

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



12.3047 n Mo. Nationalrat (Müller Leo). Änderung der Gewässerschutzgesetzgebung

Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie vom 27. Oktober 2015

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates hat an ihrer Sitzung vom 26. und 27. Oktober 2015 die oben erwähnte, am 29. Februar 2012 eingereichte und am 26. September 2013 vom Nationalrat angenommene Motion beraten.

Diese Motion beauftragt den Bundesrat, die Gewässerschutzgesetzgebung so zu ändern, dass die Mindestbreite des Gewässerraums unterschritten werden kann, um den verschiedenen Interessen besser Rechnung tragen zu können.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 6 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung und Stichentscheid des Präsidenten, die Motion anzunehmen.

Die Minderheit (Cramer, Berberat, Bruderer, Diener, Lombardi, Luginbühl) beantragt, sie abzulehnen.

Berichterstattung: Bischofberger

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Ivo Bischofberger

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 9. Mai 2012
- 3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Der Bundesrat wird beauftragt, die Gewässerschutzgesetzgebung zu ändern, sodass die minimale Breite des Gewässerraumes unterschritten werden kann, damit das Interesse des Schutzes der landwirtschaftlichen Nutzflächen sowie andere Interessen besser berücksichtigt werden können. Zudem sind die Zonenzuordnung der Grundstücke, die Ausscheidung der Fruchtfolgeflächen und die Eigentumsrechte der Grundeigentümer besser zu berücksichtigen.

1.2 Begründung

Die Artikel 36a ff. GSchG sind seit dem 1. Januar 2011 und die Artikel 41a ff. GSchV sind seit dem 1. Juni 2011 in Kraft. Darin werden stur Mindestbreiten für Gewässerräume festgelegt, und die zugelassene Nutzung und Bewirtschaftung der Flächen ist sehr einschränkend definiert. In der Praxis zeigt sich, dass die Umsetzung dieser Bestimmungen unhaltbare Auswirkungen hat und diese Bestimmungen so nicht umsetzbar sind. Gemäss diesen Bestimmungen sind die Gewässerräume fix aufgrund der dort definierten Meterangaben auszuscheiden. Diese Regelung nimmt keine Rücksicht auf die effektiven Bedürfnisse der Gewässer.

Vielmehr sind aber die Gewässerräume konkret aufgrund der konkreten Bedürfnisse der Gewässer und in Koordination mit dem Erlass der Gefahrenkarten auszuscheiden. Auch wird Land, das sich in der Bauzone befindet, unüberbaubar gemacht, was dem schonenden Umgang mit dem Boden zuwiderläuft. Ebenso wird das Land im Gewässerraum ausserhalb der Bauzone der Fruchtfolgefläche entzogen (Artikel 36a Absatz 3 GSchG), und so gehen mehrere Tausend Hektaren bestes Kulturland verloren. Des Weiteren kommt die Ausscheidung der Gewässerräume einer Enteignung der Grundeigentümer gleich.

Aus alledem ergibt sich, dass diese neuen Bestimmungen einerseits dem Grundsatz des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und andererseits der Rechtssicherheit widersprechen. Deshalb ist die heute geltende Regelung umgehend zu ändern. Es ist eine praxistaugliche Lösung zu erarbeiten, die besser auf die effektiven Situationen der Gewässer und der Bodennutzung Rücksicht nimmt.

2 Stellungnahme des Bundesrates vom 9. Mai 2012

Am 11. Dezember 2009 hat das Parlament eine Änderung des Gewässerschutzgesetzes gutgeheissen. Diese Gesetzesänderung wurde aufgrund der parlamentarischen Initiative "Schutz und Nutzung der Gewässer" (07.492) als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Lebendiges Wasser" erarbeitet. Die Volksinitiative wurde am 12. Januar 2010 zurückgezogen, die Gesetzesänderung trat am 1. Januar 2011 in Kraft. Die neuen gesetzlichen Bestimmungen wurden mit der Änderung der Gewässerschutzverordnung vom 4. Mai 2011 konkretisiert. Diese traten am 1. Juni 2011 in Kraft.

Der Gegenvorschlag "Schutz und Nutzung der Gewässer" wurde im politischen Prozess als Kompromiss zu den viel weiter gehenden Forderungen der Volksinitiative erarbeitet. Die Festlegung des Gewässerraums ist ein zentrales Element dieses Kompromisses. Dieser besteht vor allem darin, dass nur 4000 Kilometer der insgesamt 15 000 Kilometer stark verbauten Gewässer revitalisiert



werden müssen; dafür muss auch dort, wo nicht revitalisiert wird, der Gewässerraum für den Hochwasserschutz und die natürlichen Funktionen ausgeschieden werden.

Die Diskussionen in den parlamentarischen Beratungen und in den Kommissionen basierten immer auf den Werten, die nun in der Gewässerschutzverordnung übernommen wurden (vgl. Bericht der UREK-SR vom 12. August 2008, BBl 2008 8059). Sie wurden vom Bund bereits in den Jahren 2001 und 2003 in entsprechenden Richtlinien publiziert und sind gesamtschweizerisch beim Hochwasserschutz etabliert. Sie wurden von mehreren Kantonen bereits vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen in kantonale Gesetze oder Richtlinien übernommen. Auch die Aufstockung des Landwirtschaftsbudgets zur Abgeltung der extensiven Nutzung der Flächen im Gewässerraum (plus 20 Millionen Franken pro Jahr) basiert auf diesen Werten. Die Auswirkungen der Regelung zum Gewässerraum auf die Landwirtschaftsflächen waren somit bei den Beratungen zum Gesetz bekannt (Extensivierung von 20 000 Hektaren). Die im Parlament diskutierten und nun in der Gewässerschutzverordnung festgelegten Werte für die Breite des Gewässerraums waren ein wesentlicher Grund für den Rückzug der Volksinitiative "Lebendiges Wasser".

Die Werte für die Breite des Gewässerraums entsprechen dem Minimum, welches zur Gewährleistung des Schutzes vor Hochwasser und der natürlichen Funktionen der Gewässer notwendig ist. Der minimale Gewässerraum ermöglicht einen kostengünstigeren Hochwasserschutz. In der Anhörung zu den Ordnungsänderungen im Sommer 2010 wurden gewisse Aspekte der Regelung zum Gewässerraum kritisiert. Den vorgebrachten Kritikpunkten konnte mehrheitlich Rechnung getragen und die Verordnung nach der Anhörung angepasst werden. Die Anpassungen betrafen folgende Bereiche: Die Festlegung des Gewässerraums im Siedlungsgebiet kann den baulichen Gegebenheiten angepasst werden. Bei grossen Fliessgewässern wurde darauf verzichtet, eine Mindestbreite für den Gewässerraum in der Verordnung festzuschreiben, sodass die Kantone diesen im Einzelfall festlegen können. Der Umgang mit Fruchtfolgeflächen (FFF) im Gewässerraum wurde auf Stufe Vollzugshilfe zum Sachplan FFF geregelt und den Kantonen durch das ARE in einem Rundschreiben mitgeteilt. Die Kantone können diejenigen Böden im Gewässerraum, die weiterhin die Qualität von FFF haben, separat ausweisen und weiterhin - als Potenzial mit einem besonderen Status - zum Kontingent zählen. Die so angepasste Gewässerschutzverordnung lässt den Kantonen Spielräume, um den Gewässerraum den Gegebenheiten des Einzelfalls anzupassen. Die mit der Umsetzung auftretenden Fragen im Zusammenhang mit der Ausscheidung des Gewässerraumes wurden am 8. März 2012 in der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz der Kantone (BPUK) gemeinsam mit den Bundesstellen diskutiert. Die BPUK beschloss, sich für einen schweizweit einheitlichen Vollzug der neuen Gewässerschutzbestimmungen einzusetzen und den Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen und den Bundesstellen unter Einbezug der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz (LDK) zu intensivieren. Dazu werden vier regionale Workshops durchgeführt und Lösungsvorschläge, die den unterschiedlichen Ausgangslagen in den Kantonen Rechnung tragen sollen, zuhanden der BPUK erarbeitet.

Eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen würde den im Jahre 2009 erarbeiteten politischen Kompromiss unterlaufen.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates

Der Nationalrat hat die Motion am 26. September 2013 mit 104 zu 82 Stimmen bei 4 Enthaltungen angenommen.



4 Erwägungen der Kommission

Das Parlament arbeitete vor dem Hintergrund der im Jahre 2006 eingereichten Volksinitiative «Lebendiges Wasser (Renaturierungsinitiative)» (07.060) einen indirekten Gegenvorschlag (07.492) aus mit dem Ziel, einen Ausgleich zwischen Schutz und Nutzung der Gewässer zu finden. Diese Revision des Gewässerschutzgesetzes und der Gewässerschutzverordnung, bei der es zum einen um die Renaturierung der Gewässer und zum andern um die Ausscheidung der Gewässerräume geht, war das Ergebnis eines Kompromisses, dank dem die Volksinitiative zurückgezogen wurde und den die Kommission nicht grundlegend in Frage stellen möchte.

Die Kommission beschäftigt sich schon seit geraumer Zeit immer wieder mit dieser Problematik. Sie stellt fest, dass die Merkblätter zur Umsetzung der Bestimmungen über die Gewässerräume unter der Federführung der Kantone erarbeitet wurden und ein Teil der darin enthaltenen Elemente nach zwei Bundesgerichtsentscheiden (BGE 140 II 428 und BGE 140 II 437) in den ersten Teil der am 1. Januar 2016 in Kraft tretenden Revision der Gewässerschutzverordnung aufgenommen worden ist. Der zweite Teil der Revision soll im Sommer 2016 vorliegen.

Die Kommission weist darauf hin, dass das Parlament zu diesem Thema bereits zwei Motionen angenommen hat: die Motion 12.3334 der UREK-N, welche verlangt, dass für den Verlust an Fruchfolgeflächen effektiver Ersatz geleistet wird, und die Motion 15.3001 unserer Kommission, welche verlangt, dass den Kantonen für die Festlegung der Gewässerräume der grösstmögliche Handlungsspielraum gewährt wird. Sie ist der Meinung, dass diese Vorstösse in die richtige Richtung gehen, dass aber für eine möglichst flexible Umsetzung gesorgt werden muss. Im Bestreben, den verschiedenen Situationen und Interessen auf bestmögliche Weise Rechnung zu tragen und Agrar- sowie Bauland möglichst zu schonen, beantragt die Kommission die Annahme dieser Motion.

Dem hält eine starke Minderheit entgegen, dass der Kompromiss, der zum Rückzug der Volksinitiative «Lebendiges Wasser» führte, durch diese Motion in Frage gestellt wird. Sie weist darauf hin, dass der Gewässerraum Funktionen erfüllt, die für die Gesamtbevölkerung von zentraler Bedeutung sind, ist er doch Sicherheitsgarant (Hochwasserschutz) und gewährleistet die natürlichen Funktionen sowie die Nutzung der Gewässer. Ihrer Meinung nach geht es hier auch um die vom Gesetzgeber eingegangene Verpflichtung und um dessen Glaubwürdigkeit, denn der Grat zwischen den Funktionen des Gewässerraums und den anderen Interessen sei sehr schmal und lasse kaum Handlungsspielraum. Aus diesen Gründen beantragt die Minderheit, die Motion abzulehnen.