

Revitalisierungen voranbringen und Gewässerraum sichern

Corinne Spillmann, Felix Walter

Zusammenfassung

Der Bund hat sich ehrgeizige Ziele gesetzt: Bis Ende 2018 ist der Gewässerraum auszuscheiden und bis 2090 sind ca. 4000 km Fließgewässer zu revitalisieren. Abklärungen zeigen nun, wo Hindernisse bei der Umsetzung bestehen und mit welchen Lösungsansätzen und Massnahmen diese behoben werden könnten.

Dazu wurden in einem ersten Schritt Gespräche geführt mit Vertreterinnen und Vertretern von Kantonen und vom BAFU sowie weiteren Akteuren, um Hindernisse und Lösungsansätze zu eruieren. Die Befragten sind sich einig: Verschiedene Hindernisse führen vielerorts zu Verzögerungen der Prozesse, sei es bei Revitalisierungen oder bei der Ausscheidung des Gewässerraums. Dazu gehören z.B. fehlender politischer Wille, mangelnde personelle Ressourcen, insbesondere bei Gemeinden und Kantonen, fehlende Sanktionsmöglichkeiten und langwierige Verfahren, deren Abläufe sich nicht einfach beschleunigen lassen.

In einem zweiten Schritt wurden im Rahmen eines Workshops mit Fachpersonen Erfahrungen ausgetauscht und mögliche Lösungswege vertieft. Sowohl für Revitalisierungen wie auch bei der Ausscheidung des Gewässerraums hat sich gezeigt: Gemeinden spielen eine Schlüsselrolle. Oft scheinen auf dieser Ebene nicht genügend Wissen, Ressourcen oder Motivation vorhanden zu sein, um die komplexen Aufgaben anzupacken. Verantwortliche in den Gemeinden, aber auch die Bevölkerung und weitere relevante Akteure müssen daher verstärkt und systematisch für den Nutzen von Revitalisierungen und die Sicherung des Gewässerraums sensibilisiert werden. Ein möglicher Lösungsansatz ist, Revitalisierungen mit Hochwasserschutzprojekten zu verknüpfen, da diese oft einen höheren Stellenwert haben. Um die Ausscheidung des Gewässerraums voranzubringen, steht nach Meinung der befragten Expert/innen im Vordergrund, den Vollzug und die Einhaltung der Übergangsbestimmungen gut und umfassend zu kontrollieren.

Es gibt durchaus noch mehr Lösungsansätze, um Revitalisierungen und die Ausscheidung des Gewässerraums voranzubringen. Die involvierten Akteure müssen zusammenspielen und diese gezielt nutzen. So können alle einen Beitrag leisten, um Bäche, Flüsse und Seen aufzuwerten.

Résumé

La Confédération s'est fixé des objectifs ambitieux: délimiter les espaces réservés aux eaux d'ici fin 2018 et revitaliser environ 4000 km de cours d'eau d'ici 2090. Grâce aux clarifications effectuées, les obstacles à la mise en œuvre sont désormais identifiés, à l'instar des solutions et mesures permettant de les surmonter.

Dans un premier temps, des discussions ont été menées à cet égard avec des représentants des cantons, de l'OFEV et d'autres acteurs afin de déterminer les obstacles et les solutions possibles. Les personnes interrogées sont unanimes: en maints endroits, différents obstacles retardent les processus, qu'il s'agisse des revitalisations ou de la délimitation des espaces réservés aux eaux. Citons par exemple l'absence de volonté politique, le manque de ressources humaines, notamment dans les communes et les cantons, l'absence de sanctions et la lourdeur des procédures, qu'il est difficile d'accélérer.

Dans un deuxième temps, un atelier a permis de partager des expériences avec des spécialistes et d'approfondir d'éventuelles solutions. Aussi bien pour les revitalisations que pour la délimitation des espaces réservés aux eaux, force est de constater que les communes jouent un rôle essentiel. Souvent, il semble que les connaissances, les ressources ou la motivation soient insuffisantes à ce niveau pour s'atteler aux tâches complexes. Les responsables au sein des communes, mais aussi la population et les autres acteurs concernés doivent donc être sensibilisés davantage et de manière systématique aux bienfaits des revitalisations et de la sauvegarde des espaces réservés aux eaux. Une solution possible consiste à combiner les revitalisations aux projets de protection contre les crues, auxquels il est souvent accordé une plus grande importance. Pour faire avancer la délimitation des espaces réservés aux eaux, les experts consultés estiment que la priorité numéro un est de contrôler de manière adéquate et exhaustive l'exécution et le respect des dispositions transitoires.

Il existe de nombreuses autres approches pour faire progresser les revitalisations et la délimitation des espaces réservés aux eaux. Les acteurs impliqués doivent interagir et exploiter ces opportunités de façon ciblée. Tous pourront ainsi contribuer à revaloriser les ruisseaux, les rivières et les lacs.

1. Einleitung

Rund 15000 km Fließgewässer in der Schweiz sind stark verbaut und weichen von ihrem natürlichen Zustand ab. Zusätzlich beeinträchtigen zahlreiche Durchgangshindernisse den Lebensraum. Der Bund hat reagiert und fordert in der seit

2011 gültigen Gewässerschutzgesetzgebung u. a. die Revitalisierung von Gewässern sowie die Festlegung des Gewässerraums:

- Das Ziel von Revitalisierungen ist es, dass bis ins Jahr 2090 ca. 4000 km naturnahe Flüsse, Bäche und Seen mit

ihren charakteristischen Tier- und Pflanzenarten wiederhergestellt werden.

- Mit dem Ziel, dass die Fließgewässer ihre natürlichen Funktionen wieder wahrnehmen können, wertvolle Lebensräume erhalten bleiben und der



Hochwasserschutz gewährleistet ist, soll der Gewässerraum bis Ende 2018 festgelegt und in der kantonalen Richtplanung und der kommunalen Nutzungsplanung berücksichtigt werden.

Die Einhaltung dieser Vorgaben ist ehrgeizig. Der WWF hat deshalb im Rahmen einer Studie abklären lassen, welche Faktoren zu einer Verzögerung bei der Umsetzung führen können und mit welchen Lösungswegen sich eine Beschleunigung der Umsetzung erreichen lässt.

In einem ersten Schritt zur Klärung der Hindernisse und möglicher Lösungswege wurden Gespräche mit ausgewählten Kantonsvertreterinnen und -vertretern, dem Bundesamt für Umwelt und weiteren Akteuren geführt. Im Anschluss an die Gespräche fand ein Workshop mit Fachpersonen aus verschiedenen Kreisen statt. In diesem Rahmen wurden die gesammelten Hindernisse und Lösungswege diskutiert und hinsichtlich deren Bedeutung priorisiert.

2. Revitalisierung: Es fehlt oft an Wissen, an Interesse und am Willen

Das Gewässerschutzgesetz hält in Artikel 38a fest, dass die Kantone für die Revitalisierung von Gewässern zu sorgen haben. Das heisst, sie planen die Revita-

lisierungen, legen den Zeitplan fest und achten darauf, dass die kantonale Revitalisierungsplanung bei der Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt wird.

Obwohl die Kantone zur Revitalisierung verpflichtet sind und der Bund einen finanziellen Beitrag an die Projektkosten leistet, können verschiedenen Gründe zu Verzögerungen oder zum Ausbleiben einer Revitalisierung führen. Während der Gespräche und am Workshop wurde wiederholt auf den Umstand hingewiesen, dass in vielen Kantonen die Gewässerhoheit bei den Gemeinden liegt und diese die Funktion des Projektträgers wahrnehmen müssen. Das heisst, die Gemeinden sind zuständig für die Planung und Umsetzung der Revitalisierungsprojekte. In der Praxis zeigt sich, dass in vielen Gemeinden das Wissen, die Zeit, die Erfahrung, die Fachkompetenzen oder auch das benötigte Interesse fehlt. Bei Umweltthemen bzw. Gewässerprojekten (ausser bei Hochwasserschutzmassnahmen) ist der Nutzen für die kommunalen Behörden oft nicht direkt ersichtlich. Häufig sind andere Vorhaben, wie z.B. Ersatzmassnahmen oder Hochwasserschutzprojekte, Treiber für Revitalisierungen auf kommunaler Ebene.

Auch auf kantonaler Ebene fehlt oft der politische Wille bzw. die entspre-

chende Prioritätensetzung oder auch Sanktionsmöglichkeiten, um Revitalisierungsprojekte zu fordern und zu fördern und die Gemeinden bei Projekten zu unterstützen. Der fehlende politische Wille dürfte wiederum mit ein Grund dafür sein, dass den Kantonen die personellen Ressourcen für Projektleitungen, für die Unterstützung der Gemeinden sowie für eine proaktive Kommunikation und Sensibilisierung fehlen. Ein weiteres Hindernis bei Revitalisierungsprojekten kann die Sicherung des benötigten Raums sein, die oft am Widerstand der Landwirtschaft scheitert.

Die Befragten haben verschiedene Lösungswege aufgezeigt, wie diese Hindernisse angegangen werden könnten (siehe auch *Tabelle 1*):

- Kantone und Gemeinden sollen bei der Planung von Projekten Revitalisierungen mit anderen Vorhaben wie Hochwasserschutz oder Meliorationen verknüpfen (sogenannte Kombiprojekte) und damit Synergien anstreben. Dadurch lassen sich Revitalisierungen oft einfacher umsetzen, weil ein grösserer Bundesbeitrag bezahlt und die Akzeptanz bei der Bevölkerung gestärkt wird.
- Gemeindevertreter können als Botschafter für Projekte eine wichtige Rolle bei der Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung übernehmen. Deshalb sind die Gemeinden aufgerufen, andere über erfolgreiche Projekte zu informieren, Chancen aufzuzeigen und ihre Erfahrungen zu teilen. Zudem sollen die Kantone und der Bund weiterhin aktiv bleiben und die Bevölkerung über den Nutzen von Revitalisierungen aufklären, damit auch die Bevölkerung auf die Gemeinden Einfluss nimmt.

Akteure	Aufgaben (Lösungswege)
Kantone und Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> – Revitalisierungen an andere Massnahmen knüpfen (Kombiprojekte mit Hochwasserschutz, Meliorationen etc.) – Öffentlichkeitsarbeit, Sensibilisierung und Kommunikation stärken
Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> – Regionale Zusammenarbeit anstreben (evtl. über Gemeindeverbände)
Kantone	<ul style="list-style-type: none"> – Revitalisierungen im grösseren Perimeter planen (Einzugsgebietsplanung IEM) – Möglichkeiten der Raumsicherung suchen, z.B. Austauschplattform für Fruchtfolgeflächen
Bund	<ul style="list-style-type: none"> – Übersicht über Finanzierungsmöglichkeiten erstellen – Austauschplattform für Fruchtfolgeflächen unterstützen

Tabelle 1. Prioritäre Lösungswege bei Revitalisierungen und die zuständigen Akteure.



Bild 1. Beispiel einer gelungenen Revitalisierung – der Walenbach im Kanton Bern vorher (links) und nachher (rechts) (©T. Diethelm/WWF Schweiz).

- Weitere mögliche Massnahmen sind:
 - Revitalisierungen in einem grösseren Perimeter (z. B. Einzugsgebiet) planen und umsetzen. Auf Stufe Kanton könnte z. B. rechtskräftig festgelegt werden, dass Planungen im Einzugsgebiet zu erfolgen haben oder dass die Gemeinden bei Gewässern mit erhöhtem Koordinationsgebot zusammenarbeiten müssen. Unabhängig davon, ob kantonale Regelungen bestehen, können die Gemeinden aktiv werden, indem sie sich in Gemeindeverbänden organisieren.
 - Damit Revitalisierungen nicht an der Kompensation von Fruchtfolgeflächen scheitern, können die Kantone oder der Bund z. B. eine Plattform schaffen, auf der die Gemeinden den Kompensationsbedarf öffentlich ausschreiben und «handeln» können.
 - Das Bundesamt für Umwelt erstellt derzeit eine Übersicht über Fonds, Stiftungen usw., die für eine finanzielle Unterstützung bei Revitalisierungen angefragt werden können. Diese Übersicht könnte von anderen Akteuren wie z. B. Umweltverbänden oder Wasser-Agenda 21 weitergeführt und öffentlich zugänglich gemacht werden.

3. Ausscheidung des Gewässerraums: Fehlendes Interesse und schwierige Kontrolle

Das revidierte Gewässerschutzgesetz fordert, dass die Kantone bis Ende 2018 den Gewässerraum festlegen und in der kantonalen Richt- und der kommunalen Nutzungsplanung berücksichtigen. Beim Gewässerraum handelt es sich um einen Kor-

ridor, bestehend aus dem Gewässer und einem Landstreifen entlang beider Ufer, welcher notwendig ist, damit das Gewässer zumindest ansatzweise seine natürlichen Funktionen erfüllen kann. Solange der Gewässerraum nicht ausgeschieden ist, gelten die Übergangsbestimmungen gemäss Gewässerschutzverordnung, die in der Tendenz strenger ausgestaltet sind. Trotz der gesetzlichen Frist zeigen sich vielerorts Verzögerungen.

Ein wesentlicher Grund, weshalb sich die Ausscheidung des Gewässerraums verzögert, ist, wie bei den Revitalisierungen, das oft fehlende Interesse der Gemeinden. Die Gemeinden revidieren ihre Ortsplanungen ordentlich alle 10 bis 15 Jahre. Gemäss den Rückmeldungen haben die Gemeinden in der Regel kein Interesse daran, die Revision der Ortsplanung für die Ausscheidung des Gewässerraums vorzuziehen; andere Aufgaben werden als wichtiger eingestuft. Zudem ist die Festlegung der Gewässerräume aufwendig und oft mit Widerständen der Grundeigentümer verbunden. Die Befragten haben aber auch darauf hingewiesen, dass über eine lange Zeit die Auslegung und die Bestimmungen zum Gewässer-

raum unklar waren und bisher auch eine Arbeitshilfe des Bundes dazu fehlt. Zudem haben die Befragten und die Workshop-Teilnehmenden darauf hingewiesen, dass die Kontrolle des Vollzugs schwierig ist. Die nicht ohne Weiteres erkennbaren Gewässerraumgrenzen erschweren die Kontrolle, ob z. B. bei Baubewilligungen die Übergangsbestimmungen oder die Mindestabstände durch die Landwirtschaft eingehalten werden. Zusätzliche Faktoren, die zu einer Verzögerung führen können, sind der vorhandene Spielraum der Kantone bei der Auslegung von Begrifflichkeiten im Gesetz sowie fehlende personelle Ressourcen bei den Kantonen für die Prüfung und Genehmigung von revidierten Ortsplanungen sowie für Gespräche und Abklärungen mit den Gemeinden.

Als zentrale Massnahme, um den Prozess zu beschleunigen, steht gemäss den Befragten wiederum die Sensibilisierung und Information durch die Kantone im Vordergrund. Bei den Akteuren muss das Bewusstsein gestärkt werden, dass die Ausscheidung des Gewässerraums nötig ist, damit die Fließgewässer wieder ihre natürliche Funktion wahrnehmen können und z. B. der Hochwasserschutz gewähr-

Akteure	Aufgaben (Lösungswege)
Landwirtschaft und Gemeinden	– Erfolgreiche Projekte kommunizieren
Involvierte Büros (Planungs-, Umwelt- oder Ingenieurbüros)	– Auf die Gemeinden Einfluss nehmen (im Rahmen ihrer Beratungsfunktion)
Gemeinden	– Baubewilligungen und Einhaltung der Übergangsbestimmungen prüfen
Kantone und weitere Akteure (z.B. Wasser-Agenda 21)	– Informieren sowie Bewusstsein bei Gemeinden und involvierten Büros schaffen und stärken
Aussenstehende Akteure wie Umweltverbände, Büros	– Vollzug und Einhaltung der Übergangsbestimmungen kontrollieren und nötigenfalls Einsprache einreichen
Bundesamt für Umwelt und Bau-, Planungs- und Direktorenkonferenz (BPUK)	– Arbeitshilfe rasch fertigstellen

Tabelle 2. Prioritäre Lösungswege bei der Sicherung des Gewässerraums und die zuständigen Akteure.



Bild 2. Für viele Gewässer wird der Gewässerraum nicht eingehalten oder ist noch nicht ausgeschieden (© M. Kevic/WWF Schweiz).

leistet ist sowie der Eintrag von Schadstoffen reduziert wird. Als Grundlage für Gespräche mit den Gemeinden sollte die Arbeitshilfe des Bundes rasch fertiggestellt werden. Weitere prioritäre Massnahmen gemäss den Kantonen und weiteren Fachexperten sind nachfolgend aufgeführt (vgl. auch *Tabelle 2*):

- Die involvierten Planungs-, Umwelt- und Ingenieurbüros können aufgrund ihrer Beratungsfunktion auf die Gemeinden Einfluss nehmen. Entsprechend ist es wichtig, dass die Büros geschult und motiviert werden, damit sie diese Möglichkeit wahrnehmen und die Gemeinden überzeugen. Die Schulung ist v.a. Aufgabe der Kantone, wobei aber auch andere Institutionen wie z.B. die Wasser-Agenda 21 oder das Bundesamt für Umwelt Unterstützung bieten können.
- Die Kommunikation von erfolgreichen Projekten durch die Landwirtschaft und Gemeinden kann eine positive Signalwirkung haben. Das heisst, die Betroffenen sollen selbst über erfolgreiche Projekte informieren.
- Solange eine Gemeinde den Gewässerraum nicht ausgeschieden hat, gelten die restriktiveren Übergangsbestimmungen. Allerdings wird verschiedentlich bemängelt, dass die Übergangsbestimmungen zurzeit noch zu wenig beachtet bzw. missachtet werden. Bewilligungen sollen deshalb von den Gemeinden besser geprüft und allenfalls Beschwerden und Einsprachen von aus-

sen z.B. von Umweltverbänden oder Privaten eingereicht werden.

4. Fazit

Die Gewässerschutzgesetzgebung hält zu beiden Prozessen «Revitalisierung» und «Ausscheidung des Gewässerraums» Ziele und Fristen fest. Diese Vorgaben sind ehrgeizig und die Umsetzung ist nicht zuletzt auch wegen der vielen involvierten Akteuren anspruchsvoll. Die Ergebnisse aus den Gesprächen weisen darauf hin, dass in vielen Fällen hemmende Faktoren zu einer Verzögerung der Umsetzung führen.

Die Erkenntnisse aus den Gesprächen und dem Austausch mit Expertinnen und Experten zeigen, dass die Gemeinden eine Schlüsselrolle spielen. Herausforderungen zeigen sich insbesondere beim fehlenden Interesse und Wissen der Gemeinden. Gewässerbelange haben bei den kommunalen Behörden häufig nicht erste Priorität, weil (bis auf Hochwasserschutzmassnahmen) der Nutzen nicht erkannt wird. Falls die Gewässerhoheit bei den Gemeinden liegt, sind dem Kanton in solchen Fällen die Hände gebunden, weil ihm die rechtliche Kompetenz fehlt. Daneben wurden während der Gespräche noch weitere Hindernisse diskutiert.

Das Bewusstsein über die hemmenden Faktoren ist vorhanden. Nun gilt es, die im Bericht aufgezeigten Lösungswege zu prüfen und anzuwenden. Akteure auf allen Ebenen können in ihrem Einflussbereich den Hebel ansetzen:

- Die Kantone sind dafür verantwortlich, dass die Gemeinden über klare Vorgaben verfügen. Zudem können sie den Gemeinden Unterstützung bieten z.B. mit konkreten Hilfestellungen und Leitfäden.
- Verbände und Organisationen (z.B. auch Umweltschutzorganisationen) können auf die rechtlichen Rahmenbedingungen, Ziele und Fristigkeiten aufmerksam machen sowie die Umsetzung des Vollzugs einfordern, nicht zuletzt auch mit politischen Vorstössen.
- Der Bund soll aktiv bleiben, indem er zunächst ausstehende Arbeitshilfen nachreicht und u.a. den Austausch zwischen den Kantonen fördert.
- Nicht zuletzt sind alle aufgerufen, zu informieren und das fehlende Bewusstsein über die Wichtigkeit von naturnahen Gewässern zu stärken sowie Massnahmen zur Beschleunigung aufzuzeigen.

Die Aufwertung der Flüsse, Bäche und Seeufer ist letztlich eine Generationenaufgabe, die eine gute Zusammenarbeit aller involvierten Akteure fordert.

Weitere Informationen

WWF: https://www.wwf.ch/sites/default/files/doc-2018-09/Prozesse_Gewässerschutz_Hindernisse_Lösungswege.pdf

Anschrift der Verfasser

Corinne Spillmann, Felix Walter
Ecoplan AG, Monbijoustrasse 14
CH-3011 Bern