

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2014.00002 vom 4. Februar 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-02-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2014.00002

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2014.00002 du 4 février 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2014.00002 del 4 febbraio 2015

Regeste

Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen | [Der Beschwerdeführer ist Landwirt. Seine Beschwerde an das Verwaltungsgericht richtet sich gegen einzelne Bestimmungen der neu erlassenen Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen.] Legitimation des Beschwerdeführers (E. 1.1). Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (E. 1.2). Grundeigentümer oder Bewirtschafter von Biotopen nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung haben Anspruch auf angemessene Abgeltung, wenn sie im Interesse des Schutzziels die bisherige Nutzung einschränken oder eine Leistung ohne entsprechenden wirtschaftlichen Ertrag erbringen. Der Abschluss entsprechender Vereinbarungen obliegt den Kantonen - dabei kommt es nicht darauf an, ob es um den Schutz von Biotopen nationaler Bedeutung, solcher regionaler und lokaler Bedeutung oder um den ökologischen Ausgleich geht (E. 2). Aufgrund des Beschlusses des Regierungsrats, die neue Verordnung trete nur unter der Voraussetzung in Kraft, dass dagegen kein Rechtsmittel ergriffen werde, hat mit Erheben der Beschwerde die Exekutive erneut über das Inkrafttreten der Verordnung zu befinden. Der Beschwerdeantrag hinsichtlich des Inkraftsetzungszeitpunkts zielt somit von Anfang an ins Leere (E. 3). Das System der Mehraufwandabgeltung der neuen Verordnung verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht (E. 5.2). Für die Beitragsvoraussetzung des (vorsorglichen) Verbots, Laub- bzw. Heubläser in Naturschutzgebieten einzusetzen, gibt es nachvollziehbare, sachliche Gründe; es liegt kein Verstoss gegen das Willkürverbot vor (E. 5.3). Aus dem übergeordneten Recht kann kein Anspruch auf Ausrichtung gestaffelter Staatsbeiträge analog der bisherigen Regelung abgeleitet werden (E. 5.4). Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist.

Erwägungen

E. 4

Abteilung AN.2014.00002 Urteil der 4. Kammer vom 4. Februar 2015 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz) , Verwaltungsrichter Andreas Frei, Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiber Ralph Trümpler. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, diese vertreten durch die Baudirektion des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen, hat sich ergeben: I. Am 14. Mai 2014 beschloss der Regierungsrat des Kantons Zürich den Neuerlass der Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen. Gemäss Amtsblattpublikation vom 23. Mai 2014 tritt die neue Verordnung am 1. Juli 2014 in Kraft, wobei nach Ziff. III Satz 3 des publizierten Beschlusses bei Ergreifung eines Rechtsmittels über die Inkraftsetzung

erneut entschieden wird. Die bisherige Verordnung vom 3. April 2002 wird auf den 1. Juli 2014 aufgehoben (vgl. ABl 2014-05-23 [Nr. 21]). Die neue Verordnung hat insbesondere die Ausrichtung von Beiträgen für die Bewirtschaftung von Naturschutzobjekten mit überkommunaler Bedeutung zum Gegenstand; dabei regeln die §§ 1–5 gemäss ihren Marginalien Gegenstand und Zuständigkeit sowie – in Bezug auf Naturschutzgebiete – (Beitrags■) Voraussetzungen, Beitragshöhe und Sonderfälle. Auszugsweise lauten sie: "§ 1 Diese Verordnung regelt: a. die Zuständigkeit für die Festlegung der kantonalen Anforderungen an die botanische Qualität und die Vernetzung gemäss Verordnung vom 23. Oktober 2013 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV), b. die Ausrichtung von Beiträgen für die Bewirtschaftung von Naturschutzobjekten mit überkommunaler Bedeutung und von ökologischen Ausgleichsflächen. § 2 Das Amt für Landschaft und Natur (ALN) legt die kantonalen Anforderungen an die Qualitätsstufe II (QII) und die Vernetzung von Biodiversitätsförderflächen fest. § 3 . 1 Das ALN richtet Beiträge für die Bewirtschaftung von Naturschutzgebieten von überkommunaler Bedeutung aus. 2 Die Beiträge für Naturschutz- und Regenerationszonen werden ausgerichtet, wenn [...] g. keine Laubbläser verwendet werden, [...] . § 4 . 1 Die Höhe der Beiträge berechnet sich nach dem Anhang. 2 Die Entschädigung für den Ertragsausfall ist auf 20 Jahre befristet. § 5 . Die Beiträge gemäss § 4 können erhöht werden, wenn a. die Unterschützstellung Umstellungen in der Betriebsstruktur zur Folge hat, die zu wesentlichen Mehraufwendungen oder finanziellen Einbussen führen, b. die Bewirtschafterin oder der Bewirtschafter nachweist, dass die Bewirtschaftung aller Naturschutzflächen des Betriebes nicht kostendeckend erfolgen kann." II. Mit Beschwerde vom 17./18. Juni 2014 beantragte A dem Verwaltungsgericht, den Beschluss des Regierungsrats über die Inkraftsetzung der Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen sowie deren § 3 Abs. 2 lit. g aufzuheben und die vom Kanton auszurichtenden und im Anhang zu § 4 der Verordnung einheitlich auf Fr. 2.- pro Are festgesetzten Zuschläge für die Bewirtschaftung von Naturschutzgebieten überkommunaler Bedeutung neu so festzulegen, dass eine massvolle Erhöhung und Staffelung der Zuschläge, aufsteigend von der Talzone zur Bergzone, analog der bisherigen Regelung, erfolge. Zudem ersuchte er um Erteilung der aufschiebenden Wirkung des Rechtsmittels. Mit Beschwerdeantwort vom 22./25. August 2014 liess der Regierungsrat um Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ersuchen. In der Sache beantragte er, die Beschwerde im ersten Punkt – das heisst betreffend die Inkraftsetzung der angefochtenen Verordnung – teilweise gutzuheissen, im Übrigen aber abzuweisen. Mit Verfügung vom 9. September 2014 lehnte es der Abteilungspräsident ab, dem Rechtsmittel die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Bereits zuvor hatte A in einer Stellungnahme vom 3./4. September 2014 an seinen Begehren festgehalten. Der Regierungsrat hielt seinerseits in einer Vernehmlassung vom 18. September 2014 an seinen Anträgen fest. Hierzu nahm A am 26. September 2014 Stellung und reichte weitere Unterlagen ein. Ein letztes Mal liessen sich der Regierungsrat am 9. Oktober 2014 und A am 16./17. Oktober 2014 vernehmen. Letzterer beantragte neben der Gutheissung seiner Beschwerdeanträge neu die "Rückweisung der Verordnung an den Regierungsrat zur Überarbeitung und Neufestsetzung der Bestimmungen, unter Berücksichtigung aller massgebenden Gesetzesgrundlagen und Kompetenzen"; die Verfahrenskosten seien dem Regierungsrat respektive der Staatskasse zu belasten. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständi g

für die Beurteilung von Beschwerden gegen regierungsrätliche Verordnungen. Der abstrakten Normenkontrolle unterliegen auch regierungsrätliche Beschlüsse über den Zeitpunkt des Inkrafttretens eines Erlasses (Jürg Bosshart/Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG] , § 19 N. 78; Marco Donatsch , Kommentar VRG , § 50 N. 75 je mit Hinweisen). Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Bei der Anfechtung eines Erlasses genügt dabei eine bloss virtuelle Betroffenheit (VGr, 26. Juni 2013, AN.2012.00005, E. 1.2 – 20. September 2012, AN.2012.00003, E. 2.5.1 – 26. Juni 2012, AN.2012.00001, E. 1.4). Die Anforderungen sind erfüllt, wenn die beschwerdeführende Person von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen ist (vgl. BGE 137 I 77 E. 1.4; Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 21 N. 33 f.). Der Beschwerdeführer ist als Zürcher Landwirt bzw. als (potenziell) anspruchsberechtigter Bewirtschafter im Sinn des § 10 der (neuen) Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen vom 14. Mai 2014 (ABl 2014-05-23 [Nr. 21]) sowie des Art. 18c Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) von den angefochtenen Regelungen, namentlich dem § 3 Abs. 1 lit. g, dem § 5 lit. b sowie dem § 4 der (neuen) Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen in Verbindung mit deren Anhang, virtuell betroffen; zur Anfechtung ist er somit legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.2 Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG). Da der angefochtene Beschluss öffentliches Recht betrifft, setzt sich der Spruchkörper vollumfänglich aus (Ersatz-)Mitgliedern des Verwaltungsgerichts zusammen (§ 38a Abs. 2 VRG e contrario). Die Besetzung erfolgt gemäss Ziff. 1.4 des Plenarbeschlusses des Verwaltungsgerichts vom 25. Juni 2013 (ABl 2013-07-05 [Nr. 26]; vgl. auch www.vgr.zh.ch > Organisation > Weitere Zuständigkeiten).

1.3 Gemäss § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 2 VRG kann bei der Anfechtung kantonaler Erlasse (und regierungsrätlicher Beschlüsse über den Zeitpunkt des Inkraft tretens eines Erlasses) die Verletzung übergeordneten Rechts gerügt werden. Prüfungsmass stab bildet insbesondere das kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht sowie das Bundesrecht; ausgeschlossen ist eine Ermessenskontrolle (vgl. dazu Donatsch, § 20 N. 94 f. und § 50 N. 75 f.).

2. 2.1 Biotop von nationaler Bedeutung werden vom Bundesrat nach Anhören der Kantone bezeichnet. Die Kantone ordnen ihren Schutz und Unterhalt (Art. 18a NHG). Biotop von regionaler und lokaler Bedeutung scheidet die Kantone selber aus und sorgen für ihren Schutz und Unterhalt (Art. 18b NHG). Der in Art. 18b Abs. 1 NHG verankerte Schutz von Biotopen von regionaler und lokaler Bedeutung stellt nach der Rechtsprechung eine vom Bund den Kantonen übertragene Bundesaufgabe dar (BGE 133 II 220 E. 2.2, 121 II 161 E. 2b/bb). Grundeigentümer oder Bewirtschafter von Biotopen nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung haben Anspruch auf angemessene Abgeltung, wenn sie im Interesse des Schutzziels – dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten entgegenzuwirken – die bisherige Nutzung einschränken oder eine Leistung ohne entsprechenden wirtschaftlichen Ertrag erbringen (vgl. Art. 18c Abs. 2 NHG; dazu Hans Maurer, Naturschutz in der Landwirtschaft als Gegenstand des Bundesrechts, Zürich 1995, S. 111 ff.). Der Abschluss entsprechender Vereinbarungen obliegt den Kantonen – dabei kommt es nicht darauf an, ob es um den Schutz von Biotopen nationaler Bedeutung, solcher regionaler und lokaler

Bedeutung oder um den ökologischen Ausgleich geht (Art. 26 Abs. 1 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz [NHV, SR 451.1] in Verbindung mit Art. 18a Abs. 2, Art. 18b sowie Art. 18c Abs. 1 f. NHG; Maurer, S. 115, auch zum Folgenden). Die Kantone haben des Weiteren für den Vollzug Fachstellen zu bezeichnen und sind gehalten, Ausführungsvorschriften über den Vollzug zu erlassen. Soweit zur Erreichung des Schutzziels der Landerwerb nötig ist, steht den Kantonen überdies das Enteignungsrecht zu (Art. 18c Abs. 4 NHG). Der Kanton Zürich erliess im Jahr 2002 die Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen (LS 702.25), deren Neuerlass Streitgegenstand dieses Verfahrens bildet. Die Verordnung regelt insbesondere die Ausrichtung von Beiträgen für die Bewirtschaftung von Naturschutzobjekten mit überkommunaler Bedeutung und von ökologischen Ausgleichsflächen (vgl. § 1 Abs. 2 der Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen vom 3. April 2002 und § 1 lit. b der neuen Verordnung vom 14. Mai 2014). Eine solche Regelung ist mit Blick auf Art. 26 Abs. 1 NHV in Verbindung mit Art. 18b Abs. 1 f. und Art. 18c Abs. 2 NHG ohne Weiteres zulässig. 2.2 Der Beschwerdeführer macht sinngemäss geltend, Art. 18 ff. NHG bezögen sich ausschliesslich auf Biotope von nationaler Bedeutung, weshalb der Kanton für den Erlass einer (Vollzugs-)Verordnung zur Sicherstellung der Qualität in den kantonalen und nationalen Schutzgebieten nicht zuständig sei bzw. die Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen vom 14. Mai 2014 "automatisch zur Rückweisung und Überarbeitung fällig" werde. Diese Auffassung trifft nach dem Gesagten offensichtlich nicht zu. Die Meinung des Beschwerdeführers, der Erlass der kantonalen Verordnung gestützt auf die Art. 18 ff. NHG verletze Bundesrecht und müsse deshalb an den Beschwerdegegner zurückgewiesen werden, ist nicht zu teilen. 3. Der Beschwerdeführer beanstandet sodann, dass die neue Verordnung mitten in einem Bewirtschaftungsjahr in Kraft trete. Dies führe zu Rechtsungleichheiten zwischen den Bewirtschaftern der Schutzgebiete. Er beantragt dem Verwaltungsgericht deshalb, den Beschluss des Regierungsrats "über die Inkraftsetzung der neuen Verordnung" aufzuheben. Ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens eines rechtsetzenden Erlasses nicht festgelegt, wird er vom Regierungsrat bestimmt (vgl. § 10 Abs. 2 des [kantonalen] Publikationsgesetzes vom 27. September 1998 [LS 170.5]). Verordnungen, welche im Rahmen exekutiver Rechtsetzungs- und Vollzugskompetenzen ergehen, werden sodann stets vom Regierungsrat in Kraft gesetzt (§ 5 Abs. 2 und § 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 [LS 172.1]; Christian Schühmacher, Das Rechtsetzungsverfahren im Kanton Zürich, in: LeGes 2004, Heft 1, S. 87 ff., 107; zum Ganzen André W. Moser, Das verzögerte Inkraftsetzen eines Gesetzes durch die Regierung, in: LeGes 200

E. 5

, Heft 3, S. 47 ff., 48 f.; Marius Roth, Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz, Zürich/St. Gallen 2011, S. 224; ferner Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. A., Zürich etc. 2012, Rz. 617 und 617e). Der Regierungsrat beschloss am 14. Mai 2014, dass die (neue) Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen auf den 1. Juli 2014 in Kraft trete – allerdings unter der Voraussetzung, dass dagegen kein Rechtsmittel ergriffen werde. Am 17./18. Juni 2014 tat dies aber der Beschwerdeführer. Demzufolge trat die neue Verordnung auf den 1. Juli 2014 nicht in Kraft und hat der Regierungsrat über deren Inkrafttreten zufolge Ziff. III Satz 3 seines Beschlusses vom 14. Mai 2014 erneut zu befinden. Der Beschwerdeantrag hinsichtlich des Inkraftsetzungszeitpunkts der Verordnung zielt somit von Anfang an ins

Leere. Inwiefern dieser Beschluss sodann gegen übergeordnetes Recht verstiesse, wird von beiden Parteien nicht dargelegt und ist auch nicht ersichtlich. Die Beschwerde ist in diesem Punkt abzuweisen, soweit darauf überhaupt einzutreten ist. Der (neuerliche) Beschluss des Regierungsrats über das Inkrafttreten der Verordnung wird im Übrigen wieder der abstrakten Normenkontrolle unterliegen (vgl. vorn 1.1 Abs. 1; Bosshart/Bertschi, § 19 N. 78; Donatsch, § 50 N. 75) . 4. Der Beschwerdeführer macht eine Verletzung von Art. 18c Abs. 2 NHG geltend, da gemäss (neuer) Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen die Bewirtschafter von speziell schwierig zu bewirtschaftenden Flächen neu eine "Nachweis pflicht" hinsichtlich des vom Staat zusätzlich zu vergütenden Mehraufwands treffe. Er bringt des Weiteren vor, dass die Beitragsvoraussetzung gemäss § 3 Abs. 2 lit. g (Verbot von Laubbläsern) in der (neuen) Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen vom 14. Mai 2014 eine "krasse Diskriminierung der betroffenen Bewirtschafter" bewirke und womöglich willkürlich sei. Zudem solle die Regelung, wonach für die Bewirtschaftung in allen Produktionszonen derselbe kantonale Beitrag gelte, durch eine Regelung mit gestaffelten Beiträgen analog der bisherigen Regelung ersetzt werden. Insofern der Beschwerdeführer sich mit seinen Ausführungen sinngemäss auf Art. 9 und allenfalls auf Art. 8 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) beruft und damit eine Verletzung höherrangigen Rechts geltend macht, sind seine Rügen zulässig und zu behandeln.

E. 5.1

Ein Erlass ist willkürlich im Sinn von Art. 9 BV, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (BGE 134 I 23 E. 8, 129 I 1 E. 3, auch zum Folgenden); er verletzt das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich- bzw. Ungleichbehandlung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze ein weiter Spielraum der Gestaltung (BGE 131 I 131 E. 3.2 mit Hinweisen).

E. 5.2

Gemäss Art. 73 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 (LwG, SR 910.1) werden zur Förderung und Erhaltung der Biodiversität Bundesbeiträge aus gerichtet. Diese umfassen einen nach Art und Qualitätsniveau der Biodiversitätsförderfläche und nach Zonen abgestuften Bundesbeitrag je Hektare zur Förderung der Vielfalt von Arten und Lebensräumen sowie einen nach Art der Biodiversitätsförderfläche abgestuften Beitrag je Hektare zur Förderung der Vernetzung. Neben den Biodiversitätsbeiträgen des Bundes erhalten Bewirtschafter von Naturschutzflächen im Kanton Zürich, welche direktzahlungsberechtigt sind und eine Vereinbarung gemäss Art. 18c Abs. 1 NHG abgeschlossen haben sowie die (kantonalen) Auflagen und Voraussetzungen erfüllen, einen vom Kanton finanzierten "Ergänzungsbeitrag". Dies geschieht deshalb, weil sich die abgeltungswürdigen Flächen gemäss Art. 73 LwG in Verbindung mit Art. 55–62 DZV teils mit den abgeltungswürdigen Flächen gemäss Natur- und Heimatschutzgesetz überschneiden

und im Kanton Zürich die notwendige Koordination mittels Ergänzung der Bundesbeiträge erreicht wird (vgl. Art. 19 NHV). Mit den verschiedenen Bewirtschaftungsbeiträgen sollen die Naturschutzleistungen im Kanton Zürich angemessen entschädigt werden respektive soll die Nutzungseinschränkung bzw. die mit der Bewirtschaftung von Naturschutzflächen verbundene Leistung, die ohne entsprechenden wirtschaftlichen Ertrag erbracht wird, damit angemessen abgegolten werden, wie es Art. 18c Abs. 2 NHG verlangt.

E. 5.2.1

Mit Blick auf Entschädigungen von Mehraufwand bei speziell schwierig zu bewirtschaftenden Flächen sieht die (neue) Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen vom 14. Mai 2014 ein neues System vor. Gemäss bisherigem Recht konnte zusätzlich zu den Bewirtschaftungsbeiträgen ein Zuschlag von Fr. 5.- bis Fr. 10.- pro Are bei erschwerten Bewirtschaftungsbedingungen gewährt werden. Das neue Recht sieht nun von diesem pauschalen und damit selbstredend in der Höhe limitierten Mehraufwandzuschlag ab; es lässt neu die Erhöhung der ausgerichteten Staatsbeiträge (infolge Mehraufwands oder erschwelter Bewirtschaftungsbedingungen) bis zur Schwelle der angemessenen Abgeltung zu, womit Art. 18c Abs. 2 NHG entsprochen wird. Gefordert wird dafür allerdings der Nachweis, dass die Bewirtschaftung aller Naturschutzflächen des Betriebs nicht kostendeckend erfolgen kann (§ 5 lit. b der [neuen] Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen).

E. 5.2.2

Der Beschwerdeführer macht in diesem Zusammenhang einen Verstoß gegen Art. 18c Abs. 2 NHG geltend. Im neuen Beitragssystem werde der Mehraufwand, welcher bei der Bewirtschaftung der Naturschutzflächen aufgrund der Auflagen und Voraussetzungen der Verordnung entstehe, nicht angemessen und separat abgegolten, da der Beitragsempfänger neu nachweisen müsse, dass die Bewirtschaftung aller Naturschutzflächen des Betriebs nicht kostendeckend erfolgen könne; nur ausgewiesene, nicht gedeckte Aufwendungen würden unter Berücksichtigung aller entrichteten Bundes- und Kantonsbeiträge entschädigt.

E. 5.2.3

Inwiefern § 5 lit. b der (neuen) Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen bzw. das System mit den einheitlichen Ergänzungsbeiträgen gegen Art. 18c Abs. 2 NHG verstossen oder allenfalls willkürlich sein soll, ist nicht ersichtlich. Mit dem neuen System wird Abstand genommen von einer vormals pauschalen Mehraufwandabgeltung bzw. von den pauschalen Zuschlägen bei erschwerten Bewirtschaftungsbedingungen (vgl. § 5 der [alten] Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen vom 3. April 2002), welche im Übrigen – da gemäss alter Verordnung und unbestrittener Darstellung des Beschwerdegegners auf Fr. 5.- bis Fr. 10.- beschränkt – bei grösserem Mehraufwand zufolge erschwerten Bewirtschaftungsbedingungen sich auch zuungunsten der Bewirtschafter haben auswirken können. Dem Beschwerdegegner kann in diesem Sinn zugestimmt werden, wenn er das neue System der Mehraufwandabgeltung als "sachgerechter, differenzierter und nach oben offen" bezeichnet, wobei in letzterem Punkt natürlich die Angemessenheit der Abgeltung die (zusätzliche) staatliche Beitragsleistung gegen oben hin begrenzt. Der in der Verordnung geforderte Nachweis des Beitragsempfängers, dass die Bewirtschaftung aller Naturschutzflächen des Betriebs nicht kostendeckend erfolgen kann, hält trotz des in Art. 18c Abs. 2 NHG verwendeten Singulars

("[...] eine Leistung ohne entsprechenden wirtschaftlichen Ertrag erbringen") vor Art. 9 BV stand. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil sich eine Nachweispflicht für Mehraufwendungen als sachgerecht erweist, wenn wie vorliegend durch ein Fachgutachten erstellt ist, dass einerseits mit den Biodiversitätsbeiträgen des Bundes die vorgeschlagene Grundbewirtschaftung der Naturschutzflächen und die Zusatzerfordernungen weitestgehend abgegolten sind, andererseits aber auch höhere Kosten der Bewirtschaftung von Naturschutzflächen – verursacht etwa durch Hangbewirtschaftung oder Produktionserschwernissen bei der Erschliessung von oberen landwirtschaftlichen Produktionszonen – bereits durch die Direktzahlungen des Bundes gedeckt werden können und eine weitere Stütze durch den Kanton deshalb nicht angezeigt erscheint.

E. 5.3

Der Beschwerdeführer hält ferner die Beitragsvoraussetzung gemäss § 3 Abs. 2 lit. g der (neuen) Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen (Laubbläserverbot) für willkürlich. Dazu gilt es vorweg Folgendes zu bemerken: Das Verbot, bei Naturschutzleistungen einen Laub- bzw. Heubläser zu verwenden, steht in Zusammenhang mit der Qualität der Biodiversitätsförderfläche. Vormalig wurden die Anforderungen an die biologische Qualität und die Vernetzung der ökologischen Ausgleichsflächen alleine durch die Kantone festgelegt (vgl. A B 1 2008, 1566 ff., 1567). Heute legt das kantonale Amt für Landwirtschaft und Natur im Einvernehmen mit dem entsprechenden Bundesamt jene botanischen Qualitätskriterien fest, welche Biodiversitätsförderflächen aufweisen müssen, um entsprechende Qualitätsbeiträge zu erhalten (vgl. namentlich Art. 59 Abs. 3 DZV). Um die gewünschte Qualität der Biodiversitätsförderfläche zu erhalten, führen die Art. 58 ff. DZV sowie Anhang 4 der Direktzahlungsverordnung verschiedene Voraussetzungen und Auflagen für die Bewirtschaftung der entsprechenden Flächen auf. Bundesrechtlich vorgesehen sind namentlich Restriktionen und Verbote zum Beispiel hinsichtlich des Einsatzes von Düngern, Pflanzenschutzmitteln oder Mähgeräten bzw. weiterer Maschinen (vgl. beispielsweise Art. 58 Abs. 2, 4 und 6 oder Art. 59 Abs. 5 DZV). Dass im Übrigen auch die kantonale Verordnung als Beitragsvoraussetzung den Verzicht auf ein potenziell umwelt-schädigendes Arbeitsgerät vorsieht, ist grundsätzlich nicht zu beanstanden, sofern die Regelung im Sinn des Vorsorgeprinzips ergeht (vgl. dazu 5.3.1 ff.) und sie sich auf ernsthafte sachliche Gründe stützt bzw. nicht sinn- und zwecklos ist.

E. 5.3.1

Die Rechtssetzung im Bereich des Umweltschutzrechts hat sich an den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu orientieren, wozu auch das Vorsorge- bzw. Vorbeugeprinzip gehört (vgl. Art. 74 Abs. 2 BV). Dieses soll verhindern, dass die fehlende wissenschaftliche Gewissheit zum Vorwand staatlicher Untätigkeit wird (vgl. BGE 132 II 305 E. 4.3). Der Bundesgesetzgeber versteht Art. 74 Abs. 2 BV dahingehend, dass Einwirkungen, die für die Umwelt "schädlich oder lästig werden könnten", frühzeitig zu begrenzen sind (vgl. Art. 1 Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 [USG, SR 814.01]). So sollen potenziellen Schädigungen der Umwelt in erster Linie präventiv und selbst dann begegnet werden, wenn die Notwendigkeit oder Wirksamkeit einer Massnahme nicht strikt nachgewiesen ist. Einer Massnahme kann in diesem Sinn auch nur eine plausible oder auf Erfahrungswerten gestützte Wahrscheinlichkeit einer Schädigung der Umwelt zugrunde liegen; im Zweifelsfall ist auf das pessimistischere Szenario abzustellen (vgl. Alain Griffel/Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz – Ergänzungsband zur 2. A., Zürich etc. 2011, Art. 1 N. 19). Eine neue Bearbeitungstechnik bei der

Bewirtschaftung von Biodiversitätsförderflächen erst zu verbieten, wenn deren negative Auswirkung auf die natürliche Umwelt oder (mittelbar) den Menschen nachgewiesen ist, würde nach dem Gesagten dem Vorsorgeprinzip widersprechen. Es stellt sich deshalb in diesem Zusammenhang nur noch die Frage, ob das als Beitragsvoraussetzung in § 3 Abs. 2 lit. g der (neuen) Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen ausgestaltete Laubbläserverbot von vorn herein sinn- und zwecklos ist oder ob es umgekehrt plausible, sachliche Gründe gibt, die es rechtfertigen können.

E. 5.3.2

Vorliegend weist der Beschwerdegegner in Zusammenhang mit dem neuen Verwendungsverbot von Laub- bzw. Heubläsern darauf hin, dass bei der Bewirtschaftung von Naturschutzgebieten das Heu auf steilen Wiesen traditionellerweise von Hand zusammengereicht werde. Seit wenigen Jahren kämen auch Laub- bzw. Heubläser in Einsatz, was aber nicht mit der kantonalen Fachstelle Naturschutz abgesprochen worden sei. Es sei deshalb nötig und sinnvoll, mit der neuen Beitragsverordnung eine Aussage zu dieser Technik zu machen. Die Auswirkungen der neuen Bewirtschaftungstechnik seien zurzeit noch nicht ausreichend untersucht und bekannt. Es sei keineswegs ausgeschlossen, dass Eier, Larven oder Imagines bestimmter Tierarten oder auch Samen bestimmter Pflanzenarten bei der Verwendung solcher Geräte stärker aus der Fläche geräumt oder beeinträchtigt würden als bei der Bearbeitung der Fläche mit Rechen. Dass Bestände – auch gefährdeter Arten – längerfristig beeinträchtigt seien, könne bis anhin nicht ausgeschlossen werden. Zwar wiesen vorläufige Resultate einer Studie, die den Aspekt der Auswirkung von Laubbläsern auf die Flora – nicht aber auf die Fauna – untersuche, darauf hin, dass keine namhaften negativen Auswirkungen bestünden, doch relativierten die kurze Dauer der Studie sowie die Beschränkung der Untersuchung auf die Flora die Resultate stark. Für den Entscheid, die neue Technik für die wertvollsten Biodiversitätsförderflächen zu erlauben oder zu verbieten, sei auf das Vorsorgeprinzip abzustellen; die neue Technik sei erst dann zuzulassen, wenn der Nachweis erbracht sei, dass deren Einsatz keine negativen Auswirkungen auf die Biodiversität zeitige.

E. 5.3.3

Den Ausführungen des Beschwerdegegners kann grundsätzlich gefolgt werden. Für die Beitragsvoraussetzung des (vorsorglichen) Verbots, Laub- bzw. Heubläser in Naturschutzgebieten von kantonaler und nationaler Bedeutung einzusetzen, gibt es nachvollziehbare, sachliche Gründe. Diese bestehen namentlich darin, dass bis heute keine wissenschaftlich fundierten Kenntnisse über die mittel- bis längerfristigen Folgen des Einsatzes der neuen Technik bestehen. Die angefochtene Bestimmung will verhindern, dass Laub- bzw. Heubläser vorschnell und ohne die nötigen gesicherten Kenntnisse über deren Auswirkungen auf die Biodiversitätsförderflächen bzw. auf die dort zu schützende Biodiversität selbst zugelassen werden. Zwar deuten erste Ergebnisse einer Studie darauf hin, dass bei der Ernte mit dem Rechen gegenüber dem Einsatz des Laub- bzw. Heubläsers keine namhaften Unterschiede hinsichtlich der bearbeiteten Bodenoberflächen bestehen, was auch hinsichtlich der Verbreitung der Samen und der Vegetation auf den Wiesen gilt; doch gleichzeitig wird gesagt, dass ein Einfluss der neuen Technik allenfalls erst nach langer Zeit sichtbar werden könnte. Darüber hinaus ist die besagte Studie noch nicht beendet, weshalb abschliessende Ergebnisse und Analysen noch ausstehen (vgl. zum Ganzen Nina Richner et al., Heubläser als Alternative zum Heurechen: Einfluss auf die Vegetation nach vier Jahren, Agrarforschung Schweiz 5 [5] 2014, S. 188 ff., insbesondere

S. 195). Gerade mit Blick auf das zu beachtende Vorsorgeprinzip liegen damit (bis anhin) plausible, sachliche Gründe für die umstrittene Beitragsvoraussetzung vor und ist das in § 3 Abs. 2 lit. g der (neuen) Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen statuierte Laubbläserverbot nicht willkürlich. In diesem Zusammenhang ist jedoch daran zu erinnern, dass die Frage, ob für eine gesetzliche Anordnung ernsthafte sachliche Gründe vorliegen, zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden kann (vgl. in diesem Sinn vorn 5.1). Insbesondere das Verhältnismässigkeitsprinzip gebietet es, dass eine (gesetzliche) Massnahme hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und ihres Erfolgs von Zeit zu Zeit kontrolliert und bei Vorliegen besserer Erkenntnisse gegebenenfalls angepasst oder aufgehoben wird (vgl. Griffel/Rausch, Art. 1 N. 19).

E. 5.4

Was schliesslich die Rüge bzw. den Antrag des Beschwerdeführers betrifft, die vom Kanton ausgerichteten Staatsbeiträge müssten gestaffelt analog der bisherigen Regelung und nicht mit einem einheitlichen Zuschlag abgegolten werden, sei darauf hingewiesen, dass das übergeordnete Recht keinen einschlägigen Anspruch statuiert. Abzustellen ist einzig auf die angemessene Abgeltung der erbrachten Leistung der Grundeigentümer bzw. Bewirtschafter der Naturschutzflächen gemäss Art. 18c Abs. 2 NHG. Ist die angemessene Abgeltung der Aufwendungen durch die (neue) Verordnung über Bewirtschaftungsbeiträge für Naturschutzleistungen durch einen einheitlichen Zuschlag mit der Möglichkeit der Abgeltung weitergehender Aufwendungen gewährleistet, bedarf es demnach nicht der Staffelung der Beiträge – von der Talzone bis zur Bergzone –, wie es der Beschwerdeführer analog der alten Regelung verlangt. Eine Verletzung von Verfassungsrecht ist nicht ersichtlich; es kann sinngemäss auf das bereits Ausgeführte verwiesen werden (vgl. vorn 5).

E. 6

Zusammenfassend erweisen sich die Einwendungen des Beschwerdeführers als unbegründet, sodass die Beschwerde – soweit darauf überhaupt einzutreten ist – abzuweisen ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1).

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