



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

3. Juli 2018

Nr. 2018-378 R-630-17 Parlamentarische Empfehlung Verena Walker, Wassen, zu Anpassung der Grundlagen zur Ausscheidung der Gewässerräume; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 31. Januar 2018 reichten Landrätin Verena Walker, Wassen, als Erstunterzeichnerin und Landrat Oswald Ziegler, Seelisberg, als Zweitunterzeichner eine Parlamentarische Empfehlung zu Anpassung der Grundlagen zur Ausscheidung der Gewässerräume ein.

Die Unterzeichnenden empfehlen dem Regierungsrat, die Handhabung der Umsetzung des Gewässerraums in Uri zu überdenken und anzupassen. Die Anpassung soll insbesondere in folgenden Bereichen erfolgen:

- «Gewässer, für die auf einen Gewässerraum verzichtet werden kann, besonders im Wald, Alpbiet und künstlichen stehenden und fliessenden Gewässern.
- Die Forderung nach erhöhtem Gewässerraum, wo dies nicht durch Naturschutzgebiete von kantonaler/nationaler Bedeutung, BLN-Gebiete mit gewässerbezogenen Schutzziele oder einem anderen Grund gefordert ist.
- Die Ausscheidung bei sehr kleinen Fliessgewässern, deren aktuelle Bachsohlenbreite 1,5 m nicht überschreiten.»

II. Antwort des Regierungsrats

1. Einleitende Bemerkungen

Nach Artikel 36a des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz [GSchG]; SR 814.20) legen die Kantone nach Anhörung der betroffenen Kreise den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer fest, der für die Gewährleistung der natürlichen Funktionen der Gewässer, den Schutz vor Hochwasser und die Gewässernutzung erforderlich ist (Gewässerraum). Im Kanton Uri sind die Gemeinden zuständig, den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer in der Nutzungsplanung festzulegen (Art. 3 des Reglements vom 6. Dezember 2011 zum Planungs- und Baugesetz [RPBG]; RB 40.1115).

Der Gewässerraum steht dem Gewässer zur Verfügung und gewährleistet den Transport von Wasser

und Geschiebe, die Ausbildung einer naturnahen Strukturvielfalt in den aquatischen, amphibischen und terrestrischen Lebensräumen, die Entwicklung standorttypischer Lebensgemeinschaften, die dynamische Entwicklung des Gewässers und die Vernetzung der Lebensräume. Ein ausreichender Gewässerraum dient der Hochwassergefahrenprävention und ermöglicht es, erforderliche Hochwasserschutzbauten wesentlich kostengünstiger zu erstellen. Er dient der Erholung der Bevölkerung und ist ein wichtiges Element der Kulturlandschaft. Zudem verringert der Gewässerraum bei der Einhaltung der extensiven Nutzung den Eintrag von Nähr- und Schadstoffen (Erläuternder Bericht des Bundesamts für Umwelt [BAFU] zur Änderung der Gewässerschutz-, Wasserbau-, Energie- und Fischereiverordnung vom 20. April 2011).

2. Stand der raumplanerischen Ausscheidung der Gewässerräume im Kanton Uri

Gemäss Übergangsbestimmungen zur Änderung der Eidgenössischen Gewässerschutzverordnung (GSchV; SR 814.201) vom 4. Mai 2011 haben die Kantone den Gewässerraum bis zum 31. Dezember 2018 festzulegen.

Im Kanton Uri sind die Gemeinden verpflichtet, ihre Nutzungsplanung innert fünf Jahren seit Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Uri (PBG; RB 40.1111), also bis am 31. Dezember 2016, anzupassen (Art. 125 PBG). Im Rahmen dieser Anpassung sind auch die Gewässerraumzonen auszuscheiden (Art. 41 PBG und Art. 3 des Reglements zum Planungs- und Baugesetz [RPBG]).

In der Zwischenzeit wurden in 17 Gemeinden des Kantons Uri die Nutzungsplanungen angepasst und die Gewässerraumzonen innerhalb und ausserhalb der Siedlungsgebiete rechtskräftig ausgeschieden. In den restlichen drei Gemeinden befindet sich die Gewässerraumausscheidung im Rahmen der Gesamtrevision der Nutzungsplanung in der Umsetzung. Zudem sind in zwei von diesen drei Gemeinden die Gewässerraumzonen in Teilgebieten bereits rechtskräftig ausgeschieden.

3. Grundlagen für die Ausscheidung des Gewässerraums im Kanton Uri

Nach Artikel 3 Absatz 2 RPBG haben die Gemeinden bei der Festlegung der Gewässerraumzonen die Mindestvorschriften des Bundesrechts zu berücksichtigen. Diese sind in der GschV in Artikel 41a und 41b festgelegt. Zudem gelten die kantonalen Richtlinien für die raumplanerische Festlegung des Gewässerraums an Fliessgewässern (Justizdirektion, 2006) sowie der Regierungsbeschluss vom 11. September 2012. Im Letzteren hat der Regierungsrat weitere Präzisierungen zu den kantonalen Richtlinien vorgenommen. So hat der Regierungsrat unter anderem folgende Entscheide getroffen:

1. Der Gewässerraum ist an den ökomorphologisch kartierten Gewässern festzulegen (ökomorphologische Erstklassierung, Stand 2004) bzw. auszuscheiden.
2. Auf die Festlegung des Gewässerraums bei sehr kleinen Gewässern, die nicht auf der Landeskarte 1:25'000 verzeichnet sind, ist zu verzichten, soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, ist im Einzelfall zu entscheiden.
3. Auf die Festlegung des Gewässerraums im Sömmerungsgebiet (inklusive der darüber liegenden Gebiete) und im Wald ist ebenfalls zu verzichten, soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

genstehen. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, ist im Einzelfall zu entscheiden.

4. Auf die Festlegung des Gewässerraums bei eingedolten und künstlich angelegten Gewässern (inklusive Meliorationsanlagen und künstliche Gewässer) ist zu verzichten, soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, ist im Einzelfall zu entscheiden.

Der Regierungsrat hat als kantonale Kartengrundlage für die Ausscheidung des Gewässerraums die ökomorphologisch kartierten Gewässer bestimmt. Damit entspricht er dem Willen des Gesetzgebers, wonach die Kantone die Gewässerräume sinnvollerweise für Gewässer, die auf der Landeskarte 1:25'000 oder auf einer anderen kantonalen Kartengrundlage verzeichnet sind, festlegen (Erläuternder Bericht des Bundesamts für Umwelt [BAFU] zur Änderung der Gewässerschutz-, Wasserbau-, Energie- und Fischereiverordnung vom 20. April 2011 sowie Erläuternder Bericht des Bundesamts für Umwelt [BAFU] zur Änderung der Gewässerschutzverordnung vom 22. März 2017). Auf dieser vom Regierungsrat bezeichneten Kartengrundlage sind Fliessgewässer mit einer Gesamtlänge von zirka 655 km ökomorphologisch kartiert. Hätte sich der Regierungsrat auf die Landeskarte 1:25'000 bezogen, wären es doppelt so viele Gewässerstrecken, nämlich zirka 1'350 km. Im Kanton Uri kommen somit nur halb so viele Gewässerlängen für die Ausscheidung des Gewässerraums in Frage, als es nach der Landeskarte 1:25'000 tatsächlich wären. Als Kartengrundlage könnte auch das kantonale Gewässernetz herangezogen werden. Dieses enthält Fliessgewässer mit einer Gesamtlänge von 3'000 km. Verglichen mit diesem kantonalen Netz werden sogar nur ein Viertel aller Gewässerläufe für die Ausscheidung des Gewässerraums berücksichtigt.

Die kantonalen Richtlinien für die raumplanerische Festlegung des Gewässerraums an Fliessgewässern (2006) entsprechen zusammen mit den Präzisierungen aus dem Regierungsratsbeschluss vom 11. September 2012 den heute geltenden, rechtlichen Vorgaben für die Ausscheidung des Gewässerraums an Fliessgewässern nach Artikel 41a Absatz 1 bis 5 GSchV. Damit ist auch gesagt, dass die Festlegung des Gewässerraums an Fliessgewässern in der kommunalen Nutzungsplanung bisher nach geltendem Recht umgesetzt wurde.

Die GSchV regelt seit 2011 auch die Ausscheidung des Gewässerraums an stehenden Gewässern. Im Kanton Uri werden die Gewässerräume an stehenden Gewässern nach den Vorgaben der GSchV ausgeschrieben (vgl. Art. 41 b GSchV).

4. Zu Punkt 1 der Parlamentarischen Empfehlung: Verzicht auf Gewässerraum

Im ersten Punkt empfiehlt die Parlamentarische Empfehlung dem Regierungsrat Anpassungen bei Gewässern, für die auf einen Gewässerraum verzichtet werden kann, besonders im Wald, Alpagebiet und bei künstlichen stehenden und fliessenden Gewässern.

Soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen, kann gemäss Artikel 41a Absatz 5 und Artikel 41b Absatz 4 GSchV auf die Festlegung des Gewässerraums verzichtet werden, wenn sich das Gewässer im Wald oder im Sömmerungsgebiet inklusive darüber liegenden Gebieten (nicht im Berg- oder Talgebiet) befindet, das Gewässer künstlich angelegt oder eingedolt ist oder wenn es sich um ein sehr kleines Fliessgewässer oder um ein stehendes Gewässer mit einer Wasserfläche von weniger

als 0,5 ha handelt. Es handelt sich dabei um Kann-Vorschriften. Der Beschluss des Regierungsrats vom 12. September 2012 präzisiert diese Ausnahmeregelungen. Er besagt, dass auf den Gewässerraum in jedem Fall zu verzichten ist, falls keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (keine Kann-Vorschrift). Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, ist im Einzelfall zu entscheiden. Dies bedeutet, dass in den oben genannten Ausnahmen in jedem Fall eine Interessensabwägung vorgenommen und nur dann ein Gewässerraum ausgeschieden wird, wenn die Interessen für eine Ausscheidung überwiegen.

4.1. Wald und Sömmerungsgebiet (Alpgebiet)

In der Praxis wird im Kanton Uri bereits heute im Wald und im Sömmerungsgebiet nur dann eine Gewässerraumzone ausgeschieden, wenn es sich um ein nationales, kantonales oder regionales Landschaftsschutz- oder Auenschutzgebiet handelt, bei dem die Bachläufe einen wesentlichen Bestandteil respektive ein Schutzziel des jeweiligen Gebiets darstellen. Dies ist beispielsweise im Landschaftsschutzgebiet Unteralp, Gemeinde Andermatt, mit seinen Auenflächen an der Unteralpreuss der Fall. Da die betroffenen Flächen im Sömmerungsgebiet in der Regel extensiv genutzt werden, resultieren selbst dort, wo eine Ausscheidung aus überwiegenden Interessen geboten ist, weder Einschränkungen noch Mehraufwand für die Bewirtschaftung.

Bei grossen, zusammenhängenden Waldflächen wird im Kanton Uri ebenfalls kein Gewässerraum ausgeschieden.

4.2. Künstliche stehende und fliessende Gewässer

Im Kanton Uri wird auf die Ausscheidung des Gewässerraums bei künstlichen stehenden Gewässern verzichtet. Unter künstlichen stehenden Gewässern sind Stauseen oder künstlich angelegte Teiche und Tümpel zu verstehen.

Mit künstlich angelegten Fliessgewässern sind Gewässer gemeint, die im Rahmen von Entwässerungs- oder Meliorationsprojekten neu angelegt wurden und ursprünglich nicht existierten. Meist liegen diese in Form von kleinen Gräben vor. Bei diesen künstlich angelegten Fliessgewässern wird gemäss den Vorgaben des Regierungsrats im Kanton Uri auf die Ausscheidung des Gewässerraums verzichtet, wenn kein überwiegendes Interesse entgegensteht. Kann ein überwiegendes Interesse, wie beispielsweise der Hochwasserprävention oder die ökologische und die fischereiliche Bedeutung geltend gemacht werden, so erfolgt eine Gewässerraumausscheidung.

Fliessgewässer, die im Rahmen von Hochwasserschutzmassnahmen, Infrastrukturbauten oder Meliorationsprojekten begradigt wurden und/oder deren Verlauf teilweise oder ganz neu angelegt wurde, gelten nicht als künstlich angelegt. Diese Gewässer übernehmen häufig hinsichtlich Hochwasserschutz, Siedlungs- und Kulturlandentwässerung, Schutz des Grundwassers, Naherholung, Landschaft sowie Lebensraum für Tiere und Pflanzen eine wichtige Funktion. Typische Beispiele dafür sind der Giessen bei Altdorf, der Klostergraben bei Seedorf oder der Walenbrunnen zwischen Erstfeld und Schattdorf. Bei solchen Fliessgewässern wird der Gewässerraum im Rahmen der Nutzungsplanung ausgeschieden.

5. Zu Punkt 2 der Parlamentarischen Empfehlung: Handhabung erhöhter Gewässerraum

Im zweiten Punkt empfiehlt die Parlamentarische Empfehlung dem Regierungsrat, die Forderung nach erhöhtem Gewässerraum auf Naturschutzgebiete von kantonaler oder nationaler Bedeutung sowie BLN-Gebiete mit gewässerbezogenen Schutzziele zu beschränken.

Im Kanton Uri wird in der Regel der nach Artikel 41a Absatz 2 GSchV minimal einzuhaltende Gewässerraum ausgeschieden. Die Forderung nach erhöhtem Gewässerraum ergibt sich aus Artikel 41b Ziffer 3 Buchstabe a bis d der GSchV. Im Kanton Uri wird ein erhöhter respektive erweiterter Gewässerraum in der Regel nur dann festgelegt, wenn dies aus Gründen des Hochwasserschutzes oder des Natur- und Landschaftsschutzes erforderlich ist. Dies kann beispielsweise in Auenschutzgebieten der Fall sein, bei denen das Fliessgewässer eine zentrale Rolle einnimmt und folglich ein Schutzziel bildet.

6. Zu Punkt 3 der Parlamentarischen Empfehlung: Ausscheidung bei sehr kleinen Fliessgewässern

Im dritten Punkt empfiehlt die Parlamentarische Empfehlung dem Regierungsrat Anpassungen bei der Ausscheidung bei sehr kleinen Fliessgewässern, deren aktuelle Bachsohlenbreite 1,5 m nicht überschreiten.

Nach Artikel 41a Absatz 5 Buchstabe d GSchV kann bei sehr kleinen Fliessgewässern auf die Festlegung des Gewässerraums verzichtet werden, soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Auch hier präzisiert der Beschluss des Regierungsrats vom 12. September 2012 die Ausnahmeregelung der GSchV. Dies bedeutet, dass im Kanton Uri auf den Gewässerraum bei sehr kleinen Gewässern in jedem Fall zu verzichten ist, falls keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Was als sehr kleine Fliessgewässer gelten kann, lässt sich einerseits aus der GSchV ableiten. So muss nach Artikel 41 Absatz 1 der GSchV der Gewässerraum für Fliessgewässer, die weniger als 1 m natürliche Sohlenbreite aufweisen und sich in einem der aufgelisteten Schutzgebiete befinden, mindestens 11 m betragen. In allen übrigen Gebieten sieht Absatz 2 grundsätzlich vor, dass für Fliessgewässer von weniger als 2 m natürlicher Sohlenbreite ebenfalls ein Gewässerraum auszuschneiden ist. Damit ist gesagt, dass die Festlegung einer Sohlenbreite von 1,5 m als Abgrenzung für sehr kleine Fliessgewässer nicht im Sinne der Gewässerschutzgesetzgebung ist. Andererseits sind für die Beurteilung, was sehr kleine Fliessgewässer sind, die Ausführungen der erläuternden Berichte zur Gewässerschutzverordnung vom 20. April 2011 respektive vom 22. März 2017 heranzuziehen. Darin wird, wie bereits oben erwähnt, empfohlen, dass die Kantone den Gewässerraum sinnvollerweise für jene Gewässer ausschneiden, die auf der Landeskarte 1:25'000 oder einer kantonalen Kartengrundlage verzeichnet sind. Mit anderen Worten kann ein Fliessgewässer dann nicht mehr als sehr klein bezeichnet werden, sobald es auf der vom Kanton bestimmten Kartengrundlage verzeichnet ist.

Bei der Beurteilung, was sehr kleine Gewässer sind, hat der Kanton einen Ermessensspielraum (Erläuternder Bericht des Bundesamts für Umwelt [BAFU] zur Änderung der Gewässerschutzverordnung vom 22. März 2017). Der Regierungsrat hat diesen Spielraum in seinem Beschluss vom 11. September 2012 in zweifacher Hinsicht genutzt. Erstens schliesst er alle nicht ökomorphologisch kartierten Gewässer von der Gewässerraumausscheidung aus. Damit kommen die Hälfte bis dreiviertel der tatsächlich vorkommenden Gewässerlängen für die Ausscheidung des Gewässerraums gar nicht in Betracht (siehe Kapitel 3). Zweitens bezeichnet der Regierungsrat die Fliessgewässer, die nicht auf der

Landeskarte 1:25'000 erscheinen, als sehr klein. Darunter fallen auch Fliessgewässerabschnitte, die zwar ökomorphologisch kartiert wurden, nicht aber auf der Landeskarte 1:25'000 erscheinen. Für all diese Fliessgewässer wird kein Gewässerraum ausgeschrieben, sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Entscheidend für die Bestimmung der Gewässergrösse sind die Abflusskapazität und die Grösse des zu entwässernden Einzugsgebiets. Die Bachsohlenbreite ist nur ein Grössenfaktor. Dieser kann sich in Abhängigkeit des Gefälls, der Topografie (Schluchtstrecken, offenes Gelände usw.), der Beschaffenheit der Umgebung sowie des Verbauungsgrads in einem Fliessgewässer ständig ändern und ist als alleiniges Kriterium für die Bestimmung von sehr kleinen Gewässern nicht geeignet. Hinzu kommt, dass Fliessgewässer mit einer Sohlenbreite bis zu 1,5 m unter Umständen erhebliche Abflussmengen aufweisen und eine beträchtliche Hochwassergefahr darstellen können. Bei solchen Fliessgewässern dient der Gewässerraum insbesondere auch der Hochwassergefahrenprävention und ermöglicht es, erforderliche Hochwasserschutzbauten wesentlich kostengünstiger zu erstellen. Zudem machen Gewässer dieser Grösse etwa 75 Prozent der Flieisstrecken des Schweizer Gewässernetzes aus. Diese Fliessgewässer erfüllen grundlegende ökologische Funktionen, bauen chemische Belastungen ab und leisten so einen wichtigen Beitrag zum Schutz des Grund- respektive Trinkwassers. Mit dem Gewässerraum werden diese Funktionen des Gewässers sichergestellt.

Der Regierungsrat vertritt daher die Meinung, dass sich die Bachsohlenbreite als alleiniges Kriterium für die Beurteilung «sehr kleines» Gewässer nicht eignet und dass die in der Parlamentarischen Empfehlung vorgeschlagene Bachsohlenbreite deutlich mehr als nur sehr kleine Fliessgewässer umfasst. Eine pauschale Obergrenze von 1,5 m Bachsohlenbreite für die Abgrenzung von sehr kleinen Fliessgewässern widerspricht zudem den bundesrechtlichen Vorgaben. Demgegenüber wird mit der heute im Kanton Uri geltende Definition für «sehr kleine» Gewässer der mögliche gesetzliche Ermessensspielraum grosszügig ausgenutzt.

Die Praxis im Kanton Uri hat indes gezeigt, dass sich bei kleinen Fliessgewässern in Einzelfällen die Ausscheidung des Gewässerraums nicht in jedem Fall rechtfertigt, obschon diese nach den Vorgaben des Regierungsrats nicht unter «sehr kleine» Gewässer fallen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn ein Fliessgewässer zwar ökomorphologisch kartiert wurde und auf der Landeskarte 1:25'000 aufgeführt ist, jedoch klein ist und sehr selten Wasser führt. Selbstverständlich braucht es auch bei diesen Gewässern eine Interessenabwägung. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass diesem Aspekt in der nächsten Aktualisierung der kantonalen Richtlinien für die raumplanerische Festlegung des Gewässerraums an Fliessgewässern Rechnung getragen werden muss.

III. Empfehlung des Regierungsrats

Der Regierungsrat vertritt die Meinung, dass die in der Parlamentarischen Empfehlung von Landrätin Verena Walker, Wassen, geforderten Anpassungen für die Ausscheidung des Gewässerraums im Kanton Uri bereits heute weitgehend erfüllt sind, der gesetzliche Ermessensspielraum grosszügig genutzt wird und folglich kein weiterer Handlungsbedarf besteht. Zudem beabsichtigt der Regierungsrat, die kantonalen Richtlinien für die raumplanerische Festlegung des Gewässerraums an Fliessgewässern von 2006, gestützt auf die Erfahrungen aus der Umsetzung bei der Nutzungsplanung, zu aktualisieren. Aus diesen Überlegungen und den vorangegangenen Ausführungen empfiehlt der Regierungsrat

dem Landrat, die Parlamentarische Empfehlung nicht zu überweisen.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Text der Parlamentarischen Empfehlung); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Amt für Umweltschutz; Direktionssekretariat Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion und Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor-Stv.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the bottom, positioned below the text 'Der Kanzleidirektor-Stv.'.