

Zeitschrift: Heimatschutz = Patrimoine

Herausgeber: Schweizer Heimatschutz

Band: 85 (1990)

Heft: 1

Artikel: Vor einer harten Endrunde : Ständerat bremst Gewässerschutzgesetz

Autor: Winzeler, Tobias

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-175437>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Ständerat bremst Gewässerschutzgesetz

Vor einer harten Endrunde

Die Gewässerschutzgesetzgebung tritt in eine entscheidende Phase. Aufgrund der unnachgiebigen Haltung des Ständerates werden sich die Initianten der «Volksinitiative zur Rettung unserer Gewässer», wozu auch der Schweizer Heimatschutz gehört, auf einen harten Abstimmungskampf einstellen müssen. Die Aussichten auf einen Sieg stehen jedoch nicht ungünstig.

Das Gewässerschutzgesetz (GSchG) befindet sich zurzeit im parlamentarischen Differenzbereinungsverfahren. Den völlig ungenügenden Entwurf des Bundesrates hatte der Ständerat erwartungsgemäss noch weiter verwässert. In der Junisession 1989 landete der Nationalrat jedoch insofern einen Überraschungscoup, als er wichtigen Anliegen der «Volksinitiative zur Rettung unserer Gewässer» zum Durchbruch verhalf. Sich selber treu, hat der Ständerat kurz vor Weihnachten allerdings sämtliche Bestimmungen, die ihn dem Anschein der Fortschrittlichkeit hätten aussetzen können, wieder eliminiert. Es ist zu befürchten, dass das Geschäft seinen üblichen Verlauf nehmen und in einem *Kompromiss* zu Lasten von Gewässern und Landschaft enden wird.

Klare Schutzziele

Die am 9. Oktober 1984 mit 176 887 gültigen Unterschriften eingereichte «Volksinitiative zur Rettung unserer Gewässer» beinhaltet strenge, jedoch realistische Forderungen. Neben einem umfassenden Schutz der wenigen noch verbliebenen *natürlichen* Gewässer bezweckt sie, die *naturnahen* Bäche, Flüsse und Seen vor technischen Eingriffen

möglichst weitgehend zu bewahren. Belastete Gewässer und Gewässerabschnitte sollen zudem *saniert* werden, sofern die Wiederherstellung eines naturnahen Zustandes in ökologischer und landschaftlicher Sicht gerechtfertigt ist. Eine zentrale Forderung der Initiative bildet die *Gewährleistung ausreichender Restwassermengen*, und zwar sowohl für neue als auch für bestehende Wasserentnahmen. Bei der Festlegung dieser Mindestwassermengen sind ökologische und landschaftliche Kriterien massgebend. Um Kan-

tone und Gemeinden vor übermässigen Schadenersatzforderungen zu bewahren, soll die Schmälerung *wohlerworbenner Rechte* nach Massgabe von Artikel 22^{ter} BV aus einem *Abgeltungsfonds* entschädigt werden, den die Besitzer von Wasserkraftwerken zu speisen haben. Im Hinblick darauf, dass gesamtschweizerisch gesehen mindestens 70% unserer Bäche und Flüsse der Kategorie der stark belasteten Gewässer zugerechnet werden müssen und dass der Anteil der natürlichen bzw. naturnahen Gewässerabschnitte höchstens noch zwischen 8 und 14% bzw. zwischen 10 und 20% beträgt, dürfen die Forderungen der Initiative als massvoll bezeichnet werden.

Verschwommene Kompromissformel

Der Entwurf zu einem neuen GSchG wurde samt Botschaft des Bundesrates am 29. April 1987 dem Parlament zugeleitet. Er lehnt sich im wesentlichen an die Vernehmlassungsvorlage aus dem Jahre 1984 an, die von sämtlichen Umweltschutzorganisationen als *völlig ungenügend* zurückgewiesen worden war. Bestimmungen zum Schutz der natürlichen und naturnahen Ge-

wässer fehlen völlig, und auch die Sanierungsvorschriften sind so vage formuliert, dass sie kaum je greifen werden. Herzstück der bundesrätlichen Vorlage bilden die Restwasserbestimmungen, die allerdings ebenfalls erkennen lassen, dass das Herz der Landesregierung mehr für die Nutzung als für den Schutz der Gewässer schlägt. So können sämtliche Gewässer, die während mehr als 18 Tagen natürlicherweise kein Wasser führen und die deshalb aus dem Geltungsbereich der Schutzbestimmungen ausgeklammert wurden, vollständig *trockengelegt* werden. Die in Artikel 31 vorgeschriebene Mindestwassermengen bilden nach Meinung des Bundesrates «eine Alarmgrenze. Würde die Mindestmenge unterschritten, käme dies praktisch in den meisten Fällen einer Opferung der biologischen Funktionen des Gewässers gleich» (Botschaft S. 69). Trotzdem sieht Artikel 32 weitgehende Ausnahmebestimmungen vor. So ist es möglich, auf einer Strecke von 500 m unterhalb einer Wasserentnahme aus einem Gewässer oberhalb von 1700 m ü. M. mit einer Abflussmenge Q_{347}^1 von weniger als 50 l/s die Mindestmenge tiefer anzusetzen; im Klartext heisst dies, dass kleine Gebirgsbäche auch in Zukunft *trockengelegt* werden dürfen. Aus ökologischer und landschaftlicher Sicht nicht haltbar ist sodann die Unterscheidung zwischen *Fisch- und Nichtfischgewässern*; bei letzteren soll die Restwasserführung bis auf 35 Prozent der Abflussmenge Q_{347} reduziert werden dürfen. Artikel 33 hält die Kantone zwar dazu an, die Mindestmengen im Rahmen einer Interessenabwägung zu



Unangetastete Fliessgewässer – hier in der Val Curciusa GR – werden bei uns immer rarer (Bild Lüthi).

Les cours d'eau intacts – ici, dans le val Curciusa GR – deviennent de plus en plus rares.

¹ Q_{347} ist die Abflussmenge, die gemittelt über 10 Jahre, durchschnittlich während 347 Tagen des Jahres vorhanden oder überschritten ist und die durch Stauung, Entnahme oder Zuleitung von Wasser nicht wesentlich beeinflusst ist (Art. 4 Bst. g).

erhöhen. Da in dieser Bestimmung verbindliche Handlungsanweisungen jedoch fehlen, dürfte sie weitgehend unwirksam bleiben. Die Interessenlage der Kantone, die Wasserzins- und Steuereinnahmen sowie eine Erhöhung der Elektrizitätsproduktion erfahrungsgemäss stärker gewichten als die Anliegen von Ökologie und Landschaftsschutz, wird dazu führen, dass die Ausnahmebestimmungen von Artikel 32 bedeutend eifriger angewendet werden als Artikel 33. Nicht gelöst wird im bundesrätlichen Entwurf das Problem der wohlerworbenen Rechte sowie die Abgeltung von Entschädigungsforderungen.

Hin und her

Nachdem der *Ständerat* bereits im Jahre 1987 den vom Bundesrat vorgeschlagenen dringlichen Bundesbeschluss über den Vorbehalt künftiger Restwassermengen zu Fall gebracht hatte, ist es ihm in der Herbstsession 1988 unter dem bewährten Deckmäntelchen des *Föderalismus* erneut gelungen, die ideellen Anliegen des Gewässer- und Landschaftsschutzes den finanziellen Interessen der Energiewirtschaft und einiger Berggebietsvertreter unterzuordnen. Das bereits recht dünne Süppchen des Bundesrates wurde durch eine Ausweitung des vorhin erwähnten *Ausnahmenkataloges* noch weiter verwässert, während die Einführung eines Ausgleichsfonds zugunsten der betroffenen Gemeinwesen im Gegensatz abgelehnt wurde.

Als bedeutend sensibilisierter für die Anliegen unserer Umwelt erwies sich das Plenum des *Nationalrates*, der entgegen dem Antrag seiner Kommission zwei neue Bestimmungen über den Schutz der natürlichen und naturnahen Gewässer ins Gesetz einfügte. Zudem wurde die höchst bedenkliche Unterscheidung zwischen Gewässern mit ständiger und nichtständiger Was-



Débit restant: zéro (val Sumvitg GR) – est-ce cela l'ultime but visé pour d'autres rivières et ruisseaux?

Restwassermenge «Null» im Val Sumvitg GR – Fernziel für weitere Flüsse und Bäche? (Bild Lüthi).

Le Conseil des Etats freine la protection des eaux

Vers un âpre dénouement

La législation sur la protection de eaux entre dans une phase décisive. Vu l'attitude inflexible du Conseil des Etats, les promoteurs de l'«initiative pour la protection de nos eaux» – auxquels appartient aussi la Ligue du patrimoine national – doivent se préparer à un rude combat devant le peuple. Mais les chances de victoire ne sont pas négligeables.

L'initiative déposée le 9 octobre 1984 avec 176 887 signatures valables formule des exigences fermes, mais réalistes. Les principales sont la garantie de débits minimaux suffisants, et la création d'un fonds d'indemnisation (alimenté par

les propriétaires de forces hydrauliques) en faveur des cantons et communes qui en subiraient un préjudice. Si l'on considère que les cours d'eau encore intacts représentent à peine 15% de l'ensemble, on doit convenir que l'initiative est très modérée.

En 1987, le *Conseil fédéral* a présenté un *projet de nouvelle loi* sur la protection des eaux qui est totalement insuffisant: rien sur la protection des cours d'eau, et des prescriptions d'assainissement si floues qu'elles n'auraient guère de portée pratique. La partie principale, qui concerne les débits minimaux, oblige à constater que le cœur du gouvernement central bat plus en faveur de l'exploitation que de la protection des eaux. Par exemple, les cours d'eau qui sont naturellement à sec plus de 18 jours par an pourraient être totalement asséchés! L'article concernant les débits minimaux prévoit de nombreuses dérogations possibles. Un autre prévoit la faculté pour les

cantons d'élever les minimums de débit, mais comme la mesure est facultative, il va de soi que les considérations sur les droits d'eau et la production de courant l'emporteraient aisément.

Après avoir fait échouer en 1987 un projet d'arrêté urgent qui visait à ménager provisoirement des débits minimaux, le *Conseil des Etats*, en automne 1988, et sous prétexte de fédéralisme, a fait passer la protection des eaux après les intérêts matériels de l'économie électrique et de quelques représentants des régions de montagne. Le projet déjà fort timide du Conseil fédéral a vu s'enrichir la liste des dérogations, tandis que la création d'un fonds d'indemnisation était rejetée.

Plus sensibilisé aux questions d'environnement, le *Conseil national*, contre l'avis de sa commission, a introduit dans le projet de loi, en juin 1989, deux nouvelles mesures de protection; il a supprimé la déplorable distinction entre cours d'eau permanents et non permanents; il a prévu des mesures d'assainissement concrètes. Le progrès était évident, mais il subsistait de graves lacunes: dispositions insuffisantes sur les débits minimaux; pas de solution pour les indemnités.

En décembre 1989, le *Conseil des Etats* (appuyé par le représentant du Conseil fédéral) a éliminé toutes les améliorations introduites par le Conseil national. Vu les étroites relations de nombreux conseillers aux Etats avec l'économie électrique, il est probable que cette Chambre ne reviendra pas sur son attitude. Dans le cas le plus favorable, c'est le médiocre texte du Conseil fédéral qui l'emportera. Cela signifie que les organisations qui soutiennent l'initiative doivent se préparer à combattre en vue du *scrutin populaire* sur l'initiative. Vu le large appui populaire dont celle-ci a déjà bénéficié, on peut considérer que les perspectives ne sont pas défavorables.

serführung fallengelassen. Positiv zu vermerken ist, dass auch die Sanierungsbestimmungen konkretisiert und damit wirksamer ausgestaltet wurden. Neben einer Verschärfung des Landwirtschaftsartikels (Art. 14) wurde sodann neu eine Bestimmung aufgenommen, die die Einführung des sogenannten *Landschaftsrappens* ermöglichen würde. Obwohl die Verbesserungen gegenüber der bundesrätlichen Vorlage evident sind, muss doch auf einige schwerwiegende Mängel hingewiesen werden, die die nationalrätliche Fassung immer noch aufweist. So vermögen die Bestimmungen über die *Restwassermengen* keinesfalls zu befriedigen, und auch das Problem der *wohlerworbenen Rechte* bleibt ungelöst.

Wie weiter?

Die Lebensdauer der vom Nationalrat eingefügten fortschrittlichen Bestimmungen wird allerdings kurz sein. Tatkräftig unterstützt vom Vertreter des Bundesrates, hat der Ständerat in der ersten Runde des Differenzbereinigerungsverfahrens sämtliche neuen Artikel wieder eliminiert. Angesichts der *engen Interessenverflechtungen* zwischen zahlreichen Ständeherrn und der Elektrowirtschaft ist es unwahrscheinlich, dass das Stöckli von seiner starren Position wesentlich abweichen wird. Im günstigsten Fall wird sich die Fassung des Bundesrates, die von den Umweltschutzorganisationen stets als ungenügend qualifiziert worden war, durchsetzen. Das heisst jedoch, dass sich die Trägerorganisationen schon heute auf einen *Abstimmungskampf* vorbereiten müssen. Die Aussichten, diese Auseinandersetzung zu gewinnen, stehen dank der breiten Abstützung der Initiative nicht schlecht.

*Tobias Winzeler
Geschäftsführer des Initiativkomitees*



Mit der angestrebten Gesetzesrevision würden auch die Belange der Denkmalpflege dem Natur- und Heimatschutzgesetz unterstellt (Bild Schweiz. Landesmuseum).

Avec la révision législative projetée, les buts de la loi sur la protection de la nature et du patrimoine seraient également pris en compte.

Natur- und Heimatschutzgesetz wird ergänzt

Integration der Denkmäler und Moore

ti. Die Denkmalpflege sowie der Schutz von Mooren sollen im Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) verankert werden. Das sieht der Entwurf einer entsprechenden Gesetzesrevision vor, für die der Bundesrat die bis zum 31. März laufende Vernehmlassung eröffnet hat.

Der Vorschlag der Landesregierung steht im Zusammenhang mit der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen sowie mit der vor zwei Jahren vom Stimmbürger angenommenen Rotherthurm-Initiative. Was ist im einzelnen vorgesehen?

Denkmalpflege

Nachdem die meisten Kantone heute in der Lage sind, denkmalpflegerische Massnahmen zu vollziehen, umgekehrt aber nach wie vor auf die finanzielle und fachliche Hilfe des Bundes angewiesen

sind, ist es unumgänglich geworden, die Rechtsgrundlagen der Denkmalpflege und die Rolle des Bundes darin neu zu definieren. Durch den Natur- und Heimatschutzartikel hatte diese eine verfassungsmässige Basis erhalten, so dass es sinnvoll erscheint, den *Bundesbeschluss betreffend die Förderung der Denkmalpflege* aus dem Jahre 1958 im NHG zu regeln. Damit würden die dauernden Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von Heimatschutz und Denkmalpflege wegfallen. Die vorgeschlagenen Neuerungen beachten streng das Prinzip der Subsidiarität, indem die Denkmalpflege weiterhin in erster Linie Sache der Kantone bliebe, der Bund diese aber auch in Zukunft unterstützen könnte. Vor allem bei Objekten von nationaler Bedeutung würde ein wirksamerer Bundesschutz gewährleistet. Schliesslich