

4

Rechtliche Rahmenbedingungen
Bases légales
Quadro giuridico



Vom Erlass des Rechts bis zu seiner Durchsetzung in der Praxis verstreicht - das zeigt die Erfahrung - häufig ziemlich viel Zeit. Für nicht-juristische Sachbearbeiter spielt sich in dieser Zeitspanne oft ein Sammel- und Lernprozess ab, welcher der Suche nach den praktischen Möglichkeiten dient. Dies mag mit ein Grund dafür sein, weshalb die Umsetzung des Rechts und speziell des Moorschutzes häufig nur schleppend vorankommt. Es besteht somit die Aussicht, die Umsetzung des Moorschutzes stärken und beschleunigen zu können, wenn die Basis dafür - das den Moorschutz betreffende Recht - dargestellt und erläutert wird. Dies ist u.a. ein Ziel des vorliegenden Moorhandbuchs.

In den folgenden Beiträgen werden die Aufgaben und die Konsequenzen, welche sich aus dem Verfassungs-, dem Bundes- und dem Kantonsrecht für den Moorschutz ableiten, ausgeführt und anhand von Beispielen ausgeleuchtet. Der Praktiker soll dadurch Interpretations- und Anwendungshilfen erhalten. Die Beiträge zu den rechtlichen Grundlagen erscheinen in loser Folge.

Handbuch
Moorschutz
in der Schweiz 1
1/1992 (rev. 94)

Das Recht des Moor- und Moorlandschaftsschutzes

1 FUNDAMENT: DER “ROTHENTHURM-ARTIKEL” DER BUNDESVERFASSUNG

In der eidgenössischen Abstimmung vom 6. Dezember 1987 erzielte die Volksinitiative “zum Schutz der Moore – Rothenthurm-Initiative” das Volks- und Ständemehr. Damit wurde dem Natur- und Heimatschutzartikel der Bundesverfassung – dem aus dem Jahre 1962 stammenden Art. 24sexies BV – ein neuer Absatz 5 mit folgendem Wortlaut angefügt: **“Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung sind Schutzobjekte. Es dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen irgendwelcher Art vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die der Aufrechterhaltung des Schutzzweckes und der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dienen.”**

Zu dieser Verfassungsergänzung gehört zudem eine Übergangsbestimmung: **“Anlagen, Bauten und Bodenveränderungen, welche dem Zweck der Schutzgebiete widersprechen und nach dem 1. Juni 1983 erstellt werden, insbesondere in der Moorlandschaft von Rothenthurm auf dem Gebiet der Kantone Schwyz sowie Zug, müssen zu Lasten der Ersteller abgebrochen und rückgängig gemacht werden. Der ursprüngliche Zustand ist wieder herzustellen.”**

Mit dem “Rothenthurm-Artikel” ist ein grosser Schritt gemacht worden. Die auf Art. 24sexies BV in der Fassung von 1962 beruhende Gesetzgebung kannte nur einen relativen Natur- und Landschaftsschutz: Ob ein Eingriff als zulässig oder unzulässig zu gelten hat, wird im Einzelfall aufgrund einer Interessenabwägung entschieden – ein Mechanismus, der erfahrungsgemäss oft nicht einmal eine schwere Beeinträchtigung eines Schutzobjektes zu verhindern vermag, welchem mit der Aufnahme in das BLN nationale Bedeutung zuerkannt worden ist. Demgegenüber gebietet der Verfassungszusatz von 1987 die Erhaltung seiner Schutzobjekte – Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung – in absoluter Weise, indem er ein quasi totales Veränderungsverbot statuiert, das so gut wie keinen Spielraum für die Berücksichtigung gegenläufiger Nutzungsinteressen lässt.

Dieses Hauptmerkmal des “Rothenthurm-Artikels” ist bei der Anwendung aller darauf gestützten Vorschriften im Auge zu behalten (Prinzip der verfassungskonformen Auslegung des Bundesrechts der Gesetzes- und der Verordnungsstufe).

Auszug aus einem Urteil des Bundesgerichtes vom 23. September 1991:

“Stellt ein Gebiet ein Schutzgebiet im Sinne dieser Verfassungsbestimmung [Art. 24sexies Abs.5 BV] dar, so besteht darin ein absolutes Veränderungsverbot... Eine Interessenabwägung gegenüber dem verfassungsmässig vorgesehenen Veränderungsverbot kann im Einzelfall nicht in Frage kommen. Vielmehr sind Interessenabwägung und Verhältnis-mässigkeit diesbezüglich bereits in der abstrakten Rechtsnorm vorab entschieden worden” (BGE 117 Ib 247).

2 AUSFÜHRUNGSBESTIMMUNGEN AUF GESETZES- UND VERORDNUNGSSTUFE (ÜBERSICHT)

2.1 Gesetzliche Bestimmungen

Auf Gesetzesstufe ist der Moor- und Moorlandschaftsschutz im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vom 1. Juli 1966 geregelt. Die betreffenden Ergänzungen erfolgten zum Teil bereits im Jahre 1987 (Verstärkung des Biotopschutzes; indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative, die 1983 lanciert worden war) und im übrigen im Jahre 1995. Im folgenden werden bloss die Gegenstände der einschlägigen Gesetzesvorschriften namhaft gemacht:

- Art. 23a: Schutz der Moore nach Massgabe der auch für andere Biotope von nationaler Bedeutung geltenden Vorschriften (insbesondere Art. 18a und 18c).
- Art. 23b: Begriff und Abgrenzung der Moorlandschaften.
- Art. 23c: Schutz der Moorlandschaften (Zielsetzung, Konkretisierung und Durchsetzung).
- Art. 23d: In Moorlandschaften zulässige Nutzungen.
- Art. 24e und 25a: Beseitigung rechtswidriger Eingriffe in geschützte Moore und Moorlandschaften (Wiederherstellungspflicht).

Wichtige Einzelheiten kommen in den Kapiteln 3 bis 6 zur Sprache. Nicht näher erläutert werden hingegen namentlich die Bestimmungen betreffend Bundessubventionen und die Strafbestimmungen.

2.2 Verordnungsbestimmungen

Hauptsächlich weil es nicht möglich war, die Bundesinventare (hinten Ziff. 3.1) rasch und parallel zu erstellen, ist das Ausführungsrecht auf Verordnungsstufe auf vier Erlasse verteilt.

Die Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV) vom 16. Januar 1991 (die an die Stelle der vom Bundesrat im Jahre 1966 erlassenen allgemeinen Ausführungsverordnung zum NHG trat) enthält eine Übergangsbestimmung (Art. 29), welche die Behörden des Bundes und der Kantone darauf verpflichtet, die hier interessierenden Schutzobjekte schon vor ihrer Inventarisierung mit vorsorglichen Massnahmen zu schützen. Das ist auch im Zusammenhang damit zu sehen, dass die neue Verfassungsbestimmung direkt (das heisst nicht erst nach Inkraftsetzung von Inventaren) anwendbar ist, was in Über-

Moorlandschaftsbegriff (Art. 23b Abs. 1 und 2 NHG):

“Eine Moorlandschaft ist eine in besonderem Masse durch Moore geprägte, naturnahe Landschaft. Ihr moorfreier Teil steht zu den Mooren in enger ökologischer, visueller, kultureller oder geschichtlicher Beziehung. Eine Moorlandschaft ist von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung, wenn sie:

- a. in ihrer Art einmalig ist; oder
- b. in einer Gruppe von vergleichbaren Moorlandschaften zu den wertvollsten gehört.”

einstimmung mit der Doktrin auch das Bundesgericht bejaht hat (BGE 118 Ib 15).

Den Moorbiotopschutz regelte der Bundesrat dann einerseits mit der Verordnung über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung (HMV) vom 21. Januar 1991 und andererseits mit der Verordnung über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung (FMV) vom 7. September 1994. Vom je eigenen Inventar abgesehen sind diese beiden Verordnungen weitgehend identisch.

Nachdem am 1. Februar 1996 die sich auf den Moorlandschaftsschutz beziehenden (von der Bundesversammlung am 24. März 1995 beschlossenen) NHG-Änderungen in Kraft getreten waren, erliess der Bundesrat die Verordnung über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (MLV) vom 1. Mai 1996. Sie ist gleich wie die HMV und die FMV aufgebaut und entspricht ihnen auch inhaltlich grossenteils.

Wegen des teilweise engen Zusammenhanges mit dem Moorbiotopschutz sei hier ferner auf die Auenverordnung vom 28. Oktober 1992 hingewiesen.

3 RÄUMLICHER GELTUNGSBEREICH DER SCHUTZBESTIMMUNGEN

So klar der Verfassungsartikel das Veränderungsverbot ausspricht, so unklar bleibt zunächst dessen räumlicher Anwendungsbereich: Welchen Gebieten eignet "besondere Schönheit und nationale Bedeutung"? Das Rechtssicherheitsbedürfnis – insbesondere dasjenige der betroffenen Grundeigentümer – verlangt nach Abgrenzung der Schutzobjekte durch Inventar samt Plan.

3.1 Festlegung der Schutzobjekte mittels Bundesinventaren

Da es um Objekte von "nationaler", d.h. gesamtschweizerischer Bedeutung geht, lag es nahe, die Aufstellung der Inventare zur Sache des Bundesrates zu erklären. Er hat dabei – und natürlich auch bei allfälligen späteren Änderungen – die Kantone einzubeziehen. (Bezüglich der Biotope spricht das Gesetz von "Anhören" der Kantone, bezüglich der Moorlandschaften besagt es, dass der Bundesrat eng mit den Kantonen zusammenarbeitet.) Dieser Obliegenheit ist der Bundesrat dadurch nachgekommen, dass für umstrittene Objekte gemeinsam mit den Kantonsregierungen eine Lösung gesucht wurde. Das führte, besonders bei den Moorlandschaften, zu einigen Abstrichen gegenüber den Inventar-Entwürfen.

Jedes der drei Inventare - Hoch- und Übergangsmoore, Flachmoore, Moorlandschaften - findet sich im Anhang der betreffenden Verordnung, welcher jeweils zwei Teile umfasst: In Anhang 1 sind die Schutzobjekte lediglich aufgelistet; Anhang 2 enthält ihre nähere Umschreibung einschliesslich Kartenmaterial. (Die amtlichen Verordnungsausgaben umfassen bloss Anhang 1; Anhang 2 kann bei der Bundeskanzlei, beim BUWAL sowie bei einer vom einzelnen Kanton bezeichneten Amtsstelle eingesehen werden.) In der FMV und in der MLV findet man ausserdem vorderhand einen Anhang 3 betreffend noch nicht definitiv bereinigte Objekte (vgl. hierzu Art. 12 FMV bzw. Art 13 MLV).

Art. 18a Abs. 1 und Art. 23b Abs. 3 NHG; Art. 1 und 2 H MV/FMV/MLV.

3.2 Genaue Abgrenzung durch die Kantone

In den Bundesinventaren wird Kartenmaterial im Massstab 1:25'000 (bzw. für grosse Moorlandschaften 1:50'000) verwendet, was keine parzellengenaue Abgrenzung erlaubt. Gemäss den Verordnungen

Art. 3 Abs. 1 H MV, Art. 3 Abs. 1 und 2 FMV/MLV.

sind die Kantone aufgefordert, “den genauen Grenzverlauf der Objekte” auf ihrem Gebiet festzulegen. Vorgängig haben sie die betroffenen Grundeigentümer und Bewirtschafter sowie gegebenenfalls die Inhaber von Konzessionen bzw. Bewilligungen (für Bauten und Anlagen) anzuhören; ebenso die nach Art. 12 NHG zur Beschwerde berechtigten Organisationen (wer beschwerdeberechtigt ist, hat stets auch Anspruch auf rechtliches Gehör im erstinstanzlichen Verfahren); ferner - soweit die Abgrenzung eines Flachmoors oder einer Moorlandschaft Bauten und Anlagen im Bereich von Konzepten und Sachplänen des Bundes betrifft - die zuständigen Bundesstellen.

Zum Instrument, mit welchem die Kantone den Schutzperimeter parzellenscharf bestimmen, äussert sich die Bundesgesetzgebung nicht. Indessen kommt wohl einzig der Nutzungsplan in der Ausprägung als Schutzzonenplan in Betracht (vgl. Art. 14 und Art. 17 Abs. 1 RPG).

3.3 Pufferzonen zu Moorbiotopen

Ohne ökologische Flankensicherung durch Pufferzonen bliebe der Moorbiotopschutz vielerorts illusorisch (vgl. Band 1, Beitrag 2.1.2). Die den Kantonen vom Bundesrecht ausdrücklich auferlegte Pflicht, zugleich mit der Festlegung des genauen Grenzverlaufs “ökologisch ausreichende Pufferzonen” auszuscheiden, ist wie folgt zu verstehen: Die an das Moor angrenzende Pufferzone muss im betreffenden Schutzzonenplan als **Fläche** definiert sein (bloss verbale Postulierung genügt nicht), und im gleichen Zuge müssen die zugehörigen **Massnahmen** – beispielsweise ein Düngeverbot – statuiert werden (Form: Bestandteil des Erlasses, mit dem der Schutzzonenplan angeordnet wird).

Art. 3 Abs. 1 HVM/FMV (vgl. auch Art. 14 Abs. 2 Bst. d NHV).



4 INHALTLICHE AUSGESTALTUNG DES SCHUTZES

4.1 Hauptregeln bezüglich der Moorbiotope

Art. 4 und 5 HMV/FMV.

Das **Schutzziel** umschreiben die beiden Moorbiotopverordnungen mit den gleichen Worten: “Die Objekte müssen ungeschmälert erhalten werden; in gestörten Moorbereichen soll die Regeneration, soweit es sinnvoll ist, gefördert werden. Zum Schutzziel gehören insbesondere die Erhaltung und Förderung der standortheimischen Pflanzen- und Tierwelt und ihrer ökologischen Grundlagen sowie die Erhaltung der geomorphologischen Eigenart.”

Die beiden Kataloge der **Schutz- und Unterhaltmassnahmen** umfassen neben gemeinsamen Elementen auch hochmoor- bzw. flachmoor-spezifische Elemente.

Gemeinsame oder zwischen HMV und FMV nur unwesentlich divergierende Normen:

- Generelles Verbot, Bauten und Anlagen zu errichten und Bodenveränderungen vorzunehmen.

Abb. 1: Eines der schönsten Hochmoore der Schweiz im Vallée de Joux, welches durch die Hochmoorverordnung geschützt ist.
Foto: M.F. Broggi

- Nicht unter das generelle Verbot fallen Bauten, Anlagen und Bodenveränderungen, “die der Aufrechterhaltung des Schutzzieles dienen”, d.h. dem Moorbioschutz positiv zugutekommen.
- Zulässig bleiben auch solche Bauten, Anlagen und Bodenveränderungen im Interesse der Fortführung “der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung”, die dem Schutzziel “nicht widersprechen”, d.h. dem Moorbioschutz nicht schaden.
- Verhinderung der Verbuschung, Erhaltung der typischen Moorvegetation.
- Schutz vor Trittschäden.
- Erhaltung und – soweit der Moorregeneration förderlich – Verbesserung des Gebietswasserhaushaltes.
- Sachgerechter und schonender Unterhalt von Gräben.

Inhaltlich differenzierende bzw. spezifische Regelungen:

- Die forstliche Bewirtschaftung muss in Hoch- und Übergangsmooren “auf das Schutzziel ausgerichtet”, in Flachmooren “mit dem Schutzziel in Einklang” gebracht werden.
- Die touristische und die Erholungsnutzung müssen in Hoch- und Übergangsmooren “dem Schutzziel untergeordnet werden”, in Flachmooren “mit dem Schutzziel in Einklang stehen”.
- Unterhalt und Erneuerung rechtmässig erstellter Bauten und Anlagen innerhalb von Flachmooren dürfen das Schutzziel “nicht zusätzlich beeinträchtigen.” (Kein Pendant in der HVM, weil diese davon

Bauten und Anlagen

Der Begriff der Bauten umfasst nach üblichem rechtlichem Verständnis ober- und unterirdische Gebäude und gebäudeähnliche Objekte (und zwar auch solche, die nicht fest mit dem Boden verbunden sind – sogenannte Fahrnisbauten). Zu den Anlagen zählen namentlich Verkehrseinrichtungen und erhebliche Geländeänderungen. Beispiele: Lagerhalle, Treibhaus, Folientunnel; Aufschüttung, Deponie; Sportplatz, Campingplatz; Strasse, Fahrweg, Moto-Cross-Piste; Hochspannungsleitung; Rohrleitung; Skilift; Drainage; Kanalisierung eines mäandrierenden Baches; Bootshafen.

Bodenveränderungen

Darunter ist dem Zweck der Verfassungsbestimmung entsprechend jede absichtlich erzielte oder als Nebeneffekt bei Verfolgung eines anderen Ziels bewirkte Veränderung der moortypischen bzw. durch ehemalige Moore geprägten Bodenbeschaffenheit zu verstehen.

Die HVM illustriert den Begriff der Bodenveränderung in einer ausdrücklich nicht abschliessenden Aufzählung (Art. 5 Abs. 1 Bst. b)

wie folgt: Torfabbau, Pflügen von Moorböden, Ausbringen von Stoffen und Erzeugnissen im Sinne der StoV (insbesondere Herbizide). Weitere Beispiele: Überschüttung (z.B. durch Material aus Grabenaushub); Nährstoffeintrag (Düngung); gezielte Anpflanzung (z.B. Waldbäume oder Mais); gezielte Umwandlung in Fettwiese; Absenkung des Wasserspiegels; Fussweg, Trampelpfad, Rückeweg; Einwirkung auf Moorboden durch intensive Beweidung; Einwirkung durch Munition oder Sprengstoff.

ausgeht, in ihrem Geltungsbereich gebe es ohnehin keine Bauten und Anlagen.)

■ Schutz vor dauernden Schäden durch unangepasste Beweidung von Flachmooren. (In andern Mooren kommt eine Beweidung von vornherein nicht in Betracht.)

Im übrigen beschlägt der Katalog der Schutz- und Unterhaltmassnahmen auch das Verhältnis zwischen Moorbiotopschutz und Raumplanung (Pflicht der Kantone, für die Übereinstimmung ihrer Pläne und Vorschriften mit der HMV bzw. FMV zu sorgen) sowie die Wiederherstellungspflicht gemäss Übergangsbestimmung zum “Rothen-thurm-Artikel” (vgl. Ziffer 5).

Was speziell die **Pufferzonen** (vgl. Ziffer 3.3) betrifft, beschränkt sich die FMV darauf, Bauten, Anlagen und Bodenveränderungen für zulässig zu erklären, sofern sie das Schutzziel des betreffenden Objekts nicht beeinträchtigen. Die HMV hingegen besagt, dass insoweit, als es das Schutzziel eines Objektes erfordert, in der angrenzenden Pufferzone sämtliche zum Katalog der Schutz- und Unterhaltmassnahmen gehörenden Bestimmungen anwendbar sind. Die HMV nähert also den rechtlichen Status der Pufferzone demjenigen der Biotope selber vollständiger an als die FMV.

4.2 Hauptregeln bezüglich der Moorlandschaften

Nach dem Wortlaut der massgebenden Verfassungsbestimmung (vgl. Ziffer 1) wären Moorlandschaften ebenso streng zu schützen wie Moorbiotope. Anlässlich der NHG-Revision von 1995 setzt sich jedoch im Parlament die Auffassung durch, in Moorlandschaften – zum Teil grosse, auch Siedlungen umfassende Gebiete – müsse eine massvolle zivilisatorische Entwicklung möglich bleiben. Dementsprechend stossen wir nun in den Gesetzesvorschriften und zugehörigen Verordnungsvorschriften über den Moorlandschaftsschutz auf gewisse Abweichungen gegenüber den für den Moorbiotopschutz geltenden Regeln. (Die Frage, inwieweit eine solche Relativierung des im “Rothen-thurm-Artikels” der BV ausgesprochenen quasi vollständigen Veränderungsverbots verfassungsrechtlich vertretbar ist, bildet nicht Gegenstand des vorliegenden Beitrages.)

Der Hauptunterschied zeigt sich in der gesetzlichen Umschreibung des **allgemeinen Schutzzieles**, indem mit der Wendung “Erhaltung

Der Katalog der Schutz- und Unterhaltmassnahmen (Art. 5 Abs. 1 HMV, Art. 5 Abs. 2 FMV) hat eine Doppelfunktion:

Einerseits umreisst er, was im Hinblick auf das Schutzziel aktiv vorzukehren ist. Andererseits versucht er, die verfassungsrechtlichen Kriterien für die Abgrenzung zwischen zulässigen und unzulässigen Nutzungen zu präzisieren (vgl. hiezu auch Band 2, Kap. 3 ff).

Bundesgerichtsentscheid

Beispiel für eine unzulässige Nutzung in einer Pufferzone eines Flachmoors: Hängegleiterlandeplatz (Urteil 1A.264/1995 vom 24. 6. 1996; publiziert in: Umweltrecht in der Praxis 1996, S. 815 ff)

Art. 23c Abs. 1 und Art. 23d NHG;
Art. 4 und 5 MLV.

jener natürlichen und **kulturellen** Eigenheiten der Moorlandschaften, die ihre besondere Schönheit und nationale Bedeutung ausmachen” sinngemäss auch landwirtschaftliche und andere herkömmliche Nutzungen von Moorlandschaften angesprochen werden. Angesichts der knappen Formulierung des Gesetzes ist das allgemeine Schutzziel auf Verordnungsstufe verdeutlicht worden (siehe Kasten).

Das allgemeine Schutzziel wird in zwei Schritten objektbezogen individualisiert: Der Bundesrat legt (im Rahmen von MLV-Anhang 2) für jedes Inventarobjekt die der Eigenart der betreffenden Moorlandschaft angepassten Schutzziele fest. Die Kantone sorgen sodann für deren weitere Konkretisierung, wobei sie auf die Vorgaben des Bundesrates als “verbindliche Grundlage” abstellen.

Aus dem Katalog der **Schutz- und Unterhaltmassnahmen** seien hier folgende Elemente hervorgehoben:

- Innerhalb der Moorlandschaften sind diejenigen Biotope zu bezeichnen, die nach Art. 18 Abs. 1bis NHG “besonders zu schützen” sind, nämlich Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen.
- Die land- und forstwirtschaftliche Nutzung, der Unterhalt und die Erneuerung von bestehenden (rechtmässig erstellten) Bauwerken sowie die dafür nötigen Infrastrukturanlagen dürfen nicht in Widerspruch zu den typischen Eigenheiten der betreffenden Moorlandschaft stehen. Dasselbe gilt für allfällige Werke zum Schutz von Menschen vor Naturereignissen.
- Bewilligungen für die Erweiterung bestehender oder für die Erstellung neuer Bauten und Anlagen, welche weder zu den eben bezeichneten Kategorien gehören “noch der Biotoppflege oder der Aufrechterhaltung der typischen Besiedlung dienen”, sind so gut wie ausgeschlossen. Bewilligungsfähig wäre nur ein Werk, das “nationale Bedeutung” hätte, “unmittelbar standortgebunden” wäre und den Schutzzielen nicht widerspräche (kumulative Voraussetzungen).
- Die touristische und die Erholungsnutzung müssen mit den Schutzzielen in Einklang stehen.

Im übrigen beschlägt auch dieser Katalog das Verhältnis zur Raumplanung (Pflicht der Kantone, ihre Raumplanungsinstrumente mit der MLV in Übereinstimmung zu bringen) sowie die Wiederherstellungspflicht (vgl. Ziffer 5).

Allgemeines Schutzziel (Art. 4 Abs. 1 MLV):

“In allen Objekten:

a. ist die Landschaft vor Veränderungen zu schützen, welche die Schönheit oder die nationale Bedeutung der Moorlandschaft beeinträchtigen;

b. sind die für Moorlandschaften charakteristischen Elemente und Strukturen zu erhalten, namentlich geomorphologische Elemente, Biotope, Kulturelemente sowie die vorhandenen traditionellen Bauten und Siedlungsmuster;

c. ist auf die nach Artikel 20 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz geschützten Pflanzen- und Tierarten sowie die in den vom Bundesamt [BUWAL] erlassenen oder genehmigten Roten Listen aufgeführten, gefährdeten und seltenen Pflanzen- und Tierarten besonders Rücksicht zu nehmen;

d. ist die nachhaltige moor- und moorlandschaftstypische Nutzung zu unterstützen, damit sie so weit als möglich erhalten bleibt.»

4.3 Kantonale Vollzugsverantwortung

Das Gesetz scheidet die Verantwortung für die Durchsetzung des Moor- und Moorlandschaftsschutzrechts den Kantonen zu. Die vorstehend (Ziffer 4.1 bzw. Ziffer 4.2) umrissenen Ordnungsbestimmungen wenden sich sogar direkt an die Kantone. Dementsprechend heisst es in der HVM, dass die Kantone nach Anhören der Grundeigentümer und Bewirtschafter “die zur ungeschmäleren Erhaltung der Objekte geeigneten Schutz- und Unterhaltsmassnahmen” treffen. Sie “sorgen insbesondere dafür, dass ...” (es folgt der bereits erläuterte Katalog). Die FMV verwendet die gleiche Formulierung mit dem Zusatz, dass bei der Anordnung der Massnahmen “der Erhaltung und Förderung der angepassten landwirtschaftlichen Nutzung eine besondere Bedeutung” zukommt. Gemäss MLV treffen die Kantone nach Anhören der Betroffenen (gemeinter Kreis: analog vorn Ziffer 3.2) “die zum Erreichen der Schutzziele erforderlichen”, insbesondere die im Katalog figurierenden Schutz- und Unterhaltsmassnahmen.

Bei all dem hat es nicht die Meinung, dass die Kantone stets hoheitlich handeln müssen (Vorschriften, Verfügungen). Vielmehr ergibt sich aus dem NHG, dass die zweckdienlichen Vorkehrungen wenn möglich durch Vereinbarungen mit den Grundeigentümern und Bewirtschaftern sichergestellt werden sollen (vgl. Band 2, Beitrag 1.2.2).

4.4 Vorsorglicher Schutz

Die direkte Anwendbarkeit des “Rothenthurm-Artikels” der BV anerkennend, halten alle drei Verordnungen übereinstimmend fest, dass für solange, als die Kantone ihre Schutz- und Unterhaltsmassnahmen noch nicht angeordnet haben, in den Schutzobjekten “jegliche Bauten, Anlagen und Bodenveränderungen sowie erhebliche Nutzungsänderungen verboten” sind; kantonale Ausnahmegewilligungen dürfen nur unter der Voraussetzung erteilt werden, dass die betreffende Baute usw. mit dem bundesrechtlichen Katalog der Schutz- und Unterhaltsmassnahmen vereinbar ist.

Art. 18a Abs. 2 und Art. 23c Abs. 2 NHG; Art. 5 HVM / FMV / MLV (siehe auch Art. 18c NHG).

Behebung von Schäden:

“Die Kantone sorgen dafür, dass bestehende Beeinträchtigungen von Objekten bei jeder sich bietenden Gelegenheit soweit als möglich rückgängig gemacht werden” (Art. 8 HVM/FMV; analog: Art. 8 MLV).

Art. 7 HVM/FMV/MLV.

4.5 Pflichten des Bundes

Art. 9 HMV/FMV/MLV (vgl. auch Art. 2 und 3 NHG).

Die bundesrechtlichen Vorschriften über den Moor- und Moorland-schaftsschutz gelten selbstverständlich auch für die Behörden und Amtsstellen des Bundes selbst. Das Verordnungsrecht verpflichtet sie ausdrücklich dazu, innerhalb ihres Aufgabenbereiches die Schutzziele einzuhalten, Schutz- und Unterhaltmassnahmen zu treffen und in gleicher Weise wie die Kantone den vorsorglichen Schutz zu gewährleisten sowie bestehende Beeinträchtigungen bei jeder sich bietenden Gelegenheit soweit als möglich zu beheben. Aktuell werden diese Pflichten namentlich in folgenden Zusammenhängen:

- Errichtung und Betrieb von Bauten und Anlagen durch den Bund selber (Beispiel: bundeseigener militärischer Übungsplatz) oder durch Anstalten des Bundes (wie SBB und PTT).
- Erteilung von Konzessionen (etwa: für eine Luftseilbahn oder eine Rohrleitungsanlage) und Bewilligungen (Beispiel: Plangenehmigungsverfügung für eine Hochspannungsleitung) durch Bundesinstanzen.
- Zusprechung von Bundessubventionen (z.B. für eine Melioration).

5 PFLICHT, EINGRIFFE IN SCHUTZOBJEKTE RÜCKGÄNGIG ZU MACHEN

5.1 Grundsätze

Dem Prinzip nach entsprechen die Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen über die Wiederherstellungspflicht dem Verfassungszusatz (vgl. Ziffer 1). Das bedeutet:

Die Wiederherstellungspflicht gilt rückwirkend; massgeblicher Stichtag ist der 1. Juni 1983. Damit knüpften die Urheber der Verfassungsinitiative an den Zeitpunkt ihres Zustandekommens an. Bei Anknüpfung an das Datum der Volksabstimmung (6. Dezember 1987) hätte die Gefahr bestanden, dass der angestrebte Schutz zwischenzeitlich mancherorts vereitelt worden wäre.

Die Wiederherstellungspflicht bezieht sich auf die seit dem Stichtag in Schutzobjekten (vgl. auch Kasten) errichteten bzw. vorgenommenen Bauten, Anlagen und Bodenveränderungen. Sie erfasst diejenigen Eingriffe, die den Schutzzielen (vgl. Ziffer 4.1 und 4.2) widersprechen. Dieses Kriterium erfüllen Eingriffe, welche negative Auswirkungen auf Flora und Fauna eines Moorbiotops haben, wohl stets (z. B. Meliorationen). Hingegen beeinträchtigen Werke, welche in einer Moorlandschaft erstellt worden sind, diese nicht in jedem Fall so schwer, dass sie als mit dem Schutzzweck unvereinbar zu beurteilen sind.

Die betreffenden Eingriffe sind zu beseitigen. Eine Baute oder Anlage muss also abgebrochen, eine Bodenveränderung rückgängig gemacht werden. Es ist jeweils der **ursprüngliche Zustand**, d.h. der Zustand des Geländes vor dem 1. Juni 1983, wieder herzustellen.

Was speziell die Entwässerungsgräben betrifft, ist das Beseitigungsgesetz als Pflicht zur Eindeckung zu verstehen (es sei denn, dass ein Graben ausnahmsweise dem Schutzziel nicht widerspricht).

5.2 Abweichungen; Ersatz- bzw. Ausgleichsmassnahmen

Die HMV und die FMV nehmen diejenigen Eingriffe von der Wiederherstellungspflicht aus, die auf der Grundlage einer RPG-konformen Bau- oder anderen Nutzungszone rechtskräftig bewilligt worden sind. Damit geben sie (gestützt auf den im Jahre 1995 in das NHG eingefügten Art. 25a) dem Rechtssicherheitsbedürfnis derjenigen Grundeigentümer, die sich auf eine planungs- und baurechtlich legale Bewilligung verlassen haben, den Vorrang vor der strikten Durchführung der

Art. 18 Abs. 1ter, Art. 24e und Art. 25a NHG; Art. 5 Abs. 1 Bst. d HMV, Art. 5 Abs. 2 Bst. f FMV, Art. 5 Abs. 2 Bst. f MLV.

Auch innerhalb der Pufferzone ist zu prüfen, ob eine Baute, Anlage oder Bodenveränderung dem Schutzzweck widerspricht.

Beispiel: Ein in der Pufferzone angelegter Entwässerungsgraben, der dem Moorbiotop zum Weiterbestand der moortypischen Vegetation nötiges Wasser entzieht, steht im Widerspruch zum Biotopschutzziel.

Gegenbeispiel: Eine Hochspannungsleitung, die innerhalb des Moorbiotops unakzeptabel wäre, weil sie seiner besonderen Schönheit Abbruch tut, muss in einer Pufferzone geduldet werden. Dies deshalb, weil das Verordnungsrecht den Pufferzonen allein die Funktion der ökologischen Flankensicherung und nicht auch die Funktion des visuellen Umgebungsschutzes gibt. Vorzubehalten ist hier freilich der Fall, dass die Pufferzone ihrerseits zu einem Moorlandschafts-Schutzobjekt gehört und die Hochspannungsleitung mit dessen eigenem Schutzziel unvereinbar ist.



Abb. 2: Bodenveränderungen, welche nach dem 1. Juni 1983 durchgeführt wurden und im Widerspruch zum Schutzziel stehen, unterliegen der Wiederherstellungspflicht.

Foto: M.F. Broggi

Achtung vor Missverständnissen!

Wenn ein bestimmter Eingriff vor dem 1. Juni 1983 getätigt worden ist und deshalb von der Wiederherstellungspflicht unberührt bleibt, darf daraus nicht abgeleitet werden, es seien auch nach dem Stichtag erfolgte Wiederholungen des Eingriffs zulässig. Beispiel Bodenverdichtung durch Befahren mit schweren Fahrzeugen: Die Beeinträchtigung bis zum Stichtag hat keine Rechtsfolge; eine seitherige zusätzliche Schädigung hingegen muss behoben werden. Überdies verstösst ein solcher Eingriff (z.B. Präparierung eines Skipistenabschnitts; Holzrücken mit schwerer Maschine) auch gegen das in Art. 24sexies Abs. 5 BV ausgesprochene Verbot von "Bodenveränderungen irgendwelcher Art".

einschlägigen BV-Bestimmung. Ausserdem entbindet die FMV (sich hierbei ebenfalls auf Art. 25a NHG stützend) von der Pflicht, den ursprünglichen Zustand wiederherzustellen, wenn dies "für die Erreichung des Schutzzieles unverhältnismässig" wäre. Gemeint ist damit der Fall, dass das Opfer der Eingriffsbehebung in einem Missverhältnis zur erzielbaren Entlastung des Schutzobjektes stünde (Verhältnismässigkeitsprinzip im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 4 BV).

Die MLV statuiert auf anderem Wege (blosse Verweisung auf Art. 25a NHG) die gleichen Ausnahmen wie die FMV.

Wann immer von der im Lichte der Übergangsbestimmung zu Art. 24sexies BV an sich gegebenen Wiederherstellungspflicht abgewichen wird, ist gemäss HMV und FMV "für angemessenen Ersatz oder Ausgleich zu sorgen." Die MLV verlangt das gleiche und benennt zudem Typen entsprechender Massnahmen. (Vgl. hiezu auch Karl Ludwig Fahrländer; Massnahmen im Sinne von Art. 18 NHG sowie ihre Durchsetzung und Sicherung gegenüber Dritten. Schriftenreihe Umwelt Nr. 223, hrsg. vom BUWAL, Bern 1994.)

5.3 Durchführung

Die Kantone haben zunächst ein Inventar der Eingriffe zu erstellen, bezüglich derer die Wiederherstellungspflicht bzw. die Pflicht zu Ersatz- oder Ausgleichsmassnahmen besteht. Alsdann sind die die Wiederherstellung, den Ersatz oder den Ausgleich gewährleistenden konkreten Anordnungen zu treffen, und zwar in der Regel ebenfalls von den Kantonen (Ausnahmen: siehe Art. 25a Abs. 3 NHG).

Die mit solchen Massnahmen verbundenen Kosten gehen normalerweise zu Lasten des Verursachers, der zumeist mit dem Grundeigentümer identisch ist. Ausnahmsweise dürfte freilich eine Kostentragung durch die öffentliche Hand angezeigt sein - dann nämlich, wenn der Grundeigentümer für den fraglichen Eingriff eine Bewilligung der zuständigen Behörde erhalten hat (Anwendungsfall des Vertrauensprinzips).

Illegal getätigte Eingriffe

Eine Bestandesaufnahme von Eingriffen in Moore und Moorlandschaften im Geltungsbereich des «Rothenthurm-Artikels» hat gezeigt, dass die Beeinträchtigung in sehr vielen Fällen ohne planungs- und baurechtlich legale Bewilligung erfolgte und mithin von vornherein illegal war. Stichworte zu den mit solchen Eingriffen verletzten Rechtsnormen:

- Erfordernis der Baubewilligung (Art. 22 RPG) nicht nur für Gebäude, sondern auch für andere raumrelevante Einrichtungen, worunter Geländeänderungen (z.B. Planierung zwecks Erstellung eines Lager- oder Parkplatzes).
- Erfordernis einer Ausnahmebewilligung einer kantonalen Behörde, wenn die Verwirklichung eines baubewilligungspflichtigen Vorhabens ausserhalb der dafür bestimmten Bauzone beabsichtigt ist (Art. 24 Abs. 1 und Art. 25 Abs. 2 RPG; Geltung auch für Strassenbauten, soweit sie ohne Grundlage in einem Strassen-Sondernutzungsplan erstellt werden).
- Kantonale oder kommunale Schutzverordnung, welche Eingriffe der fraglichen Art untersagt oder von einer Spezialbewilligung abhängig macht.
- Verbot der Zerstörung von Ufervegetation (Art. 21 NHG).
- Verbot der Verwendung von Pflanzenbehandlungsmitteln sowie von Düngern und dgl. in Naturschutzgebieten, Rieden und Mooren (Anhang 4.3 bzw. Anhang 4.5 zur StoV).

6 VON DEN KANTONEN ZU BEACHTENDE FRISTEN

Wie aus den vorangegangenen Kapiteln ersichtlich, obliegt der Vollzug des Moor- und Moorlandschaftsschutzes grossenteils den Kantonen. Zu ihren Pflichten zählen insbesondere die Festlegung des genauen Grenzverlaufs der Schutzobjekte, die Schaffung von ökologisch ausreichenden Pufferzonen (zu Moorbiotopen), die Anordnung von Schutz- und Unterhaltmassnahmen sowie die Durchsetzung der Wiederherstellungspflicht.

Die für die Erfüllung all dieser Aufgaben geltenden Fristen knüpfen an das Datum des Inkrafttretens der einzelnen Verordnung an. Für die HVM ist das der 1. Februar 1991, für die FMV der 1. Oktober 1994 und für die MLV der 1. Juli 1996.

Die Frist ist grundsätzlich mit drei Jahren bemessen; nach Sonderregeln, die hier nicht im einzelnen abgehandelt werden sollen, gilt bei gewissen Konstellationen eine Maximalfrist von sechs Jahren. Für den Fall kantonalen Säumigkeit ermächtigt das Gesetz das EDI zur Ersatzvornahme.

Art. 18a Abs. 3 und Art. 23c Abs. 2
Satz 2 NHG; Art. 6 HVM / FMV /
MLV.

ABKÜRZUNGEN

BGE

Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)

BLN

Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung

BUWAL

Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft

BV

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

EDI

Eidgenössisches Departement des Innern

FMV

Verordnung über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung (Flachmoorverordnung) vom 7. September 1994

HMV

Verordnung über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung (Hochmoorverordnung) vom 21. Januar 1991

MLV

Verordnung über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Moorlandschaftsverordnung) vom 1. Mai 1996

NHG

Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (mit seitherigen Änderungen)

NHV

Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 (mit seitherigen Änderungen)

RPG

Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (mit seitherigen Änderungen)

StoV

Verordnung über umweltgefährdende Stoffe vom 9. Juni 1986 (mit seitherigen Änderungen)

ANSCHRIFT DES AUTORS

Prof. Dr. iur. Heribert Rausch
Rechtsanwalt
Limmatquai 3
8001 Zürich

Handbuch
Moorschutz
in der Schweiz 1
1/1996

Auswirkungen des übrigen Bundesrechts auf den Moor- und Moorlandschaftsschutz

1 EINLEITUNG

Der Schutz der Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung richtet sich in erster Linie nach den Bestimmungen von Art. 24sexies Abs. 4 und 5 der Bundesverfassung (BV) und von Art. 23a ff. in Verbindung mit Art. 18a, 18c und 18d des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) sowie nach den einzelnen Inventarverordnungen (HMV, FMV und MLV). Allerdings schützen nicht nur diese Bestimmungen des Bundesrechts die Moore und Moorlandschaften (ohne dies zu wiederholen sind hier nachfolgend immer Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung gemeint). Auch im übrigen Bundesrecht sind Bestimmungen zu finden, die den **Schutz von Mooren und Moorlandschaften** materiell sicherstellen (Ziffer 2).

Von besonderer Wichtigkeit sind zudem diejenigen Bestimmungen des Bundesrechts, die der **Umsetzung des Moor- und Moorlandschaftsschutzes** dienen. Sie sind vorab in den Bereichen Raumplanung, Waldbewirtschaftung und Landwirtschaft zu finden, aber auch in weiteren Rechtsbereichen (Ziffer 3).

Zudem fragt sich, ob das übrige Bundesrecht ausser moor- und moorlandschaftsschützenden Bestimmungen auch solche kennt, die zur **Beinträchtigung von Mooren und Moorlandschaften** führen (Ziffer 4).

2 SCHUTZ VON MOOREN UND MOORLANDSCHAFTEN DURCH DAS ÜBRIGE BUNDESRECHT

2.1 Schutz des Wasserhaushaltes von Mooren

Das Gewässerschutzgesetz (GSchG) schützt sowohl die Qualität als auch die Menge des Wassers von ober- und unterirdischen Gewässern. Der **Erhaltung der Wasserqualität** dient zunächst die allgemeine Verhaltensvorschrift von Art. 3 GSchG, die jedermann verpflichtet, die gebotene Sorgfalt anzuwenden, um nachteilige Einwirkungen auf die Gewässer zu vermeiden. So müssen etwa Vorschriften für das Befüllen von Tanks mit Herbiziden beachtet werden, und es kann die SBB verpflichtet werden, auf einer Eisenbahnstrecke eine bituminöse Heissmischtragschicht einzubauen, um den Herbizid-Einsatz zu reduzieren. Zudem stellt Art. 6 Abs. 1 GSchG ein Einleitungs- und Versickerungsverbot für alle Stoffe auf, die Wasser verunreinigen können. Im Falle einer konkreten Wassergefährdung ist es untersagt, potentiell wasser- verunreinigende Stoffe ausserhalb eines Gewässers abzulagern oder auszubringen (Art. 6 Abs. 2 GSchG). Verschmutztes Abwasser muss grundsätzlich behandelt werden (Art. 7 Abs. 1 GSchG).

Der **Erhaltung der Wassermenge** dienen einmal die Vorschriften über die Festlegung von Restwassermengen bei der Bewilligung von Wasserentnahmen aus Fliessgewässern mit ständiger Wasserführung, aus Seen oder aus Grundwasservorkommen (Art. 29 ff. GSchG). Dabei muss der Erhaltung von Mooren, die direkt oder indirekt von der Grösse eines Gewässers abhängen, Rechnung getragen werden (Art. 31 Abs. 2 Bst. c sowie Art. 33 Abs. 3 Bst. b GSchG). Dies gilt nicht nur für die Erteilung neuer Bewilligungen für Wasserentnahmen. Vielmehr müssen Fliessgewässer, die durch Wasserentnahmen wesentlich beeinflusst sind, in Lebensräumen von nationaler Bedeutung und damit auch in Mooren, saniert werden (Art. 80 Abs. 2 GSchG). Unabhängig von der Festlegung der Restwassermengen haben die Kantone ganz allgemein dafür zu sorgen, dass den Grundwasservorkommen langfristig nicht mehr Wasser entnommen wird als ihnen zufließt, wobei allerdings eine kurzfristige Übernutzung zulässig bleibt (Art. 43 Abs. 1 GSchG). Ebenfalls sind unbefriedigende Zustände (Beeinträchtigung von Grundwasservorkommen durch übermässige Entnahme oder verringerte Speisung) zu verbessern (Art. 43 Abs. 2 GSchG). Dem Schutz des Wasserhaushaltes von Mooren dienen auch die verschiedenen Regelungen über die **Verbauung und Korrektion von Fliessgewässern**. Die direkten oder indirekten Funktionen von

Gewässern für Moore müssen erhalten bleiben, dies nach den entsprechenden Bestimmungen des Wasserbaugesetzes (Art. 4 Abs. 2 Bst. a und b WBG) sowie des Gewässerschutzgesetzes (Art. 37 Abs. 2 GSchG). Mit Finanzhilfen unterstützt der Bund zudem die Renaturierung von Gewässern (Art. 7 WBG).

2.2 Schutz des Nährstoffhaushaltes von Mooren

Nicht nur für den Umgang mit Wasser (dazu Ziffer 2.1), sondern auch für den Umgang mit **umweltgefährdenden Stoffen** gilt eine allgemeine Sorgfaltspflicht (Art. 9 Abs. 1 Stoffverordnung, StoV). Umweltgefährdende Stoffe dürfen nur massvoll in die Umwelt ausgebracht werden (Art. 10 StoV); dabei sind die auf der Etiketke angegebenen Schutzmassnahmen und die Gebrauchsanweisung zu befolgen (Art. 9 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 35 ff. StoV). Verboten ist der Einsatz von Pflanzenbehandlungsmitteln (Anhang 4.3. StoV). Ebenfalls untersagt ist die Verwendung von Düngern (Hofdünger, Abfalldünger wie Kompost oder Klärschlamm, Mineraldünger) in Mooren, sofern die massgebenden Vorschriften oder Vereinbarungen nichts anderes bestimmen (Anhang 4.5 StoV). Dieses Verbot muss angesichts der Bestimmungen von Art. 5 Abs. 2 HMV und Art. 5 Abs. 3 FMV nicht nur für die Moorbiotope selbst, sondern auch in entsprechenden (ökologisch ausreichenden) Pufferzonen gelten. Zudem müssen die Verwendung von Rodentiziden (Mittel zum Schutz von Pflanzen gegen Nagetiere) und die Durchführung von Sprühflügen bewilligt werden. Dabei wird die Bewilligung nur erteilt, wenn keine Gefährdung der Umwelt und damit auch der Moore zu befürchten ist (Art. 46 Abs. 1 und 2 StoV). Das Gewässerschutzgesetz bestätigt diese Regelung der Stoffverordnung insofern, als es vorschreibt, dass Hofdünger umweltverträglich verwertet werden muss (Art. 14 Abs. 2 GSchG). Verstärkt wird die Regelung der StoV durch die Waldgesetzgebung. In Mooren, die im Wald liegen, ist die Verwendung umweltgefährdender Stoffe nämlich ausnahmslos verboten und kann auch nicht bewilligt werden (Art. 18 Waldgesetz, WaG in Verbindung mit Art. 25 Abs. 1, Art. 26 Abs. 3 Bst. b und Art. 27 Abs. 3 Bst. b Waldverordnung, WaV). Dieses Verbot muss - wie oben ausgeführt - auch in entsprechenden Pufferzonen gelten (vgl. Art. 5 Abs. 2 HMV und Art. 5 Abs. 3 FMV).

Nicht nur der Umgang mit umweltgefährdenden Stoffen kann den Nährstoffhaushalt von Mooren beeinträchtigen. Eine Bedrohung für die Moore stellt auch der Nährstoffeintrag durch die Atmosphäre dar. Hier setzt das Umweltschutzgesetz (USG) an, indem es nicht nur den

Menschen, sondern auch Tiere und Pflanzen sowie ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume vor **schädlichen oder lästigen Einwirkungen** schützt, dies im Rahmen der Vorsorge (Art. 11 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 1 USG), aber auch bei der Festlegung von Immissionsgrenzwerten für Luftverunreinigungen. Diese Grenzwerte sind nämlich u.a. so festzulegen, dass Immissionen unterhalb dieser Werte Tiere und Pflanzen nicht gefährden (Art. 14 Bst. a USG).

Sind Böden, sei es durch den Gebrauch umweltgefährdender Stoffe oder durch den Nährstoffeintrag aus der Atmosphäre, derart belastet, dass Tiere und Pflanzen gefährdet sind, kann schliesslich nach dem Umweltschutzgesetz generell die **Nutzung von Böden eingeschränkt** werden (Art. 34 Abs. 2 und 3 USG). In Frage kommen etwa das Verbot einer bestimmten Nutzung des Bodens oder die Anordnung des Wechsels zu einer weniger bodenbelastenden Bewirtschaftungsform. Der Zweck dieser Bodenschutzbestimmungen, nämlich die Wiederherstellung der "Bodenfruchtbarkeit", muss dabei für Moorflächen schutzorientiert ausgelegt werden. Es sollen also bessere Bedingungen für das Gedeihen des Lebensraums Moor angestrebt werden. Art. 34 Abs. 2 und 3 USG weisen zwar einen eingeschränkteren Anwendungsbereich auf, sind dafür aber konkreter und verpflichtender ausgestaltet als die Bestimmungen der Art. 8 H MV und FMV, wonach allgemein dafür zu sorgen ist, dass bestehende Beeinträchtigungen von Moorobjekten bei jeder sich bietenden Gelegenheit soweit als möglich rückgängig gemacht werden.

2.3 Schutz des Erscheinungsbildes von Moorlandschaften

Im Rahmen der Erteilung der Bewilligung von Wasserentnahmen (vgl. Ziffer 2.1) muss die Mindestrestwassermenge auch erhöht werden, wenn das Gewässer als Element einer Moorlandschaft von Bedeutung ist (Art. 33 Abs. 3 Bst. a GSchG). Ebenfalls müssen Fliessgewässer, die durch Wasserentnahmen wesentlich beeinflusst sind, in Landschaften von nationaler Bedeutung und damit auch in Moorlandschaften, saniert werden (Art. 80 Abs. 2 GSchG).

2.4 Unspezifischere Schutznormen der Waldgesetzgebung

Die Waldgesetzgebung des Bundes kennt zudem Bestimmungen, die sowohl dem Schutz des Wasserhaushaltes und des Nährstoffhaushaltes von Mooren als auch dem Schutz des Erscheinungsbildes von Moor-

landschaften dienen und somit nicht spezifisch einem dieser Schutzelemente zugeordnet werden können.

Zu nennen sind zunächst die **Grundsätze der Waldbewirtschaftung**: Der Wald ist so zu bewirtschaften, dass er seine Funktionen - und zu diesen gehört unter dem Titel Wohlfahrtsfunktion auch die Natur- und Landschaftsschutzfunktion - dauernd und uneingeschränkt erfüllen kann (sog. Nachhaltigkeit der Waldbewirtschaftung; Art. 20 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Bst. c WaG). Aus ökologischen oder landschaftlichen Gründen kann dabei auf die Pflege und Nutzung des Waldes ganz oder teilweise verzichtet (Art. 20 Abs. 3 WaG) oder es können zur Erhaltung der Artenvielfalt von Fauna und Flora Waldreservate ausgeschieden werden (Art. 20 Abs. 4 WaG). Blößen sind nur wieder zu bestocken, wenn sie die Stabilität oder die Schutzfunktion des Waldes gefährden und auch dann primär durch natürliche Verjüngung (Art. 23 WaG). Die Waldgesetzgebung stellt also sicher, dass die Bewirtschaftung des Waldes naturnah zu erfolgen hat. Dies bedeutet aber nicht nur (passive) Rücksichtnahme auf Moore und Moorlandschaften bei der Bewirtschaftung des Waldes (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. f HMV, Art. 5 Abs. 2 Bst. h FMV und Art. 5 Abs. 2 Bst. c MLV). Vielmehr ist gerade die Bewirtschaftung des Waldes ebenfalls (aktiv) auf die Verhinderung der Verbuschung oder Verwaldung von Mooren (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. g HMV und Art. 5 Abs. 2 Bst. i FMV), auf die Regeneration beeinträchtigter Moorflächen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. e und Art. 8 HMV; Art. 5 Abs. 2 Bst. g und Art. 8 FMV) und allenfalls auch auf die Aufwertung des beeinträchtigten Erscheinungsbildes einer Moorlandschaft (vgl. Art. 8 MLV) hin auszurichten.

Die Waldgesetzgebung sieht ebenfalls vor, dass **Rodungersatz** unter Umständen statt durch Realersatz **durch Massnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes**, geleistet werden kann (Art. 7 Abs. 3 WaG), sei es innerhalb oder ausserhalb des Waldes. Als Ersatzleistungen können dabei allerdings nur Massnahmen anerkannt werden, die nicht bereits aufgrund der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung oder einer anderen Gesetzgebung vorgeschrieben sind. In Frage kommen hier in erster Linie die Regeneration eines Moores oder die Aufwertung einer Moorlandschaft.

2.5 Weitere Bestimmungen zum Schutz von Mooren und Moorlandschaften

Verschiedene Erlasse des Bundesrechts verpflichten ganz allgemein dazu, auf den Natur- und Landschaftsschutz Rücksicht zu nehmen, so beispielsweise Art. 79 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG) für landwirtschaftliche Bodenverbesserungen (Güterzusammenlegungen, Siedlungen, Hochbauten). Solche Bestimmungen weisen allerdings nur auf das für den Schutz von Mooren und Moorlandschaften ohnehin geltende Natur- und Heimatschutzrecht hin (dazu Ziffer 1). Anders als die in Ziffer 2.1-2.4 genannten bundesrechtlichen Normen konkretisieren sie also nicht den Schutz der Moore und Moorlandschaften.

3 UMSETZUNG DES MOOR- UND MOORLANDSCHAFTS-SCHUTZES DURCH DAS ÜBRIGE BUNDESRECHT

3.1 Raumplanung

Das Raumplanungsgesetz (RPG) schreibt den Kantonen vor, die zulässige Nutzung des Bodens mit Nutzungsplänen zu ordnen und damit nebst Bau- und Landwirtschaftszonen auch Schutzzonen auszu-scheiden (Art. 14 RPG). Dabei sind **Schutzzonen** unter anderem für Lebensräume schutzwürdiger Tiere und Pflanzen, also auch für Moore, und für besonders schöne sowie naturkundlich oder kultur-ge-schichtlich wertvolle Landschaften, zu denen die Moorlandschaften zu zählen sind, zu bezeichnen (Art. 17 Abs. 1 Bst. b und d RPG). Statt eigentliche Schutzzonen auszuscheiden, können auch andere geeig-nete Massnahmen vorgesehen werden (Art. 17 Abs. 2 RPG). So können Bau- und Landwirtschaftszonen mit Schutzzonen überlagert werden oder es können die Vorschriften zu bestimmten Zonen mit Schutzvor-schriften ergänzt werden. In Moorlandschaften sind solche andere Massnahmen - je nach den konkreten Umständen - möglicherweise geeignet. Der Schutz der Moore verträgt sich dagegen kaum mit einer anderen Grundzone als der Schutzzone.

Die Funktion der kantonalen Raumplanung darf bezüglich des Schutzes von Mooren und Moorlandschaften allerdings nicht über-schätzt werden. Die Schutzperimeter und die Schutzziele der Objekte von nationaler Bedeutung sind nämlich durch die Inventarverordnun-gen (H MV, F MV und M LV) **weitgehend bundesrechtlich bestimmt**. Spielräume für die Kantone ergeben sich einzig bei der Bestimmung der genauen Grenzverläufe der Objekte (Art. 3 Abs. 1 H MV, F MV und M LV) sowie bei der Konkretisierung der Schutzziele der Moor-landschaften (Art. 23c Abs. 2 erster Satz NHG), die allerdings beide im Rahmen des Bundesrechts zu erfolgen haben. Zu beachten sind bei der Konkretisierung der Schutzziele der Moorlandschaften das allge-meine Schutzziel der Erhaltung der natürlichen und kulturellen Eigenschaften der Moorlandschaften, die ihre besondere Schönheit und nationale Bedeutung ausmachen (Art. 23c Abs. 1 erster Satz NHG), die für alle Objekte geltenden generellen Schutzziele (Art. 4 Abs. 1 M LV) sowie die Objektbeschreibungen im Inventarordner, als für die Kantone verbindliche Grundlage (Art. 4 Abs. 2 M LV).

Die genannten Bundesinventare gelten als Sachpläne des Bundes (Art. 13 RPG) und gehen der Raumplanung der Kantone ab Inkraft-treten vor (Art. 7 H MV, F MV und M LV). Zudem sind die Kantone

verpflichtet, ihre **Raumpläne diesen Bundesinventaren anzupassen** (Art. 5 Abs. 1 Bst. a HVM sowie Art. 5 Abs. 2 Bst. a FMV und MLV).

3.2 Planung der Waldbewirtschaftung

Die Waldgesetzgebung verpflichtet die Kantone, die Waldbewirtschaftung (vgl. zu deren Grundsätzen: Ziffer 2.4) zu planen (Art. 18 WaV). Dabei hat die **forstliche Planung** die Ansprüche an die verschiedenen Waldfunktionen zu berücksichtigen, also auch diejenigen des Natur- und Landschaftsschutzes (als Teil der Wohlfahrtsfunktion des Waldes). Sie werden zweckmässigerweise auf zwei Ebenen einbezogen, nämlich einerseits auf der überbetrieblichen Ebene (kantonale oder regionale Waldentwicklungsplanung), auf welcher im wesentlichen die massgeblichen Waldfunktionen eruiert und bewertet werden, und andererseits auf der einzelbetrieblichen Ebene (Planung für einen einzelnen Forstbetrieb oder für ein einzelnes Forstprojekt). Je nach kantonalem Recht ist die forstliche Planung eigenständig oder als Teil der Raumplanung ausgestaltet.

Bundesbeiträge werden nach der Waldgesetzgebung nur ausgerichtet, wenn die Massnahmen u.a. der forstlichen Planung entsprechen und den ökologischen Anforderungen genügen (Art. 39 Abs. 1 Bst. a WaV).

3.3 Landwirtschaftliche Subventionen

Nach Art. 31b LwG richtet der Bund Direktzahlungen für besondere ökologische Leistungen der Landwirtschaft aus, so insbesondere für die Verwendung von landwirtschaftlichen Nutzflächen als ökologische Ausgleichsflächen. Unter ökologischen Ausgleichsflächen sind dabei - anders als nach der Terminologie von Art. 18b Abs. 2 NHG - auch Biotop mit Einschluss der Moore zu verstehen. Entsprechende Beiträge, die sich im einzelnen nach den Bestimmungen der Öko-Beitragsverordnung (OeBV) richten, werden allerdings nicht zusätzlich zu den Abgeltungen nach Art. 18a ff. NHG geleistet. Vielmehr werden diese Abgeltungen um den Betrag der Direktzahlung nach LwG bzw. OeBV gekürzt (Art. 7 Abs. 2 OeBV in Verbindung mit Art. 31b Abs. 8 LwG).

3.4 Weitere Bestimmungen zur Umsetzung des Moor- und Moorlandschaftsschutzes

Zur Umsetzung des Moor- und des Moorlandschaftsschutzes können zudem folgende Bestimmungen des Bundesrechts dienlich gemacht werden:

Das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB), das den Erwerb von landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken grundsätzlich streng regelt, räumt eine wesentliche Erleichterung ein, wenn der Erwerb der Erhaltung bzw. Unterschutzstellung eines Moores oder einer Moorlandschaft dienen soll. In diesem Fall wird vom Prinzip abgewichen, dass der Erwerb eines landwirtschaftlichen Gewerbes oder Grundstücks nur einem Selbstbewirtschafter bewilligt werden kann (Art. 64 Abs. 1 Bst. d und e BGBB). Moore und Moorlandschaften unterstehen den Bestimmungen des BGBB allerdings nur, soweit eine (allenfalls eingeschränkte) landwirtschaftliche Nutzung mit dem Schutzzweck des Moors überhaupt vereinbar ist (Art. 6 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 BGBB).

Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB), das die Vergabe grösserer Aufträge des Bundes regelt, sieht die Möglichkeit vor, einen Auftrag im Interesse des Schutzes von Tieren und Pflanzen nicht nach den Verfahren und Grundsätzen des BoeB zu vergeben (Art. 3 Abs. 2 Bst. b BoeB). Die Verträglichkeit mit dem Moor- und Moorlandschaftsschutz bildet als Element der Umweltverträglichkeit ohnedies ein Kriterium des Zuschlags, d.h. der Vergabe von grösseren Bundesaufträgen (Art. 21 Abs. 1 BoeB).

Der Zivildienst, d.h. der anstelle des Militärdienstes zu leistende zivile Ersatzdienst, wird nach den Bestimmungen des Zivildienstgesetzes (ZDG) insbesondere auch im Bereiche des Naturschutzes sowie in der Landschaftspflege geleistet (Art. 4 Abs. 1 Bst. d ZDG). Zudem kommen Einsätze in der Landwirtschaft u.a. dann in Frage, wenn diese der Anlage und Pflege von ökologischen Ausgleichsflächen nach OeBV dienen (Art. 5 Abs. 1 der Zivildienstverordnung, ZDV in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 Bst. f ZDG).

4 BEEINTRÄCHTIGUNG VON MOOREN UND MOORLANDSCHAFTEN DURCH DAS ÜBRIGE BUNDESRECHT?

Bundesrechtliche Normen, welche direkt die ganze oder teilweise Zerstörung von Mooren und Moorlandschaften zum Ziele haben oder diese mit sich bringen, sind nicht auszumachen. Vielmehr ist alles Recht, das Aktivitäten im Raum fördert, in der Regel tendenziell natur- und landschaftsschutzhindernd oder kann sich jedenfalls so auswirken. Solche Bestimmungen des Bundesrechts betreffen Moorbiotope a priori nicht, da diese absolut geschützt sind und deren Schutz durch Art. 24sexies Abs. 5 BV jenen Bestimmungen also ohnehin vorgeht. Näher zu prüfen ist diese Frage aber für die Moorlandschaften, da deren absoluter Schutz nicht von vornherein ein totales Bauverbot bedeutet.

Die Gestaltung und die Nutzung der Moorlandschaften sind zulässig, soweit sie der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten nicht widersprechen (Art. 23d Abs. 1 NHG). Gestaltung und Nutzung der Moorlandschaften müssen also mit den massgebenden Schutzziele im Einklang stehen, die, wie oben ausgeführt (vgl. Ziffer 3.1), auf den drei Ebenen NHG, MLV und Kanton festgelegt werden. Für jede Nutzung, die von einer anderen Bundesgesetzgebung vorgesehen oder gefördert wird, ist also im einzelnen zu prüfen, ob diese mit dem Moorlandschaftsschutz verträglich ist. Zu bejahen ist dies im wesentlichen für die extensive land- und forstwirtschaftliche Nutzung (Art. 23d Abs. 2 Bst. a NHG), aufgrund der entsprechenden parlamentarischen Debatten ebenfalls für sanfte Formen der touristischen Nutzung (in diesem Sinne auch: Art. 5 Abs. 2 Bst. e MLV) und bestimmte Formen der militärischen Nutzung sowie gemäss Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG für den Unterhalt und die Erneuerung, nicht aber für die teilweise Änderung (Erweiterung oder Zweckänderung) oder den Wiederaufbau, rechtmässig erstellter Bauten und Anlagen (vgl. Art. 24 Abs. 2 RPG).

Wie ist nun im Fall der Anwendung einer konkreten Bestimmung des Bundesrechts vorzugehen? Dies sei an einem Beispiel erklärt: Nach Art. 38 Abs. 1 GSchG dürfen Fliessgewässer grundsätzlich nicht eingedolt werden, was auch den Anliegen des Moorlandschaftsschutzes entspricht. Es können nach Art. 38 Abs. 2 GSchG aber Ausnahmen gemacht werden für Übergänge land- und forstwirtschaftlicher Güterwege oder für den Ersatz bestehender Eindolungen oder Überdeckungen, sofern eine offene Wasserführung für die landwirtschaftliche Nutzung erhebliche Nachteile mit sich bringt. Die Erteilung einer solchen Ausnahme ist tendenziell natur- und landschaftsunverträglich.

Das heisst aber noch nicht, dass sie aufgrund von Art. 23d NHG in keinem Fall zugelassen werden dürfte, wird doch gerade die extensive land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung auch durch diese Bestimmung privilegiert. Entscheidend sind damit die für die konkrete Moorlandschaft geltenden Schutzziele. Nach diesen dürften Eindolungen jedenfalls im Biotopbereich und in sensiblen Teilen der übrigen Moorlandschaft untersagt sein.

Bestimmungen des übrigen Bundesrechts, die sich tendenziell moorlandschaftsschutzwidrig auswirken können, sind also immer an den Schutzziele der einzelnen Moorlandschaft zu messen. Das Natur- und Heimatschutzrecht selbst setzt solchen Bestimmungen also die notwendigen Grenzen.

ABKÜRZUNGEN

BGBB

Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (SR 211.412.11)

BoeB

Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1)

BV

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101)

FMV

Verordnung vom 7. September 1994 über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung (Flachmoorverordnung; SR 451.33)

GSchG

Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz; SR 814.20)

HMV

Verordnung vom 21. Januar 1991 über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung (Hochmoorverordnung; SR 451.32)

LwG

Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes (Landwirtschaftsgesetz; SR 910.1)

MLV

Verordnung vom 1. Mai 1996 über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Moorlandschaftsverordnung; SR 451.35)

NHG

Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451)

OeBV

Verordnung vom 24. Januar 1996 über Beiträge für besondere Leistungen im Bereiche der Ökologie und der Nutztierhaltung in der Landwirtschaft (Öko-Beitragsverordnung; SR 910.132)

RPG

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

StoV

Verordnung vom 9. Juni 1986 über umweltgefährdende Stoffe (Stoffverordnung; SR 814.013)

USG

Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (SR 814.01)

WaG

Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Wald (Waldgesetz; SR 921.0)

WaV

Verordnung vom 30. November 1992 über den Wald (Waldverordnung; SR 921.01)

WBG

Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau (SR 721.100)

ZDG

Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstgesetz; SR 824.0)

ZDV

Verordnung vom 11. September 1996 über den zivilen Ersatzdienst (Zivildienstverordnung; SR 824.01)

ANSCHRIFT DES AUTORS

Dr. Peter M. Keller
Fürsprecher
Engestrasse 13
3000 Bern 26

Handbuch
Moorschutz
in der Schweiz 1
1/1997

Verhältnis Biotopschutz – Raumplanung

1 MOORSCHUTZ – VERLETZUNG DER KANTONALEN PLANUNGSHOHEIT?

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Verordnung über die Flachmoore wurde auch das Verhältnis zwischen dem Biotopschutz und der Raumplanung angesprochen. So wurde die Frage aufgeworfen, ob es zulässig sei, dass die Verordnungen über Hoch- bzw. Flachmoore bundesrechtlich Gebiete abgrenzen und deren Nutzung definieren würden. Unter anderem wurde die Ansicht vertreten, diese Verordnungen missachteten die raumplanerische Zuständigkeitsordnung sowie die Grundsätze des Rechtsschutzes und der Mitbestimmung und seien mit der grundsätzlichen Planungshoheit der Kantone nicht vereinbar.

2 STELLUNGNAHME DES BUNDESAMTES FÜR RAUM- PLANUNG

Die Festlegung der Biotope von nationaler Bedeutung durch Bundesverordnungen beeinflusst den Planungsrahmen des Kantons und die raumplanerische Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kanton erheblich. Dieser Einfluss ist aber verfassungsmässig abgedeckt und widerspricht auch dem Raumplanungsgesetz nicht:

1. Nach Art. 24sexies Abs. 1 BV ist der Natur- und Heimatschutz zwar Sache des Kantons; die Absätze 2 bis 4 des genannten Verfassungsartikels schaffen jedoch Bundeskompetenzen. Der Bund ist danach u.a. befugt, zum Schutze der Tier- und Pflanzenwelt Bestimmungen zu erlassen (Art. 24sexies Abs. 4 BV). Mit der Annahme der Rothenthurminitiative wurden Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung zu Schutzobjekten erklärt. Von Verfassungen wegen dürfen darin weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen irgendwelcher Art vorgenommen werden (vgl. Art. 24sexies Abs. 5 BV). Diese grundsätzliche Ordnung bedeutet einerseits, dass der Bund - in Beschränkung der kantonalen Hoheit - die Kompetenz hat, den Geltungsbereich des Biotopschutzes zu regeln (mit der geplanten Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes soll der Bund auch Moorlandschaften bestimmen können; vgl. dazu Botschaft des Bundesrates über die Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 26. Juni 1991 in BBI 1991 III 1129). Andererseits ergibt sich aus dieser Verfassungsbestim-

mung, dass die vom Bund bestimmten Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung – anders als die Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung – keiner raumplanerischen Interessenabwägung unterliegen. Das Bundesrecht schützt diese aufgrund von Art. 24sexies Abs. 5 BV bestimmten Moore und Moorlandschaften sowie die vom Bundesrat bezeichneten Biotope von nationaler Bedeutung absolut (vgl. Art. 18a NHG und BGE 116 Ib 209 oben). Die raumplanerische Kompetenzaufteilung und damit die kantonale Planungszuständigkeit, die sich auf Art. 22quater BV stützen, werden somit durch die Sonderbestimmung des Art. 24sexies BV nicht eingeschränkt, sondern sachrichtig präzisiert.

2. Diese Präzisierung lässt sich unseres Erachtens auch mit den übrigen Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes vereinbaren: So richtet sich die raumplanerische Zielbestimmung auch an den Bund (vgl. Art. 1 RPG); bei der Richtplanung haben die Kantone Konzepte und Sachpläne des Bundes (die Umschreibung der Biotope und der darin zulässigen Nutzung kann als Sachplan verstanden werden) zu berücksichtigen (Art. 6 Abs. 4 RPG); auch haben die Kantone bei der Richtplanung mit den Behörden des Bundes zusammen zu arbeiten (Art. 7 RPG), und die bundesrechtliche Genehmigung der Richtpläne wird nur erteilt, wenn diese u.a. die raumwirksamen Aufgaben des Bundes sachgerecht berücksichtigen (Art. 11 RPG).

Die für den Moorbiotopschutz eingeführte Ordnung verletzt die Mitwirkungsbefugnis der Bevölkerung nicht, da diese mit der Annahme der Rothenthurminitiative selber bestimmt hat, dass Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung Schutzobjekte sind. Für die Bestimmung des einzelnen Biotops wurde und wird (für die Flachmoore) die Mitwirkung der Bevölkerung im Rahmen des Venehmlassungsverfahrens ermöglicht.

(Stellungnahme vom 16. Oktober 1991)

ADRESSE FÜR RÜCKFRAGEN

Bundesamt für Raumplanung
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

Handbuch
Moorschutz
in der Schweiz 1
2/1994

Rechtliche und ökologische Bedeutung des Hochmoor-umfeldes im Hochmoorinventar

1 AUSGANGSLAGE

Im Hochmoorinventar (Anhang 2 der Verordnung vom 21. Januar 1991 über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung [HMV; SR 451.32]) sind nicht nur die Perimeter der Hochmoorbiotope angegeben, sondern auch ein sogenanntes Hochmoor-umfeld. Im folgenden soll die rechtliche aber auch die ökologische Bedeutung dieses Umfeldes dargelegt werden.

Die Kernfragen heissen: Welchen gesetzlichen Regelungen untersteht das Hochmoorumfeld und welches ist die rechtliche Beziehung zwischen Hochmoorumfeld und Hochmoorbiotop?

2 RECHTLICHE BEDEUTUNG

2.1 Rechtlicher Rahmen

Das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) weist im Artikel 18a dem Bundesrat die Kompetenz zu, die Biotope von nationaler Bedeutung und deren Lage zu bezeichnen, sowie die Schutzziele festzulegen. Für den Schutz und Unterhalt sind dann die Kantone zuständig.

Die Biotope werden gemäss Artikel 16 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1) in "besonderen Verordnungen (Inventaren)" bezeichnet. Nach Artikel 14 Absatz 2 NHV werden Biotope u. a. durch "Ausscheidung ökologisch ausreichender Pufferzonen" geschützt (Bst. d). In Artikel 3 Absatz 1 HMV wird den Kantonen die Aufgabe zugewiesen, 1. den genauen Grenzverlauf der Objekte festzulegen, 2. ökologisch ausreichende Pufferzonen auszuscheiden und 3. dabei insbesondere das Hochmoorumfeld sowie angrenzende Flachmoore zu berücksichtigen.

2.2 Folgerungen

Aus den Gesetzestexten geht klar hervor, dass unterschieden wird zwischen **Biotope von nationaler Bedeutung** mit bestimmtem Perimeter (Inventarobjekte), **Pufferzonen**, die an Biotope angrenzen, und dem **Hochmoorumfeld**. Das Hochmoorumfeld, im Hochmoorinventar grün dargestellt, ist demzufolge nicht, auch nicht partiell, identisch mit dem Hochmoorbiotop, dem Inventarobjekt, sondern klar davon getrennt. Die Darstellung in den verschiedenen Biotopinventaren des Bundes ist somit nicht einheitlich. Sowohl im Flachmoorinventar als auch im Aueninventar werden allein die Biotope dargestellt. Im Hochmoorinventar hingegen werden sowohl Hoch- und Übergangsmoorbiotope als auch Hochmoorumfelder kartografisch erfasst. Das Hochmoorumfeld ist ein Hinweis, wie die Pufferzone auszuscheiden wäre (Artikel 3 Absatz 1 HMV). Demzufolge kann es von der Pufferzone teilweise oder vollständig überlagert werden.

Die spezifischen Schutzbestimmungen von Artikel 24sexies Absatz 5 (Rothenthurm-Artikel) der Bundesverfassung (SR 401) betreffen primär die Biotope (Moore sind Schutzobjekte), wirken sich aber auch auf das angrenzende Gebiet aus, denn die Moore sind ungeschmälert zu erhalten. Dazu gehören insbesondere auch die ökologischen Grundlagen der standortheimischen Tier- und Pflanzenwelt (Art. 4 HMV). Um diese Ziele erreichen zu können, muss das Gebiet, welches an die Biotope angrenzt, entsprechend den Schutzbedürfnissen als Pufferzone in die Schutzmassnahmen einbezogen werden.

3 DIE ÖKOLOGISCHE BEDEUTUNG DES HOCHMOOR-UMFELDES

Die Hochmoore als Lebensräume sind wie die Flachmoore und Auengebiete vegetationskundlich definiert worden (vgl. GRÜNIG et al. 1986).

Dieses Konzept entspricht der Realität nur eingeschränkt, denn Biotope sind grundsätzlich offene Systeme, die in einem abiotischen und biotischen Beziehungs- und Wirkungsgefüge eingebettet sind. Über dieses ist in der Regel auf der konkreten Ebene des einzelnen Objektes wenig bis nichts bekannt, insbesondere was die faunistischen

Beziehungen, speziell der Wirbellosen, betrifft. Wichtig ist jedoch, dass dieses Wirkungsgefüge bei Schutz- und Unterhaltsmassnahmen berücksichtigt wird, wobei das Dilemma offensichtlich ist: Es muss etwas berücksichtigt werden, das nur beschränkt bekannt ist.

Das Hochmoorumfeld soll bei angepasster Nutzung gemäss der Konzeption von GRÜNIG et al. (1986) das Hochmoor vor Fremdeinflüssen abschirmen. Funktional entspricht dies somit einer Pufferzone. Zur Zeit der Hochmoorkartierung waren keine generellen Methoden zur Ausscheidung von Pufferzonen bekannt. In der Zwischenzeit wurde als Wegleitung ein Pufferzonenschlüssel (MARTI et al. 1994, vgl. auch Band 1, Beitrag 2.1.2) veröffentlicht, wobei dieser vordringlich den Nährstoffhaushalt berücksichtigt. Kenntnislücken bestehen immer noch. Für die Ausscheidung von hydrologischen Pufferzonen, die gerade bei den Hochmooren eine entscheidende Rolle spielen, ist das Hochmoorumfeld von zentraler Bedeutung.

4 KONSEQUENZEN FÜR DEN KANTONALEN VOLLZUG

Mit dem Hochmoorumfeld wurde versucht, grobe Hinweise darüber zu geben, welche Flächen um die Biotope als ökologisch ausreichende Pufferzonen zu berücksichtigen sind, damit das zentrale Schutzziel (Artikel 4 HMV), nämlich die ungeschmälerete Erhaltung der Objekte, also der Hochmoorbiotope, erreicht werden kann. Es sind lediglich Hinweise. In diesem Sinne ist der Absatz 1 des Artikels 3 HMV zu verstehen.

Es ergibt, von wenigen, denkbaren Ausnahmen abgesehen, ökologisch keinen Sinn, den kantonalen Vollzug allein auf den Perimeter des Inventarobjektes, also des Moorbiotopes zu beschränken. Dies ist aufgrund von Artikel 3 Absatz 1 HMV ohnehin nicht zulässig. Pufferzonen sind auszuscheiden. Diskutabel ist nur deren Dimensionierung und zulässige Nutzung. Beides hat sich am Schutzziel (ungeschmälerete Erhaltung der Objekte) zu orientieren (s. Artikel 5 Absatz 2 HMV). Das Objekt muss mit seinem Umfeld in Form ökologisch ausreichender Pufferzonen, sei dieses nun wie im Hochmoorinventar auf den Objektblättern ausgeschieden oder nicht, als funktionelle Einheit betrachtet werden.

Es ist also durchaus denkbar, für das Hochmoorumfeld dieselben Schutzbestimmungen vorzusehen wie für das Hochmoorbiotop, und wo nötig das Hochmoorumfeld im Sinne einer Pufferzone mit weiteren, auf den Inventarblättern nicht ausgeschiedenen Flächen zu ergänzen.

Die Forderungen der Hochmoorverordnung gehen aber noch weiter. Es sind nicht nur ökologisch ausreichende Pufferzonen auszuscheiden, sondern "in gestörten Moorbereichen soll die Regeneration, soweit es sinnvoll ist, gefördert werden" (Artikel 4 HMV). Die Forderung gilt zwar für Bereiche innerhalb des Biotops. Es gibt jedoch Fälle, wo im Hochmoorumfeld potentielle Regenerationsflächen liegen, die künftig mit dem bereits inventarisierten Moorbiotop ein flächenmässig erweitertes Moorbiotop bilden könnten. Dazu gehören die vegetationslosen Torffelder, die im Hochmoorinventar zwar braun dargestellt sind, jedoch dem Hochmoorumfeld zuzuschlagen sind. Es ist zweckmässig, dies bei Regenerationsmassnahmen entsprechend zu berücksichtigen.

Zu erwähnen ist auch der Fall, wo im Hochmoorumfeld ein Flachmoor angrenzend an das Hochmoor liegt. Aufgrund dieser Situation hat das Flachmoor nationale Bedeutung (vgl. EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN, BUWAL 1990) und übernimmt aus der Sicht des Hochmoores betrachtet die Funktion eines Puffers. Es benötigt aber auch eine eigene Pufferzone, die folglich im Rahmen der kantonalen Umsetzung auszuscheiden ist (vgl. Band 1, Beitrag 2.1.2, Abbildung 1).

LITERATUR

EIDGENÖSSISCHES DEPARTE-
MENT DES INNERN, BUWAL
(Hrsg. 1990): Inventar der Flach-
moore von nationaler Bedeutung.
Entwurf für die Vernehmlassung,
Bern 79 S.

GRÜNIG, A./VETTERLI,
L./WILDI, O. (1986): Die Hoch-
und Übergangsmoore der Schweiz.
Eidgenössische Anstalt für das forst-
liche Versuchswesen Berichte
Nr. 281, 62 S.

MARTI, K./KRÜSI, B./HEEB,
J./THEIS, E. (1994): Pufferzonen-
schlüssel. BUWAL-Reihe Vollzug
Umwelt. Bundesamt für Umwelt,
Wald und Landschaft (BUWAL)
Bern, 31 S. + Anhang.

ANSCHRIFT DES AUTORS

PD Dr. Meinrad Küttel
BUWAL, Abteilung Naturschutz
3003 Bern

Handbuch
Moorschutz
in der Schweiz 1
2/1996

Moore und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung: Problematik der Drainagen

1 EINFÜHRUNG

Moore wurden entwässert, um sie land- und forstwirtschaftlich zu nutzen, aber auch zur Gewinnung von Torf oder zum Schutz vor Naturgefahren (zum Beispiel vor Erdbeben). Die Entwässerung erfolgt, indem entweder ein unterirdisches Netz von Drainagerohren angelegt oder offene Gräben ausgehoben werden. Solche Eingriffe führen zur Austrocknung oder zu schwerwiegenden Veränderungen des Wasserhaushaltes der Moore (vgl. Band 1, Beitrag 3.1.3).

Der vorliegende Beitrag behandelt die Probleme, die mit den Drainagen in den Mooren von nationaler Bedeutung und deren Pufferzonen sowie in den Moorlandschaften von nationaler Bedeutung zusammenhängen.

2 AUSWIRKUNGEN VON DRAINAGEN AUF HOCH- UND FLACHMOORE

Drainagen verändern den Wasserhaushalt der Moore, indem sie den Grundwasserspiegel absenken.

In den Hochmooren genügt schon eine minime Absenkung, um den Torfmoosen die Lebensgrundlage zu entziehen. Der Torf wird mineralisiert. Dadurch werden Nährstoffe frei, welche die Standortbedingungen verändern. Das Hochmoor verheidet und wird von Zwergsträuchern besiedelt (u.a. Moorbeere, Heidelbeere, Besenheide). Rasenbinse und Pfeifengras nehmen schnell überhand. Nach kurzer Zeit verbuscht es, und allmählich entwickelt sich ein Wald. Die hochmoortypischen Pflanzen- und Tierarten verschwinden. Eine Wiederherstellung der ursprünglichen Bedingungen ist sehr schwierig und kann, im besten Fall, nur sehr langfristig stattfinden.

In den Flachmooren verschwinden die typischen, auf diesen Lebensraum spezialisierten Arten zugunsten häufiger vorkommender Arten. Auch hier fördert die Austrocknung die Verbuschung (vgl. Band 1, Beitrag 3.1.3).

Die Hoch- und Flachmoore werden aber nicht nur durch eine Austrocknung innerhalb des Biotopes bedroht. Auch ein Entwässerungsnetz in unmittelbarer Nähe des Biotopes oder selbst weiter entfernte Bauten wie Strassen oder Flusskorrekturen können Grundwasserabsenkungen zur Folge haben, welche die Moore beeinträchtigen können.

3 ENTWÄSSERUNGEN IM LICHT DER GESETZLICHEN GRUNDLAGEN

3.1 Schutzziel, Schutz- und Unterhaltmassnahmen

Art. 4 der HVM/FMV legt das Schutzziel fest. Die Moore müssen ungeschmälert erhalten werden, und in gestörten Moorbereichen soll, soweit dies sinnvoll ist, die Regeneration gefördert werden.

Art. 5 HVM/FMV legt die Schutz- und Unterhaltmassnahmen fest. Es dürfen weder Bauten und Anlagen errichtet noch Bodenveränderungen vorgenommen werden. Ausgenommen sind Veränderungen, die der Aufrechterhaltung des Schutzziels dienen und solche, die zur Aufrechterhaltung der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung erforderlich sind, sofern sie dem Schutzziel nicht widersprechen (Art. 5 Abs. 1 Bst. b und c der HVM / Art. 5 Abs. 2 Bst. b und d der FMV). In Flachmooren dürfen Anlagen nur dann zur Aufrechterhaltung der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung unterhalten und erneuert werden, wenn sie dem Schutzziel nicht widersprechen (Art. 5 Abs. 2 Bst. d FMV). Ausserdem dürfen der Unterhalt und die Erneuerung von Anlagen, auch wenn sie zulässig sind, das Schutzziel nicht zusätzlich beeinträchtigen (Art. 5 Abs. 2 Bst. c FMV).

Der Gebietswasserhaushalt muss erhalten und, soweit es der Moorregeneration dient, verbessert werden (Art. 5 Abs. 1 Bst. e HVM und Art. 5 Abs. 2 Bst. g FMV).

Gräben dürfen, sofern sie mit dem Schutzziel vereinbar sind, sachgerecht und schonend unterhalten werden (Art. 5 Abs. 1 Bst. h HVM und Art. 5 Abs. 2 Bst. k FMV).

3.2 Aufheben von Drainagen und Entwässerungsgräben, die vor dem 1. Juni 1983 erstellt wurden

Das Aufheben von Drainagesystemen und Entwässerungsgräben in Hoch- und Flachmooren von nationaler Bedeutung wird nicht ausdrücklich verlangt. Hingegen müssen die nach dem 1. Juni 1983 entstandenen Schäden behoben werden. Wenn jedoch Drainagen oder Gräben, die vor dem 1. Juni 1983 erstellt wurden, bedeutende nachteilige Auswirkungen auf das Moor haben, so dass die in den Verordnun-

Unterscheidung zwischen Drainagerohren und Entwässerungsgräben

Es muss zwischen zwei verschiedenen Entwässerungssystemen unterschieden werden:

Das Drainagesystem besteht aus einem Netz von gelochten, im Boden verlegten Rohren (im Beitrag als Drainagerohre bezeichnet).

Das Grabensystem besteht aus offenen Entwässerungsgräben (nachstehend Entwässerungsgräben). Die gesetzlichen Vorschriften für die beiden Systeme sind nämlich nicht identisch.

gen des Bundes festgelegten Schutzziele nicht erreicht werden können, müssen sie innert der dem Kanton gesetzlich bewilligten Frist (Art. 6 der H MV oder F MV) aufgehoben oder stillgelegt werden.

3.3 Aufheben von Drainagen und Entwässerungsgräben, die nach dem 1. Juni 1983 erstellt wurden

Drainagerohre und Gräben, die nach dem 1. Juni 1983 erstellt wurden, fallen unter die Klausel der Rückwirkung (Art. 25b NHG; Art. 5 Abs. 1 Bst. d H MV; Art. 5 Abs. 2 Bst. f F MV, vgl. Kasten). Sie müssen aufgehoben werden bzw. das Terrain ist wieder herzustellen, wenn die Eingriffe die folgenden Eigenschaften erfüllen:

- Anlagen oder Bodenveränderungen, die nach dem 1. Juni 1983 erstellt wurden,
- die innerhalb des Perimeters von Hoch- oder Flachmooren von nationaler Bedeutung liegen,
- die den Schutzzielen widersprechen,
- die gestützt auf Nutzungspläne rechtskräftig wurden, welche nicht dem Raumplanungsgesetz entsprechen.

Wenn in einem Fall alle obenstehenden Bedingungen erfüllt sind, entscheidet die zuständige Behörde über eine Wiederherstellung des Zustandes. Muss davon ausgegangen werden, dass eine Wiederherstellung aus technischen oder natürlichen Gründen nicht möglich oder nicht realistisch ist, legt die zuständige Behörde die Ersatz- oder Ausgleichsmassnahmen im Sinne von Art. 18 Abs. 1ter NHG fest.

Gemäss Art. 25b Abs. 1 NHG bezeichnen die Kantone die Anlagen, Bauten und Bodenveränderungen, die nach dem 1. Juni 1983 und vor Inkrafttreten des Rothenthurm-Artikels am 6. Dezember 1987 (BGE 26.2.1999 Entlebuch und Kommentar NHG, KELLER et al., 1997, Seite 67) erstellt wurden. Die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes nach Beeinträchtigungen an Mooren und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung, die nach dem 6. Dezember 1987 verursacht wurden, stützt sich auf Art. 24e des NHG (vergleiche BGE oben).

3.4 Vorschriften der Bundesverordnungen

In den beiden folgenden Tabellen sind die Vorschriften der Verordnungen zusammengefasst. Nicht aufgeführt sind jene Aussagen, welche die Übergangsbestimmungsklausel betreffen.

Drainagerohr	Relevante Vorschriften	Folgerung
Neue Drainage, Ersatz	<p>Art. 4 HMV: Die Objekte müssen ungeschmälert erhalten werden.</p> <p>Art. 5 Abs. 1 Bst. b HMV: Es sind keine Bodenveränderungen erlaubt, ausser solchen, die der Aufrechterhaltung des Schutzzieles dienen oder ...</p> <p>Art. 5 Abs. 1 Bst. c HMV: ... zur Aufrechterhaltung der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung nötig sind, sofern sie dem Schutzziel nicht widersprechen.</p> <p>Art. 5 Abs. 1 Bst. e HMV: Erhaltung oder sogar Verbesserung des Wasserhaushaltes.</p>	Die Drainage widerspricht dem Schutzziel; sie ist nicht zulässig.
Unterhalt, Erneuerung	<p>Art. 4 HMV</p> <p>Art. 5 Abs. 1 Bst. b, c, e HMV</p>	Die Drainage widerspricht dem Schutzziel; sie ist nicht zulässig.
Entwässerungsgraben	Relevante Vorschriften	Folgerung
Neuer Graben, Grabenverbreiterung, Vertiefung	<p>Art. 4 HMV</p> <p>Art. 5 Abs. 1 Bst. b, c, e HMV</p>	Die Drainage widerspricht dem Schutzziel; sie ist nicht zulässig.
Unterhalt	<p>Art. 5 Abs. 1 Bst. e HMV</p> <p>Art. 5 Abs. 1 Bst. h HMV: Der Unterhalt der Gräben ist möglich, sofern er dem Schutzziel nicht widerspricht.</p>	Die Drainage widerspricht dem Schutzziel; sie ist nicht zulässig.

Tab. 1: Übersicht zur Beurteilung der Zulässigkeit von Drainagen in Hochmooren von nationaler Bedeutung

Drainagerohr	Relevante Vorschriften	Folgerung
Neue Drainage, Ersatz	<p>Art. 4 FMV: Die Objekte müssen ungeschmälert erhalten werden.</p> <p>Art. 5 Abs. 2 Bst. b FMV: Es sind keine Bodenveränderungen erlaubt, ausser solchen, die der Aufrechterhaltung des Schutzzieles dienen oder ...</p> <p>Art. 5 Abs. 2 Bst. d FMV: ... zur Aufrechterhaltung der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung nötig sind, sofern sie dem Schutzziel nicht widersprechen.</p> <p>Art. 5 Abs. 2 Bst. g FMV: Erhaltung oder sogar Verbesserung des Wasserhaushaltes.</p>	Die Drainage widerspricht dem Schutzziel; sie ist nicht zulässig.
Unterhalt, Erneuerung	<p>Art. 4 FMV Art. 5 Abs. 2 Bst. b, d, g FMV</p> <p>Art. 5 Abs. 2 Bst. c FMV: Unterhalt oder Erneuerung rechtmässig erstellter Anlagen dürfen das Schutzziel nicht zusätzlich beeinträchtigen.</p>	<p>Die Drainage widerspricht dem Schutzziel; sie ist nicht zulässig.</p> <p>Unterhalt oder Erneuerung einer Drainage stellen durch die verstärkte Entwässerung eine zusätzliche Beeinträchtigung dar; sie sind nicht zulässig.</p>
Entwässerungsgraben	Relevante Vorschriften	Folgerung
Neuer Graben, Grabenverbreiterung, Vertiefung	<p>Art. 4 HMV Art. 5 Abs. 2 Bst. b, d, g FMV</p>	Die Drainage widerspricht dem Schutzziel; sie ist nicht zulässig.
Unterhalt	<p>Art. 5 Abs. 2 Bst. k FMV Der Unterhalt der Gräben ist möglich, sofern er dem Schutzziel nicht widerspricht.</p>	Der Unterhalt widerspricht den Schutzzielen. Der Unterhalt ist nicht zulässig. Ausnahme: Die Unterhalts- und Pflegemassnahmen dienen der Erhaltung von Streuwiesen oder von Lebensräumen seltener Tier- oder Pflanzenarten.
<i>Magnocaricion, Caricion davallianae, Caricion fuscae, Molinion</i>		
<i>Calthion, Filipendulion</i>		Unterhalt zulässig, sofern er den Schutzzielen nicht widerspricht (vgl. Ziffer 4).

Tab. 2: Übersicht zur Beurteilung der Zulässigkeit von Drainagen in Flachmooren von nationaler Bedeutung

4 ZULÄSSIGER UNTERHALT VON ENTWÄSSERUNGS-GRÄBEN

Die Tabellen 1 und 2 zeigen, dass der Unterhalt von Gräben in den Hochmooren sowie in den empfindlichen Flachmoorgesellschaften (Grossseggenried, *Magnocaricion*; Davallseggenried, *Caricion davallinae*; Saures Kleinseggenried, *Caricion fuscae* und Kalk-Kleinseggenried; *Molinion*) dem Schutzziel widerspricht. Ausnahmen bilden Entwässerungsgräben, die vor dem 1. Juni 1983 erstellt wurden. Diese dürfen in Sumpfdotterblumenwiesen (*Calthion*) oder in Hochstaudenfluren (*Filipendulion*) unterhalten werden, sofern dieser Unterhalt mit den Schutzzielen vereinbar ist. Der Kanton trägt die Verantwortung für die notwendigen Massnahmen zur ungeschmälerten Erhaltung der Flachmoore. Er bestimmt auch, für welche Gräben ein Unterhalt zulässig ist und unter welchen Umständen.

Beim Unterhalt von Entwässerungsgräben sind einige allgemeine Grundsätze zu beachten (vgl. Band 2, Beitrag 2.1.6 und Merkblätter der Kantone Luzern und Zürich):

- Der Unterhalt hat zum Ziel, das in den Gräben abgelagerte Material zu entfernen. Diese Arbeiten dürfen aber keinesfalls zu einer Vertiefung oder Verbreiterung des Grabens führen. Allgemein gilt, dass die maximale Tiefe des Grabens 30 cm und die Breite 40 cm nicht übersteigen darf. Bei Torfböden darf nicht in den mineralischen Untergrund gegraben werden, da ein solches Vorgehen zu gravierenden Störungen im Wasserhaushalt des Moors führen würde.
- Die Gräben sollen gestaffelt, über mehrere Jahre verteilt, unterhalten werden, so dass nicht gleichzeitig bei allen Gräben Eingriffe durchgeführt werden. Der Unterhalt langer Gräben sollte abschnittsweise vorgenommen werden. Damit wird sichergestellt, dass immer ein Teil der intakten Lebensräume als Zufluchtsort in unmittelbarer Nähe der gestörten Gräben bestehen bleibt.
- Die Arbeiten sollten ausserhalb der Vegetationsperiode stattfinden (im Herbst, vor der Winterruhe der Amphibien).
- Aus Sicht des Moorschutzes ist eine Bearbeitung von Hand am besten. Erlaubt ist auch die Verwendung eines Kleinbaggers oder einer Baggerschaufel, die hinten an einem Traktor mit Doppelrädern montiert wird. Der Bodendruck der verwendeten Maschine sollte möglichst gering sein. Zudem ist der Zustand des Bodens zu beachten. Die Arbeiten dürfen zum Beispiel nicht bei aufgeweichtem Boden durchgeführt werden.

- Das Aushubmaterial kann noch einige Tage in der Nähe der Gräben gelagert werden, bevor es abgeführt wird. Dies erlaubt es den Tieren, wieder ihren Lebensraum aufzusuchen.

In bestimmten Fällen, beispielsweise wenn die Pflegemassnahmen der Erhaltung von Streuwiesen oder von Lebensräumen für seltene Pflanzen oder Tierarten dienen, dürfen bestehende Entwässerungsgräben in Kleinseggenesellschaften des *Caricion davallinae* und des *Caricion fuscae* unterhalten werden. Hier müssen jedoch klare Prioritäten bei den Pflegezielen festgelegt werden.

5 DURCH DIE MOORE FÜHRENDE UN DURCHLÄSSIGE SAMMLER

Ein vor 1983 erstellter, quer durch ein Hoch- oder Flachmoor führender Sammler, der das Moor nicht beeinträchtigt, darf im Prinzip unterhalten werden, wenn bestimmte Grundsätze eingehalten werden. Die periodische Reinigung mit Wasser oder mit Hilfe eines Scheibensystems ist zulässig.

Bei Reparaturen am Sammler sollte zuerst abgeklärt werden, ob die Leitung eventuell auch versetzt und ausserhalb des Moores und seiner Pufferzonen geführt werden könnte, ohne wesentliche Beeinträchtigung des Entwässerungssystems des benachbarten Landwirtschaftslandes (Aufstellen von Pumpen zum Beispiel). Erweist sich diese Lösung als ungeeignet, sollte der neue Sammler durch ein grabenloses Verfahren eingesetzt werden oder durch andere Techniken, die ein Ersetzen der bestehenden Leitungen ohne Öffnen eines breiten Grabens ermöglichen.

Sammler

Als Sammler wird eine Rohrleitung bezeichnet, welche das Wasser aus den Drainagerohren (Sauger) aufnimmt, sammelt und an den Vorfluter weiterleitet. Der Sammler selbst übt keinen Einfluss auf den Wasserhaushalt eines Moores aus.

Grabenloses Verfahren

Mit diesem Verfahren können Rohrleitungen und Kabel im Boden verlegt werden, ohne dass ein Graben geöffnet werden muss. Diese Techniken wurden zur Bewältigung von Problemen beim Verlegen von Kabeln und Leitungen in Städten und besonders unter Häusern entwickelt. Dabei handelt es sich um ein relativ neues Verfahren, das in Konfliktsituationen möglicherweise als Alternativlösung dienen könnte.

6 DRAINAGEN IN DEN PUFFERZONEN

Das in den Bundesverordnungen angestrebte Schutzziel ist die ungeschmälerete Erhaltung der Lebensräume (Art. 4 HMV / FMV). Dabei kommt den Pufferzonen eine wichtige Rolle zu. Im Falle der Hochmoore von nationaler Bedeutung gelten für die Pufferzonen dieselben Vorschriften wie für die Biotope selbst, soweit dies für das angestrebte Ziel erforderlich ist (Art 5 Abs. 2 HMV). Bei den Flachmooren von nationaler Bedeutung, sind die Vorschriften hingegen etwas lockerer und erlauben Bauten, Anlagen und Bodenveränderungen in Pufferzonen, sofern sie das Schutzziel nicht beeinträchtigen (Art. 5 Abs. 3 FMV).

Die hydrologische Pufferzone umfasst jene an das Moorbiotop angrenzenden Landschaftsabschnitte, in denen keine Veränderungen des Wasserhaushaltes toleriert werden, welche die Wasserversorgung des Moors gefährden könnten (BGE 124 II 19, kantonaler Schutzplan für Moore und das Moorgebiet; MARTI / MÜLLER, 1994).

Demzufolge ist es nicht zulässig, in den hydrologischen Pufferzonen neue Drainagerohre zu verlegen oder Entwässerungsgräben auszuheben. Wenn hingegen die Nährstoffpufferzone breiter ist als die hydrologische Pufferzone, kann das erste Drainagerohr unmittelbar nach der äusseren Grenze der hydrologischen Pufferzone verlegt werden.

Unterhalt und Erneuerung von Drainagerohren und Gräben, die vor dem 1. Juni 1983 erstellt wurden, sind in den hydrologischen Pufferzonen nicht zulässig, wenn sie das angrenzende Moor beeinträchtigen.

Drainagen in Pufferzonen, welche eine starke nachteilige Wirkung auf das angrenzende Moor haben und dadurch verhindern, dass das in den Bundesverordnungen festgelegte Schutzziel erreicht werden kann, müssen innerhalb der durch Art. 6 HMV und FMV dem Kanton zugewiesenen Frist aufgehoben oder stillgelegt werden.

7 ENTWÄSSERUNGSSYSTEME IN MOORLANDSCHAFTEN VON NATIONALER BEDEUTUNG

Unterhalt und Erneuerung bestehender Entwässerungssysteme in Moorlandschaften sind ausserhalb der Moore und ihrer hydrologischen Pufferzonen zulässig, sofern sie die Moore nicht gefährden (z.B. Nährstoffeintrag durch einen Vorfluter) und auch die typischen Eigenheiten der Moorlandschaft nicht beeinträchtigen (Art. 23d Abs. 2 NHG und Art. 5 Abs. 2 Bst. c MLV).

Das Erstellen neuer Entwässerungssysteme (ausserhalb des Moores und der hydrologischen Pufferzone) im organischen, noch nicht entwässerten Boden löst einen Mineralisierungsprozess der organischen Substanz aus. Dieser Prozess kann einerseits direkte negative Folgen auf die Erhaltung des Bodens haben und sich indirekt auch auf die nährstoffarmen Lebensräume in der Moorlandschaft auswirken (z.B. durch den Nährstoffeintrag über ein Fliessgewässer). Die direkten und indirekten Folgen eines solchen Eingriffes müssen in jedem einzelnen Fall beurteilt werden.

LITERATUR

AMT FÜR NATUR- UND LANDSCHAFTSSCHUTZ KANTON LUZERN (1998): Unterhalt von Entwässerungsgräben in Moor- und Riedgebieten. Merkblatt, Luzern, 4 S.

AMT FÜR LANDSCHAFT UND NATUR KANTON ZÜRICH (1999): Gräben, Informationen für Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter von Naturschutzgebieten. Merkblatt, Zürich, 4 S.

KELLER, P. / ZUFFEREY, J.-B. / FAHRLÄNDER, K. L. (1997): Kommentar NHG, Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz. Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 624 S.

MARTI, K. / MÜLLER, R. (1994): Pufferzonen für Moorbiotope. Schriftenreihe Umwelt 213, (BUWAL), Bern, 27 S.

SCHWEIZERISCHES BUNDESGERICHT: Entscheid vom 20. Oktober 1997 BGE (124 II 19): Plan cantonal NE de protection des hauts-marais et des sites marécageux.

SCHWEIZERISCHES BUNDESGERICHT: BGE vom 26. Februar 1999: NHG-Moorschutz, Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes (LU).

ABKÜRZUNGEN

BGE: Bundesgerichtsentscheid (Offizielle Sammlung)

FMV: Verordnung über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung vom 7. September 1994 (Flachmoorverordnung; SR 451.33)

HMV: Verordnung über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung vom 21. Januar 1991 (Hochmoorverordnung; SR 451.32)

MLV: Verordnung über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung vom 1. Mai 1996 (Moorlandschaftsverordnung; SR 451.35)

NHG: Bundesgesetz über den Natur und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451)

RPG: Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (SR 700)

ADRESSE DER AUTORIN

Carole Gonet
BUWAL
Koordinationsstelle Moorschutz
3003 Bern

ÜBERSETZUNG

Silvia Sambeth
Claridenstrasse 15
8307 Effretikon

Handbuch
Moorschutz
in der Schweiz 1
2 / 1998

Die Anwendung des Rechtes und seine Auslegung geben immer wieder zu Diskussionen Anlass. Meinungsverschiedenheiten werden deshalb häufig bis zur letzten Instanz ausgetragen. Deren Urteil zu den konkreten Fällen trägt in der Regel zur Klärung des Rechtsverständnisses bei, ist mithin rechtsfortbildend, und beeinflusst die Rechtsanwendung in gleichen oder ähnlich gelagerten Fällen.

Vom Bundesgericht sind zwischenzeitlich verschiedene Rechtsfälle im Zusammenhang mit dem Moorschutz beurteilt worden. Diese wurden im Hinblick auf den Moorschutz ausgewertet.

Dem folgenden Beitrag kommt die Aufgabe zu, die wichtigsten letztinstanzlichen Entscheide darzulegen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Moorschutz-Praxis aufzuzeigen.

Nach Bedarf wird das Kapitel mit weiteren Beiträgen ergänzt.

Handbuch
Moorschutz
in der Schweiz 1
1/1996

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Moor- und Moorlandschaftsschutz

1 EINLEITUNG

Das Bundesgericht befasst sich bereits seit dem Jahr 1986 mit dem Moor- und Moorlandschaftsschutz. In seiner Entscheidung vom 25. Juli 1986 i.S. Waffenplatz Rothenthurm, den es noch vor der Abstimmung über den sog. Rothenthurmartikel (Art. 78 Abs. 5 der Bundesverfassung [BV]; vgl. Art. 24sexies Abs. 5 der alten Bundesverfassung [aBV]) fällte, spricht es sich über die Bedeutung der Aufnahme der Moorlandschaft Rothenthurm-Altmatt-Biberbrugg in das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN-Inventar) aus (BGE 112 Ib 296 f. und 301 ff.; vgl. zu dieser Frage auch den Entscheid des Bundesgerichts vom 6. Dezember 1988 i.S. Walchwil [BGE 114 Ib 268 ff.]).

In den gut acht Jahren zwischen der Annahme des Rothenthurmartikels am 6. Dezember 1987 und dem Inkrafttreten der Art. 23a ff. des NHG am 1. Februar 1996 bzw. der MLV als dritter Mooringventarverordnung nach der H MV und der FMV am 1. Juli 1996 beurteilte das Bundesgericht in mehreren Entscheiden schwergewichtig *Fragen des provisorischen Schutzes* von Mooren und Moorlandschaften. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang zunächst der Entscheid vom 23. September 1991 i.S. Moorgebiet Biberbrugg-Rothenthurm (BGE 117 Ib 243 ff.), in dem das Bundesgericht eine vorsorgliche Massnahme des Bundes nach Art. 16 NHG positiv beurteilte. Interessant sind weiter der veröffentlichte Entscheid vom 17. Dezember 1992 i.S. Wetzikon (ZBl 1993 522 ff.; vgl. dazu Ziff. 3.3 und 5.4 hienach) sowie der unveröffentlichte Entscheid vom 17. März 1993 i.S. Egg (vgl. dazu Ziff. 4.1 hienach).

Die aufgeführten Fragen der Bedeutung des BLN-Inventars und des provisorischen Schutzes von Mooren und Moorlandschaften sind angesichts der inzwischen erfolgten umfassenden eigenständigen rechtlichen Regelung des Moor- und Moorlandschaftsschutzes in den Hintergrund gerückt. Von praktischer Bedeutung sind heute dagegen *Fragen des definitiven Schutzes* von Mooren und Moorlandschaften. Der folgende Text befasst sich deshalb schwergewichtig mit Urteilen jüngerer Datums.

2 DIREKTE GELTUNG DES VERFASSUNGSRECHTS

2.1 Allgemeine Formel des Bundesgerichts

In zahlreichen Entscheiden äussert sich das Bundesgericht zur Frage der direkten Anwendbarkeit des sog. Rothenthurmartikels (Art. 78 Abs. 5 BV) und zu den damit zusammenhängenden Fragen des absoluten Schutzes, der Interessenabwägung und der Prüfung der Verhältnismässigkeit (BGE 117 Ib 246 f., 118 Ib 15, 123 II 251, 255, 124 II 26; ZBl 1993 524, 1996 123; URP 1996 820; unveröffentlichte Entscheide des Bundesgerichts vom 5. Mai 1992 i.S. Illgau, vom 17. März 1993 i.S. Egg und vom 21. Dezember 1993 i.S. Schwyz).

Der neueste Stand dieser Rechtsprechung lässt sich am besten mit dem folgenden Zitat aus dem Entscheid des Bundesgerichts vom 24. September 1996 i.S. Ingenbohl (URP 1996 820) darstellen:

“Der für Moore und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung und von besonderer Schönheit geltende, direkt anwendbare Verfassungsartikel verstärkt den gesetzlichen Biotopschutz. Im örtlichen Anwendungsbereich dieser Vorschrift dürfen weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen irgendwelcher Art vorgenommen werden; es besteht ein nahezu absolutes Veränderungsverbot. Ausnahmen sind nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Verfassungsbestimmung nur zulässig für ‘Einrichtungen, die der Erhaltung des Schutzzweckes und der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dienen’. Eine Interessenabwägung gegenüber dem verfassungsmässig vorgesehenen Veränderungsverbot im Einzelfall kommt darüber hinaus nicht in Frage. Vielmehr sind diesbezüglich Interessenabwägung und Verhältnismässigkeit bereits in der abstrakten Rechtsnorm entschieden worden. Insofern verlangt die Verfassung einen über Art. 18 Abs. 1ter NHG hinausgehenden Schutz der Moore von nationaler Bedeutung und von besonderer Schönheit”.

2.2 Grundsatz der Verhältnismässigkeit

In dem unter Ziff. 2.1 zitierten Entscheid vom 24. September 1996 i.S. Ingenbohl führt das Bundesgericht am praktischen Beispiel eines Hängegleiterlandeplatzes aus, auch eine geringfügige Beeinträchtigung eines bereits vorbelasteten Moorbiotops könne nicht hingenommen werden. Die Anrufung des Verhältnismässigkeitsprinzips sei inso-

fern ausgeschlossen. Allerdings sei unter dem Titel des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit vor einer Bewilligungsverweigerung noch zu prüfen, ob die Beeinträchtigung des Moors nicht stattdessen auch durch bestimmte flankierende Massnahmen, z.B. mit der Einstellung des Flugbetriebs zu bestimmten Jahreszeiten, verhindert werden könne (URP 1996 826 f.).

Im Entscheid vom 15. April 1997 i.S. Oberägeri (BGE 123 II 255 f. = URP 1997 524 f.) weist das Bundesgericht im Zusammenhang mit der unrechtmässigen Erstellung einer Wohnbaute in einer Moorlandschaft auf einen weiteren wichtigen Anwendungsbereich des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes hin, der trotz Art. 78 Abs. 5 BV aktuell bleibt, nämlich auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes (Art. 24e NHG bzw. für übergangsrechtliche Fälle Art. 25b NHG). Im konkreten Fall des Umbaus des Ökonomieteils eines Gadenhauses in nichtlandwirtschaftlichen Wohnraum erwies sich die Wiederherstellungsverfügung allerdings als verhältnismässig.

3 BESTIMMUNG DER PERIMETER DER SCHUTZOBJEKTE

3.1 Bestimmung der Perimeter von Moorbiotopen

Moore bezeichnet das Bundesgericht in seinem Entscheid vom 29. November 1994 i.S. Entlebuch (ZBl 1996 124) als "Biotope, die durch Pflanzengesellschaften charakterisiert sind, welche einen hohen Feuchtigkeitsbedarf aufweisen".

Die Aufnahme eines Moors in das Bundesinventar der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung (Hochmoorinventar) oder in das Bundesinventar der Flachmoore von nationaler Bedeutung (Flachmoorinventar) "schliesst jedoch nicht aus, dass im Verfahren, das der Festlegung des genauen Grenzverlaufs bzw. der Feststellung der Zugehörigkeit bestimmter Parzellen zu einem Objekt dient, geltend gemacht werden kann, bestimmte Parzellen würden die materiellen Voraussetzungen nicht erfüllen, um als Teil eines Objekts von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung gelten zu können". Dabei sei die Frage der Schönheit primär aus vegetationsökologischer Sicht und für das Moor selbst zu beurteilen. Landschaftliche Gesichtspunkte und ästhetische Auswirkungen des Moorumsfelds seien dagegen von untergeordneter Bedeutung. Beständen Beeinträchtigungen, so sei abzuklären, ob das Moor regeneriert werden könne. Im konkreten Fall seien keine Hinweise darauf ersichtlich, dass die Regeneration der durch Drainagen in Mitleidenschaft gezogenen Parzelle nicht möglich wäre (Entscheid des Bundesgerichts vom 29. November 1994 i.S. Entlebuch [ZBl 1996 125 f.]).

3.2 Bestimmung der Perimeter von Pufferzonen

Im Entscheid vom 12. April 1996 i.S. Echarlens (URP 1996 659 f.) setzt sich das Bundesgericht mit der Sanierung eines Schiessstandes mit Parkplatzerweiterung im Bereich eines Hoch- und eines Flachmoores auseinander. Es hält fest, dass die massgebenden Bestimmungen des Bundesrechts den zuständigen Planungsbehörden vorschreiben, in den Nutzungsplänen ökologisch ausreichende Pufferzonen auszuscheiden. Hauptzweck der Pufferzone sei es, die Zuführung von Nährstoffen aus dem angrenzenden Landwirtschaftsland in das geschützte Biotop zu vermeiden. An diesem Zweck misst das Bundesgericht das Ausmass der notwendigen Pufferzone. Im konkreten Fall

erkennt es keine konkreten Hinweise auf das Ungenügen der Pufferzone aus ökologischer Sicht.

Im Entscheid vom 24. September 1996 i.S. Ingenbohl (URP 1996 821 f.) äussert sich das Bundesgericht im Zusammenhang mit dem Projekt für einen Hängegleiterlandeplatz in der Pufferzone zu einem Flachmoor differenzierter: Ökologisch ausreichende Pufferzonen seien "um das Flachmoorbiotop angelegte Schutzgürtel, die das Biotop gegen verschiedene schädigende Einwirkungen schützen und dessen ungeschmälerte Erhaltung zum Ziel haben. Sie haben vor allem die Funktion, Einwirkungen durch Nährstoffe aus dem angrenzenden, intensiv genutzten Kulturland und Eingriffe in den Wasserhaushalt der Moorbiotope aufzufangen (Nährstoff- und hydrologische Pufferzonen). Ausserdem sollen sie andere schädliche Einwirkungen auf die moorspezifische Flora und Fauna abhalten (faunistische und floristische Pufferzonen). Bei den Festlegungen sind hauptsächlich die Lage des Flachmoores im Gelände, die Grundwasser- und die Bodenverhältnisse, die Bewirtschaftungsweise in der Umgebung und die Empfindlichkeit der Moorvegetation und der Fauna zu berücksichtigen".

In seinem Entscheid vom 20. Oktober 1997 i.S. Neuchâtel teilt das Bundesgericht die Pufferzonen – unter besonders ausführlichen Hinweisen auf die Fachliteratur – in die drei Kategorien hydrologische Pufferzonen, Nährstoff-Pufferzonen und biologische Pufferzonen ein. Es betont, dass ökologisch ausreichende Pufferzonen im Sinne der Art. 3 Abs. 1 HVM bzw. FMV grundsätzlich die notwendigen Flächen umfassen müssten, welche die (durch die drei Pufferzonen-Kategorien ausgedrückten) verschiedenen Funktionen sicherstellen (BGE 124 II 22 = URP 1998 33).

3.3 Bestimmung der Perimeter von Moorlandschaften

In seinem Entscheid vom 17. Dezember 1992 i.S. Wetzikon (ZBl 1993 525 f.) meint das Bundesgericht, die Abgrenzung der Moorlandschaft Pfäffikersee bei Robenhausen stelle in einem Bereich mit teilweise scharfen Gegensätzen zwischen dichter Bebauung und unberührter Landschaft hohe Anforderungen. Eine sachgerechte Grenzziehung in einem solchen Zwischenbereich bedürfe der Berücksichtigung und differenzierten Würdigung aller massgebenden Faktoren. Als wesentliche Gesichtspunkte für die Vornahme der Abgrenzung nennt das Bundesgericht die topographischen, ökologischen und erschliessungsmässigen Verhältnisse.

4 NUTZUNGEN IN MOOREN

4.1 Verpflichtung zur Anpassung der Nutzungsplanung

Mit der Verpflichtung der Kantone zur Anpassung der Nutzungsplanung im Sinne der Art. 14 ff. des Raumplanungsgesetzes (RPG) an die Erfordernisse des Moorschutzes (Art. 5 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 HMV; Art. 5 Abs. 2 Bst. a und Abs. 3 FMV) befasst sich das Bundesgericht in zwei Urteilen.

Im unveröffentlichten Entscheid vom 17. März 1993 i.S. Egg stellt das Bundesgericht fest, die Kantone seien verpflichtet, die Nutzungsplanung mit den Anliegen des Moorschutzes zu koordinieren. Da im konkreten Fall mit Blick auf die noch fehlende genaue Abgrenzung des Flachmoors und auf die noch ausstehende Pufferzonenfestsetzung nicht auszuschliessen sei, dass der vorgesehene Parkplatz für eine Badeanstalt mit dem Moor bzw. mit dessen Pufferzone in Konflikt geraten würde, hebt das Bundesgericht den kantonalen Entscheid über die entsprechende Freizonenfestsetzung auf.

Die Kantone seien zudem – so das Bundesgericht in seinem Entscheid vom 20. Oktober 1997 i.S. Neuchâtel – verpflichtet, die Pufferzonen in ihrer Nutzungsplanung zusammen mit den Hoch- und Flachmooren selbst zu schützen. Es gehe nicht an, vorderhand bloss die Moore und erst in einem späteren Schritt die Pufferzonen unter Schutz zu stellen (BGE 124 II 23 ff. = URP 1998 34 f.).

4.2 Weidgang in Mooren

Nach dem Entscheid des Bundesgerichts vom 25. Februar 1991 i.S. Rothenthurm kann der Weidgang in Mooren nicht als "bisherige landwirtschaftliche Nutzung" im Sinne von Art. 78 Abs. 5 BV bezeichnet werden, wenn diese Bewirtschaftungsform auf dem betreffenden Grundstück bereits vor der Annahme des Rothenthurmartikels der Bundesverfassung durch kantonales Recht mit einem Weideverbot belegt war.

4.3 Torfabbau in Hochmooren

Der traditionelle handwerkliche Torfabbau in Hochmooren ist nach dem Entscheid des Bundesgerichts vom 20. Oktober 1997 i.S. Neuchâtel (BGE 124 II 26 f. = URP 1998 35 ff.) zwar grundsätzlich mit Art. 5 Abs. 1 Bst. b HMV unvereinbar. Er könne jedoch an bestimmten Orten auch zur Schaffung von besonderen Lebensräumen für (im Urteil nicht näher genannte) seltene Pflanzen und Tiere führen. Zu diesem Zwecke und im Rahmen eines Bewirtschaftungsplanes sei der traditionelle handwerkliche Torfabbau in Hochmooren als zulässig zu erachten.

4.4 Errichtung eines Schuppenanbaus und einer Seilbahn in einem Flachmoor

Im unveröffentlichten Entscheid vom 5. Mai 1992 i.S. Illgau verneint das Bundesgericht die Zulässigkeit eines Anbaus zu einem Schuppen, der Erstellung einer Materialeilbahn sowie umfangreicher Umgebungsarbeiten (insbesondere Stützmauer, Entwässerungsgräben und längere plattenbelegte Wege) in einem Flachmoor.

4.5 Hängegleiterlandeplatz in der Pufferzone eines Flachmoores

Mit der Zulässigkeit eines Hängegleiterlandeplatzes in der Pufferzone eines Flachmoores in Ingenbohl befasst sich das Bundesgericht in zwei Entscheiden.

Im ersten Entscheid vom 10. August 1993 (BGE 119 Ib 226 ff.) bejaht das Bundesgericht die Baubewilligungspflicht für die Anlage eines Hängegleiterlandeplatzes mit Blick auf die bedeutenden Auswirkungen auf die Umgebung, insbesondere auf das benachbarte Flachmoor. Bei der näheren Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen sei vor allem dem Schutz dieses Flachmoors Rechnung zu tragen.

Im zweiten Entscheid vom 24. September 1996 (URP 1996 822 ff.) stellt das Bundesgericht fest, dass der Anflug zum vorgesehenen Hängegleiterlandeplatz über einen kleinen Teil des Moorperimeters führe. Durch den Schattenwurf der Hängegleiter könne das Brutverhalten von Vögeln im Mooregebiet beeinträchtigt werden. Der Betrieb des Hängegleiterlandeplatzes habe deshalb Auswirkungen, die dem

Schutzziel der Erhaltung und Förderung der standortheimischen Tierwelt entgegenliefen. Damit werde das Schutzziel beeinträchtigt, selbst wenn davon auszugehen sei, dass mögliche fehlerhafte Anflugmanöver und Landungen nicht stark ins Gewicht fielen.

4.6 Bachverbauung ohne Auswirkungen auf Moor und Pufferzonen

Als zulässig erachtet das Bundesgericht in seinem unveröffentlichten Entscheid vom 21. Dezember 1993 i.S. Schwyz die Errichtung einer Bachverbauung in der Nähe eines Flachmoors, da im konkreten Fall negative Auswirkungen auf das Moor und die noch auszuscheidenden Pufferzonen ausgeschlossen werden könnten.

5 NUTZUNGEN IN MOORLANDSCHAFTEN

5.1 Grundsätze

Aufgrund von Art. 23d NHG sind in einer Moorlandschaft nicht nur Eingriffe zulässig, die dem Schutzziel dienen, sondern auch solche, die das Schutzziel nicht beeinträchtigen. Nach dem Entscheid des Bundesgerichts vom 20. Oktober 1997 i.S. Neuchâtel (BGE 124 II 27 f. = URP 1998 37) sind darunter Eingriffe zu verstehen, die den Wert der Moorlandschaft nicht wirklich vermindern oder anders gesagt die Moorlandschaft in ihrem Wert gesamthaft gesehen höchstens ganz am Rande antasten.

5.2 Torfabbau

Ausgehend von den unter Ziff. 5.1 genannten Grundsätzen erachtet das Bundesgericht im Entscheid vom 20. Oktober 1997 i.S. Neuchâtel (BGE 124 II 28 = URP 1998 37) den traditionellen handwerklichen Torfabbau in einer Moorlandschaft grundsätzlich für zulässig. Allerdings dürften dabei Hoch- und Flachmoore nicht beeinträchtigt werden und es müsse die verbleibende Torfschicht so bemessen werden, dass sie die Regeneration des Torfes erlaube (Art. 4 Abs. 1 Bst. d MLV).

5.3 Nichtlandwirtschaftliche Wohnbauten

Der Wiederaufbau und Umbau des Stall- und Scheunenteils eines früheren Gadenhauses zu nichtlandwirtschaftlichen Wohnzwecken dient gemäss dem Entscheid des Bundesgerichts vom 15. April 1997 i.S. Oberägeri (BGE 123 II 251 ff. = URP 1997 522 ff.) weder dem Schutz der Moorlandschaft noch ist sie – im Sinne von Art. 23d Abs. 1 NHG – mit dem Schutzziel verträglich. Insbesondere geht der vorgenommene Umbau – jedenfalls ausserhalb einer besonderen Weilerzone – über die nach Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG in einer Moorlandschaft zulässigen Massnahmen des Unterhalts und der Erneuerung rechtmässig erstellter Bauten und Anlagen hinaus.

5.4 Überbauung zu Wohnzwecken

Nach dem Bundesgerichtsentscheid vom 17. Dezember 1992 i.S. Wetzikon ist eine grössere Überbauung zu Wohnzwecken, im konkreten Fall eine solche mit zwei Mehrfamilienhäusern und 26 zusammengebauten Einfamilienhäusern, mit dem Schutzzweck der fraglichen Moorlandschaft Pfäffikersee nicht vereinbar (ZBl 1993 526).

6 WICHTIGE FRAGEN DES VERFAHRENSRECHTS

6.1 Anfechtbarkeit von Nutzungsplänen

Im Entscheid vom 11. Februar 1992 i.S. Saanen und Zweisimmen bezeichnet das Bundesgericht die Überbauungsordnung "Golf Saanenland" als Sondernutzungsplan im Sinne von Art. 14 ff. RPG. Dieser unterliege – entgegen der anderslautenden Regelung von Art. 34 Abs. 1 und 3 RPG – nicht der staatsrechtlichen Beschwerde, sondern der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht, soweit mit den Bestimmungen des Sondernutzungsplans Gesichtspunkte des Moorschutzes tangiert seien (BGE 118 Ib 14 f.; in diesem Sinne auch der unveröffentlichte Entscheid des Bundesgerichts vom 17. März 1993 i.S. Egg).

In seinem Entscheid vom 29. November 1994 i.S. Entlebuch (ZBl 1996 123 f.) sieht das Bundesgericht eine kantonale Moorschutzverordnung mit Schutzvorschriften und Schutzplan nicht als kantonalen Nutzungsplan im Sinne des RPG an, sondern als Entscheid, der sich auf Bundesnaturschutzrecht stützt. Dieser unterliege deshalb letztinstanzlich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Mit Entscheid vom 20. Oktober 1997 i.S. Neuchâtel (URP 1998 32) bestätigt das Bundesgericht diese Auffassung für einen kantonalen Plan zum Schutz der Moore und Moorlandschaften.

6.2 Moor- und Moorlandschaftsschutz als Bundesaufgabe

Die Anwendung der bundesrechtlichen Bestimmungen über den Moor- und den Moorlandschaftsschutz stellt nach der bundesgerichtli-

chen Rechtsprechung die Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV bzw. Art. 2 NHG dar (BGE 118 Ib 15, 119 Ib 224, 120 Ib 31).

6.3 Beschwerderecht der Organisationen und Gemeinden

Gesamtschweizerische Umweltorganisationen sind nach Art. 12 Abs. 1 NHG berechtigt, Entscheide mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht mit der Begründung anzufechten, sie verletzen den Moor- oder den Moorlandschaftsschutz betreffende Bestimmungen des Bundesrechts (BGE 118 Ib 15 f.; unveröffentlichter Entscheid des Bundesgerichts vom 17. März 1993 i.S. Egg; unveröffentlichte Erwägung 1b des Bundesgerichtsentscheids vom 24. September 1996 i.S. Ingenbohl; URP 1998 32). Einer kantonalen Sektion einer beschwerdeberechtigten gesamtschweizerischen Organisation kommt dagegen kein eigenständiges Beschwerderecht zu (URP 1998 32 f.).

Nach Art. 12 Abs. 1 NHG können sich beschwerdeberechtigte Gemeinden gemäss den unveröffentlichten Entscheiden des Bundesgerichts vom 8. April 1994 i.S. Amden und vom 19. Juli 1995 i.S. Val d'Illicz nicht gegen, sondern nur für den raumplanerischen Schutz von Hoch- bzw. Flachmooren wehren.

ABKÜRZUNGEN

aBV

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (aufgehoben durch BV)

BGE

Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts

BV

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)

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)

i.S.

in Sachen

MLV

Verordnung vom 1. Mai 1996 über den Schutz der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung (Moorlandschaftsverordnung; SR 451.35)

NHG

Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451)

RPG

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

URP

Umweltrecht in der Praxis

ZBl

Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

ANSCHRIFT DES AUTORS

Dr. Peter M. Keller
Fürsprecher
Engestrasse 13
3000 Bern 26

Handbuch
Moorschutz
in der Schweiz 1
1/1998