

Festlegung des Gewässerraums: Stand und Ausblick

Management Summary des Auswertungsberichts «Festlegung des Gewässerraums in den Kantonen: Auswertung der Kantonsumfrage per Ende 2019», Ecoplan, 2020.

Einleitung

Das Gewässerschutzgesetz verpflichtet die Kantone zur Festlegung des Gewässerraums. Diese raumplanerisch festgelegten und naturnah bewirtschafteten Flächen vernetzen die Gewässer mit dem Land sowie die revitalisierten Abschnitte untereinander. Der Gewässerraum fördert die **Biodiversität**, aber auch ein attraktives Landschaftsbild. Er dient damit dem **Tourismus** ebenso wie der immer mehr an Bedeutung gewinnenden **Naherholung**. Er mildert er die Folgen des **Klimawandels** für die Gewässer und leistet einen Beitrag an den nachhaltigen **Hochwasserschutz**.

Der Gewässerraum ist ein Kernelement der parlamentarischen Initiative „Schutz und Nutzung der Gewässer“ (07.492) der UREK-S vom November 2007, welche als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Lebendiges Wasser“ (07.060) erarbeitet wurde. Der **Kompromiss** bezüglich Gewässerraum und Revitalisierung bestand darin, nur einen Viertel der Schweizer Gewässer in verbautem Zustand zu revitalisieren (d.h. 4'000 km anstatt der von den Initianten geforderten rund 16'000 km). Im Gegenzug sollten die revitalisierten Abschnitte über den Gewässerraum vernetzt werden. Aufgrund dieses Kompromisses und der entsprechenden Revision des Gewässerschutzgesetzes im 2011 wurde die Volksinitiative zurückgezogen.

Gemäss Gewässerschutzgesetz gilt es, den Gewässerraum bei der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen sowie ohne Dünger und Pflanzenschutzmittel zu bewirtschafteten (Art. 36a Gewässerschutzgesetz GSchG). Zur Abgeltung der Ertragsausfälle der Landwirtschaft aufgrund dieser extensiven Bewirtschaftung des Gewässerraums wurde das Budget für Direktzahlungen um 20 Millionen Franken pro Jahr erhöht. Die Landwirtinnen und Landwirte werden für die extensive Bewirtschaftung mit ca. 1'000 bis 3'000 CHF pro Hektare und Jahr entschädigt, abhängig vom gewählten Biodiversitätsförderflächen-Typ (und weiteren Faktoren wie z.B. Hügellage/Tallage).

Mit dem Inkrafttreten der Verordnungsbestimmungen traten verschiedene Umsetzungsfragen auf. Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz der Kantone (BPUK) setzt sich seit 2012 gemeinsam mit den betroffenen Bundesstellen und unter Einbezug der Landwirtschafts-Direktorenkonferenz (LDK) für einen schweizweit harmonisierten, aber dennoch flexiblen Vollzug der Gewässerraumbestimmungen ein. Dazu wurde unter anderem die BPUK-Austauschplattform Gewässerraum mit Bundes- und Kantonsvertretern etabliert.

In den Jahren 2012 und 2013 wurden verschiedene Standesinitiativen und Vorstösse eingereicht. Wegweisend für die weitere Entwicklung der Gewässerraumbestimmungen war schliesslich die Motion der UREK-S 15.3001 „Schaffung von Handlungsspielraum in der Gewässerschutzverordnung“ (vom Januar 2015, [Motion UREK-S 15.3001](#)), welche den grösstmöglichen Handlungsspielraum für die Kantone im Rahmen der Gewässerschutzverordnung forderte.

Zwecks Umsetzung dieser Motion wurde die Gewässerschutzverordnung nach einer ersten Revision Anfang 2016 auf Mai 2017 ein weiteres Mal angepasst, eng begleitet durch die BPUK-

Austauschplattform Gewässerraum. Die beiden **Anpassungen** ermöglichen es den Kantonen, den lokalen Gegebenheiten differenziert Rechnung zu tragen. Gleichzeitig kann ein einheitlicher Vollzug weiterhin gewahrt werden. So wird die Gleichbehandlung der Betroffenen/Anstösser gewährleistet und sichergestellt, dass der Gewässerraum seine Funktion erfüllen kann. Eine Umfrage der BPUK im Herbst 2016 unter den Kantonen zeigte, dass bei der praktischen Umsetzung zwar weiterhin spezifische Fragen offen waren, jedoch kein Bedarf nach weiteren rechtlichen Anpassungen bestand. Vielmehr war der Wunsch nach Rechtsstabilität gross, um den Vollzug fortsetzen zu können.

Für die Klärung der spezifischen Vollzugsfragen erarbeiteten die BPUK, die LDK sowie die Bundesämter für Umwelt (BAFU), Raumentwicklung (ARE) und Landwirtschaft (BLW) eine **Arbeitshilfe** zur Festlegung und Nutzung des Gewässerraums («Gewässerraum. Modulare Arbeitshilfe zur Festlegung und Nutzung des Gewässerraums in der Schweiz»), welche 2019 gemeinsam publiziert wurde.

Um den Stand der Umsetzung in den Kantonen in Erfahrung zu bringen, wurde Anfang 2020 von der BPUK in Zusammenarbeit mit dem BAFU eine Umfrage lanciert. Alle Kantone haben dazu eine Rückmeldung gegeben. Dieses Dokument fasst die wichtigsten Resultate des Auswertungsberichts «Festlegung des Gewässerraums in den Kantonen: Auswertung der Kantonsumfrage per Ende 2019» (Ecoplan, 2020) zusammen und interpretiert die Resultate.

Management Summary

1 Die Gewässerraumfestlegung – verschiedene Verfahren, ein Ziel

Die Kantone gaben in der Umfrage Auskunft darüber, mit welchen raumplanerischen Verfahren sie die Gewässerraumfestlegung umsetzen.

Etwa zwei Drittel der Kantone legen den Gewässerraum in einem **einstufigen Verfahren** fest, also direkt eigentümerverbindlich im Rahmen von kommunalen Nutzungsplänen. Meist ist es die Aufgabe der Gemeinden, den Gewässerraum auf Gemeindegebiet anhand der vom Kanton bereitgestellten Grundlagen zu bestimmen.

Etwa ein Drittel der Kantone führt ein **zweistufiges Verfahren** durch, in dem der Gewässerraum zuerst behördenverbindlich festgelegt wird. Das zweistufige Vorgehen kann die rechtskräftige Gewässerraumfestlegung beschleunigen, da den Gemeinden eine sehr gute Grundlage zur Verfügung steht (z.B. ein Gewässerrauminventar).

Unabhängig vom gewählten Verfahren stellen die Kantone im Prozess der Gewässerraumfestlegung mit verschiedenen kantonalen Instrumenten die **Gleichbehandlung aller Grundeigentümer** auf Kantonsgebiet sicher. Neben kantonalen Grundlagen und Planungshilfen sind dies vor allem die Vorprüfung der kommunalen Nutzungspläne sowie die abschliessende Genehmigung durch den Kanton.

2 Wo steht die Gewässerraumfestlegung heute?

Die Kantone gaben in der Umfrage Auskunft über den Stand ihrer Gewässerraumfestlegung per 31. Dezember 2019 (Abb. 1):

- Ein Kanton hat den Gewässerraum eigentümergebunden festgelegt
- Drei Kantone haben die behördengebundenen Festlegung innerhalb und ausserhalb der Bauzone abgeschlossen, schweizweit sind dies 24% aller Gemeinden
- 13% aller Schweizer Gemeinden haben den Gewässerraum innerhalb und ausserhalb der Bauzone eigentümergebunden festgelegt
- Eine grosse Anzahl Gemeinden haben das Verfahren der Gewässerraumfestlegung begonnen

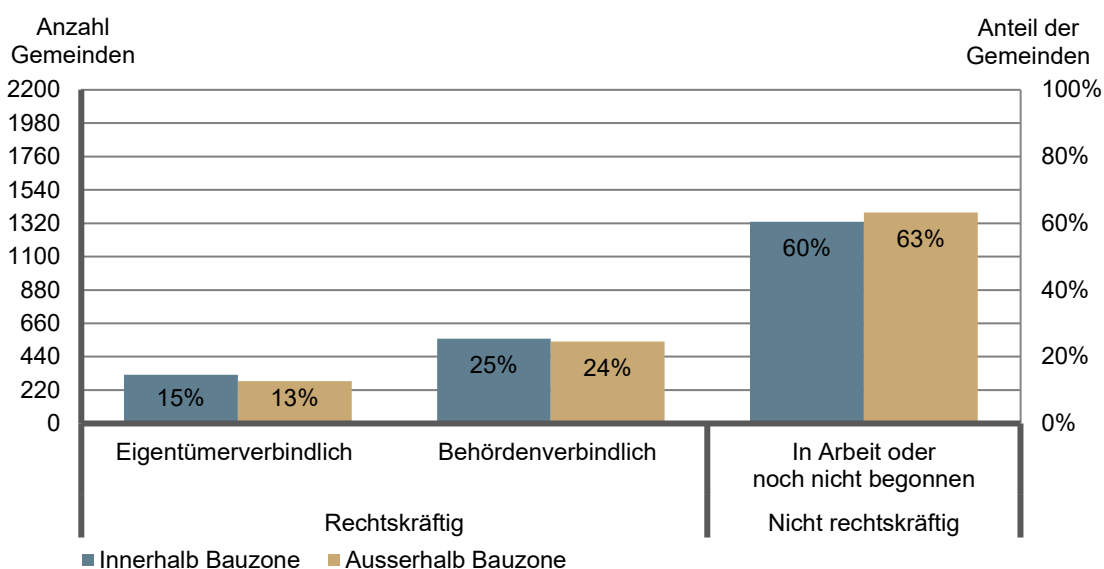


Abbildung 1: Stand der Gewässerraumfestlegung per Ende 2019. Quelle: «Festlegung des Gewässerraums in den Kantonen: Auswertung der Kantonsumfrage per Ende 2019», Ecoplan, 2020.

Gemäss Gewässerschutzverordnung galten die Übergangsbestimmungen bis Ende 2018. Bis zu diesem Zeitpunkt hätte der Gewässerraum zumindest behördengebunden festgelegt werden sollen. Der Umsetzungsprozess lief jedoch nur langsam an, insbesondere aufgrund der bis 2017 laufenden Revisionen der Gewässerschutzverordnung. Die von der BPUK gewünschte und in der BPUK-Austauschplattform erarbeitete Arbeitshilfe Gewässerraum wie auch die Konkretisierung der Gesetzgebung durch Leitentscheide des Bundesgerichts konnten viele Unsicherheiten klären. Entsprechend hat sich der **Prozess** der Gewässerraumfestlegung in den letzten Jahren **beschleunigt**.

3 Die Umsetzung ist in vollem Gange

Die Kantone gaben Prognosen ab, bis wann alle Gemeinden auf Kantonsgebiet den Gewässerraum voraussichtlich eigentümergebunden festgelegt haben (Abb. 2):

- Bis 2025 haben etwa 50 % aller Gemeinden den Gewässerraum inner- und ausserhalb der Bauzone eigentümergebunden festgelegt

- Bis 2027 haben bereits etwa 70 % aller Gemeinden den Gewässerraum inner- und ausserhalb der Bauzone eigentümergebunden festgelegt

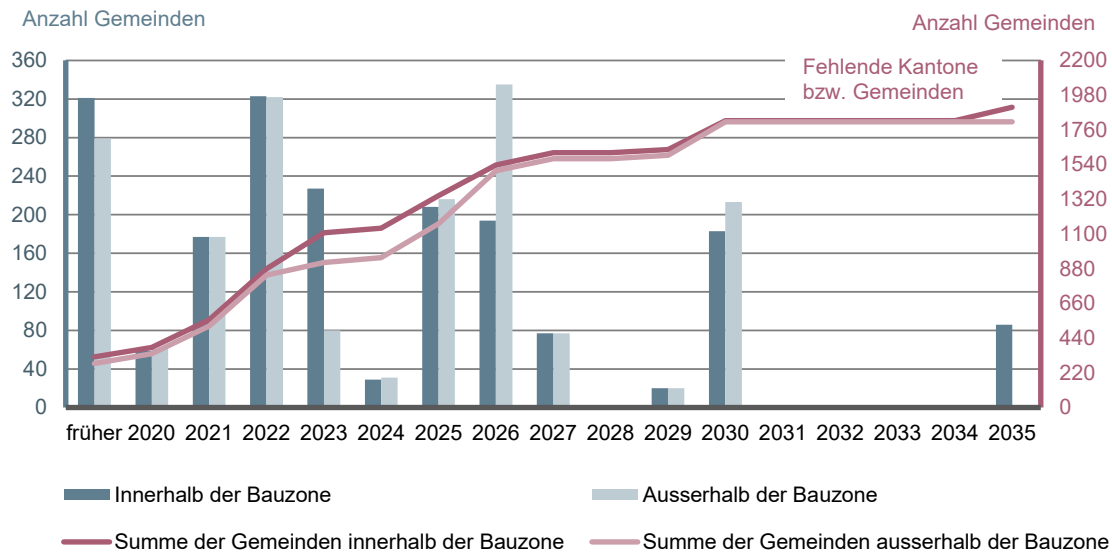


Abbildung 2: Ausblick der eigentümergebundenen Festlegung des Gewässerraums laut Schätzungen der Kantone. Säulen (blau, rechte Y-Achse): Gemeinden pro Jahr. Linien (rot, linke Y-Achse): kumulierte Summe der Gemeinden. Quelle: «Festlegung des Gewässerraums in den Kantonen: Auswertung der Kantonsumfrage per Ende 2019», Ecoplan, 2020.

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.

Die Prognosen der Kantone zeigen ein **zuversichtliches Bild**. Kantone mit weiter in der Zukunft liegenden Abschätzungen haben teilweise bereits heute zumindest einen behördenverbindlichen Gewässerraum festgelegt.

Etliche Gemeinden haben das Verfahren auf Basis der bestehenden gesetzlichen Grundlagen gestartet. Für den erfolgreichen und zügigen Abschluss des Verfahrens benötigen sie weiterhin eine beständige Gesetzgebung, welche ihnen **Planungssicherheit** bietet. Nur so kann der einheitliche Vollzug schweizweit und die Gleichbehandlung aller Grundeigentümer gewährleistet werden, da einige Gemeinden ihre Verfahren bereits abgeschlossen haben oder sehr weit fortgeschritten sind.

4 Ausblick

Viele Kantone haben sich gemäss Umfrage bereits Gedanken gemacht, wie die extensive Gestaltung und Bewirtschaftung des Gewässerraums umgesetzt und kontrolliert werden kann (siehe «Festlegung des Gewässerraums in den Kantonen: Auswertung der Kantonsumfrage per Ende 2019», Ecoplan, 2020). Es liegt in der Natur der Sache, dass es diesbezüglich aber auch noch offene Fragen gibt.

Gemäss etwa der Hälfte der Kantone würde eine Anpassung der Direktzahlungsverordnung DZV die gewässergerechte Gestaltung und Bewirtschaftung erleichtern. Dies gilt es im weiteren Prozess anhand spezifischer Fragen zu klären.

Die BPUK-Austauschplattform Gewässerraum wird fortgeführt. Sie wird auch den weiteren Umsetzungsprozess begleiten und Vollzugsfragen klären.