Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK

**Bundesamt für Umwelt BAFU**
Abteilung Wasser

10. August 2021

Aktenzeichen: BAFU-024.1-60474/8/7/1/1

# Auswirkungen der Mo. 19.4374 Hösli/Stark

# «Gewässerräume. Geografische und topografische Verhältnisse besser berücksichtigen»

# auf die Landwirtschaft, die Umwelt und den Vollzug des Gewässerraums

## Bericht zuhanden der UREK-N



BAFU-D-B9633401/2125

## 1 Inhalt der Motion 19.4374 Hösli/Stark «Gewässerräume. Geografische und topografische Verhältnisse besser berücksichtigen» und Auftrag der UREK-N

### Motionstext

Der Bundesrat ist angehalten, das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer wie folgt anzupassen: In nicht kantonal oder national geschützten Gebieten und Landschaften ausserhalb der Bauzone kann die Grösse des Gewässerraumes verkleinert werden, wenn die geografischen und topografischen Verhältnisse dermassen sind, dass der Landwirtschaft resp. dem einzelnen Landwirtschaftsbetrieb ein übermässiger Anteil der ertragreichen Futtergrundlage entzogen wird.

### Auftrag der UREK-N vom 19. April 2021

Die UREK-N beauftragte das Bundesamt für Umwelt am 19. April 2021, die Auswirkungen der Motion abzuklären (Kapitel 2-5) und die Abgrenzung der Finanzierung von Renaturierungsprojekten von den Finanzmitteln für den Gewässerraum im Bericht zu erläutern (Kapitel 6).

### Politischer Prozess und Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen zum Gewässerraum

Nach Inkrafttreten der Gewässerraumbestimmungen 2011 gab es eine Reihe politischer Vorstösse, die eine Flexibilisierung der Vorschriften forderten. Ende 2013 wurde an einem runden Tisch mit Frau Bundesrätin Leuthard und den verschiedenen Akteuren beschlossen, an minimalen fixen Metermassen festzuhalten, dafür aber zusätzliche Anpassungs- und Ausnahmeregelungen in der Gewässerschutzverordnung zu schaffen. Wegweisend dafür war die Motion der UREK-S 15.3001 «Schaffung von Handlungsspielraum in der Gewässerschutzverordnung» vom Januar 2015. Sie forderte den maximalen Handlungsspielraum für die Kantone im Rahmen der Gewässerschutzverordnung. Dem Anliegen nach Flexibilität wurde mit zwei Revisionen der Gewässerschutzverordnung entsprochen. Die Verordnungsänderungen wurden per 1. Januar 2016 und per 1. Mai 2017 in Kraft gesetzt. Dabei wurde ebenfalls die Möglichkeit zur Reduktion des Gewässerraums in engen Talböden aufgenommen (Art. 41a Abs. 4 Bst. b GSchV), womit den Anliegen des Motionärs in diesen Fällen bereits entsprochen wird.

Für die detaillierten Erläuterungen zum politischen Prozess und den gesetzlichen Grundlagen zum Gewässerraum wird auf den Bericht des Bundesrates zur Erfüllung des Postulates 12.3142 Vogler aus dem Jahre 2018 verwiesen.

## 2 Konzept und Vorgehen zur Abklärung der Auswirkungen der Motion

Im Text der Motion 19.4374 werden teilweise unbestimmte Begriffe verwendet, zudem verzichtete der Motionär auf konkrete Angaben zur Umsetzung. Um dem Auftrag aus der UREK-N-Sitzung vom 19. April 2021 gerecht zu werden, traf das BAFU verschiedene Annahmen:

Aktuell liegt noch kein schweizweiter Geodatensatz für den Gewässerraum vor, der eine landesweite Abschätzung der Auswirkungen der Motion erlauben würde. Dieser ist im Aufbau. Um dieser Informationslücke Abhilfe zu schaffen, wurden in einem ersten Schritt Kantone ausgewählt, anhand welcher die Auswirkungen exemplarisch quantifiziert werden konnten (Kapitel 3.1). Da die Motion keine Aussagen zum Ausmass der Reduktion des Gewässerraums macht, wurde dafür in einem zweiten Schritt eine Annahme getroffen (Kapitel 3.2). In einem dritten Schritt wurde definiert, was unter ertragreichen Futtergrundlagen verstanden werden kann (Kapitel 3.3). Da die Motion bei jenen Betrieben angewendet werden soll, bei denen ein übermässiger Anteil an ertragreicher Futtergrundlage im Gewässerraum liegt, musste festgelegt werden, welcher Flächenanteil als «übermässig» bezeichnet werden kann (Kapitel 3.4).

Basierend auf diesen Annahmen wurden die Auswirkungen der Motion auf die Landwirtschaft im Allgemeinen (Kapitel 4.1) sowie auf einzelne Betreibe (Kapitel 4.2) mittels GIS-basierter Analyse ermittelt.

# 3 Grundlagen für die Abklärung der Auswirkungen

## 3.1 Auswahl der Kantone und Gewässer

Die **Auswirkungen der Motion** wurden anhand der drei Kantone **Glarus, Graubünden und Aargau exemplarisch quantifiziert**. Diese Auswahl wurde aufgrund einer Kombination von vorhandenen Geodaten und topografischen Verhältnissen getroffen: Die drei Kantone haben die Gewässerräume bereits grösstenteils eigentümer- und/oder behördenverbindlich festgelegt und auf ihren Geoportalen publiziert. Die Kantone Glarus und Graubünden repräsentieren mit ihren engen Talböden die in der Motion angesprochenen topografischen Verhältnisse. Diesen beiden Kantonen wurde zum Vergleich der Mittellandkanton Aargau gegenübergestellt.

In den drei betrachteten Kantonen wurden die Gewässerräume aller Gewässer mit einer Breite ≥ 5 m in die Auswertung einbezogen. Für Gewässer < 5 m Gerinnesohlenbreite liegt der Gewässerraum meist innerhalb des seit Langem etablierten Pufferstreifens gemäss Direktzahlungsverordnung DZV (Ökologischer Leistungsnachweis ÖLN) oder überschreitet diesen nur unwesentlich. Die bereits bestehende Möglichkeit zur Reduktion des Gewässerraums in engen Tälern (Art. 41a Abs. 4 Bst. b) wurde in die Auswertungen nicht einbezogen.

## 3.2 Reduktion des Gewässerraums: Festlegung der Breite

Gemäss Motion 19.4374 soll der Gewässerraum unter bestimmten Bedingungen reduziert werden können, ohne jedoch eine konkrete Angabe für das Ausmass der Reduktion zu machen. Für die GIS-basierten Analysen wurde deshalb eine Reduktion auf die etablierte **Pufferstreifen-Breite von 6 m ab Uferlinie** verwendet: Auf dieser Breite dürfen Betriebe mit Ökologischem Leistungsnachweis (über 90 % aller Betriebe) gemäss Direktzahlungsverordnung DZV – unabhängig vom Gewässerraum – keine Pflanzenschutzmittel ausbringen. Die gewählte Reduktion entspricht also mehr oder weniger einem grundsätzlichen Verzicht auf eine Gewässerraum-Festlegung im Perimeter von ertragreichen Futtergrundlagen.

## 3.3 Definition ertragreiche Futtergrundlagen und ertragreiche Futtermittelflächen

Die **ertragreichen Futtergrundlagen** wurden folgendermassen definiert: Sie umfassen alle Futter-Kulturen des Grundfutters (Definition nach Art 28 der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung LBV gemäss Verordnungspaket der Parlamentarischen Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren», Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, 28. April 2021), welche **intensiv** angebaut werden. Diese Definition ist sehr umfassend und beinhaltet neben Futter von Grünflächen auch diverse Ackerkulturen (z.B. Futterrüben, Hafer, Futterweizen, Körnermais, etc.). Futter-Kulturen, welche heute bereits extensiv angebaut werden, wurden nicht als ertragreiche Futtergrundlagen bezeichnet: Sie entsprechen bereits den Anforderungen des Gewässerraums und sind nicht von der Motion tangiert (z.B. extensive Wiesen und extensive Weiden).

Die Geodaten zu **ertragreichen Futtermittelflächen** (Flächen, auf denen ertragreiche Futtergrundlagen angebaut werden) stammen aus dem Datensatz «Landwirtschaftliche Nutzungsflächen» (ID153.1), welcher von den Kantonen jährlich erfasst wird (für die Kantone Glarus und Aargau aus dem Jahr 2019, für den Kanton Graubünden aus dem Jahr 2020, da die Daten für das Jahr 2019 nicht zugänglich waren).

## 3.4 Übermässig betroffene Betriebe

Es wurden diejenigen Betriebe als übermässig vom Gewässerraum betroffen bezeichnet, **die mehr als 15 % ihrer ertragreichen Futtermittelflächen im Gewässerraum** gemäss aktuellem Gewässerschutzrecht haben. Diese übermässig betroffenen Betriebe wurden zudem in zwei Kategorien unterteilt: 15-50 % der ertragreichen Futtermittelflächen im Gewässerraum resp. > 50 % der ertragreichen Futtermittelflächen im Gewässerraum.

Betriebe mit weniger als 15 % ihrer ertragreichen Futtermittelflächen im Gewässerraum wurden als kaum oder als wenig betroffen beurteilt. Sie wurden jedoch ebenfalls in zwei Kategorien unterteilt: < 2 % der ertragreichen Futtermittelflächen im Gewässerraum resp. 2-15 % der ertragreichen Futtermittelflächen im Gewässerraum.

# 4 Auswirkungen der Motion

## 4.1 Auswirkungen auf die Landwirtschaft im Allgemeinen

### 4.1.1 Auswirkungen auf die ertragreichen Futtermittelflächen und den Gewässerraum

Es wurde zuerst ermittelt, wie viele ertragreiche Futtermittelflächen in den drei untersuchten Kantonen im Gewässerraum gemäss aktuellem Gewässerschutzrecht liegen. Im Anschluss wurde berechnet, wie viele dieser Flächen bei Umsetzung der Motion 19.4374 unter Berücksichtigung der obenstehenden Annahmen für die ertragreiche Futtermittelproduktion hinzugewonnen würden resp. aus Sicht Gewässerraum verloren gingen (= von der Motion betroffene Fläche, Tabelle 1). Diese von der Motion betroffene Fläche wurde ins Verhältnis zur gesamten ertragreichen Futtermittelfläche des Kantons (hellgraue Spalte) sowie zur gesamten Gewässerraumfläche gesetzt (dunkelgraue Spalte).

*Tabelle 1: Betroffene Futtermittel- und Gewässerraumflächen in den drei Kantonen*

| | Ertragreiche Futtermittelfläche des Kantons [ha] | Fläche Gewässerraum des Kantons [ha] | Von der Motion betroffene Fläche [ha] | Anteil betroffener Fläche an der **ertragreichen Futtermittelfläche** des Kantons **= Gewinn für die Futtermittelproduktion** | Anteil betroffener **Fläche am Gewässerraum** des Kantons **= Verlust für die Umwelt** |
|---|---|---|---|---|---|
| **Glarus** | 5'560 | 155 | 77 | **1.4 %** | **49.7 %** |
| **Graubünden** | 36'342 | 333 | 255 | **0.7 %** | **76.7 %** |
| **Aargau** | 37'084 | 163 | 45 | **0.1 %** | **27.6 %** |

Gemäss heutigem Gewässerschutzrecht liegt nur **ein sehr kleiner Anteil von 0.2 % bis 2.0 %** der gesamten ertragreichen Futtermittelfläche der drei untersuchten Kantone im Gewässerraum. Gemäss Tabelle 1 würde durch die Umsetzung der Motion ein Anteil von **0.1 % bis 1.4 % an ertragreicher Futtermittelfläche hinzugewonnen**. Gleichzeitig würde ein grosser Anteil **von 27.6 % bis 76.7 % an Gewässerraum nicht festgelegt**. Dies kann als beträchtlicher Verlust für die Umwelt bezeichnet werden, verglichen mit der aus Sicht Landwirtschaft hinzugewonnenen ertragreichen Futtermittelfläche.

### 4.1.2 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen der Motion 19.4374 wurden anhand der Deckungsbeiträge der einzelnen Kulturen quantifiziert (die Zahlen stammen aus dem Deckungsbeitragskatalog 2021, Agridea, in Druck). Der Deckungsbeitrag beschreibt den Gewinn, der eine Kultur abwirft, unter Berücksichtigung des Ertrags der Kultur, der Direktzahlungen und verschiedener Aufwände.

Der Deckungsbeitrag für jede ertragreiche Futter-Kultur wurde verglichen mit den Deckungsbeiträgen für die extensiven Bewirtschaftungsformen «Uferwiese» und «extensive Wiese» (Tabelle 2).

*Tabelle 2: Finanzielle Auswirkungen der Motion*

| | Gesamtgewinn aus der Futtermittelproduktion* [CHF] | Von der Motion betroffene Fläche** [ha] | **Gewinn**, wenn die betroffene Fläche nicht auf **«Uferwiese»** umgestellt würde [CHF] | **Anteil am Gesamtgewinn [%]** | **Verlust** wenn die betroffene Fläche nicht auf **extensive Wiese** umgestellt würde [CHF] | **Anteil am Gesamtgewinn [%]** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Glarus** | 11'927'686 | 77 | 32'750 | **0.27 %** | 15'938 | **0.13 %** |
| **Graubünden** | 90'670'696 | 255 | 100'624 | **0.11 %** | 60'339 | **0.07 %** |
| **Aargau** | 86'827'240 | 45 | 25'514 | **0.03 %** | 2'769 | **0.00 %** |

*umfasst alle Futter-Kulturen, auch extensiv angebaute / **umfasst nur ertragreiche Futtermittelflächen

Gemäss heutigem Gewässerschutzrecht ist die «Uferwiese» jene im Gewässerraum mögliche Bewirtschaftungsform mit den geringsten Anforderungen. Sie entspricht einer Grünfläche, die ohne Dünger und Pflanzenschutzmittel bewirtschaftet wird. Es ist kein Schnittzeitpunkt vorgegeben. Würden alle

ertragreichen Futtermittelflächen im Gewässerraum gemäss aktuellem Gewässerschutzrecht als «Uferwiesen» bewirtschaftet, resultierte kantonsweit betrachtet ein **geringer finanzieller Verlust** für die betroffenen Betriebe (hellgraue Spalten): Er macht einen Anteil von **0.03 % bis 0.27 %** am Gesamtgewinn aus der Futtermittelproduktion aus. Diesen Verlust gäbe es nicht bei Umsetzung der Motion.

Würden hingegen alle ertragreichen Futtermittelflächen im Gewässerraum gemäss aktuellem Gewässerschutzrecht auf die ebenfalls mögliche Bewirtschaftungsform «extensive Wiese» umgestellt, würde ein **kleiner Gewinn** im Vergleich zur heutigen Bewirtschaftungsform erzielt (dunkelgraue Spalten). Dies aufgrund der relativ hohen Direktzahlungen für die «extensive Wiese» (wofür auch höhere Bewirtschaftungsanforderungen verlangt werden, z.B. ein frühester Schnittzeitpunkt).

### 4.2 Auswirkung auf einzelne Betriebe

In den drei betrachteten Kantonen Glarus, Graubünden und Aargau haben nur sehr wenige Betriebe mehr als 15 % ihrer ertragreichen Futtermittelflächen im Gewässerraum gemäss aktuellem Gewässerschutzrecht und sind betroffen (Tabelle 3, Summe der hellgrauen Spalten).

*Tabelle 3: Anzahl und Anteil betroffener Betriebe*

| | Gesamte Anzahl Betriebe | Anteil der ertragreichen Futtermittelfläche im Gewässerraum gemäss aktuellem Recht: | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | **Betriebe mit < 2 %** | | **Betriebe mit 2-15 %** | | **Betriebe mit 15-50 %** | | **Betriebe mit > 50 %** | |
| | | Anzahl | Anteil aller Betriebe des Kantons | Anzahl | Anteil aller Betriebe des Kantons | Anzahl | Anteil aller Betriebe des Kantons | Anzahl | Anteil aller Betriebe des Kantons |
| **Glarus** | 252 | 153 | 60.7 % | 89 | 35.3 % | 7 | 2.8 % | 3 | 1.2 % |
| **Graubünden** | 725 | 526 | 72.6 % | 196 | 27.0 % | 3 | 0.4 % | 0 | 0.0 % |
| **Aargau** | 908 | 823 | 90.6 % | 64 | 7.0 % | 16 | 1.8 % | 5 | 0.6 % |

Es würden **nur einzelne Betriebe** von der Umsetzung der Motion profitieren: Kanton Glarus: 10 Betriebe (rund 4 % aller Betriebe), Kanton Graubünden: 3 Betriebe (rund 0.4 % aller Betriebe), Kanton Aargau: 21 Betriebe (rund 2.3 % aller Betriebe).

### 4.3 Auswirkungen auf den Vollzug

Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK und das BAFU haben per Ende 2019 eine Umfrage zum Umsetzungsstand der Gewässerraumfestlegung in den Kantonen durchgeführt. Diese hat gezeigt:

- Per Ende 2019 hatten 13% aller Schweizer Gemeinden den Gewässerraum eigentümerverbindlich festgelegt.
- Rund ein Viertel zusätzlich hatte ihn behördenverbindlich festgelegt.
- Die Prognosen für den Abschluss der Arbeiten sind als positiv zu beurteilen.

Seit 2017 läuft die Umsetzung und etliche Gemeinden haben das Verfahren auf Basis der bestehenden gesetzlichen Grundlagen bereits abgeschlossen oder gestartet. Eine nochmalige Änderung des Gewässerschutzrechts würde den laufenden Prozess ins Stocken bringen und bedeuten, dass Arbeiten zur Gewässerraumfestlegung in vielen Gemeinden wiederholt werden müssten. Dies wäre für Kantone und Gemeinden mit einem enormen Aufwand verbunden: Für jeden einzelnen Landwirtschaftsbetrieb mit Flächen, die an ein Gewässer grenzen, müsste in einer Verhältnismässigkeitsprüfung abgewogen werden, ob der neue Ausnahmetatbestand angewendet werden kann. Insbesondere jene Kantone und Gemeinden, die ihre Vollzugaufgaben vorangetrieben haben, hätten das Nachsehen.

## 5 Fazit

Für die Analysen wurden konservative Annahmen getroffen. Die ertragreiche Futtermittelfläche, die für die Landwirtschaft hinzugewonnen würde, wie auch die Anzahl betroffener Betriebe, wurde somit eher über- als unterschätzt.

Die Auswertungen für die drei Kantone Glarus, Graubünden und Aargau haben gezeigt:

- Mit der Umsetzung der Motion 19.4374 könnten nur wenige ertragreiche Futtermittelflächen für die Landwirtschaft hinzugewonnen werden. Auf den von der Motion betroffenen Flächen kann bereits heute extensiv Futtermittel angebaut werden.
- Von der Gewässerraumfestlegung gemäss aktuellem Gewässerschutzrecht sind nur einzelne Betriebe stark betroffen. Durch die bereits heute im Gewässerschutzrecht vorhandene Ausnahmetatbestimmung zur Reduktion des Gewässerraums in engen Tälern, könnte die Anzahl der betroffenen Betriebe allenfalls weiter reduziert werden.
- Eine Gesetzesrevision würde den laufenden Prozess der Gewässerraumfestlegung stoppen und bei Kantonen und Gemeinden einen erheblichen Mehraufwand auslösen. So müssten bereits abgeschlossene Nutzungsplanungen überprüft und allenfalls überarbeitet werden. Die gemeinsam von BPUK, LDK, BAFU, ARE, BLW erarbeiten Unterlagen zur Vollzugsunterstützung müssten revidiert werden.
- Ein grosser Anteil (in den betrachteten Kantonen bis zu 77% des Gewässerraums) an ökologisch wertvoller Fläche würde raumplanerisch nicht gesichert.

## 6 Abgrenzung von der Renaturierungsfinanzierung zu den Finanzmitteln für den Gewässerraum

Beim Gewässerraum sind **zwei Themenfelder** zu unterscheiden:

- Gewässerraum in Revitalisierungs- und Hochwasserschutzprojekten
- Festlegung des Gewässerraums

### Gewässerraum in Revitalisierungs- und Hochwasserschutzprojekten

Die Kantone sorgen für die Umsetzung von Wasserbauprojekten (Revitalisierungs- und Hochwasserschutzprojekte). Im Rahmen von Wasserbauprojekten ist der Gewässerraum festzulegen und so naturnah wie möglich zu gestalteten (Art. 37 Abs. 2 GSchG/Art. 4 Abs. 2 WBG).

Revitalisierungsprojekte werden aus dem Revitalisierungskredit subventioniert. Für die Programmvereinbarungsperiode 2020-24 hat das Parlament einen Revitalisierungskredit von 180 Mio. CHF gesprochen, rechnerisch somit 36 Mio. CHF pro Jahr. Es wird angestrebt, dass der durchschnittliche Subventionssatz seitens Bund maximal 65 % beträgt (je nach Leistungserfüllung ist pro Projekt ein Subventionssatz zwischen 35 % und 80 % möglich). Die Restkosten werden von Kantonen, Gemeinden und Dritten getragen. Die Anforderungen für die Anrechenbarkeit von Subventionen sind in der Gewässerschutzverordnung geregelt.

Hochwasserschutzprojekte werden aus dem Hochwasserschutzkredit subventioniert. Für die Programmvereinbarung 2020-24 hat das Parlament einen Hochwasserschutzkredit von 610 Mio. CHF gesprochen (rechnerisch 122 Mio. CHF pro Jahr). In der Regel beträgt der Subventionssatz seitens Bund zwischen 35 % und 45 %. Die Anforderungen für die Anrechenbarkeit von Subventionen sind in der Wasserbauverordnung geregelt.

### Festlegung des Gewässerraums

Gemäss Gewässerschutzrecht ist auch an den Strecken ohne geplante Wasserbauprojekte ein Gewässerraum raumplanerisch festzulegen. Durch ihn sollen natürliche und revitalisierte Gewässerstrecken vernetzt werden. Ziel des Gewässerraumes ist es zum einen, die Uferbereiche vor weiterer Überbauung zu schützen, so dass sich die Gewässer eigendynamisch entwickeln und die Ufer als wertvolle Lebensräume und ökologische Vernetzungskorridore fungieren können. Zum anderen sollen die Gewässerökosysteme und die Gewässerlebensräume durch eine extensive Bewirtschaftung vor negativen Einträgen durch die Landwirtschaft (Dünger, Pestizide, Feinsedimente) geschützt werden. Zur Abgeltung der Ertragseinbussen durch die extensive Bewirtschaftung wurde das Budget für Direktzahlungen um 20 Mio. CHF pro Jahr erhöht (zeitgleich mit der Revision des Gewässerschutzgesetzes im 2011). Die Anforderungen an die extensive Bewirtschaftung und die Höhe der Direktzahlungen sind in der Direktzahlungsverordnung geregelt.