



Regierungsrat

Luzern, 23. Mai 2017

## ANTWORT AUF ANFRAGE

**A 318**

Nummer: A 318  
Protokoll-Nr.: 571  
Eröffnet: 27.03.2017 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

### **Anfrage Schnider Josef und Mit über die Ausschöpfung des maximalen Handlungsspielraums bei der Festlegung der Gewässerräume**

Zu Frage 1: Ist der Regierungsrat des Kantons Luzern bereit, den ihm zur Verfügung stehenden maximalen Spielraum auszunützen? Und wie sieht dieser aus?

Bereits mit der Einführung der §§ 11a bis 11d in der Kantonalen Gewässerschutzverordnung (KGSchV) per 1. März 2012 haben wir den (damals) möglichen Spielraum, wie er durch die seit 2011 geltenden Vorgaben des Bundesrechtes relativ eng begrenzt ist, bei der Gewässerraumfestlegung soweit wie möglich ausgeschöpft. So kann zum Beispiel der Gewässerraum bei Fliessgewässern auf beiden Uferseiten unterschiedlich festgelegt werden, wenn dies die Umstände rechtfertigen (§ 11a Abs. 2 KGSchV). In dicht überbauten Gebieten kann der Gewässerraum an bauliche Gegebenheiten angepasst werden. Soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen, wird kraft § 11c KGSchV, das heisst ohne Festlegung in der kommunalen Nutzungsplanung, ganz auf den Gewässerraum verzichtet:

- bei eingedolten Fliessgewässern,
- bei stehenden Gewässern mit einer Wasserfläche von weniger als 0,5 ha,
- bei künstlich angelegten Gewässern,
- bei Gewässern, die sich im Wald oder in Gebieten befinden, die im landwirtschaftlichen Produktionskataster gemäss der Landwirtschaftsgesetzgebung nicht dem Berg- oder Talgebiet zugeordnet sind.

Aufgrund von parlamentarischen Vorstössen auf nationaler Ebene – unter anderem einer Kantonsinitiative des Kantons Luzern und einer Motion des Luzerner Nationalrats Leo Müller – wurden die im Jahr 2011 in Kraft getretenen, eng gefassten Bestimmungen zum Gewässerraum im Bundesparlament noch einmal diskutiert. Das Parlament hat zwar diverse Vorstösse dazu im Jahr 2015 abgelehnt, die Motion der ständerätlichen Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK-S) [15.3001](#) „Schaffung von Handlungsspielraum in der Gewässerschutzverordnung“ jedoch angenommen. Mit der Motion wurde der Bundesrat beauftragt, die Gewässerschutzverordnung des Bundes (GSchV) dahingehend anzupassen, dass die Kantone für die Festlegung der Gewässerräume den maximal möglichen Handlungsspielraum erhalten, um lokalen Besonderheiten Rechnung tragen zu können. Um die Motion zu erfüllen, hat die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz der Kantone (BPUK) zusammen mit der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz (LDK) den Handlungsspielraum noch einmal ausgelotet und die Stossrichtungen einer erneuten Anpassung der GSchV erarbeitet. Das Resultat floss in die am 1. Mai 2017 in Kraft getretene Anpassung der GSchV ein. Der Kanton Luzern hat sich im Rahmen der kantonalen Konferenzen stets für eine interkantonale Harmonisierung des Vollzugs und für einen notwendigen Vollzugsspielraum der Kantone engagiert.

Die Änderungen der GSchV vom Januar 2016 und nun von Mai 2017 bieten gegenüber der Fassung der Verordnung aus dem Jahr 2011 hauptsächlich folgende Flexibilisierung bei der Festlegung des Gewässerraums:

- Neben zonenkonformen Anlagen in dicht überbauten Gebieten sind auch solche in nicht dicht überbauten Gebieten im Sinne des Schliessens von Baulücken zugelassen (Art. 41c Abs. 1 Bst. a<sup>bis</sup> GSchV);
- im Gewässerraum sind auch der Gewässernutzung dienende Kleinanlagen zugelassen (Art. 41c Abs. 1 Bst. d GSchV);
- neben den künstlich angelegten und eingedolten Gewässern kann auch bei sehr kleinen Gewässern auf die Festlegung des Gewässerraums verzichtet werden, wenn keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 41a Abs. 5 Bst. d GSchV);
- bei Strassen, Bahnlinien etc. entlang der Gewässer können im landseitigen Teil des Gewässerraums für "Randstreifen" Ausnahmen von den Bewirtschaftungsvorschriften gemacht werden. Diese Flächen können von der extensiven Bewirtschaftung ausgenommen werden (Art. 41c Abs. 4<sup>bis</sup> GSchV);
- soweit der Hochwasserschutz gewährleistet ist, kann die Breite des Gewässerraums den baulichen Gegebenheiten in dicht überbauten Gebieten und den topografischen Verhältnissen in besonderen Gewässerabschnitten angepasst werden (Art. 41a Abs. 4 GSchV);
- unter bestimmten Voraussetzungen dürfen land- und forstwirtschaftliche Spur- und Kieswege im Gewässerraum erstellt werden (Art. 41c Abs. 1 Bst. b).

Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) hat bereits am 1. März 2012 die Richtlinie "Der Gewässerraum im Kanton Luzern" publiziert, in der aufgezeigt wird, wie die Ausscheidung des Gewässerraumes innerhalb der Bauzone im Rahmen des bisher geltenden bundesrechtlichen Rahmens umzusetzen ist. Ausserdem hat es die Arbeitshilfe "Gewässerraumfestlegung in der Nutzungsplanung innerhalb Bauzone" veröffentlicht. Im Weiteren stellt das BUWD den Gemeinden verschiedene Grundlagen für die Festlegung des Gewässerraums in der Nutzungsplanung zur Verfügung (u.a. Gewässerraumbreiten sowie aktualisiertes Gewässernetz in Abstimmung mit der amtlichen Vermessung). Um den mit der jüngsten Revision der GSchV neu geschaffenen Handlungsspielraum konkretisieren zu können, werden wir sobald wie möglich die kantonale Gewässerschutzverordnung anpassen. Zudem wird das BUWD die erwähnte Richtlinie vom 1. März 2012 aktualisieren und die ebenfalls angeführte Arbeitshilfe mit Erläuterungen zur Gewässerraumfestlegung ausserhalb der Bauzone ergänzen.

Zu Frage 2: Ist der Regierungsrat gewillt, explizit auf die Ausscheidung des Gewässerraums bei kleinen und eingedolten Gewässern zu verzichten?

Wie bereits dargelegt, haben wir bereits mit der Revision der Kantonalen Gewässerschutzverordnung im Jahr 2012 den damals möglichen Spielraum bei der Gewässerraumfestlegung ausgeschöpft und auch den Verzicht auf die Festlegung des Gewässerraums in § 11c KGSchV explizit geregelt (siehe Antwort zu Frage 1).

Mit der am 1. Mai 2017 in Kraft getretenen Revision der Gewässerschutzverordnung des Bundes kann neu auch auf die Festlegung des Gewässerraums verzichtet werden, wenn das Gewässer sehr klein ist, soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 41a Abs. 5 Bst. d GSchV). In diesem Punkt besteht für die Kantone ein erheblicher Handlungsspielraum, denn das Bundesrecht bestimmt nicht, was als "sehr kleines Gewässer" gilt. Im Erläuternden Bericht zur Verordnungsänderung vom 22. März 2017 hält das Bundesamt für Umwelt (BAFU) dazu folgendes fest:

*"Gemäss dem Erläuternden Bericht vom 20. April 2011 zur parlamentarischen Initiative Schutz und Nutzung der Gewässer (07.492) scheiden die Kantone den Gewässerraum sinnvollerweise für die Gewässer aus, die auf der Landeskarte 1:25'000 verzeichnet sind. Sie*

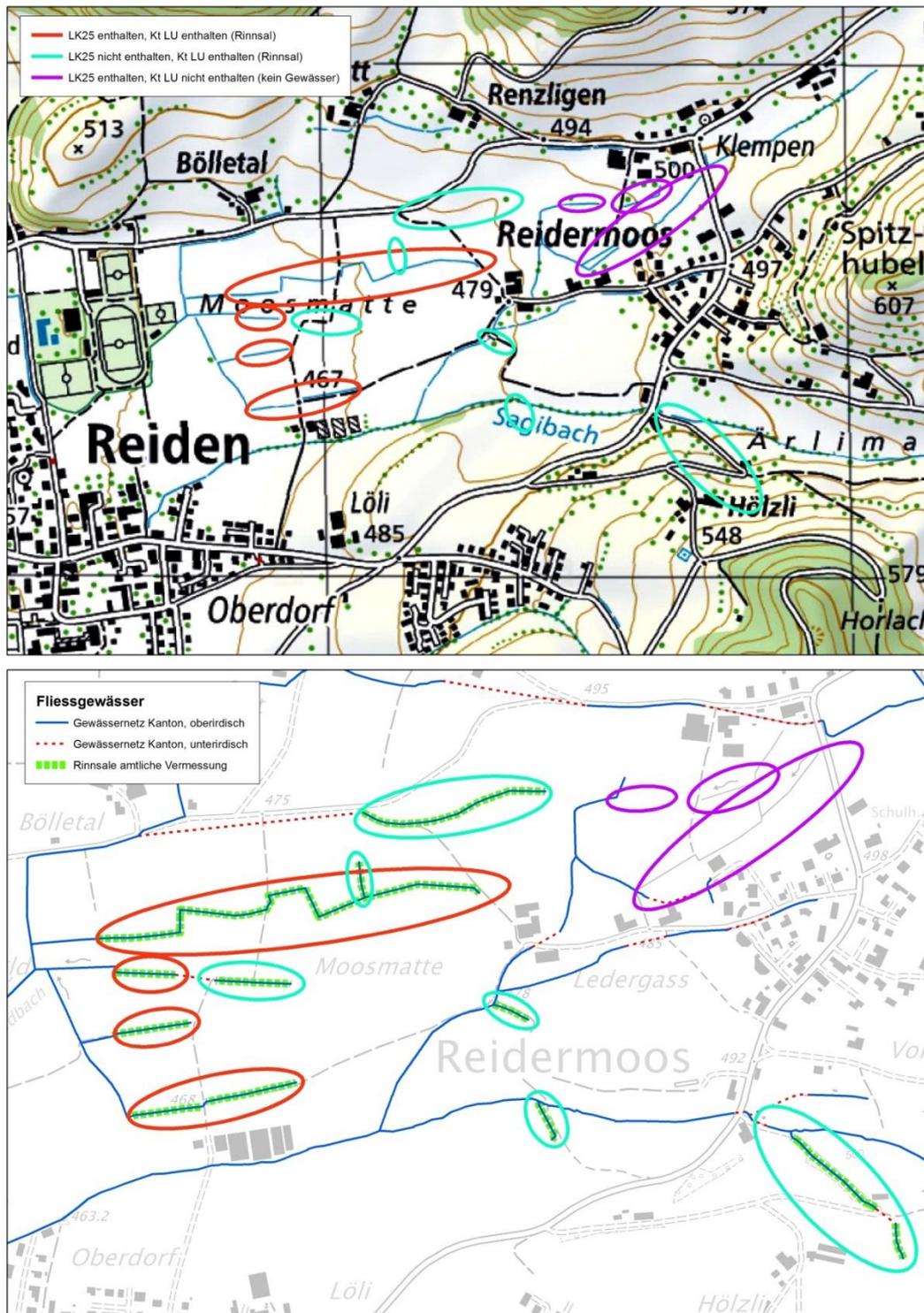
*können die Ausscheidung auch auf der Grundlage von detaillierteren kantonalen Karten-  
grundlagen vornehmen. Um Rechtssicherheit zu schaffen, soll in der GSchV nun explizit  
verankert werden, dass für sehr kleine Fliessgewässer auf die Ausscheidung des Gewässer-  
raumes verzichtet werden kann, soweit keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.  
Bei der Beurteilung, was sehr kleine Gewässer sind, hat der Kanton einen Ermessensspiel-  
raum. Er kann sich bei der Einstufung beispielsweise auf die kantonalen Planungsgrundla-  
gen (z.B. Bachkataster, kantonale Gewässernetze usw.) stützen und so die Harmonisierung  
des Gewässerraums mit der Anwendung anderer Schutz- und Nutzungsbestimmungen opti-  
mieren."*

Um diesen neu geschaffenen, nun nicht mehr in Beziehung zur Landeskarte 1:25'000 ge-  
setzten Handlungsspielraum zu nutzen und gleichzeitig auch zu konkretisieren, werden wir  
die kantonale Gewässerschutzverordnung anpassen und die sehr kleinen Gewässer in die  
Aufzählung in § 11c KGSchV aufnehmen, welche Bestimmung den Verzicht auf die Festle-  
gung des Gewässerraums regelt. Gleichzeitig haben wir auf kantonaler Ebene festzulegen,  
was als sehr kleines Gewässer gilt. Um grösstmögliche Rechtssicherheit und Rechtsgleich-  
heit zu schaffen und - unter Ausschöpfung des den Kantonen zustehenden Handlungsspiel-  
raums - eine in der Praxis möglichst einfach umsetzbare Lösung zu realisieren, werden wir  
uns bei der Definition der sehr kleinen Gewässer in der KGSchV auf die aktuellen kantonalen  
Planungsgrundlagen zum Gewässernetz beziehungsweise auf den in der amtlichen Vermes-  
sung bewährten Begriff des Rinnsals stützen. Gemäss der kantonalen Richtlinie zur amtli-  
chen Vermessung "Erfassung Bodendeckung und Einzelobjekte" sind Rinnsale schmale  
"fliessende Gewässer" mit zeitweiliger oder ständiger Wasserführung, die nicht in der Bo-  
denbedeckung erhoben, sondern linienförmig als Objekt-Art 'Rinnsal' erfasst und auch ent-  
sprechend in der amtlichen Vermessung als solche bezeichnet werden. Dabei ist mindestens  
die Detaillierung gemäss Übersichtsplan oder Landeskarte 1:25'000 anzustreben.

Folgende Überlegungen führen zu dieser Lösung:

Die kantonalen Planungsgrundlagen zum Gewässernetz des Kantons Luzern werden zurzeit  
aktualisiert und werden bis voraussichtlich Ende 2017 für alle Gemeinden vorliegen. Den  
Gemeinden, die ihre Ortsplanung revidieren, können die Grundlagen bereits zur Verfügung  
gestellt werden. Die kantonalen Planungsgrundlagen zum Gewässernetz werden auch die  
Basis für das Gewässerverzeichnis bilden, das der Kanton gemäss dem Vernehmlassungs-  
entwurf zum neuen Gewässergesetz künftig führt. Die kantonalen Planungsgrundlagen bil-  
den damit eine optimale Grundlage um festzulegen, welche Gewässer als sehr kleine Ge-  
wässer im Sinn von Art. 41a Abs. 5 Bst. d GSchV gelten. Sie sind aktuell, lagegenau und  
stehen den Gemeinden für ihre Planung uneingeschränkt zur Verfügung.

Die vom Bund in seinen Erläuterungen 2011 noch erwähnte Landeskarte 1:25'000 ist gegen-  
über den kantonalen Grundlagen (Grundbuchplan, in Erarbeitung stehendes Gewässernetz)  
ungenau und nicht in einem aktuellen Zustand. Die Landeskarte ist ein generalisiertes Kar-  
tenwerk des Bundes. Die Geometrien werden nur kartografisch bearbeitet. Objekte wie Ge-  
wässerrläufe werden nicht nach deren Grösse, sondern nach anderen Kriterien in das Kar-  
tenblatt aufgenommen oder weggelassen. Änderungen im Gewässernetz (nach baulichen  
Massnahmen, nach Hochwassern, verlandete landwirtschaftliche Gräben usw.) können in  
der Landeskarte noch jahrelang verbleiben. Es gibt Gewässerrläufe, die in der Realität als  
Ganzes oder in Teilen so nicht existieren. Teilweise wird symbolisch aus mehreren Gewäs-  
sern ein Gewässer dargestellt, welches oft nach anderen Kriterien als der 'Grösse' ausge-  
wählt wird (beispielsweise Gewässerrlänge). Die nachfolgenden Beispiele zeigen, dass die in  
der Landeskarte 1:25'000 (LK25) eingezeichneten Gewässer nicht zuverlässig mit den effek-  
tiven Begebenheiten vor Ort übereinstimmen:

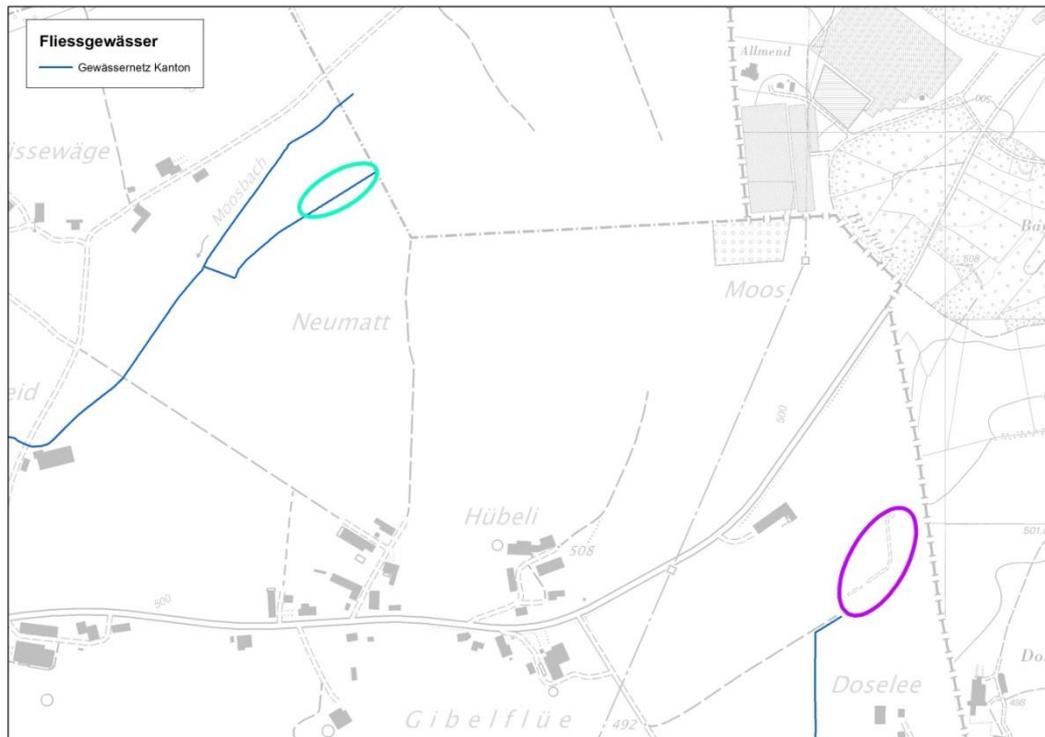
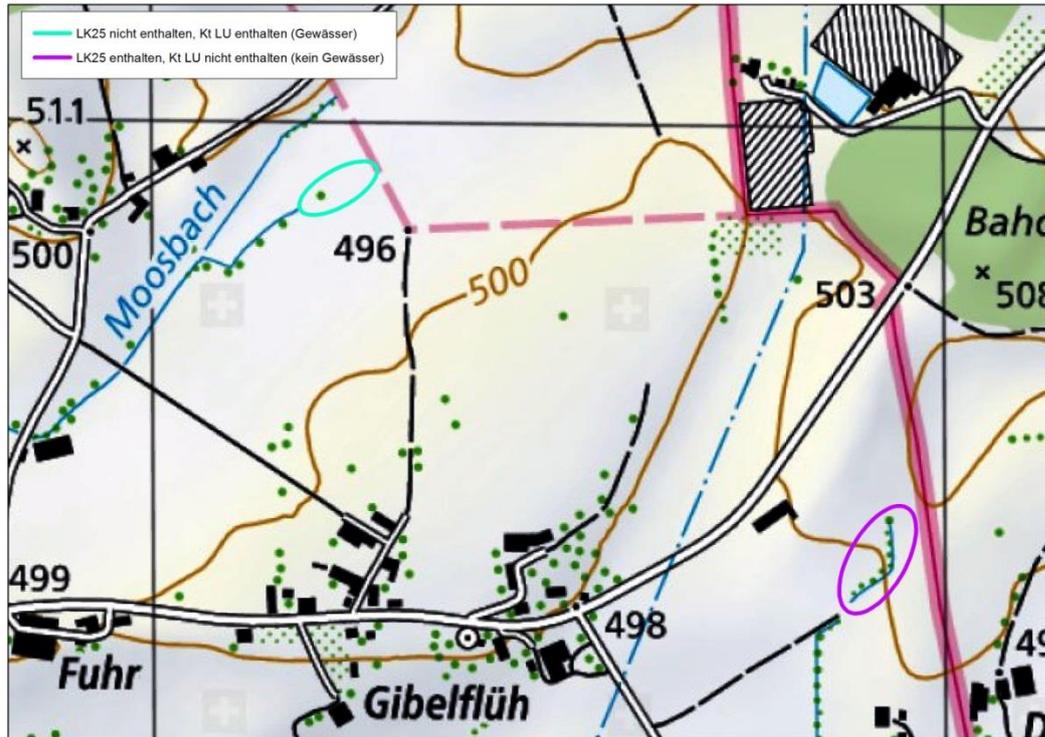


**Abbildung 1, Ausschnitt Reidermoos, Reiden**

Die rot umrandete Gewässer sind in der LK25 aufgeführt (Planausschnitt oben). In den kantonalen Grundlagen (Ausschnitt unten) sind sie als Rinnsale klassiert. Wenn für die Definition der sehr kleinen Gewässer im Sinne des Bundesrechts ausschlaggebend wäre, ob die Gewässer in der Landeskarte eingezeichnet sind oder nicht, wäre an den rot umrandeten Gewässern ein Gewässerraum festzulegen. Werden auf kantonaler Ebene aber Rinnsale gemäss der amtlichen Vermessung als sehr kleine Gewässer definiert, kann bei den rot umrandeten Gewässern auf eine Gewässerraumfestlegung verzichtet werden.

Die hellblau umrandeten Gewässer sind in der LK25 nicht aufgeführt (Planausschnitt oben). In den kantonalen Grundlagen sind alle als Rinnsale klassiert (Ausschnitt unten). Sie gelten auf der Basis beider Grundlagen als sehr kleine Gewässer, bei denen auf eine Gewässerraumfestlegung verzichtet werden kann.

Die violett umrandeten Gewässer sind nur in der LK25 aufgeführt (Planausschnitt oben). In den kantonalen Grundlagen fehlen sie (Bild unten). Diese Gewässerrläufe haben früher möglicherweise einmal existiert, sind aber aktuell in der Realität nicht (mehr) vorhanden. Das Gewässernetz der Landeskarte ist somit nicht aktuell.



**Abbildung 2, Ausschnitt Gemeinde Ballwil**

Das hellblau umrandete Gewässer ist in der LK25 nicht aufgeführt (Planausschnitt oben). In den kantonalen Grundlagen ist das Gewässer enthalten (nicht als Rinnsal). Auf Grund der kantonalen Grundlagen gilt es nicht als sehr kleines Gewässer.

Das violett umrandete Gewässer ist nur in der LK25 aufgeführt (Planausschnitt oben). In den kantonalen Grundlagen fehlt es (Bild unten). Dieses Gewässer ist in der Realität nicht vorhanden (trockener Graben).



**Abbildung 3, Ausschnitt Gemeinde Eschenbach**

Die hellblau umrandeten Gewässer sind in der LK25 nicht aufgeführt (Planausschnitt oben). In den kantonalen Grundlagen sind alle als Gewässer mit einer Breite von einem Meter klassiert (Ausschnitt unten). Sie gelten gemäss kantonalen Grundlagen nicht als 'sehr kleine Gewässer', bei denen auf eine Gewässerraumfestlegung verzichtet werden kann.

Mit der Verwendung der Landeskarte als Grundlage für die Festlegung sehr kleiner Gewässer kann somit die rechtsgleiche Behandlung der Gewässeranstösser gerade nicht gewährleistet werden. Aufgrund der Ungenauigkeit der Landeskarte käme es vor, dass für Fließgewässer mit gleichen Sohlenbreiten einmal ein Gewässerraum festgelegt werden müsste (weil

in der Landeskarte erfasst) und einmal *kein* Gewässerraum festgelegt werden müsste (weil *nicht* in der Landeskarte erfasst). Insgesamt würde die ungenaue Grundlage der Landeskarte zu hohem Interpretationsspielraum in der Frage der Abgrenzung der sehr kleinen Gewässer und zu Mehraufwand in der Umsetzung führen. Gemeinden sähen sich vermehrt mit Einsparungen konfrontiert. Planungsbüros arbeiten in der Zonenplanung vorwiegend mit dem Grundbuchplan und dem Übersichtplan als Grundlage zu Darstellungszwecken. Letzterer beruht auf dem Grundbuchplan und ist bezüglich des Informationsgehalts der Gewässer mit diesem übereinstimmend. Der Einbezug eines weiteren, ungenaueren Planwerkes wie der Landeskarte führt zu Mehraufwand in der Bearbeitung. Und schliesslich werden die kantonalen Planungsgrundlagen auch im Bereich der Landwirtschaft heute bereits verwendet – beispielsweise der Grundbuchplan und die darauf basierend aufgezeigten Biodiversitätsförderflächen.

Im Grundsatz kann somit bei den im kantonalen Gewässernetz als Rinnsal bezeichneten Gewässern auf eine Gewässerraumfestlegung verzichtet werden. Aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben werden aber in Einzelfällen auch bei Rinnsalen (bzw. sehr kleinen Gewässern) Gewässerräume auszuscheiden sein, wenn überwiegende Interessen einem Verzicht entgegenstehen (vgl. Einleitungssatz von Art. 41a Abs. 5 GSchV sowie von § 11c KGSchV). Denn auch sehr kleine Gewässer können insbesondere für die Biodiversität, die Vernetzung von Lebensräumen und den Hochwasserschutz wichtig sein. Auch kann die Gewässerraumfestlegung in bestimmten Gebieten wie beispielsweise dem Einzugsgebiet von Seen trotz generellen Verzichts angezeigt sein, um diese vor zu hohen Nährstoffeinträgen zu schützen. In jedem Fall müssen die Gewässer ihre Funktionen gemäss Art. 36a des Bundesgesetzes über den Gewässerschutz erfüllen können.

Zu beachten ist in jedem Fall, dass auch bei einem Verzicht auf eine Gewässerraumfestlegung die Vorgaben zu berücksichtigen sind, die sich beispielsweise aus der Direktzahlungsverordnung und der Chemikalien-Risiko-Reduktions-Verordnung (Verbotstreifen von Düngern und Pflanzenschutzmitteln von 3 bzw. 6 m) oder dem minimalen Abstand von Bauten und Anlagen zu Gewässern gemäss kantonalem Recht ergeben. Schliesslich gilt es darauf hinzuweisen, dass die Einschränkungen für die Bewirtschaftung und Nutzung gemäss Art. 41c Abs. 3 und 4 GSchV für den Gewässerraum bei eingedolten Gewässern nicht gelten (Art. 41c Abs. 6b GSchV).

Zu Frage 3: Wie gewährleistet der Regierungsrat, dass alle Gewässerräume im ganzen Kanton einheitlich ausgeschieden werden (Rechtsgleichheit), obwohl einzelne Gemeinden schon vor Inkrafttreten der Bundesverordnungen begonnen haben, Gewässerräume auszuscheiden?

Die Breite des Gewässerraums ist mit der bundesrechtlichen Verpflichtung zur Gewässerraumfestlegung im Jahr 2011 innerhalb und ausserhalb der Bauzone vorgegeben. Daran hat sich mit der Revision der GSchV, die am 1. Mai 2017 in Kraft getreten ist, nichts geändert. Die konkrete Ausscheidung der Gewässerräume erfolgt im Kanton Luzern durch die Gemeinden in der Nutzungsplanung. In der Nutzungsplanung gilt die Rechtsgleichheit nur eingeschränkt, da sich die konkreten Verhältnisse praktisch nie miteinander vergleichen lassen (es kann nicht zwei identische Parzellen mit identischer Bebauung am selben Gewässer geben). Durch die Vorprüfung der Nutzungsplanungen unter Einbezug der kantonalen Dienststellen Umwelt und Energie (uwe) sowie Verkehr und Infrastruktur (vif), durch die Aktualisierung der Richtlinie "Der Gewässerraum im Kanton Luzern" und weiteren Arbeitshilfen sowie durch den engen Kontakt des BUWD mit den Planungsbüros über die Luzerner Raumplanungskonferenz ist eine Gleichbehandlung und möglichst einheitliche Festlegung des Gewässerraums sichergestellt.

Ein wesentlicher Aspekt für die rechtsgleiche Behandlung ist auch die Qualität der verwendeten Grundlagen, wie wir in unseren Ausführungen zu Frage 2 aufgezeigt haben.

Allerdings ist der Spielraum bei der Gewässerraumfestlegung durchaus auch begrenzt, was sich in der Rechtsprechung zur Gewässerraumfestlegung zeigt, in der regelmässig eine Einzelfallbeurteilung vorgenommen wird. So ist das Bundesgericht in einem viel beachteten Urteil zu dieser Problematik zum Schluss gekommen, eine Parzelle in Dagmersellen liege – entgegen der Einschätzung des Kantons – nicht im dicht überbauten Gebiet (Urteil 1C\_565/2013 vom 12. Juni 2014, BGE 140 II 428). Der geforderten Ausnützung des Spielraums wird also nicht nur durch das Bundesrecht, sondern auch durch die Rechtsprechung Grenzen gesetzt.

Zu Frage 4: Die Gemeinden sind verpflichtet, die Gewässerräume bis Ende 2018 auszuscheiden. Wird an diesem Termin festgehalten, obwohl der Bundesrat seine Verordnungen dazu verspätet in Kraft setzt? Wenn nein, wann ist der neue Stichtag?

Die Frist zur Festlegung der Gewässerräume bis Ende 2018 ergibt sich aus den Übergangsbestimmungen zur Änderung der Gewässerschutzverordnung des Bundes vom 4. Mai 2011. Demnach legen die Kantone den Gewässerraum gemäss den Artikeln 41a und 41b GSchV bis zum 31. Dezember 2018 fest. Da es sich um eine Frist aus dem Bundesrecht handelt, haben die Kantone darauf keinen unmittelbaren Einfluss. Der Erlass der Gewässerschutzverordnung liegt in der Kompetenz des Bundesrats, weshalb auch eine allfällige neue Übergangsfrist durch ihn zu bestimmen wäre.

Das Nichteinhalten der Frist bis 31. Dezember 2018 hat keine Sanktion zur Folge. Vielmehr gelten nach Ablauf des Stichtages – gleich wie heute dort, wo der Gewässerraum noch nicht festgelegt worden ist – die deutlich strengeren Übergangsbestimmungen der bundesrechtlichen Regelung weiter. Da nach der Festlegung der Gewässerräume in der Nutzungsplanung der Gemeinden in der Regel kleinere Gewässerräume einzuhalten sind, dürfte dies Anreiz genug sein, die Gewässerräume so rasch als möglich festzulegen. Einer besonderen zeitlichen Vorgabe an die Gemeinden dazu bedarf es deshalb nicht. In jedem Fall wird dieser nun aber von den Gemeinden im Rahmen der ohnehin anstehenden oder schon laufenden Gesamtrevisionen der Bau- und Zonenordnungen für das ganze Gemeindegebiet festzulegen sein.