



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Umwelt BAFU
Abteilung Arten, Ökosysteme, Landschaften

Umsetzung der Moorlandschaften von nationaler Bedeutung, Auswertung der Kantons-umfrage (2017-2018)

Schlussbericht

Referenz/Aktenzeichen: S142-0181

08.04.2019

In Zusammenarbeit mit der externen Fachberatung für die Biotopie von nationaler Bedeutung

Auswertung und Redaktion

Véronique Savoy Bugnon

Begleitung BAFU

Andreas Stalder, Benoît Magnin, Thomas Kuske

Inhalt

1	EINLEITUNG	4
2	FESTSTELLUNGEN	4
2.1	Grundeigentümergebundener Schutz der Moorlandschaft	4
2.2	Klare, objektspezifische Regeln für Schutz, Unterhalt und Nutzung	7
2.3	Bezeichnung und Erhaltung geschützter und schützenswerter Lebensräume	9
2.4	Bezeichnung nicht bewilligter Bauten, Anlagen und Bodenveränderungen	11
3	STAND DER UMSETZUNG	14
4	SCHWIERIGKEITEN BEI DER KANTONALEN UMSETZUNG	16
4.1	Mangel an Ressourcen	16
4.2	Schwierigkeiten bei der Kommunikation und der Akzeptanz in der Bevölkerung	16
4.3	Schwierigkeiten aufgrund der Entwicklung von Gesellschaft und Agrarpolitik	17
4.4	Interne Schwierigkeiten	17
4.5	Methodische Schwierigkeiten	18
4.6	Weitere Bemerkungen	18
5	PRIORITÄTEN FÜR DAS BAFU	18
6	MÖGLICHE STOSSRICHTUNGEN	19

1 Einleitung

Diese ersten Ergebnisse zur Umsetzung der Moorlandschaften dienen dem BAFU als Grundlage für einen Bericht über den Schutz der Moore und Moorlandschaften zu Händen der UREK-S. Hervorgegangen sind sie aus einer Umfrage, die von November 2017 bis Juli 2018 bei den Kantonen durchgeführt wurde. Die vorliegenden Ausführungen bilden zugleich den Schlussbericht.

Der Bericht gibt Einblick in die Umsetzung der Moorlandschaften und enthält entsprechende Statistiken. Zudem geht er auf die Schwierigkeiten ein, die sich für die Kantone ergeben, und beschreibt die konkreten, im Feld durchgeführten Massnahmen zur Aufwertung und Wiederherstellung der Moorlandschaften. Darüber hinaus schlägt er Prioritäten und mögliche Stossrichtungen für das BAFU vor.

Ergänzt wird der Bericht durch eine Excel-Datenbank mit aktualisierten Daten zur Umsetzung, die von den Kantonen geliefert wurden. Umfangreiche Felder mit «Bemerkungen» geben detailliert Aufschluss über die einzelnen Objekte.

2 Feststellungen

2.1 Grundeigentümergebundener Schutz der Moorlandschaft

Die Gesetzgebung sieht vor, dass die Kantone ein behörden- und grundeigentümergebundenes Schutzinstrument erarbeiten und in Kraft setzen, das nachhaltig ist und sowohl naturräumliche als auch landschaftliche und kulturelle Aspekte berücksichtigt. Hierbei müssen die Kantone den genauen Grenzverlauf der Objekte festlegen (Art. 5 Abs. 2 Bst. a Moorlandschaftsverordnung, SR 451.35). Die betreffenden Bestimmungen konkretisieren die Bestimmungen auf Verfassungs- und Gesetzesebene. Sie hätten bis spätestens 2002 umgesetzt werden müssen (Art. 6 Moorlandschaftsverordnung).

Die Umfrage bei den 19 Kantonen mit Moorlandschaften, die vom Gesetzgeber mit der Umsetzung betraut wurden (Art. 23c Abs. 2 NHG), zeigt ein heterogenes Bild, was die Umsetzung, die Vorgehensweisen und die Schutzinstrumente angeht.

Die gewählten Schutzinstrumente sind hinsichtlich der institutionellen Ebene und in ihrer Art und Form sehr unterschiedlich.

Einige Kantone haben sich für Schutzinstrumente auf kantonaler Ebene entschieden. Deren Form variiert je nach der von den Kantonen gewählten Lösung und gesetzlichen Regelung. Allgemein kann ein solches Instrument als kantonaler Nutzungsplan, als Schutzbeschluss, Schutzverfügung oder Schutzverordnung ausgestaltet sein. Dementsprechend finden sich in der Raumplanung unterschiedliche Zonenbezeichnungen wie «Naturschutzgebiet», «Naturschutzzone», «Landschaftsschutzgebiet» usw.

Andere Kantone haben Schutzinstrumente auf kommunaler oder interkommunaler Ebene eingeführt, oft gestützt auf einen kantonalen Richtplan, der behördenverbindlich ist. Dementsprechend werden Schutzzonen festgelegt, die in den kommunalen Nutzungsplänen ausgedehnt und in einem oder mehreren Artikeln der Gemeindeordnung oder einer Schutzverordnung geregelt sind. Manchmal wird auf kommunaler oder interkommunaler Ebene für eine Moorlandschaft ein spezifischer Nutzungsplan «Moorlandschaft xxx» mit einer besonderen Regelung erstellt.

Bei der Erarbeitung dieser Schutzinstrumente und Schutzpläne haben die Kantone eine genaue Abgrenzung der Objekte vorgenommen (siehe Abbildung 3). Es gibt Ausnahmen, bei denen die Schutzzone grösser ist als die Moorlandschaft. Das ist kein Problem, solange die Schutzbestimmungen den auf Bundesebene geltenden Mindestanforderungen für den Schutz von Moorlandschaften entsprechen. Andernfalls genügt das nicht, weil die gesetzlichen Anforderungen nicht im gesamten Perimeter erfüllt sind (Art. 23c Abs. 2 NHG und Art. 3 ff. Moorlandschaftsverordnung).

Allerdings besteht für einige Moorlandschaften noch kein geeignetes Schutzinstrument (siehe Abbildung 1). Entweder ist das Instrument nicht grundeigentümerverbindlich (Richtplan, Sachplan) oder die grundeigentümerverbindlich geschützte Fläche unzureichend (siehe Abbildung 2). In diesen Fällen sind die darin befindlichen Biotop von nationaler Bedeutung zwar meistens durch ein spezifisches Instrument geschützt, doch die Schutzzone konzentriert sich auf die Biotop von nationaler Bedeutung und gilt nicht für die restliche Moorlandschaft. Das führt dazu, dass die «landschaftlichen» Teile der Moorlandschaften letztlich nicht geschützt sind, obwohl sie sehr wohl zur Moorlandschaft gehören und zu ihrer besonderen Schönheit beitragen, die eines der Kriterien für die nationale Bedeutung der Moorlandschaft darstellt. Daher müsste das Schutzinstrument vervollständigt werden. In anderen Fällen wurden einige kleinere Flächen (Lücken) nicht in den Schutzperimeter einbezogen, wobei die Gründe dafür jeweils im Einzelfall zu erörtern sind, aber den Schutz der Moorlandschaft nicht grundsätzlich in Frage stellen. Es gibt auch Fälle, in denen die Moorlandschaft über die ganze Fläche grundeigentümerverbindlich und nachhaltig geschützt ist, die Schutzbestimmungen jedoch unvollständig sind, weil sie die relevanten landschaftlichen Aspekte und die Eigenheiten der darin befindlichen Moorbiotop oder schützenswerten Biotop nicht vollumfänglich abdecken.

Dieses vielgestaltige Bild lässt erkennen, welcher grossen Spielraum die Kantone bei der Auswahl ihrer Moorlandschaften und der Festlegung des Vorgehens zu deren Schutz haben.

Auch die statistischen Ergebnisse zeigen, dass noch einiges zu tun ist, bis sämtliche Moorlandschaften der Schweiz geschützt sind. 72% der Objekte sind vollständig und grundeigentümerverbindlich geschützt (siehe Abbildung 2). 79% können als angemessen geschützt gelten, obwohl nicht die gesamte Fläche abgedeckt ist (kleinere Lücken). Für die übrigen 21% der Moorlandschaften besteht kein Schutzinstrument, das für den gesamten Perimeter gilt (siehe Abbildung 1).

Anteil der Schutzobjekte nach Schutzniveau

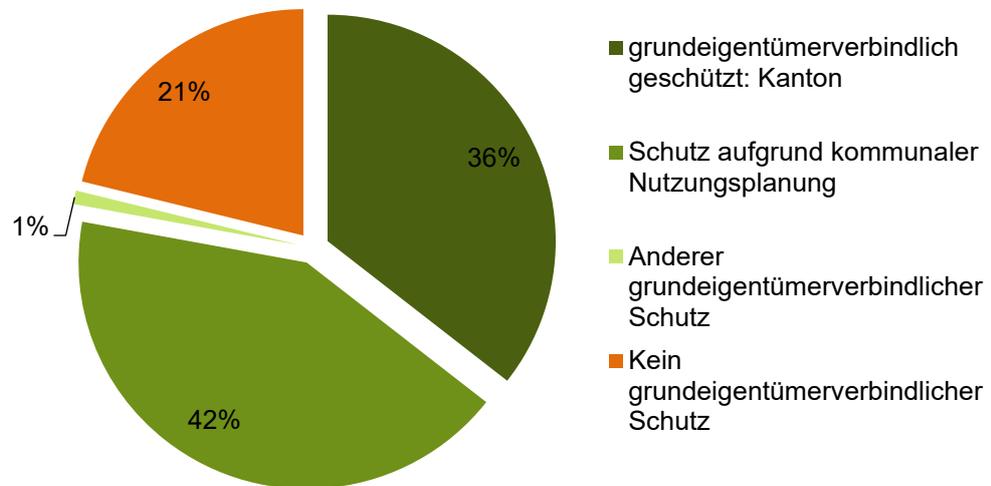


Abbildung 1: Anteil der Moorlandschaften nach Schutzniveau. (Ein Objekt gilt als grundeigentümergebunden geschützt, wenn seine gesamte Fläche geschützt ist oder wenn die nicht geschützte Fläche nur eine Lücke (Grössenordnung < 10%) darstellt. Ist ein Schutzinstrument vorhanden, aber nicht die gesamte Fläche einbezogen, wird der Schutz des betreffenden Objekts nicht als grundeigentümergebunden angesehen, weil er letztlich nur für die Biotop, nicht aber für die Moorlandschaft als Ganzes besteht.)

Anteil der Schutzobjekte nach geschützter Fläche

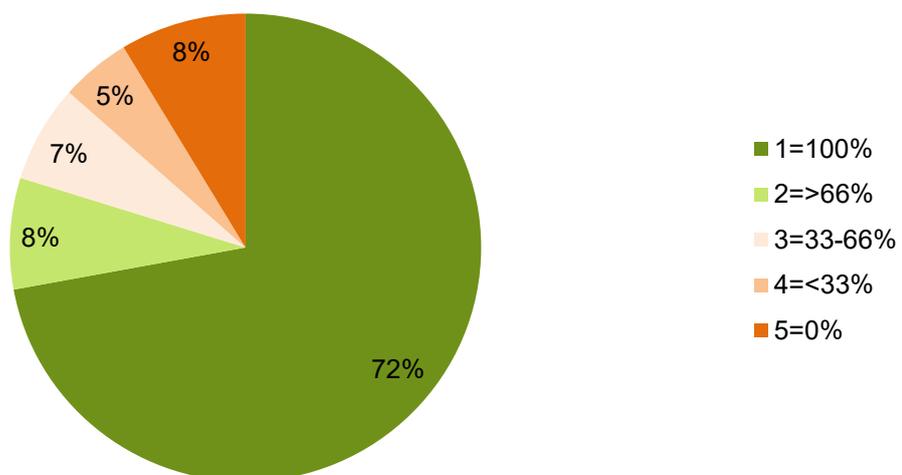


Abbildung 2: Anteil der Objekte nach der geschützten Fläche innerhalb des Objektperimeters (in Prozent).

Genauere Abgrenzung der Moorlandschaft

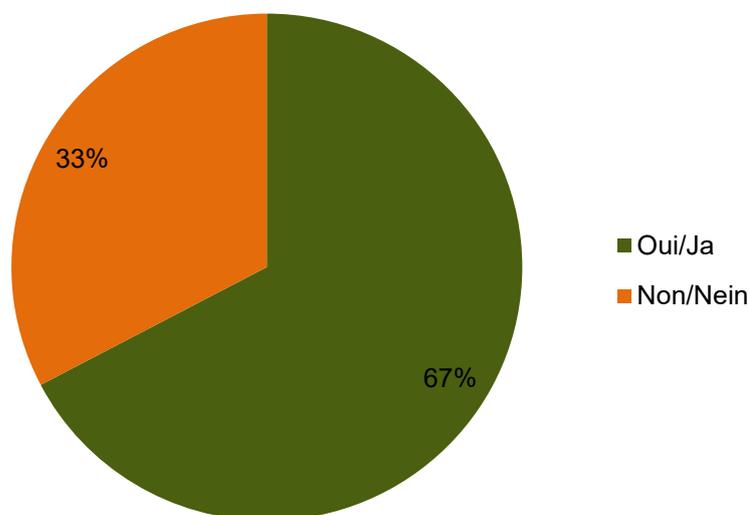


Abbildung 3: Anteil der Objekte, deren Perimeter von den Kantonen genau abgegrenzt wurde.

2.2 Klare, objektspezifische Regeln für Schutz, Unterhalt und Nutzung

Die Gesetzgebung sieht vor, dass klare Bestimmungen über Schutz, Unterhalt und Nutzung erlassen werden. Diese Bestimmungen müssen auch die Schutzziele für jedes einzelne Objekt konkretisieren.

Die Konkretisierung der Schutzziele für die einzelnen Objekte ist sehr unterschiedlich. Einige Schutzinstrumente enthalten eine Liste mit klar festgelegten besonderen Schutzziele, die sich entweder auf das Objekt als Ganzes oder auf einzelne Teilperimeter beziehen. In manchen Fällen sind diese Ziele in einem Sachplan, einem Bewirtschaftungsplan oder einem angefügten Schutzkonzept aufgeführt. Das Schutzinstrument für eine Moorlandschaft kann dann verbindlich Bezug auf diese separaten Dokumente nehmen, doch wird dies nicht durchwegs so gehandhabt. Andere Instrumente enthalten keine besonderen Schutzziele. In diesen Fällen verweisen sie lediglich auf die allgemeinen Schutzziele der Bundesgesetzgebung beziehungsweise auf die Objektblätter des Bundesinventars oder umschreiben einen allgemeinen Schutz der Moorlandschaft, der den Schutz der landschaftlichen Aspekte des Objekts (z. B. Landschaftselemente, geomorphologische Elemente, Kulturelemente, traditionelle Bauten und Siedlungsmuster) nicht immer eindeutig mit umfasst.

Ist ein Schutzinstrument vorhanden, werden darin grundsätzlich die Bauten, Anlagen und Aktivitäten benannt, die im Schutzperimeter zulässig oder nicht zulässig sind. Legt das Instrument mehrere Arten von Zonen/Teilperimetern innerhalb einer Moorlandschaft fest, werden die Bestimmungen an die Schutzziele für diese Zonen differenziert angepasst. Dies bietet einen gewissen Handlungsspielraum bei der Umsetzung, namentlich beim sanften Tourismus,

wobei der Wert und die Empfindlichkeit der erfassten Natur- und Landschaftselemente massgebend sind. Voraussetzung ist eine gute Kenntnis der Natur- und Landschaftswerte sowie der kulturellen und historischen Werte der Moorlandschaft (Erhebung nötig). Die Festlegung spezifischer Schutzziele erleichtert auch die Entwicklung und Beurteilung von Projekten zur Erstellung von Bauten und Anlagen, welche die Behörden bewilligen können. Zudem lässt sich damit die Ausrichtung der Massnahmen zur Aufwertung oder zur Behebung der Beeinträchtigungen optimieren.

Einige grundeigentümergebundene Schutzinstrumente enthalten eine Liste von Massnahmen zur Anpassung der landwirtschaftlichen Nutzung oder zur Festlegung von Pufferzonen um die Biotop sowie zur Wiederherstellung (gemäss Art. 25b NHG) oder zur Behebung der Beeinträchtigungen (gemäss Art. 8 Moorlandschaftsverordnung). Meistens werden diese Massnahmenlisten jedoch in einen separaten Bewirtschaftungsplan integriert. Manchmal bestehen Bewirtschaftungspläne für Moorlandschaften, auch wenn noch kein formelles rechtliches Schutzinstrument vorhanden ist. Häufig sind auch Biotop, die sich in einem landwirtschaftlich genutzten Gebiet befinden, Gegenstand von separaten Bewirtschaftungsvereinbarungen mit den Kantonen.

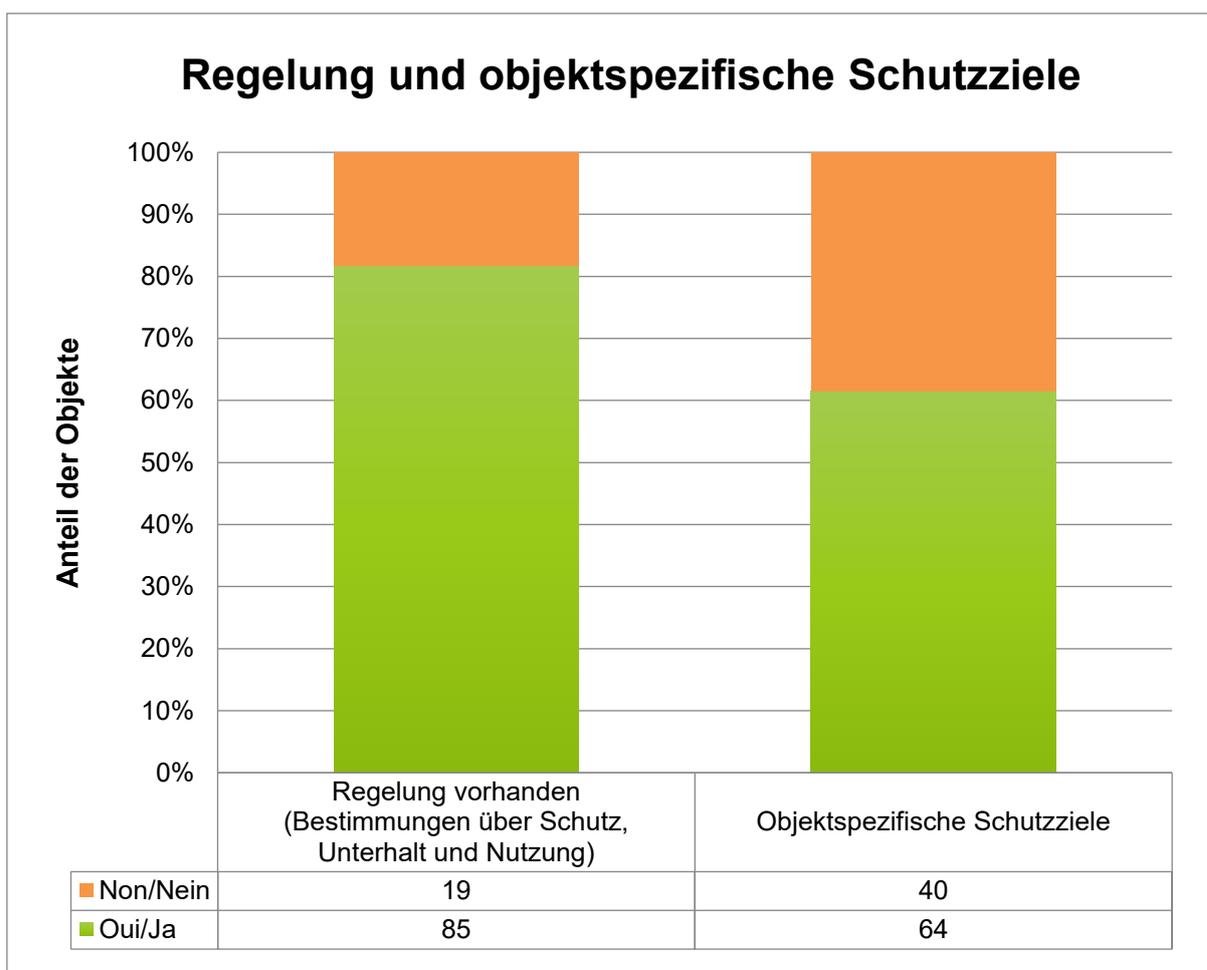


Abbildung 4: Anteil und Anzahl der Objekte, für die Bestimmungen über Schutz, Unterhalt und Nutzung sowie spezifische Schutzziele festgelegt wurden.

Objektspezifische Schutzziele:

- «Ja»: wenn ein Schutzinstrument, ein Sach- oder Bewirtschaftungsplan oder ein Schutzkonzept eine Liste mit objektspezifischen Schutzziele enthält oder wenn sich die objektspezifischen Schutzziele leicht aus einer bestehenden Regelung ableiten lassen;
- «Nein»: wenn kein besonderes Schutzziel festgelegt wurde oder nur auf die Ziele nach NHG und Moorlandschaftsverordnung verwiesen wird.

2.3 Bezeichnung und Erhaltung geschützter und schützenswerter Lebensräume

Die Gesetzgebung sieht vor, dass die für Moorlandschaften charakteristischen Biotop bezeichnet und erhalten werden (Art. 4 Abs. 1 Bst. b Moorlandschaftsverordnung). Schützenswerte Biotop, die für eine Moorlandschaft nicht charakteristisch sind, müssen zumindest bezeichnet werden (Art. 5 al. 2 Bst. b Moorlandschaftsverordnung).

Als schützenswerte bzw. schutzwürdige Biotop gelten die in Art. 18 Abs. 1bis NHG i.V. mit Art. 14 Abs.3 NHV und dessen Anhang 1 genannten Lebensräume.

Ist ein Schutzinstrument für eine gesamte Moorlandschaft in Kraft, sind die dafür charakteristischen schützenswerten Lebensräume meistens ziemlich gut bekannt und geschützt (siehe Abbildung 5). Die Bezeichnung *aller* schützenswerten Lebensräume der Moorlandschaft variiert jedoch stark (siehe Abbildung 6). In den meisten Fällen wurden diese Lebensräume detailliert kartografiert, oft jedoch nur teilweise. So wurden zum Beispiel häufig nur Hecken, Feldgehölze und Einzelbäume erfasst, nicht aber die gemäss NHG schützenswerten Pflanzengesellschaften. In anderen Fällen sind diese Biotop in den für bestimmte Arten von Lebensräumen (z. B. alle Moore oder Trockenstandorte) geltenden Regelungen gesamthaft bezeichnet und geschützt, wurden jedoch nicht kartografiert. Zudem gibt es auch Moorlandschaften, bei denen die darin vorhandenen schützenswerten Biotop schlicht nicht erfasst wurden.

Sind die Naturwerte ausserhalb der Biotop von nationaler Bedeutung gut bekannt, lässt sich leichter beurteilen, ob ein zulässiges Projekt die charakteristischen Elemente einer Moorlandschaft beeinträchtigen kann. Es ist dann auch möglich, die Entwicklung der Moorlandschaft über einen bestimmten Zeitraum zu verfolgen. Einige Kantone haben jedoch darauf hingewiesen, dass es schwierig sei, eng miteinander verflochtene Lebensräume (Mosaik) zu kartieren. Sie fragen sich auch, ob dies bei abgelegenen Moorlandschaften im Gebirge, die nicht unter Druck stehen, überhaupt sinnvoll sei.

Bezeichnung und Schutz der für eine ML charakteristischen Biotope

■ Oui/Ja ■ Non/Nein ■ Partiellement/Teilweise

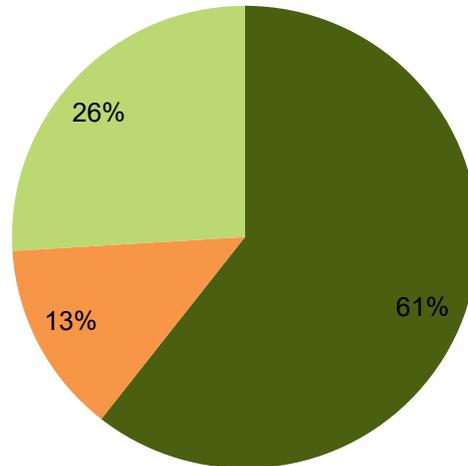


Abbildung 5: Anteil der Objekte, bei denen die charakteristischen Biotope bezeichnet und unter Schutz gestellt wurden.

- «Ja»: wenn alle für die Moorlandschaft charakteristischen Biotope in einem Schutzplan bezeichnet sind;
- «Teilweise»: wenn ein Schutzinstrument für die gesamte Moorlandschaft besteht, aber die charakteristischen Biotope in einer bestehenden Regelung nur summarisch nach Typen bezeichnet und im Schutzplan nicht bezeichnet sind oder im Schutzplan zwar bezeichnet sind, aber offensichtlich nur unvollständig. Besteht ein Schutzplan für sämtliche Flach- und Hochmoore von nationaler (oder regionaler) Bedeutung, aber nicht für die übrige Moorlandschaft, wurde das Objekt ebenfalls der Kategorie «Teilweise» zugeordnet.

Bezeichnung der anderen schützenswerten Biotope

■ Oui/Ja ■ Non/Nein ■ Partiellement/Teilweise

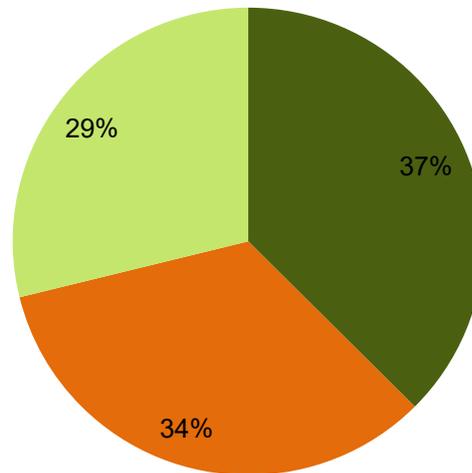


Abbildung 6: Anteil der Objekte, in denen alle «anderen» schützenswerten Biotope bezeichnet wurden:

- «Ja»: wenn alle diese Biotope im Schutzplan bezeichnet sind;
- «Teilweise»: wenn sie in einer bestehenden Regelung nur summarisch nach Typen bezeichnet sind oder wenn sie in einem Plan offensichtlich unvollständig bezeichnet sind (z. B. nur Hecken, Feldgehölze usw., aber nicht die Lebensräume nach NHV) oder wenn ihre Bezeichnung nur einen Teil der Moorlandschaft betrifft.

2.4 Bezeichnung nicht bewilligter Bauten, Anlagen und Bodenveränderungen

Die Gesetzgebung sieht vor, dass die Kantone die Bauten, Anlagen und Bodenveränderungen bezeichnen, die nach dem 1. Juni 1983 erstellt wurden, dem Schutzziel widersprechen und nicht rechtskräftig bewilligt worden sind. Zudem sieht sie vor, dass die Kantone eine Dokumentation aller bestehenden Beeinträchtigungen und Eingriffe erstellen. Diese Dokumentation dient als Arbeitsgrundlage für die Wiederherstellung der Moorlandschaften, die Behebung der Beeinträchtigungen und die Durchführung von Ausgleichsmassnahmen.

Die Beeinträchtigungen der in den Moorlandschaften gelegenen Biotope von nationaler Bedeutung scheinen den Kantone insgesamt gut bekannt sein. Bei den Bereichen ausserhalb der Biotope ist die Situation weniger klar.

Nur in eher seltenen Fällen sind sämtliche Anlagen, Bauten und Bodenveränderungen bezeichnet, die nach dem 1. Juni 1983 erstellt wurden, den Schutzzielen widersprechen und nicht rechtskräftig bewilligt worden sind (siehe Abbildung 7). Nachforschungen zu früheren

Bewilligungen haben die Kantone häufig nicht oder zumindest nicht systematisch angestellt. Vielmehr haben sie nur in einzelnen Fällen eine Prüfung vorgenommen, wenn ein offensichtlicher, krasser Missstand vorlag. Auch 2018 sind Nachforschungen zu Anlagen, die nach 1983 unrechtmässig erstellt wurden, für die Kantone nicht unbedingt selbstverständlich und haben für sie allem Anschein nach keine hohe Priorität.

Allerdings verfügen die Kantone über eine Liste der bestehenden, recht- oder unrechtmässig entstandenen Beeinträchtigungen in den einzelnen Moorlandschaften, sodass sie jede sich bietende Gelegenheit ergreifen können, um Beeinträchtigungen zu beheben oder Aufwertungen vorzunehmen.

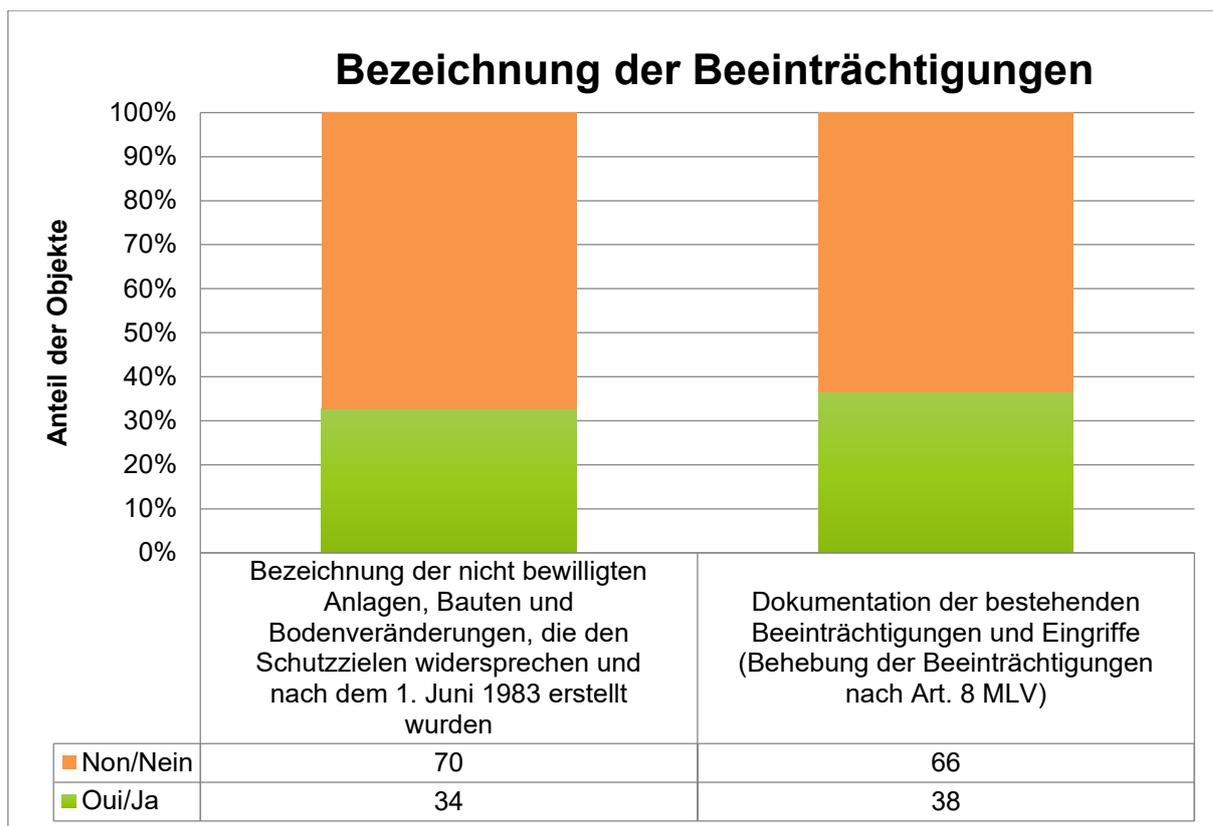


Abbildung 7: Anteil und Anzahl der Objekte, in denen die Beeinträchtigungen erhoben wurden. Linke Spalte: Beeinträchtigungen nach Art. 25b NHG; rechte Spalte: Beeinträchtigungen nach Art. 8 Moorlandschaftsverordnung.

Viele Kantone sind hinsichtlich der Moorlandschaften sehr aktiv und führen Projekte zur Aufwertung oder zur Behebung konkreter und relevanter Beeinträchtigungen durch: Revitalisierung oder Freilegung von Fliessgewässern, hydraulische Sanierung von Flachmooren, Regeneration von Hochmooren, gezielte Massnahmen zur Förderung seltener und geschützter Arten (oder gar national prioritärer Arten), Schaffung von Biotopen (Torfstiche, Teiche), Vernetzungsprojekte, Extensivierung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung, Bekämpfung von Neophyten, Aufwertung von Waldrändern, Beseitigung bestehender Anlagen (Modellflugzeugplatz, Parkplätze, Deponien, Wege, militärische Anlagen, Transformatorstationen, Campingplätze, Drainagen), Entbuschungen, Pflanzungen von Bäumen und anderen Land-

schaftsstrukturen, Projekte zur Besucherregulierung, Landschaftsqualitätsprojekte, Schaffung von Waldreservaten und Pufferzonen, Erdverlegung elektrischer Leitungen, Alpwirtschaftliche Planungen, Unterhalt und Sanierung von Trockensteinmauern, Einzäunung empfindlicher Biotope, Schaffung von Ruhezeiten, Empfehlungen bei der Renovation von Rustici usw. Die Liste ist nicht abschliessend.

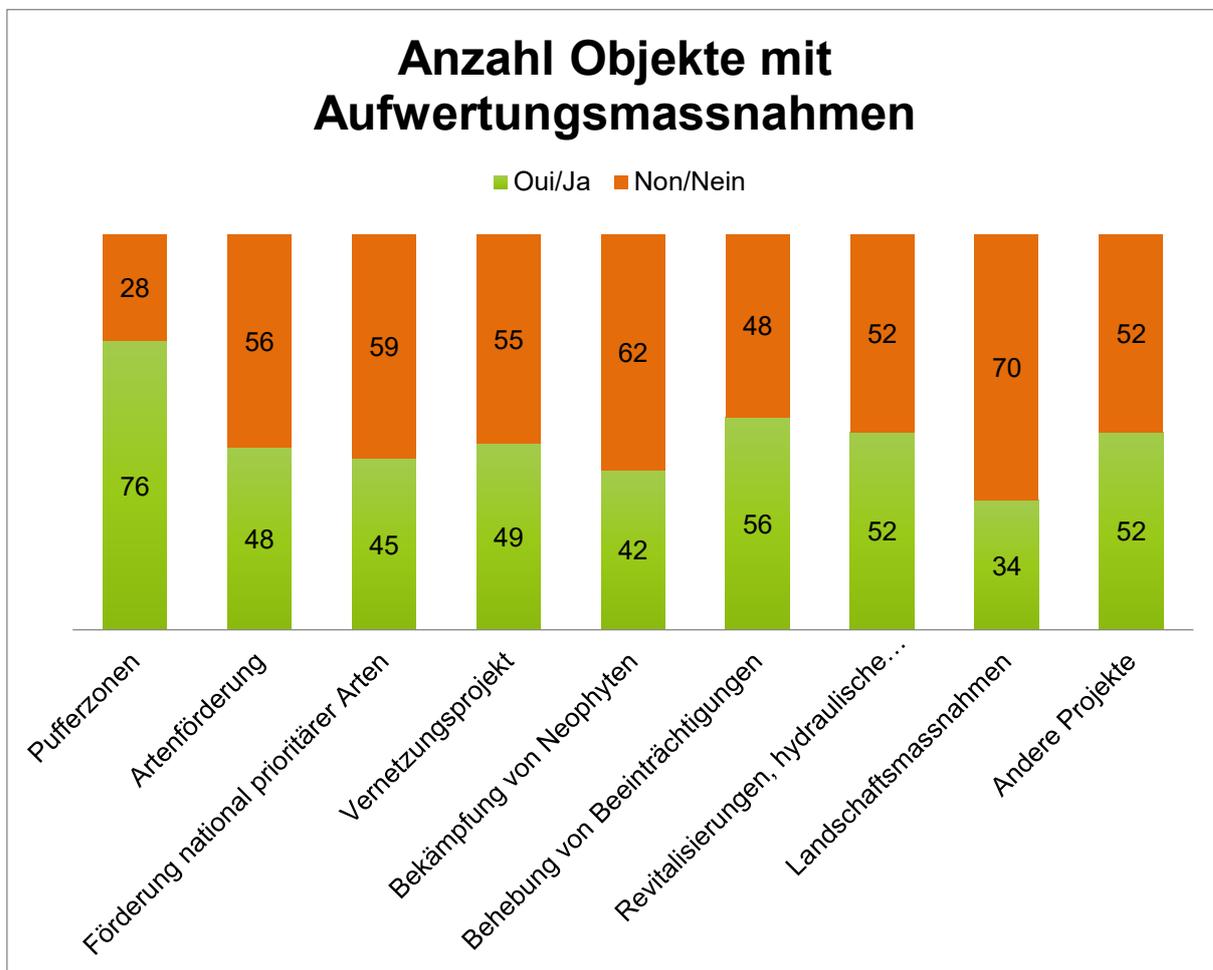


Abbildung 8: Anzahl Objekte, bei denen konkrete Projekte zur Aufwertung oder zur Behebung von Beeinträchtigungen durchgeführt wurden oder derzeit laufen. Einteilung nach Massnahmenart. (Eine Massnahme kann in mehreren Kategorien berücksichtigt sein.)

In 92% der Fälle beurteilen die Kantone den Zustand und die Qualität ihrer Moorlandschaften insgesamt als gut oder durchschnittlich. Das heisst jedoch nicht, dass nichts mehr unternommen werden kann, um die Qualität zu verbessern.

Zustand der Objekte, Sanierungsbedarf

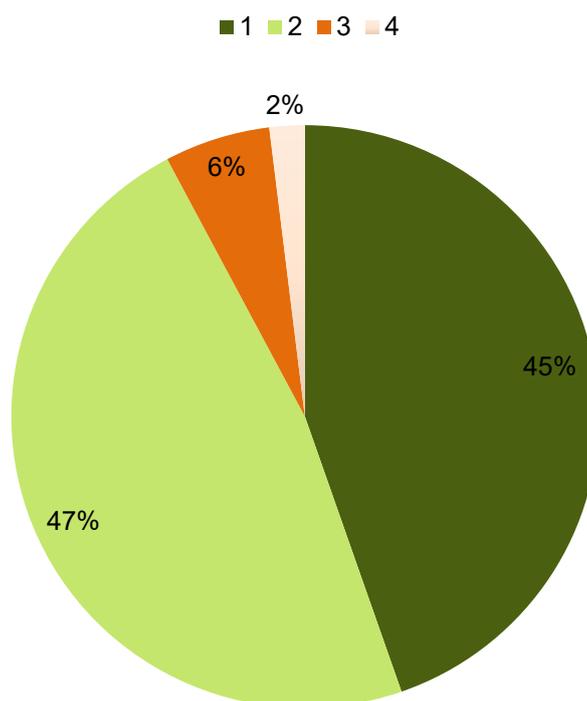


Abbildung 9: Anteil der Objekte nach Zustand und Sanierungsbedarf: 1= gute Qualität, Schutzziele erreicht, kein Sanierungsbedarf; 2= durchschnittliche Qualität, Schutzziele teilweise erreicht, durchschnittlicher Sanierungsbedarf; 3= unbefriedigende Qualität, Schutzziele nicht erreicht, grosser Sanierungsbedarf; 4= Qualität unbekannt.

3 Stand der Umsetzung

Die Kantonsumfrage hatte auch zum Ziel, den Stand der Umsetzung der Moorlandschaften durch die Kantone anhand der für das Inventar massgebenden Kriterien zu ermitteln. Dazu wurden folgende methodologische Kriterien gewählt:

1. Die Moorlandschaft ist nachhaltig und grundeigentümergebunden geschützt und in der Regel genau abgegrenzt.
2. Es wurden klare Bestimmungen für Schutz, Unterhalt und Nutzung – in der Regel mittels objektspezifischer Schutzziele – festgelegt.
3. Die für das Objekt charakteristischen Biotope sind bezeichnet und geschützt; die anderen schützenswerten Biotope sind bezeichnet.
4. Die nicht bewilligten Bauten, Anlagen und Bodenveränderungen, die den Schutzziele widersprechen und nach dem 1. Juni 1983 erstellt wurden, sind bezeichnet.

Für die Auswertung der vorliegenden Umfrage wurden die Kriterien 1-3 als zwingend erachtet, damit eine Moorlandschaft als umgesetzt bezeichnet werden kann.

Die Umsetzung wurde in der vorliegenden Auswertung auch dann als genügend erachtet, wenn höchstens eines der zwingenden Kriterien aus den folgenden Gründen nicht vollständig erfüllt war:

- Der Moorlandschaftsperimeter ist zwar nicht genau abgegrenzt, aber bereits von einem anderen grundeigentümergebundenen Schutzinstrument erfasst, z.B. durch eine vorbestehende kantonale Naturschutzverordnung über einen grösseren Perimeter als die Moorlandschaft (Kriterium 1);
- Das Objektblatt des Bundesinventars bezeichnet die Schutzziele in Anbetracht der Lage, Grösse und Eigenart der Moorlandschaft bereits ausreichend präzise und spezifische Schutzziele ergeben keine zusätzliche Differenzierung und damit keinen Mehrwert (Kriterium 2);
- Alle charakteristischen, d.h. für die Aufnahme ins Moorlandschaftsinventar ausschlaggebenden Lebensräume (z.B. Hoch- und Übergangsmoore sowie Flachmoore) sind bezeichnet und geschützt. Die übrigen besonders schützenswerten Lebensräume sind aber beispielsweise bei grossräumigen und eine ausgeprägte Lebensraumvielfalt aufweisenden Moorlandschaften mit Blick auf den damit verbundenen Aufwand nicht vollständig einzeln erfasst worden (Kriterium 3).

Kriterium 4 stellt für sich allein genommen die Umsetzung eines Objekts nicht in Frage und ist primär auf den Vollzug in Zusammenhang mit konkreten Vorhaben ausgerichtet. Das Kriterium der Bezeichnung von Beeinträchtigungen nach Art. 25b NHG weist aber auf ein Problem hin: Der Umstand, dass diese Beeinträchtigungen bei nur knapp über 30% der Objekte erfasst wurden, weist darauf hin, dass die Kantone dabei ernsthafte Schwierigkeiten haben, zumal seit Ablauf der Umsetzungsfrist bereits 16 Jahre vergangen sind. Daher wurde dieses Kriterium neutral aufgefasst und es wurde ihm kein Einfluss auf den Stand der Umsetzung des Objekts zugemessen. Die Ergebnisse zeigen jedoch deutlich die Lücken und Schwächen bei der Umsetzung und beim konkreten, einzelfallbezogenen Vollzug der Moorlandschaften ebenso wie die zu verbessernden Punkte.

Ist die Moorlandschaft umgesetzt?

■ Oui/Ja ■ Non/Nein ■ Partiellement/Teilweise

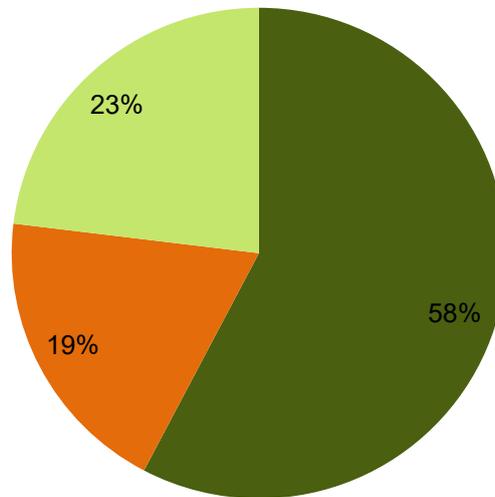


Abbildung 10: Anteil der Objekte nach Umsetzungsstand.

Nur bei 58% der Moorlandschaften ist die Umsetzung als vollständig und angemessen anzusehen. Bei 23% der Objekte ist sie auf gutem Weg. Bei 19% der Objekte braucht es noch grosse Anstrengungen, bis sie vollständig umgesetzt sind.

4 Schwierigkeiten bei der kantonalen Umsetzung

4.1 Mangel an Ressourcen

- Mangel an finanziellen Mitteln und Personal für die vollständige Umsetzung.
- Fehlende Mittel zur Finanzierung des Mehraufwandes, der für eine hochwertige Architektur bei grossen landwirtschaftlichen Gebäuden erforderlich ist.
- Zu geringe Subventionierung von Aufwertungsmassnahmen über Programmvereinbarungen NFA. Einige Kantone erachten den für sie verbleibenden Anteil als zu hoch.

4.2 Schwierigkeiten bei der Kommunikation und der Akzeptanz in der Bevölkerung

- Die Kantone haben zuweilen Mühe, die Abgrenzung einer im Inventar erfassten Moorlandschaft nachzuvollziehen und somit auch den Grundeigentümern zu erklären.
- Die Kantone stossen bei den Grundeigentümern auf Unverständnis, wenn die Vergrösserung eines landwirtschaftlichen Gebäudes gutgeheissen wird, während andere, kleinere Bauten (z. B. Autounterstand) nicht bewilligt werden. Allgemein haben die Kantone

Schwierigkeiten, Bedeutung und Werte der Moorlandschaften zu vermitteln und den dafür geltenden gesetzlichen Rahmen zu erläutern.

- Häufige Verwechslung der Schutzinstrumente für Biotop (Moore) mit den Schutzinstrumenten für Moorlandschaften sowie Unklarheit über deren unterschiedliche rechtliche Tragweite.
- Opposition gegen Extensivierungsmassnahmen in bestimmten Regionen.
- Grundsätzlicher Widerstand gegen jede Art von Schutz in bestimmten Regionen.

4.3 Schwierigkeiten aufgrund der Entwicklung von Gesellschaft und Agrarpolitik

- Die landschaftliche Integration von Projekten zur Vergrösserung von Landwirtschaftsgebäuden, die aufgrund der neuen Tierschutznormen und wegen grundlegender Veränderungen in der Landwirtschaft erforderlich wird, kann sich als schwierig erweisen. Auch Bewirtschaftungsarrondierungen und wachsende Viehbestände führen zu immer grösseren Stallgebäuden, die sich nur schwer integrieren lassen.
- Die nachhaltige und typische Nutzung von Mooren und Moorlandschaften ist nicht einfach zu definieren.
- Fehlende Vorschriften für die Umnutzung alter, landschaftstypischer (oder gar geschützter) Gebäude, insbesondere beim Umbau von Landwirtschaftsgebäuden für eine nicht landwirtschaftliche Nutzung.
- In manchen Regionen ist eine Intensivierung der Landwirtschaft zu beobachten, die Auswirkungen auf die Landschaft und die Biotop haben kann: Verlust von Landschaftsstrukturen, Verminderung der Biodiversität in den Biotopen.
- Gesuche für neue land- oder forstwirtschaftliche Erschliessungen oder Hartbeläge auf Zufahrtswegen sind häufig.
- In manchen Regionen stehen die Moorlandschaften unter dem Druck von Freizeitaktivitäten, die sich nicht immer leicht regulieren lassen. Allgemein steigt die Intensität von Aktivitäten in der Natur.
- Siedlungsdruck (bauliche Entwicklung, Bau von öffentlichen Anlagen) in unmittelbarer Umgebung von Moorlandschaften, mit Auswirkungen auf deren landschaftliche Aspekte.
- Schwierigkeit, attraktive Campingplätze, die sich «mitten in der Natur», z. B. an einem Seeufer, befinden, an einen anderen Ort zu verschieben.

4.4 Interne Schwierigkeiten

- Die vollständige Umsetzung hat für einige sektorale Verwaltungseinheiten keine Priorität.
- Die interne Koordination zwischen den kantonalen Fachstellen ist nicht immer einfach. Das gilt insbesondere auch für die Koordination mit den Forstdiensten, die sich nicht immer betroffen fühlen. Wald kann jedoch ein charakteristischer Bestandteil einer Moorlandschaft sein und muss aus landschaftlicher Sicht und wegen der darin vorhandenen Biodiversität gepflegt werden.

- In einigen Kantonen sind mehrere kantonale Fachstellen am Schutz und der Umsetzung der Moorlandschaften beteiligt. Die Kommunikation zwischen den Fachstellen ist jedoch nicht immer durchwegs gewährleistet.

4.5 Methodische Schwierigkeiten

- Schützenswerte Biotope müssen bezeichnet werden. Sie sind jedoch oft nicht kartografisch erfasst. In Gebieten, in denen die Pflanzengesellschaften eng miteinander verflochten sind und sich natürlich entwickeln, ist die Kartierung nicht einfach. Deren Nutzen wird bei denjenigen Moorlandschaften, die weniger unter Druck stehen, infrage gestellt.
- Es fehlt eine methodische Unterstützung bei der Erhebung der Beeinträchtigungen.
- Seit der Entstehung und der Inkraftsetzung des Inventars ist einige Zeit vergangen. Seither hat die Personalfuktuation in den Kantonen zu einem gewissen Verlust an Wissen und Erfahrung über die Anforderungen und die Umsetzung in den Moorlandschaften geführt.
- Manche Kantone haben Mühe, die für die Schutzinstrumente erforderlichen Mindestinhalte zu bestimmen.

4.6 Weitere Bemerkungen

- Einige Kantone kritisierten, dass im Aktionsplan Biodiversität die Moorlandschaften nicht in die ökologische Infrastruktur einbezogen wurden.
- Für manche Kantone ist der Schutz der Moorlandschaften nicht mehr prioritär. Die Umsetzung ist seit einiger Zeit mehr oder weniger abgeschlossen, und das Thema hat schlicht keine Aktualität mehr. Für die Fachstellen hat der Biotopschutz Priorität.

5 Prioritäten für das BAFU

- Die Kantonsbesuche haben gezeigt, dass einige Moorlandschaften, von denen man angenommen hatte, sie seien geschützt, in Wirklichkeit nur teilweise geschützt sind. Bei der Umfrage von 2014 waren einige Kantone etwas zu optimistisch. Dass sämtliche Moorlandschaften über die gesamte Fläche mit einem grundeigentümergebundenen und nachhaltigen Schutzinstrument unter Schutz gestellt werden, hat oberste Priorität.
- Die vollständige Umsetzung (gesetzliche Frist bis 2002) ist möglichst rasch zu regeln. Der «Druck» auf die Kantone muss aufrechterhalten und das Thema lebendig gehalten werden (v. a. hinsichtlich der landschaftlichen Aspekte). Das Schwergewicht ist auf die Moorlandschaften zu legen, deren Perimeter nicht vollständig geschützt ist und für die noch keine besonderen und differenzierten Schutzziele festgelegt wurden.
- Die mit einer Entscheidung des Berner Verwaltungsgerichts von 2007¹ aufgeworfene Frage, wie weit man bei der Bezeichnung der schützenswerten Biotope gehen muss, ist vom BAFU und seinem Rechtsdienst so rasch wie möglich zu klären. Die Kantone sind

¹ *Verwaltungsgericht des Kantons Bern, 22474U, Urteil vom 28. März 2007 betreffend Teilzonenplan Moorlandschaft Nr. 119 «Haslerberg/Betelberg»*

im Unklaren oder kennen den Entscheid nicht. Klarzustellen ist, inwieweit diese Anforderung erfüllt werden muss oder nicht, eventuell entsprechend der Eigenart oder dem Typ einer Moorlandschaft oder dem Grad der Beeinträchtigung der besonderen Schutzziele.

- Für eine vollständige Umsetzung der Moorlandschaften wäre es nach Art. 25b Abs. 1 NHG erforderlich, die Bauten, Anlagen und Bodenveränderungen zu bezeichnen, die nach dem 1. Juni 1983 erstellt wurden, den Schutzzielen widersprechen und nicht rechtskräftig bewilligt worden sind. Zu klären ist, inwieweit diese Anforderung erfüllt werden muss oder nicht, und das Schwergewicht ist auf die Erhebung und Beurteilung der bestehenden Beeinträchtigungen zu legen.
- Die landschaftlichen und kulturellen Werte und Eigenheiten der Moorlandschaften müssen mehr in den Vordergrund gerückt und besser kommuniziert werden, sowohl bei den kantonalen Behörden wie auch in der Öffentlichkeit.

6 Mögliche Stossrichtungen

Allgemeines Ziel: das Thema lebendig halten, die Kantone bei der Umsetzung unterstützen und den «Druck» aufrecht erhalten.

Soweit wie möglich den Schutz und die Werte der Moorlandschaften thematisieren sowie die Kommunikation über das Inventar der Moorlandschaften als Instrument des Landschaftsschutzes verbessern:

- bei Treffen zwischen der Direktion des BAFU und den Kantonsregierungen;
- bei Kontakten mit den Kantonen auf fachlicher Ebene (wie z. B. im Rahmen dieser Umfrage);
- durch die Veröffentlichung von Artikeln in Fach- oder Publikumszeitschriften;
- durch die Organisation von regionalen Plattformen und Workshops zum Fachaustausch.

Anbieten von Weiterbildungsmöglichkeiten für kantonale Fachstellen

- Organisation einer zwei- bis dreijährigen Veranstaltungsreihe «Moorlandschaften»:
 - Organisation von «Best Practices»-Feldveranstaltungen über regionale Plattformen, um den Austausch zwischen den Kantonen zu fördern. Themenbeispiele: gelungene Vergrößerung/Renovation von Landwirtschaftsgebäuden, Konzept zur wirksamen Besucherregulierung, Beispiele für die Behebung von Beeinträchtigungen (wenn möglich ausserhalb der Biotope).
 - Organisation von thematischen Workshops: Präsentation geeigneter Schutzinstrumente, Fokus auf der Erhebung von Beeinträchtigungen und der Festlegung besonderer Schutzziele, Weiterbildung für Förster zum Thema «Moorlandschaft und Forstwirtschaft».
 - Erhebung spezifischer Themen der Kantone zur Vertiefung.
- Verbesserung der Kenntnisse der kantonalen Fachstellen betreffend die für die Abgrenzung einer bestimmten Moorlandschaft verwendeten Kriterien (durch BAFU, mit Unterstützung des Beratungsangebotes InfoHabitat).

- Bei Bedarf Muster von Schutzinstrumenten (auf kommunaler oder kantonaler Ebene) zur Verfügung stellen.
- Den Kantonen eine Übersicht über die für das Inventar verwendeten Abgrenzungskriterien zur Verfügung stellen (für die Methodik vgl. die Publikation «Inventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung», Schlussbericht, Schriftenreihe Umwelt Nr. 168, BUWAL 1992 ²) Mögliche Formen: Faktenblatt, usw. Eventuell ist ein/e Spezialist/in für didaktische Kommunikation beizuziehen.
- Wenn nötig die bestehenden Methoden zur Festlegung spezifischer und differenzierter Schutzziele für Moorlandschaften aktualisieren und den Kantonen zukommen lassen.
- Den Kantonen, die die Umsetzung noch nicht abgeschlossen haben, die alten Referenzlisten zukommen lassen.
- Falls erforderlich in einer Vollzugshilfe eine Methode zur Bezeichnung schützenswerter Biotop in Moorlandschaften oder eine Vorgehensweise erarbeiten.
- Ausarbeitung von Empfehlungen mit einer Darstellung guter Beispiele betreffend Architektur und Gestaltung landwirtschaftlicher Gebäude vor dem Hintergrund einer sich wandelnden Landwirtschaft und ihre Integration in Moorlandschaften.

Förderung der Bereitstellung finanzieller Ressourcen in den Kantonen

- durch Aufrechterhaltung des Drucks auf die kantonalen Behörden (die Umsetzung muss in den Kantonen zu einer Priorität werden, damit sie dafür genügend Mittel einsetzen);
- durch Erhöhung der Subventionen für die in den Programmvereinbarungen beschlossenen Massnahmen oder durch Nutzung der Spielräume im Hinblick auf die Erarbeitung der neuen Programmvereinbarung Landschaft für die NFA-Periode 2020–2024.

² [https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/biodiversitaet/fachinfo-daten/SRU-168-D_\(1992\)_Inventar_der_Moorlandschaften_von_besonderer_Sch%C3%B6nheit.pdf.download.pdf/SRU-168-D_\(1992\)_Inventar_der_Moorlandschaften_von_besonderer_Sch%C3%B6nheit.pdf](https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/biodiversitaet/fachinfo-daten/SRU-168-D_(1992)_Inventar_der_Moorlandschaften_von_besonderer_Sch%C3%B6nheit.pdf.download.pdf/SRU-168-D_(1992)_Inventar_der_Moorlandschaften_von_besonderer_Sch%C3%B6nheit.pdf)