



---

SCHLUSSBERICHT – 04.09.2018

---

# Umsetzungsprozesse im Gewässerschutz

Hindernisse und Lösungswege bei Re-  
vitalisierungen und Ausscheidung des  
Gewässerraums

Zuhanden des WWF Schweiz

# Impressum

## Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan  
Titel: Umsetzungsprozesse im Gewässerschutz  
Untertitel: Hindernisse und Lösungswege bei Revitalisierungen und Ausscheidung des Gewässerraums  
Auftraggeber: WWF Schweiz  
Ort: Bern  
Datum: 04.09.2018

## Begleitung seitens Auftraggeber

Ruedi Bösiger  
Lene Petersen

## Projektteam Ecoplan

Felix Walter  
Corinne Spillmann

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

## ECOPLAN AG

Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik

[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Bern  
Tel +41 31 356 61 61  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Dätwylerstrasse 25  
CH - 6460 Altdorf  
Tel +41 41 870 90 60  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## Inhaltsübersicht

	<b>Das Wichtigste in Kürze .....</b>	<b>2</b>
	<b>Inhaltsverzeichnis.....</b>	<b>3</b>
	<b>Kurzfassung .....</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Revitalisierung von Gewässern.....</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>Ausscheidung des Gewässerraums .....</b>	<b>32</b>
<b>4</b>	<b>Fazit: Kommunikation von besonderer Bedeutung.....</b>	<b>43</b>
	<b>Anhang A: Befragte Akteure und Workshop-Teilnehmende.....</b>	<b>45</b>
	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>47</b>

## Das Wichtigste in Kürze

Der Bund hat sich ehrgeizige Ziele gesetzt: Bis Ende 2018 ist der Gewässerraum auszuscheiden und bis 2090 sind ca. 4'000 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 Kantonsvertretern, Vertreter/innen des BAFU und 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 scheint 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.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Das Wichtigste in Kürze .....</b>	<b>2</b>
<b>Inhaltsverzeichnis.....</b>	<b>3</b>
<b>Kurzfassung .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>9</b>
1.1 Ausgangslage .....	9
1.2 Ziele des Projekts .....	9
1.3 Vorgehen und Aufbau des Berichts .....	10
<b>2 Revitalisierung von Gewässern.....</b>	<b>11</b>
2.1 Gesetzliche Grundlagen .....	11
2.2 Hindernisse bei der Umsetzung.....	13
2.3 Lösungswege.....	18
2.4 Folgerungen.....	29
<b>3 Ausscheidung des Gewässerraums .....</b>	<b>32</b>
3.1 Gesetzliche Grundlagen .....	32
3.2 Hindernisse bei der Umsetzung.....	33
3.3 Lösungswege.....	38
3.4 Folgerungen.....	41
<b>4 Fazit: Kommunikation von besonderer Bedeutung.....</b>	<b>43</b>
<b>Anhang A: Befragte Akteure und Workshop-Teilnehmende.....</b>	<b>45</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>47</b>

## Kurzfassung

Rund 15'000 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. 4'000 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 dieser 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 Kantonsvertreter/innen, 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.

### **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. D.h. sie planen die Revitalisierungen, 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. D.h. 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. Oft sind andere Vorhaben, wie z.B. Ersatzmassnahmen oder Hochwasserschutzprojekte, Treiber für Revitalisierungen auf kommunaler Ebene.

Auch auf kantonomer Ebene fehlt oft der politische Wille bzw. die entsprechende 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 Abbildung 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.
- 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 Gemeinde 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 etc., 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.

**Abbildung 1: Prioritäre Lösungswege bei Revitalisierungen und die zuständigen Akteure**

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

### **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 Korridor 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 ist. Die Befragten haben aber auch darauf hingewiesen, dass über eine lange Zeit die Auslegung und die Bestimmungen zum Gewässerraum 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 gewährleistet ist. 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 Abbildung 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. D.h. 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 aussen z.B. von Umweltverbänden oder Privaten eingereicht werden.

**Abbildung 2: Prioritäre Lösungswege bei der Sicherung des Gewässerraums und die zuständigen Akteure**

<b>Akteure</b>	<b>Aufgaben (Lösungswege)</b>
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 Direktoren-Konferenz (BPUK)	– Arbeitshilfe rasch fertigstellen

## Fazit

Die Gewässerschutzgesetzgebung hält zu beiden Prozessen «Revitalisierung» und «Aus-scheidung des Gewässerraums» Ziele und Fristen fest. Diese Vorgaben sind ehrgeizig und die Umsetzung nicht zuletzt auch wegen den vielen involvierten Akteuren anspruchsvoll. Die Er-gerbisse 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 zei-gen, dass die Gemeinden eine Schlüsselrolle spielen. Herausforderungen zeigen sich insbe-sondere beim fehlenden Interesse und Wissen der Gemeinden. Gewässerbelange haben bei den kommunalen Behörden häufig nicht erste Priorität, weil (bis auf Hochwasserschutzmass-nahmen) 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 viel Geduld und eine gute Zusammenarbeit aller involvierten Akteure fordert.

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

In der Schweiz sind 15'000 km des Gewässernetzes stark verbaut und in einem schlechten Zustand. Besonders im intensiv genutzten Mittelland haben viele Fliessgewässer kaum mehr etwas mit ihrem natürlichen Zustand zu tun. Dies hat insbesondere zur Folge, dass sie ihre ökologischen Funktionen nicht mehr ausreichend erfüllen können und das Hochwasserrisiko zunimmt.

Das seit 2011 gültige Gewässerschutzgesetz<sup>1</sup> fordert u.a. die **Revitalisierung** von Gewässern (Art. 38a) sowie die Festlegung des **Raumbedarfs** der oberirdischen Gewässer und deren Berücksichtigung in der Richt- und Nutzungsplanung (Art. 36a):

- **Revitalisierung von Gewässern:** Ziel ist, dass bis 2090 schweizweit ca. 4'000 km Bach- und Flussstrecken sowie Seeufer revitalisiert werden. Eine sinnvolle Planung über so viele Jahre ist nicht möglich. Deshalb haben die Kantone bis Ende 2014 im Rahmen einer strategischen Revitalisierungsplanung die Gewässerabschnitte festgelegt, bei denen der Nutzen einer Revitalisierung besonders hoch ist und die in einem Zeitraum von 20 Jahren umgesetzt werden sollen. Die kantonale Revitalisierungsplanung ist alle 12 Jahre zu überprüfen und aktualisieren. Für die Umsetzung sind allerdings die Programmvereinbarungen, die alle 4 Jahre abgeschlossen werden, von mindestens ebenso grosser Bedeutung, denn in diesem Rahmen werden die Mittel auf die Kantone zugeteilt und sodann die Projekte aufgeführt.<sup>2</sup>
- **Ausscheidung des Gewässerraums:** Die Kantone müssen den Gewässerraum bis Ende 2018 in einer Gewässerraumkarte festlegen. Diese Pflicht zur Ausscheidung von Gewässerraum besteht unabhängig von der Gewässerrevitalisierung.

## 1.2 Ziele des Projekts

Im Rahmen des Projekts sollen **Schwierigkeiten und Lösungswege bei den beiden Umsetzungsprozessen** «Revitalisierung von Gewässern» und «Ausscheidung des Gewässerraums» ermittelt werden. Damit soll ein Beitrag geleistet werden, die Probleme bei der Umsetzung und bei der Einhaltung der ehrgeizigen Vorgaben rechtzeitig zu erkennen und geeignete Vorkehrungen zu treffen, um die Umsetzung zu verbessern.

In anderen Worten stehen folgende Fragen bzw. Analysen im Vordergrund:

- Welche Faktoren können dazu führen, dass sich die Umsetzung verzögert?
- Mit welchen Massnahmen könnte eine Beschleunigung der Umsetzung erreicht werden?

---

<sup>1</sup> Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) vom 24. Januar 1991 (Stand am 1. Januar 2017).

<sup>2</sup> Grossprojekte über ca. 5 Mio. CHF gemeinsam mit dem BAFU, die übrigen in grosser Eigenverantwortung der Kantone.

### 1.3 Vorgehen und Aufbau des Berichts

Um einen Überblick über die bestehenden Schwierigkeiten und Lösungswege bei Revitalisierungen und der Ausscheidung des Gewässerraums zu erhalten, wurde in einem ersten Schritt eine schriftliche **Umfrage bei den Regionalsektionen des WWF** durchgeführt.

Des Weiteren fanden **Gespräche mit ausgewählten Kantonen, BAFU und weiteren Akteuren** statt (für die Liste der befragten Akteure siehe Anhang A). Im Anschluss an die Befragung fand ein **Workshop mit Fachpersonen** u.a. von Kantonen, Bund, Umweltorganisationen und weiteren Büros statt (für die Liste der Workshop-Teilnehmenden siehe Anhang A). In diesem Rahmen konnten Lösungswege für eine erfolgreiche Umsetzung in den Bereichen Revitalisierung und Gewässerraum ausgetauscht werden.

Die Erkenntnisse aus den Gesprächen und dem Workshop sind im vorliegenden Bericht zusammengefasst. Dabei sind für die beiden Umsetzungsprozesse **Revitalisierung von Gewässern (Kapitel 2)** und **Ausscheidung des Gewässerraums (Kapitel 3)** jeweils zuerst die gesetzlichen Grundlagen aufgeführt und anschliessend die bestehenden Hindernisse bei der Umsetzung sowie die Lösungswege erläutert.

## 2 Revitalisierung von Gewässern

Das BAFU hebt hervor, dass in der Schweiz fast ein Viertel der Flussstrecken sowie Bachläufe begradigt, verbaut oder überdeckt und somit in ihrer natürlichen Funktion und Struktur beeinträchtigt sind. Insbesondere im intensiv genutzten Mittelland weichen sogar knapp 50% der Fließgewässer von ihrem natürlichen Zustand ab.<sup>3</sup> Zusätzlich beeinträchtigen zahlreiche Durchgangshindernisse den Lebensraum.

Das Ziel von Revitalisierungen ist es, naturnahe Bäche, Flüsse und Seen mit ihren charakteristischen Tier- und Pflanzenarten wiederherzustellen. Dafür sollen mit geeigneten Massnahmen die für Ökosysteme wichtigen Prozesse wieder in Bewegung gesetzt und dadurch der Lebensraum der Gewässer verbessert sowie der Verlust der Biodiversität gestoppt werden. Von Revitalisierungen können zudem auch die Naherholung und der Hochwasserschutz profitieren. Es ist vorgesehen, dass bis 2090 schweizweit ca. 4'000 km Gewässer in schlechtem Zustand revitalisiert werden.<sup>4</sup>

In den folgenden Abschnitten werden in einem ersten Schritt (Abschnitt 2.1) die bzgl. Revitalisierung relevanten gesetzlichen Grundlagen und Bestimmungen aufgeführt. In den anschließenden Abschnitten 2.2 und 2.3 folgen die Herausforderungen und Lösungswege für die Umsetzung von Revitalisierungen. Diese Ausführungen basieren insbesondere auf Gesprächen mit ausgewählten Kantonen, dem BAFU und weiteren Akteuren sowie den Ergebnissen aus dem Workshop (für eine Liste der Gesprächspartner/innen und Workshop-Teilnehmenden siehe Anhang A).

### 2.1 Gesetzliche Grundlagen

Das **Gewässerschutzgesetz** (insb. Art. 38a und 62b) sowie die **Gewässerschutzverordnung** (insb. Art. 41 Bst a bis d und Art. 54 Bst. a bis b) legen bzgl. Revitalisierung von Gewässern u.a. die folgenden Bestimmungen fest:

- Die Kantone sorgen für die Revitalisierung von Gewässern: Sie planen die Revitalisierungen, legen den Zeitplan dafür fest und sorgen dafür, dass die Planung bei der Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt wird.
- In einer Planung werden für einen Zeitraum von 20 Jahren die zu revitalisierenden Gewässerabschnitte, die Art der Revitalisierungsmassnahmen und die Fristen festgelegt. Die Planung wird alle 12 Jahre erneuert.
- Bundesbeiträge:
  - Die Höhe der Abgeltungen richtet sich nach der Bedeutung der Massnahmen für die Wiederherstellung der natürlichen Funktionen der Gewässer sowie nach der Wirksamkeit der Massnahmen und wird zwischen dem BAFU und dem betroffenen Kanton ausgehandelt.

---

<sup>3</sup> BAFU (2017), Gewässer aufwerten – für Mensch und Natur.

<sup>4</sup> BAFU (2017), Revitalisierungen: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/fachinformationen/massnahmen-zum-schutz-der-gewaesser/renaturierung-der-gewaesser/revitalisierungen.html> (26.02.2018).

- Der Bundesbeitrag an die anrechenbaren Kosten der Massnahmen beträgt zwischen 35% und 80% und richtet sich nach den in der GSchV Art. 54b Abs. 1 genannten Kriterien:
  - a. der Länge des Gewässerabschnitts, der revitalisiert oder durch die Beseitigung von Hindernissen zusätzlich durchgängig wird;
  - b. der Breite der Gerinnesohle des Gewässers;
  - c. der Breite des Gewässerraums des Gewässers, das revitalisiert wird;
  - d. dem Nutzen der Revitalisierung für die Natur und die Landschaft im Verhältnis zum voraussichtlichen Aufwand;
  - e. dem Nutzen der Revitalisierung für die Erholung;
  - f. der Qualität der Massnahmen.
- Abgeltungen an Revitalisierungen werden nur gewährt, sofern der Kanton eine Planung von Revitalisierungen erstellt hat (siehe GSchV Art. 41d).
- Nebst der kantonalen Planung sind für die Umsetzung aber auch die Programmvereinbarungen, die alle vier Jahre abgeschlossen werden, von mindestens ebenso grosser Bedeutung. Denn die Höhe der Abgeltungen bzw. die Zuteilung der Mittel auf die Kantone erfolgt in der Regel im Rahmen von Programmvereinbarungen. Für besonders aufwendige Projekte können Abgeltungen mittels Verfügung einzeln gewährt werden. Subventionen an Revitalisierungen werden aber nur gewährt, sofern der jeweilige Kanton eine den Anforderungen von GSchV Art. 41d entsprechende Revitalisierungsplanung erstellt hat.<sup>5</sup>
- Wichtigste Querbezüge zu anderen Sektoren bzw. Rechtsgrundlagen:
  - Bei einem Verlust an Fruchtfolgeflächen ist nach den Vorgaben der **Raumplanungsverordnung** (RPV Artikel 29 und 30) Ersatz zu leisten.<sup>6</sup>
  - Mit einer extensiven Bewirtschaftung des Uferbereichs können im Rahmen verschiedener Verordnungen der **Landwirtschaft** Beiträge ausbezahlt werden:
    - Strukturverbesserungsverordnung<sup>7</sup> (Art. 14 Abs. 1 Bst. g): Beiträge für den naturnahen Rückbau von Kleingewässern unter Einhaltung bestimmter Anforderungen
    - Direktzahlungsverordnung<sup>8</sup> (Art. 35 Abs. 2bis sowie Art. 55 Abs. 1): Entlang von Fliessgewässern berechtigen unproduktive Kleinstrukturen auf extensiv genutzten Wiesen, Streueflächen sowie Uferwiesen zu Biodiversitätsbeiträgen. Die Beiträge werden pro Hektare gewährt.

---

<sup>5</sup> BAFU (2015), Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2016–2019.

<sup>6</sup> Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 (Stand am 1. Januar 2016).

<sup>7</sup> Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (Strukturverbesserungsverordnung, SVV) vom 7. Dezember 1998 (Stand am 1. Januar 2018).

<sup>8</sup> Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV) vom 23. Oktober 2013 (Stand am 1. Januar 2018).

Die gesetzlichen Bestimmungen werden konkretisiert durch weiterführende Dokumente des BAFU:

- Revitalisierung Fließgewässer – Strategische Planung<sup>9</sup>
- Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2016–2019<sup>10</sup>

Zudem bieten **kantonale Gesetze** (und z.T. Verordnungen) den betroffenen Akteuren von Revitalisierungen eine Grundlage und Rechtssicherheit, z.B. hinsichtlich der Finanzierungsregelung, Kostenteiler etc., und stellen somit eine Voraussetzung für das erfolgreiche Aufgleisen und Gelingen von Revitalisierungsprojekten dar.

## 2.2 Hindernisse bei der Umsetzung

### a) Gesetzliche Herausforderungen

Mit dem Gewässerschutzgesetz und der Gewässerschutzverordnung ist von Seiten Bund die Pflicht zur Revitalisierung grundsätzlich festgelegt (vgl. Abschnitt 2.1). Regelungen sind aber auch auf kantonaler Stufe in Gesetzen zu verankern. Es zeigen sich folgende Hindernisse:

- In einem der befragten Kantone wird das kantonale Wasserbaugesetz zurzeit überarbeitet. Solange die gesetzlichen Grundlagen und Regelungen fehlen, z.B. zur Finanzierung bzw. zum Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden, ist es gemäss Erfahrungen dieses Kantons schwierig, Projekte aufzugleisen.
- Hinsichtlich der Bundesgesetze wurden v.a. die folgenden Hindernisse genannt:
  - Es fehlt eine Sanktionsmöglichkeit. Dadurch fehlt ein Druck(mittel) für «unmotivierte» Gemeinden.
  - Auf Stufe Bund enthalten verschiedenste sektorale Gesetze Regelungen zur Nutzung der Uferwiesen bzw. Gewährung von Beiträgen. Daraus können sich Chancen (vgl. Abschnitt 2.3g), aber insbesondere auch Hemmnisse ergeben. Beispielsweise honorieren landwirtschaftliche Beiträge primär die Fläche (Flächenbeiträge pro Hektar) und weniger das Produkt. Entsprechend hat die Landwirtschaft kaum ein Interesse daran, Landwirtschaftsgebiet abzugeben. Es ist nicht bekannt, ob und in welcher Form zwischen den verschiedenen Sektoralpolitiken auf Bundesebene Absprachen über Subventionen stattfinden bzw. ob hier ein Optimierungspotenzial besteht.
  - Ein weiteres zentrales Problem ist die Regelung, dass der Verlust an Fruchtfolgefläche zu kompensieren ist.
- Die strategische Planung dient als Grundlage für Projekte und bietet eine Erleichterung für das Vorgehen, das Priorisieren von Projekten sowie für Subventionen. Es zeigt sich aber vielerorts, dass die strategische Planung schwierig einzuhalten ist, da sich einzelne Projekte z.B. als schwierig umsetzbar erweisen und die Erarbeitung von Grundlagen sowie die

---

<sup>9</sup> BAFU (2012), Revitalisierung Fließgewässer. Strategische Planung.

<sup>10</sup> BAFU (2015) Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2016–2019.

Analyse verschiedener Varianten zeitintensiv ist. Verzögerungen können z.B. auch auftreten, weil sich verschiedene Massnahmen beeinflussen: Insbesondere in Bergkantonen kann sich im Zusammenhang mit Wasserkraftwerken die Situation ergeben, dass aufgrund von Revitalisierungen andere Probleme auftreten (z.B. beim Geschiebe), sodass zeitintensive integrale Sanierungen notwendig werden. Deshalb herrscht in vielen Kantonen ein gewisser Pragmatismus und je nach Situation werden andere Projekte als in der strategischen Planung vorgesehen umgesetzt bzw. vorgezogen. D.h. bei der Realisierung der Revitalisierungsprojekte greift insbesondere auch das Opportunitätsprinzip.

**Fazit:** Falls bei den Kantonen die rechtlichen Grundlagen fehlen, ist es schwierig, Projekte aufzugleisen, insbesondere wenn die Finanzierungsfrage nicht klar geregelt ist. Auf Bundesebene zeigt sich das Problem, dass sich verschiedene Sektoralpolitiken z.B. Raumplanung, Landwirtschaft, Gewässerschutz mit Belangen um das Gewässer auseinandersetzen. Dies kann ein Hindernis für Revitalisierungsprojekte sein, z.B. beim Ersatz von Fruchtfolgefleichen.

## b) Organisationsstruktur und Aufgabenteilung

Bei Revitalisierungen sind drei politische Ebenen involviert: Bund, Kantone und Gemeinden. Dadurch ergeben sich einerseits vertikale – zwischen den Ebenen – Abhängigkeiten resp. Aufgabenteilungen sowie horizontale – verwaltungsinterne – Zusammenarbeitsformen. Laut den Gesprächsteilnehmenden spielt es für das Aufgleisen und Umsetzen von Revitalisierungsprojekten eine entscheidende Rolle, bei wem – Kanton oder Gemeinden – die Gewässerhoheit liegt. Dies ist damit zu begründen, dass dieses Behördenorgan auch für die Planung und Umsetzung der Revitalisierungsprojekte verantwortlich ist. Hindernisse aufgrund der Organisationsstruktur ergeben sich insbesondere aus den folgenden Gründen:

- In mehreren Gesprächen wurde erwähnt, dass die Gesetzgebung des Bundes den Umstand, dass die Gewässerhoheit in vielen Kantonen bei den Gemeinden liegt, zu wenig bedacht hat. Denn die gesetzlichen Bestimmungen richten sich wie üblich vorrangig an die Kantone.
- Bei grossen Flüssen, bei denen häufig grössere Revitalisierungen anstehen, können sich folgende Hindernisse ergeben:
  - Falls die Gewässerhoheit für grosse Flüsse ebenfalls bei den Gemeinden liegt, zeigt sich das Problem, dass den Gemeinden teilweise Wissen, Zeit, Erfahrung und Kompetenz fehlen.
  - In manchen Kantonen wurde die Gewässerhoheit für grosse Flüsse an die Kantone übertragen. In diesen Fällen liegt die Finanzierung aber teilweise weiterhin bei den Gemeinden und sie haben zudem ein Recht auf Einsprachen. Ein prominentes Beispiel hierfür ist das Gesamtprojekt «aarewasser», welches aufgrund von Einsprachen und Beschwerden blockiert wurde und nun in Teilprojekten umgesetzt werden soll.

- Gemäss Rückmeldungen während des Workshops funktioniert die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen gut. Trotzdem könnte das Verständnis des Bundes bzgl. der Aufgaben und Arbeiten der Kantone und umgekehrt weiterhin verbessert werden. Während der Bund hauptsächlich für politische Aufgaben zuständig ist, liegt die Umsetzung in der Verantwortung der Kantone.
- Bei Revitalisierungen sind verschiedene Sektoren betroffen. Im Rahmen der Gespräche wurde die Zusammenarbeit innerhalb der kantonalen oder kommunalen Verwaltung nicht stark thematisiert. Möglicherweise liegt aber auch hier Potenzial für Verbesserungen.
- Bezüglich der Hindernisse werden u.a. die folgenden typischen Muster erkannt:
  - In den Bergkantonen ist der Druck auf den Talboden grösser als im Mittelland, z.B. von Seiten Siedlungsentwicklung, Arbeitsplätzen, Infrastruktur, Landwirtschaft, Umweltschutz etc. Deshalb ist auch der Landerwerb für Revitalisierungen in der Tendenz schwieriger als im Mittelland.
  - Die mit Revitalisierung verbundene Naherholung hat einen engen Konnex zur Siedlungsdichte. D.h. in dicht besiedelten Gebieten haben Revitalisierung in der Tendenz einen grösseren Naherholungswert als in ländlichen Räumen, wo es sonst schon viel Naherholungsmöglichkeiten gibt.

**Fazit:** Bei Revitalisierungen sind drei politische Ebenen involviert, was zu Schwierigkeiten führen kann, z.B. bei der Zusammenarbeit oder dem Verständnis bzgl. der Zuständigkeiten. Zusätzlich sind bei Revitalisierungen in der Regel mehrere Sektoren tangiert, z.B. Gewässerunterhalt, Landwirtschaft, Raumplanung etc. Auf kommunaler Ebene ist soweit nicht bekannt, wie die Aufgabenteilung erfolgt und ob zur Beschleunigung von Revitalisierungsprojekten Optimierungspotenzial besteht.

### c) Finanzielle Engpässe

Der Bund subventioniert Revitalisierungen je nach deren Bedeutung für die Wiederherstellung der natürlichen Funktion der Gewässer und deren Wirksamkeit mit einem Beitrag von 35% bis 80%. Nichtsdestotrotz können sich für die Gemeinden bzgl. der Finanzierung Herausforderungen ergeben. Gründe dafür sind:

- Revitalisierungen sind in der Regel mit hohen finanziellen Kosten verbunden, sodass auch die Restfinanzierung für die Gemeinden je nach kantonaler Unterstützung weiterhin eine Herausforderung darstellen kann. Beispielsweise ist im Kanton Freiburg gesetzlich festgehalten, dass der maximale Subventionsbeitrag von Bund und Kanton 80% betragen darf. D.h., die Gemeinden müssen in jedem Fall 20% der Kosten selber tragen. Dadurch ergeben sich wiederum Akzeptanzprobleme bei den Gemeinden mit und ohne prioritäre Flüsse, da die Gemeinden mit prioritären Flüssen in jedem Fall finanzielle Mittel für die Revitalisierungen aufbringen müssen, während in anderen Gemeinden Revitalisierungen auf freiwilliger Basis stattfinden. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass bisher wahrscheinlich eher die «einfach» umsetzbaren Projekte mit hohem Subventionsbeitrag des Bundes realisiert wurden.

- Falls die Gemeinden Projektträger sind, sind sie bis zu Beginn der Arbeiten für die Finanzen zuständig. D.h. die Gemeinden übernehmen die Vorfinanzierung und somit das Risiko. Die erste Auszahlung von Beiträgen erfolgt erst nach der Prüfung bzw. dem Subventionsentscheid.
- Der Kanton muss ebenfalls über genügend finanzielle Mittel verfügen. Dass dies zu einem Problem werden kann, zeigt sich z.B. in den Kantonen Freiburg oder Waadt. Im Kanton Freiburg haben die kantonalen Finanzierungsmöglichkeiten für Revitalisierungen in den letzten Jahren in der Tendenz abgenommen. Falls jährliche Schwankungen hinsichtlich der finanziellen Möglichkeiten bestehen, kann der Kanton auch nicht garantieren, dass alle Projekte finanziert werden können, was wiederum die Motivation der Gemeinden hemmen kann.

**Fazit:** Die i.d.R. hohen Kosten von Revitalisierungen bzw. die Subventionshöhe sind wichtige Faktoren für die Gemeinden, nicht zuletzt auch aus Akzeptanzgründen. Falls die Gemeinden die Kosten als zu hoch oder evtl. auch aus Akzeptanzgründen als ungerecht erachten, kann dies ein zentrales Hemmnis für das Aufgleisen und Umsetzen der Projekte sei.

#### **d) Fehlende personelle Ressourcen, Knowhow und Zeit**

Fehlende personelle Ressourcen können sich sowohl auf Stufe Gemeinde als auch auf Stufe Kanton als problematisch erweisen:

- Die Gemeinden können die umfassenden Projekte häufig nicht stemmen und sind v.a. auf spezialisierte Ingenieurbüros angewiesen, welche die Bauprojekte leiten. Nebst den personellen Ressourcen dürfte dabei aber auch das fehlende Knowhow der kommunalen Behörden entscheidend sein. In einem Kanton wurde bspw. erkannt, dass bei den Gemeinden in der Tendenz weniger Wissen als bei den Schwellenkorporationen vorhanden ist, weil die Gemeindevertretung v.a. auch von politischen Wahlen abhängig ist und sich im Vergleich zu den Schwellenkorporationen häufiger neu zusammensetzt.
- Die Kantone sind häufig mit einem Mangel an personellen Ressourcen konfrontiert für Belange wie:
  - Aufgleisen von mehreren Projekten, damit man zeitgleich verschiedene Projekte führen und somit auf Einsparungen mit Ausweichmöglichkeiten reagieren kann
  - Projekterarbeitung und -begleitung bzw. Unterstützung der Gemeinden
  - Proaktive Kommunikation und Sensibilisierung von Gemeinden sowie generell Öffentlichkeitsarbeit
- Zudem brauchen die Prozesse Zeit, weil sich gewisse Abläufe nicht beliebig beschleunigen lassen.

**Fazit:** Fehlende personelle Ressourcen können ein hemmender Faktor z.B. bzgl. der Intensität der kantonalen Begleitung und somit Qualität der Revitalisierungen sein. Zudem weisen Revitalisierungen eine lange Projektdauer auf, deren Abläufe sich nicht beliebig beschleunigen lassen.

### e) Fehlendes Interesse und politischer Wille

Ein fehlendes Interesse oder fehlender politischer Wille der Gemeinden und Kantone kann dazu führen, dass sich Projekte verzögern oder gar nicht zum Laufen kommen. Im Rahmen der Gespräche mit den Kantonen wurde v.a. auf die Problematik der fehlenden Interessen bei den Gemeinden eingegangen. Die Workshop-Teilnehmenden haben darauf aufmerksam gemacht, dass aber auch auf kantonaler Ebene ein fehlender (politischer) Wille zu Verzögerungen führen kann.

- Sofern die Gewässerhoheit bei den Gemeinden liegt, müssen für eine erfolgreiche Umsetzung die Gemeinden ein Interesse an Revitalisierungsprojekten haben und diese umsetzen. Sobald das Interesse und der Wille nicht vorhanden oder der Wert und die Bedeutung von Fliessgewässern für Mensch und Natur zu wenig bekannt sind, hat auch der Kanton keine Möglichkeit, ein Revitalisierungsprojekt zu realisieren, da ihm die rechtliche Kompetenz fehlt. D.h. auch wenn der Kanton Vorschläge bringt, müssen die Gemeinden die Funktion als Projektträger übernehmen. Dies ist in vielen Kantonen ein grosses Problem, und häufig scheitern Projekte bereits auf dieser Stufe, ohne dass Grundlagen wie Vorstudien erarbeitet wurden.
- Dass ein fehlendes Interesse der Gemeinde Tatsache ist, zeigt sich vielerorts: Umweltbelange bzw. Gewässerbelange (ausser Hochwasserschutzmassnahmen) haben bei den kommunalen Behörden häufig nicht erste Priorität, weil deren Nutzen nicht erkannt wird. Folglich werden personelle und finanzielle Ressourcen i.d.R. zuerst für andere Geschäfte eingesetzt, die aus ihrer Sicht dringender sind. Es lassen sich in der Tendenz folgende allgemeine Aussagen machen:
  - Sofern man als Gemeinde von einem Projekt profitiert bzw. daraus einen Nutzen zieht, z.B. als Vermarktungsmöglichkeit in Tourismusgemeinden, wird es eher unterstützt bzw. erarbeitet.
  - Landwirtschaftlich geprägte oder dominierte Gemeinden stehen Revitalisierungen eher ablehnend gegenüber, weil von Anfang an die Befürchtung von Landabgaben vorherrschend ist.
  - Hochwasserschutzprojekte sind den Gemeinden in der Tendenz wichtiger als Revitalisierung. Kombiprojekte sind aber attraktiv.
  - Häufig sind andere Vorhaben wie z.B. Ersatzmassnahmen oder Hochwasserschutzprojekte Treiber für Revitalisierungen.

**Fazit:** In vielen Kantonen liegt die Gewässerhoheit und somit die Zuständigkeit für Revitalisierungen bei den Gemeinden (z.B. in den Kantonen Bern, Freiburg, Graubünden, Tessin, Wallis, im Kanton St. Gallen ist die Gewässerhoheit abhängig von der Gewässerklasse). Gemäss Auskunft der Gesprächsteilnehmenden fehlt den Gemeinden aber häufig der Wille, Projekte umzusetzen, weil andere Geschäfte wichtiger sind. Dem Kanton sind in solchen Fällen gemäss den Gesprächsteilnehmenden die Hände gebunden, weil ihm die rechtliche Kompetenz fehlt.

### f) Widerstand der Landwirtschaft und Landbesitzer

Der Widerstand der Landwirtschaft ist in den meisten Kantonen ein zentrales Hindernis für Revitalisierungen, u.a. aus den folgenden Gründen:

- Landbedarf: Falls für Revitalisierungen landwirtschaftliche Flächen benötigt werden, entgehen den Landwirten wirtschaftliche Erträge. Folglich sind die Landwirte gegenüber den Projekten kritisch bzw. negativ eingestellt. Es stehen verschiedenen Möglichkeiten zur Verfügung, um trotzdem eine Zustimmung zu erreichen (vgl. die Lösungswege in Abschnitt 2.3). Eine Massnahme ist der Realersatz. Diesbezüglich wurde in einem Kanton folgende Schwierigkeiten erwähnt: Was kann der Kanton machen, wenn ihm zu wenig Land zur Verfügung steht oder der Kanton nicht genügend finanzielle Mittel budgetiert hat?
- Ersatz Fruchtfolgeflächen: Fruchtfolgeflächen und Revitalisierung der Gewässer sind grundsätzlich beides nationale Interessen. Mit der gesetzlichen Pflicht zur Kompensation von Fruchtfolgeflächen (vgl. Abschnitt 2.1) wird den Fruchtfolgeflächen aber ein höheres Gewicht zugestanden. Der Kanton Aargau steht der Priorisierung von Fruchtfolgeflächen kritisch gegenüber v.a. auch aus historischen Gründen: Fruchtfolgeflächen in Tieflagen wurden auf Kosten der ursprünglichen Lebensräume durch Korrektur und Eindolung von Gewässern und Trockenlegen von Feuchtgebieten gewonnen, und zwar damals ohne Kompensation für die Natur.<sup>11</sup> Das geltende Recht hat zur Folge, dass ohne Kompensation von Fruchtfolgeflächen ein Revitalisierungsprojekt scheitert.
- Des Weiteren ist davon auszugehen, dass auch private Landbesitzer gegen Revitalisierungen Widerstand leisten, sofern sie von den Projekten tangiert sind.

**Fazit:** Die Kompensationspflicht für Fruchtfolgeflächen wurde von der Mehrheit der befragten Kantone als Schwierigkeit von Revitalisierungen genannt. Daneben spielt auch der Widerstand von Landwirten bzw. Landbesitzern eine wichtige Rolle und kann dazu führen, dass Revitalisierungen räumlich eingeschränkt werden müssen auf das zur Verfügung stehende Gebiet.

## 2.3 Lösungswege

Während den Gesprächen wurde auch eine Vielzahl von Lösungswegen genannt, um auf besagte Schwierigkeiten gemäss Abschnitt 2.2 zu reagieren bzw. die Umsetzungsprozesse generell zu beschleunigen.

### a) Optimierungen bei der Aufgabenteilung

Die Kantone und Gemeinden sind unterschiedlich organisiert. Zudem ist ihr Verständnis bzgl. der Aufgaben, Tätigkeiten etc. anderer Akteure unterschiedlich. Dies macht es schwierig, generelle Lösungswege bzgl. der Organisationsstruktur bzw. Aufgabenteilung aufzuzeigen.

---

<sup>11</sup> Vgl. Kräuchi (2016), Der räumliche Gewässerschutz – historischer Geniestreich oder untragbare Last für alle?

Nachfolgend sind einige Möglichkeiten aufgeführt, die sich insbesondere auf Kantone beziehen, in denen die Gewässerhoheit bei den Gemeinden liegt:

- Departementsübergreifende Zusammenarbeit in den Kantonen: Im Rahmen von Arbeitsgruppen mit Vertretern verschiedener kantonaler Departemente können sektorübergreifende Themen und Diskussion zielgerecht behandelt werden. Zum Beispiel kann eine verstärkte sektor- und institutionenübergreifende Zusammenarbeit und Koordination z.B. bezüglich der Kommunikation eingeführt werden.
- Dezentrale Arbeitsweise der kantonalen Verwaltung: Mit einer eher dezentralen Arbeitsweise der kantonalen Verwaltung, d.h. wenn die Mitarbeitenden nah am Geschehen sind, kann ein enger Kontakt und Vertrauen mit den Wasserbauverantwortlichen der Gemeinden aufgebaut werden.
- Gewässerhoheit an den Kanton: Eine weitergreifende Massnahme wäre es, die Gewässerhoheit von den Gemeinden an den Kanton zu übergeben. Dieser Schritt wäre allerdings mit einer einschneidenden Gesetzesanpassung verbunden.
- Damit das Verständnis bzgl. der Aufgaben und Tätigkeiten der verschiedenen politischen Ebenen erhöht wird, schlagen die Fachexperten am Workshop die Einführung von Praktika für Bundesangestellte bei den Kantonen vor.

**Fazit:** Das mögliche Spektrum von Anpassungen der Organisationsstruktur und Aufgabenteilung ist breit, u.a. wurden Praktika für Bundesangestellte, sektorübergreifende Arbeitsgruppen oder eine Kantonalisierung bestehender Aufgaben vorgeschlagen.

## b) Einzugsgebietsplanung / Koordinationsgebot

In der Regel beschränkt sich die Zuständigkeit für Revitalisierungsprojekte auf ein Gemeindegebiet. Im Rahmen der Gespräche und des Workshops wurde eingebracht, dass eine Ausweitung des Perimeters durchaus sinnvoll sein kann.

- Koordinationsgebot der Gemeinden: Im Kanton Bern hat man im Rahmen der Revision des Wasserbaugesetzes<sup>12</sup> bzw. der Wasserbauverordnung<sup>13</sup> die Gewässer mit erhöhtem Koordinationsbedarf bezeichnet. Für diese Gewässer erlässt der Regierungsrat, sofern keine überkommunale Richtplanung besteht, einen Gewässerrichtplan. Die Gemeinden im Perimeter eines Gewässerrichtplans sind zu einer koordinierten Zusammenarbeit verpflichtet. Damit versucht man im Kanton Bern, die Gemeinden zur Zusammenarbeit und für Massnahmen zu motivieren. Die Koordinationspflicht ist aber auch im Gewässerschutzgesetz<sup>14</sup> des Bundes verankert. Zudem gibt eine Vollzugshilfe<sup>15</sup> die aufzeigt, was unter dem Koordinationsgebot zu verstehen ist, und welche Anforderungen sich daraus ableiten lassen.

<sup>12</sup> Gesetz des Kantons Bern über Gewässerunterhalt und Wasserbau (Wasserbaugesetz, WBG) vom 14.02.1989 (Stand 01.01.2015), Art. 4a.

<sup>13</sup> Wasserbauverordnung (WBV) des Kantons Bern vom 15.11.1989 (Stand 01.01.2015), Art. 2b.

<sup>14</sup> Gewässerschutzverordnung (GSchV) vom 28. Oktober 1998 (Stand am 1. Juni 2018), Art. 46 Abs. 1.

<sup>15</sup> BAFU (2013), Koordination wasserwirtschaftlicher Vorhaben.

- Gemeindeverbände: Mit dem Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu einem Gemeindeverband z.B. im Perimeter eines Einzugsgebiets können sich verschiedene Vorteile für Revitalisierungen ergeben:
  - Revitalisierungen werden in einem grösseren zusammenhängenden Flussabschnitt angesetzt, denn grössere Projekte sind in der Regel wirkungsvoller als wenn nur kleine Flussabschnitte aufgewertet werden.
  - Es wird eine Harmonisierung der Projekte im Einzugsgebiet erreicht.
  - Belange rund um den Wasserbau können in der Tendenz effizienter und professioneller ablaufen als durch einzelne Gemeinden, z.B. weil ein Gemeindeverband durch seine Beständigkeit und Professionalität Beziehungen mit den relevanten Akteuren sowie ein Vertrauensverhältnis aufbauen kann.
  - Finanzielle Engpässe dürften weniger ein Problem sein, da die Gemeinden einen jährlichen Investitionsbeitrag zuhanden des Gemeindeverbandes ausrichten müssen.

**Fazit:** Revitalisierungsprojekte könnten beschleunigt werden, indem der Perimeter geöffnet und z.B. auf das Einzugsgebiet erweitert wird. Dadurch können aktive und progressive Gemeinden im Perimeter andere Gemeinden für Revitalisierungen motivieren und inspirieren.

### c) Weitergehende Dokumente und Konzepte

Die Wichtigkeit von kantonalen Gesetzen bzw. Rechtsgrundlagen ist den Kantonen bewusst. Entsprechend sind diese in den meisten Kantonen bereits vorhanden oder in Bearbeitung. Auch weitere Grundlagendokumente sind meistens verfügbar. Daneben wurden weitere Faktoren genannt, welche zu einer Beschleunigung des Prozesses führen könnten:

- Regionale Planungsinstrumente, z.B. Gewässerentwicklungskonzept: Eine Möglichkeit, damit die Koordination zwischen den Gemeinden besser und zügiger funktioniert, ist die Erarbeitung von Gewässerentwicklungskonzepten (GEK) nebst den Gewässerrichtplänen. Der Kanton Bern hat z.B. die Erfahrung gemacht, dass bei Vorliegen eines GEK der Gewässerrichtplan rascher umgesetzt werden kann, da bereits alle Grundlagen und Abklärungen zu den Bedürfnissen vorliegen. Insbesondere ist man bei der Erarbeitung und Gestaltung eines GEK freier und kann z.B. auch gesellschaftliche Bedürfnisse wie Erholung berücksichtigen.
- Machbarkeitsstudien: Im Rahmen von Machbarkeitsstudien, welche durch den Kanton oder weitere Akteure (z.B. Umweltverbände) finanziert werden (wie z.B. im Kanton Tessin), können u.a. die Kosten und Finanzierungsmöglichkeiten oder Kostenschlüssel aufgezeigt werden. Die Studien dienen als Grundlage bei Gesprächen mit den Gemeinden.

**Fazit:** Als Ergänzung zu rechtlichen Grundlagen können auch Planungsinstrumente wie z.B. Gewässerentwicklungskonzepte und Machbarkeitsstudien einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung liefern.

#### d) Finanzierung sicherstellen

Als Reaktion auf finanzielle Engpässe wurden insbesondere die folgenden Lösungswege genannt:

- Finanzielle Mittel von Fonds oder Stiftungen nutzen, z.B. naturmade star Fonds, Fonds Landschaft Schweiz (FLS). Von Seiten WWF wurde angemerkt, dass gemäss ihren Kenntnissen die finanziellen Mittel des naturmade star Fonds nicht vollständig beansprucht werden. D.h. es liegen beim naturmade star Fonds zu wenig Projekte vor. Allerdings ist unklar, ob zu wenig Projekte eingegeben werden oder ob die Vergabekriterien Eingaben verhindern. Das BAFU erstellt zurzeit eine Übersicht über Fonds, Stiftungen etc., die für eine finanzielle Unterstützung angefragt werden könnten.
- Projekte oder «Restbeträge» durch Private, z.B. grosse Unternehmen, finanzieren. Grosse Unternehmen engagieren sich teilweise mit Aktivitäten bzw. deren Finanzierung für Umweltbelange. Allerdings fehlen dafür häufig lokale Projekte, die zudem direkt der Bevölkerung zugutekommen und sich vermarkten lassen. Grosse Unternehmen könnten bei Revitalisierungen im Rahmen ihrer Corporate Responsibility Anstrengungen z.B. als Projekt promotoren auftreten.
- Einige wenige Kantone kennen zweckgebundene Finanzierungsinstrumente für Ökosystemleistungen. Beispielsweise gibt es im Kanton Bern einen Renaturierungsfonds und im Kanton Solothurn wird ein Teil der Motorbootssteuer für den Hochwasserschutz und Gewässeraufwertungen verwendet etc. Diese können in zweierlei Hinsicht eine unterstützende Wirkung erzielen:
  - Projekte können mit Hilfe von «Risikokapital» angestossen werden.
  - Nebst der Vorfinanzierung werden die Gemeinden insbesondere bei der Restfinanzierung unterstützt. Dadurch ist es auch einfacher, eine politische Zustimmung der Gemeinden für aufwendige Projekte zu erhalten.
- Indem der Kanton einen hohen Anteil der Restkosten übernimmt oder Partner bzw. Finanzierungsquellen sucht und damit den Gemeinden keine oder nur tiefe Restkosten entstehen, kann die Motivation der Gemeinden, Projekte aufzugleisen, gestärkt werden.
- Das Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich regelt die Finanzierung zwischen Bund und Kantonen und wird für jede Programmperiode überarbeitet. Mit der nächsten Programmperiode 2020-24 wird für Revitalisierungen eine zusätzliche Abstufung bei den Anforderungen und den entsprechenden Beiträgen eingeführt.<sup>16</sup> Dadurch soll die Chance erhöht werden, dass statt einem Hochwasserschutzprojekt ein Kombiprojekt realisiert wird.
- Grundsätzlich sollte bei Revitalisierungen aus ökologischer Sicht angestrebt werden, dass möglichst wenig bis kein Unterhalt notwendig ist. D.h. mit Revitalisierungen ergibt sich die Möglichkeit, die Unterhaltskosten zu senken. Trotzdem können zusätzliche Kosten z.B. bei

---

<sup>16</sup> Um die Anforderungen an Revitalisierungen mit erhöhtem Gewässerraum oder Kombiprojekte von Hochwasserschutz und Revitalisierung mit «Überbreite» zu erfüllen, musste der erhöhte Gewässerraum bisher auf 80 % des Projektperimeters umgesetzt werden. Neu wird es die Möglichkeit geben, den erhöhten Gewässerraum nur auf 60 % des Perimeters umzusetzen und dafür einen reduzierten Subventionssatz (+10 % anstatt +25 %) zu erhalten.

- der Bekämpfung von Neophyten anfallen. Die Kantone können die Gemeinden finanziell bei den Unterhaltsarbeiten unterstützen, die sich aufgrund der Revitalisierungen ergeben (z.B. im Kanton St. Gallen während der ersten Jahre).
- Falls beim Kanton die finanziellen Mittel nur beschränkt vorhanden sind, wurden verschiedene Massnahmen genannt:
    - Projekte besser priorisieren und anhand deren Qualität selektionieren
    - Verhandlungen mit verschiedenen Akteuren führen
    - Politischen Druck ausüben
  - In einigen Kantonen sieht das Gesetz vor, dass die Gemeinden in jedem Fall einen bestimmten Anteil der Kosten tragen müssen (vgl. Abschnitt 2.2c). Für diese Kantone sind z.B. folgende weitergehenden Massnahmen denkbar:
    - Die Kosten für Revitalisierungsprojekte auf alle Gemeinden verteilen
    - Politischen Druck ausüben, sodass wichtige Projekte eine höhere Kantonsbeteiligung erhalten, prioritäre Projekte einen anderen Status erhalten oder der Kanton die Funktion als Projektträger übernehmen kann
    - Gesetz revidieren, sodass es keine Mindestbeteiligung für Gemeinden gibt
    - Unterstützung der Gemeinden beim Unterhalt (siehe weiter oben)

**Fazit:** Grundsätzlich sind viele finanzielle Mittel vorhanden, so übernimmt der Bund bis zu 80% der Kosten und es können verschiedene Fonds oder Stiftungen zur Unterstützung angefragt werden. Probleme zeigen sich v.a., wenn die Gemeinden trotzdem hohe Restkosten tragen müssen, z.B. wenn die finanziellen Möglichkeiten des Kantons beschränkt sind oder weil das Gesetz eine Mindestbeteiligung für die Gemeinden vorsieht. Insbesondere für den letzten Fall sind Lösungen nur beschränkt vorhanden.

### e) Möglichkeiten der Raumsicherung

Der landwirtschaftliche Widerstand sowie die Kompensation von Fruchtfolgefleichen sind zentrale Hürden bei der Umsetzung von Revitalisierungen. Einzelne Gesprächsteilnehmende haben ihre Massnahmen zum Umgang mit solchen Konflikten bzw. weitergehende Lösungswege ausgeführt:

- Das Problem der Fruchtfolgefleichen kann nur gelöst werden, wenn Kompensationsmöglichkeiten vorhanden sind. Mögliche Ansätze für die Kompensation sind:
  - Instrument zur Klassierung der Böden entwickeln (wie z.B. die Bodenkarte im Kanton Zürich). Sofern Fruchtfolgefleichen verloren gehen, lässt sich bestimmen, wo und in welchem Umfang Boden aufgewertet werden kann.
  - Auf öffentlichen Plattformen (z.B. Simap) den Kompensationsbedarf für Fruchtfolgefleichen ausschreiben.

- Die Gemeinden darauf hinweisen, dass sie für die Kompensation auch andere Gemeinden anfragen sollen. Der Kanton könnte bei der Analyse, wo Fruchtfolgeflächen vorhanden sind oder Land aufgewertet werden könnte, Unterstützung bieten.<sup>17</sup>
- Beiträge / Abgeltungen an die Landwirtschaft:
  - Am einfachsten ist es, wenn man den Landwirten Realersatz anbieten kann. Dafür muss der Kanton allerdings über geeignetes Land verfügen bzw. dieses vorzeitig sichern, was wiederum ein Hindernis sein kann (vgl. Abschnitt 2.2f).
  - Im Vordergrund für die Bemessung der Beiträge sollte nicht die Fläche (Flächenbeiträge pro Hektar) stehen, sondern vielmehr z.B. das Produkt, stehen. Dies widerspricht allerdings anderen Zielen der Landwirtschaftspolitik (Ausrichtung an Ökosystemleistungen, nicht an Produktion).
  - Die Landwirte darauf hinweisen bzw. damit überzeugen, dass sie bei einer extensiven Bewirtschaftung Direktzahlungen bzw. Biodiversitätsbeiträge erhalten. Zudem werden im Rahmen der Strukturverbesserungsverordnung Beiträge an den naturnahen Rückbau von Kleingewässern gewährt (unter Einhaltung bestimmter Anforderungen).
  - Falls aufgrund eines Revitalisierungsprojekts dem Landwirt Verluste z.B. hinsichtlich der Infrastruktur (verlorene Wege) oder Ernte entstehen, könnte der Kanton finanzielle Unterstützung als Ausgleich bieten.
  - Die Landwirte können wie in der Gemeinde Köniz für den Gewässerunterhalt eingespannt werden.<sup>18</sup> Dadurch können Win-Win-Situationen erreicht werden:
    - Einerseits profitieren die Landwirte von einem interessanten Nebenerwerb und
    - andererseits wird die Gemeinde dadurch entlastet, dass sie kein zusätzliches Personal anstellen und keinen aufwendigen Maschinenpark unterhalten muss.
 Des Weiteren zeigt die Erfahrung aus der Gemeinde Köniz, dass die Bauern mehr Verständnis und Interesse für Revitalisierungen sowie andere ökologische Projekte entwickeln.
- Revitalisierungen in andere Vorhaben integrieren, wie z.B. Meliorationen oder Landumlegung (vgl. auch Abschnitt 2.3g).
- Die Gemeinden im Voraus und unabhängig von Revitalisierungen bereits dazu ermuntern, Flächen für allfällige spätere Revitalisierungen zu reservieren.
- Es wurde mehrmals erwähnt, dass intensive Gespräche und nachvollziehbare Argumentationen mit den Landwirten oder sonstigen Landbesitzern wichtig sind (vgl. auch Abschnitt 2.2f). Dabei kann auch die Möglichkeit der Direktzahlungen an extensiv genutzte Wiesen eingebracht werden.

<sup>17</sup> Vgl. auch AGR, Bodenpolitik: [http://www.boden.sites.be.ch/boden\\_sites/de/index/navi/index.html#originRequestUrl=www.be.ch/boden](http://www.boden.sites.be.ch/boden_sites/de/index/navi/index.html#originRequestUrl=www.be.ch/boden) (10.04.2018) sowie AGR (2018), Hinweiskarte Kulturland im Geoportal: [http://www.boden.sites.be.ch/boden\\_sites/de/index/navi/index.meldungNeu.aktuellBox.html/boden\\_sites/de/meldungen/boden/2018/03/20180328\\_1514\\_hinweiskarte\\_kulturlandimgeoportal](http://www.boden.sites.be.ch/boden_sites/de/index/navi/index.meldungNeu.aktuellBox.html/boden_sites/de/meldungen/boden/2018/03/20180328_1514_hinweiskarte_kulturlandimgeoportal) (10.04.2018).

<sup>18</sup> Vgl. BAFU (2017), Gewässer aufwerten – für Mensch und Natur.

- Der von der Plattform Renaturierung herausgegebene Bericht mit Werkzeugen zur Raumsicherung für Gewässerrevitalisierungen (vgl. folgenden Exkurs auf Seite 19) wurde in keinem Gespräch genannt. D.h. dieser Bericht ist noch kaum bekannt und könnte folglich noch stärker verbreitet werden.

**Fazit:** Der Verlust von Fruchtfolgefleichen muss kompensiert werden. Sofern eine Gemeinde nicht über genügend gutes ackerbaufähiges Land verfügt, könnten z.B. Absprachen mit Nachbargemeinden geführt werden. Zur Unterstützung und Beschleunigung des Prozesses könnten kantonale Analysen oder eine Bodenkarte nützen. Bei Widerständen seitens der Landwirte wurden in den Gesprächen verschiedene Möglichkeiten zur Motivation erwähnt, wie z.B. das Argument der Direktzahlungen an eine extensive Bewirtschaftung.

### **Exkurs: Sieben Werkzeuge zum Zweck der Raumsicherung für Gewässerrevitalisierungen**<sup>19</sup>

Ein besonders wichtiger Faktor für eine erfolgreiche Umsetzung von Revitalisierungsprojekten ist die Raumsicherung für Revitalisierungen. Ohne Raum sind Revitalisierungen kaum oder nicht umsetzbar. Unter dem Begriff «Raumsicherung» werden sowohl die planerische Sicherung von Raum wie auch der Landerwerb (Raumbeschaffung) subsummiert.

Basierend auf Expertenbefragungen hat eine Projektgruppe der Arbeitsgruppe Renaturierung der Wasser-Agenda 21 Vorgehensweisen bei der Raumsicherung für Revitalisierungen gesammelt, eine Fallbeispiel-Sammlung erstellt sowie sieben wichtige Werkzeuge zur Raumsicherung für Revitalisierungen zusammengestellt (siehe nachfolgende Abbildung 2-1). Die Werkzeuge können in verschiedenen Phasen des Planungs- und Bauablaufs zum Einsatz kommen.

Im Bericht wird darauf aufmerksam gemacht, dass es für die Raumsicherung nicht DIE beste Methode gibt. Vielmehr braucht es meistens eine Kombination aus verschiedenen Instrumente und Vorgehensweisen. Generell wird empfohlen, die Grundeigentümer und Bewirtschafter (v.a. Landwirtschaft) in sämtliche Prozesse einzubeziehen.

#### **Abbildung 2-1: Sieben Werkzeuge zur Raumsicherung**

<b>Gewässerbezogene Planungsinstrumente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Landschaftsentwicklungskonzept (LEK)</li> <li>– Gewässerentwicklungskonzept (GEK)</li> <li>– Sach- und Richtplan (behördenverbindlich)</li> </ul>
<b>Landwirtschaftliche Planungsinstrumente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Landwirtschaftliche Planung (LP)</li> <li>– Landumlegung (LU) / Melioration / Güterzusammenlegung (angeordnete LU oder freihändige LU)</li> </ul>
<b>Plangenehmigung</b>	
<b>Aktive Bodenpolitik</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Grundeigentum der öffentlichen Hand</li> <li>– Landerwerb durch NGOs und Ökofonds</li> </ul>

<sup>19</sup> Plattform Renaturierung, BERASI. Bericht Raumsicherung.

<b>Dienstbarkeiten / Nutzungsverträge</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dienstbarkeitsvertrag</li> <li>– Nutzungsvertrag</li> <li>– Bewirtschaftungsvertrag</li> </ul>
<b>Entschädigungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inkonvenienzen (z.B. Entschädigung in Form von Umzugskosten, Ersatz für erschwerte Bewirtschaftung, Ertragseinbussen)</li> <li>– Umgang mit nicht entschädigungspflichtigen Einschränkungen (z.B. Entschädigung in Form von Geländemodellierung, Bodenverbesserung durch Aushubmaterial, Umlegung Zufahrtsweg, Rückbau landwirtschaftliche Bauten)</li> </ul>
<b>Verhandlungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sensibilisierung</li> <li>– Akteuranalyse</li> <li>– Vorbereitung</li> <li>– Vertrauensperson</li> <li>– Verhandlungsgespräch</li> <li>– Mediation</li> <li>– Partizipation</li> <li>– Finanzierungssicherheit</li> </ul>

#### f) Öffentlichkeitsarbeit / Sensibilisierung stärken

Eine transparente und frühzeitige Aufklärung der Bevölkerung und der betroffenen Akteure sowie der Gemeinden und deren Einbindung wird von verschiedenen Kantonen als wichtiges Instrumentarium genannt, um Erfahrungen aus anderen Projekten (Fallbeispiele), Chancen sowie das Vorgehen aufzuzeigen. Dementsprechend sind die meisten Kantone, aber auch andere Akteure bereits aktiv:

- Fallbeispiele haben in vielerlei Hinsicht eine positive Wirkung: Sie zeigen verschiedene Möglichkeiten auf, es kann die «Angst» genommen werden, Nachbargemeinden können auf Projekte aufmerksam machen etc.
  - Das BAFU hat sieben Fallbeispiele porträtiert, in denen aufgezeigt wird, wie Kantone und Gemeinden bei Revitalisierungen konkret vorgegangen sind, und im Rahmen einer Dokumentation veröffentlicht bzw. «vermarktet» (siehe ein Beispiel im folgenden Exkurs auf Seite 27).<sup>20</sup>
  - Verschiedene Kantone machen ebenfalls auf gute Revitalisierungsprojekte aufmerksam, z.B. der Kanton Aargau hat eine Dokumentation<sup>21</sup> herausgegeben, bei der es u.a. um das Vorgehen bei Wasserbauprojekten im Siedlungsgebiet geht.
  - Bei der Dokumentation von Fallbeispielen sollte u.a. darauf geachtet werden, dass der direkte Nutzen für die Bevölkerung aufgezeigt wird, denn die Bevölkerung kann wiederum einen starken Druck auf die Gemeinden ausüben (siehe weiter unten).

<sup>20</sup> BAFU (2017), Gewässer aufwerten – für Mensch und Natur.

<sup>21</sup> Zumsteg/Bächli et al. (2016), Bäche im Siedlungsgebiet – gestaltet und naturnah.

- Die Wasser-Agenda 21 und das BAFU bauen eine Plattform Revitalisierung auf, welche die Fachleute bei der Gewässerrevitalisierung unterstützen soll. Die Plattform hat den Auftrag, die verschiedenen Fachleute zu vernetzen, Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis aufzuarbeiten und den Wissensaustausch sicherzustellen. In diesem Rahmen könnte z.B. auch ein Austausch zwischen den Kantonen auf Projektebene gestärkt werden, indem Projekte, Fotos etc. aufgeschaltet werden.
- Revitalisierungen sind abhängig vom Interesse der Bevölkerung. Im Kanton Aargau wurde eine Befragung hinsichtlich der Wahrnehmung und den Bedürfnissen der Bevölkerung für zukünftige Revitalisierungen an der Wigger durchgeführt.<sup>22</sup> Die Umfrageergebnisse lassen darauf schliessen, dass Revitalisierungen bei der Bevölkerung grundsätzlich auf Zustimmung stossen und als aufwertend für die Umgebung und sinnvoll wahrgenommen werden. Allerdings zeigt sich ein heterogenes räumliches Muster hinsichtlich der Nutzungs- und Gestaltungswünsche: So wird von den Befragten für den Bereich innerhalb der Siedlung die Variante Naturschutz, für den Bereich ausserhalb der Siedlung die Variante Naherholung bevorzugt. Gemäss den Auswertungen wird ein partizipatives Verfahren geschätzt.
- Mehrmals wurde darauf hingewiesen, dass die grösste Wirkung erzielt werden kann, wenn entweder die Bevölkerung Druck auf die Gemeinde ausübt oder die Gemeinden «Werbung» für Revitalisierungen machen. D.h. die Rolle bzw. die Wirkung des Kantons wird in der Tendenz als weniger hoch eingeschätzt.
- Trotzdem sollte auch der Kanton weiterhin aktiv bleiben und versuchen, die Landwirtschaft, Gemeinden oder Kooperationen zu motivieren. In diesem Zusammenhang wurden einige wichtige Faktoren erwähnt:
  - Es ist wichtig, dass von Anfang das Gespräch gesucht wird.
  - Der Projektleiter soll den Gewässerabschnitt und dessen spezifischen Eigenschaften sowie die Befürchtungen z.B. der Landwirtschaft gut kennen.
  - Die Informationen müssen transparent und klar sein.
  - Die Gegenpartei muss sich ernst genommen fühlen und abgeholt werden (siehe auch nachfolgenden Exkurs «Kommunikation als Schlüssel zum Erfolg»).
  - Vorteile und Nutzen von Revitalisierungen aufzeigen z.B. Naherholung für die Bevölkerung und Selbstreinigungskraft der Gewässer sowie auf die Verantwortung hinsichtlich der Biodiversität aufmerksam machen. Auf der Internetseite des Kantons Zürich wird z.B. mittels eines Kurzfilms<sup>23</sup> erklärt, was Revitalisierung bedeutet. Dadurch können u.a. die Befürchtung von Privatpersonen reduziert bzw. Einsprachen entgegenwirkt werden.
  - Unsicherheiten sollen offen angesprochen werden (z.B. hinsichtlich der zu erwartenden Wirkung).

---

<sup>22</sup> Müller/Buchecker (2017), Wie soll die Wigger in der Region Zofingen in Zukunft gestaltet werden?

<sup>23</sup> Vgl. AWEL, Revitalisierung von Zürcher Gewässern: <https://awel.zh.ch/internet/baudirektion/awel/de/wasser/planungen/revitalisierung.html> (23.04.218).

**Exkurs: «Kommunikation als Schlüssel zum Erfolg»<sup>24</sup>**

Gemäss Erfahrungen des Umweltamts des Kantons Jura ist die Kommunikation der Schlüssel zum Erfolg. Entsprechend verbringt er, bevor ein Projekt geplant wird, Stunden am Küchentisch und in Bauernstuben, um Wohlwollen zu schaffen. An die Gespräche werden keine Pläne, sondern Luftaufnahmen mitgebracht. Dies aus psychologischen Gründen, implizieren Pläne doch, dass ein Projekt schon fertig beschlossen ist. Zudem werden auch Kompromisse eingegangen, z.B. wurde auf Wunsch eines Landwirts ein Pilzplatz aus der Revitalisierung ausgeklammert. Dadurch wurden für die Revitalisierung nur ein paar Quadratmeter verloren, aber es konnte ein zufriedener Landwirt gewonnen werden.

**Fazit:** Die Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit sind wichtige Instrumentarien. Dabei spielen insbesondere Gemeinden, die «Werbung» für ein Revitalisierungsprojekt machen, und die Bevölkerung, die Druck auf Gemeinden ausüben kann, eine wichtige Rolle. Die Kantone sollten aber ebenfalls aktiv bleiben, z.B. indem sie von Anfang an das Gespräch mit den betroffenen Akteuren suchen und transparent informieren.

**g) Revitalisierungen an andere Massnahmen knüpfen**

Verschiedene Kantone haben erwähnt, dass Revitalisierungsprojekte eine grössere Chance haben, wenn sie mit anderen Vorhaben verknüpft werden können. Dabei stehen v.a. die folgenden Verknüpfungsmöglichkeiten im Vordergrund:

- In einem Interview wurde darauf hingewiesen, dass bei Revitalisierungen häufig nicht die ökologische Aufwertung im Vordergrund steht, sondern vielmehr die aufgewertete Erholungsfunktion für die Bevölkerung im Fokus steht. D.h. der Nutzen, den die Bevölkerung aus einem Projekt zieht, bestimmt primär, ob ein Projekt attraktiv ist.
- Zudem wurde im Rahmen des Workshops angedeutet, dass Geduld ebenfalls eine wichtige Tugend ist, damit die Betroffenen den Nutzen von Revitalisierungen erkennen können.
- «Kombiprojekt» mit Hochwasserschutz und modernen Meliorationen:
  - Sofern eine Gemeinde keinen Nutzen in einem reinen Revitalisierungsprojekt sieht, eignet es sich, im Rahmen von Hochwasserschutzprojekten oder modernen Meliorationen Revitalisierungen einzuplanen. Dadurch können insbesondere auch höhere Bundesbeiträge beantragt werden, wodurch sich die Akzeptanz bei der Bevölkerung nochmals steigern dürfte.
  - In den Bergkantonen ist Hochwasserschutz ein wichtiges Thema. Bei Hochwasserschutzprojekten müssen die Flüsse ebenfalls soweit wie möglich naturnah gestaltet werden. Damit können sie ein «Türöffner» für Revitalisierungen sein, weil mit Kombiprojekten z.B. höhere Beiträge gewährt werden.

---

<sup>24</sup> BAFU (2017), Gewässer aufwerten – für Mensch und Natur.

- Bei Belangen des Wasserbaus hat auch der Kanton Möglichkeiten, im Rahmen seiner Subventionsbeiträge Projekte zu steuern. Als Beispiel: Falls eine Gemeinde Unterhaltsprobleme z.B. bei Geschiebe hat könnte der Kanton aktiv den Vorschlag einbringen, eine Revitalisierung durchzuführen anstelle von lokalen Unterhaltsmassnahmen.
- Im Hinblick auf Widerstände der Landwirtschaft eignet es sich, wenn Revitalisierungen in ein Meliorationsprojekt integriert werden. Dadurch können Revitalisierungen einfacher durchgebracht werden.

**Fazit:** Die Wahrscheinlichkeit für ein erfolgreiches Gelingen von Revitalisierungen kann gesteigert werden, indem Revitalisierungen mit anderen Vorhaben verknüpft werden. Von besonderer Bedeutung ist die Verknüpfung bzw. Integration in Hochwasserschutz- oder Meliorationsprojekte. Dadurch können höhere Bundesbeiträge beantragt und die Akzeptanz bei der Bevölkerung gestärkt werden.

#### **h) Mögliche Massnahmen des BAFU**

Die vorherrschende Meinung der Gesprächsteilnehmenden war, dass von Seiten Bund keine weiteren Massnahmen gefordert sind. Ein Kanton hat die Zusammenstellung der Fallbeispiele<sup>25</sup> durch das BAFU positiv hervorgehoben. Von Seiten BAFU wird zudem angemerkt, dass mehrmals jährlich ein bilateraler Austausch zwischen BAFU und den Kantonen stattfindet, bei dem z.B. auch konkrete Projekte angeschaut werden. Zudem wurde von Anfang an darauf geachtet, dass finanzielle Mittel vorhanden sind. Trotzdem wurden Rückmeldungen zur Rolle des BAFU gemacht:

- Sinnvoll wäre es, den interkantonalen Austausch zu fördern, z.B. indem Arbeitsgruppen geschaffen werden. Einzelne Kantone haben im Rahmen der Gespräche darauf hingewiesen, dass sie kaum über das Vorgehen oder die Erfahrungen in anderen Kantonen Kenntnis haben.
- Zudem wurde von einem Kanton bemerkt, dass das BAFU teilweise sehr fordernd ist und sich sehr stark an die technischen Anforderungen hält. Es wurde gewünscht, dass der Bund teilweise etwas pragmatischer ist, weil Projekte aufgrund zu hoher Forderungen scheitern können.
- Das BAFU erkennt ebenfalls weiteres Potenzial für Massnahmen z.B. bei der Kommunikation oder der Erarbeitung von Grundlagen zusammen mit den Kantonen. Zudem könnte im Rahmen der geplanten Plattform Revitalisierung ein Austausch zwischen den Kantonen auf Projektebene geschaffen werden (vgl. Abschnitt 2.3f).

**Fazit:** Einzelne Kantone haben erwähnt, dass sie kaum Kenntnisse über die Erfahrungen und das Vorgehen in anderen Kantonen haben. Das BAFU könnte als Massnahme z.B. den interkantonalen Austausch fördern, indem Arbeitsgruppen geschaffen werden.

---

<sup>25</sup> BAFU (2017), Gewässer aufwerten – für Mensch und Natur.

## 2.4 Folgerungen

In der folgenden Abbildung 2-2 sind Hindernisse, die sich bei der Revitalisierung von Gewässern ergeben können, aufgelistet sowie mögliche Lösungswege zugeordnet.

**Abbildung 2-2: Hindernisse und Lösungswege bei der Revitalisierung von Gewässern**

Hindernisse	Lösungswege	vgl. Abschnitte
<b>Gesetze / Rechtsgrundlagen</b>		
Fehlende kantonale Gesetze	– Kantonale Gesetze erarbeiten	– 2.2a)
Einhaltung strategische Planung	– Anforderungen des Bundes	– 2.2a) – 2.3h)
<b>Organisationsstruktur, Aufgabenteilung</b>		
Fehlendes Wissen, Zeit, Erfahrung und Kompetenz bei den Gemeinden	– Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit mit Fallbeispielen, Gesprächen, Plattform etc., um das Wissen zu erhöhen	– 2.2b) – 2.2d)
	– Kommunale Zusammenarbeit für Gewässer mit erhöhtem Koordinationsbedarf festlegen	– 2.3a) – 2.3b)
	– Gemeindeverbände z.B. im Perimeter des Einzugsgebiets schaffen	– 2.3c)
	– Revitalisierungen in einem grösseren Perimeter planen	– 2.3f)
	– Dezentrale Arbeitsweise beim Kanton (Nähe zu den Gemeinden suchen)	– 2.3g)
	– Praktikum für Bundesangestellte bei Kantonen für Verbesserung des Verständnisses	
	– Revitalisierungen an andere Massnahmen und Leistungen knüpfen z.B. Hochwasserschutz, Melioration, Erholungsfunktion von Revitalisierungen	
	– Regionale Planungen (z.B. Gewässerentwicklungskonzept) erarbeiten als Grundlage für den Gewässerrichtplan	
Akzeptanzprobleme bei den Gemeinden	– Die Kosten der Revitalisierungsprojekte auf alle Gemeinden verteilen	– 2.2c) – 2.3d)
	– Gesetz revidieren, sodass es keine Mindestbeteiligung für Gemeinden gibt	
	– Finanzielle Unterstützung des Kantons bei Unterhaltsarbeiten	
<b>Interesse, politischer Wille</b>		
Fehlendes Interesse und (politischer) Wille bei Gemeinden und Kanton	– Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit mit Fallbeispielen, Gesprächen, Plattform etc., um Motivation zu erhöhen und Druck von Seiten Bevölkerung zu stärken	– 2.2e) – 2.3b) – 2.3f)
	– Kommunale Zusammenarbeit für Gewässer mit erhöhtem Koordinationsbedarf festlegen	– 2.3g) – 2.3h)
	– Revitalisierungen in einem grösseren Perimeter planen	
	– Gemeindeverbände z.B. im Perimeter des Einzugsgebiets schaffen	
	– Revitalisierungen an andere Massnahmen und Leistungen knüpfen z.B. Hochwasserschutz, Melioration, Erholungsfunktion von Revitalisierungen	
	– Geduld üben, damit die Betroffenen den Nutzen erkennen können	
	– Interesse stärken z.B. mittels interkantonalem Austausch	

Hindernisse	Lösungswege	vgl. Abschnitte
<b>Ressourcen</b>		
Fehlende personelle Ressourcen bei den Kantonen	– Von Erfahrungen anderer Kantone profitieren z.B. im Rahmen von interkantonalen Austauschen	– 2.2d) – 2.3h)
Fehlende personelle Ressourcen bei den Gemeinden	– Projektleitung an spezialisierte Ingenieurbüros vergeben – Gewässerhoheit an den Kanton übergeben – Zusammenarbeit in Gemeindeverbänden bzw. im Einzugsgebiet	– 2.2d) – 2.3a) – 2.3b)
Finanzieller Aufwand für die Gemeinden	– Alle finanziellen Unterstützungsmöglichkeiten nutzen (z.B. Fonds) – Zweckgebundene Finanzierungsinstrumente auf Ebene Kanton schaffen (z.B. Renaturierungsfonds) – Grosse finanzielle Unterstützung durch den Kanton – Finanzielle Unterstützung durch den Kanton, z.B. von Machbarkeitsstudien, bei den Unterhaltsarbeiten – Flexiblere Finanzierung von Kombiprojekten durch Bund	– 2.2c) – 2.3c) – 2.3d)
Finanzieller Aufwand für die Kantone	– Zweckgebundene Finanzierungsinstrumente auf Ebene Kanton schaffen (z.B. Renaturierungsfonds) – Projekte besser priorisieren und anhand deren Qualität selektionieren – Verhandlungen mit verschiedenen Akteuren führen	– 2.2c) – 2.3d)
<b>Landwirtschaft</b>		
Schwierigkeiten beim Landbedarf	– Von Anfang an intensive Gespräche mit der Landwirtschaft und Landbesitzer führen – Realersatz anbieten – Revitalisierungen in Meliorationen oder Landumlegungen integrieren – «Verlorene» Infrastrukturen, Ernten etc. finanziell ausgleichen – Argument der Direktzahlung an extensive Bewirtschaftung einbringen – Im Voraus Land reservieren – Landwirte in den Gewässerunterhalt einbinden – Andere Bemessungsgrundlage für die Gewährung von Beiträgen festlegen (z.B. Beiträge an Produkt und nicht an Fläche binden) – Bericht «Werkzeuge zur Raumsicherung» bewerben	– 2.2f) – 2.3e) – 2.3g)
Kompensation von Fruchtfolgeflächen	– Böden klassieren z.B. mittels Bodenkarte – Kompensationsmöglichkeiten auch in anderen Gemeinden suchen – Kompensation auf öffentlichen Plattformen ausschreiben	– 2.2e) – 2.2f) – 2.3e)

Gemäss einer Priorisierung am Workshop werden bei Revitalisierungen insbesondere folgende Hindernisse und Lösungswege als wichtig beurteilt:

- Besonders wichtige Hindernisse:
  - Fehlendes Interesse, Wissen, Zeit, Erfahrung und Kompetenz bei den Gemeinden
  - Fehlender politischer Wille bei den Kantonen
  - Fehlende personelle Ressourcen bei den Kantonen
  - Widerstand der Landwirtschaft sowie Schwierigkeiten beim Landbedarf

- Erfolgversprechende Lösungswege:
  - Revitalisierungen an andere Massnahmen knüpfen (Kombiprojekte mit Hochwasserschutz, Meliorationen)
  - Öffentlichkeitsarbeit, Sensibilisierung und Kommunikation stärken
  - Revitalisierungen in einem grösseren Perimeter planen (Einzugsgebietsplanung IEM)
  - Finanzierung sicherstellen z.B. Fonds
  - Möglichkeiten der Raumsicherung, z.B. Ausschreibung von Fruchtfolgeflächen

### 3 Ausscheidung des Gewässerraums

Vielerorts trifft man auf verbaute, begradigte und zwischen Dämmen eingezwängte Gewässer: Schweizweit haben rund 40% der Flüsse und Bäche zu wenig Platz. Die Eindolungen und Verbauungen fanden v.a. ab dem 19. Jahrhundert statt, als man Landwirtschafts- und Siedlungsland gewinnen und dieses vor Überflutungen schützen wollte.<sup>26</sup>

Damit die Fliessgewässer ihre natürlichen Funktionen wieder wahrnehmen können, wertvolle Lebensräume erhalten bleiben und der Hochwasserschutz gewährleistet ist, soll der Gewässerraum ausgeschieden werden. Dabei handelt es sich um einen Korridor bestehend aus dem Gewässer und einem Landstreifen entlang beider Ufer.<sup>27</sup>

Mit der Revision des Gewässerschutzgesetzes müssen die Kantone bis Ende 2018 den Gewässerraum festlegen und in der kantonalen Richt- und der kommunalen Nutzungsplanung berücksichtigen.<sup>28</sup> Diese Pflicht zur Ausscheidung von Gewässerraum besteht unabhängig von der Gewässerrevitalisierung.

In den nachfolgenden Abschnitten wird zuerst auf die gesetzlichen Grundlagen hingewiesen (Abschnitt 3.1) und anschliessend auf die Hindernisse bei der Ausscheidung von Gewässerraum bzw. Einhaltung der Gesetzesvorschriften (Abschnitt 3.2) eingegangen.

#### 3.1 Gesetzliche Grundlagen

Das **Gewässerschutzgesetz** (Art. 36a) sowie die **Gewässerschutzverordnung** (Art. 41a bis 41c und die Übergangsbestimmungen) legen insbesondere folgende Regelungen zur Ausscheidungen des Gewässerraums fest:

- Die Kantone legen den Gewässerraum bis zum 31. Dezember 2018 fest und sorgen dafür, dass der Gewässerraum in der kantonalen Richt- und kommunalen Nutzungsplanung berücksichtigt sowie extensiv gestaltet und bewirtschaftet wird.
- Die Anforderungen an die Mindestbreite des Gewässerraums sind in der GSchV Art. 41a festgehalten. Für Fliessgewässer mit einer Gerinnesohle von grösser 15m fehlen konkrete Vorgaben hinsichtlich der Breite des Gewässerraums. Vielmehr wurde die Festlegung direkt den Kantonen übertragen.
- Übergangsbestimmungen: Solange die Kantone den Gewässerraum nicht festgelegt haben, gelten andere bzw. pauschale Vorschriften an die Mindestbreite des Gewässerraums (vgl. GSchV Kapitel 10 «Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 4. Mai 2011»).

---

<sup>26</sup> BAFU (2017), Warum brauchen die Gewässer Raum? <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/dossiers/warum-brauchen-die-gewaesser-raum.html> (03.04.2018).

<sup>27</sup> Amt für Umwelt des Kantons Freiburg (2017), Gewässerraum – Warum brauchen die Gewässer Raum?

<sup>28</sup> BAFU (2015), Sicherung des Gewässerraums: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/fachinformationen/massnahmen-zum-schutz-der-gewaesser/renaturierung-der-gewaesser/sicherung-des-gewaesserraums.html> (03.04.2018).

- Wichtigste Querbezüge zu anderen Sektoren bzw. Rechtsgrundlagen:
  - **Raumplanung:** Gemäss GSchV kann die Fruchtfolgefläche im Gewässerraum dem kantonalen Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen angerechnet werden, da diese Flächen in Notlagen intensiv bewirtschaftet werden könnten. Die Kantone müssen die Fruchtfolgeflächen im Gewässerraum bei der Inventarisierung nach RPV Art. 28 aber separat ausweisen.
  - **Landwirtschaft:**
    - Die genutzten Flächen des Gewässerraums gelten als Biodiversitätsförderflächen und sollen soweit wie möglich im Besitz der Landwirte bleiben.
    - Der Gewässerraum darf unter Einhaltung bestimmter Anforderungen landwirtschaftlich genutzt werden (siehe GSchV Art. 41c Abs. 4).
    - Den Bewirtschaftern des Gewässerraums werden für die extensive Nutzung ihrer Flächen die Abgeltungen gemäss Landwirtschaftsgesetz<sup>29</sup> entrichtet. Das Landwirtschaftsbudget sowie der entsprechende Zahlungsrahmen werden zu diesem Zweck aufgestockt.
    - Im Gewässerraum dürfen keine Dünger und Pflanzenschutzmittel ausgebracht werden.

## 3.2 Hindernisse bei der Umsetzung

### a) Unvollständige gesetzliche Grundlagen

Die Mehrheit der Kantone hat beklagt, dass es bezüglich der Auslegung des Gewässerschutzgesetzes und der Gewässerschutzverordnung verschiedene Unstimmigkeiten und Unklarheiten gab:

- Fehlende gesetzliche Grundlagen:
  - Die politischen Diskussionen im Bundesparlament und die mehrfache Änderung der Bestimmungen zum Gewässerraum in der GSchV (bis Mitte 2017) haben den Umsetzungsprozess stark verzögert. Aufgrund der Unsicherheiten hatten die Gemeinden kein Interesse daran, den Prozess frühzeitig einzuleiten.
  - Zudem wird darauf hingewiesen, dass es weiterhin noch keine Arbeitshilfe des Bundes für die Ausscheidung des Gewässerraums gibt bzw. sich erst jetzt in Erarbeitung befindet. In mehreren Gesprächen wurde erwähnt, dass eine gute Arbeitshilfe die Kantone beim Gespräch mit den Gemeinden hätte unterstützen können. Gemäss Rückmeldung des BAFU hat sich die Erarbeitung verzögert, weil zahlreiche parlamentarische Vorstösse zu diesem Thema eingereicht wurden.
  - Nebst dem Bund haben aber auch einige Kantone zu spät mit der Ausarbeitung eigener Leitlinien und Merkblätter begonnen.

---

<sup>29</sup> Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) vom 29. April 1998 (Stand am 1. Januar 2018).

- Unklare Definitionen und Auslegung des Gesetzes:
  - Einige Begrifflichkeiten im Gesetz haben zu Beginn für Unklarheit gesorgt bzw. lassen weiterhin einen gewissen Spielraum für Interpretation zu. Dieser Umstand wird von mehreren Kantonen kritisiert, weil sie nun diese Lücken schliessen müssen. D.h. sie müssen diesbezüglich einen Aufwand leisten. Des Weiteren ist damit zu rechnen, dass die unterschiedliche Interpretation des Spielraums zu einer schweizweit uneinheitlichen Umsetzung in die Praxis führen wird. Der Bund hat aber reagiert und verfasst zurzeit eine Arbeitshilfe. Nachfolgend sind einige Beispiele für «unklare» Begrifflichkeiten oder Definitionen aufgelistet:
    - Grundeigentümergebundene Festlegung
    - Landwirtschaftliche Nutzung ausserhalb der Bauzone
    - Dicht überbaute Gebiete
    - Die Gewässerschutzverordnung verzichtet bei Fliessgewässern, die ausserhalb von Schutzgebieten liegen und eine natürliche Gerinnesohle grösser 15m aufweisen, auf eine Vorgabe zur Mindestbreite. Deshalb bestehen diesbezüglich kantonale Regelungsmöglichkeiten.Gemäss Rückmeldung des BAFU wurde der Handlungsspielraum von den Kantonen auf politischer Ebene gefordert.
- Die Gesetzgebung sieht keine Sanktionsmöglichkeit vor. Daher fehlt ein «Druckmittel» gegen die Gemeinden. Die Übergangsbestimmungen könnten ein indirektes Druckmittel sein, denn solange die Gewässerräume nicht ausgeschieden sind, gelten die Übergangsbestimmung gemäss GSchV, die in der Tendenz strenger ausgestaltet sind. Die Gemeinden halten die Übergangsregelungen aber z.T. nicht ein bzw. missachten sie. Der Landwirtschaft resultieren durch die Übergangsbestimmungen keine Nutzungseinschränkungen, daher hat sie nur in Ausnahmefällen ein Interesse an der Festlegung des Gewässerraums. Insgesamt ist daher der Druck zur Einhaltung der Fristen gering.

**Fazit:** Die rechtlichen Grundlagen wurden bis ins Jahr 2017 mehrmals revidiert. Aufgrund der Rechtsunsicherheiten haben mehrere Kantone mit den eigenen Gesetzesanpassungen und der Erarbeitung entsprechender Wegleitungen bzw. Leitlinien gewartet. Weitere hindernde Faktoren sind zudem die unklaren Definitionen, der vorhandene Spielraum für die Kantone und die fehlenden Sanktionsmöglichkeiten.

#### **b) Zeitlich knappe Frist**

Die Kantone haben bis zum 31. Dezember 2018 Zeit, den Gewässerraum festzulegen. Der zur Verfügung stehende Zeitraum, seitdem das Gewässerschutzgesetz 2011 in Kraft getreten ist, beträgt somit acht Jahre. Diese Frist wurde von allen Kantonen wegen folgender Gründe als zu knapp beurteilt:

- Eine grundeigentümergebundene Festlegung wird i.d.R. im Kontext der Ortsplanung vorgenommen. Die Gemeinden revidieren ihre Ortsplanungen ordentlich i.d.R. alle 10 bis 15 Jahre. D.h. Gemeinden, die erst vor Kurzem ihre Ortsplanung revidiert haben, werden die Ausscheidung des Gewässerraums kaum bis Ende 2018 durchführen.

- Gemäss GSchG Art. 36a müssen die Kantone den Gewässerraum «nach Anhörung der betroffenen Kreise» festlegen. Gemäss VLP-ASPAN ist ein solches Anhörungsrecht der Betroffenen nur gewährleistet, sofern der Gewässerraum «im Einzelfall» festgelegt wird.<sup>30</sup> Infolgedessen ist mit Einsprachen zu rechnen, welche wiederum zu Verzögerungen führen können. Mehrstufige Verfahren, die sich bei Einsprachen in die Länge ziehen können, gibt es z.B. in den Kantonen Freiburg, Tessin und Wallis.
- Gesetzliche Unklarheiten (vgl. Abschnitt 3.2a) und wiederkehrende Rechtsanpassungen haben dazu geführt, dass einige Kantone die definitiven Regelungen abgewartet haben, bevor sie ihrerseits Gesetzesanpassungen vorgenommen haben.

**Fazit:** Die zeitliche Frist kann gemäss den Gesprächspartnern/innen nicht eingehalten werden, weil einerseits die Ortsplanungen der Gemeinden i.d.R. alle 10 bis 15 Jahre revidiert werden und andererseits das Gesetz ein Verfahren vorsieht, bei dem sich die Betroffenen äussern können.

### c) Organisationsstruktur und Zuständigkeit

Die Kantone sind hinsichtlich der Gewässerraumfestlegung unterschiedlich organisiert: Sie haben unterschiedliche Vollzugsmodelle und Zuständigkeiten festgelegt. Grundsätzlich ist das Bundesrecht aber dann eingehalten, wenn die Kantone die Gewässerräume im Einzelfall, grundeigentümergebunden und nach Anhörung der betroffenen Kreise festgelegt haben.<sup>30</sup> Unabhängig davon, bei wem die Gewässerhoheit liegt, müssen die Gemeinden den Gewässerraum eigenständig festlegen, z.B. in ihrer Ortsplanung. Damit verbunden sind verschiedene Hindernisse, weshalb es zu Verzögerungen kommt:

- Fehlendes Interesse der Gemeinden, die Revision der Ortsplanung vorzuziehen:
  - Aufwand für die Festlegung der Gewässerräume
  - Fehlendes Interesse der Gemeinden, weil andere kommunalpolitische Belange wichtiger eingestuft werden
  - Fehlende Sanktionsmöglichkeiten von Seiten Kanton oder Bund
  - Kein Bedarf für Ortsplanungs-Revisionen, z.B. weil keine Einzonungen möglich oder geplant sind
- Weiter sind die Zuständigkeiten häufig bei unterschiedlichen kantonalen Abteilungen angesiedelt: «Gewässerentwicklung» und «Raumplanung». Dies bedingt verschiedene Konsequenzen:
  - Erhöhter Koordinationsaufwand für verschiedene Akteure wie z.B. Gemeinden, Planungsbüros, Kanton.
  - Unterschiedliche Prioritätensetzung bei der kantonalen Verwaltung: Die Thematik Gewässerraum dürfte für die Abteilung Gewässerentwicklung von grösserer Bedeutung sein als für die Abteilung Raumplanung.

<sup>30</sup> VLP-ASPAN (2017), Gewässerraum festlegen. Worauf die Kantone in Recht und Praxis achten müssen.

- Unterschiedliche Meinungen bei der kantonalen Verwaltung z.B. hinsichtlich Vollzug, Gesetzesanpassung etc.
- Bei der Anwendung der Übergangsbestimmungen können die kantonalen Fachstellen nur auf die gesetzlichen Regelungen hinweisen, aber zuständig für die Prüfung von Baubewilligungen ist die Bewilligungsbehörde (d.h. meist die Gemeinden).

**Fazit:** Die Organisationsstruktur in den Kantonen hat einen Einfluss darauf, mit welchem «Pragmatismus» bzw. Aufwand die Gewässerräume festgelegt werden können. In Kantonen, bei denen der Kanton selber Eigentümer der Gewässer ist, können die Gewässerräume mit relativ geringem Aufwand festgelegt werden. Dagegen zeigt es sich, dass die Gewässer- raumausscheidung auf grössere Hindernisse stösst, sofern die Gewässerhoheit bei den Gemeinden liegt.

#### **d) Extensive Bewirtschaftung durch Landwirtschaft**

Der aktuelle landwirtschaftliche Widerstand bei der Festlegung des Gewässerraums wird von den Gesprächspartnern/innen im Vergleich zu Revitalisierungsprojekten als weniger gross eingeschätzt, da die landwirtschaftlichen Flächen grundsätzlich bestehen bleiben und der Gewässerraum weiterhin als Fruchtfolgefläche gilt. Allerdings dürfen die Uferwiesen nur extensiv bewirtschaftet werden. Auf Bundesebene war anfänglich während bzw. im Anschluss an die Rechtsanpassung ebenfalls ein Widerstand von Seiten Landwirtschaft zu spüren. Trotzdem zeigen sich ein paar Hindernisse:

- Je nach Akteur ist die Beurteilung unterschiedlich, ob der ökologische Beitrag an die extensive Bewirtschaftung des Gewässerraums die wirtschaftlichen Einbussen wettmachen kann. Grundsätzlich hängen die wirtschaftlichen Einbussen von der Örtlichkeit und den entsprechenden Bewirtschaftungsmöglichkeiten ab. Gemäss aktuellen Auswertungen sollte mit einer geeigneten extensiven Bewirtschaftung der Minderertrag ausgeglichen werden können. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass je nach Standort und bisheriger Bewirtschaftung die Voraussetzungen für eine Umstellung, die zu Biodiversitätsbeiträgen berechtigt, unterschiedlich sind und viele Jahre dauern kann.
- Eine Kontrolle, ob sich die Landwirtschaft an die gesetzlichen Bestimmungen bzgl. der extensiven landwirtschaftlichen Nutzung und der Mindestabstände hält, sei kaum möglich. Beispielsweise lässt sich die Gewässerraumgrenze weniger einfach erkennen als z.B. die Böschungsgrenze.
- Die gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich der Mindestabstände zum Gewässer gemäss Gewässerschutzverordnung stimmen nicht mit jenen gemäss Direktzahlungsverordnung und Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung überein. D.h. die verschiedenen Sektoralpolitiken sehen unterschiedliche Grenzen entlang der Gewässer vor. In einem Gespräch wurde darauf hingewiesen, dass sich die Landwirtschaft nun an diese Abstände gewöhnt hat.

**Fazit:** Im Vergleich zu Revitalisierungen ist der landwirtschaftliche Widerstand bei der Ausscheidung des Gewässerraums weniger gross. Dabei ist aber mit regionalen Unterschieden je nach Bewirtschaftungsmöglichkeiten und -einbussen zu rechnen. In den Gesprächen wurde insbesondere auf zwei hindernde Faktoren aufmerksam gemacht: Einerseits sei eine Kontrolle, ob sich die Landwirtschaft an die gesetzlichen Bestimmungen hält, kaum möglich. Andererseits sehen verschiedene Gesetze – Gewässerschutzverordnung, Direktzahlungsverordnung und Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung – unterschiedliche Grenzen entlang der Gewässer vor.

#### e) Aufwand für Gemeinden und Kantone

Sowohl bei den Gemeinden als auch beim Kanton hat die (fristgerechte) Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen Auswirkungen auf die personellen und finanziellen Ressourcen:

- Gemeinden:
  - Die Gemeinden lassen die Grundlagen i.d.R. durch externe Büros (Planungsbüros) erarbeiten. Die Vergabe von Aufträgen, kann für eine Gemeinde hohe Kosten bedeuten.
  - Falls sich in einem Kanton bestehend aus vielen Gemeinden (z.B. Kanton Bern) alle Gemeinden an die gesetzlichen Fristen halten würden, würde es voraussichtlich an Raumplanungsbüros mangeln.
  - Gleichzeitig wurde angemerkt, dass die Raumplanungsbüros zum Teil noch zu wenige Kenntnisse haben und sich in einem Lernprozess befinden z.B. hinsichtlich der Auslegung von Definitionen und diesbezüglich weiterhin Unklarheiten bestehen. Dadurch ergeben sich teilweise auch qualitative Abstriche.
- Kanton:
  - Der Kanton muss die revidierten Ortsplanungen prüfen und genehmigen. In Kantonen mit vielen Gemeinden kann dies einen beträchtlichen Aufwand bedeuten. Personelle Engpässe können sich verstärken, falls noch andere Anpassungen in den kommunalen Planungen anstehen.
  - Zudem fehlen mehreren Kantonen die personellen Ressourcen, um aktiv Gespräche mit den Gemeinden führen zu können z.B. zur Klärung des Gewässernetzes.

**Fazit:** Die Gemeinden übertragen die Planung des Gewässerraums in der Regel externen Büros, wodurch sie mit einem finanziellen Aufwand konfrontiert werden. Beim Kanton ergibt sich insbesondere ein personeller Aufwand für die Prüfung der Ortsplanungen und für Abklärungen mit den Gemeinden. In mehreren Kantonen wurde der personelle Aufwand als wichtiges Hindernis genannt, insbesondere falls sich alle Gemeinden an die gesetzliche Frist halten würden.

### 3.3 Lösungswege

In den folgenden Abschnitten sind Lösungswege erläutert, um auf die Hindernisse bei der Ausscheidung des Gewässerraums gemäss Abschnitt 3.2 reagieren zu können.

#### a) Weitere Grundlagen und Dokumente

Eine wichtige Voraussetzung ist, dass die Kantone über die rechtlichen Grundlagen und notwendigen Instrumente wie z.B. Merkblätter verfügen. Einige Kantone sind noch nicht soweit, kennen aber grundsätzlich ihren Nachholbedarf. Daneben können noch andere Dokumente und Grundlagen unterstützend bzw. beschleunigend wirken:

- Orientierungshilfen für Büros (Raumplaner, Ingenieure, Umweltbüros etc.)
- Arbeitshilfen für die Gemeinden zur Festlegung des Gewässerraums in der Nutzungsplanung.
- Kantonale Zuteilungskarte erstellen wie z.B. im Kanton Aargau die Fachkarte Gewässerraum.

Aus Sicht des BAFU hatten die Kantone in diesem Bereich mehr Handlungsspielraum gewünscht und nun bzgl. der Fliessgewässer mit einer Gerinnesohle grösser 15m auch erhalten.

**Fazit:** Mithilfe von Arbeitshilfen, Orientierungshilfen oder kantonalen Zuteilungskarten können die Gemeinden unterstützt bzw. der Umsetzungsprozess beschleunigt werden.

#### b) Sensibilisierung und Information stärken

Den involvierten Akteuren und der Öffentlichkeit muss bewusst sein, weshalb die Ausscheidung des Gewässerraums wichtig ist. Eine gute Information und Benachrichtigung aller Gemeinden und weiterer betroffener Akteure wurde von vielen Kantonen als entscheidender Faktor zur Beschleunigung der Gewässerraum-Ausscheidung genannt. Nachfolgend sind ein paar Beispiele erläutert:

- Im Kanton Tessin konnte eine enge Korrelation zwischen Informationsdichte der Gemeinde und deren Umsetzungsstand bei der Ausscheidung des Gewässerraums beobachtet werden. Im Kanton Tessin wurden die Gemeinden mittels verschiedener Kommunikationsmittel informiert:
  - Veranstaltungen
  - Briefe
  - Versand von Merkblättern oder Richtlinien direkt an die Gemeinden
- Mehrere Gesprächspartner/innen haben erwähnt, dass die involvierten Büros (z.B. Planungs-, Umwelt- oder Ingenieurbüros) eine wichtige Funktion bei der Beratung von Gemeinden einnehmen. Deshalb müssen sie (nebst den Gemeinden) ebenfalls gut ausgebildet, motiviert, informiert und sensibilisiert werden.

- Im Kanton Waadt kommunizieren die Landwirtschaft und die Gemeinden den Erfolg von Massnahmen. D.h. der Erfolg wird durch die Betroffenen kommuniziert (und nicht durch den Kanton), und dies kann eine positive Signalwirkung für andere Gemeinden oder Landwirte haben.
- Da der Gewässerraum verschiedene Sektoren wie Raumplanung, Landwirtschaft, Biodiversität nebst Gewässer tangiert, findet in einigen Kantonen (z.B. VD, FR) ein verwaltungsinterner Austausch statt. Beispielsweise ist man im Kanton Waadt bestrebt, im Rahmen der Arbeitsgruppen die bestimmenden Faktoren, wie z.B. Auslegung der Bedeutung von «dicht bebaut», festzulegen. Des Weiteren können dank einer sektorenübergreifenden Zusammenarbeit mögliche Konflikte proaktiv diskutiert und bestenfalls verhindert werden.
- Die Kantone und Gemeinden müssen die Baugesuche entscheiden und bewilligen. Deshalb sind die zuständigen Personen beim Amt für Raumplanung hinsichtlich der Anforderungen an den Gewässerraum zu schulen.
- Unter der Leitung der BPUK<sup>31</sup> findet ein regelmässiger Austausch zwischen den Kantonen zum Thema Gewässerraum statt. Der Austausch wird von den Kantonen grundsätzlich als unterstützende Massnahme erachtet. Allerdings wurde auch angemerkt, dass der Rahmen sehr allgemein gefasst ist, da die Zuständigkeiten und Organisationsstrukturen zwischen den Kantonen unterschiedlich sind.
- Das GSchG sieht in Art. 36a ein Verfahren vor, bei dem sich die Betroffenen äussern können. Deshalb ist eine transparente Öffentlichkeitsarbeit bedeutend, damit die Betroffenen Kenntnisse von den Anforderungen und dem Vorgehen haben.
- Es könnte mit den Gemeinden geprüft werden, ob sich die Ausscheidung des Gewässerraums mit anderen Forderungen wie z.B. Ausarbeitung von Gefahrenkarten verknüpfen lassen und dadurch Synergien genutzt werden können.

**Fazit:** Es findet auf verschiedenen Ebenen und mittels verschiedener Kommunikationskanäle eine Sensibilisierung und ein Austausch statt. In den Gesprächen wurde u.a. hervorgehoben, dass eine gute Information der involvierten Büros – nebst den Gemeinden und der Bevölkerung – bedeutend ist, da sie eine beratende Funktion für die Gemeinden einnehmen. Zudem findet in einigen Kantonen ein verwaltungsinterner Austausch im Rahmen von Arbeitsgruppen statt, um Konflikte zwischen den verschiedenen tangierten Sektoren vorzubeugen.

### c) Landwirtschaft ermuntern

Widerstände von Seiten Landwirtschaft sind im Vergleich zu Revitalisierungsprojekten weniger ein Problem. Trotzdem sind nachfolgend ein paar Faktoren aufgeführt, welche der Landwirtschaft Antrieb geben könnten:

---

<sup>31</sup> Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz

- Anreize für eine extensive Bewirtschaftung setzen bzw. verstärken, indem Landwirtschaftsbeiträge wie z.B. Biodiversitätsbeiträge für Uferwiesen entlang von Fliessgewässern nur ausgerichtet werden, wenn der Gewässerraum ausgeschieden ist.
- Aufklären, dass mit einer extensiven Bewirtschaftung zusätzliche Direktzahlungen gewährt werden, die je nach Situation gewinnbringend sein können oder zumindest den Minderertrag ausgleichen werden.
- Synergien mit anderen landwirtschaftlichen Vorhaben, wie z.B. Meliorationen, suchen.
- Harmonisierung der verschiedenen Vorschriften an den Gewässerraum (siehe auch Abschnitt 3.2d).

**Fazit:** Gemäss den Aussagen in den Gesprächen ist der Widerstand von Seiten Landwirtschaft bzgl. der Ausscheidung des Gewässerraums weniger ein Problem. Trotzdem könnte der Prozess beschleunigt werden, indem Biodiversitätsbeiträge z.B. an die Bedingung geknüpft werden, dass der Gewässerraum ausgeschieden sein muss. Zudem ist darüber zu informieren, dass mit einer extensiven Bewirtschaftung zusätzliche Direktzahlungen gewährt werden.

#### **d) Druck auf Gemeinden erhöhen**

In den Gesprächen wurden ein paar wenige Überlegungen eingebracht, wie der Druck auf die Gemeinden erhöht werden könnte:

- Solange die Gewässerräume nicht festgelegt sind, gelten die Übergangsbestimmungen gemäss Gewässerschutzverordnung (vgl. Abschnitt 3.1). Die pauschalen Abstandsvorschriften gemäss Übergangsbestimmung sind zumindest bei kleinen Fliessgewässern breiter als der minimal festzulegende Gewässerraum. Zudem ist die bauliche Nutzung in den Übergangsrechtlichen Uferstreifen begrenzt.<sup>32</sup> Landbesitzer (z.B. Privatpersonen) bzw. «Bauwillige», die ein Interesse an den definitiven Bestimmungen haben, könnten dahingehend sensibilisiert werden, dass sie Druck auf die Gemeinden ausüben.
- Die Büros (Planungs-, Umwelt-, oder Ingenieurbüros) haben ein Interesse an Aufträgen. Deshalb könnten auch sie motiviert werden, die Gemeinden zu unterstützen und damit den Prozess zu beschleunigen.
- Die Gemeinden aus finanziellen und professionellen Gründen ermuntern, sich zusammenzuschliessen und z.B. einen Gemeindeverband zu gründen.

**Fazit:** Insbesondere die Landbesitzer (wegen den restriktiveren Übergangsbestimmungen), und die Büros (wegen ihrem Interesse an Aufträgen) könnten den Druck auf die Gemeinden erhöhen. Deshalb könnten diese Akteure entsprechend informiert und motiviert werden.

---

<sup>32</sup> Vgl. VLP-ASPAN (2017), Gewässerraum festlegen. Worauf die Kantone in Recht und Praxis achten müssen, S. 8-9.

### 3.4 Folgerungen

Die folgende Abbildung 3-1 enthält eine Zusammenstellung der Hindernisse bei der Ausscheidung des Gewässerraums und mögliche Lösungswege.

**Abbildung 3-1: Hindernisse und Lösungswege bei der Ausscheidung des Gewässerraums**

Hindernisse	Lösungswege	vgl. Abschnitte
<b>Gesetze / Vollzug</b>		
Schwierige Kontrolle des Vollzugs	– Schulung der Kantonsangestellten – Landwirtschaft ermuntern	– 3.2a) – 3.2d) – 3.3b) – 3.3c)
Spielraum bei der Auslegung von Begrifflichkeiten / Definitionen	– Weitere Grundlagen erarbeiten – Information / Sensibilisierung – Handlungsspielraum nutzen	– 3.2a) – 3.3a) – 3.3b)
Fehlende Sanktionsmöglichkeit in gesetzlichen Grundlagen	(Übergangsbestimmungen als indirekte Sanktion / Druckmittel)	– 3.2a) – 3.3d)
Fehlende Vollzugshilfe als Gesprächsgrundlage	Weitere Grundlagen erarbeiten	– 3.2a) – 3.3a)
<b>Organisationsstruktur, Zuständigkeiten</b>		
Organisationsstruktur: Mehrere involvierte kantonale Abteilungen	Verwaltungsinterner Austausch in Arbeitsgruppen	– 3.2c) – 3.3b)
<b>Zeitliche Frist, Interesse</b>		
Zeitlich knappe Frist: Einsprachen, die zu Verzögerungen führen	Sensibilisierung / Öffentlichkeitsarbeit	– 3.2b) – 3.3b)
Fehlendes Interesse der Gemeinden, Revision der Ortsplanung vorzuziehen	– Sensibilisierung / Öffentlichkeitsarbeit – Verknüpfung verschiedener Forderungen – Druck auf Gemeinden erhöhen durch «Bauwillige» und Planungsbüros	– 3.2b) – 3.2c) – 3.3b) – 3.3d)
<b>Ressourcen</b>		
Fehlende personelle Ressourcen beim Kanton	Schulung der kantonalen Verwaltung	– 3.2e) – 3.3b)
Finanzieller Aufwand für Gemeinden	Zusammenschluss mehrere Gemeinden unterstützen	– 3.2e) – 3.3d)
<b>Landwirtschaft</b>		
Fehlende Anreize der Landwirtschaft	– Landwirtschaftsbeiträge anders ausgestalten – Aufklären über zusätzliche Direktzahlungen bei extensiver Bewirtschaftung – Synergien mit anderen Vorhaben	– 3.2d) – 3.3c)
Unterschiedliche Regelungen zum Mindestabstand für Landwirtschaft	Grundlagen erarbeiten bzw. überarbeiten	– 3.2d) – 3.3a)

Gemäss der Priorisierung im Rahmen des Workshops werden bei der Ausscheidung des Gewässerraums folgende Hindernisse und Lösungswege als besonders wichtig beurteilt:

- Besonders wichtige Hindernisse:
  - Fehlendes Interesse bei den Gemeinden, Revisionen von Ortsplanungen vorzuziehen
  - Schwierige Kontrolle des Vollzugs
  - Vorhandener Spielraum bei der Auslegung von Begrifflichkeiten und Definitionen
  - Fehlende Anreize der Landwirtschaft
  - Fehlende personelle Ressourcen bei den Kantonen
- Erfolgversprechende Lösungswege:
  - Sensibilisierung, Information sowie fehlendes Bewusstsein stärken, Kommunikation durch Landwirtschaft und Gemeinden
  - Kontrolle des Vollzugs z.B. von aussenstehenden Akteuren, wie Umweltverbänden
  - Einfluss auf Gemeinden erhöhen
  - Schulung der Planungsbüros

## 4 Fazit: Kommunikation von besonderer Bedeutung

Die Analysen haben sowohl vielfältige Hindernisse wie auch Lösungswege in zwei sehr komplexen Bereichen des Gewässerschutzes aufgezeigt.

Zu berücksichtigen ist, dass die gesetzlichen Vorgaben und Fristen ehrgeizig sind und die Umsetzung in Anbetracht der vielen involvierten Akteure sehr anspruchsvoll ist. Es handelt sich letztlich um eine Art Generationenaufgabe, die viel Kleinarbeit und Geduld erfordert.

Wichtig ist, die Hindernisse frühzeitig zu erkennen und die aufgezeigten Lösungswege zu prüfen und zu beschreiten, und dabei auch, voneinander zu lernen und den Vollzug laufend zu optimieren.

Gemäss den Workshop-Teilnehmenden sind insbesondere die folgenden Faktoren bzw. Hindernisse bei den Prozessen zu beachten (vgl. auch die Abschnitte 2.2 und 3.2):

- Übergreifende Hindernisse:
  - Fehlendes Interesse bei den Gemeinden
  - Fehlende personelle Ressourcen bei den Kantonen
  - Widerstand der Landwirtschaft sowie Schwierigkeiten beim Landbedarf
- Zusätzliches Hindernis bei Revitalisierungen:
  - Fehlender politischer Wille bei den Kantonen
- Zusätzliche Hindernisse bei der Ausscheidung des Gewässerraums:
  - Schwierige Kontrolle des Vollzugs
  - Vorhandener Spielraum bei der Auslegung von Begrifflichkeiten und Definitionen

Im Rahmen der Gespräche und des Workshops wurden aber auch eine Reihe von Lösungswegen genannt sowie priorisiert, um auf die Hindernisse reagieren zu können (siehe dazu auch die Abschnitte 2.3 und 3.3).

Ein wichtiger Faktor für die Umsetzung bzw. Beschleunigung der Prozesse ist eine gute Information, Sensibilisierung und allenfalls Schulung der beteiligten Akteure. Den Betroffenen ist der Nutzen von Revitalisierungen und der Gewässerraum-Festlegung aufzuzeigen und das fehlende Bewusstsein zu stärken. Es ist darauf zu achten, dass nebst den Gemeinden auch die Bevölkerung und die Büros aufgeklärt werden. Denn die beiden zuletzt genannten Akteure können wiederum einen Einfluss auf die Gemeinden ausüben.

Weitere erfolgversprechende Lösungswege für eine Beschleunigung der Revitalisierungen sind:

- Bei Hochwasserschutzprojekten oder Meliorationen gezielt Kombinationsmöglichkeiten mit Revitalisierungen im Auge behalten und prüfen (vgl. Abschnitt 2.3g).
- Revitalisierungen in einem grösseren Massstab z.B. Einzugsgebiet planen (vgl. Abschnitt 2.3b).

- Eine Plattform schaffen, damit die Gemeinden den Kompensationsbedarf an Fruchtfolgeflächen ausschreiben können (vgl. Abschnitt 2.3e).
- Finanzierung sicherstellen: Die Gemeinden und Kantone auf Fonds aufmerksam machen, die Projekte finanziell unterstützen. Zudem Finanzierungsmöglichkeiten von (grossen) Unternehmen prüfen (vgl. Abschnitt 2.3d).

Im Hinblick auf die Ausscheidung des Gewässerraums wurde zusätzlich folgender Lösungsweg als erfolgversprechend beurteilt:

- Die «strengen» Übergangsbestimmungen wirken indirekt wie eine Sanktion. Allerdings ist darauf zu achten, dass diese auch eingehalten werden.

Die Diskussionen und Auflistung zeigen: Es gibt Lösungswege, um auf Hindernisse reagieren zu können. Diese sollen unter den gegebenen Umständen genutzt werden. Bei verschiedenen der genannten Massnahmen können auch die Umweltverbände oder das BAFU Unterstützung bieten oder Einfluss nehmen, beispielsweise bei der Information und Sensibilisierung oder der Kontrolle des Vollzugs.

Bei Revitalisierungen von Gewässern und der Ausscheidung des Gewässerraums sind verschiedene Akteure aktiv involviert oder betroffen: Der Bund, die Kantone, die Gemeinden, die Landwirtschaft, weitere Grundeigentümer, Umweltorganisationen und die breite Bevölkerung. Bei allen Akteuren kann es aus verschiedenen, oben aufgezeigten, Gründen Hindernisse bei der Umsetzung geben. Nur eine gute, vertrauensvolle Zusammenarbeit kann zum Ziel führen.

## Anhang A: Befragte Akteure und Workshop-Teilnehmende

Zur Ermittlung von Hindernissen und Lösungswegen wurden Gespräche mit ausgewählten Kantonen, BAFU sowie weiteren Akteuren geführt. Die Erkenntnisse aus den Gesprächen bilden die Grundlage für den Workshop und wurden für den Schlussbericht weiter konkretisiert und ergänzt. Die Interview- und Workshop-Teilnehmenden sind in der Abbildung 4-1 aufgelistet.

**Abbildung 4-1: Befragte Akteure und Workshop-Teilnehmende**

Institution	Gesprächsteilnehmer/in	Revitalisierung von Gewässern	Ausscheidung des Gewässerraums	Teilnahme am Workshop
<b>BAFU</b>				
Sektion Revitalisierung und Gewässerbewirtschaftung	Susanne Haertel-Borer	X	X	
Sektion Revitalisierung und Gewässerbewirtschaftung	Gregor Thomas	X	X	
Sektion Revitalisierung und Gewässerbewirtschaftung	Katharina Edmaier			X
Sektion Revitalisierung und Gewässerbewirtschaftung	Lisa Rüeger			X
<b>Kantone</b>				
Tessin	Sandro Peduzzi	X		
Tessin	Francesco Polli		X	
Freiburg	Cynthia Nussbaumer		X	
Freiburg	Pascale Ribordy	X		
Graubünden	Thomas von Wyl	X	X	
Aargau	Norbert Kräuchi	X	X	X
Bern	Willy Müller	X		X
Bern	Jörg Bucher		X	X
Luzern	Werner Göggel	X	X	
Waadt	Philippe Hohl	X	X	
Waadt	Olivier Stauffer			X
St. Gallen	Heinz Meier	X	X	
Wallis	Daniel Devanthery	X	X	
<b>Weitere</b>				
Präsident Gemeindeverband Lyssbach / Landwirt	Fritz Ruchti	X	X	
Eawag	Christine Weber *)	X	(X)	
Pro Natura	Michael Casanova			X
Pusch	Kim Rüegg			X
Aquaplus	Tino Stäheli			X
Wasser-Agenda21	Stefan Vollenweider			X

Institution	Gesprächsteilnehmer/in	Revitalisierung von Gewässern	Ausscheidung des Gewässerraums	Teilnahme am Workshop
<b>WWF</b>				
WWF Schweiz	Ruedi Bösiger			X
WWF Schweiz	Lene Petersen			X
WWF Schweiz	Thomas Ammann			X
WWF Schweiz	Tamara Diethelm			X
– WWF Schweiz – Aqua Viva	Christian Hossli			X
WWF Schweiz	Maja Kevic			X
WWF BE	Andrea Von May			X
WWF AG	Tonja Zürcher			X

\*) Schriftliche Befragung

## Literaturverzeichnis

### a) Literatur

AGR Amt für Gemeinden und Raumordnung

Bodenpolitik. Online im Internet:

[http://www.boden.sites.be.ch/boden\\_sites/de/index/navi/index.html#originRequestUrl=www.be.ch/boden](http://www.boden.sites.be.ch/boden_sites/de/index/navi/index.html#originRequestUrl=www.be.ch/boden) (10.04.2018).

AGR Amt für Gemeinden und Raumordnung (2018)

Hinweiskarte Kulturland im Geoportal. Online im Internet:

[http://www.boden.sites.be.ch/boden\\_sites/de/index/navi/index.meldungNeu.aktuellBox.html/boden\\_sites/de/meldungen/boden/2018/03/20180328\\_1514\\_hinweiskarte\\_kulturlandi\\_mgeoportal](http://www.boden.sites.be.ch/boden_sites/de/index/navi/index.meldungNeu.aktuellBox.html/boden_sites/de/meldungen/boden/2018/03/20180328_1514_hinweiskarte_kulturlandi_mgeoportal) (10.04.2018).

Amt für Umwelt des Kantons Freiburg (2017)

Gewässerraum – Warum brauchen die Gewässer Raum? Givisiez.

AWEL Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft

Revitalisierung von Zürcher Gewässern. Online im Internet:

<https://awel.zh.ch/internet/baudirektion/awel/de/wasser/planungen/revitalisierung.html> (23.04.2018).

BAFU Bundesamt für Umwelt (2012)

Revitalisierung Fließgewässer. Strategische Planung. Ein Modul der Vollzugshilfe Renaturierung der Gewässer. Bern.

BAFU Bundesamt für Umwelt (2013)

Koordination wasserwirtschaftlicher Vorhaben. Die Abstimmung wasserwirtschaftlicher Vorhaben in und zwischen den Bereichen, den Staatsebenen und im Einzugsgebiet. Bern.

BAFU Bundesamt für Umwelt (2015)

Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2016–2019. Mitteilung des BAFU als Vollzugsbehörde an Gesuchsteller. Bern.

BAFU Bundesamt für Umwelt (2015)

Sicherung des Gewässerraums. Online im Internet:

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/fachinformationen/massnahmen-zum-schutz-der-gewaesser/renaturierung-der-gewaesser/sicherung-des-gewaesserraums.html> (03.04.2018).

BAFU Bundesamt für Umwelt (2017)

Gewässer aufwerten – für Mensch und Natur. Sieben Beispiele aus der ganzen Schweiz zeigen, wie Kantone und Gemeinden bei Revitalisierungsprojekten vorgehen. Bern.

BAFU Bundesamt für Umwelt (2017)

Revitalisierungen. Online im Internet:

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/fachinformationen/massnahmen-zum-schutz-der-gewaesser/renaturierung-der-gewaesser/revitalisierungen.html> (26.02.2018).

BAFU Bundesamt für Umwelt (2017)

Warum brauchen die Gewässer Raum? Online im Internet:

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wasser/dossiers/warum-brauchen-die-gewaesser-raum.html> (03.04.2018).

Burger Susette, Kräuchi Norbert (2016)

Gewässerräume: Eine Mission Possible. Planung und effiziente Umsetzung der Gewässerräume im Kanton Aargau. In: Aqua & Gas, Nr. 11, S. 18-24.

Kräuchi Norbert (2016)

Der räumliche Gewässerschutz – historischer Geniestreich oder untragbare Last für alle? In: Umweltrecht in der Praxis (URP), Nr. 7, S. 697-713.

Müller Stefanie, Buchecker Matthias, Gaus Raphael, Buser Tobias (2017)

Wie soll die Wigger in der Region Zofingen in Zukunft gestaltet werden? Sozialräumliche Optimierung des planerischen Leitbilds durch eine Bevölkerungsbefragung. In: Wasser Energie Luft, Heft 3, S. 181-189.

Plattform Renaturierung

BeRaSi. Bericht Raumsicherung. Sieben zielführende Werkzeuge zum Zweck der Raumsicherung für Gewässerrevitalisierungen.

VLP-ASPAN Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (2017)

Gewässerraum festlegen. Worauf die Kantone in Recht und Praxis achten müssen. Bern. In: Raum & Umwelt, Nr. 4.

Zumsteg Markus, Bächli Daniela, Coradi Nock Sabine, Faiss Jürgen et al. (2016)

Bäche im Siedlungsgebiet – gestaltet und naturnah. Aarau.

## **b) Rechtsquellen**

Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) vom 24. Januar 1991 (Stand am 1. Januar 2017). SR 814.20.

Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) vom 29. April 1998 (Stand am 1. Januar 2018). SR 910.1.

Gesetz des Kantons Bern über Gewässerunterhalt und Wasserbau (Wasserbaugesetz, WBG) vom 14.02.1989 (Stand 01.01.2015).

Gewässerschutzverordnung (GSchV) vom 28. Oktober 1998 (Stand am 1. Januar 2018). SR 814.201.

Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 (Stand am 1. Januar 2016). SR 700.1.

Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV) vom 23. Oktober 2013 (Stand am 1. Januar 2018). SR 910.13.

Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft  
(Strukturverbesserungsverordnung, SVV) vom 7. Dezember 1998 (Stand am 1. Januar  
2018). SR 913.1.

Wasserbauverordnung (WBV) des Kantons Bern vom 15.11.1989 (Stand 01.01.2015), Art.  
2b.