

REGIERUNGSRAT

25. Mai 2016

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

16.112

Dekret über den Natur- und Landschaftsschutz (NLD); Änderung

Anpassung Kostenteiler Kanton – Gemeinden aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf einer Änderung des Dekrets über den Natur- und Landschaftsschutz (NLD) für die Beratung und zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

§ 11a Abs. 2 des Dekrets über den Natur- und Landschaftsschutz (NLD), welcher den Kostenteiler zwischen Gemeinde, Kanton und Bund beim Unterhalt von Schutzobjekten von lokaler Bedeutung regelt, ist aufgrund der Programmvereinbarungen, welche das Bundesamt für Umwelt (BAFU) mit dem Departement Bau, Verkehr und Umwelt aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) abschliesst, überholt und muss angepasst werden. Die Dekretsanpassung hat keine materiellen Auswirkungen: Gegenüber dem effektiven Kostenteiler der letzten Jahre ändert sich nichts. Die Mittel für die Beiträge an die Gemeinden sind im Verpflichtungskredit zum Mehrjahresprogramm Natur 2020 (2. Etappe 2016–2020) eingestellt.

Die Änderung bietet zudem Gelegenheit, weitere Mängel im Dekret von untergeordneter Bedeutung zu beheben. Es sind dies:

- § 10: Präzisierung: Grundbuchanmerkung von verwaltungsrechtlichen Verträgen.
 - § 11: Präzisierung: Einbettung des Unterhalts in den Oberbegriff "Naturschutzmassnahmen".
 - § 16: Präzisierung bezüglich der Anmerkung der Rückerstattungspflicht von Subventionen im Grundbuch
 - § 19: Redaktionelle Anpassung (Verweis auf §§), welche bei der Änderung des NLD im November 1994 verpasst worden war.
 - Diverse §§: Ersatz des überholten Begriffs "Baudepartement" durch "zuständiges Departement".
 - Diverse §§: Korrekturen von Verweisen auf zwischenzeitlich geänderte Gesetzesstellen; dadurch Aufhebung von Fussnoten.
-

1. Ausgangslage, Revisionsbedarf

Für den Unterhalt von Naturschutzzonen und Naturobjekten von lokaler Bedeutung sind grundsätzlich die Gemeinden verantwortlich. Gemäss Dekret übernimmt der Kanton nach Abzug der Bundesbeiträge 43 % der Kosten, woraus sich für die Gemeinden eine Nettolast von 45 % ergibt (§ 11a Abs. 2 Dekret über den Natur- und Landschaftsschutz [NLD]). Infolge der Einführung der Programmvereinbarungen aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) ist die Formulierung im Dekret überholt; sie muss deshalb revidiert werden. Früher haben Kanton und Bund projektweise abgerechnet, und die Gemeinden haben die Kantons- und Bundessubventionen getrennt erhalten. Der bisherige Kostenteiler zwischen den Gemeinden auf der einen sowie Kanton und Bund zusammen auf der anderen Seite wurde dabei leicht angepasst (Nettolast Gemeinde neu 50 % gegenüber bisher 45 %; zur Begründung siehe den folgenden Abschnitt). Die Umstellung erfolgte bereits ab 2008, doch bestand zu diesem Zeitpunkt im NLD kein weiterer Anpassungsbedarf, so dass aus verfahrensökonomischen Gründen zugewartet wurde.

Die landwirtschaftlichen Direktzahlungen (Ökobeiträge) haben für den Unterhalt der Naturschutzzonen und der geschützten Naturobjekte in den letzten zwei Jahrzehnten zunehmendes Gewicht erlangt, was auch die Gemeinden entlastete. Sowohl bei den Naturschutzzonen (vor allem Magerwiesen) wie bei den Naturobjekten (vor allem Hecken) wird der grösste Teil des Unterhalts über landwirtschaftliche Direktzahlungen abgewickelt. Inhalt der gesamtbetrieblichen Bewirtschaftungsvereinbarungen mit dem Kanton gemäss § 14 NLD sind denn auch die Schutzzonen und Naturobjekte der Nutzungsplanung Kulturland und damit auch die Schutzobjekte von lokaler Bedeutung.

Ist im Folgenden von Schutzobjekten die Rede, so sind diese als Oberbegriff für die Naturschutzzonen und die (geschützten) Naturobjekte zu verstehen (vgl. § 40 Abs. 1 Einleitungssatz Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen [Baugesetz, BauG]). Auch der im Titel von Abschnitt V des NLD und in den §§ 14 und 16 verwendete Begriff Biotop ist als Oberbegriff für schützenswerte Lebensräume zu verstehen.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Änderungen

2.1 Anmerkung von Naturschutzzonen und Naturobjekten im Grundbuch

<p>§ 10 Anmerkung im Grundbuch</p> <p>¹ Das Gemeinwesen lässt Naturschutzzonen und Naturobjekte auf den Grundbuchblättern der erfassten Grundstücke anmerken.</p>	<p>¹ <u>Das zuständige Departement lässt verwaltungsrechtliche Verträge über Naturschutzmassnahmen, deren Inhalt über § 8 hinausgeht, im Grundbuch anmerken.</u></p>
--	---

Bis Ende 2011 war § 10 als Kann-Formulierung ausgestaltet. Die aktuelle Formulierung entspricht nicht der gelebten Praxis. Naturschutzzonen und Naturobjekte werden mit den Nutzungsplänen ausgediebt (siehe §§ 15 Abs. 1 lit. e und 40 Abs. 3 BauG sowie §§ 4 Abs. 2 und 8 Abs. 1 NLD). Die Nutzungsbeschränkung durch die Nutzungsplanung ist Bestandteil des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen. Eine zusätzliche Anmerkung im Grundbuch ist gemäss Art. 129 der Kantonalen Grundbuchverordnung (KGBV) weder vorgesehen noch ist sie notwendig.

Anzumerken sind hingegen langfristige Verträge über Naturschutzmassnahmen, welche über die Festlegungen der Nutzungsplanung Kulturland hinausgehen und das Grundeigentum entsprechend einschränken. Zu solchen Verträgen kommt es eher selten. Sie wurden mit Gemeinden sowie natürlichen und juristischen Personen abgeschlossen. Zentraler Inhalt sind Abgeltungsaspekte.

2.2 Naturschutzmassnahmen: Definitionen, Zuständigkeiten

<p>§ 11 Unterhalt von Naturschutzzonen</p> <p>¹ Das anordnende Gemeinwesen regelt den Unterhalt von Naturschutzzonen und Naturobjekten.</p> <p>² Sofern der Unterhalt von bestehenden oder geplanten Naturschutzzonen von kantonaler Bedeutung nicht gesichert ist, kann er durch den Kanton angeordnet oder durchgeführt werden.</p>	<p><u>Naturschutzmassnahmen</u></p> <p>¹ <u>Naturschutzmassnahmen umfassen das Aufwerten bestehender und das Schaffen neuer Naturschutzzonen und Naturobjekte sowie deren Unterhalt.</u></p> <p>² <u>Zum Unterhalt gehören insbesondere land- oder waldwirtschaftliche Bewirtschaftung im Rahmen der Schutzziele, Pflegemassnahmen sowie periodisches Erneuern der Strukturen.</u></p> <p>³ <u>Bei Naturschutzzonen von nationaler und kantonaler Bedeutung sorgt der Regierungsrat, bei Naturschutzzonen und Naturobjekten von lokaler Bedeutung der Gemeinderat für den Unterhalt.</u></p>
---	--

§ 11, welcher sich heute auf den Unterhalt beschränkt (siehe aber § 11a Abs. 2) wird umfassender und präziser formuliert. Materielle Änderungen ergeben sich daraus keine.

Absatz 1 definiert die verschiedenen Naturschutzmassnahmen.

Absatz 2 definiert die verschiedenen Unterhaltskategorien. Primat hat dabei die extensive (landwirtschaftliche) Bewirtschaftung. Zu den Strukturen, welche periodisch erneuert werden müssen, gehören insbesondere Laichgewässer, Gräben und Trockenmauern. Zum Unterhalt gehören zudem je nach Gebiet und Bedarf auch Massnahmen zur Information oder zur Lenkung der Freizeit- und Erholungsnutzung (Orientierungstafeln, Lattenzäune, Tore unter anderem).

Absatz 3 löst den bisherigen Absatz 1 ab. Anordnendes Gemeinwesen (siehe Absatz 1 in der aktuellen Fassung) ist in aller Regel die Einwohnergemeinde mit ihrer Nutzungsplanung Kulturland. Nur für wenige Regionen existieren vom Grossen Rat beschlossene Landschaftsschutzdekrete, welche auch Naturschutzzonen umfassen (zum Beispiel Reusstaldekret für den ehemaligen Perimeter der Reusstalmelioration). Bereits seit 1994, mit dem Beginn des Mehrjahresprogramms Natur 2001, sorgt jedoch der Kanton für den Unterhalt der Naturschutzzonen von überkommunaler Bedeutung.

Der **bisherige Absatz 2** kann gestrichen werden. Sofern der Unterhalt von "geplanten Naturschutzzonen von kantonaler Bedeutung" nicht gesichert ist, kann der Kanton gestützt auf §§ 9 Abs. 1 und 11 Abs. 3 (neu) die erforderlichen Massnahmen anordnen. Mit "geplanten Naturschutzzonen von kantonaler Bedeutung" sind die im Richtplan bezeichneten Naturschutzgebiete von kantonaler Bedeutung (NkB) gemeint, welche noch nicht in die Nutzungsplanung Kulturland eingeflossen sind.

2.3 Naturschutzmassnahmen: Finanzierung, Kostenübernahme

<p>§ 11a Kostentragung</p> <p>¹ Für Biotope von nationaler und kantonaler Bedeutung oder für solche, die im Eigentum des Kantons stehen, übernimmt dieser die Kosten des Unterhalts nach Abzug der Bundesbeiträge allein.</p> <p>² Die Gemeinden tragen die Kosten für den Schutz, die Gestaltung und den Unterhalt der Naturschutzzonen und -objekte von lokaler Bedeutung. Der Kanton übernimmt von diesen Kosten nach Abzug von Bundesbeiträgen einen Anteil von 43 %.</p>	<p>§ 11a Kosten des Unterhalts</p> <p>¹ <u>Die Unterhaltskosten werden vor allem mit Direktzahlungen von Bund und Kanton gestützt auf die Landwirtschaftsgesetzgebung oder gestützt auf Bewirtschaftungsvereinbarungen gemäss den §§ 14 und 15 abgegolten.</u></p> <p>² <u>Die verbleibenden Kosten gehen zu Lasten</u></p> <p>a) <u>der Gemeinde, wenn sie Naturschutzzonen oder Naturobjekte von lokaler Bedeutung betreffen. Auf Gesuch hin übernimmt der Kanton zusammen mit dem Bund 50% der Kosten;</u></p> <p>b) <u>des Kantons, wenn sie Naturschutzzonen von nationaler und kantonaler Bedeutung oder Parzellen in seinem Eigentum betreffen.</u></p>
---	--

§ 11a ist 1994 ins NLD aufgenommen worden. Die Anpassung von dessen Absatz 2 ist Auslöser der vorliegenden Änderung (siehe Abschnitt 1 dieser Botschaft). Die Nettolast der Gemeinden gemäss Entwurf (Absatz 2 lit. a) entspricht der Praxis der vergangenen Jahre.

Absatz 1: Der Unterhalt wird seit 1985 vor allem mit ökologischen Direktzahlungen von Bund und Kanton subventioniert: 1985 wurden mit dem vorliegenden Dekret die Bewirtschaftungsbeiträge eingeführt (für Flächen von überkommunaler Bedeutung). Seit 1992 stellt der Bund aus Landwirtschaftskrediten Mittel zur Verfügung. Deren Anteil ist in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich erhöht worden, zuletzt 2014.

Die gesetzliche Formulierung trägt dieser Art der Subventionierung Rechnung und vermeidet so namentlich auch Doppelzahlungen.¹

Absatz 2 lit. a: Nebst den Beitragsleistungen gemäss Absatz 1 haben die Beitragsleistungen des Kantons an die Gemeinden (Absatz 2 lit. a) eine untergeordnete Bedeutung. Die Frage solcher Beitragsleistungen stellt sich, wenn

- das Schutzobjekt ausserhalb der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) liegt,
- für die entsprechende Naturschutzleistung keine Beiträge aus ökologischen Landwirtschaftskrediten vorgesehen sind oder
- die Direktzahlungen den Unterhaltsaufwand nicht decken.

Naturschutzzonen und Naturobjekte innerhalb der LN sollen jedoch wenn immer möglich von direktzahlungsberechtigten Personen bewirtschaftet oder gepflegt werden.

Gesuchstellende und Beitragsempfangende können auch Dritte sein (zum Beispiel ein Naturschutzverein), wenn sie die Verantwortung für die Betreuung der Schutzobjekte tragen, selber aber für die Kosten nicht aufkommen müssten.

Absatz 2 lit. b löst den bisherigen Absatz 1 ab.

Der **bisherige Absatz 2** erwähnt nebst dem Unterhalt auch die "die Kosten für den Schutz (und) die Gestaltung". § 11a soll jedoch, wie sich aus der Systematik ergibt, einzig die Frage des Unterhalts regeln. Geht es um die Neuschaffung oder Aufwertung einer Naturschutzzone oder eines Naturobjekts, finden die Bestimmungen im Baugesetz Anwendung (§ 40 Abs. 3 lit. d BauG) beziehungsweise es können gestützt auf § 16 NLD entsprechende Massnahmen unterstützt werden.

2.4 Subventionen: Grundbuchanmerkung der Rückerstattungspflicht

§ 16 Beiträge an Dritte

² Das zuständige Departement lässt die Rückerstattungspflicht im Grundbuch anmerken.

² Das zuständige Departement lässt die Rückerstattungspflicht im Grundbuch anmerken, wenn die Zwecksicherung mit der Nutzungsplanung nicht möglich ist oder nicht ausreicht.

Für Schutzobjekte, die nutzungsplanerisch gesichert sind, ist die Gefahr, dass die Investitionen in Naturschutzmassnahmen durch eine spätere Zweckentfremdung zunichte gemacht würden, nicht gegeben. Die Frage der Rückerstattung bezahlter Beiträge stellt sich hingegen, wenn eine solche Sicherung fehlt und es um grössere Summen geht. Mit der Naturschutzbeitragsverordnung (Ausführungsbestimmungen zu § 16 Abs. 1) sollen als Schwelle Fr. 50'000.– festgelegt werden.

Die aktuelle Fassung kam als Ergänzung bei der Anpassung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und Partnerschaftsgesetz (EG ZGB) im Zug der Sachenrechtsrevision in das NLD, hätte jedoch nicht als Pflicht formuliert werden sollen, denn die Beiträge fliessen in aller Regel zugunsten von Objekten, welche raumplanerisch gesichert sind. Besteht zum Zeitpunkt des

¹ Das Bundesrecht enthält vergleichbare Koordinationsnormen. Siehe zum Beispiel Art. 19 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 (NHV):

"Art. 19 Verhältnis zu den ökologischen Leistungen in der Landwirtschaft

Die Abgeltungen nach Artikel 18 werden um die Beiträge gekürzt, die für die gleiche ökologische Leistung auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche oder der Betriebsfläche nach den Artikeln 55–62 der Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 gewährt werden."

Einreichens des Gesuchs noch keine raumplanerische Sicherung, so wird sie bei der Beitragszusicherung als Auflage verfügt.

Zweckentfremdungen der unterstützten Objekte würden generell zu Rückerstattungen führen. Aus der Vergangenheit sind jedoch keine bekannt.

2.5 Staatliche Kredite für den Natur- und Landschaftsschutz, Verwendungszwecke

§ 19 Verwendung staatlicher Mittel	
¹ Die im jährlichen Budget bereitgestellten Mittel des Natur- und Landschaftsschutzes sind insbesondere bestimmt	¹ Die im jährlichen Budget bereitgestellten Mittel des Natur- und Landschaftsschutzes sind insbesondere bestimmt;
c) zur Ausrichtung von Bewirtschaftungsbeiträgen nach §§ 14–18 dieses Dekrets,	c) zur Ausrichtung von <u>Beiträgen nach den §§ 14–16</u> dieses Dekrets,

Die vorliegende Anpassung ist redaktioneller Natur; sie war bei der Änderung 1994 unterblieben. Seither behandeln §§ 14 und 15 die Bewirtschaftungsbeiträge im Rahmen von Verträgen mit dem Kanton und § 16 die Unterstützung von Massnahmen Dritter (Beiträge zur Aufwertung vorhandener oder zur Schaffung neuer Schutzobjekte). Der Ausdruck "Bewirtschaftungsbeiträge" im geltenden Dekretstext muss daher korrigiert werden. Ferner ist der Verweis auf die §§ 14–16 zu beschränken, da § 18 nicht mehr existiert und der Inhalt von § 17 eine andere Materie betrifft.

2.6 Weitere redaktionelle Anpassungen

2.6.1 Ersatz der überholten Bezeichnung "Baudepartement"

In den folgenden Bestimmungen wird die alte Bezeichnung "Baudepartement" gestrichen und durch "zuständiges Departement" ersetzt:

- § 5 Abs. 1
- § 6 Abs. 2
- § 9 Abs. 1
- § 12 Abs. 3
- § 12a Abs. 2
- § 13 Abs. 1
- § 14 Abs. 1 Hier werden die beiden genannten Departemente (das Bau- oder das Finanzdepartement") durch "die zuständigen Departemente" ersetzt;
- § 20 Abs. 2 und 3

2.6.2 Korrekturen zur Beseitigung von Fussnoten

Die weiteren Korrekturen betreffen Verweise im Dekret auf Gesetzesbestimmungen, die zwischenzeitlich revidiert worden sind, so dass die Verweise nun nicht mehr stimmen. In den Fussnoten wird die nötige Berichtigung vermerkt. Die vorliegende Revision soll nun dazu genutzt werden, die Verweise im Dekretstext zu berichtigen, so dass die Fussnoten gelöscht werden können.

Es geht dabei um folgende Bestimmungen:

- § 9 Abs. 4: alt "Planungszonen nach Art. 27 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Bausperren nach §§ 127 und 148 des Baugesetzes"
 neu "Planungszonen und Bausperren gemäss den §§ 29 ff. BauG"
- § 18c alt "Die §§ 150–152 des Baugesetzes finden sinngemäss Anwendung."
 neu "Für das Verfahren gelten die baugesetzlichen Vorschriften sinngemäss."
- § 24 Abs. 1 alt "Für die Vollstreckung gelten ... und § 218 Baugesetzes."
 neu "Für die Vollstreckung gelten ... und § 159 BauG."

3. Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die Änderungen entsprechen der Vollzugspraxis der letzten Jahre und haben deshalb weder personelle noch finanzielle Auswirkungen.

3.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Keine.

3.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Keine.

3.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Keine.

3.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die finanzielle Belastung der Gemeinden bleibt gleich. Bei konsequenter Inanspruchnahme der landwirtschaftlichen Direktzahlungen könnte sie sogar abnehmen.

3.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Keine.

4. Weiteres Vorgehen

Kommissionsberatung	Juni 2016
Beratung Grosser Rat	Nach den Sommerferien 2016
Vorgesehene Inkraftsetzung	1. Januar 2017

Antrag

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Dekrets über den Natur- und Landschaftsschutz (NLD) wird zum Beschluss erhoben.

Regierungsrat Aargau

Beilage

- Synopse Dekret über den Natur- und Landschaftsschutz (NLD)