten haben sich seit dem Jahr 1992 aber weiterentwickelt. So ist beispiels-

<sup>1</sup> BSG 426.11

<sup>2</sup> BSG 426.111

<sup>3</sup> BSG 426.112

weise mit der Strategie Biodiversität 2012 des Bundes der Auftrag zum Aufbau der ökologischen Infrastruktur hinzugekommen. Im Jahr 2019 hat der Regierungsrat den Sachplan Biodiversität des Kantons Bern beschlossen, der insbesondere aufzeigt, wo Lücken im Vollzug bestehen und wie diese geschlossen werden können.

Naturschutz ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen und die meisten Aufgaben werden gemeinsam finanziert. Daher müssen die gesetzlichen Bestimmungen aufeinander abgestimmt werden. Mit dem Sachplan Biodiversität 2019 des Kantons Bern, Massnahme A9, wurde die ANF beauftragt, die aktuell gültige kantonale Naturschutzgesetzgebung kritisch zu überprüfen und Vorschläge zur Verbesserung zu erarbeiten.

Das geltende NSchG gliedert sich wie folgt: Kapitel 1: Allgemeines und Organisation; Kapitel 2: Schutzbereiche und Unterschutzstellung; Kapitel 3: Besondere Massnahmen und Finanzierung; Kapitel 4: Strafen; Kapitel 5: Rechtspflege; Kapitel 6: Vollzug sowie Kapitel 7: Übergangs- und Schlussbestimmungen. Trotz gewisser inhaltlicher Überschneidungen und Wiederholungen hat sich diese Einteilung bewährt und soll nicht geändert werden. Inhaltlich bilden folgende Themenbereiche Schwerpunkte der vorgeschlagenen Änderungen:

## 2.1 Kantonale Schutzbeschlüsse und vertragliche Sicherung

Der Kanton sorgt für den Schutz der Biotop von nationaler und von regionaler Bedeutung (Art. 19 Abs. 1 NSchG, Art. 18a und 18b des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 [NHG<sup>4</sup>]). Nach Artikel 4 NSchG erfolgt die Sicherung dieser Biotop grundsätzlich über Verträge. Die Sicherung mittels Schutzbeschluss ist nach Artikel 6 Absatz 1 NSchG dann vorgesehen, wenn die betroffenen Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen der Unterschutzstellung schriftlich zustimmen oder wenn in Gebieten von nationaler oder regionaler Bedeutung eine vertragliche Sicherung nicht möglich oder nicht wirksam ist. Was das heisst, wirft in der Praxis Fragen auf. Schutzmassnahmen für schutzwürdige Gebiete von nationaler oder regionaler Bedeutung betreffen in der Regel mehrere Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer oder Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter und müssen auch gegenüber Rechtsnachfolgern und Rechtsnachfolgerinnen sowie Dritten Gültigkeit haben. Ein Vertrag bindet jedoch nur die jeweiligen Vertragsparteien; seine Wirkung ist insofern immer beschränkt. Das Bundesgericht hat mehrfach bestätigt, dass der bundesrechtliche Auftrag zum Schutz der Biotop grundsätzlich innerhalb des vom Raumplanungsgesetz vorgezeichneten Planungsprozesses zu erfüllen ist, das heisst, durch die Ausscheidung von Schutzzonen nach Art. 17 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG<sup>5</sup>) oder andere geeignete Massnahmen (so beispielsweise BGer 1C\_338/2021 vom 25. Januar 2022 E. 8.4 mit Hinweisen). Zudem verlangt die aktuelle Programmvereinbarung Naturschutz mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) für die Periode 2019-2024 ausdrücklich einen grundeigentümergebundenen Schutzstatus der Biotop-Objekte. Ohne einen solchen würde der Kanton künftig nur noch reduzierte Beiträge erhalten. Ein wirksamer und dauerhafter Schutz ist somit nur mittels grundeigentümergebundener, raumplanerischer Sicherung zu erreichen. Der Schutzbeschluss nach Artikel 36 NSchG entspricht punkto Verfahren und Rechtswirkung einer kantonalen Überbauungsordnung und ermöglicht damit die dauerhafte raumplanerische Sicherung schutzwürdiger Gebiete.

Im Kanton Bern wurden bisher nur für Auengebiete, Amphibienlaichgebiete und Hochmoore Schutzbeschlüsse erlassen. Demgegenüber wurden Flachmoore sowie Trockenwiesen und -weiden ausschliesslich mittels Verträgen geschützt. Die aktuellen Umsetzungsperimeter der Objekte von nationaler Bedeu-

<sup>4</sup> SR 451

<sup>5</sup> SR 700

tung sind seit 2019 im Sachplan Biodiversität nur behördenverbindlich festgelegt. Diese Situation entspricht nicht den bundesrechtlichen Vorgaben einer raumplanerischen Sicherung, was insbesondere die Beitragsleistungen in Frage stellt. Da Schutzmassnahmen für schutzwürdige Gebiete von nationaler oder regionaler Bedeutung in der Regel mehrere Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer oder Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter sowie meist auch Dritte betreffen, ist die Sicherung nur mit Verträgen auch unter Rechtssicherheits- und Rechtsgleichheitsaspekten nicht genügend wirksam. So können etwa Massnahmen zur Besucherlenkung oder zur langfristigen Sanierung des Wasserhaushalts nicht vertraglich gesichert werden. Deshalb braucht es bei allen Biotoptypen grundeigentümergebundene Schutzbeschlüsse. Diese werden bei Bedarf mit Vereinbarungen ergänzt, insbesondere betreffend Bewirtschaftungsauflagen und allfällige Entschädigungen.

Demgegenüber entspricht der vertragliche Schutz im Wald weiterhin den Vorgaben des Bundes zur rechtlichen Sicherung von Flächen und Objekten im Hinblick auf die Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt im Wald. Nach der Forstgesetzgebung wird keine Sicherung mit raumplanungsrechtlichen Instrumenten verlangt. Vielmehr werden Waldreservate sowie andere Waldflächen und -objekte mit besonderen Naturwerten durch langfristige Verträge mit den Eigentümerinnen und Eigentümern über Bewirtschaftungsauflagen bis hin zu einem vollständigen Nutzungsverzicht gesichert. Das Instrument des Vertrags ist auch im kantonalen Richtplan (Massnahme E-04, Biodiversität im Wald) vorgesehen, ebenso in der Strategie Waldbiodiversität 2030 des Amtes für Wald und Naturgefahren (AWN), die ihrerseits ins kantonale Biodiversitätskonzept eingebettet ist.

## **2.2 Kantonale Schutzbeschlüsse, Verfahren**

Das Instrument des kantonalen Schutzbeschlusses ist in Artikel 36 bis 40 NSchG geregelt. Der Schutzbeschluss umfasst einen Plan und die dazugehörigen Vorschriften, welche die Schutzziele und Schutzmassnahmen nennen. Das Verfahren zum Erlass des Schutzbeschlusses entspricht demjenigen einer kantonalen Überbauungsordnung nach Art. 102 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG<sup>6</sup>): Es findet ein Mitwirkungsverfahren statt (Art. 8 NSchV), der Planentwurf und die dazugehörigen Vorschriften werden öffentlich aufgelegt und die Auflage publiziert. Während der Auflagefrist kann Einsprache erhoben werden. Die Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU) entscheidet über unerledigte Einsprachen und erlässt den Schutzbeschluss. Dieser kann beim kantonalen Verwaltungsgericht angefochten werden. Dieses Verfahren hat sich bewährt und soll beibehalten werden.

Die minimalen inhaltlichen Anforderungen an einen Schutzbeschluss sind in Artikel 7 NSchV umschrieben. Im Übrigen sind verschiedene Typen von Schutzbeschlüssen möglich. Denkbar ist, dass in einem Schutzbeschluss mehrere Schutzperimeter mit gleichlautenden Schutzzielen und Schutzmassnahmen zusammengefasst gesichert werden (Sammel-Schutzbeschluss). Die anzuordnenden Schutzmassnahmen leiten sich im Einzelfall aus den Schutzzielen ab und können von unterschiedlicher Regelungsintensität sein. Bewirtschaftungsauflagen, allfällige Entschädigungen und Abgeltungen werden ergänzend zum Schutzbeschluss vertraglich festgelegt (Art. 7 Abs. 2 Bst. a NSchV). Ein rechtskräftiger Schutzbeschluss gibt dem Kanton grundsätzlich das Enteignungsrecht für die Erreichung der im Beschluss festgehaltenen Schutzziele (Art. 48 Abs. 1 NSchG). Da aber der Kanton mit den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern oder Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter die angemessene Entschädigung und Abgeltung für Einschränkungen der bisherigen Nutzung und/oder Leistungen ohne entsprechenden wirtschaftlichen Ertrag vertraglich regelt (Art. 53 NSchG), wurde von der Möglichkeit zur Enteignung bisher nie Gebrauch gemacht.

Was heute beim kantonalen Schutzbeschluss nach Art. 36 NSchG fehlt, ist ein vereinfachtes Verfahren für geringfügige Änderungen. Solche vereinfachten Planverfahren sind im Kanton Bern beispielsweise für

<sup>6</sup> BSG 721.0

die kantonale Überbauungsordnung nach BauG, im Strassengesetz (Strassengesetz vom 4. Juni 2008 [SG<sup>7</sup>]) für die kantonalen Strassenpläne sowie im Wasserbaugesetz (Wasserbaugesetz vom 14. Februar 1989 [WBG<sup>8</sup>]) für kantonale Wasserbaupläne vorgesehen. Auch die Gemeinden haben die Möglichkeit, Schutzbeschlüsse nach Artikel 41 NSchG im Verfahren der geringfügigen Änderung von Nutzungsplänen nach der Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV<sup>9</sup>) anzupassen. Bei den kantonalen Schutzbeschlüssen nach NSchG ist das heute nicht vorgesehen, obwohl für Anpassungen von untergeordneter Bedeutung, wie etwa die Anpassung des Perimeters mit Einverständnis der Betroffenen oder die Anpassung der Schutzbestimmungen an bereits geltendes, übergeordnetes Recht, die Durchführung des ordentlichen Verfahrens nach Art. 36 NSchG nicht angemessen erscheint.

## 2.3 Kantonale Abgeltungen und Entschädigungen

Vereinbart der Kanton mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern oder Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern gestützt auf das NSchG Bewirtschaftungsauflagen oder Pflege-, Aufwertungs-, Gestaltungs- und Bepflanzungsmassnahmen, so leistet der Kanton eine angemessene Abgeltung (Art. 53 Abs. 1 NSchG). Auch für Nutzungseinbussen, die nicht durch Ersatzeinnahmen oder Beiträge Dritter gedeckt sind, leistet der Kanton eine Entschädigung (Art. 53 Abs. 2 NSchG). Abgeltungen und Entschädigungen werden vertraglich vereinbart. Es handelt sich dabei um Leistungen des Kantons, die eine gesetzliche Grundlage benötigen, und nur dann vereinbart werden dürfen, wenn die entsprechenden Mittel vorhanden sind (Art. 53 Abs. 4 NSchG). Die Details dieser Leistungen können durch Verordnung geregelt werden. Heute sind die Leistungen des Kantons für bestimmte Typen von Lebensräumen ausführlich im NSchG geregelt, für andere Lebensraumtypen (Auen, Amphibienlaichgebiete) und auch für Artenschutzverträge fehlt eine detailliertere Regelung sowohl im NSchG als auch auf Verordnungsstufe. Ebenso fehlt heute eine Rechtsgrundlage, um den Gemeinden Beiträge an die erstmalige Erstellung von Naturschutzinventaren auszurichten.

## 2.4 Kommunale Naturschutzinventare

Artikel 16 Absatz 2 NSchG zählt die wichtigsten Aufgaben der Gemeinden im Naturschutz auf. Die Gemeinden sichern die schutzwürdigen Gebiete und Objekte von lokaler Bedeutung und beschliessen über ihre Unterschutzstellung. Die Unterschutzstellung der Objekte von lokaler Bedeutung geschieht im Verfahren zum Erlass der baurechtlichen Grundordnung nach den Regeln der Baugesetzgebung (Art. 41 Abs. 1 NSchG). Als Grundlage dafür verlangt die Baugesetzgebung Inventare über Naturschutzobjekte und Lebensräume (Art. 10d Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 9a Abs. 1 Bst. d BauG). Bei Ortsplanungsrevisionen werden deshalb von den Gemeinden Landschafts- und Naturinventare eingefordert (vgl. auch Massnahmenblatt E\_08 des kantonalen Richtplans). Im Gegensatz dazu besteht aber heute nach Naturschutzgesetz für die Gemeinden keine Pflicht zur Inventarisierung (Art. 16 Abs. 2 Bst. e NSchG).

Dieser Widerspruch zwischen Baugesetzgebung und Naturschutzgesetzgebung schafft Unklarheiten und lässt sich sachlich nicht rechtfertigen. Um in der Nutzungsplanung fachlich korrekt schutzwürdige Lebensräume und Objekte bezeichnen zu können, braucht es auch im Naturschutz fundierte Kenntnisse über die auf Gemeindegebiet vorhandenen Naturwerte. Das Bundesgericht hat mehrfach festgehalten, dass fachlich korrekte Inventare notwendige Grundlagen der Ortsplanung darstellen. «Fehlen sie oder sind sie unvollständig oder ungenügend, so kann dies zur Folge haben, dass die raumplanerische Interessenabwägung und die darauf beruhende Nutzungsplanung fehlerhaft ist und (ganz oder teilweise) aufgehoben bzw. überarbeitet werden muss» (BGer 1C\_134/2014 vom 15. Juli 2014 E. 3.3). Die Erstellung von Inventaren dient somit insbesondere auch der Rechtssicherheit.

<sup>7</sup> BSG 732.11

<sup>8</sup> BSG 751.1

<sup>9</sup> BSG 721.1

## 2.5 Zuständigkeit für Ausnahmen von Schutzbeschlüssen der Gemeinden

Nach Artikel 41 Absatz 3 NSchG entscheidet der Regierungsrat oder die Regierungsrätin über Ausnahmen von Schutzbeschlüssen der Gemeinden betreffend Objekte von lokaler Bedeutung. Für das Verfahren gelten die Vorschriften der Baugesetzgebung sinngemäss. In der Regel werden solche Ausnahmen im Rahmen von Baubewilligungsverfahren zu konkreten Bauvorhaben beantragt. Die zuständige Baubewilligungsbehörde muss also im koordinierten Verfahren beim Regierungsrat einen Amtsbericht anfordern, dieses wiederum wird in der Regel zur Beurteilung der Ausnahme einen Fachbericht der ANF benötigen. Die Ausnahmebewilligung wird sodann mit Gesamtbauentscheid erteilt oder verweigert; der Gesamtbauentscheid und damit auch die Ausnahmebewilligung kann bei der Bau- und Verkehrsdirektion (BVD) angefochten werden. Geht es um Einzelbewilligungen ausserhalb eines Baubewilligungsverfahrens, beispielsweise um Baumfällungen, so entscheidet das Regierungsrat gestützt auf einen Fachbericht der ANF über die Ausnahmebewilligung. Dessen Entscheid kann bei der WEU angefochten werden (Art. 60 Abs. 1a NSchG).

Die Motion 110-2016 vom 31. Mai 2016 (Geschäftsnummer 2016.RRGR.567) von Grossrat Saxer und Mitunterzeichnenden fordert die Stärkung der Eigenverantwortung der Gemeinden bei kommunalen Schutzbeschlüssen nach NSchG und verlangt, dass die Gewährung von Ausnahmen von kommunalen Schutzbeschlüssen neu in die Kompetenz der Gemeinde übergehen soll. Die Motion weist darauf hin, dass die Unterschutzstellung von Objekten von lokaler Bedeutung vollumfänglich auf Beschlüssen der zuständigen Gemeinde basiert. Es sei nicht nachvollziehbar, warum für Ausnahmen von diesen Schutzbeschlüssen heute das Regierungsrat zuständig sei. In seiner Antwort vom 18. November 2016 sicherte der Regierungsrat grundsätzlich zu, das NSchG im Rahmen der anstehenden Teilrevision entsprechend anzupassen.

## 2.6 Naturschutzaufsicht, Ordnungsbussen

Die Anforderungen an die Aufsicht sind durch die intensivierten Freizeitnutzungen in der Natur stark gestiegen. Die Motion 149-2021 vom 16. Juni 2021 (Geschäftsnummer 2021.RRGR.218) von Grossrat Kohler und Mitunterzeichnenden verlangt vor diesem Hintergrund Verbesserungen bei der Naturschutzaufsicht. Die Forderung, die Schutzaufsicht an Private zu delegieren, wurde zurückgezogen. Der Regierungsrat plädierte in seiner Antwort für eine Beibehaltung der Trennung von Aufklärungs- und Sensibilisierungsarbeit einerseits und eigentlicher Aufsicht andererseits. Während erstere auch von Privaten, beispielsweise von Rangerinnen und Rangern, wahrgenommen werden kann, ist letztere die Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden. Gleichzeitig stellte der Regierungsrat in seiner Motionsantwort die Prüfung in Aussicht, ob Ordnungsbussen bei Verstössen gegen die Naturschutzgesetzgebung sinnvoll und umsetzbar sind (angenommen als Postulat).

## 2.7 Ökologischer Ausgleich

Das Bundesrecht verpflichtet Kanton und Gemeinden, in intensiv genutzten Gebieten innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebiets für ökologischen Ausgleich zu sorgen (Art. 18b Abs. 2 NHG). Wie und in welchem Umfang dies zu geschehen hat, lässt das Bundesrecht grundsätzlich offen. Ökologische Ausgleichsflächen sind bestehende oder neu anzulegende, naturnahe Flächen. Sie dienen in erster Linie der Vernetzung, können aber auch anderen Anliegen des Naturschutzes dienen, wie beispielsweise der Artenförderung, der möglichst naturnahen und schonenden Bodennutzung oder der Einbindung der Natur in den Siedlungsraum und der Belebung des Landschaftsbildes (Art. 15 Abs. 1 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz [NHV<sup>10</sup>]). Die Beschreibung von Charakter und

<sup>10</sup> SR 451.1

Zweck der ökologischen Ausgleichsflächen umfasst heute drei Absätze (Art. 21 Abs. 2 bis 4 NSchG) und soll aktualisiert und gekürzt werden.

Ökologische Ausgleichsflächen werden von Kanton und Gemeinden vertraglich gesichert und die nötigen Nutzungsbeschränkungen sowie Pflege-, Gestaltungs- und Aufwertungsmassnahmen vereinbart (Art. 21 NSchG). Quantitative Vorgaben gibt es keine; es ist damit grundsätzlich Kanton und Gemeinden überlassen, was sie diesbezüglich unternehmen wollen. Gemäss Planungserklärung des Grossen Rates vom 11. September 2023 zur als Postulat angenommenen Motion 171-2019 Aebi «Biodiversität – Alle müssen ihren Beitrag leisten» soll aber die Biodiversitätsflächenplanung der Gemeinden und Regionen künftig verstärkt gefördert werden, u.a. mit Beiträgen. Gemäss dieser Planungserklärung bezieht der Kanton die Berücksichtigung der Biodiversität «ausdrücklich in Planung und Beurteilung der eigenen Bauprojekte mit ein. Laufende Projekte werden überprüft und womöglich gemäss Zielvorgaben angepasst».

### **3. Grundzüge der Neuregelung**

Die angestrebten Änderungen sowie diverse untergeordnete Anpassungen sollen im Rahmen einer Teilrevision des NSchG umgesetzt werden. Der Aufbau des NSchG wird grundsätzlich beibehalten. Zu grösseren Anpassungen kommt es dabei vor allem in den Kapiteln 1 und 2.

Im Kapitel 1 werden unter dem Titel *Allgemeines* wie bislang die wichtigsten Instrumente des Naturschutzes vorgestellt, jedoch neu in anderer Abfolge und ergänzt um den Sachplan Biodiversität. Mit dem neuen Artikel 4a wird der Sachplan Biodiversität als strategisches Führungsinstrument vorangestellt. Daran schliesst sich Artikel 5a über die Inventare an, die grundlegend für die raumplanerische Sicherung schutzwürdiger Gebiete und Objekte sind. Danach folgen die Artikel zu den Schutzbeschlüssen (Art. 6a E-NSchG), zur Gewährung von Ausnahmen von den Schutzvorschriften (Art. 7 E-NSchG), zur Einreihung der schutzwürdigen Gebiete und Objekte (Art. 8 E-NSchG) sowie zu den Verträgen (Art. 9a E-NSchG).

Im Kapitel 2 werden die Artikel 22 bis 26 mit den detaillierten Regelungen zur Förderung von Trockenstandorten, Feuchtgebieten und artenreichen Fettwiesen aufgehoben. Diese Typen von Lebensräumen werden neu gleich wie andere Lebensraumtypen behandelt, wobei weiterhin Bewirtschaftungsbeiträge ausgerichtet werden. Die gesetzliche Grundlage für die ordentlichen Bewirtschaftungsbeiträge des Kantons (Art. 24 Abs. 1 NSchG) finden sich neu in Artikel 53 Absatz 1a. Soweit es Differenzierungen der Beiträge in Bezug auf die verschiedenen Lebensraumtypen braucht, werden diese auf Verordnungsstufe geregelt.

#### **3.1 Kantonale Schutzbeschlüsse und vertragliche Sicherung**

Artikel 6a E-NSchG stellt klar, dass die Sicherung schutzwürdiger Gebiete und Objekte durch den Kanton in der Regel mittels Schutzbeschluss, also hoheitlich, zu erfolgen hat. Die grundeigentümergebundene Sicherung durch Schutzbeschluss kann mit Vereinbarungen ergänzt werden, z.B. über die Ausgestaltung der Nutzung sowie allfällige Entschädigungen und Abgeltungen. Dieses Vorgehen entspricht den Vorgaben des Bundes und stellt sicher, dass die Beiträge nach der Direktzahlungsverordnung (Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 [DZV<sup>11</sup>]) weiterhin zur Verfügung stehen. Gemäss kantonalem Richtplan stellt die fehlende grundeigentümergebundene Sicherung eine der grössten Herausforderungen beim Vollzug der Bundesinventare dar. Diesem Manko soll mit dem neuen Artikel 6a begegnet werden.

<sup>11</sup> SR919.13

Klarzustellen ist, dass Schutzbeschlüsse nur für diejenigen schutzwürdigen Gebiete und Objekte erlassen werden, die in den Anwendungsbereich des NSchG fallen und deren Sicherung Aufgabe des Kantons ist. Dies sind einerseits die schutzwürdigen Gebiete und Objekte von regionaler Bedeutung sowie grundsätzlich die Biotopinventare des Bundes nach Artikel 18a NHG, wobei im Kanton Bern die Moorlandschaftsinventare des Bundes nach Artikel 23b Absatz 3 NHG durch die Gemeinden im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung umgesetzt werden (vgl. hinten Ziff. 3.5). Die entsprechenden kommunalen Moorlandschaftsplanungen werden durch die neue Regelung nicht in Frage gestellt. Befinden sich innerhalb solcher Moorlandschaften noch nicht grundeigentümergebunden gesicherte Objekte von nationaler und regionaler Bedeutung, sind diese auch künftig nicht mit der Nutzungsplanung, sondern mit Schutzbeschlüssen gemäss Artikel 6a Absatz 1 E-NSchG zu sichern (vgl. VGE 100.2016.73 vom 22. August 2016 E. 3 ff.). Die Bundesinventare nach Artikel 5 NHG (Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler [BLN], Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [ISOS] und Inventar der historischen Verkehrswege der Schweiz [IVS]) fallen ihrerseits nicht in den Anwendungsbereich von kantonalen Schutzbeschlüssen nach NSchG.

Betreffend den Wald ist eine differenzierte Betrachtungsweise angezeigt: Einerseits stellt die Erhaltung und Förderung der Biodiversität im Wald eine Daueraufgabe im Vollzug der Waldgesetzgebung dar, andererseits gibt es seltene Waldgesellschaften, die als schützenswerte Lebensräume im Sinne von Artikel 18 NHG qualifiziert werden (s. auch Liste der schützenswerten Lebensraumtypen, Anhang 1 NHV). Zudem gibt es im Sinne der Naturschutzgesetzgebung schützenswerte Gebiete, die auch – allenfalls ökologisch nicht besonders wertvolle – bewaldete Teile aufweisen. Zwischen Naturschutz- und Waldvollzug bestehen mithin verschiedene Schnittstellen, die indessen nicht auf generell-abstrakter Ebene abschliessend behandelt werden können. Vielmehr ist dies durch die konstruktive Zusammenarbeit und geeignete Absprachen zwischen den betroffenen kantonalen Fachstellen sicherzustellen. Eine solche Koordination wird vom Bund für die Programmvereinbarungen im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) unter den Aspekten der Synergienutzung und der Vermeidung von Doppelfinanzierungen denn auch ausdrücklich verlangt. Der Status Quo betreffend die Schutz- bzw. Sicherungsinstrumente für Waldflächen sowie die Zuständigkeiten der kantonalen Fachstellen erfährt mit der vorliegenden Gesetzesrevision keine Änderung.

### **3.2 Kantonale Schutzbeschlüsse, Verfahren**

Artikel 36a sieht für geringfügige Änderungen von Schutzbeschlüssen neu ein vereinfachtes Verfahren vor. Im vereinfachten Verfahren kann auf das Mitwirkungsverfahren und auf die öffentliche Auflage verzichtet werden, letzteres allerdings nur, wenn der Kreis der Einspracheberechtigten eindeutig bestimmt werden kann und keine wesentlichen öffentlichen Interessen betroffen sind. Diese Regelung ist der Regelung von Artikel 30 SG zum vereinfachten Verfahren bei kantonalen Strassenplänen nachgebildet. Für den Beschluss über geringfügige Änderungen von kantonalen Schutzbeschlüssen ist die ANF zuständig. Allfällige Beschwerden gegen den Beschluss richten sich an die WEU (Art. 60 Abs. 1a NSchG).

Die Frage, ob eine Änderung noch als geringfügig zu betrachten ist, muss im Einzelfall beurteilt werden. Als geringfügig können Änderungen angesehen werden, von denen angenommen werden kann, sie hätten den Entscheid über den ursprünglichen Schutzbeschluss nicht beeinflusst. Die Zielsetzung und der Gesamtcharakter des Schutzbeschlusses müssen trotz Änderung die gleichen bleiben. Ob eine Änderung noch als geringfügig angesehen werden kann, hängt auch von der Grösse des Perimeters und der Regelungsdichte eines bestehenden Beschlusses ab. Wie viele Grundeigentümer oder Bewirtschafterinnen konkret betroffen sind, muss nicht zwingend eine Rolle spielen (z.B. technische Änderungen bei bestehenden Bewirtschaftungsbeschränkungen können zahlreiche Bewirtschaftende betreffen, aber durch übergeordnetes Recht vorgegeben sein). Zu berücksichtigen ist jedoch, ob weitere öffentliche Interessen durch die Änderung betroffen sein können (vgl. zum Ganzen: Zaugg/Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., 2017, Vorbemerkungen zu den Artikeln 58-63 N. 4a).

Mögliche Beispiele für geringfügige Änderungen sind Perimeteranpassungen aufgrund von Nachkartierungen, soweit die Betroffenen bekannt sind, oder Anpassungen des Perimeters, wenn die Zustimmung der betroffenen Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen bereits vorliegt. Dies kann etwa der Fall sein, wenn als Flächenersatz für Eingriffe in ein Naturschutzgebiet eine angrenzende Parzelle zur Verfügung gestellt wird und in das Naturschutzgebiet integriert werden soll. Als geringfügig können sodann Anpassungen von Schutzbestimmungen an übergeordnetes Recht gelten, wenn dieses genügend bestimmt ist und damit ohnehin unmittelbar gilt. So könnten beispielsweise die Schutzbestimmungen von kantonalen Schutzgebieten, die sich mit Wasser- und Zugvogelreservaten des Bundes überschneiden, im vereinfachten Verfahren an die Bundesvorschriften angepasst und so eine Harmonisierung der Schutzbestimmungen erreicht werden.

### **3.3 Kantonale Abgeltungen und Entschädigungen**

Neu soll im NSchG analog zum Landwirtschaftsgesetz (Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 [LwG<sup>12</sup>]) nur der Grundsatz geregelt werden, dass der Kanton den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern oder Bewirtschafterinnen und Bewirtschaftern zur Abgeltung von naturschützerischen Leistungen Beiträge ausrichten kann (Art. 9a und Art. 53 Abs. 1a E-NSchG). Die Einzelheiten legt der Regierungsrat für alle Beitragstypen in einer Verordnung fest. Dabei berücksichtigt er die im Hinblick auf das Schutzziel erbrachten Leistungen, einen allfälligen Minderertrag und ergänzende Beitragszahlungen.

Sodann wird mit Artikel 52 Absatz 3 E-NSchG die gesetzliche Grundlage geschaffen, damit der Kanton den Gemeinden an die Erstellung von Inventaren der schutzwürdigen Gebiete und Objekte von lokaler Bedeutung einen Beitrag leisten kann. Die Beitragsleistung setzt voraus, dass es sich um fachlich fundierte Inventare handelt. Die Beitragsvoraussetzungen im Einzelnen regelt der Regierungsrat in der Verordnung.

### **3.4 Kommunale Naturschutzinventare**

Mit Artikel 5a Absatz 2 E-NSchG wird der heute bestehende Widerspruch zur Baugesetzgebung in Bezug auf die Inventarpflicht beseitigt und klargestellt, dass auch die Gemeinden im Naturschutz Inventare über schutzwürdige Gebiete und Objekte von lokaler Bedeutung erarbeiten und führen müssen. Gestützt auf das Massnahmenblatt E\_08 des kantonalen Richtplans wird in der Praxis heute schon ein Landschafts- und Naturinventar als Grundlage für die Ortsplanung verlangt. Auch künftig sollen die beiden Aspekte Natur- und Landschaftsschutz in einem gemeinsamen Inventar behandelt werden (vgl. Art. 10d Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 9a BauG). Mit diesem Instrument wird eine verlässliche Grundlage für die Umsetzung der Gebiete und Objekte von lokaler Bedeutung in der Nutzungsplanung geschaffen.

Darüber hinaus können die Naturschutzinventare aber auch Grundlage bilden, um mögliche ökologische Ausgleichsflächen zu identifizieren und Biodiversitätsflächenplanungen für das Siedlungsgebiet zu erarbeiten. Gebiete und Objekte, welche die Qualität eines Biotopes im Sinn von Artikel 20 NSchG aufweisen und nicht von Bund oder Kanton inventarisiert oder geschützt sind, gehören in das kommunale Naturinventar (beispielsweise Weiher, Quellfluren, Ufervegetation ausserhalb des Gewässerraums, Hochstammobstgärten, Trockenmauern usw.).

<sup>12</sup> SR 910.1

Die fachlichen Anforderungen an die Erstellung der Inventare ergeben sich aus der Naturschutzgesetzgebung von Bund und Kanton. Der Kanton (AGR und ANF) stellt den Gemeinden wie schon bisher Musterinventare und Arbeitshilfen für die Landschafts- und Naturinventare zur Verfügung (Art. 34 NSchV). Diese werden im Hinblick auf die vorliegende Änderung zu überarbeiten sein. An der Wirkung der kommunalen Inventare im Naturschutz ändert sich nichts: Sie haben nur hinweisende Funktion und binden weder Behörden noch Private. Sie sind aber öffentlich und können von jedermann eingesehen werden (Art. 5a Abs. 4 E-NSchG).

Neu ist vorgesehen, dass der Kanton die Erarbeitung der Naturschutzaspekte durch die Gemeinden im Rahmen eines kombinierten Landschafts- und Naturinventars mit NFA-Beiträgen unterstützen kann (Art. 52 Abs. 3 E-NSchG). An die Erstellung eines fachlich fundierten Inventars über schutzwürdige Gebiete und Objekte von lokaler Bedeutung nach NSchG kann der Kanton Beiträge von maximal 50 Prozent leisten, wenn die Voraussetzungen dazu erfüllt sind. Im Rahmen der Beitragsgewährung prüft die ANF, ob ein Inventar den fachlichen Anforderungen genügt. Eine förmliche Genehmigung des Inventars erfolgt nicht (vgl. aber den vorstehend genannten Zusammenhang zur Ortsplanung). Die Einzelheiten betreffend die anrechenbaren Kosten, die Anforderungen an das Inventar und das Verfahren regelt der Regierungsrat in der Verordnung. Diese Unterstützungsmöglichkeit ist indes von Beiträgen nach Artikel 139 ff. BauG und nach Planungsfinanzierungsverordnung vom 10. Mai 1998 (PFV<sup>13</sup>) zu unterscheiden: Das Bau- und Planungsrecht sieht keine Beiträge an kommunale Landschaftsinventare vor.

Die Gemeinden sind nicht verpflichtet, sämtliche inventarisierten Objekte in die Ortsplanung zu überführen. Sie können aufgrund umfassender Interessenabwägungen bei einzelnen Inventarobjekten darauf verzichten, müssen dies aber entsprechend begründen. «Wenn in der Nutzungsplanung ein Biotop bewusst und unter Beachtung von Artikel 18 Absatz 1<sup>ter</sup> NHG nicht als Biotop, sondern als Bauland aufgenommen wurde, d.h. eine entsprechend sorgfältige Interessenabwägung erfolgt ist, geht die Nutzung als Bauland grundsätzlich vor» (VGE 100 2021 245 vom 3. Mai 2022 E. 7.5.2 mit Hinweisen). Es braucht also eine qualifizierte Interessenabwägung auf Stufe Nutzungsplanung, um Rechtssicherheit im Rahmen der Planbeständigkeit herzustellen. Dies setzt ein fachlich fundiertes Inventar voraus. Klarzustellen ist, dass Hecken und Feldgehölze durch die Gemeinden nicht inventarisiert werden müssen, da für sie die gesetzliche Schutzvermutung nach Art. 27 NSchG besteht. Sie werden in der Nutzungsplanung auch nicht grundeigentümerverbindlich bezeichnet, sondern als Hinweis aufgenommen.

### **3.5 Zuständigkeit für Ausnahmen von Schutzbeschlüssen der Gemeinden**

Nach Artikel 41 Absatz 3 E-NSchG sind bei Schutzgebieten und -objekten von lokaler Bedeutung neu die Gemeinden für Ausnahmegewilligungen zuständig. Damit wird dem Anliegen der Motion Saxer entsprochen (vgl. vorne Ziff. 2.5). Die Gemeinden können eine zuständige Stelle für Ausnahmegewilligung festlegen; verzichten sie darauf, liegt die Kompetenz beim Gemeinderat (Art. 25 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 [GG<sup>14</sup>]). Für das Verfahren gelten die Vorschriften über das Baubewilligungsverfahren sinngemäss (Art. 41 Abs. 3 E-NSchG). Soll die Ausnahmegewilligung zum kommunalen Schutzbeschluss im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens erteilt werden, so holt die Baubewilligungsbehörde bei der zuständigen Stelle der Gemeinde einen Amtsbericht ein. Die Bewilligung nach Artikel 41 Absatz 3 E-NSchG wird diesfalls in den Gesamtbauentscheid integriert und ist somit bei der BVD anfechtbar. Handelt es sich um Ausnahmegewilligungen ausserhalb eines Baubewilligungsverfahrens (z.B. Fällen eines geschützten Baums), so führt die zuständige Stelle der Gemeinde ein Bewilligungsverfahren nach dem Vorbild der Baugesetzgebung durch. Ein Fachbericht der ANF ist nicht notwendig. Eine allfällige Beschwerde gegen den Entscheid richtet sich an die WEU (Art. 60 Abs. 1a NSchG).

<sup>13</sup> BSG 706.111

<sup>14</sup> BSG 170.11

Die materielle Grundlage für die Erteilung der Ausnahmegewilligungen zum Eingriff in Schutzgebiete von lokaler Bedeutung bildet Artikel 7 NSchG. Da sich die Verpflichtung der Gemeinden, für den Schutz und Unterhalt der Biotope von lokaler Bedeutung zu sorgen, aus Bundesrecht ergibt, richten sich auch die Voraussetzungen für die Erteilung von Ausnahmegewilligung nach Bundesrecht. Die neue Formulierung von Artikel 7 Absatz 2 E-NSchG berücksichtigt dies (vgl. hinten Erläuterungen zu diesem Artikel).

Eine Besonderheit ergibt sich, wenn durch einen Eingriff in ein Schutzgebiet oder -objekt von lokaler Bedeutung geschützte Tier- oder Pflanzenarten betroffen sind. In diesen Fällen ist ein Amtsbericht bzw. bei bunderechtlich geschützten Arten eine Ausnahmegewilligung der ANF nach Art. 32 NSchG und Art. 27 NSchV nötig. Bewilligungen nach Art. 22 NHG und Artikel 20 NHV für Eingriffe in Bestände von bundesrechtlich geschützten Pflanzen und Tieren müssen zwingend durch eine kantonale Stelle erteilt werden. Daher können diese nicht in Form eines Amtsberichts erteilt werden, sondern sind selbstständige Verfügungen (Heidi Walther Zbinden, Amtsberichte im Baubewilligungsverfahren, KPG-Bulletin 6/2002, Ziff. 4.4). Die zuständige Stelle der Gemeinde bzw. die Baubewilligungsbehörde ist an diese Verfügung gebunden.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass nicht alle Schutzgebiete und Schutzobjekte, welche die Gemeinden in ihren Nutzungsplanungen festlegen, von lokaler Bedeutung sind. Die Zuständigkeit zum Schutzbeschluss kann bei der Gemeinde liegen, obwohl die Objekte selbst von nationaler Bedeutung sind. Dies ist bei den Moorlandschaften von nationaler Bedeutung der Fall, die im Kanton Bern gestützt auf den Sachplan Moorlandschaft durch die Gemeinden mit den Mitteln der Nutzungsplanung nach Baugesetz zu sichern sind. Bei solchen Schutzgebieten und Schutzobjekten ist nicht die Gemeinde für die Erteilung von Ausnahmen zuständig. Bei den Moorlandschaften ist das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) zuständig (Art. 7 Verordnung über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung vom 1. Mai 1996 [Moorlandschaftsverordnung<sup>15</sup>] sowie Ziff. 2.7. Sachplan Moorlandschaften).

### **3.6 Naturschutzaufsicht, Ordnungsbussen**

Die Anforderungen an die Akteure in der Naturschutzaufsicht sind in den letzten Jahren aufgrund der hohen Besucherzahlen in Naturschutzgebieten gestiegen. Beschimpfungen, Drohungen, Littering, Missachten von Weggeboten und Leinenpflichten haben stark zugenommen. Vor diesem Hintergrund ist ein Milizsystem in der Aufsicht nicht mehr zeitgemäss und eine Professionalisierung angezeigt. Die Naturschutzaufsicht wird deshalb künftig ausschliesslich durch die Wildhut, die staatlichen Fischereiaufsicherinnen und -aufseher sowie die Kantonspolizei wahrgenommen. Die freiwilligen Naturschutzaufseherinnen und -aufseher sind nicht mehr vorgesehen. Parallel zur professionellen Naturschutzaufsicht soll die Sensibilisierung der Besucherinnen und Besucher von Schutzgebieten durch entsprechend ausgebildetes Personal (z.B. Rangerinnen und Ranger) intensiviert werden (vgl. hinten Erläuterungen zu Art. 18).

Die Wildhüterinnen und Wildhüter, die staatlichen Fischereiaufseherinnen und -aufseher und die Kantonspolizei sind in ihrem Aufgabenbereich Teil der Strafverfolgungsbehörden. Sie erhalten mit dem revidierten Artikel 17 die Kompetenz, kleinere Verstösse gegen die Naturschutzgesetzgebung mit Ordnungsbussen zu ahnden. Zu denken ist an das Missachten von Feuer- und Campierverboten, von Leinenpflichten und Weggeboten sowie ähnlichen Widerhandlungen. Solche Verstösse mussten bisher zur Anzeige gebracht werden, was mit unverhältnismässigem administrativen Aufwand verbunden war. Hier bringt das Ordnungsbussenverfahren eine entscheidende Vereinfachung und einen effizienteren Einsatz der notorisch knappen Ressourcen von Wildhut, Fischereiaufsicht und Kantonspolizei. Mit der Einführung von Ordnungsbussen wird der als Postulat angenommene Punkt der Motion Kohler (s. vorne Ziff. 2.6)

<sup>15</sup> SR 451.35

umgesetzt. Die einzelnen Tatbestände werden auf Verordnungsstufe festgelegt. Die kantonalen Aufsichtsorgane ahnden auch die im Bundesrecht vorgesehenen Ordnungsbussentatbestände im Teilbereich Naturschutzrecht (s. Eidgenössische Ordnungsbussenverordnung vom 16. Januar 2019 [OBV<sup>16</sup>], Anh. 2 Ziff. 4001).

### 3.7 Ökologischer Ausgleich

Neu sieht Artikel 21 Absatz 2a vor, dass Kanton und Gemeinden bei ihren eigenen Liegenschaften und Bauvorhaben für einen angemessenen Anteil an naturnahen, ökologisch wertvollen Flächen sorgen. Die möglichst naturnahe Bewirtschaftung und ökologisch wertvolle Gestaltung des öffentlichen Raums, aber auch anderer Liegenschaften (Parzellen) im Eigentum der öffentlichen Hand (beispielsweise Schulhausareale, Friedhöfe, Wälder und landwirtschaftliche Pachtbetriebe) kann wesentlich zur Förderung der Biodiversität beitragen und hat Vorbildfunktion. Damit wird der Planungserklärung des Grossen Rates vom 11. September 2023 zur als Postulat angenommenen Motion 171-2019 Aebi «Biodiversität – Alle müssen ihren Beitrag leisten» Folge geleistet. Der «angemessene Anteil» bestimmt sich u.a. nach Lage, Zone und Zweck einer Liegenschaft. Im Bericht zur vorgenannten Motion wurde überdies festgehalten, dass der Kanton seine Vorbildrolle in seiner Funktion als Bauherr bzw. Grundeigentümer und dabei primär im Rahmen von Bau- und Sanierungsvorhaben wahrnehmen kann. Es ist darauf hinzuweisen, dass sich Investitionskosten für naturnahe Flächen nicht grundsätzlich von solchen für andere Gestaltungen unterscheiden und dass der Unterhalt ökologisch wertvoller Flächen oft sogar weniger aufwändig ist.

Was als ökologische Ausgleichsfläche gelten kann, wird präzisiert: Solche Flächen müssen zumindest naturnah sein, dass sie wenig intensiv genutzt werden, genügt nicht. Ökologische Ausgleichsflächen sind in allen intensiv genutzten Gebieten anzulegen, also sowohl ausserhalb wie auch innerhalb von Siedlungen (Art. 18b Abs. 2 NHG). Ökologische Ausgleichsflächen können auch temporär angelegt werden (beispielsweise Ruderalflächen, Feuchtmulden, Bestockungen). Solche Flächen können nach Ablauf der im Voraus festgelegten Vertragsdauer wieder in den ursprünglichen Zustand versetzt und anderen Nutzungen zugeführt werden, ohne dass Ersatzmassnahmen getroffen werden müssen. Soweit nötig, ist vertraglich zu vereinbaren, wie die Rückführung möglichst schonend ausgestaltet werden kann.

## 4. Rechtsvergleich

Mit Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB<sup>17</sup>) im Jahr 1907 blieb es den Kantonen vorbehalten, Eigentumsbeschränkungen für «die Erhaltung von Altertümern und Naturdenkmälern, die Sicherung der Landschaften und Aussichtspunkte vor Verunstaltung und den Schutz von Heilquellen» festzulegen (Art. 702 ZGB). Während Jahrzehnten stützten sich die Schutzbeschlüsse und Schutzverordnungen der kantonalen Regierungen im Naturschutz formell auf das ZGB und dessen kantonale Einführungsgesetze. Dies änderte sich wesentlich mit dem Raumplanungsgesetz von 1979 und dessen Absicht, Natur- und Landschaftsschutz in die vorgesehenen Planungsprozesse zu integrieren. Das Bundesgericht verlangt zudem seit 1992 ausdrücklich, dass der Naturschutz mit den Instrumenten des Planungsrechts umzusetzen und als eines von vielen raumrelevanten Anliegen in einem koordinierten Verfahren, das eine umfassende Interessenabwägung ermöglicht, zu beurteilen ist (BGE 118 Ib 489 E. 3c).

Aufgrund dieser historischen Entwicklung kennen die Kantone eine unübersichtliche Vielzahl von Schutzinstrumenten wie Dekrete, Verordnungen, Schutzbeschlüsse, kantonale und kommunale Nutzungspläne (inkl. Schutzvorschriften bzw. Vorschriften in Bau- oder Zonenreglementen), Erwerb von Grundstücken oder dinglichen Rechten, Einzelverfügungen sowie die Enteignung. Gemäss geltendem kantonalen

<sup>16</sup> SR 314.11

<sup>17</sup> SR 210

Recht kommen heute primär die Massnahmen des Planungsrechts (kantonale oder kommunale Nutzungspläne) zur Anwendung, während bestehende Schutzverordnungen und -beschlüsse weitergelten. Der vertragliche Naturschutz als Sicherungsinstrument ist aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, der Vorgaben des Bundes für Objekte von nationaler Bedeutung (grundeigentümergebundene Sicherung) und der Vorteile der Möglichkeit zur hoheitlichen Schutzfestlegung von schwindender Bedeutung. Hingegen werden Vereinbarungen mit der Grundeigentümerschaft oder den Bewirtschaftenden in allen Kantonen zur Festlegung von Unterhalts- und Pflegemassnahmen gegen entsprechende Abgeltung bzw. Entschädigung abgeschlossen.

In sämtlichen Kantonen sind die Gemeinden mit unterschiedlicher Intensität in den Naturschutzvollzug eingebunden. Rund die Hälfte der Kantone (BS, FR, GL, LU, NE, NW, OW, SH, SZ, TI, VS, ZH) verpflichtet die Gemeinden dazu, Inventare über die Naturwerte auf kommunaler Ebene als Grundlage für die Nutzungsplanung und die Unterschutzstellung zu erarbeiten.

## **5. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs**

Die Naturschutzverordnung und die Verordnung über Beiträge an Trockenstandorte und Feuchtgebiete werden einer umfassenden Überarbeitung und Aktualisierung zu unterziehen sein. Es wird beabsichtigt, diese beiden Erlasse zu einer einzigen Verordnung zusammenzuführen.

Der Fortschritt bei der Sicherung schützenswerter Gebiete und Objekte mittels Schutzbeschluss hängt von zahlreichen Faktoren ab (Regulierungsdichte der einzelnen Schutzbeschlüsse, Verfügbarkeit personeller Ressourcen, Anzahl Einsprachen usw.). Der quantitative Fortschritt der Sicherungsbemühungen lässt sich grundsätzlich an Anzahl und Fläche gesicherter Gebiete ablesen. Spezielle Evaluationsinstrumente sind dafür nicht vorgesehen. Inhaltlich angestrebt werden gegenüber dem Vertragsnaturschutz vor allem einheitlichere Schutzmassnahmen, verstärkte Rechtssicherheit und ein einfacherer Vollzug.

Allgemein erfolgt die Evaluation des Naturschutzvollzugs und seiner Wirkung bereits heute im Rahmen nationaler Programme. Dazu gehören das Biodiversitätsmonitoring (BDM), die Wirkungskontrolle Biotopenschutz (WBS) des BAFU, das Landesforstinventar (LFI) der Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft und das Monitoringprogramm Arten und Lebensräume Landwirtschaft (ALL-EMA) der Forschungsanstalt Agroscope. Mit diesen Instrumenten werden insbesondere die langfristige Entwicklung der Biodiversität in der Schweiz (BDM) und stichprobeweise die qualitative Entwicklung von Bundesinventarobjekten (WBS) aufgezeigt. Auch im Rahmen der Erfolgskontrolle der agrarpolitischen Massnahmen wird die Entwicklung der Biodiversität evaluiert (ALL-EMA). Hinzu kommen Erhebungen zur Populationsentwicklung ausgewählter seltener oder gefährdeter Arten durch Freiwillige. Schliesslich müssen die Kantone dem Bund regelmässig Bericht über den Umsetzungsstand der nationalen Biotopinventare erstatten (vgl. Stand der Umsetzung der Biotopinventare von nationaler Bedeutung, Kantonsumfrage 2021, Bericht BAFU vom 28. April 2022). Bundesbeiträge für Natur und Landschaft im Rahmen des NFA sind an die korrekte Umsetzung gekoppelt.

Die Wirkung der neu obligatorischen kommunalen Inventare wird sich im Rahmen der Revision von Nutzungsplänen (Vorprüfung, Einsprache- und Genehmigungsverfahren) und der Beurteilung von konkreten Projekten (Bewilligungen, Amts- und Fachberichte) zeigen. Sodann werden die Umsetzungsmassnahmen der Gemeinden auch im Rahmen des NFA-Reportings des Kantons an den Bund ersichtlich sein, da die Gemeinden über die NFA-Programmvereinbarungen Beiträge beantragen können.

## 6. Erläuterungen zu den Artikeln

### *Artikel 1*

Buchstabe a1: Die ökologische Infrastruktur ist ein auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene strategisch geplantes Netzwerk natürlicher und naturnaher Flächen mit unterschiedlicher naturräumlicher Ausstattung. Die Forderung nach einer ökologischen Infrastruktur leitet sich aus der Strategie Biodiversität Schweiz ab. Der Kanton hat eine entsprechende Fachplanung erarbeitet, die gegenwärtig vom Bund geprüft wird. Im Rahmen der ersten Revision des Sachplans Biodiversität soll das kantonale Basisnetz der ökologischen Infrastruktur räumlich festgelegt werden (vgl. Massnahme A8 des Sachplans Biodiversität). Aufbau und Betrieb der ökologischen Infrastruktur sind wichtige neue Aufgaben des Naturschutzes, was mit der Ergänzung von Artikel 1 mit Buchstabe a1 deutlich gemacht wird.

Buchstabe a2: Der Auftrag an Kanton und Gemeinden, in intensiv genutzten Gebieten für ausreichenden ökologischen Ausgleich zu sorgen, ergibt sich aus Artikel 18b Absatz 2 NHG und wird in Artikel 21 NSchG konkretisiert. Mit Buchstabe a2 soll diese wichtige Zielsetzung auch im Zweckartikel des NSchG abgebildet werden.

### *Artikel 3*

Buchstabe e: Vereinbarungen werden auch, aber nicht nur zur angepassten Nutzung ökologischer Ausgleichsflächen abgeschlossen. Der Kanton beispielsweise schliesst Vereinbarungen mit Privaten auch über die angepasste Nutzung von Schutzgebieten und über die Abgeltung von Leistungen ohne entsprechenden wirtschaftlichen Ertrag ab (Art. 9a). Deshalb wird die Formulierung bei diesem Buchstaben angepasst.

Buchstabe f: Der Begriff der Aufwertungsmassnahme wird ergänzt, um klarzustellen, dass Verbesserungen von Lebensräumen auch ohne grössere Eingriffe möglich sind. Die Begriffe Gestaltungs- und Aufwertungsmassnahmen können aber nicht strikt getrennt werden. Unter Aufwertungsmassnahmen fallen Massnahmen wie das Einstauen einer Drainage, um eine Feuchtfläche zu schaffen, das Abtragen von Oberboden, um magere Flächen zu erstellen, oder das Aufpflügen des Bodens, um eine artenreiche Einsaat zu machen. Dagegen sind Gestaltungsmassnahmen in der Regel mit grösseren Eingriffen verbunden (z. B. Anlegen eines Folienweihers oder einer neuen Stein- oder Sandlinse). Aufwertungsmassnahmen ergänzen also die Pflege-, Gestaltungs- und Wiederherstellungsmassnahmen.

Buchstabe h1: Nur die konsequente Abstimmung der raumplanungsrechtlichen Grundlagen mit den Massnahmen nach NSchG, also beispielsweise die Abbildung von Schutzgebieten von regionaler Bedeutung oder von Wildtierkorridoren in der Nutzungsplanung der Gemeinden, stellt sicher, dass den Schutzmassnahmen im konkreten Fall auch Rechnung getragen wird (vgl. Art. 26 Abs. 2 NHV).

Buchstabe m: Bei der Erfolgskontrolle muss differenziert werden: Wurden die Massnahmen korrekt umgesetzt und, falls ja, wirken sie wie erwartet? Überprüft man nur den Erfolg, ist unter Umständen nicht klar, warum sich dieser (nicht) eingestellt hat.

### *Artikel 4*

Artikel 4 wird aufgehoben. Verträge als Instrument zur Sicherung und angepassten Bewirtschaftung von Schutzgebieten und ökologischen Ausgleichsflächen sind neu in Artikel 9a geregelt.

### *Artikel 4a*

Als grundlegendes Koordinationsinstrument wird der Sachplan Biodiversität den weiteren Instrumenten des Naturschutzes wie Inventare, Schutzbeschlüsse und Verträge vorangestellt. Der Sachplan Biodiversität wurde vom Regierungsrat am 28. August 2019 genehmigt. Darin sind die zentralen kantonalen Aufgaben im Bereich Erhaltung und Förderung der Biodiversität definiert und koordiniert (vgl. kantonaler

Richtplan, Massnahmenblatt E\_02). Die Festlegungen des Sachplans Biodiversität sind behördenverbindlich. Im aktuellen Sachplan werden die Umsetzungssperimeter der nationalen Biotopinventare über Hoch- und Flachmoore, Trockenstandorte, Auen und Gletschervorfelder, Amphibienlaichgebiete und die Wildwechselkorridore von nationaler und regionaler Bedeutung festgesetzt. Der Sachplan Biodiversität wird periodisch überprüft.

#### *Artikel 5*

Artikel 5 wird aufgehoben. Dessen Regelungsinhalte wie die Minimaldauer von Verträgen und die Verlängerungsmöglichkeiten werden neu auf Verordnungsstufe geregelt.

#### *Artikel 5a*

Die Zuständigkeit zur Inventarisierung und die Funktion der Inventare war bislang in den Artikeln 9 und 10 getrennt geregelt; die beiden Artikel werden neu in Artikel 5a zusammengefasst. Inventare sind unverzichtbare Planungsgrundlagen für die Ausscheidung und Sicherung von Schutzgebieten, weshalb der Artikel zu den Inventaren neu den Schutzinstrumenten (Artikel 6a, raumplanerische Sicherung, und Artikel 9a, Verträge) vorangestellt wird.

Absatz 2: Neu sind die Gemeinden auch nach NSchG verpflichtet, Inventare über schutzwürdige Gebiete und Objekte von lokaler Bedeutung zu erstellen und zu führen (vgl. vorne Ziff. 3.4).

#### *Artikel 6*

Der Artikel wird aufgehoben. Die raumplanerische Sicherung von schutzwürdigen Gebieten mittels kantonalen Schutzbeschlüssen ist neu in Artikel 6a geregelt.

#### *Artikel 6a*

Absatz 1 stellt klar, dass schutzwürdige Gebiete und Objekte von nationaler und regionaler Bedeutung in der Regel mittels Schutzbeschluss grundeigentümergebunden gesichert werden müssen. Der Schutzbeschluss nach Art. 36 entspricht in seiner Wirkung einer kantonalen Überbauungsordnung und erlaubt, räumlich differenziert die nötigen Schutzmassnahmen festzulegen, so dass diese für die aktuellen und künftigen Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen, aber auch für Dritte verbindlich gelten. Dies entspricht den Vorgaben des Bundesrechts, das grundsätzlich eine Sicherung mit raumplanerischen Mitteln verlangt.

Absatz 2 stellt klar, dass die Gemeinden schutzwürdige Gebiete und Objekte von lokaler Bedeutung ebenfalls mit raumplanerischen Mitteln, nämlich in ihren Nutzungsplänen gemäss Baugesetzgebung, sichern. Dies entspricht der heutigen Regelung (Art. 4 Abs. 1, zweiter Satz, i.V.m. Art. 41).

Absatz 3 übernimmt die Regelung im bisherigen Artikel 6 Absatz 2.

#### *Artikel 7*

Der Regelungsgegenstand des Artikels, die Ausnahmebewilligung, bleibt gleich. Die Inhalte von Absatz 1 und 2 werden jedoch ausgetauscht: Neu regelt Absatz 1 die Bewilligungspflicht für Eingriffe, Absatz 2 die Voraussetzungen der Bewilligungserteilung. Bisher war dies umgekehrt, was systematisch nicht korrekt erscheint.

Absatz 1: Neu ist von Eingriffen in «geschützte und schutzwürdige Gebiete und Objekte» und nicht mehr von Eingriffen in «Naturschutzgebiete und Naturschutzobjekte» die Rede. Dies deshalb, weil auch Eingriffe in schutzwürdige Gebiete und Objekte, die noch nicht formell (durch raumplanerische Massnahmen und/oder Vertrag) geschützt sind, eine Bewilligung benötigen. Dies ergibt sich aus dem Bundesrecht (Art. 18 Abs. 1<sup>ter</sup> NHG [vgl. Keller/Zufferey/Fahrländer, Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, Art. 18 N. 24]).

Absatz 2 formuliert die Bewilligungsvoraussetzungen gestützt auf Artikel 18 NHG und Artikel 14 Absatz 6 NHV neu. Bislang waren die Voraussetzungen der Ausnahmegewilligung von Artikel 7 Absatz 1 dem Modell von Artikel 26 BauG nachgebildet (in der bis 1994 geltenden Fassung). Die Gewährung von Ausnahmen vom Biotopschutz ist jedoch bundesrechtlich geregelt. Das Bundesrecht verlangt für Eingriffe in schutzwürdige Lebensräume eine umfassende Interessenabwägung, in der insbesondere auch die Standortgebundenheit unter Einbezug möglicher Alternativen geprüft werden muss. Ein Eingriff kommt nur dann in Frage, wenn er standortgebunden ist und sich unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden lässt. In diese Interessenabwägung sind sämtliche betroffenen Interessen einzubeziehen, wobei Artikel 14 Absatz 6 NHV aufzeigt, welche Aspekte in Bezug auf den betroffenen Lebensraum zu bewerten sind. Aus Bundesrecht können sich überdies abweichende Bewilligungsvoraussetzungen ergeben (z.B. Art. 78 Abs. 5 der Bundesverfassung [BV<sup>18</sup>] für Moore und Moorlandschaften, bei denen schutzzielwidrige Eingriffe grundsätzlich verboten sind).

#### *Artikel 8*

Absatz 3: Dieser Absatz wird aufgehoben, da seine Aussage missverständlich ist. Solange schutzwürdige Gebiete und Objekte nicht inventarisiert sind, kann nichts über ihre Bedeutung (national, regional, lokal) ausgesagt werden. Auch sind Inventare nicht abschliessend (Art. 5a Abs.3 E-NSchG). Überdies gibt es Objekte, für die ein unmittelbarer gesetzlicher Schutz besteht (Hecken und Feldgehölze nach Art. 27 NSchG und Ufervegetation nach Art. 21 NHG) und die deshalb gar nicht inventarisiert werden. Die Vermutung des geltenden Artikel 8 Absatz 3 trifft deshalb so nicht zu: Nicht jedes schutzwürdige Gebiet oder Objekt, das von Bund oder Kanton noch nicht inventarisiert wurde, ist zwingend von lokaler Bedeutung. Vielmehr muss im Einzelfall beurteilt werden, welche Bedeutung diesen schutzwürdigen Gebieten und Objekten zukommt.

#### *Artikel 9*

Der Artikel wird aufgehoben. Die Inventare sind neu in Artikel 5a geregelt.

#### *Artikel 9a*

Absatz 1: Verschiedene Massnahmen nach NSchG können den Abschluss von Vereinbarungen erfordern, so insbesondere die Leistung von Förder-, Pflege- und Aufwertungsmassnahmen für schutzwürdige Gebiete und Objekte und für ökologische Ausgleichsflächen. Flächen zugunsten des ökologischen Ausgleichs werden durch den Kanton ausschliesslich mit Verträgen gesichert, die Gemeinden können dafür auch auf die Instrumente nach Baugesetz zurückgreifen (Art. 21 Abs. 2b E-NSchG). Allfällige Entschädigungen und Abgeltungen für die angepasste Bewirtschaftung schutzwürdiger Gebiete regeln Kanton und Gemeinden mit Verträgen. Der Kanton kann zudem Verträge über Artenschutzmassnahmen nach Artikel 31 abschliessen.

Absatz 2: Artikel 55 Absatz 5 DZV setzt für die Ausrichtung von Biodiversitätsbeiträgen zwingend voraus, dass für Flächen mit naturschützerischen Auflagen mit der Grundeigentümerin oder dem Grundeigentümer oder mit der Bewirtschafterin oder dem Bewirtschafter eine Vereinbarung über die angemessene Abgeltung dieser Verpflichtungen abgeschlossen wird. Aus diesem Grund besteht ein Anspruch auf den Abschluss eines Bewirtschaftungsvertrags mit dem Kanton, wenn Flächen in einem Schutzgebiet von nationaler oder von regionaler Bedeutung bewirtschaftet werden. Dies gilt auch für schutzwürdige Gebiete von nationaler und regionaler Bedeutung, die im kantonalen Inventar (Naturschutzkarte im GIS) verzeichnet sind. Besteht ein Anspruch auf einen Vertrag, so können die Bewirtschafterin oder der Bewirtschafter oder die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer den Erlass einer Verfügung verlangen, wenn eine Vereinbarung nicht zustande kommt.

Absatz 3 entspricht dem geltenden Artikel 4 Absatz 3, der aufgehoben wird. Auch Artikel 53 Absätze 1 und 2 sehen vor, dass für Bewirtschaftungsauflagen, die nicht anderweitig abgegolten werden (durch

<sup>18</sup> SR 101

wirtschaftlichen Ertrag, Beiträge nach DZV oder Beiträge Dritter), und für Nutzungseinschränkungen infolge von kantonalen Massnahmen angemessene Abgeltungen ausgerichtet werden. Dies ergibt sich auch aus Artikel 18c Absatz 2 NHG. Der Abschluss von Vereinbarungen über Entschädigungen und Abgeltungen setzt voraus, dass die entsprechenden Mittel vorhanden sind (Art. 53 Abs. 4).

#### *Artikel 10*

Der Artikel wird aufgehoben, neu sind die Inventare in Artikel 5a geregelt.

#### *Artikel 12*

Die Organe der Naturschutzaufsicht werden neu abschliessend auf Gesetzesstufe genannt (Bst. e). Weiter können künftig nicht nur Naturschutzorganisationen beauftragt, sondern einem weiten Kreis von Dritten Vollzugsaufgaben im Bereich Naturschutz übertragen oder Aufträge erteilt werden (Bst. f. [vgl. hinten Erläuterungen zu Art. 18]).

#### *Artikel 14*

Zwei Absätze dieser Bestimmung können aufgehoben werden, da keine freiwilligen Naturschutzaufseherinnen und -aufseher mehr vorgesehen sind (Abs. 3) und es sich bereits aus der Organisationsgesetzgebung ergibt, dass die WEU den Kanton in Rechtsstreitigkeiten vertritt (Abs. 4; vgl. Art. 47 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung [Organisationsgesetz, OrG<sup>19</sup>] und Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion [Organisationsverordnung WEU, OrV WEU<sup>20</sup>]).

#### *Artikel 15*

Absatz 3 Buchstabe d dieser Bestimmung wird um den Begriff der Aufwertung ergänzt (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. f). In Buchstabe e wird eine redaktionelle Anpassung vorgenommen: Die bisherige Formulierung suggeriert, dass es ökologische Ausgleichsflächen von nationaler Bedeutung gibt, was nicht der Fall ist. Nur bei den Schutzgebieten wird zwischen nationaler und regionaler Bedeutung unterschieden.

#### *Artikel 16*

Absatz 2 zählt die wichtigsten Aufgaben der Gemeinden im Zusammenhang mit den Gebieten und Objekten von lokaler Bedeutung auf. Mit der vorgeschlagenen Teilrevision des NSchG gibt es diesbezüglich zwei wichtige Änderungen: Einerseits erhalten die Gemeinden die Kompetenz, die Ausnahmegewilligungen für Eingriffe in schutzwürdige Gebiete und Objekte von lokaler Bedeutung selbst zu erteilen und andererseits werden sie neu verpflichtet, Inventare über schutzwürdige Gebiete und Objekte von lokaler Bedeutung zu erstellen und zu führen. Dies wird mit den Änderungen der Buchstaben b und e deutlich gemacht. Dass die Gemeinden in ihrem Kompetenzbereich die nötigen Verfügungen erlassen können, versteht sich von selbst, da die Befugnis zur Verwaltungstätigkeit das Recht auf den Erlass von Verfügungen miteinschliesst.

#### *Artikel 17*

Die Organe der Naturschutzaufsicht werden neu im Gesetz abschliessend genannt. Es sind dies wie bisher die Wildhüterinnen und Wildhüter, die staatlichen Fischereiaufseherinnen und -aufseher sowie die Kantonspolizei. Die freiwilligen Naturschutzaufseherinnen und -aufseher sind nicht mehr vorgesehen (vgl. vorne Ziff. 3.6). Sodann wird klargestellt, dass die Organe der Naturschutzaufsicht in ihrem Aufgabenbereich polizeiliche Aufgaben erfüllen und gemäss Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe a des Einführungsgesetzes vom 11. Juni 2009 zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ<sup>21</sup>) in ihrem Aufgabenbereich Strafverfolgungsbehörden im Sinne von Artikel 12 und Artikel 14 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung,

<sup>19</sup> BSG 152.01

<sup>20</sup> BSG 152.221.111

<sup>21</sup> BSG 271.1

StPO<sup>22</sup>) sind. Als solche sind sie künftig befugt, Ordnungsbussen zu erheben und einzuziehen (vgl. vorne Ziff. 3.6).

#### *Artikel 18*

Bereits bisher konnten der Kanton und die Gemeinden Organisationen des Naturschutzes, Fachstellen und Fachpersonen in definierten Teilbereichen Aufgaben übertragen. Neu wird der Kreis potenzieller Partnerinnen und Partner erweitert, die von Kanton und Gemeinden im Rahmen des Vollzugs der Naturschutzgesetzgebung beigezogen werden können. Auf dieser Grundlage können sich Kanton und Gemeinden das Fachwissen von Naturschutzorganisationen, Branchenverbänden oder privaten Unternehmen auf effiziente Weise verfügbar machen. Zu denken ist hierbei beispielsweise an Kontrollaufgaben im Vertragsnaturschutz oder an Informations- und Sensibilisierungsarbeit durch Rangerinnen und Ranger. Der bisher zu eng gefasste Randtitel wird entsprechend angepasst.

Analog zu Art. 3 Bst. f wird in Buchstabe f von Absatz 1 der Bereich Aufwertung ergänzend zu Pflege und Gestaltung aufgenommen (vgl. vorne Erläuterungen zu Art. 3 Bst. f).

#### *Artikel 19*

Absätze 1 und 2 werden insofern präzisiert, als dass Kanton und Gemeinden nicht nur für Schutz und Unterhalt der Biotop, sondern generell der schutzwürdigen Gebiete zuständig sind. Darunter fallen insbesondere auch die nötigen Pufferzonen (vgl. Art. 20 Abs. 2).

In Absatz 3 wird eine terminologische Anpassung vorgenommen: Ausnahmsweise werden die zuständigen Stellen im Gesetz bezeichnet, da sonst zweimal «die zuständige Stelle der WEU» stehen würde.

#### *Artikel 20*

Absatz 1: Was unter einem Biotop zu verstehen ist bzw. aufgrund welcher Kriterien Biotop als schützenswert zu bezeichnen sind, ergibt sich aus dem Bundesrecht, insbesondere aus Artikel 18 Absatz 1<sup>bis</sup> NHG und Artikel 14 Absatz 3 NHV. Die bisherige Aufzählung möglicher Biotop wird aber zur Verdeutlichung beibehalten und um die wichtigen Vernetzungsachsen ergänzt.

Absatz 2: Ein wichtiges Mittel zum Schutz der Biotop sind ökologisch ausreichende Pufferzonen (Art. 14 Abs. 2 Bst. d NHV). In der Regel sind diese zwingend nötig, um den Schutz zu gewährleisten. Zum Teil ist die Ausscheidung von Pufferzonen in den Biotopverordnungen des Bundes gesetzlich vorgeschrieben. Es gibt verschiedene Typen von Puffern (Nährstoffpuffer, hydrologische und biologische Puffer), die nach unterschiedlichen Schutzmassnahmen verlangen. Pufferzonen sind somit entsprechend ihrer jeweiligen Zweckbestimmung und unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes möglichst differenziert mit geeigneten Pflegevorschriften und Nutzungsaufgaben zu belegen. Pufferzonen sind räumlich relevante Festlegungen, die wie die Biotop selbst grundeigentümerverbindlich fixiert werden müssen.

#### *Artikel 21*

Absatz 1 wird um den Begriff der Aufwertung ergänzt (vgl. vorne Erläuterungen zu Art. 3 Abs. 1 Bst. f).

Absatz 2: Was als ökologische Ausgleichsfläche gelten kann, wird präzisiert (vgl. vorne Ziff. 3.7) und insbesondere klargestellt, dass solche Flächen auch temporär angelegt werden können (z.B. Ruderalflächen, Feuchtmulden, Bestockungen).

Absatz 2a: Die möglichst naturnahe Bewirtschaftung und ökologisch wertvolle Gestaltung des öffentlichen Raums, aber auch von Bauwerken und Liegenschaften (Parzellen) im Eigentum der öffentlichen

<sup>22</sup> SR 312.0

Hand (beispielsweise Schulhausareale, Friedhöfe, Wälder und landwirtschaftliche Pachtbetriebe) hat Vorbildfunktion und soll daher angemessen berücksichtigt werden.

Absatz 2b: Die Gemeinden sind auch als Trägerinnen der Nutzungsplanung wichtige Akteurinnen zugunsten des ökologischen Ausgleichs. Eine stärkere Gewichtung der ökologischen Funktion des Siedlungsgrüns ist dringlich, nicht zuletzt auch aus klimatischen Gründen.

Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden aufgehoben und die Einzelheiten zum ökologischen Ausgleich in der Verordnung geregelt.

#### *Artikel 22 bis 26*

Diese Artikel werden aufgehoben. Darin wurden bisher die beitragsweise Förderung bestimmter Typen von schutzwürdigen Gebieten ausführlich geregelt, während eine solche für andere Lebensraumtypen fehlte. Neu werden nur noch die Grundsätze für Abgeltungen und Entschädigungen im Gesetz geregelt (Art. 9a und Art. 53 Abs. 1a), die Einzelheiten auf Verordnungsstufe.

#### *Artikel 27*

Absatz 2: Neu soll die ANF für Ausnahmen vom Beseitigungsverbot von Hecken und Feldgehölzen zuständig sein. Nach geltendem Recht ist dies der Regierungsstatthalter oder die Regierungsstatthalterin, der bzw. die aber regelmässig einen Fachbericht bei der ANF einholt, um sich die nötigen Fachkenntnisse zur Beurteilung der Qualität der betroffenen Objekte und des Eingriffs verfügbar zu machen. Deshalb sollen die Regierungsstatthalterämter auch von dieser letzten Zuständigkeit im Bereich Naturschutz entlastet werden (vgl. vorne Ziff. 3.5 sowie die Erläuterungen zu Art. 16 und Art. 41, wonach die Zuständigkeit für Ausnahmegewilligungen bei Gebieten und Objekten von lokaler Bedeutung an die Gemeinden übertragen wird). Mit der Änderung wird die Zuständigkeit für naturschutzrechtliche Ausnahmegewilligungen auf kantonaler Ebene bei der ANF konzentriert. Diese ist bereits heute zuständig für Ausnahmegewilligungen für die Beseitigung von Ufervegetation (Art. 22 Abs. 2 NHG).

#### *Artikel 31*

Absatz 1 wird um die Begriffe der Förderung und der Lebensräume ergänzt. Damit wird der Erkenntnis Rechnung getragen, dass geschützte und gefährdete Arten am besten dadurch gestärkt werden, indem Landschaften als ihr natürlicher Lebensraum erhalten und aufgewertet werden. Als Aufwertungsmassnahme können beispielsweise auch Schnittzeitpunkte festgelegt, bestimmte Flächen freigehalten (Entbuschen) oder Lebensraumelemente angelegt werden, wie (temporäre) Gewässer, Saumstrukturen oder Ast- und Holzhaufen. Absatz 3 wird um den Begriff der Fördermassnahmen ergänzt.

#### *Artikel 36 und 36a*

Nach Artikel 36 Absatz 3 gilt für die Änderung bestehender Schutzbeschlüsse sinngemäss das gleiche Verfahren wie für die Unterschutzstellung selbst. Neu wird das Verfahren für geringfügige Änderungen nach Artikel 36a vorbehalten.

Artikel 36a bildet die Grundlage, um bei geringfügigen Änderungen auf das Mitwirkungsverfahren und gegebenenfalls auch auf die öffentliche Auflage zu verzichten. Zuständig zum Beschluss über geringfügige Änderungen ist die ANF (vgl. vorne Ziff. 3.2).

#### *Artikel 41*

Absatz 3 wird insofern angepasst, als neu die Gemeinden für die Erteilung von Ausnahmen von kommunalen Schutzbeschlüssen zuständig sind (vgl. vorne Ziff. 3.5). Mit der – bereits bisher geltenden – sinn gemässen Anwendung der Vorschriften über das Baubewilligungsverfahren wird insbesondere klargestellt, dass entsprechende Gesuche zu publizieren sind. Dadurch bleibt das Beschwerderecht (bzw. die Einsprachemöglichkeit als Voraussetzung dafür) Dritter, von Naturschutzorganisationen und gegebenenfalls von Behörden gewährleistet (s. Art. 61 NSchG, Art. 35 ff. und Art. 40 ff. BauG).

### *Artikel 51*

Die Formulierung wird an die aktuellen Finanzierungsbedingungen angepasst. Heute werden die Aufgaben des Kantons zu einem erheblichen Anteil vom Bund mitfinanziert. Auch gibt es immer wieder Drittmittelbeiträge.

### *Artikel 52*

Absatz 1 wird um den Begriff der Aufwertung ergänzt (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. f E-NSchG).

Absatz 2: Der zweite Satzteil wird gestrichen, da heute für den prozentualen Anteil des Kantons die Höhe der Beiträge des Bundes sowie potenzielle Drittfinanzierungen massgebend sind.

Absatz 3 wird neu eingefügt und bildet die rechtliche Grundlage dafür, dass der Kanton den Gemeinden Beiträge an die Erarbeitung fachlich fundierter Inventare nach dem neuen Artikel 5a Absatz 2 leisten kann.

### *Artikel 53*

Die Ergänzung «im Rahmen kantonaler Projekte» wurde mit der Revision des KLwG im Jahr 2011 als indirekte Änderung in die Marginalie und in Absatz 1 eingefügt. Gemäss Vortrag vom 6. Juli 2011 handelte es sich «um eine redaktionelle Verbesserung, mit welcher klargestellt werden soll, dass die Abgeltungen und Entschädigungen – wie bereits bisher – im Rahmen kantonaler Projekte erfolgen, im Gegensatz zu den Projekten von Gemeinden und Dritten nach Artikel 52 NSchG». In der Praxis gibt es allerdings Unsicherheiten, was unter «kantonalen Projekten» zu verstehen ist. Daher soll die Ergänzung wieder gestrichen werden und stattdessen in der Marginalie klargestellt werden, dass es um Abgeltungen und Entschädigungen geht, die der Kanton leistet.

Der neue Absatz 1a enthält die wichtigsten Bemessungsgrundsätze für die Festlegung einer angemessenen Abgeltung nach Absatz 1. Diese Grundsätze waren bislang in Artikel 24 Absatz 1 NSchG enthalten, ihre Geltung beschränkte sich jedoch auf Trockenstandorte, Feuchtgebiete und artenreiche Fettwiesen nach Artikel 22 NSchG. Es wird festgehalten, dass diese Grundsätze für sämtliche Biotoptypen gelten, wie es in der Praxis bereits der Fall ist. Die Beitragssätze legt wie bisher der Regierungsrat auf Verordnungsstufe fest. Soweit nötig, differenziert er dabei nach Biotoptypen.

Absatz 4 wird an die aktuelle Terminologie gemäss Finanzhaushaltsgesetz vom 15. Juni 2022 (FHG<sup>23</sup>) und Staatsbeitragsgesetz vom 16. September 1992 (StBG<sup>24</sup>) angepasst.

Absatz 5 wird aufgehoben. Bei den landwirtschaftlichen Direktzahlungen des Bundes gibt es keine solche Bestimmung. Da die beiden Abgeltungsarten jedoch eng verknüpft sind, sollen sie auch gleich gehandhabt werden.

### *Artikel 56*

Durch die Ergänzung wird klargestellt, dass Staatsbeiträge und Entschädigungen des Kantons auch gekürzt oder verweigert werden können, wenn Auflagen oder Bedingungen, unter denen sie gewährt wurden, nicht eingehalten werden. Im Übrigen ist das StBG anwendbar. Die Änderung wird zum Anlass genommen, den veralteten Begriff «Staatsleistungen» durch «Staatsbeiträge und Entschädigungen» zu ersetzen.

### *Artikel 57*

Buchstabe e von Absatz 1 wird geringfügig angepasst, um den heutigen Anforderungen an das strafrechtliche Legalitätsprinzip zu genügen. Der Vorbehalt von Absatz 3 gibt wider, dass für leichtere Verstösse gegen Naturschutzvorschriften neu das Ordnungsbussenverfahren zur Anwendung kommt.

<sup>23</sup> BSG 620.0

<sup>24</sup> BSG 641.1

Die bisherige Regelung in Absatz 3, wonach in besonders leichten Fällen von Strafe Umgang genommen werden kann, ist entbehrlich, da diesbezüglich heute Artikel 52 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB<sup>25</sup>) zur Anwendung kommt.

#### *Artikel 60 und Artikel 60a*

Absatz 1: Der Text «von Beiträgen nach Artikel 22 ff.» wird gestrichen, da die entsprechenden Artikel aufgehoben werden.

### **7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen**

Gemäss kantonalem Richtplan, Hauptziel E (Natur und Landschaft schonen), Unterziel E2 (Erhalt und Förderung der Biodiversität, Biotop- und Artenschutz), ist die fehlende grundeigentümergebundene Sicherung eine der grössten Herausforderungen beim Vollzug der Bundesinventare. Diesem Manko soll mit der Änderung des NSchG begegnet werden.

Die Ziele und Massnahmen des kantonalen Richtplans bilden zusammen mit dem Biodiversitätskonzept des Kantons die Grundlage des Sachplans Biodiversität. Gemäss diesem erfolgt der Vollzug der gesetzlichen Vorgaben von Bund und Kanton im Bereich Biodiversität immer noch stark verzögert und teilweise ungenügend (Sachplan Biodiversität, Ziff. 4.1.2, Stand des Vollzugs). So sind die gesetzlichen Fristen zur grundeigentümergebundenen Umsetzung der Bundesinventare mit einer Ausnahme abgelaufen. Diese Aufgabe soll nun prioritär angegangen werden.

### **8. Finanzielle Auswirkungen**

Mit Artikel 52 Absatz 3 stellt der Kanton den Gemeinden in Aussicht, Beiträge im Umfang von maximal 50 Prozent der anrechenbaren Kosten an die fachlich qualifizierte Inventarisierung der schutzwürdigen Gebiete und Objekte von lokaler Bedeutung zu leisten. Diese Kosten fallen pro Gemeinde einmalig an, nach Inkrafttreten der vorliegenden Änderung im Zeitraum von 15 bis 20 Jahren (abhängig vom jeweiligen Revisionsintervall der Ortsplanungen). Für die Erarbeitung eines neuen Inventars oder die Überarbeitung eines bestehenden Inventars ist mit Kosten von 20'000 bis 40'000 Franken zu rechnen. Grob geschätzt dürften daher innerhalb des genannten Zeitraums von 15 bis 20 Jahren für die 335 Gemeinden des Kantons Kosten von insgesamt 10 Mio. Franken entstehen, die zur Hälfte vom Kanton übernommen werden. Dies führt zu jährlichen Kosten für den Kanton von rund 250'000 Franken bis 350'000 Franken. Davon kann die Hälfte im Rahmen der nächsten NFA-Programmvereinbarungen jeweils refinanziert werden. So verbleiben jährlich maximal 175'000 Franken beim Kanton Bern. Sodann wird bei der ANF eine 50-Prozent-Stelle benötigt, die mit Kosten von rund 50 000 Franken (Wissenschaftliche Mitarbeit, GK 21) pro Jahr verbunden ist (vgl. sogleich Ziff. 9). Im Rahmen des laufenden Finanzplanungsprozesses für das Budget 2025 / Aufgaben-/Finanzplan 2026-2028 wird geprüft, inwieweit für die entsprechenden Aufwände (Inventarisierung, neue Stelle) Mittel in der Finanzplanung ab 2027 aufzunehmen sind oder ob eine Kompensation erfolgen kann.

Demgegenüber wird der kantonale Haushalt längerfristig dadurch entlastet, dass der Bund dem Kanton im Rahmen der Programmvereinbarung Naturschutz für die zielgerechte Pflege von Biotopflächen mit grundeigentümergebundenen Schutzbestimmungen höhere Beiträge ausrichtet. Je weiter die grundeigentümergebundene Sicherung solcher Gebiete fortschreitet, desto höher wird diese Entlastung, was bei vollständiger Umsetzung bis zu 0.5 Mio. Franken jährlich ausmacht. Für die Verringerung des Voll-

<sup>25</sup> SR 311.0

zugsdefizits betreffend Flachmoore sowie Trockenwiesen und -weiden von nationaler und regionaler Bedeutung wurde im Mai 2024 bereits eine auf vier Jahre befristete 80-Prozent-Stelle in der ANF bewilligt. Ob die vier Jahre ausreichen, ist zurzeit schwierig abzuschätzen, da dies massgeblich von externen Faktoren abhängt (u.a. Anzahl und Dauer von Einsprache- und Beschwerdeverfahren). Die Unterschutzstellungsaufwände inkl. Personalkosten können zu rund 50 Prozent über die NFA-Programmvereinbarung mit dem Bund refinanziert werden. Zusätzliche personelle Ressourcen wären auch nach der abgeschlossenen Unterschutzstellung zwar hilfreich, lassen sich aber durch eine klare Priorisierung und Etappierung der Umsetzung vermeiden. So lassen sich diese Aufgaben auch innerhalb des bestehenden Abteilungsbudgets und der entsprechenden Ko-Finanzierung durch den Bund realisieren (vorbehalten bleiben weitere Budgetkürzungen). Die entsprechenden Aufwände wurden in das Budget 2025 und in die Finanzplanung ab 2026 aufgenommen.

## **9. Personelle und organisatorische Auswirkungen**

Bei der ANF soll – wie erwähnt – eine Stelle im Umfang von 50 Prozent geschaffen werden für die Unterstützung der Gemeinden bei der fachlich qualifizierten Inventarisierung der Objekte von lokaler Bedeutung sowie für die Bearbeitung entsprechender Beitragsgesuche der Gemeinden. Im Übrigen erfordern die Änderungen keine zusätzlichen Stellen oder organisatorische Anpassungen beim Kanton. Die Verschiebung der Bewilligungskompetenz vom Regierungsstatthalteramt zur ANF (Art. 27 E-NSchG) hat keine personellen oder organisatorischen Auswirkungen. Dies deshalb, weil die ANF bei diesen Bewilligungsverfahren bereits bisher mit der fachlichen Beratung der Regierungsstatthalterämter, dem Verfassen von Fachberichten zuhanden dieser Ämter und anderer (Bau-)Bewilligungsbehörden sowie Begutachtungen vor Ort stark befasst war. Die Übernahme der tatsächlichen Verfügungskompetenz im Heckschutz hat demnach keinen entscheidenden Mehraufwand für die ANF zur Folge und führt auch zu keiner wesentlichen Entlastung der Regierungsstatthalterämter. Wie in Ziffer 8 ausgeführt, sind die benötigten Mittel in der Finanzplanung ab 2027 enthalten.

## **10. Auswirkungen auf die Gemeinden**

Für die Erstinventarisierung bzw. die Überarbeitung eines bestehenden Inventars der schutzwürdigen Objekte und Gebiete von lokaler Bedeutung ist davon auszugehen, dass die Gemeinden ein externes Büro beauftragen, da nur wenige intern über die nötigen Fachkenntnisse verfügen dürften. Dies wird je nach Grösse und räumlichen Voraussetzungen der Gemeinde voraussichtlich zu Kosten von rund 20'000 bis 40'000 Franken führen, wobei sich der Kanton mittels NFA-Beiträgen an der Erstellung der fachlich fundierten Inventare bis zur Hälfte beteiligt. Diese Kosten fallen einmalig an. Die spätere Aktualisierung solcher Inventare im Rahmen der üblichen Planungsintervalle ist wesentlich einfacher und kostengünstiger. Bezüglich der planungsrechtlichen Sicherung wird der Aufwand für die Gebiete und Objekte von lokaler Bedeutung im Verhältnis zu den übrigen Kosten für die gesamte Nutzungsplanung sehr gering ausfallen. Sodann besteht auch die Möglichkeit, dass die Gemeinden schutzwürdige Gebiete und Objekte mit kommunalen Bewirtschaftungsplänen unterhalten. Nicht zu vergessen ist zudem, dass über das kommunale Inventar auch Bundesgelder (NFA) an den Unterhalt aktiviert werden können.

Mit der Übertragung der Kompetenz zur Erteilung von Ausnahmegewilligung bei kommunalen Schutzbeschlüssen erhalten die Gemeinden formell eine neue Aufgabe, die je nach Grösse der Gemeinde und Anzahl Schutzobjekte zusätzliche personelle Ressourcen erfordern kann. Hier ist allerdings darauf hinzuweisen, dass sich die Gemeinden bereits bisher inhaltlich mit den Ausnahmegesuchen zu befassen und eine Stellungnahme an das zuständige Regierungsstatthalteramt abzugeben hatten. Künftig werden sie stattdessen entweder selbst eine Verfügung oder einen Amtsbericht (in koordinierten Bewilligungsverfahren)

ren) verfassen. Relativiert wird der Mehraufwand weiter dadurch, dass die Gemeinden aufgrund der fundierteren Naturschutzinventare einen besseren Überblick über die Naturwerte in ihrem Gebiet und somit zuverlässige Grundlagen für die zu treffenden Interessenabwägungen haben werden.

## **11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Die Beurteilung anhand der Regulierungscheckliste hat ergeben, dass die Vorlage keine relevanten Auswirkungen auf die administrative oder finanzielle Belastung von Unternehmen hat. Die Umsetzung der eidgenössischen und kantonalen Naturschutzgesetzgebung löst jedoch bereits heute Beitragszahlungen an die Berner Landwirtschaft in der Grössenordnung von jährlich sechs Millionen Franken aus. Hinzu kommen Aufträge an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) für Tiefbauarbeiten, Fahrzeug- und Maschinenunterhalt sowie verschiedene Projekte im Umfang von jährlich durchschnittlich zwei Millionen Franken.

Schwierig zu beziffern ist der volkswirtschaftliche Nutzen in den Bereichen Tourismus, Freizeit und Gesundheit. Es gibt Studien, welche die Attraktivität für Erholungssuchende und die positive Wirkung natürlicher und naturnaher Lebensräume nachweisen und diese Ökosystemleistungen monetarisieren. Die für die Schweiz errechneten Beträge liegen im Bereich von mehreren Millionen.

## **12. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

*Wird nach der Vernehmlassung verfasst.*

## **13. Antrag**

Beilagen  
– Synopse