

MUSTERVERNEHMLASSUNG

... zu den geplanten Änderungen des Bundesgesetzes über den Wasserbau (Erläuternder Bericht des Bundesrats zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens vom 14. April 2021)

1. Grundsätzliche Kritik

Rechtsentwicklung und Grundproblem:

Der Stellenwert der geplanten Änderungen kann nur im historischen Kontext verstanden werden: Die ersten grossen Fliessgewässerkorrekturen im frühen 19. Jahrhundert stellten Solidarwerke der alten Eidgenossenschaft dar. Nach einer ruhigen Phase von 200 Jahren traten ab 1825 in der ganzen Schweiz viele verheerende Hochwässer auf. Dies begünstigte das Entstehen einer verfassungsrechtlichen Kompetenznorm für den Bund im Wasserbau. Das Wasserbaupolizeigesetz von 1886 ermächtigte den Bund, die kantonalen Wasserbaumassnahmen zu subventionieren und dadurch auch inhaltlich Einfluss zu nehmen. Auf diesen Grundlagen war der "integrale" Hochwasserschutz an Fliessgewässern bis in die 1980er Jahre auf Flusskorrekturen und Landgewinn ausgerichtet¹.

Mit der Ökologischen Bewegung ab den 1970er Jahren² gewannen der Schutz der Gewässer vor baulichen Eingriffen und die Wiederherstellung zerstörter Naturwerte an Bedeutung. Dieser Paradigmenwechsel fand seinen Niederschlag im neuen Wasserbaugesetz von 1991. Dort wurde erstmals der Grundsatz verankert (Art. 4 Abs. 2 WBG), dass bei Eingriffen in das Gewässer "dessen natürlicher Verlauf möglichst beibehalten oder wiederhergestellt werden" muss. Allerdings wird diese an sich klare Vorgabe bis heute von den Wasserbaubehörden im Bund und den Kantonen weitgehend vernachlässigt und in Projekten nur ansatzweise realisiert. Die Gründe dafür sind fast immer politischen Opportunitäten geschuldet, insbesondere dem Problem, dass für die Behebung von wasserbaulichen Schäden an Wasserläufen Landflächen (meist Kulturland oder Wald) erworben werden müssten, weil eine Annäherung an den natürlichen Gewässerzustand meist eine Verbreiterung von Sohle, Überflutungsbereich und Abflusskorridor erfordert. Gelegentlich stehen der Umsetzung auch (ersetzbare) Infrastrukturen wie Grundwasserfassungen oder Stromleitungen entgegen, deren Inhaber sich gegen eine Verlegung wehren.

Der heutige Wasserbau steht mit anderen Worten immer noch am Wendepunkt zwischen

¹ Zum Ganzen: Markus Hostmann et al, Wasserbauprojekte Gemeinsam Planen, 2005, S. 4 (<https://plattform-renaturierung.ch/wp-content/uploads/2020/01/Wasserbauprojekte-2005.pdf>); Daniel L. Vischer (Hrsg. Bundesamt für Wasser und Geologie), Die Geschichte des Hochwasserschutzes in der Schweiz, Bern 2003, S. 22 (<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/naturgefahren/publikationen-studien/publikationen/die-geschichte-des-hochwasserschutzes-in-der-schweiz.html>).

² Historisches Lexikon (Ökologische Bewegung) <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016515/2012-03-27/>.

- dem historisch bedeutsamen Motiv der Landgewinnung und wasserbauliche Bändigung der Fliessgewässer auf möglichst engem Raum (beides zu Lasten der Gewässer) und
- der neueren Erkenntnis, dass nur die Rückführung der Gewässer in einen natürlichen Zustand inklusive genügend vernetzter Auenflächen rechtskonform und zukunftsorientiert ist.

Revisionsvorlage ohne ökologische Inspiration:

Im Erläuternden Bericht steht: «Die Vorlage fördert den naturnahen Wasserbau und trägt damit dazu bei, die natürlichen Funktionen des Gewässers zu erhalten oder wiederherzustellen,» diese Absicht sehen wir in den Gesetzesartikeln der geplanten Revision nicht umgesetzt. Sie ist eine rein auf Hochwasserrisiken basierende Aktualisierung und lässt die ökologischen Erfordernisse eines modernen Wasserbaus aussen vor.

Obwohl die an Gewässer und ihre zugehörigen Auen gebundenen Tier- und Pflanzenarten nach den Roten Listen des BAFU den grössten Anteil der gefährdeten und vom Aussterben bedrohten Arten in der Schweiz ausmachen und die Sanierung der Biodiversität ein unbestrittenes Staatsziel ist³, geht die Revision an diesen Problemen fast ganz vorbei. Lediglich beim Unterhalt sollen auch Artenförderungsmassnahmen finanziert werden können⁴. Allerdings wird dies nicht einmal im neuen Gesetzestext (Art. 6) erwähnt.

"Ein intaktes Gewässernetz ist für die Biodiversität von zentraler Bedeutung. Deshalb regelt der Bund den Schutz und die Nutzung der Fischbestände und der Gewässerlebensräume."

Zitat BAFU, 2021⁵

Im Erläuternden Bericht steht weiter: «Es wird davon ausgegangen, dass künftig weniger technische und mehr organisatorische und raumplanerische Massnahmen ergriffen werden, die weniger Fläche benötigen.» Weniger Fläche zu benötigen steht im Widerspruch zu naturnahem Wasserbau und der Revitalisierung von Auen und darf keinesfalls das Ziel sein!

In diesem Zusammenhang fällt es auch auf, dass das revidierte WBG zu einem reinen Hochwasserschutzgesetz verkommt. So fehlen etwa konkrete Vorgaben, mit welchen Massnahmen die Gewährleistung eines ausreichenden Abflussprofils erfolgen soll und dies auch bei anderen wasserbaulichen Eingriffen, z.B. bei Revitalisierungen. Die Ergänzung von folgenden konkreten Massnahmen (mit abnehmender Priorität) drängt sich hier auf:

1. Durch die Verbreiterung des Abflussquerschnitts (und breite, naturnahe Ufer inklusive ausreichenden Auen, welche eine Pufferfunktion übernehmen können.)
2. Durch angrenzende Schutzbauten wie Dämme

³ Art. 78 Abs. 4 BV: "Er (der Bund) Er erlässt Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Er schützt bedrohte Arten vor Ausrottung."

⁴ Erläuternder Bericht, S. 10.

⁵ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet.html>

Unseres Erachtens ist es höchste Zeit, dass der schleppenden und unvollständigen Wiederherstellung naturnaher Verhältnisse an unseren Fließgewässern im Zuge von wasserbaulichen Eingriffen mit **stringenten gesetzlichen Vorschriften entgegengewirkt** wird. Lediglich eine technische Aktualisierung vorzunehmen (sog. "umfassende" Beurteilung der Risikosituation) ist im heutigen rechtlichen und strategischen Umfeld, angesichts der Bedrohung der Artenvielfalt in und an Gewässern sowie des exorbitanten Anteils an Bundesgeldern für Hochwasserschutzprojekte verfehlt und eine verpasste Chance dem massiven Schwund an aquatischer Biodiversität entgegenzutreten. Zumal ökologischer Wasserbau und risikobasierter Hochwasserschutz Hand in Hand gehen.

Man könnte auch sagen, der Wasserbau hat in den letzten 200 Jahren (mit grosser finanzieller Unterstützung des Bundes) enorme Naturwerte und Lebensräume zerstört, viele Tier- und Pflanzenarten aussterben lassen und weitere an den Rand des Aussterbens gebracht. Es liegt nun am Bund, diese Schäden zu beheben. Angesichts der Klimakrise sind naturnahe Gewässer im Wasserbau anzustreben um die Gewässer resilienter gegenüber wandelnden klimatischen Bedingungen zu machen. Auch das ist Risikoversorge. Die vorliegende Revision des WBG ist der geeignete Anlass, dies zu tun.

2. Stellungnahme zu einzelnen Bestimmungen

2.1 Bundesgesetz über den Hochwasserschutz (heute BG über den Wasserbau)

Art. 1 bis 3:

Gegen den risikobasierten Ansatz beim Hochwasserschutz ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Uns fehlt jedoch die zwingend nötige Aufwertung der Gewässer im Zweckartikel.

Antrag:

Art. 1 soll wie folgt formuliert werden:

Dieses Gesetz soll:

- a. Menschen und erhebliche Sachwerte vor schädigenden Einwirkungen des Wassers auf der Erdoberfläche, insbesondere vor Überschwemmungen, Erosionen und Feststoffablagerungen, schützen (Hochwasserschutz);
- b. durch frühere wasserbauliche Massnahmen bewirkte Schäden an Natur, Gewässern und Artenvielfalt beheben.
- c. Wasserbauliche Massnahmen so treffen, dass die aquatische Ökologie (inklusive Auen) gestärkt und die Gewässer widerstandsfähiger werden

Art. 4:

Neu soll für die Anforderungen zur Beibehaltung oder Wiederherstellung des natürlichen Verlaufs bei Eingriffen in Gewässer nur noch auf die analoge Bestimmung im GSchG (Art. 37) verwiesen werden. Mit der Streichung der Anforderungen in Art. 4 wird ihre Wirkung

zwar nicht in rechtlicher Hinsicht, aber in der Realität weiter geschwächt; die planenden Ingenieure und Stellen werden diese noch weniger beachten als heute.

Antrag: Art. 4 Abs. 2 WBG sei in der heutigen Fassung im WBG zu belassen.

Abgesehen davon ist der Verweis auf Art. 37 auch schwach formuliert („müssen den Anforderungen ... entsprechen“). Wir stellen deshalb den folgenden

Antrag:

Art. 4 Abs. 2 WBG sei wie folgt zu formulieren:

"² Eingriffe in das Gewässer müssen die Anforderungen von Artikel 37 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 erfüllen."

fehlende Regelungen:

Hier (nach Art. 4) ist es angebracht, zwei oder drei Artikel einzufügen, welche die schleppe Umsetzung des heutigen Art. 4 Abs. 2 WBG bzw. Art. 37 GSchG vorantreiben.

Dazu könnte insbesondere die Einrichtung eines Mechanismus für den Landerwerb gehören, weil die Rückführung in den natürlichen Gewässerzustand oft am fehlenden Land scheitert (Beispiel bundesrechtliche Organisation und Finanzierungsfonds zum Erwerb von Kulturland und Wald als Realersatz für Land, welches für die Aufweitung von Gewässersohlen und Sicherung von Auenlebensräumen benötigt wird; Vorkaufsrecht des Bundes).

Weitere Ziele einer solchen Regelung sind:

- Schaffung von finanziellen Anreizen, welche die ökologische Qualität von Wasserbauprojekten forcieren mittels Beitragssätzen, die an Kriterien für ökologische Qualität gebunden sind: Die Lenkungswirkung der Bundessubventionen muss im Vergleich zu heute verstärkt werden: Subventionen sollten in erster Linie für Projekte eingesetzt werden, welche bezüglich ökologischer Wirkung deutlich über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen. Die Akademie der Naturwissenschaften (scnat) empfiehlt, Subventionen für den Hochwasserschutz konsequent an biodiversitätsfördernde Massnahmen zu knüpfen⁶. Um dieser Empfehlung nachzuleben, sollte der «Sockelbeitrag» massiv gekürzt werden beispielsweise auf 10%. Dafür sollten Projekte mit erhöhtem Gewässerraum und besonderem Nutzen für Natur und Landschaft (Schaffung von Auen, Einbezug Umland, naturnahe Bewirtschaftung Gewässerraum etc.) noch stärker gefördert werden als heute.
- Zudem sollte der Bund genügend hochprofessionelle Projektentwickler finanzieren, welche mustergültige Projekt bis zur Ausführung bringen und Blockaden überwinden. Es erfordert viel Zeit und fachliches Know-how, die Konflikte um das benötigte Land zu lösen und mit den betroffenen Grundeigentümern gute Lösungen zu finden. Beides ist gerade bei kleineren Gemeinden zu wenig vorhanden.

⁶ scnat-Faktenblatt «Biodiversitätsschädigende Subventionen in der Schweiz».

- Weiter sind mit besonderen Massnahmen und Finanzierungen zu fördern:
 - Schaffen von ausreichend Raum zur Verbreiterung eingezwängter Fliessgewässer, damit wieder natürliche Gewässersysteme inklusive Auen, Altarme, Feuchtwiesen entstehen können.
 - Erzeugen eines natürlichen / naturnahen Abflussregimes
 - Sicherstellung eines natürlichen / naturnahen Feststoffhaushalts (Geschiebe, Schwebstoffe, Schwemholz)
- Gewährleistung einer ausreichenden Wasserqualität durch eine angemessene Ausscheidung von Gewässerräumen, die dem Hochwasserschutz dienen und lediglich extensiv bewirtschaftet werden.

Art. 6:

Hier fehlt die Bedingung, dass Abgeltungen für die Grundlagenbeschaffung und für Massnahmen des Hochwasserschutzes nur gewährt werden, wenn die Anforderungen von Art. 4 Abs. 2 WBG resp. Art. 37 und 43a GSchG bereits auf dieser Stufe eingehalten werden.

Antrag Ergänzung:

Art. 6 Abs. 1bis: Globale Abgeltungen nach Abs. 1 werden nur gewährt, wenn die die Anforderungen von Art. 4 Abs. 2 WBG resp. Art. 37 und 43a GSchG auf dieser Stufe berücksichtigt werden.

Art. 7:

Hier fehlt die Erweiterung, dass Finanzhilfen auch zur Vereinheitlichung der Vollzugspraxis und wirkungsvollen Umsetzung der Anforderungen von Art. 4 Abs. 2 WBG resp. Art. 37 und Art. 43a GSchG ausgerichtet werden können.

Art. 9: keine Bemerkungen

2.2 Gewässerschutzgesetz (GSchG)

keine Bemerkungen

2.4 Waldgesetz (WaG)

keine Bemerkungen

2.5 Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel

keine Bemerkungen

2.6 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG)

keine Bemerkungen

2.7 Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (WRG)

keine Bemerkungen

3. Verbesserungsantrag

Wir beantragen, die Revision im ausgeführten Sinne zu verbessern. Wir sind gerne bereit an einem Workshop zu diesen Themen mitzuwirken.

(WWF/rbo 26.5.2021)