



RIMU/Entwurf vom 29.01.2025

## Bericht 2023-DIME-98 / GewG

00. Monat 0000

### Teilrevision des kantonalen Gewässergesetzes

*Der vorliegende Bericht erläutert den Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gewässergesetzes vom 18. Dezember 2009.*

### Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs</b>  | <b>2</b>  |
| <b>1.1 Baugrenze entlang des Gewässerraums</b>  | <b>2</b>  |
| 1.1.1 Hintergrund   | 2         |
| 1.1.2 Definition und Nutzen der Baugrenze   | 2         |
| 1.1.3 Zweckdienlichkeit der Aufhebung der Baugrenze   | 4         |
| <b>1.2 Beiträge an den Wasserbau – Hochwasserschutz und Revitalisierung</b>                             | <b>5</b>  |
| 1.2.1 Volksmotion   | 5         |
| 1.2.2 Hintergrund   | 5         |
| 1.2.3 Rollen und Zuständigkeiten  | 5         |
| 1.2.4 Die aktuell geltenden Finanzierungsmechanismen  | 6         |
| 1.2.5 Defizite und Ziele beim Wasserbau an Fliessgewässern und Seen                                     | 8         |
| 1.2.6 Revision des Gewässerreglements   | 9         |
| <b>2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen</b>  | <b>9</b>  |
| <b>3 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden und finanzielle Auswirkungen</b> | <b>11</b> |
| <b>4 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung</b>   | <b>11</b> |
| <b>5 Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität</b>              | <b>12</b> |

# **1 Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs**

---

Der Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Gewässergesetzes vom 18. Dezember 2009 (GewG; SGF 812.1) konkretisiert die Umsetzung von zwei Motionen. So sollen der Mindestabstand zur Grenzlinie des minimalen Raumbedarfs abgeschafft (Motion 2023-GC-80) und der maximale Beitragssatz für Hochwasserschutz- und Gewässerrevitalisierungsprojekte von 80 auf 95 % erhöht werden (Volksmotion 2022-GC-106). Die beiden Themenbereiche werden in diesem Bericht gesondert behandelt.

## **1.1 Baugrenze entlang des Gewässerraums**

### **1.1.1 Hintergrund**

Am 22. März 2023 reichten die Grossräte Bertrand Gaillard und Andreas Freiburghaus beim Sekretariat des Grossen Rats die Motion 2023-GC-80 «Aufhebung der freiburgerspezifischen Beschränkungen im und um den Gewässerraum» ein. Diese verlangte die Abschaffung des Mindestabstands von 4 Metern zur Grenzlinie des minimalen Raumbedarfs (mit anderen Worten zum Gewässerraum – GWR) und ganz allgemein die Aufhebung aller Beschränkungen im Zusammenhang mit dem GWR, die der Kanton Freiburg zusätzlich zu den Bundesvorgaben eingeführt hat. Die Motionäre begründeten die Notwendigkeit einer Änderung des GewG mit der Komplexität und Unsicherheit der Verfahren zur Revision der Ortspläne (OP) und deren Auswirkungen auf die Aspekte der nachhaltigen Entwicklung.

In seiner Antwort vom 6. Juli 2023 evaluierte der Staatsrat zwei Varianten, um dem Anliegen der Motionäre gerecht zu werden. Bei der vom Staatsrat bevorzugten zweiten Variante sollte die Baugrenze für alle Fliess- und stehenden Gewässer aufgehoben werden, ausser für eingedolte Fliessgewässer (damit diese jederzeit zugänglich bleiben) und für Fliessgewässer in der Bauzone, die gemäss kantonaler Planung revitalisiert wurden oder werden sollen oder Defizite beim Hochwasserschutz und beim Unterhalt aufweisen.

Am 8. September 2023 nahm der Grosser Rat die Motion gemäss der zweiten Variante an und beauftragte den Staatsrat mit deren Umsetzung durch eine Änderung des GewG. Im Anschluss an die Erheblicherklärung durch den Grossen Rat hat das Amt für Umwelt (AfU) die Zweckmässigkeit der Beibehaltung der Baugrenze in den oben erwähnten Fällen unter dem Aspekt des Hochwasserschutzes und des Unterhaltsbedarfs (laufender Unterhalt oder nach einer Revitalisierung) genauer analysiert.

### **1.1.2 Definition und Nutzen der Baugrenze**

Der GWR ist ein Korridor entlang der Oberflächengewässer, der in den Artikeln 36a des Gewässerschutzgesetzes (GSchG, SR 814.20) und 41a ff. der Gewässerschutzverordnung des Bundes (GSchV, SR 814.201) vorgesehen ist. Er dient dem Schutz vor Hochwasser, der Vorbeugung schädlicher Einflüsse auf die Gewässer, der Schaffung von Naturräumen, der Förderung der Biodiversität und der Bereitstellung von Erholungsgebieten. Des Weiteren trägt er zum Schutz der Qualität der Oberflächengewässer sowie zur Widerstandsfähigkeit dieser Lebensräume gegenüber dem Klimawandel bei. Die Flächen im GWR unterliegen Bau- und Nutzungsbeschränkungen, die seit 2011 im Bundesrecht verankert sind (Art. 41a ff. GSchV). Im Kanton Freiburg erfolgt die Legalisierung der GWR seit den 2000er-Jahren über die OP.

Der Kanton hat zudem ein ergänzendes Instrument geschaffen: die Baugrenze. Dieser Streifen von mindestens 4 Metern, der grundsätzlich nicht bebaubar ist, wird für alle Fliess- und stehenden Gewässern zusätzlich zum GWR festgelegt (Art. 25 Abs. 3 GewG). Er wird auch für eingedolte Wasserläufe festgelegt, für die kein GWR definiert wurde. Durch die Baugrenze wird allgemein der Zugang zum Wasserlauf und seinen Ufern zu Unterhalts-, Bau- oder Notfallzwecken und zur Freizeitgestaltung gewährleistet (analog zum Bauabstand zu Strassen und Rohrleitungen sowie zu Wäldern).

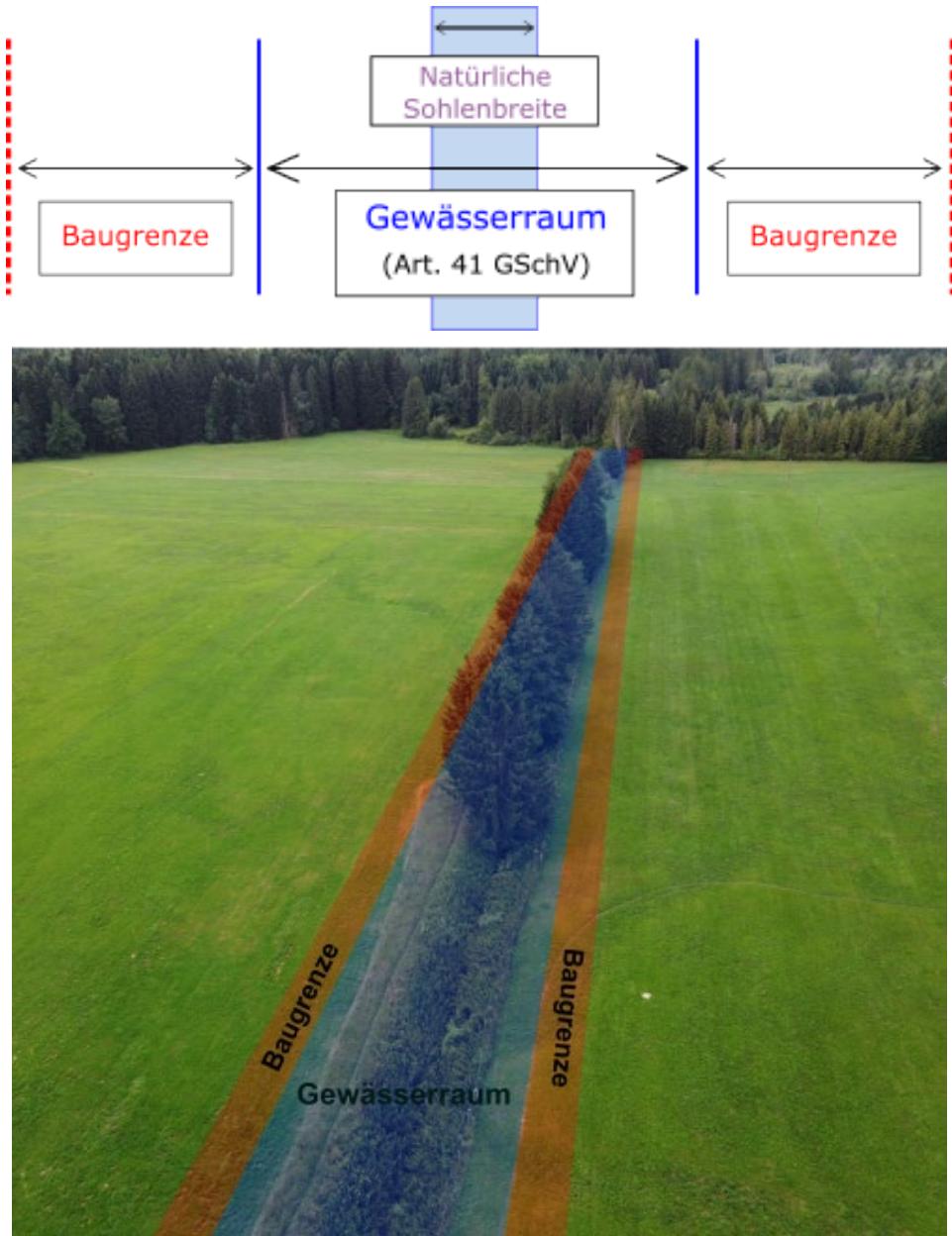


Abb. 1: Illustration der Abgrenzung des Gewässerraums und der Baugrenze entlang eines Flusses

Die Ergänzung des GWR um eine Baugrenze wurde den Kantonen vom Bund in seinen Richtlinien und Empfehlungen zur Festlegung des GWR für den Hochwasserschutz und die Stärkung der ökologischen Funktionen der Gewässer empfohlen (siehe Wegleitung des BWG «Hochwasserschutz an Fliessgewässern» von 2001). Der GWR reicht nämlich nicht aus, weil er aufgrund seiner ökologischen Funktionen und seiner naturnahen Dynamik sowie der damit verbundenen Nutzung (z. B. natürliche begrünte Ufer) und der Topografie faktisch nicht zugänglich ist. Bei Hochwasser wird der GWR in der Regel überflutet und stellt keinen bevorzugten Zugangsweg dar.

Der Grundsatz der Baugrenze wurde insbesondere aus folgenden Gründen eingeführt:

- > Die Baugrenze gewährleistet einen schnellen und angemessenen Zugang zum Wasserlauf, dank dem die Gemeinden die ihnen obliegenden Ausbau-, Instandsetzungs- und Unterhaltsarbeiten (Art. 27 GewG) durchführen können.

- > In der Bauzone erlaubt die Baugrenze das Ausheben von Baugruben und das Bereitstellen von Flächen für Baustelleneinrichtungen, die für eine Baute an der Grenzlinie nötig sind, weil Materialablagerungen und Änderungen des natürlichen Geländes im GWR verboten sind (Art. 25 Abs. 5 GewG).
- > Hochwasserschutzmauern, die aufgrund ihres künstlichen Charakters nicht im GWR errichtet werden dürfen, können innerhalb der 4 Meter der Baugrenze gebaut werden.
- > Für die Grundeigentümerinnen und -eigentümer bedeutet die Baugrenze, dass sie ihrer Verpflichtung, den freien Zugang zu öffentlichen Gewässern zu erhalten und ihre Grundstücke verfügbar zu halten, soweit dies für die Arbeiten erforderlich ist (Art. 52 GSchG und 31 GewG), nachkommen können.
- > Schliesslich werden Flächen innerhalb der Baugrenze vollständig der Ausnützungsziffer angerechnet.

Die Entwicklung des GWR hat den Staatsrat und den Grossen Rat dazu veranlasst, systematisch zu überprüfen, in welchen Fällen die Baugrenze aufgegeben werden kann, ohne dass die oben genannten Vorteile in Frage gestellt werden, wobei die richtige Balance zwischen den Nutzungseinschränkungen und den erwähnten Vorteilen angestrebt wird.

### 1.1.3 Zweckdienlichkeit der Aufhebung der Baugrenze

Im Rahmen der mit dem oben genannten parlamentarischen Vorstoss geforderten Variantenanalyse für die Aufhebung der Baugrenze wurde eine Bilanz der letzten 20 Jahre gezogen, in denen die Baugrenze zum Tragen kam. Zusammenfassend hat sich gezeigt, dass in vielen Fällen der Zugang zu Fliess- und stehenden Gewässern über bestehende Strassen und Wege oder freie landwirtschaftliche Flächen möglich ist. In städtischen Gebieten kann sich der Zugang dagegen ohne Baugrenzen als schwierig erweisen. Im Folgenden werden die verschiedenen Fälle im Detail analysiert, die den im Vorentwurf enthaltenen Vorschlag zur Änderung des GewG erklären.

Bei grossen Fliessgewässern bestehen oftmals bereits Zugänge in Längs- oder Querrichtung (Treidelpfade, Waldwege, landwirtschaftliche Erschliessungswege usw.) innerhalb oder an der Grenze des GWR, sodass die Beibehaltung der Baugrenze nicht zwingend erforderlich ist. Darüber hinaus können provisorische Zufahrten für Unterhaltsarbeiten im GWR toleriert werden, da er entlang der grossen Fliessgewässer ausreichend breit ist. Bei kleinen und mittleren Fliessgewässern ist es in der Regel so, dass der Zugang von einem der beiden Ufer aus das Eingreifen an beiden Ufern ermöglicht. Die Aufrechterhaltung der Baugrenze ist mit anderen Worten nicht unabdingbar, auch wenn sich die Eingriffe bei einer ersatzlosen Streichung als komplizierter und kostspieliger erweisen können (Maschinen und Unterhaltsgeräte mit Arm, um auf der gegenüberliegenden Seite eingreifen zu können).

Bei eingedolten Wasserläufen gibt es dagegen keine Alternative zur Baugrenze, um die Zugänglichkeit des Bauwerks aufrechtzuerhalten und die Schaffung eines Hochwasserabflusskorridors zu erleichtern, wenn eine Offenlegung nicht möglich ist. Für diese Fälle sieht der Vorentwurf deshalb im geänderten Artikel 25 Abs. 3 GewG die zwingende Beibehaltung der Baugrenze vor, wie dies bereits im Rahmen der Debatten im Grossen Rat angekündigt worden war.

Die Baugrenze schien zudem bei Gewässern in der Bauzone erforderlich, die gemäss kantonaler Planung revitalisiert wurden oder werden sollen (inkl. Ausdolung) oder Defizite beim Hochwasserschutz und beim Unterhalt aufweisen. Die Überlegung dahinter: Sollte die Baugrenze auf diesen Abschnitten aufgehoben werden, müsste die Gemeinde oder das mit dem Unterhalt des Gewässers beauftragte Unternehmen eine Lösung für den Zugang zu den Gewässern finden, die die Störungen und Beeinträchtigungen für die Anwohnerinnen und Anwohner so gering wie möglich hält – mit dem Risiko, dass sie erhebliche Kosten für die Wiederherstellung von Grundstücken in Privatbesitz tragen müssen (Art. 31 Abs. 3 GewG). Nach einer detaillierten Analyse durch das AfU stellte sich jedoch heraus, dass die Baugrenze in diesen Fällen nicht zwingend erforderlich ist.

Für die Zwecke des Hochwasserschutzes erfüllt das GWR diese Funktion nämlich bereits. Zudem fliesst das Wasser bei Hochwasser in der Regel rasch in andere Gebiete als das GWR und die Baugrenze. Was den Unterhalt von Wasserläufen und von revitalisierten oder zu revitalisierenden Abschnitten in Bauzonen betrifft, so erscheint die Baugrenze nur dann notwendig, wenn der Zugang nicht auf andere Weise gewährleistet werden kann. Es erscheint jedoch zweckmässiger, dass die für den Unterhalt der Wasserläufe zuständigen Gemeinden festlegen, wo die Baugrenze beibehalten werden soll, da sie die Besonderheiten des Geländes besser kennen. Der Vorentwurf sieht daher mit Absatz 3a eine neue Bestimmung vor, die den Gemeinden den entsprechenden Handlungsspielraum gibt.

---

## **1.2 Beiträge an den Wasserbau – Hochwasserschutz und Revitalisierung**

### **1.2.1 Volksmotion**

Am 25. Mai 2022 reichte eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürger die Volksmotion mit dem Titel «Gewässerrevitalisierungen und Hochwasserschutz – JETZT VORWÄRTSMACHEN» (2022-GC-106) beim Sekretariat des Grossen Rats ein. Die Volksmotion verlangte eine Änderung von 47 Abs. 2 des GewG, damit Gewässerrevitalisierungen und Hochwasserschutzmassnahmen mit bis zu 95 % durch Bund und Kanton subventioniert werden können statt wie bisher mit höchstens 80 %. Die Motionärinnen und Motionäre begründeten die Notwendigkeit einer Änderung des GewG mit der abschreckenden Wirkung, die die aktuelle Beitragsobergrenze von 80 % auf die Gemeinden haben könne, sowie mit der Notwendigkeit, die Umsetzung der Revitalisierung zu beschleunigen, um das Ziel, 220 km Wasserläufe in 80 Jahren zu revitalisieren, schneller zu erreichen. Sie erinnerten weiter daran, dass Revitalisierungen insbesondere aufgrund ihrer sozialen (Angebot von Erholungsräumen), wirtschaftlichen (Senkung der Kosten von Hochwasserschäden, Arbeiten durch lokale Unternehmen) und ökologischen (Klimaschutz, Erhöhung der Artenvielfalt) Dimensionen wichtig seien.

Zudem forderte die Volksmotion die Streichung der Ausnahmeregel bezüglich der Finanzkompetenzen im gleichen Artikel, dies mit dem Ziel, die Verfahren zu beschleunigen.

Am 7. Februar 2023 nahm der Grosser Rat die Volksmotion an und überwies das Geschäft damit an den Staatsrat zur weiteren Bearbeitung.

### **1.2.2 Hintergrund**

In der Vergangenheit hatte der Wasserbau fast ausschliesslich den Hochwasserschutz im Blick. Diese Wasserbauarbeiten haben stark zur wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz beigetragen, den ökologischen und sozialen Wert zahlreicher Wasserläufe jedoch verringert.

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau (SR 721.100) wurde die Wasserbaupolitik neu ausgerichtet. Auch wurde damit beschlossen, alle Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung zu berücksichtigen. Das heisst, dass der Hochwasserschutz heute nicht nur die Senkung der Schäden wegen Naturgefahren gewährleisten, sondern auch die natürlichen und sozialen Funktionen der Fliessgewässer wiederherstellen soll. Die Förderung von Gewässerrevitalisierungen und die Abgrenzung eines ausreichenden Gewässerraums, die mit den Änderungen des GSchG von 2011 eingeführt wurden, haben die Erhaltung und Wiederherstellung eines naturnahen Zustands von Fliessgewässern gestärkt.

Auf kantonaler Ebene sind die Grundsätze für den Wasserbau an Fliessgewässern und Seen in Artikel 22 GewG verankert: Der Wasserbau hat den Hochwasserschutz und die Revitalisierung zum Ziel.

Dieses Ziel wird in erster Linie über Unterhalts- und raumplanerische Massnahmen verfolgt. Weiter werden bauliche Massnahmen gemäss Planung und nur wenn nötig durchgeführt. Und schliesslich muss der natürliche oder naturnahe Gewässerverlauf geschützt oder wiederhergestellt werden.

Die Revitalisierungsmassnahmen werden in Artikel 23 GewG erläutert und sollen insbesondere die Gewässer schützen sowie die Voraussetzungen für einen natürlichen Verlauf der Fliessgewässer und für naturnahe Biotope wiederherstellen. Ausserdem sind naturnahe Gewässer widerstandsfähiger und Tiere und Pflanzen können sich besser an die Folgen des Klimawandels anpassen.

### **1.2.3 Rollen und Zuständigkeiten**

Nach Artikel 76 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) sorgt der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten für die haushälterische Nutzung und den Schutz der Wasservorkommen sowie für die Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers. Absatz 3 dieses Artikels legt weiter fest, dass der Bund Vorschriften erlässt über den Gewässerschutz, die Sicherung angemessener Restwassermengen, den Wasserbau, die Sicherheit der Stauanlagen

---

und die Beeinflussung der Niederschläge. Und Absatz 2 weist dem Bund eine auf die Grundsätze beschränkte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu.

Gemäss Artikel 73 der Verfassung des Kantons Freiburg (KV, SGF 10.1) sorgen Staat und Gemeinden für den Natur- und Heimatschutz und schützen die Tier- und Pflanzenvielfalt sowie deren natürliche Lebensräume (Abs. 1). Bei der Raumplanung achten sie auf den Schutz der Landschaften und Ortsbilder (Abs. 2). Artikel 75 KV wiederum legt fest, dass Staat und Gemeinden die notwendigen Massnahmen treffen, um Katastrophen und Notsituationen vorzubeugen und sie zu bewältigen. Es handelt sich mit anderen Worten um gemeinsame Aufgaben, zu denen sowohl der Staat als auch die Gemeinden beitragen müssen, wobei die Aufteilung der Bemühungen, auch in finanzieller Hinsicht, ausgewogen sein muss.

Artikel 26 GewG verlangt von den Gemeinden, die einer Gefahr ausgesetzt sind, dass sie einen Frühwarndienst organisieren, um den Schutz der Personen und wichtiger Sachwerte vor den Gefahren des Wassers sicherzustellen.

Weiter gilt gemäss Artikel 27 GewG: Die Ausbau-, Instandsetzungs- und Unterhaltsarbeiten, die im Richtplan des Einzugsgebiets vorgesehen sind, müssen von den Gemeinden dieses Einzugsgebiets ausgeführt werden. Sind solche Arbeiten in einem Perimeter einer Bodenverbesserung vorgesehen, können sie einem Gemeindeverband oder einer Bodenverbesserungskörperschaft übertragen werden. Und: Die Arbeiten, die wegen Bauten oder Anlagen an Fliessgewässern oder Seen nötig sind, werden von den Eigentümerinnen und Eigentümern dieser Bauten oder Anlagen ausgeführt.

Damit sind die Gemeinden die Bauherrinnen bei Wasserbauprojekten, sei es für den Hochwasserschutz oder für Revitalisierungen; ihnen obliegt es, die Bewilligungs- und Finanzierungsverfahren durchzuführen. Die Gemeinden können die Unterstützung und Hilfe der Fachstelle für diesen Bereich, dem Amt für Umwelt (AfU) und insbesondere dessen Sektion Gewässer, in Anspruch nehmen.

#### 1.2.4 Die aktuell geltenden Finanzierungsmechanismen

Die Kosten der Ausbau-, Instandsetzungs- und Unterhaltsarbeiten gehen zu Lasten der betroffenen Gemeinde (Art. 45 GewG), wobei sie eine finanzielle Beteiligung von betroffenen Drittpersonen verlangen kann (Art. 46 GewG).

Artikel 47 GewG «Subventionen: Grundsätze» gibt vor, dass die im Richtplan des Einzugsgebiets vorgesehenen oder als Folge von Naturgewalten notwendigen Ausbau-, Instandsetzungs- und Unterhaltsarbeiten subventioniert werden können. Der Staatsrat legt die Bedingungen für die Gewährung einer solchen Subvention sowie den Höchstsatz fest. Die Subvention umfasst den Anteil des Staates und die Beiträge, die der Staat im Rahmen der Programmvereinbarungen mit dem Bund erhält (Abs. 1). Der Gesamtbetrag der von der öffentlichen Hand gewährten Beiträge für ein bestimmtes Objekt darf 80 % der anrechenbaren Ausgaben nicht übersteigen. Die Spezialgesetzgebung und der Artikel 23 Abs. 2 des Subventionsgesetzes vom 17. November 1999 (SubG, SGF 616.1) bleiben vorbehalten (Abs. 2). Wenn die Kosten der Ausbau- und Instandsetzungsarbeiten im Verhältnis zu den Schutzgütern unverhältnismässig hoch sind, wird keine Subvention gewährt; die Revitalisierungsarbeiten und Notfallmassnahmen werden dabei nicht berücksichtigt (Abs. 3). Für die Verwaltung der Subventionen und die Nachkontrolle gelten die Bestimmungen der Subventionsgesetzgebung (Abs. 3a).

Artikel 47a GewG legt die Zuständigkeiten für die Entscheidung über die Gewährung und die Höhe von Subventionen fest: In den Grenzen des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzaushalt des Staates (FHG, SGF 610.1) fallen die Verfügungen über die Gewährung und die Höhe von Subventionen in die Zuständigkeit des Staatsrats (Abs. 1). Der Staatsrat kann der Direktion die Kompetenz zur Gewährung von Subventionen bis zu 500 000 Franken übertragen (Abs. 2). Bei Projekten, die Bestandteil einer Programmvereinbarung sind, umfasst der für die Festlegung der Zuständigkeit berücksichtigte Subventionsbetrag den Anteil des Staates und die Beiträge, die er vom Bund erhält. Bei Projekten, die nicht Bestandteil einer Programmvereinbarung sind, ist allein die Höhe der staatlichen Subventionen massgebend (Abs. 3).

Artikel 48 GewG legt fest, in welchen Fällen eine zusätzliche Subvention für Ausbau- und Instandsetzungsarbeiten gewährt werden kann. Artikel 49 GewG nennt die Fälle, in denen Revitalisierungs- und Unterhaltsarbeiten einen Anspruch auf zusätzliche Subventionen begründen können.

---

Gemäss Artikel 61 Abs. 1 GewR «Subventionen für Wasserbauarbeiten» beträgt der kantonale Höchstsatz nach Artikel 47 Abs. 1 GewG 32 %. Absatz 2 präzisiert, dass der Beitragssatz 22–32 % beträgt und nach dem Punktetotal, für das folgende Kriterien massgebend sind, berechnet wird: a) öffentliches Interesse: max. 4 Punkte; b finanzielle Belastung: max. 4 Punkte; c) Qualität des Projekts und der Massnahmen: max. 4 Punkte.

Nach Artikel 63 Abs. 1 GewR beträgt der Satz der zusätzlichen Subvention für Wasserbauarbeiten im Berggebiet 5 %. Der Satz der zusätzlichen Subvention für den Erwerb und das Aufteilen von Grundstücken im Rahmen eines Bodenverbesserungsprojekts für Wasserbauarbeiten beträgt 5 % (Abs. 2). Absatz 3 legt fest, dass der Satz der zusätzlichen Subvention für Revitalisierungsarbeiten 10–20 % beträgt und nach dem Punktetotal, für das folgende Kriterien massgebend sind, berechnet wird: a) Breite des Gewässerraums nach der Revitalisierung: max. 2 Punkte; b) Nutzen für Natur und Landschaft: max. 2 Punkte; c) Länge des revitalisierten Gewässerabschnitts: max. 2 Punkte; d) Nutzen für die Erholung: max. 1 Punkt.

Die Bundesbeiträge sind in den Bundesgesetzen über den Wasserbau und den Schutz der Gewässer sowie den Bestimmungen des Handbuchs zu Programmvereinbarungen im Umweltbereich («Schutzbauten Wasser» und «Gewässerrevitalisierung») geregelt. Bei Hochwasserschutzprojekten beträgt der Satz der Bundessubvention 35 %. Für Projekte, die nicht Bestandteil einer Programmvereinbarung sind, ist der Bundesbeitrag Gegenstand eines individuellen Subventionsentscheids des Bundes; der Beitragssatz kann je nach Wirksamkeit und unter besonderen Bedingungen bis zu 45 % betragen. Bei Revitalisierungsprojekten beträgt der Satz zwischen 35 und 80 %. Bei Projekten, die Hochwasserschutz- und Revitalisierungsmassnahmen kombinieren, variiert der Bundesbeitrag zwischen 35 % und 80 %.

Im Durchschnitt liegt der Bundesbeitrag bei 35 % für Hochwasserschutzprojekte und bei rund 65 % für Revitalisierungsprojekte, kann aber bei Revitalisierungsprojekten oder bei Hochwasserschutzprojekten mit Revitalisierungsbonus 80 % erreichen. Im letzteren Fall und unter Berücksichtigung der Obergrenze von 80 % nach Artikel 47 Abs. 2 GewG wird nur der Bundesbeitrag an die Gemeinden ausbezahlt.

So müssen die Gemeinden im für sie ungünstigsten Fall 43 % der Baukosten übernehmen; dies ist bei Hochwasserschutzprojekten mit einer minimalen Subventionierung durch Bund (35 %) und Kanton (22 %) der Fall. Im für sie günstigsten Fall trägt die betroffene Gemeinde 20 % der Kosten für die Revitalisierungsarbeiten.

| Beiträge                            | Bund                    | Kanton         |
|-------------------------------------|-------------------------|----------------|
| Grundsubvention                     | 35 % <sup>1</sup>       | 22–32 %        |
| Zusätzliche Subventionen Berggebiet | –                       | 5 %            |
| <b>Total Hochwasserschutz</b>       | <b>35 %<sup>2</sup></b> | <b>22–37 %</b> |

Tabelle 1: Bundes- und Kantonsbeiträge an Hochwasserschutzprojekte

---

<sup>1</sup> Bei Einzelprojekten kann der Satz je nach Wirksamkeit und unter besonderen Bedingungen bis zu 45 % betragen.

<sup>2</sup> Idem

| <b>Beiträge</b>                            | <b>Bund</b>    | <b>Kanton</b>  |
|--|----------------|----------------|
| Grundsubvention                            | 35 %           | 22–32 %        |
| Zusätzliche Subventionen Revitalisierung   | 0–45 %         | 10–20 %        |
| Zusätzliche Subventionen Berggebiet        | –              | 5 %            |
| Zusätzliche Subventionen Bodenverbesserung | –              | 5 %            |
| <b>Total Revitalisierung</b>               | <b>35–80 %</b> | <b>32–62 %</b> |

Tabelle 2: Bundes- und Kantonsbeiträge an Revitalisierungsprojekte

| <b>Beiträge</b>                            | <b>Bund</b>    | <b>Kanton</b>  |
|--|----------------|----------------|
| Grundsubvention                            | 35 %           | 22–32 %        |
| Zusätzliche Subventionen Revitalisierung   | 0–45 %         | 10–20 %        |
| Zusätzliche Subventionen Berggebiet        | –              | 5 %            |
| Zusätzliche Subventionen Bodenverbesserung | –              | 5 %            |
| <b>Total Kombi-Projekte</b>                | <b>35–80 %</b> | <b>32–62 %</b> |

Tabelle 3: Bundes- und Kantonsbeiträge an Kombi-Projekte (Hochwasserschutz und Revitalisierung)

Die Auszahlung der eidgenössischen und kantonalen Subventionen erfolgt über die Budgetpositionen des AfU. Die Voranschläge werden im Rahmen der Budgetierung und der staatlichen Finanzpläne auf der Grundlage der Programmvereinbarungen und der Planung der Wasserbauarbeiten erstellt.

Angesichts der Sensibilität und der Auswirkungen des Klimawandels auf Fliessgewässer und Feuchtgebiete beinhaltet der kantonale Klimaplan (KKP) eine Massnahme zur Unterstützung von Projekten zur Revitalisierung von Fliessgewässern (Massnahme B.5.3 mit einem Budget von 700 000 Franken für die Umsetzungsperiode 2021–2026 und von rund 150 000 Franken für 2022–2023). Gemäss Vorgabe im KKP muss die Unterstützung im Einklang mit dem Subventionsgesetz erfolgen.

### 1.2.5 Defizite und Ziele beim Wasserbau an Fliessgewässern und Seen

Gestützt auf den vom Staatsrat im November 2021 verabschiedeten Sachplan Gewässerbewirtschaftung (SPGB) konnte der Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor Hochwasser durch die zahlreichen Schutzwerke, die in der Vergangenheit im Kanton errichtet wurden, und die Berücksichtigung von Naturgefahren bei der Raumnutzung seit über 20 Jahren erheblich verbessert werden. Trotzdem sind knapp 15 000 Gebäude den Gefahren von Überschwemmungen und Murgängen (ca. 12 % des Gebäudebestands) und etwa 78 000 weitere Gebäude dem Oberflächenabfluss ausgesetzt. Das daraus resultierende Schadenspotenzial ist beträchtlich und die Tendenz steigend aufgrund des Bevölkerungswachstums, der sich auch in der baulichen Entwicklung zeigt, und der Zunahme von extremen Wetterereignissen infolge des Klimawandels.

Wie in Kapitel 7 (Wasserbau) des SPGB vorgesehen, müssen die Gemeinden in Bereichen, in denen Sicherheitsdefizite bestehen, Hochwasserschutzmassnahmen durchführen, um die Sicherheit von Personen und Sachwerten zu gewährleisten. Dazu unterstützt der Staat die Gemeinden bei ihrer Aufgabe, Hochwasserschutzprojekte zu planen und umzusetzen.

Laut der ökomorphologischen Erhebung der Gewässer im Kanton Freiburg sind etwa ein Drittel der Fliessgewässer (ca. 800 km, hauptsächlich in der Ebene) stark verbaut oder eingedolt (siehe SPGB). Das Resultat ist eine strukturelle Verarmung, eine starke Einschränkung der natürlichen Funktionen und der Selbsteinigung der Fliessgewässer, eine eingeschränkte Fischwanderung sowie eine Banalisierung der Landschaft. Dies hat auch negative Auswirkungen auf die Hochwassersicherheit, weil der notwendige Gewässerraum fehlt.

---

Die strategische Planung des Kantons für die Gewässerrevitalisierung, die 2014 ausgearbeitet und 2019 im Rahmen der Ausarbeitung des SPGB aktualisiert wurde, sieht vor, über einen Zeitraum von etwa 80 Jahren rund 220 km Fließgewässer zu revitalisieren. Dies entspricht der Revitalisierung von 2 bis 3 km pro Jahr. Diese Zahlen stehen im Einklang mit den Zielen, die der Bund im Rahmen der Revision des GSchG von 2011 festgelegt hat. Zwischen 2011 und 2022 wurden im Kanton Freiburg durchschnittlich 1,3 km/Jahr revitalisiert. Auch wenn der Durchschnitt seit 2011 anstieg (2,1 km/Jahr zwischen 2017 und 2021), wird das jährliche Ziel der kantonalen Planung nicht vollständig erreicht.

Die Hauptgründe dafür sind der Widerstand der Anrainerinnen und Anrainer, die Befürchtung der Landwirtinnen und Landwirte vor Ackerlandverlust und die nach den Bundes- und Kantonsbeiträgen verbleibenden Kosten für die Gemeinden, was die Gemeinden zögern lässt. Die von den Gemeinden zu tragenden Restkosten zwingen sie nämlich dazu, die Planungsmassnahmen entsprechend den budgetären Möglichkeiten und ihren Prioritäten zu planen und zu staffeln. Eine Erhöhung der Beiträge ist somit geeignet, um die Umsetzung von Revitalisierungsprojekten zu erleichtern.

Durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung kann der Staat die Gemeinden stärker unterstützen, indem er ihre finanzielle Last verringert, wodurch wiederum die von den Gemeinden zu tragenden Kosten für Revitalisierungs- oder Hochwasserschutzprojekte weniger abschreckend wirken. Zudem wird eine höhere Kostenübernahme durch den Staat ein grösseres Engagement und eine bessere Legitimität für das Vorantreiben der im SPGB festgelegten Hochwasserschutz- und Revitalisierungsziele ermöglichen. Der Staat wird bei dieser Aufgabe darauf achten, die Aspekte der Biodiversität, des Klimas und des Risikomanagements sowie die sozioökonomischen Aspekte zu berücksichtigen.

#### 1.2.6 Revision des Gewässerreglements

Nach der Annahme der hier diskutierten Änderung von Artikel 47 GewG wird der Staat eine Revision des GewR vorschlagen, die darauf abzielt, das Subventionssystem für Revitalisierungen und Hochwasserschutzmassnahmen zu vereinfachen und Massnahmen zugunsten der Biodiversität, des Klimas, des Risikomanagements und der sozioökonomischen Aspekte zu fördern. Die künftigen Anpassungen des GewR werden unter möglichst weitgehender Beibehaltung der derzeitigen Beitragssätze erfolgen müssen, um die Zahlungsrahmen der letzten Jahre nicht zu sprengen. Die Revision des Subventionssystems wird bei Hochwasserschutzprojekten einen Beitragssatz von 95 % ermöglichen, wie dies auch für Revitalisierungs- und Kombi-Projekte der Fall sein wird. Das derzeitige Subventionssystem erlaubt es Hochwasserschutzprojekten nämlich nicht, von der in der Motion geforderten Anhebung des maximalen Beitragssatzes auf 95 % zu profitieren.

## 2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

---

### Artikel 25

#### Abs. 3 (geändert)

<sup>3</sup> ~~Bauten müssen einen Mindestabstand von 4 Metern zur Grenzlinie des minimalen Raumbedarfs einhalten.~~

<sup>3</sup> geändert Bei eingedolten Wasserläufen, für die kein Gewässerraum abgegrenzt worden ist, wird eine Baugrenze festlegt. Diese beträgt beidseits der Rohrachse mindestens 4 Meter.

<sup>3a</sup> Gemeinden können für Bauten einen Abstand von grundsätzlich 4 Metern zur Grenzlinie des Gewässerraums vorschreiben.

Die Änderung von Absatz 3 geht auf die parlamentarische Motion zurück, die im September 2023 vom Grossen Rat angenommen wurde (Motion 2023-GC-80). Sie hebt die Baugrenze als generelle Vorgabe auf, um sie nur in den unerlässlichen Fällen beizubehalten, d. h. bei eingedolten Wasserläufen, für die kein GWR abgegrenzt worden ist.

Mit dem neuen Absatz 3a wird den Gemeinden der Spielraum gelassen, die Baugrenze in Fällen beizubehalten, in denen sie dies für sinnvoll erachten, beispielsweise um den Zugang zum Wasserlauf zu Unterhaltszwecken sicherzustellen (laufender Unterhalt oder nach einer Revitalisierung).

## **Artikel 47**

### **Abs. 2 (geändert)**

<sup>2</sup> ~~Der Gesamtbetrag der von der öffentlichen Hand gewährten Beiträge für ein bestimmtes Objekt darf 80 % der anrechenbaren Ausgaben nicht übersteigen. Die Spezialgesetzgebung und der Artikel 23 Abs. 2 des Subventionsgesetzes vom 17. November 1999 (SubG) bleiben vorbehalten.~~

<sup>2 geändert</sup> In Abweichung von Artikel 23 Abs. 1 des Subventionsgesetzes vom 17. November 1999 (SubG) kann der Gesamtbetrag der von der öffentlichen Hand gewährten Beiträge bis zu 95 % der anrechenbaren Ausgaben betragen.

Als Antwort auf die vom Grossen Rat im Februar 2023 angenommene Volksmotion 2022-GC-106, die verlangt, dass Gewässerrevitalisierungen und Hochwasserschutzmassnahmen mit bis zu 95 % durch Bund und Kanton subventioniert werden können statt wie bisher mit höchstens 80 %, wird Artikel 47 Abs. 2 geändert, um einen maximalen Beitragssatz von 95 % zu ermöglichen.

In Übereinstimmung mit Artikel 47 Abs. 1 GewG legt der Staatsrat die Bedingungen für die Gewährung einer solchen Subvention sowie den Höchstsatz fest.

Es wurden konkrete Beispiele mit diesem neuen Beitragssatz durchgerechnet. Die Schlussfolgerungen lauten wie folgt: Der Satz für die kantonalen und eidgenössischen Subventionen für Revitalisierungsprojekte beträgt in der Summe zwischen 82 und 95 %, während er für Hochwasserschutzprojekte unverändert bleibt. An Kombi-Projekten (Hochwasserschutz und Revitalisierung) beteiligen sich Bund und Kanton mit insgesamt 95 %. Im Vergleich zu heute ergeben die vorgeschlagenen Änderungen eine durchschnittliche Erhöhung des Beitragssatzes von 12 Prozentpunkten.

## **Artikel 49 (Überschrift geändert)**

### **Zusätzliche Subventionen – Revitalisierungs-, Ausbau- und Unterhaltsarbeiten**

### **Abs. 1 (geändert)**

*Eine zusätzliche Subvention kann gewährt werden:*

- a) <sup>geändert</sup> ~~für die im Richtplan des Einzugsgebiets vorgesehenen prioritären Revitalisierungsarbeiten; der Satz wird entsprechend der ökologischen Bedeutung der Arbeiten festgelegt für Ausbauarbeiten, die Biodiversität, Klima und Risikomanagement sowie sozioökonomische Aspekte besonders berücksichtigen;~~

Absatz 1 wird geändert, damit bei der Beurteilung von Wasserbauarbeiten die Säulen der nachhaltigen Entwicklung einschliesslich Klimaschutz und Schutz von Personen und Sachwerten berücksichtigt werden.

## **Schlussbestimmungen**

Nach Artikel 46 Abs. 1 Bst. a KV unterliegen Entwürfe für eine Teilrevision eines Gesetzes dem fakultativen Gesetzesreferendum. Der vorliegende Entwurf unterliegt hingegen nicht dem Finanzreferendum, da er keine neue Nettoausgabe zur Folge hat, die  $\frac{1}{4}$  % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt (Art. 45 Abs. 1 Bst. b und 46 Abs. 1 Bst. b KV).

---

### **3 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden und finanzielle Auswirkungen**

---

Der vorliegende Gesetzesvorentwurf führt zu keinen Änderungen in der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

Die Änderungen betreffend Baugrenze haben keine finanziellen Auswirkungen.

Die finanziellen Auswirkungen im Zusammenhang mit den Änderungen der Subventionen für die Revitalisierung und den Hochwasserschutz werden auf der Grundlage einer Erhöhung des Beitragssatzes um 15 Prozentpunkte für Revitalisierungsprojekte und kombinierte Projekte berechnet, der nach geltendem Recht höchstens 80 % betragen kann. Zu diesem Zweck wurde ein Budgetvergleich zwischen der aktuellen und der zukünftigen Situation gemäss Voranschlag 2024 auf den Budgetpositionen des AfU (OPEN – 3845) 5620.050 (Kantonsbeiträge an die Gemeinden für den Ausbau – Einzelprojekt) und 5620.200 (Kantonsbeiträge an die Gemeinden mit Bezug auf die Programmvereinbarungen) durchgeführt. Künftig wird eine durchschnittliche Erhöhung der Kantonsbeiträge um 12 Prozentpunkte für Revitalisierungs- und Kombi-Projekte erwartet, deren Beitragssatz heute nicht mehr als 80 % betragen kann. Der kantonale Beitragssatz bleibt unverändert für Projekte, für die kein Höchstsatz von 80 % gilt, sowie für Hochwasserschutzprojekte.

Für die Position 5620.200 (Kantonsbeiträge an die Gemeinden mit Bezug auf die Programmvereinbarungen) ergeben sich finanzielle Auswirkungen in Form einer Erhöhung der Kantonsbeiträge um 328 000 Franken für Revitalisierungsprojekte (inkl. Revitalisierungsbonus für Kombi-Projekte). Diese Erhöhung um 328 000 Franken aufgrund der oben genannten Änderungen entspricht bei einem Gesamtbetrag von 3 912 940 Franken rund 8 % des Voranschlags 2024.

Für die Position 5620.050 (Kantonsbeiträge an die Gemeinden für den Ausbau – Einzelprojekt) erhöhen sich die Kantonsbeiträge um 62 000 Franken für Revitalisierungsprojekte (inkl. Revitalisierungsbonus für Kombi-Projekte). Diese Erhöhung um 62 000 Franken entspricht bei einem Gesamtbetrag von 5 520 000 Franken rund 1 % des Voranschlags 2024. Der Gesamtbetrag von 5 520 000 Franken entspricht der Summe der Positionen 5620.050 und 5720.050 (Bundesbeiträge an die Gemeinden für den Ausbau).

Es sei dieser Stelle nochmals betont, dass es sich um geschätzte Erhöhungen handelt, die auf der Grundlage des Voranschlags 2024 und der durchschnittlichen Beitragssätze berechnet wurden. Die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen können je nach der detaillierten Budget- und Projektplanung variieren. Dabei ist zu beachten, dass der Umfang der Kantonsbeiträge jedes Jahr bei der Erstellung des Voranschlags diskutiert wird und angepasst werden kann, um ein allfälliges Wachstum der Kosten für den Staat, das nicht erwünscht oder nicht tragbar ist, einzudämmen.

---

### **4 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung**

---

Eine Evaluation ist hier für die vorliegende Revision nicht erforderlich, da es sich nicht um eine wesentliche Anpassung eines bestehenden Gesetzes handelt (vgl. Kleiner Leitfaden zur Nachhaltigkeitsbeurteilung mit Kompass21, RUBD [neu: RIMU], 2016).

---

## **5 Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität**

---

Der Gesetzesvorentwurf ist mit dem Bundesrecht und der Verfassung des Kantons Freiburg konform und ist vom europäischen Recht nicht betroffen.