

# BERICHT

## zum Vorentwurf des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz vom 1. Dezember 2009

### Zusammenfassung

1. Da das Bundesrecht im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes zum grossen Teil direkt anwendbar ist, hat die Umsetzung bis heute kaum unter dem Fehlen eines kantonalen Gesetzes gelitten. Die Änderungen, die in letzter Zeit auf nationaler und kantonaler Ebene eingeführt wurden (Ergänzung der Bundesinventare, Park-Gesetzgebung, NFA, neue Kantonsverfassung, kantonales Subventionsgesetz), machten jedoch ein kantonales Gesetz *unausweichlich*.
2. Der Vorentwurf *kodifiziert zu einem grossen Teil die aktuelle Praxis*, die sich bewährt hat, und integriert die weiter oben erwähnten Änderungen. Ausserdem enthält der Vorentwurf Ergänzungen und Änderungen, um namentlich der einschlägigen Rechtsprechung Rechnung zu tragen.
3. In den *allgemeinen Bestimmungen* des Vorentwurfs (1. Kapitel) werden der Zweck des Gesetzes, die Aufgabenteilung sowie die allgemeinen Grundsätze für die Ausführung festgelegt: Definition der kantonalen Politik im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes und Ausarbeitung eines Mehrjahresprogramms für die Umsetzung, Abstimmung der Staatstätigkeit, horizontale und vertikale Zusammenarbeit, Delegation der Ausführungsaufgaben.
4. Der *Biotopschutz* (2. Kapitel) ist grundlegend und vordringlich für den Naturschutz. Der Vorentwurf stellt die heutige Praxis zwar nicht auf den Kopf, doch führt er ein Verfahren ein für die Bezeichnung der Biotope von kantonaler und lokaler Bedeutung. Bei dieser Bezeichnung handelt es sich um eine Pflicht, die gegenwärtig nicht erfüllt wird – eine Tatsache, auf die auch das Bundesgericht hinwies. Die Unterschutzstellung wird wie bis anhin hauptsächlich über Instrumente der Raumplanung und über Verträge mit den Grundeigentümern und Bewirtschaftern erfolgen. Daneben werden ein paar Änderungen am gegenwärtigen System angebracht, insbesondere durch die Bestimmung, dass die Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung grundsätzlich über einen kantonalen Nutzungsplan zu schützen sind.
5. In Bezug auf die *weiteren Schutzbereiche* (3. Kapitel) leistet der Vorentwurf Folgendes:
  - Im Bereich des ökologischen Ausgleichs (auch in der Landwirtschaft) bestätigt er die Aufgaben der verschiedenen mit dem Naturschutz betrauten Stellen.
  - Er setzt die auf der Eingriffsverwaltung basierenden Bestimmungen des Bundesrechts zum Artenschutz um, indem er einige Präzisierungen anbringt und darüber hinaus in einem Querschnittansatz eine Rechtsgrundlage für die Bekämpfung der invasiven Neophyten schafft.
  - In Bezug auf den Schutz von Landschaften, Geotopen (Gesteinsaufschlüsse, Höhlen, Dolinen usw.) und Naturlandschaften übernimmt der Vorentwurf die im kantonalen Richtplan festgelegten Grundsätze (die Landschaftspflege erfolgt über das Management der einzelnen Landschaftselemente); darüber hinaus erfolgt der Schutz in erster Linie über die Raumplanungsinstrumente, die auf kommunaler oder interkommunaler Ebene anwendbar sind.
  - Mit kleinen Anpassungen integriert er direkt die Bestimmungen des Zivilgesetzbuches über die beweglichen Naturdenkmäler (Fossilien, Gesteine oder Mineralien).
6. Das 4. Kapitel umfasst die Bestimmungen über die *Naturpärke* und über das *Bewusstsein für Naturgüter*. Da das Bundesrecht die Frage der Naturpärke ziemlich erschöpfend regelt, beschränkt sich der Vorentwurf darauf, die Rolle des Staats zu definieren (Förderung und Unterstützung von regionalen Initiativen, Bindeglied zwischen Regionen und Bund, finanzielle Unterstützung) und die

Beteiligung der Gemeinden und der Bevölkerung zu regeln. Die verfassungsmässige Pflicht, das Bewusstsein für Naturgüter zu fördern, wird über Regeln umgesetzt, die im Wesentlichen die heutige Praxis, die sich bewährt hat, festhalten.

7. Die **finanziellen Bestimmungen** (5. Kapitel) sind ein wichtiger Teil des Vorentwurfs und gestalten das aktuelle System komplett um. Dies wurde mit der Einführung der NFA, der Programmvereinbarungen und aufgrund des kantonalen Subventionsgesetzes nötig. Um zu gewährleisten, dass die Bemühungen im Naturschutz weiterführt werden, schlägt der Vorentwurf vor, die kantonalen Beiträge (die sich aus den Bundesbeiträgen, die der Staat aufgrund der Programmvereinbarungen erhält, und den kantonseigenen Zuwendungen zusammensetzen) mittels mehrjähriger Verpflichtungskredite zu konsolidieren. Die Idee, einen Naturfonds zu schaffen, wurde zugunsten einer weniger schwerfälligen und angebrachteren Lösung fallengelassen: Es wird bestimmt, dass der Ertrag aus den Zahlungen, die bei Einwirkungen auf die Natur erhoben werden, zweckgebunden für Massnahmen zum Schutz eben dieser Natur eingesetzt werden.

8. Mit dem 6. Kapitel enthält der Vorentwurf namentlich auch Bestimmungen zur **Aufsicht** (die Naturschutzpolizei erfolgt in erster Linie durch die Wildhüter-Fischereiaufseher), **Strafbestimmungen** (es werden keine Ordnungsbussen eingeführt, da dies dem Bundesrecht widerspräche), Bestimmungen über die **Wiederherstellung** (mit der Möglichkeit, einen Ersatz durch Sachleistung oder in Geld anzuordnen, falls die Wiederherstellung nicht möglich ist) sowie Bestimmungen zu den **Rechtsmitteln**. Anpassungen der Spezialgesetzgebung bilden den Schluss.

9. Die finanziellen und personellen **Folgen** des Vorentwurfs sind zur Hauptsache das Resultat der neuen Bundesgesetzgebung über die Pärke, die namentlich die finanzielle Beteiligung der Kantone an den regionalen Naturpärken als Voraussetzung für Bundesbeiträge bezeichnet. Die Erhöhung des Kantonsanteils an den Subventionen für den Natur- und Landschaftsschutz hingegen ist eine direkte Folge der NFA und somit nicht auf den Vorentwurf zurückzuführen.

10. Der Bericht ist wie folgt *gegliedert*:

<b>1</b>	<b>Das Gesetz im Überblick</b>	<b>4</b>
1.1	<i>Hintergrund und Entstehung des Vorprojekts</i>	4
1.2	<i>Die Stossrichtung des Vorentwurfs</i>	5
1.2.1	Die wichtigsten Merkmale	5
1.2.2	Biotopschutz	7
1.2.3	Weitere Schutzmassnahmen	9
1.2.4	Pärke und Bewusstsein für Naturgüter	11
1.2.5	Subventionierung und Finanzierung	12
1.2.6	Kontrolle der Ausführung und Rechtsschutz	13
1.3	<i>Die Folgen des Vorentwurfs</i>	15
<b>2</b>	<b>Kommentar zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>17</b>
2.1	<i>1. Kapitel – Allgemeine Bestimmungen (Art. 1–7)</i>	17
2.2	<i>2. Kapitel – Biotopschutz</i>	19
	Art. 8 bis 11 – Bezeichnung	20
	Art. 12 bis 15 – Bestimmung der Schutzmassnahme	21
	Art. 16 bis 20 – Verabschiedung der Schutzmassnahmen	23
	Art. 21 – Ausnahmen von den Schutzbestimmungen	25
2.3	<i>3. Kapitel – Weitere Schutzbereiche</i>	26
	Art. 22 und 23 – Besondere Lebensräume	26
	Art. 24 bis 26 – Ökologischer Ausgleich	27
	Art. 27 bis 32 – Arten	28
	Art. 33 bis 36 – Landschaften, Geotope und Naturlandschaften	30
	Art. 37 und 38 – Bewegliche Naturdenkmäler	31
2.4	<i>4. Kapitel – Naturpärke und Bewusstsein für Naturgüter</i>	31
	Art. 39 und 40 – Naturpärke von nationaler Bedeutung	31
2.5	<i>5. Kapitel – Subventionierung und Finanzierung</i>	33
	Art. 43 bis 45 – Beitragsberechtigte Leistungen	33
	Art. 46 und 47 – Weitere Aspekte im Zusammenhang mit den Subventionen	33
	Art. 49 – Verpflichtungskredite	34
	Art. 50 – Verwendung der Ersatzzahlungen	34
2.6	<i>6. Kapitel – Kontrolle der Ausführung und Rechtsschutz</i>	35
	Art. 51 und 52 – Aufsicht	35
	Art. 53 – Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands	35
	Art. 54 bis 57 – Rechtsmittel	36
	Art. 58 und 59 – Strafbestimmungen	37
	Art. 60 – Enteignung	38
2.7	<i>Anpassung der Spezialgesetzgebung (Art. 62 und Anhang)</i>	38

# 1 DAS GESETZ IM ÜBERBLICK

## 1.1 Hintergrund und Entstehung des Vorprojekts

**1.1.1. Die Bedeutung des Naturschutzes im Kanton Freiburg** muss nicht mehr aufgezeigt werden. Ein Blick auf die Liste der Objekte auf Freiburger Boden, die in den Biotopinventaren von nationaler Bedeutung eingetragen sind, genügt, um sich dieser Tatsache zu vergegenwärtigen. Diese Liste zeigt, dass unser Kanton innerhalb der Schweiz eine besondere Verantwortung beim Schutz der Auen und Feuchtgebiete wahrnimmt.

Dies ist einerseits zahlenmässig der Fall: rund zwanzig Auengebiete, gut dreissig Hochmoore, knapp vierzig Flachmoore, vier Moorlandschaften und mehr als vierzig Amphibienlaichgebiete. Dazu kommen noch etwa hundert Trockenwiesen- und -weiden, die im letzten vom Bund vorgesehenen Inventar eingetragen sind.

Dies gilt andererseits aus qualitativer Sicht: Das Südufer des Neuenburgersees, das auf Freiburger und Waadtländer Boden liegt, ist das zweitgrösste Biotop nach dem Nationalpark Graubünden und steht auf internationaler, nationaler und interkantonaler Ebene unter Schutz. Der Bund leistet rund 1 200 000 Franken an seinen Unterhalt.

**1.1.2.** Laut Bundesverfassung (Art. 78 Abs. 1 BV) sind grundsätzlich die Kantone für den Naturschutz zuständig. Bestimmte wesentliche Aspekte wie der Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und ihrer Lebensräume liegen indes in der Kompetenz des Bundes (Art. 78 Abs. 4 BV). Darüber hinaus stellt die Bundesverfassung Moore und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung unter einen direkten und praktisch absoluten Schutz (Art. 78 Abs. 5 BV). So nehmen das **Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) und seine Ausführungsverordnungen** in diesem Bereich einen entscheidenden Platz innerhalb des gesetzlichen Dispositivs ein.

**1.1.3.** Dies erklärt auch bis zu einem gewissen Grad, wieso **der Kanton Freiburg sich bis anhin damit begnügte, diesen Bereich nur auf Stufe Staatsrat zu regeln** (siehe insbesondere Beschluss von 1973 betreffend den Schutz der freiburgischen Tier- und Pflanzenwelt, SGF 721.1.11; und Ausführungsbeschluss von 1994 zur Bundesgesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz, SGF 721.0.11), was kaum negative Folgen für die Umsetzung des Naturschutzes hatte. Kommt hinzu, dass in grossem Mass auf die raumplanerischen Instrumente zurückgegriffen wurde, um diesen Schutz sicherzustellen.

**1.1.4.** Gleichwohl ist der Kanton Freiburg einer der wenigen Kantone, die über kein Gesetz über den Naturschutz verfügen. Auch macht sich **die Notwendigkeit einer kantonalen Gesetzgebung seit einigen Jahren immer stärker bemerkbar**.

Bereits Anfang der 1990er-Jahre bedauerte Grossrat Richard Ballaman anlässlich der Prüfung der Meliorationsgesetzgebung das Fehlen eines Ausführungsgesetzes zum Naturschutz (siehe TGR 1990 S. 1001). 1995 wurde ein erster Vorentwurf in die Vernehmlassung gegeben, der jedoch nicht lange weiterverfolgt wurde.

Die Frage wurde nach der Jahrtausendwende wieder aktuell, da mehrere Begebenheiten die Verabschiedung eines Gesetzes erforderlich machten. Erstens stützt sich der Naturschutz zu einem grossen Teil auf Subventionen, die seit dem Inkrafttreten im Jahr 2001 des kantonalen Subventionsgesetzes (SubG) auf einer Rechtsgrundlage beruhen müssen. Zweitens wurde das NHG durch Bestimmungen zu Parks ergänzt und es wurde über eine Motion (Motion Galley/Thürler vom 3.11.06, TGR 2006, S. 2749, 2008, S. 442 und 519) deren Ausführung auf kantonaler Ebene verlangt. Drittens wurde das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen auch im Bereich des Naturschutzes mit dem Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der

Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) komplett neu definiert. Und viertens befasst sich eines der Rechtsetzungsvorhaben für die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung mit dem Bewusstsein für Naturgüter (Projekt Nr. 55). Dies erklärt auch, dass die Ausarbeitung eines Naturschutzgesetzes im Regierungsprogramm 2007–2011 eingetragen ist.

**1.1.5.** Seit der Vernehmlassung des ersten Vorentwurfs in den 1990er-Jahren hat sich die ***Situation stark verändert***:

- *Das Bundesrecht wurde ziemlich stark modifiziert.* So wurde etwa das NHG mehrere Male angepasst: Neben den bereits erwähnten Änderungen in den Bereichen Parks von nationaler Bedeutung und NFA wurden auch des Verbandsbeschwerderecht und die Bestimmungen über die Moore und Moorlandschaften überarbeitet. Die Bundesinventare wurden ausgebaut (das Inventar der Moorlandschaften im Jahr 1996, das Inventar der Amphibienlaichgebiete 2001 und das Inventar der Trockenwiesen, das vor dem Abschluss steht). Darüber hinaus wurde die Landwirtschaftsgesetzgebung grundlegend revidiert: Heute ist der ökologische Leistungsnachweis für den Bezug von Direktzahlungen in jedem Fall erforderlich.
- *Die Änderungen auf Kantonsebene waren genauso bedeutend.* So erhielt der Naturschutz im Kanton mit der neuen Kantonsverfassung von 2004 eine Verfassungsgrundlage. Die neue Verfassung legt die Aufgaben des Staats und der Gemeinden in diesem Bereich fest und verlangt, dass sie das Bewusstsein für Naturgüter fördern (Art. 73 KV), wobei diese Bestimmung durch eine entsprechende Gesetzgebung umgesetzt werden muss (Projekt Nr. 55). 2002 wurde ein neuer kantonaler Richtplan verabschiedet, der dem Natur- und Landschaftsschutz grosses Gewicht beimisst (siehe Punkt 2.1.c) und am 1. Januar 2010 wird das totalrevidierte Raumplanungs- und Baugesetz in Kraft treten (die Verweise auf das RPBG im vorliegenden Bericht beziehen auf das neue Gesetz). Im Bereich der allgemeinen Gesetzgebung seien hier nochmals die Änderungen des SubG erwähnt, der strenge Anforderungen an Beitragszahlungen stellen. Das SVOG schliesslich gibt der Exekutive eine deutliche grössere Autonomie als zuvor, was sich auf die organisatorischen Regeln auswirkt.

**1.1.6.** Wegen all dieser Änderungen dauerte die Ausarbeitung dieses Vorentwurfs länger als vorgesehen, da der 1995 ausgearbeitete Text nicht als Vorlage herangezogen werden konnte. Die Ausarbeitung des neuen Gesetzes wurde dem Büro für Natur- und Landschaftsschutz (BNLS) übertragen, das dabei vom Amt für Gesetzgebung unterstützt wurde. Ende 2008 wurde ein erster Entwurf bei den hauptsächlich betroffenen Dienststellen des Staats in die interne Vernehmlassung gegeben (Bau- und Raumplanungsamt, Finanzverwaltung, Amt für Landwirtschaft, Amt für Wald, Wild und Fischerei) und im Anschluss daran von einer kleinen Arbeitsgruppe aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse überarbeitet. Nach Möglichkeit wurde sämtlichen Bemerkungen Rechnung getragen, entweder durch Änderungen im Vorentwurf oder durch zusätzliche Erklärungen im vorliegenden Bericht.

## **1.2 Die Stossrichtung des Vorentwurfs**

### **1.2.1 Die wichtigsten Merkmale**

**1.2.1.1.** Der Vorentwurf regelt den Schutz der Natur und der Naturgüter, nicht aber der ***Schutz der Kulturgüter*** (siehe Art. 1 Abs. 3 *in fine*). Wohl stellen Artikel 78 BV, das NHG wie auch Artikel 73 KV eine Verbindung her zwischen dem Naturschutz einerseits und dem Schutz der Kulturgüter und Denkmäler andererseits. Wohl behandelt das eine oder andere Kantonsgesetz beide Bereiche gemeinsam. Doch wird in diesen Gesetzen keine wirkliche Verbindung hergestellt. Ausserdem verfügt der Kanton Freiburg bereits seit Anfang der 1990er-Jahre eine vollständige Gesetzgebung über den Kulturgüterschutz.

**1.2.1.2.** Auch wenn sich der Vorentwurf auf den Naturschutz beschränkt, bedeutet dies nicht, dass er dieses Gebiet alleine kodifiziert. Das Gegenteil ist der Fall: Sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene *spielen zahlreiche andere Gesetze hinein* und ergänzen die allgemeinen Bestimmungen mit ihren spezifischen oder sektoriellen Bestimmungen. Dies gilt namentlich für die Gesetzgebung in den Bereichen der Raumplanung, der Landwirtschaft und der Meliorationen, des Waldes, der Jagd, des Säugetiere- und Vogelschutzes, der Fischerei und des Gewässerschutzes. Diese Interferenzen können zu undurchsichtigen Situationen führen, dies umso mehr, als die direkt für den Naturschutz anwendbare Gesetzgebung nicht in allen Bereichen eine Hauptrolle spielt. In gewissen Fällen spielt sie eine unterstützende, in anderen eine ergänzende Rolle. Somit muss in allen Situationen ein besonderes Augenmerk auf die Koordination gelegt werden (Art. 3 Bst. c; vgl. auch: Art. 9 Abs. 2, 12 Abs. 2 und 13 Abs. 3, 24 Abs. 2, 26 Abs. 2, 27 Abs. 2 usw.).

**1.2.1.3.** Der Vorentwurf folgt im Bereich der Terminologie des Bundesgesetzes und benutzt den Begriff «Schutz» (Biotop- bzw. Artenschutz). Die Ziele gehen aber weiter als der blosser Schutz, sodass «*Management*» (Biotop- bzw. Artenmanagement) genau genommen zutreffender wäre. Die Massnahmen, die heutzutage in diesem Bereich getroffen werden, beschränken sich nämlich nicht mehr auf einen bewahrenden Schutz (es geht nicht darum, Lebensräume unter eine Käseglocke zu stellen), sondern enthalten auch aktive Elemente, die dem Schutz dienen (gestaltender Schutz). Beispiele wären Unterhalt, Regeneration und Neuschaffung von natürlichen Lebensräumen, die Wiederansiedlung von Arten oder die Bekämpfung von nicht erwünschten invasiven Arten.

**1.2.1.4.** Im 1. Kapitel werden mit den *allgemeinen Bestimmungen* der Zweck des Gesetzes (Art. 1) sowie die *Grundsätze* für den Natur- und Landschaftsschutz definiert: Zusammenarbeit aller betroffenen privaten und öffentlichen Personen und Instanzen (Art. 2 Abs. 1 bis 3); Ermahnung zur Delegation (Art. 2 Abs. 4 und auch Art. 14. Abs. 2); Koordination zwischen den betroffenen Bereichen und Ebenen (Art. 3); Festlegung durch den Staatsrat der kantonalen Gesamtpolitik im Bereich des Naturschutzes, das heisst konkret Definition im kantonalen Richtplan und Umsetzung über Mehrjahresprogramme (Art. 4).

In diesem Kapitel werden auch *die wichtigsten mit der Ausführung des Gesetzes betrauten Organe* bestimmt. In erster Linie sind dies der Staatsrat und die Kantonsverwaltung (Art. 5), wobei die Details aufgrund der Organisationsautonomie der Regierung auf dem Verordnungsweg geregelt werden müssen. Die mit der Annahme des Postulats Peiry-Kolly/Brouchoud-Bapst über die Rationalisierung der Kantonsverwaltung geforderte Analyse (TGR 2006 S. 1804, 2008 S. 49 und 286 sowie 2009 S. 1231 f. und 1308 ff.) wird dabei berücksichtigt werden müssen. Neben dem Staat sind auch die Gemeinden gefordert bei Fragen, die direkt ihr Gemeindegebiet betreffen (Art. 7). Darüber hinaus wird die Kommission für Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz, die bereits besteht, als beratendes Organ bestätigt (Art. 6).

**1.2.1.5.** Die übrigen Themen, die im Vorentwurf behandelt werden, leiten sich hauptsächlich vom NHG und seinen Ausführungsverordnungen her.

***Bei den wichtigsten Aspekten handelt es sich beim Vorentwurf um ein Ausführungsgesetz der Bundesgesetzgebung.*** Der Biotopschutz nimmt einen zentralen Platz ein mit den sechs direkt umsetzbaren Bundesinventaren für Objekte von nationaler Bedeutung und den Biotopen von kantonaler oder lokaler Bedeutung, bei denen die Kantone einen grösseren Spielraum haben (Art. 8–21 sowie Art. 22 und 23; siehe weiter unten Punkt 1.2.2). Es folgen die Bestimmungen über den ökologische Ausgleich, der eine Erweiterung des Biotopschutzes darstellt (Art. 24 bis 26; siehe Punkt 1.2.3.1), und über die weiteren spezifischen Massnahmen des Artenschutzes (Art. 27 bis 32; siehe Punkt 1.2.3.2) sowie die Ausführungsbestimmungen im Bereich der Naturpärke (Art. 39 und 40; siehe weiter unten Punkt 1.2.4).

Bei den anderen Bereichen hingegen spielt das NHG eine geringere Rolle. So enthält das NHG keine Bestimmungen zum Schutz der Landschaften, Geotope und Naturlandschaften (Art. 33 bis 36; siehe weiter unten Punkt 1.2.3.3), die für die Kantone direkt bindend sind. Die beweglichen Naturdenkmäler (Art. 37 und 38; siehe weiter unten Punkt 1.2.3.4) ihrerseits sind im Zivilrecht geregelt.

**1.2.1.6.** Der Vorentwurf setzt darüber hinaus Artikel 73 Abs. 3 KV über das Bewusstsein für Naturgüter um (siehe Art. 41 und weiter unten Punkt 1.2.4.2). Ein besseres Bewusstsein für Naturgüter ist im Übrigen auch ein Ziel des Vorentwurfs (Art. 1 Abs. 2 Bst. e). Ein ganzes Kapitel ist der Subventionierung und Finanzierung (5. Kapitel, Art. 42 bis 50; siehe Punkt 1.2.5) und ein anderes der Aufsicht und den Rechtsmitteln gewidmet (6. Kapitel, Art. 51 bis 60; siehe weiter unten Punkt 1.2.6). Im letzten Teil wird die Spezialgesetzgebung leicht angepasst, indem sechs Gesetze in eher weniger bedeutenden Punkten geändert werden (Art. 62).

## **1.2.2 Biotopschutz**

**1.2.2.1.** Der 3. Abschnitt des NHG lautet «Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt» und scheint dem Artenschutz den Vorrang zu geben (Art. 18 NHG, Schutz von Tier- und Pflanzenarten). Der Artenschutz soll aber laut Artikel 18 Abs. 1 NHG «durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume» erfolgen, also mittels Biotopschutz. Damit ist der Biotopschutz in Wirklichkeit **grundlegend und vorrangig** für den Naturschutz.

**1.2.2.2.** Der Biotopschutz ist grundsätzlich eine *Aufgabe des Bundes*, die nach einer Unterscheidung zwischen Biotopen von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung **zum Teil an die Kantone abgetreten** wird (Art. 18a und 18b Abs. 1 NHG).

Die *Biotope von nationaler Bedeutung* – zu denen auch die Moorlandschaften von nationaler Bedeutung zu zählen sind, da die anwendbaren Regeln praktisch identisch mit denjenigen für die Biotope sind – werden logischerweise vom Bund bezeichnet (Art. 18a Abs. 1 und 23b Abs. 3 NHG). Dies geschieht über besondere Verordnungen, die die Schutzziele definieren und als Inventar dienen (Art. 16 und 22 Abs. 1 NHV). Die Kantone sind insgesamt für die Durchführung und Umsetzung der Inventare zuständig (Art. 18a Abs. 2 und 23c Abs. 2 NHG).

Bei den *Biotopen von regionaler und lokaler Bedeutung* sind die Kanton für den gesamten Schutz inklusive Bestimmung der Biotope zuständig (Art. 18b Abs. 1 NHG). Die Bezeichnung solcher Objekte ist nicht freiwillig. Das Bundesrecht gibt den Kantonen vielmehr einen Vollzugauftrag (BGE 116 Ib 203, E. 5e).

**1.2.2.3.** Auch wenn der *Vorentwurf* dem Biotopschutz ein ganzes Kapitel widmet, wird die heutige Situation nicht grundlegend verändert; denn die meisten Bestimmungen des 2. Kapitels **kodifizieren** lediglich mit einigen Änderungen und Ergänzungen **die aktuelle Praxis**.

**1.2.2.4.** Mit dem Vorentwurf wird ein **Verfahren für die Bestimmung der Biotope von kantonaler und lokaler Bedeutung** eingeführt (Art. 8 bis 11). Damit sollte der Kanton die Bezeichnungspflicht, der er laut Bundesgericht bisher nicht nachkommt (RDAF 1999 I 321, E. 2b), erfüllen können. In den über zwanzig Jahren seit dem Inkrafttreten der einschlägigen Bestimmungen auf Bundesebene wurden nämlich so gut wie keine Biotope auf Kantonsebene formell bestimmt. Hierzu ist anzufügen, dass die im Bundesrecht als «Biotope von regionaler Bedeutung» bezeichneten Objekte im Vorentwurf als «Biotope von kantonaler Bedeutung» geführt werden, um Klarheit im Verhältnis zur Terminologie des RPBG zu schaffen, das zwischen drei Ebenen der Raumplanung

unterscheidet: kantonal, regional, lokal. Für Biotop scheint die Zwischenstufe «regional» wenig sinnvoll zu sein, sodass im Vorentwurf nur die kantonale und lokale Ebene beibehalten wird.

**1.2.2.5.** Das Vorprojekt legt des Weiteren **die materiellen und finanziellen Verantwortlichkeiten** der verschiedenen Instanzen fest (Art. 14 f.). Bei den Kulturgütern liegt die Hauptverantwortung für deren Schutz bei den Eigentümerinnen und Eigentümern (Art. 5 KGSG). Im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes hingegen ist die Sachlage eine andere, weil die davon betroffenen Güter in der Regel nicht zum fast ausschliesslichen Gebrauch des Eigentümers oder der Eigentümerin bestimmt sind.

Der Vorentwurf überträgt deshalb die Verantwortung für den Schutz der Biotop von nationaler Bedeutung entsprechend der heutigen Praxis *dem Staat* und fügt die Verantwortung für Biotop von kantonaler Bedeutung hinzu (Art. 14 Abs. 1; vgl. auch Art. 10 Abs. 1 und 17 Abs. 1). Nach Möglichkeit delegiert der Staat die allgemeine Verantwortung für das Ausführen der Massnahmen (wie der Unterhalt eines Biotops) an die am stärksten betroffenen Drittpersonen (Eigentümer oder Bewirtschafter, Naturschutzorganisationen) und subventioniert diese Massnahmen (Art. 14 Abs. 2 und Art. 43 Abs. 1). Nötigenfalls können die Aufgaben über spezifische Aufträge anderen Drittpersonen übertragen werden (Art. 14 Abs. 3).

Die *Gemeinde* ihrerseits sind für die Bezeichnung (Art. 10 Abs. 2) und den Schutz (Art. 15 Abs. 2; vgl. auch Art. 17 Abs. 1) der Biotop von lokaler Bedeutung zuständig, wobei der Staat Beiträge an diese Massnahmen leisten kann (Art. 15 Abs. 2, 2. Satz, und Art. 43 Abs. 3 Bst. b). Hierzu ist allerdings eine wichtige Einschränkung zu machen: Der Unterhalt der Hecken, Feldgehölze und Einzelbäume obliegt der betroffenen Grundeigentümerschaft (Art. 23 Abs. 1 Bst. a). Mit dieser Lösung wird die heutige Praxis und in gewisser Weise das für den Schutz der Kulturgüter geltende System aufgegriffen.

**1.2.2.6.** Die **Instrumente** für die Verabschiedung von Schutzmassnahmen sind in den Artikeln 16 ff. definiert. Es handelt sich hierbei hauptsächlich um die in der Raumplanungsgesetzgebung vorgesehenen Instrumente (siehe Art. 17 RPG). Eine weitere Möglichkeit sind Vereinbarungen mit den betroffenen Grundeigentümern und Bewirtschaftern, wie sie in Artikel 18c Abs. 1 NHG ausdrücklich vorgesehen sind.

Die Unterschutzstellung und Festlegung der anderen notwendigen Massnahmen erfolgen wie bis anhin im Wesentlichen über Nutzungspläne (Art. 16 Abs. 2, 1. Satz). Allerdings gibt es einen Unterschied zur heutigen Praxis: Bei Objekten von nationaler und kantonaler Bedeutung kommen *kantonale Nutzungspläne* (KNP) anstelle der kommunalen Nutzungspläne zur Anwendung (Art. 17 und 61 Abs. 2). Einschränkend ist zu sagen, dass es sich mehr um einen theoretischen als praktischen Unterschied handelt, da die Gemeinden sich heute bei Objekten von übergeordneter Bedeutung darauf beschränken, die Angaben des Staats in ihre lokalen Nutzungspläne zu übertragen. Es wird mit anderen Worten keine wirklich neue Situation geschaffen, sondern lediglich sichergestellt, dass Verantwortungsebene und Instrument übereinstimmen.

Der Biotopschutz erfolgt in der Regel über Nutzungspläne und/oder über Vereinbarungen, doch ist in gewissen Fällen eine Verfügung erforderlich, zum Beispiel, wenn keine Einigung mit dem Grundeigentümer oder der Grundeigentümerin zustande kommt oder wenn die Notwendigkeit einer Unterschutzstellung im Rahmen einer Baubewilligung hervorgehoben werden soll. Auch in einem solchen Fall wird diese Verfügung (Art. 19) über ein Instrument der Raumplanungsgesetzgebung getroffen (unabhängige Massnahme nach Art. 75 RPBG).

Es ist auch denkbar, dass die Notwendigkeit von Schutzmassnahmen im Rahmen eines Bauprojekts im Zusammenhang mit einer Bodenverbesserung sichtbar wird (so geschehen beim Schlangenbiotop von Ombriau). In einem solchen Fall nimmt die Behörde, die für die Bewilligung



oder Genehmigung zuständig ist (Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, siehe Art. 18b BVG), eine Abwägung der bestehenden Interessen vor und verweigert dem Projekt gegebenenfalls die Genehmigung. Für die Schutzmassnahmen bleiben die ordentlichen Instanzen zuständig (VGer in RDAF 2003 I 688, E. 4b).

**1.2.2.7.** In seiner Bilanz der Legislaturperiode 2002–2006 stellt der Staatsrat fest, dass **der Kanton einen grossen Teil seines Rückstands in der Ausarbeitung der Biotop-Inventare des Bundes wettmachen konnte**. Heute stehen drei Viertel der Moorlandschaften, Hoch- und Flachmoore sowie Auengebiete von nationaler Bedeutung unter Schutz. Ausserdem bestehen für diese Biotope Unterhalts- und Pflegepläne. Dies will aber nicht heissen, dass nun in diesem Bereich weniger getan werden muss. Wir wollen an dieser Stelle gar nicht erst auf die Frage der Biotope von kantonaler und lokaler Bedeutung eingehen, auf die im Kanton Freiburg bis heute noch keine richtige Antwort gefunden wurde, sondern lediglich auf die Ergebnisse der ersten Erfolgskontrolle verweisen, die der Bund Ende 2007 veröffentlicht hat: Zwanzig Jahre nach Annahme der Rothenthurm-Initiative muss festgestellt werden, dass die Fläche der Hoch- und Flachmoore von nationaler Bedeutung dank der getroffenen Massnahmen zwar kaum mehr abgenommen hat. Doch die Qualität der geschützten Moore hat sich im untersuchten Zeitraum wesentlich verschlechtert.

### 1.2.3 Weitere Schutzmassnahmen

**1.2.3.1.** Laut Artikel 18b Abs. 2 NHG sorgen die Kantone in intensiv genutzten Gebieten inner- und ausserhalb von Siedlungen für einen **ökologischen Ausgleich**. Auch hier handelt es sich um ein Muss- und nicht um eine Kann-Vorschrift.

Diese Form des ökologischen Ausgleichs hat vor allem eine *ergänzende Funktion*. Zum einen ist es eine Ergänzung zu den Bestimmungen über den Biotopschutz, indem er isolierte Biotope miteinander zu verbinden sucht, nötigenfalls auch durch die Neuschaffung von Biotopen (Art. 15 NHV). Zum anderen wird dadurch die Landwirtschaftsgesetzgebung ergänzt, indem Beiträge an Leistungen der Landwirte, die über die Leistungen im Rahmen der Direktzahlungen und Öko-Qualitätsbeiträge (Art. 76 ff. LwG sowie DZV und ÖQV; auf kantonaler Ebene: Art. 7 LandwG und Art. 13 ff. LandwR) hinausgehen, ermöglicht werden.

Der Vorentwurf sieht infolgedessen hauptsächlich eine *Unterstützung durch den Staat von Massnahmen auf Landwirtschaftsflächen* vor (Art. 25 und 43 Abs. 2). Davon betroffen sind hauptsächlich über die Landwirtschaftsgesetzgebung hinausgehende Massnahmen auf diesen Flächen (Art. 25 Abs. 1 Bst. a). Des Weiteren ist vorgesehen, dass der Staat die Ausarbeitung und Begleitung von Vernetzungsprojekten unterstützen kann (Art. 25 Abs. 1 Bst. b). Hierzu ist zu sagen, dass zwar die Projekte als solche aufgrund der ÖQV Beiträge erhalten können, nicht aber die Vorbereitung und Begleitung, obwohl die Bedeutung dieser Phasen allgemein anerkannt ist.

Der *ökologische Ausgleich ausserhalb der Landwirtschaftsflächen ist Sache der Gemeinden*, da die lokalen Gegebenheiten entscheidend sind. Der Staat kann diese Massnahmen aber unterstützen (Art. 26 Abs. 1 und 43 Abs. 3 Bst. c).

**1.2.3.2.** Der **Artenschutz** obliegt nach Artikel 78 Abs. 4 BV dem Bund. Ausserdem gehört dieser Schutz der Tier- und Pflanzenwelt zu den Hauptzielen des NHG (Art. 1 Bst. d NHG). Der Artenschutz erfolgt indes in erster Linie über den Schutz der Lebensräume (Art. 18 Abs. 1 NHG und Art. 13 NHV; siehe auch weiter oben Punkt 1.2.2.1), sodass die spezifisch dem Artenschutz gewidmeten Bestimmungen ein bisschen in den Hintergrund geraten.

Diese Bestimmungen fallen im Wesentlichen unter die *Eingriffsverwaltung* (System von Verboten und Bewilligungen), die im Bundesrecht ziemlich ausführlich geregelt ist. Dieser Bereich untersteht im Übrigen keineswegs nur dem NHG. Der Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel sowie der

Schutz der Fische sind hauptsächlich in der Gesetzgebung der Jagd und Fischerei geregelt. Auch das Zivilgesetzbuch spielt hier hinein (Art. 699 ZGB über die Beeren und Pilze). Die Kantone sind für die Ausführung des Bundesrechts zuständig und können Ergänzungen vorsehen.

Diese Umsetzung und – für die Fragen, die im NHG (Art. 19, 20, 22 und 23 NHG) und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen (Art. 20 und Anhänge 2 bis 4 NHV) sowie in Artikel 699 ZGB geregelt werden – Ergänzung geschehen über die Artikel 27 bis 32 des Vorentwurfs.

- Der Vorentwurf legt fest, in welchem Ausmass Staat und Gemeinden *Verbote, die über die Schutzbestimmungen des Bundesrecht hinausgehen* (Art. 28 Abs. 1 und 3) beziehungsweise *Ausnahmen von Verboten* (Art. 29 Abs. 1) aussprechen dürfen. Damit wird Artikel 73 Abs. 1 KV Rechnung getragen, in welchem die Gemeinden ausdrücklich erwähnt werden.
- Er gibt dem Staatsrat explizit das Recht, das *Sammeln oder Fangen von nicht geschützten Arten einzuschränken* (Art. 28 Abs. 2). Der Staatsrat kann im Rahmen einer globalen Sichtweite des Naturschutzes von dieser Kompetenz Gebrauch machen. Ein Beispiel hierfür wäre das Pilzesammeln.
- Er erlaubt es, Ausnahmen davon abhängig zu machen, dass *Massnahmen zur Wiederherstellung oder für einen angemessenen Ersatz* getroffen werden (Art. 29 Abs. 3). Mit dieser Bestimmung wird das Bundesrecht ergänzt, das eine solche Möglichkeit nur für Ausnahmen von Massnahmen zum Schutz von Lebensräumen vorsieht (siehe Art. 18 Abs. 1<sup>ter</sup> NHG).
- Er sieht Beiträge des Staats an Massnahmen zum Schutz und gegebenenfalls zur Wiederansiedlung vor (Art. 30 Abs. 1, 31 Abs. 1 und 45 Abs. 1 Bst. a).
- Er beauftragt den Staatsrat mit der *Bekämpfung von invasiven Neophyten*. Dabei werden nicht nur die Probleme für die Biodiversität, sondern, in einem Querschnittansatz, auch die Fragen der Landwirtschaft und die öffentliche Gesundheit berücksichtigt (Art. 32 Abs. 2).

**1.2.3.3.** Für den Schutz der **Landschaften, Geotope und Naturlandschaften** sind die Kantone zuständig (Art. 78 Abs. 1 BV). Der Bund hat lediglich die ergänzende Aufgabe, die Güter zu schonen und zu erhalten sowie entsprechende Bestrebung zu unterstützen (Art. 78 Abs 2 und 3 BV). Wohl bezeichnet der Bund die Stätten von nationaler Bedeutung im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), wobei 6 der darin aufgeführten 162 Stätten den Kanton Freiburg betreffen (Südufer Neuenburgersee, Mont Vully, Sensegraben, Vanil Noir, Breccaschlund und Dent de Corjon), doch ist dieses Inventar für die Kantone, die in diesem Bereich grundsätzlich frei sind, nicht direkt bindend. Der Bund beauftragt die Kantone nur, diese Frage über Raumplanungsinstrumente zu regeln (Art. 6 Abs. 2 Bst. b und 17 RPG).

Im *kantonalen Richtplan* wird das Thema Landschaft nicht weiter ausgeführt, weil es schwierig ist, objektive Kriterien für die Landschaftspflege zu definieren. Diese erfolgt deshalb über das Management der einzelnen Landschaftselemente (Landwirtschaft, Wald, Biotope usw.) und auf kommunaler bzw. interkommunaler Ebene. Geotope und andere isolierte Objekte (Gesteinsaufschlüsse, Drumlins, Karren usw.) sind darüber hinaus weniger gefährdet als Biotope, sodass weniger weitreichende Schutzmassnahmen nötig sind.

Der *Vorentwurf* übernimmt die im Richtplan definierte Landschaftspolitik: Er anerkennt zwar den Wert der Landschaften (Art. 1 Abs. 2 Bst. c und 33 Abs. 1), *verzichtet jedoch auf ein spezifisches System* zur Bezeichnung und Unterschutzstellung.

- *Priorität haben die Instrumente der Raumplanung* (Art. 33 Abs. 2), während die Regeln für den Biotopschutz allenfalls als Notlösung herangezogen werden können (Art. 33 Abs. 3).
- Der Vorentwurf bestätigt, dass die *Gemeinden die Hauptverantwortung in diesem Bereich tragen*, und legt ein besonderes Gewicht auf die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden (Art. 34).

- Die Rolle des *Staats* hat *subsidiären* und unterstützenden Charakter (Art. 35); er kann allerdings Naturschutzgebiete schaffen, wenn dies aus gesamtheitlicher Sicht nötig ist (Art. 36).

**1.2.3.4.** Beim Schutz der *beweglichen Naturdenkmäler* (Fossilien, Gesteine oder Mineralien), die auf dem Kantonsgebiet entdeckt werden, stellen sich ganz andere Fragen als bei den anderen Bereichen, die unter das NHG fallen, da die beweglichen Naturdenkmäler ohne grosse Schwierigkeiten in Besitz genommen und veräussert werden können. Auf Bundesebene ist in erster Linie Artikel 724 ZGB massgebend, der namentlich festlegt, dass Naturkörper oder Altertümer von wissenschaftlichem Wert Eigentum des Kantons sind, in dessen Gebiet sie gefunden worden sind. Derzeit wird Artikel 724 ZGB auf Kantonsebene über Artikel 313 EGZGB umgesetzt.

An und für sich ist der Schutzbedarf für diese Art von Objekten im Kanton Freiburg relativ gering. Artikel 313 EGZGB reichte bis anhin aus, obwohl er nicht ganz konform zum neuen Wortlaut von Artikel 724 ZGB ist und nicht alle Probleme zu lösen vermag. Der Vorentwurf schien jedoch *eine günstige Gelegenheit zu sein, um sich dieser Frage erneut anzunehmen* (Art. 37 und 38) und dabei der Nähe zwischen diesem Bereich und dem Kulturgüterschutz Rechnung zu tragen. Der Staatsrat wird im Übrigen im Rahmen des Ausführungsreglements entscheiden müssen, ob die RUBD als die vom Naturschutz betroffene Direktion für den Schutz von beweglichen Naturdenkmälern oder die EKSD (Stichwort Naturhistorisches Museum) für zuständig erklärt werden soll.

## 1.2.4 Pärke und Bewusstsein für Naturgüter

**1.2.4.1.** Die neuste Bundesgesetzgebung über Pärke trat am 1. Dezember 2007 in Kraft. Mit der Gewährung eines spezifischen Labels (des sogenannten Parklabels) und dank Bundessubventionen sollen die Bevölkerung und Unternehmen der dafür geeigneten Regionen angehalten werden, Pärke zu schaffen und zu bewirtschaften und so den Schutz der natürlichen Lebensräume und bemerkenswerten Landschaften optimal mit der regionalen Entwicklung in Einklang zu bringen. Diese *Parkpolitik* betrifft somit die unterschiedlichsten Bereiche wie Natur- und Landschaftsschutz, Land- und Forstwirtschaft, Raumplanung, Wirtschaftsförderung, Tourismus und Regionalpolitik (siehe Art. 39 Abs. 1 Bst. c) und ist Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklung.

Der Kanton Freiburg ist gegenwärtig von *zwei interkantonalen Projekten* für regionale Naturpärke betroffen: das Projekt Gruyère Pays-d'Enhaut und das Projekt Gantrisch, an das sich zwei Gemeinden des Sensebezirks beteiligen. Des Weiteren verlangt die Motion Galley/Thürler, die im April 2008 vom Grossen Rat erheblich erklärt wurde (TGR 2006 S. 2749, 2008 S. 442 und 519), dass der Kanton sich ein Gesetz zur Ausführung der Bundesgesetzgebung im Bereich der Pärke geben soll.

Mit den Artikeln 23e bis 23m NHG und den rund dreissig Artikeln der Pärkeverordnung sind die meisten Fragen rund um die Pärke bereits auf Bundesebene geregelt. Deshalb begnügt sich der Vorentwurf damit, nur knapp auf die Naturpärke einzugehen (Art. 39, 40 und 44); dabei wird namentlich Folgendes festgelegt:

- *Die Rolle des Staats* beschränkt sich im Wesentlichen darauf, regionale Initiativen zu fördern und zu unterstützen (Art. 39 Abs. 1 Bst. a–c und Abs. 3) sowie als Bindeglied zwischen Regionen und Bund zu wirken (Art. 39 Abs. 2).
- Der Staat kann *kantonseigene Beiträge* in Ergänzung zu den in den Programmvereinbarungen vorgesehenen Bundessubventionen gewähren (Art. 39 Abs. 1 Bst. d und 44). Dem ist anzufügen, dass der Bund ausdrücklich nur dann Finanzhilfen gewährt, wenn sich der Kanton beteiligt (Art. 2 Abs. 2 PÄV).

- Artikel 40 legt die Regeln über die *Mitwirkung der betroffenen Gemeinden und der Bevölkerung* bei Parkprojekten fest. Diese Mitwirkung ist laut Bundesrecht ein wesentlicher Bestandteil der Projekte (siehe Art. 23i Abs. 2 NGH).

**1.2.4.2.** Staat und Gemeinden «fördern das *Bewusstsein für Natur- und Kulturgüter*, insbesondere durch Bildung, Forschung und Information.» So will es Artikel 73 Abs. 3 KV. Diesem Verfassungsauftrag liegt der Gedanke zugrunde, dass ein besseres Bewusstsein der Natur zu einem besseren Schutz der Natur und zu einer breiteren Unterstützung in der Bevölkerung von Entscheiden zugunsten der Natur führt. Diese Bestimmung steht ausserdem in Einklang mit einem der Ziele des in Bern abgeschlossenen Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (SR 0.455), das unter Artikel 3 Abs. 3 folgendes vorsieht: «Jede Vertragspartei fördert die Erziehung und die Verbreitung allgemeiner Informationen in Bezug auf die Notwendigkeit, wildlebende Pflanzen- und Tierarten sowie ihre Lebensräume zu erhalten.» Zudem zieht die Schweiz schon seit einiger Zeit in Betracht, das Übereinkommen der Vereinten Nationen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Übereinkommen von Aarhus) zu ratifizieren, in der nicht nur das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu Informationen in Umweltangelegenheiten, sondern auch die Pflicht der Behörden, die Öffentlichkeit in diesem Bereich zu informieren, festgeschrieben ist. Auf eidgenössischer Ebene gibt Artikel 25a NHG heute schon den Kantonen den Auftrag «für die Information und Beratung der Behörden und der Öffentlichkeit über die Bedeutung und den Zustand von Natur und Landschaft» zu sorgen. Dieser Artikel wurde 1995 eingeführt mit dem Ziel, den Informations- und Beratungsauftrag der öffentlichen Hand im Bereich der Umwelt zu verstärken und so mit den internationalen Anforderungen in Einklang zu bringen. Artikel 14a NHG sieht vor, dass der Bund entsprechende Beiträge ausrichten kann.

Im Bereich des Heimatschutzes wurden die bestehenden Bestimmungen des KGSG als Ausführungsbestimmungen zu Artikel 73 Abs. 3 KV als ausreichend eingestuft. In Bezug auf das Bewusstsein für Naturgüter wurde auf den vorliegenden Vorentwurf verwiesen (Projekt 55 für die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung).

In der Praxis wird der Verfassungsauftrag mit den Tätigkeiten des BNLS, des Naturhistorischen Museums, des Botanischen Gartens und des LIG beziehungsweise im Rahmen des naturwissenschaftlichen Unterrichts (Zentrum Naturécole Les Gurles, das im September 2007 eröffnet wurde; verschiedene Lehrpfade; Internetauftritt des BNLS; Ergänzung des Freiburger Geoportals mit dem Thema «Natur und Landschaft», Aktion «Freiburger Schulen pflanzen Hecken» usw.) heute schon weitgehend umgesetzt.

Der Vorentwurf formalisiert diese Praxis (Art. 41 Abs. 1 und 2) und sieht darüber hinaus die Möglichkeit von Subventionen in diesem Bereich vor (Art. 41 Abs. 3 und 45 Abs. 1 Bst. c). Die Aufwertung der Landschaften, Geotope und Naturlandschaften (Art. 34 Abs. 1 Bst. c und 35 Abs. 1) geht ebenfalls in diese Richtung – genauso wie die Parkpolitik (Art. 39 und 40), die die Förderung von Massnahmen zugunsten der Umweltbildung beinhaltet.

## **1.2.5 Subventionierung und Finanzierung**

**1.2.5.1.** Der Naturschutz ist auch *mit der NFA* eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Für die Verbundaufgaben hat die NFA mit der Programmvereinbarung ein neues Instrument der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen eingeführt, dessen Eigenheiten und Auswirkungen in der Botschaft Nr. 18 vom 7. Mai 2007 zum Entwurf des Gesetzes zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (TGR 2007 S. 836 ff., Kapitel 5) bereits ausführlich

erläutert wurden. Es sei hier lediglich daran erinnert, dass der Bund im Rahmen einer Programmvereinbarung nicht mehr Einzelobjekte aufgrund der verursachten Kosten subventioniert, sondern auf der Grundlage von Mehrjahresprogrammen Global- und Pauschalsubventionen entrichtet.

Mit dem Gesetz zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an die NFA (ASF 2007\_066), das im Juni 2007 verabschiedet wurde, wurden das SVOG und FHG zur Klärung allgemeiner Fragen in Bezug auf die Programmvereinbarungen (Zuständigkeit für den Abschluss solcher Programmvereinbarungen und Mitwirkung der Gemeinden) geändert. Heute sind diese Fragen in Artikel 6a SVOG und Artikel 44 FHG geregelt. Für den Naturschutz sind in diesem Bereich keine weiteren Ergänzungen erforderlich. Entsprechend findet sich im Vorentwurf lediglich ein Verweis (Art. 48).

Beim Natur- und Landschaftsschutz sind die mit der NFA eingeführten Änderungen weniger einschneidend als in anderen Bereichen, da das System der Globalsubventionen des Bundes bereits vor mehreren Jahren eingeführt wurde. Anders sieht es aus bei der Höhe der Beträge: Aufgrund des Wegfalls der Finanzkraftzuschläge, die auf der Finanzkraft der Kantone ruhen, verringern sich für den Kanton Freiburg zwangsläufig die Bundesbeiträge an die Verbundaufgaben.

**1.2.5.2.** Bei den Beträgen, die der Kanton an Dritte weitergibt, nachdem er sie auf der Grundlage von Programmvereinbarungen vom Bund erhalten hat, handelt es sich nicht mehr um Bundes- sondern um Kantonssubventionen, die vom Kantonsrecht geregelt werden. Damit muss der Staat nicht nur eine gesetzliche Grundlage für die kantonseigenen Beiträge an den Natur- und Landschaftsschutz schaffen, sondern auch für die Verwendung der vom Bund erhaltenen Mittel. Mit dem Kapitel 5 des Vorentwurfs sollen nun die *Vorgaben von Artikel 13 SubG* erfüllt werden. Dabei wird im Wesentlichen die aktuelle Praxis kodifiziert. Mit dem Vorentwurf werden keine wirklich neuen Subventionen eingeführt.

**1.2.5.3.** Der Vorentwurf sieht die Finanzierung über *Verpflichtungskredite* für dieselbe Dauer wie die Programmvereinbarung mit dem Bund vor. Daneben verbindet der Vorentwurf diese Kredite mit den Mehrjahresprogrammen (Art. 49). Mit dieser Lösung wird das Bewusstsein gefördert, dass es sich bei den Investitionen im Naturschutz um langfristige Investitionen handelt (siehe auch Punkt 2.1.e).

Weiter muss sichergestellt werden, dass die Beträge, die im Falle von Beeinträchtigungen eingenommen werden (Ersatzleistungen im Rahmen einer Ausnahmegewilligung, Art. 21 Abs. 2; und Ersatzleistungen infolge von illegalen Eingriffen, Art. 53 Abs. 2) tatsächlich für die Kompensation dieser Beeinträchtigungen eingesetzt werden. In einer ersten Phase wurde in Erwägung gezogen, hierfür einen Naturfonds zu schaffen. Eine detailliertere Analyse zeigte aber, dass ein solcher Fonds angesichts der erhobenen Beträge unverhältnismässig, mit grossem administrativem Aufwand verbunden und eingedenk der verfolgten Ziele nicht wirklich zu rechtfertigen wäre. Um diese Ziele zu erreichen genügt es nämlich, die zweckgebundene Verwendung der Ersatzzahlungen im Gesetz vorzuschreiben (Art. 50).

## **1.2.6 Kontrolle der Ausführung und Rechtsschutz**

**1.2.6.1.** Das 6. Kapitel über die Kontrolle der Ausführung und den Rechtsschutz deckt fünf unterschiedliche Bereiche ab: die Natur- und Landschaftsschutzaufsicht, die Wiederherstellung nach einem illegalen Eingriff, die Rechtsmittel, die Strafbestimmungen sowie (wenn auch nur in Form einer Wiederholung) die Enteignung.

**1.2.6.2.** Die *Aufsicht* des Natur- und Landschaftsschutzes deckt mehrere Aspekte ab. Die Aufsicht umfasst zum einen die Sicherstellung, dass die aktiven Schutzmassnahmen eingehalten werden; diese Kontrolle fällt eher in den Bereich der Erfolgskontrolle und ist im Prinzip im Pflegeplan geregelt. Sie umfasst zum anderen die «Natur- und Landschaftsschutzpolizei» und betrifft die Einhaltung der passiven Massnahmen (Verbote) sowie eine allgemeine Beobachtung der Lage im Bereich des Naturschutzes.

Der Vorentwurf überträgt die Verantwortung für die Aufsicht grösstenteils dem Staat. Die Kantonsregierung hat in diesem Zusammenhang die Aufgabe, die Aufsicht wirksam zu organisieren (Art. 51 Abs. 1), was namentlich eine Koordination zwischen den verschiedenen direkt oder indirekt betroffenen Dienststellen bedingt (BNLS, Amt für Wald, Wild und Fischerei, Amt für Landwirtschaft, Amt für Umwelt, Kantonspolizei usw.). Im 2. Absatz von Artikel 51 wird eine Ergänzung angebracht, die die heutige Situation verstärken soll: Die Natur- und Landschaftsschutzpolizei erfolgt in erster Linie durch die Wildhüter-Fischereiaufseher. Dies ist zum grossen Teil heute schon der Fall; denn nachdem die problematische Beziehung zwischen Jägern und Wildhütern-Fischereiaufsehern 2001 im Grossen Rat behandelt wurde, hat der Staatsrat die Verordnung über die Aufsicht über die Tier- und Pflanzenwelt und über die Jagd und die Fischerei (AufsV) erlassen, in der die Umsetzung des Naturschutzes im Allgemeinen zum Tätigkeitsgebiet der Wildhüter-Fischereiaufseher gezählt wird (siehe Art. 4 Abs. 3, 5 Abs. 2, 27 Bst. a und 30 AufsV). Das mit dieser Verordnung eingerichtete System wurde zwar vor kurzem in einer Volksmotion in Frage gestellt, doch sprachen sich sowohl der Staatsrat als auch der Grosse Rat für die Beibehaltung des heutigen Systems aus (Volksmotion Riedo und Mitunterzeichner, TGR 2008 S. 349, 517 und 522).

Der Vorentwurf beauftragt die Gemeinden, die staatliche Aufsicht auf ihrem Gebiet zu ergänzen (Art. 52 Bst. a) und gibt ihnen die Hauptverantwortung für die Beaufsichtigung der Güter von lokaler Bedeutung (Art. 52 Bst. b). Die Tatsache, dass den Gemeinden lokale Aufgaben übertragen werden, ist kohärent mit der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden, die sich durch das gesamte Gesetz durchzieht.

**1.2.6.3.** Artikel 53 behandelt die *Wiederherstellung* nach einer *illegalen Beeinträchtigung* eines geschützten Objekts und vervollständigt so die in Artikel 24e NHG vorgesehene Wiederherstellung sowie die Wiederherstellung nach einer Einwirkung infolge widerrechtlicher Bauten oder Anlagen (Art. 167 Abs. 3 und 4 RPBG). Mit einer spezifischen Bestimmung für den Naturschutz wird die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands beziehungsweise eines Ersatzes durch Sachleistung oder in Geld gefördert.

**1.2.6.4.** In Bezug auf die *Rechtsmittel* entfernt sich der Vorentwurf nicht von den ordentlichen Regeln (siehe RPBG für die Pläne der Raumplanung sowie Art. 54 VRG für die anderen Fälle).

Bleibt die Frage der naturschutzspezifischen Einsprache- und Beschwerdeberechtigung, die zu einem grossen Teil bereits im Bundesrecht (wurde vor kurzem revidiert, Art. 12 bis 12g NHG, seit dem 1. Juli 2007 in Kraft) sowie auf Kantonsebene geregelt ist (Art. 9 Abs. 1, 84 Abs. 2 bis 4, 140 Abs. 3 und 141 Abs. 4 RPBG; Art. 198 und 206 BVG). Da die bestehenden Regeln vollauf genügen (namentlich mit der Ausdehnung der Einsprachebefugnis auf rein kantonale Vereinigungen durch Art. 84 Abs. 4 RPBG), begnügt sich der Vorentwurf im Wesentlichen mit einem Verweis (Art. 55 Abs. 1) und einer Harmonisierung der Situationen, in denen das Beschwerderecht ausgeübt werden kann (Art. 55 Abs. 2 sowie 56).

**1.2.6.5.** Der 4. Abschnitt NHG ist den *Strafbestimmungen* gewidmet und listet die Vergehen (Art. 24 NHG) und Übertretungen (Art. 24a NHG) auf. Diese Bestimmungen sind derart formuliert – insbesondere die Übertretungen nach Artikel 24a Bst. b NHG –, dass sämtliche möglichen

Verletzungen der Biotop- und Artenschutz-Bestimmungen abgedeckt sind. Somit bleibt praktisch kein Raum für kantonale Strafbestimmungen. Der Vorentwurf nimmt deshalb lediglich die Situation zur Kenntnis (Art. 58 Abs. 1 und 3) und ruft die in Artikel 24a Bst. b NHG gestellte Anforderung in Erinnerung: Damit diese Bestimmung angewandt werden kann, müssen die Vollzugsbehörden den Verstoß *als strafbar erklärt* haben (siehe Art. 58 Abs. 2).

Zum *Verfahren* ist zu sagen, dass Strafen auf Widerhandlungen im Bereich des Naturschutzes von der ordentlichen Strafrichterin oder dem ordentlichen Strafrichter ausgesprochen werden. Folglich verlieren die Oberamtspersonen die wenigen Zuständigkeiten, die sie in diesem Bereich bisher hatten. Ausserdem verzichtet der Vorentwurf darauf, Ordnungsbussen einzuführen, da dies dem Bundesrecht widerspräche.

### 1.3 Die Folgen des Vorentwurfs

#### 1.3.1. Allgemeine Folgen

Der Vorentwurf schliesst eine Lücke in der kantonalen Gesetzgebung und erlaubt es, einzelne Erfordernisse zu erfüllen (namentlich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Subventionen und für die Pärke). Er wird die heutige Praxis im Bereich Natur- und Landschaftsschutz jedoch nicht auf den Kopf stellen; diese stützen sich hauptsächlich auf das Bundesrecht und seit diesem Jahr auf die Programmvereinbarungen mit dem Bund ab. Hingegen gibt er den Tätigkeiten in diesem Bereich eine breitere Grundlage und eine höhere Legitimität.

#### 1.3.2. Finanzielle und personelle Folgen

**1.3.2.1.** Im Vergleich zur Situation, die noch bis vor Kurzem galt, gibt es zwei neue externe Faktoren mit finanziellen und personellen Folgen im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes: die NFA und die Naturpärke.

**1.3.2.2.** Im Anschluss an die *Einführung der NFA* hat der Kanton mit dem BAFU einerseits eine Programmvereinbarung «Natur und Landschaft» für die Jahre 2008–2011 unterzeichnet, in der Bundesbeiträge von 2 061 695 Franken vorgesehen sind, und andererseits einen Vertrag für Massnahmen nach Artikel 14a NHG (Forschungsvorhaben, Aus- und Weiterbildung, Öffentlichkeitsarbeit), in welchem dem Kanton ein Bundesbeitrag von 114 840 Franken zugesichert wird. Dies ergibt einen Gesamtbetrag von 2 176 535 Franken auf vier Jahre (544 133 Franken pro Jahr). Im Vergleich zu den 2 943 488 Franken, die der Kanton in den vorangegangenen vier Jahren vom Bund in Form von Globalsubventionen erhielt (2004: Fr. 872 367; 2005: Fr. 606 139; 2006: Fr. 697 051; 2007: Fr. 767 931) erhält der Kanton rund 200 000 Franken weniger pro Jahr. Dies ist zum grossen Teil auf den NFA-bedingten Wegfall der Finanzkraftzuschläge zurückzuführen. Da die Aufgaben in diesem Bereich aber kaum Änderungen erfahren, sollten die im Voranschlag des Kantons vorgesehenen Beträge trotz der geringeren Bundesmittel nicht gekürzt werden. So stieg der Nettoaufwand des Kantons für den Naturschutz, der früher 500 000 Franken im Jahr betrug, um etwa 40 % an.

**1.3.2.3.** Die *Unterstützung für die Naturpärke* ihrerseits ist seit dem Inkrafttreten vom 1. Dezember 2007 des revidierten NHG eine neue Aufgabe des Kantons.

Die Errichtung der beiden interkantonalen Naturparkprojekte mit Freiburger Beteiligung (Gruyère Pays-d'Enhaut und Gantrisch) wurde vom BAFU freigegeben. Somit sind sie beitragsberechtigt. Der Bund leistet jedoch nur dann Finanzhilfen, wenn der Kanton sich angemessen an der Finanzierung beteiligt. Unter Berücksichtigung der Zusagen der beiden anderen beteiligten Kantone (Waadt und Bern) dürfte der Betrag, der den Kanton Freiburg an diese beiden Naturpärke leisten wird, zwischen 200 000 und 250 000 Franken pro Jahr betragen.

Dem ist anzufügen, dass das BNLS die neuen Aufgaben im Zusammenhang mit der Begleitung der Pärke mit den heute zur Verfügung stehenden Mitteln nicht wahrnehmen können. Ausserdem betreffen diese Aufgaben nur zum Teil den Naturschutz im eigentlichen Sinne. Weitere Aspekte wie die Regionalpolitik, die Förderung der regionalen Produkte, der Tourismus usw. spielen nämlich für die Naturpärke eine äusserst wichtige Rolle, sodass in Zukunft eine eigene Budgetrubrik geschaffen werden dürfte (im Entwurf des Voranschlags 2010 wird die Subventionierung der Naturpärke noch unter der Rubrik «Kantonsbeiträge für den Naturschutz» geführt). Auf jeden Fall aber wird für die Bewältigung dieser neuen Aufgaben eine Stelle zu 50 % für eine wissenschaftliche Mitarbeiterin oder einen wissenschaftlichen Mitarbeiter geschaffen werden müssen.

**1.3.2.4.** Insgesamt werden die *rein kantonalen Ausgaben* wohl um 500 000 Franken pro Jahr zunehmen (Fr. 200 000 Kantonsbeiträge zum Ausgleich der weggefallenen Finanzkraftzuschläge, Fr. 250 000 Kantonsbeiträge an die Naturpärke sowie Fr. 50 000 für die zusätzliche Teilzeitstelle zur Begleitung der Naturpärke). Die Erhöhung der Kantonsbeiträge zur Kompensation des NFA-bedingten Wegfalls der Finanzkraftzuschläge ist eine direkte Folge eben dieser NFA und somit nicht das Resultat des Vorentwurfs.

### **1.3.3. Folgen des Entwurfs für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden**

Artikel 73 KV beauftragt nicht nur den Staat, sondern explizit auch die Gemeinden mit dem Natur- und Landschaftsschutz. Der Vorentwurf sieht eine *Aufgabenteilung vor, die im Grossen und Ganzen der heutigen Situation entspricht* und zweckmässig ist, betrachtet man insbesondere die Kapazitäten für die Aufgabenerfüllung, das Verhältnis zwischen den erforderlichen Investitionen für den Erwerb der für die Erfüllung der Aufgaben notwendigen Kenntnisse einerseits und dem Umfang der Aufgaben andererseits sowie die Nähe zu den geschützten Objekten.

Bei den Biotopen von nationaler und kantonaler Bedeutung sowie beim Artenschutz geht es in erster Linie um die Umsetzung der Bundesentscheide in einem Bereich, der spezifische Kenntnisse und Mittel in der Höhe von etwa einer Million Franken erfordert. Die Kriterien «Kapazitäten für die Aufgabenerfüllung» und das Verhältnis «Investitionen/Umfang der Aufgabe» sprechen klar für eine *kantonale Zuständigkeit*. Dasselbe gilt für die Aufsicht des Naturschutzes – namentlich wegen der möglichen Synergien mit verwandten oder ähnlichen Aufgaben, die bereits vom Staat wahrgenommen werden (Art. 51).

In den weniger spezialisierten Bereichen spielen die Kriterien der Nähe und der Subsidiarität hingegen eine grössere Rolle. Entsprechend werden *den Gemeinden folgende Aufgaben übertragen*: Erfassung der Biotope in einem Vorinventar (Art. 9), Bezeichnung und Schutz der Biotope von lokaler Bedeutung (Art. 10 Abs. 2 bzw. Art. 15 und 23 Abs. 1), ökologischer Ausgleich ausserhalb der Landwirtschaftszonen (Art. 26), Schutz von Landschaften, Geotopen und Naturlandschaften (Art. 33 Abs. 2 und 34), Möglichkeit, den Artenschutz zu ergänzen (Art. 28 Abs. 3, 29 Abs. 1, 2. Satz, sowie 30 Abs. 2) und Ergänzung der staatlichen Aufsicht (Art. 52). Im Übrigen bleibt die Rolle der Gemeinden bei Naturpärken vorbehalten (Art. 40).

### **1.3.4. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht**

Die Übereinstimmung des Vorentwurfs mit dem übergeordneten Recht bereitet keine besonderen Probleme:

- Der Vorentwurf behandelt nicht nur in direkter Weise eines der Rechtsetzungsvorhaben für die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung (Projekt Nr. 55, Bewusstsein für Naturgüter), sondern bildet auch über alles gesehen eine *Ausführungsgesetzgebung von Artikel 73 KV* für den gesamten Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes.



- Des Weiteren ist er in grossen Teilen eine **Ausführungsgesetzgebung des einschlägigen Bundesrechts** (Art. 78 BV, NHG, NHV und die Verordnungen über die Bundesinventare; siehe auch weiter oben Punkt 1.2.1.5). Zudem muss er dem BAFU mitgeteilt werden, handelt es sich doch um einen Erlass über den Natur- und Heimatschutz (Art. 27 Abs. 1 NHV).
- Auf **europäischer Ebene** gibt es zahlreiche Rechtsquellen, doch kann festgehalten werden, dass es insgesamt einen Parallelismus gibt zwischen dem europäischen und dem schweizerischen Umweltrecht. So hat der Europarat 1979 das Übereinkommen von Bern über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume angenommen (Sammlung der Europäischen Verträge – SEV – Nr. 104), das sowohl von Mitgliedstaaten der Europäischen Union als auch von der Schweiz ratifiziert wurde und dessen unter Artikel 3 aufgeführten Ziele ziemlich genau mit den in Artikel 73 KV festgelegten Ziele übereinstimmen. Darüber hinaus gibt es mehrere Übereinkommen im Bereich des Naturschutzes, dem sowohl die Europäische Union als auch die Schweiz beigetreten sind (Übereinkommen von Bonn über die Erhaltung der wandernden Tierarten, Alpenkonvention, Übereinkommen über die Biologische Vielfalt usw.), was tendenziell zu ähnlichen gesetzgeberischen Lösungen auf europäischer und schweizerischer Ebene führt. Da der Vorentwurf im Wesentlichen das Bundesrecht ausführt, darf davon ausgegangen werden, dass die damit eingeführten allgemeinen Grundsätze mit dem europäischen Recht in Einklang stehen. Dem ist anzufügen, dass sich die kantonale Gesetzgebung mit der bevorstehenden Einführung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten weiter den europäischen und internationalen Vorgaben im Bereich des Zugangs zu Informationen in Umweltangelegenheiten (Übereinkommen von Aarhus der Vereinten Nationen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten sowie Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen) nähern wird.

### 1.3.5. Unterstellung unter das Referendum

Das Gesetz untersteht selbstverständlich dem **Gesetzesreferendum**.

Die Beträge, ab welchen das **obligatorische Finanzreferendum** (Fr. 31 749 208.94) oder das fakultative Finanzreferendum (Fr. 7 937 302.24) gilt, werden jedoch bei Weitem nicht erreicht. Für die ersten fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes dürften sich die durch den Vorentwurf geschaffenen neuen Ausgaben auf höchstens 1,5 Millionen Franken belaufen (vgl. auch Punkt 1.3.2.4).

## 2 KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

### 2.1 1. Kapitel – Allgemeine Bestimmungen (Art. 1–7)

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.1.4 kann Folgendes angefügt werden:

- a) Die in Artikel 1 Abs. 1 erwähnte **nachhaltige Entwicklung** gehört laut Artikel 3 Abs. 1 Bst. h KV zu den Staatszielen. Im Zusammenhang mit dem Vorentwurf ist hauptsächlich der Aspekt Umwelt betroffen. Der Erhalt der Naturräume und der Artenvielfalt ist im Übrigen einer der fünfzehn Kriterien zur Beurteilung der Nachhaltigkeit der bundesrätlichen «Strategie Nachhaltige Entwicklung».
- b) Die **Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen**, von der in Artikel 2 Abs. 3 die Rede ist (vgl. auch Art. 5 Abs. 1 Bst. e), zielt auf den Schutz der Grande Cariçaie (siehe die Vereinbarung zwischen dem Kanton Waadt, dem Kanton Freiburg und der Pro Natura über die Verwaltung der Naturschutzgebiete des Südufers des Neuenburgersees, SGF 721.2.82), auf die Errichtung

von kantonsübergreifenden Naturpärken (vgl. auch Kommentar zu den Art. 39 und 40, Punkt d) und auf ähnliche Projekte.

- c) Der Rückgriff auf den **kantonalen Richtplan** zur Festlegung der Grundsätze der kantonalen Politik im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes ist kohärent mit dem Vorgehen, das bei der letzten Totalrevision des Richtplans im Jahr 2002 gewählt wurde. Damals wurde nämlich beschlossen, auf die Ausarbeitung eines «Konzepts Natur» für den Kanton Freiburg zu verzichten und stattdessen die Aspekte des Natur- und Landschaftsschutzes im Richtplan ausführlicher anzugehen. So sind 10 der 21 Themen des Kapitels «Ländlicher und natürlicher Raum» direkt dem Natur- und Landschaftsschutz gewidmet. Es stimmt zwar, dass diese Lösung nicht in jeder Hinsicht ideal ist. Der Artenschutz beispielsweise passt nicht wirklich in einen Richtplan hinein. Zudem müssen die Gemeinden in Bezug auf die Umsetzung die im Richtplan definierten Grundsätze unbedingt besser beachten (siehe Raumplanungsbericht von 2008 des Staatsrats, S. 81). Doch da der Richtplan so oder so den Naturschutz behandeln muss und der Naturschutz einen grossen Einfluss auf die Raumplanung hat (siehe z.B. Art. 3 Abs. 2 und 6 Abs. 2 Bst. b RPG), würde die Erstellung eines eigenständigen Naturkonzepts zu vielen Doppelspurigkeiten führen. Der 2002 eingeschlagene Weg wird im Vorentwurf ausdrücklich bestätigt (Art. 4 Abs. 1). Dem ist anzumerken, dass der Richtplan derzeit überarbeitet wird, um die Pärke einzubeziehen (siehe Art. 39 Abs. 2 und Kommentar unter dem Punkt 2.4).
- d) Die **Definition der Landschaftseinheiten und**, für jede dieser Einheiten, **der Aktionsschwerpunkte** (Art. 4 Abs. 2) erlaubt es, für jede einzelne Biotopkategorie bedürfnisgerecht Massnahmen festzulegen, die auf Kantonsebene zu treffen sind. Im heute geltenden Richtplantext sind neun Landschaftseinheiten (Ufer der Jurafussseen und Vully; Broye-Ebene und Grosses Moos; Einzugsgebiet der Haute-Broye; Freiburger Mittelland; Gibloux und Hügelgebiet des Glanebezirks; Hügelgebiet des Saane- und des Sensebezirks; Ebene zwischen Bulle und Châtel-St-Denis; Flysch-Voralpen; Kalk-Voralpen) und drei Aktionstypen (Wahrung des Bestands unter Verhinderung von Beeinträchtigungen, Erhaltung und Renaturierung der bestehenden Lebensräume sowie Wiederherstellung von Lebensräumen) definiert, die für jede Einheit den verschiedenen Lebensräumen zugewiesen sind.
- e) Die Erstellung des **Mehrjahresprogramms** (Art. 4 Abs. 3), mit welchem die im Plan definierten Ziele über eine gewisse Dauer umgesetzt werden, dient einerseits als Grundlage für die in Artikel 49 vorgesehenen Verpflichtungskredite. Sie ist andererseits aber auch ganz im Sinne der notwendigen Kontinuität beim Naturschutz; denn die Erhaltung des ökologischen Werts der geschützten Biotope bedingt eine nie nachlassende Aufmerksamkeit, will man sich nicht um die Früchte der vorgängig getätigten Investitionen bringen. Das Beispiel der Magerwiesen zeigt dies auf eindrückliche Weise: Entschädigt der Staat die Landwirtinnen und Landwirte für die angemessene Nutzung von Magerwiesen aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr wie vertraglich vereinbart, werden die betroffenen Personen wohl Flächen zu düngen beginnen, die sie bisher, oft über mehrere Jahre, ohne Zuhilfenahme von Düngemittel genutzt haben. Bereits eine einzige Behandlung dieser Art genügt jedoch, um die Flora dauerhaft zu verändern und die Bemühungen von mehreren Jahren für die Aufrechterhaltung der für Trockenwiesen typischen Eigenschaften zunichte zu machen. Dieser Grundsatz der «immerwährenden Investition» gilt für zahlreiche Biotope.

In vielen Fällen werden für die Mehrjahresprogramme die Massnahmen aus den Programmvereinbarungen übernommen und ausgeführt sowie durch kantonale Massnahmen ergänzt werden.

- f) Derzeit sind folgende **kantonalen Organe mit dem Natur- und Landschaftsschutz betraut**: der Staatsrat, die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) sowie das Büro für Natur-

und Landschaftsschutz (BNLS). Der Vorentwurf geht weiter nicht darauf ein und überlässt es entsprechend der im Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung festgelegten Grundsätze (siehe namentlich Art. 44, 65 Abs. 1 und 71 Abs. 1 Bst. a SVOG) dem Staatsrat, die Organisation zu bestimmen (Art. 5 Abs. 1 Bst. b). Die Delegation an den Staatsrat der Kompetenz, den Beitritt des Kantons zu interkantonalen Verträgen zu beschliessen (Art. 5 Abs. 1 Bst. e), erfüllt die Bedingungen von Artikel 100 Abs. 2 KV und des VertragsG.

- g) Der Vorentwurf bestätigt die **Kommission für Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz**, die bereits besteht, als beratendes Organ (Art. 6) und folgt so einer Praxis, die auch in anderen Bereichen üblich ist. Diese Kommissionen sind ein Instrument der partizipativen Demokratie, das die Suche nach umsetzbaren und politisch vertretbaren Lösungen erleichtert.

Die Freiburger Naturschutzkommission ist ursprünglich von der Freiburger naturforschenden Gesellschaft gegründet worden, bevor sie dann mit der Verabschiedung des Baugesetzes von 1962 in eine staatliche Kommission überführt wurde. Das RPBG von 1983 hat in diesem Punkt die Bestimmungen der alten Gesetzgebung übernommen. 1994 wurden dann die Kompetenzen der Kommission teilweise an den Verantwortlichen für den Naturschutz bei der Baudirektion übertragen. 2000 schliesslich wurde die Kommission für Natur- und Landschaftsschutz mit der Kommission für den Umweltschutz fusioniert und in Kommission für Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutz umbenannt. Diese Organisation wird im Vorprojekt beibehalten. Darüber hinaus passt das Vorprojekt den Namen der Kommission im Gesetz über die Fischerei und ihre Kompetenzen im Gesetz über die Reklamen (Streichung der Zuständigkeit für Gutachten) an (vgl. Art. 62 Ziff. 6 und 7).

- h) Zu den **Gemeinden** ist zu sagen, dass der Vorentwurf ihnen eine gewisse Anzahl Aufgaben überträgt (siehe Art. 7 Abs. 1 sowie Punkt 1.3.3).

Der Begriff «Landschaftsentwicklungskonzept» (LEK) in Artikel 7 Abs. 2 entspricht laut BAFU einem neuen Planungsverständnis infolge des deutlich erkennbaren Wandels der Landschaft: Ein LEK skizziert die Entwicklung einer bestimmten Landschaft im Hinblick auf ihre nachhaltige Nutzung und ihre ökologische und ästhetische Aufwertung. Es wird für eine Gemeinde oder eine Region unter Mitwirkung möglichst aller beteiligten Nutzergruppen erstellt. Die Ergebnisse in Form von Skizzen, Konzeptplänen und Berichten haben den Charakter einer Empfehlung. Das LEK stellt damit rechtlich eine Planungsgrundlage dar. Dieses Instrument wird hauptsächlich in der Deutschschweiz entwickelt, doch wird es im Thema «Landschaftsstrukturen» des kantonalen Richtplans als Mittel für die Umsetzung erwähnt. Dessen Erwähnung im Vorentwurf dürfte ihm zu einer grösseren Bekanntheit verhelfen.

Abschliessend sei noch erwähnt, dass die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit (Art. 7 Abs. 3) im Bereich des Naturschutzes augenfällig ist und dass im Vorentwurf an verschiedenen Stellen darauf verwiesen wird (Art. 9 Abs. 1, 2. Satz und Abs. 2; Art. 14 Abs. 2; Art. 34 Abs. 2).

## 2.2 2. Kapitel – Biotopschutz

Das Kapitel über den Biotopschutz macht mengenmässig etwa ein Viertel des Vorprojekts aus. Auch darin zeigt sich, dass der Biotopschutz für den Naturschutz von grundlegender und vorrangiger Bedeutung ist (siehe Punkt 1.2.2). Dieses Kapitel ist in vier Sektionen unterteilt: Bezeichnung der Biotope (Art. 8–11), Bestimmung der Schutzmassnahmen (Art. 12–15), Verabschiedung der Schutzmassnahmen (Art. 16–20) sowie Ausnahmen von den Schutzbestimmungen (Art. 21).

Der **Begriff «Schutzmassnahme»** wird im Vorentwurf anders als im RPBG verwendet. Im RPBG sind mit «Massnahme» grundsätzlich Instrumente zur Unterschutzstellung gemeint (siehe z.B. Art. 72 RPBG über die Arten von Massnahmen, in welchem von Schutzperimetern die Rede ist, oder Art. 75 RPBG, der Massnahmen ausserhalb von Plänen als «unabhängige Massnahmen» bezeichnet). Der Vorentwurf hingegen benutzt den Begriff «Massnahme», der im NHG verwendet wird. Es handelt sich um ein rein materielles Konzept, der sich nicht auf die Instrumente, sondern auf die «Art des Handelns» bezieht. Die Unterscheidung zwischen der Bestimmung der Schutzmassnahmen (Art. 12–15) und der Verabschiedung dieser Massnahmen (Art. 16–20, Wahl des Instruments – Nutzungsplan – Vereinbarung – Verfügung – mit der die Art des Handelns festgelegt wird) ist denn auch in diesem Sinne zu verstehen.

### **Art. 8 bis 11 – Bezeichnung**

- a) «Biotop» ist ein **unbestimmter Rechtsbegriff**. Auch Artikel 18 Abs. 1 NHG definiert den Begriff nicht wirklich, setzt ihn aber einem «*genügend grossen Lebensraum*» gleich, dank dem dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten entgegengewirkt werden kann. Die Rechtsprechung hat deshalb festgestellt, dass nicht sämtliche biotische Umgebungen Biotop im Sinne des NHG seien, sondern nur genügend grosse Lebensräume, die eine bestimmte Aufgabe wahrnehmen (BGE 121 II 161, E. 2b/bb; VGer *in* RDAF 2004 I S. 134 ff., E. 3). Artikel 18 Abs. 1<sup>bis</sup> NHG führt den Begriff weiter aus und zählt neben verschiedenen besonders zu schützenden Lebensräumen die Standorte auf, «die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen».
- b) Anders als der Wald sind **Biotop nicht bereits aufgrund des Bundesrechts geschützt** (weder die Biotop im Allgemeinen, noch die unter Art. 18 Abs. 1<sup>bis</sup> NHG aufgeführten Biotopkategorien). Das heisst, dass die Behörden die schützenswerten Biotop zuerst im Einzelfall bezeichnen und darauf die geeigneten Schutzmassnahmen anordnen müssen, damit die Unterschutzstellung wirksam wird. Einzig zwei Biotopkategorien sind von dieser Erfordernis ausgenommen: zum einen die Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung (diese stehen seit der Annahme der Rothenthurm-Initiative im Jahr 1987 unter einem direkten und praktisch absoluten Schutz, der auf der Bundesverfassung gründet; siehe Art. 78 Abs. 5 BV und Art. 23a bis 23d NHG) und zum anderen die Ufervegetation, die nach Art. 21 Abs. 1 NHG nicht gerodet werden darf (vgl. Art. 22 und Kommentar unter Punkt 2.3).
- c) Bis heute hat der Bund auf dem Verordnungsweg fünf Inventare von **Biotop von nationaler Bedeutung** definiert: Auengebiete (AuenV), Hoch- und Übergangsmoore (HMV), Flachmoore (FMV), Moorlandschaften (MLV) sowie Amphibienlaichgebiete (AlgV). Ausserdem ist eine Verordnung zum Schutz der Trockenwiesen und -weiden (TWV) in Vorbereitung. Der Kanton soll Stellung zu vorgesehenen Bundesinventaren nehmen (Art. 18a Abs. 1 NHG). Diese Aufgabe wird wie bei ordentlichen Vernehmlassungen (Art. 114 Bst. 3 KV und Art. 5 Abs. 3 SVOG) auch in diesem Bereich vom Staatsrat wahrgenommen (Art. 5 Abs. 1 Bst. c).
- d) Für die Ausführung des Bundesrechts muss auf kantonaler Ebene ein Verfahren für die **Bezeichnung der Objekte von regionaler (im Vorentwurf: «kantonal») und lokaler Bedeutung** eingeführt werden, da die bisher bestehenden Instrumente es nicht wirklich erlauben, diese Bezeichnung vorzunehmen (vgl. Punkt 1.2.2.4).

Die in Artikel 8 Abs. 2 erwähnten Kriterien sind in Artikel 18 Abs. 1<sup>bis</sup> und Artikel 14 Abs. 3 NHV festgelegt, allerdings können die Kantone die Kriterien den regionalen Gegebenheiten

anpassen (Art. 14 Abs. 4 NHV). Das Bundesgericht stellte in diesem Zusammenhang fest, dass die Bezeichnung nach einer Abwägung aller bestehenden Interessen erfolgen muss. Insbesondere ist der Seltenheit der bedrohten Arten und der anerkannten kompensatorischen Funktion der Biotope in einer von der Zivilisation stark beanspruchten Natur Rechnung zu tragen (BGE 118 Ib 485 / JdT 1994 I 503, E. 3b).

Da diese Aufgabe eng mit der Ortsplanung verbunden ist, sieht der Vorentwurf vor, dass die Gemeinden vorgängig ein Vorinventar erstellen (Art. 9).

Auf den ersten Blick mag diese Vorgehensweise schwerfällig erscheinen, doch wird bei einer genaueren Betrachtung klar, dass dem nicht so ist. Der Hauptteil der Arbeit wurde nämlich (oder wird, siehe Art. 61 Abs. 1) bei der Ausarbeitung oder Revision des Ortsplanung beziehungsweise beim Vorbereiten der Bundesinventare, im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Studien für Bodenverbesserungen gemacht. Im Allgemeinen genügt es dann, die in den verschiedenen Dokumenten enthaltenen Informationen zusammenzutragen, um das gewünschte Resultat zu erhalten.

- e) Da die konkreten Situationen höchst unterschiedlich sein und sich entwickeln können, können die Inventare nicht immer vollständig sein. So kann es vorkommen, dass das Vorhandensein eines Biotops erst im Rahmen eines einzelnen Projekts (Landumlegung, Bauprojekt usw.) wahrgenommen wird (ein Beispiel hierfür wäre das Schlangenbiotop von Ombriau; siehe VGer in RDAF 2003 I 688) und dass allenfalls Sofortmassnahmen für den Schutz nötig sind. Artikel 11 Abs. 1 trägt diesem Umstand Rechnung. Artikel 11 Abs. 2 schliesslich erlaubt es namentlich den Grundeigentümern und Bewirtschaftern, sich bei Übergangssituationen Klarheit zu verschaffen, was im Übrigen auch in den verschiedenen Verordnungen über Bundesinventare verlangt wird (vgl. Art. 3 Abs. 3 MLV, Art. 3 Abs. 2 H MV, Art. 3 Abs. 3 FMV, Art. 3 Abs. 2 AuenV, Art. 5 Abs. 3 AlgV).

### **Art. 12 bis 15 – Bestimmung der Schutzmassnahme**

- a) Die Kantone haben gemäss Bundesrecht die Aufgabe, für den Schutz und den Unterhalt der Biotope von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung zu sorgen (Art. 18a Abs. 2, 23a und 23c Abs. 2 NHG; Art. 18b Abs. 1 NHG; Art. 14 Abs. 2, 17 und 22 Abs. 1 NHV). Der Vorentwurf **unterscheidet** in diesem Zusammenhang grob gesagt zwischen **Unterschutzstellung** (rein passiver und deklaratorischer Schutz) und **anderen Schutzmassnahmen** (Art. 12).

Unter die formelle **Unterschutzstellung** fallen zwei spezifische Aspekte (Art. 12 Abs. 1 Bst. a):

- die genaue Festlegung der Biotopgrenzen, die für Biotope von nationaler Bedeutung vorgeschrieben ist (vgl. Art. 3 H MV, Art. 3 FMV usw.) und deshalb nötig ist, weil die Lage eines Biotops anlässlich der Bezeichnung nur grob definiert wird (Art. 18a Abs. 1, 2. Satz); in gewissen Fällen ist deshalb eine Feststellungsverfügung erforderlich (siehe Art. 11 Abs. 2);
- die Festlegung der spezifischen Schutzziele, durch die die bei der Bezeichnung definierten allgemeinen Ziele genauer umschrieben werden (siehe Art. 18a Abs. 1 NHG und Art. 10 Abs. 1).

Bei der Unterschutzstellung handelt es sich um einen formellen Akt, der durch die eigentlichen Schutzmassnahmen konkretisiert werden muss (Art. 12 Abs. 1 Bst. b). Artikel 14 Abs. 2 NHV zählt in einer nicht abschliessenden Liste mögliche Massnahmen auf. Die verschiedenen Bundesinventarverordnungen ergänzen diese Liste (siehe Art. 5 FMV, H MV, AuenV, MLV und Art. 8 TWV-Entwurf) biotopspezifisch. Diese Massnahmen weisen ein breites Spektrum auf

und reichen von Verboten (Massnahmen zur Wahrung, Festlegung von Pufferzonen) bis zu gestaltenden Schutzmassnahmen (Unterhalt, Aufsicht und Pflege, Gestaltungsmassnahmen usw.). Sie können nur fallweise und unter Berücksichtigung der Biotopkategorie sowie der spezifischen Gegebenheiten und Schutzziele definiert werden (siehe Art. 13). Da aber das Bundesrecht (siehe Art. 6 AlgV, Art. 4 H MV, Art. 4 FMV, Art. 6 TWV-Entwurf) verlangt, dass die charakteristischen Elemente, Funktionsfähigkeit usw. der Objekte von nationaler Bedeutung erhalten bleiben (eine Ausnahme bilden die Moorlandschaften), verfügen die Kantone nur über einen geringen Spielraum. Sie können einzig Massnahmen in Erwägung ziehen, mit denen dieses Ziel erreicht werden kann.

- b) Zu den Massnahmen, mit denen der Schutz der Biotope sichergestellt werden kann, gehören auch **Jagd- und Fischereiverbote**. Die Jagd und Fischerei sind jedoch Bereiche für sich, mit einer eigenen Gesetzgebung, spezifischen Anforderungen und eigenen Schutzzonen (Banngebiete, Wildschutzgebiete, Schongebiete usw.). Somit ist es vorteilhafter, die Beschränkungen der Jagdberechtigung und des Fischereirechts weiterhin vollständig in der Spezialgesetzgebung zu regeln (Art. 12 Abs. 2). Der Vorentwurf verweist indes mit Nachdruck auf die Notwendigkeit, diese Massnahmen mit dem Biotopschutz zu koordinieren (vgl. Art. 13 Abs. 3 sowie Änderungen von Art. 12 JaG und Art. 9 FischG).
- c) Die **Wahl der Schutzmassnahmen** (Art. 13) erfolgt einerseits aufgrund von Kriterien, die den betroffenen Objekten eigen und gestützt auf die Rechtsprechung (siehe BGer in RDAF 1999 I 321, E. 2a) in Absatz 1 definiert sind, und andererseits auf allgemeine Kriterien (Abs. 2). Zu den öffentlichen und privaten Interessen, die es zu berücksichtigen gilt, zählen insbesondere die land- und forstwirtschaftlichen Interessen (vgl. Art. 18 Abs. 1, 2. Satz, NHG) sowie die aus dem Grundeigentum fliessenden Rechte. Es ist jedoch nötig, diese Rechte beschränken zu können (Abs. 1, 2. Satz). Diese Möglichkeit ergibt sich alleine schon aus dem Schutzauftrag, den das NHG den Kantonen gibt, und bedeutet gegebenenfalls eine Beschränkung des Grundeigentums zum allgemeinen Wohl nach Artikel 702 ZGB.
- d) Die **Verantwortung für die Massnahmen** (Art. 14–15) wird im Punkt 1.2.2.5 behandelt. Dem ist Folgendes anzufügen:
- Bei der subventionierten Erfüllung von Aufgaben (Art. 14 Abs. 2 und 43 Abs. 1) handelt es sich um die Erfüllung, die in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag betreffend die Übertragung von Aufgaben und deren Subventionierung geregelt ist. Der Vollzug und Unterhalt, der Organismen wie dem Verein für aktive Arbeitsmarktmassnahmen VAM übertragen wird, fallen hingegen nicht darunter, da solche Tätigkeiten nicht subventioniert, sondern aufgrund eines Leistungsvertrag finanziert werden.
  - Für die Biotope von lokaler Bedeutung sind die Gemeinden verantwortlich (Art. 15 Abs. 2). Sie haben die Möglichkeit, die damit einhergehenden Aufgaben an Dritte zu übertragen (Art. 2 Abs. 4). Der Staat kann Beiträge an die Bezeichnung der Biotope und an die Durchführung der Schutzmassnahmen leisten (Art. 15 Abs. 2 und 43 Abs. 3 Bst. a und b), nicht aber an die Unterschutzstellung an und für sich oder an die Definition der weiteren Erhaltungsmassnahmen.
  - Die Pflicht der Gemeinden, in ihren Plänen die Massnahmen zum Schutz der Biotope zu berücksichtigen, gründet auf die Anforderungen von Artikel 26 Abs. 2 NHV und – in Bezug auf die Biotope von nationaler Bedeutung – auf die Verordnungen über die Bundesinventare.

### **Art. 16 bis 20 – Verabschiedung der Schutzmassnahmen**

- a) Der wirksame Schutz der Biotope muss vorrangig über die Instrumente der **Raumplanungsgesetzgebung** erfolgen (vgl. auch Punkt 1.2.2.6). Gemäss Bundesgesetz über die Raumplanung müssen Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen in Schutzzonen, die in Nutzungsplänen festgelegt sind, eingegliedert oder über andere geeignete Massnahmen geschützt werden (Art. 14 Abs. 1 und 17 RPG). Dies zeigt ganz klar, dass der Gesetzgeber auf Bundesebene den Natur- und Landschaftsschutz in die Raumplanung einbeziehen wollte. Auch die Kantonsverfassung (Art. 73 Abs. 2 KV) setzt den Grundsatz fest, dass die Landschaften über die Raumplanung geschützt werden sollen.

Der *Nutzungsplan* (zusammen mit den einschlägigen Reglementen) ist in den meisten Fällen das geeignetste Instrument. Der Verweis auf diese Pläne (Art. 16 Abs. 2 und 17) betrifft sowohl die Ausscheidung der Schutzzonen (Art. 59 RPBG), als auch die Festlegung der besonderen Schutzmassnahmen in diesen Plänen (Art. 72–74 RPBG). Werden Schutzmassnahmen über eine Verfügung eingeführt (siehe Art. 16 Abs. 2, 2. Satz *in fine*), geschieht dies in Form von *unabhängigen Massnahmen* (Art. 19) und somit ebenfalls über ein im RPBG vorgesehenes Instrument (Art. 75 RPBG).

Schutz und Unterhalt der Biotope sollen jedoch nach Artikel 18c NHG wenn möglich über *Vereinbarungen* mit den Grundeigentümern und Bewirtschaftern erfolgen. In der Praxis nehmen diese Vereinbarungen denn auch einen bedeutenden Platz ein, entweder in Ergänzung zu den Instrumenten der Raumplanung oder als deren Ersatz. Mit dem Vorentwurf wird diese vorrangige Rolle bestätigt (Art. 16 Abs. 2, 2. Satz, und 18).

Bei *Spezialfällen* (Art. 20) können noch weitere Mittel eingesetzt werden. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Massnahmen in einem *Pflegeplan* näher festzulegen und zu ergänzen (Art. 16 Abs. 3). Der **Pflegeplan**, in welchem die Schutzziele in konkrete Unterhalts- und Revitalisierungsmassnahmen für die natürlichen Lebensräume übertragen werden, ist weder ein Instrument der Unterschutzstellung noch direkt bindend. Es handelt sich vielmehr um ein flexibles und an die konkreten Umstände anpassbares Instrument für die Praxis, das als Referenz für die Bewirtschaftung und den Erhalt der natürlichen Lebensräume dient.

- b) Die **Nutzungspläne** werden durch das RPBG geregelt, sodass sich der Vorentwurf im Wesentlichen auf einen Verweis beschränkt (Art. 17 Abs. 2, 1. Satz). Um aber der im Vorentwurf gewollten Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden treu zu bleiben, weicht der Vorentwurf vom subsidiären Charakter der Nutzungspläne nach RPBG ab: Objekte von nationaler und kantonaler Bedeutung werden mit einem kantonalen Nutzungsplan geschützt (Art. 17 Abs. 1 sowie Änderung von Art. 21 RPBG). Diese Ausnahme rechtfertigt sich, weil dadurch erreicht wird, dass die tatsächliche und formelle Verfügungsmacht deckungsgleich sind (vgl. auch Punkt 1.2.2.6). Der Staat ist zuständig für den Schutz dieser Biotope (Art. 14 Abs. 1). Artikel 17 Abs. 1 entspricht somit einer erwiesenen Erfordernis, auf die Nutzung ganz bestimmter Grundstücke einwirken zu können; er will auf keinen Fall den Gemeinden ihre Zuordnungskompetenz entziehen.

Im Übrigen sind die in Artikel 21 RPBG gestellten Bedingungen für die Erstellung eines kantonalen Nutzungsplans erfüllt: Der Schutz der Biotope von nationaler Bedeutung entspricht eindeutig einem nationalen Interesse, das in einem Instrument des Bundes anerkannt wird. Die von den Gemeinden erstellten Vorinventare für Objekte von kantonaler Bedeutung können Grundlagen gleichgesetzt werden (siehe Art. 17 Abs. 2 Bst. a). Der Einsatz von kantonalen Nutzungsplänen wird so im Bereich des Biotopschutzes auf breiter Basis eingeführt und

vorgeschrieben. Daher ist die in Artikel 20 RPBG vorausgesetzte Zustimmung des Staatsrats in diesem Bereich nicht mehr opportun (vgl. Art. 17 Abs. 2 Bst. b).

Artikel 17 Abs. 2 Bst. c erinnert daran, dass eine Vereinbarung oder ein anderes wenig bindendes Instrument bei Biotopen, die direkt durch die Bundesverfassung geschützt sind, nicht ausreicht. Laut Rechtsprechung (BGE 124 II 19, E. 3b) dürfen die Grenzen solcher Biotope alleine vom Staat festgelegt werden. Verhandlungen oder eine Interessenabwägung sind nicht zulässig.

In der Praxis aber ergeben sich nur geringfügige Änderungen im Vergleich zu heute. Statt wie heute die Angaben des Staats in ihre Pläne zu übertragen, werden die Gemeinden ganz einfach den kantonalen Plänen Rechnung tragen (Art. 15 Abs. 1). Mit der Übergangsbestimmung von Artikel 59 sollten die Gemeinden zudem ohne grössere Schwierigkeiten vom bisherigen zum neuen System wechseln können.

- c) Die in Artikel 18c NHG vorgesehenen **Vereinbarungen** sind im Prinzip Ergänzungen zu den in einem Nutzungsplan getroffenen Massnahmen. Mit der Vertragsdauer von sechs Jahren (Art. 18 Abs. 2), die der Gültigkeitsdauer von Verträgen im Bereich der Direktzahlungen entspricht, wird eine für den Schutz ausreichende Stabilität erreicht.

Solche Vereinbarungen können bei gewissen Objekten wie Trockenwiesen und -weiden als formelle Unterschutzstellung ausreichen, weil sich die Schutzmassnahmen bei diesen Objekten auf den laufenden Unterhalt oder die Anpassung der land- oder forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung beschränken und weil für diese Objekte kaum Bedrohungen von Drittpersonen ausgehen (Art. 18 Abs. 3). Doch selbst in diesen Fällen ist es wichtig, dass die Pläne der Realität entsprechen. So muss diese Unterschutzstellung bei der nächsten Revision der Pläne berücksichtigt werden (Art. 18 Abs. 3, 2. Satz). Da es sich um eine öffentlich-rechtliche Grundeigentumsbeschränkung handelt, ist die Anmerkung im Grundbuch (Art. 18 Abs. 3, 1. Satz *in fine*) gerechtfertigt. Dasselbe gilt übrigens auch für die besonderen Schutzmassnahmen nach Raumplanungsgesetzgebung (Art. 74 Abs. 4 RPBG). Nach der Einführung des in den Artikeln 16 ff. GeoIG vorgesehenen Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen wird diese Lösung auf ihre Stichhaltigkeit überprüft und bei Bedarf angepasst werden können.

- d) Die Notwendigkeit, Schutzmassnahmen über eine **Verfügung** einzuführen (siehe Art. 16 Abs. 2, 2. Satz *in fine* und Punkt 1.2.2.6) wird sich am ehesten als Übergangslösung oder unter ganz speziellen Umständen ergeben: Die Situation sollte oder könnte mit einer Vereinbarung geklärt werden, doch kann keine Einigung mit den Eigentümern oder Bewirtschaftern erzielt werden; der Schutz eines Biotops erweist sich als ungenügend und es ist kurzfristig keine Ergänzung des Nutzungsplans möglich; im Rahmen eines Bauprojekts wird deutlich, dass spezifische Massnahmen erforderlich sind.

Artikel 75 RPBG sieht bereits ein Verfügungsverfahren zur Unterschutzstellung durch von Plänen unabhängige Massnahmen vor. Deshalb wird im Vorentwurf lediglich darauf verwiesen (Art. 19), wobei eine solche Verfügung im Rahmen einer Baubewilligung – auch innerhalb einer Bauzone (für Biotope wird dieser Fall wohl äusserst selten auftreten) – getroffen werden kann.

Im Bezug auf die Kompetenzen schien es nicht angebracht, von der Regel abzuweichen, die in Artikel 75 Abs. 2 RPBG festgeschrieben ist und die die RUBD als die zuständige Instanz bezeichnet. Wohl stellte sich die Frage, ob die Kompetenz für Biotope von lokaler Bedeutung nicht auf Gemeinden ausgeweitet werden sollte, da sie für solche Objekte verantwortlich sind. Doch werden unabhängige Massnahmen hauptsächlich ausserhalb der Bauzone eine Rolle



spielen, in einem Rahmen also, in welchem eine Sonderbewilligung der RUBD und eine Berücksichtigung aller vorhandenen Interessen erforderlich sind (vgl. Art. 136 RPBG). Ausserdem sieht der 2. Satz von Artikel 75 Abs. 2 RPBG ausdrücklich vor, dass die betroffene Gemeinde angehört wird. So schien es unverhältnismässig, eine besondere kommunale Kompetenz einzuführen.

- e) Bei den Instrumenten, die in Artikel 20 Abs. 1 und 2 erwähnt werden (**Erwerb** eines Biotops durch die öffentliche Hand und **behördlich angeordnete Nutzung durch Dritte**), handelt es sich um Schutzmittel, die im Bundesrecht vorgesehen sind.

Absatz 1 entspricht auf kantonaler Ebene der in Artikel 15 NHG definierten Regel. Im Bundesrecht wird den Kantonen das Enteignungsrecht explizit zugestanden (Art. 18c Abs. 4 NHG; vgl. auch Kommentar zu Artikel 60, Punkt b), doch soll von diesem Recht nur als ultima ratio Gebrauch gemacht werden. Schutz und Unterhalt sollen wenn möglich aufgrund von Vereinbarungen erreicht werden (Art. 18c Abs. 1 NHG).

Mit der angeordneten Nutzung durch Dritte (Abs. 2), die ebenfalls im Bundesrecht vorgesehen ist (Art. 18c Abs. 3 NHG), befindet man sich im Bereich der Massnahmen zur Vollstreckung von Entscheiden im weiteren Sinn. Für solche Massnahmen ist eine anfechtbare Verfügung erforderlich.

Zwischen der Bezeichnung und der effektiven Unterschutzstellung muss sichergestellt werden können, dass sich der Zustand der schützenswerten Biotope **bis auf Weiteres** nicht verschlechtert (Art. 20 Abs. 3, 1. Satz). Dies ist im Übrigen auch im Bundesrecht so vorgesehen (Art. 29 Abs. 1 Bst. a und c NHV). Für weitergehende Schutzmassnahmen in **dringenden** Fällen verweist der Vorentwurf auf die in der Raumplanungsgesetzgebung vorgesehenen Instrumente (vorsorgliche Schutzmassnahmen nach Art. 76 RPBG; Schutz- bzw. Planungszonen nach Art. 27 RPG und Art. 90 RPBG). Dem ist anzufügen, dass der provisorische Schutz in gewissen Fällen weiter gehen kann als der Schutz der letztlich festgelegt wird (VGer *in* RDAF 2003 I 688).

### **Art. 21 – Ausnahmen von den Schutzbestimmungen**

- a) Artikel 18 Abs. 1<sup>ter</sup> NHG schliesst die Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe ausdrücklich nicht aus. Der Verursacher muss in einem solchen Fall für angemessenen Ersatz sorgen. Zusammen mit Artikel 14 Abs. 6 und 7 NHV hat diese Bestimmung zur Folge, dass jegliche Arbeit, die ein schutzwürdiges Biotop tangiert, vorgängig bewilligt werden muss. Artikel 21 Abs. 1 sieht folgerichtig die Möglichkeit von **Ausnahmen von den Schutzbestimmungen** vor. Ausnahmen können jedoch nur bewilligt werden, wenn der Eingriff standortgebunden ist und einem überwiegenden Bedürfnis entspricht (Art. 14 Abs. 6 NHV).
- b) Wer einen unausweichlichen Eingriff vornimmt oder verursacht, ist in der Ausnahmebewilligung zu den bestmöglichen Massnahmen zu verpflichten (Art. 14 Abs. 7 NHV). Es sind drei verschiedene Arten von Massnahmen möglich, die auch kombiniert werden können: Massnahmen zur grösstmöglichen Einschränkung der Beeinträchtigung, Wiederherstellung oder angemessener Ersatz. Wiederherstellung und Ersatz unterscheiden sich dadurch, dass bei der Wiederherstellung der ursprüngliche Zustand durch die Rückgängigmachung des vorübergehenden Eingriffs angestrebt wird, während der Ersatz die Wiederherstellung der Gesamtökobilanz durch Massnahmen an einem anderen Ort zum Ziel hat.

Der Vorentwurf folgt dem Beispiel anderer kantonalen Gesetze (BE, NE) und sieht darüber hinaus den Ersatz durch einen Geldbetrag vor. Diese Art von Ersatz ist annehmbar, sofern ein Ersatz durch Sachleistung nicht zumutbar ist und diese Geldbeträge für die Finanzierung von Projekten mit ähnlichen Zielen (Art. 50) verwendet werden.

Die Pflicht zur Wiederherstellung oder zum Ersatz (auch in Form von Geld) besteht indessen nur in den Fällen, in denen eine ordentliche Schutzmassnahme nötig ist oder wäre, von der abgewichen (Ausnahme) werden muss (BGE 116 Ib 203, E. 5h).

- c) Im Bereich der Bauten werden Abweichungen von der jeweils zuständigen Baubewilligungsbehörde bewilligt (siehe Art. 147 RPBG). In der Regel ist dies die Oberamtsperson. Diese ist aber bei Angelegenheiten des Naturschutzes nicht die Behörde, die die Situation am besten beurteilen kann. Deshalb weist der Vorentwurf die Zuständigkeit für Ausnahmbewilligungen der für den Natur- und Landschaftsschutz zuständigen kantonalen Behörde (der RUBD) zu (Art. 21 Abs. 3) und somit der Behörde, die die meisten Massnahmen zum Biotopschutz verfügt. Damit wurde eine Lösung gewählt, die logisch ist und dem Ansatz entspricht, der für die Verfügung von unabhängigen Massnahmen gilt (siehe Art. 19 und entsprechender Kommentar). Für bestimmte Biotope von lokaler Bedeutung sieht der Vorentwurf allerdings eine Ausnahme vor: Nach Artikel 23 Abs. 2 werden Ausnahmbewilligungen für die wichtigsten Biotope von lokaler Bedeutung (Hecken, Feldgehölze und Einzelbäume) durch die Gemeinden ausgestellt.

### 2.3 3. Kapitel – Weitere Schutzbereiche

#### *Art. 22 und 23 – Besondere Lebensräume*

- a) Der Schutz der **Ufervegetation** ist ein Spezialfall im Biotopschutz und wird im Bundesrecht gesondert behandelt. Das NHG schützt die Ufervegetation in direkter Weise (Art. 21 Abs. 1; Rodungs- und Überschüttungsverbot) und setzt die Zuwiderhandlung ausdrücklich unter Strafe (Art. 24 Bst. b NHG). Einschränkend muss allerdings gesagt werden, dass die kantonale Behörde unter strengen Auflagen Ausnahmen bewilligen kann (Art. 22 Abs. 2 NHG; vgl. hierzu BGE 130 II 313 / JdT 2005 I 706, E. 3.4 und 3.5). Eine weitere mögliche Einschränkung dieser Schutzklausel liegt in der Anwendung der in Artikel 18 Abs. 1<sup>ter</sup> NHG festgelegten Regeln über Ersatzmassnahmen (VGer in RDAF 2000 I 359). Diese Bestimmung wird ausserdem durch den Auftrag an die Kantone ergänzt, für eine ausreichende Ufervegetation zu sorgen (Art. 21 Abs. 2 NHG). Damit wird die Revitalisierung der Ufer angestrebt.

Der Begriff Ufervegetation ist ein im Bundesrecht bestimmter Begriff. Um den Perimeter der Ufervegetation zu bestimmen, sei, so das Bundesgericht (BGE 110 Ib 117), darauf abzustellen, ob sich die Pflanzen im Schwankungsbereich des Spiegels eines stehenden oder fliessenden Gewässers befinden. Dabei dürfen auch hohe Wasserstände berücksichtigt werden, wie sie in gewissen Abständen vorkommen; hingegen sind aussergewöhnliche, nur ganz selten vorkommende Hochwasserstände ausser acht zu lassen.

Artikel 22 verweist auf das Bundesrecht und setzt es um: Rodungs- und Überschüttungsbewilligungen werden in jedem Fall von der kantonalen Behörde erteilt (Verweis in Abs. 2, 2. Satz, auf Art. 21 Abs. 3). Die Revitalisierungsmassnahmen, die vom Staatsrat festzulegen sind (Abs. 3), gehen von der Ausdehnung der Vegetation auf Grundstücken des Staats, über die Pflicht, die Vegetation bei Unterhaltsarbeiten an Ufern im grösstmöglichen Mass zu schonen, bis zum Treffen von aktiven Massnahmen bei einzelnen Interventionen.

b) **Hecken, Feldgehölze und Einzelbäume** sind als natürliche Lebensräume ausserordentlich wichtig für zahlreiche Tier- und Pflanzenarten (sie werden sowohl in Art. 18 Abs. 1<sup>bis</sup> als auch in Art. 18b Abs. 2 NHG erwähnt) und darüber hinaus charakteristische und strukturierende Landschaftselemente. Als Biotope sind sie nicht direkt durch das Bundesrecht geschützt (unter Vorbehalt der Strafbestimmungen von Art. 18 JSG). Entsprechend müssen die Kantone nötigenfalls ihre Bezeichnung organisieren, um ihren Schutz auf lokaler Ebene zu gewährleisten. Da diese Objekte in aller Regel von lokaler Bedeutung sind, erfolgt die Bezeichnung logischerweise durch die Gemeinden (Art. 23 Abs. 1, einleit. Satz), doch sieht der Vorentwurf zwei Ausnahmeregelungen für spezifische Objekte vor:

- Zum einen ist der Unterhalt nicht Sache der öffentlichen Hand, sondern Sache der Grundeigentümer (Art. 23 Abs. 1 Bst. a; siehe auch Punkt 1.2.2.5).
- Zum anderen geht der Vorentwurf davon aus, dass ein weitergehender Schutz in Form eines direkt anwendbaren Verbots nötig ist, um zu verhindern, dass solche Objekte in unangebrachter Weise entfernt werden. Bei diesem Verbot handelt es sich um unabhängiges kantonales Recht, das in zulässiger Weise (BGE 133 II 220, E. 2.3 und 2.7) weiter geht als das Bundesrecht. Immerhin schränkt Artikel 23 Abs. 1 Bst. b die Tragweite dieses Verbots auf Objekte ein, die sowohl standortgerecht sind als auch einen ökologischen oder landwirtschaftlichen Wert haben. Mit anderen Worten: Dieses Verbot gilt nicht für jede beliebige Gartenhecke. Davon abgesehen, dass nicht die kantonale, sondern die kommunale Behörde zuständig ist, gelten die einschlägigen Regeln für die Bewilligungen zur Entfernung solcher Objekte (Art. 23 Abs. 2).

### **Art. 24 bis 26 – Ökologischer Ausgleich**

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.3.1 kann Folgendes angefügt werden:

a) Der Begriff «ökologischer Ausgleich» hat **mehrere Bedeutungen**.

Damit werden in der Alltagssprache manchmal fälschlicherweise Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen nach Artikel 18 Abs. 1<sup>ter</sup> NHG bezeichnet.

Des Weiteren sind damit Massnahmen gemeint, die in Anwendung der Landwirtschaftsgesetzgebung getroffen werden – im Rahmen der allgemeinen Direktzahlungen (zu den ökologischen Leistungen, die für den Erhalt dieser Zahlungen verlangt werden, gehört das Vorhandensein einer angemessenen ökologischen Ausgleichsfläche von etwa 7 % der landwirtschaftliche Nutzfläche), im Rahmen der ökologischen Direktzahlungen (Beiträge an weitergehende ökologische Ausgleichsmassnahmen) und im Rahmen der ÖQV-Beiträge (Qualität und Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen).

Und schliesslich fallen auch Massnahmen nach Artikel 18b Abs. 2 NHG darunter, mit denen insbesondere die Vernetzung isolierter Biotope, die Artenvielfalt, eine möglichst naturnahe und schonende Nutzung des Bodens, die Einbindung der Natur in den Siedlungsraum und die Belebung des Landschaftsbild gefördert werden sollen (siehe Art. 1 Abs. 2 Bst. b und Art. 24 Abs. 1, der den Inhalt von Art. 15 NHV übernimmt).

b) Der Vorentwurf behandelt einzig den **ökologischen Ausgleich nach NHG**. Historisch gesehen ist dies der erste Ansatz des ökologischen Ausgleichs. Der ökologische Ausgleich, der in der Landwirtschaftsgesetzgebung vorgesehen ist und dessen Ausführung in der kantonalen Landwirtschaftsgesetzgebung geregelt ist, spielt inzwischen jedoch eine deutlich grössere Rolle als der ökologische Ausgleich nach NHG. Letzterer hat heute eher einen subsidiären und ergänzenden Charakter.

- c) Dieser ergänzende Charakter ist im Fall der **Landwirtschaftsflächen** (Art. 25) besonders offensichtlich: Der Staat interveniert hier grundsätzlich über Vereinbarungen (vgl. Art. 25 Abs. 3), so wie dies bereits bei den Direktzahlungen und Ökobeiträgen gemäss Landwirtschaftsgesetzgebung der Fall ist. Da die Leistungen, die der Bund auf der Grundlage der Landwirtschaftsgesetzgebung subventioniert, nicht ein zweites Mal über die Gesetzgebung im Bereich des Naturschutzes subventioniert werden sollen, handelt es sich bei den Leistungen, die nach Artikel 25 Abs. 1 unterstützt werden, um neue Leistungen (Bst. a) oder um Leistungen, die vom Bund nicht subventioniert werden (Bst. b).
- d) Die Ausgleichsmassnahmen **ausserhalb der Landwirtschaftszonen** liegen in der Kompetenz der Gemeinden (Art. 26 Abs. 1). Die Natur zurück in die Stadt zu holen gehört nicht zu den Aktionsschwerpunkten des kantonalen Richtplans. Ausserdem ist die Förderung von Lebensräumen in Ortschaften der Initiative der Gemeinden bzw. einzelner Personen überlassen.

### **Art. 27 bis 32 – Arten**

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.3.2 kann Folgendes angefügt werden:

- a) Der Artenschutz nach NHG betrifft im Prinzip alle Pflanzenarten und bei den Tieren die Arten, die **nicht unter die Jagd- und Fischereigesetzgebung fallen** (Wirbellosen, Amphibien, Reptilien und unter den Säugetieren die Flattertiere, Insektenfresser und die meisten Nagetiere). Das NHG hat aber in diese Bereich eine Querschnitt- und Hilfsfunktion: In der Praxis sollte die Anwendung der verschiedenen Gesetze deshalb wann immer möglich nicht in konkurrierender, sondern in koordinierter Form geschehen (siehe Art. 27 Abs. 2 *in fine*).
- b) Im Bundesrecht werden bestimmte **Arten als geschützt** bezeichnet und durch **Verbote** geschützt (Art. 20 Abs. 1 NHG; Art. 20 Abs. 1 und 2 NHV). Diese Verbote (Verbot, diese Arten zu pflücken, zu vernichten usw.) sind direkt anwendbar und bedürften keiner Ausführung im Vorentwurf (siehe Art. 27 Abs. 1). Das Bundesrecht beauftragt indessen die Kantone, den Schutz gewisser Arten zu regeln (Art. 20 Abs. 4 NHV) und gibt ihnen die Möglichkeit, Verbote für weitere Arten zu erlassen (Art. 20 Abs. 2 NHG). Der Vorentwurf sieht vor, dass der Staatsrat die betroffenen Arten und das Ausmass des Schutzes bestimmt (Art. 28 Abs. 1; vgl. Beschluss vom 12. März 1973 betreffend den Schutz der freiburgischen Tier- und Pflanzenwelt, der totalrevidiert werden wird). Daneben können die Gemeinden auf lokaler Ebene spezifische Schutzmassnahmen oder strengere Vorschriften für bestimmte Arten einführen (Art. 28 Abs. 3). Die Kriterien für die Unterschutzstellung auf kantonaler oder lokaler Ebene müssen nicht zwangsläufig den im Artikel 20 Abs. 1 NHG vorgesehenen Kriterien entsprechen. So können bestimmte Arten nicht nur wegen ihrer Seltenheit, sondern auch wegen ihrer Schönheit oder wegen anderer Eigenschaften geschützt werden.
- c) Die im Bundesrecht verankerten Verbote sind nicht absolut. Artikel 22 Abs. 1 NHG gibt denn auch den zuständigen kantonalen Behörden die Möglichkeit, unter bestimmten Bedingungen **Ausnahmebewilligungen** zu erteilen (vgl. auch Art. 20 Abs. 3 NHV). Der Vorentwurf behandelt diese Frage in den Absätzen 1 und 2 von Artikel 29 – auch die Frage der Ausnahmen vom kantonalen oder kommunalen Recht. Ausserdem ergänzt er das Bundesrecht, indem er die Möglichkeit gibt, die Bewilligung von Ausnahmen davon abhängig zu machen, dass Massnahmen zur Wiederherstellung oder für einen angemessenen Ersatz getroffen werden (Art. 29 Abs. 3). Es werden mit anderen Worten die Bestimmungen für den Biotopschutz (Art. 18 Abs. 1<sup>ter</sup>) auf den Artenschutz übertragen.
- d) Die Tatsache, dass es geschützte Arten gibt, bedeutet nicht, dass die **ungeschützten Arten** gar keinen Schutz geniessen.

So dürfen das Sammeln wildwachsender Pflanzen und das Fangen frei lebender Tiere zu Erwerbszwecken der kantonalen Bewilligung (Art. 19 NHG); und der Vorentwurf gibt dem Staatsrat den Auftrag, die zuständigen Organe zu bestimmen (Art. 29 Abs. 4).

Darüber hinaus erlaubt Artikel 699 ZGB grundsätzlich jedermann, Wald und Weide zu betreten und die wildwachsender Beeren und Pilze anzueignen, behält aber bestimmt umgrenzte Verbote im öffentlichen kantonalen Recht vor. Die Rechtsprechung präzisiert hierzu, dass diese Verbote allerdings einem haltbaren öffentlichen Interesse entsprechen, verhältnismässig sein müssen und das in Artikel 699 ZGB vorgesehene Zutrittsrecht nicht seiner Substanz berauben dürfen (BGE 122 I 70 / JdT 1997 I 392, E. 5); als mögliche Massnahmen werden in der Rechtsprechung Mengenbeschränkungen, das Verbot des organisierten Sammelns und der Verwendung bestimmter Geräte, die Bezeichnung von Schongebieten und die Bestimmung von Schonzeiten angeführt (BGE 109 Ia 76 / JdT 1985 I 48, E. 3c). Diese Massnahmen finden sich beispielsweise auch in Artikel 14 der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. Der Staatsrat hat die Einschränkungen für das Sammeln von Pilzen denn auch in diesem Sinne erlassen (siehe Beschluss von 1998 und, für die Begründung dieser Einschränkungen, die Antwort auf die schriftliche Anfrage Aubry/Rime über die Aufhebung der Gewichtslimite beim Pilzesammeln, TGR 2000 S. 189 f.). Artikel 28 Abs. 2 des Vorentwurfs führt für solche Massnahmen ausdrücklich eine gesetzliche Grundlage ein. Diese Massnahmen können nicht nur getroffen werden, um sicherzustellen, dass das Sammeln und Fangen von Exemplaren dieser Arten vereinbar ist mit dem Fortbestand einer günstigen Erhaltungssituation, sondern auch aus Gründen, die über die betroffenen Arten hinausgehen (z.B., um die Auswirkungen des mit dem Sammeln verbundenen Betretens des Bodens zu mindern).

- e) Während das Bundesrecht für den Artenschutz eher ein System von Verboten und Bewilligungen vorsieht, werden in der kantonalen Praxis in hohem Mass auch **Rettungsaktionen im Sinne eines gestaltenden Schutzes** durchgeführt (jährliche Aktion zur Rettung von Amphibien während der Laichzeit, Einrichtung von fledermausgerechten Stätten, Umsiedlung von Ameisenhaufen usw.). Mit dem Vorentwurf erhalten solche Aktionen und deren Unterstützung eine gesetzliche Grundlage (Art. 30 Abs. 1 und 2). Die Erfahrung zeigt, dass es in gewissen Fällen nötig ist, punktuelle Schutzmassnahmen vorzuschreiben (z.B. das Verschieben des Starts von land- oder forstwirtschaftlichen Arbeiten). Der Vorentwurf gibt der kantonalen Behörde eine Handhabe hierfür – allerdings nur als Hilfsmassnahme, wenn keine Einigung mit den betroffenen Personen zustande kommt (Art. 30 Abs. 3).
- f) In Ergänzung zu den Artikeln 18 Abs. 3 NHG und 21 NHV gibt Artikel 31 dem Staat die Möglichkeit, **auf dem Kantonsgebiet ausgestorbene oder bedrohte Arten wiederanzusiedeln** (Art. 31 Abs. 2 und 45 Abs. 1 Bst. a). Dies gilt auch für Arten, die man zwar in der Schweiz noch findet, nicht aber im Kanton. Die Kriterien in Artikel 31 Abs. 2 wurden mit gewissen Anpassungen von Artikel 21 NHV übernommen (dieser behandelt die Wiederansiedlung von Arten, die in der Schweiz wild lebend nicht mehr vorkommen). Hierzu ist zu vermerken, dass diese Bestimmungen des Bundes- und des kantonalen Rechts nur für Arten anwendbar sind, die dem NHG unterstehen, nicht aber für die Arten, für die die Jagd- und Fischereigesetzgebung gilt.
- g) **Standortfremde Arten** werden in Artikel 32 behandelt. Bei diesen Fragen geht es nicht um die Wiederherstellung der einheimischen Fauna und Flora, sondern um die Einführung von Arten, die bis anhin noch nie in der Schweiz oder in bestimmten Schweizer Regionen auftraten.

Die **bewusste Ansiedlung** solcher Arten ist in Artikel 23 NHG geregelt. Dieser Artikel stellt kein absolutes Verbot auf, sondern setzt eine Bewilligung des Bundesrats voraus, ein System, das keinen Platz für ergänzende kantonale Bestimmungen lässt (siehe Art. 32 Abs. 1).

Die **Bekämpfung von invasiven Arten** wird im NHG nicht angegangen. Die gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene finden sich verstreut in der Gesetzgebung über den Umweltschutz, die Landwirtschaft, die Jagd oder die Fischerei geregelt. Ausserdem berühren die mit den invasiven Arten verbundenen Probleme die verschiedensten Bereiche: Ertragsausfälle in der Landwirtschaft, Gefahr für die öffentliche Gesundheit (z.B. durch Traubenkraut oder Riesenbärenklau verursachte allergische Reaktionen), Ufererosion usw. Es handelt sich also eindeutig um eine Querschnittsaufgabe, die mehrere Direktionen betrifft. Derzeit wird dies über eine Zusammenarbeit zwischen dem BNLS, dem Kantonsarztamt und auch dem Pflanzenschutzdienst des LIG gelöst (siehe Antwort des Staatsrats auf die Anfrage Marie-Thérèse Weber-Gobet «Exotische Problempflanzen im Kanton Freiburg: Bedrohung für Natur und Gesundheit», TGR 2005 S. 1668).

Mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage wird es dem Staatsrat künftig möglich sein, auf die auftretenden Probleme rascher reagieren zu können. Und da die Beeinträchtigung der Biodiversität einen wichtigen Platz einnimmt (die invasiven Neophyten gelten unmittelbar nach der Zerstörung der Naturräume als die zweitwichtigste Ursache für die Verarmung der biologischen Vielfalt), ist es gerechtfertigt, dieses Problem im Vorentwurf zu behandeln (Art. 32 Abs. 2).

- h) Abschliessend sei noch gesagt, dass die in Artikel 18 Abs. 2 NHG erwähnte Gefährdung der Arten bei der Schädlingsbekämpfung derzeit Gegenstand der Bundesgesetzgebung über den Umweltschutz ist (Art. 28 ff. USG und ChemRRV).

### **Art. 33 bis 36 – Landschaften, Geotope und Naturlandschaften**

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.3.3 kann Folgendes angefügt werden:

- a) Mit diesen Artikeln werden Objekte geschützt, die **nicht immer klar umrissen** sind. «Landschaft» und «Naturlandschaft» sind unscharfe Begriffe. Auch der im Bundesrecht verwendete Begriff «Naturdenkmal» wird zum Teil unterschiedlich ausgelegt. Deshalb wird im Vorentwurf der technischere Begriff «Geotop» verwendet. Laut Definition im Entwurf zum Naturschutzgesetz des Kantons Jura sind Geotope räumlich begrenzte Teile der Geosphäre von besonderer geologischer, geomorphologischer oder geoökologischer Bedeutung. Zu den Geotopen gehören etwa Karstbildungen, Karren, Gesteinsaufschlüsse, Schlünde, Höhlen, Felsdächer, Moränen, Gletschertöpfe, Dolinen, Felswände, Fundorte von Fossilien usw.
- b) Auf Kantonsebene wurden verschiedene nicht bindende **Inventare** erstellt. So waren 152 Stätten im Landschaftsinventar von 1977 des Kantons Freiburg erfasst, doch beschloss der Kanton anlässlich der Verabschiedung des letzten kantonalen Richtplans, dieses Inventar aufzugeben. Ausserdem gibt es wissenschaftliche Arbeiten wie des Inventar der geomorphologischen Geotope im Kanton Freiburg (V. Grangirard, 1999) oder das Inventar der Gesteinsaufschlüsse im Kanton Freiburg (R. Bollin, 1998).

Der Vorentwurf sieht die Möglichkeit von finanziellen Unterstützungen für die Erstellung von solchen Inventaren vor (Art. 35 Abs. 1) und anerkennt ihnen somit eine gewisse Bedeutung zu. Anders als bei den Biotopen wird allerdings davon ausgegangen, dass der Schutzbedarf nicht unbedingt eine systematische Erfassung dieser Objekte rechtfertigt (Art. 33 Abs. 3).

- c) Die **vorrangige Rolle der Gemeinden** beim Schutz der Landschaften und Naturlandschaften (Art. 33 Abs. 2, 2. Satz, und 34) wurde bereits anlässlich der Verabschiedung des kantonalen Richtplans festgehalten, weil davon ausgegangen wurde, dass die interkommunale oder kommunale Ebene am besten für die Behandlung dieses Themas geeignet und dass der Ortsplan gemäss Raumplanungsgesetzgebung (vgl. Art. 41 Abs. 1, 59 Abs. 2 Bst. b und 72 Abs. 1 und 2) das angebrachte Instrument ist (Art. 33 Abs. 2, 1. Satz, und 34 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2).
- d) Entsprechend kann der Staat nur **subsidiär** und in Ausnahmefälle **eingreifen**, um bestimmte Geotopkategorien zu schützen (Gesteinsaufschlüsse, Dolinen usw.) oder um einem einzelnen Objekt eine kantonale Bedeutung zuzusprechen (Art. 35 Abs. 2). Eine allgemeine Anwendung des kantonalen Nutzungsplans für Objekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung wie bei den Biotopen ist somit nicht angebracht (siehe Art. 33 Abs. 3). Ausserdem liegt die tatsächliche Unterschutzstellung grundsätzlich in der Hand der Gemeinden (Art. 34 Abs. 1 Bst. a). Dies will aber nicht heissen, dass der Staat gar nicht eingreifen kann. So kann er etwa unabhängige Massnahmen für Objekte von nationaler oder kantonaler Bedeutung treffen (Art. 35 Abs. 3) oder in einer globalen Perspektive Naturschutzgebiete schaffen (Art. 36). Mit dieser letzten Bestimmung wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen für die aktuelle Praxis (vgl. Reglement betreffend das Naturschutzgebiet des Pérolles-Sees oder Reglement betreffend das Naturschutzgebiet des Vanil Noir, SGF 721.2.31 bzw. 721.2.51).

#### **Art. 37 und 38 – Bewegliche Naturdenkmäler**

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.3.4 können noch die Änderungen erwähnt werden, die die Artikel 37 und 38 im Vergleich zu Artikel 313 EGZGB, der durch den Vorentwurf aufgehoben wird, einführen:

- a) Die **gewerbliche Inbesitznahme** von beweglichen Naturdenkmälern erfordert wie beispielsweise im Kanton Wallis eine kantonale Bewilligung (Art. 37 Abs. 1).
- b) In Bezug auf die **Entdeckung von beweglichen Naturdenkmälern von wissenschaftlichem Wert** gelten neu dieselben Regeln wie im Bereich der Kulturgüter (Meldepflicht und Möglichkeit für die Behörde, provisorische Massnahmen zu treffen; Art. 37 Abs. 2 und 3).
- c) Die Regeln über die **Behandlung von Gegenständen von wissenschaftlichem Wert** (Art. 38), die vereinbar sind mit der neusten Änderung von Artikel 724 ZGB (der wissenschaftliche Wert muss nicht mehr «erheblich» sein), werden ausgeführt. So wird namentlich der Verzicht solcher Denkmäler direkt geregelt, wenn deren Integration in die Sammlung des Naturhistorischen Museums unangebracht erscheint. Dem ist anzufügen, dass der Verzicht zugunsten des Finders gemäss Lehrmeinung die Abgeltung ersetzt, auf die der Finder grundsätzlich Anrecht hat.

#### **2.4 4. Kapitel – Naturpärke und Bewusstsein für Naturgüter**

Der 4. Kapitel umfasst die Umsetzung der vor kurzem in das NHG eingeführten Bestimmungen über die Naturpärke sowie die Umsetzung von Artikel 73 Abs. 3 KV über das Bewusstsein der Natur. Die Frage des Bewusstseins der Natur wurde bereits im Punkt 1.2.4.2 ausführlich behandelt.

#### **Art. 39 und 40 – Naturpärke von nationaler Bedeutung**

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.4.1 (vgl. auch Punkt 2.5, Kommentar zu Art. 44) kann Folgendes angefügt werden:

- a) Es ist Sache des Staatsrats, im Rahmen seiner Organisationsautonomie die **kantonalen Behörden zu bestimmen, die für die Pärke zuständig sind** (Direktion und Verwaltungseinheit; siehe Art. 5 Abs. 1 Bst. b), was namentlich eine Anpassung der ZDirV erfordern wird. Auch wenn die Aspekte der Wirtschaftsförderung und Regionalpolitik eine bedeutende Rolle spielen können, ist es doch wahrscheinlich, dass die RUBD und das BNLS als verantwortlich bezeichnet werden, da der Natur- und Landschaftsschutz vorrangig ist.
- b) In seiner Antwort auf die Motion Galley/Thürler (BGC 2008 S. 520) erinnerte der Staatsrat daran, dass nicht alle Regionen des Kantons die Kriterien einer hohen natürlichen und landschaftlichen Qualität, die für diese Pärke vorausgesetzt werden, erfüllen können und dass die Zahl der möglichen Pärke im Kanton entsprechend begrenzt ist. Neben den beiden Pärken, an denen derzeit gearbeitet wird (Gruyère Pays-d'Enhaut und Gantrisch) wird es somit in den nächsten Jahren wohl **keine weiteren Parkprojekte** geben.
- c) Die Aufgaben, die das Bundesrecht den Kantonen überträgt, beinhalten namentlich die finanzielle und anderweitige Unterstützung von regionalen Initiativen (Art. 39 Abs. 1) sowie Kontrollaufgaben und die Funktion des Bindeglieds zwischen Regionen und Bund (Art. 39 Abs. 2). Zu den Vorgaben des Bundes gehört auch die **Nachführung des kantonalen Richtplans** (Art. 39 Abs. 2, 1. Satz) zur langfristigen Sicherung des Parks (Art. 23j Abs. 1 Bst. a NHG und Art. 27 Abs. 1 PÄV). Diese Nachführung wird derzeit geprüft und soll im ersten Halbjahr 2010 in die öffentliche Vernehmlassung gegeben werden. Spätestens bei der Einreichung der Charta des Parks muss der nachgeführte Richtplantext dem Bund zur Genehmigung vorgelegt werden. Zur Einhaltung der Anforderungen für den **Erhalt des Parklabels** bzw. deren Prüfung ist zu sagen, dass dies eine Prüfung der Gesuchsunterlagen durch den Kanton und die Weiterleitung des Antrags an das BAFU bedingt (siehe Art. 23j Abs. 1, einleit. Satz, NHG und Art. 8 Abs. 4 PÄV). Die Weiterleitung erfolgt im Prinzip zusammen mit dem **Gesuch um globale Finanzhilfen**, das direkt vom Kanton stammt und Gegenstand einer Programmvereinbarung ist (Art. 23k Abs. 1 NHG und Art. 3 ff. PÄV).
- d) In der Bundesgesetzgebung steht zwar nicht viel über die Möglichkeit von **kantonsübergreifenden Pärken** (immerhin werden sie in Art. 3 Abs. 2 und 8 Abs. 3 PÄV erwähnt), doch sind beide Parkprojekte, an denen der Kanton Freiburg beteiligt ist, kantonsübergreifend. Entsprechend ist die Koordination mit den Nachbarkantonen von zentraler Bedeutung (Art. 39 Abs. 3). Nicht umsonst hat Grossrat Thürler anlässlich der Erheblicherklärung der Motion darauf hingewiesen, dass die beiden Freiburger Projekte Beispiele sind für eine Regionalpolitik, die kantons- und regionenübergreifend ist und somit neue Wege geht (TGR 2008 S. 443 f.).
- e) Die Parkpolitik ruht insbesondere auf der freiwilligen Beteiligung der lokalen Akteure sowie auf einem breit getragenen demokratischen Prozess in der Region. Deshalb müssen die Kantone nach Artikel 23i Abs. 2 NHG dafür sorgen, dass die **Bevölkerung in den betroffenen Gemeinden in geeigneter Weise mitwirken** kann. Diese Mitwirkung gehört im Übrigen laut Kommentar zur PÄV zu den Voraussetzungen für die Bundeshilfe. In Anlehnung an die in den Kantonen Waadt und Bern gewählten Lösungen regelt Artikel 40 diese Mitwirkung, die hauptsächlich über die Gemeinden und insbesondere über die Gemeindegewalt läuft (Abs. 1 und 2), andere Formen der Mitwirkung jedoch nicht ausschliesst (Abs. 3). Hierzu ist zu sagen, dass Artikel 25 Abs. 3 Bst. b PÄV ausdrücklich festlegt, dass die Mitwirkung von interessierten Unternehmen und Organisationen der Region zu ermöglichen ist.



## 2.5 5. Kapitel – Subventionierung und Finanzierung

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.5 (vgl. auch Punkt 1.3.2) kann Folgendes angefügt werden:

### *Art. 43 bis 45 – Beitragsberechtigte Leistungen*

- a) In den Artikeln 43 bis 45 werden die **beitragsberechtigten Aufgaben und Leistungen** sowie die möglichen Berechtigten aufgezählt. Teils werden beitragsberechtigte Leistungen begründet, teils wird auf anderswo im Vorprojekt festgelegte Regeln verwiesen.
- b) Der Vorentwurf unterscheidet zwischen den Situationen, in denen die Berechtigten ein **Anrecht auf Beiträge** haben (Leistungen Dritter für die Ausführung von Massnahmen zum Schutz von Biotopen von nationaler oder kantonaler Bedeutung nach Art. 14 Abs 2, siehe Art. 43 Abs. 1; sowie ökologische Ausgleichsmassnahmen auf Landwirtschaftsflächen nach Art. 25 Abs. 1 Bst. a, siehe Art. 43 Abs. 2), und Situationen, in denen eine Subventionierung fakultativ ist (alle anderen Fälle). Der erste Fall wird mit verpflichtenden Bestimmungen (der Staat «entschädigt») und der zweite mit Kann-Vorschriften (der Staat «kann unterstützen») bezeichnet.
- c) Die Bestimmung über die **Subventionierung von Pärken** (Art. 44; siehe auch Punkt 1.2.4.1 und 1.3.2.3) ist etwas speziell:
  - Sie sieht eine einfache Weiterleitung der Bundeshilfe vor (Abs. 1 *in initio*); denn eigentlich gehen die Bundesbeiträge mit dem System der Programmvereinbarungen an den Kanton. Dieser kann dann frei bestimmen, nach welchen Regeln er diese Hilfe verwenden will, um seinerseits Subventionen auszurichten. Im Fall der Pärke ist es aber so, dass die Programmvereinbarungen nur projektweise abgeschlossen werden können. Somit können die Bundesbeiträge nur an die Parkträgerschaft ausgerichtet werden (Abs. 3, 1. Satz).
  - Die für die kantonseigene Subventionierung aufgestellten Bedingungen (Abs. 2) sollten die bestehenden Projekte nicht beeinträchtigen, da die Vorbereitungsphase, die der eigentlichen Errichtung vorangeht und an die auch der Bund keine Beiträge zahlt, für beide Projekte so gut wie abgeschlossen ist. Ausserdem wird die Beteiligung der Gemeinden bereits im Bundesrecht vorausgesetzt (siehe Art. 2 Abs. 2 PÄV).
  - Der jährliche Bericht über die Verwendung der erhaltenen Bundeshilfen wird in den Artikeln 6 PÄV und 11 NHV verlangt. Es scheint naheliegend zu sein, dass der Bericht von der Parkträgerschaft erstellt wird und auch entsprechende Angaben über die Verwendung der Kantonshilfe enthalten muss (Abs. 3, 2. Satz).
- d) Artikel 45 Abs. 1 Bst. d enthält eine **Generalklausel für Subventionen**, um auch in den Situationen eine Handhabe zu haben, die nicht durch die anderen Bestimmungen abgedeckt sind. Es handelt sich nicht im eigentlichen Sinne um eine neue Subvention, sondern um eine flexible Beitragskategorie, mit der den vielfältigen Situationen im Bereich des Naturschutzes Rechnung getragen wird. Um diese Flexibilität und das damit verbundene Risiko zu kompensieren, wird das Ausführungsreglement festlegen, dass der Subventionsentscheid unabhängig von der Höhe des Betrags der Direktion und nicht dem Amt obliegt.

### *Art. 46 und 47 – Weitere Aspekte im Zusammenhang mit den Subventionen*

- a) In Übereinstimmung mit Artikel 13 Abs. 2 SubG sollen die übrigen Aspekte der Subventionierung in einer **Verordnung des Staatsrats** geregelt werden (Art. 46 Abs. 1 und 47 Abs. 1); dadurch soll eine gewisse Flexibilität gewahrt werden.

- b) Der Vorentwurf legt aber doch einige Grundsätze für die Bemessungsgrundlagen und -modalitäten fest (Art. 46 Abs. 2 und 3). So sieht er namentlich die Möglichkeit vor, beitragsberechtigte Ausgaben und Ertragsausfälle im Zusammenhang mit der allgemeinen Ausführung von Massnahmen zum Schutz von Biotopen von nationaler Bedeutung zu **100 % zu entschädigen**. Dies widerspricht der in Artikel 23 Abs. 1 SubG aufgestellten Regel, wonach der Gesamtbetrag der Subvention für ein bestimmtes Objekt im Allgemeinen 80 % der anrechenbaren Ausgaben nicht übersteigen darf. Artikel 18c Abs. 2 NHG sieht indes ausdrücklich vor, dass Grundeigentümer oder Bewirtschafter Anspruch haben auf «angemessene Abgeltung» (und nicht auf eine Subvention, die die Ausgaben teilweise deckt), wenn sie die bisherige Nutzung einschränken oder eine Leistung ohne entsprechenden wirtschaftlichen Ertrag erbringen. Da die subventionierten Massnahmen ausserdem eindeutig in der Verantwortung des Staats liegen, liegen diese Zahlungen manchmal im Grenzbereich zwischen Subvention und Abgeltung von Leistungen. Somit scheint eine vollständige Abgeltung in gewissen Fällen gerechtfertigt zu sein.
- c) Zum Verfahren ist zu sagen, dass Artikel 28 Abs. 1 Bst. b SubG für die Gewährung einer Subvention unter anderem verlangt, dass von der gesuchstellenden Person ein schriftliches Gesuch eingereicht wird. Der 2. Satz von Artikel 47 Abs. 1 vereinfacht somit das Verfahren für diese Person.

#### **Art. 49 – Verpflichtungskredite**

Wie dies bereits beim Kulturgüterschutz der Fall ist, wird mit dem Vorentwurf auch beim Natur- und Landschaftsschutz auf **mehrfährige Verpflichtungskredite** gebaut, deren Dauer derjenigen der mit dem Bund unterzeichneten Programmvereinbarungen entspricht.

Damit wird der Übertrag von einem Jahr zum anderen der Kredite, die der Bund aufgrund der Programmvereinbarungen zahlt, vereinfacht. Ausserdem werden so klare Verhältnisse über eine längere Zeit geschaffen, was im Bereich des Naturschutzes von grösster Wichtigkeit ist, da in diesem Bereich die **mittel- und langfristigen Engagements grundlegend sind**. Wie bereits im Punkt 2.1.e erwähnt, kann bereits ein zeitweiliges Aussetzen aus wirtschaftlichen Gründen einer Massnahme die Bemühungen von mehreren Jahren zunichte machen. Dadurch, dass das in Artikel 4 vorgesehene Mehrjahresprogramm für die Umsetzung dem Grosse Rat gleichzeitig unterbreitet wird, wird der Dekretsentwurf gestärkt (Abs. 3).

Läuft alles nach Plan, wird dem Grosse Rat der erste Verpflichtungskredit für die nächste Programmvereinbarungsperiode (2012–2015) unterbreitet werden können.

#### **Art. 50 – Verwendung der Ersatzzahlungen**

Die Erhebung von Ersatzzahlungen bei Beeinträchtigungen von Biotopen oder der Natur ist nur möglich, wenn diese Beträge tatsächlich für Massnahmen im selben Bereich verwendet werden. So können sie ausschliesslich für den Naturschutz verwendet werden, und zwar für Tätigkeiten, die nicht über ordentliche Mittel finanziert werden können (Art. 50 spricht von bedeutenden und besonders wertvollen Projekten). Reichen die Ersatzzahlungen nicht aus, um ein geplantes Projekt zu finanzieren, können sie in berechtigten Fällen durch zusätzliche Mittel aufgestockt werden. Im Ausführungsreglement wird festgelegt werden, welche Art von Projekten in Frage kommen (z.B. Erwerb von dinglichen Rechten, um die betroffenen Grundstücke dem Naturschutz zuzuführen).

## 2.6 6. Kapitel – Kontrolle der Ausführung und Rechtsschutz

### Art. 51 und 52 – Aufsicht

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.6.2 kann Folgendes angefügt werden:

- a) Während das NHG keine Bestimmungen über die Aufsicht enthält, verlangt die NHV seit der Revision von 2000, dass der Biotopschutz unter anderem eine Aufsicht zur langfristigen Sicherung des Schutzziels beinhaltet (Art. 14 Abs. 2 Bst. b NHV).
- b) In Bezug auf die Zuteilung der Natur- und Landschaftsschutzpolizei an die **Wildhüter-Fischereiaufseher** (Art. 51 Abs. 2) erklärte der Staatsrat bereits in seiner Antwort auf die Volksmotion Riedo und Mitunterzeichner, die eine Kostensenkung bei der Jagdaufsicht verlangte (TGR 2008 S. 523), dass in diesen Ausgaben auch Leistungen zugunsten des Naturschutzes enthalten sind (die Wildhüter-Fischereiaufseher beugen der Zerstörung von Lebensräumen vor, kontrollieren das Sammeln von Pilzen und das Pflücken von Pflanzen, überwachen das Verbot, Reptilien und Amphibien zu fangen und Schnecken zu sammeln usw.). Die AufsV wird revidiert werden müssen, um diesen Aspekten besser Rechnung zu tragen. Der Status und die Kompetenzen der Wildhüter-Fischereiaufseher, von denen im 2. Satz von Artikel 51 Abs. 2 die Rede ist, ist in den Artikeln 42 ff. JaG definiert: Eigenschaft von Beamten der gerichtlichen Polizei, Vereidigung, Ermächtigung, Zwangsmassnahmen zu ergreifen, usw.
- c) Es besteht auch die Möglichkeit, gewisse Aufsichtsaufgaben Dritten zu übertragen (vgl. Art. 51 Abs. 3) und insbesondere **freiwillige Helfer** zu bezeichnen. Die Kritik, die im Bereich der Jagd in der Volksmotion an diesen Helfern geübt wurde, ist nicht gerechtfertigt (siehe Antwort des Staatsrats, TGR 2008 S. 524). Diese Hilfsaufseher unterstützen vielmehr ehrenamtlich die Wildhüter-Fischereiaufseher bei ihren zahlreichen Aufgaben. Da die Befugnisse und Pflichten dieser Hilfskräfte ausserdem klar geregelt sind (siehe z.B. im Bereich des Naturschutzes das Reglement über die freiwilligen Aufseher im Naturschutzgebiet des Vanil-Noir (SGF 721.2.512), bringt dieses System auch keine besonderen Probleme.

### Art. 53 – Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.6.3 kann Folgendes angefügt werden:

- a) So wie die in Artikel 21 Abs. 2 vorgesehenen Massnahmen für die Wiederherstellung oder für einen angemessenen Ersatz erlaubt auch die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, die Beeinträchtigung von geschützten Objekten zu kompensieren. Allerdings geht es hier nicht um Beeinträchtigungen im Rahmen einer Ausnahmegewilligung, sondern um rechtswidrige Beeinträchtigungen. Die Wiederherstellung ist somit eine verwaltungsrechtliche Zwangsvollstreckung. Sie kann in vielen Fällen bereits aufgrund des heute geltenden Rechts angeordnet werden (auf Bundesebene: Art. 24e NHG; auf Kantonsebene: Art. 167 Abs. 3 und 4 RPBG, die bei Beeinträchtigungen im Zusammenhang mit einer Baute anwendbar sind). Um aber sämtliche möglichen Situationen abzudecken – unabhängig davon ob Bundes- oder Kantonsrecht anwendbar ist, unabhängig davon, ob es um Bauten geht oder nicht – ist die Einführung einer **besonderen Bestimmung** gerechtfertigt.
- b) Die Tatsache, dass eine Situation rechtswidrig ist, bedeutet noch nicht zwangsläufig, dass eine Wiederherstellung angeordnet werden muss. Zuerst muss nämlich geprüft werden, ob die Situation in einen rechtmässigen Zustand überführt werden kann (im Bereich des Naturschutzes geschieht dies in aller Regel über eine Ausnahme von den Schutzbestimmungen). Danach muss eine allfällige Wiederherstellung unter dem Blickwinkel der in der Bundesverfassung und im Bundesverwaltungsrecht verankerten Grundsätze (namentlich Grundsatz der

Verhältnismässigkeit und der Wahrung von Treu und Glauben) geprüft werden. Zu diesem letzten Punkt ist zu sagen, dass die Rechtsprechung in Bezug auf rechtswidrige Bauten konstant ist: Wohl müssen die Behörden bei einer solchen Baute vorrangig dem Grundsatz der Rechtsgleichheit und der Beachtung der Rechtsordnung Beachtung schenken, ohne sich übermässig über die nachteiligen Folgen für den betroffenen Besitzer zu sorgen. In gewissen Fällen kann eine Wiederherstellung jedoch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzen, insbesondere unter dem Blickwinkel der Tauglichkeit des Mittels für die Erreichung des angestrebten Ziels, sodass diese Frage trotzdem geklärt werden muss (BGE 123 II 248 / JdT 1998 I 530, E. 4; VGer, Entscheid 2A 2006–68, G. gegen Oberamt des Broyebezirks). Artikel 53 nimmt auf diese Elemente Rücksicht und regelt global die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands. Folgendes wird festgelegt:

- der **subsidiäre Charakter** (im Verhältnis zur nachträglichen Bewilligung) der Anordnung einer Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands, die gegebenenfalls gemäss den Artikeln 70 ff. VRG (Abs. 1) erfolgen kann;
  - die Möglichkeit, einen **angemessenen Ersatz** anzuordnen, wenn weder eine nachträgliche Bewilligung noch eine Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands möglich ist (Abs. 2). Dem ist anzufügen, dass der Ersatz im Falle einer nachträglichen Bewilligung unter Artikel 21 Abs. 2 und nicht unter Artikel 53 fällt.
- c) **Zuständig** für die Anordnung der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ist sinnvollerweise die Behörde, die die betroffene Schutzmassnahme angeordnet hatte. Da es in gewissen Fällen konkurrierende Kompetenzen, die sich auf andere Bestimmungen stützen, geben kann, wird von den betroffenen Behörden ein koordiniertes Vorgehen verlangt (Abs. 3).

#### **Art. 54 bis 57 – Rechtsmittel**

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.6.4 kann Folgendes angefügt werden:

- a) Der Vorentwurf stützt sich in hohem Mass auf den Nutzungsplan, um Fragen des Natur- und Landschaftsschutzes zu regeln. Somit sind die Rechtsmittel, die für dieses Instrument vorgesehen sind, angebracht und der Vorentwurf begnügt sich mit einem entsprechenden **Verweis** (Art. 54 Abs. 1). Gegen die übrigen Verfügungen, die in Anwendung des Vorentwurfs getroffen werden, können folgerichtig Beschwerden nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege und – bei Verfügungen der Gemeinden – nach dem Gesetz über die Gemeinden eingereicht werden (Art. 54 Abs. 2).
- b) Artikel 55 Abs. 1 erinnert daran, dass die **naturschutzspezifische Einsprache- und Beschwerdeberechtigung** zu einem grossen Teil im Bundesrecht (Art. 12 ff. NHG gemäss Gesetzesänderung vom 20. Dezember 2006, AS 2007 S. 2701 ff., die am 1. Juli 2007 in Kraft trat) und im kantonalen Recht (hauptsächlich RPBG) geregelt ist.
- c) Mit den Artikeln 12 ff. NHG wird das **Beschwerderecht der Gemeinden** praktisch mit dem Beschwerderecht der Organisationen gleichgestellt. Laut Rechtsprechung können Gemeinden keinen Gebrauch von ihrem Beschwerderecht gegen Verfügungen der kantonalen oder Bundesbehörden machen, um Interessen ausserhalb des Kontextes und der Ziele der Natur- und Landschaftsschutzgesetzgebung zu verteidigen (BGE 109 Ib 341 / JdT 1985 I 548).
- d) Das **Beschwerderecht der Organisationen** ergänzt das ordentliche Verbandsbeschwerderecht, das seit den 1960er-Jahren auf Bundesebene existiert, und erlaubt es den nationalen Organisationen, die sich mit dem Natur- und Landschaftsschutz befassen, in diesem Bereich einzugreifen – gegebenenfalls durch ihre kantonalen Strukturen. Mehrere kantonale Gesetze

(Art. 84 Abs. 2 und 3 RPBG; Art. 198 BVG; Verweis in Art. 37 StrG; vgl. auch im Bereich der Kulturgüter Art. 62 KGSG) erweitern den jeweiligen Geltungsbereich dieses Beschwerderechts. So können die kantonalen Organisationen direkt handeln (sofern sie einer Organisation von nationaler Bedeutung nach NHG angegliedert sind), und zwar ungeachtet der im Bundesrecht festgelegten Voraussetzung (es muss sich nicht zwingend um eine Bundesaufgabe handeln). Darüber hinaus hat der Grosse Rat mit dem neuen RPBG das Beschwerderecht auf kantonale Organisationen ausgedehnt, die an keine nationale Organisation angegliedert sind, wie etwa der Deutschfreiburger Heimatkundeverein (Art. 84 Abs. 4 RPBG; siehe Debatte *in* TGR 2008 S. 2037 ff. und S. 2334 ff.). Der Vorentwurf verweist in allgemeiner Form auf dieses System (Art. 55 Abs. 1) und ergänzt es, um den Geltungsbereich des Beschwerderechts von kantonalen Organisationen zu harmonisieren: Diese Organisationen sind nicht nur beschwerdeberechtigt, wenn eine Verfügung gestützt auf das RPBG, sondern auch, wenn sie in direkter Anwendung des Vorentwurfs getroffen wird. Ausserdem muss dieses Recht mindestens dem Recht entsprechen, den die nationalen Organisationen aufgrund des NHG haben (Art. 55 Abs. 2). Davon betroffen sind Verfügungen in Anwendung der Artikel 21, 22 Abs. 2, 23 Abs. 2 und 29 Abs. 1 bis 3 (Ausnahmen), sowie die Anordnung einer Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands (Art. 53).

- e) Schon heute ist die **RUBD beschwerdeberechtigt** (Art. 9 Abs. 1 RPBG). Aus Kohärenzgründen wird dieses Recht vom RPBG in den Vorentwurf verlegt und der Geltungsbereich selbstredend auf die Verfügungen ausgedehnt, die in Anwendung des Vorentwurfs getroffen werden (Art. 56).

### **Art. 58 und 59 – Strafbestimmungen**

In Ergänzung zu den Erläuterungen unter Punkt 1.2.6.5 kann Folgendes angefügt werden:

- a) Aufgrund des Platzes, den Artikel 24a Abs. b NHG einnimmt, der den Verstoss gegen Ausführungsvorschriften im Bereich des Biotop- und Artenschutzes bestraft, sofern deren Übertretung als strafbar erklärt wurde, können **Verstösse auf kantonaler Ebene** nur dort festgelegt werden, wo der Schutz zur Hauptsache den Kantonen obliegt, wie dies vor allem beim Schutz der Landschaften, Geotope und Naturlandschaften der Fall ist (vgl. Art. 58 Abs. 1 und 3).
- b) Die paar wenigen reglementarischen Bestimmungen, in denen gegenwärtig die Verstösse auf kantonaler Ebene im Bereich des Biotop- und Artenschutz definiert sind, werden somit der in Artikel 24a Bst. b NHG vorgesehenen **Strafbarerklärung** weichen müssen (siehe Art. 58 Abs. 2). Diese Erklärung entspricht der in Artikel 292 StGB (Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen) vorgesehenen amtlichen Anordnung unter Strafandrohung. Sie muss im Erlass (Verordnung, Plan, Verfügung, Vereinbarung) stehen, in welchem die Ausführungsmassnahme definiert wird, klar formuliert und mit einer präzisen Strafandrohung versehen sein.
- c) Derzeit liegt die **strafrechtliche Zuständigkeit** im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes einerseits beim ordentlichen Strafgericht (bei Übertretungen des Bundesrechts) und andererseits bei der Oberamtsperson, die gemäss verschiedenen Verordnungen die Kompetenz hat, Bussen nach kantonalem Recht auszusprechen. Mit dem Vorentwurf wird das System vereinheitlicht und die Kompetenz alleine dem ordentlichen Strafgericht erteilt (Art. 59 Abs. 1), wie dies bereits in den meisten verwandten Bereichen (Wald, Jagd, Fischerei) der Fall ist. Diese Lösung ist auch deshalb sinnvoll, weil es nötig sein wird, die meisten Verstösse gegen kantonales Recht als strafbar im Sinne von Artikel 24a Bst. b NHG zu erklären.

- d) In den letzten Jahren wurde im Kanton verschiedentlich die *Einführung von Ordnungsbussen* verlangt – vor allem in Bereich der Jagd (das letzte Mal im Rahmen der Volksmotion für eine Kostensenkung durch Neuordnung der kantonalen Jagdgesetzgebung und Reduzierung der Anzahl Wildhüter, Abschaffung der Hilfsaufseherstellen, TGR 2008 S. 349, 517 und 522). Doch auch im Bereich des Naturschutzes wurde die Einführung von Ordnungsbussen vorgeschlagen, namentlich für Verstösse gegen Schutzmassnahmen in Naturschutzgebieten. Hierzu ist aber zu bedenken, dass die überwiegende Mehrheit der Verstösse gegen die Naturschutzgesetzgebung unter das Bundesrecht fällt. Die Einführung eines kantonalen Ordnungsbussenverfahrens für Verstösse gegen Bundesrecht scheint aber kaum möglich zu sein. Deshalb verzichtet der Vorentwurf ganz darauf.
- e) Die Information der mit dem Naturschutz betrauten Behörden (Art. 59 Abs. 2) ist eine Mitteilung im Sinne von Artikel 69 Abs. 4 StPO (siehe auch Art. 75 Abs. 4 der Schweizerischen Strafprozessordnung) und ist auch in den verwandten Bereichen (Wald, Jagd, Fischerei) vorgesehen.

### **Art. 60 – Enteignung**

- a) Die Enteignung wird im Vorentwurf nur kurz behandelt. Artikel 60 Abs. 1 erinnert an den Grundsatz der materiellen Enteignung, der sich direkt vom Verfassungsrecht herleitet (Art. 26 Abs. 2 BV und Art. 28 Abs. 2 KV). Absatz 2 verweist für die Fälle, in denen eine formelle Enteignung ansteht, auf bestehende Instrumente (EntG sowie Artikel 114 ff. RPBG; der 2. Satz betrifft die Fälle, die in Art. 18c Abs. 4, 3. Satz, erwähnt werden).
- b) Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass sich die Möglichkeit, eine Enteignung aus Gründen des Naturschutzes vorzunehmen, direkt aus dem Bundesrecht ergibt (Art. 18c Abs. 4 NHG). Auf Kantonebene (Art. 116 RPBG) wird den unter Schutz gestellten Naturgütern explizit ein öffentlicher Nutzen im Sinne von Artikel 2 EntG anerkannt. Im Vorentwurf verweist Artikel 20 Abs. 1 auf diese Möglichkeit und unterstreicht, dass es sich um eine subsidiäre Massnahme handelt. Bis heute wurde denn auch noch nie eine formelle Enteignung aus Gründen des Naturschutzes vorgenommen.

### **2.7 Anpassung der Spezialgesetzgebung (Art. 62 und Anhang)**

- a) **EGZGB:** Zwei Bestimmungen des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch werden aufgehoben, einerseits Artikel 281 EGZGB (Schutz von seltenen Pflanzen in Form einer Beschränkung des Grundeigentums), der seit dem Inkrafttreten des NHG mit seinen Bestimmungen zum Artenschutz nicht mehr angewandt wird, und andererseits Artikel 313 EGZGB über Naturkörper, der durch die Artikel 37 f. des Vorentwurfs ersetzt wird (siehe Punkt 2.3, Kommentar zu den Art. 37–38).
- b) **RPBG 2008:**
- Die Änderung von Artikel 9 RPBG wird weiter oben unter dem Punkt 2.6 behandelt (siehe Kommentar zu den Artikeln 54–57, Punkt e).
  - Die Ergänzung von Artikel 21 RPBG verweist auf Artikel 17 Abs. 1 des Vorentwurfs, der die Unterschutzstellung der Objekte von kantonalen oder nationaler Bedeutung über den kantonalen Nutzungsplan als Regel einführt.
  - Änderung von Artikel 75 RPBG: Für die Fälle, in denen Schutzmassnahmen für Biotope mittels Verfügung statt über einen Nutzungsplan oder über eine Vereinbarung eingeführt

werden, verweist der Vorentwurf (Art. 19) auf die unabhängige Massnahme nach RPBG. Das im NHG vorgesehene Beschwerderecht der Gemeinden und Organisationen ist in solchen Fällen anwendbar. Mit dem neuen Absatz 3 des Artikels 75 RPBG bzw. der darin vorgegebenen Publikation im Amtsblatt von Verfügungen über unabhängige Massnahmen wird die Ausübung des Beschwerderechts erleichtert. Ausserdem wird mit diesem Absatz die Koordination mit der Einsprachebefugnis der kantonalen Organisationen bei Nutzungsplänen (Art. 84 RPBG) sichergestellt.

- Änderung von Artikel 140 RPBG: Artikel 140 Abs. 1 RPBG sieht für Baubewilligungsgesuche eine allgemeine Dauer für die öffentliche Auflage von 14 Tagen vor. In den allermeisten Fällen bereitet dies auch keine Probleme. In den Fällen jedoch, in denen die Artikel 12 ff. NHG den Gemeinden und Organisationen ein Beschwerderecht einräumen, sieht das Bundesrecht vor, dass die öffentliche Auflage in der Regel 30 Tage dauert (Art. 12b Abs 1 NHG). Nun hat das Bundesgericht vor kurzem in einem den Kanton Wallis betreffenden Fall mit Blick auf die Rechtssicherheit Folgendes entschieden: Aus der Entstehungsgeschichte von Artikel 12b Abs. 1 NHG ergibt sich, dass diese Bestimmung kantonale Einsprache- und Auflagefristen von weniger als 20 Tagen verbietet (BGE 135 II 78, E. 2.3.2). Mit der Ergänzung von Artikel 140 Abs. 1 RPBG durch einen 2. Satz wird diesem Umstand Rechnung getragen. Die Regel der 14 Tage wird relativiert und es wird ausdrücklich eine rechtliche Grundlage für Abweichungen, die auf Reglementsstufe zu definieren sind, geschaffen. Einige Abweichungen sind übrigens bereits im Vorentwurf des ARRPBG vorgesehen, insbesondere wenn gleichzeitig mit dem Baubewilligungsgesuch ein Rodungsplan öffentlich aufzulegen oder ein Umweltverträglichkeitsbericht in Vernehmlassung zu geben ist. Diese Liste wird zu einem späteren Zeitpunkt mit dem Ausführungsreglement zum vorliegenden Vorentwurf erweitert werden.

- c) **BVG:** Die Absätze 2 und 3 von Artikel 198 BVG betreffen die Einspracheberechtigung gegen Verfügungen im Bereich des Natur- und Kulturgüterschutzes, die aufgrund der Bodenverbesserungsgesetzgebung getroffen werden. Diese Bestimmung hat bei ihrer Einführung aus Gründen der Kohärenz mehr oder weniger den Wortlaut des alten RPBG übernommen (siehe TGR 1990 S. 1827 f.), doch wurde sie nicht nachgeführt, als das RPBG später revidiert wurde, sodass es heute mehrere Unterschiede zwischen BVG und RPBG gibt. So sind laut BVG die Kommission für Natur- und Landschaftsschutz und die Kulturgüterkommission einspracheberechtigt, obwohl diese Rolle der Direktion, die für die Raumplanung (1994) bzw. der Direktion, die für die Kulturgüter (bereits 1991) zuständig ist, übertragen wurde. Ausserdem sieht das BVG keine Einspracheberechtigung für rein kantonale Organisationen vor, wie sie mit Artikel 84 Abs. 4 des neuen RPBG eingeführt wird. Mit dem Vorentwurf erfolgt nun die formelle Nachführung. Um das kantonale Recht im Bereich des Beschwerderechts der betroffenen Organisationen zu harmonisieren, wird ausserdem die Aufzählung der einzelnen Organisationen durch einen Verweis auf die RPBG ersetzt. Damit wird auch im BVG auf die für Artikel 55 Abs. 1 gewählte Lösung zurückgegriffen.

d) **JaG und FischG**

- Die Beschränkungen der Jagdberechtigung und des Fischereirechts werden im Vorentwurf nicht behandelt (vgl. Art. 12 Abs. 2 und Kommentar dazu). Entsprechend wird diese Frage auch nicht direkt von den Organen behandelt, die für den Naturschutz zuständig sind. Diese Beschränkungen werden vielmehr auf der Grundlage der Gesetzgebung über die Jagd und Fischerei geregelt, in der verschiedene Schutzzonen (eidgenössische Jagdbanngebiete, Schutzgebiete für Wasser- und Zugvögel, kantonale Wildschutzgebiete, Fischereischutzgebiete usw.) definiert werden. Eine optimale Koordination zwischen den

Beschränkungen der Jagdberechtigung und des Fischereirechts einerseits und dem Biotopschutz gemäss NHG andererseits ist indessen wesentlich. Aus diesem Grund werden Artikel 12 JaG und Artikel 9 FischG geändert und darin der Grundsatz der Koordination verankert.

- Ausserdem wird Artikel 6 FischG angepasst, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass der Schutz der Pflanzen (auch der Wasserflora) nicht unter die Fischerei- sondern unter die Natur- und Landschaftsschutzgesetzgebung fällt. Zwar sind teilweise die Organe, denen die Fischerei untersteht, für die Wasserflora zuständig, doch sind sie es unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Lebensräume der Fische, nicht unter dem Gesichtspunkt des Artenschutzes. In Artikel 8 FischG wird lediglich der Name der Kommission angepasst.
- e) **Gesetz über die Reklamen:** Laut RekG holt die Oberamtsperson oder die Gemeinde bei der Kommission für Natur- und Landschaftsschutz ein Gutachten ein, wenn geschützte Zonen oder Landschaften betroffen sind. Dies ist nicht kompatibel mit der Rolle, die die Kommission mit Artikel 6 erhält (beratendes Organ des Staats). Das Erstellen von Gutachten muss dem BNLS zukommen, das für sämtliche Fragen der konkreten Umsetzung des Natur- und Landschaftsschutzes zuständig ist.



## **Anhang: Abkürzungsverzeichnis**

### ***Erlasse:***

- ZGB: Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
- VRG: Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (SGF 150.1)
- KV: Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1)
- BV: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
- EGZGB: Einführungsgesetz vom 22. November 1911 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg (SGF 210.1)
- BVG: Gesetz vom 30. Mai 1990 über die Bodenverbesserungen (SGF 917.1)
- LwG: Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz) (SR 910.1)
- LandwG: Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 2006 (SGF 140.2)
- RPG: Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz) (SR 700)
- RPBG: Raumplanungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 2008 (ASF 2008\_154, Inkrafttreten am 1.1.2010)
- JaG: Gesetz vom 14. November 1996 über die Jagd sowie den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (SGF 922.1)
- JSG: Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz) (SR 922.0)
- VertragsG: Gesetz vom 11. September 2009 über die interkantonalen Verträge (ASF 2009\_099, noch nicht in Kraft)
- WaG: Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz) (SR 921.0)
- GeoIG: Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über Geoinformation (SR 510.62)
- SVOG: Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SGF 122.0.1)
- KGSG: Gesetz vom 7. November 1991 über den Schutz der Kulturgüter (SGF 482.1)
- FischG: Gesetz vom 15. Mai 1979 über die Fischerei (SGF 923.1)
- NHG: Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451)
- StrG: Strassengesetz vom 15. Dezember 1967 (SGF 741.1)
- SubG: Subventionsgesetz vom 17. November 1999 (SGF 616.1)
- ZDirV: Verordnung vom 12. März 2002 über die Zuständigkeitsbereiche der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei (SGF 122.0.12)
- AlgV: Verordnung vom 15. Juni 2001 über den Schutz der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung (Amphibienlaichgebiete-Verordnung) (SR 451.34)
- FMV: Verordnung vom 7. September 1994 über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung (Flachmoorverordnung) (SR 451.33)
- HMV: Verordnung vom 21. Januar 1991 über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung (Hochmoorverordnung) (SR 451.32)
- PäV: Verordnung vom 7. November 2007 über die Pärke von nationaler Bedeutung (Pärkeverordnung) (SR 451.36)
- DZV: Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung) (SR 910.13)
- NHV: Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451.1)
- TWV: Verordnung zum Schutz der Trockenwiesen und -weiden (Trockenwiesenverordnung)
- ÖQV: Verordnung vom 4. April 2001 über die regionale Förderung der Qualität und der Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft (Öko-Qualitätsverordnung) (SR 910.14)
- MLV: Verordnung vom 1. Mai 1996 über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Moorlandschaftsverordnung) (SR 451.35)
- AufsV: Verordnung vom 16. Dezember 2003 über die Aufsicht über die Tier- und Pflanzenwelt und über die Jagd und die Fischerei (SGF 922.21)
- AuenV: Verordnung vom 28. Oktober 1992 über den Schutz der Auengebiete von nationaler Bedeutung (Auenverordnung) (SR 451.31)
- LandwR: Landwirtschaftsregelement vom 27. März 2007 (SGF 910.11)

***Weitere Abkürzungen:***

BGE:	Bundesgerichtsentscheid
TGR:	Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates
RUBD:	Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion
LIG:	Landwirtschaftliches Institut Grangeneuve
BAFU:	Bundesamt für Umwelt
AS:	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
RDAF:	Revue de droit administratif et de droit fiscal
SGF:	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
NFA:	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
VGer:	Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg (heute: verwaltungsrechtliche Abteilung des Kantonsgerichts)