

Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 4168
6002 Luzern
Telefon 041 228 51 55
Telefax 041 210 65 73
buwd@lu.ch
www.lu.ch

Paketadresse:
Bahnhofstrasse 15, 6003 Luzern

Bundesamt für Umwelt
Abteilung Wasser
3003 Bern

Luzern, 28. September 2010 / Protokoll-Nr. 1039

Schutz und Nutzung der Gewässer, Verordnungsänderungen, Anhörung

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Auftrag des Regierungsrats danken wir für die Gelegenheit, zu den geplanten Änderungen der Gewässerschutzverordnung, der Verordnung über den Wasserbau, der Energieverordnung und der Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei Stellung nehmen zu können und halten dazu im Einzelnen das Folgenden fest:

Vorbemerkungen:

1. Die geplanten Änderungen der Gewässerschutzverordnung, der Verordnung über den Wasserbau, der Energieverordnung und der Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei sind Folge der am 11. Dezember 2009 als Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Lebendiges Wasser" beschlossenen Revision des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz). Es überrascht doch sehr, dass die für die Gesetzesrevision zuständige Kommission Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates in ihrer Medienmitteilung vom 25. August 2010 ausführt, die vorgeschlagenen Verordnungsänderungen würden in mehreren Punkten von den Beschlüssen der eidgenössischen Räte abweichen. Eine weitreichende Überarbeitung der Vernehmlassungsvorlage wird schon vor diesem Hintergrund unausweichlich sein, weshalb auch die geplante Inkraftsetzung der Verordnungsänderungen (einschliesslich der Revision des Gewässerschutzgesetzes) auf den 1. Januar 2011 nicht realistisch ist.

Der vorgelegte Verordnungsentwurf geht - einmal mehr - von einem (zu) sektoriellen Ansatz aus. Er verkennt, dass die Gewässer wichtiges, zu schützendes Landschaftselement sind, aber die Raumplanung wesentlich beeinflussen. Sie sind deshalb in einen Gesamtzusammenhang zu zustellen und im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu gestalten. Dies verkennt der Entwurf, indem einmal mehr Regelungen eingeführt werden, ohne die Folgen auf die wichtigen anderen, ebenfalls auf Verfassungs- und Gesetzesebene verankerten raumplanerischen Ziele Rücksicht zu nehmen. Das führt im Allgemeinen und im Einzelnen zu falschen und unausgewogenen Ergebnissen. Die räumlichen Verhältnisse in der Schweiz sind derart eng, dass die wesentlichen betroffenen Interessen immer im Einzelfall abzuwägen und zu gewichten sind. Einseitige Vorgaben sind nicht möglich, führt doch das nicht nur zu falschen Lösungen, sondern bewirkt auch einen verfassungswidrigen Eingriff in die Kompetenzen von Kantonen und Gemeinden. Diese Folgen verkennt der einseitige Entwurf. Er würde zur Folge haben, dass namentlich auch innerhalb der Bauzone Probleme entstehen, die im Widerspruch zu den Zielen der Raum-

planung stehen. Die Vorlage ist deshalb grundlegend zu überarbeiten und hat sich in die gleichnamige Gesetzgebung einzufügen.

2. Die gleiche Problematik stellt sich auch ausserhalb der Bauzone. Die Landwirtschaft als Hauptnutzerin des Kulturlandes ist von den Verordnungsanpassungen stark betroffen. Die Regelungen zum Gewässerraum, der danach stärker als bisher nur noch extensiv genutzt werden darf, beeinflusst die künftige Führung landwirtschaftlicher Betriebe in erheblichem Ausmass. Die Einschränkungen und absehbaren Kostensteigerungen stehen mit der kantonalen Strategie zur Entwicklung der Landwirtschaft nicht im Einklang und werden im Vollzug zu grossen Schwierigkeiten führen. Die Vorlage ist bereits auf Bundesebene auf die Agrarpolitik von Parlament und Bundesrat abzustimmen und mit den Zielsetzungen und Instrumenten die Landwirtschaftsgesetzgebung zu koordinieren.
3. Viele Fliessgewässer verlaufen in landwirtschaftlich sehr wertvollem Kulturland und im Umfeld von Fliessgewässern befinden vielfach qualitativ sehr hochwertige Böden. Diese Böden sind Bestandteil der Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit gesunden und nachhaltig produzierten Grundnahrungsmitteln und sind eine wichtige Produktionsgrundlage für die Landwirtschaft. Die Revitalisierungen, wie sie mit der geplanten Revision ausgelöst werden, beanspruchen rund 20'000 ha solchen wertvollen Kulturlands, was - trotz breiter gesellschaftlicher Akzeptanz von Gewässeraufwertungen - nicht verhältnismässig sein kann.
4. Mit den Regeln zur Revitalisierung und zum Geschiebehaushalt im Gewässerschutzrecht werden neben den Bestimmungen zur Renaturierung in der Wasserbaugesetzgebung in einem erheblichen Ausmass parallele Konzepte mit gleichen Zielen, aber unterschiedlichen Zuständigkeiten auf der Ebene des Bundes und der Kantone geschaffen. Es fragt sich, ob der für eine kohärente Gewässerpolitik erforderliche hohe Abstimmungsbedarf, der mit Blick auf die betroffenen Interessen (Wasserbau, Gewässerschutz, Landwirtschaft, Fischerei, Natur- und Landschaftsschutz, Raumplanung) schon bisher bestand, mit der künstlichen, in der Sache nicht dienlichen Unterscheidung zwischen gewässerschutzrechtlicher Revitalisierung und wasserbaulicher Renaturierung der Gewässer nicht noch unnötig erschwert und verkompliziert wird. Auch vor diesem Hintergrund ist das Regelungskonzept in der Gewässerschutzverordnung und die damit zusammenhängende Zweigleisigkeit der Programmfinanzierung nochmals umfassend zu überarbeiten, soll doch verhindert werden, dass Effektivität und Effizienz im Vollzug negativ beeinflusst werden.
5. Gemäss Art. 36a Abs. 1 und 3 des revidierten (in diesem Punkt noch nicht in Kraft gesetzten) Gewässerschutzgesetzes legen die Kantone nach Anhörung der betroffenen Kreise den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer (Gewässerraum) fest. Sie sorgen dafür, dass der Gewässerraum bei der Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt sowie extensiv gestaltet und bewirtschaftet wird. An diese gesetzliche Kompetenzzuweisung hat sich auch der Bundesverordnungsgeber zu halten. Deshalb kann es nicht angehen, dass der Bund in Art. 41a und 41b des Entwurfs der geänderten Gewässerschutzverordnung abschliessend die Minimalbreite des Gewässerraums regelt und den Kantonen gleichzeitig noch vorgibt, unter welchen Voraussetzungen sie diese Minimalbreite zu erhöhen haben. Die Vernehmlassungsvorlage ist auch mit Blick darauf nochmals umfassend anzupassen und hat sich an den Vorgaben des Gesetzgebers zu orientieren.
6. Der durch die Kantone zu bestimmende Raumbedarf der oberirdischen Gewässer (Gewässerraum) gilt gemäss Art. 36a Abs. 3 des revidierten Gewässerschutzgesetzes nicht als Fruchtfolgefläche. Für diesen Verlust ist nach den Vorgaben der Sachplanung Fruchtfolgeflächen des Bundes Ersatz zu leisten. In der Umsetzung werden die Kantone sich selbst überlassen, was in keiner Weise zielführend ist. Hier ist vielmehr der Verordnungsgeber aufgefordert, den Zielkonflikt zwischen Erhaltung der Fruchtfolgeflächen und Sicherung des Gewässerraums schweizweit einheitlich zu lösen, zumal der Konflikt auf Bun-

desebene geschaffen wird. Andernfalls besteht die Gefahr der nicht sachgerechten Verkleinerung von Gewässerräumen, wo Ersatzflächen für den Verlust an Fruchtfolgefleichen fehlen. Hier fehlt ein sachgerechter Lösungsansatz.

7. Die in der Änderungsvorlage vorgesehenen Umsetzungsfristen namentlich für die Planung von Revitalisierungen, von Massnahmen zur Sanierung bei Schwall und Sunk, von Massnahmen zur Sanierung des Geschiebehaushalts und von Massnahmen zum Schutz der Fischerei sind äusserst ambitiös, sind allerdings weitestgehend bereits in der Gesetzesrevisionsvorlage angelegt. Eine Abstimmung der Planungen mit den Interessierten lassen die vorgegebenen Fristen nicht zu. Deshalb muss eine generelle Planung, namentlich auch als Grundlage für die künftigen Programmvereinbarungen, genügen. Gleichzeitig muss den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt werden, je nach Ausgangslage unterschiedliche Planungsprioritäten festzulegen. Gerade im Kanton Luzern besteht für die Planung von Sanierungsmassnahmen bei Schwall und Sunk oder auch des wasserkraftwerksseitig beeinträchtigten Geschiebehaushaltes ein geringer Bedarf, weshalb das enge Planungszeitfenster von vier Jahren - mit Blick auf die Umsetzungsdauer von 20 Jahren - keinen Sinn macht.

Fragen zum Gewässerraum:

1. Art. 41a Abs. 1 des Verordnungsentwurfs verlangt eine grössere Breite des Gewässerraums in bestimmten Gebieten (u.a. Biotop von nationaler, kantonaler oder regionaler Bedeutung). Soll die grössere Breite des Gewässerraums auch in Biotopen von regionaler Bedeutung gemäss den Angaben von Art. 41a Abs. 1 GSchV ausgeschrieben werden?

Wie zuvor schon ausgeführt, legen gemäss Art. 36a Abs. 1 des revidierten Gewässerschutzgesetzes die Kantone nach Anhörung der betroffenen Kreise den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer fest. Die jetzt im Verordnungsentwurf angeführten Masse können deshalb höchstens Richtmasse sein, von denen die Kantone nach oben oder unten abweichen können. Vor diesem Hintergrund macht die vorgeschlagene Differenzierung in Art. 41 Abs. 1 und 2 des Entwurfs keinen Sinn, zumal die Unterscheidung auch sachlich nicht begründet werden kann. Es ist daher nicht nur von einer Sonderregelung für Biotop von regionaler Bedeutung, sondern auch von einer solchen für Biotop von nationaler Bedeutung (die Kategorie der Biotop von kantonaler Bedeutung findet sich in der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung des Bundes nicht), für Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von (sic!) nationaler Bedeutung, für Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler oder nationaler Bedeutung und für Landschaftsschutzgebiete mit gewässerbezogenen Schutzziele abzusehen. Die vorgeschlagene Regelung wird abgelehnt!

2. Der Gewässerraum ist bei allen, einschliesslich den eingedolten, Fliessgewässern festzulegen. Damit soll der Bau von Anlagen über eingedolten Fliessgewässern verhindert werden. Die Bewirtschaftung des Gewässerraums über eingedolten Fliessgewässern unterliegt keinen Einschränkungen. Wie beurteilen Sie die Pflicht zur Ausscheidung des Gewässerraums über eingedolten Fliessgewässern?

Auf die generelle Ausscheidung eines Gewässerraums über eingedolten Fliessgewässern ist zu verzichten. Eine solche Verpflichtung wird klar abgelehnt. Sie ist insbesondere im Siedlungsgebiet nicht durchsetzbar und auch sonst mit technischen Problemen (unbekannter Verlauf der Eindolung, Unschärfe beim Übergang zur Entwässerung) verbunden. Eine Ausscheidung in einem Nutzungsplan macht nur dort Sinn, wo der Raum für eine geplante oder notwendige Offenlegung oder Verlegung eines Gewässers konkret gesichert werden soll. Die heute schon geltenden Abstandsvorschriften auf kantonaler Ebene, die auch gegenüber eingedolten Fliessgewässern gelten, stellen sicher, dass keine Bauten und Anlagen im Bereich von solchen Gewässern, soweit sie bekannt sind, realisiert

werden können.

3. Der Gewässerraum für Fliessgewässer stellt einen Korridor dar, wobei das Gerinne nicht in der Mitte des Korridors fliessen muss. Er kann auch mit fixen Abständen links und rechts des Gewässers ausgewiesen werden. Bevorzugen Sie die Ausscheidung des Gewässerraums als Korridor oder mit fixen Abständen links und rechts des Gewässers?

Vorzuziehen sind, wie das heute schon im kantonalen Wasserbaugesetz geregelt ist, Abstandsvorschriften beidseitig des Fliessgewässers. Diese sind aber auch künftig auf kantonaler Ebene - gemäss der Kompetenznorm im revidierten Gewässerschutzgesetz - verbindlich festzulegen. Dabei sollen die in den Art. 41a und 41b des Änderungsentwurfs zur Gewässerschutzverordnung genannten Masse als Richtmasse gelten, soweit sie überhaupt in der Verordnung masslich angeführt werden sollen. Im Rahmen der Umsetzung in der Richt- und Nutzungsplanung muss es - entsprechend der heute im Kanton Luzern geltenden Regelung - möglich sein, durch die Ausscheidung eines Gewässerraums (Nutzungszone oder Baulinien) von den fixen Abstandsmassen abzuweichen. Klar muss in diesem Zusammenhang sein, dass bestehende Infrastruktureinrichtungen oder Bauten, welche die Ausdehnung des Gewässerraums einseitig einschränken, nicht in jedem Fall zu einer Kompensation auf der anderen Gewässerseite, namentlich auch nicht zulasten landwirtschaftlicher Nutzflächen führen muss. Die vorgeschlagene Regelung wird abgelehnt. Sie ist Aufgabe der Kantone und von diesen umzusetzen.

Einzelne Regelungen:

1. Art. 41a Gewässerschutzverordnung (Entwurf):

Wie bereits an verschiedenen Stellen angeführt, kann es sich bei den in Art. 41a des Verordnungsentwurfs angeführten Massen nur um Richtwerte handeln. Die verbindlichen Masse in der Verordnung sind deshalb zu streichen. Sofern in die Verordnung Richtwerte angeführt werden sollen, muss den Kantonen - entsprechend der gesetzlichen Regelung - die Kompetenz zukommen, davon nach oben oder nach unten abweichen zu können. Auf welche Weise die Kantone den Raumbedarf der Gewässer verbindlich sichern (Gesetz, Verordnung, Nutzungsplanung), muss ihnen überlassen sein. Im Kanton Luzern ist ungeachtet der laufenden Revisionsarbeiten in der Gewässerschutzgesetzgebung eine Revision des Wasserbaugesetzes geplant, welche auch die adäquate Sicherung des Raumbedarfs der Gewässer unter Berücksichtigung aller betroffenen Interessen zum Gegenstand haben wird.

Die Konzeption des Gewässerschutzgesetzes des Bundes verlangt nicht in jedem Fall eine Festlegung des Gewässerraums in der Richt- und Nutzungsplanung, sondern (allein) die Berücksichtigung des Raumbedarfs in diesen Instrumenten. Die dahingehende Regelung in Art. 41a Abs. 4 des Verordnungsentwurfs, der offenbar in diese Richtung zielt, ist daher klar abzulehnen. Damit verbunden wäre die - mit Blick auf die Übergangsbestimmung der Verordnungsänderung zusätzlich verkomplizierte - völlig unpraktikable Situation, dass in einer ersten Phase die in den Kantonen verbreiteten generell-abstrakten Gewässerabstandsregelungen gelten würden, in einer zweiten Phase (5 Jahre nach Inkrafttreten der Verordnungsänderung) übergangsweise die Gewässerraumvorschriften der Übergangsbestimmung zur Verordnungsänderung zum Tragen kämen und schliesslich - nach der Ausscheidung des Gewässerraums in der grundeigentümergebundenen Nutzungsplanung - die davon häufig abweichenden, in den Plänen festgelegten Gewässerräume massgebend wären.

2. Art. 41b Gewässerschutzverordnung (Entwurf):

Die Ausführungen zuvor zu Art. 41a des Verordnungsentwurfs gelten auch für die zum Gewässerraum für stehende Gewässer vorgeschlagene Regelung in Art. 41b des Entwurfs. Hier kommt zumindest für den Kanton Luzern hinzu, dass die Schutz- und Nut-

zungsansprüche entlang der Seen bereits durch spezielle Schutzverordnungen, denen der Charakter von Nutzungsplänen zukommt, geregelt sind, sodass die zusätzlich Ausscheidung eines Gewässerraums hier weder sinnvoll noch sachgerecht ist.

3. Art. 41c Gewässerschutzverordnung (Entwurf):

Entgegen der Regelung in Art. 41c Abs. 1 des Verordnungsentwurfs sind auch befestigte Wege, sofern sie für den Gewässerunterhalt erforderlich sind, grundsätzlich innerhalb des Gewässerraums zu realisieren. Solche Unterhaltswegen müssen auch für die Landwirtschaft zur Verfügung stehen. Aus Sicht der Kulturlandschonung ist von einer Anlage solcher Wege im offenen Land, also ausserhalb des Gewässerraumes, abzusehen.

Das in Absatz 3 enthaltene Verbot ist zu strikte. Es sind für besondere Fälle bewilligungspflichtige Ausnahmen zuzulassen, etwa bei der Ausbreitung von invasiven standortfremden Pflanzenbeständen.

Den in Absatz 4 formulierten Anforderungen an die ökologischen Ausgleichsflächen ist zuzustimmen, zumal auf Bundesebene die für Direktzahlungen zur Verfügung stehenden Mittel als Ausgleich erhöht wurden. Die Erhöhung dieser Mittel um 20 Mio. Franken ist jedoch in keiner Weise ausreichend und überdies zeitlich nicht gesichert.

4. Art. 41d Gewässerschutzverordnung (Entwurf):

Bereits zuvor wurde ausgeführt, dass die Fristen namentlich für die Planung der Massnahmen zur Revitalisierung der Gewässer sehr ehrgeizig sind, namentlich wenn zusätzlich eine Abstimmung auf die Planungen im Bereich Schwall und Sunk sowie Geschiebehaushalt erfolgen soll. Es muss folglich möglich sein, dass die Kantone bestehende Konzepte oder Planungen für die Revitalisierung oder eben Renaturierung von Gewässern verwenden können, sofern sie den Anforderungen der vorliegenden Revision der Gewässerschutzverordnung entsprechen. Zusätzlich muss sich die Planung auf eine grobe, nicht parzellenscharfe Übersichtplanung beschränken können. Dies muss auch als Grundlage für künftige Programmvereinbarungen genügen.

5. Art. 41e ff. Gewässerschutzverordnung (Entwurf):

Es kann auf das unter den Vorbemerkungen Gesagte verwiesen werden, zumal der Kanton Luzern von diesen Bestimmungen nur in untergeordnetem Mass betroffen ist.

6. Änderungen der Verordnung über den Wasserbau, der Energieverordnung und der Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei (Entwürfe):

Keine Bemerkungen.

7. Anpassungen des Verordnungsrechts an die Weiterentwicklung der Programmvereinbarungen im Umweltbereich (Entwürfe):

Zurzeit keine Bemerkungen, wobei solche im Zusammenhang mit der Stellungnahme zum revidierten Handbuch NFA im Umweltbereich vorbehalten bleiben.

Abschliessend fordern wir Sie auf, die Vorlage grundlegend zur überarbeiten und inhaltlich auf alle massgebenden übergeordneten Gesetze abzustimmen und mit diesen in Einklang zu bringen. Die unterbreitete Vorlage überzeugt weder sachlich noch handwerklich und führt zu sachfremden Lösungen, soweit diese in der Praxis überhaupt umsetzbar sind.

Freundliche Grüsse



Max Pfister
Regierungsrat

Kopien:

- Dienststelle Dienststelle Landwirtschaft und Wald, Herr Christoph Böhnert, Centralstrasse 33, Postfach, 6210 Sursee
- Dienststelle Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation, Herr Sven-Erik Zeidler, Murbacherstrasse 21, 6002 Luzern
- Dienststelle Dienststelle Umwelt und Energie, Herr Thomas Joller, Libellenrain 15, Postfach 3439, 6002 Luzern
- Dienststelle Dienststelle Verkehr und Infrastruktur, Herr Albin Schmidhauser, Arsenalstrasse 43, 6010 Kriens
- Departementssekretariat (2)