

Praxistaugliche Regelung des ökologischen Ausgleichs

Bericht der Regierung vom 5. Juli 2016

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	4
1.1 Auftrag	4
1.2 Bedeutung des ökologischen Ausgleichs	5
1.2.1 Rechtliche Grundlagen auf Bundes- und Kantonsebene	5
1.2.2 Abgrenzung zu Ersatz- und Wiederherstellungsmassnahmen	8
1.2.3 Ziele und Elemente des ökologischen Ausgleichs	9
1.2.4 Wieso braucht es den ökologischen Ausgleich?	9
1.3 Aktuelle Umsetzung des ökologischen Ausgleichs in der Schweiz	10
1.3.1 Bund	10
1.3.2 Kantone	10
1.3.3 Gemeinden	11
1.3.4 Beschreibung ausgewählter Beispiele	11
1.4 Aktuelle Praxis im Kanton St.Gallen	14
1.4.1 Ökologischer Ausgleich nach NHG	14
1.4.2 Ökologischer Ausgleich nach Landwirtschaftsgesetzgebung	15
1.4.3 Verfahren	16
2 Diskussion und Bewertung der Umsetzung	17
2.1 Vergleich zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden	17
2.2 Stärken und Schwächen der Praxis im Kanton St.Gallen	18
3 Lösungsvorschläge	18
4 Fazit und Empfehlungen für den zukünftigen Vollzug	18
4.1 Vorgaben für die Erarbeitung einer Vollzugshilfe	19
4.1.1 Themen	19
4.1.2 Definition der Anwendungsbereiche	19
4.1.3 Bemessung des ökologischen Ausgleichs	20
4.1.4 Instrumente	20
4.1.5 Vorgehen und Zeitplan	20
4.2 Präzisierung des ökologischen Ausgleichs bei Bodenverbesserungen	21

Zusammenfassung

Am 25. Juni 2013 wurde die Motion «Praxistaugliche Regelung des ökologischen Ausgleichs» eingereicht. Auf Antrag der Regierung wurde die Motion in ein Postulat umgewandelt. Die Regierung erklärte sich bereit, die bestehenden Problemfelder beim Vollzug des ökologischen Ausgleichs und den aktuellen Handlungsbedarf in einem Bericht näher auszuleuchten. Aus Sicht des Postulats ist zu klären, wie die Bestimmungen für den ökologischen Ausgleich, den Kulturlandschutz, den Umgang mit den Fruchtfolgeflächen, die Massnahmen zur Bodenverbesserung sowie das Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen in einem einzigen kantonalen Erlass zusammengefasst werden können. Zudem werden konkrete Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des ökologischen Ausgleichs insbesondere bei Bodenverbesserungen¹ gestellt.

Der ökologische Ausgleich baut auf zwei Säulen auf. Er ist sowohl in der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung wie auch in der Landwirtschaftsgesetzgebung verankert. Der ökologische Ausgleich ist ein Sammelbegriff für Massnahmen, die den Fortbestand der einheimischen Pflanzen- und Tierwelt sicherstellen und das Landschaftsbild beleben sollen. In Art. 18b Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) findet sich der generelle Auftrag des Bundes an die Kantone, in intensiv genutzten Gebieten innerhalb und ausserhalb der Siedlungen für ökologischen Ausgleich zu sorgen. Dabei sind die Interessen der landwirtschaftlichen Nutzung zu berücksichtigen. Der ökologische Ausgleich nach NHG ist bei raumwirksamen Vorhaben mit Auswirkungen auf Flora und Fauna ein integrierender Bestandteil des Bewilligungsverfahrens.

Der ökologische Ausgleich nach Landwirtschaftsgesetzgebung ist nicht identisch mit dem ökologischen Ausgleich nach NHG. Die Umsetzung des ökologischen Ausgleichs nach eidgenössischer Direktzahlungsverordnung basiert grundsätzlich auf freiwilliger Ebene, ist aber im Rahmen des ökologischen Leistungsnachweises Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen. Sie erfolgt durch die Ausscheidung von Biodiversitätsförderflächen (früher als ökologische Ausgleichsflächen bezeichnet), deren ökologische Qualität und Vernetzung durch Beiträge gefördert werden. In der Landwirtschaft sind insbesondere seit der Inkraftsetzung der Ökoqualitätsverordnung im Jahr 2001 (heute in der Direktzahlungsverordnung integriert) grosse Anstrengungen unternommen worden, um den ökologischen Ausgleich mit Biodiversitätsförderflächen und Vernetzungsprojekten im intensiv genutzten Landwirtschaftsgebiet zu fördern.

Damit besteht im Bereich Landwirtschaft ein ausgebautes Instrumentarium zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität, das mit der Agrarpolitik 2014–2017 (AP 14–17) nochmals verbessert wurde. Die AP 14–17 bringt anstelle der quantitativen Förderung des ökologischen Ausgleichs insbesondere eine stärkere Gewichtung der Qualität.

Analog zum NHG besteht auch nach Art. 88 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft die Pflicht zum ökologischen Ausgleich bei landwirtschaftlichen Bodenverbesserungen. Beiträge an entsprechende Projekte werden nur gewährt, wenn sie den ökologischen Ausgleich und die Vernetzung von Biotopen fördern.

¹ Bodenverbesserungen entstehen durch Verbesserungen der Bodennutzungseigenschaften durch Auftrag von mineralischem Material auf landwirtschaftlich genutzte, degradierte organische Böden. Das sandige Material wird mit der Humusschicht des organischen Bodens durchmischt. Dadurch soll insbesondere die Bodenfruchtbarkeit von entwässerten Moorböden erhalten und verbessert werden (Definition gemäss M. Heeb, Pilotprojekt Bodenverbesserung Marbacher Isenriet, 2012).

Die aktuelle Praxis bei der Umsetzung des ökologischen Ausgleichs nach NHG konzentriert sich im Kanton St.Gallen vor allem auf einzelne raumwirksame Tätigkeiten wie Abbauvorhaben (Kiesgruben und Steinbrüche), Deponien, Golfplätze und Meliorationen², die eine Intensivierung³ der Nutzung und damit verbunden eine Beeinträchtigung von Flora und Fauna zur Folge haben. In diesen Bereichen wurden in der Praxis Richtwerte für die Bemessung des ökologischen Ausgleichs etabliert. Bei Bodenverbesserungen gibt es noch keine gefestigte Praxis. Rechtlich verankerte Vorgaben für die Bemessung des ökologischen Ausgleichs gibt es auf kantonaler Ebene nur bei Golfplätzen. Bei anderen raumwirksamen Vorhaben wurde bis anhin auf den ökologischen Ausgleich meist ganz verzichtet.

Eine Umfrage bei den Kantonen zeigt, dass bei der Umsetzung des ökologischen Ausgleichs nach NHG die Anwendungsbereiche, Bemessungsgrößen und Verantwortlichkeiten zu wenig konkret und zu wenig transparent festgelegt sind. Hier besteht erheblicher Handlungsbedarf. Die heutige Situation löst Unsicherheiten bei den Betroffenen aus, und auch die Gleichbehandlung ist in Frage gestellt. Vor diesem Hintergrund hat die Erarbeitung einer Vollzugshilfe höchste Priorität. Damit soll für den zukünftigen Vollzug die nötige Transparenz geschaffen werden. Im Bericht werden Vorgaben im Sinne einer Richtlinie gemacht, die bei der Erarbeitung einer Vollzugshilfe zu berücksichtigen sind. Zudem wird das Vorgehen bei der Beurteilung des ökologischen Ausgleichs bei Bodenverbesserungen präzisiert. Die Vollzugshilfe soll in einer ersten Phase für Abbauvorhaben, Deponien und Bodenverbesserungen erarbeitet werden.

Die Zusammenfassung der eingangs erwähnten Bestimmungen zu einem einzigen kantonalen Erlass wird als nicht zielführend beurteilt. Das Zusammenlegen von unterschiedlich ausgerichteten, sich auf verschiedene Bundesgesetze und Sachpolitiken abstützende Bestimmungen stellt keine Vereinfachung bzw. Präzisierung dar. Die Berücksichtigung landwirtschaftlicher Interessen ist beim Vollzug des ökologischen Ausgleichs nach NHG explizit vorgesehen. Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass im neuen Planungs- und Baugesetz die gesetzlichen Regelungen zum ökologischen Ausgleich unverändert belassen wurden und dass das Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen im Zuge der Umsetzung der AP 14–17 vor kurzem revidiert worden ist.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht zum Postulat 43.13.06 «Praxistaugliche Regelung des ökologischen Ausgleichs».

² Meliorationen zielen auf eine Strukturverbesserung im umfassenden Sinn hin. In erster Linie sind sie ein Instrument zur Erfüllung des multifunktionalen Leistungsauftrags an die Landwirtschaft, tragen aber mit ihrem interdisziplinären Ansatz auch zur Verwirklichung ökologischer, tierschützerischer und raumplanerischer Ziele bei (Definition nach Koordinationsblatt V 13 Meliorationen des kantonalen Richtplans). Das Landwirtschaftsrecht des Bundes verwendet den Begriff «Melioration» kaum mehr, sondern spricht stattdessen von «Strukturverbesserungen» (Art. 87 ff. des Landwirtschaftsgesetzes [SR 910.1]).

³ Aus ökologischer Sicht liegt eine Intensivierung der Nutzung vor, wenn durch eine neue oder eine zusätzliche Nutzung an einem bestimmten Standort zusätzliche Belastungen für Natur und Umwelt entstehen (Verringerung der Artenvielfalt, Zerschneidungseffekt, Störungen usw.). Referenzwert ist die aktuell bestehende Nutzung.

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag

Am 25. Juni 2013 wurde im Kantonsrat die Motion 42.13.11 «Praxistaugliche Regelung des ökologischen Ausgleichs» eingereicht. Die Regierung beantragte dem Kantonsrat am 20. August 2013 Umwandlung in ein Postulat und Gutheissung mit geändertem Wortlaut. Am 16. September 2013 hiess der Kantonsrat die Umwandlung in das Postulat 43.13.06 mit folgendem Wortlaut gut:

«Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat in einem Bericht aufzuzeigen:

- a) wie die naturrechtlichen Bestimmungen in einem einzigen kantonalen Erlass zusammengefasst werden können und die Bestimmungen und die Zuständigkeit für den ökologischen Ausgleich, den Kulturlandschutz, den Umgang mit den Fruchtfolgeflächen, die Massnahmen zur Bodenverbesserung sowie für das Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen auf Gesetzesstufe zu regeln sind;
- b) wie die zuständigen Behörden im Rahmen der Umsetzung des massgebenden Rechts den folgenden Anliegen heute und in Zukunft Rechnung tragen:
 - 1. Was unter «intensiv genutzten Gebieten» zu verstehen ist;
 - 2. Welche weiteren Voraussetzungen für die Schaffung ökologischer Ausgleichsflächen erfüllt sein müssen;
 - 3. Wer für die Schaffung und Genehmigung ökologischer Ausgleichsflächen zuständig ist;
 - 4. Welches Verfahren bei Schaffung ökologischer Ausgleichsflächen anwendbar ist;
 - 5. Dass die ökologischen Ausgleichsflächen bezogen auf Lebensräume und nicht auf einzelne Parzellen oder Projekte festzulegen sind;
 - 6. Dass bestehende ökologische Ausgleichsflächen in einem Lebensraum angerechnet werden müssen;
 - 7. Dass keine Fruchtfolgeflächen in ökologische Ausgleichsflächen umgewandelt werden dürfen;
 - 8. Dass ökologische Ausgleichsflächen durch Vereinbarung mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu schaffen sind und nicht hoheitlich angeordnet werden können, wenn die bestehenden Ausgleichsflächen wenigstens 10 Prozent der Fläche betragen;
 - 9. Dass die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer bei der hoheitlichen Anordnung ökologischer Ausgleichsflächen vom Kanton vollumfänglich zu entschädigen sind;
 - 10. Dass für landwirtschaftliche Bodenverbesserungsmassnahmen Bodenverbesserungspläne für mehrere Grundstücke und ganze Gebiete erlassen werden können, welche die Rahmenbedingungen für die Bodenverbesserungsmassnahmen sowie die Grundsätze für die Schaffung ökologischer Ausgleichsflächen für das gesamte Einzugsgebiet verbindlich regeln;
 - 11. Dass für landwirtschaftliche Bodenverbesserungsmassnahmen bei bereits meliorierten Böden, welche ohne Bundes- und Kantonsbeiträge ausgeführt werden, keine ökologischen Ausgleichsflächen geschaffen werden müssen.»

Im neuen Planungs- und Baugesetz (Referendumsvorlage: ABI 2016, 1481 ff. [22.15.08]; abgekürzt PBG)⁴ werden die gesetzlichen Regelungen zum ökologischen Ausgleich in der bisherigen Form beibehalten (vgl. Art. 102^{bis} des Baugesetzes [sGS 731.1; abgekürzt BauG] und Art. 131 PBG). Im vorliegenden Bericht wird daher nicht mehr näher auf die Frage a) eingegangen.

⁴ Vom Kantonsrat am 27. April 2016 genehmigt; nach unbenützter Referendumsfrist rechtsgültig geworden am 5. Juli 2016. Der Vollzugsbeginn steht noch nicht fest.

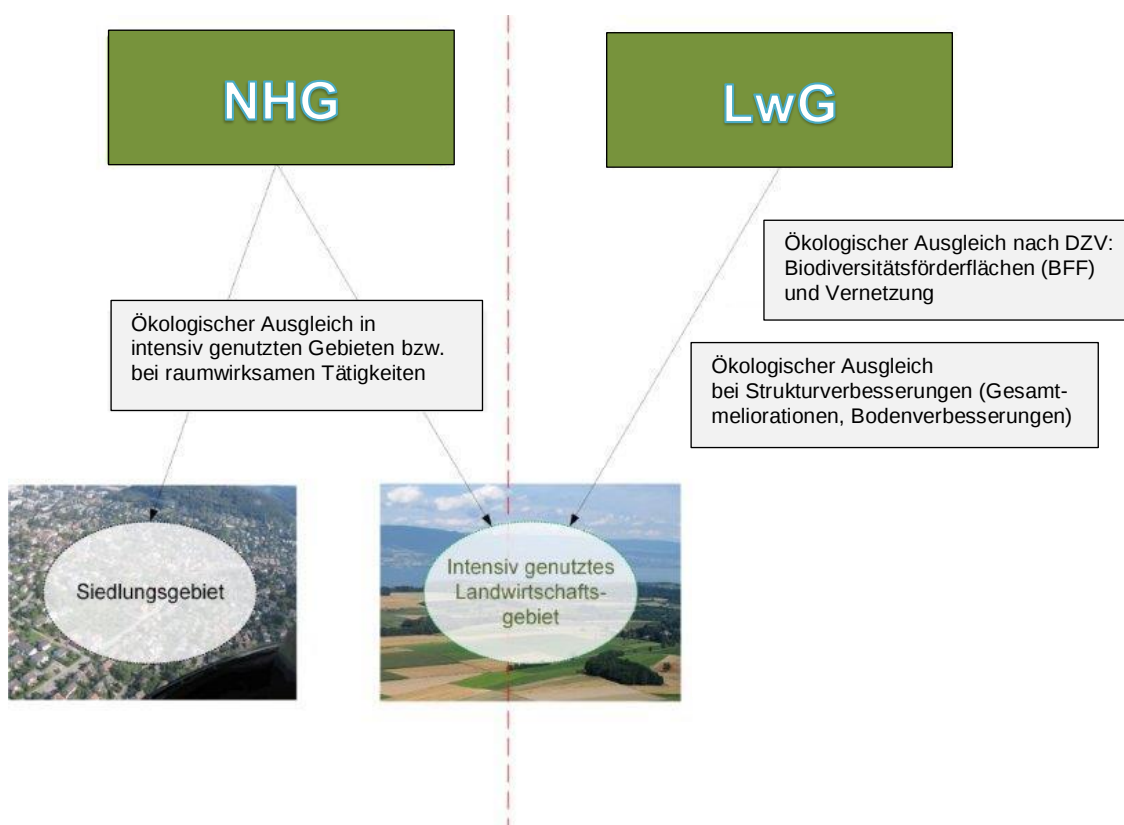
1.2 Bedeutung des ökologischen Ausgleichs

1.2.1 Rechtliche Grundlagen auf Bundes- und Kantonsebene

1.2.1.a Bund

Der ökologische Ausgleich baut auf zwei Säulen auf (Abbildung 1). Er ist sowohl in der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung (Art. 18b Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [SR 451; abgekürzt NHG]) wie auch in der Landwirtschaftsgesetzgebung (Art. 70 ff. des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft [SR 910.1; abgekürzt LwG]) verankert. Der ökologische Ausgleich ist ein Sammelbegriff für Massnahmen, die den Fortbestand der einheimischen Pflanzen- und Tierwelt sicherstellen und das Landschaftsbild beleben sollen.

Abbildung 1: Ökologischer Ausgleich nach NHG bzw. Landwirtschaftsgesetzgebung (LwG/DZV⁵)



Natur- und Heimatschutzgesetz

In Art. 18b Abs. 2 NHG findet sich der generelle Auftrag des Bundes an die Kantone, in intensiv genutzten Gebieten innerhalb und ausserhalb der Siedlungen für ökologischen Ausgleich zu sorgen. Dabei sind die Interessen der landwirtschaftlichen Nutzung zu berücksichtigen. In Art. 14 und 15 der eidgenössischen Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1; abgekürzt NHV) werden die Ziele des ökologischen Ausgleichs näher erläutert und dafür geeignete Massnahmen genannt (vgl. Abschnitt 1.2.3). Der ökologische Ausgleich bildet eine wichtige Ergänzung zum Biotop- und Artenschutz. Er soll vor allem in intensiv genutzten Gebieten innerhalb und ausserhalb von Siedlungen erfolgen. Der ökologische Ausgleich kann ausserhalb von landwirtschaftlichen oder mit dem Biotopschutz verknüpften Programmen (z.B. Naturschutz- oder Landschaftskonzepte) eingefordert werden und zwar «*anlässlich einer beliebigen, mit einer Bewilligung verbundenen raumwirksamen Tätigkeit*»⁶. Das gilt unabhängig davon, ob ein Vorhaben von einem Gemeinwesen oder von privater Seite getragen ist. Im äussersten Fall steht dabei dem Kanton sogar ein Enteignungsrecht zu (Art. 18c Abs. 4 NHG). So werden etwa bei landwirtschaftlichen Meliorationen Ausgleichsflächen geschaffen. Dasselbe gilt bei Gewässerkorrekturen, beim Kiesabbau,

⁵ DZV = eidgenössische Direktzahlungsverordnung (SR 910.13).

⁶ P.M. Keller / J.-B. Zufferey / K.L. Fahrländer, Kommentar NHG – Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Zürich 1997.

bei Golfplätzen oder vereinzelt auch im Strassenbau. Beim ökologischen Ausgleich nach NHG handelt es sich um eine generelle Kompensationsmassnahme zur intensiven Land-nutzung und der damit verbundenen Belastung von Natur und Landschaft.

Landwirtschaftsgesetz

Der ökologische Ausgleich nach LwG hat grundsätzlich die gleiche Zielsetzung wie der ökologische Ausgleich nach NHG, ist in der Anwendung aber klar von diesem zu unterscheiden. In der Landwirtschaft sind insbesondere seit der Inkraftsetzung der Ökoqualitätsverordnung im Jahr 2001 (heute in der DZV integriert) grosse Anstrengungen unternommen worden, um ökologische Ausgleichsflächen (heute als Biodiversitätsförderflächen «BFF» bezeichnet) im intensiv genutzten Landwirtschaftsgebiet zu fördern. Mit der Agrarpolitik 2014–2017 (AP 14–17) werden die ökologischen Leistungen der Landwirtschaft verstärkt gefördert. Die Vorgaben dazu finden sich in Art. 104 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV), wo sich der Bund verpflichtet, das bäuerliche Einkommen mit Direktzahlungen zu ergänzen, sofern ein ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) erbracht wird. Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und die Pflege der Kulturlandschaft gehören nach Art. 104 BV zu den multifunktionalen Aufgaben der Landwirtschaft. Der ÖLN verlangt unter anderem, dass wenigstens 7 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche als ökologische Ausgleichsflächen angelegt werden. Seit dem Jahr 2014 werden die ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaftsgesetzgebung als Biodiversitätsförderflächen (BFF) bezeichnet. Für die Pflege und den Unterhalt von schutzwürdigen Lebensräumen sowie für die Förderung der Vernetzung werden Biodiversitätsbeiträge ausgerichtet (Art. 73 LwG). Mit dem Instrument der Vernetzung, das seit dem Jahr 2001 mit Inkrafttreten der Ökoqualitätsverordnung – heute in der Direktzahlungsverordnung integriert – zur Verfügung steht, soll sichergestellt werden, dass die BFF nicht nur quantitativ ausreichend sind, sondern auch in Bezug auf ihre Lage optimal zur Vernetzung naturnaher Lebensräume beitragen.

Weiter gewährt der Bund landwirtschaftliche Beiträge und Investitionskredite an Strukturverbesserungen, um u.a. zur Verwirklichung ökologischer, tierschützerischer und raumplanerischer Ziele beizutragen (Art. 87 Bst. d LwG) und um den naturnahen Rückbau von Gewässern zu fördern (Art. 87 Bst. e LwG).

Nach Art. 87 ff. LwG und Art. 11 der eidgenössischen Strukturverbesserungsverordnung (SR 913.1; abgekürzt SVV) sind drei Stufen von Strukturverbesserungen, welche mit öffentlichen Mitteln von Bund und Kanton unterstützt werden, zu unterscheiden: a) Gesamtmeliorationen, b) umfassende gemeinschaftliche Massnahmen und c) gemeinschaftliche Massnahmen. Als gemeinschaftliche Massnahmen gelten u.a. Bodenverbesserungen, die wenigstens zwei Landwirtschaftsbetriebe oder zwei Betriebe des produzierenden Gartenbaus massgebend betreffen (Art. 11 Abs. 1 Bst. a SVV). Als umfassende gemeinschaftliche Massnahme im Sinn von Art. 88 LwG gelten Bodenverbesserungen, die Landumlegungen mit Arrondierung des Grundeigentums unter Einbezug des Pachtlandes sowie mit Infrastruktur- und Biodiversitätsfördermassnahmen beinhalten (Gesamtmeliorationen nach Art. 11 Abs. 2 Bst. a SVV) sowie Bodenverbesserungen nach Art. 14 SVV, die einen erheblichen Abstimmungsbedarf erfordern, von wenigstens regionaler Bedeutung für die Landwirtschaft sind und in deren Bezugsgebiet eine Gesamtmelioration nicht angezeigt ist (Art. 11 Abs. 2 Bst. b SVV). Bodenverbesserungen im Sinn von Art. 14 SVV sind u.a. Landumlegungen, Erschliessungsanlagen, Massnahmen zur Erhaltung und Verbesserung von Struktur und Wasserhaushalt des Bodens sowie Massnahmen nach Art. 18 Abs. 1 NHG sowie weitere Massnahmen zur Aufwertung von Natur und Landschaft oder zur Erfüllung anderer Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung und den naturnahen Rückbau von Kleingewässern. Konkrete Grundlage für die Bundesbeiträge an Bodenverbesserungen bilden Art. 93 ff. LwG. Hier ist auch der Grundsatz verankert, wonach die Gewährung eines Bundesbeitrags die Leistung eines angemessenen Beitrags des Kantons voraussetzt.⁷

⁷ Nach Art. 94 Abs. 1 LwG gelten als Bodenverbesserungen Werke und Anlagen im Bereich des ländlichen Tiefbaus (Bst. a) und die Neuordnung des Grundeigentums und der Pachtverhältnisse (Bst. b). Art. 95 bestimmt die

In Art. 87 ff. LwG dehnt der Gesetzgeber somit die Pflicht zum ökologischen Ausgleich auf landwirtschaftliche Bodenverbesserungen aus. Beiträge an entsprechende Projekte werden nur gewährt, wenn sie den ökologischen Ausgleich und die Vernetzung von Biotopen fördern.

Bodenverbesserungen, die nicht durch Bund und Kanton mit Strukturverbesserungshilfen unterstützt werden (z.B. Aushub bei grösseren Bauprojekten), sind je nach Bedeutung und Umfang der Massnahmen analog zu solchen, welche mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden, zu beurteilen.

Damit besteht im Bereich Landwirtschaft ein ausgebautes Instrumentarium zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität, das mit der AP 14–17 nochmals verbessert wurde. Die AP 14–17 bringt anstelle der quantitativen Förderung des ökologischen Ausgleichs insbesondere eine stärkere Gewichtung der Qualität.

Weitere Bundeserlasse

Sinngemässe Anwendungen des ökologischen Ausgleichs finden sich im eidgenössischen Gewässerschutzgesetz (SR 814.20) und im eidgenössischen Waldgesetz (SR 921.0).

1.2.1.b Kanton

Der Kanton St.Gallen verfügt über diverse kantonale Bestimmungen und Richtlinien, die den ökologischen Ausgleich bei raumwirksamen Tätigkeiten einfordern:

Bundesauftrag

Der Auftrag des Bundes zur Umsetzung des ökologischen Ausgleichs (Art. 18b Abs. 2 NHG) wird ohne weitere Präzisierung an die Gemeinden delegiert. Nach Art. 102^{bis} BauG sorgt die politische Gemeinde in intensiv genutzten Gebieten innerhalb und ausserhalb der Siedlungen für ökologischen Ausgleich mit Feldgehölzen, Hecken, Uferbestockungen oder mit anderer naturnaher und standortgemässer Vegetation. Sie berücksichtigt dabei die Interessen der landwirtschaftlichen Nutzung.

Richtplan und Meliorationsgesetz

Der kantonale Richtplan nimmt in verschiedenen Koordinationsblättern Bezug auf ökologische Ausgleichsleistungen. Mit dem *Koordinationsblatt V 13 Meliorationen* nimmt er die Bestimmung von Art. 88 LwG auf, wonach bei Meliorationsprojekten ökologischer Ausgleich zu leisten ist. Er konkretisiert sie mit dem Auftrag an die Planungsorgane, im Rahmen des generellen Projekts auch ein Landschafts- und Landwirtschaftskonzept zu erarbeiten. Grundlage bildet die Meliorationsgesetzgebung. Das Meliorationsgesetz (sGS 633.1; abgekürzt MelG) regelt in Art. 1 den Geltungsbereich. Dieser umfasst Güterzusammenlegungen (Abs. 1 Bst. a) und andere gemeinschaftliche Bodenverbesserungen (Abs. 1 Bst. b). Nach Art. 5 MelG ist das Interesse, Kulturland und Wald als Produktionsgrundlage der Land- und Forstwirtschaft zu erhalten oder zu verbessern gegen das Interesse, die Natur als Lebensgrundlage und Erholungsbereich des Menschen zu schützen, abzuwägen. Bei Güterzusammenlegungen bezeichnet der Gemeinderat das Bezugsgebiet. Sein Beschluss bedarf der Zustimmung der zuständigen Stelle des Staates. Das Meliorationsgesetz bestimmt weitere Organisations- und Verfahrensfragen. Nach Art. 2 der Vollzugsverordnung zum Meliorationsgesetz (sGS 633.11; abgekürzt MelV) ist das Landwirtschaftsamt die zuständige Stelle des Staates.

Bei Golfplätzen existieren nach kantonalem Richtplan (*Koordinationsblatt V 54 Golfplätze*) verbindliche Vorschriften («Drei-Drittel-Regel»). Bei neu anzulegenden Golfplätzen muss demnach ein Drittel der Gesamtfläche für naturnahe Zonen und Biotope bereitgestellt werden.

Im Weiteren werden im kantonalen Richtplan siedlungsgliedernde Freiräume bezeichnet (*Koordinationsblatt IV 15 Siedlungsgliedernde Freiräume*), die den Landschaftsraum vom Siedlungsdruck

maximalen Beitragssätze des Bundes für Bodenverbesserungen. Der kantonale Gesetzgeber hat mit dem Meliorationsgesetz (sGS 633.1; abgekürzt MelG) weitere Bestimmungen zu Güterzusammenlegungen und gemeinschaftlichen Bodenverbesserungen geschaffen.

entlasten und Vernetzungskorridore für Tiere und Pflanzen freihalten sollen. Zur Biodiversität im Siedlungsraum macht der Richtplanentwurf betreffend Koordinationsblatt 2.3 Siedlungsentwicklung nach Innen (zurzeit in der Vernehmlassung) wichtige Aussagen.

Abbaukonzept für Steine und Erden

Der ökologische Ausgleich bei *Materialabbauvorhaben* (Kiesgruben und Steinbrüche) wird im kantonalen Abbaukonzept für Steine und Erden⁸ geregelt. Dabei verpflichtet der Kanton die Betreiber, «bei der Rekultivierung auf einem zu bestimmenden Anteil des Abbauperimeters und dessen näherer Umgebung ökologisch wertvolle Flächen anzulegen». Der Bedarf an ökologischen Ausgleichsflächen wird in der Wegleitung zur Projektierung von Abbauvorhaben und Steine⁹ mit rund 15 Prozent der Gesamtabbaufäche angegeben.

Direkte Anwendung von Art. 18b Abs. 2 NHG bei raumwirksamen Tätigkeiten

Der Kanton kann ökologischen Ausgleich bei raumwirksamen Tätigkeiten einfordern, auch wenn für den betreffenden Fall weder eine Ausführungsgesetzgebung noch eine kantonale Richtlinie vorliegen. Art. 18b Abs. 2 NHG, in dem der Bund die Kantone beauftragt, für ökologischen Ausgleich zu sorgen (vgl. Abschnitt 1.2.1.a), ist direkt anwendbar.¹⁰ Gestützt darauf fordert der Kanton auch bei Deponien ökologischen Ausgleich. Bei Bodenverbesserungen gibt es noch keine gefestigte Praxis.

Es gelten dabei folgende Grundsätze:

- Grundeigentümer oder Bewirtschafter – sofern sie nicht Auslöser des ausgleichspflichtigen Vorhabens sind – haben Anrecht auf angemessene Abgeltung nach Art. 18c Abs. 2 NHG;
- verfügte Massnahmen dürfen keine zu einschneidende Wirkung nach sich ziehen;
- verfügte Massnahmen haben sich an den naturräumlichen Erfordernissen (öffentliches Interesse), am Verhältnismässigkeitsprinzip und an der Besitzstandsgarantie zu orientieren.

1.2.2 Abgrenzung zu Ersatz- und Wiederherstellungsmassnahmen

Die gesetzlichen Bestimmungen zum ökologischen Ausgleich dürfen nicht mit Ersatz- oder Wiederherstellungsmassnahmen verwechselt werden, die nach Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG bei Eingriffen in schutzwürdige Biotope nötig werden. Nach Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG hat der Verursacher, wenn sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden lässt, für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz zu sorgen. Im Gegensatz dazu kann ökologischer Ausgleich auch bei Vorhaben eingefordert werden, ohne dass eine Beeinträchtigung eines schützenswerten Lebensraums stattfindet.

Die Wiederherstellung beinhaltet oft Neuanpflanzungen von Hecken, Ufergehölzen oder Magerwiesen in Lebensräumen, in die nur vorübergehend eingegriffen wird (z.B. Kiesabbau, Deponien, Beeinträchtigung durch Bauarbeiten).

Ersatz bedeutet wenn immer möglich Realersatz eines schutzwürdigen Biotops an einem anderen Standort im gleichen Gebiet. Er kann aber auch in qualitativer und quantitativer Hinsicht möglichst gleichwertiger Ersatz sein. Dabei muss der gleichwertige Ersatz nicht in jedem Fall dem zerstörten Objekt entsprechen, sich aber insgesamt als gleichwertig erweisen. Ersatz- oder Wiederherstellungsmassnahmen sind vom Verursacher zu finanzieren.

⁸ Amt für Raumentwicklung, Abbaukonzept für Steine und Erden, 2007.

⁹ Amt für Raumentwicklung und Geoinformation / Amt für Umwelt und Energie, Projektierung von Abbauvorhaben für Steine und Erden, Wegleitung zu Vorgehen und Verfahrensabläufen, 2012.

¹⁰ Vgl. Keller / Zufferey / Fahrländer, a.a.O., Rz. 38 ff. zu Art. 18b.

Die Unterscheidung von Ersatz- und Wiederherstellungsmassnahmen einerseits und Massnahmen für den ökologischen Ausgleich andererseits soll an einem Beispiel erläutert werden: Wenn in einem Kiesabbaugebiet schutzwürdige Biotope wie Hecken oder Magerwiesen zerstört werden, ist dafür Wiederherstellung oder Ersatz zu leisten. Unabhängig davon und darüber hinaus ist für den Eingriff ökologischer Ausgleich zu leisten.

1.2.3 Ziele und Elemente des ökologischen Ausgleichs

Art. 18b Abs. 2 NHG postuliert in intensiv genutzten Gebieten innerhalb und ausserhalb von Siedlungen einen ökologischen Ausgleich. Die Ziele des ökologischen Ausgleichs werden in Art. 15 NHV wie folgt umschrieben:

- isolierte Biotope miteinander verbinden, nötigenfalls auch durch Neuschaffung von Biotopen;
- Artenvielfalt fördern;
- naturnahe und schonende Bodennutzung erreichen;
- Natur in den Siedlungsraum einbinden;
- das Landschaftsbild beleben.

Elemente des ökologischen Ausgleichs im Kulturland sind nach Art. 18b Abs. 2 NHG Hecken, Feldgehölze, Uferbestockungen oder andere naturnahe und standortgemässe Vegetation. Nach Art. 55 DZV werden Beiträge an folgende BFF gewährt: extensiv und wenig intensiv genutzte Wiesen, extensiv genutzte Weiden, Waldweiden, Streueflächen, Hecken, Feld und Ufergehölze, Uferwiesen, Buntbrachen, Rotationsbrachen, Ackerschonstreifen, Saum auf Ackerfläche, Rebflächen mit natürlicher Artenvielfalt, Hochstamm-Feldobstbäume u.a.m. Wichtig für den ökologischen Ausgleich im Offenland ist aber auch die naturnahe Gestaltung von Fliessgewässern. Im Siedlungsraum kann der ökologische Ausgleich durch naturnahe Gestaltung und Vernetzung von Freiflächen realisiert werden.

1.2.4 Wieso braucht es den ökologischen Ausgleich?

Mit dem Instrument des ökologischen Ausgleichs hat der Bund einen Anreiz geschaffen, der Verarmung der Landschaften und dem Artenschwund entgegenzuwirken. Die starke Intensivierung der Raumnutzung einschliesslich der damit verbundenen Zerschneidung der Lebensräume durch Infrastrukturen aller Art bewirkte in den letzten Jahrzehnten eine dramatische Abnahme der Tier- und Pflanzenvielfalt. Nach den Roten Listen sind heute über ein Drittel der Pflanzen- und Tierarten bedroht, weitere 10 Prozent der Arten gelten als potenziell gefährdet.¹¹ Der Artenverlust konnte mit den bisherigen Massnahmen nicht gestoppt werden. Vor allem gefährdete Arten erleiden nach wie vor Bestandeseinbussen. Erfolge zeigen sich bei der Anlage von qualitativ hochwertigen ökologischen Ausgleichsflächen.

Neueste wissenschaftliche Studien zeigen, dass das Überleben der heute noch vorhandenen Tier- und Pflanzenarten nur gesichert ist, wenn der Anteil der Flächen mit hoher ökologischer Qualität (UZL¹²-Qualität) 10 bis 20 Prozent der Landwirtschaftlichen Nutzfläche beträgt.¹³ In der Talzone sind rund 10 Prozent Flächenanteile gefordert. Dazu müsste der Anteil an ökologisch wertvollen Flächen mehr als verdoppelt werden. Der Ist-Anteil beträgt lediglich 2,2 bis 4 Prozent.¹⁴

Grün- und Freiräume und damit auch die Biodiversität erfüllen im Siedlungsgebiet wichtige Funktionen (z.B. Erholungsraum, Klimaregulierung, Luftreinigung, Ästhetik). Intakte Ökosystemleistungen sind im Siedlungsgebiet unerlässlich für das Wohlergehen und die Gesundheit der Bevölkerung. Untersuchungen zeigen, dass die biologische Vielfalt im Siedlungsraum tendenziell sinkt.

¹¹ M. Fischer et al., Zustand der Biodiversität in der Schweiz 2014, Forum Biodiversität Schweiz, Bern 2014.

¹² UZL = Umweltziele Landwirtschaft.

¹³ Vgl. J. Guntern / T. Lachat / D. Pauli / M. Fischer, Flächenbedarf für die Erhaltung der Biodiversität und der Ökosystemleistungen in der Schweiz, Forum Biodiversität Schweiz, Bern 2014; T. Walther et al., Operationalisierung der Umweltziele Landwirtschaft. Bereich Ziel- und Leitarten, Lebensräume (OPAL). ART-Schriftenreihe, Tänikon 2013.

¹⁴ Vgl. auch Bundesamt für Landwirtschaft, Handlungsfeld Landwirtschaft des Aktionsplans Strategie Biodiversität. Ergebnisse des partizipativen Prozesses zur Erarbeitung der Massnahmen, Bern 2013.

Um die Biodiversität und die Ökosystemleistungen des Siedlungsgebietes zu erhalten, sind im Stadtgebiet 18 Prozent Grünflächen erforderlich. Benötigt wird eine genügende Anzahl und Vielfalt sowie eine regelmässige Verteilung von Grünelementen.¹⁵

Der Themenbericht 3 zur Raumb Beobachtung im Kanton St.Gallen¹⁶ gibt eine grobe Übersicht über die Entwicklung von Natur und Landschaft im Kanton St.Gallen. Die Ergebnisse bestätigen den Trend zur Abnahme der Arten- und Lebensraumvielfalt, der auf nationaler Ebene zu beobachten ist.

1.3 Aktuelle Umsetzung des ökologischen Ausgleichs in der Schweiz

Im Folgenden wird aufgezeigt, wie Bund, Kantone und Gemeinden den ökologischen Ausgleich nach NHG anwenden.

1.3.1 Bund

Der Bund wendet den ökologischen Ausgleich bei eigenen grösseren Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone relativ konsequent an (z.B. Strassenbau, Neubaustrecken SBB, Anlagen der Landesverteidigung, Flugplätze usw.). Für einzelne Sachbereiche verlangt das Landschaftskonzept Schweiz von den zuständigen Bundesämtern ökologische Ausgleichsmassnahmen. Zum Teil ist aber auch beim Bund wie in den Kantonen die Grenze zwischen Ersatzmassnahmen und ökologischen Ausgleichsmassnahmen fliessend.

1.3.2 Kantone

Eine unter den Kantonen durchgeführte Umfrage zeigt folgendes Bild:

Integration in Rechtsgrundlagen/Richtlinien

- 13 Kantone haben den ökologischen Ausgleich nach Art. 18b NHG ganz, 6 teilweise und 7 gar nicht in ihre Rechtsgrundlagen aufgenommen.
- In der Regel wird diese Aufgabe explizit dem Kanton *und* den Gemeinden zugewiesen.
- Mit wenigen Ausnahmen präzisieren die Kantone gegenüber dem NHG den Anwendungsbereich in ihrer Gesetzgebung nicht weiter und haben keine zusätzlichen, die Anwendung präzisierenden Unterlagen wie Richtlinien, Vollzugshilfen, Broschüren veröffentlicht: Noch am ehesten kennen die Kantone Präzisierungen für die Anwendung im Kiesabbau und bei Deponien.

Anwendungsbereich

- Die Kantone verlangen den ökologischen Ausgleich im Sinne des Verursacherprinzips bei folgenden Vorhaben:
 - Deponien;
 - Abbaustellen;
 - Strassenbau;
 - Bahnausbau;
 - Gasleitungen/Hochspannungsleitungen;
 - Golfplätze;
 - landwirtschaftlichen Aussiedlungen (eher im Sinne landschaftlicher Einpassungen);
 - Meliorationen (abgestützt auf Landwirtschaftsgesetz);
 - Bodenverbesserungen;
 - UVP-pflichtigen Bauvorhaben¹⁷ (z.B. Logistikcenter, IKEA);
 - Einzonungen;
 - Siedlungsraum: Sondernutzungspläne/Wohnüberbauungen/Verdichtungen in den Gemeinden;

¹⁵ Vgl. Guntern / Lachat / Pauli / Fischer, a.a.O.

¹⁶ Amt für Raumentwicklung und Geoinformation, Natur und Landschaft im Kanton St.Gallen, Raumb Beobachtung St.Gallen, Themenbericht, 2009.

¹⁷ UVP = Umweltverträglichkeitsprüfung.

- Konzessionserneuerungen Wasserkraftnutzung;
- Hochwasserschutzprojekte;
- Flugplätze.
- Die meisten Kantone fokussieren den ökologischen Ausgleich auf Abbaustellen, Deponien, Golfplätze, Meliorationen sowie auf den Strassenbau. Eine relativ breite Anwendung kennen die Kantone Zug und Aargau.
- Zum Teil ist die Grenze zwischen Ersatzmassnahmen und ökologischen Ausgleichsmassnahmen fließend.

Bemessung des Umfangs des verlangten ökologischen Ausgleichs

- Beim Kiesabbau und bei Deponien haben mehrere und bei Golfplätzen und Strassenbauprojekten einzelne Kantone den Umfang des verlangten Ausgleichs festgelegt.
- Beim Kiesabbau und bei Deponien haben sich in den Kantonen 10 bis 15 Prozent der durch den Abbau beanspruchten Fläche als Bemessungsgrösse durchgesetzt.
- Ein Kanton hat die Angaben zum Umfang auf Gesetzesstufe aufgenommen. In einigen Kantonen sind die Bemessungsgrößen in Branchenvereinbarungen oder Protokollen festgelegt. In den übrigen Kantonen, die den ökologischen Ausgleich umsetzen, gelten angewandte Bemessungsgrößen als Verwaltungspraxis.
- Verschiedene Kantone wenden die festgelegte Bemessungsgrösse als Richtgrösse mit Spielraum beim konkreten Einzelfall an.

1.3.3 Gemeinden

Im Rahmen der vorliegenden Berichterstattung wurden keine systematischen Gemeindebefragungen durchgeführt. Es ist aber davon auszugehen, dass die Mehrheit der Gemeinden den ökologischen Ausgleich, wenn dann einzig im Bereich der Landwirtschaft anwenden (BFF, Vernetzungsprojekte). Dies ist wohl nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die 12 Kantone, die den Auftrag für den ökologischen Ausgleich im Rahmen ihrer Rechtsgrundlagen auch den Gemeinden übertragen, den Gemeinden kaum eine über den Landwirtschaftsbereich hinausreichende Unterstützung anbieten.

Eine steigende Zahl von meist städtischen Gemeinden hat detaillierte Vorgaben bezüglich Anwendungsbereiche und Bemessungsgrößen in ihre Rechtsgrundlagen aufgenommen. Die Auflagen für den ökologischen Ausgleich betreffen bei diesen zumeist öffentliche Grundstücke, Sondernutzungsplanungen, die Umgebungsgestaltung von grösseren Bauprojekten oder die Begrünung von Flachdächern.

1.3.4 Beschreibung ausgewählter Beispiele

Im Folgenden wird an Beispielen aufgezeigt, wie verschiedene Kantone und Gemeinden die Anwendung des ökologischen Ausgleichs in ihren Rechtsgrundlagen und Planungsinstrumenten präzisieren.

Kanton Aargau – Präzisierung von Anwendungsbereich und Umfang im Gesetz:

Der Kanton Aargau präzisiert den Anwendungsbereich und die Bemessungsgrösse im Gesetz. In Ergänzung zum NHG wird zudem das Verursacherprinzip betont und den Gemeinden die Einführung von Poollösungen ermöglicht. In den Erläuterungen zum Bau- und Nutzungsrecht wird darauf hingewiesen, dass die Umsetzung des ökologischen Ausgleichs allen Körperschaften des öffentlichen Rechts bei ihren verschiedenen Tätigkeiten (Planungen, Güterregulierungen, Baubewilligungen, Unterhaltsarbeiten) obliege.

Baugesetz, Anwendungsbereich:

«Die Bauherrschaft leistet für Bauten und Anlagen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt einen ökologischen Ausgleich. Ein Ausgleich ist namentlich zu leisten für Infrastrukturanlagen, Eindolungen, Freizeitanlagen in Nichtbauzonen, Materialabbaustellen sowie landwirtschaftliche Aussiedlungen.»

Baugesetz, Umfang:

«Die Grösse der Ausgleichsfläche entspricht höchstens 15 % der Fläche, die durch das Bauvorhaben verändert wird. Bei Materialabbaustellen kann der ökologische Ausgleich während des Abbaus geleistet werden.»
«Für Strassenbauprojekte in Nichtbauzonen, welche die Landschaft wesentlich beeinträchtigen, sind ökologische Ausgleichsmassnahmen im Gesamtumfang von 3 % der Bausummen vorzusehen.»

Baugesetz, Poollösung auf Gemeindeebene:

«Die Gemeinden können zweckgebundene Ersatzabgaben einführen. Entscheide über Ersatzabgaben können bei der Schätzungskommission angefochten werden.»

Kanton Solothurn – Präzisierungen verschiedener Anwendungsbereiche auf Stufe Gesetz, Verordnung und Vollzugshilfe:**Baugesetz, Erschliessungskonzepte**

«Die Einwohnergemeinden erstellen soweit erforderlich Konzepte über die Gestaltung der Erschliessungsräume. Sie können darin namentlich festlegen:
h) Ökologische Ausgleichs- und Ersatzmassnahmen».

Verordnung, Vorbild öffentliche Hand

«Im Sinne des ökologischen Ausgleiches nach § 119 Absatz 1 und 2 des Planungs- und Baugesetzes [16] sorgen Kanton und Gemeinden dafür, dass ihre Liegenschaften naturnah gestaltet, bewirtschaftet und gepflegt werden.»

Verordnung, Rekultivierung

«Die Errichtung und Erweiterung von Steinbrüchen, Kiesgruben und andern Materialentnahmestellen sowie Deponien darf nur bewilligt werden, wenn durch Bedingungen und Auflagen die Endgestaltung des Geländes sichergestellt ist.
Bei der Gestaltung des Geländes sind angemessene ökologische Ersatzmassnahmen und Massnahmen des ökologischen Ausgleichs zu schaffen und langfristig sicherzustellen.»

Vollzugshilfe Abbaustellen, Bemessungsgrössen

Der Kanton Solothurn erarbeitet zurzeit eine Vollzugshilfe u.a. zur Festlegung der Bemessungsgrössen. Die Vollzugshilfe liegt im Entwurf vor und wird zurzeit mit dem Branchenverband Kies, Sand, Steine diskutiert.

Kanton Zug – Präzisierung des Anwendungsbereichs im Siedlungsraum auf Richtplanebene und in einer Arbeitshilfe:

Der Kanton Zug hat den Auftrag nach NHG in sein Natur- und Landschaftsschutzgesetz übernommen und präzisiert die Anwendung in der Siedlung im Richtplan und in einer Arbeitshilfe.

Naturschutzgesetz:

«Ferner sorgen sie [Kanton und Einwohnergemeinden] für den ökologischen Ausgleich innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebietes.»

Richtplan, Teil Siedlung:

«Kanton und Gemeinden sorgen für ökologische Ausgleichsflächen auch in der Siedlung. Sie achten auf die naturnahe Umgebungsgestaltung. Dazu können sie:

- a. im Rahmen von Sondernutzungsplänen Regelungen für die naturnahe Umgebungsgestaltung aufnehmen;
- b. in der Bauordnung die notwendigen Bestimmungen aufnehmen».

Arbeitshilfe Bebauungsplan:

Der Kanton hat zuhanden der Bauherrschaften bebauungsplanpflichtigen Vorhaben eine Arbeitshilfe erstellt. Mittels einer Checkliste wird der verlangte ökologische Ausgleich konkretisiert.

Stadt Illnau-Effretikon – Präzisierung des Anwendungsbereichs durch verbindliches Konzept:

Die Stadt regelt den ökologischen Ausgleich in der Bau- und Zonenordnung und konkretisiert diesen mit einem vom Stadtrat als verbindlich erklärten Konzept.

Bau- und Zonenordnung:

«Im Rahmen der Umgebungsgestaltung ist dem Bedarf nach ökologisch hochwertigen Natur- und Grünflächen Rechnung zu tragen.»

«Arealüberbauungen haben [...] mindestens folgende Anforderungen zu erfüllen:

[...] vielfältig strukturierte, naturnahe Freiräume mit standortgerechter Bepflanzung.»

Konzept, Verbindlich für Arealüberbauungen und Projekte mit Gestaltungsplan:

- «Mindestens 20% der Umgebungsfläche ist als ökologische Ausgleichsflächen zu gestalten und entsprechend zu pflegen.
- Bei der Bepflanzung der Umgebung sollen mindestens 2/3 einheimische Stauden, Sträucher und Bäume verwendet werden (keine Sorten).
- Flachdächer sind extensiv zu begrünen.
- Pro Wohn-/Büroeinheit ist eine Nistgelegenheit für Gebäudebrüter zu schaffen.
- Notwendige Planinhalte: Flächenangabe, Umgebungsfläche sowie ökologische Ausgleichsflächen, Bezeichnung der verwendeten Gehölzarten und Saatgutmischungen.»

Stadt Zofingen – Präzisierung des Anwendungsbereichs und der qualitativen Anforderungen:**Bau- und Zonenordnung:**

«Die ökologischen Ausgleichsflächen bei grösseren Bauvorhaben gemäss Absatz 3 müssen mindestens 15 % der Arealfläche umfassen. Anrechenbar sind nicht unterbaute, naturnah gestaltete Flächen, die nicht anderen Zwecken (Spiel-, Abstellplätze usw.) dienen. Grundsätze zur Ausführung enthält das Naturschutzreglement. Naturnahe Dachbegrünungen können zu 50 % angerechnet werden, dürfen aber insgesamt nicht mehr als die Hälfte der ökologischen Ausgleichsfläche ausmachen.»

Naturschutzreglement:

Als ökologische Ausgleichsflächen im Sinne von § 40 Abs. 5 BNO gelten

- Ruderalflächenextensive, Wiesen, Hecken mit Krautsaum, naturnahe Gewässer wie Bachläufe oder Weiher mit Krautsaum, andere als ökologisch wertvoll eingestufte Flächen.
- Die ökologischen Ausgleichsflächen dürfen weder gedüngt noch mit Pestiziden behandelt werden. Einzelstockbehandlungen von Problempflanzen sind erlaubt. Die ökologischen Ausgleichsflächen sind objektspezifisch gemäss Vorgaben der Fachstelle Natur und Landschaft zu pflegen.
- Bepflanzungen und Ansaaten sind mit standortheimischen Arten zu erfolgen.

Gemeinde Reinach BL – Präzisierung des Anwendungsbereichs und Umfangs mittels Grünflächen-ziffer:

Bau- und Zonenordnung, Zonenreglemente:

«Die Festlegung einer Grünflächenziffer trägt zum ökologischen Ausgleich bzw. zur ökologischen Vernetzung des Siedlungsraums und zur Verbesserung des lokalen Wasserhaushalts (natürliche Versickerungsflächen) und zur Verbesserung des Mikroklimas bei.»

«Als anrechenbare Grünfläche gelten unüberbaute und unversiegelte Grünflächen, Hecken, Schutzbepflanzungen, Feuchtbiotope (Teiche), Grün- und Gartenanlagen oder ruderal, trockene Lebensräume [...] Hochstammobstbäume [...] begrünte Flachdächer [nur zur Hälfte anrechenbar] [...] sowie ökologische Ausgleichsflächen».

«Für jede Zone für öffentliche Werke und Anlagen-Zonenfläche ist eine Grünflächenziffer (§ 12 ZRS) von mindestens 20 % einzuhalten».

Stadt Basel – Förderung des ökologischen Ausgleichs mittels zweckgebundener Mehrwertabgabe:

Bau- und Planungsgesetz und dazugehörige Verordnung:

«Mehrwertabgaben gelten die Vorteile ab, die entstehen, wenn die zulässige Geschossfläche durch Änderung der Zoneneinteilung oder der Zonenvorschriften, durch einen Bebauungsplan oder durch eine Bewilligung vergrößert wird.»

«Die auf Grundstücke in der Stadt Basel entfallenden Abgaben sind für die Schaffung neuer oder für die Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume.»

«Als öffentliche Grünräume, die mit dem Ertrag der auf Grundstücke in der Stadt Basel entfallenden Mehrwertabgaben neu geschaffen oder aufgewertet werden können, gelten namentlich:

- a) Grünanlagen in der Grünzone (§ 40 BPG), insbesondere Parkanlagen.
- b) Öffentlich zugängliche Grünanlagen auf Freiflächen und auf Dachterrassen in anderen Zonen.
- c) Wälder auf Stadtgebiet.
- d) Grünanlagen, Alleen und andere mit Bäumen bestockte Flächen auf Allmend, die sich für den Aufenthalt der Bevölkerung im Freien eignen oder das Wohnumfeld verbessern..»

Vorschläge für weitere Beispiele:

Branchenvereinbarungen bei Kiesabbau, z.B. Kantone Aargau, Bern oder Solothurn.

1.4 Aktuelle Praxis im Kanton St.Gallen

1.4.1 Ökologischer Ausgleich nach NHG

Die Umsetzung des ökologischen Ausgleichs nach NHG konzentriert sich im Kanton St.Gallen vor allem auf einzelne raumwirksame Tätigkeiten wie Abbauvorhaben (Kiesgruben, Steinbrüche), Deponien, Golfplätze. Bei Bodenverbesserungen gibt es noch keine gefestigte Praxis. Die Umsetzung des ökologischen Ausgleichs im Rahmen von besonderen Programmen hat noch kaum stattgefunden. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Landschaftsentwicklungskonzepte im St.Galler Rheintal und in der Linthebene. Sie stellen eine gute planerische Grundlage für ökologische Ausgleichsmassnahmen dar. Der Vollzug ist jedoch nicht verbindlich geregelt. Auf Gemeindeebene haben vor allem städtische Gemeinden Massnahmen zur Förderung des ökologischen Ausgleichs im Siedlungsgebiet umgesetzt.

Die Umsetzung des ökologischen Ausgleichs bei der Bewilligung von raumwirksamen Vorhaben präsentiert sich im Kanton St.Gallen wie folgt:

Bei Golfplätzen existieren nach Richtplan verbindliche Vorschriften («Drei-Drittel-Regel»). Die aktuelle Praxis orientiert sich an diesen Vorschriften und ist grundsätzlich akzeptiert.

Der ökologische Ausgleich bei Materialabbauvorhaben (Kiesgruben und Steinbrüche) wird im kantonalen Abbaukonzept für Steine und Kies geregelt. Gemäss langjähriger Praxis liegt dieser Wert zwischen 12 und 15 Prozent. Wanderbiotope, die während dem Abbau bestehen, werden in der Bilanzierung des ökologischen Ausgleichs nicht berücksichtigt. Derzeit laufen Verhandlungen mit dem Kantonalverband Steine, Kies, Beton St.Gallen (KSKB) mit dem Ziel, die Vorgaben betreffend den ökologischen Ausgleich zu überprüfen.

Gemäss bisheriger Praxis lag der Richtwert bei Deponien wie bei den Abbauvorhaben bei 12 bis 15 Prozent. Der Kanton hat mit dem KSKB im Jahr 2013 intensive Verhandlungen über den bei der Neuanlage von Deponien anzustrebenden Richtwert für den ökologischen Ausgleich geführt. Im Sinne eines Kompromisses wurde der Richtwert im letzten Jahr auf 10 Prozent des Deponieperimeters reduziert. Der KSKB möchte nun den aktuellen Richtwert von 10 Prozent nur noch bei Reaktor- und Reststoffdeponien sowie bei Deponien für Inertstoffe und sauberen Aushub mit einer Fläche von über 15 ha und einem Volumen von über 1 Mio. m³ akzeptieren.

Sowohl für Abbauvorhaben wie auch für Deponien soll es nach Vorstellungen des KSKB zukünftig möglich sein, die ökologischen Ausgleichsflächen auch ausserhalb des Projektperimeters anzulegen oder in Ausnahmefällen anstelle des ökologischen Ausgleichs eine finanzielle Abgeltung zu leisten (Poollösung).

Besonders umstritten ist derzeit die Notwendigkeit zur Schaffung des ökologischen Ausgleichs bei Bodenverbesserungen. In diesem Bereich existieren keine kantonalen Richtlinien. Bei einem Pilotprojekt im St.Galler Rheintal, bei dem es um die Überschüttung von rund 13 ha Moorboden ging und das durch das Landwirtschaftsamt mit Strukturverbesserungsbeiträgen von Bund und Kanton unterstützt wurde, wurde vom Amt für Natur, Jagd und Fischerei ökologischer Ausgleich gefordert und auch umgesetzt. Dies entspricht auch den Vorgaben des MelG und der SVV. Hingegen hat das Amt für Natur, Jagd und Fischerei im Jahr 2014 bei der Beurteilung von zwei Vorhaben, die Bodenverbesserungen auf einer Fläche von je 1–2 ha zum Ziel hatten, entgegen der ursprünglichen Forderung von der Notwendigkeit zur Schaffung von ökologischen Ausgleichsflächen abgesehen. Dies mit der Begründung, dass es sich bei diesen Vorhaben um lokale Bodenverbesserungen auf bereits intensiv genutzten Böden handle und der ökologische Ausgleich in der unmittelbaren Umgebung der Gebiete gewährleistet sei. Pro Natura hatte in ihren Einsprachen ökologische Ausgleichsmassnahmen nach Art. 18b NHG und Art. 102^{bis} BauG gefordert. Sie hat die Einsprachen schliesslich zurückgezogen, weil sie den politischen Prozess abwarten wollte.

1.4.2 Ökologischer Ausgleich nach Landwirtschaftsgesetzgebung

Im Gegensatz zum Vollzug nach NHG sind im Kanton St.Gallen gestützt auf die Landwirtschaftsgesetzgebung und in Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN) in erheblichem Umfang Biodiversitätsförderflächen (bis 2014 ökologische Ausgleichsflächen genannt) ausgeschieden worden. Heute sind über 50 Prozent der Landwirtschaftlichen Nutzfläche mit Vernetzungsprojekten abgedeckt. Diese Projekte sind allerdings vorwiegend in Gebieten angesiedelt, die bereits eine relativ gute Ausstattung an ökologisch wertvollen Lebensräumen aufweisen. Somit ergeben sich nur geringe Überschneidungen mit den «Gebieten mit lückigem Lebensraumverbund» nach Richtplan (Koordinationsblatt V32 Lebensraumverbund). Offenbar ist es bisher nur ungenügend gelungen, Vernetzungsprojekte auch in intensiv genutzten Landwirtschaftsgebieten zu etablieren.

Analog zum NHG besteht auch nach Art. 88 LwG die Pflicht zum ökologischen Ausgleich bei landwirtschaftlichen Bodenverbesserungen. Beiträge an entsprechende Projekte werden nur gewährt, wenn sie den ökologischen Ausgleich und die Vernetzung von Biotopen fördern.

1.4.3 Verfahren

Massnahmen zur Schaffung des ökologischen Ausgleichs nach NHG werden bei Abbauvorhaben, Deponien, Golfplätzen, Strukturverbesserungen und Bodenverbesserungen im Sinn der Landwirtschaftsgesetzgebung im Rahmen der ordentlichen Bewilligungsverfahren von der für die Bewilligung zuständigen Behörde angeordnet. Die Genehmigung erfolgt durch das zuständige Departement bzw. die Gemeinde. Der Bedarf an ökologischen Ausgleichsmassnahmen wird jeweils vom Amt für Natur, Jagd und Fischerei im Rahmen des kantonsinternen Mitberichtsverfahrens beurteilt und beantragt. Bei UVP-pflichtigen Vorhaben wird der ökologische Ausgleich bereits bei der Prüfung und Genehmigung des Umweltverträglichkeitsberichts beurteilt und festgelegt. Bei der Festlegung des ökologischen Ausgleichs bei anderen raumwirksamen Tätigkeiten gibt es keine gefestigte Praxis.

Die massgeblichen Verfahren sind nach Art. 22 ff. BauG:

Vorhaben	Verfahren	Bewilligungsbehörde
Abbauvorhaben	Abbauplan	Baudepartement / Gemeinde
Deponie	Deponieplan	Baudepartement / Gemeinde
Golfplatz	Zonenplanänderung, Sondernutzungsplan, Baubewilligung	Baudepartement / Gemeinde
Umfassende gemeinschaftliche Strukturverbesserungen mit Landumlegungen zur Arrondierung des Grundeigentums mit Infrastruktur- und Biodiversitätsfördermassnahmen (Gesamtmelioration)	Meliorationsverfahren	Volkswirtschaftsdepartement / Gemeinde
Umfassende gemeinschaftliche Strukturverbesserungen von regionaler Bedeutung mit erheblichem Abstimmungsbedarf, bei denen eine Gesamtmelioration nicht angezeigt ist	Meliorationsverfahren	Volkswirtschaftsdepartement / Gemeinde
Bodenverbesserung (kleinräumig mit einem Volumen bis 6000 m ³)	Baubewilligung (Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen) ¹⁸	Baudepartement / Gemeinde

Beim Pilotprojekt Marbacher Isenriet gelangte das Verfahren nach Art. 31^{bis} MelG zur Anwendung.

Nach Koordinationsblatt V 54 (Golfplätze) des kantonalen Richtplans ist das Vorgehen bei der Planung und Bewilligung von Golfplätzen wie folgt vorgesehen:

- Machbarkeitsstudie;
- Zonenplan-Änderung und Sondernutzungsplan mit Umweltverträglichkeitsprüfung;
- Baubewilligung.

Die Machbarkeitsstudie zeigt:

- die Ergebnisse der Bedarfsabklärung;
- das Vorgehen und die Ergebnisse der Standortwahl;
- die Eignung des vorgesehenen Standortes;
- die Auswirkungen auf Raum und Umwelt sowie die Massnahmen zur Lösung möglicher Konflikte oder Probleme.

Geeignete Standorte werden im Richtplan festgesetzt. Die Festsetzung im Richtplan ist Voraussetzung für Erlass und Genehmigung von Zonenplanänderung und Sondernutzungsplan.

¹⁸ Gemäss bisheriger Praxis.

2 Diskussion und Bewertung der Umsetzung

2.1 Vergleich zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden

Die Umsetzung des ökologischen Ausgleichs auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinden ist zusammenfassend wie folgt zu beurteilen:

- Der ökologische Ausgleich nach NHG ist sehr unscharf formuliert. Es besteht Handlungsbedarf, dass der Bund bei der Schärfung und Anwendung die Kantone besser unterstützt. Das gilt insbesondere auch in der aktuellen Situation, wo der Begriff nicht mehr in der landwirtschaftlichen Gesetzgebung des Bundes enthalten ist.
- Zahlreiche Kantone verstehen unter «ökologischem Ausgleich» in erster Linie den Ausgleich nach DZV/LwG. Die Abgrenzung zum ökologischen Ausgleich nach NHG geht zu wenig klar hervor.
- Nur eine Minderheit der Kantone präzisiert den Begriff nach NHG, den Anwendungsbereich und die Bemessung in ihren offiziellen Dokumenten (Rechtsgrundlagen, Richtlinien, Vollzugshilfen usw.).
- Wie der Bund bei den Kantonen bieten auch die meisten Kantone ihren Gemeinden keine Unterstützung bei der konkreten Umsetzung des von der kantonalen Gesetzgebung auf kommunaler Ebene verlangten ökologischen Ausgleichs. Dies gilt insbesondere beim vom NHG geforderten ökologischen Ausgleich im Siedlungsgebiet.
- Es gibt diverse städtische Gemeinden, welche die Anwendung des ökologischen Ausgleichs deutlich präzisieren und diesen als wichtiges Instrument für die Förderung der Lebens- und Standortqualität einsetzen, insbesondere auch zur Sicherstellung der qualitätsvollen Verdichtung. (Vorbildwirkung).
- Verschiedene Kantone und Gemeinden zeigen auf, dass es unterschiedliche Wege gibt, die Umsetzung des ökologischen Ausgleichs zu operationalisieren.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen im Kanton St.Gallen und gestützt auf die Umfrage bei den Kantonen lassen sich folgende Faktoren für die Optimierung der aktuell eher unklaren Situation in der Anwendung des ökologischen Ausgleichs nach NHG ableiten:

Erfolgsfaktoren für die Wirksamkeit und Praxistauglichkeit sind (nicht abschliessend):

- Transparente Nennung des Anwendungsbereichs und der Verantwortlichkeiten (z.B. Bauherrschaften bei Kiesabbau, Vorhaben mit Sondernutzungsplanungspflicht, UVP-pflichtige Projekte usw.). Ob dies mittels Gesetz, Verordnung, Richtplan, Vollzugshilfe usw. erfolgt, ist mehr eine juristische Frage.
- Transparente Nennung von nachvollziehbaren Richtgrössen für den geforderten Umfang.
- Transparentes Aufzeigen der geforderten Qualitäten (z.B. Liste mit Lebensräumen, Verwendung einheimischer Pflanzen, Art und Weise des Unterhalts usw.).
- Klare Zuständigkeiten bei den anordnenden Behörden. Sorge für ökologischen Ausgleich gilt in der Verwaltung als Querschnittsaufgabe.
- Vollzugshilfen mit «Best practice»-Beispielen zuhanden Gemeinden und Bauherrschaften.
- Instrumente (z.B. Poollösungen), die der Bauherrschaft gewisse Flexibilität bei der räumlichen, zeitlichen und inhaltlichen Umsetzung gewähren.
- Unterhaltungspflicht: Festlegung der Verantwortlichkeiten und Zeitdauer.

2.2 Stärken und Schwächen der Praxis im Kanton St.Gallen

Die Stärken und Schwächen der Praxis im Kanton St.Gallen können unter Berücksichtigung der gesamtschweizerischen Situation wie folgt zusammengefasst werden:

Stärken:

- ökologischer Ausgleich nach NHG in kantonale Rechtsgrundlage aufgenommen;
- Präzisierungen im Richtplan für Golfplätze;
- verschiedene Anwendungsbereiche mehr oder weniger in der Praxis eingespielt.

Schwächen (gilt für die Mehrzahl der Kantone):

- Anwendungsbereiche, Bemessungsgrössen, Verantwortlichkeiten zu wenig festgelegt und zu wenig transparent; Unsicherheiten auf Seite der Betroffenen, Gleichbehandlung in Frage gestellt, unklare Situation führt zu unnötigen Diskussionen;
- keine Unterstützung der Gemeinden; Bedeutung des Instruments den Gemeinden zu wenig bewusst;
- Begrifflichkeiten ökologischer Ausgleich nach NHG / Abgrenzung zu DZV/LwG unklar;
- gilt in der Verwaltung nicht als Querschnittsaufgabe (Zuständigkeit oft unklar).

3 Lösungsvorschläge

Die Lösungsvorschläge umfassen folgende Massnahmen und Stossrichtungen:

1. Erhöhung der Transparenz: Der Kanton St.Gallen nimmt das Postulat als Anlass für Präzisierungen bezüglich Anwendungsbereich, Bemessungsgrössen und Verantwortlichkeiten in einer Vollzugshilfe (siehe auch Beispiele in Abschnitt 1.3.4). Für häufig wiederkehrende Fälle wird der Abschluss von Branchenvereinbarungen angestrebt (Materialabbauvorhaben, Deponien).
2. Zusätzliche Unterstützung der Gemeinden und der Bauherrschaften im Siedlungsraum: Die Vollzugshilfe wird mit einer Sammlung von Beispielen (best practice) zur Anwendung des ökologischen Ausgleichs im Siedlungsraum ergänzt. Evtl. Durchführung einer Informationsveranstaltung, Integration in bestehende Kurse für Gemeindebehörden. Es ist zu berücksichtigen, dass das Thema des ökologischen Ausgleichs und der Freiraumqualitäten in der Arbeitshilfe für Gemeinden zum «Nachweis der Siedlungsentwicklung nach Innen» (Kantonaler Richtplanentwurf, Koordinationsblatt S 2.3) behandelt wird. Die Instrumente sind aufeinander abzustimmen.
3. Kanton nimmt Vorbildfunktion wahr: Kanton nimmt sich selbst in die Pflicht (analog Bund): z.B. bei Strassenbau, Unterhalt Strassenböschungen usw.
4. Für Bodenverbesserungen ökologischen Ausgleich nach NHG klären und präzisieren.
5. Instrumente schaffen, um der Bauherrschaft Flexibilität bei der Umsetzung zu gewähren (z.B. Poolösungen).
6. Ökologischen Ausgleich als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung etablieren (Konsensfindung, Merkblatt, Textbausteine, Ausbildungsanlass usw.).
7. In Vollzugshilfe: «Best practice»-Beispiele und Hinweise, wie hochproduktives Landwirtschaftsland bei der Umsetzung geschont werden kann.

4 Fazit und Empfehlungen für den zukünftigen Vollzug

Gestützt auf die aktuelle Praxis im Kanton St.Gallen, dem daraus abgeleiteten Handlungsbedarf und den Lösungsvorschlägen gemäss Abschnitt 3 hat die Erarbeitung einer Vollzugshilfe oberste Priorität. Damit soll für den zukünftigen Vollzug des ökologischen Ausgleichs im Kanton St.Gallen die nötige Transparenz geschaffen werden. Mit einer Vollzugshilfe können – je nach Aufbau und Detaillierungsgrad – verschiedene Lösungsvorschläge abgedeckt werden. So können z.B. die Gemeinden beim Vollzug des ökologischen Ausgleichs im Siedlungsgebiet mit einer Sammlung von «Best practice»-Beispielen, die in die Vollzugshilfe integriert werden, unterstützt werden.

Aufgrund der aktuellen Diskussionen stehen die Regelung des ökologischen Ausgleichs bei Abbauvorhaben, Deponien und Bodenverbesserungen und damit auch die Erarbeitung einer Vollzugshilfe in diesen Bereichen im Vordergrund. Die Vollzugshilfe ist aber grundsätzlich so zu konzipieren, dass alle Anwendungsbereiche abgedeckt werden.

Für eine Vollzugshilfe sprechen folgende Aspekte:

- Die Vollzugshilfe hat im Vergleich zur Anpassung der rechtlichen Grundlagen den Vorteil, dass sie kurzfristig umgesetzt und bei Bedarf auch schnell wieder angepasst werden kann.
- Sie kann modular aufgebaut werden und die einzelnen Teilbereiche können je nach Bedarf unterschiedlich detailliert bearbeitet werden.
- Allfällige Branchenlösungen können separat erarbeitet und später in die Vollzugshilfe integriert werden.

Der vorliegende Bericht kann die Ausarbeitung einer Vollzugshilfe nicht vorweg nehmen und auch nicht ersetzen. Vielmehr geht es darum, aufgrund der gewonnen Erkenntnisse die Grundzüge einer Vollzugshilfe in Bezug auf Inhalt, Zuständigkeit und Zeitplan zu skizzieren. So werden in Abschnitt 4.1 Vorgaben für die Erarbeitung einer Vollzugshilfe und damit auch für den zukünftigen Vollzug des ökologischen Ausgleichs im Kanton St.Gallen gemacht. Mit Schwerpunkt auf die Fragen des Postulats werden ergänzend dazu in Abschnitt 4.2 detaillierte Vorschläge zum Vollzug des ökologischen Ausgleichs bei Bodenverbesserungen unterbreitet. Auch wenn in anderen Bereichen Handlungsbedarf besteht, wird aus Ressourcengründen darauf verzichtet, detaillierte Massnahmen zu allen Lösungsvorschlägen gemäss Abschnitt 3 auszuarbeiten. Daher wird im vorliegenden Bericht nicht mehr auf die weiteren Lösungsvorschläge eingegangen. Dies ist dann Aufgabe der geplanten Vollzugshilfe.

4.1 Vorgaben für die Erarbeitung einer Vollzugshilfe

4.1.1 Themen

Die Vollzugshilfe soll folgende Themen behandeln:

- Definition des ökologischen Ausgleichs nach NHG (einschliesslich Abgrenzung zu Ersatz und Wiederherstellung);
- Definition der Anwendungsbereiche;
- Bemessungsgrössen;
- Vorgaben für die Qualität;
- Instrumente;
- Unterhaltspflicht;
- Zuständigkeit;
- Verfahren;
- best practice.

Die Anwendungsbereiche, Bemessungsgrössen und Instrumente sind für die einzelnen Vorhabentypen unter Berücksichtigung der Vorgaben und Rahmenbedingungen zu konkretisieren.

4.1.2 Definition der Anwendungsbereiche

Der ökologische Ausgleich nach Art. 18b Abs. 2 NHG ist von Kanton und Gemeinden grundsätzlich bei allen raumwirksamen Tätigkeiten zu prüfen und bei Bedarf zu fordern. Bei Abbauvorhaben, Deponien und Golfplätzen entspricht dies der aktuellen Praxis. Inwieweit auch bei anderen raumwirksamen Vorhaben wie z.B. Strassen- und Bahnprojekte, Seilbahnen, Hochspannungsleitungen, Windenergieanlagen, Konzessionserneuerungen bei Wasserkraftanlagen, Einzonungen, Freiraumqualität im Siedlungsraum und Sondernutzungspläne der Gemeinden ökologischer Ausgleich zu leisten ist, ist im Einzelfall von Kanton und Gemeinden zu prüfen und festzulegen. Der ökologische Ausgleich ist insbesondere dort zu leisten, wo die raumwirksamen Tätigkeiten eine Intensivierung der Nutzung mit sich bringen. Davon betroffen sind in aller Regel UVP-pflichtige Projekte sowie Projekte, die im Rahmen von Sondernutzungsplänen genehmigt werden.

4.1.3 Bemessung des ökologischen Ausgleichs

Grundsätzlich ist die Bemessung des ökologischen Ausgleichs projektspezifisch unter Berücksichtigung der konkreten Auswirkungen auf Natur und Landschaft zu beurteilen. Gemäss bisheriger Praxis gelten für die verschiedenen Typen von Vorhaben folgende Richtwerte:

- Abbauvorhaben: 12–15 Prozent
- Deponien: 10 Prozent
- umfassende gemeinschaftliche Massnahmen regionaler Bedeutung nach Art. 11 Abs. 2 Bst. b SVV: 10–12 Prozent
- umfassende gemeinschaftliche Massnahmen mit Landumlegungen nach Art. 11 Abs. 2 Bst. a SVV: 12–15 Prozent
- Golfplätze: 33 Prozent¹⁹

Die Richtwerte für die übrigen Anwendungsbereiche orientieren sich grundsätzlich an der Forderung, dass in intensiv genutzten Gebieten 10–20 Prozent ökologische Ausgleichsflächen nötig sind, um die Lebensraum- und Artenvielfalt zu erhalten.²⁰ Die Richtwerte sind für die einzelnen Vorhaben anhand folgender Kriterien zu konkretisieren und anzupassen:

- Grösse des Vorhabens;
- Art und Umfang der Nutzungsintensivierung;
- Auswirkungen auf Natur und Umwelt;
- Qualität der neu zu schaffenden ökologischen Ausgleichsflächen. Die Bewertung der einzelnen Ausgleichsmassnahmen soll sich am Bewertungssystem für Ersatz- und Wiederherstellungsmassnahmen des Bundesamtes für Umwelt²¹ orientieren;
- Ökologische Ausgleichsmassnahmen, die während der Bauphase realisiert werden, können bei der Gesamtbilanz angerechnet werden (z.B. Wanderbiotope bei Abbauvorhaben).

Aufgrund der objektspezifischen Beurteilung kann die definitive Festlegung des ökologischen Ausgleichs mehr oder weniger stark vom Richtwert abweichen. Bei Bodenverbesserungen gelten besondere Bestimmungen (vgl. Abschnitt 4.2).

4.1.4 Instrumente

Die Umsetzung des ökologischen Ausgleichs soll unter gebührender Berücksichtigung der ökologischen Zielsetzungen möglichst flexibel ausgestaltet werden. Grundsätzlich sind die ökologischen Ausgleichsmassnahmen wenn immer möglich vor Ort umzusetzen. In begründeten Fällen kann der ökologische Ausgleich aber auch ausserhalb des Projektperimeters erfolgen. Dies ist insbesondere bei Bodenverbesserungen der Fall (vgl. Abschnitt 4.2). Im Rahmen von Branchenvereinbarungen sind auch Poolösungen denkbar. Sie können als Massnahmen-, Flächen- oder Finanzpools ausgestaltet werden.

4.1.5 Vorgehen und Zeitplan

Ergänzend oder parallel zur Erarbeitung der Vollzugshilfe für den Vollzug des ökologischen Ausgleichs nach NHG können für die einzelnen Vorhabentypen spezifische Vollzugshilfen oder Branchenvereinbarungen²² erarbeitet werden. Aufgrund des Handlungsbedarfs sind Vollzugshilfen für

¹⁹ Nach kantonalem Richtplan, Koordinationsblatt V 54.

²⁰ Vgl. Guntern / Lachat / Pauli / Fischer, a.a.O.

²¹ B. Kägi / A. Stalder / M. Thommen, Wiederherstellung und Ersatz in Natur- und Landschaftsschutz, Bern 2002.

²² Branchenvereinbarungen sind freiwillige Vereinbarungen innerhalb der Branchen der Wirtschaft sowie zwischen Behörden und Branchen. Sie bieten sich als Instrument an, um Vollzugsaufgaben mit einem möglichst geringen Verwaltungsaufwand zu vernünftigen wirtschaftlichen Kosten zu gewährleisten. Sie können in Form eines verbindlichen Vertrags zwischen Industrie und Behörden, aber auch durch eine einseitige, staatlich anerkannte Selbstverpflichtung zustande kommen. Die Branchen verpflichten sich dabei, Verbesserungsmassnahmen oder Vollzugsaufgaben nach einem festgelegten Zeitplan und in bestimmtem Umfang zu realisieren. Im Gegenzug wird etwa auf den Erlass von Vorschriften verzichtet. Entsprechende Vereinbarungen wurden beispielsweise in den Kantonen Bern, Solothurn und Aargau im Kiesabbau abgeschlossen.

Abbauvorhaben und Deponien sowie für Bodenverbesserungen prioritär zu behandeln. Branchenvereinbarungen dürften vor allem mit der Kiesindustrie im Zusammenhang mit dem Vollzug des ökologischen Ausgleichs bei Abbauvorhaben und Deponien in Frage kommen.

Die Vollzugshilfe soll unter der Leitung des Volkswirtschaftsdepartementes und unter Beizug der zuständigen kantonalen Fachstellen und der betroffenen Interessengruppen in einem partizipativen Prozess erarbeitet werden. Dabei sind bereits bestehende Arbeitsgruppen (z.B. Arbeitsgruppe mit AREG, KSKB, Pro Natura und St.Galler Bauernverband betreffend die «langfristige Sicherung ökologischer Ausgleichsflächen» einzubeziehen. Die spezifischen Vollzugshilfen für Abbauvorhaben und Deponien sowie für Bodenverbesserungen sollen bis Ende 2017 erarbeitet werden. Anschliessend soll die Vollzugshilfe auch für die übrigen Anwendungsbereiche erarbeitet werden. Ebenfalls bis 2017 wird nach Richtplanentwurf die Arbeitshilfe für Gemeinden zur Siedlungsentwicklung nach Innen erarbeitet, welche das Thema der Freiraumqualitäten im Siedlungsraum behandelt.

4.2 Präzisierung des ökologischen Ausgleichs bei Bodenverbesserungen

Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen kleinräumigen Bodenverbesserungen einerseits und grossflächigen Bodenverbesserungen bzw. gemeinschaftlichen Massnahmen und Strukturverbesserungen nach Art. 11 SVV andererseits (vgl. Abschnitte 1.4.3 und 4.1.3). Abbildung 2 zeigt schematisch das Vorgehen bei der Beurteilung und Festlegung des ökologischen Ausgleichs bei kleinräumigen Bodenverbesserungen. Nachfolgend sind die wichtigsten Schritte aufgeführt, die bei der Beurteilung zu beachten sind. Abweichende Vorschriften bei grossflächigen Bodenverbesserungen sind erwähnt.

1. Vorgaben des Bodenschutzes prüfen: In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob die geplante Bodenverbesserung aus Sicht des Bodenschutzes sinnvoll ist und die Vorgaben betreffend Eignung des Materials, Mächtigkeit des Materialauftrags, Art der Einbringung des Materials usw. eingehalten werden.
2. Fruchtfolgeflächen betroffen: Wenn die Vorgaben des Bodenschutzes eingehalten sind und die Bodenverbesserung auf bereits bestehenden Fruchtfolgeflächen (FFF) erfolgt, sind keine ökologischen Ausgleichsmassnahmen nötig. Aus Sicht des Bodenschutzes dürften Bodenverbesserungen auf FFF jedoch nur in Ausnahmefällen zulässig sein.
3. Intensivierung der Nutzung: Finden die Bodenverbesserungen nicht auf FFF statt, ist zu prüfen, ob sie zu einer Intensivierung der bestehenden Nutzung und damit verbunden zu einer erheblichen Beeinträchtigung von Flora und Fauna führten. Eine intensivere Nutzung liegt beispielsweise vor, wenn die Schnitthäufigkeit, die Düngung oder der Ertrag erheblich gesteigert werden können, eine extensiv oder wenig intensiv genutzte Wiese nach Art. 55 DZV in eine Wiese, welche die Anforderungen an eine Biodiversitätsförderfläche nicht mehr erfüllt, überführt wird oder wenn anstelle einer vielfältigen Fruchtfolge nach Ziff. 5.3.1 des St.Galler Handbuchs für Landschaftsqualitätsbeiträge wenig verschiedene landwirtschaftliche Kulturen angebaut werden, die humuszehrend und wenig nachhaltig sind (z.B. keine ausgeglichene Humusbilanz über die Gesamtdauer der Fruchtfolge). Ist dies der Fall, sind angemessene ökologische Ausgleichsmassnahmen zu leisten.
4. Richtwerte für die Festlegung der ökologischen Ausgleichsmassnahmen: Der Richtwert für die Bemessung des ökologischen Ausgleichs beträgt bei kleinräumigen Bodenverbesserungen höchstens 10 Prozent, bei Bodenverbesserungen im Sinn von Art. 11 Abs. 2 Bst. b SVV höchstens 12 Prozent und bei Gesamtmeliorationen im Sinn von Art. 11 Abs. 2 Bst. a SVV höchstens 15 Prozent des Projektperimeters. Bei Bodenverbesserungen nach Art. 11 Abs. 2 SVV ist in jedem Fall ökologischer Ausgleich zu leisten.

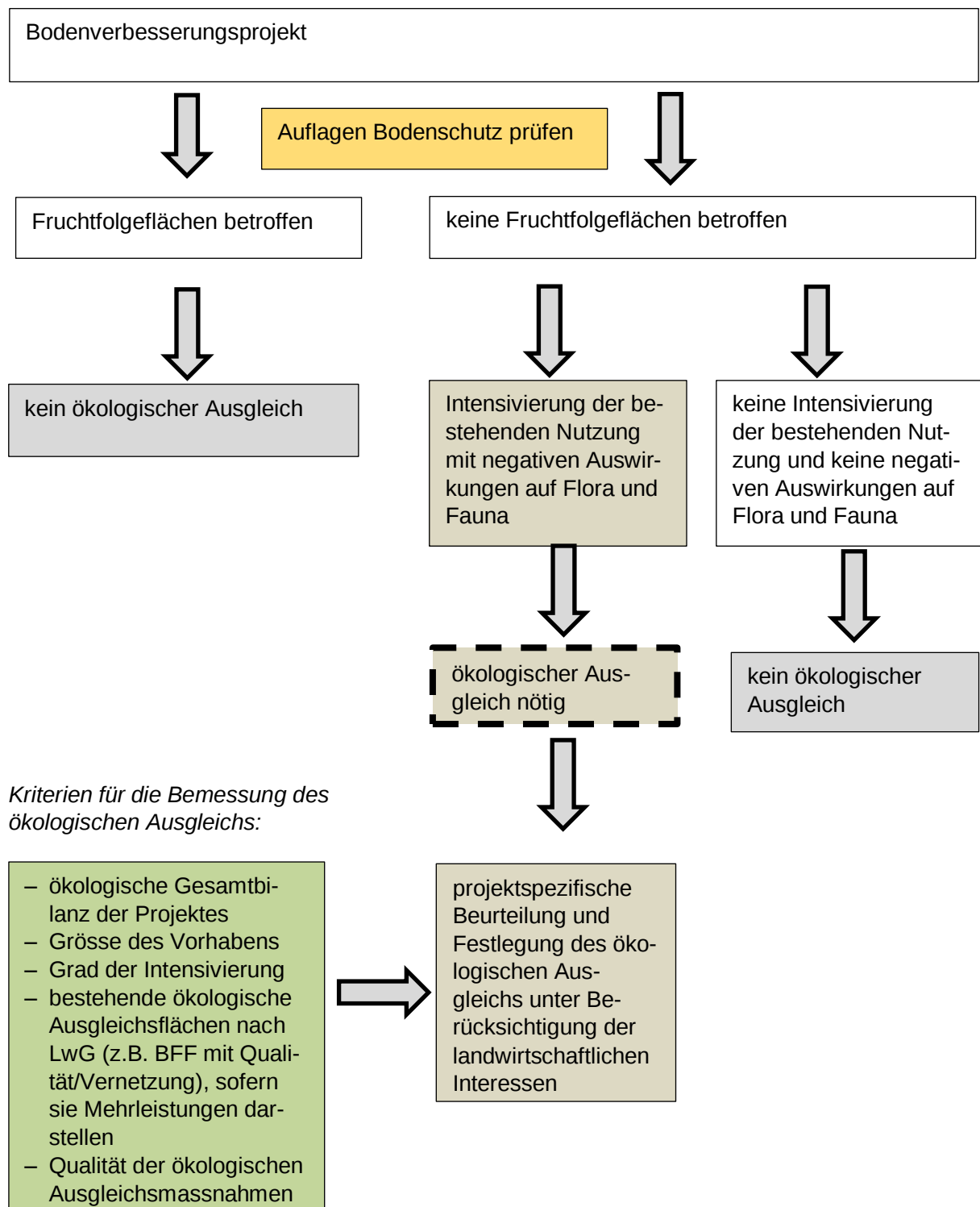
5. Perimeter für die Festlegung und Umsetzung der ökologischen Ausgleichsmassnahmen: Bei Bodenverbesserungen können Landschaftskammern als Bezugseinheiten für die Festlegung und Umsetzung von ökologischen Ausgleichsmassnahmen bezeichnet werden. Bei grossflächigen Bodenverbesserungen im Sinne von umfassenden gemeinschaftlichen Massnahmen nach Art. 11 Abs. 2 SVV ist eine regionale Gesamtbetrachtung angezeigt. Bei der Abgrenzung von Landschaftskammern sind die naturräumlichen Gegebenheiten, markante Landschaftselemente und/oder die Eigentumsverhältnisse zu berücksichtigen.
6. Kriterien für die konkrete Bemessung des ökologischen Ausgleichs: Bestehende ökologische Ausgleichsflächen (BFF), die besondere Leistungen darstellen (im Sinne einer Mehrleistung), können bei Bodenverbesserungen angemessen angerechnet werden, insbesondere wenn sie ökologische Qualität aufweisen und/oder vernetzt sind. Ebenso können die im Projektpereimeter im Rahmen einer übergeordneten Planung (z.B. LEK Rheintal)²³ realisierten ökologischen Ausgleichsmassnahmen berücksichtigt werden. Ökologische Aufwertungen im Bereich der Gewässerräume, die nach der eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung auszuscheiden sind, können ebenfalls in eine Gesamtbeurteilung einfließen. Im Weiteren erfolgt die definitive Festlegung der Ausgleichsmassnahmen unter Berücksichtigung der Beeinträchtigung von Flora und Fauna sowie der Qualität der neu zu schaffenden ökologischen Ausgleichsmassnahmen. Die qualitative Bewertung der Massnahmen soll sich am Bewertungsschlüssel des Bundesamtes für Umwelt²⁴ orientieren.
7. Bei Bodenverbesserungen im Sinn von umfassenden gemeinschaftlichen Massnahmen nach Art. 11 Abs. 2 SVV sind übergeordnete Planungen zu empfehlen. Ziel ist es, in einem grösseren Gebiet Flächen mit landwirtschaftlicher Priorisierung mit sandigem Material zu überschütten (20–30 cm) und Flächen mit ökologischer Priorisierung aufzuwerten (z.B. Rückführung vernässter Flächen in Sumpfwiesen oder Streueflächen). Ein solches Vorgehen ist sowohl aus Effizienzgründen wie auch aus ökologischer Sicht sehr zu begrüssen. Voraussetzung ist, dass der Umfang der geplanten Bodenverbesserungen genügend genau bekannt ist und sich der Umfang der Intensivierung (einschliesslich Auswirkungen auf Natur und Landschaft) gut abschätzen lässt. Im Rahmen einer übergeordneten Planung sind die aufzuwertenden Flächen zu bestimmen, der Bedarf an ökologischen Ausgleichsmassnahmen festzulegen und geeignete Standorte für ökologische Ausgleichsmassnahmen auszuscheiden. Wenn das Vorhaben hingegen in zahlreiche kleinere Bodenverbesserungsprojekte aufgeteilt wird, wird sich der administrative Aufwand für die Planung und Umsetzung der Vorhaben überproportional vergrössern. Dies betrifft auch die Umsetzung der ökologischen Ausgleichsmassnahmen. Nicht zuletzt dürfte sich auch die Wirkung der ökologischen Ausgleichsmassnahmen verschlechtern, da man sich die Möglichkeit verbaut, an geeigneten Standorten grössere und qualitativ hochwertige ökologische Ausgleichsflächen zu schaffen. Das Verfahren entspricht im Grundsatz dem Meliorationsverfahren (vgl. Abschnitt 1.4.3). Die Erhaltung und Pflege der ökologischen Ausgleichsmassnahmen ist langfristig zu sichern.
8. Berücksichtigung der ökologischen Gesamtbilanz des Projekts: Bei der Festlegung des ökologischen Ausgleichs ist die ökologische Gesamtbilanz des Projekts zu berücksichtigen. Wenn beispielsweise Bodenverbesserungen im Rahmen eines Hochwasserschutzprojekts (z.B. Rhesi-Projekt) realisiert werden, so sind die Aufwertungsmassnahmen am Gewässer bei den ökologischen Ausgleichsmassnahmen, die bei den Bodenverbesserungen gefordert werden, anzurechnen. Somit dürfte in diesem Fall der ökologische Ausgleich in der Regel bereits im Projekt selbst realisiert werden können.
9. Bei der Umsetzung des ökologischen Ausgleichs sind die landwirtschaftlichen Interessen zu berücksichtigen. FFF sind wenn immer möglich zu schonen.

Das in den Punkten 1 bis 9 skizzierte Vorgehen bei der Festlegung des ökologischen Ausgleichs bei Bodenverbesserungen dient als Richtlinie für die spätere Ausgestaltung der Vollzugshilfe.

²³ LEK = Landschaftsentwicklungskonzept.

²⁴ Kägi / Thommen / Stalder, a.a.O.

Abbildung 2: Beurteilungsschema für den ökologischen Ausgleich bei kleinräumigen Bodenverbesserungen (gilt nur beschränkt für Bodenverbesserungen nach Art. 11 Abs. 2 SVV):



5 Antworten auf die Fragen im Postulat

Im Folgenden werden die Fragen des Postulats beantwortet. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird für detailliertere Erläuterungen und Herleitungen auf die entsprechenden Abschnitte des Berichts verwiesen.

Frage:

a) wie die naturrechtlichen Bestimmungen in einem einzigen kantonalen Erlass zusammengefasst werden können, und die Bestimmungen und die Zuständigkeit für den ökologischen Ausgleich, den Kulturlandschutz, den Umgang mit den Fruchtfolgeflächen, die Massnahmen zur Bodenverbesserung sowie für das Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen auf Gesetzesstufe zu regeln sind;

Antwort:

Das Zusammenlegen der Bestimmungen für den ökologischen Ausgleich, den Kulturlandschutz, den Umgang mit den Fruchtfolgeflächen, die Massnahmen zur Bodenverbesserung sowie für das Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen (SGS 671.7) wird aus folgenden Gründen als nicht sinnvoll erachtet:

Der ökologische Ausgleich ist ein Sammelbegriff für Massnahmen, die den Fortbestand der einheimischen Pflanzen- und Tierwelt sicherstellen und das Landschaftsbild beleben sollen. Der ökologische Ausgleich ist auf Bundesebene sowohl in der Naturschutzgesetzgebung als auch im Landwirtschaftsgesetz verankert. Seit Ende 2013 wird der Begriff in der Landwirtschaftsgesetzgebung allerdings nur noch im Zusammenhang mit Meliorationen verwendet. Nach einem Rechtsgutachten des Bundes ist der ökologische Ausgleich nach LwG nicht identisch mit dem ökologischen Ausgleich nach NHG. Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass sich der ökologische Ausgleich nach NHG auch auf das Siedlungsgebiet bezieht, währenddem Biodiversitätsförderflächen (bis 2013 als ökologische Ausgleichsflächen bezeichnet) und Biodiversitätsbeiträge Instrumente der landwirtschaftlichen Gesetzgebung und des landwirtschaftlichen Direktzahlungssystems sind und nur ausserhalb der Bauzonen zur Anwendung kommen. Der Schutz der Fruchtfolgeflächen ist vor allem im Zusammenhang mit der Siedlungstätigkeit von grosser Bedeutung und auf Bundesebene im Bundesgesetz über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) abgehandelt.

Das Zusammenlegen von unterschiedlich ausgerichteten, sich auf verschiedene Bundesgesetze und Sachpolitiken abstützende Bestimmungen stellt keine Vereinfachung bzw. Präzisierung dar. Zudem ist zu berücksichtigen, dass im neuen Planungs- und Baugesetz beschlossen wurde, die gesetzlichen Regelungen zum ökologischen Ausgleich unverändert zu belassen, und dass das Gesetz über die Abgeltung ökologischer Leistungen im Zuge der Umsetzung der AP 14–17 vor kurzem revidiert worden ist.

Hingegen besteht insofern Handlungsbedarf, dass bezüglich der Anwendung des ökologischen Ausgleichs nach NHG, insbesondere auch im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Bodenverbesserungen, mehr Transparenz zu schaffen ist. Dies soll kurzfristig mittels Vollzugshilfe und mittel- und längerfristig mittels Präzisierungen der bestehenden Rechtsgrundlagen im Rahmen sich bietender Gelegenheiten erfolgen.

b) wie die zuständigen Behörden im Rahmen der Umsetzung des massgebenden Rechts den folgenden Anliegen heute und in Zukunft Rechnung tragen:

Frage 1:

Was unter «intensiv genutzten Gebieten» zu verstehen ist;

Antwort:

Art. 18b Abs. 2 NHG verlangt von den Kantonen, in intensiv genutzten Gebieten innerhalb und ausserhalb von Siedlungen für den ökologischen Ausgleich zu sorgen.

Was unter «intensiv genutzten Gebieten» zu verstehen ist, präzisiert der Bund in seinen Erlassen und Vollzugshilfen nicht weiter und überlässt die Auslegung den Kantonen. Im Kommentar zum NHG wird dazu Folgendes ausgeführt:²⁵

«Nach der Botschaft [zur Gesetzesvorlage] bezieht sich der Begriff [intensiv genutzte Gebiete] auf die Kulturlandschaft. Nicht oder kaum genutzte Gebiete, wie sie beispielsweise im Alpenraum anzutreffen sind, werden von Abs. 2 [dem Absatz im NHG zum ökologischen Ausgleich] nicht erfasst. Darüber kann aber weder aus der Botschaft noch aus den parlamentarischen Beratungen Näheres abgeleitet werden. Die Wendung «innerhalb und ausserhalb von Siedlungen» weist darauf hin, dass Abs. 2 nicht nur auf die offene Kulturlandschaft, sondern auch auf die eigentlichen Baugebiete anwendbar ist [...] Als intensiv genutzt müssen [...] jene Gebiete gelten, die weniger naturnahe Flächen aufweisen, als für das Überleben der einheimischen Arten nötig sind. Zahlreiche Studien in der Schweiz und in Deutschland zeigen auf, dass ein Überleben der heute noch vorhandenen Tier- und Pflanzenarten nur gesichert ist, wenn rund 10 bis 15 Prozent der Fläche ausserhalb des Alpenraumes naturnahe Flächen sind, auf denen keine oder nur eine extensive land- und forstwirtschaftliche Nutzung erfolgt.»

Eine Umfrage bei den Kantonen und die Durchsicht der kantonalen Erlasse zum ökologischen Ausgleich hat gezeigt, dass der ökologische Ausgleich nach NHG in der Praxis mehrheitlich auf intensive Nutzungen und weniger auf intensiv genutzte Gebiete bezogen wird (vgl. Abschnitt 1.3.2). Dies geschieht, indem Bund und Kantone den ökologischen Ausgleich bei bewilligungspflichtigen Vorhaben anwenden, die zu einer intensiveren Nutzung und damit zu einer grösseren Beeinträchtigung der einheimischen Flora und Fauna im Vergleich zum Zustand vor der Realisierung des Vorhabens führen. Die meisten Kantone fokussieren dabei den ökologischen Ausgleich auf Abbaustellen, Deponien, Golfplätze, Meliorationen sowie auf den Strassenbau. Einen relativ breiten Anwendungsbereich kennen die Kantone Zug und Aargau. Auf Gesetzesstufe hat der Kanton Aargau das Vorgehen nach dem Verursacherprinzip am deutlichsten präzisiert (siehe Abschnitt 1.3.4). Verschiedene, v.a. grössere Gemeinden präzisieren in ihren Rechtsgrundlagen sowie in ihrer Anwendung im Siedlungsgebiet den ökologischen Ausgleich weitergehender als die Kantone.

Der Kanton St.Gallen wendet den ökologischen Ausgleich vergleichbar mit anderen Kantonen an. Die Umsetzung des ökologischen Ausgleichs nach NHG erfolgt bei raumwirksamen Tätigkeiten wie Abbauvorhaben (Kiesgruben, Steinbrüche), Deponien und Golfplätze, die eine Intensivierung der Nutzung darstellen. Somit besteht bezüglich der Definition «intensiv genutzt» eine Praxis, die sich grundsätzlich bewährt hat. Handlungsbedarf besteht insbesondere bei der Transparenz und damit der Nachvollziehbarkeit der Handhabung bei Bodenverbesserungen (vgl. Abschnitt 1.4). Eine intensivere Nutzung liegt beispielsweise vor, wenn die Schnitthäufigkeit, die Düngung oder der Ertrag erheblich gesteigert werden können, eine extensiv oder wenig intensiv genutzte Wiese nach Art. 55 DZV in eine Wiese, welche die Anforderungen an eine Biodiversitätsförderfläche nicht mehr erfüllt, überführt wird oder wenn anstelle einer vielfältigen Fruchtfolge nach Ziff. 5.3.1 des St.Galler Handbuchs für Landschaftsqualitätsbeiträge wenig verschiedene landwirtschaftliche Kulturen angebaut werden, die humuszehrend und wenig nachhaltig sind (z.B. keine ausgeglichene Humusbilanz über die Gesamtdauer der Fruchtfolge). Ist dies der Fall, sind angemessene ökologische Ausgleichmassnahmen zu leisten.

Analog zum NHG besteht auch nach Art. 88 LwG die Pflicht zum ökologischen Ausgleich bei landwirtschaftlichen Bodenverbesserungen. Beiträge an entsprechende Projekte werden nur gewährt, wenn sie den ökologischen Ausgleich und die Vernetzung von Biotopen fördern.

²⁵ Keller / Zufferey / Fahrländer, a.a.O.

Frage 2:

Welche weiteren Voraussetzungen für die Schaffung ökologischer Ausgleichsflächen erfüllt sein müssen;

Antwort:

Der Bund und die Kantone machen bezüglich Zweck, Quantität, Qualität und Ort des verlangten ökologischen Ausgleichs Vorgaben.

Art. 15 Abs. 1 NHV konkretisiert den Zweck des ökologischen Ausgleichs wie folgt: Mit dem ökologischen Ausgleich sollen insbesondere isolierte Biotope miteinander verbunden, nötigenfalls auch durch die Neuschaffung von Biotopen, die Artenvielfalt gefördert, eine möglichst naturnahe und schonende Bodennutzung erreicht, Natur in den Siedlungsraum eingebunden und das Landschaftsbild belebt werden (vgl. Abschnitt 1.2.1).

Bei Abbauvorhaben und Deponien haben mehrere und bei Golfplätzen und Strassenbauprojekten einzelne Kantone den Umfang des verlangten ökologischen Ausgleichs festgelegt. Bei Abbauvorhaben und Deponien haben sich in den Kantonen 10 bis 15 Prozent der durch den Abbau beanspruchten Fläche als Bemessungsgrösse durchgesetzt. In einigen Kantonen sind die Bemessungsgrössen in Branchenvereinbarungen oder Protokollen festgelegt worden. In den restlichen Kantonen, die den ökologischen Ausgleich umsetzen, gelten angewandte Bemessungsgrössen als Verwaltungspraxis. Verschiedene Kantone wenden die festgelegte Bemessungsgrösse als Richtgrösse mit Spielraum beim konkreten Einzelfall an (vgl. Abschnitt 1.3.2). Die Praxis im Kanton St.Gallen ist in Abschnitt 1.4.1 beschrieben. Sie ist grundsätzlich mit derjenigen anderer Kantone vergleichbar.

Eine steigende Zahl von meist städtischen Gemeinden hat detaillierte Vorgaben bezüglich Anwendungsbereiche und Bemessungsgrössen in ihre Rechtsgrundlagen aufgenommen. Die Auflagen für den ökologischen Ausgleich betreffen bei diesen zumeist öffentliche Grundstücke, Sondernutzungsplanungen, die Umgebungsgestaltung von grösseren Bauprojekten oder die Begrünung von Flachdächern (vgl. Abschnitt 1.3.3).

Bezüglich der Lokalität der Umsetzung des ökologischen Ausgleichs wird auf die Antwort zur Frage 5 verwiesen.

Frage 3:

Wer für die Schaffung und Genehmigung ökologischer Ausgleichsflächen zuständig ist;

Antwort:

Für die Anordnung und Genehmigung ökologischer Ausgleichsflächen ist die für das jeweilige Verfahren federführende Stelle zuständig. Die Genehmigung erteilt das zuständige Departement. Die fachliche Beurteilung des ökologischen Ausgleichs erfolgt durch das Amt für Natur, Jagd und Fischerei im Rahmen des kantonsinternen Mitberichtverfahrens.

Für die Umsetzung, insbesondere auch für die Absprache mit betroffenen Dritten (z.B. Grundeigentümer, Bewirtschafter) sowie deren allfällige Entschädigung ist die Bauherrschaft des betreffenden Vorhabens zuständig.

Frage 4:

Welches Verfahren bei Schaffung ökologischer Ausgleichsflächen anwendbar ist;

Antwort:

Art und Umfang der ökologischen Ausgleichsmassnahmen werden im Rahmen der ordentlichen Bewilligungsverfahren festgelegt. Abbauvorhaben, Deponien und Golfplätze werden im Sondernutzungsplanverfahren nach Art. 22 ff. BauG bzw. Art. 23 ff. PBG bewilligt. Bei grossflächigen Bodenverbesserungen ist das Meliorationsverfahren und bei kleinräumigen Bodenverbesserungen mit einem Volumen bis etwa 6'000 m³ das Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen anwendbar (vgl. Abschnitt 1.4.3).

Nach Koordinationsblatt V 54 (Golfplätze) des kantonalen Richtplans ist das Vorgehen bei der Planung und Bewilligung von Golfplätzen wie folgt vorgesehen:

Das Vorgehen erfolgt in drei Schritten:

- Machbarkeitsstudie;
- Zonenplan-Änderung und Sondernutzungsplan mit Umweltverträglichkeitsprüfung;
- Baubewilligung.

Die Machbarkeitsstudie zeigt:

- die Ergebnisse der Bedarfsabklärung;
- das Vorgehen und die Ergebnisse der Standortwahl;
- die Eignung des vorgesehenen Standorts;
- die Auswirkungen auf Raum und Umwelt sowie die Massnahmen zur Lösung möglicher Konflikte oder Probleme.

Geeignete Standorte werden im Richtplan festgesetzt. Die Festsetzung im Richtplan ist Voraussetzung für Erlass und Genehmigung von Zonenplan-Änderung und Sondernutzungsplan.

Frage 5:

Dass die ökologischen Ausgleichsflächen bezogen auf Lebensräume und nicht auf einzelne Parzellen oder Projekte festzulegen sind;

Antwort:

Die durch den ökologischen Ausgleich geschaffenen Lebensräume sollten nach Möglichkeit am Ort des Bauvorhabens, d.h. am Standort, wo die Nutzungsintensivierung stattfindet, liegen. In begründeten Fällen kann aber Hand für flexible Lösungen geboten werden, indem der von der Bauherrschaft geforderte ökologische Ausgleich auch an vom Vorhaben entfernterer Stelle geleistet werden kann. Dabei sind auch Poollösungen – wie z.B. Flächen-, Massnahmen- und Finanzpools in Betracht zu ziehen. Das Vorgehen ist in der Vollzugshilfe zu konkretisieren.

Einen Sonderfall stellen Bodenverbesserungen dar. Dort kann der ökologische Ausgleich bezogen auf Landschaftskammern oder Lebensräume beurteilt und umgesetzt werden (vgl. Abschnitt 4.2). Bei grossflächigen Bodenverbesserungen ist ohnehin eine regionale Gesamtbetrachtung angezeigt.

Frage 6:

Dass bestehende ökologische Ausgleichsflächen in einem Lebensraum angerechnet werden müssen;

Antwort:

Grundsätzlich erfordern nach NHG zusätzliche Intensivierungen und damit verbundene Beeinträchtigungen von Flora und Fauna durch ein neues Vorhaben entsprechenden ökologischen

Ausgleich unabhängig von der bereits vor Ort bestehenden Qualität. Eine Ausnahme bilden Bodenverbesserungen, wo die von der Landwirtschaft bereits erbrachten Vorleistungen (im Sinne einer Mehrleistung) angemessen berücksichtigt werden können (vgl. Abschnitt 4.2). Ebenso können ökologische Aufwertungen der Landwirtschaft im Bereich der Gewässerräume angemessen berücksichtigt werden.

Frage 7:

Dass keine Fruchtfolgeflächen in ökologische Ausgleichsflächen umgewandelt werden dürfen;

Antwort:

Der ökologische Ausgleich ist Projektbestandteil des zu bewilligenden Vorhabens und in der Regel durch die verursachende Bauherrschaft vor Ort zu leisten. In begründeten Fällen kann jedoch davon abgewichen werden (vgl. auch Abschnitt 4.1). Das NHG verlangt explizit, dass bei der Umsetzung des ökologischen Ausgleichs die Interessen der Landwirtschaft zu berücksichtigen sind.

Die Interessenabwägung ist somit im Einzelfall vorzunehmen. Sie kann nicht mit einer pauschalen Regelung vollständig vorweg genommen werden. Dementsprechend ist die Forderung, keine Fruchtfolgeflächen in ökologische Ausgleichsflächen umzuwandeln, in dieser generellen Form abzulehnen. Sind durch das Projekt Fruchtfolgeflächen betroffen, ist die zuständige Behörde aber angehalten, zusammen mit der Bauherrschaft wenn immer möglich Massnahmen zu treffen, um Fruchtfolgeflächen zu schonen. Dazu gehört auch, dass geprüft werden muss, ob der ökologische Ausgleich an vom Vorhaben entfernterer Stelle, ausserhalb von Fruchtfolgeflächen geleistet werden kann.

Frage 8:

Dass ökologische Ausgleichsflächen durch Vereinbarung mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu schaffen sind und nicht hoheitlich angeordnet werden können, wenn die bestehenden Ausgleichsflächen wenigstens 10 Prozent der Fläche betragen;

Antwort:

Der Kanton kann bei bewilligungspflichtigen raumwirksamen Tätigkeiten gestützt auf Art. 18b Abs. 2 NHG und Art. 88 LwG ökologischen Ausgleich einfordern. Der ökologische Ausgleich ist Projektbestandteil des zu bewilligenden Vorhabens und kann grundsätzlich unabhängig von den bestehenden ökologischen Ausgleichsflächen hoheitlich angeordnet werden.

Der ökologische Ausgleich ist projektspezifisch festzulegen (vgl. Abschnitt 4.1 und 4.2). Bestehende ökologische Ausgleichsflächen können bei Bodenverbesserungen in beschränktem Umfang berücksichtigt werden. Die Umsetzung des ökologischen Ausgleichs kann jedoch nicht von einem bestimmten Prozentsatz an bestehenden ökologischen Ausgleichsflächen abhängig gemacht werden. Inwieweit bestehende ökologische Ausgleichsflächen anzurechnen sind, hängt bei Bodenverbesserungen insbesondere auch vom verwendeten Perimeter (Landschaftskammer) ab.

Frage 9:

Dass die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer bei der hoheitlichen Anordnung ökologischer Ausgleichsflächen vom Kanton vollumfänglich zu entschädigen sind;

Antwort:

Die Stellung der Grundeigentümer und Bewirtschafter regelt Art. 18c NHG. Der Grundeigentümer – sofern er nicht Auslöser des ausgleichspflichtigen Vorhabens ist – hat im Fall einer Nutzungseinschränkung das Recht auf entsprechende Abgeltung nach Art. 18c Abs. 2 NHG. Zudem dürfen verfügte Massnahmen keine «zu einschneidende Wirkung» nach sich ziehen. Sie haben sich auch

an den naturräumlichen Erfordernissen (öffentliches Interesse), am Verhältnismässigkeitsprinzip sowie an der Besitzstandsgarantie zu orientieren (vgl. Abschnitt 1.2.1). Ob die Realisierung des Projekts höheres Interesse hat als die Rechte des Grundeigentümers, ist Teil der Interessenabwägung. Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens ist dafür zu sorgen, dass die durch die ökologischen Ausgleichsmassnahmen beanspruchten Flächen möglichst weiterhin landwirtschaftlich, d.h. «DZV-kompatibel», genutzt werden können und damit im Kreislauf des bäuerlichen Einkommens verbleiben. Dies ist auch im Hinblick auf die langfristige Sicherung des Unterhalts von Vorteil und anzustreben.

Frage 10:

Dass für landwirtschaftliche Bodenverbesserungsmassnahmen Bodenverbesserungspläne für mehrere Grundstücke und ganze Gebiete erlassen werden können, welche die Rahmenbedingungen für die Bodenverbesserungsmassnahmen sowie die Grundsätze für die Schaffung ökologischer Ausgleichsflächen für das gesamte Einzugsgebiet verbindlich regeln;

Antwort:

Das Vorgehen ist grundsätzlich sowohl aus Effizienzgründen wie auch aus ökologischer Sicht zu begrüssen (vgl. Abschnitt 4.2). Im Rahmen einer übergeordneten Planung sind die aufzuwertenden Flächen zu bestimmen, gemäss dem Grad der Intensivierung der Bedarf an ökologischen Ausgleichsmassnahmen festzulegen und geeignete Standorte für ökologische Ausgleichsmassnahmen auszuscheiden. Wenn das Vorhaben hingegen in zahlreiche kleinere Bodenverbesserungsprojekte aufgeteilt wird, wird sich der administrative Aufwand zur Planung und Umsetzung der Vorhaben überproportional vergrössern. Auch die Wirkung der ökologischen Ausgleichsmassnahmen dürfte sich verschlechtern, da man sich die Möglichkeit verbaut, an geeigneten Standorten grössere und qualitativ hochwertige ökologische Ausgleichsflächen zu schaffen. Das Verfahren entspricht im Grundsatz dem Meliorationsverfahren. Das Vorgehen ist in der Vollzugshilfe zu konkretisieren.

Frage 11:

Dass für landwirtschaftliche Bodenverbesserungsmassnahmen bei bereits meliorierten Böden, welche ohne Bundes- und Kantonsbeiträge ausgeführt werden, keine ökologischen Ausgleichsflächen geschaffen werden müssen.

Antwort:

Die Notwendigkeit ökologischer Ausgleichsmassnahmen ist im Einzelfall zu prüfen (vgl. Abschnitt 1.2.1). Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um Bodenverbesserungen handelt, welche ohne Bundes- und Kantonsbeiträge auf bereits meliorierten Böden ausgeführt werden. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass bei Bodenverbesserungen auf bestehenden Fruchtfolgeflächen keine ökologischen Ausgleichsmassnahmen nötig sind (vgl. Abschnitt 4.2). Sind durch das Projekt für die landwirtschaftliche Produktion wichtige Flächen betroffen, ist die zuständige Behörde angehalten, zusammen mit der Bauherrschaft wenn immer möglich Massnahmen zu treffen, um diese zu schonen. Dazu gehört auch, dass geprüft werden muss, ob der ökologische Ausgleich an vom Vorhaben entfernterer Stelle, ausserhalb von wichtigen Produktionsflächen geleistet werden kann. Zudem können bei Bodenverbesserungen überdurchschnittliche ökologische Vorleistungen in begrenztem Umfang beim ökologischen Ausgleich angerechnet werden (vgl. Antwort auf Frage 6).

6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung

Martin Klöti
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär