

INTEGRALES EINZUGS- GEBIETSMANAGEMENT

KLEINRÄUMIGES DENKEN BEHINDERT UMSETZUNG VON IEM-PROJEKTEN

Wie die Erfahrungen mit bisherigen Vorhaben für ein integrales Einzugsgebietsmanagement (IEM) zeigen, scheitern übergeordnete Planungsziele im Bereich der Wasserwirtschaft häufig an der praktischen Umsetzung. Dabei liegen die Widerstände gegen regionale Lösungen oft in einem kleinräumigen Denken begründet, das den Autonomieverlust auf lokaler Ebene fürchtet. Im Rahmen eines Modellvorhabens zur nachhaltigen Raumentwicklung liess das Amt für Wasser und Abfall (AWA) des Kantons Bern deshalb prüfen, wie die verschiedenen Partikularinteressen überwunden werden könnten.

Stefan Hasler*, Abteilung Siedlungswasserwirtschaft, AWA, Kanton Bern; Corinne Spillmann; Felix Walter, Ecoplan

RÉSUMÉ

GESTION INTÉGRÉE PAR BASSIN VERSANT – LA PENSÉE À PETITE ÉCHELLE NUIT À LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS DE GIBV

Comme le montrent les expériences faites grâce aux projets de gestion intégrée par bassin versant (GIBV), les objectifs généraux de planification en matière de gestion de l'eau ne sont souvent pas atteints lors de la mise en œuvre concrète. Les résistances aux solutions régionales sont souvent liées à une pensée à petite échelle, marquée par la crainte d'une perte d'autonomie au niveau local. Ainsi, dans le cadre d'un projet pilote pour le développement territorial durable, l'Office des eaux et des déchets (OED) du canton de Berne a commandé une étude sur les moyens de concilier les différents intérêts particuliers. À partir de trois cas dans les vallées de l'Aar et de la Gürbe, cette étude présente des options menant à des situations gagnant-gagnant et en déduit des propositions de mécanismes de compensation financière et des formes d'organisation appropriées. Une réforme structurelle fondamentale semble prématurée, mais comme solution transitoire, on peut recommander la création d'une agence GIBV dans les bassins versants nécessitant une concertation. Dans ce contexte, des acteurs régionaux établissent – en collaboration avec des représentants des instances locales et cantonales – une planification globale qui doit être respectée par toutes les parties prenantes lors de la mise en œuvre.

EINLEITUNG

In den Uferbereichen der Aare zwischen Thun und Bern prallen gleich an mehreren Standorten gegensätzliche Nutz- und Schutzinteressen aufeinander. Dies gilt unter anderem auch für die Belpau, wo der Wasserverbund Region Bern (WVRB) das gleichnamige Grundwasserpumpwerk betreibt. Die entsprechende Konzession läuft noch bis 2036 und steht damit einer ökologischen Aufwertung der kanalisierten Aare sowie des grossen Auenschutzgebietes von nationaler Bedeutung im Wege. Der WVRB wäre bereit, die Trinkwasserfassung Belpau frühzeitig stillzulegen. Denn ab dem Jahr 2022 ist eine ausreichende Versorgungssicherheit durch die Erschliessung der neuen Fassungen Amerika-Egge und Obere Au sowie dank verschiedener Vernetzungsmassnahmen mit benachbarten Wasserversorgungen gewährleistet. Die damit verbundene Aufhebung der bestehenden Grundwasserschutzzone würde auch eine Verlegung der Hochwasserschutzdämme ermöglichen. Dadurch käme es wieder zu periodischen Überflutungen der ufernahen Auenwälder mit positiven Auswirkungen auf die Dynamik dieser artenreichen Lebensräume.

Die praktische Umsetzung des Projekts scheitert jedoch am Waldbesitz der betroffenen Bürgergemeinde. Wie vielerorts

* Kontakt: stefan.hasler@bve.be.ch

(Titelbild: V. Maurer, AWA)

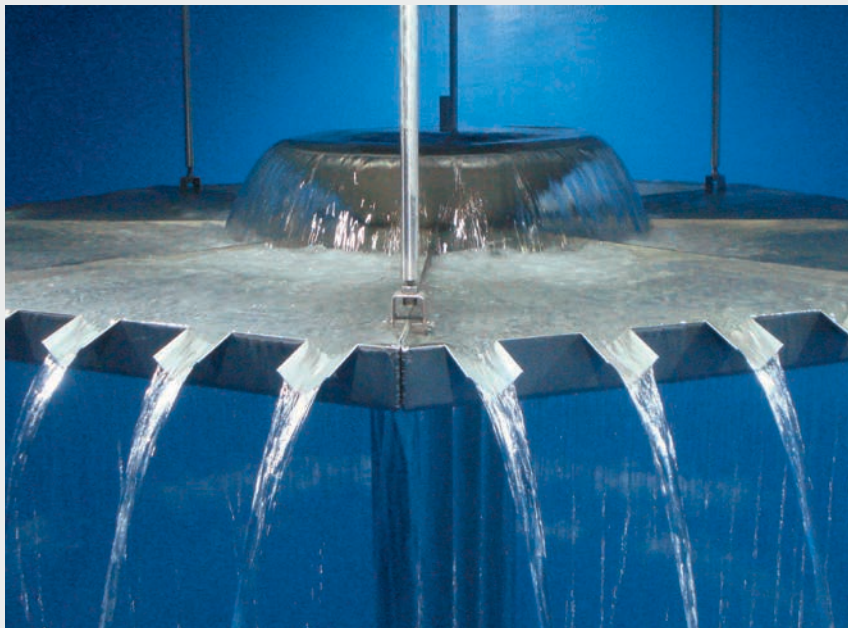


Fig. 1 Das Trinkwasserpumpwerk Belpau nutzt den ergiebigen Grundwasserstrom im Aaretal zwischen Thun und Bern. Sein Standort in einem Auenschutzgebiet steht jedoch in Konflikt mit den Naturschutzinteressen

La station de pompage d'eau potable de Belpau utilise les eaux souterraines de la vallée de l'Aar entre Thoune et Berne. Mais son emplacement dans une zone alluviale protégée crée un conflit avec les objectifs de protection de la nature (Bild: WVRB AG)



Fig. 2 Die neu erstellte Trinkwasserfassung Amerika-Egge in der Nähe von Thun liefert so viel Wasser, dass damit auch Gemeinden in der Umgebung von Bern versorgt werden können

Le nouveau captage d'eau potable Amerika-Egge, près de Thoune, fournit assez d'eau pour alimenter aussi des communes aux alentours de Berne (Bild: Ryser Ingenieure AG)

auf dem Land ist die Forstwirtschaft eine wichtige Einnahmequelle. Der Erlös aus dem Holzschnitzelverkauf macht im vorliegenden Fall jedoch – verglichen mit den Entschädigungen des WVRB für die Landnutzung sowie den Beiträgen des

Kantons für die Bewirtschaftung des Mittelwaldes – nur einen geringen Anteil aus. Trotzdem ist die Burgergemeinde gegenwärtig aus übergeordneten Überlegungen und ökonomischen Gründen nicht verhandlungsbereit. Ihre Bedenken

stehen damit sowohl ökologischen Anliegen als auch dem volkswirtschaftlichen Gesamtinteresse im Wege (Fig. 1 und 2).

KLEINRÄUMIGE ZERSPLITTERUNG

Die Belpau ist nur eines von mehreren Fallbeispielen im Kanton Bern, bei denen lokale Partikularinteressen die praktische Umsetzung von ansonsten breit akzeptierten Massnahmen für ein Integrales Einzugsgebietsmanagement (IEM) verhindern. Allein im Aare- und Gürbetal zwischen Thun und Bern steht das kleinräumige Denken drei konkreten regionalen Projekten im Weg, die einen übergeordneten Interessenausgleich anstreben. Die kantonalen Fachstellen machen sich zwar für die regional koordinierten Lösungen stark, sind jedoch auf den Goodwill der Verantwortlichen in den Gemeinden und lokalen Organisationen angewiesen, weil der Kanton in der Regel nicht über Druckmittel wie Sanktionsmöglichkeiten verfügt.

Auch der Bundesrat stört sich an der kleinräumigen Zersplitterung. In seiner Antwort auf eine Motion von Nationalrätin Adèle Thorens Goumaz zur Förderung von IEM-Massnahmen kam er im November 2015 zum Schluss, die Wasserwirtschaft im Inland sei zwar erfolgreich, doch stiessen die sektoralen Strukturen an ihre Grenzen. Optimierungsmöglichkeiten bieten seiner Einschätzung nach vor allem eine bessere regionale Abstimmung und Koordination der Sektoren untereinander sowie mit anderen Politikbereichen wie der Energie, Landwirtschaft oder Raumentwicklung. Im Rahmen der nationalen Strategie zur Anpassung an den Klimawandel erarbeitet der Bund denn auch weitere Instrumente für die Planung und Bewirtschaftung der Wasserressourcen. Sie sollen die bereits vorliegenden Grundlagen und Arbeitshilfen zum Einzugsgebietsmanagement sowie zur Koordination wasserwirtschaftlicher Vorhaben ergänzen.

LÖSUNGEN MIT ÖKOLOGISCHEM MEHRWERT

AWA-PROJEKT

Einen Beitrag dazu können ebenfalls die vom Bund geförderten Modellvorhaben zur nachhaltigen Raumentwicklung leisten. In diesem Rahmen hat beispielsweise das Amt für Wasser und Abfall (AWA) des Kantons Bern ein Projekt lanciert, das mithelfen soll, Vorschläge aus integralen

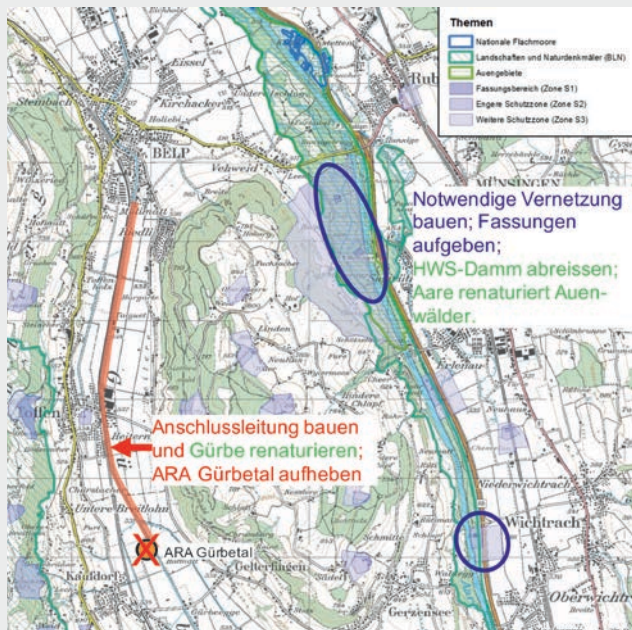


Fig. 3 Übersicht der drei Fallbeispiele im Aare- und Gürbetal. Die Problematik der Trinkwasserfassung Mälchplatz bei Wichtrach gleicht dem Fall in der Belpau und wird im vorliegenden Artikel nicht behandelt

Vue d'ensemble des trois exemples dans les vallées de l'Aar et de la Gürbe. La problématique du captage d'eau potable Mälchplatz près de Wichtrach est similaire au cas de Belpau et n'est pas traitée dans le présent article

Einzugsgebietsplanungen durch die Entwicklung von neuen Finanzierungsmodellen für organisations- und sektorenübergreifende Massnahmen zu realisieren. Ausgehend von den drei Fallbeispielen im Aare- und Gürbetal (Fig. 3), die zwei Trinkwasserfassungen und eine Kläranlage betreffen, zeigt der vom Beratungsbüro *Ecoplan* erarbeitete Bericht auf, wie sich verschiedene Akteure und Sektoren der Wasserwirtschaft koordinieren lassen, wenn ihre Interessen auseinanderdriften.

Das Ziel dieses Projekts besteht darin, anhand der konkreten Nutzungs- und Interessenkonflikte allgemein anwendbare Empfehlungen für Ausgleichsmechanismen bei IEM-Vorhaben und neue Formen der Zusammenarbeit abzuleiten. Angestrebt werden Win-win-Situationen ohne Verlierer – und zwar durch eine faire Verteilung der Kosten sowie des Nutzens. Untersucht hat man zudem, wie es gelingen könnte, das integrale Denken zu fördern, also über räumliche, sektorielle und institutionelle Grenzen hinweg zu planen, sodass volkswirtschaftlich optimale Lösungen mit einem ökologischen Mehrwert resultieren.

FALLBEISPIELE

KOMPENSATION FÜR DROHENDE VERLUSTE

Bezogen auf die Wasserfassung in der Belpau untersucht die *Ecoplan*-Studie, wie sich teils gegensätzliche Ansprüche und Interessen verschiedener Sektoren – wie Gewässerschutz, Wassernutzung oder Hochwasserschutz – vereinbaren lassen. Im konkreten Fall hätten die Revitalisierung der Aare und ein verbesserter Auenschutz zur Folge, dass die Grundeigentümer und Werkbesitzer ihre Nutzungen einschränken oder lange vor Ablauf der Konzession aufgeben müssten. Trotz dieses Eingriffs in ein bestehendes Recht wären die betriebswirtschaftlichen

Auswirkungen für den WVRB gering. Er könnte sogar von einer vorzeitigen Stilllegung profitieren, weil dann die Betriebs- und Unterhaltskosten im Zusammenhang mit der Fassung Belpau sowie die Entschädigungen an die Burgergemeinde wegfielen. Dagegen würde die Waldbesitzerin als Kompensation für ihren allfälligen Verzicht auf den bewirtschafteten Mittelwald wohl einen Realersatz verlangen.

Der für den Hochwasserschutz an der Aare zuständige Kanton könnte durch eine vorzeitige Stilllegung der Trinkwasserfassung Einsparungen beim Wasserbau erzielen. Die Studie schlägt denn auch vor zu prüfen, inwiefern sich diese frei werdenden Mittel einsetzen liessen, um der Burgergemeinde eine vergleichbare Waldfläche als Realersatz anzubieten. Die Frage nach der Rechtmässigkeit eines solchen Finanzmechanismus ist freilich noch ungeklärt. Dasselbe gilt auch für einen denkbaren Ausgleich in Form von Ökogutschriften. Damit könnte man zum Beispiel einem Wasserversorger das Recht einräumen, als Gegenleistung für den freiwilligen Verzicht auf eine Fassung ein anderes Trinkwasserwerk auszubauen oder neu zu erstellen. So wäre es möglich, ihm die bereits getroffenen Massnahmen zugunsten der Umwelt als Vorleistungen anzurechnen. Im Interesse der Rechtssicherheit für alle Beteiligten erfordert indes auch diese Idee noch bessere juristische Grundlagen.

Für die frühzeitigen und zusätzlichen Renaturierungen kämen auch Mittel zur Förderung des Naturschutzes an Gewässern in Frage – so etwa der kantonale Renaturierungsfonds oder Ökofonds von Elektrizitätswerken.

ARA NACHRÜSTEN ODER STILLEGEN?

Gegenstand der *Ecoplan*-Fallstudie ist unter anderem auch die Zukunft der seit 1977 betriebenen ARA Gürbetal in Kaufdorf, die gegenwärtig das Abwasser von rund 15 200 angeschlossenen Einwohnern reinigt (Fig. 4). Das geklärte Wasser wird in die kanalisierte Gürbe eingeleitet und macht hier mehr als 10 Prozent der Abflussmenge aus. Diese ungenügende Verdünnung beeinträchtigt die Wasserqualität, weil organische Spurenstoffe



Fig. 4 Durch einen Anschluss der Kläranlage im Gürbetal an die leistungsfähige arabern liesse sich die Gürbe weitgehend von problematischen Mikroverunreinigungen aus der Siedlungsentwässerung entlasten

Un raccordement de la station d'épuration (STEP) de la vallée de la Gürbe à la puissante STEP de Berne permettrait de débarrasser largement la Gürbe des micropolluants problématiques provenant de l'évacuation des eaux urbaines (Bild: Google maps)

– wie Medikamentenrückstände und Pestizide – in der Kläranlage kaum abgebaut werden. Gemäss den Vorgaben des Bundes und den Plänen des Standortkantons müssen die Betreiber der ARA Gürbetal deshalb bis spätestens 2035 Massnahmen zur Reduktion der problematischen Mikroverunreinigungen ergreifen. Dafür kommt entweder eine technische Nachrüstung mit einer entsprechenden Reinigungsstufe oder ein Anschluss an die deutlich grössere arabern in der 15 Kilometer nordwestlich gelegenen Hauptstadt in Frage, wo die Spurenstoffe spätestens ab 2030 zu eliminieren sind.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht wird ein Anschluss der ARA Gürbetal an die arabern als bessere Variante bewertet. Bund und Kanton, die einen Grossteil der Erstinvestitionen finanzieren, haben denn auch klar signalisiert, dass sie ihre Beiträge nur an die ökonomischere Lösung eines Zusammenschlusses ausrichten werden. Neben den finanziellen Erwägungen spielen bei politischen Weichenstellungen über die Zukunft der ARA freilich auch emotionale Aspekte eine Rolle. Dazu gehören etwa Bedenken gegenüber einer Zentralisierung oder der frühzeitigen Aufgabe einer funktionierenden Infrastruktur in der Region, was die Akzeptanz eines Anschlusses schmälert.

Betriebswirtschaftlich hängt das Ergebnis von den jährlichen Entschädigungen an die arabern ab, wobei sich deren Höhe so festlegen liesse, dass beide Seiten profitieren. Bei kleineren öffentlichen Infrastrukturanlagen, die ihre Kosten – wie im Fall der ARA Gürbetal – weiterverrechnen, kommt den künftigen Tarifen eine besondere Rolle zu, sodass die finanziellen Entschädigungen im Vordergrund stehen. Entscheidend für die Bereitschaft zum Verzicht auf die lokale oder regionale Autonomie sind aber auch die Mitsprachemöglichkeiten in der neuen Organisation – sei es in Ausschüssen und Fachgremien der arabern oder als Aktionär.

FINANZIELLE UND ORGANISATORISCHE HÜRDEN

Auch wenn die Bewertung von IEM-Massnahmen aus volkswirtschaftlicher Sicht positiv ausfällt, erweist sich deren Umsetzung nicht selten als problematisch. So besteht etwa die Schwierigkeit, dass eine ökologisch sinnvolle Alternative betriebswirtschaftlich nicht rentabel ist oder sich zwar regional, aber auf der lokalen Ebene nicht auszahlt. Des Weiteren kann sich ein Szenario aus Sicht des betroffenen Wassersektors nicht lohnen, obwohl es aus der Gesamtopitik betriebswirtschaftlich sinnvoll erscheint. Selbst wenn sämtliche beteiligten Akteure die vorgeschlagenen Massnahmen unterstützen, kommt es vor, dass die Finanzierung von sektorübergreifenden Schritten Probleme bereitet, weil dafür die entsprechenden Instrumente fehlen. Neben diesen finanziellen Hürden scheitert die Realisierung von integralen Planungen häufig auch an organisatorischen Hindernissen und Akzeptanzfragen. Dies gilt etwa für Eingriffe, die bestehendes Recht tangieren oder für die verbreiteten Ängste vor einem drohenden Autonomieverlust der Gemeinden. Weil sie in den meisten Kantonen für die Projektierung, Realisierung und Bewirtschaftung der Anlagen zur Trinkwasserversorgung und Siedlungsentwässerung zuständig sind, ist die Schweizer Wasserwirtschaft vor allem in ländlichen Regionen sehr kleinteilig organisiert und zudem nach Sektoren getrennt. Geht es um die Abstimmung übergeordneter Ziele für ein Einzugsgebiet, funktionieren diese lokalen Strukturen jedoch häufig nicht, weshalb es eine andere Organisation braucht.

KOOPERATION ENTSCHÄRFT SPANNUNGSFELDER

Weil die Gewässerhoheit gemäss der Bundesverfassung den Kantonen obliegt, kommt ihnen bei der Strategieentwicklung und Planung von Massnahmen eine wichtige Funktion zu. Je nach Kanton und Wassersektor werden die Kompetenzen dabei unterschiedlich an die Gemeinden delegiert. Diese Zersplitterung der Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich der Wasserwirtschaft über mehrere staatliche Ebenen führt jedoch häufig zu Spannungsfeldern und ist ein Hauptgrund für die vielfältigen Schnittstellen zwischen verschiedenen Teilräumen, unterschiedlichen Wassersektoren, angrenzenden Politikbereichen sowie den Behörden von Bund, Kanton und Gemeinden (Fig. 5). Ob eine Zusammenarbeit in einem grösseren Perimeter oder über die Grenzen der Wassersektoren hinweg sinnvoll ist, hängt vom konkreten Einzelfall ab. Aus Sicht der Kantone wären kompetente Ansprechpartner in den Regionen – beziehungsweise sektorale oder noch besser sektorübergreifende Organisationsformen in den Einzugsgebieten – grundsätzlich nützlich. Zudem könnte man Probleme des finanziellen Ausgleichs durch regionale Zusammenschlüsse einfacher lösen oder sie würden sich gar nicht stellen.

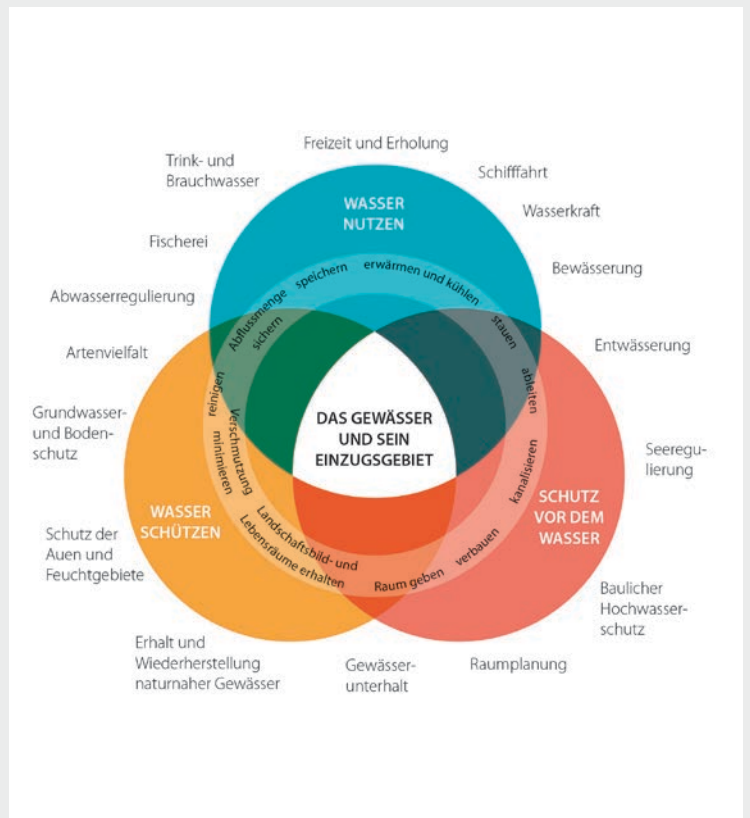


Fig. 5 Die Gewässer sind einer Vielzahl von unterschiedlichen Interessen und Ansprüchen ausgesetzt, die zum Teil in Konflikt zueinander stehen. Im Rahmen eines integralen Einzugsgebietsmanagements lassen sich diese Spannungen entschärfen

Les eaux sont l'objet d'intérêts et de revendications nombreux, variés et partiellement conflictuels. Ces tensions peuvent être apaisées grâce à une gestion intégrée par bassin versant (Grafik: BAFU/NFP 61)

Die im Rahmen der Untersuchung geführten Diskussionen mit der Begleitgruppe von Fachleuten haben allerdings auch gezeigt, dass die Perimeter je nach Stossrichtung einer IEM-Massnahme

immer wieder anders liegen. Erfolgversprechend erscheint demnach am ehesten eine zweigeteilte Strategie. Sie besteht zum einen in der räumlichen Ausdehnung der Zusammenarbeit innerhalb eines bestimmten Bereichs der Wasserwirtschaft. Dazu zählt zum Beispiel die Regionalisierung der Wasserversorgung. Zum anderen fokussiert die sektorübergreifende Kooperation primär auf eine gemeinsame Planung, während die Umsetzung von Massnahmen und der Betrieb weiterhin sektoral erfolgen.

ORGANISATORISCHE OPTIMIERUNGEN

Der IEM-Ansatz, Wasserressourcen, Gewässer und Infrastrukturen als Gesamtsysteme zu betrachten und innerhalb eines bestimmten Einzugsgebiets sektorübergreifend als Einheit zu bewirtschaften, lässt diverse Handlungsoptionen zu. So kann die Zusammenarbeit unterschiedliche Stadien des Wassermanagements umfassen – von der Planung und Projektierung über die Realisierung und Bewirtschaftung bis hin zur Erfolgskontrolle. Die Abstimmung zwischen den Sektoren und Massnahmen sollte dort erfolgen, wo ein relevanter Koordinationsbedarf besteht. Für die räumliche Begrenzung des Perimeters kommen die natürlichen hydrologischen Einzugsgebiete ebenso in Frage wie die Reichweite der technischen Infrastruktur – etwa von ARA, Trinkwasserversorgungen oder Kraftwerkanlagen. Einige der möglichen Optionen und Organisationsmodelle sind in der Folge aufgeführt.

REGIONALISIERUNG DER WASSERDIENSTLEISTUNGEN

Je kleiner ein Versorgungsgebiet, umso kostspieliger ist der Betrieb von schlecht ausgelasteten Anlagen zur Abdeckung der Versorgungssicherheit und des Spitzenbedarfs. Wenn Wasserdienstleister und Trägerschaften in einer Region ihre Infrastruktur zusammenlegen, können sie Kapazitäten stilllegen und dadurch Kosten einsparen. Zudem reduziert eine entsprechende Regionalisierung die Anzahl der Ansprechpartner gegenüber dem Kanton, was insbesondere in der Planungsphase den Aufwand vermindert.

Zum Teil erfolgt der Anstoss zu einer verstärkten regionalen Zusammenarbeit, weil sich behördliche Auflagen – wie die Sicherstellung der Versorgung mithilfe eines zweiten Standbeins – im Rahmen der bestehenden Strukturen nicht mehr erfüllen lassen. Weitere Motive für Regionalisierungen sind neue regionale Planungen oder Gemeindefusionen, die zur Erweiterung von bestehenden Zweckverbänden führen. Bund und Kantone können die Regionalisierung durch organisatorische Unterstützung und finanzielle Anreize gezielt fördern.

SEKTORÜBERGREIFENDE PLANUNG

Für die Förderung von sektorübergreifenden Vorhaben ist insbesondere die Phase der integralen Planung und Projektierung zentral. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass sie die verschiedenen Interessen von Beginn an berücksichtigt. Nur wenn die Betroffenen eine erarbeitete Lösung auch mittragen und unterstützen, lässt sie sich erfolgreich umsetzen. Unter dieser Voraussetzung kommt der integralen Kooperation in den weiteren Phasen der Realisierung, Bewirtschaftung und Erfolgskontrolle eine geringere Bedeutung zu. So können die relevanten Trägerschaften die Umsetzung der Massnahmen im Anschluss an eine integrale Planung auch sektoral vornehmen.

Der Bund wäre in der Lage, mit einem Bonus-Malus-System in den Programmvereinbarungen mit den Kantonen finanzielle Anreize zu setzen. So könnte er seine Beiträge etwa an Mindestanforderungen koppeln, die in den kantonalen Gewässerrichtplänen verpflichtende Vorgaben zur Vernetzung und Koordination der unterschiedlichen Ansprüche an das Wasser vorschreiben.

IEM-AGENTUR

Bei diesem zukunftsweisenden Modell kümmert sich eine Organisation in einem bestimmten Einzugsgebiet um sämtliche Belange der Wasserwirtschaft. Sie besteht aus Vertretern der relevanten Verbände und Gemeinden im Projektperimeter oder handelt in deren Auftrag. Die Intensität und Form der Zusammenarbeit innerhalb einer IEM-Agentur hängen stark vom Koordinationsbedarf ab. Weil die Einzugsgebiete je nach Wassersektor trotz räumlicher Überschneidungen voneinander abweichen können, sind die Abgrenzungen unter Berücksichtigung der wesentlichen Bereiche mit einem Abstimmungsbedarf vorzunehmen.

Beispiele für bereits bestehende oder geplante IEM-Agenturen sind der Regionalverband MultiRuz im neuenburgischen Val-de-Ruz, der Gemeindeverband Lebensraum Urtenen im Bernbiet (Box 1) oder die Projektträgerschaft zur Umsetzung der im Regionalen Entwässerungsplan (REP) festgelegten Massnahmen für die Obere March im Grenzgebiet der Kantone Schwyz und St. Gallen.

IEM-AGENTUR FÜR DIE URTENEN

Die Urtenen ist ein Nebenflüsschen der Emme und entwässert mit einer Länge von 19 Kilometern nahezu 100 km² des zentralen Berner Mittellandes. Ihre Wasserqualität wird insbesondere durch Schadstoffeinträge aus der Siedlungsentwässerung und der Landwirtschaft sowie von viel befahrenen Verkehrswegen beeinträchtigt. Der auf weiten Strecken immer noch naturfremde Gewässerlauf wirkt sich negativ auf die Lebensraumqualität – und damit auf die Artenvielfalt – aus. Zudem weist auch der Hochwasserschutz Lücken auf. Angesichts der bestehenden Probleme haben die bisher im Urtenental wasserwirtschaftlich tätigen Verbände erkannt, dass sie mit ihren kleinräumigen Strukturen an Grenzen stossen und die Aufgaben fortan gemeinsam anpacken müssen. Deshalb haben der Wasserbauverband Urtenenbach und zwei ARA-Gemeindeverbände im Rahmen des REP Urtenen ein integrales Hochwasserschutzkonzept entwickelt, das die Bereiche Hochwasserschutz, Ökologie, Siedlungsentwässerung sowie Landschaft und Naturschutz umfasst. Als nächster Schritt ist die Zusammenführung der drei Organisationen zum «Gemeindeverband Lebensraum Urtenen» geplant. Dieser soll künftig für alle wasserwirtschaftlichen Aufgaben im Einzugsgebiet zuständig sein. Zur Reorganisation gehört auch ein neuer Kostenteiler.

Box 1

FINANZIELLE AUSGLEICHSMechanismen

Die im *Ecoplan*-Bericht aufgeführten Vorschläge für organisatorische Verbesserungen werden im Sinn eines Werkzeugkas-

Zu lösende Probleme	Traditionelle Ausgleichsmechanismen					Ergänzende Handlungsoptionen				
	Gebühren/-zuschlag	Finanzierungsabgabe	Lenkungsabgabe	Subventionen	Direkte Kompensation	Anreize / Anforderungen bei Subventionen	Aufhebung Zweckgebundenheit	Finanztransfer / Umverteilung	Spezialfonds / Gesamtschweizerischer Fonds	Räumliche und/oder zeitliche Entkoppelung
Ökologische Aspekte werden gefördert/unterstützt	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Kleinräumige Strukturen werden überwunden	-	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓
Sektorübergreifende Optik wird gefördert	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sektorübergreifender und/oder integraler Teil der Planung werden finanziert	✓	✓	-	✓	-	✓	✓	-	✓	-
Akzeptanz wird erhöht	-	-	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓
Handlungsdruck wird erhöht	-	✓	✓	✓	-	✓	-	-	-	-
Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern wird herbeigeführt	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Tab. 1 Finanzielle Ausgleichsmechanismen und ihre Wirkung
Mécanismes de compensation financière et leurs effets

tens durch Empfehlungen für finanzielle Ausgleichsmechanismen ergänzt. Wie die tabellarische Zusammenstellung bestehender Instrumente und möglicher Handlungsoptionen zeigt, fördern auch die heute bekannten Wassergebühren, Finanzierungsabgaben, Lenkungsabgaben, Subventionen und direkten Kompensationen den ökonomischen Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern. Dabei handelt es sich jedoch in der Regel um Mechanismen mit einer eher kleinräumigen und sektoralen Ausrichtung. Um komplexere Finanzierungsprobleme – wie die Realisierung von IEM-Massnahmen – anzugehen, braucht es in vielen Fällen weitergehende Instrumente mit einem integralen und grossräumigen Fokus. Ihre Wirkung wird daran gemessen, ob sie ökologische Aspekte fördern, kleinräumige Strukturen überwinden, eine sektorübergreifende Optik begünstigen, den integralen Teil der Planung finanzieren, Akzeptanz und Handlungsdruck erhöhen sowie zum wirtschaftlichen Ausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern beitragen (Tab. 1). Aufgrund der beurteilten Handlungsoptionen schlägt die Studie folgende finanzielle Mechanismen zur Weiterentwicklung vor:

Höhere Anforderungen bei Subventionen
 Bund und Kantone sollten ihre Anforderungen für die Ausrichtung von Beiträgen

erhöhen, um die aus ihrer Sicht bevorzugten Lösungen zu begünstigen. Bei einer grossräumigen, sektorübergreifenden Abstimmung der Massnahmen sind im Sinn eines Bonus höhere Beiträge auszurichten. Andernfalls droht ein Malus durch eine spürbare Reduktion der Beiträge.

Lockerung der Zweckbindung
 Um vermehrt auch sektorübergreifende Massnahmen unterstützen zu können, wäre eine Lockerung der gesetzlich verankerten Zweckbindung von Subventionen, Abgeltungen und Mitteln aus Spezialfonds wünschenswert (Fig. 6). Durch einen flexibleren Einsatz eines Teils dieser Gelder liesse sich – anstelle der bisher einseitigen Ausrichtung auf einen Sektor – eine gesamtheitliche Sicht fördern. Denkbar wäre zum Beispiel, die verschiedenen Fonds für einzelne Bereiche wie Abwasser, Trinkwasser oder Wasserbau partiell zusammenzulegen. Während ein bestimmter Anteil der Mittel weiterhin für zweckgebundene Projekte reserviert bliebe, würde mit dem Rest ein gemeinsamer Subventionstopf gespiesen, der primär für Vorhaben mit einem integralen Ansatz zur Verfügung stünde.

Räumliche und zeitliche Flexibilisierung
 Mit dem Instrument der Ökopunkte oder Ökogutschriften lassen sich ökologische Massnahmen räumlich und zeitlich flexibler handhaben. Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Einführung ist die nötige Rechtssicherheit. Dazu sind unter anderem standardisierte Bewertungsmethoden für die ökologischen Vorleistungen und Ausgleichsleistungen zu definieren.

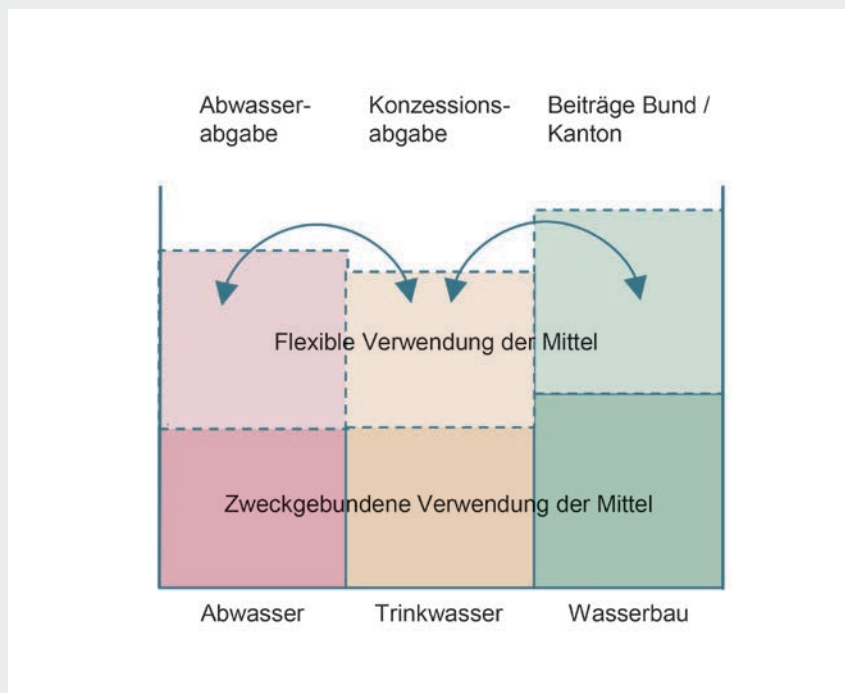


Fig. 6 Die Umsetzung des Vorschlags eines gemeinsamen Subventionstopfs für integrale Massnahmen würde eine teilweise Aufhebung der Zweckbindung erfordern
La mise en œuvre de la proposition de subventions communes pour les mesures intégrées nécessiterait une levée partielle du principe de finalité

Grundsätzlich bestehen taugliche Handlungsoptionen, um auch in grösseren Einzugsgebieten den finanziellen Ausgleich zwischen den Akteuren verschiedener Sektoren zu ermöglichen, sodass sich kleinräumige Strukturen überwinden lassen. Verglichen mit den bisher bekannten Mechanismen für einen finanziellen Ausgleich haben die Handlungsoptionen zudem eine grössere Wirkung auf die Akzeptanz von Massnahmen. Dies ist insofern relevant, als politische Bedenken und Unsicherheiten bei der Beurteilung von IEM-Projekten mitentscheidend sind. Deshalb empfehlen sich vertrauensbildende Massnahmen wie etwa kantonale Wasserstrategien mit einem gesamtheitlichen Ansatz, übergeordnete Planungen sowie die Sensibilisierung der Beteiligten mittels Information über erfolgreiche Projekte.

EINFLUSSMÖGLICHKEITEN VON BUND UND KANTONEN

Zur Förderung von IEM-Ansätzen verfügen Bund und Kantone über mehrere Einflussmöglichkeiten, die sich auch vielfältig kombinieren lassen. So kann etwa die Eidgenossenschaft IEM-Planungen finanziell unterstützen und mit einem Bonus-

Malus-System gezielte Anreize setzen. Zudem sollte der Bund bestehende sektorale Finanzierungsinstrumente auf allfällige Fehlanreize hin überprüfen, die Kantone in den Programmvereinbarungen zu integralen Planungen verpflichten und das gesamtheitliche Einzugsgebietsmanagement verstärkt in nationale Strategien und Gesetzesrevisionen einbringen. Weitere Optionen auf Bundesebene bestehen darin, von den Kantonen ein flächendeckendes Grobscreening für die Identifikation geeigneter Einzugsgebiete zu verlangen, bestehende Teilstrategien für einzelne Sektoren zu einer landesweiten Wasserstrategie auszubauen und die Zusammenarbeit der Akteure zu verbessern. Zu empfehlen sind auch Erfolgskontrollen, welche die Umsetzung der integralen Planungen und ihre Ergebnisse prüfen, was entsprechende Ressourcen erfordert. Der Wissensaustausch sollte ebenso gefördert werden wie Pilotprojekte, und für den politischen Prozess in kleineren Gemeinden sind Praxisanleitungen sowie Vollzugshilfen zu erarbeiten.

Die Kantone ihrerseits können Subventionen oder sonstige Beiträge – beispielsweise aus dem Abwasserfonds – an Kriterien für die IEM-Förderung knüpfen. Innerhalb ihrer Verwaltung ist der Austausch zwischen verschiedenen Amtsstellen, die sich mit Wasseraspekten befassen, im Interesse einer besseren Koordination und gesamtheitlichen Betrachtung weiter zu stärken. Überdies kommen sie als Initianten von integralen Projekten in Frage, die in der Folge von Gemeinden oder einer anderen Trägerorganisation in der Region weiterverfolgt werden.

Auch im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms zur nachhaltigen Wassernutzung (NFP 61) sind in den vergangenen Jahren bereits mehrere Empfehlungen zuhanden der Kantone für eine Stärkung des IEM-Ansatzes erarbeitet worden (Box 2).

EMPFEHLUNGEN DES NFP 61 AN DIE KANTONE

- Im Interesse einer besseren Koordination und gesamtheitlichen Betrachtung ist die Integration auch auf kantonaler Ebene wichtig. Sie hilft insbesondere, die kommenden Herausforderungen und zunehmenden Nutzungskonflikte zu bewältigen.
- Tendenziell sind gut integrierte Kantone auch anpassungsfähiger und damit robuster bei Veränderungen des Umfelds. Daher empfiehlt es sich, die Potenziale einer besseren Integration der kantonalen Wasserpolitik auszuschöpfen.
- Für eine verstärkte Integration kommen alle Aktionsfelder – wie Normen, Strategien, Formen der Zusammenarbeit, Strukturen sowie Politikinstrumente – in Frage. Diese können sich auch gegenseitig beeinflussen und die Erneuerung anstossen. Im Vorfeld einer allfälligen Gesetzesrevision gilt es zu klären, ob diese parallel, vorgängig oder nachgelagert zu einer Strategie erfolgen soll. Ein solches Vorgehen hat den Vorteil, dass es die Palette an Möglichkeiten für Reformen und die Integration besser aufzeigt.
- Die kantonalen Verwaltungsstrukturen im Wasserbereich sind im Hinblick auf eine bessere Integration zu optimieren. Heute wirkt sich die strukturelle Fragmentierung des Wassersektors unter anderem nachteilig auf die Zusammenarbeit mit den Gemeinden aus, weil ihnen eine zentrale Anlaufstelle fehlt.
- Das Erreichen der Ziele einer integrierten Wasserwirtschaft erfordert eine Vielzahl von verschiedenen Politikinstrumenten, die bewusst gewählt und weiterentwickelt werden sollten.
- Das noch eher geringe Bewusstsein für die Reformmöglichkeiten lässt sich durch einen verstärkten Erfahrungsaustausch unter den Kantonen fördern – so etwa an Fachtagungen zu Fragen der Wasser-Governance.
- Wie der Bund sollten auch die Kantone bei allen Wasservorhaben eine Gesamtbetrachtung im Einzugsgebiet verlangen. Damit dürften Projekte mit einem rein sektoralen Ansatz künftig weder eine Bewilligung noch Subventionen erhalten.
- Die Finanzierungsinstrumente sind so auszurichten, dass Anreize für eine integrale Betrachtung bestehen.

FINANZIERUNGSLÖSUNG IM KANTON FREIBURG

Als Pionierkanton für eine konsequente Förderung des IEM-Ansatzes gilt Freiburg. Sein Anfang 2011 in Kraft getretenes Gewässergesetz verlangt eine ganzheitliche Bewirtschaftung der Gewässer, die alle relevanten Wassersektoren umfasst. Dazu gehören die Reinigung des Abwassers und die Siedlungsentwässerung im weiteren Sinn, der Gewässerschutz, die diversen Nutzungen des Wassers sowie Wasserbau und Unterhalt. Die Hauptrolle bei der Umsetzung kommt den Gemeinden und Regionen zu. Sie hatten bis Ende 2014 Zeit, sich in Einzugsgebieten zu organisieren, welche eine integrale Bewirtschaftung aller Gewässer auf regionaler Ebene gewährleisten sollen. Zur Finanzierung der Aufgaben im Einzugsgebiet können die Gemeinden einen Fonds einrichten, der mit einer Abgabe von maximal 5 Rappen pro Kubikmeter bezogenes Trinkwasser geöffnet wird.

Die Delegation der Planungskompetenz an die jeweiligen Einzugsgebiete in den Regionen wird der Erfahrung gerecht, dass von oben verordnete Lösungen meistens nicht funktionieren. Sind geplante Vorhaben hingegen regional gut verankert, gibt es in der Realisierungsphase auch geringere Widerstände.

VIELFÄLTIGE IEM-AKTIVITÄTEN DER KANTONE

Neben Freiburg setzen etliche Kantone die Grundsätze einer integralen Wasserwirtschaft bereits heute auf unterschiedliche Weise um. So haben zum Beispiel GE, FR und JU IEM-Ziele in kantonalen Gesetzen verankert, BE und BL verfügen über abgestimmte Wasserstrategien, ZH kennt regionale Massnahmen-



Fig. 7 IEM-Ansätze – wie hier für das Einzugsgebiet der Gürbe – erlauben gut abgestimmte Lösungen, die dem Willen des Gesetzgebers in seiner Gesamtheit entsprechen

Les approches de GIBV, comme ici pour le bassin versant de la Gürbe, permettent des solutions bien concertées qui répondent à l'ensemble des souhaits du législateur

pläne und GE, VD, JU, NE, SZ sowie FR beteiligen sich an entsprechenden Pilotprojekten des Bundesamtes für Umwelt (BAFU). In eine ähnliche Richtung zielt ebenfalls die Zusammenarbeit in Flusskommissionen – so etwa für Birs, Glatt und Sitter. Einen Mehrwert im Sinn der IEM-Zielsetzungen bringt auch die Aufwertung der verschiedenen regionalen Planungen von einzelnen Sektoren der Wasserwirtschaft zu einer koordinierten Gesamtplanung.

FAZIT

Selbst wenn sich auf Planungsebene aufzeigen lässt, dass Massnahmen bei tieferen Kosten einen besseren Naturschutz ermöglichen, scheitert die Umsetzung oft am kleinräumigen Denken und an Partikularinteressen.

Solange sich die Schweiz den Luxus von 2300 Gemeinden und 26 Kantonen leistet, dürfte dies auch so bleiben. Anders würde es aussehen, wenn anstelle der bestehenden Verwaltungsstrukturen bloss 100 bis 150 Gemeinden – zusammen mit wenigen Kantonen – dafür verantwortlich wären, die vielfältigen Ziele der Wasserwirtschaft zu erreichen. Ihre Kernaufgabe bestünde darin, die kommunale Infrastruktur zu optimieren und die Zahl der Anlagen auf das erforderliche Minimum zu reduzieren. So könnten sie redundante Anlagen und Nutzungen – ohne jegliche Abstriche beim Leistungsniveau – konsequent aufgeben, was den Druck auf die natürlichen Wasserressourcen vermindern würde. Damit liessen sich in den geräumten Gebieten Schutzanliegen wie Gewässer- und Auenrevitalisierungen oder Amphibienlaichgebiete realisieren (Fig. 7). Weil die Zeit

für eine grundlegende Strukturreform noch nicht reif scheint, empfiehlt sich als Zwischenlösung die Bildung einer IEM-Agentur in jedem Einzugsgebiet mit einem Abstimmungsbedarf. In diesem Rahmen erarbeiten regionale Akteure – in Zusammenarbeit mit Vertretern von lokalen und kantonalen Stellen – eine gesamtheitliche Planung, die dann in der Umsetzungsphase für alle Beteiligten verbindlich ist.

WEITERE INFORMATIONEN

Ecoplan-Studie
www.ecoplan.ch/de/projekte >
 Energie und Umwelt

Forschungsergebnisse des NFP 61
www.nfp61.ch/de/projekte/projekt-iwago