

BGer 1C 25/2022 vom 12. September 2022

Bundesgericht, 2022-09-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_25_2022

FR: TF 1C 25/2022 du 12 septembre 2022

IT: TF 1C 25/2022 del 12 settembre 2022

Regeste

Erlassprüfung | Ökologisches Gleichgewicht

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonaler letztinstanzlicher Entscheid in einem Erlassprüfungsverfahren, d.h. in einem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle. Dagegen steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. b, 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 87 Abs. 2 und Art. 90 BGG).

E. 1.1

Der Beschwerdeführer bewirtschaftet einen landwirtschaftlichen Betrieb in der Gemeinde Flühli (LU). Sein Grundstück liegt in der Moorlandschaft von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung Nr. 13 "Habkern/Sörenberg"; Teile des Grundstücks liegen überdies im Flachmoor Nr. 3359 "Schöniseischwand/Spierweid" bzw. sind nach der Verordnung des Kantons Luzern vom 2. November 1999 zum Schutz der Moore (SRL Nr. 712c) den Schutzzonen "Mahd" und "Weid" zugewiesen. Er ist somit von der neuen Regelung direkt betroffen und zur Beschwerde befugt (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher einzutreten.

E. 1.2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 95 lit. a und lit. c BGG). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es prüft unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) jedoch nur die geltend gemachten Vorbringen, sofern rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 142 I 135 E. 1.5). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft das Bundesgericht sodann nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG), wobei qualifizierte Begründungsanforderungen gelten (BGE 133 II 249 E. 1.4.2 mit Hinweisen).

E. 1.3

Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle prüft das Bundesgericht, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sie mit dem übergeordneten Recht als vereinbar erscheinen lässt. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, wenn sie sich jeder verfassungs- bzw. rechtskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist. Bei der

abstrakten Normenkontrolle mitzuberücksichtigen bleiben dabei die Schwere eines allfälligen Grundrechtseingriffs, die konkreten Umstände bei der Anwendung der angefochtenen Norm, die Möglichkeit eines hinreichenden verfassungsrechtlichen Schutzes im konkreten Anwendungsfall sowie allfällige Auswirkungen auf die Rechtssicherheit. Zudem ist die Möglichkeit einer verfassungs- bzw. rechtskonformen Auslegung nicht nur abstrakt zu untersuchen. Die Wahrscheinlichkeit einer mit dem übergeordneten Recht vereinbaren Anwendung der angefochtenen Norm ist ebenfalls in die Beurteilung mit einzubeziehen. Der blosser Umstand, dass die Anwendung der angefochtenen Norm in besonders gelagerten Einzelfällen zu einem verfassungs- bzw. rechtswidrigen Ergebnis führen könnte, rechtfertigt für sich alleine im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle noch kein höchstrichterliches Eingreifen (vgl. zum Ganzen BGE 144 I 306 E 2 ; 143 I 137 E. 2.2, je mit Hinweisen).

E. 1.4

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG). Das Vorbringen von Tatsachen, die sich erst nach dem angefochtenen Entscheid ereigneten oder entstanden (echte Noven), ist vor Bundesgericht unzulässig (BGE 143 V 19 E. 1.2 mit Hinweisen).

E. 2

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs und eine Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 und 2 BV), weil betroffene Bewirtschafter und Grundeigentümer nicht zum Verordnungsentwurf angehört worden seien.

E. 2.1

Das Kantonsgericht trat auf diese Rüge nicht ein, weil es im Erlassprüfungsverfahren gemäss §§ 188 ff. des Luzerner Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40) nicht befugt sei, das Gesetzgebungsverfahren (gleich welcher Normstufe) zu prüfen. Der Beschwerdeführer legt nicht dar, inwiefern diese Auslegung von § 188 ff. VRG willkürlich sei. Da die Kantone nicht verpflichtet sind, gegen kantonale Erlasse ein kantonales Rechtsmittel vorzusehen (vgl. Art. 87 Abs. 1 und 2 BGG), steht es ihnen unter Vorbehalt von Art. 110 und Art. 111 BGG frei, gewisse Fragen aus dem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle auszuklammern. Inwieweit das vorinstanzliche Vorgehen gegen Art. 110 oder Art. 111 BGG verstösst, legt der Beschwerdeführer nicht konkret dar. Dies ist auch nicht offensichtlich, sodass darauf nicht weiter einzugehen ist (vgl. E. 1.2 hiervor). Rügegemäss zu prüfen ist vom Bundesgericht hingegen die Frage, ob ein Verstoss gegen Art. 29 Abs. 1 BV vorliegt.

E. 2.2

Wie aus Art. 29 Abs. 1 BV hervorgeht, bezieht sich der Gehörsanspruch ausschliesslich auf die Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen. Im Rechtsetzungsverfahren besteht grundsätzlich kein Anspruch auf (vorgängige) Anhörung (BGE 134 I 269 E. 3.3.1 ; 121 I 230 E. 2c mit Hinweisen). Eine Ausnahme macht die Rechtsprechung, wenn einzelne Personen - sogenannte Spezialadressaten - durch die Anordnung ganz spezifisch und anders als die Vielzahl der Normaladressaten berührt werden, z.B. wenn nur eine sehr kleine Anzahl von Grundeigentümern durch einen Erlass betroffen ist (BGE 134 I 269 E. 3.3.1 ;

121 I 230 E. 2c; je mit Hinweisen; Urteile 1C_333/2015 vom 24. Mai 2016 E. 3.1; 2C_589/2016 vom 8. März 2017 E. 6.3, in: SJ 2018 I 1). Die vorliegend streitigen Bestimmungen zur Mahd und zur Weide sind auf alle "Naturschutzflächen" anwendbar; diese umfassen gemäss angefochtenem Entscheid alle geschützten und schutzwürdigen Flächen im Kanton, und damit eine potenziell grosse Anzahl von aktuellen und künftigen Grundeigentümern und Bewirtschaftern. Eine spezielle Betroffenheit des Beschwerdeführers, die den Anwendungsbereich von Art. 29 Abs. 1 BV eröffnen würde, liegt entgegen seiner Auffassung nicht vor. Der Umstand, dass es bereits in der Vergangenheit zu Rechtsstreitigkeiten um die Einhaltung seines Bewirtschaftungsvertrags, namentlich mit Bezug auf die darin vorgeschriebene Trocknung des Mähguts am Boden, gekommen war, genügt dafür nicht.

E. 2.3

Der Beschwerdeführer beruft sich ferner auf § 44 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Luzern vom 18. September 1990 über den Natur- und Landschaftsschutz (NLG; SRL Nr. 709a). Diese Bestimmung betrifft kantonale Schutzverordnungen und sieht vor, dass den betroffenen Grundeigentümern und Bewirtschaftern der Verordnungsentwurf und der zugehörige Schutzplan mit dem Hinweis auf die Einsprachemöglichkeit während der Auflagefrist zuzustellen sind. Die Bestimmung betrifft in erster Linie Schutzverordnungen, die sich ähnlich wie ein Nutzungsplan auf ein ganz bestimmtes, in einem Schutzplan bezeichnetes Gebiet beschränken, und daher nur die Grundeigentümer und Bewirtschafter dieses Gebiets betreffen. Dies ist - wie bereits dargelegt (E. 2.2) - vorliegend nicht der Fall.

E. 3

Der Beschwerdeführer rügt weiter eine "überfallartige" Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen der NLV, die dem Prinzip von Treu und Glauben widerspreche.

E. 3.1

Das Kantonsgericht erwog, es bestehe ein grosses Ermessen der zuständigen Behörde bei der Festlegung des Inkraftsetzungstermins; Zweckmässigkeitsüberlegungen seien zulässig, sofern sie sachlicher Natur seien. Mit der Teilrevision der NLV habe der Regierungsrat in erster Linie das Urteil des Bundesgerichts 1C_512/2018 vom 13. Juni 2019 umgesetzt (Erhöhung der Naturschutzbeiträge für nicht direktzahlungsberechtigte Bewirtschafter). Die Inkraftsetzung auf den 1. Oktober 2020 sei vor dem Hintergrund erfolgt, dass die Schlusszahlungen für das Beitragsjahr 2020 per 9. Oktober 2020 auszuführen gewesen seien. Dies stelle einen hinreichenden sachlichen Grund dar. Längere Übergangsfristen könnten praxisgemäss geboten sein bei Regelungen, die zu einschneidenden Besoldungs- oder Rentenkürzungen führten oder bei Einschränkungen einer bisher erlaubten Tätigkeit, um zu verhindern, dass gutgläubig getätigte Investitionen nutzlos würden (mit Verweis auf BGE 118 Ib 241 E. 9b). Vorliegend behaupte der Antragsteller keine solchen Dispositionen.

E. 3.2

Diese Erwägungen sind aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden: Auch wenn - wie der Beschwerdeführer geltend macht - für die streitigen §§ 10a und 10b NLV keine Dringlichkeit bestanden haben mag, lag es doch im Ermessen des Verordnungsgebers, alle revidierten Bestimmungen der Verordnung gleichzeitig in Kraft zu setzen, sofern diesem Vorgehen keine zwingenden Gründe des Vertrauensschutzes entgegenstanden. Die neuen Bestimmungen stellen keine grundlegende Abkehr von der bisherigen Praxis dar, sondern übernehmen im Wesentlichen, was schon bisher, gestützt auf die Bewirtschaftungsverträge,

die kantonale Moorschutzverordnung und die Weisung der Dienststelle Landwirtschaft und Wald (Iawa) zur Bewirtschaftung von Naturschutzvertragsflächen verlangt wurde. Bewirtschafter müssen daher nicht mit plötzlichen Beitragskürzungen oder gar mit Bussen infolge der raschen Inkraftsetzung der neuen Verordnungsbestimmungen rechnen. Sofern gestützt auf die neuen Bestimmungen neue oder weitergehendere Beschränkungen festgelegt werden sollten, bedarf es in aller Regel einer Anpassung der bestehenden Bewirtschaftungsverträge (vgl. § 22 Abs. 4 NLG; §§ 10a Abs. 2 und 10b Abs. 2 NLV) oder, sofern keine vertragliche Vereinbarung zustande kommt, einer Verfügung (vgl. § 3 Abs. 3 NLV). Diese hat allfälligen speziellen Vertrauensgrundlagen Rechnung zu tragen bzw. ist einer beschwerdeweisen Überprüfung auf die Verletzung allfälliger Vertrauensgrundlagen zugänglich (vgl. BGE 119 Ia 141 E. 5d/cc; unten, E. 7).

E. 4

Der Beschwerdeführer rügt weiter eine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung (§ 45 und § 56 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 [KV/LU; SR 131.231]) und macht in diesem Zusammenhang geltend, das Kantonsgericht habe § 55 NLG willkürlich ausgelegt. Diese Bestimmung beschränke die Verordnungsbefugnis des Regierungsrats auf Entschädigungen und Beiträge; materielle Schutzmassnahmen seien nicht erwähnt. Zwar könne der Regierungsrat Schutzverordnungen erlassen (§ 22 Abs. 1 lit. b NLG und § 23 NLG); diese Kompetenz betreffe jedoch in der Regel nur einzelne Objekte.

E. 4.1

Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist ein verfassungsmässiges Recht im Sinne von Art. 95 lit. c BGG (BGE 145 V 380 E. 6.3 ; 138 I 196 E. 4.1; Urteil 2C_546/2018 vom 11. März 2019 E. 4.4.3; je mit Hinweisen). Es wird aus Art. 51 Abs. 1 BV abgeleitet (vgl. Urteil 2C_546/2018 vom 11. März 2019 E. 4.4.3; mit Hinweisen) und schützt die Einhaltung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung. Sein Inhalt ergibt sich in erster Linie aus dem kantonalen Recht, wobei das Bundesgericht die Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen unter Vorbehalt einer rechtsgenügenden Begründung (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG ; E. 1.2 hiervor) mit voller Kognition prüft, jene des kantonalen Gesetzesrechts für sich dagegen lediglich auf seine Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht. Dabei steht das Willkürverbot im Vordergrund (vgl. BGE 142 I 26 E. 3.3 ; 130 I 1 E. 3.1). Im Kanton Luzern wird der Grundsatz der Gewaltenteilung in erster Linie durch § 45 und § 56 KV/LU gewährleistet. Nach § 45 KV/LU erlässt der Kantonsrat die wichtigen Rechtssätze in der Form des (formellen) Gesetzes (Abs. 1). Dazu gehören unter anderem die wesentlichen Bestimmungen über die Rechtsstellung Einzelner, namentlich bei der Ausübung der politischen Rechte (Abs. 2 lit. a). Das Gesetz kann die Befugnis, Rechtssätze zu erlassen, dem Regierungsrat übertragen, soweit dies nicht durch die Kantonsverfassung ausgeschlossen wird (Abs. 3). Gemäss § 56 KV/LU erlässt der Regierungsrat Vollzugsverordnungen und, soweit ihn das Gesetz dazu ermächtigt, weitere Verordnungen.

E. 4.2

Gemäss Art. 78 Abs. 4 BV hat der Bundesgesetzgeber Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt zu erlassen. Diesem Auftrag ist der Bund u.a. im Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451), in der dazugehörigen Verordnung vom 16. Januar 1991 (NHV; SR 451.1) sowie in den Verordnungen zu den Biotopen von nationaler Bedeutung nachgekommen. Art. 24f NHG sieht vor, dass die Kantone das NHG vollziehen,

soweit der Vollzug nicht dem Bund übertragen ist; sie erlassen die erforderlichen Vorschriften. Im Kanton Luzern hat der Gesetzgeber hierfür insbesondere das NLG erlassen. Dieses bezweckt, die einheimischen Tiere und Pflanzen, ihre Lebensräume und deren Umgebung zu schützen, beeinträchtigte oder zerstörte Lebensräume einheimischer Tiere und Pflanzen wiederherzustellen oder ihre Wiederherstellung zu fördern, die Landschaft vor Verarmung oder Verunstaltung zu bewahren und ausgeräumte Landschaften wieder zu bereichern (§ 1 lit. a-c NLG). § 21 NLG verpflichtet die zuständigen Behörden des Kantons und der Gemeinden zu prüfen, ob und welche Massnahmen zum Schutz und Unterhalt der Objekte von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung erforderlich sind. Als Schutzmassnahmen gelten Schutzzonen, Schutzverordnungen, Verfügungen über Einzelobjekte sowie Vereinbarungen mit Grundeigentümern oder Bewirtschaftern (§ 22 Abs. 1 NLG). Schutzmassnahmen des Kantons erfolgen grundsätzlich durch Schutzverordnungen (§ 22 Abs. 3 NLG). Die Einzelheiten von Schutz und Unterhalt sind in der Regel durch Vereinbarungen mit den Grundeigentümern oder Bewirtschaftern festzulegen (§ 22 Abs. 4 NLG). § 55 NLG trägt die Überschrift "Verordnung des Regierungsrates" und bestimmt, dass der Regierungsrat in einer Verordnung die erforderlichen Ausführungsbestimmungen, insbesondere zu den Einzelheiten und zum Verfahren über die Pflegebeiträge und die Abgeltungen sowie über die Geldbeträge nach § 30 NLG erlässt.

E. 4.3

Das Kantonsgericht ging davon aus, die vorliegend streitigen Bestimmungen könnten sich auf § 55 NLG stützen. Weder dem Wortlaut noch dem Sinn und Zweck von § 55 NLG könne entnommen werden, dass die NLV nur die rechtlichen Grundlagen zu den Pflegebeiträgen enthalten solle. Allein schon dem Wortlaut der Norm ("insbesondere") könne entnommen werden, dass auch weitere Ausführungsbestimmungen zu den im NLG geregelten Sachbereichen zulässig seien. Zum Regelungsbereich des NLG gehörten namentlich auch Pflegemassnahmen (vgl. §§ 32 ff.; § 25 lit. c, § 26-28 und § 34 lit. a NLG), weshalb auch diese Gegenstand der Konkretisierung und Präzisierung durch Ausführungsvorschriften i.S.v. § 55 NLG sein könnten. Die §§ 10a und 10b NLV stellten präzisierende Umschreibungen einer angepassten landwirtschaftlichen Nutzung zum Schutz der einheimischen Tiere und Pflanzen und ihrer Lebensräume im Sinn von Art. 13 NHV und Art. 18c Abs. 1 NHG dar und dienten der langfristigen Sicherung des Schutzziels im Sinne von Art. 14 Abs. 2 lit. b NHV .

E. 4.4

Mit Blick auf die Auslegung des kantonalen Gesetzesrechts lassen diese Erwägungen keine Willkür erkennen. Der Wortlaut von § 55 NLG ("insbesondere") spricht für eine nicht abschliessende Aufzählung. Im Übrigen weisen die streitigen Pflegevorschriften einen engen Zusammenhang zu den - in § 55 NLG ausdrücklich genannten - Pflegebeiträgen auf, präzisieren sie doch die Grundanforderungen an die Pflege von geschützten oder schutzwürdigen Mahd- und Weideflächen, die Anspruch auf Pflegebeiträge und Abgeltungen gemäss den §§ 11, 11a und 13 NLV begründen. Eine allzu restriktive Auslegung von § 55 NLG könnte überdies in Widerspruch zum bundesrechtlichen Vollzugauftrag treten: Dieser verlangt, dass die Kantone die für den Vollzug erforderlichen Bestimmungen erlassen (Art. 24f in fine NHG), wobei diese sachgerecht und wirksam zu sein haben (Art. 26 Abs. 1 NHV ; vgl. JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY/ ANDRIN STUDER, in: Peter M. Keller u.a. [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019

[nachfolgend: Kommentar NHG], Art. 24f N. 2). Der Verwirklichung dieses Vollzugauftrags kann auch die Präzisierung und Konkretisierung von unbestimmten Rechtsbegriffen mittels kantonalen Verordnungsrechts dienen (vgl. unten E. 6.2).

E. 4.5

Ebensowenig liegt eine Verletzung des verfassungsmässigen Rechts auf Gewaltenteilung vor: § 55 Abs. 1 NLG stellt wie erwähnt eine formell-gesetzliche Delegationsnorm im Sinne von § 45 Abs. 1 KV/LU und § 56 Abs. 1 KV/LU dar (vgl. E. 4.4 hiervor). Sodann ergibt sich aus § 21 Abs. 1 NLG, dass die zuständigen Behörden prüfen, ob und welche Massnahmen zum Schutz und Unterhalt der Objekte von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung erforderlich sind, wozu gemäss § 25 Abs. 1 lit. c NLG namentlich auch Eigentumsbeschränkungen sowie Pflege- und Wiederherstellungsmassnahmen zählen können. Mit seiner Bezugnahme auf den Schutz und Unterhalt von Objekten von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung verweist § 21 Abs. 1 NLG ausserdem auf die Art. 18a ff. NHG, welche die Anpassung land- und forstwirtschaftlicher Nutzung sowie entsprechende Einschränkungen im Interesse von Schutz und Unterhalt der Biotop von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung ausdrücklich vorsehen (Art. 18c Abs. 1 und Abs. 2 NHG). Der hier für die Rechtsstellung Einzelner im Sinne von § 45 Abs. 2 lit. a KV/LU wesentliche Umstand, dass zum Schutz und Unterhalt derartiger Objekte insbesondere bei der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung gewisse Eigentumsbeschränkungen sowie Pflege- und Wiederherstellungsmassnahmen angeordnet werden können, ist somit formell-gesetzlich verankert. Er deckt den Erlass der angefochtenen Bestimmungen grundsätzlich ab (vgl. im Übrigen auch unten, E. 5). Das verfassungsmässige Recht auf Gewaltenteilung im Sinne von Art. 51 Abs. 1 BV und § 45 sowie § 56 KV/LU ist bei dieser Ausgangslage nicht verletzt.

E. 5

Der Beschwerdeführer wendet unter Verweisung auf BGE 142 V 26 E. 5.1 ein, Ausführungsvorschriften dürften dem Bürger keine neuen, nicht schon aus dem Gesetz folgenden Pflichten auferlegen, und zwar selbst dann nicht, wenn diese Ergänzungen mit dem Zweck des Gesetzes in Einklang stünden. Dies sei jedoch vorliegend der Fall, weil bisher keine gesetzliche Grundlage für die Bodentrocknung bzw. für Weidebeschränkungen bei schutzwürdigen, aber noch nicht formell geschützten Naturschutzflächen bestanden habe. Im Übrigen stelle die Trocknungspflicht eine positive Leistung dar, für die Art. 18c Abs. 1 NHG keine genügende gesetzliche Grundlage biete (mit Hinweis auf NINA DAJCAR, Kommentar NHG, N. 15 zu Art. 18c NHG).

E. 5.1

Gemäss Art. 8c Abs. 1 NHG und Art. 13 NHV soll der Schutz der einheimischen Pflanzen und Tiere wenn möglich durch angepasste land- und forstwirtschaftliche Nutzung ihrer Lebensräume (Biotop) erreicht werden. Das zulässige Mass von Anordnungen über die land- und forstwirtschaftlichen Nutzung eines Biotops ergibt sich aus den konkreten Schutzerfordernissen im Einzelfall (DAJCAR, a.a.O., N. 14 zu Art. 18c NHG). Wie das BAFU in seiner Vernehmlassung darlegt, stellt die in § 10a NLV beschriebene Mahdnutzung die übliche Methode dar, bei welcher mittels Schneiden und Trockenlassen von Gras Heu bzw. in Mooren Streue produziert werde: Nach dem Mähen wird das Schnittgut direkt auf der Mähfläche getrocknet. So können die im Schnittgut vorkommenden Pflanzensamen und Kleintiere auf bzw. in der Nähe der Schnittfläche

verbleiben, was Voraussetzung für die nachhaltige Erhaltung des Lebensraums ist. Analoges gilt für die in § 10b NLV geregelte, schonende, dem Standort und der Vegetation angepasste Beweidung von Naturflächen: Diese ist Voraussetzung für den Erhalt beweideter Naturschutzflächen, ihrer Artenzusammensetzung und ihres ökologischen Werts, wie das BAFU in seiner Vernehmlassung bestätigt. Vorgaben zu Anzahl und Art der Tiere, Zeitpunkt und Dauer der Beweidung können erforderlich sein, um eine Über- oder Unternutzung des Pflanzenbestandes zu verhindern und Trittschäden (z.B. an empfindlichen Moorböden) zu vermeiden. In beiden Fällen geht es um Einschränkungen einer bereits bestehenden landwirtschaftlichen Nutzung. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers schreibt § 10a NLV nicht neu die Mahdnutzung von sämtlichen Naturschutzflächen vor, sondern setzt diese Nutzung voraus ("bei der Mahdnutzung auf Naturschutzflächen ist..."). Die streitigen Bestimmungen konkretisieren damit die "angepasste landwirtschaftliche Nutzung" i.S.v. Art. 18c Abs. 1 NHG und Art. 13 NHV und begründen keine neue, im Gesetz noch nicht angelegte Verpflichtung.

E. 5.2

Dies gilt auch, soweit es sich um die Mahd- oder Weidenutzung von schutzwürdigen, aber bisher noch nicht in einem separaten Verfahren, formell unter Schutz gestellten Flächen handelt: Sowohl Art. 18 NHG als auch § 12 f. NLG knüpfen für die Definition eines Biotops ausschliesslich an die Schutzwürdigkeit an: Art. 18 Abs. 1bis NHG und §§ 12 f. NLG enthalten eine beispielhafte Aufzählung von besonders schutzwürdigen Lebensräumen. Art. 14 Abs. 2 NHV präzisiert die Schutzwürdigkeit von Lebensräumen anhand von verschiedenen, nicht abschliessenden Beurteilungskriterien (Lebensraumtypen, Vorkommen von geschützten und gefährdeten Pflanzen- und Tierarten, Vernetzungsfunktion). Die Kantone sind zum Schutz und zum Unterhalt schutzwürdiger Biotope verpflichtet, unabhängig davon, ob diese bereits als solche bezeichnet und in einem separaten Verfahren, formell (z.B. durch Ausweisung einer Schutzzone oder Erlass einer Schutzverordnung oder -verfügung) unter Schutz gestellt worden sind (KARL-LUDWIG FAHRLÄNDER, in: Kommentar NHG, Art. 18 N. 14 und 24; vgl. BGE 148 II 36 E. 5; 133 II 220 E. 2.3; Urteile 1C_401/2020 vom 1. März 2022 E. 4.7; 1A.173/2001 vom 23. April 2002 E. 4.3). Es handelt sich um einen direkt anwendbaren und zwingenden bundesrechtlichen Schutzauftrag (vgl. Urteil 1C_126/2020 vom 15. Februar 2021 E. 6.1 mit Hinweisen, in: URP 2021 368, mit Anmerkung THIERRY LARGEY, URP 2021 357 ff., insbes. S. 358 f.). Insofern ist nicht zu beanstanden, dass sich die §§ 10a und 10b NLV nicht bloss auf geschützte Flächen beschränken, sondern sie auch auf schutzwürdige Mahd- und Weideflächen anwendbar sind.

E. 5.3

Der Beschwerdeführer macht in diesem Zusammenhang weiter geltend, das kantonale Recht definiere den in den §§ 10a und 10b NLV/LU verwendeten Begriff der Naturschutzflächen nicht. Dieser erfasse auch Flächen, die über den bundesrechtlichen Begriff der Biotope von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung hinausgingen. Ob diese Überlegung zutrifft, ist fraglich: Nach dem angefochtenen Entscheid umfassen die Naturschutzflächen geschützte und schutzwürdige Flächen, wobei das NLG nicht nur eine beispielhafte Aufzählung schutzwürdiger Objekte (in § 12), sondern auch Kriterien für die Beurteilung der Bedeutung eines Objekts enthält (§ 17 Abs. 2), wobei es - gleich wie das NHG - Objekte von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung unterscheidet. Im Übrigen steht der bundesrechtliche Begriff des Biotops im Sinne von Art. 18 NHG einem

weitergehenden Schutz von Biotopen durch das kantonale Recht nicht entgegen (vgl. BGE 133 II 220 E. 2.3 S. 224; Urteil 1C_290/2019 vom 13. Mai 2020 E. 4.1). Sollte der Begriff der Naturschutzfläche gemäss §§ 10a und 10b NLV/LU im Rahmen der Rechtsanwendung punktuell zu weit ausgelegt werden, insbesondere zu einem unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) bzw. die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) führen, wäre den Bestimmungen über die Trocknung des Mähguts und die Anpassung der Beweidung im konkreten Einzelfall die Anwendung zu versagen. Das blossе Risiko, dass der Begriff der Naturschutzflächen im Sinne von §§ 10a und 10b NLV/LU in Einzelfällen zu weit ausgelegt werden könnte, führt im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle nicht zur Aufhebung der angefochtenen Bestimmungen (vgl. oben, E. 1.3).

E. 5.4

Einer rechtmässigen Anwendung der §§ 10a und 10b NLV/LU stehen auch die vom Beschwerdeführer vorgebrachten land- und forstwirtschaftlichen Interessen nicht entgegen. Zutreffend ist, dass diesen Interessen gemäss Art. 18 Abs. 1 Satz 2 NHG hinreichend Rechnung zu tragen ist. Diesbezüglich sieht § 10a Abs. 2 NLV/LU vor, dass in begründeten Fällen davon abgesehen werden kann, das Mähgut auf der Mähfläche zu trocknen. Weiter bestimmt § 10b Abs. 2 NLV/LU, dass die genauen Anforderungen an die Beweidung von Naturschutzflächen in den Bewirtschaftungsverträgen festzulegen sind, wobei die dem Standort und der Vegetation angepasste Beweidung im Sinne von § 10a Abs. 1 NLV/LU auch die land- und forstwirtschaftlichen Interessen gemäss Art. 18 Abs. 1 Satz 2 NHG gebührend zu berücksichtigen hat. Somit sind die §§ 10a und 10b NLV/LU offenkundig einer Auslegung zugänglich, die den land- und forstwirtschaftlichen Interessen im Sinne von Art 18 Abs. 1 Satz 2 NHG hinreichend Rechnung trägt.

E. 6

Der Beschwerdeführer ist weiter der Auffassung, die §§ 10a und 10b NLV seien bundesrechtswidrig, weil sie grundlos vom Vorrang vertraglicher Vereinbarungen abwichen. Nach Art. 18c Abs. 1 NHG seien Schutz und Unterhalt der Biotope wenn möglich aufgrund von Vereinbarungen mit den Grundeigentümern und Bewirtschaftern zu erreichen. Weiter halte auch Art. 22 Abs. 4 NLG fest, dass die Einzelheiten von Schutz und Unterhalt in der Regel durch Vereinbarungen mit den Grundeigentümern oder Bewirtschaftern festzulegen seien.

E. 6.1

Das Bundesgericht hat sich bereits im Urteil 1C_338/2021 vom 25. Januar 2022 E. 8 mit dieser Frage befasst. In jenem Verfahren wurde geltend gemacht, die Zuweisung einer Parzelle als Magerwiese zur Naturschutzzone mit entsprechenden Nutzungseinschränkungen sei nicht notwendig, weil bereits ein Bewirtschaftungsvertrag mit dem Kanton bestehe. Das Bundesgericht hielt, im Anschluss an das BAFU und DAJCAR (a.a.O., N. 17 zu Art. 18c NHG) fest, Art. 18c Abs. 1 NHG bedeute nicht, dass planerische und andere Massnahmen erst subsidiär ergriffen werden dürften, wenn keine vertragliche Regelung möglich sei. Andernfalls würde der in vielen Fällen bewährte Schutz der Natur mittels Raumplanung stark erschwert, weil zuvor zwingend langwierige Vertragsverhandlungen durchgeführt werden müssten. Dies würde sowohl dem systematischen Zusammenhang des NHG mit dem RPG (insbesondere Art. 17 RPG [SR 700]) als auch dem Sinn und Zweck der Art. 18 ff. NHG widersprechen. In den Zonenvorschriften sei die "angepasste land- und forstwirtschaftliche Nutzung" i.S.v. Art.

18c Abs. 1 NHG festzulegen (DAJCAR, a.a.O., N. 16 zu Art. 18c NHG). Damit werde auch sichergestellt, dass für alle betroffenen Grundeigentümer im Naturschutzgebiet von kantonaler Bedeutung einheitliche Regelungen gelten.

E. 6.2

Analoges gilt im vorliegenden Fall: Wie das BAFU zutreffend ausführt, sprechen Gründe der Praktikabilität und der Rechtssicherheit dafür, Regelungen einheitlich in Form einer generell-abstrakten Norm zu erlassen, wenn der Schutz der Biotope flächendeckend auf dem gesamten Kantonsgebiet in gleicher Weise erfolgen soll. Das NHG überlässt es grundsätzlich den Kantonen, mit welchen Instrumenten sie Schutz und Unterhalt von Biotopen sicherstellen (vgl. Urteil 1C_134/2014 vom 15. Juli 2014 E. 3.3 mit Hinweis; FAHRLÄNDER, a.a.O., Art. N. 16 f. zu 18a NHG; DAJCAR, a.a.O., N. 9 ff. zu Art. 18b NHG ; KARIN SIDI-ALI, La protection des biotopes en droit suisse, Diss. Lausanne 2008, S. 162 f.). Die Kantone verfügen bei der Umsetzung von Art. 18c Abs. 1 NHG somit nach Massgabe der Systematik sowie von Sinn und Zweck dieser Bestimmung über einen gewissen Gestaltungsspielraum und können, sofern sachgerecht und zweckdienlich, auch generell-abstrakte Regelungen erlassen (DAJCAR, a.a.O., N. 9 in fine zu Art. 18b NHG). Es ist nicht ersichtlich, dass der Kanton Luzern diesen Umsetzungsspielraum vorliegend überschritten hat. Das für den Unterhalt von Naturschutzflächen bewährte Instrument von Bewirtschaftungsverträgen, verbunden mit Beiträgen und Abgeltungen, wird durch die Neuregelung nicht ersetzt, sondern weitergeführt (vgl. §§ 22 Abs. 4 und 28 NLG; § 3 NLV). Schon bisher enthielten die Bewirtschaftungsverträge (auch derjenige des Beschwerdeführers) Vorgaben für die Mahd- und Weidenutzung. Diese werden nunmehr in der Verordnung verankert und damit einheitliche Rahmenbedingungen geschaffen. Es bleibt aber weiterhin die Möglichkeit bestehen, Ausnahmen bzw. Detailregelungen in den Bewirtschaftungsverträgen vorzusehen (§ 10a Abs. 2 und § 10b Abs. 2 NLV). Bei dieser Ausgangslage verstossen die §§ 10a und 10b NLV/LU weder gegen Art. 18c NHG , noch gegen § 22 NLG/LU, zumal die Anwendung der letzteren Bestimmung als solche vom Bundesgericht nur auf Willkür hin überprüft werden kann.

E. 7

Der Beschwerdeführer macht geltend, die neuen Bestimmungen stellten einen unzulässigen Eingriff in wohlerworbene Rechte dar und verletzten den Vertrauensschutz und den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 26, Art. 9 und Art. 5 Abs. 3 BV).

E. 7.1

Das Kantonsgericht führte aus, vermögensrechtliche Ansprüche gegen den Staat würden nur ausnahmsweise, zum Schutz von erheblichen Investitionen oder bei qualifizierter Zusicherung, als wohlerworben anerkannt. Ziff. 3 der Allgemeinen Vertragsbestimmungen (AVB) zu Naturschutzvertragsflächen behalte für die Pflegebeiträge Änderungen von Gesetzen und Verordnungen ausdrücklich vor; auch der Bewirtschaftungsvertrag des Beschwerdeführers enthalte einen solchen Vorbehalt. Erst recht fehle es an einer Vertrauensgrundlage für allfällige Pflege- und Nutzungsvorgaben, die lediglich die veränderbaren gesetzlichen Schutzmassnahmen gemäss Art. 18 ff. NHG in präziser Form abbildeten. Ohnehin würden die Bewirtschaftungsvereinbarungen mit der Geltung der §§ 10a und 10b NLV nicht hinfällig, sondern gälten weiter. Vorbehalten sei gegebenenfalls eine vertragliche Anpassung oder Ergänzung im Einzelfall unter Berücksichtigung der Vorgaben von §§ 10a und 10b NLV; eine solche Anpassung bestehender Verträge sei aber

nicht Gegenstand des vorliegenden Normprüfungsverfahrens. Damit hat sich das Kantonsgericht mit der Rüge des unzulässigen Eingriffs in wohlerworbene Rechte hinreichend auseinandergesetzt; eine Verletzung der Prüfungs- und Begründungspflicht liegt nicht vor.

E. 7.2

In der Sache macht der Beschwerdeführer geltend, sein gesamter Betrieb liege in einem Gebiet, das als "Naturschutzfläche" qualifiziert werden könnte. Die neuen Bewirtschaftungsbeschränkungen bzw. eine allfällige Kürzung von Beiträgen könnten die Existenz des Betriebs gefährden und dazu führen, dass die gesamte landwirtschaftliche Infrastruktur und damit erhebliche Investitionen nutzlos würden. Insbesondere die nach § 10b NLV möglichen Weidebeschränkungen gingen weit über die bisherigen punktuellen Regelungen im Bewirtschaftungsvertrag hinaus. Er bestreitet im Übrigen, dass die AVB Bestandteil der Bewirtschaftungsverträge geworden seien; ohnehin beziehe sich der Vorbehalt nur auf die Beiträge und nicht auf Pflegevorgaben. Wie bereits oben ausgeführt wurde (E. 1.3), ist im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nur zu prüfen, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sie mit den angerufenen Verfassungsgarantien vereinbar erscheinen lässt. Es wurde bereits dargelegt, dass die streitigen Bestimmungen lediglich die nach Art. 18c Abs. 1 NHG und Art. 13 NHV gebotene, angepasste landwirtschaftliche Nutzung von Biotopen präzisieren und z.T. bereits als Auflagen in geltenden Bewirtschaftungsverträgen enthalten waren. In den Bewirtschaftungsverträgen können sodann gewisse Ausnahmen von der Bodentrocknung des Schnittguts vorgesehen werden (§ 10a Abs. 2 NLV) und müssen allfällige Beweidungsbeschränkungen im Detail festgelegt werden (§ 10b Abs. 2 NLV). Insofern besteht ein Gestaltungsraum bei der Umsetzung, den die Behörden auszufüllen haben, indem sie den besonderen Verhältnissen des Einzelfalls, einschliesslich allfälliger Vertrauensgrundlagen, Rechnung tragen. Ohnehin werden die Bewirtschaftungsverträge aber nur für eine bestimmte Vertragsdauer geschlossen und können anschliessend von jeder Seite jährlich gekündigt werden (vgl. Ziff. 6 des in den Akten liegenden Bewirtschaftungsvertrags des Beschwerdeführers; als Vertragsende wurde der 31. Dezember 2017 vereinbart). Eine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben liegt nicht vor.

E. 8

Analoges gilt, soweit der Beschwerdeführer eine Verletzung der Wirtschafts- und Eigentumsgarantie (Art. 26 und 27 BV) sowie des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) geltend macht. Wie das BAFU überzeugend dargelegt hat, sind die streitigen Pflege- und Nutzungsmassnahmen notwendig, um die Artenvielfalt auf schutzwürdigen Mahd- und Weideflächen zu erhalten und liegen damit im öffentlichen Interesse. Die Bewirtschafter haben im Gegenzug Anspruch auf angemessene Beiträge an ihre Aufwendungen sowie angemessene Abgeltungen ihrer Ertragsausfälle (§ 32 NLG; vgl. im einzelnen §§ 11-13 NLV), weshalb die Einschränkungen der Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit in aller Regel verhältnismässig sind. Der Beschwerdeführer befürchtet, dass es künftig zu Konflikten mit der Dienststelle lawa zur praktizierten Lagerung des Mähguts und zur Beweidung von Naturschutzflächen mit Mutterkühen kommen könnte, welche die Existenz seines Landwirtschaftsbetriebs in Frage stellen könnten. Das Kantonsgericht hielt fest, dafür bestünden keine Anhaltspunkte; insbesondere habe auch das BUWD entsprechende Absichten in seiner Vernehmlassung in Abrede gestellt. Jedenfalls

aber ergäben sich die befürchteten Einschränkungen nicht aus dem Wortlaut der beiden neuen Bestimmungen. Ob diese in einem konkreten Anwendungsfall eine genügende gesetzliche Grundlage bildeten für derartige Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit, wäre in einem allfälligen späteren Beschwerdeverfahren gegen eine entsprechende individuell-konkrete Verfügung zu beantworten und sei nicht Gegenstand des vorliegenden abstrakten Normenkontrollverfahrens. Dem ist nichts hinzuzufügen.

E. 9

Nach dem Dargelegten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 BGG); er hat keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.