

Nutzung und Schutz der Gewässer in Einklang bringen : zur Volksabstimmung vom 17. Mai 1992

Autor(en): **Fischer, U.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bulletin des Schweizerischen Elektrotechnischen Vereins, des Verbandes Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen = Bulletin de l'Association Suisse des Electriciens, de l'Association des Entreprises électriques suisses**

Band (Jahr): **83 (1992)**

Heft 6

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-902807>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Nutzung und Schutz der Gewässer in Einklang bringen: Zur Volksabstimmung vom 17. Mai 1992

U. Fischer

Wenn Volk und Stände am 17. Mai 1992 über die Gewässerschutzinitiative und die Revision des Gewässerschutzgesetzes abstimmen, stellen sie entscheidende Weichen, nicht nur hinsichtlich des Gewässerschutzes, sondern auch hinsichtlich der Stromversorgung unseres Landes. Die Stimmbürgerschaft ist wohl beraten, die Vorlagen sowohl unter dem Aspekt Schutz als auch unter dem Aspekt Nutzung der Gewässer sorgsam unter die Lupe zu nehmen.

Le 17 mai prochain, lorsque le peuple et les cantons se prononceront sur l'initiative dite «Pour la sauvegarde de nos eaux» et la révision de la loi sur la protection des eaux, ils définiront de manière décisive l'avenir de l'économie électrique suisse, et ceci non pas uniquement en ce qui concerne la protection des eaux, mais aussi en ce qui concerne l'approvisionnement de notre pays en électricité. En recommandant au peuple suisse d'examiner soigneusement, tant du point de vue de la protection que de celui de l'utilisation des eaux, les objets des votations en question, un bon conseil lui est donné.

Adresse des Autors
Nationalrat Ulrich Fischer, 5707 Seengen.

Werdegang der Vorlagen

Volk und Stände haben 1975 mit grossem Mehr dem Art. 24^{bis} in unserer Bundesverfassung zugestimmt, welcher Grundsätze und Bestimmungen zur haushälterischen Nutzung und zum Schutz der Wasservorkommen festhält. Gestützt darauf erhielt der Bund den Auftrag, unter anderem Bestimmungen über die «Sicherung angemessener Restwassermengen» zu erlassen.

Nachdem der Gesetzgeber während längerer Zeit keine Anstalten traf, die-

Entgegen allen Erwartungen fand sich das Initiativkomitee nicht bereit, die Initiative zugunsten dieses indirekten Gegenvorschlages zurückzuziehen.

sen Auftrag zu erfüllen, wurde anfangs der achtziger Jahre eine Volksinitiative «zur Rettung unserer Gewässer» gestartet und am 9. Oktober 1984 mit 177 000 Unterschriften eingereicht. Am 27. April 1987 unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten eine Botschaft mit dem Antrag, die Gewässerschutzinitiative abzulehnen, jedoch das Gewässerschutzgesetz einer Totalrevision zu unterziehen.

Die Beratung dieser Vorlage zog sich in die Länge. Während die eidgenössischen Räte am 6. Oktober 1989 zuhanden von Volk und Ständen ihre ablehnende Empfehlung hinsichtlich der Initiative verabschiedeten, wurde um den Inhalt des Gewässerschutzgesetzes weiter gerungen. Am 24. Januar 1991 schliesslich kam ein Kompromiss zustande, dem in beiden Räten fast einhellig zugestimmt wurde.

Entgegen allen Erwartungen fand sich das Initiativkomitee jedoch nicht bereit, die Initiative zugunsten dieses indirekten Gegenvorschlages zurückzuziehen – ein grober Vertrauensmissbrauch. Umgekehrt wurde von den Kleinkraftwerkbesitzern das Referendum gegen das revidierte Gewässerschutzgesetz lanciert, so dass der Souverän nunmehr am 17. Mai 1992 über beide Vorlagen abzustimmen hat.

Gewässerschutzgesetz – knapp vertretbarer Kompromiss

Getreu dem Verfassungsauftrag wird mit der Revision des Gewässerschutzgesetzes versucht, den verschiedenen, sich zum Teil widersprechenden Interessen Rechnung zu tragen. Schutz und Nutzung unserer Gewässer sind gleichwertig zu berücksichtigen; bei Konflikten ist die Lösung aufgrund einer Interessenabwägung zu suchen. Es liegt wohl am Zeitgeist, dass bei der Ausgestaltung des Gesetzes dennoch dem Schutz gegenüber der Nutzung ein deutliches Übergewicht verliehen wurde.

Auf allgemeine Zustimmung fallen die Bestimmungen über den qualita-

Mit der Revision des Gewässerschutzgesetzes wird versucht, den verschiedenen, sich zum Teil widersprechenden Interessen Rechnung zu tragen.

tiven Gewässerschutz. Das Gesetz sieht Bestimmungen über die Abwasser-

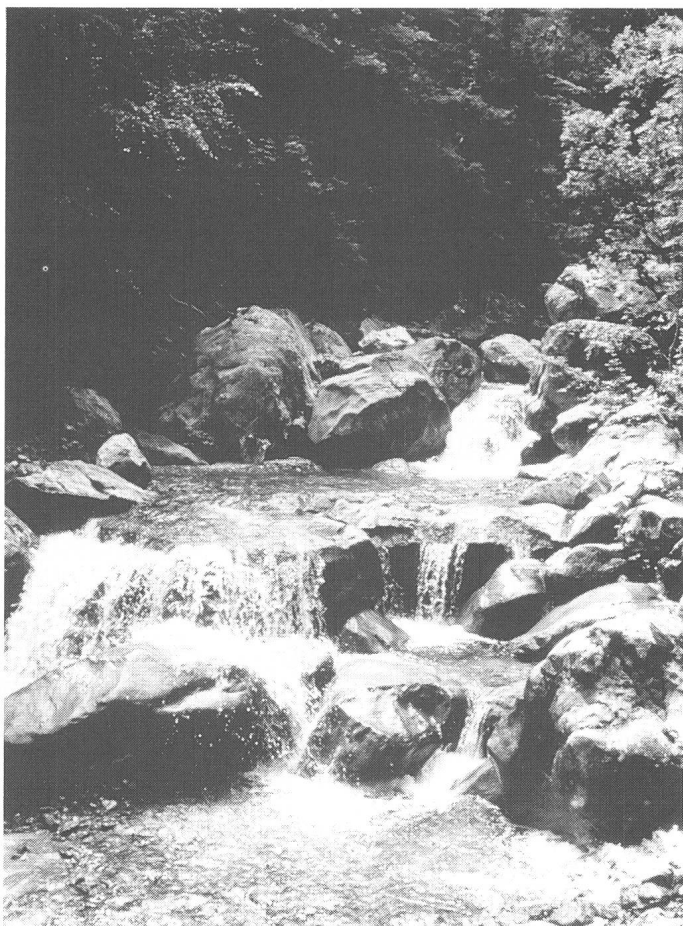


Bild 1
Sollen Gewässer nur noch geschützt, aber nicht mehr genutzt werden?

beseitigung vor, wobei den Kantonen eine gewisse Flexibilität ermöglicht wird. Der Schutz des Grundwassers erfährt eine der Bedeutung angemessene Regelung und über den Umgang mit wassergefährdenden Flüssigkeiten werden ebenfalls die auf Bundesebene erforderlichen Regelungen getroffen. Viel Anerkennung hat der sogenannte «Güllenartikel» gefunden, der aufgrund eines Kompromisses zwischen Umweltschutzkreisen und der Landwirtschaft zustande kam.

Wenig Diskussionsstoff boten auch die Bestimmungen über die Verhinde-

Auf allgemeine Zustimmung fallen die Bestimmungen über den qualitativen Gewässerschutz.

rung sogenannter «anderer nachteiliger Wirkungen auf Gewässer». Dazu gehören Voraussetzungen und Grenzen von Gewässerverbauungen und Korrek-

tionen, das generelle Verbot mit Ausnahmen beim Überdecken und Eindolen von Gewässern, das Verbot samt Ausnahmen des Einbringens fester Stoffe in Seen, die Regelung der Spülung und Entleerung von Stauräumen, das Beseitigungsgebot und Rückgabeverbot von Treibgut sowie die Erhaltung von Grundwasservorkommen. Bei all diesen Anliegen setzte sich auch bei grundsätzlichen Gegnern von Staatsinterventionen die Erkenntnis durch, dass hier ein gewisser, minimaler Regelungsbedarf des Bundes zur Wahrung der Einheitlichkeit und Rechtssicherheit besteht.

Das Pièce de Résistance bildete erwartungsgemäss die Erfüllung des Verfassungsauftrags zur «Sicherung angemessener Restwassermengen». Der Bundesrat liess sich bei der Festlegung der Restwasserbestimmungen von den verfassungsmässigen Zielsetzungen «Schutz der Wasservorkommen» einerseits sowie «haushälterische Nutzung» und «Wahrung der Entwicklungsmöglichkeiten der Wasserherkunftsgebiete» andererseits leiten. Dies führte ihn zur Erkenntnis, dass die Restwasservorschriften «nicht ausschliesslich auf den Schutz der Wasservorkommen abge-

stimmt sein dürfen», sondern «die Interessen der Nutzung gleichermassen zu berücksichtigen» sind (Botschaft vom 29. April 1987, Seite 18). Weitere öffentliche Interessen wie der Natur- und Heimatschutz, aber auch volkswirtschaftliche Interessen, seien nicht ausser acht zu lassen. Deshalb dürfe bei der

Die Restwasservorschriften dürfen «nicht ausschliesslich auf den Schutz der Wasservorkommen abgestimmt sein», sondern «die Interessen der Nutzung sind gleichermassen zu berücksichtigen».

Festlegung von Restwasserbestimmungen weder den Nutz- noch den Schutzinteressen eine absolute Priorität zukommen oder umgekehrt, aber auch keines der Interessen dürfe gänzlich übergangen werden. Auf diesem zentralen Gedanken baut die Formulierung dieser Bestimmungen auf.

Mit einer für alle Wasserentnahmen aus Fliessgewässern gültigen Formel legt der Bund zunächst konkrete Mindestrestwassermengen fest, die grundsätzlich in allen Gewässern vorhanden sein müssen. Der Bundesrat spricht von einem «Existenzminimum für die Was-

Härtefälle bei Kleinkraftwerken sind allerdings kaum zu vermeiden.

serlebewelt». Dieses starre Element allein genügt indessen dem Kriterium der Angemessenheit noch nicht. Vielmehr ist aufgrund einer Interessenabwägung die Mindestmenge im Einzelfall zu erhöhen, wenn die Wasserqualität, die Sicherung der Trinkwassergewinnung, der Schutz seltener Lebensräume und Gemeinschaften oder die Fischwanderungen dies erforderlich machen.

Um flexible, den örtlichen Gegebenheiten angepasste Lösungen treffen zu können, haben die Kantone als Vollzugsbehörden überdies die Möglich-

keit, unter gewissen – aber sehr eng begrenzten – Voraussetzungen die Mindestrestwassermengen tiefer oder höher anzusetzen. Damit wird auch ein spärlicher Rest der Autonomie von Kantonen und Gemeinden aufrechterhalten.

- Tiefere Ansätze können gewählt werden bei höher als 1700 m ü.M. gelegenen Gewässern auf einer Strecke von 1000 m, bei Nichtfischgewässern, im Rahmen einer Schutz- und Nutzungsplanung oder in Notsituationen. Diese Bestimmung lässt Härtefälle bei Kleinkraftwerken allerdings kaum vermeiden.
- Erhöhungen sind zulässig im Rahmen einer Interessenabwägung zwischen ökologischen Anliegen, der Wasserqualität und des Grundwasserhaushalts auf der einen sowie öffentlichen, wirtschaftlichen und Interessen der Energieversorgung auf der anderen Seite.

Der Bundesrat und mit ihm die eidgenössischen Räte sind der Auffassung, dass mit dieser Lösung der Verfassungsauftrag zur Sicherung angemessener Restwassermengen erfüllt werden kann, ohne dass die Gewässerhoheit der Kantone dadurch ungebührlich geschmälert wird. Generell stellt sich allerdings die Frage, ob solche Restwasserbestimmungen überhaupt nötig sind, nachdem bei jeder Konzessionserteilung oder -erneuerung die Umweltverträglichkeitsprüfung stattfindet, bei der auch die Gewährleistung angemessener Restwassermengen als Kriterium dient.

Die neuen Restwasservorschriften gelten in erster Linie für neue Werke sowie für die Erneuerung bestehender Konzessionen. Die Produktionsverminderung tritt dadurch nicht sofort, son-

Ab dem Jahr 2030 ist mit grösseren Produktionseinbussen und vor allem für die Berggebiete mit entsprechend reduzierten Wasserzinsen zu rechnen.

dem erst sukzessive ein. Diese Regelung wird aber dazu führen, dass die von allen Seiten gewünschten Kraftwerkerneuerungen mit Leistungssteigerungen kaum mehr vor Konzessionsablauf durchgeführt werden, da mit der hierzu erforderlichen neuen Konzession auch die neue Restwasserregelung

gültig würde. Vor allem ab dem Jahr 2030 ist mit grösseren Produktionseinbussen und vor allem für die Berggebiete entsprechend reduzierten Wasserzinsen zu rechnen. Sanierungsmaßnahmen vor Ablauf der Konzession können immerhin bei überwiegenden öffentlichen Interessen, vor allem bei Fließgewässern in Landschaften oder Lebensräumen, angeordnet werden, die in nationalen und kantonalen Inventaren aufgeführt sind. Die Artikel über die Sanierung gewähren den Vollzugsbehörden einen gefährlich weiten Ermessensspielraum. In welcher Weise davon Gebrauch gemacht wird, ist offen, für das Mass der Minderproduktion jedoch von grösster Bedeutung.

Die Frage der Entschädigung dürfte sich somit nur in Ausnahmefällen stellen. Dagegen wurde im Wasserrechtsgesetz eine Bestimmung eingefügt, nach welcher der Bund zur Abgeltung erheblicher Einbussen der Wasserkraftnutzung an Gemeinwesen Ausgleichsbeiträge zur Erhaltung von schützenswerten Landschaften von nationaler Bedeutung entrichten kann. Von der Erhebung eines sogenannten «Landschaftsrapports» wurde jedoch abgesehen.

Gewässerschutzinitiative – Ausdruck von Ökofundamentalismus

In Gegensatz zum gültigen Verfassungsartikel und dem darauf basierenden Entwurf zum Gewässerschutzge-

setz, die eine Abwägung gleichwertiger Interessen verlangen, beanspruchen die Initianten absolute Priorität für die Schutzanliegen. Damit setzen sie sich in

Die Initianten beanspruchen absolute Priorität für die Schutzanliegen. Damit setzen sie sich in einen klaren Gegensatz zum geltenden Verfassungsrecht.

einen klaren Gegensatz zum geltenden Verfassungsrecht, das als älteres Recht allerdings bei deren Annahme den neuen Verfassungsbestimmungen zu weichen hätte. Durch die zahlreichen unflexiblen Vorschriften würde die Gewässerhoheit der Kantone und Gemeinden massiv eingeschränkt.

Erklärtes Ziel der Initianten ist es, die Errichtung neuer Wasserkraftwerke zu verhindern und bereits genutzte Gewässer zu «sanieren», das heisst die Wassernutzung durch Wiederherstellung eines naturnahen Zustandes zu verunmöglichen. Dazu kommen massive Restwasserforderungen für die übrigen Gewässer. Aufgrund ihrer rigorosen zeitlichen Übergangsbestimmungen müssen diese überrissenen Forderungen innert zwei Jahren verwirklicht werden. Die



Bild 2 Stauseen dienen nicht nur der Stromproduktion, sie erfüllen in unserer Landschaft und für die Wirtschaft vielfältige Funktionen. Zum einen wären sie als Erholungsgebiet in den meisten Regionen nicht mehr wegzudenken und zudem dienen sie als Wasserausgleichsbecken bei sehr starken Niederschlägen. So helfen sie mit, Überschwemmungen zu verhindern. Hier der Stausee Luzzone im Tessin

Initianten nehmen somit eine Stromeinbusse aus Wasserkraft in der Grössenordnung von 25%, das heisst etwa der

Durch die zahlreichen unflexiblen Vorschriften würde die Gewässerhoheit der Kantone und Gemeinden massiv eingeschränkt.

Jahresproduktion des Kernkraftwerkes Leibstadt, innert zwei Jahren in Kauf.

Zwar ist die Grössenordnung dieser Einbusse von den Initianten bestritten; sie sprechen von lediglich rund 15% bis zum Jahr 2070 und wollen erst noch glaubhaft machen, diese lasse sich durch eine – völlig unrealistische – Mehrproduktion von 10% auf 5% beschränken. Zweifellos werden die gleichen Kreise die Bemühungen der Elektrizitätswerke um Mehrproduktion zu torpedieren wissen.

Die von der Elektrizitätswirtschaft aufgrund eines Gutachtens bezifferte Produktionseinbusse von 25% basiert jedoch nicht nur auf einer Hochrechnung einzelner – wenn auch typischer – Gewässer. Vielmehr haben die einzel-

Die Initianten nehmen eine Stromeinbusse aus Wasserkraft in der Grössenordnung von 25%, das heisst etwa der Jahresproduktion des Kernkraftwerkes Leibstadt, innert zwei Jahren in Kauf.

nen Kraftwerkgesellschaften genaue Berechnungen für die meisten in ihrem Einzugsgebiet betroffenen Gewässer angestellt und sind dabei zum gleichen Schluss gekommen. In einzelnen Fällen beträgt die Einbusse sogar über 50%. Trotz gegenteiliger Behauptungen der Initianten muss mit einer Produktionseinbusse aus Wasserkraft von rund 1/4 gerechnet werden, im Gegensatz zu den – wie sie selber eingestehen – «sehr groben Schätzwerten» der Initianten. Überdies halten diese fest, «dass die

Initiative bei der Mehrzahl der Wasserentnahmen weitergehende Anforderungen an die Mindestrestwassermenge aufstellt als Art. 31 GSchG» (Schreiben vom 29. Januar 1992 an die Mitglieder der Bundesversammlung).

Bei Annahme der Initiative könnte das Programm «Energie 2000», das eine Mehrproduktion aus Wasserkraft um 5% vorsieht, selbst bei der Erneuerung und Erweiterung bestehender Anlagen niemals verwirklicht werden. Der gerade von den gleichen Leuten immer wieder beschworene «Energiefriede» würde damit aufs Spiel gesetzt. Die überaus restriktiven, einseitig ökologischen Bestimmungen der Initiative würden zu einem faktischen Verbot für neue Wasserkraftwerke und zur Aufgabe von rund 1000 Kleinwasserkraft-

Bei Annahme der Initiative könnte das Programm «Energie 2000», das eine Mehrproduktion aus Wasserkraft um 5% vorsieht, niemals verwirklicht werden.

werken führen, womit die gerade von Umweltschutzkreisen immer wieder geforderte dezentrale Stromproduktion zum grossen Teil verunmöglicht würde,

ohne dass dadurch ökologisch etwas gewonnen werden könnte.

Obwohl mit wesentlichen Stromproduktionseinbussen gerechnet werden muss, zeigt die Initiative keine Alternativen zur Überbrückung der von ihr verursachten Stromversorgungslücken auf.

Die überaus restriktiven, einseitig ökologischen Bestimmungen der Initiative würden zu einem faktischen Verbot für neue Wasserkraftwerke und zur Aufgabe von rund 1000 Kleinwasserkraftwerken führen.

Angesichts der politischen Situation, insbesondere hinsichtlich Kernenergie, könnte die Alternative nur beim zusätzlichen Stromimport gesucht werden, welcher indessen Risiken hinsichtlich Versorgungssicherheit und Preis in sich birgt und den Bau zusätzlicher Übertragungsleitungen notwendig macht. Die gleichen Kreise, welche für die Initiative eintreten, dürften sich bei diesen Projekten wiederum zu Wort melden ...

Es liegt auf der Hand – und wird von den Initianten auch gar nicht bestritten –, dass durch die Initiative wohlherwor-

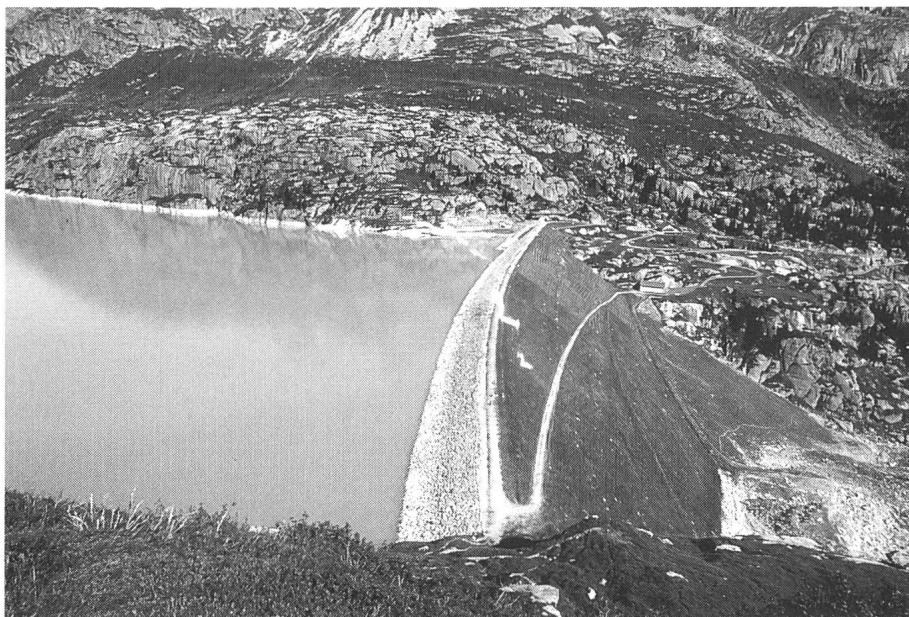


Bild 3 Die Gewässerschutzinitiative würde einzelnen Werke empfindliche Verluste bringen. Die Anlage Göschenalp/Göschenen zum Beispiel müsste mit einer jährlichen Minderproduktion von 35% rechnen

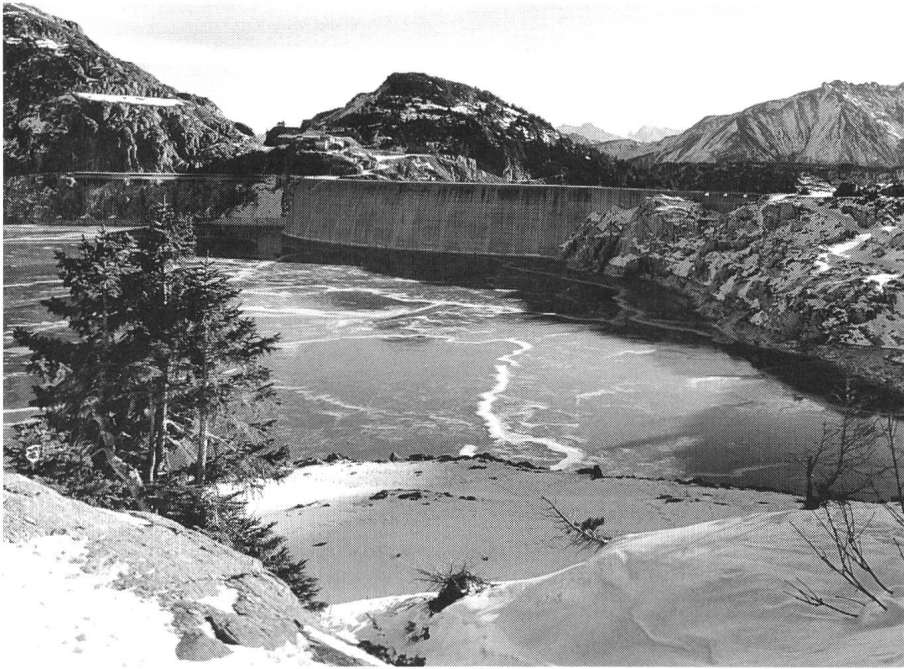


Bild 4 Das Wasser, das den Interessen der Fischerei und anderer Naturschützer zugute käme, würde der Natur wieder an anderen Orten fehlen

bene Rechte enteignet und Vermögenswerte in Milliardenhöhe entwertet würden. Betroffen wären nicht nur Kraftwerksgesellschaften, sondern vor allem auch Bergkantone und Randregionen. Für die Abgeltung entschädigungspflichtiger Eigentumsbeschränkungen soll nach Auffassung der Initianten der Bund einen Fonds errichten, «den die Besitzer von Wasserkraftwerken zu speisen haben». Die Initiative will somit den von den eidgenössischen Räten abgelehnten «Landschaftsrappen» einführen. Damit soll das «Nichtverursacherprinzip» statuiert werden, welches einen Geschädigten verpflichtet, den anderen Geschädigten zu entschädigen.

Fazit

Die Initianten wollen ihren extremen ökologischen Anliegen mit der Brechstange zum Durchbruch verhelfen. Ihre

einäugige Optik erlaubt ihnen nicht, das Gesamtwohl des Landes im Auge zu behalten, auf Kriterien wie Gewässerhoheit der Kantone und Gemeinden, die genügende Energieversorgung, die Entwicklungsmöglichkeiten der Berggebiete sowie die Anliegen der Kleinkraftwerkbesitzer Rücksicht zu nehmen. Solche Anliegen zählen für Ökofundamentalisten wenig, denn sie würden für die entstehenden Konsequenzen nicht geradestehen müssen. Auch die Desolidarisierung mit den Bergkantonen wiegt vor allem unter staatspolitischen Aspekten schwer.

Demgegenüber präsentieren die eidgenössischen Räte mit dem revidierten Gewässerschutzgesetz eine Lösung, welche den Nutz- und den Schutzinteressen ihren Stellenwert belässt und den Ausgleich mit einer Interessenabwägung im konkreten Fall sucht. Dass diese Lösung keine der beiden Seiten zu begeistern vermag und vor allem auch

in den Berggebieten und bei den Kleinkraftwerkbetreibern ernsthafte Zukunftssorgen bereitet, ist nicht von der Hand zu weisen.

Die Ziele von «Energie 2000» – eine Produktionserhöhung aus Wasserkraft von 5% – dürften illusorisch sein, weil die Kraftwerksgesellschaften kaum willens sein werden, bestehende Konzessionen durch vorzeitige Erneuerungen mit Leistungssteigerungen in Frage zu stellen. Überdies ist ungewiss, welche Wirkungen vom «Sanierungsartikel» ausgehen. Im Gegensatz zum, durch die Sicherung angemessener Restwassermengen angestrebten, quantitativen Gewässerschutz, verdienen die weitgehend unbestritten gebliebenen Vorschriften über den qualitativen Gewässerschutz eine positive Würdigung. Mit der Ablehnung des Gewässerschutzgesetzes würden auch diese sorgsam erarbeiteten Kompromisse wieder in Frage gestellt.

Die berechtigte Enttäuschung über das schlitzohrige, jeder politischen Fairness spottende Verhalten der Initianten, die trotz des erreichten Kompromisses beim Gewässerschutzgesetz die Initiative nicht zurückzogen, sollte

Die Lösung muss somit wohl lauten: Eine klare Ablehnung der Initiative und eine sehr skeptisch prüfende Haltung gegenüber dem Gesetz.

zwar den Blick aufs Ganze nicht versperren. Dennoch dürfte dieses Negativerlebnis in vielen Kreisen nachwirken. Die Lösung muss somit wohl lauten: Eine klare Ablehnung der Initiative und eine sehr skeptisch prüfende Haltung gegenüber dem Gesetz.