



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2023-GC-80

### Aufhebung der freiburgerspezifischen Beschränkungen im und um den Gewässerraum

---

Urheber:	Gaillard Bertrand / Freiburghaus Andreas
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	22.03.2023
Begründung:	22.03.2023
Überweisung an den Staatsrat:	23.03.2023
Antwort des Staatsrats:	06.07.2023

---

#### I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 22. März 2023 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Gaillard und Freiburghaus angesichts der neuen Anwendung der vom Bund festgelegten Regeln für den Gewässerraum die Aufhebung aller Auflagen bei Wasserläufen, die der Kanton Freiburg zusätzlich zu den Bundesvorgaben festgelegt hat. Konkret wollen die Verfasser der Motion:

- > die Abschaffung des Mindestabstands von 4 Metern zur Grenzlinie des minimalen Raumbedarfs (Art. 25 Abs. 3 GewG);
- > die Überarbeitung der kantonalen Planung für Revitalisierungen und Offenlegungen (KantRP T403), indem die Revitalisierungsbemühungen gemäss Stellungnahme des ARE aufgewertet werden;
- > die Aufhebung aller vom Kanton Freiburg eingeführten Beschränkungen, die diese Räume bereits reduzieren.

Die Grossräte begründen ihre Forderung mit den Unsicherheiten, die sie bei den derzeitigen Verfahren bei Ortsplanrevisionen (OP) ausmachen und insbesondere mit der Umsetzung des bundesrechtlichen Auftrags im Bereich der Gewässerräume zusammenhängen. Die Auswirkungen sind umso grösser, als derzeit viele OP revidiert werden. So befürchten die Grossräte Engpässe und Verzögerungen bei diesen Verfahren, weshalb sie die Aufhebung aller kantonspezifischen Vorgaben fordern.

#### II. Antwort des Staatsrats

In Freiburg wie auch in anderen Kantonen werden seit den 2000er-Jahren die Gewässerräume (GWR) in den Ortsplänen (OP) der Gemeinden berücksichtigt, wenn auch nicht systematisch. Viele Gemeinden verfügen bereits über einen GWR in ihrem OP, der nach einer Methode abgegrenzt wurde, die auf den ersten Empfehlungen des Bundes basierte. Bei der Umsetzung des Schutzes durch GWR müssen zwei Phasen sorgfältig unterschieden werden: die Phase der Abgrenzung des GWR einerseits und die Phase der Legalisierung der Daten und damit der verbindlichen Festlegung des GWR andererseits.

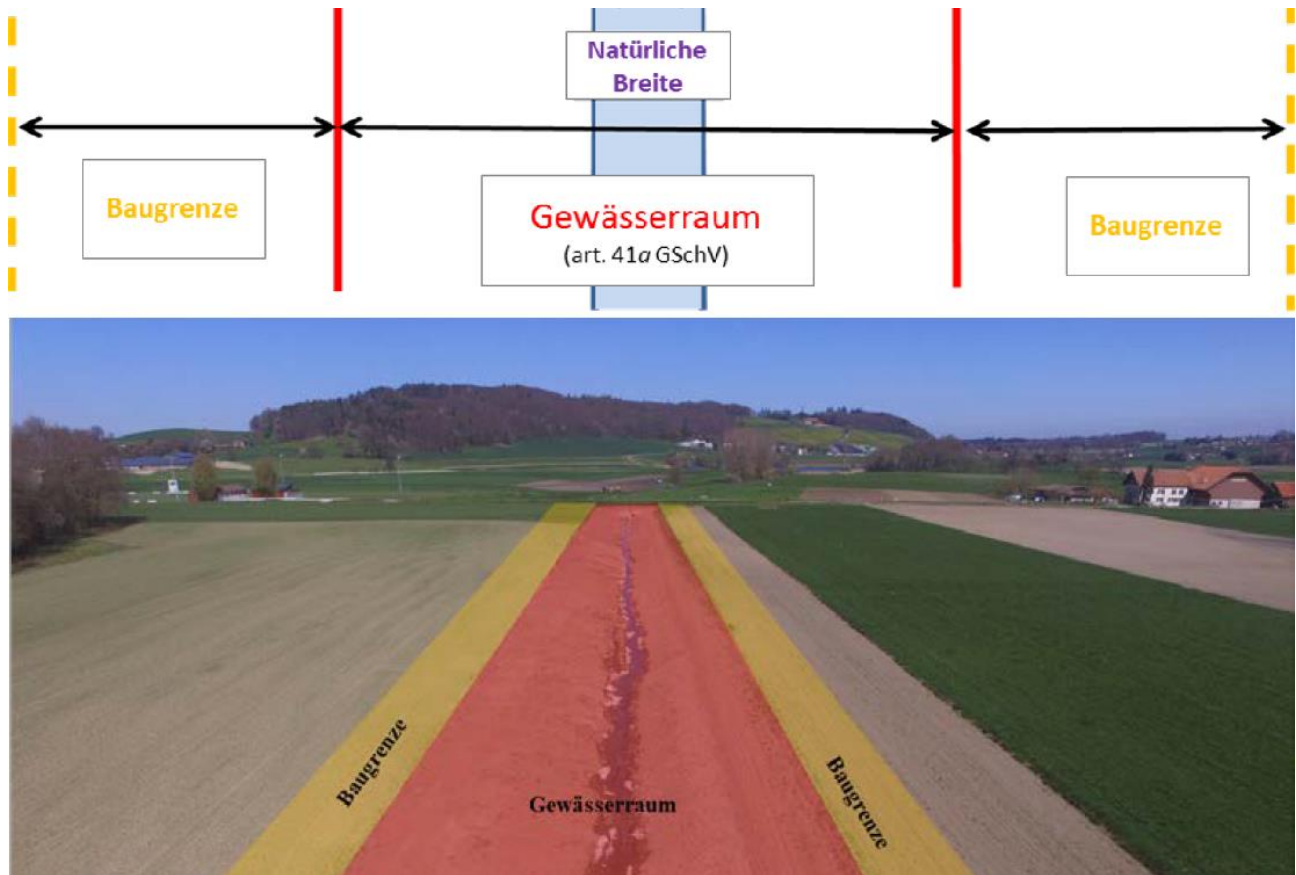
In der ersten Phase (Abgrenzung) wird die Grenze der GWR in Anwendung einer Methode bestimmt, die auf den Grundsätzen aus dem Bundesrecht beruht (Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer GSchG, SR 814.20, und seine Verordnung GSchV, SR 814.201). Die alte, bis 2011 verwendete Abgrenzungsmethode führte zu bedeutenden Folgen für die Landwirtschaftszonen infolge der Änderung des Bundesrechts, das nun eine extensive Bewirtschaftung in den GWR vorschreibt. Deshalb wurde die Methode überarbeitet. Diese «neue» Methode wurde in einer GWR-Richtlinie festgehalten, die gleichzeitig mit der Revision des kantonalen Richtplans 2018 in die Vernehmlassung geschickt und anschliessend dem kantonalen Richtplan beigelegt wurde. Die auf dieser Grundlage aktualisierte Abgrenzung der GWR wurde 2022 abgeschlossen, worauf die Daten am 14. Dezember 2022 auf den Online-Karten des Kantons Freiburg sowie im landwirtschaftlichen Informationssystem GELAN zur Information veröffentlicht wurden. Dadurch wurde die vom GWR betroffene Landwirtschaftsfläche im Vergleich zur ursprünglichen Methode mehr als halbiert (vgl. auch die Antwort des Staatsrats auf die Anfrage Fritz Glauser 2023-GC-25 *Auswirkungen der Abgrenzung des Gewässerraums auf die Landwirtschaft*). Der Bund nahm die neuen Daten in der Folge zur Kenntnis.

In der zweiten Phase (Legalisierung) wird diese Abgrenzung in eine Nutzungsplanung übertragen, die entweder auf kantonaler Ebene (kantonaler Nutzungsplan KNP) oder auf kommunaler Ebene (Ortsplan OP) erfolgen kann. Dieser Übertrag dient dazu, die Abgrenzung für die Grundeigentümerinnen und -eigentümer und die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter der betroffenen Parzellen formal verbindlich zu machen. Auch ohne Übertrag können jedoch einzelne Personen oder Gruppen von Personen Baubewilligungsgesuche im Rahmen der öffentlichen Auflage anfechten, wenn der GWR betroffen ist. Damit wird eine vorgerichtliche Plankontrolle mit sehr guten Erfolgsaussichten ausgelöst.

In Freiburg erfolgt die Legalisierung der GWR seit den 2000er-Jahren über die OP. Nachdem der Kanton die Vor- und Nachteile einer Legalisierung über einen KNP für die Umsetzung der aktualisierten Daten analysiert hatte, beschloss er, insbesondere um den zahlreichen Gemeinden Rechnung zu tragen, die in vielen Fällen bereits umfangreichere GWR in ihren OP verankert haben und diese, wenn kein KNP vorliegt, eigenständig anpassen können, die bestehende, den Gemeinden bekannte und präzisere Praxis (Analyse auf Gemeindegebietsebene) fortzusetzen. Die Aufnahme der GWR-Daten in die OP ist ein bundesrechtliches Gebot, von dem der Kanton nicht abweichen kann. Die Grundsätze für die Integration der Daten in den OP wurden so festgelegt, dass sie möglichst wenig Verzögerungen bei den OP verursachen (obligatorische Integration im Stadium der Vorprüfung; Bewilligungsbedingung mit Frist im Stadium der Schlussprüfung).

Die Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes definiert strenge Grundsätze für die Abgrenzung und Umsetzung des GWR (Art. 36a GSchG und 41a ff. GSchV). Der Handlungsspielraum der Kantone ist entsprechend gering. Dieser besteht hauptsächlich in der Definition bestimmter Begriffe (z. B. dicht überbautes Gebiet oder Standortgebundenheit einer im GWR geplanten Anlage; vgl. Art. 41b Abs. 3 und 41c Abs. 1 GSchV). Den Kantonen steht es nicht frei, durch Bundesrecht auferlegte Beschränkungen aufzuheben. Sie können aber entscheiden, wie viel Risiko sie in einem konkreten Fall mit den bundesrechtlichen Begriffen und der Rechtsprechung eingehen wollen.

## 1. Begriffe



Ein Gewässerraum (GWR) ist ein Korridor entlang der Oberflächengewässer, der im Gewässerschutzgesetz und der Gewässerschutzverordnung des Bundes (Art. 36a GSchG und Art. 41a und folgende GSchV) vorgesehen ist. Der GWR dient dem Schutz vor Hochwasser, der Vorbeugung schädlicher Einflüsse der Gewässer, der Schaffung von Naturräumen, der Förderung der Biodiversität und der Bereitstellung von Erholungsgebieten. Des Weiteren trägt er zum Schutz der Qualität der Oberflächengewässer sowie zur Widerstandsfähigkeit dieser Lebensräume gegenüber dem Klimawandel bei. Die GWR unterliegen Bau- und Nutzungsbeschränkungen, die seit 2011 im Bundesrecht verankert sind (Art. 41a ff. GSchV).

Das kantonale Gewässergesetz sieht zusätzlich zum GWR eine Baugrenze von mindestens 4 Metern vor, innerhalb derer grundsätzlich nicht gebaut werden kann (Art. 25 Abs. 3 GewG). Die Baugrenze wird für alle Fliess- und stehenden Gewässer festgelegt, für die der GWR abgegrenzt wurde, sowie für eingedolte Wasserläufe. Sie dient ganz allgemein dazu, den Zugang für Unterhalts-, Bau- oder Notfallarbeiten und für Freizeitwecke (etwa für die Einrichtung von Wegen) zu gewährleisten. Zur Erinnerung: Auch für Strassen und Rohrleitungen sowie für Wälder werden Bauabstände vorgeschrieben, im ersten Fall um ihre Zugänglichkeit für deren Unterhalt, Ersatz und dergleichen zu ermöglichen, im zweiten zu Schutzzwecken.

Grundsätzlich sind innerhalb der Baugrenze keine Bauten oder Anlagen erlaubt, die den Verkehr von Maschinen für eine Intervention behindern. Sofern der Verkehr stattfinden kann, können eine Änderung der Bodenbedeckung, Geländeänderungen bis zu einer maximalen Neigung von 1:2, die Verlegung von Leitungen und unterirdischen Anlagen zur Entwässerung des Grundstücks sowie die Errichtung von Parkplätzen, Strassen oder anderen Anlagen zur Erschliessung bewilligt werden.

Die Baugrenze ist auch für die üblichen Aussenanlagen (Zufahrten, Parkplätze, Leitungen usw.) nutzbar.

Es gibt keine weiteren Einschränkungen, die sich aus dem kantonalen Recht ergeben, die zusätzlich zum GWR gelten und vom Kanton nach eigenem Ermessen aufgehoben werden könnten. Darüber hinaus verfolgt der Kanton aufmerksam die Entwicklungen auf Bundesebene, den Fortschritt der Diskussionen in den verschiedenen Austauschplattformen (insbesondere innerhalb der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK) sowie die derzeit bei den Gerichten anhängigen Fälle. Die daraus resultierenden Meilensteine und Grundsätze, die eine Erweiterung des kantonalen Handlungsspielraums ermöglichen, werden von der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) bei der Behandlung der GWR-Thematik berücksichtigt werden – wie sie es bereits bei den Treffen mit den betroffenen Gemeinden tut, indem sie nach pragmatischen und zugleich rechtskonformen Lösungen sucht, um die bestmögliche Vereinbarkeit der teils gegensätzlichen Ziele anzustreben.

## **2. Ziele und Nutzen der Baugrenze**

Das Hinzufügen einer Baugrenze zum GWR wurde den Kantonen vom Bund in seinen Richtlinien und Empfehlungen zur Festlegung des GWR zugunsten des Hochwasserschutzes und der ökologischen Funktionen der Fliessgewässer nahegelegt: «Bauten und Anlagen sollen grundsätzlich die ordentlichen Bauabstände zum derart festgelegten Gewässerraum einhalten» (Hochwasserschutz an Fliessgewässern, Wegleitung des BWG, 2001). So wurde empfohlen, die Uferzone von Wasserläufen um 3 m auszudehnen, um einen Unterhaltsstreifen und Erholungsraum (sanfte Mobilität, Zugang, Rast- und Lagerplatz) zu gewährleisten. Der GWR reicht nämlich nicht aus, weil er wegen seiner ökologischen Funktionen und seiner naturnahen Dynamik aufgrund seiner variablen Konfiguration und Topografie faktisch nicht zugänglich ist. Bei Hochwasser wird der GWR in der Regel überflutet und stellt keinen bevorzugten Zugangsweg dar.

Diesen Empfehlungen folgend nahm der Freiburger Grosse Rat 2011 die Baugrenze von 4 m zum GWR in das GewG auf (Art. 25 Abs. 3) und verankerte damit eine Praxis, die in den Gemeinden bereits weit verbreitet war. Die Baugrenze hat Vorteile, die von den Gemeinden und auch von anderen Kantonen anerkannt werden: Sie gewährleistet einen schnellen und angemessenen Zugang zum Wasserlauf, dank dem die Gemeinden die ihnen obliegenden Ausbau-, Instandsetzungs- und Unterhaltsarbeiten (Art. 27 GewG) durchführen können. Zu diesen Arbeiten gehören die Instandsetzung von Bauwerken, Ausbau- oder Revitalisierungsarbeiten, die Pflege der Bett- und Ufervegetation oder dringende Arbeiten nach Hochwasser.

In der Bauzone erlaubt die Baugrenze zudem das Ausheben von Baugruben und das Bereitstellen von Flächen für Baustelleneinrichtungen, die für eine Baute an der Grenze nötig sind, weil Materialablagerungen und Änderungen des natürlichen Geländes im GWR verboten sind (Art. 25 Abs. 5 GewG). Hochwasserschutzmauern, die aufgrund ihres künstlichen Charakters nicht im GWR errichtet werden dürfen, können ebenfalls innerhalb der 4 m gebaut werden, die dank der Baugrenze freigehalten werden. Für die Grundeigentümerinnen und -eigentümer bedeutet die Baugrenze auch, dass sie ihrer Verpflichtung, den freien Zugang zu öffentlichen Gewässern zu erhalten und ihre Grundstücke verfügbar zu halten, soweit dies für die Arbeiten erforderlich ist (Art. 52 GSchG und Art. 31 GewG), nachkommen können. Ausserdem werden Flächen innerhalb der Baugrenze vollständig der Ausnützungsziffer angerechnet.

In der Landwirtschaftszone gelten die mit dem GWR verbundenen Auflagen für eine extensive Bewirtschaftung, d. h. Verbot von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, nicht innerhalb der Baugrenze. Sie bleibt jedoch insofern nützlich, als dieser Streifen als Fläche für mögliche

landwirtschaftliche Erschliessungswege sowie für Leitungstrassen dienen kann und somit im besten Fall eine klare räumliche Trennung zwischen den extensiv zu nutzenden Flächen innerhalb des GWR und den intensiv zu nutzenden Flächen darstellen kann.

### **3. Folgen einer Aufhebung der Baugrenze**

Die Erfahrungen der letzten 20 Jahre erlauben eine Bestandsaufnahme der Nutzung der Baugrenze im Vergleich zu den Zielen, die sie erfüllen soll. So hat sich gezeigt, dass in vielen Fällen der Zugang zu Fliess- und stehenden Gewässern über bestehende Strassen und Wege oder freie landwirtschaftliche Flächen möglich ist (Zugang senkrecht oder längs zum Gewässer), ohne dass die Baugrenze zu diesem Zweck genutzt wird. In städtischen Gebieten kann es hingegen vorkommen, dass der Zugang viel schwieriger oder sogar fast unmöglich ist.

Bei grossen Fliessgewässern bestehen oftmals bereits Zugänge in Längs- oder Querrichtung (Treibelpfade, Waldwege, landwirtschaftliche Erschliessungswege usw.) innerhalb oder an der Grenze des GWR, sodass die Beibehaltung der Baugrenze nicht zwingend erforderlich ist. Darüber hinaus können provisorische Zufahrten für Unterhaltsarbeiten im GWR toleriert werden, da er entlang der grossen Fliessgewässer ausreichend breit ist.

Dagegen muss bei kleinen und mittleren Fliessgewässern zwischen mehreren Fällen unterschieden werden. In der Regel gilt, dass der Zugang zu einem Fliessgewässer von einem der beiden Ufer aus das Eingreifen an beiden Ufern ermöglicht. Bei einer ersatzlosen Streichung der Baugrenze könnten sich die Eingriffe dennoch als komplizierter und kostspieliger erweisen (Maschinen und Unterhaltsgeräte mit Arm, um auf der gegenüberliegenden Seite eingreifen zu können). Dieses Problem könnte theoretisch dadurch gelöst werden, dass die Baugrenze nur an einem Ufer festgelegt wird. Es stellte sich dann aber die Frage, an welchem der beiden Ufer. Um dies im konkreten Fall zu bestimmen, müsste eine detaillierte Analyse durch die Fachstelle und/oder die Gemeinde für das gesamte betroffene hydrographische Netz durchgeführt werden.

Es gibt auch Fälle, in denen die Beibehaltung der Baugrenze zweckdienlich ist und bleibt: Bei eingedolten Wasserläufen beispielsweise ist die Baugrenze nötig, um die Zugänglichkeit des Bauwerks aufrechtzuerhalten und die Schaffung eines Hochwasserabflusskorridors zu erleichtern, wenn eine Offenlegung nicht möglich ist. Die Baugrenze ist zweitens bei Gewässern in der Bauzone erforderlich, die gemäss kantonaler Planung revitalisiert werden oder werden sollen (inkl. Ausdolung) oder Defizite beim Hochwasserschutz und beim Unterhalt aufweisen.

Sollte die Baugrenze auf diesen Abschnitten aufgehoben werden, müsste die Gemeinde oder das mit dem Unterhalt des Gewässers beauftragte Unternehmen eine Lösung für den Zugang zu den Gewässern finden, die die Störungen und Beeinträchtigungen für die Anwohnerinnen und Anwohner so gering wie möglich hält – mit dem Risiko, dass sie erhebliche Kosten für die Wiederherstellung von Grundstücken in Privatbesitz tragen müssen (Art. 31 Abs. 3 GewG). Weiter ist zu beachten, dass der Zugang über das Flussbett für die Unterhaltsarbeiten mangels Platz erhebliche Auswirkungen auf die Fischfauna hat und ein Verschmutzungsrisiko durch die verwendeten Maschinen und Geräte darstellt (z. B. Auslaufen von Öl oder Diesel).

Wenn der Zugang zu den Gewässern aufgrund der Gegebenheiten vor Ort (dicht bebautes Gebiet usw.) unzureichend ist, muss der GWR im Rahmen von Revitalisierungs- oder Ausdolungsprojekten erhöht werden. Weil die Beschränkungen im GWR strenger sind als die der Baugrenze, ist es in solchen Fällen somit vorteilhaft, die Baugrenze beizubehalten, um zu vermeiden, dass ein breiterer GWR festgelegt werden muss.

#### 4. Variantenanalyse

In Anbetracht der obigen Ausführungen sind zwei Varianten denkbar, um dem Anliegen der Motionäre gerecht zu werden:

##### *Variante 1 – Beibehaltung der Baugrenze und Nutzung des kantonalen Spielraums*

Diese Variante entspricht der aktuellen gesetzlichen Grundlage (Art. 25 Abs. 4 GewG) und ermöglicht es, den Zugang zu Fliess- und stehenden Gewässern zu Unterhalts-, Arbeits- oder Notfallzwecken zu gewährleisten und zu erleichtern. Durch die Beibehaltung der aktuellen Situation werden auch zusätzliche Kosten vermieden, die von den Gemeinden bei Unterhaltsarbeiten zu tragen wären. Der Kanton kann jedoch von seinem Handlungsspielraum bei der Bestimmung der innerhalb der Baugrenze zulässigen Anlagen Gebrauch machen, weil dies ausschliesslich dem kantonalen Recht unterliegt.

Die Umsetzung dieser Variante setzt eine Definition der Grundsätze voraus, die der Kanton bei der Auslegung von Artikel 25 Abs. 7 GewG anwenden will (welche Anlagen werden innerhalb der Baugrenze toleriert, welche Grösse, welcher Typ usw.). Für mehr Transparenz und Sicherheit für die Gemeinden könnten diese Grundsätze in eine Richtlinie aufgenommen werden.

##### *Variante 2 – Teilweise Aufhebung der Baugrenze*

Bei dieser Variante wird die Baugrenze für alle Fliess- und stehenden Gewässer aufgehoben, ausser für eingedolte Fliessgewässer (damit diese jederzeit zugänglich bleiben) und für Fliessgewässer in der Bauzone, die gemäss kantonaler Planung revitalisiert werden oder werden sollen (inkl. Ausdolung) oder Defizite beim Hochwasserschutz und beim Unterhalt aufweisen. Dies geht auch in Richtung des zweiten Teilanliegens der Motion; denn soweit dem Staatsrat bekannt ist, gibt es keine besondere Stellungnahme des Bundesamts für Raumentwicklung zu diesem Punkt. Andererseits hat das Bundesamt für Umwelt signalisiert, dass es offen ist für eine Anpassung des GWR bei Revitalisierungen, besonders bei grossen Fliessgewässern.

Diese Variante hat den Vorteil, dass die Baugrenze im Grundsatz überall aufgehoben und nur in unerlässlichen Fällen beibehalten wird, nämlich an einigen gezielt ausgewählten Wasserläufen mit Platzproblemen, sodass die Interessen der Gemeinden im Rahmen von Revitalisierungs- oder Ausdolungsprojekten nicht beeinträchtigt werden.

Die Umsetzung dieser Variante bedingt eine Änderung des GewG (Art. 25 Abs. 3) und die Durchführung einer Analyse zur Identifizierung der betroffenen Wasserläufe, damit die Gemeinden anschliessend die Angaben zur Baugrenze in ihrem OP korrigieren bzw. darin neu aufnehmen können.

Angesichts der in seiner Antwort angesprochenen Herausforderungen schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, die Motion anzunehmen und Variante 2 zu wählen, die eine Änderung des GewG (Art. 25 Abs. 3) voraussetzt.

Falls sich der Grosse Rat für Variante 1 entscheidet, muss er die Motion ablehnen, weil diese Variante keine Gesetzesänderung erfordert und durch den Erlass einer Richtlinie geregelt werden kann.