

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 236-2016
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2016.RRGR.1032

Eingereicht am: 30.11.2016

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, SVP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 26.01.2017

RRB-Nr.: 182/2017 vom 22. Februar 2017
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Umfang mit Fruchtfolgeflächen (FFF) im Gewässerraum

Aktuell sind die Gemeinden im Kanton Bern gemäss den Vorgaben des Bundes dabei, die Gewässerräume eigentümerverbindlich festzulegen. Dabei stellen sich insbesondere im Umgang mit den FFF und dem Grundeigentum folgende Fragen:

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Gemäss Artikel 36 a Absatz 3 des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes gilt der Gewässerraum nicht als Fruchtfolgefläche (FFF). Wie wird der Kanton Bern diesen Grundsatz in Bezug auf sein FFF-Inventar umsetzen?
2. Wie viele FFF befinden sich im Kanton Bern im Gewässerraum?
3. Artikel 36 sieht ebenfalls eine Kompensationspflicht für FFF im Gewässerraum vor. Wie setzt der Kanton Bern diese Bestimmung um?
4. Wer ist für die Kompensation zuständig, Gemeinden oder Kanton?
5. Mit welcher Entschädigung kann ein betroffener Grundeigentümer für die ihm durch den festgelegten Gewässerraum auferlegte Nutzungsbeschränkung seines Eigentums rechnen?

Begründung der Dringlichkeit: Die Umsetzung der Bestimmungen zu den Gewässerräumen ist in vollem Gange, und es ist daher zwingend, diese Fragen jetzt umgehend und umfassend zu beantworten.

Antwort des Regierungsrates

Vorbemerkungen:

Mit der im Januar 2011 in Kraft getretenen Revision des Gewässerschutzgesetzes wurden die Kantone dazu verpflichtet, an den Oberflächengewässern den Gewässerraum auszuscheiden. Der Gewässerraum dient den natürlichen Funktionen der Gewässer, dem Schutz vor Hochwasser und der Gewässernutzung. Der Gewässerraum ist bis Ende 2018 festzulegen. Er ist extensiv zu gestalten und zu bewirtschaften.

Der Vollzug der neuen Bestimmungen hat vor allem im Bereich der Landwirtschaft viele Fragen aufgeworfen. Die betroffenen Bundesämter haben in Zusammenarbeit mit der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) sowie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz (LDK) Antworten auf die offenen Fragen und Lösungen für Problemfälle erarbeitet und in einem Merkblatt zusammengetragen¹. Diese Lösungen sind in die am 1. Januar 2016 in Kraft getretene Revision der Gewässerschutzverordnung eingeflossen. Aktuell ist eine weitere Revision der GSchV in Arbeit, in welcher weitere Präzisierungen vorgesehen sind.

Zu den Fragen im Einzelnen:

Frage 1:

Die Umsetzung erfolgt nach Art. 41c^{bis} Gewässerschutzverordnung². Demnach ist ackerfähiges Kulturland im Gewässerraum von den Kantonen bei der Inventarisierung der Fruchtfolgeflächen separat auszuweisen. Es kann weiterhin an den kantonalen Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen angerechnet werden.

Frage 2:

Die Festlegung des Gewässerraums ist zurzeit in vielen Gemeinden in Arbeit. Erst wenn diese Arbeiten kantonsweit abgeschlossen sind, wird die aktuell im Inventar der FFF erfasste Fläche, welche im künftig zu bezeichnenden Gewässerraum liegt, beziffert werden können. Nach einer groben Schätzung dürften etwa 1'200 ha mit Fruchtfolgeflächenqualität im künftigen Gewässerraum liegen.

Frage 3:

Die massgebenden Bestimmungen zur Kompensationspflicht von FFF ergeben sich sowohl aus dem Bundesrecht als auch aus kantonalen Bestimmungen:

- Art. 36a Abs. 3 Gewässerschutzgesetz³ (des Bundes) verlangt, dass «für einen Verlust an Fruchtfolgeflächen nach den Vorgaben der Sachplanung des Bundes nach Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 Ersatz zu leisten» ist.

¹ Gewässerraum und Landwirtschaft. Merkblatt vom 20. Mai 2014, erarbeitet von den Bundesämtern für Umwelt BAFU), Landwirtschaft (BLW) und Raumentwicklung (ARE) in Zusammenarbeit mit den Kantonen

² GSchV, SR 814.201

³ GSchG, SR 814.20

- Art. 41c^{bis} GSchV besagt, dass ackerfähiges Kulturland von den Kantonen bei der Inventarisierung der FFF separat auszuweisen ist. Es kann weiterhin an den kantonalen Mindestumfang an FFF angerechnet werden. Für FFF im Gewässerraum, die benötigt werden, um bauliche Massnahmen des Hochwasserschutzes oder Revitalisierung umzusetzen, ist Ersatz zu leisten.
- Der Bund legt nach Art. 29 Raumplanungsverordnung (RPV) im Sachplan Fruchtfolgeflächen den Mindestumfang der FFF und deren Aufteilung auf die Kantone fest. Nach Art. 30 RPV haben die Kantone sicherzustellen, dass ihr Anteil am Mindestumfang der FFF dauernd erhalten bleibt.
- Der kantonale Richtplan⁴ wie auch die Teilrevision der bernischen Baugesetzgebung⁵ ab deren Inkrafttreten nutzen den verbleibenden Spielraum, der sich aus der Tatsache ergibt, dass der Kanton Bern noch über mehr FFF verfügt, als gemäss Mindestumfang notwendig sind. Sie sorgen für eine zurückhaltende Beanspruchung und für eine selektive Kompensation von FFF.

Der Verlust von FFF im Gewässerraum ist demgemäss nach den gleichen Regeln zu kompensieren wie ausserhalb des Gewässerraums. Erfolgt die Beanspruchung der FFF durch eine Nutzung, die gemäss den Vorgaben des kantonalen Richtplans⁶ - beziehungsweise gemäss der Teilrevision der bernischen Baugesetzgebung⁷ - nicht von der Kompensationspflicht befreit ist, so hat der Gesuchsteller bzw. die Gesuchstellerin eine reale Kompensation zu leisten. Erfolgt die Beanspruchung der FFF durch eine Nutzung, die gemäss kantonalem Richtplan bzw. Teilrevision der bernischen Baugesetzgebung von der Kompensationspflicht befreit ist, so erfolgt die Kompensation indirekt, indem sich die kantonale FFF-Reserve um die beanspruchte Fläche reduziert.

Frage 4:

Die Bereitstellung der Kompensation ist ein zwingender Bestandteil der Gesuchsunterlagen für ein FFF-beanspruchendes Vorhaben. Dafür ist der Gesuchsteller bzw. die Gesuchstellerin zuständig. Den Bewilligungsbehörden obliegt dann die Prüfung und rechtskräftige Verfügung der Kompensation.

Frage 5:

Der Gewässerraum gemäss Art. 36a GSchG bzw. Art. 41a und 41b GSchV ist durch die Gemeinden mit Instrumenten der Nutzungsplanung grundeigentümergebunden festzulegen. Dabei gilt das für raumwirksame Tätigkeiten generelle Gebot pflichtgemässer Interessenabwägung. Das Bundesrecht bestimmt abschliessend, dass innerhalb des Gewässerraums nur sehr beschränkt neue Anlagen und landwirtschaftliche Nutzungen zulässig sind. Dadurch wird das Grundrecht der Eigentumsgarantie berührt.

Ist für die Festlegung des Gewässerraums Abtretung von Land erforderlich, z.B. wenn die öffentliche Hand Land für reine Hochwasserschutzmassnahmen oder die Freilegung oder die Revitalisierung von Fliessgewässern benötigt, führt dies zu einer formellen Enteignung und damit zu einer Entschädigung der Grundeigentümerschaft.

⁴ Kantonaler Richtplan, Massnahme A_06 Fruchtfolgeflächen schonen

⁵ Art. 8b Baugesetz (BauG; BSG 721), sowie die Ausführungsbestimmungen dazu in der Bauverordnung (BauV; BSG 721.1)

⁶ Kantonaler Richtplan, Massnahme A_06, Rückseite, Grundsatz 5

⁷ Art. 8b Abs. 4 BauG

In der Regel führt jedoch die Festlegung eines Gewässerraums nicht zu Abtretung von Land sondern lediglich zu einer Beschränkung des Eigentums. Wie bei andern eigentumsbeschränkenden Massnahmen gilt indessen als Grundregel, dass die Entschädigungslosigkeit der Regelfall ist. Der Gewässerraum wird in der Nutzungsplanung als eigene Zone oder überlappend als Schutzgebiet ausgeschieden. Eigentumsbeschränkungen, wie der dauernde Einbezug eines Grundstücks in ein Schutzgebiet, begründen dann einen Entschädigungsanspruch des Grundeigentümers, wenn sie in ihrer Wirkung einer Enteignung gleichkommen (materielle Enteignung)⁸. Ob eine Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleichkommt, kann allerdings nicht allgemein beurteilt, sondern muss immer am konkreten Einzelfall geklärt werden. Das Bundesgericht geht dann von einer entschädigungspflichtigen materiellen Enteignung aus, wenn durch planerische Massnahmen Nutzungseinschränkungen von über 30% resultieren. Ein solches Ausmass wird äusserst selten vorliegen (dem Regierungsrat ist kein Fall bekannt). Der Regierungsrat geht daher davon aus, dass die Festlegung des Gewässerraums gemäss Art. 36a GSchG in der Regel nicht einer Enteignung gleichkommt und deshalb auch keine Entschädigung geleistet werden muss.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesparlament entschieden hat, das Budget für Direktzahlungen um 20 Millionen Franken pro Jahr aufzustocken, um die Ertragseinbussen, die der Landwirtschaft durch die extensive Nutzung innerhalb des Gewässerraums erwachsen, zu entschädigen.

Verteiler

- Grosser Rat

⁸ Art. 130 Abs. 1 BauG