



Anfrage Dissler Josef und Mit. über die Auswirkungen der Änderung der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung (A 95). Eröffnet am: 08.11.2011 Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Antwort Regierungsrat:

Zu Frage 1: Wie ist die Umsetzung der Gewässerschutzverordnung vorgesehen, und wie werden interessierte Kreise mit einbezogen?

Die neuen Bundesvorschriften zum Gewässerraum sind direkt anwendbar und gehen seit deren Inkrafttreten den Abstandsvorschriften des kantonalen Wasserbaugesetzes vor, soweit letztere nicht strenger sind. Um im Kanton Luzern rasch mehr Klarheit zu schaffen und die wichtigsten Grundsätze für den Vollzug der Gewässerraumvorschriften festzulegen, hat der Regierungsrat am 6. September 2011 eine Änderung der Vollzugsverordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Kantonale Gewässerschutzverordnung, KGSchV) beschlossen. Die Änderung ist am 1. Oktober 2011 in Kraft getreten. Mit der Änderung wird dem Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) unter anderem die Möglichkeit eingeräumt, Richtlinien für die Festlegung des Gewässerraums in der Nutzungsplanung zu erlassen, um eine einheitliche Handhabung im ganzen Kantonsgebiet zu gewährleisten. Am 1. März 2012 hat das BUWD solche Richtlinien veröffentlicht. Sie zeigen im Sinne eines Hilfsmittels auf, wie die Vorschriften des Bundes umgesetzt werden und der Gewässerraum im Kanton Luzern festgelegt wird. Die Richtlinien bieten zudem praxisorientierte und umsetzbare Lösungen in Bezug auf die strengeren Übergangsbestimmungen zur Gewässerraumfreihaltung. Die Richtlinien wurden in Zusammenarbeit aller Dienststellen des BUWD erarbeitet und mit dem Verband Luzerner Gemeinden abgesprochen. Sie wurden allen Gemeinden und allen im Kantonsrat vertretenen Parteien zugestellt und sind auch online verfügbar unter www.lu.ch/index/bau_umwelt_wirtschaft/buwd_projekte_themen.

Auch auf gesamtschweizerischer Ebene ist die Umsetzung der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung (GSchV) ein viel diskutiertes Thema. Die generelle Zielsetzung der Freihaltung der Gewässerräume nach dem eidgenössischen Gewässerschutzgesetz (GSchG) aus Gründen des Hochwasserschutzes und der naturnahen Gestaltung der Gewässer ist berechtigt. Die Umsetzung dieser Zielsetzung in der GSchV hat jedoch in breiten Kreisen und insbesondere auf Stufe der Gemeinden, die die Vorschriften im Rahmen der Nutzungsplanung umsetzen müssen, Unverständnis ausgelöst. Mit den kurzfristig in Kraft gesetzten und strengeren Bestimmungen zur Freihaltung des Gewässerraums sind viele Fragen und Probleme auf die Kantone zugekommen. Wichtige Grundsätze des Raumplanungsrechts wie die haushälterische Nutzung des Bodens oder die Abstimmung der verschiedenen raumwirksamen Tätigkeiten sowie der verschiedenen Schutz- und Nutzungsinteressen aufeinander wurden mit der Änderung der GSchV nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt. Auch wenn wir die grundsätzliche Zielsetzung des geänderten Bundesrechts unterstützen, setzen wir uns deshalb aktiv dafür ein, dass die Mängel in der Gesetzgebung behoben und die verschiedenen raumplanerischen Interessen an einem Gewässer besser in die Überlegungen mit einbezogen werden. Wir stehen - insbesondere im Rahmen der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz - mit den anderen Kantonen in engem Kontakt und suchen gemeinsam nach möglichen Lösungen. Auch haben wir das direkte Gespräch mit unseren Kantonsvertretern im eidgenössischen Parlament und den verantwortlichen Bundesbehörden gesucht.

Bezüglich der Umsetzung der Vorschriften zum Gewässerraum ausserhalb der Bauzonen hat die Konferenz der Landwirtschaftsämter der Schweiz (KOLAS) im Herbst 2011 eine Arbeitsgruppe Gewässerraum einberufen, die sich aus drei Kantonsvertretern, zwei Vertretern des Bauernverbandes und einem Vertreter des Bundesamtes für Landwirtschaft zusammensetzt. Ein mögliches Ziel dieser Arbeitsgruppe ist es, in Zusammenarbeit mit dem BAFU eine Vollzugshilfe für den Gewässerraum ausserhalb der Bauzone zu erarbeiten, um einen einheitlichen Vollzug sicherzustellen. Ob eine solche Vollzugshilfe zu Stande kommt, ist zum heutigen Zeitpunkt jedoch noch nicht absehbar.

Zu Frage 2: Die Kantone müssen die Gewässerräume bis am 31. Dezember 2018 ausscheiden. Wie erfolgt die zeitliche Umsetzung, damit eine kantonale Rechtsgleichheit bei den Grundeigentümern und landwirtschaftlichen Bewirtschaftern erreicht werden kann?

Da die Nutzungsplanung im Kanton Luzern in erster Linie Sache der Gemeinden ist, sieht die Kantonale Gewässerschutzverordnung vor, dass die Gemeinden den Gewässerraum in der Nutzungsplanung festlegen (§ 11a KGSchV). Im Rahmen des Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahrens stellen wir sicher, dass die Festlegung rechtmässig und im ganzen Kantonsgebiet auf vergleichbare Weise vorgenommen wird.

Die raumplanerische Festlegung erfolgt folglich gemeindeweise in einem ordentlichen Nutzungsplanungsverfahren. Es steht den Gemeinden frei, ob sie zu diesem Zweck eine Teilrevison der Ortsplanung vornehmen wollen, oder ob sie eine Gesamtrevision, die aus anderen Gründen notwendig wird, mit der Festlegung des Gewässerraums verbinden wollen. Das BUWD liefert den Gemeinden Grundlagen für die Gewässerraumausscheidung (§ 2 Abs. 2 KGSchV). Es ermittelt nach den Bundesvorgaben die je Gewässerabschnitt erforderliche Breite des Gewässerraums. Auch legt das BUWD die vom Bund nicht vorgegebene Breite des Gewässerraums für Fliessgewässer mit einer natürlichen Gerinnesohlenbreite von über 15 m konkret fest. Die ermittelten Gewässerraumbreiten stellt es den Gemeinden als Grundlage für ihre Nutzungsplanung zur Verfügung. Die Erarbeitung eines Geodatenatzes Gewässerraumbreite ist bis Ende 2012 vorgesehen. Die ersten Gemeinden haben jedoch - unter Einbezug der kantonalen Dienststellen - bereits begonnen, die Gewässerräume in Rahmen ihrer Nutzungsplanung festzulegen oder sind in ihrer Planung weit fortgeschritten.

Zu Frage 3: Welche Aufgaben werden den Gemeinden zugeordnet?

Wie erwähnt sieht § 11a KGSchV vor, dass die Gemeinden den Gewässerraum in der Nutzungsplanung festlegen. Die Grundlagen für diese raumplanerische Festlegung werden ihnen dabei vom BUWD zur Verfügung gestellt. Zu den Aufgaben der Gemeinden und des Kantons äussern sich zudem die Richtlinien des BUWD zum Gewässerraum im Kanton Luzern vom 1. März 2012 umfassend.

Zu Frage 4: Müssen aufgrund der neuen Verordnung rechtskräftig eingezonte Flächen wieder ausgezont werden? Sofern ja, kennt man bereits den Umfang der betroffenen Flächen?

Gemäss § 11a Abs. 1 KGSchV soll die Sicherstellung des erforderlichen Gewässerraums - in der Regel - innerhalb des Baugebietes mit der Ausscheidung von Grünzonen und ausserhalb des Baugebietes mit der Ausscheidung von Freihaltezonen erfolgen. Die Grün- und Freihaltezonen können entweder als Grundnutzungszonen oder auch als überlagernde Zonen im Sinne von § 35 Abs. 5 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) ausgeschieden werden. Werden Grün- oder Freihaltezonen als überlagernde Zonen ausgeschieden, bleiben beispielsweise darunter liegende Bauzonen in ihrer Grösse unverändert bestehen. In diesem Fall bleiben auch die für die Bauziffern massgebende anrechenbare Grundstücksfläche und damit die mögliche Nutzungsdichte unverändert. Entsprechend müssen auch rechtskräftig eingezonte Flächen nicht wieder ausgezont werden, auch wenn sie neu im Gewässerraum zu liegen kommen sollten. Zudem haben die Gemeinden die Möglichkeit, im dicht überbauten Gebiet die Breite des Gewässerraums den baulichen Gegebenheiten anzupassen (vgl. dazu Kapitel 4.3 der Richtlinien vom 1. März 2012).

Zu Frage 5: Wie wird mit rechtskräftig vor dem Inkrafttreten der Verordnung bewilligten Bauprojekten umgegangen, wenn diese aufgrund der neuen Verordnung nicht mehr realisiert werden können?

Bauprojekte, die vor dem Inkrafttreten der GSchV rechtskräftig bewilligt worden sind, dürfen entsprechend den nach dem damals geltenden Recht bewilligten Plänen realisiert werden.

Zu Frage 6: In welchem Umfang sind Fruchtfolgeflächen und generell landwirtschaftlich genutzte Flächen betroffen?

Gemäss Art. 36a Abs. 3 GSchG gilt der Gewässerraum nicht als Fruchtfolgefläche (FFF) und für einen Verlust an Fruchtfolgeflächen ist nach den Vorgaben des Bundes zum Sachplan FFF Ersatz zu leisten. In einem Schreiben vom 4. Mai 2011 hat das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) diese Bestimmung genauer ausgelegt und festgehalten, wie die im Gewässerraum liegenden Fruchtfolgeflächen behandelt werden. Demnach werden diese im Kanton Luzern weiterhin als Potential zum FFF-Kontingent gezählt.

Nach heutigen Erkenntnissen ist davon auszugehen, dass von den 78'100 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche im Kanton Luzern rund 1'350 ha als Gewässerraum ausgeschieden werden. Der Anteil der Fruchtfolgeflächen daran liegt bei rund 30 - 50 %.

Die Kantone haben gemäss Art. 36a Abs. 3 GSchG dafür zu sorgen, dass der Gewässerraum extensiv gestaltet und bewirtschaftet wird. Diese extensive Gestaltung und Bewirtschaftung ist in Art. 41c GSchV konkretisiert (vgl. dazu erläuternder Bericht des Bundesamtes für Umwelt zur Änderung der GSchV vom 20. April 2011). Im Gewässerraum dürfen keine Dünger und Pflanzenschutzmittel ausgebracht werden (Art. 41c Abs. 3 GSchV). Die landwirtschaftlich genutzten Flächen des Gewässerraums gelten gemäss Art. 68 Abs. 5 GSchG als ökologische Ausgleichsflächen. Der Gewässerraum darf landwirtschaftlich genutzt werden, sofern er gemäss den Anforderungen der Direktzahlungsverordnung (DZV) an die ökologischen Ausgleichsflächen als Streuefläche, Hecke, Feld- und Ufergehölz, extensiv genutzte Wiese, extensiv genutzte Weide oder Waldweide bewirtschaftet wird (Art. 45, 47, 48 sowie Anhang Ziff. 3.1.2.1 und Ziff. 3.1.2.2 DZV). Diese Anforderungen gelten auch für die entsprechende Bewirtschaftung von Flächen ausserhalb der landwirtschaftlichen Nutzfläche (Art. 41c Abs. 4 GSchV). Die Vorschriften über die Bewirtschaftung gemäss Art. 41c Abs. 3 und 4 GSchV gelten nicht für einen allfällig festgelegten Gewässerraum bei eingedolten Gewässern (Art. 41c Abs. 6b GSchV).

Zu Frage 7: Soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen, kann der Kanton bei künstlich angelegten Gewässern auf die Festlegung der Gewässerräume verzichten. Welche Gewässer sind darunter zu verstehen, und wie nutzt der Kanton generell seinen Handlungsspielraum?

Gemäss Art. 41a Abs. 5 sowie Art. 41b Abs. 4 GSchV kann in bestimmten Fällen auf die Festlegung des Gewässerraums verzichtet werden, soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Damit soll der Aufwand für die Festlegung des Gewässerraums begrenzt und auf jene Gewässer konzentriert werden, bei denen Konflikte zwischen Schutz und Nutzung wahrscheinlich sind. Dieser vom Bund den Kantonen gegebene Spielraum wird mit der Bestimmung von § 11c KGSchV ausgeschöpft. Grundsätzlich soll der Gewässerraum bei eingedolten Fliessgewässern, bei stehenden Gewässern mit einer Wasserfläche von weniger als 0,5 ha, bei künstlich angelegten Gewässern (z.B. Kraftwerks- oder Industriekanäle, Entwässerungsgräben) sowie bei Gewässern, die sich im Wald oder in Gebieten befinden, die im landwirtschaftlichen Produktionskataster gemäss der Landwirtschaftsgesetzgebung nicht dem Berg- oder Talgebiet zugeordnet sind, nur ausgeschieden werden, wenn überwiegende Interessen dies erfordern (vgl. § 11c Abs. 1 KGSchV). Überwiegende Interessen, die eine Festlegung des Gewässerraums erfordern, sind namentlich Interessen des Hochwasserschutzes oder des Naturschutzes.

Zu Frage 8: Die Revitalisierung von Gewässern ist mit hohen Kosten verbunden. In welchem Umfang werden Revitalisierungen vorgesehen, und welche Auswirkungen haben diese auf den Hochwasserschutz?

Die erste Revitalisierungsplanung ist dem BAFU per Ende 2013 einzureichen. Ein darauf basierendes Revitalisierungsprogramm hat der Regierungsrat bis Ende 2014 zu verabschieden. Die Umsetzung ist im Rahmen der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kanton ab dem Jahre 2016 vorgesehen. Quantitative Angaben lassen sich dazu zur Zeit noch keine machen.

Revitalisierung ist nach den Bundesvorgaben nur eine neue und eigenständige Projektkategorie, wenn Massnahmen unabhängig von einem Hochwasserschutzdefizit ergriffen werden, beispielsweise für die Wiederherstellung eines eingedolten Fliessgewässers. In der wasserbaulichen Praxis werden reine Revitalisierungen die Ausnahme bilden. Es zeichnet sich ab, dass so genannte Kombiprojekte die Regel sein werden. Zur Illustration: das aufgelegte Projekt „Hochwasserschutz und Renaturierung Kleine Emme“ wird vom BAFU dahingehend überprüft, ob einige Abschnitte wie Hinter-Langnau, Thorenberg Süd oder Reusszopf die Revitalisierungskriterien, sprich den Raumbedarf des Fliessgewässers, erfüllen und das Vorhaben als Kombiprojekt durch den Bund subventioniert werden könnte.

Hochwasserschutz und Revitalisierung ergänzen sich. Der effektivste Hochwasserschutz besteht darin, einem Fliessgewässer den Raum (zurück) zu geben, in welchem ein Hochwasser schadlos abfliessen kann. In einem genügend grossen Gewässerraum kann auf kosten- und unterhaltsintensive Längsverbauungen verzichtet werden zu Gunsten von Lenkbuhnen und ingenieurbiologischen Massnahmen. Der Bund fördert Revitalisierungen mit finanziellen Anreizen. Ab der Programmperiode 2012-2015 beträgt der Bundesbeitrag an Einzelprojekte im Hochwasserschutz 35 % und an reine Revitalisierungen 60 %. Der Bundesbeitrag an Kombiprojekte liegt dazwischen.