Kantonsrat **Kommission für Raumplanung, Umwelt, Energie und Verkehr**

Sekretariat
Bahnhofstrasse 15
Postfach 1180
6431 Schwyz
Telefon 041 819 16 03

kantonschwyz

Schwyz, 8. Oktober 2026

Initiative «Ja zu gesunden Seen (Zugersee-Initiative)»
Bericht und Antrag der Kommission für Raumplanung, Umwelt, Energie und Verkehr (RUVEKO)

1. Ausgangslage

Am 22. Oktober 2025 hat Die Mitte Schwyz der Staatskanzlei die Unterschriftenlisten zur Initiative «Ja zu gesunden Seen (Zugersee-Initiative)» überreicht.

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Initiative stützt sich auf die §§ 28 und 29 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100). Sie verlangt in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs:

«Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz (EGzGSchG)
IV. Weitere Schutzmassnahmen
§ 28. 4. Erhaltung natürlicher Oberflächengewässer
neuer Absatz 3 (bisheriger Absatz 3 wird zu Absatz 4)
³ Der Kanton ergreift Massnahmen zur Sicherstellung der gesetzlichen Mindestanforderungen der Wasserqualität in den öffentlichen Seen. Für den Zugersee stellt er dazu einmalig 2.272 Mio. Franken zur Verfügung und jährlich 109'000 Franken. Die Beträge entsprechen dem Landesindex der Konsumentenpreise von 107.5 Punkten (Stand April 2025). Sie werden teuerungsbereinigt angepasst.»

1.1 Zustandekommen

Mit RRB Nr. 887/2025 stellte der Regierungsrat das Zustandekommen der am 22. Oktober 2025 eingereichten Initiative «Ja zu gesunden Seen (Zugersee-Initiative)» mit 2103 Unterschriften fest.

1.2 Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

Mit RRB Nr. 365/2026 empfahl der Regierungsrat, die Initiative für gültig zu erklären. Nachdem der Kantonsrat eine identische Ausgabenbewilligung vor einem Jahr bereits einmal abgelehnt hatte, sah der Regierungsrat ausnahmsweise davon ab, dem Kantonsrat zur vorliegenden Initiative eine Empfehlung abzugeben.

1.3 Kommissionsberatung

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 25. September 2026 die Initiative vorberaten.

2. Erwägungen zur Gültigkeit der Initiative

2.1 Gemäss § 30 Abs. 2 KV prüft der Kantonsrat die Gültigkeit einer Initiative. Diese ist zu bejahen, wenn die Einheit der Form und der Materie gewahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen wird und die Initiative nicht offensichtlich undurchführbar ist (§ 30 Abs. 3 KV).

2.2 Einheit der Form

Die vorliegende Initiative ist als ausgearbeiteter Entwurf formuliert. Damit ist der Grundsatz der Einheit der Form eingehalten.

2.3 Einheit der Materie

Die Initiative beinhaltet einen einheitlichen Regelungsgegenstand, nämlich die Sicherstellung der gesetzlichen Mindestanforderungen der Wasserqualität in öffentlichen Gewässern. Der innere Zusammenhang sowie die Einheit des Ziels sind ohne Weiteres gegeben. Die Einheit der Materie wird damit gewahrt.

2.4 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Gemäss dem Wortlaut des Initiativbegehrens soll kein eigenständiges, materielles kantonales Gewässerschutzrecht geschaffen werden. Insbesondere verweist das Begehren im vorgeschlagenen neuen § 28 Abs. 3 Satz 1 E-EGzGSchG auf die (bestehenden) gesetzlichen Mindestanforderungen der Wasserqualität in den öffentlichen Seen, ohne etwa neue Vorschriften aufzustellen. Die Initiative hat ausschliesslich Massnahmen zur Umsetzung des materiellen Gewässerschutzes im Blick, wobei sich der neue § 28 Abs. 3 Satz 2 E-EGzGSchG auf eine ganz spezifische Massnahme, nämlich die Zirkulationsunterstützung des Zugersees ausrichtet. Im Ergebnis tangiert die Initiative somit den Vollzug des materiellen Gewässerschutzrechts. Gemäss Art. 45 GSchG sind die Kantone für den Vollzug verantwortlich und erlassen die erforderlichen Vorschriften, was der Kanton Schwyz u. a. mit dem EGzGSchG auch getan hat (vgl. auch § 1 EGzGSchG). Bereits heute steht dem Kanton daher grundsätzlich die Kompetenz und die Pflicht zur Ergreifung von Massnahmen zur Sicherstellung der gesetzlichen Anforderungen der Wasserqualität in den öffentlichen Seen zu. Die mit der Initiative verfolgte Neufassung von § 28 Abs. 3 E-EGzGSchG ist mit dem übergeordneten eidgenössischen Gewässerschutzrecht vereinbar. Die Initiative verstösst entsprechend nicht gegen übergeordnetes Recht.

2.5 Durchführbarkeit

Bei Annahme der Initiative wären gemäss § 28 Abs. 3 Satz 1 E-EGzGSchG Massnahmen zur Sicherstellung der gesetzlichen Mindestanforderungen an die Wasserqualität in den öffentlichen Seen zu ergreifen. Damit wären gemäss § 28 Abs. 3 Satz 2 E-EGzGSchG genau bezifferte einmalige und wiederkehrende (gebundene) Ausgaben zur Sicherstellung der Mindestanforderungen an die Wasserqualität im Zugersee verbunden. Eine offensichtliche Undurchführbarkeit im Sinne von § 30 Abs. 3 lit. c KV liegt nicht vor.

2.6 Ergebnis der Gültigkeitsprüfung

Die Initiative hält die Grundsätze der Einheit der Form und Materie ein. Ebenso verletzt sie kein übergeordnetes Recht und ist auch nicht offensichtlich undurchführbar. Die Initiative ist somit als gültig zu erklären.

3. Erwägungen zum Inhalt der Initiative

3.1 Der Sauerstoffgehalt im Wasser von Seen darf gemäss Anhang 2 Ziff. 13 lit. b der eidgenössischen Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201) zu keiner Zeit und in keiner Seetiefe weniger als 4 mg/l O_2 betragen. Der Sauerstoff muss zudem ausreichen, damit wenig empfindliche Tiere den Seegrund ganzjährig und in einer möglichst natürlichen Dichte besiedeln können. Besondere natürliche Verhältnisse bleiben vorbehalten. Aufgrund unterschiedlicher Faktoren hält der Zugersee diesen Grenzwert in tief liegenden Teilen des Sees teilweise nicht ein. Ein Grund dafür ist der hohe Phosphorgehalt, welcher die Produktion der Biomasse (Plankton / Algen) fördert. Stirbt diese Biomasse im Herbst ab, wird Sauerstoff für deren Abbau verbraucht. So reduziert sich der Sauerstoffgehalt. Aufgrund der langen Verweilzeit des Wassers im Zugersee sowie der häufig fehlenden natürlichen Zirkulation des Wasserkörpers erfolgt der Wasseraustausch nur sehr langsam und überwiegend in den oberflächennahen Schichten. Durch die im Vergleich zu anderen seichteren Seen reduzierte Durchmischung der horizontalen Wasserschichten gelangt eine unzureichende Menge Sauerstoff in die tiefen Seebereiche.

3.2 Die Initiative «Ja zu gesunden Seen (Zugersee-Initiative)» verlangt eine Anpassung von § 28 EGzGSchG mit einem neuen Absatz 3, wonach der Kanton zur Sicherstellung der gesetzlichen Mindestanforderungen der Wasserqualität in den öffentlichen Seen Massnahmen ergreift. Weiter wird der Kanton verpflichtet, für Massnahmen im Zugersee einmalig 2.272 Mio. Franken und jährlich Fr. 109'000.-- zur Verfügung zu stellen.

3.3 Vor knapp zwei Jahren unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat mit RRB Nr. 671/2024 und RRB Nr. 169/2025 eine Ausgabenbewilligung für eine Kostenbeteiligung an den see-internen Massnahmen (Zirkulationsunterstützung). Mit der Zirkulationsunterstützung (Belüftung) im Zugersee sollten nach der ursprünglichen Absicht des Regierungsrates in Zusammenarbeit mit den beiden anderen Anrainerkantonen see-interne Massnahmen umgesetzt werden. Der Schwyzer Kantonsrat hat die dafür notwendige Ausgabenbewilligung an seiner Sitzung vom 16. April 2025 indes mit 54 zu 43 Stimmen abgelehnt. Die vorliegende Initiative will unter anderem diese Kostenbeteiligung neu im Gesetz verankern.

3.4 Die vorberatende Kommission äussert aus diversen Gründen nach wie vor Zweifel an der Wirkung sowie am Kosten-Nutzen-Verhältnis der vorgeschlagenen Belüftungsmassnahme und erkennt auch entsprechende Risiken. Sie beantragt dem Kantonsrat aus den nachfolgenden Gründen, die Initiative abzulehnen.

3.5 Es ist darauf hinzuweisen, dass Anhang 2 Ziff. 13 GSchV die Anforderungen an den Sauerstoffgehalt ausdrücklich unter den Vorbehalt besonderer natürlicher Verhältnisse stellt. Solche Verhältnisse liegen beim Zugersee nach Auffassung der Kommission vor. Der See weist eine aussergewöhnliche Tiefe auf (bis zu 198 m). Hinzu kommt eine hydrologische Besonderheit: Sein Hauptzufluss und sein einziger massgeblicher Abfluss, die Lorze, liegen im nördlichen Seebecken praktisch nebeneinander. Ein beträchtlicher Teil des zufliessenden Wassers verlässt den See deshalb rasch wieder, ohne die tieferen Wasserschichten zu erreichen und zu erneuern. Diese geomorphologischen und hydrologischen Gegebenheiten sind natürlichen Ursprungs und lassen sich

durch menschliches Handeln nicht verändern. Sie erklären massgeblich, weshalb in den tiefsten Seebereichen zeitweise tiefere Sauerstoffwerte gemessen werden.

3.6 Die Kommission stellt zudem fest, dass die Lebensräume der Fische durch die heutige Situation nicht beeinträchtigt werden, da der See in weiten Teilen ausreichend Sauerstoff aufweist. Der Zugersee zählt vielmehr zu den ertragreichsten Seen der Schweiz in Bezug auf die Berufs- und Angelfischerei (Fischerei-Fangerträge Zugersee 2025, Amt für Wald und Wild, Kanton Zug, 28. Januar 2026). Abgesehen vom erhöhten Phosphorgehalt im Tiefenwasser befindet er sich in einem guten ökologischen Zustand. Die tiefen Seebereiche dienen ohnehin nur in geringem Masse als Lebensraum für Fische. Ein akuter Handlungsbedarf, der eine kostspielige seeinterne Massnahme rechtfertigen würde, ist für die Kommission nicht ersichtlich.

3.7 Aus gewässerschutzrechtlicher Sicht sieht die Kommission keine Verpflichtung des Kantons Schwyz, sich finanziell an see-internen Massnahmen zu beteiligen. Letztlich handelt es sich um eine politische Frage, ob ohne Not Millionenbeträge in eine Belüftung des Zugersees investiert werden sollen, deren Wirkung umstritten ist. Nach reiflicher Überlegung wird diese Frage durch die Kommission verneint.

3.8 Im Weiteren gilt es darauf hinzuweisen, dass die Initiative zwei ungleiche Elemente enthält. Satz 1 des neuen § 28 Abs. 3 E-EGzGSchG verpflichtet den Kanton allgemein, in sämtlichen öffentlichen Seen im Kanton bzw. mit Schwyzer Gebietsanteil Massnahmen zur Sicherstellung der gesetzlichen Mindestanforderungen an die Wasserqualität zu ergreifen. Satz 2 enthält dagegen einen spezifischen Finanzierungsauftrag für eine einzelne Massnahme im Zugersee. Der Regierungsrat hält selbst fest, dass sich der finanzielle Passus auf eine ganz spezifische Massnahme richtet. Die Handlungspflicht nach Satz 1 erfasst jedoch alle öffentlichen Seen. Welche Seen konkret betroffen wären und welche davon die bundesrechtlichen Anforderungen heute oder absehbar nicht einhalten, legt die Vorlage nicht dar. Nach Auffassung der Kommission geht die Tragweite der Initiative damit weit über den Zugersee hinaus.

3.9 Das Bundesrecht regelt die Pflichten bei ungenügender Wasserqualität bereits umfassend. Nach Art. 47 GSchV ermittelt die Behörde die Ursachen, beurteilt die Wirksamkeit möglicher Massnahmen und sorgt für die erforderlichen Massnahmen. Die Kosten tragen nach Art. 3a GSchG grundsätzlich die Verursacher. Dieser Rahmen lässt Raum für eine Abwägung von Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit. Zwar obliegt dem Kanton der Vollzug des Gewässerschutzrechts bereits heute (Ziff. 2.4). Satz 1 der Initiative verschiebt jedoch den Schwerpunkt von der Abwägung zur unbedingten Sicherstellung. Er verpflichtet den Kanton selbst zur «Sicherstellung» der Mindestanforderungen. Damit würde der Handlungsspielraum des Kantons eingeschränkt, der sich bisher bewährt hat. Dass dies keine theoretische Frage ist, zeigt der Lauerzersee. Dort führt das Wasser im Sommer ab rund 4.5 m Tiefe kaum mehr Sauerstoff. Der Regierungsrat verzichtete 2007 auf eine Sanierung, weil diese selbst mit massiven Eingriffen in die Landwirtschaft kaum möglich gewesen wäre. Unter der neuen Bestimmung wäre ein solcher Verzicht wohl kaum mehr zulässig. Belüftungsmassnahmen bekämpfen nur die Symptome, nicht die Ursache, nämlich den Nährstoffeintrag. Wo sie die gesetzlichen Mindestanforderungen nicht durchgehend sicherstellen können, wie die Erfahrungen in den Mittellandseen zeigen (vgl. Ziff. 3.10), müsste der Kanton gestützt auf Satz 1 weitere Massnahmen bei den Verursachern ergreifen. Solche Massnahmen träfen in erster Linie die Landwirtschaft in den Einzugsgebieten aller betroffenen Seen. Das gilt für den Zugersee ebenso wie für den Lauerzersee und weitere Seen. Die Initiative öffnet damit die Tür für zusätzliche bürokratische Eingriffe und Regulierung im Bereich der Landwirtschaft.

3.10 Die Erfahrungen in anderen Kantonen stellen die Wirksamkeit von Belüftungsmassnahmen zusätzlich in Frage. Der Baldegger-, der Sempacher- und der Hallwilersee werden seit 1982, 1984 bzw. 1985 künstlich belüftet. Trotzdem werden die bundesrechtliche Sauerstoffanforderung von 4 mg/l und die kantonalen Phosphor-Zielwerte in allen drei Seen bis heute nicht durchgehend eingehalten (Kantone Luzern und Aargau, Zustandsbericht Mittellandseen, Ausgabe

2026). Hinzu kommt, dass sich die sauerstoffarme Tiefenwasserzone in Seen wie dem Zürichsee infolge der Klimaerwärmung vergrössert (BAFU, Wasserqualität der Seen, 2024). Ob die Ziele erreicht werden, hängt damit zunehmend von Faktoren ab, die kantonale Massnahmen nicht steuern können. Diese Erfahrungen relativieren die Erwartung, mit einmaligen Investitionen und jährlichen Betriebskosten lasse sich ein gesetzeskonformer Zustand dauerhaft sicherstellen. Die ursprüngliche Vorlage wie auch die nun vorliegende Initiative enthalten weder überprüfbare Zielwerte noch eine Exit-Strategie.

3.11 Die finanzielle Gesamtverpflichtung ist aus Sicht der Kommission nicht abschätzbar. Satz 2 beziffert zwar den Beitrag an die Zirkulationsunterstützung im Zugersee. Die Kosten, die Satz 1 für allfällige see-interne und see-externe Massnahmen in den übrigen Seen auslösen würde, bleiben jedoch offen. Der Kantonsrat würde damit möglicherweise eine Verpflichtung von unbekanntem Umfang eingehen. Die Kommission erachtet dies als finanzpolitisch nicht verantwortbar.

3.12 Schliesslich ist die vorberatende Kommission zur Auffassung gelangt, dass zuerst der Nutzen der laufenden Massnahmen im ausgeschiedenen Zuströmbereich abgewartet werden soll. Ziel sollte es sein, die Wirksamkeit der einzelnen Massnahmen messbar und transparent zu machen. Die Ausscheidung der Zuströmbereiche als see-externe Massnahme war für die betroffenen Landwirtschaftsbetriebe mit einschneidenden Auflagen verbunden. Die Landwirtschaft hat ihren Beitrag damit bereits geleistet. Weitere Massnahmen in der Landwirtschaft sind weder vorgesehen noch geplant. Als see-externe Massnahme ist auch der weitere Ausbau des Trennsystems in der Siedlungsentwässerung vorgesehen. Die Befürchtung, ohne Belüftung drohten der Landwirtschaft zusätzliche Einschränkungen, entbehrt jeder Grundlage. Die Kommission weist entsprechende Darstellungen entschieden zurück. Vielmehr birgt die Initiative selbst das Risiko zusätzlicher Auflagen für die Landwirtschaft (vgl. Ziff. 3.9).

3.13 Eine Minderheit der Kommission beantragt, die Vorlage an den Regierungsrat zurückzuweisen. Sie ist der Auffassung, der Regierungsrat habe die Auswirkungen der Initiative nicht mit der gebotenen Sorgfalt abgeklärt. Der Bericht beschränkt sich im Wesentlichen auf die Zirkulationsunterstützung im Zugersee. Die weitreichenden Folgen der allgemeinen Handlungspflicht nach Satz 1 bleiben dagegen ausgeblendet. Offen bleibt namentlich, welche Seen betroffen sind, welche Verpflichtungen über das Bundesrecht hinaus entstehen, wie es um den ökologischen Zustand dieser Seen steht, welche Kosten auf den Kanton zukommen und mit welchen Zielwerten und welcher Exit-Strategie die Wirksamkeit überprüft werden soll. Nach Ansicht der Minderheit fehlt damit eine vollständige Entscheidungsgrundlage für den Kantonsrat. Diese Klärungen gehören nach Auffassung der Minderheit in den Bericht des Regierungsrates.

3.14 In einer Gesamtwürdigung gelangt die Kommission zum Schluss, dass die Initiative weder rechtlich geboten noch sachlich zweckmässig ist. Die Wirksamkeit der Belüftung ist nicht belegt, die Tragweite der allgemeinen Handlungspflicht reicht weit über den Zugersee hinaus, und die finanziellen Folgen sind nicht abschätzbar. Zudem hat der Kantonsrat dieselbe Kostenbeteiligung bereits am 16. April 2025 abgelehnt. Die Kommission beantragt dem Kantonsrat daher die Initiative abzulehnen.

4. Behandlung im Kantonsrat

4.1 Frist

Der Kantonsrat hat innert 18 Monaten über Annahme oder Ablehnung einer Initiative zu entscheiden (§ 33 Abs. 1 KV). Nachdem das Zustandekommen der Initiative am 12. November 2025 festgestellt wurde, muss der Kantonsrat spätestens bis 12. Mai 2027 über die Initiative Beschluss fassen.

4.2 Keine Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung, sondern die mittels Initiative geforderte Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine bestimmte staatliche Ausgabe. Für die Schlussabstimmung gilt demnach das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110).

4.3 Behandlung der Initiative im Kantonsrat

Der Kantonsrat prüft die Gültigkeit der Initiative (§ 30 Abs. 2 KV) und entscheidet über Annahme oder Ablehnung der Initiative (§ 31 Abs. 1 KV).
Die Initiative hat die Änderung eines Gesetzes zum Ziel, daher wird sie bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen oder bei der Zustimmung von Dreivierteln und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen Referendum unterstellt (§ 34 Abs. 2 KV). Falls der Kantonsrat die Initiative ablehnt, entscheidet das Volk über sie (§§ 31 Abs. 3 und 34 Abs. 1 lit. c KV).

Beschluss der Kommission für Raumplanung, Umwelt, Energie und Verkehr

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Initiative «Ja zu gesunden Seen (Zugersee-Initiative)» als gültig zu erklären.

2. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Initiative «Ja zu gesunden Seen (Zugersee-Initiative)» abzulehnen. Eine Minderheit der Kommission beantragt, die Vorlage im Sinne von Ziff. 3.13 an den Regierungsrat zurückzuweisen.

3. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

4. Zustellung (elektronisch): Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sekretariat Kommission.

Im Namen der Kommission:

Samuel Lütolf
Kommissionspräsident

Peter Reichmuth
Kommissionssekretär