ECOPLAN Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik

SCHLUSSBERICHT – 18.06.2020

Festlegung des Gewässer-raums in den Kantonen

Auswertung der Kantonsumfrage per Ende 2019

Im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor:	Ecoplan
Titel:	Festlegung des Gewässerraums in den Kantonen
Untertitel:	Auswertung der Kantonsumfrage per Ende 2019
Auftraggeber:	Bundesamt für Umwelt
Ort:	Bern
Datum:	18.06.20

Begleitgruppe

Susanne Haertel-Borer
Simone Baumgartner
Patricia Dazio

Projektteam Ecoplan

Corinne Spillmann (Projektleitung)
Felix Walter
Samuel Zahner
Eva Wieser
Simon Büchler
Sandra Dänzer

Bild auf Titelseite: Flurin Bertschinger/Ex-Press/BAFU

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung **4**

1 Einleitung und Vorgehen **6**

2 Verfahren und Zuständigkeiten **6**

3 Stand der Festlegung per 31.12.2019 ..... **11**

4 Ausblick der Festlegung **12**

5 Bewirtschaftung innerhalb und ausserhalb der Landwirtschaftszone **15**

5.1 Bewirtschaftung in der Landwirtschaftszone 15

5.2 Bewirtschaftungskontrolle im Gewässerraum 18

Anhang A: Stand der Festlegung per 31.12.2019 ..... **20**

Anhang B: Ausblick – erwarteter Abschluss der Festlegung **21**

Separat verfügbar: Fragebogen

Kurzfassung

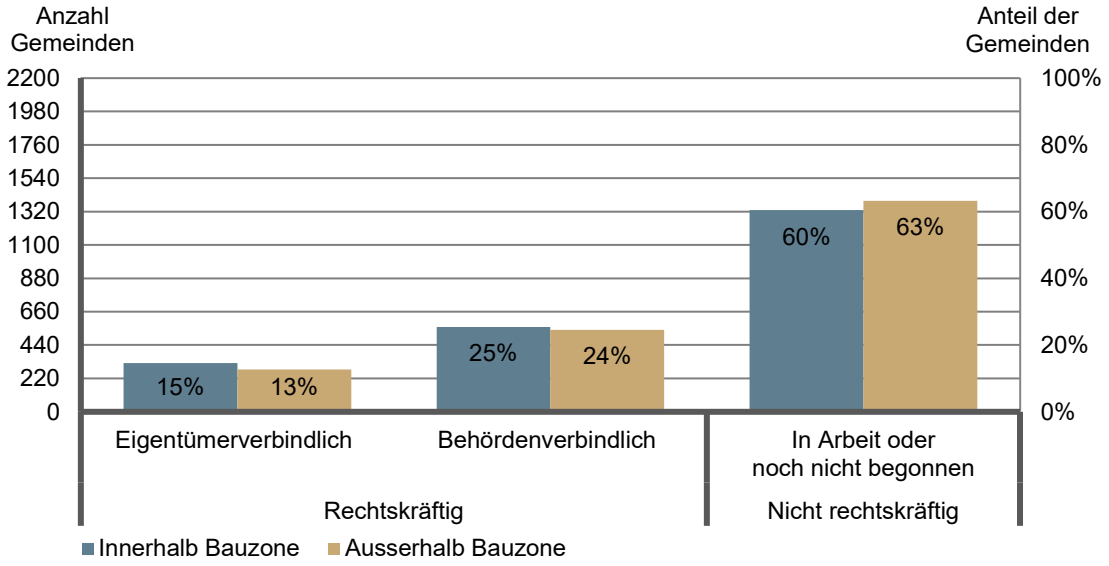
Die Kantone sind mit der Anpassung der Gewässerschutzgesetzgebung im Jahr 2011 verpflichtet, den Gewässerraum festzulegen. Um eine Übersicht zu erhalten, was der Stand der Festlegung ist, welche Verfahren und Zuständigkeiten bei der Festlegung des Gewässerraums gelten und wo sich allenfalls Schwierigkeiten zeigen, haben BPUK und BAFU Ende Januar 2020 die Kantone zu einer Umfrage eingeladen. Alle Kantone haben die Umfrage ausgefüllt und zurückgeschickt. BPUK und BAFU sehen vor, die Umfrage periodisch zu wiederholen.

Stand per Ende 2019: Die Festlegung des Gewässerraums ist in Arbeit

Bis Ende 2019 haben 40% aller Schweizer Gemeinden den Gewässerraum innerhalb der Bauzone rechtskräftig festgelegt, davon 15% bereits eigentümerverbindlich. Ausserhalb der Bauzone haben 37% der Gemeinden den Gewässerraum rechtskräftig festgelegt, davon 13% eigentümerverbindlich. Bisher ist der Kanton Genf vollständig fertig. Die Mehrheit der Gemeinden hat den Gewässerraum noch nicht festgelegt, sind aber daran (siehe Abbildung 1).

Die Umfrage zeigt, dass die Mehrheit der Kantone den Gewässerraum einstufig festlegen, d.h. direkt eigentümerverbindlich. Dies dürfte mitunter ein Grund für Verzögerungen sein, da es für diese Gemeinden länger dauert, bis sie die Stufe «rechtskräftig» erreichen.

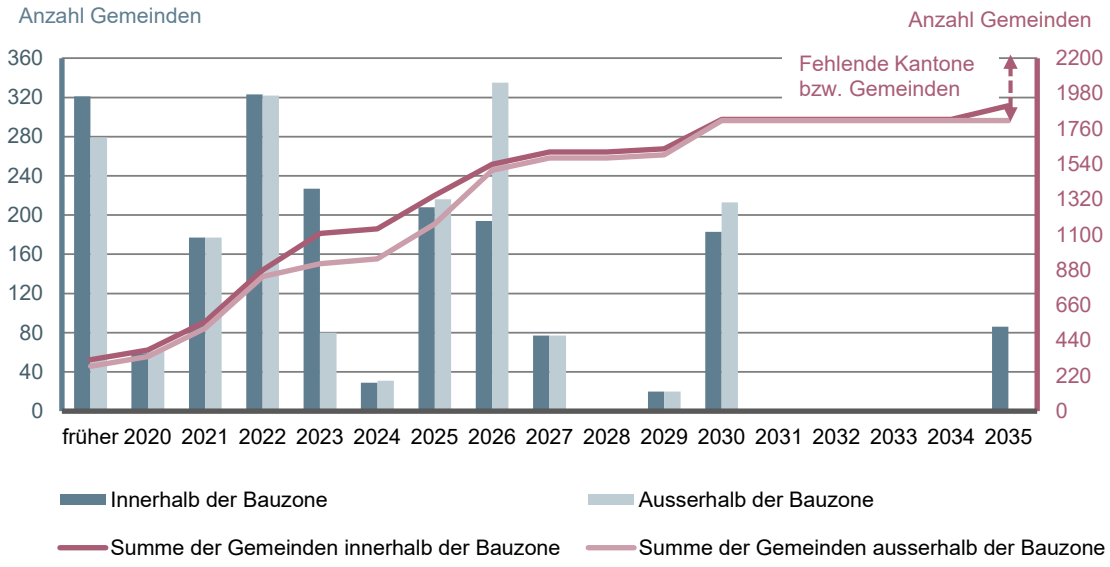
Abbildung 1: Stand der Festlegung bei den Gemeinden per 31.12.2019



Ausblick: Zahlreiche Festlegungen in den nächsten Jahren erwartet

Gemäss den Rückmeldungen der Kantone werden in den nächsten Jahren zahlreiche Gemeinden den Gewässerraum festlegen (siehe Abbildung 2). Die Hälfte der Gemeinden werden bis Ende 2023 den Gewässerraum innerhalb der Bauzone und bis Ende 2025 ausserhalb der Bauzone eigentümerverbindlich festlegen.

Abbildung 2: Ausblick der eigentümerverbindlichen Festlegung des Gewässerraums laut Schätzungen der Kantone
Säulen: Anzahl Gemeinden pro Jahr, Linien: kumulierte Summe der Gemeinden



Hinweis: Es fehlen die Angaben von 2 Kantonen (mit total 306 Gemeinden) innerhalb der Bauzone und von 4 Kantonen (mit total 399 Gemeinden) ausserhalb der Bauzone.

Bewirtschaftungskontrolle im Gewässerraum ist in Planung

Die Verantwortlichkeiten für die anschliessende Kontrolle der Bewirtschaftung im Gewässerraum sind in vielen Kantonen noch nicht abschliessend geklärt:

- In der Landwirtschaftszone wird mehrheitlich der Kanton für die Umsetzung der Bewirtschaftungskontrolle zuständig sein. Insbesondere die schwierig zu erkennbaren Abgrenzungen im Feld dürften gemäss Umfrage zu Problemen führen.
- Ausserhalb der Landwirtschaftszone, also im Siedlungsgebiet, ist das Vorgehen bei der Hälfte der Kantone noch nicht geklärt. Bei der Umsetzung der Bewirtschaftungskontrolle wird insbesondere die Kontrolle von Privatparzellen zu Schwierigkeiten führen bzw. hohe personelle und finanzielle Ressourcen beanspruchen.

1 Einleitung und Vorgehen

Mit Anpassung der Gewässerschutzgesetzgebung im Jahr 2011 sind die Kantone verpflichtet, den Gewässerraum festzulegen, der erforderlich ist für die natürlichen Funktionen, den Schutz vor Hochwasser und die Gewässernutzung. Sie sorgen dafür, dass der Gewässerraum bei der Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt sowie extensiv, ohne Verwendung von Düngern und Pflanzenschutzmitteln, gestaltet und bewirtschaftet wird (Art. 36a Gewässerschutzgesetz GSchG). Die Gewässerschutzverordnung hat für die Festlegung einen zeitlichen Rahmen bis Ende 2018 gesetzt.

Mit dem Ziel, eine Übersicht über den Stand des Vollzugs per Ende 2019, den Ausblick sowie die Zuständigkeiten und Schwierigkeiten zu erhalten, wurden die Kantone Anfang 2020 in Zusammenarbeit mit der BPUK zu einer Umfrage eingeladen. Alle Kantone haben die Einladung angenommen und die Umfrage ausgefüllt. BPUK und BAFU sehen vor, die Umfrage periodisch zu wiederholen.

Der vorliegende Bericht enthält eine Zusammenstellung der Ergebnisse aus der Umfrage zur Umsetzung des Gewässerraums per Ende 2019. Auf die namentliche Nennung von Kantonen wurde in Absprache mit den Auftraggebern verzichtet. Die wichtigsten der teilweise zahlreichen zusätzlichen Bemerkungen und Hinweise werden zusammengefasst wiedergegeben.

2 Verfahren und Zuständigkeiten

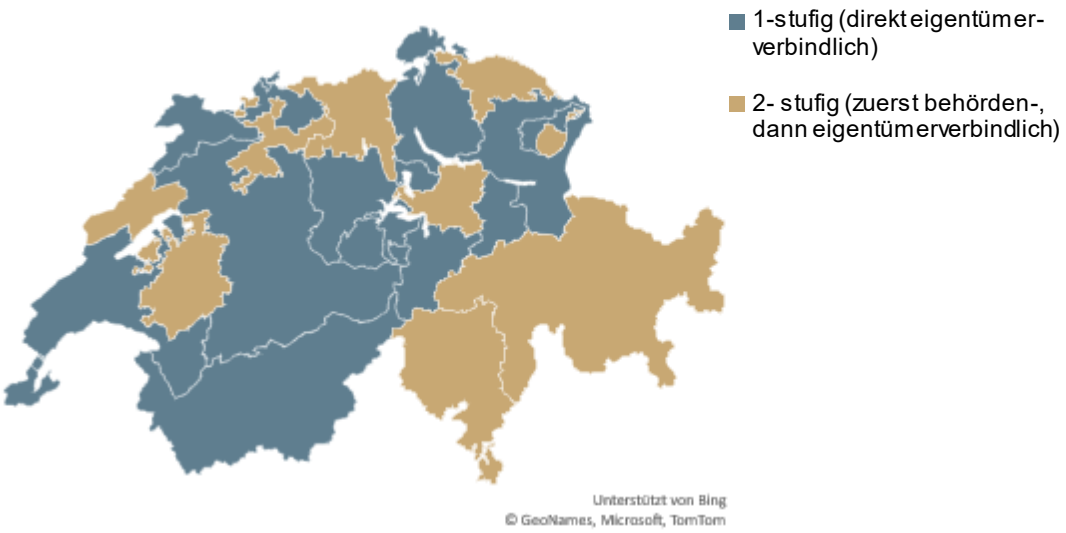
In Kapitel 2 ist beschrieben, wie der Gewässerraum eigentümerverbindlich festgelegt wird:

- Verfahren, die angewendet werden
- Zuständigkeiten, welche die Kantone und Gemeinden übernehmen
- Instrumente, die für eine gemeindeübergreifend einheitliche Festlegung des Gewässerraums eingesetzt werden

a) Verfahren: Gewässerraum wird mehrheitlich direkt eigentümerverbindlich festgelegt

Der Gewässerraum kann entweder einstufig, d.h. direkt eigentümerverbindlich festgelegt werden, oder zweistufig, d.h. zuerst behörden- und anschliessend eigentümerverbindlich. Die Mehrheit der Kantone (17 Kantone) kennt ein einstufiges Verfahren für die Festlegung des Gewässerraums (siehe Abbildung 2-1). Die restlichen 9 Kantone haben ein zweistufiges Verfahren.

Abbildung 2-1: Wie wird der Gewässerraum festgelegt, 1-stufig oder 2-stufig?



Der Kanton Schwyz hat angemerkt, dass innerhalb und ausserhalb der Bauzone ein unterschiedliches Verfahren gilt: Der Gewässerraum innerhalb der Bauzone wird zweistufig und ausserhalb der Bauzone sowie bei stehenden Gewässern einstufig festgelegt. In der Auswertung ist der Kanton Schwyz beim zweistufigen Verfahren enthalten.

b) Zuständigkeiten: Kanton stellt Grundlagen zur Verfügung und genehmigt den Gewässerraum

Der folgenden Abbildung 2-2 kann entnommen werden, dass mehrheitlich die Kantone zuständig sind für die Bereitstellung der Grundlagen und die Genehmigung der eigentümerverbindlichen Festlegung des Gewässerraums. Dies gilt für innerhalb und ausserhalb der Bauzone. Es kommt sehr selten vor, dass nur die Gemeinden Unterlagen bereitstellen, bzw. nur im Kanton Nidwalden sind die Gemeinden allein zuständig für die Genehmigung der Gewässerraum-Festlegung.

Bei der Ermittlung des Gewässerraums, d.h. Verifikation der Grundlagen, Beurteilung benötigter Erhöhungen und möglicher Reduktionen sowie der genauen Lage des Gewässerraums, zeigt sich kein einheitliches Bild bzgl. der Zuständigkeiten:

- **Innerhalb der Bauzone** sind in 12 Kantonen nur die Gemeinden, in 6 Kantonen nur der Kanton und in 8 Kantonen beide zusammen zuständig für die Ermittlung des Gewässerraums.

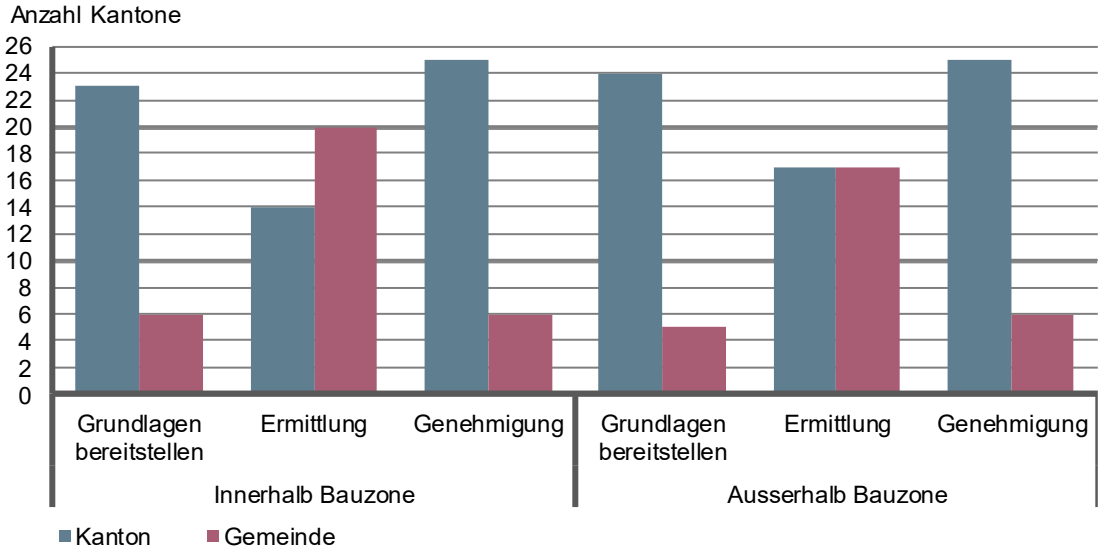
Nur Gemeinden	Nur Kanton	Kanton und Gemeinden gemeinsam
Basel-Landschaft	Appenzell Ausserrhoden	Aargau
Bern	Appenzell Innerrhoden	Graubünden
Glarus	Basel-Stadt	Neuenburg
Luzern	Freiburg	Nidwalden
Obwalden	Genf	Schwyz
Schaffhausen	Jura	Uri
Solothurn		Waadt
St. Gallen		Wallis
Tessin		
Thurgau		
Zug		
Zürich		

- **Ausserhalb der Bauzone** sind in 9 Kantonen nur die Gemeinden, in 9 Kantonen nur der Kanton und in 8 Kantonen beide zusammen zuständig für die Ermittlung des Gewässerraums.

Nur Gemeinden	Nur Kanton	Kanton und Gemeinden gemeinsam
Bern	Appenzell Ausserrhoden	Aargau
Glarus	Appenzell Innerrhoden	Graubünden
Luzern	Basel-Landschaft	Neuenburg
Schaffhausen	Basel-Stadt	Nidwalden
Solothurn	Freiburg	Schwyz
St. Gallen	Genf	Uri
Tessin	Jura	Waadt
Thurgau	Obwalden	Wallis
Zug	Zürich	

Sechs Kantone haben kommentiert, dass für die Grundlagenarbeiten oder die Ermittlung des Gewässerraums in der Regel Planungsbüros beauftragt werden.

Abbildung 2-2: Wer ist zuständig für die eigentümerverbindliche Festlegung des Gewässerraums? (mehrere Antworten möglich)



Bemerkung: Falls das Bereitstellen der Grundlagen oder die Planung durch ein Planungsbüro erfolgt ist, wurde dies der beauftragen Verwaltung zugewiesen.

Begrifflichkeiten:
- Grundlagen: Rechnerisch ermittelter Gewässerraum gemäss Art. 41a und b GSchV, z.B. anhand der mittels Korrekturfaktor berechneten natürlichen Gerinnesohlenbreite.
- Ermittlung des Gewässerraums: Verifikation der Grundlagen, Beurteilung benötigter Erhöhungen und möglicher Reduktionen des Gewässerraums im Rahmen von Einzelfallbetrachtungen, genaue Lage des Gewässerraums.

Gemäss Rückmeldungen haben in fünf Kantonen (BS, AR, AI, GE, JU) die Gemeinden gar keine Zuständigkeiten bei der Festlegung des Gewässerraums.

Spezialfälle:

Die Hälfte der Kantone kennen Spezialfälle mit abweichenden, oben nicht dargestellten Regelungen:

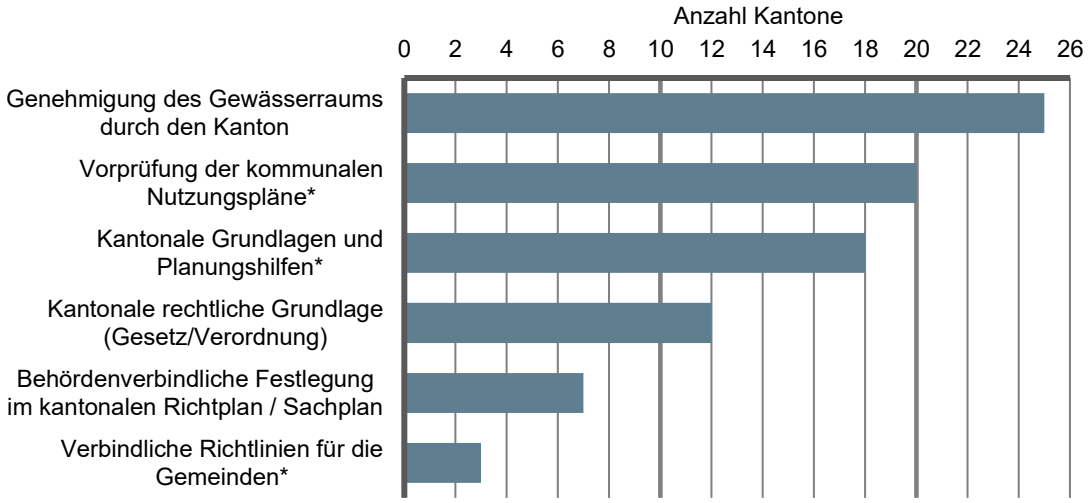
- Grosse Fliessgewässer: Fünf Kantone übernehmen bei grossen Fliessgewässern vergleichsweise mehr Aufgaben, z.B. bei der Definition oder Ermittlung des Gewässerraums. Bei zwei Kantonen haben die Gemeinden bei grossen Fliessgewässern keine Zuständigkeiten mehr.
- Kantonale Gewässer: In drei Kantonen ist bei kantonalen Gewässern der Kanton bei der Ermittlung des Gewässerraums beteiligt, z.B. bezüglich fachlicher Ermittlung des Gewässerraums.
- Projekte, wie z.B. Hochwasserschutz oder grössere Wasserbauprojekte: Drei Kantone haben darauf hingewiesen, dass bei solchen Projekten im Vergleich zum üblichen Prozess an Fliessgewässern ausschliesslich der Kanton für die Ermittlung des Gewässerraums verantwortlich ist. Der Kanton ist wie bei den anderen Fliessgewässern ausserdem für die Bereitstellung der Grundlagen sowie für die Genehmigung des Gewässerraums zuständig.
- Spezifische Fliessgewässer: Zwei Kantone haben spezifische Fliessgewässer genannt, bei denen der Kanton im Unterschied zu anderen Fliessgewässern die Ermittlung des Gewässerraums durchführt.

Zwei weitere Kantone haben angegeben, Spezialfälle zu kennen. In diesen beiden Kantonen erarbeiten die Kantone zusätzliche Grundlagen für die Beurteilung des Gewässerraums von grossen Flüssen. Bezüglich der Zuständigkeiten beim Verfahren zeigen sich aber keine Unterschiede zu den anderen Fliessgewässern.

c) Gemeindeübergreifend einheitliche Festlegung mittels kantonaler Genehmigung

Um sicherzustellen, dass die Festlegung des Gewässerraums gemeindeübergreifend einheitlich erfolgt, wird in fast allen Kantonen der Gewässerraum durch den Kanton genehmigt. Zudem werden auch die kantonale Vorprüfung der kommunalen Nutzungspläne sowie die Bereitstellung von kantonalen Grundlagen und Planungshilfen in fast allen Kantonen zur Konformitätsprüfung genutzt.

Abbildung 2-3: Wie sichert der Kanton die gemeindeübergreifend einheitliche Festlegung des Gewässerraums? (mehrere Antworten möglich)



* Es ist zu berücksichtigen, dass in fünf Kantonen die Gemeinden keine Zuständigkeiten bei der Festlegung des Gewässerraums haben.

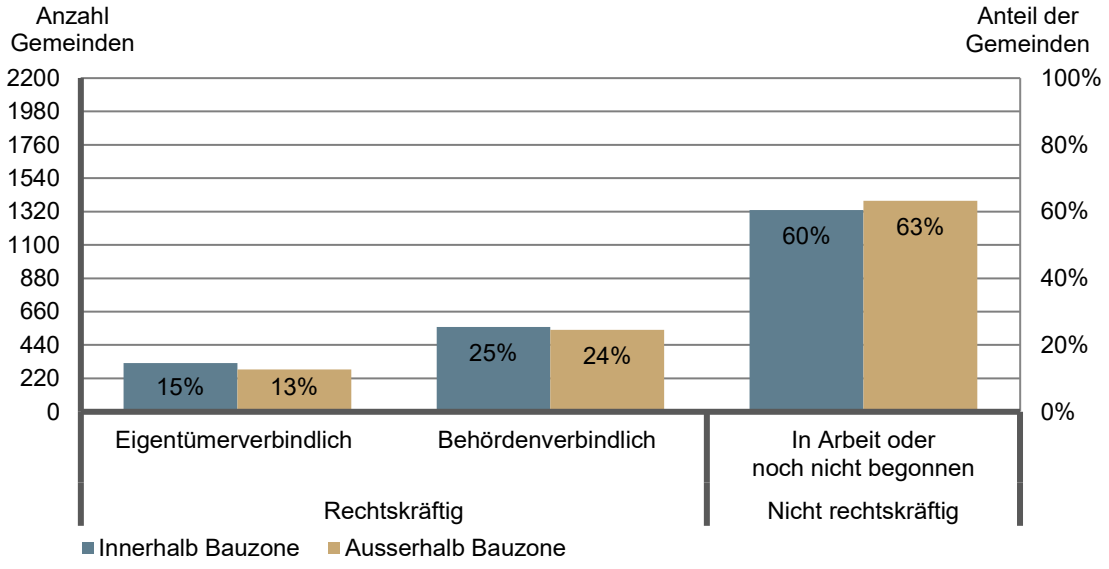
Zusätzlich sind folgende Einzelaussagen bezüglich der Sicherstellung einer einheitlichen Festlegung des Gewässerraums eingegangen:

- Die kantonale Fachstelle koordiniert und definiert die Gewässerräume von gemeindeübergreifenden Fliessgewässern resp. gibt die Grundbreite für die kommunale Umsetzung vor.
- Die Nachbarkantone oder Nachbargemeinden werden zur Vernehmlassung der Nutzungsplanung eingeladen. Die Festlegung des Gewässerraums in der Nutzungsplanung obliegt der jeweiligen Standortgemeinde.
- Die Nachbargemeinden müssen bei ausgewählten Gewässerräumen der Standortgemeinde ein Genehmigungsschreiben zustellen.

3 Stand der Festlegung per 31.12.2019

Die folgende Abbildung 3-1 zeigt, dass die Mehrheit der Gemeinden weiterhin an den Festlegungsarbeiten ist. Bei ihnen ist der Gewässerraum noch nicht rechtskräftig festgelegt (für detaillierte Ergebnisse siehe Anhang A). Ein Viertel der Gemeinden hat den Gewässerraum zumindest behördenverbindlich festgelegt. Eigentümerverbindlich festgelegt ist der Gewässerraum per Ende 2019 in 15% der Gemeinden innerhalb der Bauzone bzw. in 13% der Gemeinden ausserhalb der Bauzone.

Abbildung 3-1: Was ist der Stand der Festlegung bei den Gemeinden per 31.12.2019?



Hinweis: In der Schweiz gibt es insgesamt 2210 Gemeinden.

Gemäss Angaben der Kantone lassen sich folgende Folgerungen zum Stand der Festlegung per Ende 2019 machen:

- Der Kanton Genf hat den Gewässerraum in allen Gemeinden eigentümerverbindlich festgelegt und ist somit vollständig fertig.
- In sechs weiteren Kantonen (SO, AI, GR, AG, TG, NE) haben alle Gemeinden den Gewässerraum zumindest behördenverbindlich festgelegt.
- In knapp einem Drittel aller Kantone haben über 80% der Gemeinden den Gewässerraum innerhalb und ausserhalb der Bauzone behördenverbindlich festgesetzt.
- Es ist zu berücksichtigten, dass bei der Mehrheit der Kantone die Festlegung des Gewässerraums einstufig erfolgt (siehe Abbildung 2-1). D.h. die behördenverbindliche Vorstufe fehlt. Bei diesen Kantonen dauert es länger, bis sie die Stufe «rechtskräftig» erreicht haben bzw. sie erscheinen länger in der Kategorie «nicht rechtskräftig».

Mehrere Kantone haben ergänzende Bemerkungen zum Stand der Festlegung gemacht:

- Fünf Kantone haben angegeben, dass die Gemeinden ihre Zonenpläne bzw. ein Kanton seinen kantonalen Plan öffentlich aufgelegt haben und die Genehmigung läuft.
- Drei Kantone haben darauf hingewiesen, dass die Gemeinden den Gewässerraum abschnittsweise festgelegt haben, z.B. an einzelnen, grösseren Gewässerabschnitten in Teilzonenplänen, in Quartierplanungen oder mittels Hochwasserschutzprojekten. Solche abschnittsweisen Festlegungen wurden insbesondere durch Bauvorhaben ausgelöst.
- Zwei Kantone haben bemerkt, dass der Gewässerraum zumindest gemäss Übergangsbestimmung in einer Planungszone oder kantonalem GIS gesichert ist.

4 Ausblick der Festlegung

Die folgenden Abbildungen lassen erkennen, bis wann der Gewässerraum voraussichtlich eigentümerverbindlich festlegt sein wird.

Bis Ende 2025 dürften gemäss Umfrage 15 Kantone die Festlegung vollständig, d.h. inner- und ausserhalb der Bauzone, vollendet haben, zwei weitere Kantone innerhalb der Bauzone. Bis Ende 2027 sollte die Anzahl Kantone, die den Gewässerraum vollständig festgelegt haben, auf 19 ansteigen, zusätzlich zwei Kantone innerhalb der Bauzone. Per Ende 2030 sollten bis auf diejenigen vier Kantone, die keine Angabe zum Ausblick gemacht haben, alle ihren Gewässerraum festgelegt haben (siehe auch Anhang B).

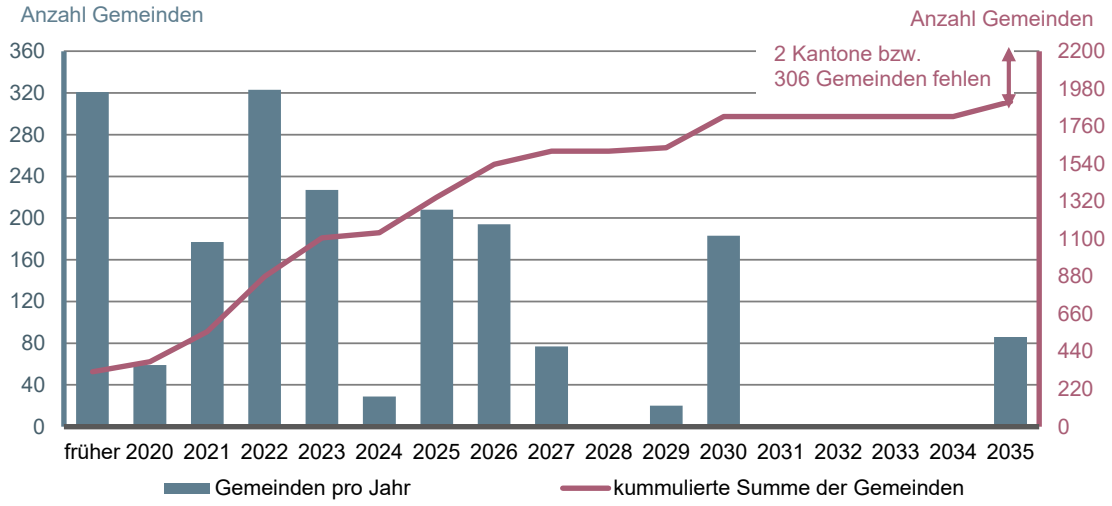
Relevant für den Stand des Gewässerraums ist neben der Anzahl der Kantone die Zahl der Gemeinden der jeweiligen Kantone. Im Folgenden werden deshalb die Angaben der Kantone um die Anzahl der Gemeinden ergänzt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei diesen Angaben teils um Schätzungen der Kantone handelt. Des Weiteren ist bei den nachfolgenden Ausführungen zu beachten, dass einige Kantone diese Frage nicht beantwortet haben:

- Innerhalb der Bauzone fehlen die Angaben von 2 Kantonen (AI und VD) bzw. von insgesamt 306 Gemeinden.
- Ausserhalb der Bauzone haben 4 Kantone (OW, BL, AI, VD) keine Angabe für ihre insgesamt 399 Gemeinden gemacht.

Gemäss den Angaben werden zahlreiche Gemeinden in den nächsten Jahren den Gewässerraum innerhalb und ausserhalb der Bauzone festlegen. Die Kantone gehen davon aus, dass die Hälfte der Gemeinden den Gewässerraum innerhalb der Bauzone bis Ende 2023 und ausserhalb der Bauzone bis Ende 2025 eigentümerverbindlich festgelegt haben. Bis Ende 2027 werden voraussichtlich gut 70% der Gemeinden den Gewässerraum innerhalb oder ausserhalb festgelegt haben.

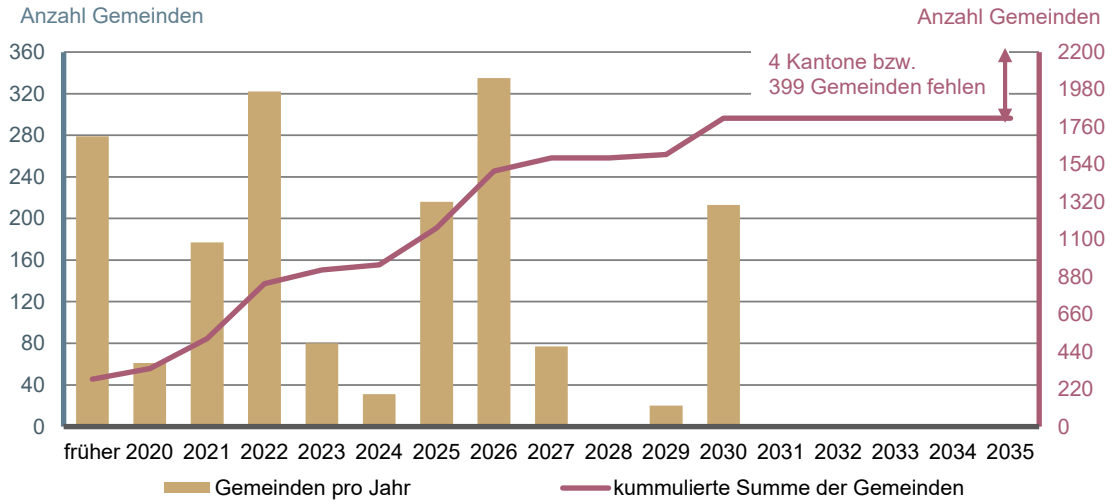
Abbildung 4-1: Bis wann ist der Gewässerraum innerhalb der Bauzone voraussichtlich eigentümerverbindlich festgelegt?
Säulen: Anzahl Gemeinden pro Jahr, Linien: kumulierte Summe der Gemeinden



Hinweis: Die Kantone konnten die Frage nach dem Ausblick der Festlegung nicht gemeindescharf beantworten. D.h. der Ausblick betrifft alle Gemeinden in einem Kanton ausser denjenigen, die den Gewässerraum bereits per Ende 2019 eigentümerverbindlich festgelegt haben (siehe auch Abbildung 3-1).

Bei 2 Kantonen (mit total 306 Gemeinden) fehlen die Angaben.

Abbildung 4-2: Bis wann ist der Gewässerraum ausserhalb der Bauzone voraussichtlich eigentümerverbindlich festgelegt?
Säulen: Anzahl Gemeinden pro Jahr, Linien: kumulierte Summe der Gemeinden



Hinweis: Wie bereits in Abbildung 4-1 erwähnt, haben die Kantone beim Ausblick keine gemeindescharfe Prognose gemacht. D.h. der Ausblick betrifft alle Gemeinden in einem Kanton ausser denjenigen, die den Gewässerraum bereits per Ende 2019 eigentümerverbindlich festgelegt haben (siehe auch Abbildung 3-1).

Bei 4 Kantonen (mit total 399 Gemeinden) fehlen die Angaben.

Mehrere Kantone haben festgestellt, dass es schwierig ist, eine Aussage zum Ausblick der Festlegung zu machen. Dies insbesondere aus den folgenden Gründen:

- Sieben Kantone haben darauf hingewiesen, dass die Gemeinden den Gewässerraum im Rahmen von Ortsplanungsrevisionen festlegen. Dies kann dazu führen, dass es Verzögerungen kommt und der Kanton keinen Einfluss auf das Verfahren hat.
- Drei Kantone gaben zu bedenken, dass insbesondere auch die Zeitdauer des Rechtsmittelweges nicht absehbar ist.
- Drei Kantone haben angegeben, dass sie den Gemeinden eine zeitliche Frist für die eigentümerverbindliche Festlegung des Gewässerraums gesetzt haben. Es ist unklar, ob diese kantonale Pflicht eine Wirkung auf die Umsetzung in den Gemeinden haben wird.

5 Bewirtschaftung innerhalb und ausserhalb der Landwirtschaftszone

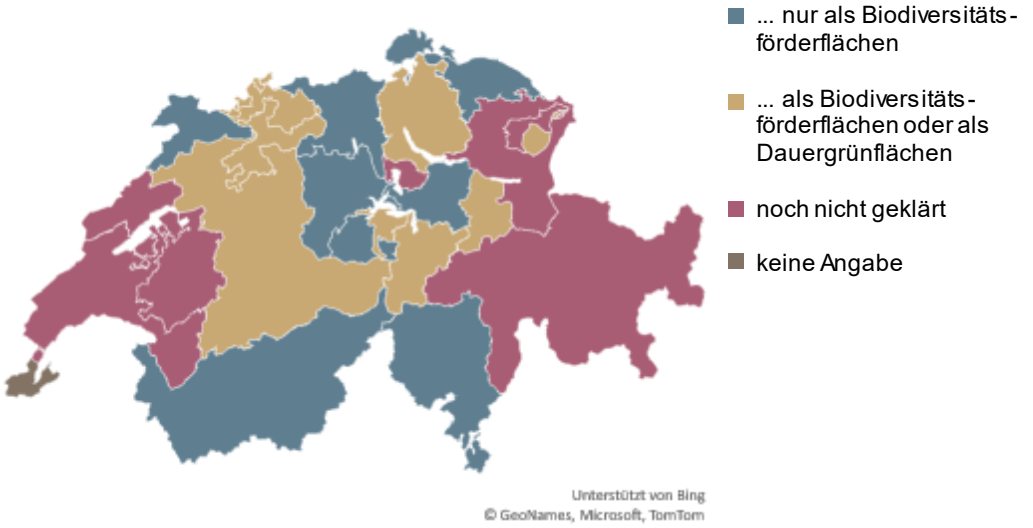
Im folgenden Kapitel 5 sind die Rückmeldungen zu den Fragen der Bewirtschaftung in der Landwirtschaftszone (siehe Abschnitt 5.1) und der Bewirtschaftungskontrolle im Gewässerraum (siehe Abschnitt 5.2) zusammengefasst.

5.1 Bewirtschaftung in der Landwirtschaftszone

a) Flächen werden für Direktzahlungen als Biodiversitätsflächen oder Dauergrünflächen angemeldet

Wie die folgende Abbildung 5-1 zeigt, können die Flächen im Gewässerraum beim Gesuch um Direktzahlungen in neun Kantonen als Biodiversitätsförderflächen und in neun Kantonen als Biodiversitätsförderflächen oder Dauergrünflächen angemeldet werden. Sieben Kantone haben das Vorgehen noch nicht geklärt.

Abbildung 5-1: Wie können Flächen im Gewässerraum im Gesuch um Direktzahlungen angemeldet werden?



In der Umfrage haben die Kantone zusätzliche Bemerkungen gemacht:

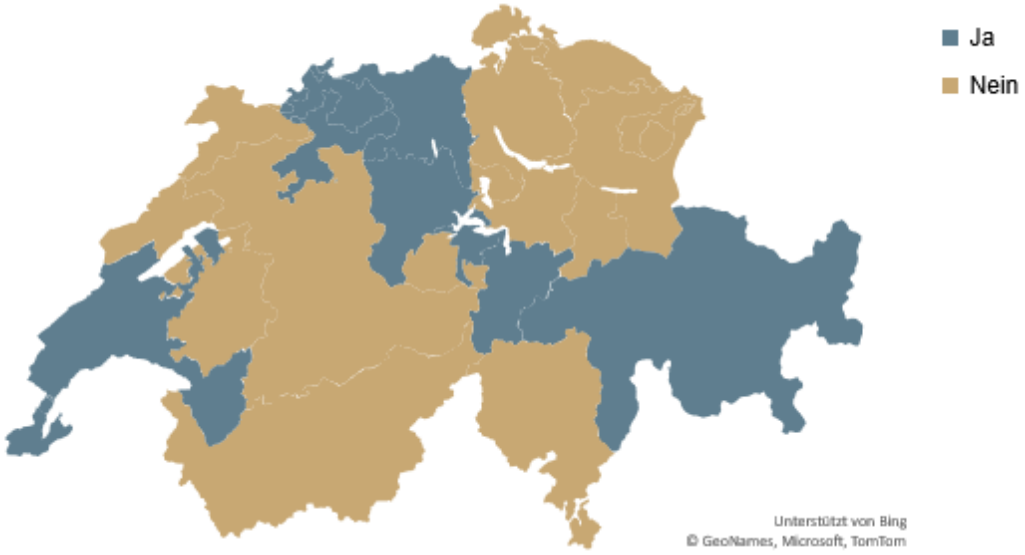
- Zwei Kantone haben angemerkt, dass es für Dauerkulturen eine Bestandesgarantie gibt. In einem Kanton können zudem Naturwiesen unter bestimmten Bedingungen einbezogen werden.
- Zwei Kantone gehen davon aus, dass Dauergrünfläche im Gesuch um Direktzahlungen eher selten angemeldet werden.

- Drei Kantone haben darauf hingewiesen, dass in 12 Kantonen[1] das EDV-System Agricola für die Erfassung der Flächen im Einsatz ist. Diese Kantone sind bestrebt, eine einheitliche Umsetzung des Agrarrechts sicherzustellen. Ein Kanton hat bemerkt, dass in Bezug auf die Deklaration von Flächen im Gewässerraum die Diskussion zwar noch nicht geführt worden ist, aber davon auszugehen sei, dass auch Dauergrünflächen angemeldet werden können.

b) Notwendigkeit für Anpassungen in der Direktzahlungsverordnung nicht eindeutig

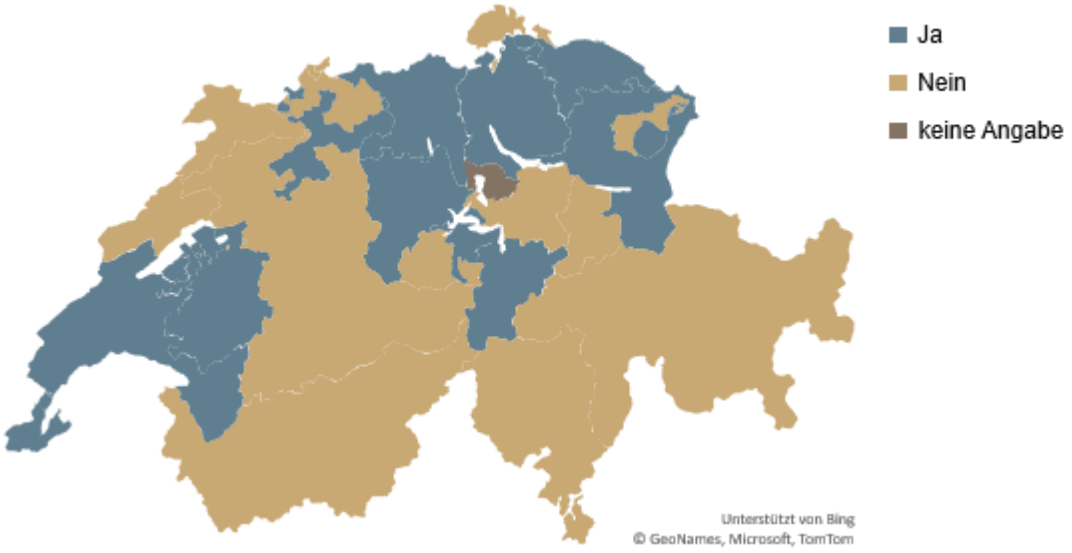
Auf die Fragen nach allfälligem Anpassungsbedarf in der Direktzahlungsverordnung finden knapp zwei Drittel der Kantone, dass es im Hinblick auf die landwirtschaftliche Bewirtschaftung und den Vollzug keine Anpassungen in der Direktzahlungsverordnung braucht (siehe Abbildung 5-2). Für die Erreichung einer gewässergerechten Gestaltung und Bewirtschaftung ist das Stimmungsbild nicht eindeutig (siehe Abbildung 5-3): Die Hälfte der Kantone findet, dass Anpassungen in der Direktzahlungsverordnung nicht notwendig sind.

Abbildung 5-2: Braucht es in der Direktzahlungsverordnung Anpassungen, damit die Bewirtschaftung für die Landwirtinnen und Landwirte sowie der Vollzug machbar ist?



[1] Dazu gehören AG, AR, AI, GL, GR, NW, OW, SG, SZ, TI, UR, ZH. Vgl. Eidgenössische Finanzkontrolle (2016), Prozesse und Datenflüsse der landwirtschaftlichen Direktzahlungen.

Abbildung 5-3: Braucht es in der Direktzahlungsverordnung Anpassungen, um eine gewässergerechte Gestaltung und Bewirtschaftung zu erzielen?



Die Kantone, die eine Anpassung der Direktzahlungsverordnung wünschen, haben unterschiedliche Vorschläge eingebracht. Bei der nachfolgenden Aufzählung handelt es sich um Einzelaussagen:

- Harmonisierung, Vereinfachung, Präzisierung:
  - Harmonisierung mit den Pufferstreifen gemäss DZV (6 m) und ChemRRV (3 m).
  - Generelle Vereinfachung der Regelungen für Landwirte, Betriebskontrolleure und Landwirtschaftsämter.
  - Allenfalls Präzisierung von einheitlichen Sanktionsregelungen.
- Anpassungen bei den Anforderungen für Direktzahlungen:
  - Extensive Nutzungsart fehlt, welche einen ersten späten Schnitt (analog den extensiven Wiesen) und anschliessend eine extensive Weide zulässt.
  - Wendestreifen im Gewässerraum sind notwendig.
  - Zugang durch den Gewässerraum: Falls zur praktischen Bewirtschaftung von Ackerland nur ein Zugang durch den Gewässerraum vorhanden ist, soll dieser genutzt werden dürfen, wenn der Teil des Gewässerraums als Uferwiese deklariert wurde.
  - Passende Typen von Biodiversitätsförderflächen fehlen, die eine Anmeldung als Biodiversitätsförderflächen hinsichtlich des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses attraktiver machen und eine gewässergerechte Gestaltung des Gewässerraums sicherstellen (Kontrolle über ökologischen Leistungsnachweis). Dazu wird folgendes Beispiel aufgeführt: Bei Uferwiesen in Qualitätsstufe I die Beweidung im Frühling zulassen oder die Beiträge erhöhen sowie eine Qualitätsstufe II mit hohen Anreizen und hohen Anforderungen (Schnittzeitpunkt, keine Weide, Artenvielfalt, usw.) einführen.

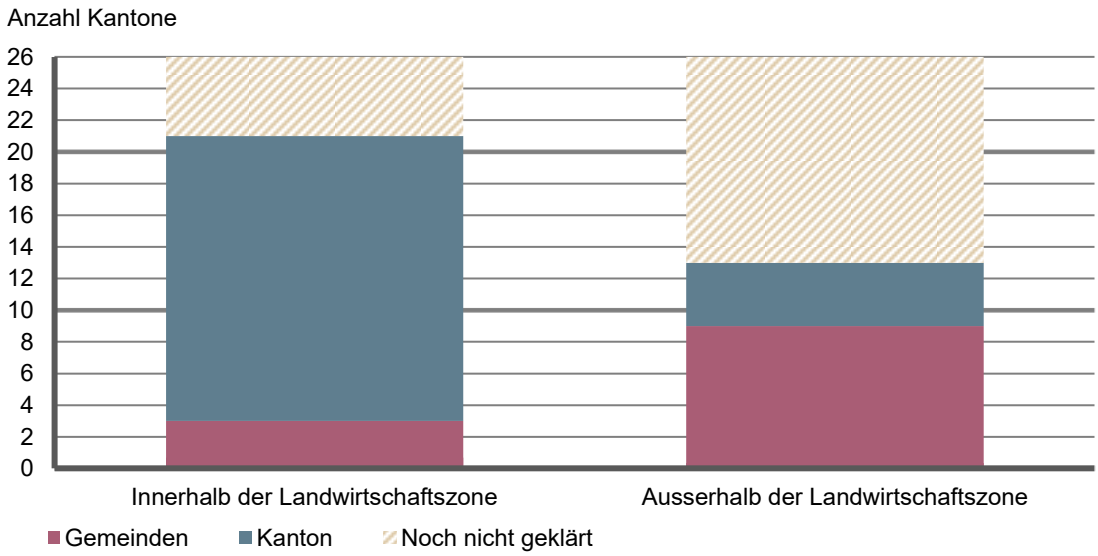
  - Anpassungen hinsichtlich der bestehenden Beiträge für Biodiversitätsförderflächen vornehmen, sodass Differenzen in der Beitragshöhe ausgeglichen sind.
  - Von drei Kantonen wird vorgeschlagen, in der Direktzahlungsverordnung eine neue Biodiversitätsförderfläche zu schaffen, die Ruderalflächen im Gewässerraum zulässt. Diese Kantone weisen auf einen Konfliktpunkt bei der Definition der landwirtschaftlichen Nutzfläche gemäss landwirtschaftlicher Begriffsverordnung (LBV) hin, welcher dazu führen kann, dass bei Revitalisierungsprojekten direktzahlungsberechtigte Flächen verloren gehen. Dies ist dann der Fall, wenn aufgrund von Revitalisierungen Ruderalflächen ohne Humusschicht im Gewässerraum entstehen, die unter Umständen nicht mehr direktzahlungsberechtigt sind.
- Weitere Anreize:
  - Die Landwirtschaft will in der Regel keine Ufergehölze und Hecken, weil diese geschützt sind und deshalb nicht entfernt werden dürfen. Es braucht weitere Anreize über die bestehenden Direktzahlungen hinaus.
  - Finanzielle Entschädigung ausweiten, z.B. für Vernetzungsprojekte oder wasserbauliche Massnahmen.
- Handlungsspielraum:
  - Grösseren Handlungsspielraum zulassen, sofern dies mit den Zielen des Gewässerraums vereinbar ist. Dazu werden folgende Beispiele genannt:
    - Auf extensive Bewirtschaftung verzichten, falls ein grösserer Gewässerraum festgelegt wurde als rechtlich vorgeschrieben, z.B. für zukünftige Revitalisierungsprojekte oder für den Hochwasserschutz.
    - Auf extensive Bewirtschaftung verzichten, fall ein physisches Hindernis, z.B. Strasse, vorhanden ist und die Einschränkung im Vergleich zum ökologischen Nutzen nicht verhältnismässig ist.
    - Neue Formen der Landwirtschaft zulassen, die mit den Funktionen des Gewässerraums vereinbar sind, insbesondere in Ackerbau- oder Gemüseanbaugebieten.[2]
    - Eine gewisse Flexibilität hinsichtlich der tatsächlichen Abgrenzung des Gewässerraums im Vergleich zu dem in der Ortsplanung festgelegten Gewässerraum zulassen, um auf Zwänge der Landwirtschaft eingehen zu können.[2]

5.2 Bewirtschaftungskontrolle im Gewässerraum

Die Bewirtschaftung im Gewässerraum muss kontrolliert werden. Gemäss Rückmeldungen der Kantone ist innerhalb der Landwirtschaftszone mehrheitlich der Kanton (69%) für die Umsetzung der Bewirtschaftungskontrolle im Gewässerraum zuständig. Für die Bewirtschaftungskontrolle ausserhalb der Landwirtschaftszone, also im Siedlungsgebiet, hat die Hälfte der Kantone das Vorgehen noch nicht geklärt, bei 35% erfolgt sie durch die Gemeinden.

[2] Die Bemerkung wurde nicht weiter ausgeführt.

Abbildung 5-4: Wer ist verantwortlich für die Umsetzung der Bewirtschaftungskontrolle im Gewässerraum?



Zehn Kantone haben angegeben, dass bei Flächen, die für Direktzahlungen angemeldet sind, die Bewirtschaftungskontrolle durch die Kontrollstelle für Direktzahlungen im Rahmen der ÖLN-Kontrolle[3] erfolgt. Bei der Kontrolle der Bewirtschaftung des Gewässerraums innerhalb der Landwirtschaftszone zeigen sich insbesondere folgende Schwierigkeiten:

- Acht Kantone haben darauf hingewiesen, dass die genauen Abgrenzungen im Feld schwierig zu erkennen sind.
- Da die Einhaltung des Gewässerraums schwierig zu ermitteln ist, wären gemäss vier Kantonen GIS-Hilfsmittel notwendig.
- In drei Kantonen fehlen die Ressourcen oder das notwendige Wissen bei den Kontrollstellen.

Ausserhalb der Landwirtschaftszone ist bei der Hälfte der Kantone die Bewirtschaftungskontrolle noch nicht geklärt. Zwei Kantone haben bemerkt, dass die Kontrolle im Siedlungsgebiet keine Priorität hat, weil Eingriffe in die Privatsphäre von Bürgerinnen und Bürgern zu vermeiden sind. Weitere zwei Kantone haben erwähnt, dass vorerst auf Aufklärung, Information und Freiwilligkeit gesetzt wird. Ausserhalb der Landwirtschaftszone zeigen sich insbesondere die folgenden Schwierigkeiten bei der Kontrolle des Unterhalts des Gewässerraums:

- Elf Kantone haben darauf hingewiesen, dass Kontrollen von Privatparzellen kaum möglich sind (z.B. Gartenanlagen, Rasenflächen, Gemüsegarten etc.).
- Zehn Kantone haben bemerkt, dass die personellen und finanziellen Ressourcen bei Gemeinden und Kanton fehlen bzw. die Kontrolle der zahlreichen Nutzungen (z.B. Garten, Rasen, Spielplätze) sehr aufwendig ist.

[3] Ökologischer Leistungsnachweis

Anhang A: Stand der Festlegung per 31.12.2019

Kanton	Anzahl Gemeinden mit eigentümerverbindlicher Festlegung (automatisch auch behördenverbindlich)			Anzahl Gemeinden mit behördenverbindlicher Festlegung (aber noch nicht eigentümerverbindlich)			Anzahl Gemeinden ohne rechtskräftige Festlegung			Anzahl Gemeinden im Kanton
	Nur innerhalb BZ	Nur ausserhalb BZ	Innerhalb und ausserhalb BZ	Nur innerhalb BZ	Nur ausserhalb BZ	Innerhalb und ausserhalb BZ	Nur innerhalb BZ	Nur ausserhalb BZ	Innerhalb und ausserhalb BZ	
AG			27			183				210
AI						6				6
AR									20	20
BE			42						304	346
BL									86	86
BS									3	3
FR			33			31			69	133
GE			45							45
GL			1						2	3
GR			10			96				106
JU									53	53
LU	9		3				7	16	64	83
NE						29				29
NW	5		6					5		11
OW	4						3	7		7
SG									77	77
SH	1		8					1	17	26
SO			20			93				113
SZ	9			18			1	28	2	30
TG						80				80
TI	8		6			23		8	78	115
UR			17						3	20
VD			9						300	309
VS			52						74	126
ZG									11	11
ZH	6						156	162		162

Legende: BZ = Bauzone

Anhang B: Ausblick – erwarteter Abschluss der eigentümerverbindlichen Festlegung

Kanton	Innerhalb der Bauzone	Ausserhalb der Bauzone
AG	2030	2030
AI	k.A.	k.A.
AR	2029	2029
BE	2022	2022
BL	2035	k.A.
BS	2021	2021
FR	2021	2021
GE	früher	früher
GL	2022	2024
GR	2025	2025
JU	2020	2020
LU	2023	2023
NE	2024	2024
NW	früher	2020
OW	2020	k.A.
SG	2027	2027
SH	2022	2022
SO	2026	2026
SZ	2026	2030
TG	2026	2026
TI	2025	2025
UR	2020	2020
VD	k.A.	k.A.
VS	2021	2021
ZG	2025	2025
ZH	2023	2026

Legende: k.A. = keine Angabe