

UNBESTRITTENE VORTEILE DES INTERESSENSAUSGLEICHS – INTEGRALE WASSERWIRTSCHAFT AUS SICHT DER AKTEURE

Wie lassen sich ganzheitliche Ansätze der Wasser- und Gewässerbewirtschaftung möglichst effizient fördern und in der Praxis verankern? Um diese Kernfragen aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu beleuchten, hat sich das Bundesamt für Umwelt BAFU im Rahmen der Standortbestimmung bei wichtigen Akteuren nach ihren Erfahrungen und Vorschlägen erkundigt. Wie aus ihren Statements hervorgeht, gelten die Vorteile einer integralen Wasserwirtschaft und eines modernen Einzugsgebietsmanagements grundsätzlich als unbestritten. Allerdings erkennen die Befragten auch einzelne Hürden, die den gesetzten Zielen gegenwärtig noch im Weg stehen. Ihre Aussagen zeigen aber auch auf, wie sich diese Hemmnisse überwinden lassen.

Zahlreiche Akteure haben das Anliegen einer integralen Wasserwirtschaft und des Einzugsgebietsmanagements in den vergangenen Jahren mit ihrem Engagement auf praktischer, konzeptioneller, strategischer oder politischer Ebene mitgeprägt und vorangebracht. Dazu gehören etwa Politikverantwortliche und Fachleute von Hochschulen, Behörden, Nichtregierungsorganisationen, Fachverbänden und spezialisierten Büros.

Im Rahmen einer aktuellen Standortbestimmung (s. Artikel von P. Dazio, S. 16) hat das BAFU ausgewählte Akteure zu unterschiedlichen Aspekten der integralen Wasserwirtschaft befragt. Ihre Antworten decken ein breites Erfahrungsspektrum ab, widerspiegeln aber bewusst nicht in jedem Fall die Haltung der zuständigen Fachstelle auf Bundesebene.

STEFAN HASLER

Direktor VSA

Um die verfügbaren Grundlagen und Instrumente zur Förderung integraler Ansätze bei wichtigen Entscheidungsträgern besser bekannt zu machen, sind Vorzeigebispiele aus der Praxis entscheidend, die den Nutzen gesamtheitlicher Lösungen veranschaulichen. Damit findet man auch den Zugang zur Politik. Als hilfreiches Druckmittel für gute Kompromisse erachte ich zudem wegweisende Bundesgerichtsurteile. Der Entscheid aus Lau-

sanne, wonach standortgebundene Anliegen – wie beispielsweise der Auenschutz oder Revitalisierungen – in Konfliktfällen höher zu gewichten sind als weitere öffentliche Interessen, die man auch andernorts realisieren kann, hat diesbezüglich einiges bewegt. Projekte des Integralen Einzugsgebietsmanagements (IEM) lassen sich auch mit gesetzlichen Vorgaben för-



Stefan Hasler

dern – so wie im Kanton Freiburg, wo für die Gemeinden eine Pflicht zur Bildung von regionalen Trägerschaften besteht, damit sie Gewässerprobleme gemeinsam angehen.

Zur Förderung und breiten Verankerung von IEM-Ansätzen sollten Fachverbände mit dem guten Beispiel vorangehen, indem sie andere Interessen als gleichwertig akzeptieren und ihre Anliegen nicht als «unantastbar» vertreten. Der VSA möchte zudem – idealerweise gemeinsam mit anderen Fachverbänden – einen halb-

tägigen IEM-Kurs für Gemeindepolitiker und kommunale Behörden entwickeln, der ihnen die wichtigsten Informationen zur Wasserwirtschaft vermittelt. Mit Vorzeigebispielen, die illustrieren, wie ein Quartier oder eine Landschaft aufgewertet werden können, möchten wir die Gemeinderäte dazu animieren, selber die Initiative zu ergreifen und sich in ihrer Gemeinde zu engagieren.

ANDRÉ OLSCHESKI

Bereichsleiter Wasser, SVGW

IEM-Vorhaben haben das grosse Potenzial, die Themen Trinkwasserversorgung und Wasserressourcen grossräumig, ganzheitlich und in allen relevanten Schritten ausgewogen zu behandeln – von der Systemabgrenzung über die Datenerfassung und Problemanalyse bis zur Massnahmenevaluation. Um im Dialog breit abgestützte und optimierte Lösungen zu erreichen, müssen alle zentralen



André Olschewski

Stakeholder rechtzeitig – und auf gleicher Augenhöhe – einbezogen werden. Dabei bestehen die Herausforderungen darin, viele Akteure von diversen Sektoren einzubinden, eine gemeinsame Sprache zu finden und das Verständnis für unterschiedliche – und sich teilweise widersprechende – Interessen aufzubauen. Im Gegensatz zu anderen Ländern existieren in der Schweiz keine IEM-Institutionen mit Kompetenzen und Ressourcen, was insofern ein Problem darstellt, als sich manche Projekte über administrative Grenzen hinaus erstrecken.

Ich sehe die Rolle des SVGW bei IEM-Vorhaben vorab in der Interessenwahrung zur Sicherung einer nachhaltigen Trinkwasserversorgung. Dies betrifft Themen wie den stofflichen und quantitativen Ressourcenschutz sowie den Umgang mit Nutzungskonflikten. Wir möchten Kenntnisse zu konstruktiven Beispielen erwerben und Lösungen weiterentwickeln, um diese Ansätze in anderen Projekten sowie bei IEM-Vorhaben einbringen zu können.

ROGER PFAMMATTER

Geschäftsführer Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband (SWV)



Roger Pfammatter

Es gibt zwar durchaus gelungene IEM-Projekte, doch in vielen Fällen lässt sich der eher akademische Ansatz einer Gesamtplanung über das Gewässereinzugsgebiet nur schlecht mit den Realitäten vereinbaren. Dies ist besonders ausgeprägt der Fall, wenn der Bezugsraum über die Kantonsgrenzen hinausgeht. Die seit langem bestehenden organisatorischen und politischen Strukturen in der Schweiz orientieren sich nicht an den Zielsetzungen einer integralen Wasserwirtschaft. Somit folgen auch die Fi-

nanzströme und Anreize ganz anderen Gesetzen. Aufgrund dieser Hindernisse besteht eine erhebliche Gefahr, dass bei IEM-Vorhaben vor allem viel diskutiert und wenig konkretisiert wird.

Bei den vom SWV prioritär behandelten Themen Wasserkraft und Hochwasserschutz bestehen auch in der Realität viele Synergien, die zum Teil bereits heute genutzt werden. Es gibt aber sicherlich noch ein Optimierungspotenzial, vor allem bezüglich einer aktiveren Nutzung der Stauseen im Alpenraum, die man je nach Einzugsgebiet gut als Multifunktionspeicher einsetzen könnte. Bei einer koordinierten Bewirtschaftung liessen sich gegebenenfalls sowohl Hochwasserspitzen noch stärker als heute dämpfen als auch Trockenperioden besser überbrücken. Weil sich der Betrieb bei einer Mehrfachnutzung nicht mehr allein nach den Kriterien der Wasserkraftproduktion ausrichten würde, müssten die Nutzniesser solche Zusatzleistungen freilich fair entschädigen. Dies gilt umso mehr, als die Wasserkraft inzwischen mit existenziellen wirtschaftlichen Schwierigkeiten konfrontiert ist.

MAX MAURER

ETH-Professor für Siedlungswasserwirtschaft, Eawag

Die Berufs- und Interessenverbände spielen bei der Förderung und breiten Verankerung von IEM-Ansätzen eine Schlüsselrolle, weil sie den Fachleuten in der Praxis mit ihren Richtlinien und Best-Practice-Anleitungen klare Ziele für die Umsetzung vorgeben. Dieser starke Hebel wird aber heute noch zu wenig genutzt, denn die Vorgaben sind sehr sektoral ausgerichtet und eine verbandsübergreifende Koordination fehlt weitgehend. Hier



Max Maurer

braucht es künftig mehr Querbezüge. Als Schwachstelle erachte ich die Gesamtplanung: Heute werden viele Projekte von Beratungsbüros unterstützt, die den Planungsprozess basierend auf ihren eigenen Erfahrungen steuern. Best Practice-Vorgaben und entsprechende Richtlinien hätten hier den Vorteil, das schweizweit erarbeitete Know-how systematisch aufzubereiten und für die Praxis breit verfügbar zu machen. Damit liesse sich ein hoher Standard sicherstellen. Die Bedeutung der Hochschulen sehe ich weniger in der Ausbildung als vielmehr in der Forschung. Noch ist etwa unklar, was die unterschiedlichen Formen an IEM-Ansätzen bringen, in welchem Verhältnis Aufwand und Ertrag stehen, wo das Optimum liegt, welche Akteure einzubeziehen sind und nach welchen Grundsätzen sich unterschiedliche Möglichkeiten bewerten lassen.

STEFAN VOLLENWEIDER

Geschäftsleiter Wasser-Agenda 21

IEM ist in Fachkreisen gut bekannt und stösst auf Zustimmung, wie die breite Abstützung des Leitbildes zeigt. Grundlagen und Instrumente liegen bereit. Gute Praxisbeispiele belegen die Machbarkeit und weisen den Weg. Auch etliche Entscheidungsträger auf der fachlichen und politischen Ebene kennen den Ansatz.



Stefan Vollenweider

Eine generelle rechtliche Verpflichtung zur Anwendung wäre hilfreich, ist zurzeit politisch aber kein Thema und auch nicht zwingend notwendig. Verursacht durch die sektoralen Grenzen und die bestehenden Finanzierungsmechanismen ist der erhebliche Initialaufwand oft die grösste Hürde. Dazu kommt die fehlende Bereitschaft, Problemstellungen ganz-

heitlich zu betrachten und Einzelinteressen hintenanzustellen.

Um die Chancen und Möglichkeiten einer integralen Wasserwirtschaft besser zu kommunizieren, sollten wir anhand von gelungenen Beispielen die vielfältigen Vorteile aufzeigen. Initiativen von Fachleuten auf kantonaler und kommunaler Ebene belegen, welchen Zusatznutzen eine integrale Bewirtschaftung bringt. Solche Projekte dienen als Botschafter und helfen den Ansatz zu verbreiten. Als wichtig erachte ich zudem die Verankerung des Ansatzes in sektoralen Arbeitshilfen und Instrumenten sowie eine gute Schulung der verantwortlichen Akteure. Der IEM-Ansatz muss Eingang in alle wasserwirtschaftlich relevanten Fachausbildungen finden.

CHRISTOPHE JOERIN

Vorsteher Amt für Umwelt, Kanton Freiburg
Im Kanton Freiburg sieht das seit 1. Januar 2011 rechtskräftige Gewässergesetz



Christophe Joerin

eine gesamtheitliche Gewässerbewirtschaftung je Einzugsgebiet vor. Gegenwärtig schliessen wir die kantonale Planung ab, welche vier Sachpläne zu den Themen Ableitung und Reinigung des Abwassers, Grundwasser, Oberflächengewässer sowie Nutzung des Wassers umfasst. Wie gewohnt haben unsere Fachleute in einem ersten Schritt sektoriell gearbeitet. Als nächstes entwickeln wir die Synthese und legen die Ziele und Handlungsprioritäten fest. Um den Erfolg des Projekts sicherzustellen, muss der Kanton den Regionen klar definierte Vorgaben machen. Gestützt darauf leiten sie in den Ausführungsplänen dann ihrerseits die prioritären Massnahmen für die jeweiligen Einzugsgebiete ab.

Die Gewässerbewirtschaftung ist ein zyklischer Prozess, der eine Abfolge von Planungs-, Umsetzungs- und Überwachungsschritten sowie eine abschliessende Bilanz vorsieht. Im Kanton Freiburg dauern diese Zyklen zehn Jahre, wobei das erworbene Know-how einen wichtigen Erfolgsfaktor darstellt. Um in der aktuellen Planungsphase eine konstruktive Zusammenarbeit mit den Regionen sicherzustellen, ist der Kanton vom bereits Bestehenden ausgegangen und hat eine erste Priorisierung der zu entwickelnden Projekte vorgenommen. Die Hauptrisiken des Prozesses bestehen in der Komplexität des Vorgehens und in einer gewissen administrativen Schwerfälligkeit. Während der ersten Phase müssen neue organisatorische Strukturen aufgebaut und Planungen erstellt werden, was einiges an Arbeitsaufwand erfordert. Mittelfristig ermöglicht es das integrale Einzugsgebietsmanagement jedoch, die Vorhaben und den damit verbundenen Aufwand zu rationalisieren und die Wasserressourcen wirksamer – sowie zu geringeren Kosten – zu schützen und zu nutzen. Diese unbestreitbaren Vorteile gilt es allen beteiligten Akteuren zu erklären.

WILLY MÜLLER

Fischereiinspektorat und Leiter des Renaturierungsfonds, Kanton Bern
Früher hat der Wasserbau vor allem ereignisbezogen reagiert. Dank zunehmend integraler Planungen wie der Gewässerentwicklungskonzepte (GEK) und Gewässerrichtpläne (GRP) sind wir im Kanton Bern heute besser auf Ereignisse vorbereitet und können geplante Massnahmen geordneter umsetzen. Eine frühzeitige Koordination und die Partizipation der unmittelbar Betroffenen sowie der breiten Bevölkerung erhöhen das Verständnis für gesamtheitliche Lösungen und deren Akzeptanz, sodass weniger Baueinsprachen zu erwarten sind. Die frühe Thematisierung der verschiedenen Aspekte und Auswirkungen von Gewässerplanungen verändert auch die Haltung der Öffentlichkeit zum Positiven. Dies konnte eine breit angelegte Medienanalyse der Forschungsanstalt WSL zur Renaturierung und Revitalisierung der Gewässer in der Schweiz belegen. Allerdings existieren keine allgemeingültigen Rezepte, denn jedes Gewässer stellt uns vor unterschiedliche Herausforderungen. Bei vielen Projekten bereitet vor allem der Landbedarf Probleme. Hilfreiche Instru-



Willy Müller

mente zur Lösung entsprechender Interessenkonflikte sind landwirtschaftliche Planungen und Meliorationen, die von der öffentlichen Hand mitfinanziert werden. Damit lassen sich zum Beispiel Strukturverbesserungen und Landumlegungen in die Wege leiten. Sie machen Flächenverluste zur Renaturierung von Fließgewässern für die Landwirtschaft erträglicher.

PHILIPP STAUFER

Amt für Umwelt, Kanton Solothurn
Wichtige Motivationen für die Berücksichtigung integraler Ansätze bei wasserwirtschaftlichen Vorhaben sowie für die



Philipp Stauer

Koordination im Einzugsgebiet sind die lokale Verankerung und wirtschaftliche Lösungsansätze. In den allermeisten Fällen ist unser Amt nicht die umsetzende Stelle. Daher erachte ich es als wichtig, die Lösungen der Beteiligten – insbesondere der betroffenen Gemeinden oder ihrer Verbände – zu akzeptieren. Dabei müssen wir uns als Fachexperten bei der Lösungsfindung etwas zurücknehmen. Meiner

Ansicht nach sollte sich unsere Arbeit darauf beschränken, den Handlungsbedarf der von den Beteiligten vorgeschlagenen Lösungen aufzuzeigen und deren Folgen abzuschätzen. Im Alltag ist dies allerdings nicht ganz einfach, wie die eigene Erfahrung lehrt. Die mir bis heute bekannten IEM-Ansätze zeichnen sich allesamt durch ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis sowie eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz aus, was auch den Ausgleich zwischen den Sektoren fördert. Ob der Prozess wirklich länger dauert, ist nicht erwiesen.

STEPHAN HAUSER

Geschäftsführer Linthebene-Melioration

Die hier geschilderten Erfahrungen beziehen sich auf den erweiterten Regionalen Entwässerungsplan (REP) im Gebiet Obere March SZ. Ausgelöst wurde das



Stephan Hauser

Projekt ursprünglich durch Hochwasserschutzprobleme am Tuggenerkanal. Im Lauf der Zeit sind dann immer mehr Anliegen und Akteure dazu gekommen, was den Planungsprozess kompliziert und in die Länge gezogen hat. Elf Jahre nach Beginn der Arbeiten steckt man leider in einer Pattsituation, was auch damit zusammenhängt, dass wichtige Voraussetzungen für ein erfolgreiches Vorgehen nicht oder nur teilweise erfüllt waren. Daraus lassen sich aus meiner Sicht folgende Schlüsse ziehen: Bei der Umsetzung von IEM-Vorhaben erachte ich es als zentral, das Fuder in der Startphase nicht zu überladen. Es ist sinnvoll, zuerst Teilprojekte aufzugleisen und sie dann unter einem gemeinsamen Dach aufeinander abzustimmen und zu vereinigen. Die Arbeitsgruppen mit den relevanten Akteuren dürfen nicht zu gross sein, weil sich der Planungsprozess sonst kaum

mehr managen lässt. Zuerst braucht es eine unvoreingenommene Auslegeordnung und Problemanalyse, auf die sich sämtliche Beteiligten einigen können. Der nächste Schritt besteht dann im Erarbeiten gemeinsamer Zielsetzungen, hinter denen alle stehen. Wichtig ist zudem eine vorausschauende Einteilung der finanziellen und zeitlichen Ressourcen, weil den Beteiligten bei komplexen Projekten ansonsten der Schnauf auszugehen droht. Stimmt zu vieles nicht, so können gesamtheitliche Ansätze in der Praxis auch scheitern.

RUEDI BÖSIGER

WWF Schweiz

Der WWF Schweiz hat im Engadin mit einer Studie den Prozess für ein IEM-Projekt angestossen. Die ersten Reaktionen seitens der betroffenen Gemeinden anlässlich eines Workshops mit allen Akteuren waren eher verhalten – vermutlich auch, weil die Gemeindeautonomie hinterfragt wird, wenn sie über ihre Grenzen hinausdenken und zusammenarbeiten müssen. Doch um bestehende Probleme – wie etwa die zunehmende Trockenheit im Zuge des Klimawandels, Hochwasserrisiken, die eingeschränkte Fischgängigkeit, den Geschiebetransport in den Flüssen oder den Wechsel von Schwall und Sunk – zu lösen, braucht es dringend einen ganzheitlichen Ansatz im gesamten Einzugsgebiet eines Gewässers. Diese Koordination und Kooperation verlangt ja auch das revidierte Gewässerschutzgesetz. Wir sehen uns als WWF in der Rolle, in solchen Prozessen die Interessen der Ökologie vertreten zu können. Den Lead sollte in Zukunft eher die öffentliche Hand übernehmen. Bezüglich IEM hinkt die Schweiz dem Ausland weit hinterher.



Ruedi Bösiger

Die konkrete Umsetzung scheitert zum Teil an den fehlenden organisatorischen Strukturen, wie sie – grenzüberschreitend – etwa für die Regionalplanung oder den Agglomerationsverkehr bestehen. Der Bund muss auch nach Vorliegen der konzeptionellen Grundlagen weiterhin seine Koordinationsaufgabe wahrnehmen. Zum Beispiel braucht es konkrete Anreize, damit Kantone und Gemeinden in einem Einzugsgebiet zusammenarbeiten. So könnten etwa Bundesbeiträge an Wasserbauvorhaben explizit an diese Koordinationspflicht geknüpft werden.

PHILIPP GUNZINGER

Präsident Lenkungsausschuss IEM Inn und Grossrat im Kanton Graubünden

Die koordinierte Schutz- und Nutzungsplanung im Wasserbereich ist ein Schwerpunkt der Stiftung «Pro Terra Engiadina», welche unter anderem von den Gemeinden getragen wird. Studien zum



Philipp Gunzinger

Klimawandel haben bereits vor 2012 auf zunehmende Veränderungen im Abflussverhalten hingewiesen, was sich auch auf die Wasserverfügbarkeit auswirkt. Die Ansprüche verschiedener Interessengruppen steigen, ohne dass eine sektorübergreifende Koordination besteht. Auslösende Faktoren für das IEM-Pilotprojekt am Inn waren unter anderem die durch Trockenjahre zunehmenden Bewässerungsbedürfnisse der Landwirtschaft, das vermehrte künstliche Beschneien als Folge der schneeärmeren Winter sowie der verstärkte Druck, alle Seitengewässer für die Energiegewinnung zu nutzen. In Trockenzeiten und während der touristischen Hochsaison wird zudem die Verfügbarkeit von Trinkwasser zum Thema. Unser Ziel besteht darin, die unterschied-

lichen Ansprüche im Einzugsgebiet des Inns besser aufeinander abzustimmen. Dabei sollen die Akteure aus Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft, Gesellschaft und Ökologie mögliche Konflikte und Defizite eruieren, eine Interessensabwägung vornehmen und Prioritäten setzen. Zentrale Anliegen sind die Förderung der ökologischen Vernetzung, die Anpassung an Wasserengpässe, ein Ausgleich zwischen Nutzung und zum Schutz der Gewässerstrecken sowie Revitalisierungen im Einklang mit dem Hochwasserschutz. Wichtig ist uns, die auch sektoral erarbeiteten Massnahmen sektorübergreifend zu koordinieren.

FELIX WALTER

Beratungsbüro Ecoplan, Bern

Neben organisatorischen Hürden und Akzeptanzproblemen spielen finanzielle Hindernisse bei der Realisierung von integralen Projekten eine bedeutende Rolle. Denn oft stehen nicht genügend Mittel zur Verfügung stehen, um über eine rein



Felix Walter

sektorielle Planung hinauszugehen. Zur Förderung von IEM-Vorhaben könnte die öffentliche Hand ihre finanzielle Unterstützung vermehrt an die Bedingung knüpfen, dass Projekte über politische und sektorielle Grenzen hinweg koordiniert werden. Dies wird heute erst in Einzelfällen verlangt – so etwa im Bereich

des Hochwasserschutzes, wo der Bund fordert, es seien auch die Interessen der Gewässerrevitalisierung zu berücksichtigen. Um die Ziele einer ganzheitlichen Wasserwirtschaft zu erreichen, braucht es aber auch regionale Trägerschaften, die sich um mehrere Wasseranliegen kümmern – wie zum Beispiel MultiRuz im Neuenburger Val de Ruz. Bei subventionsberechtigten Aufgaben erachte ich ein Bonus-Malus-System als sinnvoll, das finanzielle Anreize für integral optimierte Projekte setzt und nicht abgestimmte Lösungen im Gegenzug weniger unterstützt. Auch spezielle Finanzierungen für integrale Planungen sind prüfenswert, wie etwa ein Wasserrappen als Zuschlag auf dem Wasserpreis, wie er im Kanton Freiburg möglich ist. Bund, Kantone und Regionen können somit wichtige Beiträge zur Entschärfung der finanziellen Hindernisse für integrale Projekte leisten – damit die knappen Mittel dort eingesetzt werden, wo sie am meisten bringen, unabhängig von politischen und Sektorgrenzen.



CAS Siedlungsentwässerung

Der Weiterbildungsstudiengang vermittelt spezialisiertes und praxisnahes Wissen für Ihre Erfolgsaussichten im wachsenden Markt der Siedlungsentwässerung.

Von September 2017 bis Mai 2018 in Burgdorf

Besuchen Sie unseren
Informationsabend am 6. Juni 2017
um 18.00 Uhr in Burgdorf

Auskunft und Beratung
+41 34 426 41 76, wb_bu.ahb@bfh.ch
Mehr Infos unter
ahb.bfh.ch/cassiedlungsentwaesserung