

Gewässerschutzverordnung

Umsetzung eidg. Gewässerraum in der Landwirtschaft

1 Ausgangslage

Seit 01.06.2011 gilt die revidierte Gewässerschutzverordnung (GSchV), welche die Kantone zur Ausscheidung von Gewässerräumen verpflichtet. Ausserhalb des dicht überbauten Gebietes haben die Kantone für diese Ausscheidung bis 2018 Zeit.

Der Gewässerraum kann landwirtschaftlich genutzt werden. Zugelassen sind aber nur gewisse extensive Kulturen bzw. Ökoflächen gemäss Direktzahlungsverordnung (DZV). Der Gewässerraum ist eine Bauverbotszone. Zudem haben die Kantone ein Programm für die Renaturierung eines Teils der Gewässer vorzusehen. Im Gewässerraum gelegene Fruchtfolgeflächen sind zu kompensieren.

Im Baugebiet führt die GSchV den neuen Rechtsbegriff "dicht überbaut" ein. Dieser Rechtsbegriff ist noch unbestimmt und korrespondiert mit keinem anderen Rechtsbegriff aus dem Bau- und Planungsrecht.

Im Landwirtschaftsgebiet liegen insbesondere die Abstandsvorschriften und die Bewirtschaftungsauflagen gem. GSchV quer zu allen andern in Gewässernähe anwendbaren Verordnungen, v.a. der DZV und der ChemRRV. Die Bewirtschafter und Eigentümer von landwirtschaftlichen Anlagen im Gewässerraum und die Kantone stellt die starre und mit der übrigen Gesetzgebung nicht abgestimmte GSchV vor grosse Schwierigkeiten. In der Frage der Fruchtfolgeflächen (FFF) sind das Gewässerschutzgesetz und der Sachplan FFF nicht aufeinander abgestimmt. Die Forderung alle im Gewässerraum gelegenen FFF seien zu kompensieren, ist illusorisch. Es bräuchte eine wundersame Landvermehrung.

Nach Inkrafttreten der GSchV erarbeiteten BPUK, BAFU, BLW und ARE ein Merkblatt „Gewässerraum und Siedlungsgebiet“ und ab Januar 2013 und unter Einbezug der LDK ein Merkblatt "Gewässerraum und Landwirtschaft".

2 Siedlungsgebiet - Dicht überbaute Gebiete

Art. 41a GSchV bestimmt, dass die Breite des Gewässerraums in "dicht überbauten Gebieten" den baulichen Gegebenheiten angepasst werden kann, soweit der Schutz vor Hochwasser gewährleistet ist. Was unter dicht überbauten Gebieten zu verstehen ist, lässt die Verordnung offen.

Dieser unbestimmte Rechtsbegriff führt im Baugebiet entlang der Gewässer praktisch zu einem Baustopp. BPUK und BAFU haben sich im Merkblatt „Gewässerraum und Siedlungsgebiet“ vom 18. Januar 2013 auf eine gemeinsame Interpretation des Begriffes "dicht überbaute Gebiete" geeinigt. Das Merkblatt wurde am 7. März 2013 von der Plenarversammlung der BPUK gutgeheissen.

3 Landwirtschaftsgebiet - Bewirtschaftungsauflagen

Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass der Gewässerraum extensiv bewirtschaftet wird. Als extensive Bewirtschaftung ist die in der GSchV aufgelistete Auswahl an BFF-Typen gemäss DZV zulässig. Mit der AP 2014-17 kam der neue BFF-Typ Uferwiese dazu. Dieser entspricht einer extensiven Wiese, allerdings ohne Vorgabe eines Schnittzeitpunktes. Insbesondere in den Voralpengebieten können die Landwirte somit Flächen zwischen zwei Bächen weiterhin als einen Schlag bewirtschaften. Der Gewässerraum führt nicht mehr zu einer grösseren Arbeitslast und höheren Produktionskosten. Die übrigen Anforderungen der extensiven Nutzung (kein Bodenbruch, Düngeverbot und Pflanzenschutzmittelverbot) bleiben bestehen.

4 Harmonisierung Abstandsvorschriften

Bei der Bewirtschaftung seiner Flächen entlang von Gewässern hat der Landwirt verschiedene Abstände zu berücksichtigen (ChemRRV, DZV, GSchV). Die Abstände betragen fix 3m oder 6m oder sind variabel. Sie werden fallweise ab der Uferlinie, der Böschungsoberkante oder als Band mit dem Fliessgewässer in der Regel in der Mitte gemessen. Für den Bewirtschafter ist das nicht praktikabel und für die Verwaltung sehr aufwändig.

Im Rahmen der Erarbeitung des Merkblattes Gewässerraum und Landwirtschaft haben sich die Beteiligten auf folgende Vereinfachung verständigt: Wo ein Gewässerraum ausgeschieden ist, ist nur noch dieser massgebend. Zudem sollen die 3m gemäss ChemRRV immer innerhalb des Gewässerraumes liegen. Die entsprechenden Verordnungsanpassungen sind mit der AP 2014-17 in Kraft getreten.

5 Dimensionierung des Gewässerraumes

Gestützt auf Art. 36a GSchG legen Art. 41a und 41b GSchV die Dimension der Gewässerräume fest. Nur in wenigen Fällen kann auf die Ausscheidung eines Gewässerraumes verzichtet werden. Eine Norm zur Berücksichtigung örtlicher Verhältnisse fehlt. Liegt keine Ausnahme vor, muss deshalb auch dort ein Gewässerraum ausgeschieden werden, wo dies offensichtlich unsinnig ist. Solche Verhältnisse können naturräumlich bedingt sein, beispielsweise bei Schluchten. Weist ein Gewässer in einem Streckenabschnitt unterschiedliche Breiten auf, so führt die Anwendung der Schlüsselkurve zu unterschiedlich grossen Gewässerräumen. Ist ein solcher Streckenabschnitt mit einer Bewirtschaftungseinheit oder einem Gewanne identisch, so ist ein unterschiedlich breiter Gewässerraum nicht praktikabel. In Gebieten, wo grosse Güterregulierungen und Melioration durchgeführt wurden, ergeben sich ebenfalls unsinnige Situationen. Der damaligen Praxis entsprechend liegen die Flurwege oftmals links und rechts des Gewässers. Die Anwendung der neuen Norm verursacht dann auf einer oder beiden Seiten einen sehr schmalen extensiven Streifen landseitig des Flurweges. Dies ist nicht sinnvoll.

Die starre Regelung der Dimensionierung des Gewässerraumes stellt ein zentrales Hindernis für dessen Umsetzung und Akzeptanz dar. Die GSchV muss dahingehend geändert werden, dass örtliche Verhältnisse ein ausnahmsweises Abrücken von der vorgegebenen Breite des Gewässerraumes begründen können.

6 Bauten und Anlagen im Gewässerraum - Generell

Im Gewässerraum dürfen nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen wie Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke oder Brücken erstellt werden. In dicht überbauten Gebieten kann die Behörde für zonenkonforme Anlagen Ausnahmen bewilligen, soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 41c Abs. 1 GSchV). Dies führt zu einem erhöhten Landverschleiss. Müssen beispielsweise im Rahmen eines Hochwasserprojektes Verkehrsinfrastrukturen und landwirtschaftliche Erschliessungswege neu trassiert werden, so wären diese ausserhalb des Gewässerraumes anzulegen. Das ginge nochmals auf Kosten der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Je nach Topographie können solche Verlegungen der Infrastruktur auch unverhältnismässig hohe Kosten nach sich ziehen oder technisch kaum machbar sein (z.B. Verlegung Bahntrasse). Recht-mässig erstellte und bestimmungsgemäss nutzbare Anlagen (z.B. Gebäude, Ställe, Fahrwege, Entwässerungs- und Bewässerungsanlagen wie Pumpwerke, Fassungen etc.) im Gewässerraum sind gemäss GSchV in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt.

Grundsätzlich sind solche Bauten und Anlagen nach Raumplanungsrecht bewilligungspflichtig und unterliegen damit der raumplanerischen Interessenabwägung. Dabei ist der Gewässerraum nur eines der zu berücksichtigenden Interessen. Sie können bewilligt werden, wenn ihnen kein überwiegendes Interesse entgegensteht. Dies ergibt sich aus dem Bundesgesetz über die Raumplanung und der Raumplanungsverordnung. Für den Umgang mit neuen Anlagen im Gewässerraum bzw. zonenkonformen oder standortgebundenen Bauten und Anlagen ist den Kantonen mehr Handlungsspielraum zu geben. Insbesondere soll es ihnen erlaubt sein, die örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen und auch beim Gewässerraum Kompromisse einzugehen, wenn sich dadurch in einem bestimmten Raum ein besseres Optimum der zu berücksichtigenden Interessen ergibt.

7 Bauten und Anlagen im Gewässerraum - Dauerkulturen

Dauerkulturen erfordern hohe Investitionen, die nur langfristig amortisiert werden können. Bestehende Dauerkulturen wie Rebberge, Obstanlagen, Baumschulen etc. dürfen im Pufferstreifen entlang der Gewässer schon heute nicht mit PSM und Düngern behandelt werden (3m Abstand gemäss ChemRRV, 6m PSM-Verbot gemäss DZV). Als mehrjährige gepflanzte Kulturen, die die Ziele und den Zweck des Gewässerraums beeinträchtigen können, gelten Dauerkulturen als Anlagen im Sinne von Artikel 41c GSchV. Sofern sie rechtmässig erstellt und bestimmungsgemäss nutzbar sind, sind sie deshalb in ihrem Bestand geschützt. Der Bestandsschutz umfasst dabei – ausserhalb des nach ChemRRV und DZV notwendigen Streifens entlang der Gewässer – auch die Behandlung der Kulturen mit Dünger und PSM, soweit eine solche für den Weiterbestand der Kulturen zwingend notwendig ist.

Das Problem stellt sich erst, wenn eine Dauerkultur erneuert wird. Nicht bestritten sind ihre Zonenkonformität in der Landwirtschaftszone und die Bewilligungspflicht nach RPG sobald technische Einrichtungen wie Stützkonstruktionen oder Hagelnetzte etc. erstellt werden.

Ersatz, Erneuerungen, Änderungen und Erweiterungen bestehender Dauerkulturen sind dann zulässig, wenn dem Projekt keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Die Raumplanerische Interessenabwägung muss alle Schutz- und Nutzeninteressen mit einbeziehen.

Üblicherweise werden Rebparzellen oder Obstanlagen erneuert indem die ganze Parzelle geräumt, neu bepflanzt und allenfalls auch mit einem neuen Ziehsystem versehen wird. Diese Art der Erneuerung muss ebenfalls zulässig sein und darf nicht als neue Anlage i.S. des GSchG taxiert werden. Andernfalls würde sich die Landschaft in den grossen Wein- und Obstbauregionen tiefgreifend verändern. Das ist unerwünscht.

8 Fruchtfolgeflächen

Im Erläuternden Bericht zur Revision der GSchV vom 20. April 2011 (Seite 4) schreibt der Bundesrat: „Der Gewässerraum gilt gemäss Artikel 36a Absatz 3 GSchG nicht als Fruchtfolgefläche (FFF) und für einen Verlust an FFF ist nach den Vorgaben des Bundes zum Sachplan FFF Ersatz zu leisten. Wie diese Anforderungen von Artikel 36a GSchG umgesetzt werden, wird nicht auf Stufe der Gewässerschutzverordnung, sondern auf Ebene der Vollzugshilfe zum Sachplan FFF 2006 geregelt. Dies, weil die Einzelheiten zum Umgang mit FFF schon heute nicht in der Raumplanungsverordnung, sondern auf Ebene des Berichts 1992 zum Sachplan bzw. der Vollzugshilfe geregelt sind. (...)“. Im Merkblatt Gewässerraum und Landwirtschaft zitiert den Erläuternden Bericht zur Revision der GSchV, wonach nur für die effektiv (durch Renaturierung) verlorenen FFF Ersatz zu schaffen ist. Im Gewässerraum liegende und weiterhin (extensiv) nutzbare FFF können als sog. potentielle FFF nach wie vor an das kantonale FFF-Kontingent angerechnet werden.

Es geht um eine Fläche von knapp 20'000 ha. Für viele Kantone ist die Erfüllung ihres Kontingentes gemäss Sachplan FFF heute schon problematisch. Die Neuausscheidung von Landwirtschaftsflächen als FFF oder die Aufwertung von Flächen zu FFF sind nur in sehr bescheidenem Umfang möglich. Das heisst die Möglichkeiten Ersatz zu schaffen sind äusserst begrenzt. Ein weiterer grossflächiger Verlust von FFF bringt die Kantone in eine Zwangslage: Entweder verletzen sie ihre Pflichten gegenüber dem Sachplan FFF oder dem Erfordernis der Ausscheidung des Gewässerraumes, oder sie schränken ihre räumliche und damit volkswirtschaftliche Entwicklung drastisch ein. Der Schweizerische Bauernverband stellt sich auf den Standpunkt, dass der gesamte Gewässerraum nicht als FFF gilt, bzw. Art. 36a Abs. 3 GSchG wörtlich zu verstehen und nicht weiter auszulegen sei. Aus

Sicht der Kantone ist dies eine unerfüllbare Forderung. Sie verlangen deshalb, dass die potenziellen FFF in der Gewässerschutzverordnung eine rechtliche Basis erhalten.

9 Haltung der LDK

Die LDK ist der Auffassung, dass ihre ausgeführten Anliegen mit einer nun rasch an die Hand zu nehmenden punktuellen Änderung der GSchV problemlos aufgenommen werden können. Ziel dieser Änderung muss sein, den Grundsatz des Gewässerraumes soweit zu flexibilisieren, dass er den in der Landschaft anzutreffenden, vielfältigen Situationen gerecht wird.

10 Motion UREK-N und Standesinitiativen

Die LDK hat sich bisher nicht zur Motion der UREK-N und den Standesinitiativen geäußert. Sie hatte stets die Hoffnung, ihre Anliegen in der geltenden GSchV bzw. im Merkblatt oder dann in einer punktuellen Änderung der GSchV berücksichtigt zu sehen. Weil die Möglichkeiten des Merkblattes ausgeschöpft, die genannten Anliegen der LDK jedoch weiterhin offen sind, hält der Vorstand an seiner Haltung vom September 2013 fest und unterstützt die Motion der UREK-N. Deren Anliegen widerspiegeln sich in den verschiedenen Standesinitiativen.

Zug, 07.04.2014, Roger Bisig, Sekretär LDK