Appenzell Ausserrhoden

Kantonskanzlei

Verfassungssekretariat

Regierungsgebäude
9102 Herisau
Tel. +41 71 353 61 11
Fax +41 71 353 68 64
kantonskanzlei@ar.ch
www.ar.ch

# Diskussionspapier für die Verfassungskommission – Biodiversität

## 1. Ausgangslage

Am 26. August 2021 hat die Verfassungskommission beschlossen, das Thema „Biodiversität " zu vertiefen.

Die VK unterstützte in ihrer Sitzung vom 25. April 2019 den Antrag der Arbeitsgruppe 2, wonach Art. 29 KV (Umwelt- und Naturschutz) beibehalten, aber um gewisse Aspekte ergänzt werden soll. Insbesondere soll die proaktive Förderung der Artenvielfalt in der Verfassung erwähnt werden (Protokoll der VK-Sitzung vom 25.04.2019, S. 6 f.)

Im Vernehmlassungsentwurf ist diesem Anliegen in Art. 40 KV Rechnung getragen worden, der wie folgt lautet:

**Art. 40** Natur- und Heimatschutz
[1] *Kanton und Gemeinden schützen und fördern die Tier- und Pflanzenwelt sowie deren Lebensräume in ihrer Vielfalt.*
[2] *Sie treffen Massnahmen zur Erhaltung und Pflege der schützenswerten Landschafts- und Ortsbilder, geschichtlichen Stätten, Kulturgüter und Naturdenkmäler.*
[3] *Sie arbeiten mit privaten Organisationen zusammen und können sich an der Finanzierung beteiligen.*

Aufgrund von mehreren eingereichten Vernehmlassungsantworten zu der Thematik Biodiversität stellt sich die Frage, ob die Bestimmung von Art. 40 anzupassen ist bzw. ob zur Biodiversität in der Kantonsverfassung eine andere Bestimmung geschaffen werden soll.

Zum Begriff und die wichtigsten Fakten der Biodiversität siehe z.B. die Informationen des Bundesamtes für Umwelt: Biodiversität: Das Wichtigste in Kürze (admin.ch).

## 2. Eingaben aus der Vernehmlassung

Zu Art. 40 gingen folgende Stellungnahmen ein:

**Junge Grüne Appenzellerland**

*Der Kanton soll nicht nur mit privaten Organisationen zusammenarbeiten und sich bei der Finanzierung beteiligen, sondern auch ein grösseres Budget für die Naturförderung und den Naturschutz aussprechen. Diese finanziellen Mittel sollen beispielsweise für die Errichtung neuer Schutzgebiete oder für eine extensive Bewirtschaftung unserer Landwirtschaftsfläche eingesetzt werden. Zudem sollten Massnahmen ausgearbeitet werden, wie der Kanton Appenzell Ausserrhoden die Bekämpfung von invasiven Neophyten angehen will. Dieses Problem ist zwar in unserem Kanton noch nicht so dramatisch, kann es aber in naher Zukunft werden, wenn nicht jetzt schon Massnahmen dazu ergriffen werden. Zudem wünschen wir eine grosse Bemühung in der Bildung und Informierung der Bevölkerung zu Umwelt- und Naturschutzthemen.*

**Gemeindepräsidienkonferenz**

*Antrag: Es ist zu prüfen, ob die positive Grundhaltung nicht kürzer und allgemeiner formuliert werden kann (Detaillierung und «Flughöhe»).*
*Keine Wiederholung von gesetzlichen Vorgaben.*

**Gemeinderat Trogen**

*Antrag: Der ganze Artikel ist zu ausführlich und nochmals zu überarbeiten (Kürzung oder allgemeiner formulieren).*
*Begründung: keine Wiederholung von gesetzlichen Vorgaben*

**Gemeinderat Walzenhausen**

*Siehe Rückmeldung Art. 38*
*Es ist zu prüfen, ob die positive Grundhaltung nicht kürzer und allgemeiner formuliert werden kann (Detaillierung und «Flughöhe»).*
*Keine Wiederholung von gesetzlichen Vorgaben.*

**Heimatschutz AR**

*Wir unterstützen die im Vernehmlassungsentwurf vorgenommene Anlehnung an Art. 78 BV mit der gleichlautenden Titelbezeichnung. Wie bereits in der bisherigen kantonalen Verfassung (KV Art. 30) festgehalten, sind der Natur- wie auch der Heimatschutz Aufgaben des Kantons und der Gemeinden.*

Spezifisch zu Art. 40 Abs. 1 gingen folgende Stellungnahmen ein:

**WWF Appenzell**

*Anpassungsvorschlag: 1 Kanton und Gemeinden schützen und fördern die einheimische Tier- und Pflanzenwelt sowie deren Lebensräume in ihrer natürlichen Vielfalt. Sie sorgen dafür, dass die zur Sicherung und Stärkung der Biodiversität erforderlichen Flächen, Mittel und Instrumente zur Verfügung stehen.*
*Begründung: Grundsätzlich möchte der WWF festhalten, dass der Mensch Teil der Natur ist und nicht ausserhalb von ihr steht. Menschen, Tiere, Pflanzen und Lebensräume bilden eine Welt und sind voneinander abhängig.*
*Mehr als ein Drittel aller Tier- und Pflanzenarten in der Schweiz sind gefährdet. Kanton und Gemeinden sollen sich explizit aktiv für die Biodiversität engagieren, indem sie namentlich genügende Flächen und finanzielle und personelle Mittel sowie Instrumente für die Realisierung einer intakten ökologischen Infrastruktur verfügbar macht. Als wichtiges Beispiel hervorzuheben ist Ammoniak. Ammoniak ist einer der Haupttreiber des Biodiversitätsverlustes in der Schweiz. Die Düngung aus der Luft schadet vielen seltenen Pflanzen, wie etwa den Orchideen, wodurch die Vielfalt der Arten abnimmt. Am verletzlichsten sind Pflanzen der Hochmoore. Auch Wälder leiden unter zu viel Stickstoffdüngung aus der Luft. Sie verlieren an Standfestigkeit und werden anfällig auf Windwurf und Trockenheit. Dies gilt es bei der Umsetzung auf Gesetzesebene zu berücksichtigen.*
*Im Sinne einer Präzisierung werden sodann die Einschübe «einheimische» Tier- und Pflanzenwelt und «natürliche» Vielfalt vorgeschlagen.*

**Klimagruppe AR**

*Die Erhaltung der Schweizer Tier- und Pflanzenwelt in ihren natürlichen Habitaten soll auch weiterhin gewährleistet und geschützt werden. Somit begrüssen wir den im Art. 40 Abs. 1 definierten Vorschlag. Um die Biodiversität jedoch zu vergrössern und langfristig in positiver Bilanz zu erhalten, wünschen wir uns auch in der Landwirtschaft ein grösseres Bewusstsein und Engagement. Alternative Anbauarten können neben der Artendiversität auch andere wichtige Parameter wie Wasserrückhalt oder Schutz vor Bodenerosion begünstigen.*

**Klimagruppe Teufen**
*Dieser Absatz ist sehr wichtig, gilt doch der Erhalt und die Förderung der Biodiversität als wesentliches Element zum Schutz unserer Lebensgrundlagen.*

Im Weiteren gingen vereinzelte Stellungnahmen zu verschiedenen Artikeln des Kapitels 4.2 (Staatsaufgaben im Einzelnen) ein, die einen engeren Bezug zum Thema Biodiversität haben:

**Otmar Zanettin (zu den Staatsaufgaben im Einzelnen)**
*Fehlende Themen:*
*Biodiversität*
*In einem Faktenblatt definiert das BAFU den Begriff wie folgt: Biodiversität umfasst die verschiedenen Lebensformen (Arten von Tieren, Pflanzen, Pilzen, Bakterien), die unterschiedlichen Lebensräume, in denen Arten leben (Ökosysteme wie der Wald oder Gewässer), sowie die genetische Vielfalt innerhalb der Arten (z.B. Unterarten, Sorten und Rassen). In den Art. 38 (Umweltschutz), Art. 39 (Klimaschutz), Art. 40 (Natur- und Heimatschutz), Art. 41 (Raumordnung und Bauwesen), Art. 42 (Verkehr), Art. 43 (Wasser), Art. 44 (Energie) und Art. 45 (Abfall) sind die Begriffe Lebensraum, natürliche Lebensgrundlagen, Natur, natürliche Umwelt, Naturschutz, Land, umweltschonend und umweltgerecht zu finden. Es fehlt im Entwurf der KV ein klar formuliertes Bekenntnis zur Biodiversität.*

**Junge Grüne Appenzellerland (zu Art. 38 Umweltschutz)**
*Wir von den Jungen Grünen begrüssen die Formulierungen dieses Artikels. Unserer Meinung nach sollte aber dieser Artikel noch um einen Absatz zum Schutz und der Erhaltung der Biodiversität erweitert werden. Alternativ würden wir einen eigenen Artikel zu Biodiversitätsförderung und Biodiversitätserhalt sehr begrüssen. Dieser könnte ähnlich formuliert werden wie Artikel 39 zum Klimaschutz.*

**Klimagruppe Teufen (zu Art. 55 Weitere Aufgaben im Gesundheitswesen)**
*Änderungsvorschlag Abs. 3: Kanton und Gemeinden koordinieren ihre Tätigkeiten zur Gesundheitsförderung und Prävention insbesondere mit den Massnahmen zum Schutz der Umwelt, zum Schutz der Gesundheit von Tieren und zur Förderung der Biodiversität. Der Begriff Biodiversität ist umfassender als Umweltschutz und Tiergesundheit. Er umfasst Arten von Tieren, Pflanzen, Pilzen, Bakterien; die unterschiedlichen Lebensräume, in denen Arten leben (Ökosysteme wie der Wald oder Gewässer), sowie die genetische Vielfalt innerhalb der Arten – und sollte daher ebenfalls in diesen Absatz aufgenommen werden.*

## 3. Übergeordnetes Recht

Der Bund ist sowohl völkerrechtlich wie auch verfassungsrechtlich verpflichtet, wirksame Massnahmen zu ergreifen, um die Biodiversität zu erhalten und zu fördern. Bei den vom Bund ratifizierten internationalen Abkommen sind z.B. das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume ("Berner Konvention"; SR 0.455) und das Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 5.6.1992 über die Biologische Vielfalt (SR 0.451.43) zu erwähnen. In der Bundesverfassung gibt es mehrere Bestimmungen, welche einen Bezug zur Biodiversität haben (siehe z.B. Art. 77, Art. 78 Abs. 4 oder Art. 79 BV). Zentral ist vor allem Art. 78 Abs. 4 BV, der wie folgt lautet:

Art. 78 Natur- und Heimatschutz
(…)
[4] *Er (der Bund) erlässt Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Er schützt bedrohte Arten vor Ausrottung.*

Die Zielsetzung der natürlichen (biologischen) Vielfalt ist die wichtigste ausdrückliche Verfassungsgrundlage für die Biodiversitätsstrategie des Bundes. Art. 78 Abs. 4 Satz 2 verankert sodann ausdrücklich eine allgemeine Schutzpflicht des Bundes für bedrohte Arten, welche namentlich auch durch von der Schweiz abgeschlossene internationale Abkommen konkretisiert wird. Die Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags von Art. 78 Abs. 4 erfolgt in verschiedenen Bundeserlassen. Zu erwähnen ist insbesondere die Natur- und Heimatschutzgesetzgebung nach Art. 18 bis 23 NHG (SR 451) und Art. 13 bis 21 NHV (SR 451.1).

Art. 78 Abs. 4 BV räumt dem Bund eine umfassende Rechtssetzungskompetenz ein. Der Bundesgesetzgeber übertrug den Kantonen die Aufgabe, den Schutz und den Unterhalt der Biotope von nationaler Bedeutung zur "ordnen" (Art. 18a Abs. 2 NHG) sowie die Aufgabe, für den Schutz und den Unterhalt der Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung zu sorgen (Art. 18b Abs. 1 NHG). In bestimmten Bereichen lassen die bundesrechtliche Vorgaben den Kantonen Raum für eigene, weiterrechende Bestimmungen (vgl. Art. 20 Abs. 2 für den Arten- und Art. 18 ff. für den Biotopschutz).

Im September 2020 wurde die Eidgenössische Volksinitiative "Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)" eingereicht. Sie verlangt nach einem neuen Verfassungsartikel (Art. 78a) und hat inhaltliche Ergänzungen zum bestehenden Art. 78 BV zum Gegenstand. Von den beiden auf die Biodiversität gemünzten Bestimmungen der Initiative verpflichtet die erste den Bund und die Kantone darauf, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten dafür zu sorgen, dass "die zur Sicherung und Stärkung der Biodiversität erforderlichen Flächen, Mittel und Instrumente zur Verfügung stehen" (Abs. 1 lit. c); die zweite lautet: "Der Bund unterstützt Massnahmen der Kantone zur Sicherung und Stärkung der Biodiversität" (Abs. 4). Zum ganzen Initiativtext siehe Initiativtext - Biodiversitätsinitiative (biodiversitaetsinitiative.ch).

Von März bis Juli 2021 hat der Bundesrat eine Vernehmlassung zu einem indirekten Gegenvorschlag zur Biodiversitätsinitiative durchgeführt. Dieser schlägt eine Revision des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vor. Siehe dazu: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-82898.html.

## 4. Kantonales Recht

In der geltenden Kantonsverfassung enthält Art. 29 Abs. 2 eine Bestimmung zur Biodiversität. Der Absatz ist wie Art. 40 Abs. 1 des Vernehmlassungsentwurfs formuliert (oben Ziff. 1), mit dem Unterschied, dass dort nur der Schutz, nicht aber die Förderung der Tier- und Pflanzenwelt sowie deren Lebensräume erwähnt wird (vgl. oben Ziff. 1). Zudem unterscheidet sich das geltende Recht dadurch, dass der Absatz zur Biodiversität im Artikel zum Umwelt und Naturschutz zu finden ist.

Bestimmungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe finden sich zum Beispiel im Gesetz über Jagd, Wild- und Vogelschutz (bGS 526.2), welches die Jagd und den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume regelt, in der Verordnung über Beiträge an Denkmalpflege-, Natur- und Heimatschutzmassnahmen (bGS 721.12), welche Beiträge im Bereich des Naturschutzes vorsieht oder in der Verordnung über die Vernetzungsbeiträge (VNBV; bGS 920.18), welche die Vernetzung und angepasste Bewirtschaftung von Biodiversitätsförderflächen im Rahmen von regionalen Vernetzungsprojekten mit Beiträgen fördert.

## 5. Verfassungsvergleich

Mehrere Kantonsverfassungen enthalten Bestimmungen zur Biodiversität. Dabei werden vor allem Begriffe wie "Vielfalt von Tieren und Pflanzen" oder "Artenvielfalt" verwendet. So enthält die Verfassung des Kantons Basel-Stadt im § 33 (Umweltschutz) folgenden Absatz: "*Er (der Staat) ist für die Erhaltung der Vielfalt von Tieren und Pflanzen besorgt".* Die Verfassung des Kantons Freiburg enthält in Art. 73 (Umwelt und Raum – Natur- und Heimatschutz) folgenden Absatz: "*Staat und Gemeinden sorgen für den Natur- und Heimatschutz und schützen die Tier- und die Pflanzenvielfalt sowie deren natürlichen Lebensräume".* Die Verfassung des Kantons Schaffhausen hält in Art. 81 Abs. 1 (Umwelt, Naturschutz) fest: "*Kanton und Gemeinden sorgen für den Schutz der Menschen und der natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Sie sorgen für eine dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Artenvielfalt".* In einen etwas anderen Zusammenhang wird die Biodiversität in der Kantonsverfassung von Genf gestellt, wo im Abschnitt Umwelt bei den Grundsätzen in Art. 157 Abs. 3 festgehalten wird: *"L'exploitation des ressources naturelles, notamment l'eau, l'air, le sol, le sous-sol, la forêt, la biodiversité et le paysage, doit être compatible avec leur durabilité." (Die Nutzung der natürlichen Ressourcen, namentlich des Wassers, der Luft, des Bodens, des Untergrundes, des Waldes, der Biodiversität und der Landschaft, muss mit deren Nachhaltigkeit vereinbar sein).*

## 6. Fragen ans Plenum

**Soll Art. 41 kürzer und allgemeiner formuliert werden?**

Anträge aus der Vernehmlassung:
Art. 40 soll offener bzw. kürzer und allgemeiner formuliert werden (4 Voten, S. 87, S. 92f.).

Würdigung des Sekretariats:
Die vier Vernehmlassungsteilnehmer begründen ihre Anträge vor allem mit der "Flughöhe" und damit, dass keine gesetzlichen Vorgaben wiederholt werden sollen. Diesbezüglich ist in allgemeiner Hinsicht auf die Grundkonzeption bei den Aufgabenartikeln hinzuweisen, wonach ein ausgedehnter Aufgabenkatalog beibehalten werden soll (siehe Themenblatt 211 «Grundkonzeption öffentliche Aufgaben). In mehreren Bestimmungen bei den Aufgabenartikeln wird zum Teil Bundesrecht wiederholt, was sich aufgrund der Konzeption in bestimmten Bereichen kaum vermeiden lässt.

Von Detaillierungsgrad unterscheidet sich Art. 40 kaum von der geltenden Verfassung. Die "Flughöhe" ist nicht tiefer als bei anderen Aufgabenartikeln. Die Vernehmlassungsteilnehmer präzisieren nicht, welches Bundesrecht wiederholt wird. Das Verfassungssekretariat geht davon aus, dass damit vor allem Art. 40 Abs. 2 und damit primär der Heimatschutz angesprochen ist (Art. 3 Abs. 1 NHG). Hinsichtlich der Biodiversität gibt es jedoch keine *allgemeine* Bestimmung, welche den Kanton und die Gemeinden verpflichten würde, die Tier- und Pflanzenwelt sowie deren Lebensräume mit in ihrer Vielfalt zu schützen. Art. 78 Abs. 4 BV verpflichtet nur den Bund. Das NHG verpflichtet die Kantone lediglich in bestimmten Bereichen (siehe z.B. Art. 18a Abs. 2 und Art. 18b NHG). Art. 40 Abs. 1 ist somit keine Wiederholung von Bundesrecht.

**Soll Art. 40 Abs. 1 des Vernehmlassungsentwurfs im Sinne des Formulierungsvorschlages des WWF Appenzell ergänzt werden?**

Antrag aus der Vernehmlassung:

*Anpassungsvorschlag:* [1] *Kanton und Gemeinden schützen und fördern die einheimische Tier- und Pflanzenwelt sowie deren Lebensräume in ihrer natürlichen Vielfalt. Sie sorgen dafür, dass die zur Sicherung und Stärkung der Biodiversität erforderlichen Flächen, Mittel und Instrumente zur Verfügung stehen. (S. 93).*

Würdigung des Sekretariats:
Satz 1: Im ersten Satz werden vom WWF Präzisierungen vorgeschlagen. Der Vernehmlassungentwurf spricht generell von "Tier- und Pflanzenwelt". Auch Art. 78 Abs. 4 BV (oben Ziff. 3) spricht im Zusammenhang mit der Bundeskompetenz generell von der "Tier- und Pflanzenwelt". Dennoch ist mit dem Schutz primär die *einheimische* Tier- und Pflanzenwelt angesprochen, wie dies aus der Überschrift des 3. Abschnittes und aus Art. 18 Abs. 1 NHG hervorgeht (ARNOLD MARTI, St. Galler Kommentar zu Art. 78, Rz. 18). Eine Präzisierung mit "einheimisch" in Art. 40 Abs. 1 wäre möglich, hätte aber aufgrund der ohnehin konkreteren Vorgaben des NHG kaum praktische Bedeutung. Eine Präzisierung mit "natürlichen" vor "Vielfalt" wäre ebenfalls möglich. Auch Art. 78 Abs. 4 BV verwendet die Formulierung "natürliche Vielfalt". Die natürliche (biologische) Vielfalt bezieht sich dabei entgegen dem Wortlaut auf den Artenschutz insgesamt, nicht nur auf die betroffenen Lebensräume (ARNOLD MARTI, a.a.O., Art. 78 Rz. 15; vgl. auch Art. 1 lit. d NHG).

Satz 2: Die vom WWF vorgeschlagene Ergänzung im 2. Satz lehnt sich an die eidgenössische Biodiversitätsinitiative an. Gemäss dem Verfassungstext sollen mit dieser Initiative nicht nur der Bund, sondern im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch die Kantone verpflichtet werden, dafür zu sorgen, dass "die zur Sicherung und Stärkung der Biodiversität erforderlichen Flächen, Mittel und Instrumente zur Verfügung stehen". Weil die Beratungen im Parlament und eine allfällige eidgenössische Volksabstimmung noch bevorstehen, ist zurzeit ungewiss, ob und wie sich die bundesrechtlichen Vorgaben zur Biodiversität ändern werden. Würde nun ein Teil der Initiative im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung aufgenommen, könnte eine saubere Abstimmung mit dem Bundesrecht nicht garantiert werden.

**Soll die Biodiversität in anderen Artikeln als Art. 40 aufgenommen werden?**

*Siehe dazu die Stellungnahmen der Jungen Grünen Appenzellerland und der Klimagruppen Teufen (S. 86 und 115).*

Würdigung des Sekretariats:

Die Biodiversität ist zwar davon abhängig, wie die Aufgaben in anderen Bereichen (z.B. Raumplanung, Landwirtschaft, Verkehr) ausgeübt werden. Es würde jedoch keinen Mehrwert schaffen, wenn der Schutz und die Förderung der Biodiversität auch in anderen Artikeln erwähnt würde. Auch in anderen Bereichen bestehen solche Abhängigkeiten.

*19.10.2021*