

Regierungsratsbeschluss

vom 28. April 2015

Nr. 2015/696

KR.Nr. A 191/2014 (BJD)

Auftrag Peter Brügger (FDP.Die Liberalen, Langendorf): Moratorium bei der Umsetzung der Gewässerraum-Ausscheidung (10.12.2014) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Umsetzung des vom Bund verlangten Gewässerraums dort auszusetzen, wo die landwirtschaftliche Bewirtschaftung durch den Gewässerraum erheblich erschwert wird. Dieses Moratorium soll gelten, bis einerseits die Rechtssituation durch den Bund geklärt ist und andererseits durch eine Anpassung des Flurwegnetzes oder durch andere geeignete Massnahmen eine rationelle Bewirtschaftung wieder möglich ist.

2. Begründung

Mit der Revision des eidg. Gewässerschutzgesetzes haben die eidg. Räte Massnahmen zur Revitalisierung der Gewässer beschlossen. Die Umsetzung der Gesetzesänderung durch das Bundesamt für Umwelt (BAFU) geht aber massiv weiter als mit der Gesetzesänderung beschlossen. Zahlreiche Vorstösse auf Bundesebene zeigen, dass die vom Bund vorgesehene Umsetzung auf Widerstand stösst. Insbesondere wird die Formel zur Berechnung des Gewässerraums kritisiert, da sie sehr gross bemessen ist. Durch zahlreiche Vorstösse im eidg. Parlament wird versucht, die teilweise unsinnige Umsetzung des Gewässerraums zu korrigieren. Dadurch entsteht eine gewisse Rechtsunsicherheit.

Wenn nun die Gemeinden im Rahmen der Ortsplanungsrevision angehalten werden, die aktuellen Bundesvorgaben umzusetzen, besteht ein grosses Risiko, dass hier Fehlplanungen initiiert werden.

Überall dort, wo die landwirtschaftliche Bewirtschaftung rechtwinklig zum Verlauf des Gewässers erfolgt und zwischen Gewässer und landwirtschaftlichem Kulturland ein Flurweg vorhanden ist, führt die Ausscheidung eines Gewässerraums, der über den Flurweg hinaus geht, zu unsinnigen Bewirtschaftungssituationen. Da das Befahren von extensiven Flächen für die Bewirtschaftung des angrenzenden normal genutzten Landes nicht erlaubt ist, bedeutet die Ausscheidung von Gewässerraum, dass ein neuer zusätzlicher Flurweg im Abstand von wenigen Metern geschaffen werden muss oder das Wenden und der Abtransport des Erntegutes erfolgt auf Kulturland. Dies führt zu Verdichtungen und zu zusätzlichen Landverlusten.

Die mit dem Gewässerraum ausgeschiedenen Flächen weisen meistens auch nicht die Mindestfläche auf für die Direktzahlungsberechtigung. Der dadurch entstehende wirtschaftliche Verlust ist beträchtlich. Demgegenüber ist auch der ökologische Nutzen nur sehr gering, ein relativ schmaler Streifen bringt nur einen geringen ökologischen Mehrwert.

Verschiedene andere Kantone haben bereits ein Moratorium beschlossen. Es sind beim Bund auch mehrere Standesinitiativen hängig.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Gesetzliche Regelung des Gewässerraums durch die Änderung des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG; SR 814.20)

Im Rahmen eines Gegenvorschlages zur Volksinitiative „Lebendiges Wasser“ wurden im Jahr 2009 verschiedene Gesetze, darunter auch das Gewässerschutzgesetz, revidiert.

Dieses regelt die vom Auftraggeber Peter Brügger angesprochene Sicherung des Gewässerraums und dessen Bewirtschaftung. Das am 1. Januar 2011 in Kraft gesetzte revidierte Gewässerschutzgesetz sieht vor, bloss 4'000 km der insgesamt 15'000 km stark verbauten Gewässer mit einer Revitalisierungspflicht zu belegen. Die Volksinitiative „Lebendiges Wasser“ ging demgegenüber von einer Revitalisierungspflicht sämtlicher verbauten Gewässer aus.

Mit Artikel 36a des revidierten Gesetzes werden die Kantone verpflichtet, den Raumbedarf (Gewässerraum) oberirdischer Gewässer festzulegen. Der Gewässerraum ist erforderlich, um die natürlichen Funktionen der Gewässer, des Hochwasserschutzes und der Gewässernutzung zu gewährleisten. Die Pflicht zur Ausscheidung des Gewässerraums besteht auch für Gewässer, welche nicht revitalisiert werden müssen.

Die Breite des Gewässerraums orientiert sich an einer im Leitbild Fliessgewässer Schweiz publizierten Berechnungsmethodik (Schlüsselkurve). Das Leitbild Fliessgewässer Schweiz wurde gemeinsam von den für Umwelt, Wasserbau und Geologie, Raumplanung und Landwirtschaft zuständigen Bundesämtern nach den verheerenden Unwetterschäden in den Jahren 1999 und 2000 erarbeitet. Die Schlüsselkurve definiert den Gewässerraum in Funktion der Breite des natürlichen Gerinnes.

Siedlung und Landwirtschaft haben in den vergangenen Jahrzehnten viele unserer Gewässer stark eingeengt. Mit einer zu starken räumlichen Eingrenzung und starren Verbauungen können Fliessgewässer aber nicht gebändigt werden. Die revidierte Gesetzgebung verlangt nun, diese Einengung soweit sinnvoll und nötig rückgängig zu machen. Dabei wird eine breite Wirkung angestrebt: Das Hochwasserrisiko und die Kosten für bauliche Schutzmassnahmen können gleichzeitig gesenkt werden. Mit der Ausscheidung des Gewässerraumes mit Bewirtschaftungsvorschriften werden zudem die Gewässer vor Stoffeinträgen geschützt. Lebens- und Erholungsräume können aufgewertet werden.

Landwirte, welche den Gewässerraum eingeschränkt bewirtschaften können, erhalten Abgeltungen für ihre ökologischen Leistungen.

Die neuen Bestimmungen zum Gewässerraum werden ihre Wirkungen nicht sofort entfalten. Das revidierte Recht räumt den Kantonen zur Ausscheidung der Gewässerräume eine Frist bis Ende 2018 ein. Ihre Umsetzung wird - wie auch dieser Vorstoss zeigt - für Diskussionen sorgen. Die neue Gesetzgebung ist jedoch nicht derart starr, dass kein Ermessensspielraum für eine situationsgerechte Lösungen besteht.

3.2 Auswirkungen der neuen Gewässerschutzgesetzgebung auf die landwirtschaftliche Bewirtschaftung im Kanton Solothurn

Unabhängig von der Ausscheidung des Gewässerraumes gemäss Gewässerschutzgesetz bestehen in einem „Pufferstreifen“ von sechs Metern zum Gewässer, basierend auf der Direktzahlungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (DZV; SR 910.13), Vorschriften für eine extensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung. Diese ist vorgeschrieben für den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN).

Die Breite dieses vom Landwirtschaftsrecht definierten „Pufferstreifens“ entspricht für die kleineren Bäche, welche rund 80 % der Gewässer im Kanton ausmachen, dem Gewässerraum nach Gewässerschutzgesetz.

Nur für die grösseren Flüsse mit einer natürlichen Gerinnesohlebreite von mehr als drei Metern, wie die Oesch, die Dünneren, die Lüssel, die Emme und die Aare, ist der neu auszuscheidende Gewässerraum grösser als der Pufferstreifen, welcher für den ÖLN ausgeschieden werden muss.

Diese zusätzlich vom Gewässerschutzrecht betroffene Flächen, für welche Bewirtschaftungseinschränkungen wie im „Pufferstreifen“ für den ÖLN gelten, betragen rund 40 Hektaren.

3.3 Laufende Diskussionen um den Gewässerraum auf Bundesebene

Die zur Konkretisierung der neuen gesetzlichen Bestimmung am 1. Juni 2011 in Kraft getretene Revision der Gewässerschutzverordnung (GSchV; SR 814.201) führte zu grossem Widerstand aus Landwirtschaftskreisen. Im Zentrum der Kritik stehen die Bestimmungen zur Ausscheidung der Gewässerräume. Wie in der Begründung zu vorliegendem Auftrag wird behauptet, die revidierte GSchV gehe über das revidierte Gesetz hinaus. Dieser Behauptung muss entgegengehalten werden, dass bereits im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses auf die heute umstrittene Anwendung der im Leitbild Fließgewässer Schweiz beschriebenen Schlüsselkurve hingewiesen wurde.

Die Unzufriedenheit mit der revidierten Gewässerschutzverordnung führte zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen und Standesinitiativen.

Es zeichnet sich indessen ab, dass das Parlament den im Jahr 2009 erarbeiteten Kompromiss zur Volksinitiative „Lebendiges Wasser“ nicht gefährden will. Die vorberatende Kommission UREK-S empfiehlt die allermeisten Vorstösse zur Ablehnung oder sistierte ihre Behandlung bis zum Vorliegen der Vernehmlassungsergebnisse zur aktuellen Revision der GSchV.

Damit die Kantone die Möglichkeit haben, bei der Festlegung des Gewässerraums den lokalen Besonderheiten Rechnung zu tragen, hat die Umwelt-, Raumplanungs- und Energiekommission des Ständerats (UREK-S) eine Motion eingereicht, mit welcher der Bundesrat beauftragt wird, die GSchV so zu ändern, dass die Kantone den grösstmöglichen Handlungsspielraum erhalten. Einigen Anliegen der Kommissionsmotion wird mit dem neusten Verordnungsentwurf des Bundesamts für Umwelt (BAFU) vom 22. Dezember 2014 bereits Rechnung getragen.

So enthält der vorliegende Revisionsentwurf einige Neuerungen, welche den praxisbezogenen Vollzug des neuen Rechts erleichtern (bestehende Anlagen, Dauerkulturen, Güterwege, sehr kleine Gewässer). Darüber hinaus soll sichergestellt werden, dass ackerfähiges Kulturland weiterhin zu den kantonalen Kontingenten an Fruchtfolgeflächen angerechnet werden kann. Dieser Grundsatz wurde bisher nur mit einem Rundschreiben des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) kommuniziert und soll nun so auf Verordnungsstufe festgeschrieben werden.

Es ist davon auszugehen, dass über die Vernehmlassung weitere Vorschläge zur Klärung von Fragen rund um den Gewässerraum eingehen und diese ernsthaft geprüft werden. Dazu gehört auch die vom Auftraggeber Peter Brügger aufgeworfene Frage der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung von schmalen Streifen zwischen Flurwegen und äusserer Begrenzung des Gewässerraums.

Diese kann entlang von Gewässern, deren Gerinnesohle eine natürliche Breite von mehr als drei Meter aufweist, zu Schwierigkeiten führen. Auch aus unserer Sicht ist es deshalb vertretbar, dass im Sinne einer Übergangslösung in solchen Streifen - bei ausgeschiedenem Gewässerraum - die bisherige Nutzung beibehalten werden kann, bis der Flurweg entweder aufgehoben oder am richtigen Ort, am äusseren Rand des Gewässerraums, neu erstellt wird, immer vorausgesetzt,

dass auch so keine Nährstoffe oder Pflanzenschutzmittel ins Gewässer abgeschwemmt werden. Wir haben uns im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision der Gewässerschutzverordnung für eine derartige Lösung eingesetzt (Regierungsratsbeschluss RRB Nr. 2015/483 vom 24. März 2015).

3.4 Fazit

Mit dem auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzten revidierten Gewässerschutzgesetz wurde neu die Ausscheidung des Gewässerraums eingeführt. Damit wird der Erkenntnis Rechnung getragen, dass mit zu starker räumlicher Eingrenzung und starren Verbauungen der Hochwasserschutz und die wichtigen ökologischen Funktionen der Gewässer nicht sichergestellt werden können.

Dieses neue Konzept stiess vor allem bei der Landwirtschaft auf Kritik. Die jüngsten Entscheide der zuständigen Kommission im Ständerat (UREK-S) zeigen, dass der Kerngehalt der Gesetzesrevision von der nationalen Politik nach wie vor getragen wird. Man ist nicht bereit, vom getroffenen Kompromiss, der im Zusammenhang mit der erwähnten Volksinitiative „Lebendiges Wasser“ ausgehandelt wurde, abzuweichen. Die positive Wirkung des neuen Konzepts wird zwar nicht sofort zum Tragen kommen, dazu braucht es etwas Geduld. Mittel- und längerfristig ist aber der Hochwasserschutz auf diese Weise günstiger und ökologischer.

Es wäre jedoch auch aus unserer Sicht sinnvoll, die Nutzungseinschränkungen im Gewässerraum bei den Fliessgewässern mit einer natürlichen Gerinnesohlenbreite von mehr als drei Metern praxisorientierter vorzuschreiben, sodass im Sinne einer Übergangslösung in solchen Streifen - bei ausgeschiedenem Gewässerraum - die bisherige Nutzung beibehalten werden kann, bis der Flurweg entweder aufgehoben oder am richtigen Ort, am äusseren Rand des Gewässerraums, neu erstellt wird, wie unter Ziffer 3.3 hievore erwähnt.

An den Vorgaben für die Ausscheidung des Gewässerraums wird sich aber mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nichts mehr ändern. Deshalb erachten wir es nicht für angebracht, die Ausscheidung des Gewässerraums auszusetzen.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit folgendem Wortlaut und gleichzeitig Abschreibung:

Der Regierungsrat setzt sich im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision der Gewässerschutzverordnung dafür ein, dass im Sinne einer Übergangslösung in Landstreifen zwischen Flurweg und Gewässerraumgrenze, die bisherige Nutzung unter bestimmten Voraussetzungen beibehalten werden kann, bis der Flurweg entweder aufgehoben oder am richtigen Ort, d.h. am äusseren Rand des Gewässerraums, neu erstellt wird.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement

Bau- und Justizdepartement (br)

Amt für Umwelt (Wue) (2)

Amt für Raumplanung

Volkswirtschaftsdepartement

Amt für Landwirtschaft

Aktuarin UMBAWIKO (ste)

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat