



Botschaft des Regierungsrates  
an den Kantonsrat

B 45

# **Über eine Kantonsinitiative zur Änderung des Gewässer- schutzgesetzes**

## Übersicht

*Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über eine Kantonsinitiative zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes. Mit der Kantonsinitiative wird den eidgenössischen Räten beantragt, das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer so zu ändern, dass der Bundesrat verpflichtet wird, beim Erlass der Ausführungsvorschriften zur Festlegung des Gewässerraums dafür zu sorgen, dass die Ziele und Grundsätze der Raumplanung umfassend und gleichwertig aufeinander abgestimmt werden. Bei der Umsetzung der Gewässerraumvorschriften soll sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Siedlungsgebietes die haushälterische Nutzung des Bodens im Vordergrund stehen. Dabei sollen insbesondere die Bedürfnisse der Bevölkerung sowie die Interessen in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Landwirtschaft, Ökologie und Gewässer gleichwertig berücksichtigt und gegeneinander abgewogen werden können.*

*Am 15. Mai 2012 hat der Kantonsrat die Motion M 130 von Jakob Lütolf über die Einreichung einer Kantonsinitiative über Anpassungen beim Gewässerschutzgesetz erheblich erklärt und dem Regierungsrat damit den Auftrag erteilt, den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über eine entsprechende Kantonsinitiative auszuarbeiten. Die Initiative verlangt, dass die Ausführungsbestimmungen zum Gewässerraum auf die allgemeinen Grundsätze des Raumplanungsrechts abgestimmt werden. Den Kantonen soll ein ausreichender Handlungsspielraum gewährt werden, um die Gewässerraumvorschriften massvoll umsetzen und die verschiedenen raumplanerischen Interessen an einem Gewässer bei der Festlegung seines Raumbedarfs in ihre Überlegungen mit einzubeziehen zu können.*

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über eine Kantonsinitiative zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes. Mit der Kantonsinitiative verlangen wir, dass das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) vom 24. Januar 1991 (SR 814.20) so ergänzt wird, dass der Bundesrat verpflichtet wird, beim Erlass der Ausführungsvorschriften zur Festlegung des Gewässerraums dafür zu sorgen, dass die Ziele und Grundsätze der Raumplanung umfassend und gleichwertig aufeinander abgestimmt werden. Bei der Umsetzung der Gewässerraumvorschriften soll sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Siedlungsgebietes die haushälterische Nutzung des Bodens im Vordergrund stehen. Dabei sollen insbesondere die Bedürfnisse der Bevölkerung sowie die Interessen in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Landwirtschaft, Ökologie und Gewässer gleichwertig berücksichtigt und gegeneinander abgewogen werden können.

## 1 Einleitung

Am 15. Mai 2012 hat Ihr Rat die Motion M 130 von Jakob Lütolf über die Einreichung einer Kantonsinitiative über Anpassungen beim Gewässerschutzgesetz erheblich erklärt. Die Motion verlangt, dass mit einer Kantonsinitiative beim Bund Änderungen beim Gewässerschutzgesetz gefordert werden sollen, die eine massvolle Umsetzung ermöglichen. Zur Begründung führt der Motionär an, die Bundesverwaltung habe im Rahmen der Konkretisierung der neuen Bestimmungen des Gewässerschutzgesetzes auf Verordnungsstufe wesentliche Parlamentsentscheide unhaltbar verstärkt. Die Ausscheidung der Gewässerräume gemäss der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung (GSchV) vom 28. Oktober 1998 (SR 814.201) habe sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Bauzone unhaltbare Auswirkungen, unter anderem auf die Bauzonenflächen und die landwirtschaftliche Nutzung. Viele Grundeigentümer, Bewirtschafter und Gemeinden seien diesbezüglich stark verunsichert. Aufgrund der neuen Bestimmungen könne auch eine grosse Fläche des eingezonten Baulands nicht mehr genutzt werden, was einerseits der Rechtssicherheit und andererseits dem Grundsatz des haushälterischen Umgangs mit dem Boden widerspreche. Die Massnahmen, die der Sicherheit von Menschen oder Sachwerten dienten, sollten wie beschlossen umgesetzt werden. Bei der Festlegung des Gewässerraums müssten jedoch zwingend eine Interessenabwägung vorgenommen und Lösungen gefunden werden, um die Kulturlandfläche und die Eigentumsverhältnisse zu wahren. Die gemäss Gewässerschutzverordnung festzulegenden breiteren Gewässerräume seien ein überrissener Eingriff in das Eigentum, weshalb die Gewässerschutzgesetzgebung zu ändern sei.

Der Kantonsrat hat gemäss Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999 (SR 101) und § 49 Unterabsatz a der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. 1) das Recht, beim Bund (Kantons-)Initiativen einzureichen. Die Forderung nach einer Anpassung der Gewässerschutzgesetzgebung, um bei der Festlegung des Gewässerraums die verschiedenen raumplanerischen Interessen besser berücksichtigen und gegeneinander abwägen zu können, ist – nicht nur für den Kanton Luzern – von grosser Bedeutung und rechtfertigt die Einreichung einer Kantonsinitiative.

## **2 Die Bundesvorschriften zum Gewässerraum**

Als indirekten Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative «Lebendiges Wasser» haben die eidgenössischen Räte am 11. Dezember 2009 im Rahmen der parlamentarischen Initiative «Schutz und Nutzung der Gewässer» insbesondere eine Änderung des Gewässerschutzgesetzes beschlossen. Die am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Änderung verpflichtet die Kantone unter anderem dazu, den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer festzulegen, der erforderlich ist für die Gewährleistung der natürlichen Funktionen der Gewässer, des Hochwasserschutzes und der Gewässernutzung (Art. 36a Abs. 1 GSchG). Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass der Gewässerraum bei der Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt sowie extensiv gestaltet und bewirtschaftet wird. Der Gewässerraum gilt nicht als Fruchfolgefäche (Art. 36a Abs. 3 GSchG). Der Bundesrat regelt gemäss Artikel 36a Absatz 2 GSchG die Einzelheiten.

Mit der Änderung der Gewässerschutzverordnung vom 4. Mai 2011 hat der Bundesrat gestützt auf den Artikel 36a GSchG weitreichende Vorschriften zur Festlegung des Gewässerraums erlassen. Die geänderte Gewässerschutzverordnung ist am 1. Juni 2011 in Kraft getreten. Darin werden konkrete Mindestbreiten für den Gewässerraum festgelegt und die im Gewässerraum zulässige Nutzung und Bewirtschaftung geregelt. Die Vorschriften sind dabei sehr starr und sehen – außer im dicht überbauten Gebiet – kaum Ausnahmemöglichkeiten vor. Die Übergangsbestimmung der Änderung der Gewässerschutzverordnung vom 4. Mai 2011 regelt die Abstände von Bauten und Anlagen zu Gewässern, solange der Gewässerraum nicht gemäss den Artikeln 41a und 41b GSchV festgelegt ist. Diese Bestimmung kommt direkt zur Anwendung und geht den kantonalen Vorschriften über die Abstände von Bauten und Anlagen zum Gewässer ohne Weiteres vor.

## **3 Gewässerraum und Raumplanung**

Das Ziel der Freihaltung der Gewässerräume nach Artikel 36a GSchG ist aus Gründen des Hochwasserschutzes und der naturnahen Gestaltung der Gewässer grundsätzlich berechtigt und sinnvoll. Die Umsetzung dieser Zielsetzung in der eidgenöss-

sischen Gewässerschutzverordnung ist jedoch in breiten Kreisen und insbesondere bei den Gemeinden, welche die Vorschriften im Rahmen der Nutzungsplanung umsetzen müssen, auf grosses Unverständnis gestossen. Die einseitige Ausrichtung der Vorschriften auf die Sicherung des Gewässerraums führt dazu, dass eine raumgestalterisch umfassende Interessenabwägung zwischen den verschiedenen Ansprüchen rund um ein Gewässer nicht mehr möglich ist.

Dass eine einseitige Gewichtung der Interessen im Rahmen der Raumplanung nicht zulässig ist, geht bereits aus der Bundesverfassung (BV) hervor. Gemäss Artikel 73 BV streben Bund und Kantone ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an. Gemäss Artikel 75 BV legt der Bund die Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Der wichtigste Grundsatz der Raumplanung ist sodann in Artikel 1 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700) verankert:

«Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.»

In Artikel 1 Absatz 2 und Artikel 3 RPG wird dieser Grundsatz weiter präzisiert. Aus all diesen Bestimmungen geht hervor, dass die verschiedenen raumwirksamen Schutz- und Nutzungsinteressen stets als gleichwertig zu betrachten und im Einzelfall gegeneinander abzuwägen sind. Die Bestimmung zum Gewässerraum in Artikel 36a GSchG widerspricht diesen Grundsätzen nicht. In den Ausführungsvorschriften zur Festlegung des Gewässerraums in der Gewässerschutzverordnung werden die grundlegenden Vorgaben des Raumplanungsrechts jedoch nicht ausreichend berücksichtigt.

Die kurzfristig in Kraft gesetzten strengen Ausführungsbestimmungen zur Freihaltung des Gewässerraums in der Gewässerschutzverordnung verursachen in den Kantonen denn auch zahlreiche Probleme. Die seit dem 1. Juni 2011 direkt anwendbaren Vorschriften der Gewässerschutzverordnung zum Gewässerraum lassen den Kantonen bei der Umsetzung über weite Strecken keinen Spielraum für eine haushälterische Nutzung des Bodens und damit auch nicht für eine Abstimmung der verschiedenen raumwirksamen Tätigkeiten sowie der verschiedenen Schutz- und Nutzungsinteressen aufeinander. Die in der Verordnung vorgegebenen Gewässerraumbreiten entsprechen zwar den bisherigen Schlüsselkurven gemäss dem Leitbild Fliessgewässer Schweiz, welches die Bundesbehörden im Jahr 2003 erarbeitet haben. Anders als die Schlüsselkurven sind die in der Verordnung verankerten Metermasse nun jedoch nicht mehr nur Leitlinien, sondern starre Vorgaben an die Kantone. Ausnahmemöglichkeiten von den vorgegebenen Gewässerraumbreiten sind nur im dicht überbauten Gebiet möglich, was sich aus raumplanerischer Sicht als viel zu restriktiv erweist. Auch ausserhalb des dicht überbauten Gebietes gibt es gewichtige Interessen, die in direkter Konkurrenz zum verlangten Gewässerraum stehen. Eine raumgestalterisch umfassende Interessenabwägung zwischen den verschiedenen Ansprüchen ist

unter den starren Vorgaben der eidgenössischen Verordnung nicht mehr möglich. Der Freihaltung des Gewässerraums wird folglich auf unzulässige und unverhältnismässige Weise ein grösseres Gewicht zugestanden als anderen Interessen, wie beispielsweise der Siedlungsentwicklung oder der landwirtschaftlichen Nutzung. Hinzu kommt, dass die verschiedenen sich aus dem Bundesrecht ergebenden Nutzungseinschränkungen in der Landwirtschaft nicht aufeinander abgestimmt sind, was zu zusätzlichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung führt.

Die direkte Anwendbarkeit der geänderten Gewässerschutzverordnung, inklusive der strengen Übergangsbestimmung, seit dem 1. Juni 2011 hat zudem unhaltbare Auswirkungen für Gemeinden und Bauherren, die mitten in der Nutzungsplanung oder der Planung von Bauprojekten stehen. Sowohl rechtskräftige Nutzungsplanungen als auch seit Langem geplante Bauvorhaben hatten aufgrund der sofortigen Wirkung des übergeordneten Bundesrechts von einem Tag auf den anderen keinen Bestand mehr, was sehr viel Unmut in der Bevölkerung – und auch sehr viel Aufwand für die kantonalen und kommunalen Behörden – ausgelöst hat. Eine massvolle Umsetzung der neuen Vorschriften durch die Kantone wurde mit den kurzfristig in Kraft gesetzten Bundesvorschriften verunmöglicht. Auch hier wurden bei der Änderung der Gewässerschutzverordnung andere Interessen, die der Sicherung des Gewässerraums gleichwertig gegenüberstehen, gänzlich ausser Acht gelassen.

## 4 Änderungsbedarf

Der in Artikel 36a GSchG verankerte Grundsatz, dass der Raumbedarf der Gewässer ausreichend gesichert werden soll, ist, wie bereits dargelegt, berechtigt und sinnvoll. Die Kantone waren denn auch bereits vor der Änderung des Gewässerschutzgesetzes verpflichtet, den Raumbedarf der Fließgewässer festzulegen, der für den Schutz vor Hochwasser und für die Gewährleistung der natürlichen Funktionen des Gewässers erforderlich ist, und diesen Raumbedarf bei ihrer Richt- und Nutzungsplanung sowie bei ihrer übrigen raumwirksamen Tätigkeit zu berücksichtigen (Art. 21 Abs. 2 und 3 der Wasserbauverordnung vom 2. November 1994, SR 721.100.1, in der Fassung vor der Änderung vom 1. Juni 2011).

Die Ausführungsbestimmungen zur Freihaltung des Gewässerraums in der Gewässerschutzverordnung schiessen jedoch über das Ziel hinaus und sind mit den erwähnten bundesrechtlichen Vorgaben zum Raumplanungsrecht nicht vereinbar. Sie lassen den Kantonen keinen ausreichenden Spielraum für eine sinnvolle Umsetzung der Gewässerraumvorschriften in Übereinstimmung mit den gleichwertigen raumplanerischen Grundsätzen. Um zu gewährleisten, dass die Kantone die verschiedenen raumplanerischen Interessen an einem Gewässer bei der Festlegung seines Raumbedarfs in ihre Überlegungen mit einbeziehen können, ist der Spielraum für die bundesrätliche Verordnung im Gesetz entsprechend einzugrenzen. Der Bundesrat ist in Artikel 36a des Gewässerschutzgesetzes zu verpflichten, beim Erlass der Ausführungsvorschriften zur Festlegung des Gewässerraums dafür zu sorgen, dass die Ziele und Grundsätze der Raumplanung umfassend und gleichwertig aufeinander abgestimmt werden. Bei der Umsetzung der Gewässerraumvorschriften müssen sowohl

innerhalb als auch ausserhalb des Siedlungsgebietes eine haushälterische Nutzung des Bodens und eine gleichwertige Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bevölkerung sowie der Interessen in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Landwirtschaft, Ökologie und Gewässer möglich sein.

Die mit der Kantonsinitiative geforderte Änderung des Gewässerschutzgesetzes sollte eigentlich eine sich aus dem allgemeinen Raumplanungsrecht ergebende Selbstverständlichkeit sein. Die vom Bundesrat erlassenen Ausführungsbestimmungen zum Gesetz rufen aber nach dieser Präzisierung. Dabei sei ausdrücklich erwähnt, dass mit einem ergänzenden Hinweis auf die – eigentlich ohnehin geltenden – Grundsätze des Raumplanungsrechts der im Jahr 2009 bei der Änderung des Gewässerschutzgesetzes erarbeitete politische Kompromiss im Zusammenhang mit der Initiative «Lebendiges Wasser» mit unserer Kantonsinitiative nicht unterlaufen würde. Aufgrund der Änderung des Gewässerschutzgesetzes vom 11. Dezember 2009, die als indirekter Gegenvorschlag zur Initiative ausgearbeitet wurde, hat das Initiativkomitee die Initiative «Lebendiges Wasser» am 10. Januar 2012 zurückgezogen (vgl. Bundesblatt 2010, S. 4157). Die Initianten hatten ursprünglich eine neue Bestimmung in der Bundesverfassung gefordert, mit welcher die Kantone verpflichtet werden sollten, Renaturierungen öffentlicher Gewässer und ihrer Uferbereiche zu fördern. Insbesondere sollten die Kantone umgehend für die Finanzierung und rasche Durchführung der Sanierung von durch Wasserentnahmen wesentlich beeinflussten Fließgewässern sowie für die Wiederherstellung naturnaher Verhältnisse bei wasserbaulich belasteten Gewässern sorgen. Sie sollten Massnahmen für die Reaktivierung des Geschiebehaushaltes sowie für die Verminderung von schädlichen Schwall- und Sunkwirkungen anordnen. Dass bei all diesen Forderungen die allgemeinen Grundsätze des Raumplanungsrechts nicht ausser Acht gelassen werden würden, musste auch den Initianten klar gewesen sein und wurde mit der Initiative auch nicht gefordert. Das Bundesgesetz über die Raumplanung ist seit dem 1. Januar 1980 in Kraft und seither sowohl vom Bund als auch von den Kantonen und den Gemeinden grundsätzlich bei jeder Vorlage mit raumwirksamen Auswirkungen zu berücksichtigen.

## 5 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über eine Kantonsinitiative zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes zuzustimmen.

Luzern, 3. Juli 2012

Im Namen des Regierungsrates  
Die Präsidentin: Yvonne Schärli-Gerig  
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

# **Kantonsratsbeschluss über eine Kantonsinitiative zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes**

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 3. Juli 2012,  
*beschliesst:*

1. Der Kanton Luzern unterbreitet der Bundesversammlung gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung folgende Kantonsinitiative im Sinne einer allgemeinen Anregung:  
Der Bundesrat ist in Artikel 36a des Gewässerschutzgesetzes zu verpflichten, beim Erlass der Ausführungsvorschriften zur Festlegung des Gewässerraums dafür zu sorgen, dass die Ziele und Grundsätze der Raumplanung umfassend und gleichwertig aufeinander abgestimmt werden. Bei der Umsetzung der Gewässerraumvorschriften soll sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Siedlungsgebietes die haushälterische Nutzung des Bodens im Vordergrund stehen. Dabei sollen insbesondere die Bedürfnisse der Bevölkerung sowie die Interessen in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Landwirtschaft, Ökologie und Gewässer gleichwertig berücksichtigt und gegeneinander abgewogen werden können.
2. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates  
Die Präsidentin:  
Der Staatsschreiber: