



Sitzung vom: 17. April 2012

Beschluss Nr.: 474

Motion:

Intervention beim Schweizerischen Bundesrat zur Revision des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (GSchG) und der dazugehörigen Verordnung (GSchV);

Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Motion mit dem Titel „Intervention beim Schweizerischen Bundesrat: Revision des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (GSchG) und der dazugehörigen Verordnung (GSchV)“ (52.12.03), welche von der Fraktion SVP Obwalden, Erstunterzeichner Peter Seiler, sowie 20 Mitunterzeichnenden am 26. Januar 2012 eingereicht wurde, wie folgt:

1. Inhalt und Begründung der Motion

Mit der Motion wird der Regierungsrat beauftragt, beim Bundesrat bezüglich der neuen Gewässerschutzbestimmungen zu intervenieren. Dabei seien Art. 36a des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20) und Art. 41 der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV; SR 814.201) so anzupassen, dass die Gewässerräume markant weniger gross ausgeschieden werden müssen als nach den heute gültigen Bestimmungen. Das Anliegen solle mit anderen Kantonsregierungen, beispielsweise derjenigen des Kantons Schwyz, gemeinsam vorgebracht werden.

Als grosser Wasserverbraucher sei die Landwirtschaft sehr an gesunden und intakten Gewässern interessiert. Verunreinigungen von Gewässern durch Hof- und Handelsdünger würden ausschliesslich durch technisch bedingte Unfälle sowie durch unvorsichtiges Verhalten geschehen und nicht durch sachgemässes Ausbringen in der Nähe von Gewässern. Bei normalem Düngereinsatz genüge der heute vorgeschriebene Abstand von drei Metern ab Oberkante der Uferböschung vollauf, um einen Abfluss ins Gewässer zu verhindern. Die deutlich verbesserte Wasserqualität in Schweizer Seen und Flüssen beweise dies. Das Problem unkontrolliert auslaufender und versickernder Hofdünger sei technisch zu lösen und nicht durch unnötig grosse Abstände und landverschwenderische Extensivierungen. Deshalb seien GSchG und GSchV dahingehend anzupassen.

2. Erwägungen

2.1 Grundsätzliches

Eine Motion ist der verbindliche Auftrag des Kantonsrats an den Regierungsrat, den Entwurf zu einem rechtssetzenden Erlass auszuarbeiten oder eine Massnahme zu treffen (Art. 54 Kantonsratsgesetz vom 21. April 2005; GDB 132.1). Der Begriff „Massnahme“ ist weit zu fassen, auch wenn üblicherweise darunter vorwiegend eine Handlung verstanden wird, die im Zuständigkeitsbereich des Kantons- bzw. Regierungsrats liegt. In dem Sinne fällt auch eine Intervention beim Bundesrat darunter.

Die Motion zielt auf Anpassungen der Gewässerschutzverordnung ab. Die Zuständigkeit dafür liegt einzig beim Bundesrat. Deshalb ist einzig eine Eingabe an den Bundesrat zielführend. Eine Standesinitiative nach Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10) könnte sich nur auf etwas beziehen, das in der Kompetenz des Eidgenössischen Parlaments liegt.

2.2 Allgemeine Bemerkungen

Auf den 1. Januar 2011 traten neue Bestimmungen im Gewässerschutzgesetz in Kraft, gefolgt von verschiedenen Anpassungen in der Gewässerschutzverordnung, welche seit dem 1. Juni 2011 gelten. Ausschlaggebend für die Revision war die vom Fischerei-Verband lancierte Volksinitiative „Lebendiges Wasser (Renaturierungsinitiative)“. Diese wurde am 3. Juli 2006 eingereicht und führte in der Folge zur Erarbeitung eines indirekten Gegenvorschlags. Ziel der vorgenommenen Gesetzesänderungen ist die Renaturierung der oberirdischen Gewässer, die als Lebensraum aufgewertet und naturnäher werden sollen. Dazu gehört auch die Ausscheidung der Gewässerräume.

Gewässerräume bestehen aus dem Wasserkörper, den Uferböschungen und den Uferbereichen mit der tierischen und pflanzlichen Besiedlung. Seit 1996 besteht ein gesetzlicher Schutz für die Ufervegetation. Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass dort, wo eine solche fehlt, eine angelegt wird oder entstehen kann (Art. 21 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966, NHG, SR 451).

Der Raumbedarf ist jedoch nicht nur im Zusammenhang mit der natürlichen Funktion der Gewässer als Lebensraum ein Thema, sondern auch mit dem Schutz vor Hochwasser. Seit 1. Januar 1999 sind die Kantone gemäss Wasserbaurecht verpflichtet, den Gewässerraum festzulegen und ihn zusammen mit den Gefahrengebieten in ihrer Richt- und Nutzungsplanung sowie bei ihren übrigen raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen. So haben in der Vergangenheit mehrere Kantone, beispielsweise Uri, Nidwalden und teilweise auch der Kanton Obwalden, bereits Gewässerräume innerhalb der Bauzone, insbesondere im Zusammenhang mit Zonenplanrevisionen, ausgeschieden.

Seit 1. Januar 2011 sind die Bestimmungen zum Gewässerraum in Art. 36a Gewässerschutzgesetz verankert. Neu ist hingegen in der Umsetzung, dass der Bundesrat in der Gewässerschutzverordnung die Einzelheiten nahezu abschliessend regelt, indem er konkrete Minimalanforderungen für den auszuscheidenden Raum bestimmt und vorgibt, welche Nutzungsart darin erlaubt ist. Die Bestimmungen wurden dadurch gegenüber dem früher massgebenden Wasserbaurecht insbesondere bezüglich Dimensionierung der auszuscheidenden und der extensiv zu bewirtschaftenden Gewässerräume ausserhalb der Bauzone erheblich verschärft.

2.3 Auswirkungen auf den Kanton Obwalden

Bereits in der Vernehmlassung zur Revision der Gewässerschutzverordnung äusserte der Regierungsrat Vorbehalte gegen die Ordnungsänderungen. Er begrüsst zwar, dass die neuen Bestimmungen wichtigen Anliegen der Gewässerökologie und des Hochwasserschutzes Rechnung tragen, hielt aber fest, dass die Ausscheidung der vorgeschlagenen Gewässerräume besonders in Siedlungen und im landwirtschaftlich intensiv genutzten Gebiet zu unüberwindbaren Konflikten führen werde. Deshalb forderte der Regierungsrat, dass die Gewässerraumbreite lediglich als Richtwert gelten solle und die Kantone die Kompetenz erhalten, den Gewässerraum in begründeten Ausnahmefällen anpassen zu können. Weiter war er der Ansicht, dass das vollständige Ausbringungsverbot von Düngern und Pflanzenschutzmitteln im gesamten Gewässerraum einen zu grossen Eingriff in die landwirtschaftliche Nutzung darstelle.

Am 2. Dezember 2011 reichte Kantonsrat Paul Vogler die Interpellation „Auswirkungen der Änderung der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung“ ein. Darin erkundigte er sich beim Regierungsrat nach den Auswirkungen der revidierten Gewässerschutzverordnung und nach

dem Vorgehen bei deren Umsetzung. In seiner Antwort vom 10. Januar 2012 hielt der Regierungsrat fest, dass die Verordnungsänderungen aus seiner Sicht weit über das Ziel hinaus schössen. Ausmass und Nutzung der Gewässerräume seien in der Gewässerschutzverordnung annähernd abschliessend geregelt und liessen den Kantonen nur wenig Spielraum. Er stellte dabei auch fest, dass dadurch im Kanton rund 175 ha landwirtschaftliche Nutzfläche betroffen sind, davon rund 10 ha Fruchtfolgeflächen. Diese Flächen dürften spätestens nach Ablauf der Übergangsfrist Ende 2018 nur noch extensiv genutzt werden.

2.4 Problematik auf verschiedenen Ebenen bereits thematisiert

Die Revision der Gewässerschutzbestimmungen stellt die Kantone vor grosse Herausforderungen und wirft einige Fragen auf, die es noch zu klären gilt. Verschiedene politische Instanzen und Branchenorganisationen (Bauernverbände) befassen sich derzeit mit dieser Thematik. Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) hat bei den Kantonen eine Umfrage durchgeführt und das Thema an der Plenarversammlung vom 8. März 2012 im Beisein von Vertretern des Bundesamts für Umwelt erörtert. Dabei wurde beschlossen, auf regionaler Ebene im Rahmen von Workshops Erfahrungsaustausche betreffend die Ausscheidung des Gewässerraums zwischen den Kantonen und dem Bund durchzuführen. Dabei sollen anhand von Beispielfällen aus der Praxis die Vollzugsprobleme sowie mögliche Vorgehensweisen vorgeschlagen werden. Fachleute aus dem Volkswirtschaftsdepartement sowie aus dem Bau- und Raumentwicklungsdepartement werden die Anliegen des Kantons Obwalden bei diesen Workshops vertreten. Die Resultate der Workshops sollen an der BPUK-Hauptversammlung vom 20. September 2012 vorgestellt und diskutiert werden.

Im Weiteren befasst sich auch eine Arbeitsgruppe der Landwirtschaftsämtlerkonferenz mit der Problematik der Umsetzung aus landwirtschaftlicher Sicht. Dieser Bericht soll unter anderem als Grundlage für die Diskussion in der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz anfangs Juni 2012 dienen. In der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz ist der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements Obwalden vertreten. Sowohl zur Sitzung der BPUK als auch zu jener der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz sind die zuständige Bundesrätin Doris Leuthard bzw. der zuständige Bundesrat Johann Schneider-Ammann eingeladen.

Im Nationalrat hat Karl Vogler am 14. März 2012 ein Postulat (12.3142) betreffend differenzierter Ausscheidung und Nutzung von Gewässerräumen eingereicht. Damit soll der Bundesrat beauftragt werden, einen Bericht auszuarbeiten, der aufzeigt, was für Auswirkungen die Ausscheidung der Gewässerräume gemäss den Art. 36a ff GSchG und Art. 41a ff GSchV für die Landwirtschaft und für eingezontes Bauland bzw. deren Eigentümer hat und wie mit einer differenzierten Festlegung und Nutzung der Gewässerräume die Anliegen des Gewässer- und Hochwasserschutzes ebenfalls berücksichtigt werden können.

Im Weiteren hat Nationalrat Leo Müller (Luzern) eine Motion (12.3047) zur Änderung der Gewässerschutzgesetzgebung eingereicht. Darin wird der Bundesrat beauftragt, die Gewässerschutzgesetzgebung so zu ändern, dass die minimale Breite des Gewässerraums unterschritten werden kann, damit das Interesse am Schutz der landwirtschaftlichen Nutzflächen sowie andere Interessen besser berücksichtigt werden können. Zudem seien die Zonenzuordnung der Grundstücke, die Ausscheidung der Fruchtfolgeflächen und die Eigentumsrechte der Grundeigentümer besser zu berücksichtigen.

In der Zwischenzeit verlangt die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats vom Bundesrat, im Rahmen des Vollzugs der Renaturierung der Gewässer die Ausführungsverordnung dahingehend zu ändern, dass den Interessen von Landwirtschaft und Siedlungsplanung verstärkt Rechnung getragen wird.

Nach Meinung der Kommissionsmehrheit misst die Gewässerschutzverordnung der Renaturierung der Gewässer zu grosse Bedeutung bei, während die Interessen von Landwirtschaft und Siedlungsplanung zu wenig berücksichtigt werden. Die Kommission beauftragt den Bundesrat, die Verordnung so zu ändern, dass die Kantone den Schutz der landwirtschaftlichen Nutzflächen besser berücksichtigen und innerhalb des Baugebiets den jeweiligen Gewässerraum unter Abwägung der verschiedenen Interessen flexibel festlegen können.

Gleichzeitig laufen in den Zentralschweizer Kantonen zahlreiche politische Vorstösse in den kantonalen Parlamenten, die in die gleiche Richtung zielen. Teilweise sind es Vorstösse zur Einreichung von Standesinitiativen. Neben den politischen Instanzen befassen sich aus landwirtschaftlicher Sicht zudem der Schweizerische Bauernverband sowie die kantonalen Bauernverbände mit dieser Thematik.

Aufgrund der oben erwähnten Vorstösse und der breit angelegten Aktivitäten, die sich alle mit der Umsetzungsproblematik befassen, ist der Regierungsrat der Ansicht, dass eine zusätzliche Intervention des Kantons Obwalden beim Bundesrat im jetzigen Zeitpunkt keinen Sinn macht. Insbesondere mit einer mit den anderen Kantonen koordinierten Einflussnahme über die BPUK und die Landwirtschaftsdirektorenkonferenz wird diesem Anliegen bereits ausreichend Rechnung getragen. Durch den massiven politischen Druck wird die Thematik auf Bundesebene behandelt werden müssen. Nicht zuletzt durch die Motion von Nationalrat Leo Müller und das Postulat von Nationalrat Karl Vogler wird diese Thematik auch im Bundesparlament diskutiert werden müssen. Im Gegensatz zum Bundesrat hat das Parlament die Möglichkeit, das Gewässerschutzgesetz zu ändern.

2.5 Ergebnis

Die neuen Bestimmungen im Gewässerschutzrecht setzen Kantone und Gemeinden unter einen enormen Druck und engen ihren raumplanerischen Handlungsspielraum erheblich ein. Die Bestimmungen schränken aber auch die Landwirtschaft in der Bewirtschaftung stark ein, was bei Einzelbetrieben sogar zu existenziellen Fragen führen kann.

Unter dem Gesichtspunkt des Hochwasserschutzes, der Sicherstellung der natürlichen Gewässerfunktion und der Förderung der Biodiversität sind die Bestimmungen zwar grundsätzlich zu begrüssen. Allerdings ist eine bessere Rücksichtnahme auf den schwierigen Vollzug sowie auf andere Interessen notwendig. Offene Fragen sind zu klären und für die Probleme, welche sich aus der nur noch extensiv zu bewirtschaftenden landwirtschaftlichen Nutzfläche und aus den stark eingeschränkten Nutzungsmöglichkeiten in Baugebieten ergeben, müssen Lösungen gesucht werden. Insbesondere muss dabei die Notwendigkeit der überrissenen Dimensionierung der Gewässerräume hinterfragt werden.

3. Antrag

Der Regierungsrat hat aus den vorgenannten Gründen Verständnis für die Anliegen der Motion. Er ist aber der Ansicht, dass der Weg über die BPUK und die Landwirtschaftsdirektorenkonferenz sowie über die Vorstösse im Bundesparlament zielführender ist als eine Intervention des Kantons Obwalden beim Bundesrat. Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, die Motion abzulehnen. Sollten die erwähnten Vorstösse keinen Erfolg zeigen, wird der Regierungsrat von sich aus im Sinne der Motion tätig werden.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Motions-
text)
- Volkswirtschaftsdepartement
- Bau- und Raumentwicklungsdepartement
- Staatskanzlei

Im Namen des Regierungsrats



Dr. Stefan Hossli
Landschreiber

Versand: 26. April 2012

52.12.08

Motion

Gemäss Art. 54
Kantonsratsgesetz

Intervention beim Schweizerischen Bundesrat:

Revision des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (GSchG) und der dazugehörigen Verordnung (GSchV).

Ausgangslage

Landwirtschaft und Gewässerschutz werden von Schreibtisch-Ökologen oftmals als Gegensätze dargestellt. Dabei ist die Landwirtschaft auf einen funktionierenden Wasserhaushalt und qualitativ einwandfreies Wasser wie kein anderer Wirtschaftszweig angewiesen.

Eine landwirtschaftliche Produktion ohne Emissionen wird es nie geben. Die moderne Landwirtschaft ist jedoch darauf bedacht, diese so gering wie möglich zu halten. Bestätigt werden die Bemühungen durch die Wasserqualität in Schweizer Seen und Flüssen, welche sich während den vergangenen Jahrzehnten deutlich verbessert hat (BAFU, 13.07.2011).

Auch der Wasserbau wird oft gegen den Gewässerschutz ausgespielt. Die Verbauung von Gewässern bei Siedlungsgebieten ist für den Bevölkerungs- und Objektschutz unumgänglich. Die sonst schon kostenintensiven Projekte werden durch sogenannte „ökologische Aufwertungen“ weiter verteuert.

Die im Jahr 2006 eingereichte eidgenössische Volksinitiative „Lebendiges Wasser“ ist aufgrund des von den eidg. Räten 2009 angenommenen Gegenvorschlages zurückgezogen worden. Das revidierte GSchG ist am 1. Januar 2011 und die revidierte GSchV am 1. Juni 2011 in Kraft getreten. Die SVP hat sich als einzige Bundeshausfraktion gegen diese kaum abschätzbaren Gesetzesänderungen gewehrt, ist jedoch im Nationalrat bei der Abstimmung mit 126 zu 63 Stimmen unterlegen. Was nun die Kantone auf Verordnungsstufe des Bundes zum Vollzug präsentiert erhalten haben, ist schlicht inakzeptabel und kaum umsetzbar.

Die zwischenzeitlich aufgrund der Interpellation von Kantonsrat Paul Vogler bekannt gewordenen Zahlen für den Kanton Obwalden lassen aufhorchen:

Rund 175 ha müssten als zusätzlicher Gewässerraum ausgeschieden werden, davon sind ca. 10 ha als Fruchtfolgeflächen klassiert.

Gesamtswissenerisch betreffen die neuen Regelungen **mehrere tausend Hektaren wertvolles Kulturland**, auf dem zukünftig nur noch extensiv gewirtschaftet werden dürfte. Die scheinbar ökologische Massnahme von grosszügigen Gewässerräumen erweist sich bei genauerem Hinsehen als Kapazitätsvernichtung für die landwirtschaftliche Produktion. Der **Selbstversorgungsgrad** mit Schweizer Lebensmitteln **sinkt somit weiter** und die transportintensiven Importe nehmen folglich nochmals zu.

Dass die betroffenen Landwirtschaftsbetriebe nach der Gewässerraum-Ausscheidung allenfalls in den Genuss von Öko-Ausgleichszahlungen kommen, ist in dieser Gesamtbetrachtung nicht als willkommene Entschädigung, sondern als Zwang zu bezeichnen.

Wie in der Interpellations-Antwort weiter zu lesen ist, wird auch die Bauzone betroffen sein, indem Liegenschaften an Wert verlieren, weil hohe Bauabstände zu den Gewässern einzuhalten sind. Dass die Kosten von Revitalisierungen mit Subventionen bis zu 80 Prozent vom Bund getragen werden sollen, macht die Sache keineswegs besser: Auch Bundesgelder sind Steuergelder.

Auftrag

Der Regierungsrat wird beauftragt, beim Bundesrat bezüglich der Gewässerschutzbestimmungen zu intervenieren. Es sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

1. Das Gewässerschutzgesetz (Art 36a) und die Gewässerschutzverordnung (Art. 41) sind so anzupassen, dass die Gewässerräume markant weniger gross ausgeschieden werden müssen als nach den heute gültigen Bestimmungen.
2. Das Anliegen soll mit anderen Kantonsregierungen gemeinsam vorgebracht werden. (konkretes Beispiel: Kanton Schwyz)

Begründung

Als grosser Wasserverbraucher ist die Landwirtschaft sehr an gesunden und intakten Gewässern interessiert. Durch vereinzelte „Gülleunfälle“ ist es in den vergangenen Jahren jedoch zu Vorbehalten seitens der Bevölkerung und von Fischern gegenüber der Landwirtschaft nahe an Bächen, Flüssen und Seen gekommen.

Verunreinigungen von Gewässern durch landwirtschaftliche Hof- und Handelsdünger passieren, wie oben genannt, ausschliesslich durch Unfälle sowie durch unvorsichtiges Verhalten und nicht durch sachgemässes Ausbringen in der Nähe von Gewässern. Wenn eine Jaucheleitung berstet, kann auch ein Abstand von 10 bis 15 Metern zum Gewässer eine Verunreinigung nicht verhindern. Hier ist vielmehr robuste Technik gefragt, die durch den Anwender ständig auf ihre Tauglichkeit überprüft wird.

Bei normalem Dünger-Einsatz genügt der heute vorgeschriebene Sicherheitsabstand von 3 Metern ab Uferrand vollauf, um einen Abfluss ins Gewässer zu verhindern.

Die Revitalisierungen und Gewässerraum-Ausscheidungen gehen weit über die ursprünglichen Vorstellungen hinaus und die Tragweite der Umsetzungsmassnahmen ist massiv unterschätzt worden. Es scheint auch, dass - einmal mehr - eine umfassende Interessenabwägung zwischen Gewässerschutz / Wasserbau / Hochwasserschutz und Landwirtschaft / Nahrungsmittelproduktion auf Bundesstufe nicht seriös stattgefunden hat.

Das Problem unkontrolliert auslaufender und versickernder Hofdünger ist technisch zu lösen und nicht durch unnötig grosse Abstände und landverschwenderische Extensivierungen. Deshalb sind GSchG und GSchV dahingehend erneut anzupassen.

Sarnen, 26. Januar 2012

P. Seiler

Erstunterzeichner
Kantonsrat Peter Seiler

[Handwritten signatures and notes in blue ink:]

W. Walzger, S. B. ...
 J. W. ...
 ...
 Paul Vogt, Walter Hug, ...
 ...