



Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

Grossratsbeschluss zur Revision der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (VNH)

1. Ausgangslage

Die Einführung der neuen Agrarpolitik (AP 2014-2017) bzw. die Anpassung der Direktzahlungsverordnung haben auch Auswirkung auf die Gesetzgebung im Bereich Natur- und Landschaftsschutz. So kam es aufgrund der neuen Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 (Direktzahlungsverordnung, DZV, SR 910.13) zu einer Änderung von Art. 19 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 (NHV, SR 451.1), nach der die Abgeltungen für den Schutz und den Unterhalt von Biotopen um die Beiträge zu kürzen sind, die für die gleichen ökologischen Leistungen nach der DZV gewährt werden. Diese Neuerung ist auch für die Beiträge des Kantons an die Bewirtschafter zu berücksichtigen und bedingt daher die Revision der in der geltenden Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 13. März 1989 (VNH, GS 450.010) festgeschriebenen Bestimmungen für Naturschutzbeiträge.

Seit Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs (NFA) werden die Bundesbeiträge im Bereich Natur- und Landschaftsschutz durch Programmvereinbarungen über eine Vierjahresperiode geregelt. Während den Verhandlungen zur Programmperiode 2016-2019 wurde vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) gefordert, dass keine Doppelzahlungen für bereits über die Direktzahlungsverordnung abgegoltene Leistungen ausgerichtet werden. Im Rahmen der Programmvereinbarungen können nur spezifische Zusatzleistungen gemäss dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) finanziert werden. Aufgrund der zurzeit gültigen VNH werden Beiträge pro Fläche für den Unterhalt, zum Teil ohne spezifische Auflagen, an den Bewirtschafter bezahlt. Der Grundeigentümer erhält bisher einen Flächenbeitrag als Entschädigung für den Grundbucheintrag. Dieser Grundbucheintrag wird vom Bund nicht als Zusatzleistung gemäss NHG akzeptiert, da der Schutz bereits über die Zonenplanung und somit auch ohne Grundbucheintrag gesichert ist.

Für das Jahr 2016 müssen die Beiträge an die Grundeigentümer aufgrund der laufenden Verträge vollständig vom Kanton übernommen werden, weil der Bund seinen Beitrag im Rahmen der Programmvereinbarung nicht mehr leistet. Ohne Bundesbeteiligung kann der Kanton diese Eigentümerbeiträge nicht übernehmen, weshalb eine Revision der VNH notwendig wird. Um eine Beteiligung des Bundes an den Beiträgen für die Bewirtschafter weiterhin zu erhalten, müssen diese an spezifische Zusatzleistungen geknüpft werden. Dies muss in der VNH neu geregelt werden.

Zu Beginn der Arbeiten an der Revision wurden die Fachkommission Heimatschutz und die Fachkommission Denkmalpflege eingeladen, Änderungsvorschläge für VNH-Artikel, die diese zwei Fachkommissionen betreffen, einzureichen. Beide Fachkommissionen sehen grossen Handlungsbedarf, was Änderungen an der VNH betrifft. Die zahlreichen Änderungsvorschläge der beiden Fachkommissionen konnten jedoch nicht in die vorliegende Revision miteinbezogen werden, da die revidierte Verordnung bis zum 1. Januar 2017 in Kraft sein muss. Wäre die revidierte Verordnung dann nicht anwendbar, müssten die Beiträge an die Grundeigentümer auch im Jahr 2017 vollständig vom Kanton bezahlt werden. Deshalb beschränkt sich die vorliegende

Revision auf Bestimmungen, die den Fachbereich der Fachstelle Natur- und Landschaftsschutz betreffen. Eine Gesamtrevision in naher Zukunft würden die beiden Fachkommissionen und die Fachstelle begrüßen.

Bei der Überarbeitung der VNH ist die Fachstelle für Natur und Landschaftsschutz auf Bestimmungen gestossen, die dringend geändert werden müssen, aber nicht in direktem Zusammenhang mit der Änderung der DZV und den neuen Anforderungen an die Vereinbarungen zu NHG Beiträgen stehen. Weshalb diese Änderungen notwendig sind, wird in den Bemerkungen zu den geänderten Bestimmungen erläutert.

2. Geänderte Bestimmungen

Art. 2 Abs. 2

Vereinbarungen werden nicht mehr mit dem Grundeigentümer und dem Bewirtschafter, sondern in der Regel nur noch mit dem Bewirtschafter getroffen. Der Grundbucheintrag ist für den Schutz der Naturschutzgebiete und Einzelobjekte nicht mehr erforderlich, da er über die Nutzungsplanung und die Schutzverordnung sowie die Pflegeverträge ausreichend gesichert ist. Neu werden Vereinbarung mit Grundeigentümern noch abgeschlossen, wenn sie die Flächen selbst bewirtschaften. Sonst sind sie nur noch in Ausnahmefällen möglich und nur über einmalige, besondere Massnahmen an Naturschutzobjekten und in Naturschutzflächen. Solche Massnahmen sind z.B. das Entbuschen, Zäunen oder die Pflege eines Gewässers.

Art. 9

Die in den Absätzen 2 bis 4 der bestehenden Verordnung enthaltenen Begriffsdefinitionen sind unklar und teilweise heute falsch. Neu werden allgemein verständliche Beispiele in Abs. 1 aufgeführt.

In der bestehenden Verordnung wurden Pufferzonen erwähnt (Art. 11 und Anhang II). Es war aber nicht klar, wie und weshalb sie auszuscheiden sind. Neu werden Pufferzonen in Art. 9 Abs. 2 festgeschrieben.

Art. 10 Abs. 2

Dass Hochmoore nicht beweidet werden dürfen, wird neu in Art. 11 Abs. 3 geregelt. Bisher war der Weidgang in den übrigen Naturschutzzonen gestattet. Es gibt aber Flächen in Naturschutzzonen, die nicht beweidet, sondern gemäht oder gar nicht bewirtschaftet werden sollten. Die generelle Erlaubnis, alle Naturschutzflächen mit Ausnahme der Hochmoore zu beweiden, wird daher aufgehoben.

Art. 11

Neu werden in diesem Artikel Bestimmungen zu besonderen Bewirtschaftungsauflagen zusammengefasst.

Die Bestimmung in Abs. 2 war in der aktuellen VNH in Art. 13 geregelt. Neu sollen die Gebiete in Naturschutzzonen in der Regel nicht mehr gemäht, sondern bewirtschaftet werden. Mit dieser Formulierung können alle in Naturschutzzonen notwendigen Bewirtschaftungsformen vereinbart werden.

Das Verbot des Beweidens von Hochmooren war bisher in Art. 10 Abs. 2 festgeschrieben.

Abs. 4 schafft die Möglichkeit, Vereinbarungen mit dem Bewirtschafter zu treffen, die von den ordentlichen Bewirtschaftungsauflagen vom Art. 11 abweichen. Damit können ausserordentliche Massnahmen getroffen werden, die für ein spezifisches Schutzziel notwendig sind.

Art. 12

Das Ausbringen von Düngemitteln ist in allen Naturschutzzonen grundsätzlich verboten. Das war bisher für Feuchtgebiete (vgl. Randtitel) in Art. 11 Abs. 1 lit. b und für Trockengebiete in Art. 12 geregelt. Durch die Änderung des Randtitels von Art. 11 gilt nun das Düngeverbot in Art. 11 Abs. 1 lit. b grundsätzlich für alle Naturschutzzonen.

Falls es das Schutzziel einer Magerwiese erfordern sollte, dass ein einmaliges Anlegen von Mist gestattet wird, so ist das gemäss Art. 11 Abs. 4 möglich. In der Verordnung wird nicht mehr festgeschrieben, dass als Dünger nur Rindermist in Frage kommt.

Art. 13

Diese Bestimmungen werden in Art. 11 neu und klarer geregelt. Zudem werden im bestehenden Artikel unpassende Begriffe verwendet.

Art. 14

Mit der neuen Formulierung können weitere Massnahmen auch zur Förderung und nicht nur zum Erhalt der Naturschutzzone vereinbart werden.

Art. 15

Die in Abs. 1 erwähnte Gesetzgebung über die Wasserbaupolizei ist nicht mehr gültig.

Die Uferdefinition im bisherigen Abs. 2 ist nicht mehr aktuell; die Definition bildet neu nicht mehr Gegenstand der VNH.

Art. 16 Abs. 1

Der bisherige Absatz 1 enthielt eine Wiederholung von Verboten, die bereits aufgrund übergeordneter Bestimmungen, nämlich der eidgenössischen Chemikalien-Risikoreduktionsverordnung, zu beachten waren, und die deshalb überflüssig ist.

Art. 17

Durch die Änderung dieses Artikels können Artenförderprogramme und Aktionspläne durch den Kanton unterstützt werden. Solche Programme und Aktionspläne werden im Rahmen der Programmvereinbarung zur Hälfte vom Bund finanziert.

Art. 18

Nach Art. 19 kann die Standeskommission einzelne Regionen oder Gebiete zu Schutzgebieten erklären. Der bisherige Art. 18 kann daher ersatzlos gestrichen werden.

Art. 21

Mit der bisherigen Formulierung ist nicht klar, dass nicht nur die von der Standeskommission aufgelisteten Pflanzen und Tiere geschützt sind, sondern dass die Auflistung lediglich eine Ergänzung der vom Bund bestimmten gesamtschweizerisch geschützten Pflanzen und Tiere darstellt.

Rechtstechnisch ungünstig ist die bisherige Regelung, dass die VNH einen Anhang enthält, der nicht vom Verordnungsgeber selbst, dem Grossen Rat erlassen wird, sondern von der Standeskommission. Daher regelt der Grosse Rat neu selbst, welche Pflanzen und Tiere zusätzlich zu den bereits bundesweit geschützten Pflanzen und Tiere im Kanton Appenzell I.Rh. unter Schutz stehen (Art. 21 Abs. 1 und Anhang). Was bundesweit geschützt ist, bestimmt sich nach Anhang 2 und 3 zur eidgenössischen Verordnung über den Natur- und Heimatschutz. Auf eine Wiederholung dieser bundesweit geschützten Arten wird daher im Anhang neu verzichtet. Der Schutz-

umfang für die kantonal geschützten Arten wird jenem der bundesweit geschützten Arten angeglichen (Art. 21. Abs. 2).

In Abs. 2 wird neu auf übergeordnetes Recht verwiesen. Damit ist klar geregelt, was der Schutz von Arten alles beinhaltet. Der bisherige Abs. 1 vom Art. 22 und der bisherige Abs. 1 vom Art. 23 können deshalb aus der Verordnung gestrichen werden.

Der Abs. 3 wurde vereinfacht. Es ist nicht wichtig, dass zwischen der Bevölkerung und den Touristen unterschieden wird. Wichtig ist, dass die Arten in geeigneter Weise bekannt gemacht werden.

Art. 22

Mit der revidierten Form werden die ungleichen Bestimmungen, für Bewilligungen zum Umgang mit geschützten Pflanzen und Tieren, vereinheitlicht. Mit der revidierten Fassung wird die Kompetenz zum Erteilen von Ausnahmegewilligungen bei geschützten Pflanzen von der Ständekommission an die Fachstelle für Natur- und Landschaftsschutz delegiert. Die Fachstelle war bisher bereits für Bewilligungen bezüglich geschützter Tiere zuständig. Solche Bewilligungen können zu wissenschaftlichen, zu Schul- oder zu Heilzwecken erteilt werden, beispielsweise für die Überwachung von Tierbeständen mittels Lebendfallen oder das vorübergehende Fangen von Tieren zu Anschauungszwecken. Weiterhin vorbehalten bleibt die Gesetzgebung über die Jagd und Fischerei.

In Abs. 1 war bis anhin geregelt, welche Handlungen im Zusammenhang mit geschützten Arten untersagt sind. Neu wird in Art. 21 Abs. 2 auf die Bundesgesetzgebung verwiesen. Somit gelten für geschützte Arten die Bestimmungen von Art. 20 Abs. 1 NHG.

Art. 23

Der erste Absatz der bisherigen Verordnung wird neu mit dem Verweis auf die Bundesgesetzgebung in Art. 21 Abs. 2 abgedeckt. Die Bestimmung aus dem zweiten Absatz steht neu sinngemäss im Anhang zur VNH, Ziff. 2 lit. b, weshalb der ganze Artikel 23 gestrichen werden kann.

Art. 25 Abs. 3

Es ist schwierig zu definieren wann ein Pilz ausgewachsen ist. Noch schwieriger ist eine Kontrolle dieser Bestimmung.

Art. 27

Der erste Absatz dieses Artikels wird ersetzt durch den Verweis auf übergeordnetes Recht in Art. 21 Abs. 2.

Die Absätze 2 bis 5 werden durch Art. 22 ersetzt. Die alte Formulierung wonach Lehrern an öffentlichen Schulen, Fachstudenten der Biologie, öffentlichen Naturmuseen und zu wissenschaftlichen Zwecken Bewilligungen für den Fang von geschützten Tieren erteilt werden kann, grenzte den Kreis auf bestimmte Personen ein. Neu können solche Bewilligungen zu wissenschaftlichen, zu Schul- oder Heilzwecken erteilt werden, was den möglicherweise betroffenen Personenkreis erweitert.

Art. 28

Die Möglichkeit zur Beschlagnahmung widerrechtlich gesammelter Pflanzen, Pilze sowie widerrechtlich gefangener Tiere wird neu in Art. 39b geregelt, wo die polizeilichen Befugnisse neu in einem Artikel zusammengefasst werden.

Art. 34

Die alte Formulierung von Abs. 1 bezog sich nur auf Nutzungspläne der Bezirke. Nutzungspläne werden jedoch auch von der Feuerschaugemeinde erlassen.

Die Regelung zu den Aufsichtsorganen im alten Abs. 3 ist sinngemäss im neuen Art. 39b beschrieben. Dadurch sind die polizeilichen Befugnisse neu in einem Artikel zusammengefasst.

Art. 35

Die Beiträge wurden bis anhin und werden auch weiterhin vom Kanton überwiesen. Der Kanton war und bleibt aber kein Vertragspartner. Der Vertrag über Bewirtschaftungsvereinbarungen wurde und wird von der kantonalen Fachstelle ausgearbeitet, unterschrieben wurden und werden die Verträge vom betreffenden Bezirk. Mit der neuen Formulierung in Abs.1 wird präzisiert, dass es sich um Vereinbarungen über den Natur- und Landschaftsschutz handelt. Die Fachstelle wird befähigt Vorgaben zu den Vereinbarungen zu machen. Die Feuerschaukommission ist nie Vertragspartei.

Der Bezirksrat kontrollierte bereits bisher die Einhaltung der Vereinbarungen. Mit dem neuen Abs. 2 wird die Kontrollfunktion der Bezirke in der Verordnung festgehalten. In Art. 41bis wurden die Bezirke bereits in der bestehenden Verordnung zur Kontrolle verpflichtet.

Art. 39

Mit dem neuen Abs. 2 wird in der Verordnung die, für den Vollzug der Vorschriften über den Natur- und Landschaftsschutz, zuständige Stelle bezeichnet.

Art. 39a

Die Möglichkeit der Standeskommission, im Einvernehmen mit den Bezirken freiwillige Naturschutzaufseher einsetzen zu können, war bisher in Art. 34 geregelt.

Art. 39b

Die Regelung zu den Aufsichtsorganen in Abs. 1 war sinngemäss bereits in Art. 34 festgehalten. Im neuen Art. 39b sind die polizeilichen Befugnisse in einem Artikel zusammengefasst.

Mit dem Abs. 2 werden die Befugnisse der Aufsichtsorgane zu Kontrollzwecken geregelt. Das Durchsuchen von Fahrzeugen und Taschen ist insbesondere notwendig, um das Sammeln von geschützten Pflanzen und Pilzen und das Gefangennehmen oder Töten von geschützten Tieren nachweisen zu können, wenn der Täter nicht auf frischer Tat erappt wurde.

Bisher war es nicht möglich, widerrechtlich gesammelte oder feilgebotene Pflanzen oder Pilze und widerrechtlich gefangene oder feilgebotene Tiere zu beschlagnahmen. Neu wird diese Möglichkeit in Abs. 3 geschaffen.

Die in Abs. 4 beschriebene Ausweispflicht der Aufsichtsorgane war bisher in Art. 34 Abs. 3 geregelt.

Art. 41

Neu werden Naturschutzbeiträge gemäss Abs. 1 nicht mehr für die Unterschutzstellung, sondern nur noch für das Einhalten von Bewirtschaftungsauflagen und Pflegemassnahmen in Naturschutz- und Pufferzonen geleistet.

Gemäss Art. 41 Abs. 1 lit. a) können nur Beiträge vereinbart und ausgerichtet werden, wenn eine Leistung erbracht wird. Das reine Dulden einer Naturschutz- oder Pufferzone gilt nicht als Mehrleistung. Dass eine Leistung oder Nutzungseinschränkung notwendig für eine Beitragszah-

lung ist, wird im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) in Art. 18c Abs. 2 geregelt. „Grundeigentümer oder Bewirtschafter haben Anspruch auf angemessene Abgeltung, wenn sie im Interesse des Schutzzieles die bisherige Nutzung einschränken oder eine Leistung ohne entsprechenden wirtschaftlichen Ertrag erbringen.“

Nach Art. 41 Abs. 1 lit. b) werden Beiträge für das Bewirtschaften von Natur- oder Pufferzonen nur bezahlt, wenn eine Vereinbarung vorliegt. Damit wird sichergestellt, dass Beiträge nur für eine korrekte Bewirtschaftung der betreffenden Flächen ausbezahlt werden.

Mit Art. 41 Abs. 1 lit. c) soll verhindert werden, dass keine missbräuchlichen Pachtzinse bezahlt werden müssen. Dass der zwischen den Vertragsparteien vereinbarte Pachtzins den amtlich berechneten Höchstpachtzins nicht übersteigen darf, verlangte bereits der bisherige Art. 41bis. Neu ist, dass das Schatzungsamt dem Land- und Forstwirtschaftsdepartement zur Überprüfung das Protokoll der amtlichen Schätzung des Pachtobjekts zur Verfügung stellt. Die Überprüfung des Pachtzinses wird mit dem neuen Artikel vereinfacht.

Art. 41 Abs. 1 lit. d) stellt klar, dass Beiträge erst ausbezahlt werden, wenn der Bezirk überprüft und festgestellt hat, dass die Bewirtschaftung nach den getroffenen Vereinbarungen erfolgt ist.

Bisher wurden die Beitragshöhen als Anhang zu dieser Verordnung vom Grossen Rat erlassen. Der revidierte Art. 41 Abs. 2 überträgt der Standeskommission die Zuständigkeit für den Erlass von Vorschriften über:

- die Beitragsansätze
- die Kürzungen bei Verletzungen einer Vereinbarung
- die Dauer, Kündigung und Verlängerung einer Vereinbarung

Damit wird sichergestellt, dass die Beiträge an die oft ändernden Rahmenbedingungen (z.B. DZV), angepasst werden können. Der Grosse Rat legt in Art. 41 Abs. 3 den Rahmen fest, in dem sich die Beiträge bewegen dürfen. Mit diesem Absatz wird verhindert, dass die Standeskommission beliebige Beiträge erlassen kann. Der höchste Flächenbeitrag soll 15 Franken betragen. Dieser Betrag orientiert sich am Biodiversitätsbeitrag, der gemäss DZV für extensiv genutzte Wiesen mit Qualität in den Bergzonen I und II bezahlt wird. Eine Abgeltung in dieser Höhe ist für Massnahmen in Pufferzonen und Ausmagerungsflächen vorgesehen. Pufferzonen sind Flächen, die an Naturschutzzonen angrenzen und in denen nicht gedüngt und keine Pflanzenschutzmittel eingesetzt werden dürfen. Ausmagerungsflächen sind Mähwiesen, die die Naturschutzqualität nicht erreichen und deren Bewirtschaftung Vorgaben unterliegt. Meist erreichen Pufferzonen und Ausmagerungsflächen die Qualitätsstufe II nach der DZV nicht. Da keine intensive Bewirtschaftung möglich ist, führt die Bewirtschaftung von Pufferzonen und Ausmagerungsflächen zu Ertragsausfällen, die abgegolten werden sollen. Der relativ hohe Beitrag soll den Anreiz, Pufferzonen und Ausmagerungsflächen zu schaffen, erhöhen.

Nach dem noch zu erlassenden Standeskommissionsbeschluss sollen neue Vereinbarungen über Abgeltungen nach Zeitaufwand getroffen werden können und zwar beschränkt auf einmalige Massnahmen, wie das Entbuschen oder die Pflege von Gewässern. Um auch in Zukunft einen zeitgemässen Stundenansatz bezahlen zu können, soll sich die Standeskommission bei der Festlegung der Stundenansätze an den Vorgaben der jährlich publizierten Tarife der Forschungsanstalt Agroscope (ART-Tarife) orientieren.

Art. 41bis

Die Regelungen des bisherigen Art. 41bis sind neu in Art. 41 enthalten.

Art 47

Mit diesem Artikel wird geregelt, dass die bestehenden Verträge höchstens bis zum Inkrafttreten der revidierten Verordnung gelten. Ist die Verordnung in Kraft, sind die bestehenden Verträge nicht mehr anwendbar.

Anhang

Alle im bisherigen Anhang I aufgelisteten Tierarten stehen unter eidgenössischem Schutz. Es ist nicht notwendig, diese im Anhang zur kantonalen Verordnung noch einmal aufzulisten.

Im neuen Anhang verweist Ziff 1 lit. a) auf Anhang 4 der eidgenössischen Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV). Dort werden Tierarten aufgelistet, die durch die Kantone angemessen zu schützen sind. Mit der neuen Formulierung wird festgehalten, dass diese Tierarten demselben Schutz unterstehen, der für die durch die Bundesgesetzgebung gesamtschweizerisch geschützten Arten gilt. In Ziff. 1 lit. b) wird auf die kantonale Verordnung zum Jagdgesetz verwiesen. Diese Verordnung schützt Birkhahn, Ringeltaube, Schneehase und Schneehuhn.

In Ziff. 2 lit. a) wird auf die im Anhang 4 der NHV aufgelisteten Pflanzenarten hingewiesen. Diese kantonal angemessen zu schützenden Arten werden unter den Schutz gestellt, der für die durch die Bundesgesetzgebung gesamtschweizerisch geschützten Pflanzen gilt. In Ziff. 2 lit. b) werden dieselben Pflanzenarten aufgeführt, die bereits durch die Liste im alten Anhang I unter Schutz standen.

Weiter listet Ziff. 3 teilweise geschützte Pflanzen auf, die bereits bisher demselben Schutzstatus unterlagen. In der bisherigen Verordnung wurde dieser Schutzstatus nicht im Anhang, sondern in Art. 23 Abs. 2 erläutert. Zur besseren Übersicht stehen diese Erläuterungen neu direkt bei der betreffenden Pflanzenliste im Anhang.

Anhang II alt

Der Anhang II wird aus der neuen Verordnung gestrichen. Der neue Art. 41 Abs. 2 überträgt die Zuständigkeit für den Erlass von Vorschriften über die Beitragsansätze an die Standeskommission.

3. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Grossratsbeschlusses zur Revision der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (VNH) einzutreten und diesen auf den 1. Januar 2017 in Kraft zu setzen.

Appenzell, 24. Mai 2016

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig