



Sitzung vom

18. Mai 2021

Mitgeteilt den

20. Mai 2021

Protokoll Nr.

459/2021

Inkraftsetzung der nationalen Biotopinventare für Flachmoore und Trockenwiesen und -weiden (TWW) sowie Nachführung des kantonalen Biotopinventars

1 Ausgangslage

Im August 2015 eröffnete das Bundesamt für Umwelt (BAFU) eine Anhörung zur Teilrevision der Verordnung über den Schutz der Auengebiete von nationaler Bedeutung (Auenverordnung; SR 451.31), der Verordnung über den Schutz der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung (Hochmoorverordnung; SR 451.32), der Verordnung über den Schutz der Flachmoore von nationaler Bedeutung (Flachmoorverordnung; SR 451.33), der Verordnung über den Schutz der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung (Amphibienlaichgebiete-Verordnung, AlgV; SR 451.34) und der Verordnung über den Schutz der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung (Trockenwiesenverordnung, TwwV; SR 451.37).

Der Bundesrat setzte die revidierten Schutzverordnungen über Auen, Hochmoore und Amphibienlaichgebiete, entgegen dem Antrag Graubündens, per 1. November 2017 in Kraft. Für Graubünden wurde die Nachführung des Flachmoorinventars und des Inventars der Trockenwiesen und -weiden (TWW) zurückgestellt. Dies erlaubte es dem Kanton, sämtliche inventarisierten Biotopflächen fachlich zu überprüfen und zwischen Mai und September 2018 eine breite Vernehmlassung zu den Biotopinventaren von Bund und Kanton durchzuführen. Diese Arbeiten erforderten von allen Beteiligten einen grossen Aufwand. Die Vernehmlassung erfolgte auf einer eigens eingerichteten Internetplattform (www.anu.gr.ch/biotope2018).

Die Übermittlung der aufgrund der kantonalen Anhörung nochmals überarbeiteten Daten zu den nationalen Flachmoor- und TWW-Objekten erfolgte mit Regierungsbe-

schluss vom 31. Oktober 2018 (Prot. Nr. 832/2018) unter Beilage eines umfangreichen Auswertungsberichts und verbunden mit dem Antrag, die kantonalen Abgrenzungen zu übernehmen. Bei 16 Flachmoor- und 73 TWW-Objekten sowie 163 Flachmoor- und 222 TWW-Teilobjekten wurde dem Bund zudem die Streichung des Objekts/Teilobjekts aus dem TWW- respektive Flachmoorinventar beantragt.

In einem zweiten Beschluss vom 31. Oktober 2018 (Prot. Nr. 831/2018) beantragte die Regierung die Streichung eines Auenobjekts sowie Umrissänderungen bei vier Amphibienlaichgebieten, elf Auen und sechs Hochmooren sowie generell die Übernahme der kantonalen Abgrenzungen.

Im Schreiben vom 29. Mai 2020 an die Regierung hat das BAFU über den Stand und die Bearbeitung der kantonalen Anträge vom 30. Oktober 2018 (Prot. Nr. 831/2018 und 832/2018) informiert und insbesondere mitgeteilt, dass der Entscheid über die Anträge der Regierung zur Überarbeitung der vier Amphibienlaichgebiete, zwölf Auenobjekte und sechs Hochmoorobjekte (Prot. Nr. 831/2018) auf die nächste ordentliche Nachführung der Biotopinventare verschoben werde.

In einer Medienmitteilung des Bundesrats (admin.ch/news) vom 21. Oktober 2020 wurde nebst anderem mitgeteilt, dass der Bundesrat an seiner Sitzung vom 21. Oktober 2020 in einem Verordnungspaket u. a. auch die Flachmoor- und Trockenwiesen-inventare des Kantons Graubünden genehmigt hat und dass die Änderungen am 1. Januar 2021 in Kraft treten werden.

2 Erwägungen

2.1 Umgang des BAFU mit den Anträgen des Kantons Graubünden zu Auen, Hochmooren und Amphibienlaichgebieten in den rechtsgültigen Bundesinventaren (Stand November 2017)

Die Regierung nimmt mit Befremden zur Kenntnis, dass das BAFU auf ihre Anträge zur Überarbeitung bzw. Streichung von zwölf Auen, sechs Hochmooren und vier Amphibienlaichgebieten (Regierungsbeschluss vom 31. Oktober 2018 [Prot. Nr. 831/2018]) nicht eingetreten ist und auch die vom Amt für Natur und Umwelt (ANU) gelieferten Umrisse zu den an sich unbestrittenen Objekten nicht übernommen hat. Gemäss Art. 18a Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimat-

schutz (NHG; SR 451) ist der Bundesrat zuständig für die Bezeichnung der Biotop von nationaler Bedeutung. Er bestimmt auch deren Lage und legt die Schutzziele fest. Damit ist auch klar, dass der Bundesrat für Nachführungen der Bundesinventare die zuständige Behörde ist. Deswegen würde der Entscheid über Anträge der Kantone betreffend die Änderung rechtsgültiger Objekte auch ihm obliegen und nicht dem BAFU. Da das Bundesrecht keinen Rechtsschutz zu Inventarentscheiden einer Bundesinstanz enthält, bleibt nichts anderes übrig, als das BAFU auf dessen Zusicherung im Schreiben vom 29. Mai 2020 zu behaften, dass die beantragten Änderungen bei der nächsten ordentlichen Nachführung der betreffenden Bundesinventare behandelt werden.

Daraus ergibt sich, dass sämtliche bisherigen Einträge zu Auen, Hochmooren und Amphibienlaichgebieten von nationaler Bedeutung aus dem kantonalen Biotopinventar zu entfernen und durch die rechtsgültigen Bundesinventarumrisse zu ersetzen sind. Zudem hat das ANU alle Teilnehmenden an der Vernehmlassung 2018, welche sich zu einem Auen-, Hochmoorobjekt oder einem Amphibienlaichgebiet von nationaler Bedeutung geäußert haben, in geeigneter Form über den Nichteintretensentscheid des BAFU zu informieren. Die Nachführung des kantonalen Biotopinventars, soweit es um Auen, Hochmoore und Amphibienlaichgebiete geht, ist danach abgeschlossen (vgl. Art. 5 Abs. 3 des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Graubünden [Kantonales Natur- und Heimatschutzgesetz, KNHG; BR 496.000] und Abbildung 3 in der Richtlinie zur Nachführung des kantonalen Biotopinventars [Nachführungsrichtlinie, NFRL]). Änderungen an Objektumrissen werden zu gegebener Zeit im Rahmen der genauen Abgrenzungen gemäss Art. 3, Art. 4 und Art. 5 der Biotopenschutzverordnungen zu prüfen sein, wobei der Spielraum der Kantone bzw. Gemeinden für Abweichungen von den Bundesumrissen gemäss Bundesgerichtspraxis gering ist.

2.2 Umgang des BAFU mit den Anträgen des Kantons Graubünden zu Flachmoor- und TWW-Objekten

Gemäss Schlussbericht des ANU zur Nachführung des TWW- und Flachmoorinventars des Bunds vom 30. März 2021 sowie den Erläuterungen des BAFU zur Änderung der Verordnungen über den Schutz der Flachmoore sowie Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung vom 21. Oktober 2020 ist der Bundesrat in 48 von

68 beantragten Fällen zur Streichung von TWW-Objekten aus dem Bundesinventar respektive in sieben von 17 Fällen zu Flachmoorobjekten den Anträgen des Kantons gefolgt. Im Vergleich zur Anhörung 2015 ist die Anzahl TWW-Objekte von 1166 auf neu 1090 gesunken, was aber vor allem einer Neunummerierung der Objekte durch den Bund geschuldet ist und nicht einer Löschung von Objekten. Bei den Flachmoorobjekten resultiert eine Zunahme der Anzahl Objekte von 216 (Anhörung 2015) auf 225 (Stand 2021). Aussagekräftiger sind daher die Flächenbilanzen: Gegenüber der Anhörung 2015 reduziert sich die TWW-Fläche lediglich um 13 ha auf neu 9941 ha, beantragt war eine Flächenreduktion um 311 ha. Bei den Flachmooren resultiert im Vergleich zur Anhörung 2015 eine Flächenreduktion um 212 ha auf neu 2478 ha, beantragt war eine Reduktion um 456 ha. Gegenüber dem Stand 1998 (vorletzte Teilrevision Flachmoorverordnung) respektive 2010 (Inkrafttreten TwwV) resultiert in beiden Bundesinventaren im Kanton Graubünden eine Flächenzunahme von rund 40 Prozent, was der Bund in keiner Art und Weise gewürdigt hat. Angesichts dieses Resultats bedauert die Regierung, dass der Bundesrat seinen Spielraum zugunsten der Anliegen des Kantons nicht ausgeschöpft hat.

Die Auswertung der ab dem 1. Januar 2021 geltenden TWW- und Flachmoordaten durch das ANU zeigt, dass das BAFU im Vergleich zu den vom Kanton im Herbst 2018 zugestellten Daten bei praktisch allen TWW- und Flachmoorobjekten nochmals meist kleinere, bei rund einem Viertel der Flachmoore aber auch nochmals grössere Umrissänderungen vorgenommen hat, was insbesondere auch im Hinblick auf die genauen Abgrenzungen der Objekte durch den Kanton gemäss Art. 3 Abs. 1 der Flachmoorverordnung respektive Art. 4 Abs. 1 der TwwV sowie die Bewirtschaftungsverträge mit Landwirten relevant sein kann.

Daraus ergibt sich, dass die Festlegungen im kantonalen Biotopinventar zu den TWW- und Flachmoorobjekten von nationaler Bedeutung durch die rechtsgültigen Inventardaten des Bunds, sei es in Bezug auf die Bedeutungszuweisungen und/oder die Objektumrisse, zu ersetzen und alle Teilnehmenden an der Vernehmlassung 2018, welche sich zu einem TWW- und/oder einem Flachmoorobjekt von nationaler Bedeutung geäussert haben, in geeigneter Form über den Entscheid des Bundesrats zu informieren sind. Der Antragsprozess zur Nachführung von Objekten von nationa-

ler Bedeutung im kantonalen Biotopinventar (siehe Abbildung 3 NFRL) ist danach abgeschlossen.

3 Weiteres Vorgehen

Nachdem nun die Nachführung der Bundesinventare abgeschlossen ist, ist es im Interesse der Rechtssicherheit wichtig, dass das kantonale Biotopinventar so rasch als möglich auf die rechtsgültigen Biotopinventare des Bundes abgestimmt und entsprechend aktualisiert wird. Es handelt sich dabei nicht um ein neues Inventarnachführungsverfahren nach Art. 4 Abs. 1 KNHG, sondern um den Abschluss des im Jahr 2018 eröffneten Verfahrens (vgl. Art. 5 Abs. 3 KNHG). Somit ist auch keine nochmalige öffentliche Auflage nach Art. 5 KNHG erforderlich.

Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone, den Schutz und Unterhalt der Biotope von nationaler Bedeutung zu regeln und die dazu notwendigen Massnahmen zu treffen. Eine primäre Aufgabe besteht darin, den genauen Grenzverlauf der Objekte grundeigentümerverschuldet festzulegen. Die Festlegung der genauen Abgrenzungen der Biotope von nationaler Bedeutung erfolgt im Rahmen der Nutzungsplanung der Standortgemeinden, was die Mitwirkung der Betroffenen und einen breit ausgebauten Rechtsschutz ermöglicht. In diesem Verfahren werden jedoch keine substanziellen Umrissänderungen möglich sein. Um die Gemeinden in dieser Aufgabe zu unterstützen, wird das ANU beauftragt, im Benehmen mit dem Amt für Raumentwicklung Vollzugshilfsmittel für die Gemeinden bereitzustellen, in denen aufgezeigt wird, welche Spielräume im Bereich der genauen Abgrenzung von Bundesinventarobjekten bestehen und wie das Anhörungsverfahren zu gestalten ist sowie welche Optionen sich aus dem Instrument des Vorranggebiets nach Art. 5 TwwV für die Gemeinden im Hinblick auf die Umsetzung des TWW-Inventars und die Anwendbarkeit der Ausnahmebestimmungen nach Art. 7 Abs. 2 TwwV ergeben.

Die Nachführung des TWW- und Flachmoorinventars des Bundes kann im Einzelfall zu Differenzen zu den bestehenden Bewirtschaftungsverträgen führen. Einerseits bildet die vorschriftsgemässe Bewirtschaftung der Biotope von nationaler Bedeutung gemäss Art. 15 der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV; SR 910.13) eine Auflage zur Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN), die wiederum die Grundvoraussetzung für den

Bezug von Direktzahlungen bildet. Andererseits soll der Schutz und Unterhalt der Biotope gemäss Art. 18c Abs. 1 NHG möglichst aufgrund von Bewirtschaftungsverträgen erreicht werden (vgl. Art. 7 Abs. 1 lit. c KNHG). Ob auf Stufe Einzelbetrieb mit der Inkraftsetzung des TWW- und des Flachmoorinventars durch den Bund ein Handlungsbedarf besteht, soll im Rahmen der periodisch stattfindenden einzelbetrieblichen Beratungen in den Vernetzungsprojekten überprüft werden. Bei Differenzen zwischen Vertragsumrissen und den nachgeführten Bundesinventaren bleiben für die Bewirtschaftung und somit für den Vertragsinhalt die kartierten Umrisse der Bewirtschaftungsverträge vorderhand weiterhin massgebend. Soweit gestörte Biotopbereiche mit Regenerationspotenzial vorhanden sind, werden diese anlässlich der einzelbetrieblichen Beratung oder im Rahmen der grundeigentümergebundenen Festlegung in der Nutzungsplanung berücksichtigt. Massgebend ist die tatsächliche Situation vor Ort.

Bei 23 TWW-Objekten gibt es überdies Überlappungen von TWW-Flächen mit Schutzwald. Bei der in diesen Flächen erforderlichen Schutzwaldpflege können die Schutzziele in Übereinstimmung mit Art. 6 Abs. 1 lit. c TwwV eingehalten werden. Falls in diesen Flächen bauliche Massnahmen zur Sicherstellung der Schutzfunktion des Waldes erforderlich sind, wird das Amt für Wald und Naturgefahren, bzw. der Waldeigentümer im Benehmen mit dem ANU im Einzelfall zu prüfen haben, wie weit die ungeschmälerete Erhaltung der TWW-Objekte gewährleistet werden kann. Abweichungen vom Schutzziel der ungeschmälereten Erhaltung sind im Rahmen von Art. 7 Abs. 1 TwwV mit entsprechenden Ersatzmassnahmen grundsätzlich möglich.

Nach Einsichtnahme in den Schlussbericht des ANU vom 30. März 2021, gestützt auf Art. 4 f. KNHG und die Nachführungsrichtlinie sowie auf Antrag des Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartements

beschliesst die Regierung:

1. Vom Ergebnis der Nachführung der Biotopinventare des Bunds nimmt die Regierung mit Befremden Kenntnis.

2. Das Amt für Natur und Umwelt (ANU) wird beauftragt, sämtliche Änderungen, die sich aus den Entscheiden des Bunds über die Nachführung seiner Biotopinventare ergeben, im kantonalen Biotopinventar vorzunehmen, indem:
 - a. die rechtsgültigen Umrissse der Biotope von nationaler Bedeutung aus den jeweiligen Bundesinventaren vollständig ins kantonale Biotopinventar übernommen und alle kantonalen Abgrenzungen zu Biotopen von nationaler Bedeutung aus dem kantonalen Biotopinventar entfernt werden;
 - b. alle erforderlichen Änderungen an Objekten von regionaler und lokaler Bedeutung, die sich aus den rechtsgültigen Inventarnachführungen des Bundes ergeben, im kantonalen Biotopinventar vorgenommen werden.

3. Die Nachführung des kantonalen Biotopinventars erfordert keine nochmalige öffentliche Auflage nach Art. 5 Gesetz über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Graubünden (Kantonales Natur- und Heimatschutzgesetz, KNHG; BR 496.000) und ist damit abgeschlossen. Als aktueller Stand des kantonalen Biotopinventars gilt das Datum des vorliegenden Beschlusses.

4. Alle Teilnehmenden an der Vernehmlassung 2018 zur Nachführung der Biotopinventare von Bund und Kanton, die einen Antrag zu einem Biotop von nationaler Bedeutung gestellt haben, alle Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter sowie interessierte Fachkreise werden durch das ANU in geeigneter Form über die Entscheide des Bunds informiert.

5. Für die Umsetzung der rechtsgültigen Bundesinventare in der Nutzungsplanung erstellt das ANU im Benehmen mit dem Amt für Raumentwicklung (ARE) eine Vollzugshilfe für die Gemeinden. Zusätzlich wird vom ANU unter Beizug des ARE eine Vollzugshilfe zur Ausscheidung von Vorranggebieten nach Art. 5 Verordnung über den Schutz der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung (Trockenwiesenverordnung, TwwV; SR 451.37) ausgearbeitet und den Gemeinden zur Verfügung gestellt.

6. Für die Umsetzung der Bewirtschaftungsauflagen für die rechtsgültigen Bundesinventare in der Landwirtschaft sind das federführende Amt für Landwirtschaft und Geoinformation und das ANU als Fachstelle im Sinne der Erwägungen besorgt.
7. Falls in den festgestellten 23 Überlappungen Trockenwiesen und –weiden-Flächen (TWW-Flächen) mit Schutzwald bauliche Massnahmen zur Sicherstellung der Schutzfunktion des Waldes erforderlich sind, prüft das Amt für Wald und Naturgefahren im Benehmen mit dem ANU im Einzelfall, wie weit die ungeschmälerete Erhaltung der TWW-Objekte gewährleistet werden kann, respektive in welchen Fällen die Ausnahmebestimmungen in Art. 7 Abs. 1 TwwV mit entsprechenden Ersatzmassnahmen beansprucht werden müssen.
8. Mitteilung an das Departement für Volkswirtschaft und Soziales; an den Plantahof, Kantonsstrasse 17, 7302 Landquart; an das Amt für Landwirtschaft und Geoinformation; an das Amt für Wirtschaft und Tourismus; an das Amt für Raumentwicklung; an das Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität; an das Amt für Energie und Verkehr; an das Tiefbauamt; an das Amt für Wald und Naturgefahren; an das Amt für Jagd und Fischerei; an die Präsidentin der Natur- und Heimatschutzkommission, Frau Maria Meyer-Grass, Guaweg 12, 7252 Klosters Dorf; an das Amt für Natur und Umwelt sowie an das Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement.



Namens der Regierung

Der Präsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Cavigelli".

Dr. Mario Cavigelli

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Daniel Spadin".

Daniel Spadin