

Antrag des Regierungsrates vom 29. April 2015

KR-Nr. 92/2012

4985 b

**Beschluss des Kantonsrates
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 92/2012
betreffend Keine Gewässerräume werden enteignet**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 29. April 2015,

beschliesst:

I. Das dringliche Postulat KR-Nr. 92/2012 betreffend Keine Gewässerräume werden enteignet wird gestützt auf den Ergänzungsbericht vom 29. April 2015 als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat überwies dem Regierungsrat am 21. Mai 2012 folgendes von den Kantonsräten Hans Egli, Steinmaur, Hans Frei, Regensdorf, und Martin Farner, Oberstammheim, am 19. März 2012 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung:

Der Regierungsrat wird ersucht, im Zusammenhang mit der Umsetzung des Gewässerschutzgesetzes (GSchG) und der Definition aller Gewässerräume seinen gesetzlichen Spielraum aufzuzeigen. Dabei soll nur der minimale Raumbedarf zur Anwendung kommen. Bei eingedolten Bächen ist auf die Ausscheidung von Gewässerräumen zu verzichten. Gewässerräume dürfen nicht enteignet werden.

Der Regierungsrat erstattete dem Kantonsrat am 30. April 2013 Bericht und stellte den Antrag, das Postulat KR-Nr. 92/2012 als erledigt abzuschreiben (Vorlage 4985).

Der Kantonsrat hat den Regierungsrat am 3. November 2014 gemäss Minderheitsantrag der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt vom 6. Mai 2014 zur Ausarbeitung eines Ergänzungsberichts innert sechs Monaten eingeladen.

Der Bericht soll folgende Fragen beantworten (Vorlage 4985a):

1. In der nationalen Gesetzesvorlage hat der Bund den Kantonen den Spielraum explizit erteilt, auf die Gewässerraumausscheidung bei eingedolten Gewässern zu verzichten. Der Kanton Zürich ist nicht bereit, diesen von der Zürcher Landwirtschaft konsequent geforderten Spielraum zu nutzen. Was sind die Gründe hierzu und wie muss vorgegangen werden, dass auch der Kanton Zürich diesen Spielraum nutzt?
2. Das vom Kanton in Auftrag gegebene Gutachten von Dr. Fritzsche zeigt, dass die Ausscheidung von Gewässerräumen zu materieller Enteignung führen kann. Wir fordern die Verwaltung auf, dass aufgezeigt wird, wann es sich um eine Enteignung handelt, welche Rechtsmittel zu welchem Zeitpunkt vom Grundeigentümer ergriffen werden können, wie solche Enteignungen umgesetzt werden wollen und wer für die entsprechenden Kosten aufkommt. Weiter soll dieser Prozess korrekt abgebildet werden, wie der Kanton mit diesen Fragen umzugehen gedenkt. Wie läuft in der Praxis dieser Prozess ab und wer kommt für die entstehenden Kosten und Entschädigungen auf?
3. In diesem Gutachten von Dr. Fritzsche geht er davon aus, dass die Entschädigung der Landwirtschaft über die zusätzlichen Nutzungsvorschriften (Extensivierung oder gar komplette Produktionsverhinderung) über die AP 14/17 geregelt und abgegolten wird. Diese Entschädigung ist lediglich kurzfristig für vier Jahre im Finanzrahmen des Bundes eingestellt. Die Landwirtschaft verlangt nach einer langfristigen Sicherheit dieser Ausgleichszahlungen. Solange diese nicht geregelt sind, dürfen Raumausscheidungen nicht durchgeführt werden, da sie den Grundsatz vom Recht auf Eigentum beschränken. Wie werden die Entschädigungen der Ertragsausfälle langfristig sichergestellt und aus welcher Bundeskasse fliessen die Gelder?
4. Bei den öffentlichen Gewässern handelt es sich in vielen Fällen lediglich um künstlich und nachträglich erstellte Drainageleitungen. Der Kanton hat sich in den vergangenen Wochen bereit erklärt, einzelne Gewässer zu überprüfen und erste Anpassungen im GIS vorzunehmen. Dieser Prozess wurde nur am Einzelfall abgehandelt. In anderen Fällen werden Grundeigentümer vom AWEL angewiesen, Wiedererwägungsgesuche zu stellen und um ein Verfahren für die Aufhebung eines öffentlichen Gewässers einzuleiten. Ist der Regierungsrat bereit, eine flächendeckende Überprüfung eingedolter öffentlicher Gewässer vorzunehmen? Wie stellt er sicher, dass eine mit Verfügung festgesetzte Entwässerungsfläche uneingeschränkt zugunsten der Ertragsfähigkeit des Bodens und dessen

Bewirtschaftung genutzt werden kann? Wo setzt der Regierungsrat Prioritäten, in Bodenverbesserungsmassnahmen ohne Flächen- und Nutzungseinschränkungen oder im Flächenverzehr hochwertiger Böden zur Ausdolung öffentlicher Gewässer? Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass die Abgrenzung der öffentlichen Gewässer vor der Festsetzung des Raumbedarfes geklärt werden muss?

5. Die eidgenössische Baudirektorenkonferenz und die eidgenössische Konferenz der Landwirtschaftsdirektoren haben ein Merkblatt zur Umsetzung der Ausscheidung der Gewässerräume in der Landwirtschaftszone zurückgewiesen. In einem ersten Gespräch hat Frau Bundesrätin Leuthard gewisse Anpassungen der Verordnung in Aussicht gestellt. Ist der Regierungsrat bereit, diese Ergebnisse auf nationaler Ebene abzuwarten?

Ergänzungsbericht des Regierungsrates:

Zu Frage 1:

Art. 36a Abs. 1 des Gewässerschutzgesetzes (GSchG, SR 814.20) verpflichtet die Kantone, nach Anhörung der betroffenen Kreise an den oberirdischen Gewässern einen Gewässerraum festzulegen, der für die Gewährleistung der natürlichen Funktionen der Gewässer, des Schutzes vor Hochwasser und der Gewässernutzung erforderlich ist. Die Gewässerschutzverordnung des Bundesrates (GSchV, SR 814.201) enthält die inhaltlichen Vorgaben zum Gewässerraum. Bei der Festlegung und in Bezug auf die Nutzungsmöglichkeiten besteht in bestimmten Fällen ein gewisser Ermessensspielraum. Soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen, kann beispielsweise auf die Festlegung des Gewässerraums verzichtet werden, wenn das Gewässer eingedolt ist (Art. 41a Abs. 5 Bst. b GSchV). Öffentliche Interessen wie der Hochwasserschutz, der Gewässerunterhalt, der Revitalisierungsbedarf und die Gewässernutzungen müssen dabei gewahrt bleiben. Verlangt ist damit immer eine Abwägung aller Interessen im Einzelfall. Die Gewässerschutzverordnung enthält keine Ermächtigung, allgemein auf die Gewässerraumfestlegung bei eingedolten Gewässern zu verzichten. Ein allgemeiner Verzicht auf die Gewässerraumfestlegung bei bestimmten Gewässern wäre bundesrechtswidrig und liesse sich nicht mit Art. 41a Abs. 5 GSchV vereinbaren.

In einem Beschwerdeverfahren, das vom Zürcher Bauernverband und verschiedenen Landwirten angestrengt worden war, stellte das Verwaltungsgericht fest, dass Art. 36a Abs. 1 GSchG die Ausscheidung von Gewässerräumen bei eingedolten Gewässern einschliesst (Urteil des Verwaltungsgerichts AN.2012.00001 vom 26. Juni 2012, E. 4.1, www.vgrzh.ch). Es befand, dass die umweltrechtlichen und sicherheitspolizeilichen Ziele, die der Gesetzgeber mit der Gewässerräumaus-scheidung anstrebt, nur erreicht werden können, wenn die Ausscheidung des Gewässerraums grundsätzlich bei allen oberirdischen Gewässern – d. h. auch bei eingedolten Gewässern – infrage kommt. Im Übrigen hat das Aargauer Verwaltungsgericht in einem Normenkontrollverfahren eine Verordnungsbestimmung als rechtswidrig aufgehoben, mit welcher der Regierungsrat des Kantons Aargau den Gewässerraum generell-abstrakt regeln wollte. Das Gericht führte dazu u. a. aus: «Den Gesuchstellern ist indessen zuzustimmen, dass ein (pauschaler) generell abstrakter Verzicht auf die Festlegung des Ufer- und Gewässerraums auch bei stehenden und eingedolten Gewässern mit dem Bundesrecht nicht vereinbar ist. Den Übergangsbestimmungen ist nicht zu entnehmen, dass bei diesen Gewässern kein Gewässerraum festzulegen ist. Art. 41b Abs. 4 verlangt, dass auf eine Festlegung im Einzelfall nur verzichtet wird, wenn keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Der Verzicht auf eine Festlegung ist daher je nach Stufe nur aufgrund einer Interessenabwägung (...) möglich.» (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau WNO.2012.2 vom 27. September 2012, E. 6.6, publiziert in URP 2/2013 S. 145). Kantonale generell-abstrakte Vorschriften, die eine Ausdolung von Gewässern oder die Festlegung des Gewässerraums bei bestimmten Gewässern beschränken, wären somit unzulässig und würden Bundesrecht widersprechen.

Durch die Gewässerraumfestlegung bei eingedolten Gewässern ergeben sich kaum neue Einschränkungen. Die Vorschriften zur extensiven Gestaltung und Bewirtschaftung gemäss Art. 41c Abs. 3 und 4 GSchV gelten nicht für den Gewässerraum eingedolter Gewässer. Bei diesen darf weiterhin intensive Landwirtschaft betrieben werden. Das allgemeine Bauverbot im Gewässerraum entspricht zudem weitgehend den Vorschriften des bereits geltenden kantonalen Rechts bezüglich Gewässerabstand. Im Kanton Zürich müssen ober- und unterirdische Bauten gemäss § 21 Abs. 1 des Wasserwirtschaftsgesetzes (WWG, LS 724.11) gegenüber offenen und eingedolten öffentlichen Oberflächengewässern einen Abstand von 5 m einhalten. Bei besonderen Verhältnissen kann der Abstand verringert oder vergrössert werden.

In § 15d Abs. 3 der kantonalen Verordnung über den Hochwasserschutz und die Wasserbaupolizei (HWSchV, LS 724.112) wurde denn auch festgelegt, dass der Gewässerraum bei eingedolten Gewässern

mindestens 11 m beträgt. In begründeten Fällen kann davon abgewichen werden, insbesondere wenn das Gewässer nur mit unverhältnismässigem Aufwand zu revitalisieren wäre.

Gemäss Art. 38a Abs. 1 GSchG sorgen die Kantone für die Revitalisierung von Gewässern. Sie berücksichtigen dabei den Nutzen für die Natur und die Landschaft sowie die wirtschaftlichen Auswirkungen, die sich aus der Revitalisierung ergeben. Die Verpflichtung von Kanton und Gemeinden, die Revitalisierung der Gewässer zu fördern, ergibt sich auch aus Art. 105 Abs. 3 der Kantonsverfassung (LS 101). Es kann vorkommen, dass im Rahmen von Revitalisierungsprojekten eingedolte oberirdische Gewässer ausgedolt werden. Es besteht jedoch nicht die Absicht, systematisch alle eingedolten Gewässer, bei denen der Gewässerraum ausgeschieden wird, zu öffnen. So kann ausgeschlossen werden, dass ein eingedolter Bach, der quer über bestes Ackerland führt, im Rahmen der kantonalen Revitalisierungsplanung ausgedolt und auf diese Weise die künftige landwirtschaftliche Nutzung dieser Flächen stark erschwert wird. In solchen Fällen ist auf eine Ausdolung zu verzichten oder eine Verlegung des Gewässers zu prüfen. Der Verzicht auf Offenlegung steht dabei auch im Einklang mit Art. 38 Abs. 2 Bst. e GSchG, wonach der Ersatz bestehender Eindolungen und Überdeckungen bewilligt werden kann, sofern eine offene Wasserführung nicht möglich ist oder für die landwirtschaftliche Nutzung erhebliche Nachteile mit sich bringt. Zudem erfolgt eine Revitalisierung nur im Einvernehmen mit den betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümern.

Der Gesetzgeber war der Meinung, dass eine Gewässerraumfestlegung unabhängig von einer Revitalisierung oder von Hochwasserschutzprojekten erfolgen sollte (vgl. Bericht der Kommission des Ständerates für Umwelt, Raumplanung und Energie vom 12. August 2008 zur parlamentarischen Initiative «Schutz und Nutzung der Gewässer», BBl 2008 S. 8059; so auch Bundesamt für Umwelt, erläuternder Bericht vom 20. April 2011 zur Änderung der Gewässerschutzverordnung, S. 3 und 12).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der kantonale Gesetz- oder Verordnungsgeber keine Vorschriften erlassen darf, die gewisse Kategorien von Gewässern generell-abstrakt von der Gewässerraumfestlegung ausnehmen. Dies würde gegen Bundesrecht verstossen. Der Spielraum, den die Gewässerschutzverordnung einräumt, bedingt in allen Fällen die Abwägung aller massgebenden Interessen. Auf eine Gewässerraumausscheidung wird verzichtet, wo in dieser Interessenabwägung die Interessen der Landwirtschaft und des Schutzes des Kulturlandes überwiegen.

Zu Frage 2:

Das Gutachten von Christoph Fritzsche, Feldmeilen, vom 9. Juli 2013 (teilweise publiziert in URP 3/2014 S. 218) kommt zum Schluss, dass materielle Enteignungen in seltenen Fällen in der Bauzone vorkommen können, etwa wenn Grundstücke wegen der Festlegung des Gewässerraumes vollständig unüberbaubar werden. Hingegen kommt der Gutachter zum Schluss, dass materielle Enteignungen bei Landwirtschaftsland praktisch ausgeschlossen werden können.

Unter bestimmten Voraussetzungen ist das Gemeinwesen befugt, die Eigentumsgarantie im Interesse der Allgemeinheit einzuschränken. In der Praxis unterscheidet man zwischen entschädigungspflichtigen formellen und materiellen Enteignungen sowie entschädigungslos zu duldenden öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen. Eine formelle Enteignung liegt vor, wenn das Gemeinwesen Eigentumsrechte aus Gründen des öffentlichen Interesses direkt entzieht und im Regelfall auf sich selber überträgt, z. B. wenn der Kanton Land braucht für den Bau einer Strasse.

Falls Eigentumsrechte nicht übertragen werden, sondern lediglich die Verfügungs- und Nutzungsbefugnisse der Eigentümerinnen und Eigentümer eingeschränkt werden, liegt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung vor. Greift eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung derart tief in die Rechtsstellung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ein, dass sie sich wie eine formelle Enteignung auswirkt, spricht man von einer materiellen Enteignung. Die Abgrenzung zwischen materieller Enteignung und sonstiger öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkung ist von grosser Bedeutung, weil Nutzungseinschränkungen aufgrund einer materiellen Enteignung voll zu entschädigen sind, während bei öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen geringerer Intensität keine Entschädigung verlangt werden kann. Gemäss gefestigter bundesgerichtlicher Rechtsprechung liegt eine materielle Enteignung vor, wenn ein bisheriger oder voraussehbar künftiger Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil der betroffenen Person eine wesentliche aus dem Eigentum fließende Befugnis entzogen wird. Falls die Einschränkung weniger weit geht, liegt trotzdem eine materielle Enteignung vor, falls einzelne Eigentümerinnen oder Eigentümer so betroffen sind, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit unvereinbar wäre, wenn keine Entschädigung geleistet würde. In beiden Fällen wird ein möglicher zukünftiger Gebrauch nur berücksichtigt, wenn er sich in naher Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit realisieren lässt (BGE 125 II 431, E. 3a).

Im Gewässerraum gilt ein grundsätzliches Bauverbot. Mit Ausnahme von eingedolten Gewässern, bei denen keine Bewirtschaftungseinschränkungen bestehen, ist die landwirtschaftliche Nutzung im Gewässerraum zudem beschränkt auf eine extensive Bewirtschaftung.

Die Festlegung des Gewässerraumes bei oberirdischen Gewässern kann für die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer somit eine Beschränkung der Eigentumsrechte bewirken. Es stellt sich die Frage, ob diese öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung die Intensität einer materiellen Enteignung aufweist. Im Gutachten von Christoph Fritzsche werden drei Arten von Nutzungseinschränkungen unterschieden, die durch die Festlegung des Gewässerraumes entstehen können:

Beschränkung der baulichen Nutzung eines Grundstücks

Bauliche Einschränkungen, die durch die Festlegung des Gewässerraumes entstehen, sind grundsätzlich nicht entschädigungspflichtig. Falls aber eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich gute Nutzung nicht mehr möglich ist, kann ausnahmsweise eine Entschädigungspflicht bestehen. Ab wann eine Nutzungseinbusse die Intensität eines enteignungsgleichen Eingriffes aufweist, ist im Einzelfall zu bestimmen. Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung diesbezüglich feste Masszahlen stets abgelehnt. Der Gutachter geht davon aus, dass in der Praxis nur sehr selten materielle Enteignungen vorkommen.

Vollständige Unüberbaubarkeit eines Baugrundstücks

Falls die Festlegung des Gewässerraumes dazu führt, dass ein Grundstück vollständig unüberbaubar wird, ist eine materielle Enteignung und damit eine Entschädigungspflicht anzunehmen, wenn eine Überbauung in naher Zukunft faktisch und rechtlich möglich gewesen wäre. Eine fehlende Erschliessung oder beispielsweise eine Pflicht zur Erarbeitung eines Quartierplanes können die Annahme der Überbaubarkeit in naher Zukunft jedoch zerstören. Keine materielle Enteignung liegt in denjenigen Fällen vor, in denen der Gewässerraum ausschliesslich oder überwiegend der Gefahrenabwehr dient (Schutz vor Hochwasser).

Beschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung

Die Beschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung hat in aller Regel nicht die Intensität eines enteignungsgleichen Eingriffes.

Da die genutzten Flächen des Gewässerraums als ökologische Ausgleichsflächen gelten, erhalten die Landwirtinnen und Landwirte dafür Beiträge gemäss Art. 40 ff. der Verordnung über die Direktzahlungen

an die Landwirtschaft (DZV, SR 910.13). Die Nachteile der Nutzungsbeschränkungen werden dadurch weitgehend abgegolten. Ausserdem bestehen im Nahbereich der Gewässer bereits verschiedene gesetzliche Nutzungseinschränkungen. Die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln und Dünger in einem Abstandsbereich von 6 m bzw. 3 m entlang von Gewässern wird durch die allgemeinen Sorgfaltspflichten des Gewässerschutzgesetzes, die Abstandsvorschriften der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (SR 814.81) sowie durch die Bestimmung zum Schutz der Ufervegetation gemäss Art. 21 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (SR 451) eingeschränkt. Für Landwirtinnen und Landwirte, die Direktzahlungen beziehen, bestehen zudem Einschränkungen bezüglich des Einsatzes von Dünger entlang von Hecken, Feldgehölzen, Waldrändern und Ufergehölzen gemäss Art. 7 Abs. 5 DZV. Im Ergebnis kann kaum je von einer erheblichen zusätzlichen Nutzungseinschränkung gesprochen werden. Die Nutzungseinschränkungen haben nicht die Intensität einer materiellen Enteignung, sodass kein Entschädigungsanspruch aus materieller Enteignung besteht.

Im Kanton Zürich kann der Gewässerraum nach geltendem Recht in zwei verschiedenen Verfahren festgelegt werden. Je nach Verfahren unterscheiden sich die Rechtsmittel, die den Betroffenen zur Verfügung stehen, um sich gegen die Festlegung zur Wehr zu setzen. Die Kosten für das Rechtsmittelverfahren hat die im Verfahren unterliegende Partei zu tragen.

Zum einen kann die Festlegung in einem nutzungsplanerischen Verfahren gemäss §§ 36 und 89 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) erfolgen. Der zuständige Planungsträger beantragt bei der Baudirektion die Festlegung des Gewässerraums (§ 15 Abs. 1 HWSchV). Nach der Prüfung des Entwurfs durch das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) wird der überarbeitete Entwurf durch die Gemeinden zusammen mit dem Nutzungsplan öffentlich aufgelegt. Innert 60 Tagen nach der Bekanntmachung kann jedermann Einwendungen erheben (§ 15a Abs. 3 HWSchV). Die Baudirektion legt den Gewässerraum sodann mit Verfügung fest. Sie behandelt darin die gegen den Entwurf erhobenen Einwendungen und die Stellungnahmen der Gemeinde dazu (§ 15b Abs. 1 HWSchV). Der Rechtsschutz richtet sich nach dem entsprechenden Planungsverfahren (§ 15b Abs. 3 HWSchV). Personen, die von der Festlegung mehr betroffen sind als die Allgemeinheit, können die Gewässerraumfestlegung innert 30 Tagen nach Eröffnung mit Rekurs beim Baurekursgericht anfechten (§ 329 Abs. 1 PBG, § 22 Abs. 1 VRG). Der Rekursentscheid des Baurekursgerichts kann mit Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht weitergezogen werden (§§ 41 ff. VRG). Schliesslich kann gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts beim Bundesgericht Be-

schwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben werden (Art. 82 ff. Bundesgerichtsgesetz [BGG, SR 173.110]).

Zum anderen kann die Gewässerraumfestlegung im Verfahren zur Festsetzung von Wasserbauprojekten erfolgen. Bauliche Veränderungen von Oberflächengewässern werden vom Regierungsrat oder von der Direktion festgesetzt. Die Direktion ist zuständig, wenn sie für die Kreditbewilligung zuständig ist (§ 18 Abs. 4 WWG). Der Gemeinderat legt staatliche und kommunale Projekte für bauliche Veränderungen von Oberflächengewässern vor ihrer Festsetzung während 30 Tagen öffentlich auf (§ 18a Abs. 1 WWG). Gegen das Projekt kann innerhalb der Auflagefrist Einsprache erhoben werden (§ 18a Abs. 2 WWG). Über die Einsprachen wird mit der Festsetzung entschieden (Abs. 5). Falls der Gewässerraum von der Baudirektion festgesetzt wurde, kann die entsprechende Verfügung mit Rekurs beim Baurekursgericht angefochten werden (§ 78a WWG). Erfolgte die Gewässerraumfestlegung durch den Regierungsrat, kann die Anordnung beim Verwaltungsgericht angefochten werden (vgl. Antrag und Weisung des Regierungsrates vom 29. April 2009, Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrens, ABI 2009, S. 957).

Erst wenn die Gewässerraumfestlegung rechtskräftig geworden ist, kann eine Entschädigung wegen materieller Enteignung geltend gemacht werden. Die Entschädigung wird im Rahmen eines Schätzungsverfahrens gemäss dem Gesetz betreffend die Abtretung von Privat-rechten (AbtrG, LS 781) festgelegt. Der oder die von der materiellen Enteignung Betroffene kann den Entschädigungsanspruch innerhalb von zehn Jahren seit dem Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung bei der Baudirektion anmelden (§ 183^{ter} Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch [EG zum ZGB, LS 230]).

Gemäss § 29 Abs. 1 AbtrG muss die Baudirektion zunächst versuchen, mit der oder dem Betroffenen eine gütliche Einigung über die umstrittenen Fragen und über die Entschädigung zu treffen. Wird keine Einigung erzielt, entscheidet die zuständige Schätzungskommission, ob eine materielle Enteignung vorliegt und – wenn ja – auf welchen Betrag sich die zu leistende Entschädigung des Kantons beläuft (§ 32 AbtrG). Die Kosten des Schätzungsverfahrens trägt in der Regel der Enteigner, in diesem Fall also die Baudirektion. Falls die bei der gütlichen Unterhandlung mit der Baudirektion zuletzt gestellte Forderung des Abtretungspflichtigen die festgestellte Entschädigung für den Abtretungspflichtigen um mehr als die Hälfte übersteigt, kann die Schätzungskommission eine angemessene Verteilung der Kosten auf beide Teile vornehmen (§ 63 Abs. 1 AbtrG).

Gegen den Entscheid der Schätzungskommission kann innert 20 Tagen beim Verwaltungsgericht Rekurs erhoben werden (§ 46 AbtrG). Der verwaltungsgerichtliche Entscheid kann mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 82 ff. BGG). Für die Kosten des gerichtlichen Verfahrens gilt das Verwaltungsrechtspflegegesetz bzw. das Bundesgerichtsgesetz (§ 64 AbtrG).

Zu Frage 3:

Vorab ist festzuhalten, dass die Entschädigungen, welche die Landwirtinnen und Landwirte aufgrund der Landwirtschaftsgesetzgebung für die extensive Bewirtschaftung von ökologischen Ausgleichsflächen erhalten, keinen Zusammenhang mit den Entschädigungen aufgrund materieller Enteignung aufweisen. Entschädigungen aufgrund materieller Enteignung sind aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren. Die Entschädigungspflicht aus materieller Enteignung ergibt sich direkt aus der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV. Die Entschädigungen für materielle Enteignungen sind daher langfristig gesichert.

Die landwirtschaftliche Nutzung entlang von Gewässern ist bereits heute eingeschränkt. Es bestehen unabhängig vom Gewässerraum verschiedene gesetzliche Schranken. Die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln und Dünger im Nahbereich von Gewässern wird durch das Gewässerschutzgesetz, die Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung, das Natur- und Heimatschutzgesetz und die Direktzahlungsverordnung beschränkt. In Anbetracht dieser bereits bestehenden polizeilichen Abstands- und Bewirtschaftungsvorschriften ist davon auszugehen, dass die zusätzlichen Ertragsausfälle, die durch die Gewässerraumvorschriften entstehen, nicht bedeutend sind.

Auf der Grundlage von Art. 62b Abs. 5 GSchG wurde das Agrarbudget des Bundes um jährlich 20 Mio. Franken aufgestockt, um der Landwirtschaft die Ertragseinbussen im Gewässerraum zu entschädigen.

Das Agrarbudget liegt wie die gesamte Agrarpolitik in der Kompetenz des Bundes. Das Agrarbudget wird alle vier Jahre neu festgesetzt. Sämtliche langfristigen Vereinbarungen mit der Landwirtschaft, z. B. auch im Rahmen der 2014 eingeführten Landschaftsqualitätsbeiträge, erfolgen immer mit der Klausel, dass Budgetanpassungen vorbehalten sind. Eine langfristig verbindliche Sicherung der Ertragsausfälle durch ökologische Direktzahlungen in unveränderter Höhe ist daher nicht möglich. Für Direktzahlungen aufgrund von Gewässerraumfestlegungen gelten dieselben Grundsätze wie für die übrigen Direktzahlungen.

Zu Frage 4:

Im Kanton Zürich werden die öffentlichen Oberflächengewässer in einem Verfahren gemäss § 7 WWG bzw. kantonalen Verordnung über die amtliche Vermessung vom 27. Juni 2012 (LS 704.12) erfasst und in einem Verzeichnis und einem Übersichtsplan gemeindeweise festgehalten (§ 1a HWSchV). Die betroffenen kantonalen Amtsstellen, Gemeinden sowie Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer können im Rahmen eines Auflageverfahrens gegen die Statusänderung eines Gewässers Einsprache erheben. Damit ist sichergestellt, dass den Betroffenen das rechtliche Gehör gewährt wird und eine Abwägung zwischen den Interessen des Gewässerschutzes und der landwirtschaftlichen Bodennutzung stattfindet. Der Rechtsmittelweg richtet sich nach § 78a WWG.

Die erstmalige Erhebung der öffentlichen Gewässer erfolgte ab 1914 im Rahmen der Grundbuchvermessung (heute: Amtliche Vermessung). Dabei wurde jeweils auch die historische Situation der Bachläufe berücksichtigt. Hierzu dienten die Wildkarten von 1865, die Siegfriedkarten von 1880, das Planarchiv der Meliorationen sowie Gespräche mit älteren Einwohnerinnen und Einwohnern. Im Rahmen des öffentlichen Auflageverfahrens bestand für alle Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer eine Einsprachemöglichkeit. Die Verfahren für die Bezeichnung der öffentlichen Gewässer sind seit 1995 in allen Gemeinden des Kantons rechtskräftig abgeschlossen. Für die Drainagegebiete bestehen Verfügungen des Meliorationsamtes der Volkswirtschaftsdirektion (heute: Amt für Landschaft und Natur, ALN), in deren Plangrundlagen die einstmals offenen Bachläufe dargestellt sind. Zu den öffentlichen Bachläufen, die im Rahmen der Meliorationen eingedolt wurden, hat die damalige Abteilung für Wasserbau und Wasserrecht jeweils Stellung genommen und festgehalten, dass die betroffenen Strecken öffentliche Gewässer bleiben.

Seit 1999 werden die Gewässerpläne (rechtskräftig im Zeitraum 1914–1995) aufgrund der nachgeführten digitalen Vermessungsgrundlagen überarbeitet und bis 2016 auf den aktuellen Stand gebracht. Da in früheren Jahren verschiedene Hauptentwässerungsleitungen von Drainagegebieten als öffentliche Gewässer bezeichnet wurden, ist es im Einzelfall möglich, dass im Rahmen der laufenden Bereinigungsverfahren Bachstrecken, die künstliche Drainageleitungen sind, als öffentliche Gewässer aufgehoben werden. Damit bei diesen Arbeiten alle Interessen berücksichtigt werden, lädt das federführende AWEL das Amt für Raumentwicklung, das ALN sowie die betroffenen Gemeinden zur Stellungnahme ein. Auch können die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer im Rahmen der Auflageverfahren gegen die Statusänderung eines Gewässers Einsprache

erheben. Grundlage für die im Geografischen Informationssystem (GIS) dargestellten öffentlichen Gewässer sind die rechtskräftigen Gewässerpläne der Gemeinden, die mit Verfügung der Baudirektion festgesetzt wurden. Korrekturen im GIS erfolgen erst nach Eintritt der Rechtskraft der entsprechenden Verfügungen.

Unabhängig vom beschriebenen Reinigungsprozess besteht die Möglichkeit, ein begründetes Gesuch um Aufhebung eines öffentlichen Gewässers an die jeweilige Gemeindebehörde zu richten. Die Gemeinde ist Baubewilligungsbehörde und Aufsichtsorgan über die öffentlichen Gewässer von untergeordneter Bedeutung. Unterstützt die Gemeinde das Gesuch, stellt sie beim AWEL den Antrag zur Prüfung, Neubeurteilung und Aufhebung des Bachlaufes als öffentliches Gewässer. Kommt das AWEL nach einer fachlichen Prüfung zum Schluss, dass das Gewässer keine hydrologische Bedeutung mehr aufweist, kann es als öffentliches Gewässer mit Verfügung aufgehoben werden.

Die Gewässerpläne und damit auch die eingedolten Gewässer werden aufgrund der digitalen Vermessungsgrundlagen bis 2016 flächendeckend nachgeführt und auf den aktuellen Stand gebracht. Die geforderte Überprüfung wird also bereits vorgenommen.

Der haushälterische Umgang mit dem Boden (Art. 1 Raumplanungsgesetz [RPG], SR 700), der Erhalt des Kulturlandes (Art. 3 RPG) und die Revitalisierung der Gewässer (Art. 38a GSchG) sind bundesrechtliche Aufgaben, welche die Kantone wahrzunehmen haben. Die Wahrnehmung der bundesrechtlichen Aufgaben ist aufeinander abzustimmen und im Falle eines konkreten Projektes ist eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen. Die Kantone wurden gemäss Art. 38a Abs. 2 GSchG beauftragt, Revitalisierungen zu planen, einen Zeitplan dafür festzulegen und dem Bund die Planung bis Ende 2014 einzureichen. Im Kanton Zürich wurde die Revitalisierungsplanung in einem breiten, partizipativen Verfahren mit den betroffenen Amtsstellen, Verbänden, Regionen und Gemeinden erarbeitet. Dem Anliegen, die wertvollen Fruchtfolgeflächen möglichst zu schonen, wurde dabei im Planungsprozess frühzeitig die nötige Beachtung geschenkt. Entsprechend dürften durch die Umsetzung der Revitalisierungsplanung im Kanton Zürich in den nächsten 20 Jahren deutlich weniger als 100 ha Fruchtfolgeflächen betroffen sein. Allein im Thurauenprojekt wurden und werden dabei durch das AWEL mehr als 40 ha landwirtschaftliche Böden aufgewertet. Fruchtfolgeflächen, die durch ein Revitalisierungsprojekt beansprucht werden, müssen kompensiert werden (Art. 38a Abs. 2 GSchG). Häufig ergeben sich durch ein Projekt sogar Synergien, indem das bei der Revitalisierung anfallende Bodenmaterial für Bodenaufwertungen in der Umgebung genutzt und damit zusätzliche

Fruchtfolgeflächen geschaffen werden können. Das AWEL hat zudem bis heute kein Revitalisierungsprojekt gegen den Willen einer Gemeinde oder betroffener Privater verwirklicht. Es wurden und werden stets einvernehmliche Lösungen mit den Betroffenen gesucht. Entsprechend kam es auch noch nie zu formellen Enteignungen. Durch Bachumlegungen bei Ausdolungen kann auch häufig der Verbrauch von Kulturland sehr gering gehalten werden, indem beispielsweise der Bach an einen bestehenden Flurweg gelegt wird. Gerade bei ausdolten Gewässern ergeben sich für die Landwirtinnen und Landwirte auch häufig neue Einkommensmöglichkeiten, indem sie die Bewirtschaftung und Pflege der Böschungen und Gehölze übernehmen und Abgeltungen erhalten können.

Es ist sachgerecht, die Abgrenzung der öffentlichen Gewässer vor der Festsetzung des Raumbedarfs zu klären. Bis 2016 werden die Gewässerpläne mit den öffentlichen Gewässern auf den neusten vermessungstechnischen Stand gebracht, um die Festlegung des Gewässer-raums auf der Grundlage aktueller Daten vornehmen zu können.

Zu Frage 5:

Die systematische Ausscheidung der Gewässerräume im Landwirtschaftsgebiet wird erst dann vorgenommen, wenn die bundesrechtlichen Vorgaben für dieses Gebiet bekannt sind. Gegenwärtig bereitet der Bund eine Änderung der Gewässerschutzverordnung vor, die verschiedene Festlegungen enthalten wird. Die Baudirektion wird deren Ergebnisse abwarten, bevor im Landwirtschaftsgebiet mit der systematischen Gewässerraumfestlegung begonnen wird. Auf kantonaler Ebene ist vorgesehen, durch eine Änderung der Verordnung über den Hochwasserschutz und die Wasserbaupolizei ein allgemeines Verfahren zur Gewässerraumfestlegung zur Verfügung zu stellen, das einen frühzeitigen Einbezug der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sicherstellt.

Gestützt auf diesen Ergänzungsbericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 92/2012 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Aeppli Husi