

Regierungsratsbeschluss

vom 25. Oktober 2021

Nr. 2021/1514

KR.Nr. A 0110/2021 (VWD)

Auftrag fraktionsübergreifend: Natur- und umweltverträgliche Freizeitgestaltung auf der Aare ermöglichen Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Es ist ein Schutz- und Nutzungskonzept (inkl. Sensibilisierungskampagnen) für die Aare-Abschnitte Lüsslingen-Solothurn und Feldbrunnen-Flumenthal zu erarbeiten. Dies unter Einbezug aller Anspruchsgruppen. Gleichzeitig hat der Regierungsrat beim Bundesrat ein Gesuch einzureichen, das entsprechende Objektblatt bei nächster Gelegenheit zu revidieren bzw. anzupassen.

2. Begründung

Seit 2001 sind die beiden genannten Strecken auf Bundesebene als "Wasser- und Zugvogelreservat von nationaler Bedeutung" eingestuft. In der zugehörigen Verordnung (Verordnung über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung, WZVV) heisst es in der revidierten Fassung seit dem 1. Juli 2009, dass in diesen Gebieten das "Fahren mit Drachensegelbrettern oder ähnlichen Geräten" verboten ist (Art.5 Abs.1 Bst. g WZVV).

Einzelne Verwaltungsabteilungen argumentieren, die Ergänzung von Artikel 5 Abs. 1 Bst. g WZVV bezwecke, Drachensegelbretter oder ähnlich wirkende Geräte (schnell, wendig oder lärmig) in Wasser- und Zugvogelreservaten zu verbieten. Aktuell wird kommuniziert, dass auch die in den Trend gekommenen Stand Up Paddles gemäss dem BAFU unter "ähnliche Geräte" fallen - und damit grundsätzlich in sämtlichen Wasser- und Zugvogelreservaten - besondere Bestimmungen vorbehalten - verboten sind.

Fakt ist jedoch: Die explizite Nennung von Stand Up Paddeln fehlt in der WZVV nach wie vor. In der Binnenschiffverkehrsverordnung (BSV) gelten Stand Up Paddles grundsätzlich als Paddelboote, da sie mit einem Stechpaddel mit menschlicher Kraft angetrieben werden (Definition in Art. 2 Abs. 1 Bst. a Ziff. 21 BSV). Paddelboote sind eine Untergruppe der Ruderboote. Ein Drachensegelbrett ist hingegen ein Segelschiff mit geschlossenem Rumpf, das von nicht motorisierten Fluggeräten (Flugdrachen, Drachensegel oder ähnlichen Geräten) geschleppt wird; das Fluggerät ist über ein Leinensystem mit der Person verbunden, die auf dem Drachensegelbrett steht (Definition in Art. 2 Abs. 1 Bst. a Ziff. 16 BSV). Es ist also mindestens umstritten, ob Stand Up Paddles rechtlich überhaupt unter den Begriff "Drachensegelbretter oder ähnlich wirkende Geräte" subsumiert werden können.

Gleichzeitig muss auch das Schutzziel der beiden Aare-Abschnitte beachtet werden. Gemäss dem Bundesinventar der Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung (vgl. Art. 2 Abs. 2 und 3 WZVV) erfolgt die Beschreibung der einzelnen Schutzgebiete anhand von Objektblättern. Diese beinhalten folgende Elemente: Gebietsbeschreibung inklusive Karte, Schutzziel, Besondere Bestimmungen und deren zeitliche Geltung, Wildschadenperime-

ter. Zusätzlich werden die Schutzgebiete in Teilgebiete mit unterschiedlichen Schutzbestimmungen unterteilt. Das Gebiet Aare bei Solothurn (Teilgebiet III) und Naturschutzreservat Aare Flumenthal (Teilgebiet II) gilt als ein Wasser- und Zugvogelreservat von nationaler Bedeutung (vgl. Anhang 1 WZVV). Die Gebietsbeschreibung für das Schutzgebiet umfasst die Wasserfläche der Aare von Lüsslingen bis Solothurn und von Feldbrunnen-St. Niklaus bis Flumenthal, inklusive der Mündung der Emme. Das Gebiet ist ein bedeutender Überwinterungsplatz für Zwergtaucher. Als Schutzziel wird die Einhaltung des Gebietes als Überwinterungsplatz für Wasservögel, insbesondere für Zwergtaucher, definiert. Als "Besondere Bestimmungen" wird im Teilgebiet II die Schifffahrt zwischen Feldbrunnen-St. Niklaus und Flumenthal gemäss der kantonalen Verordnung über die Schifffahrt eingeschränkt.

Wie bereits erläutert, erfolgt die Beschreibung der einzelnen Schutzgebiete anhand von Objektblättern. Mittels "Besonderer Bestimmungen" können für das ganze Schutzgebiet oder Teile davon von den allgemein gültigen Schutzbestimmungen gemäss Art. 5 (hierunter fällt das neue Stand Up Paddle Verbot) und Art. 6 WZVV abgewichen werden. Art. 5 Abs. 3 WZVV sieht explizit vor, dass "Besondere Bestimmungen" nach Art. 2 Abs. 2 WZVV erlassen werden können. Somit könnten für die einzelnen Schutzgebiete weitergehende oder anderslautende Artenschutzbestimmungen festgelegt werden, wenn dadurch das Schutzziel nicht gefährdet wird. Als Beispiel kann das Schutzgebiet "Greifensee" erwähnt werden. Im Teilgebiet IIb ist die Ausübung aller Wassersportarten lediglich vom 1. Oktober bis 30. April verboten.

Gemäss Auskunft des BAFU stehe es den Kantonen frei, für jedes Teilgebiet eine räumlich und zeitlich differenzierte Nutzungslenkungsplanung vorzusehen. Sollten die Schutzziele der Teilgebiete durch das Erlauben von örtlich und/oder zeitlich differenzierten Aktivitäten nicht gefährdet sein, kann das Objektblatt bei nächster Gelegenheit revidiert bzw. angepasst werden. Dazu müsse die kantonale Regierung beim Bundesrat lediglich ein Gesuch einreichen. Der Kanton Solothurn hätte die Möglichkeit, das Stand Up Paddeln und andere Sportaktivitäten in den beiden Teilgebieten differenziert zu erlauben.

Folgende Argumente sprechen für eine Überarbeitung des Objektblattes: Das Schutzziel des Solothurner Schutzgebietes (Aare bei Solothurn und Naturschutzreservat Aare Flumenthal) verfolgt die Erhaltung des Gebietes als Überwinterungsplatz für Wasservögel, insbesondere für Zwergtaucher. Ein ganzjähriges Stand Up Paddle-Verbot ist unverhältnismässig, willkürlich und verhindert Verständnis und Akzeptanz des eigentlichen Schutzzieles. Es würde somit im Einklang mit dem Schutzziel stehen, das Stand Up Paddeln bspw. einzig im Winterhalbjahr zu verbieten.

Ferner ist nicht nachvollziehbar, wieso das Stand Up Paddeln auf der Aare in der Region Solothurn ganzjährig verboten werden soll, Motorboote und beispielsweise das Kanufahren jedoch weiterhin erlaubt sind. Daraus resultiert eine Ungleichbehandlung der Nutzergruppen aufgrund eines vergleichbaren Sachverhalts. Dies dürfte nur schwer mit dem Gleichheitsgebot zu vereinbaren sein. Nachvollziehbar und verhältnismässig wäre allenfalls ein Stand Up Paddle-Verbot im Teilgebiet II (Naturschutzreservat Aare Flumenthal) während den Wintermonaten. Dies analog der Schifffahrt.

Es wäre falsch, lediglich eine Anpassung des Objektblattes zu fordern. Neben der oben beschriebenen nötigen und zulässigen Anpassung des Objektblattes, sollte auch ein Schutz- und Nutzungskonzept (inkl. Sensibilisierungsmassnahmen) erarbeitet werden. So könnten Schutzgebietsverletzungen und Schutzgebietsgefährdungen minimiert bzw. vermieden werden und gleichzeitig das Verständnis und die Akzeptanz für Schutzmassnahmen erhöht und verbessert werden. Die verantwortlichen Behörden könnten zusammen mit den gewerblichen Nutzern Sensibilisierungsmassnahmen ergreifen (bspw. Kennzeichnung, Aufklärung, Besucherlenkung). Die Öffentlichkeitsarbeit und Aufklärung aller betroffenen Nutzergruppen wäre in diesem Zusammenhang zielführender als Verbote. Die verschiedenen Nutzergruppen könnten dadurch

miteinander und nicht gegeneinander arbeiten. Als erfolgreiches Beispiel ist die Sensibilisierungskampagne "Aare You Safe?" der Stadt Bern zu erwähnen

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Schweiz hat eine besondere Bedeutung als Überwinterungs- und Rastplatz für verschiedene ziehende Wasservogelarten. Jedes Jahr rasten und überwintern in Schweizer Gewässern hunderttausende Wasser- und Zugvögel. Mit dem Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (JSG; SR 922.0) ist der Bundesrat beauftragt worden, Vogelschutzreservate von internationaler und nationaler Bedeutung auszuscheiden. Das Bundesinventar bildet den Anhang 2 der Verordnung über die Wasser- und Zugvogelreservate von nationaler und internationaler Bedeutung (WZVV; SR 922.32) und enthält die genauen Gebietsbegrenzungen sowie die objektspezifischen Schutzbestimmungen (sog. Objektblätter). Die Schweiz verfügt über 10 Wasser- und Zugvogelschutzgebiete (WZV) von internationaler und 25 von nationaler Bedeutung. Bei einem Grossteil handelt es sich um stehende Gewässer (Seen). Das Schutzgebiet Nr. 113 Aare bei Solothurn und Naturschutzreservat Aare Flumenthal (SO) ist als eines der wenigen Fliessgewässer seit 2001 ein WZV von nationaler Bedeutung. Das Schutzgebiet umfasst die Wasserfläche der Aare von Lüsslingen bis Solothurn und von Feldbrunnen – St. Niklaus bis Flumenthal, inkl. Emmenmündung. Als Schutzziel wurde die Erhaltung des Gebietes als Überwinterungsplatz für Wasservögel, insbesondere für Zwergtaucher, definiert.

Gemäss Art. 5 Abs. I Bst. G der Verordnung über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung (WZVV, SR 922.32) ist im Reservat das Fahren mit Drachensegelbrettern (Kitesurfer) oder ähnlichen Geräten verboten. Es geht dabei laut dem für die WZV zuständigen Bundesamt für Umwelt um "Geräte, die ähnlich in der Wirkung und nicht in ihrer Bauart oder ihrer technischen Definition" sind. Der Bundesrat hat am 8. Mai 2020 mit dem Erlassen der Erläuterungen Art. 5 der WZVV dahingehend präzisiert, indem er explizit die Stand Up Paddels als Geräte mit ähnlicher Störungswirkung aufführte. Somit ist das Befahren dieser Reservate mit Stand Up Paddel grundsätzlich verboten, sofern in den Objektblättern der einzelnen Gebiete keine anderslautende Regelung festgehalten ist.

Wir sind uns bewusst, dass die beiden Abschnitte des Schutzgebietes als Freizeit- und Naherholungsgebiet, insbesondere während der Sommermonate, äusserst beliebt sind. Auch das Stand Up Paddeln erfreut sich wachsender Beliebtheit. Wissenschaftliche Untersuchungen haben aber gezeigt, dass das Störpotenzial fälschlicherweise als gering eingeschätzt wird. Das geräuschlose Unterwegssein, verbunden mit der stehenden menschlichen Silhouette, wirkt für manche Wasservogelarten bedrohlich, und sie reagieren mit Flucht. Das kostet Energie, belastet die Wildtiere und kann ihren Fortpflanzungserfolg beeinträchtigen.

Der Kanton Solothurn hat eine vorläufige Regelung in Kraft gesetzt, welche das Befahren von Stand Up Paddel in sitzender oder kniender Position in den beiden Abschnitten erlaubt. Für sitzende und kniende Paddler gelten somit die gleichen Vorgaben wie für Gummi- oder Ruderboote. Diese Übergangslösung wurde anlässlich einer Medienkonferenz vom 8. April 2021 kommuniziert. Gegenwärtig laufen unter der Federführung des Amtes für Raumplanung (ARP) die konzeptionellen Arbeiten für eine neue kantonale Nutzungsplanung "Aare", in welcher die Perimeter der nationalen und kantonalen Schutzgebiete sowie deren Ziele und Massnahmen überprüft werden. Das Amt für Wald, Jagd und Fischerei (AWJF) hat die Vogelwarte Sempach mit einem Gutachten beauftragt, welches die aktuelle avifaunistische Bedeutung des WZV-Reservats untersuchen soll. Dieses Gutachten wird insbesondere auch die Störwirkung von Freizeitnutzungen auf der Aare im Sommer thematisieren. Es wird als eine Grundlage für die Nutzungsplanung, die Überarbeitung des WZV-Objektblattes sowie entsprechender Sensibilisierungsmassnahmen dienen.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK 5476)
Amt für Wald, Jagd und Fischerei
Amt für Umwelt
Amt für Raumplanung
Aktuarin UMBAWIKO (ste)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat