



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2023-GC-25

### Auswirkungen der Abgrenzung des Gewässerraums auf die Landwirtschaft

---

Urheber:	<b>Glauser Fritz</b>
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	<b>0</b>
Einreichung:	<b>07.02.2023</b>
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	<b>08.02.2023</b>
Antwort des Staatsrats:	<b>13.06.2023</b>

---

#### I. Anfrage

Die Abgrenzung des Gewässerraums (GWR) wird seit dem 14. Dezember 2022 für den Kanton Freiburg veröffentlicht. Diese auf der Bundesgesetzgebung beruhende Abgrenzung hat erhebliche Auswirkungen auf die gesamte Landwirtschaft im Allgemeinen, insbesondere einen Verlust an produktiver Fläche, und auf bestimmte landwirtschaftliche Betriebe im Speziellen.

Mit der Anwendung der zwingenden Massnahmen zur extensiven Bewirtschaftung ab 2028 wird der Fortbestand von Betrieben gefährdet. Sie wirken sich negativ auf die derzeitigen Betriebssysteme aus, sei es durch die Beeinträchtigung ihrer Betriebsgebäude oder durch die auferlegten Produktionsbeschränkungen, die sich unter anderem auf ihre derzeitige Fruchtfolge und Anbauplanung, ihr Produktionspotenzial für selbst erzeugte Futtermittel und ihre Düngerbilanz auswirken.

Neben den vorgesehenen Abgrenzungen, die die gesamte Freiburger Landwirtschaft betreffen, müssen spezielle Fälle, die die Substanz und sogar die Existenz und die Zukunft gewisser Familienbetriebe betreffen, bei den Umsetzungsmodalitäten der Gewässerräume berücksichtigt werden. Bei diesen für unseren Kanton charakteristischen Familienbetrieben wird die berufliche Tätigkeit stark von den Produktionsbeschränkungen betroffen sein. Einige werden sogar so stark beeinträchtigt, dass sie in ihrer Existenz bedroht sind, ganz zu schweigen von ihrem ökonomischen Wert. Dabei werden sie in ihrer Substanz und ihrem Gleichgewicht betroffen sein, ohne die Möglichkeit einer Kompensation.

1. Welches sind für den Kanton Freiburg die von der Abgrenzung betroffenen landwirtschaftlichen Nutzflächen (LN), entsprechend ihrer landwirtschaftlichen Nutzung, d. h. nach Hektaren Fruchtfolgefläche, Kulturarten, Biodiversitätsförderflächen und anderen Bestimmungen der LN?
2. Wie viele Betriebe sind von einer Abgrenzung des GWR betroffen, der alle oder einen Teil ihrer Betriebsgebäude oder ihres Betriebszentrums umfasst?
3. Wurde der geschätzte Rückgang der lokalen Nahrungsmittelproduktion berechnet, und wenn ja, was bedeutet er in Bezug auf die Deckung des einheimischen Bedarfs, und wenn nein, wie hoch ist er?

4. Wurden die agronomischen und finanziellen Folgen der auferlegten Produktionsbeschränkungen und -verringerungen für landwirtschaftliche Betriebe bei der Abgrenzung des GWR berücksichtigt, sei es auf kantonaler Ebene oder auf der Ebene einzelner Betriebe, und ändert sich der Ertragswert von Land und Gebäuden mit einer Aufnahme in den GWR?
5. Sind finanzielle Ausgleichsmassnahmen, Korrekturen oder Ausnahmen vom GWR auf regionaler oder betrieblicher Ebene geplant und möglich und sind sie insbesondere für Betriebe geplant, die von den Produktionsbeschränkungen stark betroffen und in ihrer Existenz bedroht sind?

## II. Antwort des Staatsrats

Der Gewässerraum (GWR) ist ein Korridor entlang von Oberflächengewässern, der dazu dient, den Hochwasserschutz zu gewährleisten, schädliche Einwirkungen auf Gewässer zu verhindern sowie Naturräume zur Erhaltung der Biodiversität und Erholungsgebiete zu schaffen. Durch ihn werden Gewässer resilienter und können sich besser an den Klimawandel anpassen. Die durch den Bund bestätigten aktualisierten Daten zur Abgrenzung sind seit dem 14. Dezember 2022 auf den Online-Karten des Kantons verfügbar unter <https://map.geo.fr.ch> (Thema Umwelt) sowie auf dem Agrarinformationssystem GELAN.

Das Konzept eines für die Gewässer bestimmten Raums ist auf nationaler Ebene erstmals 1999 aufgekommen. Dieses hatte zum Ziel, Bauten von den Gewässern fernzuhalten, um einen Uferstreifen zu erhalten, der für die natürliche Dynamik der Fliessgewässer notwendig ist. Der Kanton Freiburg hat die Abgrenzung dieser Räume schrittweise in die Ortsplanungen (OP) der Gemeinden aufgenommen. Der Begriff «Gewässerraum» wurde erst später, nämlich 2011, in das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG) aufgenommen. Dabei wurde auch das zusätzliche Ziel der Sicherstellung der Gewässerqualität durch eine extensive Gestaltung und Bewirtschaftung der Uferzone eingeführt. Aufgrund der immensen Auswirkungen dieser neuen Anforderung auf die landwirtschaftlichen Flächen des Kantons (insbesondere jene mit einem genehmigten GWR in der OP) musste die bisherige Methode angepasst werden. Die aktualisierten Grundsätze zur Abgrenzung des Gewässerraums, die von den Bundesbestimmungen vorgeschrieben sind, sind im Kanton Freiburg 2018 über eine Richtlinie in Kraft getreten, die zusammen mit dem kantonalen Richtplan in die Vernehmlassung gegeben und verabschiedet wurde (Kantonale Richtlinie – Abgrenzung des Gewässerraums und der Baugrenzen). Die aktualisierte Abgrenzung macht einen durchschnittlichen Rückgang von 68 % des GWR in der Landwirtschaftszone aus (in 71 Gemeinden ist der GWR kleiner und in 17 Gemeinden grösser, aufgrund von grossen Fliessgewässern). Insgesamt betrug nach der alten Vorgehensweise die landwirtschaftliche Nutzfläche im GWR 3,4 %, mit der neuen liegt sie bei 1,5 %. Bei den FFF lag nach der alten Methode 1 % im GWR gegenüber 0,5 % nach der neuen (Details siehe unten).

Der Gewässerraum muss für alle Oberflächengewässer – für Fliess- wie auch für stehende Gewässer – festgelegt werden. Für Flüsse und Bäche umfasst der Gewässerraum das Flussbett sowie die Uferzonen (Korridor). Für stehende Gewässer wird der Gewässerraum ab der Uferlinie oder einem definierten Wasserstand festgelegt.

Innerhalb des Gewässerraums dürfen keine neuen Bauten oder Anlagen erstellt werden, abgesehen von standortgebundenen, im öffentlichen Interesse liegenden Anlagen (z. B. Fuss- und Wanderwege, Brücken, Flusskraftwerke, Teile von Anlagen, die der Wasserentnahme oder -einleitung dienen, vgl. Art. 41c Abs. 1 GSchV) sowie, in gewissen Fällen, Bauten auf teilweise überbauten Parzellen. Der Kanton Freiburg hat einen zusätzlichen Mindestabstand von 4 Metern

zwischen der Baugrenze und der Grenze des Gewässerraums festlegt, um den Zugang zu den Gewässern für den Unterhalt oder andere Arbeiten zu ermöglichen (Art. 25 Abs. 3 GewG). Bestehende Bauten und Infrastrukturen, die sich ganz oder teilweise innerhalb des Gewässerraums und der Baugrenze befinden, sind in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt. Das bedeutet, dass sie im Gewässerraum verbleiben dürfen, sofern sie rechtmässig erstellt wurden (GSchV, Art. 41c, Abs. 2), und bestimmte Renovierungs- und Umbauarbeiten zulässig sind. Andererseits kann die Breite des Gewässerraums in dicht überbauten Gebieten den baulichen Gegebenheiten angepasst werden, soweit der Schutz vor Hochwasser gewährleistet ist (Art. 41 a Abs. 4 und Art. 41 b Abs. 3 GSchV).

Aus landwirtschaftlicher Sicht ist innerhalb des Gewässerraums einzig eine extensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung erlaubt (keine Dünger, keine Gülle oder Mist, keine Pflanzenschutzmittel, kein Pflügen), ausser bei eingedolten Fliessgewässern. Landwirte können Direktzahlungen erhalten, indem sie die so behandelten Flächen unter Anwendung bestimmter Kulturarten direkt in GELAN anmelden. Die Modalitäten des Übergangs zu einer extensiven Bewirtschaftung und die Kontrolle der Umsetzung sind indessen noch nicht geregelt und Gegenstand zahlreicher Fragen, sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene. Bis zur Einführung eines einheitlichen Kontrollsystems für das gesamte Kantonsgebiet und bis 2028 werden von den betroffenen Landwirtinnen und Landwirten keine Änderungen bei der Bewirtschaftung der Grundstücke verlangt. Der Kanton Freiburg setzt sich im Übrigen dafür ein, dass diese Flächen unter Bedingungen, die im Bundesrecht festgelegt werden müssen, an die 3,5 % Biodiversitätsförderfläche in der offenen Ackerfläche angerechnet werden können.

1. *Welches sind für den Kanton Freiburg die von der Abgrenzung betroffenen landwirtschaftlichen Nutzflächen (LN), entsprechend ihrer landwirtschaftlichen Nutzung, d. h. nach Hektaren Fruchtfolgefläche, Kulturarten, Biodiversitätsförderflächen und anderen Bestimmungen der LN?*

Der gesamte Gewässerraum hat eine Gesamtfläche von 4'457 ha, diese Fläche ist wie folgt aufgeteilt:

	<b>Fläche (ha)</b>	<b>Landw. Fläche (ha)</b>
• GWR grosse Fliessgewässer <sup>1</sup>	1'665	232
• GWR kleine und mittlere Fliessgewässer	1'720	927
• GWR alternative Verläufe <sup>2</sup>	110	89
• GWR eingedolte Wasserläufe	135	101
• GWR stehende Gewässer	827	105
<b>Total</b>	<b>4'457</b>	<b>1'454</b>

Nicht alle landwirtschaftlichen Flächen, die sich im Gewässerraum befinden, wurden von den Landwirtinnen und Landwirten gemeldet. Entweder weil die Gemeinden diese Flächen pflegen oder weil sie von Landwirtinnen und Landwirten aus Bern und dem Waadtland bewirtschaftet werden. Die Freiburger Landwirtinnen und Landwirte meldeten für 2022 1'143 ha LN im GWR an. Diese Flächen sind wie folgt verteilt:

---

<sup>1</sup> Grosse Fliessgewässer sind Fliessgewässer, die eine natürliche Breite von mehr als 15 m aufweisen.

<sup>2</sup> Gewässerraum für Fliessgewässer, die offengelegt werden müssen, falls notwendig mit Festlegung eines alternativen Verlaufs.

	<b>LN (ha) im GWR</b>
• GWR grosse Fließgewässer	180
• GWR kleine und mittlere Fließgewässer	727
• GWR alternative Verläufe	83
• GWR eingedolte Wasserläufe	89
• GWR stehende Gewässer	64
<b>Total</b>	<b>1'143</b>

Die 1'143 ha LN, die sich im GWR befinden, entsprechen 1,5 % der rund 75'000 ha LN des Kantons.

Bei der Agrardatenerhebung 2022 wurden die folgenden Kulturen gemeldet:

- 405 ha werden bereits extensiv bewirtschaftet (BFF)
- 553 ha sind Wiesen und Weiden
- 143 ha sind Ackerfläche
- 42 ha sind Sömmerungsflächen<sup>3</sup>

**Fruchtfolgefläche (FFF):** 195 ha FFF befinden sich im GWR. Diese Flächen können weiterhin Teil des FFF-Inventars sein, sie werden jedoch mit einem eigenen Attribut identifizierbar sein. FFF, die von Gewässer-Revitalisierungsprojekten betroffen sein werden, werden hingegen aus dem Inventar gestrichen. Die 195 ha FFF, die sich im GWR befinden, machen 0,5 % der FFF des Kantons aus.

2. *Wie viele Betriebe sind von einer Abgrenzung des GWR betroffen, der alle oder einen Teil ihrer Betriebsgebäude oder ihres Betriebszentrums umfasst?*

**Gebäude:** Die Daten der amtlichen Vermessung (Auswahl «Gebäude» der Bodenbedeckung) wurden mit den GWR verschnitten. Basierend auf der Nutzungskategorie haben 148 Gebäude einen landwirtschaftlichen Nutzen (69 Ökonomiegebäude, 32 Schuppen, 4 Hütten, 28 Ställe und 15 Hühnerställe). Einige dieser Gebäude befinden sich nur teilweise im GWR und verfügen daher noch über Potenzial für zukünftige Erweiterungen ausserhalb des GWR. Zudem sind Gebäude im Gewässerraum in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt und können in gewissen Fällen erweitert werden. Innerhalb der Baugrenze von 4 Metern gelten keine betrieblichen Einschränkungen und Wartungsarbeiten und Renovierungen können zugelassen werden.

**Flächen:** 1'807 Betriebe mit Direktzahlungen<sup>4</sup> haben Betriebsflächen im GWR, darunter:

- 304 Betriebe mit weniger als 1'000 m<sup>2</sup> im GWR
- 1'191 Betriebe mit 1'000 bis 10'000 m<sup>2</sup> im GWR
- 312 Betriebe mit mehr als 1 ha im GWR

---

<sup>3</sup> Grundsätzlich gibt es im Sömmerungsgebiet keine definierten GWR, es gibt aber Ausnahmen, insbesondere in Zonen, die sich in einem Schutzgebiet befinden.

<sup>4</sup> Der Kanton Freiburg zählt 2'282 Betriebe mit Direktzahlungen (Zahl 2022). Somit sind fast 80 % der Freiburger Betriebe vom GWR betroffen.

3. *Wurde der geschätzte Rückgang der lokalen Nahrungsmittelproduktion berechnet, und wenn ja, was bedeutet er in Bezug auf die Deckung des einheimischen Bedarfs, und wenn nein, wie hoch ist er?*

Entlang kleiner Wasserläufe waren die Flächen im GWR bereits vom Ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) betroffen, die grasbewachsenen Pufferstreifen (3 m ohne Düngung und 6 m ohne Pflanzenschutzmittel) sollten daher nicht wesentlich weniger produktiv sein als bisher. Die Flächen innerhalb des GWR, aber mit einem Abstand von über 6 m vom Wasserlauf, betragen 406 ha (ohne Berücksichtigung der GWR von eingedolten Wasserläufen oder alternativen Verläufen, für die keine Nutzungsbeschränkungen gelten). Diese Flächen können einen Rückgang der Produktion bedeuten, der nicht genau quantifiziert wurde.

Um die Einschränkungen in Zusammenhang mit dem GWR darzustellen, zeigt die folgende Tabelle die betroffenen Flächen nach Art des Fließgewässers.

Art GWR	Fläche LN (ha)	Fläche ausserhalb 6 m (ha)	%
grosse Fließgewässer	180	166	92
kleine und mittlere Fließgewässer	727	188	26
stehende Gewässer	64	52	80
<b>Total</b>	<b>971</b>	<b>406</b>	<b>42</b>

Die 406 Hektaren, für die durch den aktualisierten GWR neue Beschränkungen auferlegt werden, machen 0,58 % der LN des Kantons aus. Die Produktion von Lebensmitteln wird auf diesen Flächen nicht mehr möglich sein. Diese Auswirkungen wären bei einer Abgrenzung des GWR nach der alten Methode deutlich grösser gewesen. Es wurde geschätzt, dass die zusätzlichen Beschränkungen in Zusammenhang mit dem GWR rund 2,65 % der LN betroffen hätten.

4. *Wurden die agronomischen und finanziellen Folgen der auferlegten Produktionsbeschränkungen und -verringerungen für landwirtschaftliche Betriebe bei der Abgrenzung des GWR berücksichtigt, sei es auf kantonaler Ebene oder auf der Ebene einzelner Betriebe, und ändert sich der Ertragswert von Land und Gebäuden mit einer Aufnahme in den GWR?*

Die Gesetzgebung des Bundes über den Schutz der Gewässer sieht im Rahmen der Abgrenzung des GWR keine wirtschaftlichen Kriterien vor. Die Folgen wurden somit weder auf kantonaler noch auf betrieblicher Ebene berücksichtigt. Die Auswirkungen auf Betriebe, die von der Umsetzung des GWR stark betroffen sind, werden im Rahmen einer Arbeitsgruppe genauer analysiert werden.

Wie in der vorhergehenden Frage erwähnt, ändert sich der Wert der Flächen, die sich bereits in den Pufferstreifen befanden, aus Sicht des Ertragswerts nicht. Für die 406 ha, die ausserhalb der 6 m liegen, müssten sowohl der höchstzulässige Preis als auch der Ertragswert nach unten korrigiert werden.

Der Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswertes ist Folgendes zu entnehmen<sup>5</sup>: «Auf landwirtschaftlich bewirtschafteten Flächen im Gewässerraum (andere Bezeichnung: Uferstreifen) wird ein Abzug zwischen 15 Prozent (Eignung für extensive Grünland-

<sup>5</sup> Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswertes vom 31. Januar 2018. Anhang zur Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht (VBB) vom 4. Oktober 1993 (Fassung vom 31. Januar 2018).

*und Weidenutzung) bis 25 Prozent (Eignung für intensive Grünland- und ackerbauliche Nutzung) vorgenommen.»*

Der Ertragswert von landwirtschaftlichen Gebäuden, die sich im GWR befinden, wird nicht anders geschätzt werden, da vor allem ihre Funktionalität ausschlaggebend ist und sie in ihrem Bestand geschützt sind.

5. *Sind finanzielle Ausgleichsmassnahmen, Korrekturen oder Ausnahmen vom GWR auf regionaler oder betrieblicher Ebene geplant und möglich und sind sie insbesondere für Betriebe geplant, die von den Produktionsbeschränkungen stark betroffen und in ihrer Existenz bedroht sind?*

Andere finanzielle Ausgleichsmassnahmen als die BFF-Beiträge (Qualitätsstufe 1, Qualitätsstufe 2 und Vernetzung) sind weder vom Bund noch vom Kanton vorgesehen. In diesem Sinne und um die Ertragsausfälle aufgrund der Umstellung auf extensive Bewirtschaftung auszugleichen, hat der Bund beschlossen, das Budget für die Direktzahlungen um 20 Millionen Franken pro Jahr zu erhöhen.

Die genauen Modalitäten für die Umsetzung der extensiven Bewirtschaftung des GWR müssen noch von einer Arbeitsgruppe analysiert und ausformuliert werden. Spezialfälle, z. B. entlang grosser Fliessgewässer (potenziell problematische Sektoren wurden entlang der Saane im Intyamon, entlang des Jaunbachs sowie einige punktuelle Fälle entlang der Trême, der Sense und der Broye identifiziert), werden von den kantonalen Behörden von Fall zu Fall analysiert und es wird nach Lösungen gesucht. In Zusammenarbeit mit den Konferenzen kantonalen Direktoren hat der Kanton beim Bund zusätzliche Schritte unternommen, um die Auswirkungen für die Landwirtschaft abzuschwächen, insbesondere im Rahmen der Vernehmlassung zum landwirtschaftlichen Verordnungspaket 2023.