

UVEK
Bundesamt für Umwelt
Abteilung Artenmanagement
3003 Bern

Bern, 30. Mai 2007

Verordnung über den Schutz der Trockenwiesen und -weiden (Trockenwiesenverordnung TWW): Anhörung

Sehr geehrter Herr Bundesrat Leuenberger
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, zum Entwurf der Verordnung über den Schutz der Trockenwiesen und -weiden (Trockenwiesenverordnung TWW) Stellung zu nehmen. Wir fassen unsere Stellungnahme wie folgt zusammen:

Die Akademie der Naturwissenschaften Schweiz (SCNAT) begrüsst den Entwurf der Trockenwiesenverordnung. Er stellt eine taugliche Grundlage für den dringend notwendigen Schutz der übrig gebliebenen Trockenwiesen und -weiden dar. Dies erfordert eine angepasste Bewirtschaftung, weshalb wir der vorgesehenen Güterabwägung mit den Ansprüchen einer nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft positiv gegenüber stehen. Mit der Möglichkeit, Vorranggebiete zu benennen, wurde ein Instrument für eine flexible und effiziente Erreichung der Ziele geschaffen. Diese Flexibilisierung erachten wir dann als sinnvoll, wenn sie von einer wirkungsorientierten Erfolgskontrolle des Bundes unterstützt wird. Schutz- und Unterhaltmassnahmen sollten im Regelwerk verbindlich definiert werden, wobei begründete Ausnahmefälle möglich sein sollten. Die Akademie hofft, dass die Verordnung rasch in Kraft gesetzt werden kann.

Allgemeine Kommentare

Die Akademie der Naturwissenschaften Schweiz (SCNAT) begrüsst den Entwurf der Verordnung über den Schutz der Trockenwiesen und -weiden (Trockenwiesenverordnung TWW). Er stellt eine taugliche Grundlage für den dringend nötigen Schutz der übrig gebliebenen Trockenwiesen und -weiden dar. Dies ist notwendig, um einen massgeblichen Teil der Biodiversität in der Schweiz zu erhalten. Dabei handelt es sich bei den Trockenwiesen und -weiden um Habitate, deren Existenz und Erhaltung in der Regel eine landwirtschaftliche Nutzung (oder bei deren Fehlen Pflegemassnahmen) voraussetzen. Die Art und insbesondere die Intensität der Nutzung, bzw. der Verzicht auf eine Nutzung, sind entscheidend dafür, dass die Qualität von TWW-Objekten bezüglich Landschaftsvielfalt und Biodiversität erhalten werden kann. Dem Stellenwert der angepassten Bewirtschaftung dieser Standorte für deren Erhalt wird mit der Berücksichtigung land- und forstwirtschaftlicher Anliegen adäquat Rechnung getragen.

Allerdings war eine abschliessende Beurteilung des Regelwerkes bedauerlicherweise nicht möglich. Zum einen fehlt der Anhang 2 zum anderen – und das fällt stärker ins Gewicht – war die in Ihrem Begleitbrief erwähnte Vollzugshilfe nicht ohne weiteres zugänglich und musste über das Internet gesucht werden. Für die Beurteilung der Verordnung ist die "Vollzugshilfe" jedoch unerlässlich.

Beantwortung Ihrer Fragen

1. Begrüssen Sie die Möglichkeit, dass die Kantone zwischen zwei Umsetzungsvarianten wählen können, nämlich der Variante Einzelobjektschutz und der Variante Vorranggebiet für Trockenwiesen (Art. 4 und 5 TWW)?

Wir begrünnen die Möglichkeit, dass Kantone zwischen Einzelobjektschutz und Vorranggebieten wählen können. Dies erlaubt in Gebieten mit hoher Objektdichte eine Flexibilisierung, die dem für den Erhalt der Trockenwiesen und -weiden wichtigen Partner Landwirtschaft entgegenkommt. Sie ermöglichen vielfältige Nutzungsformen und Ausgleichs- bzw. Ersatzmassnahmen, wenn auf Grund einer Güterabwägung eine Beeinträchtigung in einem Teil eines Vorranggebietes nicht vermieden werden kann. Vorranggebiete erlauben die Vernetzung von TWW-Objekten mit anderen wertvollen Biotopen. Allerdings möchten wir darauf hinweisen, dass, obwohl TWW-Objekte meist eine landwirtschaftliche Nutzung voraussetzen, einmal intensivierete, verbrachte oder gar zerstörte Flächen nicht so einfach wieder restauriert werden können und nach bisherigem Wissenstand eine Restaurierung nur sehr langsam erfolgt. Der Flexibilität sind also natürliche Grenzen gesetzt, auf welche in der Vollzugshilfe gebührend hingewiesen werden sollte. Zudem muss trotz dieser Flexibilisierung gewährleistet sein, dass die Schutz- und Unterhalts-Vorschriften flächengenau definiert werden.

Die Schutzbestrebungen der Verordnung sind auf Flora und Fauna der Trockenwiesen und -weiden fokussiert. Etliche stark gefährdete Tierarten sind aber auf Mosaiklandschaften, die z.B. Wälder, Gehölze, Felsareale und Trockenwiesen umfassen angewiesen. Die Vorranggebiete ermöglichen es grundsätzlich den Kantonen, solche Biotoptypen zu einem Komplex zusammenzufassen, was wir sehr begrünnen. Trotzdem **regen wir an**, dass umgehend Arbeiten an einem nationalen Inventar der schützenswerten Trockenwiesenlandschaften, vergleichbar mit demjenigen für die Moorlandschaften, aufgenommen werden. Auf diese Weise kann die Eidgenossenschaft einen Teil der eingegangenen Ver-

pflichtungen im Bereich Artenschutz einlösen. Die dafür notwendigen wissenschaftlichen Grundlagen sind bereits weitgehend vorhanden.

2. Sind die Schutzziele für die beiden Umsetzungsvarianten aus Ihrer Sicht genügend differenziert (Art. 6 TWW)?

Die Schutzziele a) und b) sind ausreichend differenziert umschrieben. Hingegen ist das Schutzziel c) nicht ausreichend präzise um die Objekte in der Praxis „ungeschmälert zu erhalten“ (Art. 6 TWW). Wir nehmen an, dass c) hier aufgeführt wurde, um die Gleichwertigkeit des Schutzes der Biotope mit den Bedürfnissen von Land- und Forstwirtschaft zu betonen. Dieses Anliegen ist mit den Formulierungen in den Artikeln 1 und 8 TWW, die wir sehr begrüßen, bereits ausreichend festgehalten.

Antrag: Art.6 Bst.c ersatzlos streichen.

Begründung: der Begriff „nachhaltig“ ist nicht allgemein definiert und ermöglicht keine Beurteilung im Einzelfall. Die Berücksichtigung der schutzwürdigen Anliegen der Land- und Forstwirtschaft ist über andere Artikel der Verordnung ausreichend gesichert. Eine Relativierung der materiellen Schutzziele für Objekte ist an dieser Stelle nicht sachgerecht.

Eventuell:

Art.6 Bst.c folgendermassen umformulieren: „ c. eine den TWW-Schutzziele (Art 6a und 6b) angepasste, nachhaltig betriebene Land- und Waldwirtschaft.“

Begründung: Sollte auf eine ersatzlose Streichung von Art.6 Bst.c verzichtet werden, wird mit der eventualiter vorgeschlagenen Formulierung die nötige Klarheit bezüglich des Begriffs „nachhaltig“ im Zusammenhang mit der Trockenwiesenverordnung geschaffen. Diese Formulierung ermöglicht zudem die Schaffung von Vorranggebieten, ohne die objektspezifische Priorität der Schutz- und Pflegemassnahmen nach Bst. a und b bei den Inventarobjekten abzuschwächen.

3. Unterstützen Sie die Absicht, die Schutz- und Unterhaltsmassnahmen in der Verordnung nur pauschal aufzuführen und ihre Konkretisierung in der Vollzugshilfe nur als Empfehlungen zu formulieren, dafür um einiges detaillierter, als dies in der Verordnung selbst der Fall wäre?

Die Abstufung der Detaillierung von Schutz- und Unterhaltsmassnahmen in Verordnung und Vollzugshilfe erscheint uns sinnvoll. Wir haben die „Vollzugshilfe“ studiert und erachten diese als sorgfältig ausgearbeitetes und gutes Vollzugsinstrument. Ausdrücklich unterstützen wir den grossen Detaillierungsgrad der „Vollzugshilfe“. Die „Vollzugshilfe“ ist aus unserer Sicht ein wichtiger Bestandteil der Verordnung. Das Dokument ist hervorragend gemacht. Die darin enthaltenen Grundsätze für die Nutzung im Kapitel 5 finden wir nachvollziehbar und richtig. Unbefriedigend ist, dass diese Grundsätze nur als „Empfehlungen“ bezeichnet werden. Empfehlungen haben einen unverbindlichen Charakter. Wir möchten deshalb nahe legen, dass in der „Vollzugshilfe“ nicht von Empfehlungen, sondern von verbindlichen „Richtlinien“ für die Nutzung gesprochen wird, von denen nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf.

Antrag: Anstelle von Empfehlungen sind in der Vollzugshilfe verbindliche Richtlinien zu formulieren. Die Vollzugshilfe muss als mitgeltende Unterlage in der Verordnung erwähnt werden.

Wir schlagen zu diesem Zweck vor, Art.8 Abs.1 TWW folgendermassen zu ergänzen:

Art. 8 Schutz- und Unterhaltsmassnahmen

1 Die Kantone treffen nach Anhören der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie der Nutzungsberechtigten die zur Erreichung des Schutzziels geeigneten Schutz- und Unterhaltsmassnahmen **gemäss Vollzugshilfe des BAFU**. Dabei kommt der Erhaltung und Förderung einer angepassten, nachhaltigen land- und waldwirtschaftlichen Nutzung eine besondere Bedeutung zu. Die Massnahmen sind in der Regel Gegenstand von Vereinbarungen zwischen der kantonal zuständigen Behörde und den Betroffenen.

Begründung: In vielen Fällen (z.B. bei Empfehlungen zu Düngung und Wässerung) können bei Nicht-Befolgung die Schutzziele nicht eingehalten werden. In begründeten Fällen sind Ausnahmen möglich, wie das in den Einführungstexten zu den Unterkapiteln bereits plausibel und nachvollziehbar dargestellt wird. **Dieser Antrag ist für uns zentral.**

In jedem Fall erachten wir eine *wirkungsorientierte* Erfolgskontrolle seitens des Bundes als dringend nötig. Eine Beschränkung auf die Berichterstattung der Kantone (Art. 13 TWW) ist nicht ausreichend. Die rechtlichen Grundlagen einer solchen Erfolgskontrolle sind mit dem vorgelegten Text nicht a priori gegeben.

Antrag: In der Trockenwiesenverordnung sind die rechtlichen Grundlagen für eine wirkungsorientierte Erfolgskontrolle der Massnahmen nach TWW zu schaffen.

Begründung: Die vorgesehene Flexibilisierung der Anwendung der Verordnung in verschiedenen Bereichen ist begrüssenswert. Dies ermöglicht es, angepasste und von allen getragene Lösungen zu finden. Andererseits kann dies aber auch zu gemessen an den Schutzzielen unerwünschten Entwicklungen führen. Für die Erfassung derartiger Tendenzen sind Instrumente notwendig, die eine zielgerichtete Steuerung ermöglichen.

Einzelne Bestimmungen

Wir möchten auch die Gelegenheit ergreifen, zu einzelnen Punkten des Verordnungstextes Kommentare abzugeben und Anträge zu stellen.

Antrag: In Art.5 Abs.3 der TWW ist „in geeigneter Weise“ durch „ den TWW-Schutzzielen entsprechender Weise“ zu ersetzen.

Begründung: Der ursprüngliche Text ist zu vage. Mit der vorgeschlagenen Textvariante ist auch der Bezug zu Art.6 TWW klar ersichtlich.

In Art.7 Abs.1 sind bei Abweichungen vom Schutzziel auch Ersatzmassnahmen möglich. Dabei wird auf eine Konkretisierung verzichtet. Es wäre wünschenswert, wenn bei der Wahl der Ersatzmassnahmen auf bereits vorhandene Informationen zurückgegriffen würde.

Antrag: In Art.7 sollte festgehalten sein, dass für die Bestimmung von Ersatzmassnahmen soweit möglich auf bereits vorhandene Informationen zurückgegriffen werden sollte.

Begründung: Die Kantone sollten dazu verpflichtet werden, bei der Festlegung von Ersatzmassnahmen, soweit als möglich auf bereits vorhandene Ressourcen zurückzugreifen. Beispielsweise wurden im Rahmen der Erhebungen für das TWW-Inventar auch wertvolle Bestände aufgenommen, die nun keine Aufnahme in das Verzeichnis im Anhang 1 gefunden haben. Darin enthalten sind nach vergleichbaren Kriterien erhobene hochwertige Standorte. Weitere nationale Datenbanken können ebenfalls herangezogen werden. Damit können die Schutzziele sachgerecht unterstützt werden.

In Artikel 16 wird das Verfahren für die Entlassung von Objekten aus dem Inventar festgelegt. Die Kriterien für eine Entlassung sind vage formuliert. Aus unserer Sicht sind im Fall der Entlassung Ersatzmassnahmen vorzusehen.

Antrag: In Art.16 sind für Objekte, die aus dem Inventar entlassen werden Ersatzmassnahmen vorzuschreiben. In den Erläuterungen zu Artikel 16 sind die Kriterien für eine Entlassung aus dem Inventar zu konkretisieren.

Begründung: Der Gesamtfläche der TWW ist möglichst langfristig zu sichern. Eine Entlassung aus dem Inventar sollte deshalb nur in begründeten Ausnahmefällen möglich sein. Die Kriterien für eine Entlassung sollten klar benannt werden. Sinn gemäss handelt es sich bei der Entlassung aus dem Inventar um eine Abweichung vom Schutzziel. Deshalb sind analog Art.7 in diesem Fall Ersatzmassnahmen vorzusehen.

Im Anhang 1 ist die Ordnung der Objekte innerhalb der einzelnen Kantone wenig benutzerfreundlich. Die Ordnung nach einer Zahl, die nicht weiter erklärt wird macht es für eine einzelne Gemeinde relativ schwierig, herauszufinden, welche und wie viele Objekte auf ihrem Gebiet erfasst wurden.

Antrag: Die Objekte in Anhang 1 sollten für die Nutzer der Verordnung plausibel geordnet werden.

Begründung: Die grosse Anzahl von Objekten erfordert eine Ordnung nach Kriterien, die für die hauptsächlichen Nutzer nachvollziehbar sind. Dies scheint uns im vorliegenden Entwurf (Ordnung nach einer nicht näher erklärten Zahl) nicht der Fall zu sein.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Wir gehen davon aus, dass die Verordnung nach der Vernehmlassung in Teilen überarbeitet oder ergänzt wird. Selbstverständlich sind wir gerne bereit, in diesem Prozess mit unserer fachlichen Expertise in geeigneter Weise mitzuwirken.

Die unterstützenden Organisationen

Die vorliegende Stellungnahme wurde von folgenden Organisationseinheiten und Fachgesellschaften der SCNAT erarbeitet und wird von ihnen unterstützt:

Organisationseinheiten der SCNAT:

- Forum Biodiversität
- Plattform Biologie


Fachgesellschaften:

- Schweizerische Botanische Gesellschaft
- Schweizerische Zoologische Gesellschaft
- Schweizerische Gesellschaft für Pflanzenbauwissenschaften
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft wissenschaftliche Ornithologie
- Schweizerische Gesellschaft für Wildtierbiologie
- Schweizerische Gesellschaft für Bryologie und Lichenologie
- Schweizerische Entomologische Gesellschaft
- Schweizerische Gesellschaft für Phytomedizin
- Schweizerische Akademische Gesellschaft für Umweltforschung und Ökologie

Diese vereinen einen grossen Teil der forschenden Schweizer Biologen.

Mit freundlichen Grüssen

Akademie der Naturwissenschaften Schweiz



Prof. Denis Monard
Präsident



Dr. Ingrid Kissling-Näf,
Generalsekretärin