

Vernehmlassungsverfahren  
31. Oktober 2023

# **Änderungen Verordnung über die Schifffahrt**

*Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf*

## Zusammenfassung

**Die Verordnung über die Schifffahrt soll in einzelnen Bestimmungen aktualisiert werden. Vorgesehen ist insbesondere, auf dem Sempacher- und dem Hallwilersee Segelschiffe und Segelbretter mit tragflügelähnlichen Vorrichtungen (sog. Foils) zuzulassen. Das Verbot von motorisierten Tragflügelbooten bleibt aufrechterhalten. Zum Schutz der luzernischen Gewässer vor Schadorganismen sollen Schiffe, die zuvor in anderen Gewässern lagen, vor dem Einwassern zwingend gereinigt werden.**

Der Regierungsrat hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement ermächtigt, die Änderung der Verordnung über die Schifffahrt in eine Vernehmlassung zu geben. Die Verordnungsänderung umfasst die Zulassung von Segelschiffen und Segelbrettern mit tragflügelähnlichen Vorrichtungen (sog. Foils) auf dem Sempachersee und dem luzernischen Teil des Hallwilersees. Bisher war diese Nutzung nur auf dem Vierwaldstättersee erlaubt. Zudem soll die geltende Bestimmung über das Einwassern von Schiffen in luzernischen Gewässern klarer gefasst werden. Um die Verbreitung gebietsfremder Pflanzen, Tiere und anderer Organismen zu verhindern, soll eine Grundsatznorm über die Reinigung in die Verordnung aufgenommen werden. Für die Kleinschifffahrt auf der Reuss wird der Bereich der bewilligungsfreien Nutzung mit Padelbooten und dergleichen bis auf den Flussabschnitt unterhalb der Sentibrücken (bisher: St.-Karli-Brücke) in der Stadt Luzern ausgeweitet. Weitere Änderungen umfassen vom Bundesrecht ausgelöste Verordnungsänderungen, dies zum einen bei der Verwendung von Flugdrohnen über Gewässern und bei der Starkwindwarnung.

Die mit dieser Vernehmlassung vorgelegte Änderung der Verordnung über die Schifffahrt dient den folgenden Zielen und Inhalten gemäss der Kantonsstrategie und dem Legislaturprogramm:

Kantonsstrategie

- Luzern steht für Nachhaltigkeit
- Legislaturprogramm
- H3 Kultur, Sport und Freizeit, Kirche
- H8 Volkswirtschaft und Raumordnung

# 1 Ausgangslage

Die Verordnung über die Schifffahrt (SRL Nr. [787](#)) regelt den Vollzug des Binnenschifffahrtsrechts des Bundes sowie die Benützung der luzernischen Gewässer durch Schiffe und legt die Zuständigkeiten fest. Die letzte Änderung liegt schon einige Jahre zurück. Seither hat sich bei verschiedenen Bestimmungen das Bedürfnis nach einer Aktualisierung gezeigt. Gegenstand der Vernehmlassung bilden folgende Änderungen und kleinere Anpassungen der Verordnung:

- Erweiterung der für die Kleinschifffahrt bewilligungsfreien Nutzung auf der Reuss: neu soll der Flussabschnitt unterhalb der Sentibrücken (Übergang Autobahn A2) in der Stadt Luzern als frei befahrbar gelten; generelle Bewilligungsfreiheit für Fahrten der Polizei und der Feuerwehr (§ 5),
- Ergänzung der Bestimmung über das Einwassern: Schiffe, die zuvor in einem anderen Gewässer lagen, sollen vor dem Einwassern zum Schutz der luzernischen Gewässer, der Natur und der Arten vor schädlichen Organismen (Neobiota) gereinigt werden müssen (§ 9),
- Anpassung an Begrifflichkeit des Bundesrechts bei der Bestimmung über die Luftfahrzeuge über den Gewässern (§ 18): Vorschriften für Flugdrohnen,
- Anpassung an Begrifflichkeit des Bundesrechts bei der Bestimmung über die Unwetterwarnung (§ 20),
- Zulassung der Verwendung von Segelbrettern und -schiffen mit tragflügelähnlichen Vorrichtungen (sog. Foils) auf dem Sempacher- und auf dem Hallwilersee und Beibehaltung des Verbotes von motorisierten Tragflügelbooten auf diesen Seen (§§ 27, 35, 40).

## 2 Grundzüge der Vorlage

### 2.1 Erweiterung des bewilligungsfreien Bereichs für die Kleinschifffahrt auf der Reuss

Für die Kleine Emme und die Reuss regelt die Verordnung über die Schifffahrt die freie Befahrbarkeit für die Kleinschifffahrt. Darunter versteht die Verordnung insbesondere das Befahren mit motorlosen Schlauchbooten, Paddelbooten, Strandbooten und dergleichen. Neu wird die Reuss als frei befahrbar im Bereich unterhalb der Sentibrücken der Autobahn A2 in der Stadt Luzern bezeichnet. Damit wird der tatsächlichen Nutzung besser Rechnung getragen. Bisher bildete die St.-Karli-Brücke die (rechtliche) Grenze der freien Nutzung der Reuss flussabwärts, doch hat es dort gar keine Zugangsstellen. Wie in der im Internet verfügbaren [Reusskarte](#) der Stadt Luzern vom 24. Juni 2020 ausgewiesen ist, befinden sich die Einstiegstellen links- und rechtsufrig unterhalb der Autobahnbrücken. Aus Gründen der Sicherheit für die Schifffahrt zu untersagen bleibt hingegen der Bereich oberhalb der Sentibrücken. Dort ist die Strömung der Reuss stärker. Die Pfeiler der in diesem Bereich vorhandenen Eisenbahnbrücke und der bei höherem Wasserstand geringe Freiraum der Sentibrücken sind als kritisch anzusehen. Die Freigabe der Schifffahrt im oberen Reussbereich wäre deshalb nicht zu empfehlen.

## **2.2 Ein- und Auswassern von Schiffen: Reinigung von Schiffen, die zuvor in einem anderen Gewässer lagen**

Gewässer sind besonders anfällig für die Einwanderung neuer Arten von Pflanzen und Tieren, weil sie einerseits für den Schiffsverkehr auf dem europäischen Kanalnetz miteinander verbunden sind und andererseits regelmässig Boote von Gewässer zu Gewässer transportiert werden. In der Zentralschweiz steht der Verkehr von Freizeitbooten und Wassersportgeräten im Vordergrund. Krebse, Muscheln und andere Kleintiere sowie deren Eier oder Larven heften sich an Bootsrümpfe oder gelangen ins Kühl- und Bilgenwasser von Schiffen und werden so leicht in neue Gewässer verfrachtet. Einige dieser aquatischen Neobiota wie Muscheln und Fischeier können mehrere Stunden bis Tage ausserhalb des Wassers überleben. Neobiota wie die Quaggamuscheln verbreiten sich invasiv und bedrohen das Gleichgewicht der Seen als Lebensräume für Pflanzen und Tiere. Ausserdem führen sie zu Schäden an den Infrastrukturanlagen im See, insbesondere derjenigen für die Wasserversorgung. Werden Schiffe vor dem Einwassern beziehungsweise nach dem Auswassern sorgfältig gereinigt, kann die Einschleppung und Verbreitung gebietsfremder Pflanzen, Tiere und anderer Organismen vermindert oder sogar verhindert werden. Vorgesehen ist, die geltende Vorschrift über das Einwassern von Schiffen klarer zu fassen und zu ergänzen. Unter der Leitung der Aufsichtskommission Vierwaldstättersee, einem interkantonalen Gremium gemäss der Vereinbarung über gemeinsame Gewässerschutzvorkehrungen für den Vierwaldstättersee (SRL Nr. [704](#)), und der Fischereikommission Vierwaldstättersee, einem Gremium gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über die Fischerei im Vierwaldstättersee (SRL Nr. [724](#)), sind Abklärungen im Gang, um ein digitales Zertifizierungssystem für die Bootsreinigungs- und Meldepflicht zu schaffen. Der Bericht «Umsetzungskonzept zur Einführung einer Bootsmelde- und Reinigungspflicht in der Zentralschweiz» vom 28. April 2023 liegt vor. Die Idee ist, dass nur lizenzierte Reinigungsstellen die Reinigung durchführen dürfen, das sind Werften und andere Einrichtungen, die über getrennte Wasserabscheidungen verfügen. Die Reinigungsstellen stellen dem Schiffseigner ein Zertifikat aus, welches mit der Bootsnummer verknüpft ist. Angedacht ist von den Gremien eine Bewilligungspflicht für die Einwässerung: Der Eigner, der sein Schiff als korrekt gereinigt bezeichnet, erhält ein Zertifikat und damit «automatisch» die Bewilligung zur Einwässerung. Sobald das System und die Einzelheiten des Ablaufs fertig ausgearbeitet und vollzugsreif sind, wird zu prüfen sein, ob es auf der Grundlage einer weiteren Verordnungsänderung eingeführt werden soll. Solange dieses System aber noch nicht ausführungsfähig ist und die Abläufe noch nicht festgelegt sind, wird mit der Obliegenheit zur Bootsreinigung hauptsächlich auf die freiwillige Mitwirkung der Schiffseigner gesetzt, die mit ihren Booten die Gewässer wechseln. Diese haben im Übrigen die Aufwendungen für die Reinigung selber zu tragen.

## **2.3 Kleinluftfahrzeuge über Gewässern: Grundsätze für Flugdrohnen**

Bis anhin galt das Modellflugzeugverbot über Gewässern in der Verordnung über die Schifffahrt auch für Flugdrohnen. Seit dem 1. Januar 2023 ist eine Änderung des eidgenössischen Luftfahrtrechts in Kraft getreten, welche die Kategorie der unbemannten Luftfahrzeuge weiter unterscheidet. Das Luftfahrtrecht spricht unter anderem von Modellluftfahrzeugen und übrigen unbemannten Luftfahrzeugen. Die Regelungskompetenz der Kantone zur Verminderung der Gefährdung von Personen und Sachen sowie zur Verminderung der Umweltbelastung bezieht sich auf die gesamte

Kategorie der unbemannten Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 25 Kilogramm. Grössere Luftfahrzeuge unterliegen den Regeln der Luftfahrt. Im Sinn einer Klarstellung soll das geltende Verbot für Modellflugzeuge über Gewässern mit einer Bestimmung über die Anforderungen an die Verwendung der umgangssprachlich als Drohnen bezeichneten Kleinluftfahrzeuge ergänzt werden. Dabei wird vorgeschlagen, von einem Drohnenverbot über den luzernischen Gewässern abzusehen. Zum einen wäre ein breites Verbot für alle (schiffbaren) Gewässer kaum durchsetzbar. Zum andern kann es für den Einsatz von Flugdrohnen mit Kameras sinnvolle Anwendungen geben (z.B. Vermessung von Liegenschaften, Erstellung von Wärmebildaufnahmen von Gebäuden auf Seeufergrundstücken, Kontrolle von Bauten und Anlagen in oder an Fliessgewässern, saisonale Naturschutz-Monitorings im Seeuferbereich, Überwachung durch Rettungsdienste). Zudem werden für festliche Anlässe in Hotels oder Restaurants am See, somit noch innerhalb des Siedlungsgebiets, regelmässig Fotoaufnahmen mittels Drohnen gemacht. Die bisherigen Erfahrungen mit Kleindrohnen und die Beobachtungen der Polizei- und Schifffahrtsbehörden rechtfertigen einen Verbotstatbestand mit Bewilligungsvorbehalt für alle luzernischen Gewässer nicht. Allerdings bleibt festzuhalten, dass die Seen für die Freizeitznutzung durch Drohnen kein geeignetes Überfluggebiet darstellen, da diese Gewässer für den Schiffsverkehr und den Wassersport genutzt werden und die Drohnen nach einem Absturz nicht einfach geborgen werden können. Bäche, Flüsse und Seen und ihre Ufer sind wichtige Lebensräume für Tiere und Pflanzen. Es sollen daher Grundsätzen zu einem zurückhaltenden und schonenden Einsatz von Drohnen über den Gewässern aufgestellt werden. Insbesondere Überflüge in den Ufergebieten mit Wasserpflanzen sollen vermieden werden. Gemäss den Vorschriften des Schifffahrtsrechts dürfen solche Pflanzengürtel und das Vorgebiet im Abstand von 25 Metern auch von Schiffen nicht befahren werden. Vorbehalten bleiben weitergehende Naturschutzvorschriften (z.B. kantonale Bestimmungen über Ruhezeiten für Wasservögel auf bestimmten Seen oder das für Teile des Wauwilermooses geltende eidgenössische Verbot des Betriebs von zivilen, unbemannten Luftfahrzeugen gemäss Verordnung über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung [WZVV], SR [922.32](#)). Weitere allgemeine Verkehrsregeln für die Drohnen ergeben sich schliesslich aus dem massgeblichen eidgenössischen Luftverkehrsrecht (z.B. dürfen Drohnen nicht über Menschenansammlungen geflogen werden und die Fernpiloten müssen ein Mindestalter von 16 Jahren haben).

## **2.4 Zulassung von Segelbrettern mit tragflügelähnlichen Vorrichtungen auf dem Sempacher- und dem Hallwilersee**

Gemäss geltender Verordnung über die Schifffahrt sind Tragflügelboote auf dem Sempacher- wie auch dem luzernischen Teil des Hallwilersees nicht zum Verkehr zugelassen. Auch auf dem aargauischen Teil des Hallwilersees sind Tragflügelboote nicht erlaubt (vgl. § 4 Abs. 1b Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt, SAR Nr. [997.100](#)). «Klassische» Tragflügelboote, wie sie auf oberitalienischen Seen oder auch auf dem Meer verkehren, sehen wie folgt aus:



<https://www.flickr.com/photos/43696822@N05/4168280599> (Stand: 13.04.2023)

Klassische Tragflügelboote für die Personenförderung sind stark motorisiert, von der Konstruktionsart schwer gebaut und haben am und unter dem Rumpf mehrere, in der Regel L-förmige, stabile Tragflügel.

Neuere Materialien ermöglichen es, kleinere Schiffe und sogar Segelbretter mit tragflügelähnlichen Vorrichtungen auszustatten, wie folgende Bilder zeigen:



<https://www.dpc-torbole.com/de/activities/windsurfing/windsurf-foil> und <https://www.yacht.de/segelwissen/manoever/foilen-foil-spezial-was-sie-zum-segeln-auf-fluegeln-wissen-muessen/> (Stand: 13./14.4.23)

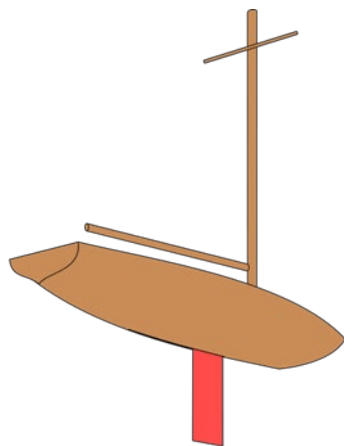
Aufgrund der neuen Technologie kann mit solchen Schiffen bei relativ geringer Fahrgeschwindigkeit der Wasserwiderstand reduziert werden, weil der Rumpf aus dem Wasser gehoben wird. Segelschiffe mit tragflügelähnlichen Vorrichtungen verkehren schon heute auf dem Vierwaldstättersee. Auch solche Segelschiffe sind jedoch auf günstige Windverhältnisse angewiesen; in der Regel reicht der meist vorhandene Motorenantrieb nicht aus, um den Tragflügeleffekt zu nutzen. Dieser Effekt kann für

Segelschiffe wie Segelbretter wie folgt beschrieben werden: Aufgrund einer Wölbung des Tragflügels nach oben strömt das Wasser über den Flügel schneller als darunter. Dadurch entsteht ein Sog nach oben. Dieser Auftrieb hebt das Boot an und aus dem Wasser, ähnlich dem Prinzip des Flugzeugflügels in der Luft. Der Schwimmkörper muss dann viel weniger Wasser verdrängen und kann deshalb aufgrund des geringeren Wasserwiderstands schneller übers Wasser gleiten. Die tragflügelähnlichen Vorrichtungen haben die Form eines umgedrehten T, J oder L, um einen Auftrieb überhaupt zu ermöglichen. Oft sind diese Vorrichtungen nicht fest angebracht, sondern können nebst der Tiefenregulierung auch eingefahren werden, was beispielsweise für das Auswassern erforderlich sein kann.



<https://www.foilsurfen.de/hydrofoils-zum-windfoilen.htm> und <https://www.scheurerwerft.ch/a-cat> (Stand: 13./14.4.23)

Schon länger bekannt sind Segelschiffe mit einem sog. Schwert. Darunter versteht man eine oder zwei parallel zur Fahrtrichtung angebrachte senkrechte Platten aus Stahl, Holz oder einem anderen Material zur Verminderung der Abdrift beziehungsweise zur Umsetzung der Abdrift in Vortrieb. Der Tiefgang des Schwertes kann in der Regel stufenlos verstellt werden. Das erleichtert das Manövrieren bei geringer Wassertiefe oder das Auswassern (vgl. Skizze).



[https://de.wikipedia.org/wiki/Schwert\\_\(Schiffbau\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Schwert_(Schiffbau)) (Stand 13.04.2023)

Auf Anfrage von Sportverbänden am Sempachersee hat – in Absprache mit dem Justiz- und Sicherheitsdepartement als Aufsichtsbehörde und dem Strassenverkehrsamt als zuständige Schifffahrtsbehörde – die Luzerner Polizei (Wasserpolizei) Segelbretter mit tragflügelähnlichen Vorrichtungen auf dem Sempachersee vorderhand toleriert. Vorbehalten wurde die Anpassung der Verordnung auf 2024 hin. Mit der Verordnungsänderung wird das Verbot von Tragflügelbooten auf motorisierte Tragflügelboote beschränkt. Dieser Wortlaut entspricht dem ursprünglichen Sinn des Verbots. Mit der Vernehmlassung soll die formelle Anpassung der Verordnung zur Diskussion

gestellt werden. Segelbretter mit tragflügelähnlichen Vorrichtungen, aber auch entsprechende Segelschiffe, sollen grundsätzlich auf dem Sempacher- und auf dem Hallwilersee zugelassen werden. Es besteht ein Interesse von Seiten der Sportverbände, diese Arten des Wassersports zu betreiben. Da Segelschiffe mit tragflügelähnlichen Vorrichtungen im Segelbetrieb ohne Motor verkehren, sind bei bestimmungsgemässer und sorgfältiger Nutzung die Auswirkungen auf die Umwelt gering, zumal weder Abgase austreten noch Lärm auftritt. Zwar erreichen Segelschiffe mit tragflügelähnlichen Vorrichtungen eine höhere Endgeschwindigkeit als solche ohne diese Ausrüstung, doch erreicht diese in den seltensten Fällen die Höchstgeschwindigkeit von 40 km/h auf dem Sempachersee. An den übrigen Verkehrsbeschränkungen soll sich nichts ändern.

### 3 Rechtliches

In der Schweiz ist die Gesetzgebung über die Schifffahrt Bundessache (Art. 87 Bundesverfassung, SR [101](#)). Gemäss dem Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt ist die Schifffahrt auf öffentlichen Gewässern im Rahmen dieses Gesetzes frei (Grundsatz der Freiheit der Schifffahrt, Art. 2 Abs. 1 BSG; SR [747.201](#)). Die Gewässerhoheit steht jedoch, unter Vorbehalt des Bundesrechtes, den Kantonen zu (Art. 3 Abs. 1 BSG). Sondernutzung und gesteigerter Gemeingebrauch bedürfen dementsprechend der Bewilligung des betreffenden Kantons (Art. 2 Abs. 2 BSG). Soweit das öffentliche Interesse oder der Schutz wichtiger Rechtsgüter es erfordern, können die Kantone die Schifffahrt auf ihren Gewässern verbieten oder einschränken oder die Zahl der auf einem Gewässer zugelassenen Schiffe begrenzen (Art. 3 Abs. 2 BSG). Die Kantone können sodann besondere örtliche Vorschriften erlassen, um die Sicherheit der Schifffahrt oder den Umweltschutz zu gewährleisten (Art. 25 Abs. 3 BSG). Unter den bundesrechtlichen Begriff der Schifffahrt fällt auch die Benutzung von Wasserfahrzeugen zu Sport- und Vergnügungszwecken (Botschaft des Bundesrates vom 1. Mai 1974, in: BBl 1974 I 1553; vgl. auch die weite Umschreibung des Schiffsbegriffes in Art. 2 Abs. 1 lit. a der Binnenschifffahrtsverordnung, SR [747.201.1](#)). Die Kantone dürfen die Schifffahrt auf ihren Gewässern somit nicht beliebig einschränken. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes müssen sie sich auf besondere, mit der Art und Zweckbestimmung des zu beurteilenden Gewässers zusammenhängende Gründe stützen können. Dabei haben die Kantone eine Interessenabwägung vorzunehmen. Auf der einen Seite steht dabei der bundesrechtlich geschützte Grundsatz der Schifffahrtsfreiheit; auf der anderen Seite ergeben sich oft gegenläufige Interessen (z.B. Sicherheit, Naturschutz) und kollidierende andere Formen des Gemeingebrauchs oder der Gewässernutzung (vgl. BGE [119 Ia 197](#)).

### 4 Die Verordnungsänderung im Einzelnen

#### *Ingress*

Wie nachstehend bei § 9 zu erläutern sein wird, soll mit einer Regelung über die Reinigung von Schiffen vor dem Einwassern die Verbreitung schädlicher gebietsfremder Organismen, d.h. insbesondere Tieren, Pflanzen und Mikroorganismen, verhindert werden. Deshalb soll im Ingress der Verordnung als eine weitere Gesetzesgrundlage § 2 Absatz 2 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (EGUSG, SRL Nr. [700](#)) angegeben werden. Gemäss dieser Bestimmung erlässt der



Regierungsrat die Verordnungen, soweit sie für den Vollzug des Umweltbundesrechts notwendig sind. Zum Umweltbundesrecht zählt insbesondere die eidgenössische Verordnung über den Umgang mit Organismen in der Umwelt (Freisetzungsverordnung, FrSV; SR [814.911](#)). Gemäss dieser Verordnung muss mit gebietsfremden Organismen in der Umwelt so umgegangen werden, dass dadurch weder Menschen, Tiere und Umwelt gefährdet noch die biologische Vielfalt und deren nachhaltige Nutzung beeinträchtigt werden. Die Kantone sind zuständig, Massnahmen gegen die Verbreitung invasiver Arten anzuordnen, dies beinhaltet auch Massnahmen zur künftigen Verhinderung ihres Auftretens (d.h. präventive Massnahmen), soweit erforderlich und sinnvoll. Die Freisetzungsverordnung wiederum hat ihre Grundlage insbesondere in Artikel 29f Absatz 2 des Umweltschutzgesetzes (USG, SR [814.01](#)).

#### § 5

Absatz 2 erwähnt neu die Fahrten der Polizei und der Feuerwehr, die im Rahmen ihres Auftrags bewilligungsfrei mit ihren Schiffen auf den Fliessgewässern verkehren dürfen.

Für die Kleine Emme und die Reuss regelt Absatz 3 die Befahrbarkeit für die Kleinschiffahrt. Die bewilligungsfreie Nutzung der beiden Flüsse durch die Kleinschiffahrt ist in der Verordnung abschliessend aufgezählt und umfasst insbesondere motorlose Schlauchboote, Paddelboote, Strandboote und dergleichen. Neu wird der frei befahrbare Bereich auf der Reuss ausgeweitet. Die Reuss soll im Abschnitt unterhalb der Sentibrücken der Autobahn A2, die sich auf dem Gebiet der Stadt Luzern befinden, als frei befahrbar bezeichnet werden. Damit wird der tatsächlichen Nutzung insbesondere durch Paddelboote im Sommer besser Rechnung getragen (vgl. unsere Ausführungen in Kap. 2.1.). Der Vollständigkeit sei darauf hingewiesen, dass das Befahren der übrigen, aufgrund der natürlichen Beschaffenheit wenig geeigneten Fliessgewässer im Kanton Luzern mit Schiffen und Flossen untersagt bleibt (§ 5 Abs. 2).

#### § 4

In Unterabsatz c wird lediglich eine sprachliche Präzisierung angebracht: es soll (in Analogie zu § 9) vom «Einwassern» statt nur vom «Wassern» von Schiffen die Rede sein.

#### § 9

Im Anschluss an § 4 Unterabsatz c wird in Absatz 2 eine sprachliche Anpassung vorgenommen, indem der Begriff der Einwasserungsstelle benutzt werden soll.

Mit dem neuen Absatz 3 wird im Kanton Luzern im Sinn einer präventiven Massnahme gemäss Artikel 52 der eidgenössischen Freisetzungsverordnung die Pflicht zur Reinigung von Schiffen, welche zuvor in einem anderen Gewässer lagen, im Sinn einer Obliegenheit eingeführt. Werden Schiffe vor dem Einwassern beziehungsweise nach dem Auswassern sorgfältig gereinigt, kann die Einschleppung beziehungsweise Verbreitung gebietsfremder Pflanzen, Tiere und anderer Organismen verhindert werden. Für genauere Angaben zur erforderlichen Reinigung der Schiffe vor dem Einwassern kann auf die die Webseite von [Umwelt Zentralschweiz](#) (einer Bereichskonferenz der Zentralschweizer Regierungskonferenz) betreffend Boote und Schiffe ver-

wiesen werden oder auch auf die im Internet veröffentlichten Merkblätter der eidgenössischen und kantonalen Behörden wie [«Vorsicht blinde Passagiere»](#) (herausgegeben von Kanton Aargau, Jagd- und Fischereiverwalterkonferenz, Universität Basel und Bundesamt für Umweltschutz, April 2021). Auf der genannten Webseite sind die Bootsreinigungsstellen aufgeführt, die über geeignete Anlagen und Geräte verfügen. Nach den einschlägigen Weisungen ist die Reinigung mit einem starken Hochdruckreiniger (Wassertemperatur mind. 45°C) vorzunehmen. Schiff und Ausrüstung müssen danach nach Möglichkeit mehrere Tage trocken liegen. Insbesondere der Rumpf des Schiffes ist zu reinigen und auf Organismen wie Muscheln und Pflanzenmaterial zu kontrollieren. Aber auch auf die Vertiefungen und Hohlräume eines Bootes (z.B. Bilge, Wassertanks) sowie auf den Schiffsmotor, der mit Seewasser gekühlt wird, und auf das Bootszubehör und das Transportfahrzeug müsste bei der Reinigung das Augenmerk gerichtet werden. Von der Bestimmung über die Reinigung erfasst sind nicht nur die Schiffe, die ohne Standplatz kurzzeitig mittels Vignette nach § 6 Absatz 2 zugelassen werden, und zuvor in einem anderen Gewässer lagen. Zu beachten sind Verunreinigungen auch etwa bei Regattabooten, die eigens für Segel- und Ruderwettkämpfe sowie Trainings eingewassert werden, sowie bei den (motorisierten) Begleitbooten von solchen Veranstaltungen.

#### § 18

Die geltende Bestimmung untersagt den Einsatz von Modellflugzeugen auf den Gewässern (Modellwasserflugzeuge) und über den Gewässern (Modellflugzeuge). Anders als an Land kann ein Luftfahrzeug, das über dem Wasser abstürzt, nicht umgehend geborgen werden. Ziel der bestehenden Regelung ist einerseits die Gewährleistung des geordneten und sicheren Verkehrs auf den Gewässern namentlich der ufernahen Kleinschiffahrt (Segel-, Strandboote, Surfbretter, Paddelbretter usw.), andererseits aber auch vor allem der Schutz der Natur und der naturnahen Ufer, um Störungen der Tier- und Pflanzenwelt durch zusätzlichen Verkehr möglichst zu vermeiden. Hauptsächlich die Seen sollen von der Freizeitnutzung durch lärmige Modellflugzeuge weiterhin frei gehalten werden.

Bis anhin galt das Modellflugzeugverbot auch für Flugdrohnen. Seit dem 1. Januar 2023 ist eine Änderung des eidgenössischen Luftfahrtrechts in Kraft getreten, welche die Kategorie der unbemannten Luftfahrzeuge weiter unterscheidet. Das Luftfahrtrecht spricht unter anderem von Modellluftfahrzeugen und übrigen unbemannten Luftfahrzeugen (vgl. die Gliederung des 3. Kapitels der Verordnung über Luftfahrzeuge besonderer Kategorien [VLK; SR [748.941](#)] in «unbemannte Luftfahrzeuge», «übrige unbemannte Luftfahrzeuge mit Ausnahme von Modellluftfahrzeugen» und «Modellluftfahrzeuge»). Die Regelungskompetenz der Kantone zur Verminderung der Gefährdung von Personen und Sachen sowie zur Verminderung der Umweltbelastung bezieht sich auf die gesamte Kategorie der unbemannten Luftfahrzeuge mit

einem Gewicht von weniger als 25 Kilogramm.<sup>1</sup> Grössere Luftfahrzeuge unterliegen den Regeln der Luftfahrt.

Um Rechtssicherheit zu schaffen, sollen Sachüberschrift und Absatz 3 auf die Terminologie des neuen Luftfahrtrechts angepasst werden. In Absatz 4 sollen die Regeln für die umgangssprachlich als Drohnen bezeichneten unbemannten Luftfahrzeuge festgehalten werden. Es soll mit Grundsätzen an einen zurückhaltenden und schonenden Einsatz von Drohnen über den Gewässern appelliert werden. Die Bestimmung ermöglicht es der Polizei, im Missbrauchsfall, zum Beispiel wenn Tiere in der Uferzone eines Sees aufgescheucht werden, ordnend einzugreifen (Abs. 4). Wie in Absatz 3 werden in Absatz 4b rennmässige Veranstaltungen untersagt. Zudem sollen Überflüge von Badeanstalten während der Badesaison, d.h. solange die Gemeinde ihre Anstalten am See für das Baden und Schwimmen offen halten, ausdrücklich verboten werden. Gemäss Absatz 4c sollen Überflüge von Freizeitdrohnen in den Ufergebieten mit Wasserpflanzen ebenfalls verboten werden; solche Pflanzengürtel und das Vorgebiet im Abstand von 25 Metern dürfen auch von Schiffen nicht befahren werden (Art. 53 Abs. 3 BSV). Die vorgeschlagene Regelung orientiert sich somit an den bestehenden Schifffahrtsvorschriften. Vorbehalten bleiben weitergehende Naturschutzvorschriften (z.B. kantonale Bestimmungen über Ruhezeiten für Wasservögel auf bestimmten Seen oder das für Teile des Wauwilermooses geltende eidgenössische Verbot des Betriebs von zivilen, unbemannten Luftfahrzeugen gemäss Verordnung über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung [WZVV], SR [922.32](#)). Zu verweisen ist auch auf eine Sondervorschrift zum Hallwilersee in dieser Verordnung (vgl. § 40 Abs. 4). Im Rahmen des behördlichen Vollzugs des Naturschutzes oder bei polizeilichen Ermittlungen dürfen Drohnen mit Kameras als Teil des öffentlichen Auftrags selbstverständlich eingesetzt werden. Weitere Verkehrsregeln für die Drohnen ergeben sich schliesslich aus dem massgeblichen eidgenössischen Luftverkehrsrecht (z.B. dürfen Drohnen nicht über Menschenansammlungen geflogen werden und die Fernpiloten müssen ein Mindestalter von 16 Jahren haben).

#### *Zwischentitel vor § 20 und § 20*

In dieser Bestimmung wird neu der Begriff der Starkwindwarnung verwendet. Artikel 40 [BSV](#) unterscheidet zwischen Starkwindwarnung (früher: Vorsichtsmeldung) und Sturmwarnung. Die Starkwindwarnung (orangefarbenes Blinklicht leuchtet rund 40 Mal pro Minute) macht auf Winde mit Böenspitzen von 25 bis 33 Knoten (rund 46 bis 61 km/h) ohne nähere Zeitangabe aufmerksam. Bei Sturmwarnung (orangefarben-

---

<sup>1</sup> Art. 34 in Verbindung mit Art. 22 ff. VLK. Gemäss Artikel 51 Luftfahrtgesetz (SR [748.0](#)) kann der Bundesrat die Kantone ermächtigen, für bestimmte Kategorien unbemannter Luftfahrzeuge Massnahmen zur Verminderung der Umweltbelastung und der Gefährdung von Personen und Sachen auf der Erde zu treffen. Artikel 34 VLK konkretisiert die Kompetenz der Kantone wie folgt: "Die Kantone können für unbemannte Luftfahrzeuge mit einem Gewicht von weniger als 25 kg nach Artikel 51 Absatz 3 LFG Vorschriften zur Verminderung der Umweltbelastung und der Gefährdung von Personen und Sachen auf der Erde erlassen." Die seit dem 1. Januar 2023 geltende Drohnenregulierung der VLK entspringt dem neuen europäischen Drohnenrecht (insb. Delegierte Verordnung [EU] 2019/945 und Durchführungsverordnung [EU] 2019/947), das für die Schweiz ebenfalls am 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist. Gemäss Auskunft des Bundesamtes für Zivilluftfahrt soll die Luftfahrtverordnung des Bundesrates (SR [748.01](#)), welche in Artikel 2a eine von der VLK leicht abweichende Definition enthält, bei einer nächsten Revision angepasst werden; die EU-Verordnungen seien Teil der Schweizerischen Rechtsordnung geworden und gingen der LFV vor.

nes Blinklicht leuchtet rund 90 Mal pro Minute) sind unmittelbar Winde mit Böen- spitzen von über 33 Knoten (rund 61 km/h) zu erwarten. Unabhängig von diesen Warnungen muss das Verhalten auf See den Wetterverhältnissen angepasst werden. Namentlich bei Gewittern im Sommer können die Wetterdienste böigen Wind erst kurz vor Auftreten melden. Die Gefahr von Blitzschlag wird praxisgemäss nicht berücksichtigt.

#### *§§ 27 und 35 (jeweils Absätze 1)*

In Absatz 1f (§ 27) beziehungsweise Absatz 1b (§ 35) lässt das geltende Recht Tragflügelboote sowohl auf dem Sempacher- wie auf dem Hallwilersee nicht zum Verkehr zu. Neuere Materialien erlauben es seit kurzem, Segelbretter und -schiffe mit tragflügelähnlichen Vorrichtungen auszustatten. Diese verschaffen dem Segelbrett beziehungsweise dem Segelschiffsrumpf einen Auftrieb, womit weniger Wasser verdrängt wird, was es dem Gefährten erlaubt, aufgrund des geringeren Wasserwiderstands schneller über das Wasser zu gleiten. Die Vorrichtungen werden im Englischen etwas verkürzt als Foils bezeichnet (Hydrofoil heisst Tragflächen-, Tragflügelboot).

Wie in Kapitel 2.3 näher ausgeführt, soll mit der Ordnungsänderung das Verbot von Tragflügelbooten auf motorisierte Tragflügelboote beschränkt werden. Dieser Wortlaut entspricht dem ursprünglichen Sinn des Verbots. Segelbretter mit tragflügelähnlichen Vorrichtungen, aber auch entsprechende Segelschiffe, sollen grundsätzlich auf dem Sempacher- und dem Hallwilersee zugelassen werden. Es besteht ein Interesse von Seiten der Sportverbände, diese Arten des Wassersports zu betreiben. Bei bestimmungsgemässer und sorgfältiger Nutzung sind die Auswirkungen auf die Umwelt gering, zumal weder Abgase austreten noch zusätzlicher Lärm auftritt. Zwar erreichen Segelschiffe mit tragflügelähnlichen Vorrichtungen eine höhere Endgeschwindigkeit als solche ohne diese Ausrüstung, doch erreicht diese in den seltensten Fällen die Höchstgeschwindigkeit von 40 km/h auf dem Sempachersee. An den übrigen Verkehrsbeschränkungen, namentlich der Höchstgeschwindigkeit für alle Schiffe auf dem Sempachersee, soll sich daher nichts ändern.

#### *§ 35 Absatz 4*

Gemäss geltendem § 13 Absatz 2 der Verordnung über die Schifffahrt des Kantons Aargau (SAR Nr. [997.111](#)) ist die Verwendung von Drohnen und ähnlichen zivilen, unbemannten Luftfahrzeugen auf dem Hallwilersee verboten. Nachdem vorliegend § 18 hinsichtlich der Luftfahrzeuge geändert wird, soll wie schon bei anderen Verkehrsbeschränkungen für den Hallwilersee eine mit dem Aargau harmonisierte Regelung für den deutlich kleineren luzernischen Teil gelten. Der vorgeschlagene Absatz 4 ist aber nur provisorisch zu verstehen. Der Kanton Aargau prüft, ob das Überflugverbot künftig nur noch für bestimmte Gewässer und Gewässerbereiche gelten soll. Sollte der Kanton Aargau zu einer ähnlichen Lösung wie unser Vorschlag in § 18 Absatz 4 kommen, würde die Änderung des neuen Absatz 4 in § 35 hinfällig.

#### *§ 40*

In einem neuen Absatz 2<sup>bis</sup> soll ein Verwendungsverbot für die tragflügelähnlichen Vorrichtungen in der inneren Uferzone ausgesprochen werden. Der Kanton Aargau plant, eine solche Beschränkung zu erlassen. Dies zur Hauptsache aus Sicherheitsüberlegungen, weil der Hallwilersee ein schmaler Badesee ist (im Vergleich: ungefähr halb so breit wie der Sempachersee) und die innere Uferzone der zunehmenden Zahl

an Badenden und anderen Freizeitsportlern vorbehalten bleiben soll. Gestützt auf Artikel 4 Absatz 1 BSG, wonach sich die Kantone über ein Gewässer, das sich in mehreren Kantonen befindet, über Massnahmen verständigen, haben auf Verwaltungsebene Kontakte zwischen den Fachbehörden der Kantone Aargau und Luzern stattgefunden. Sofern der Regierungsrat des Kantons Aargau diese Beschränkung erlässt, schlagen wir vor, sie für den deutlich kleineren luzernischen Teil – wie bisher üblich – entsprechend der Aargauer Regelung zu übernehmen. Die Beschränkung verbietet lediglich die Verwendung der besonderen Vorrichtungen in der inneren Uferzone, nicht die Ausstattung der Segelbretter oder Segelschiffe. Als innere Uferzone gilt der Gewässergürtel bis zum Abstand von 150 m vom Ufer (Art. 53 Abs. 1 BSV).

## 5 Auswirkungen

Die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehenen Änderungen in den Bestimmungen über die Kleinschiffahrt auf der Reuss (§ 5), über die Verwendung von Luftfahrzeugen über Gewässern (§ 18) und über die Starkwindwarnung (§ 20) stellen Anpassungen der Verordnung an die faktischen Verhältnisse beziehungsweise an neueres Bundesrecht dar.

Mit den Änderungen der §§ 27, 35 und 40 werden tragflügelähnliche Vorrichtungen an Segelschiffen und Segelbrettern auf dem Sempacher- und dem Hallwilersee zugelassen. Auf dem Vierwaldstättersee sind Segelschiffe und -bretter mit solchen Ausrüstungen schon heute erlaubt. Damit kann einem Bedürfnis nachgekommen werden, ohne die Verkehrssicherheit auf den Kleinseen zu gefährden oder die Tier- und Pflanzenwelt zu beeinträchtigen. Finanzielle oder anderweitige Auswirkungen für Kanton und Gemeinden haben die Änderungen dieser Bestimmungen nicht.

Mit der Ergänzung von § 9 soll ein Grundsatz zur Reinigung von Schiffen, die zuvor in einem anderen Gewässer lagen, in die Verordnung aufgenommen werden. Damit wird das im Rahmen der Zentralschweizer Bau-, Planungs- und Umweltdirektionskonferenz beschlossene koordinierte Vorgehen in der Zentralschweiz gegen die Verbreitung invasiver gebietsfremder Organismen aufgenommen. Am Beispiel der Quaggamuschel zeigt sich, dass invasive gebietsfremde Arten unerwünschte Auswirkungen ökonomischer und ökologischer Art haben. Die Präventionskosten für eine fachmännische Reinigung der Schiffe liegen sehr viel tiefer als die möglichen wirtschaftlichen Schäden einer Einschleppung und die Folgekosten für die Allgemeinheit. Die Quaggamuschel stammt ursprünglich aus dem Schwarzmeerraum, ist mittlerweile aber in grossen Teilen Europas und Nordamerikas verbreitet. Auch in Schweizer Seen wurde sie bereits nachgewiesen. Sie verdrängt die einheimischen Arten, bringt ganze Seeökosysteme aus dem Gleichgewicht und richtet grosse Schäden an Wasserversorgungsanlagen an, indem sie Filter und Leitungen verstopft. Nach aktuellem Kenntnisstand kommt die Quaggamuschel in den Zentralschweizer Gewässern noch nicht vor. Andere invasive gebietsfremde Arten sind hingegen nachgewiesen. Abgesehen vom Vollzug wäre allerdings die Schaffung einer gesamtschweizerischen Regelung zur Vermeidung der Verschleppung invasiver aquatischer Organismen im Binnenschiffahrtsrecht des Bundes mehr als nur wünschenswert. Auch mit einer Bundesregelung wären die administrativen Abläufe wohl durch die Kantone zu bestimmen.

Die Änderung der Verordnung über die Schifffahrt soll nach dem Vernehmlassungsverfahren spätestens auf den 1. April 2024, somit noch auf den Beginn der Schiffsaison 2024 hin, in Kraft gesetzt werden.

Luzern, 31. Oktober 2023

**Justiz- und Sicherheitsdepartement**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern

Telefon 041 228 59 17  
[jsdds@lu.ch](mailto:jsdds@lu.ch)  
[www.lu.ch](http://www.lu.ch)