



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

2. Oktober 2012

Nr. 2012-569 R-630-11 Parlamentarische Empfehlung Paul Jans, Erstfeld, zu "Marschhalt bei der Umsetzung der Änderung des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes"; Antwort des Regierungsrats

I. Ausgangslage

Am 5. September 2012 reichte Landrat Paul Jans, Erstfeld, eine Parlamentarische Empfehlung ein. Darin geht es um einen "Marschhalt bei der Umsetzung der Änderung des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes".

In der Parlamentarischen Empfehlung wird ausgeführt, bei der Umsetzung des auf den 1. Januar 2011 geänderten Gewässerschutzgesetzes (GSchG; SR 814.20) des Bunds bzw. der auf den 1. Juni 2011 geänderten Gewässerschutzverordnung (GSchV; SR 814.201) des Bunds treten gegenwärtig schweizweit verschiedene Schwierigkeiten zu Tage. Die darin enthaltenen Vorschriften seien sehr starr und sähen kaum Ausnahmemöglichkeiten vor. Sie hätten auch einen starken Einfluss auf die Bauzonenflächen und die landwirtschaftliche Nutzung. Landrat Paul Jans, Erstfeld, als Erstunterzeichner der Parlamentarischen Empfehlung und der Zweitunterzeichner Landrat Toni Epp, Amsteg, erachten deshalb das geänderte eidgenössische Gewässerschutzrecht als übergriffigen Eingriff in das Eigentum.

Die Kantone Obwalden, Schwyz und Luzern reichten dazu Motionen mittels Standesinitiative ein. Auch die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) reichte eine Motion ein, die sich mit diesem Thema befasst. Ziel dieser politischen Vorstösse ist eine Anpassung der Gesetzgebung, um einen grösseren Spielraum für die Kantone zu erwirken. Der Spielraum sei so auszugestalten, dass die Ausführungsbestimmungen mit den bundesrechtlichen Vorgaben zum Raumplanungsrecht vereinbar werden. Bei der Umsetzung der Gewässerraumvorschriften soll die haushälterische Nutzung des Bodens im Vordergrund stehen. Die Interessen in den

Bereichen Siedlungsentwicklung, Landwirtschaft, Ökologie und Gewässer sollen gleichwertig berücksichtigt und gegeneinander abgewogen werden können. Dies sei gegenwärtig nicht der Fall.

Mit der Parlamentarischen Empfehlung wird der Regierungsrat ersucht, die Umsetzung der erwähnten Gesetzgebung in Uri zu sistieren, bis dass das Ergebnis aus den Vorstössen aus den Kantonen und der UREK-N auf Bundesebene mit allfälligen Anpassungen an die Gesetzgebung bekannt ist und dem Landrat der Bericht zu dem am 25. Mai 2011 eingereichten und überwiesenen Postulat von Landrat Daniel Furrer, Erstfeld, über die Umsetzung der Änderung der eidgenössischen Gewässerschutz-, Wasserbau-, Energie- und Fischereiverordnung vorliegt.

II. Antwort des Regierungsrats

1. Aktivitäten auf Bundesebene

Das Bundesparlament befasst sich aktuell mit dem Thema "Ausscheidung von Gewässerräumen". Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N) forderte den Bundesrat am 2. April 2012 mit einer Motion auf, die Ausführungsbestimmungen (eidgenössische Gewässerschutzverordnung) des am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen geänderten Gewässerschutzgesetzes in Zusammenarbeit mit den Kantonen abzuändern. Dabei soll insbesondere den Interessen der Landwirtschaft stärker Rechnung getragen werden. Der Nationalrat überwies am 12. Juni 2012 mit 94 zu 89 Stimmen die Motion, die nun im Ständerat beraten wird.

Die Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz (BPUK) führte im Frühjahr 2012 verschiedene regionale Workshops zum Thema Gewässerraumvollzug durch. Ziele dieser Workshops waren die Förderung eines einheitlichen Vollzugs, die Abstimmung der verschiedenen Interessen sowie der Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen und den Bundesstellen, unter Einbezug der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz (LDK). Im Rahmen dieser Workshops zeigte sich, dass seitens der Landwirtschaft grundsätzlich nicht die Ausdehnung der Gewässerräume und die Extensivierung der Nutzung, wie dies in der Motion aufgeworfen wird, als Problem erachtet werden, sondern vielmehr der erhöhte Bewirtschaftungsaufwand und die damit verbundene, aus Sicht der Landwirtschaft, zu geringe Abgeltung der betroffenen Landwirte. Dies, obwohl das Bundesparlament dazu im Rahmen des Erlasses des neuen Gewässerschutzrechts eine zusätzliche Abgeltung von jährlich 20 Mio. Franken zu Gunsten der Landwirtschaft beschlossen hat. Im Rahmen der Agrarpolitik 2014-17 (AP 14-17), die derzeit im Nationalrat beraten wird, und insbesondere in

den dazugehörigen Ausführungsverordnungen, werden die konkreten Entschädigungsregeln festgelegt. Werden die Landwirte für ihren Bewirtschaftungsmehraufwand im Gewässerraum angemessen entschädigt, so lässt sich relativ einfach eine Lösung des "Konflikts" Gewässerraum-Landwirtschaft finden. Bei umfassender Entschädigung können die Gewässerräume für die Landwirtschaft sogar finanziell interessante Ausgleichsflächen werden. Das Bundesamt für Landwirtschaft prüft zurzeit, ob es das laufende Pilotprojekt "Umsetzung der Bewirtschaftungsanpassungen in den neu geschaffenen ökologischen Ausgleichsflächen im Uferbereich" auf landwirtschaftliche Betriebe im Kanton Uri ausdehnen kann. Damit verbunden wäre eine entsprechende Zusatzabgeltung des Bewirtschaftungsmehraufwands bereits ab 2013. Die Resultate der Workshops (Synthese) wurden der BPUK-Hauptversammlung am 20. September 2012 unterbreitet. Die BPUK beurteilte es als positiv, dass verschiedene Kantone diese Vollzugsaufgabe bereits aktiv angegangen haben, einige sogar weit fortgeschritten sind. Die BPUK empfahl den Kantonen, die laufenden Arbeiten im Zusammenhang mit der Ausscheidung von Gewässerräumen und die damit verbundenen weiteren Aufgaben ohne Unterbruch fortzusetzen. Die BPUK kam aus diesem Grunde zur deutlichen Entscheidung, dass sie zurzeit die Motion der UREK-N nicht unterstützt.

In der Begründung zur Parlamentarischen Empfehlung wird ausgeführt, dass der Spielraum für die Umsetzung des geänderten Gewässerschutzrechts zu klein sei und dass die Ausführungsbestimmungen mit den bundesrechtlichen Vorgaben zum Raumplanungsrecht nicht vereinbar seien. Bei der Umsetzung der Gewässerraumvorschriften soll die haushälterische Nutzung des Bodens im Vordergrund stehen und die verschiedenen Interessen in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Landwirtschaft, Ökologie und Gewässer gleichwertig berücksichtigt werden, was zurzeit nicht der Fall sei. Das geänderte Gewässerschutzgesetz beinhaltet einen genügend grossen Spielraum für die Kantone, wie auch die BPUK-Workshops gezeigt haben. Bei der Erarbeitung des zur Diskussion stehenden Ausführungsrechts hat nämlich der Bundesrat den ihm zur Verfügung stehenden Spielraum ausgenutzt und entschieden, dass der erforderliche Raum für Oberflächengewässer, gestützt auf die so genannte Schlüsselkurve (eine in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Landwirtschaft erarbeitete Berechnungsmethode), festzulegen ist. Die Werte für die Breite des Gewässerraums entsprechen dem Minimum, das zur Gewährleistung eines kostengünstigen und vorsorglichen Schutzes vor Hochwasser und der natürlichen Funktionen der Gewässer notwendig ist. Darüber hinausgehende Verbreiterungen des Gewässerraums liegen in der Kompetenz der Kantone. Das eidgenössische Gewässerschutzrecht beinhaltet zudem die Möglichkeit des Verzichts auf die Ausscheidung von Gewässerräumen, soweit dies aus Hochwasserschutzgründen vertretbar ist, die Möglichkeiten der Verkleinerung von Gewässerräumen in bestimmten Fällen sowie

die Möglichkeit, Gewässerräume innerhalb eines Korridors zu verschieben. Damit wird den Kantonen ein erheblicher Entscheidungsspielraum beim Vollzug dieses Gewässerschutzrechts eingeräumt.

Es ist auch zu betonen, dass die Ausführungsbestimmungen mit den bundesrechtlichen Vorgaben zum Raumplanungsrecht vereinbar, mithin sogar explizit daraufhin abgestimmt worden sind. Das geänderte Gewässerschutzrecht mit dem Ziel der Ausscheidung von genügend breiten Gewässerräumen entspricht auch den Zielen des Raumplanungsrechts. Gerade deshalb sollen die Gewässerräume vorwiegend im Rahmen der Nutzungsplanung der Gemeinden ausgeschieden werden. Es entspricht nämlich der Zielsetzung der Raumplanung, Bauzonen in ungeeigneten, beispielsweise von Hochwassern gefährdeten Gebieten nicht auszuscheiden, analog zu den Gefahrenzonen. Und dass die verschiedenen Interessen von Siedlungsentwicklung, Landwirtschaft, Ökologie und Gewässer bei der Änderung des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes aufeinander abgestimmt worden sind, ist aus der dazumal sehr intensiv geführten parlamentarischen Diskussion zu entnehmen. Im Vergleich zur "Fischereiinitiative", die in ihrer Zielsetzung sehr viel weiter ging, hat das Bundesparlament einen ausgewogenen Kompromiss zwischen diesen verschiedenen Interessen gefunden.

2. Praxis im Kanton Uri

Der Regierungsrat hat sich anlässlich seines Seminars vom 11./12. September 2012 eingehend mit der Gewässerraumthematik auseinandergesetzt. Der Rat hat dabei einen strategischen Entscheid in Bezug auf die zukünftige Festlegung und Ausscheidung der Gewässerräume im Kanton Uri gefällt. Der Regierungsrat will den Spielraum nutzen, den die Bundesverordnung den Kantonen belässt. Konkret soll auf die Festlegung des Gewässerraums bei sehr kleinen Gewässern sowie bei eingedolten und künstlich angelegten Gewässern verzichtet werden, soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Wo überwiegende öffentliche Interessen für eine Ausscheidung sprechen, soll diese bei eingedolten und künstlich angelegten Gewässern innerhalb und ausserhalb des Baugebiets zudem nur mittels Gewässerbaulinien erfolgen. Weiter soll laut Strategie auch auf die Festlegung von Gewässerräumen bei Gewässern im Sömmerungsgebiet (inklusive darüber liegender Gebiete) und im Wald verzichtet werden, soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Der Regierungsrat hat deshalb die zuständige Fachstelle beauftragt, im Rahmen einer vorgezogenen Interessensabwägung die Hauptgewässerläufe in den Sömmerungsgebieten zu bezeichnen, bei denen überwiegende Interessen für eine Ausscheidung sprechen. Schliesslich hat der Regierungsrat der Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion den Auftrag erteilt, die seit 2006 gültigen Richtlinien zur Ausscheidung von Gewässerräumen im Kanton Uri an die Strategie und das Bundesrecht anzupassen.

Auch die bisherige Praxis im Kanton Uri zeigt, dass das Bundesrecht den Kantonen genügend Flexibilität bei dieser Vollzugsaufgabe lässt. Bereits am 7. März 2006 hat der Regierungsrat, u. a. aufgrund des Hochwasserereignisses 2005 und früherer Hochwasserereignisse, Richtlinien für die raumplanerische Festlegung des Gewässerraums und Fliessgewässern erlassen. Seither wurden die Gewässerräume in mehr als der Hälfte aller Urner Gemeinden rechtskräftig ausgeschieden. Im Unterschied zu anderen Kantonen kann der Kanton Uri folglich auf eine bereits bestehende Praxis bei der Ausscheidung von Gewässerräumen zurückgreifen.

Schon bisher wurden in Sömmerungsgebieten (Alpgebieten) nur dort Gewässerräume ausgeschieden, wo überwiegende Interessen, namentlich des Hochwasserschutzes, dies erforderten. In der Regel profitierten dabei die Alpwirtschaft im Rahmen einer Gesamtlösung mit einem deutlich besseren Schutz vor Hochwasser davon. Es wurden hier bis anhin immer einvernehmliche Lösungen sowohl mit den hauptsächlich betroffenen Korporationen als auch mit den Bewirtschaftern und der Alpwirtschaft gefunden.

Es sei auch daran erinnert, dass die Ausscheidung von genügend grossen Gewässerräumen vorrangig dazu dient, die Auswirkungen verheerender Hochwasserereignisse, wie sie in Uri immer wieder vorgekommen sind, zu verkleinern. Damit werden Schäden vermieden und die notwendigen Hochwasserschutzmassnahmen bleiben finanzierbar. Die Sistierung der Umsetzung der erwähnten Gesetzgebung würde hier ein falsches Signal setzen, ist doch der Kanton Uri bei der Umsetzung seiner Hochwasserschutzprojekte auf massive Bundesunterstützung angewiesen. Hochwasserschutzprojekte werden vom Bund aber nur unterstützt, wenn die damit verbundenen Gewässerräume ausgeschieden werden oder sind.

Eine Sistierung der Ausscheidung der Gewässerräume im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung würde dazu führen, dass die zurzeit laufenden Nutzungsplanrevisionen der Gemeinden vom Regierungsrat nicht genehmigt und damit nicht rechtskräftig werden können. Damit gelten aber die vom Bundesgesetzgeber mit der Inkrafttretung des geänderten Gewässerschutzrechts festgelegten Übergangsbestimmungen des Bundesrechts, die in jedem Fall einen breiteren Bauverbotskorridor vorsehen. Mit einer Sistierung dieser Vollzugsaufgabe könnten damit die Gemeinden ihre Nutzungspläne nicht anpassen. Dies, weil das Bundesrecht unmittelbar gilt und vom Kanton nicht ausgesetzt werden kann. Den Gemeinden steht es aber frei, mit der Anpassung ihrer Nutzungspläne bzw. der darin enthaltenen Ausscheidung von Gewässerräumen noch einige Jahre zuzuwarten. Das Bundesrecht räumt dazu den Kantonen und Gemeinden einen Umsetzungstermin bis 2018 ein.

Was die Anpassungsfrist der Urner Gemeinden betrifft, sind allerdings auch die Übergangsbestimmungen des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 40.1111) zu beachten. Artikel 125 PBG verpflichtet die Gemeinden, ihre Nutzungspläne innert fünf Jahren dem PBG anzupassen, also bis 31. Dezember 2016. Der Regierungsrat kann diese Frist um höchstens ein Jahr, das heisst bis 31. Dezember 2017, verlängern. Wenn eine Gemeinde gestützt auf die Übergangsbestimmung des Artikel 125 PBG den Nutzungsplan anpasst, hat sie den Gewässerraum gleichzeitig bundesrechtskonform auf ihrem Hoheitsgebiet festzulegen.

Schliesslich sei auch erwähnt, dass der Souverän im Kanton Uri bereits mehrfach entschieden hat, dass im Kanton Uri im Rahmen der Nutzungsplanung Gewässerräume auszuscheiden sind. Die Urner Bevölkerung hat dies in ihrer Zustimmung zum kantonalen Umweltgesetz (KUG; RB 40.7011) und zum neuen Planungs- und Baugesetz (PBG; RB 40.1111) ausdrücklich bestätigt. Es widerspräche nun nicht nur rechtlichen, sondern auch staatspolitischen Grundsätzen, eine vom Souverän beschlossene Vollzugsaufgabe zu sistieren.

3. Beantwortung des Postulats Daniel Furrer, Erstfeld, über die Umsetzung der Änderung der eidgenössischen Gewässerschutz-, Wasserbau-, Energie- und Fischereiverordnung

In der Parlamentarischen Empfehlung wird beantragt, die Umsetzung des eidgenössischen Gewässerschutzrechts zu sistieren, bis dem Landrat der Bericht zum überwiesenen Postulat Daniel Furrer vorliegt.

Landrat Daniel Furrer ersuchte mit seinem Postulat den Regierungsrat um Berichterstattung über die Auswirkungen des Vollzugs des neuen eidgenössischen Gewässerschutzrechts im Kanton Uri. Der Postulant formulierte sechs konkrete Fragen zu den vorzunehmenden Vollzugsaufgaben. Der Regierungsrat empfahl dem Landrat, das Postulat nicht zu überweisen. Er begründete seine Empfehlung damit, dass eine Berichterstattung zum heutigen Zeitpunkt und auch in absehbarer Zeit nicht möglich sei. Die Grundlagen für die geforderten Abklärungen und Kostenberechnungen liegen nicht vor und müssten weitgehend hypothetisch erhoben werden. Dies wäre mit einem sehr grossen Aufwand verbunden, ohne dass die dann erhobenen Daten für den späteren Vollzug brauchbar wären. Es gälte vorerst, die konkrete Ausscheidung der Gewässerräume im Rahmen der Nutzungsplanungen der Gemeinden und den Entscheid über die Festlegung des neuen Agrarrechts auf Stufe Bund abzuwarten. In der Folge könnten dann die notwendigen Grundlagen für die Beantwortung der Fragen des Postulats Daniel Furrer auf einfache Art und Weise erhoben werden. Der Grossteil der Erhebungen erfolgt dann "automatisch" im Rahmen der Nutzungsplanung und

der Grundlagenerhebung für die Ausrichtung von Direktzahlungen. Eine frühere Beantwortung der Fragen wäre mit sehr vielen Hypothesen verbunden, würde einen sehr grossen finanziellen und personellen Aufwand erfordern oder aber die Antworten wären nichtssagend.

Deshalb erachtet der Regierungsrat die Beantwortung des Postulats Daniel Furrer in absehbarer Zeit als nicht zielführend. Er hat die Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion beauftragt, dem Regierungsrat zu gegebener Zeit, wenn ein Grossteil der Informationen ohnehin erhoben sind und vorliegen, ihm den Antrag zur Beantwortung des Postulats Daniel Furrer zu unterbreiten. Nachdem dies erst in einiger Zeit der Fall sein wird, ist auch mit dieser Begründung eine Sistierung der Umsetzung des eidgenössischen Gewässerschutzrechts nicht angebracht.

4. Fazit

Das geänderte eidgenössische Gewässerschutzrecht ist mit dem Raumplanungsrecht abgestimmt. Die verschiedenen zu berücksichtigenden Interessen von Siedlungsentwicklung, Landwirtschaft, Ökologie, Gewässerschutz und Hochwasserschutz sind bereits im Bundesrecht gegeneinander abgewogen worden und die Gesetzgebung entspricht einem ausgewogenen Kompromiss. Das eidgenössische Gewässerschutzrecht überlässt den Kantonen und Gemeinden genügend Spielraum bei der Ausscheidung der Gewässerräume im Rahmen der Nutzungsplanung und bei Hochwasserschutzprojekten, wie die bisherigen Erfahrungen im Kanton Uri und auch in anderen Kantonen gezeigt haben. Eine Sistierung von eidgenössischem Recht ist weder staatspolitisch noch rechtlich haltbar. Der vorhandene Spielraum bei der Umsetzung des Bundesrechts ist genügend und liegt im Verantwortungsbereich der Gemeinden. Aus Hochwasserschutzüberlegungen ist es angebracht, die Ausscheidung der Gewässerräume dringlich vorzunehmen, um gerade im Kanton Uri mit den immer wieder auftretenden Hochwässern mit planerischen Instrumenten grössere Schäden verhindern oder einschränken zu helfen. Die Ausscheidung von genügend grossen Gewässerräumen stellt die wichtigste Massnahme zur Begrenzung solcher Schäden dar. Schliesslich haben der Urner Souverän und auch der Landrat in mehreren Abstimmungen mit entsprechenden rechtlichen Vorgaben der kantonalen und der gemeindlichen Exekutiven auch auf Kantonsebene den Auftrag zur Ausscheidung von Gewässerräumen explizit bestätigt.

III. Empfehlung des Regierungsrats

Gestützt auf diese Ausführungen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die

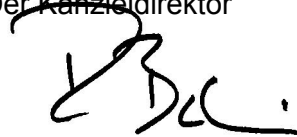
Parlamentarische Empfehlung nicht zu überweisen.

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

Im Auftrag des Regierungsrats

Standeskanzlei Uri

Der Kanzleidirektor

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'B. C.', is written over the printed name 'Der Kanzleidirektor'.