

Zeitschrift: Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK = Mensuration, photogrammétrie, génie rural

Herausgeber: Schweizerischer Verein für Vermessung und Kulturtechnik (SVVK) = Société suisse des mensurations et améliorations foncières (SSMAF)

Band: 96 (1998)

Heft: 11

Artikel: Rechtsfragen zum Ausgleich : im Spannungsfeld zwischen Naturschutz und Nutzungsfreiheit

Autor: Keller, Peter M.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-235488>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 30.01.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Rechtsfragen zum ökologischen Ausgleich im Spannungsfeld zwischen Naturschutz und Nutzungsfreiheit

Naturschutzrecht wie Landwirtschaftsrecht tragen das Spannungsfeld zwischen Naturschutz und Nutzungsfreiheit in sich. Ob eine ökologische Ausgleichsfläche im Landwirtschaftsgebiet nach NHG oder nach LwG abgegolten wird, kann für EigentümerInnen und BewirtschafterInnen unterschiedliche Nutzungseinschränkungen nach sich ziehen. Eine Entschärfung dieses Konflikts kann am ehesten durch den frühzeitigen Einbezug der unterschiedlichen Interessen in die entsprechenden Verfahren erreicht werden.

Le droit en matière de protection de la nature et le droit en matière de protection de l'agriculture comportent en eux-mêmes l'antagonisme entre protection de la nature et liberté d'utilisation. Le fait d'indemniser dans la zone agricole une surface de compensation écologique selon la LAgr ou selon la LPN peut entraîner des restrictions d'utilisation différentes pour les propriétaires et les exploitants. Pour désamorcer ce conflit, il y a eu lieu d'intégrer dès le départ les divers intérêts dans les procédures respectives.

Il diritto sulla protezione della natura e quello riguardante l'agricoltura racchiudono l'eterno dilemma della delimitazione tra la protezione della natura e la libertà di sfruttamento agricolo. Infatti, per i proprietari e i coltivatori intervengono diverse limitazioni di sfruttamento, a dipendenza del fatto se una superficie di compensazione ecologica rientri nel territorio agricolo secondo la LAgr o la LPN. Per alleviare questo conflitto bisogna cercare di coinvolgere subito i rispettivi interessi nelle relative procedure.

P. M. Keller

1. Spannungsfeld zwischen Naturschutz und Nutzungsfreiheit

Ein Hauptziel des Naturschutzes ist es, der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt genügend grosse Lebensräume zu erhalten (Art. 18 Abs. 1 erster Satz des Natur- und Heimatschutzgesetzes [NHG]¹). Bestehende Biotop von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung sollen geschützt werden (Art. 18a und 18b Abs. 1 NHG). Zudem sollen mit dem Mittel des ökologischen Ausgleichs (Art. 18b Abs. 2 NHG; Art. 15 Abs. 1 der Natur- und Heimatschutzverordnung [NHV]²) bestehende Naturwerte aufgewertet und neue Naturwerte geschaffen werden. Bei allen Biotopschutzmassnahmen ist allerdings

gegenläufigen Interessen und insbesondere schutzwürdigen land- und forstwirtschaftlichen Interessen Rechnung zu tragen (Art. 18 Abs. 1 zweiter Satz NHG). Dies gilt nicht nur für die Unterschutzstellung an sich, sondern auch für die Beurteilung allfälliger (technischer) Eingriffe in Biotop (Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG). Gleiches gilt für die Anordnung von Massnahmen des ökologischen Ausgleichs in intensiv genutzten Gebieten (Art. 18b Abs. 2 zweiter Satz NHG).

Aufgrund des neuen Art. 31^{octies} Abs. 1 der Bundesverfassung (BV)³ hat die Landwirtschaft ihre Produktion einerseits auf Nachhaltigkeit und andererseits auf den Markt auszurichten. Erwartet wird also von der Landwirtschaft sowohl Naturschutz im Sinne der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 31^{octies} Abs. 1 Bst. b BV) als auch Nutzungsfreiheit als notwendige Voraussetzung der Wettbe-

Nutzungsfreiheit im Naturschutzrecht

Art. 18 NHG

¹ Dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten ist durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotop) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Bei diesen Massnahmen ist *schutzwürdigen land- und forstwirtschaftlichen Interessen Rechnung zu tragen*.

^{1^{ter}} Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter *Abwägung aller Interessen* nicht vermeiden, so hat der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonst für angemessenen Ersatz zu sorgen.

Art. 18b NHG

² In intensiv genutzten Gebieten inner- und ausserhalb von Siedlungen sorgen die Kantone für ökologischen Ausgleich mit Feldgehölzen, Hecken, Uferbestockungen oder mit anderer naturnaher und standortgemässer Vegetation. Dabei sind die *Interessen der landwirtschaftlichen Nutzung zu berücksichtigen*.

werbsfähigkeit. Die Landwirtschaft hat also multifunktionale Aufgaben zu erfüllen (Art. 31^{octies} Abs. 3 erster Satz BV)⁴.

Das Spannungsfeld zwischen Naturschutz und Nutzungsfreiheit darf also nicht gleichgesetzt werden mit einem Spannungsfeld zwischen Naturschutz- und Landwirtschaftsrecht. Vielmehr ist festzustellen, dass das Naturschutzrecht (mit der Verpflichtungen zur Berücksichtigung von Naturschutzinteressen und landwirtschaftlichen Interessen) und das Landwirtschaftsrecht (mit den Zielen der Nachhaltigkeit und der Marktkonformität) das Spannungsfeld zwischen Naturschutz und Nutzungsfreiheit beide in sich tragen.

2. Nutzungseinschränkungen durch ökologischen Ausgleich?

2.1 Drei Kategorien von ökologischen Ausgleichsflächen

Das Risiko von Nutzungseinschränkungen durch ökologischen Ausgleich hängt zunächst davon ab, welcher naturschützerische Wert den landwirtschaftlichen Nutzflächen zukommt, die als ökologische Ausgleichsflächen nach Art. 31b Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG)⁵ und nach Art. 6 ff. der Öko-Beitragsverordnung (OeBV)⁶ verwendet werden sollen. Zu unterscheiden sind dabei drei Kategorien von Flächen:

- Flächen mit Biotopcharakter nach Art. 18a NHG (Biotope von nationaler Bedeutung) oder nach Art. 18b Abs. 1 NHG (Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung)
- Flächen des ökologischen Ausgleichs nach Art. 18b Abs. 2 NHG
- Ökologische Ausgleichsflächen nach Art. 31b Abs. 2 LwG

2.2 Flächen mit Biotopcharakter (Art. 18a und 18b Abs. 1 NHG)

Biotope setzen eine bestimmte ökologische Qualität voraus, die es zu schützen gilt, nämlich eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften (Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG)⁷. Bei der Beurteilung der Schutzwürdigkeit ist allerdings nicht nur das zu berücksichtigen, sondern es sind dies auch die landwirtschaftlichen Interessen (Art. 18 Abs. 1 zweiter Satz NHG)⁸. Wird eine bestimmte Fläche danach als Biotop geschützt, so kann es nicht mehr beliebig bewirtschaftet werden. Vielmehr sind die Nutzungsmöglichkeiten von vornherein stark begrenzt.

2.3 Flächen des ökologischen Ausgleichs (Art. 18b Abs. 2 NHG)

Flächen des ökologischen Ausgleichs nach Art. 18b Abs. 2 NHG sind in intensiv genutzten Gebieten sowohl innerhalb als auch ausserhalb von Siedlungen und damit auch in der offenen Kulturland-

schaft anzuordnen⁹. Auf ihnen sollen wertvolle Naturwerte geschaffen werden. Dabei kann es beabsichtigt sein, Biotope entstehen zu lassen, eine naturnahe Bodennutzung zu erreichen oder auch das Landschaftsbild zu beleben (Art. 15 Abs. 1 NHV)¹⁰. Auch beim Entscheid über die Festlegung von solchen Massnahmen – d.h. ob solche Massnahmen zu treffen sind und welche – sind die landwirtschaftlichen Interessen zu berücksichtigen (Art. 18b Abs. 2 zweiter Satz NHG)¹¹. Die Nutzungsmöglichkeiten sind ebenfalls beschränkt, je nach Ziel jedoch in unterschiedlicher Weise.

2.4 Ökologische Ausgleichsflächen (Art. 31b Abs. 2 LwG)

Als ökologische Ausgleichsflächen im Sinne der Landwirtschaftsgesetzgebung kommen aber auch andere in Betracht. Vorausgesetzt ist einzig, dass sie so bewirtschaftet werden, dass die Artenvielfalt gefördert wird (Art. 31b Abs. 2 zweiter Satz LwG)¹². Anders als Biotope und Flächen des ökologischen Ausgleichs sind solche Flächen nicht gesetzlich bzw. durch behördliche Anordnung geschützt. Die Nutzungseinschränkung erfolgt vielmehr auf Gesuch um Ökobeiträge hin (Art. 30 Abs. 1 OeBV). Wird auf die Beiträge verzichtet und werden bereits bezogene Leistungen zurückerstattet (im Falle der Aufgabe von extensiv genutzten Wiesen, wenig intensiv genutzten Wiesen, Streuflächen, Hecken, Feldgehölzen oder Buntbrachen vor Ablauf der Mindestdauer von sechs Jahren; Art. 8 Abs. 1, Art. 15 Abs. 4 und Art. 16 Abs. 2 OeBV), kann sich die betreffende Landwirtin oder der betreffende Landwirt von der Nutzungseinschränkung grundsätzlich auch wieder befreien und den Boden anders bewirtschaften. Grundsätzlich und damit nicht in jedem Fall deshalb, weil die ökologisch ausgleichende Bewirtschaftung auch dazu führen kann, dass die Fläche später zu einem Biotop wird oder die Weiterführung der extensiven Bewirtschaftung – in intensiv genutzten Gebieten – als Massnahme des ökologischen Ausgleichs nach NHG angesehen wird¹³.

3. Lösungsansätze

3.1 Frühzeitiger Einbezug der unterschiedlichen Interessen

Konflikte zwischen Naturschutz und Nutzungsfreiheit können sich auf ökologischen Ausgleichsflächen nach Art. 31b Abs. 2 LwG also ergeben. Dies meines Erachtens insbesondere dann, wenn unterschiedliche Interessen bestehen und diese nicht frühzeitig artikuliert und in den Entscheidungsprozessen mitberücksichtigt werden. Wie kann ein solcher Einbezug der Naturschutzinteressen und der Interessen der Nutzungsfreiheit zeit- und sachgerecht erfolgen?

Naturschutz im Landwirtschaftsrecht

Art. 31 Octies BV

¹ Der Bund sorgt dafür, dass die Landwirtschaft durch eine *nachhaltige* und auf den Markt ausgerichtete *Produktion* einen wesentlichen Beitrag leistet zur:

b. *Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen* und Pflege der Kulturlandschaft;

³ Er richtet die Massnahmen so aus, dass die Landwirtschaft ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllt. Er hat insbesondere folgende Befugnisse und Aufgaben:

a. Er ergänzt das bäuerliche Einkommen durch *Direktzahlungen ...*, unter der Voraussetzung eines *ökologischen Leistungsnachweises*.

b. Er fördert mit wirtschaftlich lohnenden Anreizen *Produktionsformen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind*.

Art. 31b LwG

² Der Bund gewährt Beiträge für die Verwendung von landwirtschaftlichen Nutzflächen *als ökologische Ausgleichsflächen*. Er fördert damit die *natürliche Artenvielfalt*.

3.2 Sicherung der Naturschutzinteressen

Sicherung der Naturschutzinteressen bedeutet Erhöhung des Schutzgrades (Bezeichnung einer Fläche des ökologischen Ausgleichs nach NHG zu einem Biotop oder Bezeichnung einer anderen ökologischen Ausgleichsfläche nach LwG zu einer Fläche des ökologischen Ausgleichs nach NHG oder zu einem Biotop) durch eine der nachstehenden Massnahmen:

- Ersatz einer Subventionsverfügung nach OeBV durch eine Vereinbarung nach Art. 18c Abs. 1 und 2 NHG¹⁴
- Erlass einer Schutzzone nach Art. 17 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG)¹⁵ oder einer anderen geeigneten Massnahme (Schutzverordnung oder -verfügung) nach Art. 17 Abs. 2 RPG¹⁶
- Erwerb einer Dienstbarkeit zugunsten eines anderen (benachbarten) Grundstückes (Grunddienstbarkeit; Art. 730 ff. des Zivilgesetzbuches [ZGB]¹⁷) oder zugunsten einer bestimmten (natürlichen oder juristischen) Person (Personaldienstbarkeit; Art. 781 ZGB)
- Grundstückserwerb (Art. 656 f. ZGB)
- Subsidiär und deshalb in letzter Linie: Enteignung nach Art. 18c Abs. 4 NHG¹⁸

3.3 Sicherung der Interessen der Nutzungsfreiheit

Zur Sicherung der Interessen der Nutzungsfreiheit ist an folgende Schritte zu denken:

- Geltendmachung der landwirtschaftlichen Interessen bei der Bezeichnung von Biotopen und Flächen des ökologischen Ausgleichs nach NHG und bei der Bestimmung der entsprechenden Massnahmen (vgl. Ziff. 3.2. hievov), also etwa wenn die ökologische Ausgleichsfläche in eine Schutzzone nach Art. 17 RPG einbezogen werden soll. Es gilt hier natürlich für die Landwirtin oder den Landwirten abzuwägen, ob der Bezug höherer Subventionen dank einem Schutz der Fläche nach NHG oder die Nutzungsfreiheit vorzuziehen ist.
- Denkbar ist weiter eine Beratung durch die zuständigen Behörden mit dem Ziel von klaren, wenn möglich schriftlichen

Absprachen zur Definition einer Bewirtschaftung, die zwar den Anforderungen des ökologischen Ausgleichs nach OeBV nachkommt, aber nicht zu einer Erhöhung des Schutzgrades der Fläche führt. Dieser Weg ist wohl etwas theoretisch.

- Im Interesse einer Klärung der Risiken ist es vorzuziehen, im Rahmen einer Landschaftsplanung¹⁹ Gebiete festzulegen, in denen ein vorrangiges Naturschutzinteresse besteht und solche, in denen dies nicht der Fall ist. Für die letzteren Gebiete wäre dann garantiert, dass die naturnahe Bewirtschaftung später wieder aufgegeben werden kann, auch wenn sich die betreffende Fläche zu einem naturschützerisch wertvollen Objekt entwickeln würde. Zwar läge dann objektiv ein schutzwürdiges Biotop oder eine geeignete Fläche des ökologischen Ausgleichs nach NHG vor. Sollte es zu einem Entschluss über die Unterschutzstellung kommen, müsste aber dann (wohl aufgrund des Vertrauensprinzips²⁰) dem Interesse an der Nutzungsfreiheit der Vorrang zukommen.
- In letzter Linie ist zu prüfen, ob in ein Biotop (nach Art. 18 Abs. 1^{bis} NHG) allenfalls aufgrund eines überwiegenden Interesses²¹ an einer bestimmten landwirtschaftlichen Bewirtschaftung in Anwendung der Bestimmung von Art. 18 Abs. 1^{ter} NHG eingegriffen und dieser Eingriff angemessen ersetzt werden kann. Dieser Weg verspricht aber deshalb nicht viel, weil er in den allermeisten Fällen daran scheitern wird, dass es geeignete Alternativen gibt, der Eingriff also vermieden werden kann. Denkbar ist die Bejahung eines überwiegenden Interesses an einem Eingriff in ein Biotop allenfalls im Rahmen einer Melioration.

4. Zusammenfassung

- Das Spannungsfeld zwischen Naturschutz und Nutzungsfreiheit ist sowohl im Naturschutzrecht als auch im Landwirtschaftsrecht angelegt. Der Naturschutz soll nach NHG landwirtschaftli-

che Interessen berücksichtigen, die Landwirtschaft soll auch auf Nachhaltigkeit, d.h. auf die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, ausgerichtet sein.

- Die Bewirtschaftung ökologischer Ausgleichsflächen und der Bezug entsprechender Subventionen birgt in der Tat die Möglichkeit in sich, dass sich damit der Schutzgrad der betreffenden Flächen erhöht und sich dementsprechend die Nutzungsfreiheit beschränkt.
- Die Lösung dieses Konflikts besteht insbesondere darin, dass die Interessen des Naturschutzes und der Nutzungsfreiheit frühzeitig offengelegt und in die entsprechenden Verfahren eingebracht werden. Wesentlich zur Entschärfung der Problematik beitragen könnte die Festlegung von Flächen mit vorrangigem Naturschutzinteresse und von Flächen mit Nutzungsfreiheitsinteresse im Rahmen der Landschaftsplanung.

Anmerkungen:

- ¹ Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451).
- ² Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1).
- ³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101).
- ⁴ Zum Ganzen auch: Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002), in: Bundesblatt (BBl) 1996 IV 15 ff. und 81 f.; Art. 1 des Bundesgesetzes vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (neues LwG), in BBl 1998 2468 (Referendumsvorlage).
- ⁵ Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (SR 910.1).
- ⁶ Verordnung vom 24. Januar 1996 über Beiträge für besondere Leistungen im Bereiche der Ökologie und der Nutztierhaltung in der Landwirtschaft (SR 910.132).
- ⁷ Zu den Kriterien für die Bezeichnung und Bewertung von Biotopen: Art. 14 Abs. 3 und Art. 20 NHV sowie Anhänge 1–4 zur NHV; Karl Ludwig Fahrländer, in: Keller/Zufferey/Fahrländer (Hrsg.), Kommentar NHG, Zürich 1997, Art. 18, Rz 13 ff.; BGE 121 II 163 f.; unveröffentlichter BGE vom 28. März 1996 i.S. Saint-Prex, E. 3a, S. 10

GPS Total Station 4800

Die neue Aera in der Zweifrequenz-GPS-Vermessung



Echtzeit... ohne lästige Kabel!

- ✚ Nur 3,9 kg
- ✚ Kein Rucksack
- ✚ Einfache Handhabung
- ✚ Integriertes Geoid der L+T
- ✚ Ideal für Parzellarvermessung
- ✚ Anwender sind begeistert!

Rufen Sie uns noch heute an, verlangen Sie Informationen oder eine unverbindliche Demonstration.

allnav

Obstgartenstrasse 7
8035 Zürich
Telefon 01 / 363 41 37
Telefax 01 / 363 06 22

Trimble
DIE GPS LÖSUNG

f.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 9. April 1998, in: Baurechtsentscheide Kanton Zürich (BEZ) 1998 Heft 2 15 f. = Umweltrecht in der Praxis (URP) 1998 557 (Hinweis).

⁸ Fahrländer, Kommentar NHG, Art. 18, Rz 12; BGE 118 Ib 489; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 9. April 1998, in: BEZ 1998 Heft 2 16 = URP 1998 557 (Hinweis).

⁹ Hans Maurer, Kommentar NHG, Art. 18b, Rz 33 f.; Entscheidung des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 8. Juli 1992, in: Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide (AGVE) 1992 373 f. (betr. Siedlungsgebiet); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Waadt vom 4. Februar 1997, Hinweis in: URP 1997 626 oben (betr. Nichtsiedlungsgebiet).

¹⁰ Maurer, Kommentar NHG, Art. 18b, Rz 31 f.; Entscheidung des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 8. Juli 1992, in: AGVE 1992 369 ff.; Entscheidung des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 5. April 1995, in: AGVE 1997 491 = URP 1998 551 f. (Realisierung eines neuen Biotops zur Vernetzung bisher weitgehend isolierter Biotops); Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Waadt vom 4. Februar 1997, Hinweis in: URP 1997 625 (Offenlegung eines eingedolten Baches).

¹¹ Maurer, Kommentar NHG, Art. 18b, Rz 36; Entscheidung des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 5. April 1995, in: AGVE 1997 491 f. = URP 1998 552.

¹² Vgl. auch Art. 76 Abs. 3 erster Satz des neuen LwG sowie die zugehörige Botschaft Agrarpolitik 2002 in BBl 1996 IV 225.

¹³ Vgl. auch Art. 18 Abs. 1 Bst. g und Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG, SR 922.0), wonach sich strafbar macht, wer «ohne Berechtigung» Hecken beseitigt; zum Begriff der Hecke: Fahrländer, Kommentar NHG, Art. 18, Rz 20.

¹⁴ Maurer, Kommentar NHG, Art. 18c, Rz 8 ff.; Hans Maurer, Naturschutz in der Landwirtschaft als Gegenstand des Bundesrechts, Diss. Zürich 1995, S. 107 ff.

¹⁵ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (SR 700).

¹⁶ Maurer, Naturschutz in der Landwirtschaft, S. 48 ff.

¹⁷ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210).

¹⁸ Fahrländer, Kommentar NHG, Art. 18c, Rz 31 ff.

¹⁹ Maurer, Kommentar NHG, Art. 18b, Rz 13; Josef Rohrer, Kommentar NHG, 1. Kap., Rz 21.

²⁰ Grundsatz von Treu und Glauben: Georg Müller, Kommentar BV, Art. 4, Rz 59 ff.

²¹ Fahrländer, Kommentar NHG, Art. 18, Rz 29 f.

Peter M. Keller
Dr. iur., Fürsprecher
Advokaturbüro Bolz & Keller
Engestrasse 13
CH-3000 Bern 26