



«Moorlandschaften im Spannungsfeld der Interessen»

Öffentliche Tagung der Stiftung Landschaftsschutz

Schweiz vom 25. Mai 2019 in Unteriberg

Referat von Dr. Franziska Schwarz, Vizedirektorin des
BAFU

Es gilt das gesprochene Wort

Sehr geehrte Politikerinnen und Politiker

Liebe Mitglieder der Oberallmeindkooperation Schwyz

Liebe Mitglieder der Stiftung Landschaftsschutz Schweiz

Liebe Kolleginnen und Kollegen des Kantons Schwyz

Ich wurde beauftragt, Ihnen rechtliche und sachliche Fragen zu Mooren und Moorlandschaften näherzubringen. Mein Referat soll auf dem Bericht des BAFU zuhanden der UREK-S basieren¹. Keine einfache Angelegenheit.

¹ <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/bericht-bafu-urek-s-moorschutz-2018-10-29-d.pdf>

Meine Rede gliedert sich wie folgt:

1. Als erstes blende ich zurück auf den Ursprung des Moorschutzes.
2. Dann scheint es mir wichtig, kurz auf die Begriffe Moore und Moorlandschaft einzugehen.
3. Schliesslich informiere ich sie über den Zustand der Moore und Moorlandschaften.
4. Ich komme auf die rechtliche Situation und den Stand der Umsetzung zu sprechen.
5. Abschliessen werde ich mit den unverzichtbaren Leistungen, welche die Moore und Moorlandschaften für unsere Gesellschaft erbringen.

Wie bereits aus diesen wenigen Sätzen ersichtlich wird, müssen wir zwischen den Moorlandschaften und den Mooren genau unterscheiden.

Doch dazu später mehr...

Zum Ursprung des Moorschutzes in der Schweiz

Die Geschichte des Schweizer Moorschutzes ist eng mit dem Kanton Schwyz verbunden. Sie beginnt mit dem Gesuch der Schwyzer Regierung 1972 an das damalige Eidgenössische Militärdepartement EMD (heute VBS). Die Schwyzer Regierung bat mit dem Gesuch das EMD, ein Projekt für einen Truppenübungsplatz im Gebiet von Rothenthurm zu erarbeiten. Die Regierung stösst mit diesem Anliegen bei Bundesrat Chevallaz auf offene Ohren. Und auch das Projekt steht bald: Auf einer

Fläche von 500 Fussballfeldern soll ein Waffenplatz entstehen – zur Hälfte in einer Moorlandschaft, zur Hälfte auf Kulturland. Aber – wie das so ist in der direktdemokratischen Schweiz – der Widerstand lässt nicht lange auf sich warten. Der «Nesseli»-Bauer, Adolf Besmer, dessen Hof mitten im geplanten Kugelfang gelegen hätte, setzt sich als Präsident der «Arbeitsgemeinschaft gegen einen Waffenplatz in Rothenthurm» ein, dass den Bauern ihr Land nicht entzogen wird. Denn sie brauchen das Heu, das Stroh und die Streue von diesen Flächen.

Das EMD droht mit der Enteignung. Doch der Protest weitet sich über den Kreis der Landwirte aus und entzweit das Dorf. Es werden Mahnfeuer entfacht und Militärbaracken angezündet. Man geht sich aus dem Weg oder an den Kragen. In dieser emotional aufgeladenen Zeit im September 1983 (16.9.83) wird die Volksinitiative «Zum Schutz der Moore» oder kurz die «Rothenthurm-Initiative» bei der Bundeskanzlei eingereicht. In Rekordzeit waren 163'000 Unterschriften gesammelt worden. Dank der Win-Win-Situation für die Landwirte und Naturschützer hat das Anliegen grosse Sympathie in der Schweizer Bevölkerung.

Die Abstimmung mit hoher Stimmbeteiligung bringt die Überraschung: Mit gut 58 Prozent Ja-Stimmen spricht sich die Schweizer Bevölkerung am «Samichlaustag» 1987 gegen den Waffenplatz und für den Moorschutz in der Schweiz aus. Und seither gilt Art. 78 Abs. 5 der BV. Dort ist jetzt festgeschrieben, dass in Mooren und Moorlandschaften weder Anlagen gebaut noch Bodenveränderungen vorgenommen werden dürfen.

Erlaubt sind nur Einrichtungen oder Nutzungen, die dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung der Moore und Moorlandschaften zu Gute kommen.

Bei der rechtlichen Umsetzung wird auf Gesetzes- und Verordnungsstufe ebenfalls zwischen Moorlandschaften und Mooren – im Sinne von Moorbiotopen – unterschieden. Also, wie eingangs gesagt, müssen Moore und Moorlandschaften sauberlich auseinandergehalten werden. Doch das wäre dann auch wieder zu einfach. Bei den **Mooren** muss wiederum zwischen **Hochmooren** und **Flachmooren** unterschieden werden:

Hochmoore haben einen dicken Körper aus Torf. Daher der Name. Das Wasser erhalten Hochmoore mehrheitlich aus Niederschlägen. Sie haben sich über Tausende von Jahren gebildet und haben durch extreme Nährstoffarmut eine ganz spezielle Hochmoor-Vegetation entwickelt. Ein intaktes Hochmoor wächst pro Jahr rund einen Millimeter.

Im Gegensatz zu Hochmooren werden **Flachmoore** mit mineralischem Grund- oder Hangwasser versorgt. Auch sie sind nährstoffarm und haben eine typische Flachmoor-Vegetation. Sie sind zahlenmässig viel häufiger als Hochmoore.

Eine **Moorlandschaft** wiederum ist eine naturnahe Landschaft, die besonders stark durch Moore geprägt ist. Sie besteht aus Mooren und moorfreien Teilen. Die Moore und die moorfreien Teile wie Wälder, Bäche, Seen, Wiesen, Wege und Gebäude bilden eine Einheit und stehen in einer engen ökologischen, kulturellen und geschichtlichen Beziehung zueinander. Moore alleine machen aber aus einer Landschaft noch keine Moorlandschaft: Die Beziehung zwischen den beiden Teilen muss eng und deutlich erkennbar sein – und sie hat meist eine natürliche und im Gelände gut erkennbare Grenze.

Die einzelnen Moore und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung werden vom Bundesrat bezeichnet und sind in den Bundesinventaren festgeschrieben. Die Kantone werden vor diesem Eintrag angehört. In den Bundesinventaren sind auch allgemeine Schutzziele formuliert.

Doch wie ist nun die aktuelle Situation? Und wieviel Fläche decken die Moore insgesamt ab?

Alle national bedeutenden Moore zusammen umfassen eine Fläche, die rund zweimal so gross ist wie der Vierwaldstättersee: fast 23'000 ha.

Wobei der Anteil an Hochmooren nur 0,03% der Landesfläche entspricht. Die Flachmoore decken etwa ein halbes Prozent der Landesfläche ab.

Der Bundesrat hat 89 Moorlandschaften in das Inventar aufgenommen. Diese erstrecken sich über eine Fläche von insgesamt 875 km². Zum Vergleich, der Kt. Schwyz umfasst 908 km². 875 km² entsprechen 2,1 Prozent der Landesfläche und damit weniger als der Hälfte der Fläche, die in der Schweiz versiegelt ist (4.7%). Hier muss ich noch erwähnen, dass drei Viertel der nationalen Hochmoor- und 55 % der Flachmoorflächen in diesen Moorlandschaften liegen.

Die Kantone haben die Aufgabe, die Objekte parzellenscharf und Grundeigentümer verbindlich festzulegen. Zu dieser so genannten «Umsetzung» gehören für Moorlandschaften auch – ergänzend zu den allgemeinen bundesrechtlichen Schutzziele – spezifische Schutzziele und Unterhaltmassnahmen für die moortypischen Lebensräume und die übrigen schützenswerten Lebensräume. Bei den Hoch- und Flachmooren sind zusätzlich noch ökologisch genügende Pufferzonen auszuscheiden. Diese haben die Aufgabe, die Moorbiotope vor schädlichen Einflüssen zu schützen. Denn die Moore müssen vor nährstoffreichen Sickerwässern oder vor Stickstoffimmissionen (Stichwort Ammoniak) aus der Luft geschützt werden.

Schliesslich sind die Kantone auch verpflichtet, die bestehenden Beeinträchtigungen zu dokumentieren. Diese Dokumentation dient als Grundlage, damit die Moore mit gezielten Massnahmen wieder funktionstüchtig gemacht werden können.

Damit die Moore auch weiterhin funktionstüchtig bleiben, finanziert der Bund ca. die Hälfte der Pflege und die Sanierungsmassnahmen.

Jetzt noch ein paar Worte zu den Moorlandschaften:

Es gibt nicht nur einen Typ von Moorlandschaft. Die Vielfalt von Moorlandschaften ergibt sich auf Grund der Geographie, der biologischen Zuordnung oder aufgrund der Einzigartigkeit.

Zustand der Moore und Moorlandschaften

Doch – wie steht es nun um unsere Moore und Moorlandschaften?

Die Schweiz war früher ein moorreiches Land. Um 1800 umfasste die Gesamtfläche der Moore und das ohne Moorlandschaften über 250'000 ha, d.h. rund 6 % der heutigen Landesfläche wurde durch Moore abgedeckt. Das war etwas weniger Fläche als der Kt. Tessin hat (2'812 km²). Seither sind über 90 % der Moore in der Schweiz verschwunden. Sie wurden entwässert, in intensiv genutztes Kulturland umgewandelt oder überbaut. Seit der Annahme der Rothenthurm-Initiative 1987 konnte der Flächenverlust zwar weitgehend gestoppt werden. Die Erfolgskontrolle

Moorschutz sowie die aktuellen Roten Listen zeigen allerdings, dass sich die *Qualität* der Hoch- und Flachmoore trotz Verfassungsschutz verschlechtert hat. Aktuelle Daten zeigen leider auch, dass die Verschlechterung weitergeht.

Woran liegt das? Die Gründe für den Qualitätsverlust der Moore sind v.a. die weiterhin aktiven Drainagen-Systeme, die hohen Stickstoffeinträge über Sickerwässer und aus der Luft durch die zu hohen Viehbestände in der Schweiz. Der Qualitätsverlust betrifft 100 % der Hochmoore und 84 % der Flachmoore. Die Hochmoorränder sind oft nährstoffreicher, während die Hochmoorzentren trockener wurden. Die Verbuschung setzt den Mooren ebenfalls zu.

Doch werfen wir noch einen Blick auf die Moorlandschaften:

Was mir hier Sorgen macht, sind die folgenden Tatsachen: Nach Inkrafttreten des Moorlandschaftsschutzes geht das Bauen in diesen Landschaften weiter. Grundsätzlich sind in Moorlandschaften Gebäude für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung zulässig. Diese werden jedoch immer grösser und wuchtiger. Hinzu kommt dann noch der laufende Ausbau der Infrastrukturen.

Ebenfalls lässt die gestalterische Qualität in Moorlandschaften «von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung» nur allzu oft zu wünschen übrig. Und zu guter Letzt – schutzzielwidrige Vorhaben nehmen auch laufend zu: die aufgegebenen landwirtschaftlichen Bauten und Anlagen werden zu touristischen Zwecken umgenutzt.

Kommen wir nun zu den rechtlichen Aspekten des Moor- und Moorland-schaftsschutzes.

Die Verfassung und die Gesetze bei den Mooren sind ziemlich eindeutig. Gemäss Verfassung sind in Mooren nur schutzzieldienliche Eingriffe zulässig. Der Eingriff muss sich mit anderen Worten positiv auf die Moore auswirken. Eingriffe, die das Schutzziel verletzen sind ausgeschlossen². Der Verfassungsgeber – also das Volk – hat dem Schutz der Moore gegenüber anderen Interessen den Vorrang gegeben und die Interessenabwägung damit bereits vorweggenommen.

Eine Interessenabwägung darf im Einzelfall also nicht mehr vorgenommen werden. Somit stellt sich auch die Frage der Verhältnismässigkeit nicht mehr. Der verfassungsrechtliche Schutz gilt hier absolut.

² jeweils Art. 4 Hoch- /Flachmoorverordnung

Das Gesetz ist in Bezug auf die Moorlandschaften etwas weniger streng. In Moorlandschaften ist die Gestaltung und Nutzung von Moorlandschaften zulässig, soweit diese der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten entspricht. Im Gesetz ist die so genannte Schutzzielverträglichkeit festgeschrieben. Mit anderen Worten kann also in bestimmten Fällen ein Eingriff gemacht werden, wenn sich dieser «neutral» oder positiv auf die Schutzziele der Moorlandschaft auswirkt.

In Moorlandschaften zulässig sind: Die Land- und Forstwirtschaft, der Unterhalt und die Erneuerung von rechtmässig erstellten Bauten und Anlagen, Massnahmen zum Schutz von Menschen vor Naturereignissen sowie Infrastrukturen, die für die obigen drei Punkte nötig sind.

Auch das Bundesgericht kommt aufgrund der beurteilten Fälle zum Schluss, dass Nutzungen angesichts der klaren Verfassungsgrundlage nur innerhalb eines sehr engen Spielraums zulässig sein können.

Es darf aber auch hier keine Interessenabwägung vorgenommen werden: Widerspricht ein Projekt den Schutzzielen, so ist es unzulässig.

Stand Umsetzung und Herausforderungen

Wie steht es nun mit der Umsetzung des Moorschutzes in den Kantonen?

Zur Erinnerung: der gesetzliche Auftrag an die Kantone ist am 1. Mai 2002 abgelaufen – also *sage und schreibe* vor rund 16 Jahren. 2017 und 2018 hat das BAFU nun eine Umfrage machen lassen und ist der Auftragserfüllung auf den Grund gegangen:

Die Umfrage hat die Schwächen und Lücken deutlich aufgezeigt: Nur 58% der Moorlandschaften können als rechtlich ausreichend umgesetzt bezeichnet werden. Bei weiteren 23% sind die Arbeiten immer noch im Gang.

Damit bleibt also ein Fünftel der Moorlandschaften, die noch immer nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechend umgesetzt sind. Mehr als die Hälfte der 19 Moorlandschaftskantone ist also in Verzug.

Aber es gibt auch Positives zu berichten: Positiv aus dieser Umfrage ist herausgekommen, dass viele Kantone grosse Anstrengungen zum Schutz der Moorlandschaften unternehmen und wirksame Aufwertungsprojekte realisieren.

Aber woran liegt es, dass die Umsetzung nur so schleppend vorankommt?

Das liegt einerseits daran, dass die Kantone bei der Wahl der Umsetzungsinstrumente weitgehend frei sind. Das fängt schon bei den Zuständigkeiten an, denn einige Kantone (Bsp. Bern) haben die Umsetzung an die Gemeinden delegiert. Was diese teilweise überfordert. Und wie immer spielt auch bei den Umsetzungsinstrumenten die kantonale Vielfalt. Die Palette beinhaltet kantonale Nutzungspläne, Schutzverordnungen, einfache Schutzbeschlüsse, kommunale Nutzungsplanungen mit entsprechenden Planungs- und Bauvorschriften.

Es überrascht darum nicht, dass diese Prozesse und Verfahren mehr Zeit brauchen als angenommen. Das ist eigentlich auch nicht das Entscheidende. Entscheidend ist, ob die einzelnen Kantone ihre Verantwortung wirklich auch wahrnehmen, um den bundesrechtlichen Auftrag zu erfüllen. Leider müssen wir feststellen, dass nicht überall der politische Wille vorhanden ist, den Moorschutz effektiv anzupacken oder zu respektieren.

Natürlich negiere ich nicht, dass es auch schwierig sein kann, alle berechtigten Interessen in einer Moorlandschaft abzustimmen. Aus rechtlicher Sicht besteht aber ein klarer Rahmen. Und aufgrund dessen können viele Fälle beurteilt und umgesetzt werden. Die bereits gemachten Erfahrungen in anderen Kantonen nützen der Umsetzung ebenfalls. Und

zudem liegen neben dem seit 27 Jahren vorhandenen Umsetzungshandbuch auch mehrere Praxishilfen vor.

Attraktive Räume ziehen viele Menschen an. Und unsere Moorlandschaften gehören zur Top-Liga der attraktiven Landschaften in der Schweiz – ja teilweise auch weltweit.

Heute steht die Ibergeregge im Scheinwerferlicht. Im Programmflyer zur Preisverleihung werden die Moorwälder der Ibergeregge als «boreale Feuchtwälder von grossem Zauber» gepriesen. Der Zauber geht dabei weniger von der Feuchtigkeit aus, als vom Wort boreal. Das erinnert an Skandinavien, Sibirien oder Kanada. Und so ist es auch. Gäbe es die Alpen nicht, müssten wir uns auf eine mindestens 1'600 Kilometer lange Reise nach Schweden oder Finnland begeben.

Sie sehen, meine Damen und Herren, die Gebirgsbildung der Alpen hat uns in der Schweiz einen Reichtum an Lebensräumen mit einer ganz eigenen biologischen Vielfalt beschert. Darum haben wir Moorlandschaften direkt von unserer Haustür und vermeiden somit nicht nur lange (Flug-)Reisen und somit CO₂. Nein, die torfbildenden Moore gehören – durch das Aufbauen von organischer Substanz – direkt zu den wirksamsten CO₂-Senken unseres Planeten. Obwohl diese Kohlenstoffspeicher weltweit nur 3% der festen Erdoberfläche ausmachen, speichern sie

30% des terrestrischen Kohlenstoffs – also mehr als alle Wälder! Dieser Faktor 10 gilt auch für die Schweiz, wo die noch vorhandenen Flächen an Moorböden (28'000 ha) im Torf so viel Kohlenstoff speichern wie alle Ackerböden (ca. 270'000 ha) zusammen.

Unsere Moore sind Wasserspeicher und wirken wie riesige Schwämme. In Zeiten mit vielen Niederschlägen wird das Wasser zurückhalten, um es in trockenen Zeiten langsam, aber kontinuierlich wieder abzugeben. Das konnten in den letzten heissen und zunehmend auch trockenen Jahren viele Bauern, besonders im Jura oder in den Trockentälern der inneren Alpen feststellen und davon für das Tränken ihrer Tiere auch profitieren.

Dazu kommt, dass ein Viertel von den in der Schweiz bedrohten Pflanzenarten in Mooren wachsen. Und mit ihnen ein Mehrfaches an Tieren, Pilzen und Mikroorganismen.

Es wird eindrücklich sichtbar, welchen zusätzlichen Nutzen unsere Moore für die wohl grössten Herausforderungen unserer Zeit haben: die Biodiversitätskrise und den Klimawandel.

Trotz dieser Bedeutung heisst das nicht, dass es nötig ist, die Moorlandschaften unter eine Käseglocke zu stellen. Die Menschen sollen sie in ihrer Freizeit aufsuchen und sich in ihnen auch erholen können. Die standortangepasste Landwirtschaft ist in vielen Fällen sogar Voraussetzung

für die Erhaltung der Moore und Moorlandschaften. Es wurde bereits 1987 zum Ausdruck gebracht und gilt noch heute: Partikularinteressen müssen sich hinter das vielfältige öffentliche Interesse zurückstellen. Das gilt besonders auch für bestimmte Trendsportarten wie Biken, Gleitschirmfliegen, Variantenskifahren oder Schneeschuhwandern. Der Slogan «Respektiere deine Grenzen» ist für die Wildruhezonen und Wildtierschutzgebiete propagiert worden. Er gilt aber ebenso für die sensiblen Gebiete wie Moorlandschaften und Moore.

Das Respektieren von Grenzen zeugt nicht nur von Respekt, es zeigt auch eine Bereitschaft, Verantwortung für sich, für die Gesellschaft und für unsere künftigen Generationen zu übernehmen.

Wir brauchen also keine langen Reden mehr. Es ist schon lange Zeit, zu handeln!

Vielen Dank!