



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Volksmotion Perrin Nicolas / Bieler Lukas / Maillefer Chrystel /  
Fivian Lorenz / Esseiva Catherine

2022-GC-106

### **Gewässerrevitalisierungen und Hochwasserschutz – JETZT VORWÄRTSMACHEN**

#### **I. Zusammenfassung der Volksmotion**

Mit der am 25. Mai 2022 eingereichten und begründeten Volksmotion fordern die unterzeichnenden Personen, dass Artikel 47 Abs. 2 des kantonalen Gewässergesetzes (SGF 812.1) abgeändert wird, damit Gewässerrevitalisierungen und Hochwasserschutzmassnahmen mit bis zu 95 % durch Bund und Kanton subventioniert werden können. Damit sollen die Gemeinden bei diesen Projekten finanziell entlastet werden. Zudem soll im selben Artikel (in Abs. 4) die Ausnahmeregel betreffend die finanziellen Kompetenzen aufgehoben werden, um eine Beschleunigung der Verfahren zu erlauben. Die Motion wurde als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht, d. h. es wurde ein ausformulierter Vorschlag zur Änderung von Artikel 47 GewG unterbreitet.

Die Motionäre begründen ihre Forderung mit der gegenwärtig vorherrschenden Situation bezüglich der Subventionierung: Im Kanton Freiburg sind die Gemeinden zuständig für Revitalisierungen und Hochwasserschutzprojekte. Und: Der Bund kann bis zu 80 % der Finanzierung dieser Projekte übernehmen. Weil aber der Kanton Freiburg im Gegensatz zu den Nachbarkantonen die maximale Unterstützung auf 80 % begrenzt, gibt es in vielen Fällen überhaupt keine finanzielle Unterstützung des Kantons. Dadurch bleibt den Gemeinden ein hoher Kostenanteil, welcher abschreckend wirken kann.

Weiter weisen die Motionärinnen und Motionäre darauf hin, dass sogar Gelder, die spezifisch für Revitalisierungen gesprochen werden (z. B. Massnahme B.5.3 des kantonalen Klimaplanes), wegen dieser 80 %-Hürde gar nicht so einfach verwendet werden können.

Mit der vorgeschlagenen Erhöhung des Subventionssatzes, so die Volksmotion, werde die Umsetzung der Revitalisierung schneller voranschreiten und das kantonale Ziel (220 km revitalisierte Fließgewässer in 80 Jahren) könne leichter erreicht werden. Mit der zusätzlich verlangten Streichung der Beschränkung der Kompetenz des Staatsrats könnten zudem Projekte beschleunigt werden, weil nur noch diejenigen Projekte dem Grossen Rat vorgelegt werden, bei denen die Subvention den Betrag von rund 5 Millionen Franken überschreitet.

In der Volksmotion wird auch die Bedeutung von Revitalisierungen dargelegt, aufgeschlüsselt nach den drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung (Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt). So wird etwa erwähnt, dass revitalisierte Fließgewässer Raum für Erholungs- und Freizeitzwecke bieten, dass ein regelmässiger und hoher Rhythmus bei der Umsetzung der Revitalisierungspläne Aufträge für Baufirmen oder Ingenieurbüros ergeben und dass natürliche Wasserläufe zum Hochwasser- und Klimaschutz beitragen.

## II. Antwort des Staatsrats

### Einführung

#### *Hintergrund*

In der Vergangenheit hatte der Wasserbau fast ausschliesslich den Hochwasserschutz im Blick. Diese Wasserbauarbeiten haben stark zur wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz beigetragen, den ökologischen und sozialen Wert zahlreicher Wasserläufe jedoch verringert.

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau (SR 721.100) wurde die Wasserbaupolitik neu ausgerichtet. Auch wurde damit beschlossen, alle Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung zu berücksichtigen. Das heisst, dass der Hochwasserschutz heute nicht nur den Schutz vor Naturgefahren gewährleisten, sondern auch die natürlichen und sozialen Funktionen der Fliessgewässer wiederherstellen soll. Die Förderung von Gewässerrevitalisierungen und die Abgrenzung eines ausreichenden Gewässerraums, die mit den Änderungen von 2011 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG, SR 814.20) eingeführt wurden, haben die Erhaltung und Wiederherstellung eines naturnahen Zustands von Fliessgewässern gestärkt.

Auf kantonaler Ebene sind die Grundsätze für den Wasserbau an Fliessgewässern und Seen in Artikel 22 des Gewässergesetzes vom 18. Dezember 2009 (GewG), das am 1. Januar 2011 in Kraft trat, verankert: Der Wasserbau hat den Hochwasserschutz und die Revitalisierung zum Ziel.

Dieses Ziel wird in erster Linie über Unterhalts- und raumplanerische Massnahmen verfolgt. Weiter werden bauliche Massnahmen gemäss Planung und nur wenn nötig durchgeführt. Und schliesslich muss der natürliche oder naturnahe Gewässerverlauf geschützt oder wiederhergestellt werden.

Die Revitalisierungsmassnahmen werden in Artikel 23 GewG erläutert und sollen insbesondere die Gewässer schützen sowie die Voraussetzungen für einen natürlichen Verlauf der Fliessgewässer und für naturnahe Biotope wiederherstellen. Ausserdem sind naturnahe Gewässer widerstandsfähiger und Tiere und Pflanzen können sich besser an die Folgen des Klimawandels anpassen.

#### *Rollen und Zuständigkeiten*

Artikel 73 der Kantonsverfassung legt fest, dass Staat und Gemeinden für den Natur- und Heimatschutz sorgen und die Tier- und Pflanzenvielfalt sowie deren natürliche Lebensräume schützen. Es handelt sich mit anderen Worten um gemeinsame Aufgaben, zu denen sowohl der Staat als auch die Gemeinden beitragen müssen, wobei die Aufteilung der Bemühungen, auch in finanzieller Hinsicht, ausgewogen sein muss.

Nach Artikel 27 GewG werden die Ausbau- und Unterhaltsarbeiten von den Gemeinden ausgeführt. Die Gemeinden sind auch für den Schutz der Personen und wichtiger Sachwerte vor den Gefahren des Wassers zuständig (Art. 26 GewG sinngemäss).

Damit sind die Gemeinden die Bauherrinnen bei Wasserbauprojekten, sei es für den Hochwasserschutz oder für Revitalisierungen; ihnen obliegt es, die Bewilligungs- und Finanzierungsverfahren durchzuführen. Die Gemeinden können die Unterstützung und Hilfe der Fachstelle für diesen Bereich, dem Amt für Umwelt und insbesondere dessen Sektion Gewässer, in Anspruch nehmen.

### *Defizite und Ziele beim Wasserbau an Fliessgewässern und Seen*

Durch die zahlreichen Schutzwerke, die in der Vergangenheit im Kanton errichtet wurden, und die Berücksichtigung von Naturgefahren bei der Raumnutzung seit über 20 Jahren konnte der Schutz der Bevölkerung vor Hochwasser erheblich verbessert werden. Trotzdem sind etwas weniger als 15 000 Gebäude den Gefahren von Überschwemmungen und Murgängen (ca. 12 % des Gebäudebestands) und etwa 78 000 weitere Gebäude dem Oberflächenabfluss ausgesetzt. Das daraus resultierende Schadenspotenzial ist beträchtlich und die Tendenz steigend aufgrund des Bevölkerungswachstums, der sich auch in der baulichen Entwicklung zeigt, und der Zunahme von extremen Wetterereignisse infolge des Klimawandels.

Wie in Kapitel 7 (Wasserbau) des vom Staatsrat im November 2021 verabschiedeten Sachplans Gewässerbewirtschaftung (SPGB) vorgesehen, müssen die Gemeinden in Bereichen, in denen Sicherheitsdefizite bestehen, Hochwasserschutzmassnahmen durchführen, um die Sicherheit von Personen und Sachwerten zu gewährleisten. Dazu muss der Staat die Gemeinden bei ihrer Aufgabe, Hochwasserschutzprojekte zu planen und umzusetzen, unterstützen.

Gestützt auf den ökomorphologischen Zustand der Gewässer im Kanton Freiburg sind etwa ein Drittel der Fliessgewässer (ca. 800 km, hauptsächlich in der Ebene) stark verbaut oder eingedolt. Das Resultat ist eine strukturelle Verarmung, eine starke Einschränkung der natürlichen Funktionen sowie der Selbstreinigung der Gewässer, eine eingeschränkte Fischwanderung sowie eine Banalisierung der Landschaft. Dies hat auch negative Auswirkungen auf die Hochwassersicherheit, weil der notwendige Gewässerraum fehlt.

Die kantonale strategische Planung des Kantons für die Gewässerrevitalisierung, die 2014 ausgearbeitet und 2019 im Rahmen der Ausarbeitung des SPGB aktualisiert wurde, sieht vor, über einen Zeitraum von etwa 80 Jahren rund 220 km Fliessgewässer zu revitalisieren. Dies entspricht der Revitalisierung von 2 bis 3 km pro Jahr. Zwischen 2011 und 2021 wurden insgesamt 14,3 km revitalisiert, was einem Durchschnitt von 1,3 km/Jahr ergibt. Auch wenn der Durchschnitt seit 2011 steigt (2,1 km/Jahr zwischen 2017 und 2021), wird das jährliche Ziel der kantonalen Planung nicht erreicht.

Die Hauptgründe dafür sind der Widerstand der Anrainerinnen und Anrainer, die Befürchtung der Landwirtinnen und Landwirte vor Ackerlandverlust, die nach den Bundes- und Kantonsbeiträge verbleibenden Kosten für die Gemeinden sowie die fehlende Motivation der Gemeinden, sich an solchen Projekten zu beteiligen. Aus Kostengründen zögern die Gemeinden nämlich oft, Revitalisierungsprojekte in Angriff zu nehmen. Der Staat kann die Gemeinden nicht zwingen, ihre Fliessgewässer zu revitalisieren, auch wenn die prioritär zu revitalisierenden Abschnitte im kantonalen Richtplan eingetragen sind. Er achtet jedoch darauf, sie zu motivieren und sie bei ihren Bemühungen zu unterstützen, sei es auf administrativer, finanzieller oder technischer Ebene während der verschiedenen Projektphasen.

### *Finanzierungsmechanismen*

Die Wasserbauarbeiten (für den Hochwasserschutz und die Revitalisierung) gehen zulasten der betroffenen Gemeinden (Art. 45 GewG). Die in der einschlägigen Planung vorgesehenen oder als Folge von Naturgewalten notwendigen Wasserbauarbeiten können subventioniert werden (Art. 47 Abs. 1 GewG). Die Subvention umfasst den Anteil des Staats und die Beiträge, die der Staat im Rahmen der Programmvereinbarungen mit dem Bund erhält. Der Staatsrat regelt im

Gewässerreglement (GewR, SGF 812.11) die Bedingungen für die Gewährung der Subventionen und legt darin die minimalen und maximalen Beitragssätze fest.

So beträgt der Kantonsbeitrag für Wasserbauarbeiten zwischen 22 und 32 % (Art. 61 Abs. 2 GewR). Der Satz der zusätzlichen kantonalen Subvention für Revitalisierungsarbeiten beträgt 10 bis 20 % (Art. 63 Abs. 3 GewR). Der Satz der zusätzlichen Subvention für Wasserbauarbeiten im Berggebiet beträgt 5 % (Art. 63 Abs. 1 GewG). Und Wasserbauarbeiten im Rahmen eines Bodenverbesserungsprojekts können zusätzlich zu einem Satz von 5 % subventioniert werden (Art. 63 Abs. 2 GewR).

Die Beteiligung des Bundes ist im Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich («Schutzbauten» und «Revitalisierungen») geregelt. Bei Revitalisierungsprojekten beträgt der Bundesbeitrag zwischen 35 % und 80 %. Bei Hochwasserschutzprojekten beläuft sich der Bundesanteil auf 35 %. Bei Projekten, die Hochwasserschutz- und Revitalisierungsmassnahmen kombinieren, variiert der Bundesbeitrag zwischen 35 % und 80 %.

Dem ist anzufügen, dass der Gesamtbetrag der von der öffentlichen Hand gewährten Beiträge für ein bestimmtes Objekt nach Artikel 47 Abs. 2 GewG grundsätzlich 80 % der anrechenbaren Ausgaben nicht übersteigen darf. Die Spezialgesetzgebung bleibt vorbehalten und der Staatsrat kann Ausnahmen von diesem Höchstsatz vorsehen (Art. 23 Abs. 2 des Subventionengesetzes SubG, SGF 616.1).

Der durchschnittliche Bundesbeitrag liegt bei etwa 65 %, kann aber bei Revitalisierungsprojekten oder Hochwasserschutzprojekten mit Revitalisierungsbonus 80 % erreichen. Im letzteren Fall ist der kantonale Beitrag, um die Höchstgrenze von 80 % einzuhalten, gleich null.

So müssen die Gemeinden im ungünstigsten Fall 23 % der Baukosten übernehmen; dies ist bei Hochwasserschutzprojekten mit einer minimalen Subventionierung durch Bund (35 %) und Kanton (22 %) der Fall. Im besten Fall tragen die betroffenen Gemeinden 20 % der Kosten für die Revitalisierungsarbeiten.

| <b>Beiträge</b>                            | <b>Bund</b>    | <b>Kanton</b>  |
|--|----------------|----------------|
| Grundsubvention                            | 35 %           | 22–32 %        |
| Zusätzliche Subventionen Revitalisierung   | 0–45 %         | 10–20 %        |
| Zusätzliche Subventionen Berggebiet        | –              | 5 %            |
| Zusätzliche Subventionen Bodenverbesserung | –              | 5 %            |
| <b>Total Revitalisierung</b>               | <b>35–80 %</b> | <b>32–62 %</b> |

Tabelle 1: Bundes- und Kantonsbeiträge an Revitalisierungsprojekte

| <b>Beiträge</b>                       | <b>Bund</b> | <b>Kanton</b>  |
|---------------------------------------|-------------|----------------|
| Grundsubvention                       | 35 %        | 22–32 %        |
| Zusätzliche Subventionen Berggebiet   | –           | 5 %            |
| <b>Total für den Hochwasserschutz</b> | <b>35 %</b> | <b>22–37 %</b> |

Tabelle 2: Bundes- und Kantonsbeiträge an Hochwasserschutzprojekte

Artikel 46 GewG sieht vor, dass die Gemeinde von einer Drittperson eine finanzielle Beteiligung verlangen kann, wenn die Ausbau-, Instandsetzungs- und Unterhaltsarbeiten ihr einen besonderen Vorteil verschaffen. Wenn die Gemeindebudgets nicht ausreichen, ist auch ein «Sponsoring» der Arbeiten möglich (über Ökofonds, die z. B. an Wasserkraftanlagen gebunden sind, über Interessenverbände für Umwelt-, Wasser-, Natur- und Landschaftsschutz, über lokale, regionale oder nationale Sponsoren usw.).

Angesichts der Sensibilität und der Auswirkungen des Klimawandels auf Fliessgewässer und Feuchtgebiete beinhaltet der kantonale Klimaplan (KKP) eine Massnahme zur Unterstützung von Projekten zur Revitalisierung von Fliessgewässern (Massnahme B.5.3 mit einem Budget von 700 000 Franken). Die Unterstützung muss im Einklang mit dem Subventionsgesetz erfolgen (maximaler Beitragssatz von 80 % vorbehaltlich der Ausnahmen).

### Antwort des Staatsrats auf die Volksmotion

Der Staatsrat befürwortet den Vorschlag der Motionärinnen und Motionäre, die Ausnahmeregel bezüglich der Finanzkompetenzen abzuschaffen und die Finanzkompetenz des Staatsrats zu erhöhen, und verweist darauf, dass der Grosse Rat den Entwurf zur Änderung des Gewässergesetzes ([Botschaft 2022-DAEC-186 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gewässergesetzes](#)), der eine Erhöhung der Finanzkompetenzen des Staatsrats und eine Harmonisierung der Zuständigkeiten für die Gewährung von Subventionen im Bereich des Wasserbaus vorsieht, im Oktober 2022 angenommen hat.

Demgegenüber spricht sich der Staatsrat gegen den Vorschlag aus, Artikel 47 Abs. 2 GewG dahingehend zu ändern, dass Gewässerrevitalisierungen und Hochwasserschutzmassnahmen mit bis zu 95 % durch Bund und Kanton subventioniert werden können, namentlich wegen der Pflichten in diesem Bereich, die sowohl dem Staat als auch den Gemeinden obliegen. Entsprechend wird erwartet, dass beide institutionellen Ebenen ihren Teil beitragen.

Der Staatsrat verpflichtet sich jedoch angesichts des öffentlichen Interesses am Hochwasserschutz und der Revitalisierung – insbesondere um die Anpassung an den Klimawandel zu unterstützen, zur Erhöhung der Biodiversität beizutragen und eine nachhaltige Wassernutzung zu gewährleisten –, die nötigen Arbeiten einzuleiten, um dem Grossen Rat eine Änderung von Artikel 47 GewG unterbreiten und so einen Beitragssatz von höchstens 90 % vorschlagen zu können. Dieser Satz könnte bei Revitalisierungs- und Hochwasserschutzprojekten zur Anwendung gelangen, die einen besonderen Beitrag zur Biodiversität und zur Anpassung an den Klimawandel leisten. Die Mindest- und Höchstsätze sowie die im GewR festgelegten Kriterien für die Gewährung von Subventionen werden in diesem Rahmen überprüft und nötigenfalls überarbeitet werden.

Auch enthält die kantonale Biodiversitätsstrategie, die im Juni 2022 in die öffentliche Vernehmlassung gegeben wurde, mit der Massnahme M4-13 eine Massnahme, die eine Änderung von Artikel 47 GewG im Sinne einer Ausnahmebestimmung vorsieht, den subventionsfähigen Anteil für Gewässerrevitalisierungen von 80 auf höchstens 90 % zu erhöhen. Dies würde es ermöglichen, einen «Öko- und Klimabonus» zu gewähren, insoweit das Projekt einen besonderen Beitrag zur Förderung der Biodiversität und zum Schutz vor den Auswirkungen des Klimawandels leistet. Der Staatsrat wird deshalb die notwendigen Arbeiten zur Revision des GewG in den Rahmen dieser Massnahme der kantonalen Biodiversitätsstrategie stellen. Diese zusätzlichen finanziellen Anstrengungen des Staats werden dazu beitragen, den Beitrag der Gemeinden für diese Aufgaben bei den wirksamsten Projekten um bis zu 50 % zu senken. Zusätzliche Ausgaben seitens

des Staats sind derzeit in seinem Finanzplan nicht vorgesehen und müssten in künftige Voranschläge aufgenommen werden.

Zusammenfassend stellt der Staatsrat fest, dass ein Teil der Volksmotion (Streichung von Artikel 47 Abs. 4 GSchG zur Aufhebung der Beschränkung der Finanzkompetenz des Staatsrats) mit der Annahme des geänderten GewG durch den Grossen Rat am 14. Oktober 2022 gegenstandslos geworden ist. Was das allgemeine Ziel der Volksmotion betrifft, den maximalen Subventionssatz zu erhöhen, so schliesst sich der Staatsrat diesem Ziel grundsätzlich an. Er ist indessen der Ansicht, dass der Höchstsatz auf 90 % der anrechenbaren Kosten anstatt auf die in der Volksmotion geforderten 95 % festgelegt werden kann, dies unter Berücksichtigung der verfassungsmässigen Pflichten im fraglichen Bereich, die zwischen Staat und Gemeinden geteilt werden, sowie angesichts der zusätzlichen finanziellen Anstrengungen, die mit dem Vorschlag des Staatsrats einhergehen.

Gestützt auf die in der Antwort des Staatsrats erwähnten Elemente und insofern die Anliegen der Verfasserinnen und Verfasser der Volksmotion in anderer Form berücksichtigt wurden (vom Grossen Rat verabschiedete Änderung von Art. 47 Abs. 4 GewG) oder noch werden (Massnahme M4-13 der kantonalen Biodiversitätsstrategie mit der Änderung von Art. 47 Abs. 2 GewG zur Erhöhung des maximalen Beitragssatzes auf 90 %, soweit die entsprechenden Bedingungen erfüllt sind) beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Volksmotion.

*20. Dezember 2022*