



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an
franziska.humair@bafu.admin.ch

Appenzell, 8. Juli 2021

Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 31. März 2021 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) als indirekter Gegenvorschlag zur Biodiversitätsinitiative zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Wie auch der Bundesrat ist sie der Meinung, dass die Biodiversitätsinitiative zu weit geht.

Die Initiative fordert unter anderem, dass auf Schutzobjekten nicht nur innerhalb des im jeweiligen Inventar festgelegten Perimeters, sondern auch ausserhalb desselben Rücksicht genommen wird. Dies widerspricht fundamental den zugrundeliegenden Annahmen der jeweiligen Inventare und würde in der Praxis zu unmöglichen Abgrenzungsfragen führen. Die Initiative sieht zudem eine deutliche Verschärfung für die Schutzobjekte vor, indem der Grundsatz der ungeschmälernten Erhaltung in der Verfassung festgeschrieben werden soll.

Der Kerngehalt von Objekten soll unter einen absoluten Schutz gestellt werden. Eine Interessensabwägung ist somit nicht mehr möglich. Dabei konnte erst kürzlich mit der Revision des Energiegesetzes im Jahr 2017 durchgesetzt werden, dass beispielsweise auch die Energieversorgung als von nationalem Interesse und damit bei der Interessensabwägung als gleichwertig einzustufen sei. Eine Umsetzung der Initiative würde zu erheblichen Zielkonflikten mit anderen Politikbereichen führen. Massnahmen aus dem Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) oder der entsprechenden kantonalen Gesetzgebung sollen kombiniert mit Massnahmen aus dem Landwirtschaftsgesetz (LWG) auf der gleichen Fläche umgesetzt werden. Deshalb setzt sich die Standeskommission für die Einhaltung der Kompetenzen von Bund und Kanton, wie sie das NHG vorsieht ein. Für den Naturschutz sind grundsätzlich die Kantone zuständig (Art. 78 Abs. 1 BV).

Weder Flächen noch Kompetenzen sollen von den Kantonen auf den Bund verschoben werden. Die Kantone benötigen die Flächen zur Umsetzung der Agrarpolitik und die Kompetenzen zur Abstimmung des Vollzugs des LWG und des NHG und der kantonalen Natur- und Heimatschutzgesetzgebung. Eine Vermischung ist nicht zielführend.

Das dritte Anliegen, nämlich die Schonung des baukulturellen Erbes ausserhalb der Schutzobjekte, ist nach unserer Auffassung eine Aufgabe der Bau- und Planungsbehörden, und zwar meist auf Ebene der Baubewilligung, wofür die Kantone zuständig sind.

Schliesslich wäre die Umsetzung der Initiative mit massiven Kosten verbunden. Der Bund rechnet mit jährlichen Kosten von rund Fr. 443 Mio. für den Bund (Fr. 203 Mio.) und die Kantone (Fr. 240 Mio.). Der Handlungsspielraum in den Berggebieten und ländlichen Räumen wurde in den vergangenen Jahren durch immer neue Schutz- und Umweltauflagen zunehmend eingeschränkt. Aus Sicht der Ständekommission sind die Berggebiete und die ländlichen Räume in erster Linie ein Lebens- und Wirtschaftsraum. Beides soll möglich sein.

Die Ständekommission lehnt deshalb die Biodiversitätsinitiative entschieden ab.

Am 6. September 2017 hat der Bundesrat einen Aktionsplan «Strategie Biodiversität» verabschiedet, welcher die Bemühungen der «Strategie Biodiversität Schweiz» fortsetzt und vertieft. Ein Kernanliegen der Strategie Biodiversität Schweiz ist der Auf-, Ausbau und Unterhalt einer landesweiten ökologischen Infrastruktur (ÖI). Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) ist in dieser Sache bereits an der Arbeit. Auch bezüglich des Einsatzes genügender Finanzmittel ist der Bundesrat bereits tätig geworden. So wurden für die Jahre 2017 bis 2020 insgesamt Fr. 135 Mio. durch Umschichtungen im Budget des BAFU und durch Neuzuteilung für dringliche Sanierungs- und Aufwertungsmassnahmen in Biotopen von nationaler Bedeutung, für Fördermassnahmen im Bereich Waldbiodiversität sowie zur Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten aufgewendet. Die Kantone beteiligen sich in ähnlichem Umfang an der Finanzierung. Die Umschichtungen im Budget des BAFU weisen auf eine stringenter Priorisierung seiner Aufgaben hin, was zu begrüssen ist. Zwei Anliegen der Initiative sind bereits umgesetzt oder gestützt auf die Strategie Biodiversität in Arbeit. Ausstehend ist die Umsetzung der ökologischen Infrastruktur auf gesetzlicher Ebene.

Die ökologische Infrastruktur ist ein partnerschaftliches Projekt, zu dessen Realisierung Bund und Kantone je nach ihrer Zuständigkeit und ihren Mitteln beitragen. Aus diesem dynamischen und evolutiven Charakter ergibt sich entsprechend, dass die Festlegung eines fixen Flächenziels falsch ist. Die Ständekommission lehnt dies deshalb ab.

Die Ständekommission unterstützt auf der anderen Seite grundsätzlich den indirekten Gegenvorschlag des Bundesrats. Die Ständekommission kann jedoch nicht alle vorgeschlagenen Massnahmen des Bundes unterstützen. Nachfolgend wird die Haltung der Ständekommission zu den einzelnen Massnahmen detailliert dargestellt.

1. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 lit. d^{ter} E-NHG

Antrag: Streichung

Dieses Ziel ist unmöglich erreichbar. Da noch nicht einmal der Nutzen der sich aus der natürlichen und landschaftlichen Vielfalt, Eigenart und Schönheit für Mensch und Umwelt vollständig bekannt oder gar beschrieben wäre, ist seine Sicherstellung gänzlich unmöglich. Das NHG soll sich darauf beschränken, konkrete Objekte und Landschaften von nationaler Bedeutung zu schützen.

Art. 1 lit. f E-NHG

Antrag: Streichung

Die Förderung der Baukultur ist eine Frage des Bau- und Planungsrechts und im heutigen Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) genügend verankert (Art. 3 Abs. 2, Art. 24c Abs. 3 und Abs. 4 RPG). Deshalb gehört diese Frage nicht ins NHG.

Zu Art. 12h E-NHG und Gliederungstitel vor Art. 12h:

Antrag: Streichung

Die vorgeschlagene pauschale Berücksichtigung der NHG-Inventare in der Richt- und Nutzungsplanung bedeutet eine Übersteuerung der Zuständigkeit der Kantone und einen direkten Eingriff des Bundes in die Planungskompetenzen der Kantone. Dies wird abgelehnt.

Konzepte und Sachpläne des Bundes weisen heute ein höchst unterschiedliches Qualitätsniveau auf. Nicht immer sind sich die Schöpfer dieser Planungen der enormen Relevanz für die räumliche Entwicklung der Kantone bewusst. 40 Jahre nach Einführung sehen sich die Kantone darum gezwungen, Anforderungen zu stellen. Das soll mit dem unterschiedlichen Einbezug der Kantone bei der Erarbeitung von Konzepten und Sachplänen sowie mit der unterschiedlichen Berücksichtigung derselben in der Richtplanung der Kantone erfolgen. Während bei Konzepten eine Kenntnisnahme durch die Kantone genügt, sollen sie Sachpläne, bei deren Erarbeitung sie miteinbezogen waren, in ihren Richtplänen berücksichtigen.

Der zweifelhafte Prozess der Inventare gemäss NHG bedarf dringend der Einbindung in das grössere Ganze, was auch die Akzeptanz der Inventare wesentlich verbessern würde. Dazu ist der Prozess der Inventarisierung zu vereinheitlichen (Prozess), zu standardisieren (Auswahlkriterien) und zu formalisieren (Objektbeschreibungen). Für die definitive Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar sollte die Zustimmung des Kantons Voraussetzung sein, ebenso wie eine auf das konkrete Schutzziel und die wesentlichen Erhaltungsmassnahmen reduzierte Objektbeschreibung (Objektblatt). Die aktuelle Revision des NHG sieht diesbezüglich nichts vor.

Inhaltlich kann dem vorgeschlagenen Art. 12h nachgelebt werden, wenn für die ökologische Infrastruktur ein Sachplan nach Art. 13 RPG geschaffen wird. Seiner Bedeutung entsprechend fliesst dieses Thema dann in die Richtplanung der Kantone ein.

Art. 17b und 17c (E-NHG) und neuer Gliederungstitel vor Art. 17b (Baukultur):

Antrag: Streichung

Die Verankerung des Anspruchs und die Förderung einer Baukultur von hoher Qualität entspricht einem zentralen Anliegen des Kantons, welches er in seinen Perspektiven ebenfalls vorsieht. Dies ist jedoch nicht in der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung zu regeln, sondern im Bau- und Planungsrecht, was mit Art. 6 Abs. 4 RPG bereits gemacht ist.

Art. 18^{bis}, Art. 18b und Art 18b^{bis}

Die gesetzliche Verankerung eines Schutzgebietsflächenziels von mindestens 17% ist nicht zielführend. Es ist vielmehr auf Qualität, statt auf die Quantität von Flächen zu achten. Die Verankerung eines Flächenzielwerts im Gesetz ist nicht sinnvoll. Für die Qualität, die Entwicklung und den Schutz der einzelnen Lebensräume und damit für die Biodiversität und die Vernetzung sagt der Zielwert nichts aus und suggeriert eine falsche Sicherheit. Zudem ist die Aufzählung in Art. 18^{bis} nicht vollständig. Neu soll ein rein quantitativer Zielwert im Gesetz

verankert werden, der ausschliesslich durch die internationale Verpflichtung motiviert ist. Anstatt Fläche zu akkumulieren, muss es aber das Ziel sein, Lebensräume für seltene und bedrohte Tier- und Pflanzenarten zu schaffen und zu erhalten. Gleichzeitig sind wertvolle Lebensgemeinschaften (zum Beispiel Waldgesellschaften), für welche die Schweiz oder ein Kanton eine besondere Verantwortung haben, zu schützen und entsprechend zu bewirtschaften. Schliesslich sind diese Kerngebiete für die Biodiversität untereinander gut zu vernetzen. Dabei sind die unterschiedlichen Ansprüche der zu fördernden Tier- und Pflanzenarten in Bezug auf die von ihnen benötigte ökologische Infrastruktur zu berücksichtigen. Neben den reinen Schutz- oder Kerngebieten am richtigen Ort sind viele Biodiversitätsfördermassnahmen, die sich alle nicht international anrechnen lassen, von entscheidender Bedeutung für die Förderung und Erhaltung der Biodiversität in der Schweiz. Im Wald sind dies zum Beispiel Altholzinseln, Totholzanteile und deren Verteilung, Biotopbäume, aufgewertete Waldränder und Waldlebensräume wie lichte Wälder oder Feuchtbiotope. Anstatt die Quantität zu forcieren, ist auf Qualität und Vernetzung zu setzen. Die ökologische Infrastruktur mit den Kern- und Vernetzungsgebieten für die Förderung und Erhaltung der Biodiversität in der Schweiz ist von grösserer Bedeutung als die Akkumulation von Fläche aufgrund internationaler Verpflichtungen. Der Begriff und die Grundzüge der ökologischen Infrastruktur sind deshalb - in Ausführung der neuen Bestimmung in Art. 1 lit. d (Vernetzung) - im Gesetz zu verankern.

Art. 18^{bis} E-NHG

Antrag: Änderung:
~~Flächenziel und Planung~~ ökologische Infrastruktur E-NHG

Die Ständekommission lehnt das Flächenziel von 17% ab. Durch die bestehenden Schutzgebiete leisten die Berggebiete bereits einen sehr grossen Beitrag zur Biodiversität.

Mit Art. 18^{bis} soll die gesetzliche Grundlage für eine ökologische Infrastruktur eingeführt werden. Dieser Begriff wird im Erläuterungsbericht zur Vorlage der NHG-Revision mehrfach erwähnt. Auch im Landschaftskonzept Schweiz, in der Strategie Biodiversität Schweiz und im zugehörigen Aktionsplan wird der Begriff benutzt. Demgegenüber kommt der Begriff der ökologischen Infrastruktur im ganzen revidierten NHG nicht vor.

In Art. 18^{bis} ist die inhaltliche Zielsetzung der ökologischen Infrastruktur zu beschreiben, und gleichzeitig sind die wesentlichen Elemente der ökologischen Infrastruktur (Kerngebiete, Vernetzungsgebiete) einzuführen.

Die Kantone sind über die Programmvereinbarungen Naturschutz 2020-2024 verpflichtet, eine ökologische Infrastruktur zu planen. Es ist deshalb zentral, dass die NHG-Revision dazu benutzt wird, dafür eine gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Art. 18b E-NHG

Antrag: Beibehaltung geltendes Recht

Es besteht kein Grund, an den heutigen Bestimmungen und Zuständigkeiten zu den Biotopen von regionaler und lokaler Bedeutung sowie am ökologischen Ausgleich etwas zu ändern. Besonders abzulehnen ist der Vorschlag, der Bundesrat könne den Kantonen ein bestimmtes Mass an ökologischem Ausgleich vorschreiben. Die bisherige, bewährte Zuständigkeitsordnung ist weiterzuführen. Der Bund soll für die nationalen Aspekte zuständig sein, die Kantone für die regionalen und lokalen Aspekte.

Art. 18b^{bis} E-NHG

Antrag: ändern

In der öffentlichen Diskussion war der ökologische Ausgleich bis anhin vor allem auf die Flächen ausserhalb der Siedlungsgebiete fokussiert. Doch auch innerhalb der Siedlungsgebiete besteht viel Potenzial. Es ist kein Zufall, dass viele wildlebende Tiere wie zum Beispiel Füchse sich vermehrt im Siedlungsraum aufhalten. Mit der durch die erste Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vorgegebenen Siedlungsverdichtung nach innen wird die Schaffung von Grünflächen innerhalb des Siedlungsgebiets umso wichtiger. Diese Erkenntnis setzt sich langsam auch in der Ortsplanung durch. Mit Art. 18b^{bis} kann diesem Umstand noch mehr Rechnung getragen werden. Ausserhalb der Bauzonen wird schon sehr viel für die Biodiversität getan. Alleine die Landwirtschaft betreibt derzeit auf 18.8% ihrer Flächen Biodiversitätsförderung und nimmt entsprechende Produktionsrückgänge in Kauf.

Eine bundesstaatliche Kontingentierung der Höhe des ökologischen Ausgleichs je Kanton wird von der Standeskommission abgelehnt. Der Bund soll für die nationalen Aspekte zuständig sein, die Kantone für die regionalen und lokalen Aspekte.

Art. 24a Abs. 1 lit. b E-NHG:

Antrag: Beibehaltung geltendes Recht

Die Aufzählung ist auf die geänderten Artikel zu beschränken.

Art. 24e Einleitungssatz E-NHG

Antrag: Beibehaltung geltendes Recht

Die Änderung erübrigt sich, da es nicht zu den neu eingefügten Artikeln kommt.

2. Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998

Art. 70a Abs. 2 lit. d LWG

Antrag: Streichung

Die Standeskommission lehnt diese Forderung strikte ab. Es ist nicht Sache der auf die rechtmässige Ausrichtung von Direktzahlungen ausgelegten landwirtschaftlichen Kontrollen, die Einhaltung von Bewirtschaftungsvorschriften nach kantonalen Naturschutzgesetzgebungen zu überprüfen, die sich zudem von Objekt zu Objekt unterscheiden können.

Art. 73 Abs. 2 zweiter Satz LWG

Antrag: Streichung

Der Bundesrat legt in der Direktzahlungsverordnung (SR 910.13) fest, welche Anforderungen an Biodiversitätsflächen zu stellen sind. Das Anlegen solcher Flächen ist grundsätzlich freiwillig.

3. Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986

Art. 11 Abs. 2 bis Abs. 6 JSG

Antrag: Beibehaltung geltendes Recht

Die Umbenennung der Jagdbanngebiete in Wildtierschutzgebiete wird begrüsst. Diese Umbenennung war bereits in der an der Volksabstimmung vom 27. September 2020 verworfenen Vorlage zum Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG) vorgesehen. Der Begriff des Jagdbanngebiets ist nicht mehr zeitgemäss. Der Schutzgedanke in diesen Gebieten soll aufrechterhalten werden.

Art. 11 Abs. 6 JSG

Antrag: Zustimmung

Mit der vorgesehenen Ergänzung von Art. 11 Abs. 6 können Flächen der ökologischen Infrastruktur gefördert werden. Die Ergänzung ist deshalb zu begrüessen.

Art. 11a JSG

Antrag: Zustimmung

Die Ständekommission unterstützt die Förderung von überregionalen Wildtierkorridoren. Es handelt sich dabei um eine weitgehend unbestrittene Massnahme aus der gescheiterten Revision des Jagdgesetzes, welche nun im Rahmen des indirekten Gegenvorschlags wieder aufgegriffen wird. Die überregionalen Wildtierkorridore werden in der ökologischen Infrastruktur eine zentrale Bedeutung für die Vernetzung haben. Mit der Einführung von Art. 11a werden die überregionalen Wildtierkorridore als Instrument gegen die Lebensraumfragmentierung gefördert.

4. Bundesgesetz über die Fischerei vom 21. Juni 1991

Art. 7a BGF

Antrag: ändern

Die Ständekommission unterstützt die neue Bezeichnung von nationalen Gebieten für die Erhaltung von Fischen und Krebsen, die vom Aussterben bedroht oder stark gefährdet sind. Entscheidend ist aber, dass - wie auch im erläuternden Bericht ausgeführt - wasserbauliche Eingriffe weiterhin möglich sind und die neuen Schutzgebiete keine Ausschlussgebiete für neue Wasserkraftanlagen darstellen. Da die Gewässerhoheit bei den Kantonen liegt, erwartet die Ständekommission, dass die Bezeichnung der Gebiete durch die Kantone und nicht durch den Bund erfolgt. Art. 7a muss dementsprechend wie folgt umformuliert werden:

Der Bundesrat bezeichnet im Einvernehmen mit den Kantonen Die Kantone können Gebiete von nationaler Bedeutung (...) bezeichnen (...)

Wir bitten Sie um Berücksichtigung unserer Anliegen und danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:

Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- Land- und Forstwirtschaftsdepartement Appenzell I.Rh., Gaiserstrasse 8, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)