

Luzern, 21. September 2021

ANTWORT AUF ANFRAGE**A 575**

Nummer: A 575
Protokoll-Nr.: 1100
Eröffnet: 10.05.2021 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Anfrage Lehmann Meta und Mit. über den Vollzug des Wasservogelschutzes auf den Luzerner Gewässern

Zu Frage 1: Gemäss den Angaben auf dem kantonalen Geoinformationssystem (GIS) zu den Schutzverordnungen wurden insbesondere am Sempacher-, Baldegger- und Hallwilersee wasserseitige Schutzzonen definiert. Sie werden je nach See mit Ruhezone, Sperrgebiet, wasserseitige Naturschutzzonen oder Reservatszone bezeichnet. Was unternimmt der Kanton Luzern, um die Schutzzonen gegenüber den SUP-Praktizierenden und anderen Wassersportlerinnen und Wassersportlern zu kommunizieren und generell auf das richtige Verhalten zum Schutz der Wasservögel hinzuweisen?

Die Schutzverordnungen der Mittellandseen wurden zu verschiedenen Zeitpunkten erarbeitet und verabschiedet, weshalb die verwendeten Begrifflichkeiten nicht einheitlich sind. Unabhängig von den unterschiedlichen Begrifflichkeiten bezwecken all die genannten Zonen, ökologisch wertvolle Ufer- und Seebereiche vor Störungen und Tangierungen zu bewahren.

Nicht immer sind sich Erholungssuchende der Konsequenzen ihrer Aktivitäten auf Flora und Fauna bewusst. Die Fluchtreaktion von Wasservögeln erfolgt bei Annäherung oft schon auf grössere Distanz und wird von den Störenden selbst nicht bemerkt oder als erfreuliches Naturschauspiel erlebt. Im Frühjahr und Sommer während der Brut- und Mauserzeit sind Wasservögel durch temporäre Flugunfähigkeit besonders verletzlich. Gleichzeitig sind dann viele Erholungssuchende, darunter ein grosser Anteil SUP-Sportlerinnen und -Sportler, auf den Gewässern unterwegs.

Der Kanton ist auf verschiedenen Ebenen tätig, um Wassersporttreibende zu informieren und zu sensibilisieren. Zu den Informationen zählen z.B. Naturschutzgebiets-Markierungen, wie sie im Falle des Sempachersees erst 2020 oder beim Steinibachried in Horw am Vierwaldstättersee im laufenden Jahr erneuert wurden. Mit der Sensibilisierungskampagne «Rücksicht beim Stand Up Paddeln» (SUP) – einem Sensibilisierungsprogramm von Swiss Canoe, Bird Life, Pro Natura und der Jagd- und Fischereiverwalter- und -verwalterinnenkonferenz – hat sich der Kanton Luzern an der Erarbeitung und Verteilung der Infoflyer beteiligt. Weiter informiert die kantonale Verwaltung via Medienmitteilungen (letztmals am 3. Juli 2021) und stellt Informationen zum Thema auf ihren Websites zur Verfügung.

Insgesamt muss aber festgestellt werden, dass – unter anderem auch aufgrund der Covid-19-Pandemie – die Wassersportaktivitäten in einem Ausmass zugenommen haben, auf das die verantwortlichen Behörden weder personell noch organisatorisch vorbereitet waren und sind. Beim Inkrafttreten der verschiedenen Schutzverordnungen vor zehn, zwanzig oder so-

gar vierzig Jahren waren die Rahmenbedingungen bezüglich Nutzungsdruck, Bevölkerungsdichte, Freizeitverhalten usw. nicht mit der heutigen Situation vergleichbar. Die zuständigen Fachstellen beobachten die Situation laufend und überprüfen auch die bestehenden Formen insbesondere bezüglich Sensibilisierung und Markierung auf Optimierungsbedarf.

Zu Frage 2: Nur sichtbare Markierungen machen das Einhalten von Schutzbestimmungen möglich. Wie viele der Schutzgebiete sind wasserseitig markiert, wie viele (noch) nicht und weshalb? Wie sichtbar und verständlich sind die Markierungen, damit alle die Abstandsregeln einhalten können? Was wird unternommen, um alle jeweiligen Seenutzerinnen und -nutzer auf die Markierungen aufmerksam zu machen?

Die Schutzgebiete der Luzerner Seen und Seeanteile sind nicht einheitlich markiert:

- Auf dem Baldeggersee ist das Schwimmen sowie das benutzen jeglicher Schwimmkörper ausserhalb der offiziellen Badeanstalten durch die Eigentümerschaft verboten. Diese strengen Bestimmungen gehen über die Bestimmungen der kantonalen Schutzverordnung hinaus, machen aber durch ihre Klarheit und Konsequenz eine Markierung überflüssig.
- Am Vierwaldstättersee sind vor dem Schutzgebiet «Steinibachried» in Horw seit 2021 Bojen gesetzt. Die seeseitige Schutzzone ist damit gut sichtbar.
- Am Sempachersee sind die Ruhezeiten für Wasservögel mit im Uferbereich eingerammten Baumstämmen abgegrenzt und mit Informationstafeln versehen. Obwohl erst 2020 teilweise erneuert, reichen diese Markierungen nach Einschätzung der kantonalen Fachstelle nicht aus.
- Am Hallwilersee müssten die Sperrgebiete in den nächsten Jahren erst markiert werden.

Die Erfahrungen zeigen, dass der gewünschte seeseitige Schutz für die Schutzgebiete nur durch eine seeseitig gut sichtbare Markierung mittels Bojen erreicht werden kann. Diese Einschätzung wird auch von der Wasserpolizei geteilt. Mit Markierungen auf dem Wasser ist die Lesbarkeit im Gelände gegeben und damit die Um- und Durchsetzbarkeit der Regeln möglich. Das Beispiel Sempachersee zeigt auf, dass die Schutzzonentafeln, welche in unmittelbarer Nähe des Ufers stehen, zu wenig Wirkung zeigen. Freizeitsportler mit Kajaks, Gummibooten, SUP und dergleichen, nehmen diese Tafeln nicht oder kaum wahr. Auch kann vom Wasser aus die Einhaltung der Mindestdistanz zum Ufer nur sehr schlecht geschätzt werden.

Bei früheren Interessenabwägungen wurde der Berufsfischerei für einen möglichst hindernisfreien Netzfischfang in der Uferzone Vorrang eingeräumt. Mit Blick auf die stark veränderten Bedingungen aufgrund der boomenden Wassersportaktivitäten und die vermehrt unter Druck geratene Biodiversität ist die Situation allenfalls neu zu beurteilen.

Zu Frage 3: Wie erfolgt der Vollzug des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz und der Verordnungen zu den Luzerner Seen zum Schutz der Wasserlebensräume vor Störungen? Wie erfolgt der Vollzug insbesondere bezüglich wasserseitigen Befahrens von Schutzzeiten und geschützten Lebensräumen wie Schilfgürtel und Ähnlichem? Welche Organe sind für den Vollzug zuständig? Wie viele Personalressourcen, auch an Randzeiten wie Wochenenden und abends sowie flexibel in betriebsstarken Zeiten (Schönwetterperioden, Ferien), werden eingesetzt, um den Vollzug sicherzustellen?

Grundsätzlich sind Widerhandlungen im Anzeigeverfahren zu ahnden. Jede Person kann Anzeige erstatten. Ein explizites Aufsichtswesen besteht am Hallwilersee mit dem Rangerverein (nur landseitig tätig) sowie am Baldeggersee durch die von Pro Natura etablierte und von Seiten Kanton unterstützte Aufsicht. In allen übrigen Schutzgebieten an Gewässern bestehen Leistungsaufträge mit lokalen Schutzgebietsbetreuenden. Die genannten Organisationen sehen sich jedoch nicht in der Rolle als Sanktionsorgane und haben auch keine Sanktionskompetenz. Sie könnten Anzeige erstatten oder die Polizei herbeirufen. Anzeigen wegen Widerhandlungen gibt es jedoch kaum. Weitere Aufsichtsfunktionen nehmen Mitarbeitende der

Wasserpolizei, der Umweltschutzpolizei, der Wildhut und der kantonalen sowie der privaten Fischereiaufsicht war. Ein definiertes Kontrollregime und fix für die Reservatsaufsicht zugeteilte Personalressourcen bestehen nur am Hallwilersee und am Baldeggersee. Ansonsten erfolgen Aufsichtsgänge vorab begründet durch besondere Vorkommnisse (Fälle mit verletzten Wildtieren, Aufgebote durch Behörden oder Private bei Beanstandungen, Widerhandlungen usw.).

Solange wasserseitig keine sichtbaren Markierungen erstellt sind, erachtet die Wasserpolizei Anzeigen gegen Wassersportlerinnen und -sportler als nicht verhältnismässig. Am Sempachersee halten sich viele Touristen auf, die kaum über Ortskenntnisse verfügen. Bei Verstössen werden die fehlbaren Personen informiert und aus der Zone verwiesen. Grundsätzlich ist die Wasserpolizei für alle Gewässer im Kanton zuständig. Von April bis und mit September stehen der Wasserpolizei pro Tag meistens vier Mitarbeitende zur Verfügung. Mit diesen vier Personen werden hauptsächlich die meistbesuchten Gewässer im Kanton – der Vierwaldstättersee, der Sempachersee und die Reuss – überwacht.

Zu Frage 4: Liegt ein Kontrollkonzept vor? Wenn nein, warum nicht, und wie wird dann eine systematische Kontrolle der gesetzlichen Grundlagen sichergestellt?

Nein, es liegt im Themenbereich Naturschutz kein definiertes Kontrollkonzept vor. Die für den Vollzug im Bereich Naturschutz (Aufsicht, Information, Sensibilisierung und Sanktionierung) zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen werden dazu verwendet, das Tagesgeschäft und die damit verbundenen Aufgaben zu erledigen. Wie der Vollzug gehandhabt wird, haben wir in unserer Antwort auf die Frage 3 ausgeführt. Darüber hinaus gehende systematische Kontrollen stehen für uns nicht im Fokus. Geprüft werden eher Massnahmen im Bereich der Sensibilisierung und der Markierung vor Ort.

Zu Frage 5: Welche Sanktionsmöglichkeiten bestehen, und welche Sanktionen wurden bisher in welcher Häufigkeit in den Jahren 2019 und 2020 angewandt, wenn sich Seennutzerinnen und -nutzer nicht an die Schutzbestimmungen hielten?

Wie bereits in unserer Antwort auf die Frage 3 ausgeführt, sanktioniert die Wasserpolizei bei nicht mit Bojen markierten Schutzgebieten nicht, sondern weist die Fehlbaren weg. Im Baldeggersee erfolgte 2019 keine und 2020 eine einzige privat initiierte Anzeige gegen zwei Personen wegen mehreren Verstössen gegen geltende Vorschriften. Am Hallwilersee machte der Rangerdienst einzelne Kontrollgänge zusammen mit der Aargauer Polizei, wobei einzelne Bussen erteilt wurden. Der Rangerdienst selbst erstattete 2019 und 2020 keine Anzeigen.

Zu Frage 6: Gibt es ein Monitoring der beobachteten Störungen beziehungsweise der Nichteinhaltung von Schutzbestimmungen durch Nutzerinnen und Nutzer auf Seen und langsam fliessenden Gewässern? Falls ja, wie sieht die Entwicklung in den letzten Jahren aus? Falls nein, würde ein solches Monitoring als zielführend erachtet, um bei Bedarf gezielt auf Störungen in gewissen Gebieten reagieren zu können? Wenn nein, warum nicht und was bräuchte es stattdessen, um den Vollzug zu unterstützen?

Nein, aktuell gibt es von Seiten der Naturschutzbehörde kein langjähriges, systematisches Monitoring der Störungen und Übertretungen auf Seen und langsam fliessenden Gewässern. Einzig am Hallwilersee hat der Rangerdienst erstmals im Jahr 2020 das Nichteinhalten der seeseitigen Uferdistanz sowie das Missachten der Sperrgebiete systematisch protokolliert. Es wurden diesbezüglich 75 Übertretungen festgestellt. Auch wenn an den anderen Gewässern kein systematisches Monitoring erfolgt, stellen die zuständigen Behörden fest, dass die Missachtung der seeseitigen Uferdistanz und der Sperrgebiete durch Erholungssuchende mit

Schwimmkörpern, insbesondere mit SUP, stark zugenommen hat. Einzig am Baldeggersee mit seinen strengen Bestimmungen werden die seeseitige Uferdistanz und die Sperrgebiete kaum missachtet.

Zu Frage 7: Ist die Luzerner Regierung der Ansicht, dass die bisherigen Massnahmen zum Vollzug des Schutzes der Wasserlebensräume vor Störungen durch die diversen Nutzerinnen und Nutzer ausreichen? Wenn ja, worauf stützt sie ihre Einschätzung? Wenn nein, welche Massnahmen gedenkt die Regierung zu ergreifen und bis wann?

Die in den letzten Jahren eingetretene stärkere Nutzung der Naturräume ist feststellbar. Dabei beschränkt sich diese intensiverte Erholungsnutzung nicht nur auf die Gewässerlebensräume, sondern gilt beispielsweise auch auf den Wald. So ist zum Beispiel das Biken im Wald zu einem wichtigen Thema geworden und wird mit entsprechend intensivierten Lenkungsmassnahmen angegangen. Im Bereich der Erholungsnutzung am und auf den Seen sowie an Fliessgewässern ist die Notwendigkeit der Intensivierung des Engagements ebenfalls erkannt. Eine mögliche Massnahme wäre, die Reservatzonen nicht nur an Land, sondern auch auf dem Wasser sichtbar zu machen. Denn – wie in unserer Antwort auf Frage 2 bereits formuliert – nur erkennbare Begrenzungen machen das Durchsetzen der Schutzbestimmungen überhaupt möglich.

Die Dienststelle Landwirtschaft und Wald ist seit Anfang 2021 an der Überarbeitung des Betreuungskonzepts für alle in der Verantwortung des Kantons stehenden Schutzobjekte. Es handelt sich insgesamt um mehrere hundert Objekte unterschiedlicher Ausprägung. Unter den Begriff Schutzobjekte fallen – um nur beispielhaft die Bedeutsamsten zu nennen – 62 Hochmoore, 102 Flachmoore, 5 Auen, 32 Trockenwiesen und -weiden sowie 57 Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung, 27 kantonale Naturschutzgebiete, das Wasser- und Zugvogelreservat Wauwilermoos (WZVV) sowie das eidgenössische Jagdbanngebiet Tannhorn. Von den mehreren hundert Schutzobjekten in den Bereichen Lebensraum- und Artenschutz gibt es bisher nur für den Hallwilersee (Rangerdienst), den Baldeggersee (privater Aufsichtsdienst der Pro Natura) sowie das WZVV und das Jagdbanngebiet (Wildhut) eine definierte Aufsicht mit entsprechenden Ressourcen. Im Kontext der laufenden Organisationsüberprüfung wird auch der Aspekt der Synergie- und Effizienzsteigerung der Vollzugsorgane im Umweltbereich (Forstpolizei, Fischereiaufsicht, Wildhut, Umweltpolizei, Rangerdienste) zu thematisieren sein. Der Handlungsbedarf ist erkannt.