

Bundesamt für Umwelt BAFU
Office fédéral de l'environnement OFEV

Festlegung des Gewässerraums: Stand und Fortschritt der Umsetzung per 31. März 2023

Auswertung der Kantonsumfrage

1. Einleitung

Die Festlegung des Gewässerraumes entlang unserer Gewässer ist ein Kernelement der parlamentarischen Initiative «Schutz und Nutzung der Gewässer» (07.492) der UREK-S vom November 2007, weil er die renaturierten Gewässerabschnitte vernetzt. Die parlamentarische Initiative 07.492 wurde als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Lebendiges Wasser» (07.060) erarbeitet. Die Festlegung des Gewässerraums wurde 2011 in das Gewässerschutzgesetz GSchG [SR 814.20] aufgenommen. Die Kantone sind damit verpflichtet, den Gewässerraum festzulegen.

Der Gewässerraum mildert die Folgen des Klimawandels für die Gewässer ab und leistet einen Beitrag an den nachhaltigen Hochwasserschutz. Er fördert die Biodiversität und ein attraktives Landschaftsbild. Somit dient er sowohl dem Tourismus als auch der immer mehr an Bedeutung gewinnenden Naherholung.

Um den Stand der Umsetzung in den Kantonen in Erfahrung zu bringen, wurde im Jahr 2020 von der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) eine Umfrage durchgeführt (Stichdatum 31. Dezember 2019). Die Resultate wurden im Bericht <u>«Festlegung des Gewässerraums in den Kantonen» (Ecoplan, 2020)</u> publiziert und in einem Management Summary <u>«Festlegung des Gewässerraums: Stand und Ausblick» (BPUK und BAFU, 2020)</u> durch BPUK und BAFU diskutiert und evaluiert.

Um den Fortschritt der Umsetzung wiederum zu erfassen, wurden die Kantone im Jahr 2023 erneut zu einer Umfrage eingeladen (Stichdatum 31. März 2023). Es ist von allen Kantonen eine Rückmeldung eingegangen. Der vorliegende Bericht stellt die Resultate dieser Umfrage vor.

Kapitel 2 fasst einleitend die rechtlichen Grundlagen zusammen. Kapitel 3 behandelt die Umsetzung der Gewässerraumfestlegung auf nationaler und kantonaler Ebene. Kapitel 4 zeigt die Ergebnisse der Umfrage auf: Einerseits den Stand der Gewässerraumfestlegung per 31. März 2023 (Kapitel 4.1) und andererseits den von den Kantonen prognostizierte Fortschritt der Festlegung (Kapitel 4.2). In Kapitel 5 folgen Fazit und Empfehlungen der BPUK und des BAFU. Die Rückmeldungen der Kantone finden sich im Anhang.

2. Rechtliche Grundlagen

Der Gewässerraum sichert den Raum, der erforderlich ist für die natürlichen Funktionen der Gewässer, den Schutz vor Hochwasser und die Gewässernutzung. Er muss in der Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt werden (Art. 36a GSchG).

Die Festlegung ist erfolgt, wenn der Gewässerraum eigentümerverbindlich festgelegt ist. Ab dieser Festlegung gelten die rechtlich vorgegebenen Baueinschränkungen und der Gewässerraum darf nur noch ohne Dünger und Pflanzenschutzmittel bewirtschaftet werden (Art. 36a GSchG). Zur Abgeltung von landwirtschaftlichen Ertragsausfällen aufgrund der extensiven Bewirtschaftung des Gewässerraums wurde das Budget für Direktzahlungen um 20 Millionen Franken pro Jahr erhöht (Art. 62b Abs. 5 GSchG).

In einigen Kantonen wird der Gewässerraum nicht direkt eigentümerverbindlich festgelegt, sondern in einem zweistufigen Verfahren (siehe Kapitel 3.2 a). In einem ersten Schritt legt der Kanton einen

behördenverbindlichen Gewässerraum fest. In diesem ist das Bauen zwar eingeschränkt, die Fläche wird jedoch noch nicht extensiv bewirtschaftet. In einem zweiten Schritt wird der Gewässerraum durch die Gemeinden eigentümerverbindlich festgelegt. Dabei orientieren sich in der Regel am behördenverbindlichen Gewässerraum.

Seit Inkraftsetzung der Bestimmungen zum Gewässerraum hat sich das Bundesgericht in rund 30 Fällen zur Festlegung des Gewässerraumes geäussert. Dabei hat das Bundesgericht dem Gewässerschutz ein hohes Gewicht beigemessen und die gemäss Gewässerschutzverordnung GSchV [SR 814.21] vorgesehenen Ausnahmen restriktiv ausgelegt.

3. Umsetzung auf nationaler und kantonaler Ebene

3.1 Beschleunigung der Umsetzung durch Schaffung von Rechtssicherheit

Nach der Gesetzesrevision von 2011 lief der Vollzug der neuen Bestimmungen zunächst nur langsam an. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Bestimmungen in der GSchV zum Gewässerraum bis 2017 zweimal angepasst wurden. Der Spielraum für den kantonalen Vollzug wurde mit diesen Verordnungsrevisionen erweitert. Im Weiteren wurde der Vollzug unterstützt durch:

- die Arbeitshilfe Gewässerraum (BPUK, LDK, BAFU, ARE und BLW, 2019) und
- die Konkretisierung der Gesetzgebung durch Entscheide des Bundesgerichts.

Dadurch hat sich der Prozess der Gewässerraumfestlegung in den letzten Jahren beschleunigt.

3.2 Verfahren und Zuständigkeiten in den Kantonen

Die Umfrage 2020 zeigte, dass die Kantone bei der Festlegung des Gewässerraums unterschiedlich vorgehen:

a) Einstufiges oder zweistufiges Verfahren

In 17 Kantonen (AR, BE, BL, BS, GE, GL, JU, LU, NW, OW, SG, SH, UR, VD, VS, ZG und ZH) wird der Gewässerraum einstufig, d.h. direkt eigentümerverbindlich festgelegt. Die Festlegung erfolgt in den meisten Fällen durch die Gemeinden im Rahmen von kommunalen Nutzungsplanrevisionen.

In neun Kantonen (AG, AI, FR, GR, NE, SO, SZ, TG und TI) wird der Gewässerraum in einem zweistufigen Verfahren festgelegt: In einem ersten Schritt behördenverbindlich durch den Kanton und in einem zweiten Schritt eigentümerverbindlich durch die Gemeinden.

b) Innerhalb und ausserhalb der Bauzone – gesamthafte oder getrennte Festlegung:

In 17 Kantonen (AG, AI, AR, BE, BS, FR, GE, GL, GR, JU, NE, SO, TG, UR, VD, VS und ZG) wird der Gewässerraum jeweils für das ganze Gemeindegebiet festgelegt.

In neun Kantonen (BL, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TI und ZH) wird der Gewässerraum innerhalb und ausserhalb der Bauzone teilweise in separaten Verfahren festgelegt. Dieses Vorgehen ist in einigen Kantonen in den Zuständigkeiten begründet: Innerhalb der Bauzone erfolgt die Festlegung durch die Gemeinde und ausserhalb der Bauzone durch den Kanton. In anderen Kantonen ist es den Gemeinden freigestellt, den Gewässerraum im Rahmen einer Teilrevision der Nutzungsplanung nur innerhalb der Bauzone festzulegen. Dies hat zum Teil dazu geführt, dass der Gewässerraum ausserhalb der Bauzone verzögert festgelegt werden wird. Einige Kantone haben dies erkannt und verlangen heute, dass der Gewässerraum in den Gemeinden flächendeckend festgelegt wird.

4. Ergebnisse der Umfrage

4.1 Stand der Festlegung des Gewässerraums per 31. März 2023

Anhand der Anzahl Gemeinden kann der schweizweite Fortschritt der Gewässerraumfestlegung abgebildet werden.

Die Umfrage zeigt (siehe auch Abb. 1):

- Der Anteil der Gemeinden mit eigentümerverbindlich festgelegtem Gewässerraum auf gesamtem Gemeindegebiet hat sich zwischen Ende 2019 und Ende März 2023 mehr als verdoppelt.
 Es erfolgte eine Steigerung von 13 % auf 30 % (von 279 auf 646 Gemeinden).
- Ebenfalls hat sich der Anteil der Gemeinden mit behördenverbindlich festgelegtem Gewässerraum auf ganzem Gemeindegebiet von 24 % auf 28 % erhöht (von 541 auf 589 Gemeinden).

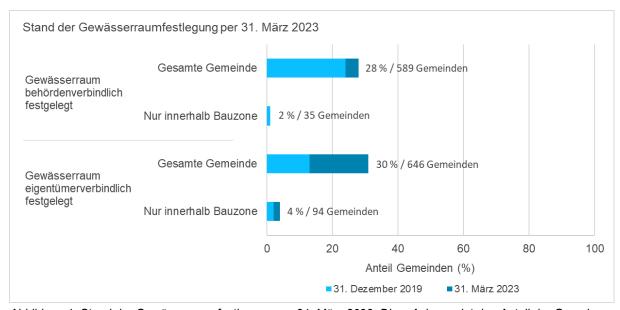


Abbildung 1: Stand der Gewässerraumfestlegung per 31. März 2023. Die x-Achse zeigt den Anteil der Gemeinden in Prozent, welche die Festlegung des Gewässerraums vorgenommen haben. Die hellblauen Balken zeigen den Stand per 31. Dezember 2019. Die dunkelblauen Balken entsprechen dem Anteil Gemeinden, die zwischen Ende 2019 und Ende März 2023 den Gewässerraum festgelegt haben. Die Prozentzahlen rechts neben den Balken zeigen den Anteil Gemeinden, welche den Gewässerraum per 31. März 2023 festgelegt haben. Neben den Prozentzahlen steht jeweils die Anzahl der Gemeinden die diesem Anteil entspricht.

Der Stand der Gewässerraumfestlegung kann damit folgendermassen zusammengefasst werden: 58 % aller Schweizer Gemeinden haben den Gewässerraum entweder eigentümer- oder behördenverbindlichen festgelegt¹. In rund zwei Dritteln der Gemeinden, die den Gewässerraum noch nicht eigentümerverbindlich festgelegt haben, ist der Festlegungsprozess im Gang.

Bei der Erarbeitung von Stellungnahmen zu Projekten im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen und Zusicherungen an Wasserbauprojekte sowie dem Austausch des BAFU mit Kantons- und Gemeindevertretern zeigt sich gelegentlich, dass die Gewässerraumfestlegung nicht rechtskonform vorgenommen wurde. Dies bestätigen auch verschiedene Bundesgerichtsurteile.

 Im Rahmen eines Bundesgerichtsfalls wurde in einem Kanton festgestellt, dass der Gewässerraum nicht überall rechtskonform festgelegt wurde. Der Kanton hat in der Umfrage mitgeteilt, dass er diese festgelegten Gewässerraume nochmals überprüfen wird.

⁻ Ein Kanton hat die eigentümerverbindliche Festlegung in der Umfrage als bereits abgeschlossen angegeben. Dies ist auch so in den Umfrageresultaten berücksichtigt. Es hat sich jedoch herausgestellt, dass die Flächen nicht extensiv bewirtschaftet werden. Dieser Gewässerraum entspricht somit einem behördenverbindlich festgelegten, jedoch keinem eigentümerverbindlich festgelegten Gewässerraum. Der Kanton ist aber bestrebt, diese Flächen nun extensiv bewirtschaften zu lassen.

Diese betreffen vor allem folgende Aspekte:

- Auslegung des Begriffs «dicht überbaut»: Der Gewässerraum darf nur in dicht überbauten Gebieten reduziert werden (Art. 41a Abs. 4 Bst. a GSchV). Der Begriff «dicht überbaut» wurde durch verschiedene Bundesgerichtsentscheide konkretisiert und ist in der Arbeitshilfe Gewässerraum (BPUK, LDK, BAFU, ARE und BLW, 2019) beschrieben. Die Arbeitshilfe Gewässerraum wird zurzeit aufgrund neuerer Bundesgerichtsentscheide aktualisiert.
- Verzicht auf einen Gewässerraum bei sehr kleinen Fliessgewässern: Grundsätzlich ist an allen Gewässern ein Gewässerraum festzulegen. Ein Verzicht ist unter anderem bei sehr kleinen Gewässern möglich (Art. 41a Abs. 5 Bst. d GSchV). Ob ein Gewässer als sehr klein eingeordnet werden kann, ist im Einzelfall zu beurteilen. Gemäss Bundesgericht sind bei einem Verzicht die überwiegenden Interessen gegen eine Festlegung nachzuweisen und nicht die überwiegenden Interessen für eine Festlegung (BGer Urteil 1C 15/2019 vom 13. Dezember 2019).
- Breite des Gewässerraums grosser Fliessgewässer: Für Gewässer mit einer natürlichen Sohlenbreite grösser als 15 Meter enthält die Gewässerschutzverordnung keine expliziten numerischen Vorgaben. Die Kantone haben die Breite des Gewässerraums im Einzelfall zu bestimmen. Die Festlegung muss jedoch zwingend im Kontext des gesamten Art. 41a GSchV anhand der natürlichen Sohlenbreite erfolgen.

4.2 Prognostizierter Fortschritt der Gewässerraumfestlegung durch die Kantone

Die Kantone prognostizierten, bis wann die eigentümerverbindliche Gewässerraumfestlegung voraussichtlich auf ganzem Kantonsgebiet abgeschlossen sein wird:

- 50 % der Gemeinden werden die Festlegung voraussichtlich bis Ende 2028 abgeschlossen haben. In der Umfrage 2020 hatten die Kantone prognostiziert, dass dieser Anteil im Jahr 2025 erreicht sein sollte.
- 75 % aller Gemeinden werden die Festlegung voraussichtlich bis Ende 2030 abgeschlossen haben. In der Umfrage 2020 hatten die Kantone prognostiziert, dass dieser Anteil im Jahr 2027 erreicht wird.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass sich die Umsetzung gegenüber der Prognose 2020 damit um ca. drei Jahre verzögert. Dies unter anderem aufgrund von Einsprachen. Zwei Kantone haben keine Angaben zum voraussichtlichen Abschluss der Festlegung gemacht.

In zwei Kantonen sind die Gemeinden per Regierungsratsbeschluss resp. per kantonalem Planungsund Baugesetz zur Festlegung innerhalb einer bestimmten Frist verpflichtet, was eine zeitgerechte Umsetzung garantiert.

5. Fazit und Empfehlungen

Der Anteil an Gemeinden mit einem eigentümerverbindlichen Gewässerraum hat sich seit der letzten Umfrage von 13 % auf 30 % mehr als verdoppelt.

Eine rasche Festlegung des Gewässerraums ist jedoch für einige Kantone eine Herausforderung. Die BPUK und das BAFU werden die Kantone daher weiterhin unterstützen, dass die Festlegung des Gewässerraumes, wie in diesem Bericht prognostiziert, abgeschlossen werden kann.

Folgende Massnahmen könnten den Kantonen helfen, die Gewässerraumfestlegung zügig voranzutreiben:

- Einführung einer Frist für die Gemeinden zum Abschluss der Festlegung des Gewässerraums. Diese Frist könnte je nach Kanton entweder in einem kantonalen Gesetz oder per Regierungsratsbeschluss erfolgen.
- Genehmigung von kommunalen Nutzungsplanrevisionen nur dann, wenn der Gewässerraum auf dem ganzen Gemeindegebiet festlegt wird.

Anhang

Kan- ton	Gewässerraum eigentümerver- bindlich festgelegt			Gewässerraum behördenver- bindlich festgelegt			Eigentümerverbindliche Festle- gung in Arbeit oder noch nicht begonnen			Anzahl Gmd. im Kan-	Prognose Abschluss eigentümerverb. Festlegung	
	Nur in- nerhalb Bauzone	Nur aus- serhalb Bauzone	Ganzes Gemeinde- gebiet	Nur in- nerhalb Bauzone	Nur aus- serhalb Bauzone	Ganzes Gemeinde- gebiet	Nur in- nerhalb Bauzone	Nur aus- serhalb Bauzone	Ganzes Gemeinde- gebiet	ton	Inner- halb Bauzone	Ganzer Kanton
AG			46			152			152	198	2035	2035
Al			0			5			5	5	2028	2028
AR			0	20					20	20	2030	2030
BE			147			0			190	337	2030	2030
BL	22	18					64	68		86	2026	2026
BS			0						3	3	2023	2023
FR			51			71			71	122	2025-30	2025-30
GE			45				-	-	-	45	2022	2022
GL			1						2	3	2025	2025
GR			45			101			56	101	2026	2026
JU			51				-	-	-	51	2022	2022
LU	9		25					9	46	80	2025	2025
NE						27			27	27	2024+	2024+
NW	11		9					2		11	2023	2023
OW	7							7		7	2022	k.A.
SG	1							1	74	75	2027	2027
SH	4		19			26		4	3	26	2024	2024
SO			28			79			79	107	2028	2028
SZ	12		1	15				12	17	30	2028	2030
TG			3			77			79	80	2026	2026
TI	1		20			30		1	85	106	2030	2030
UR			19				-	-	-	19	2022	2022
VD			18			21			276	294	k.A.	k.A.
VS			118						4	122	2024	2024
ZG									11	11	2025	2025
ZH*	34						126		160	160	2025	2028

Tabelle 1: Angaben der Kantone zum Stand der Festlegung des Gewässerraums:

*Hinweis: Die Anzahl Gemeinden bezieht sich auf die Festlegung des Gewässerraums an den Gewässern von kommunaler Bedeutung (kleine Fliessgewässer). Zusätzlich sind innerhalb Bauzone die Gewässerräume an den Gewässern von kantonaler Bedeutung (grosse Fliessgewässer) in weiteren 20 Gemeinden festgelegt bzw. in weiteren 33 Gemeinden in Arbeit.

Lesebeispiele:

- Der Kanton Aargau hat 198 Gemeinden. Er hat in einem ersten Schritt den Gewässerraum in allen Gemeinden behördenverbindlich festgelegt. 46 der Gemeinden haben seither den Gewässerraum auf ganzem Gemeindegebiet eigentümerverbindlich festgelegt. Es verbleiben also 152 Gemeinden, in denen noch der behördenverbindliche Gewässerraum gilt. Da im Kanton Aargau der Gewässerraum jeweils auf dem ganzen Gemeindegebiet festgelegt wird (keine Unterscheidung zwischen innerhalb und ausserhalb der Bauzone), finden sich diese 152 Gemeinden in der Spalte «Eigentümerverbindliche Festlegung in Arbeit oder noch nicht begonnen Ganzes Gemeindegebiet».
- Der Kanton Basel-Landschaft hat 86 Gemeinden. Innerhalb der Bauzone sind die Gemeinden für die Gewässerraumfestlegung zuständig, ausserhalb der Bauzone der Kanton. 22 Gemeinden haben den Gewässerraum innerhalb der Bauzone eigentümerverbindlich festgelegt. In 18 Gemeinden hat der Kanton den Gewässerraum ausserhalb der Bauzone eigentümerverbindlich festgelegt. Innerhalb der Bauzone müssen also noch 64 Gemeinden die Festlegung abschliessen, ausserhalb der Bauzone muss der Kanton den Gewässerraum noch in 68 Gemeinden abschliessen. Da der Gewässerraum im Kanton Basel-Landschaft direkt eigentümerverbindlich festgelegt wird, sind die Spalten «Gewässerraum behördenverbindlich festgelegt» leer.