

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. September 2010

1343. Schutz und Nutzung der Gewässer (Verordnungsänderungen, Anhörung)

A. Am 18. Mai 2010 legte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) Entwürfe zur Änderung der Gewässerschutzverordnung (im Folgenden: revGSchV), zur Verordnung über den Wasserbau, zur Energieverordnung, zur Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei, zur Verordnung über den Natur- und Heimatschutz und zur Waldverordnung zur Anhörung vor. Im Wesentlichen geht es dabei um die Umsetzung der parlamentarischen Initiative Schutz und Nutzung der Gewässer (Vorlage 07.492). Ferner schlägt das UVEK untergeordnete Änderungen in den Bereichen Versickerung von nicht verschmutztem Abwasser und Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen im Umweltbereich vor.

B. Als indirekten Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative «Lebendiges Wasser (Renaturierungs-Initiative)» haben die eidgenössischen Räte im Rahmen der parlamentarischen Initiative «Schutz und Nutzung der Gewässer» eine Änderung des Gewässerschutzgesetzes (revGSchG) und weiterer Bundesgesetze beschlossen (BBl 2010, 355). Es wurden damit die Pflicht zur Festlegung des Gewässerraums durch die Kantone, der Auftrag zur Revitalisierung von Gewässern, die Sanierung von Schwall- und Sunk-Problemen bei Wassernutzungen, Massnahmen zur Verbesserung des Geschiebehaushalts in Gewässern sowie Erleichterungen bei den Restwasservorschriften eingeführt.

Die vorberatende Kommission des Ständerates hielt in ihrem Bericht zur parlamentarischen Initiative insbesondere fest, dass innerhalb von etwa 80 Jahren bei den geschätzten 4000 in erster Linie zu revitalisierenden Gewässerkilometern die natürlichen Funktionen der Gewässer wiederhergestellt werden sollen (Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates [UREK-S] vom 12. August 2008; BBl 2008, 8052). Der Bundesrat bescheinigte dieser planerischen Priorisierung ein sehr gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis (Stellungnahme des Bundesrates vom 19. September 2008 zum Bericht der UREK-S; BBl 2008, 8081). In den parlamentarischen Beratungen ging man von diesen Vorgaben aus: Ständerat Filippo Lombardi führte als Kommissionssprecher im Ständerat (Erstrat) aus, dass von den 60 000 km Fließgewässern etwa 15 000 km beeinträchtigt seien. Davon sollen 4000 km in erster Linie revitalisiert werden (AB 2008 S 780). Dieser Auffassung

wurde im Ständerat nicht widersprochen. Auch der Beratung im Nationalrat (Zweitrat) legte man diese Zahlen zugrunde (vgl. Voten der Kommissionssprecher Roger Nordmann und Martin Bäumle [AB 2009 N 639]). Es ist mithin davon auszugehen, dass nach dem Willen des Gesetzgebers eine Priorisierung der Gewässerrevitalisierung gestützt auf eine kantonale Planung vorzusehen ist. Die vom UVEK vorgeschlagenen Verordnungsbestimmungen richten sich nach diesen verbindlichen Vorgaben des Bundesgesetzgebers.

Die Bundesversammlung hat die Gesetzesänderungen am 11. Dezember 2009 gutgeheissen; die Referendumsfrist ist am 13. Mai 2010 unbenutzt abgelaufen. Es ist geplant, die am 11. Dezember 2009 beschlossenen Gesetzesbestimmungen gleichzeitig mit den vorliegend zu beurteilenden Verordnungsänderungen in Kraft zu setzen (voraussichtlich auf den 1. Januar 2011).

Die vom UVEK beabsichtigten Verordnungsänderungen umfassen folgende Gegenstände:

- Festlegung eines Gewässerraums für Fliessgewässer und stehende Gewässer gemäss der seit 2003 schweizweit als Massstab für die erforderliche Raumbreite anerkannten sogenannten Schlüsselkurve (vgl. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft / Bundesamt für Wasser und Geologie / Bundesamt für Landwirtschaft / Bundesamt für Raumentwicklung [Hrsg.], Leitbild Fliessgewässer Schweiz – für eine nachhaltige Gewässerpolitik, Bern 2003);
- Grundsatz der extensiven Gestaltung und Bewirtschaftung des Gewässerraums;
- Konkretisierung der gesetzlichen Pflicht der Kantone, Revitalisierungen von Gewässern zu planen, nötigenfalls mit den Nachbarkantonen abzustimmen und, soweit ein angemessenes Kosten/Nutzen-Verhältnis besteht, vorzunehmen;
- Vorschriften über die bauliche Sanierung des Schwall/Sunk-Betriebs von Wasserkraftwerken;
- Vorschriften über die Sanierung des Geschiebehaltungs in Gewässern, wenn sich dieser durch menschliche Eingriffe nachteilig verändert.

Die Vorlage entspricht grundsätzlich der Stossrichtung, die mit der kantonalen Gewässerplanung verfolgt wird. Im Sinne einer Grundlagenhebung wurde für alle Fliessgewässerabschnitte im Kanton Zürich das Aufwertungspotenzial ermittelt und bewertet. Im kantonalen Richtplan ist die Schlüsselkurve als Massstab für den erforderlichen Gewässerraum verankert. Ferner sind Vorranggebiete für die Aufwertung der Fliessgewässer als Erholungs-, Natur- und Landschaftsraum sowie für die naturnahe und ästhetisch hochwertige Gestaltung der Fliessgewässer festgesetzt. Ausserdem sind im Richtplan an verschiede-

nen Flüssen des Kantons wiederherzustellende Biotopbezeichnungen, die hinsichtlich des Hochwasserschutzes, der Ökologie und der Erholung vorrangig aufgewertet werden sollen.

Die Gewässerrevitalisierung wird im Kanton Zürich gemäss der Vorgabe des Bundes, wonach bei der Auswahl der Gewässerabschnitte eine Priorisierung vorgenommen werden soll, an die Hand genommen. Dabei werden insbesondere die Gesichtspunkte Ökologie, Erholungsnutzen und Machbarkeit beachtet. Das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) hat eine erste Abschätzung für den Kanton Zürich vorgenommen. Es hat sich dabei gezeigt, dass von den 3600 km langen Fließgewässerabschnitten im Kanton Zürich 774 km (22%) vorrangig zu revitalisieren sind. Da die Gewässerrevitalisierung eine Mehrgenerationenaufgabe darstellt, bedeutet dies, dass pro Jahr rund 4–5 km Fließgewässer revitalisiert werden. In den nächsten 80 Jahren werden dadurch etwa 170 ha Fruchtfolgeflächen beansprucht. Es ist darauf hinzuweisen, dass der auszuscheidende Gewässerraum weiterhin zur landwirtschaftlichen Nutzfläche gezählt werden kann, d. h. der Bachraum und die Böschungen können von den Landwirten weiterhin extensiv genutzt werden. Sie können diese Flächen als ökologische Ausgleichsflächen einsetzen und erhalten dafür Abgeltungen des Bundes. Das Landwirtschaftsbudget und der entsprechende Zahlungsrahmen sollten zu diesem Zweck aufgestockt werden.

Der Vorlage des UVEK kann daher im Wesentlichen zugestimmt werden. In einzelnen Fragen sind indes Vorbehalte anzubringen:

1. Ausscheidung des Gewässerraums im Bereich von Fruchtfolgeflächen

Gemäss Art. 36a revGSchG gilt der ausgeschiedene Gewässerraum nicht als Fruchtfolgefläche. Für einen dadurch ausgelösten Verlust an Fruchtfolgeflächen ist nach den Vorgaben der Sachplanung des Bundes Ersatz zu leisten. Laut dem Erläuternden Bericht vom 11. Mai 2010 (S. 3) sollen die Kantone in einem ersten Schritt unabhängig von den Bestimmungen über die Fruchtfolgeflächen den Gewässerraum festlegen; in einem zweiten Schritt sollen Massnahmen ergriffen werden, um die Vorgaben des Sachplans Fruchtfolgeflächen einzuhalten. Die Lösung von sich abzeichnenden Konflikten wird den Kantonen überlassen oder diese werden an das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) verwiesen.

Dieser Ansatz ist nicht zielführend. Der Bundesratsbeschluss vom 8. April 1992 zum Sachplan Fruchtfolgeflächen (BB1 1992 II 1649) teilt die Aufgaben den Kantonen und den Bundesbehörden zu. Haben raumwirksame Tätigkeiten, die durch den Bund ausgelöst werden, Auswirkungen auf die Fruchtfolgeflächen, ist es Aufgabe der beteiligten

Bundesstellen, Lösungen zu finden (vgl. Art. 3 des genannten Bundesratsbeschlusses). Dass die Problematik des Ersatzes von Fruchtfolgeflächen nun den Kantonen überlassen werden soll, lässt vermuten, dass eine Abstimmung unter den zuständigen Bundesstellen nicht stattgefunden hat.

2. Ausscheidung des Gewässerraums im Siedlungsgebiet

Gemäss Art. 41a Abs. 4 revGSchV ist der Gewässerraum für alle Gewässer, auch für eingedolte Fliessgewässer, auszuschneiden. Art. 41c revGSchV regelt die Gestaltung und Bewirtschaftung des Gewässerraums. Gemäss Abs. 1 dürfen im Gewässerraum nur unmittelbar standortgebundene Anlagen erstellt werden. Das bedeutet, dass z.B. befestigte Wege (Radwege oder behindertengerechte Wege) im ausgeschiedenen Gewässerraum von Fliessgewässern auch inmitten von Stadtzentren unzulässig sind. Eine extensive Gestaltung und Bewirtschaftung des Gewässerraums im Siedlungsgebiet ist nur bedingt möglich und sinnvoll. Eine Freihaltung von Naturraum-Schneisen im Siedlungsgebiet soll jedenfalls vermieden werden, sodass eine mass- und sinnvolle Siedlungsentwicklung bzw. Anpassung an neue Gegebenheiten (z.B. Langsamverkehr in der Innenstadt, Erholungsraum, Überbauung von noch nicht bebauten Bauparzellen) möglich bleibt.

Dem Bund ist eine Überarbeitung des Verordnungstextes (Art. 41c revGSchV) zu beantragen, die den Gegebenheiten im bestehenden Siedlungsgebiet besser Rechnung trägt.

3. Revitalisierung der Gewässer

In Ausführung der geänderten Bestimmungen im Gewässerschutzgesetz sieht Art. 41d revGSchV vor, dass die Kantone die notwendigen Planungsgrundlagen für die Revitalisierung der Gewässer erarbeiten. Die Planung muss bis Ende 2013 beim BAFU eingereicht und bis Ende 2014 verabschiedet werden (Abs. 4). Die Fristen sind zu kurz bemessen, damit eine Abstimmung mit den Planungen im Bereich Schwall und Sunk sowie Geschiebehaushalt (Art. 62c Abs. 1 revGSchG) erfolgen kann. Zudem ist mit der Planung der Revitalisierungen eine wichtige Grundlage geschaffen, um eine Finanzierung im Rahmen des Finanzausgleichs (NFA) zwischen Bund und Kantonen im Zeitraum 2016 bis 2019 zu erlauben.

Es ist davon auszugehen, dass die Kantone bestehende kantonale Konzepte für die Revitalisierungsplanung nach Art. 41d revGSchV verwenden können, sofern sie den wesentlichen Anforderungen der revGSchV entsprechen. Das bedeutet, dass die Konzepte Angaben über den ökomorphologischen Zustand der Gewässer, die Anlagen im Gewässerraum sowie das ökologische Potenzial und die landschaftliche

Bedeutung der Gewässer machen. Damit der vorgegebene Zeitplan eingehalten werden kann, ist neben der Verwendung bereits bestehender Konzepte lediglich eine grobe Übersichtsplanung möglich. Eine parzellenscharfe Planung kann nicht durchgeführt werden.

4. Schwall und Sunk

Als Schwall wird der künstlich erhöhte Abfluss in einem Fliessgewässer während des Turbinierbetriebes eines Kraftwerks bezeichnet. Der Begriff Sunk steht für die Niedrigwasserphase, die zwischen den Schwallen in Zeiten mit geringem Strombedarf auftritt, also meist in der Nacht und am Wochenende. Die gesamte Abfolge, d. h. der mehr oder weniger regelmässige Wechsel zwischen den unterschiedlichen Abflusszuständen, bezeichnet man als Schwall/Sunk-Betrieb. Auch im Kanton Zürich bestehen Schwall/Sunk-Probleme, wenn auch eher in untergeordnetem Mass.

Bei den Art. 41e–g revGSchV handelt es sich um Konkretisierungen der am 11. Dezember 2009 beschlossenen Gesetzesvorlage, die in Art. 39a revGSchG verlangt, dass wesentliche Beeinträchtigungen der Gewässer durch Schwall und Sunk von den Inhabern von Wasserkraftwerken verhindert oder beseitigt werden müssen. Auf bundesgesetzlicher Ebene wird jedoch kein Sanierungsziel vorgegeben. Das Gesetz beschränkt die Massnahmen grundsätzlich auf bauliche Massnahmen.

Für die Planung der Sanierung sind die Kantone zuständig (Art. 83b revGSchG). Für die Festlegung der Sanierungspflicht ist das Verhältnis von Schwall und Sunk entscheidend. Wie die Berechnung dieses Verhältnisses, des natürlichen Abflusses bei der Einleitstelle, der Häufigkeit des Schalles usw. erfolgt, ist bisher nicht festgelegt worden. Um eine von Kanton zu Kanton unterschiedliche Praxis zu vermeiden, ist eine Bundesvorgabe erforderlich.

Es wird dem Bund beantragt, dass das Bundesamt für Umwelt (BAFU) eine Wegleitung zu den Massnahmen gegen Schwall und Sunk insbesondere zur Berechnung des Schwall/Sunk-Verhältnisses in Zusammenarbeit mit den Kantonen erstellt.

5. Finanzierung

Bereits vor der übernächsten NFA-Periode (2016–2019) werden Revitalisierungsmassnahmen durchgeführt werden. Aus diesem Grund muss für die Übergangszeit, d. h. für die Programmperiode 2012–2015, eine gesonderte Lösung zur Finanzierung gefunden werden.

In der Programmperiode 2016–2019 erfolgt eine Mitfinanzierung der einzelnen Revitalisierungsprojekte durch den Bund aufgrund eines durch die Kantone beim BAFU einzureichenden Programms. Für die Periode 2012–2015 sollte die Beitragszusicherung unabhängig von

einem übergeordneten Programm, das unter anderem den Längsvernetzungsgrad über die ganze Gewässerstrecke aufzeigt, erfolgen. Bis zur Einreichung des übergeordneten Programms sind die Revitalisierungsprojekte als Einzelprojekte zu bewerten.

Es wird dem Bund beantragt, eine Übergangslösung für die Finanzierung der Revitalisierungsplanung bis 2016 zu schaffen.

C. Ferner schlägt der Bund eine Änderung von Art. 3 GSchV vor. Diese Bestimmung grenzt verschmutztes Abwasser von nicht verschmutztem ab. Es soll künftig auf das Erfordernis verzichtet werden, dass das zu versickernde Abwasser im nicht wassergesättigten Untergrund gereinigt wird. Untersuchungen haben nämlich ergeben, dass die Reinigung des Abwassers praktisch ausschliesslich im biologisch aktiven Boden stattfindet. Mit dieser fachlich nachvollziehbaren Änderung wird eine Vereinfachung vorgeschlagen, der zugestimmt werden kann. Für die Details wird auf die fachtechnische Stellungnahme der Baudirektion verwiesen.

D. Weitere vom Bund vorgeschlagene Anpassungen des Verordnungsrechts (Art. 12a und 18 Verordnung über den Natur- und Heimatschutz, Art. 2 Wasserbauverordnung sowie Art. 38 f., 41 und 43 Waldverordnung) bezwecken eine Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen im Umweltbereich. Bei dieser Vorlage geht es im Wesentlichen um die genauere Festlegung der Kriterien für die Bundesbeiträge. Auch dieser Vorlage kann grundsätzlich zugestimmt werden. Für die Details wird auf die Stellungnahme der Baudirektion verwiesen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Umwelt, Abteilung Wasser, 3003 Bern):

Wir danken Ihnen Ihre Einladung vom 18. Mai 2010, zu den Verordnungsänderungen im Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative Schutz und Nutzung der Gewässer sowie zu weiteren Rechtsänderungen Stellung zu nehmen, und äussern uns wie folgt:

A. Umsetzung der parlamentarischen Initiative Schutz und Nutzung der Gewässer

Wir erachten es als sachgerecht, dass die von der Bundesversammlung am 11. Dezember 2009 verabschiedeten Änderungen des Gewässerschutzgesetzes auf Verordnungsebene ausgeführt werden. Bundesrecht-

liche Ausführungsbestimmungen können eine schweizweit einheitliche Umsetzung der Gesetzesänderungen sicherstellen. Der Verordnunggeber muss dabei den Absichten des Gesetzgebers Rechnung tragen. Der vorliegende Entwurf stellt hierfür eine taugliche Grundlage dar. Es sind jedoch verschiedene Vorbehalte anzubringen:

1. Raumbedarf der Gewässer

a. Hochwasserschutz

Die Fliessgewässer der Schweiz sind über weite Strecken durch Verbauungen und intensive Nutzung beeinträchtigt. Siedlungen, Landwirtschaft und Infrastrukturanlagen wurden zulasten des Gewässerraums ausgedehnt. Gewässerraum muss geschaffen oder erhalten bzw. revitalisiert werden, damit er seine wertvolle Funktion als Erholungs- und Landschaftsraum behält und die Gewässer als Ökosysteme funktionieren können. Er dient jedoch nicht nur dem qualitativen Gewässerschutz, sondern auch der Schadensminderung im Hochwasserfall. Dies hat der Gesetzgeber als wichtiges Ziel erkannt und Art. 36a revGSchG so ausgestaltet, dass der Gewässerraum genügend gross festgelegt wird, um dadurch den Schutz vor Hochwasser gewährleisten zu können.

Bei genügend grossem Gewässerraum lassen sich die erforderlichen Hochwasserschutzbauten wesentlich kostengünstiger erstellen. Stärker als bisher muss der Mensch seine Raumnutzung den Naturgefahren anpassen und bestehende Risiken (z. B. Überschwemmungen in Siedlungsgebieten) möglichst ausweichen. Dies ist nur möglich mit der Ausscheidung hinreichend grosser Gewässerräume anhand klarer und vollzugstauglicher Ordnungsbestimmungen. Die Ausscheidung muss gesamtschweizerisch einheitlich erfolgen. In der Interessenabwägung ist der Verlust an Fruchtfolgefleichen hoch zu gewichten. Ansonsten lassen sich die Ziele des geänderten Gewässerschutzgesetzes nicht erreichen. Die Hochwassersicherheit bei zu kleinen Gewässerräumen wäre nicht gewährleistet. In der Folge müsste mit hohen Kosten bei Schadenfällen bzw. mit hohen Baukosten für künstlichen Hochwasserschutz gerechnet werden, wie dies Katastrophenereignisse in der Vergangenheit gezeigt haben. Dennoch darf die Sichtweise nicht einzig auf die Erreichung der Ziele gemäss revGSchG eingeschränkt sein. Gesellschaftspolitische Ziele wie der haushälterische Umgang mit dem Boden, der Erhalt der Fruchtfolgefleichen und die Ernährungssouveränität sind ebenso zu berücksichtigen.

b. Ausscheidung des Gewässerraums im Landwirtschaftsgebiet

Viele Fliessgewässer verlaufen in landwirtschaftlich sehr wertvollem Kulturland. Über Jahrhunderte wurde durch kulturtechnische Massnahmen der Gewässerlauf so korrigiert, dass das umliegende Land vor

Überschwemmungen besser geschützt wird. Meist befinden sich im Umfeld der Fliessgewässer qualitativ sehr hochwertige Böden. Diese Böden sind Bestandteil der Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit gesunden und nachhaltig produzierten Grundnahrungsmitteln und eine wichtige Produktionsgrundlage für die Landwirtschaft. Die Erhaltung von landwirtschaftlichem Kulturland ist ein gesellschaftspolitisches Anliegen.

Gemäss Art. 36a GSchG soll der auszuscheidende Gewässerraum nicht als Fruchtfolgefläche (FFF) gelten. Für einen dadurch ausgelösten Verlust an FFF ist nach den Vorgaben des Bundessachplans Ersatz zu leisten. Wie dieser Ersatz konkret ausgestaltet werden könnte, bleibt allerdings offen. So ist dem Erläuterungsbericht zur GSchV zu entnehmen, dass in einem ersten Schritt die Kantone den Gewässerraum festlegen und sie danach in einem zweiten Schritt Lösungen suchen, um die Vorgaben des Sachplans FFF, namentlich den Mindestumfang, einzuhalten. Dieser Ansatz ist nicht zielführend. Es geht nicht an, die Lösung dieses Konflikts ohne weiterführende Vorgaben den Kantonen zu überlassen.

Nach der 2009 im Kanton Zürich durchgeführten Überprüfung der FFF in allen Gemeinden ist absehbar, dass der Mindestumfang an FFF nur dann eingehalten werden können, wenn auch Böden der Nutzungseignungsklasse 6 zu mindestens 50% anrechenbar sind. Um den Mindestumfang dauerhaft zu gewährleisten, wird es darüber hinaus erforderlich sein, dass für die Beanspruchung von FFF im Einzelfall Ersatz zu leisten ist, und zwar unabhängig davon, zu welchem Zweck die Beanspruchung erfolgt. Für die Kompensationen steht die Aufwertung von sogenannten anthropogenen Böden durch die Ausbringung des am Ursprungsort anfallenden Bodenmaterials im Vordergrund.

Gegenwärtig prüft der Kanton Zürich geeignete Möglichkeiten zur Sicherung des Raumbedarfs für Fliessgewässer. Mit der Teilrevision des kantonalen Richtplans im Bereich Gewässer, Gefahren, Ver- und Entsorgung hat sich der Kantonsrat jüngst zur Abstimmung zwischen Gewässerraum und FFF geäussert. Ausgehend vom Schema zur Bestimmung des Raumbedarfs der Fliessgewässer im Kanton Zürich und den Aufwertungs-Schwerpunkten soll im kantonalen Richtplan die Raumsicherung für die Umgestaltung von Fliessgewässern vorgenommen werden. Freilich sind auch in der Nutzungsplanung die zur Sicherung des Raumbedarfs der Gewässer nötigen Festlegungen zu treffen, wie dies der Bundesgesetzgeber in Art. 36a Abs. 3 revGSchG vorschreibt.

Bisher wurde davon ausgegangen, dass die Sicherung des Gewässerraums im kantonalen Richtplan *nicht* zu einer Verminderung der FFF führt. Die Interessenabwägung und gegebenenfalls die entsprechende Kompensation sollten vielmehr im Einzelfall auf Projektebene erfol-

gen. Es stellt sich nun die Frage, inwiefern eine solche ausschliesslich projektgebundene Kompensation von FFF mit den neuen Bestimmungen des Gewässerschutzgesetzes vereinbar ist. Nach dem Erläuterungsbericht zur GSchV ist das UVEK offenbar der Ansicht, dass die zu ersetzenden Flächen nach Massgabe des Gewässerraums und nicht nach Massgabe des konkreten Revitalisierungsprojekts bestimmt werden, wobei FFF im Bereich eingedolter Gewässer weiterhin angerechnet werden dürfen. Da bei der planerischen Ausscheidung des Gewässerraums kein Bodenmaterial anfällt, wäre eine Kompensation im Sinne einer Bodenaufwertung somit auch nicht durchführbar, jedenfalls nicht in absehbarer Zeit.

Angesichts dieses Spannungsfeldes ist es unzweckmässig, die Ausscheidung des Gewässerraums und die Frage des Umgangs mit den FFF – wie im Verordnungsentwurf vorgesehen – zeitlich gestaffelt zu behandeln. Vielmehr beantragen wir, dass sich der Bundesrat zur Bereinigung dieses Konflikts ausdrücklich äussert, jedenfalls spätestens bei der Verabschiedung der GSchV. Auf jeden Fall ist es für den Kanton Zürich nicht möglich, bereits Ersatz für FFF zu leisten, wenn der Gewässerraum erst planlich ausgeschieden wird.

Eine mögliche Lösung könnte darin bestehen, dass der Bundesrat bei der Verabschiedung der GSchV gleichzeitig sämtliche kantonalen Mindestumfänge der FFF um die innerhalb des Gewässerraums liegenden FFF vermindert, sofern die Kantone nachweisen, dass sie ihre FFF-Kontingente nicht anderweitig mit der Ausscheidung anderer Fruchtfolgeflächen erreichen können. So liesse sich eine Gleichbehandlung aller Kantone in dieser Frage erreichen. Allerdings müsste in diesem Zusammenhang auch der Stellenwert des Sachplans FFF für andere flächenverzehrende Nutzungen geklärt werden.

Eine andere Möglichkeit könnte darin bestehen, dass nur in denjenigen Fällen Ersatz gemäss Sachplan FFF zu leisten wäre, in denen auch tatsächlich Bodenmaterial anfällt und ein Ersatz im Sinne einer Bodenaufwertung erfolgen kann. Die Finanzierung dieser Kompensationen müsste dann über die Programmvereinbarungen erfolgen, die zwischen Bund und Kantonen bezüglich der Revitalisierungen abzuschliessen sind. Die nach Art. 62b Abs. 5 revGSchG vorgesehenen Abgeltungen für extensive Nutzungsformen, die über das Landwirtschaftsbudget finanziert werden, reichen dazu vermutlich nicht aus.

Das Ausscheiden des gesamten Gewässerraums oberirdisch verlaufender (nicht eingedolter) Fliessgewässer im Kanton Zürich dürfte mehrere hundert Hektaren FFF betreffen. Ein Ersatz darf nicht mit einer Verkleinerung des Siedlungsgebietes im kantonalen Richtplan erreicht werden. Eine solche Verknüpfung stünde im Widerspruch zu den raumordnungspolitischen Zielen des Kantons Zürich und des Bundes

(vgl. dazu auch den Raumplanungsbericht 2009 des Regierungsrates sowie das im Entwurf vorliegende Raumkonzept Schweiz des Bundes). Das bestehende Siedlungsgebiet im Kanton Zürich darf durch die Ausscheidung des Gewässerraums in seiner Ausdehnung nicht beeinträchtigt werden.

c. Ausscheidung des Gewässerraums im Siedlungsgebiet

Die Ausscheidung des Gewässerraums innerhalb des Siedlungsgebiets gemäss Art. 41a revGSchV erweist sich in der vorgeschlagenen Form als unzweckmässig. Eine extensive Gestaltung und Bewirtschaftung dürfte hier kaum möglich sein. Einerseits sind vielerorts die hierzu erforderlichen Flächen nicht vorhanden. Andererseits werden an die noch verfügbaren Flächen zahlreiche weitere Ansprüche (Wohnen, Arbeiten, Verkehr, Erholung usw.) gerichtet. Im Sinne einer haushälterischen Bodennutzung nach den Zielen und Grundsätzen des Bundesgesetzes über die Raumplanung braucht es daher jeweils massgeschneiderte Lösungen. Eine Freihaltung von Schneisen im Siedlungsgebiet muss vermieden werden. Bauten und Anlagen, die der Erholung dienen, müssen möglich bleiben. Gerade in städtischen Gebieten lassen sich direkt angrenzend an die Gewässer mit baulichen Massnahmen ansprechende öffentliche Räume schaffen. Die Potenziale für städtebaulich überzeugende Gestaltungen sollen auch im Gewässerraum erhalten bleiben. Dies entspricht den Zielsetzungen des kantonalen Richtplans, wonach bei der Ausscheidung des Gewässerraums auch die bestehende und gewünschte Siedlungsstruktur zu berücksichtigen ist.

Wir beantragen, Art. 41a revGSchV mit einem neuen Abs. 5 wie folgt zu ergänzen:

Innerhalb des Siedlungsgebiets gemäss kantonalem Richtplan ist der Gewässerraum jeweils im Einzelfall und abgestimmt auf die übrigen Flächenansprüche und die städtebaulichen Potenziale festzulegen. Bauten und Anlagen, die dem Hochwasserschutz oder der Erholung dienen, dürfen grundsätzlich innerhalb des Gewässerraums erstellt werden.

d. zu Art. 41a revGSchV (Gewässerraum für Fliessgewässer)

Es ist zweckmässig, die Schlüsselkurve, wie sie im Leitbild Fliessgewässer Schweiz seit 2003 gesamtschweizerisch anerkannt ist, in den Abs. 1 und 2 als Verordnungsrecht festzulegen. Es drängen sich aber folgende Präzisierungen auf:

- Eingedolte Oberflächengewässer im Landwirtschaftsgebiet bieten besondere Schwierigkeiten. Gemäss Vorlage ist vorgesehen, auch für diese Gewässer einen Gewässerraum auszuscheiden (wobei die landwirtschaftliche Nutzung zu Recht nicht eingeschränkt wird; vgl. Art. 41c Abs. 6 Bst. b revGSchV). In vielen Fällen ist es nicht sinnvoll,

dass ein solches Gewässer bei einer Ausdolung dem bisherigen Lauf der Eindolung folgt. Wir beantragen, bei der Ausdolung eingedolter Gewässer eine andere Linienführung zu gestatten.

- Revitalisierungen können durchaus mit wichtigen Waldfunktionen (namentlich Schutz vor Naturgefahren, Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie Erholung) in Einklang stehen. Wir sprechen uns daher dafür aus, dass auch im Wald der Gewässerraum auszuscheiden ist. Eine Ausscheidung erleichtert beispielsweise wasserbauliche Unterhaltsarbeiten, die oft erforderlich sind, um einen angemessenen Hochwasserschutz zu gewährleisten. Ferner wird mit einer Ausscheidung eine gewässergerechte Uferbereichsnutzung begünstigt. Abs. 4 Bst. a ist entsprechend anzupassen.

e. zu Art. 41c revGSchV (extensive Gestaltung und Bewirtschaftung des Gewässerraums)

- Der Bundesgesetzgeber hat festgehalten, dass im Gewässerraum auf den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Dünger grundsätzlich zu verzichten ist (vgl. Art. 36a Abs. 3 revGSchG sowie Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 12. August 2008; BBl 2008, 8060). Die Produktionsausfälle der Landwirtschaft werden finanziell abgedeckt, indem die extensive Bewirtschaftung des Gewässerraums mit Abgeltungen gemäss Landwirtschaftsgesetz entschädigt wird (Art. 62b Abs. 5 revGSchG). Wir weisen darauf hin, dass bezüglich der massgebenden Abstände ein Widerspruch zwischen der revGSchV und der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung besteht, der für die Landwirte von erheblicher Bedeutung ist. Dieser Widerspruch muss dringend ausgeräumt werden. Dabei sind die Kantone frühzeitig beizuziehen.
- Wir beantragen ferner eine Ergänzung von Art. 41c Abs. 3 revGSchV dahingehend, dass die kantonalen Behörden zur Bekämpfung gebietsfremder invasiver Organismen Ausnahmen vom Verbot des Pflanzenschutzmitteleinsatzes gewähren können.
- Der Erläuternde Bericht vom 11. Mai 2010 hält auf S. 12 fest, dass der Gewässerraum forstwirtschaftlich genutzt werden darf, sofern er gemäss Waldgesetz naturnah bewirtschaftet wird. Wir beantragen, dies ausdrücklich in Art. 41c zu verankern.

f. zur Übergangsbestimmung

Mit der Übergangsbestimmung wird den Kantonen aufgegeben, den Gewässerraum innert fünf Jahren nach Inkrafttreten festzulegen. Solange der Gewässerraum nicht festgelegt ist, gelten die weitreichenden Anforderungen nach Abs. 2.

Angesichts der einschneidenden Auswirkungen der Übergangsbestimmung beantragen wir, die Anforderungen nach Abs. 2 erst mit dem Ablauf der fünfjährigen Frist wirken zu lassen.

2. Revitalisierung der Gewässer, Schwall und Sunk, Geschiebehaushalt

Den Vorschriften über die Revitalisierung der Gewässer, die Behebung von Schwall/Sunk-Problemen und die Sanierung des Geschiebehaushalts stimmen wir grundsätzlich zu.

a. Revitalisierung

Es ist davon auszugehen, dass die Kantone bestehende kantonale Konzepte für die Planung der Revitalisierung nach Art. 41d revGSchG verwenden können, sofern sie den wesentlichen Anforderungen der revGSchG entsprechen. Das bedeutet, dass die Konzepte Angaben über den ökomorphologischen Zustand der Gewässer, die Anlagen im Gewässerraum sowie das ökologische Potenzial und die landschaftliche Bedeutung der Gewässer machen. Damit der vorgegebene Zeitplan eingehalten werden kann, ist neben der Verwendung bereits bestehender Konzepte lediglich eine grobe Übersichtsplanung möglich. Aus diesem Grund kann keine parzellenscharfe Planung durchgeführt werden. Eine Arbeitsgruppe wird unter Mitarbeit der Kantone bis 2011 eine Wegleitung zur Revitalisierung der Gewässer erarbeiten. Wir erachten eine solche Wegleitung als unabdingbar für die weitere Arbeit der Kantone und begrüßen eine solche Arbeitsgruppe sehr. Wir fordern aber, dass die Vorarbeiten der Kantone berücksichtigt werden und die Individualität der Kantone belassen wird, soweit sie der Zielerreichung dient.

Im Bereich der Revitalisierung werden bereits vor der nächsten NFA-Periode (2016–2019) Massnahmen verwirklicht werden. Aus diesem Grund muss für die Übergangszeit bis 2016 eine besondere Lösung zur Finanzierung gefunden werden z.B. in Form einer kurzfristigen NFA-Finanzierung. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Revitalisierungsprojekte verzögert werden.

b. Schwall/Sunk

Bei Flusskraftwerken spielt die Problematik von Schwall und Sunk keine bedeutende Rolle. Bei Speicherkraftwerken hingegen muss auf die Problematik eingegangen werden. Es stellt sich die Frage, wie die Gesetzesbestimmung «wesentliche Beeinträchtigung» zu konkretisieren ist. Es ist methodisch sinnvoll, Grundregeln zu kennen.

Aus unserer Sicht können schematische Triagewerte, wie sie im Verordnungsentwurf vorgesehen sind, den Aufwand verringern und zu einer einheitlichen Praxis führen; in besonderen Fällen muss eine Ein-

zelfallbeurteilung möglich sein. Für die Festlegung der Sanierungspflicht ist das Verhältnis von Schwall und Sunk bzw. das Ausmass der nachteiligen Veränderungen der morphologischen Strukturen oder der morphologischen Dynamik entscheidend. Wie die Berechnung dieses Verhältnisses, des natürlichen Abflusses bei der Einleitstelle, der Häufigkeit des Schwalles bzw. die Festlegung des Ausmasses der nachteiligen Veränderungen des Geschiebehaushaltes usw. erfolgt, ist bisher nicht festgelegt worden. Wir beantragen, dass das BAFU eine Wegleitung zu den Massnahmen gegen Schwall und Sunk – insbesondere zur Berechnung des Schwall/Sunk-Verhältnisses – und zu den Massnahmen im Bereich Geschiebehaushalt in Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeitet.

B. Versickerung von nicht verschmutztem Abwasser

Die Anpassung von Art. 3 GSchV, wonach künftig auf das Erfordernis der Reinigung des Abwassers im nicht wassergesättigten Untergrund verzichtet wird, findet unsere Zustimmung. Für die Details verweisen wir auf die ergänzende Stellungnahme unserer Baudirektion.

C. Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen im Umweltbereich

Wir stimmen den Anpassungen des Verordnungsrechts zur Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen grundsätzlich zu und verweisen im Übrigen auf die ergänzende Stellungnahme unserer Baudirektion.

II. Mitteilung an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi