

Antrag des Regierungsrates vom 18. April 2012

KR-Nr. 151/2010

4894

**Beschluss des Kantonsrates
über die Behördeninitiative KR-Nr. 151/2010
des Gemeinderates Nürensdorf
betreffend Keine unnötigen Abstandsvorschriften
von Fliessgewässern für Uferwege**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 18. April 2012,

beschliesst:

I. Die Behördeninitiative KR-Nr. 151/2010 des Gemeinderates Nürensdorf betreffend Keine unnötigen Abstandsvorschriften von Fliessgewässern für Uferwege wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und den Gemeinderat Nürensdorf.

Der Kantonsrat hat am 8. November 2010 folgende Behördeninitiative des Gemeinderates Nürensdorf vom 17. Mai 2010 vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

§ 21 Abs. 1 des Wasserwirtschaftsgesetzes vom 2. Juni 1991 wird wie folgt ergänzt:

Ober- und unterirdische Bauten und Anlagen haben gegenüber offenen und eingedolten öffentlichen Oberflächengewässern einen Abstand von 5 m einzuhalten. Die Anwendung dieser Bestimmung obliegt den kommunalen Baubehörden. Ausgenommen sind öffentliche Fuss- und Radwege.

Begründung:

Die starre Abstandsnorm von § 21 des Wasserwirtschaftsgesetzes bzw. deren technisch bürokratische Anwendung führt zu unsinnigen Resultaten. In Fällen der Neuanlage von Fuss-, Rad- und Wanderwegen entlang von Bächen ist ein grosser Landverschleiss zu verzeichnen. Im Kanton Zürich verlaufen dutzende Kilometer attraktiver Wander- und Fusswege entlang von öffentlichen Gewässern. Zur Hauptsache lässt sich der gesetzliche Abstand nicht einhalten. Ein Grossteil der Wege weist heute einen geringeren Abstand auf und bei der Neueinlage von Wegverbindungen ist die verlangte Freifläche von 5 m Breite je nach Situation unangemessen.

Beim grösseren Teil der eingedolten und offenen Fliessgewässer handelt es sich um Kleingewässer oder so genannte Rinnsale, für welche weder der Hochwasserschutz, die Erosionsgefährdung noch die Belange des Gewässerunterhaltes einen Abstand von 5 m erheischen. Zum Teil sind solche Fliessgewässer – wie in einem Fall in der Gemeinde Nürensdorf – inklusiv Bachböschung und naturnaher Umgebungsbereich bereits grosszügig vermarktet. Bei der Erstellung von Flur- und Wanderwegen, aber auch bei Fuss- und Radwegen entlang solcher Gewässer schießt die Norm über ihr Ziel hinaus. Klein- und Kleinstgewässer führen auch im Siedlungsgebiet an zahlreichen Orten entlang von öffentlichen Strassen und Wegen. Deren Revitalisierung wird durch unsinnige Abstandsregelungen nur gefährdet oder gar verunmöglicht.

Bei der Erstellung von öffentlichen Wegen soll sich der Raum für Fliessgewässer nach den Bedürfnissen im Einzelfall richten. Ein Uferweg soll nicht zwingend im Abstand von 5 m zur Bachböschung angelegt werden müssen, weshalb solche Anlagen generell von Abstandsvorschriften zu befreien sind.

Bericht des Regierungsrates:

A. Gültigkeit

Vom Kantonsrat gemäss § 139 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR; LS 161) vorläufig unterstützte Behördeninitiativen werden dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen. Gestützt auf § 139a Abs. 1 GPR erstattet der Regierungsrat Bericht und Antrag über die Gültigkeit und über den Inhalt der Initiative. Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung, KV; LS 101). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig (Art. 28 Abs. 2 KV).

Die Initiative wahrt die Einheit der Materie und ist auch nicht offensichtlich undurchführbar. Zu klären ist indessen, ob die Initiative zumindest teilweise gegen übergeordnetes Recht verstösst:

Die Behördeninitiative verlangt, dass durch eine Änderung von § 21 Abs. 1 des Wasserwirtschaftsgesetzes vom 2. Juni 1991 (WWG; LS 724.11) Fuss- und Radwege vom 5 m-Abstand gegenüber offenen und eingedolten öffentlichen Oberflächengewässern befreit werden. Gemäss § 21 Abs. 1 WWG haben ober- und unterirdische Bauten und Anlagen, worunter auch Fuss- und Radwege fallen, gegenüber offenen und eingedolten öffentlichen Oberflächengewässern einen Abstand von 5 m einzuhalten. Eine Ausnahme zur Unterschreitung des Mindestabstandes kann nur gewährt werden, wenn besondere Verhältnisse dies rechtfertigen (§ 21 Abs. 2 WWG).

Auf den 1. Januar 2011 bzw. 1. Juni 2011 wurden das Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991 (GSchG; SR 814.20) bzw. die Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) geändert. Dabei wurden hauptsächlich neue Bestimmungen zum Raumbedarf der Gewässer erlassen. Für die Gewährleistung der verschiedenen Funktionen der Gewässer ist der erforderliche Raum zu sichern (Art. 36a GSchG und Art. 41a–41c GSchV). Innerhalb des Gewässerraums gelten weitgehende Nutzungsbeschränkungen, insbesondere für die bauliche Nutzung. Die Kantone haben den Gewässerraum gemäss den Mindestvorgaben von Art. 41a und 41b GSchV bis zum 31. Dezember 2018 festzulegen (Abs. 1 Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 4. Mai 2011 der GSchV). Solange die Festlegung des Gewässerraums noch nicht erfolgt ist, gelten die Vorschriften für Anlagen nach Art. 41c Abs. 1 und 2 GSchV innerhalb eines provisorischen Uferstreifens nach Massgabe der Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 4. Mai 2011 der GSchV.

Bei diesen bundesrechtlichen Bestimmungen handelt es sich um Mindestvorgaben. Die Kantone sind befugt, die Breite des Gewässerraums gegenüber den Bundesauflagen zu erweitern (vgl. Art. 41a Abs. 1 und 2 bzw. Art. 41b Abs. 1 GSchV). Die kantonale Abstandsregelung nach § 21 Abs. 1 WWG bleibt damit grundsätzlich, wenn auch sehr eingeschränkt, anwendbar.

Da mit der Behördeninitiative § 21 Abs. 1 WWG ergänzt werden soll und diese kantonale Bestimmung trotz einer Änderung der Bundesvorgaben weiterhin in Kraft bleibt, erweist sich die Behördeninitiative als rechtmässig.

B. Inhalt

Gemäss Art. 41c Abs.1 GSchV dürfen im Gewässerraum nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen erstellt werden. Als standortgebunden gelten Anlagen, die aufgrund ihres Bestimmungszwecks oder wegen der örtlichen Verhältnisse, wie durch Schluchten und Felsen eingeengte Platzverhältnisse, nicht ausserhalb des Gewässerraums erstellt werden können. In dicht überbauten Gebieten kann die Behörde für zonenkonforme Anlagen Ausnahmen bewilligen, soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 41c Abs. 1 Satz 2 GSchV). Rechtmässig erstellte und bestimmungsgemäss nutzbare Anlagen im Gewässerraum sind in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt (Art. 41c Abs. 2 GSchV).

Als standortgebundene Anlagen erachtet der Verordnungsgeber Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke oder Brücken, sofern sie im öffentlichen Interesse liegen (Art. 41c Abs. 1 GSchV). Im Gewässerraum nicht zulässig sind hingegen Fahrwege mit befestigter Oberfläche wie Kies, Mergel, Bauschutt oder Asphalt, sofern sie nicht wegen der örtlichen Verhältnisse an einem bestimmten Ort im Gewässerraum erstellt werden müssen (Erläuternder Bericht des Bundesamtes für Umwelt vom 20. April 2011 zur parlamentarischen Initiative Schutz und Nutzung der Gewässer [07.492] – Änderung der Gewässerschutz-, Wasserbau-, Energie- und Fischereiverordnung, S. 14 [<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/22911.pdf>]). Für Wanderwege ergeben sich gewisse Vorgaben zur Beschaffenheit bereits aus der Gesetzgebung über Fuss- und Wanderwege. Art. 6 der Verordnung über Fuss- und Wanderwege vom 26. November 1986 (SR 704.1) erklärt alle bitumen-, teer- oder zementgebundenen Deckbeläge als für Wanderwege ungeeignet. Die bundesrechtliche Regelung zur Nutzung innerhalb des Gewässerraums deckt sich somit in Bezug auf die Fusswege mit dem Anliegen der Behördeninitiative, während (befestigte) Radwege innerhalb des Gewäs-

serraums – vorbehältlich einer Standortgebundenheit wegen der örtlichen Verhältnisse oder einer Ausnahmegewilligung nach den Voraussetzungen von Art. 41c Abs. 1 Satz 2 GSchV – grundsätzlich unzulässig sind.

Nach der Änderung der Bundesvorgaben beschränkt sich der Anwendungsbereich von § 21 Abs. 1 WWG künftig auf die wenigen Fälle, in denen der kantonale Gewässerabstand (5 m) eingehalten werden muss, obwohl die bundesrechtliche Regelung dessen Unterschreitung zuliesse. Dies ist denkbar in Fällen, in denen der Gewässerraum nicht mittig zum Gewässer ausgeschieden wird oder wo der Gewässerraum in dicht überbauten Gebieten den baulichen Gegebenheiten angepasst bzw. in der Breite herabgesetzt werden darf (vgl. Art. 41a Abs. 4 bzw. 41b Abs. 3 GSchV). Somit ist die künftige Erstellung von Fuss- und Radwegen, abgesehen von diesen wenigen Ausnahmen, ausschliesslich nach den neuen Bundesvorgaben im Gewässerschutzgesetz und in der dazugehörigen Verordnung zu beurteilen. Unter diesen Umständen wäre dem Anliegen der Behördeninitiative mit der geforderten Änderung von § 21 Abs. 1 WWG nicht gedient. Im Übrigen wird zurzeit mit der Überarbeitung des gesamten kantonalen Wasserrechts darauf hingewirkt, anstelle des bisherigen Mindestabstands die neuen Bundesvorgaben zum alleinigen Massstab für die Raumsicherung der oberirdischen Gewässer zu erklären.

C. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat deshalb, die Behördeninitiative KR-Nr. 151/2010 abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Gut-Winterberger	Husi