

Botschaft des Regierungsrates  
an den Kantonsrat

B 76

## **Über eine Kantonsinitiative für ausreichende Bundesmittel für den Hochwasserschutz**

## Übersicht

*Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über eine Kantonsinitiative für ausreichende Bundesmittel für den Hochwasserschutz. Mit der Kantonsinitiative wird den eidgenössischen Räten beantragt, den Bund dazu zu veranlassen, dass den Kantonen zur Sicherstellung des Hochwasserschutzes ihrem ausgewiesenen Bedarf entsprechende finanzielle Mittel bereitgestellt werden.*

*Am 9. September 2008 hat der Kantonsrat die Motion M 261 von Guido Bucher über eine Aufforderung an den Bund für die ausreichende Bereitstellung von Bundesgeldern an die Kosten des Hochwasserschutzes und die Motion M 262 von Robert Vogel über eine Standesinitiative für ausreichende Bundesmittel für den Hochwasserschutz erheblich erklärt und dem Regierungsrat damit den Auftrag erteilt, den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über eine entsprechende Kantonsinitiative (so die Bezeichnung in der neuen Kantonsverfassung) auszuarbeiten. Die Initiative verlangt, dass der Bund in den Budgets und Finanzplänen so viele finanzielle Mittel zur Verfügung stellt, dass der jährliche Bedarf der Kantone für den Hochwasserschutz gedeckt werden kann. Damit soll sichergestellt werden, dass die Kantone ihre dringend notwendigen Schutzmassnahmen realisieren können.*

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über eine Kantonsinitiative für ausreichende Bundesmittel für den Hochwasserschutz. Die Kantonsinitiative verlangt, dass der Bund seine Beiträge an den Hochwasserschutz entsprechend den ausgewiesenen Bedürfnissen der Kantone erhöht. Dies soll sicherstellen, dass die dringend notwendigen Hochwasserschutzmassnahmen zügig realisiert werden können.

## I. Ausgangslage

Am 9. September 2008 hat Ihr Rat ohne Gegenstimme die Motion M 261 von Guido Bucher über eine Aufforderung an den Bund für die ausreichende Bereitstellung von Bundesgeldern an die Kosten des Hochwasserschutzes und die Motion M 262 von Robert Vogel über eine Standesinitiative für ausreichende Bundesmittel für den Hochwasserschutz erheblich erklärt. Beide Motionen wurden eingereicht, weil die in der Planungsperiode 2008–2011 für den Hochwasserschutz eingestellten Bundesmittel für eine Realisierung der dringenden Hochwasserschutzprojekte innert nützlicher Frist bei Weitem nicht genügen. Verlangt wird, dass der Bund mit einer Kantonsinitiative aufgefordert werden soll, die Budgetposten der laufenden und der kommenden Finanzperioden dem ausgewiesenen Bedarf der Kantone entsprechend zu erhöhen.

Der Kantonsrat hat gemäss Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und § 49 Unterabsatz a der Kantonsverfassung das Recht, beim Bund (Kantons-)Initiativen einzureichen. Die Kantonsinitiative, wie die bisherige Standesinitiative neu in der Luzerner Kantonsverfassung heisst, ist eines der gewichtigsten Mittel der Einflussnahme der Kantone beim Bund. Die in den Motionen vorgebrachten Anliegen sind für den Schutz von Menschen und Sachwerten im Kanton Luzern von grosser Bedeutung und rechtfertigen die Einreichung einer Kantonsinitiative.

## II. Situation im Hochwasserschutz

### 1. Verbundaufgabe Hochwasserschutz

Auch nach der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) bleibt der Hochwasserschutz eine Verbundaufgabe von Bund, Kanton und Gemeinden. Gemäss eidgenössischer Wasserbauverordnung (SR 721.100.1) stellt der Bund den Kantonen für Massnahmen ohne besonderen Auf-

wand (Hochwasserschutzprojekte mit Kosten bis 1 Mio. Franken) und für die Erstellung von Gefahrengrundlagen Globalbeiträge zur Verfügung. Die Höhe der globalen Abgeltungen wird zwischen dem Bundesamt für Umwelt und den Kantonen gestützt auf das Gefahren- und Schadenpotenzial sowie den Umfang und die Qualität der Massnahmen und deren Planung ausgehandelt. Bei aufwendigen Einzelprojekten, deren Kosten mehr als 1 Million Franken betragen, werden Bundesbeiträge individuell pro Projekt zugesichert und ausbezahlt. Der Beitrag an die Kosten der Massnahmen beträgt zwischen 35 und 45 Prozent und richtet sich ebenfalls nach dem Gefahren- und Schadenpotenzial sowie Umfang und Qualität der Massnahmen. Wird ein Kanton durch ausserordentliche Schutzmassnahmen, namentlich nach Unwetterschäden, erheblich belastet, kann der Beitrag auf bis zu 65 Prozent der Kosten erhöht werden.

## 2. Beiträge des Bundes

Im Dezember 2007 hat das Bundesparlament in Anbetracht der anstehenden Aufgaben bei der Schadenbewältigung und Gefahrenprävention die finanziellen Mittel für den Hochwasserschutz für die Jahre 2008 bis 2011 um 105 auf 317 Millionen Franken aufgestockt. Mit den im Voranschlag 2008 und im Finanzplan 2009–2011 eingestellten Mitteln müssen jedoch auch der Verpflichtungsüberhang von 117 Millionen Franken sowie die Kosten von 70 Millionen Franken für Sofortmassnahmen und vorzeitige Baubewilligungen aus den Unwettern 2005 und 2007 beglichen werden. Zugesichert bleiben die globalen Abgeltungen, die für die Programmvereinbarungen mit allen Kantonen in der Höhe von 20 Millionen Franken pro Jahr vorgesehen sind. Auf den Kanton Luzern entfallen davon 0,6 Millionen Franken pro Jahr. Für neue Einzelprojekte stehen in den Jahren 2008 und 2009 keine Kredite zur Verfügung, und mit 14 Millionen Franken im Jahr 2010 und 64 Millionen Franken im Jahr 2011 hat das Bundesamt für Umwelt nur äusserst beschränkte Abgeltungen in Aussicht gestellt. Insgesamt stehen dem aktuellen Bundesbudget von Seiten der Kantone jährliche Bedarfsmeldungen von rund 169 Millionen Franken gegenüber, womit sich bis 2011 ein gesamter Fehlbetrag von 359 Millionen Franken ergibt.

In Mio. Franken	2008	2009	2010	2011	Total
Budget Bund (Anteil Hochwasserschutz)	61	72	92	92	317
Bedarfsmeldungen Kantone	169	169	169	169	676
Fehlende Bundesbeiträge	-108	-97	-77	-77	-359

Im Auftrage des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Uvek) wurde die «Ereignisanalyse Hochwasser 2005» durchgeführt und 2008 abgeschlossen. Dort wurden die aufgetretenen Naturereignisse und die Güte der vorhandenen Gefahrengrundlagen analysiert und das Verhalten und die Wirkung der Schutzmassnahmen untersucht. Der Bericht hält fest, dass viele Bauten den heutigen Anforderungen nicht genügen und der Anpassungsbedarf im baulichen Hochwasserschutz entsprechend gross ist. Er kommt zu folgendem Schluss: «Die zur Weiterentwicklung des schweizerischen Hochwasserschutzes erforderlichen Massnahmen be-

deuten eine Erweiterung der bisherigen Aufgaben. Die entsprechenden Mittel hierzu sind bei Bund, Kantonen und Gemeinden bereitzustellen.» Die unzureichenden finanziellen Mittel des Bundes im Bereich Hochwasserschutz stehen in krassem Widerspruch zu den Folgerungen der «Ereignisanalyse 2005». Die Anstrengungen im Hochwasserschutz sind damit landesweit gefährdet.

### **3. Stand des Hochwasserschutzes im Kanton Luzern**

Im Kanton Luzern wurden in den letzten Jahren dank dem effizienten Einsatz von Bundesmitteln zahlreiche Hochwasserschutzprojekte realisiert. So wurden nach zwei schweren Hochwassern im Jahr 1972 im Hinterland die Luthern und die Wigger in Etappen ausgebaut sowie an der Wyna und an Bächen im Seetal, im Rontal und am Pilatushang Schutzmassnahmen realisiert. Die Ausbauten haben sich bewährt. Beim Unwetter 2005 traten an den ausgebauten Gewässern keine nennenswerten Schäden auf. Grosse und dringliche Hochwasserschutzprojekte stehen jedoch noch an. Verschiedene Flusswerke, speziell die Reuss und die Kleine Emme, haben von der Bausubstanz her trotz regelmässigem Unterhalt das Ende ihrer Lebensdauer erreicht. Beim Hochwasser 2005 wurde der ihnen früher zugrunde gelegte Bemessungsabfluss deutlich überschritten. Aufgrund der klimatischen Entwicklung ist davon auszugehen, dass grosse Wassermengen zunehmen und häufiger auftreten werden. Die hydrologischen und hydraulischen Annahmen (z. B. Werte in den Abflussstatistiken) müssen deshalb angepasst werden. Die Kleine Emme und die Reuss, aber auch verschiedene andere Gewässer müssen in den nächsten Jahren ausgebaut werden, damit die Abflusskapazität vergrössert und so das vorhandene Schutzdefizit verringert werden kann. Dabei geht es auch um die Umsetzung des in der Bundesgesetzgebung geforderten modernen Wasserbaus nach einem interdisziplinären Ansatz. Festzulegen und sicherzustellen ist der minimale Raumbedarf, und die ökologischen Verhältnisse sind zu verbessern. Die Gewährleistung des Hochwasserschutzes nach diesem Ansatz und den entsprechenden Anforderungen ist nur möglich, wenn die notwendigen Mittel zur Verfügung stehen.

### **4. Aktueller und künftiger Bedarf an Bundesmitteln**

Allein für die grossen Hochwasserschutzprojekte an der Kleinen Emme und der Reuss ist längerfristig mit einem Bauvolumen von rund 200 Millionen Franken zu rechnen. Für Massnahmen an anderen Bächen und Flüssen auf Kantonsebene werden weitere 80 Millionen Franken benötigt. Der Bedarf des Kantons Luzern an Bundesbeiträgen für neue Einzelprojekte wird bei weitem nicht gedeckt. So ergibt sich allein in der Finanzperiode 2008–2011 inklusive Überhang aus dem Jahr 2007 ein kumulierter Fehlbetrag von 19,9 Millionen Franken. Die planmässige Realisierung der Hochwasserschutzprojekte im Kanton Luzern ist mit den in Aussicht gestellten Bundesmitteln nicht möglich. Gefährdet sind insbesondere auch Projekte, die zur Behebung grosser Schutzdefizite führen (vgl. Projektaufstellung im Anhang).

In Mio. Franken	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Voranschlag IFAP Bruttoinvestitionen	25,0	19,3	16,6	16,6	77,5	
Eingestellter Bundesbeitrag IFAP	10,0	8,1	6,3	6,3	30,7	
– <i>Programmvereinbarung NFA</i>	0,6	0,6	0,6	0,6	2,4	
– <i>Bedarf Einzelprojekte</i>	9,4	7,5	5,7	5,7	28,3	
Zu erwartende Beiträge des Bundes	5,0	0,6	2,6	5,6	13,8	
Fehlende Bundesbeiträge	-3,0	-5,0	-7,5	-3,7	-0,7	-19,9

### III. Schlussfolgerungen

Die Hochwasser in den Jahren 2005 und 2007 haben im Kanton Luzern nicht nur grosse Schäden angerichtet und viel wertvolles Gut zerstört, sondern sogar Menschenleben gefordert. Die Hochwassereignisse haben eindrücklich die Notwendigkeit von entsprechenden Schutzbauwerken aufgezeigt. Im Kanton Luzern stehen noch grosse und dringliche Hochwasserschutzprojekte an. Da der Bund nur unzureichende Abgeltungen in Aussicht stellt, wird die Realisierung dieser wichtigen Schutzbauten um Jahre verzögert. Dringend nötige Massnahmen zum Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung sowie zum Schutz von hohen Sachwerten können somit nicht rechtzeitig umgesetzt werden. Das Risiko von hohen Folgeschäden und grossem menschlichem Leid können wir und auch die zuständigen Bundesstellen nicht verantworten. Ungenügende Bundesbeiträge für den Hochwasserschutz können zudem in naher Zukunft zu hohen Kosten für den Bundeshaushalt und volkswirtschaftlichen Belastungen führen. Die Erhöhung der Mittel des Bundes ist daher auch aus finanzpolitischer Sicht angezeigt. Mit der Kantonsinitiative soll dem wichtigen Anliegen Nachdruck verschafft werden. Wir schlagen für das Begehr an die Bundesversammlung folgenden Wortlaut vor: «Der Bund stellt in den Budgets und Finanzplänen die gesetzlich vorgeschriebenen Bundesanteile zur Verfügung, die den jährlichen Bedarf der Kantone für den Hochwasserschutz decken.» Aus denselben Gründen hat auch der Kanton Bern am 2. Juli 2008 bei der Bundesversammlung eine Kantonsinitiative mit gleicher Zielrichtung eingereicht.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf des Kantonsratsbeschlusses über eine Kantonsinitiative für ausreichende Bundesmittel für den Hochwasserschutz zuzustimmen.

Luzern, 14. Oktober 2008

Im Namen des Regierungsrates  
 Der Präsident: Markus Dürr  
 Der Staatsschreiber: Markus Hodel

# **Kantonsratsbeschluss über eine Kantonsinitiative für ausreichende Bundesmittel für den Hochwasserschutz**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und  
§ 49 Unterabsatz a der Verfassung des Kantons Luzern,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 14. Oktober 2008,  
beschliesst:

1. Der Kanton Luzern unterbreitet der Bundesversammlung gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung folgende Kantonsinitiative:  
Der Bund stellt in den Budgets und Finanzplänen die gesetzlich vorgeschriebenen Bundesanteile zur Verfügung, die den jährlichen Bedarf der Kantone für den Hochwasserschutz decken.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates  
Der Präsident:  
Der Staatsschreiber:

**Investitionen Hochwasserschutz, Wasserbau**

Gewässer	Proj.-Nr.	Projekt Bezeichnung	Budget				Finanzplan			2014 und Folgejahr
			2009	2010	2011	2012	2013			
Zusammenfassung Hochwasserschutz										
Investitionen Wasserbau Kanton Luzern			16'000'000	14'700'000	14'700'000	14'700'000	14'700'000			
Investitionen Wasserbau, Gemeinden (Durch- Beiträge)			3'300'000	1'900'000	1'900'000	1'900'000	1'900'000			
<b>Total Investitionen</b>			<b>19'300'000</b>	<b>16'600'000</b>	<b>16'600'000</b>	<b>16'600'000</b>	<b>16'600'000</b>			
Befräge Bünd			-4'800'000	-4'410'000	-4'410'000	-4'410'000	-4'410'000			
Befräge Gemeinden			-4'160'000	-3'800'000	-3'800'000	-3'800'000	-3'800'000			
Auflösung Rückstellung			-1'400'000	-1'980'000	-1'980'000	-1'980'000	-1'980'000			
Durchlaufende Beiträge Bünd (Investitionen Gemeinden)			-3'300'000	-1'900'000	-1'900'000	-1'900'000	-1'900'000			
Investitionen netto			<b>3'500'000</b>	<b>4'500'000</b>	<b>4'500'000</b>	<b>4'500'000</b>	<b>4'500'000</b>			
Hochwasserschutz										
Total Budget 2009, IfAP 2009 - 2013			19'300'000	16'600'000	16'600'000	16'600'000	16'600'000			
Total Projekte			19'688'000	17'000'000	16'770'000	17'230'000	17'080'000			
Differenz			-358'000	-400'000	-17'000	-63'000	-46'000			

**Total Projekte**

Projekte > 3 Mio. Fr. (Kreditbeschlüsse Kantonsrat)			10'060'000			13'000'000			12'820'000			11'530'000			14'980'000			
Kleine Emme	10106	Flühli Integriuprojekt Wall demme	1'400'000	0	0	0	0	0	1'500'000	0	0	800'000	0	0	10'300'000	0	0	
Russ	16118	Luzern Regulierung Vierwaldstättersee	2'600'000	4'000'000	4'000'000	4'000'000	4'000'000	4'000'000	1'500'000	0	0	800'000	0	0	10'300'000	0	0	
Verschiedene Gewässer	10217	Gesamtkonzept H+V-Schutz Rontal	50'000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	41'600'000	0	0
Verschiedene Gewässer	10292-24	Kleine Emme, Absch 1, Zollusbrücke-Rüngbach	460'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	4'500'000	0	0	0	0	0	0	22'500'000	0	0
Verschiedene Gewässer	10292-25	Kleine Emme, Absch 2, Rüngbach-Rüngig	1'000'000	3'000'000	3'000'000	200'000	200'000	200'000	1'232'000	0	0	0	0	0	0	30'000'000	0	0
Verschiedene Gewässer	10292-26	Kleine Emme, Absch 2, Ennigen	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'680'000	0	0	0	0	0	0	3'050'000	0	0
Verschiedene Gewässer	10292-27	Kleine Emme, Absch 3, Rümlig-Fontanne	100'000	250'000	400'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	2'500'000	0	0	0	0	0	0	20'000'000	0	0
Verschiedene Gewässer	10292-31	Reuss, Allgemeines	250'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	1'000'000	2'500'000	0	0	0	0	0	0	5'000'000	0	0
Vierwaldstättersee	10644	Kreis Verb. Schloss-Tiefenbach	4'000'000	2'800'000	1'000'000	1'000'000	900'000	900'000	0	0	0	0	0	0	0	400'000	0	0
Wigger	2113	Willisau, Erst. Entlastungskanal	100'000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3'850'000	0	0
Wigger	10187	Menznau Verbauung Rickenbach, Konzept	100'000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3'000'000	0	0
Wigger	10263	Schöck-Ausbau Lüthern	200'000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6'200'000	0	0
Wigger	10260	Butzisloz Ausbau Dorfbach													6'300'000	0	0	

Projekte 1 bis 3 Mio. Fr.			3'450'000			27'000'000			1'150'000			1'100'000			500'000		
Verschiedene Gewässer	1636	Alberswil/Gethnau, Erst. Wehr Lüthern	600'000	1'000'000	1'000'000	300'000	400'000	300'000	300'000	300'000	300'000	0	0	0	0	0	0
Verschiedene Gewässer	10292-21	Kleine Emme, Allgemeines	400'000	0	0	600'000	800'000	600'000	600'000	600'000	600'000	0	0	0	0	0	0
Wigger	1654	Willisau-Stadt San. Erhöhung, Altaufl													2'700'000	0	0
Wigger	10234-2	Willisau-Land Verbauung Buchwigg													2'400'000	0	0
Wigger	10361-1	Lüthern Verbauung Lüthern													1'600'000	0	0
Wigger	10476	Dämmersellen, Ausbau Hün	200'000	0	0	360'000	360'000	360'000	360'000	360'000	360'000	0	0	0	0	0	0
Verschiedene Gewässer	10292-11	Reuss, Kleine Emme, Konzept Strategie	400'000	1'000'000	1'000'000	150'000	100'000	100'000	100'000	100'000	100'000	0	0	0	0	0	0
Wigger	10215	Willisau-Land Verb. Buchwigg	800'000	400'000	400'000										6'200'000	0	0
Wyna	10263	Rickenbach Rickenbach													6'300'000	0	0

**Positionen und Projekte < 1 Mio. Fr.**

**Anhang**