



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 24. April 2024
Direktion: Bau- und Verkehrsdirektion
Geschäftsnummer: 2023.BVD.3248
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Gesetz über Gewässerunterhalt und Wasserbau (Wasserbaugesetz, WBG); Änderung

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung.....	1
2.	Ausgangslage.....	2
3.	Erläuterungen zu den Artikeln.....	3
4.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtssetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	4
5.	Finanzielle Auswirkungen.....	4
6.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	5
7.	Auswirkungen auf die Gemeinden	5
8.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	6
9.	Vernehmlassungsverfahren	6
10.	Anträge.....	6

1. Zusammenfassung

Bisher beteiligt sich der Bund nicht an den Kosten des (regelmässigen) Gewässerunterhalts. Das Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau¹ (nachfolgend Bundesgesetz über den Wasserbau) ist revidiert worden. Gemäss Zeitplan des Bundes soll die Änderung rückwirkend auf Anfang 2025 in Kraft treten. Vorgesehen ist unter anderem, dass der Bund neu den regelmässigen Gewässerunterhalt finanziell unterstützen wird. Der Bund leistet seine Beiträge nicht direkt an die Leistungserbringer, sondern an den Kanton (als zweckgebundene Subventionen). Damit die Bundessubventionen den Wasserbaupflichtigen bereits auf Anfang 2025 zugutekommen können, muss Artikel 37 des Gesetzes vom 14. Februar 1989 über Gewässerunterhalt und Wasserbau (Wasserbaugesetz, WBG)², der die Staatsbeiträge an den Gewässerunterhalt regelt, so rasch wie möglich angepasst werden.

Nach geltendem Recht leistet der Kanton an die Kosten des wesentlichen Gewässerunterhalts der Gemeinden Beiträge von 33 Prozent. Neu wird vorgesehen, dass der Kantonsbeitrag für den Unterhalt, der

¹ SR 721.100
² BSG 751.11

auch vom Bund unterstützt wird, insgesamt zwei Drittel (davon Bund 35 Prozent) betragen soll. Damit verbleibt den Gemeinden bzw. den Wasserbaupflichtigen für diesen Unterhalt noch ein Drittel der Kosten. Die Beiträge des Kantons an den übrigen Gewässerunterhalt (insbesondere naturnähere Gestaltung) bleiben im bisherigen Rahmen.

2. Ausgangslage

Bisher beteiligt sich der Bund nicht an den Kosten des regelmässigen Gewässerunterhalts. Mitfinanziert wurden nur die Erstellung, die Instandstellung und der Ersatz von Schutzbauten und -anlagen. Mit der Änderung des Bundesgesetzes über den Wasserbau vom 15. März 2024 (Inkraftsetzung voraussichtlich rückwirkend auf Anfang 2025) wurde nunmehr ergänzt, dass der Bund neu Abgeltungen gewährt für «ingenieurbioökologische und technische Massnahmen wie den Unterhalt [...] von Schutzbauten und -anlagen» (Art. 6 Abs. 3 Bst. d). Gemäss Art. 6 Abs. 5 Bundesgesetz über den Wasserbau beträgt der Beitrag an die anrechenbaren Kosten von Massnahmen (wie den Unterhalt gemäss Art. 6 Abs. 3 Bst. d) 35 Prozent.

Das geltende (kantonale) Wasserbaugesetz definiert den Gewässerunterhalt in Artikel 6 Absatz 2 WBG. Die Artikel 4 (Erneuerungsarbeiten geringen Ausmasses) und in Artikel 5 (weiterer Unterhalt) der Wasserbauverordnung vom 15. November 1989 (WBV)³ konkretisiert den Unterhalt auf Verordnungsstufe. Solche Gewässerunterhaltsarbeiten können ohne Wasserbaubewilligung und ohne Baubewilligung ausgeführt werden. Die erforderlichen besonderen Bewilligungen bleiben jedoch vorbehalten (Art. 35 WBG, auch Art. 20 WBG). Zuständig für die Ausführung des Gewässerunterhalts sind die Träger der Wasserbaupflicht (Art. 9 WBG). Sie obliegt an den Fliessgewässern grundsätzlich den Gemeinden, die diese Aufgaben an einen Erfüllungspflichtigen (Wasserbauverband oder Schwellenkorporation) übertragen können (Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 WBG). An der Aare ist seit 2015 der Kanton wasserbaupflichtig (Art. 9 Abs. 3 Bst. c WBG).

Nach geltendem Recht leistet der Kanton gemäss Artikel 37 Absatz 1 WBG an die Kosten des wesentlichen Gewässerunterhalts der Gemeinden Beiträge von 33 Prozent. An der Aare ab Räterichsboden trägt der Kanton die Kosten des Gewässerunterhalts, die Gemeinden tragen die nach Abzug der Kantonsbeiträge verbleibenden Kosten der Massnahmen auf ihrem Gebiet (Art. 38a Abs. 2 WBG). Was zum wesentlichen Unterhalt gehört, umschreibt Art. 32 WBV. Danach gilt der Unterhalt dann als wesentlich, wenn er

a pro Unterhaltsanzeige zu einer Subvention berechtigende Bruttokosten von mehr als 8000 Franken verursacht und

b notwendig ist, um

1. das Durchflussvermögen des Gewässers zu gewährleisten,
2. die Stabilität des Gewässerbettes oder die Funktionstüchtigkeit der Wasserbauwerke zu erhalten,
3. das Gewässer naturnäher zu gestalten,
4. den Uferweg zu erhalten, falls dieser ausschliesslich dem Gewässerunterhalt dient.

Gemäss der bundesrechtlichen Umschreibung des (abgeltungsberechtigten) Unterhalts werden vom Bund neu «ingenieurbioökologische und technische Massnahmen» mitfinanziert, «für den Unterhalt [...] von Schutzbauten und -anlagen». Das heisst, dass der beitragsberechtigte Gewässerunterhalt regelmässige Massnahmen zur Verlängerung der Lebensdauer der Schutzbauten und zum Freihalten des Abflussprofils beinhaltet.⁴ Der Unterhalt gemäss Art. 32 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 und 2 WBV ist damit auch gemäss der bundesrechtlichen Umschreibung beitragsberechtigt. Hingegen hält die Botschaft klar fest, dass Massnahmen, die nicht sicherheitsrelevant sind, nicht über das Bundesgesetz über den Wasserbau finanziert werden. Gemeint seien pflegerische Unterhaltsmassnahmen, die der Wiederherstellung oder dem Erhalt

³ BSG 751.111.1

⁴ Vgl. Botschaft vom 10. März 2023 zum Bundesgesetz über den Wasserbau, BBl 2023 858 ff., S. 20

der natürlichen Funktion des Gewässers dienen, z. B. das Mähen von Uferböschungen, die Bestandespflege von Ufergehölzen oder Artenförderungsmassnahmen. Die Finanzierung dieser Massnahmen gehorche anderen gesetzlichen Bestimmungen.⁵ Entsprechend ist nicht vorgesehen, dass der Bund gestützt auf das Bundesgesetz über den Wasserbau Beiträge ausrichtet an den Unterhalt, der nötig ist um Gewässer naturnäher zu gestalten (gemäss Art. 32 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 WBV beitragsberechtigt) und auch nicht Beiträge an den Unterhalt, der notwendig ist um den Uferweg zu erhalten falls dieser ausschliesslich dem Gewässerunterhalt dient (gemäss Art. 32 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4 WBV beitragsberechtigt). Hier bleibt der Staatsbeitrag bei 33 Prozent.

Seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) leistet der Bund seine Beiträge nicht mehr direkt an die Wasserbauträger, sondern als zweckgebundene Beiträge an den Kanton. Der Bund leistet seine Beiträge an den Kanton entweder im Rahmen der Programmvereinbarungen oder bei Vorliegen bestimmter Kriterien, insbesondere bei Projektkosten über 5 Mio. Franken, für Einzelprojekte. Die neuen Bundesbeiträge an den Gewässerunterhalt werden im Rahmen der Programmvereinbarung «Schutzbauten WBG» an den Kanton ausgerichtet. Gegenüber den Wasserbauträgern tritt der Kanton als alleiniger Beitragsgeber auf. Daher ist eine Anpassung der entsprechenden Rechtsgrundlage im kantonalen Recht erforderlich. Allfällige weitere Anpassungen des kantonalen Wasserbaugesetzes bedürfen näherer Abklärungen und können daher nicht in dieser Revision umgesetzt werden.

3. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 37

Hochwasserschutz ist eine Verbundaufgabe zwischen Bund, Kanton und Gemeinden (inkl. Gemeindeverbände und Schwellenkorporationen; vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. g und i GG⁶). Der Gewässerunterhalt ist eine wichtige Massnahme des Hochwasserschutzes. Er gewährleistet eine möglichst lange andauernde Funktionsfähigkeit bestehender Schutzbauten und sichert die Abflusskapazität des Gewässers. Zudem trägt er dazu bei, Lebensräume in und an Gewässern zu erhalten und aufzuwerten.⁷ Nach geltendem Recht leistet der Kanton an die Kosten des wesentlichen Gewässerunterhalts der Gemeinden Beiträge von 33 Prozent. An der Aare ab Räterichsboden trägt der Kanton die Kosten des Gewässerunterhalts, die Gemeinden tragen die nach Abzug der Kantonsbeiträge verbleibenden Kosten der Massnahmen auf ihrem Gebiet. Der Bund beteiligt sich bisher nicht an diesen Kosten. Mitfinanziert wird nur die Instandstellung und der Ersatz von Schutzbaute und -anlagen.

Im revidierten Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe d des Bundesgesetzes über den Wasserbau wird neu auch der Unterhalt aufgeführt. Künftig wird der Bund somit auch den regelmässigen Gewässerunterhalt abgelten. Damit werden Fehlanreize beseitigt. Das heutige Bundesrecht ist auf die Subventionierung von kostenintensiven technischen Massnahmen und deren Instandstellung ausgerichtet. Die Gesetzesanpassungen ermöglichen es, weitere Massnahmen zu fördern, die aus einer Gesamtsicht kostengünstiger und wirksamer sind. Dazu gehört der regelmässige Gewässerunterhalt zum Schutz vor Hochwasser.⁸ Der Gewässerunterhalt beinhaltet regelmässige Eingriffe zur Verlängerung der Lebensdauer der Schutzbauten und zum Freihalten des Abflussprofils.⁹ Der Bund richtet seine Beiträge nicht direkt an die Wasserbauträger aus, sondern als zweckgebundene Beiträge an den Kanton. Damit der Kanton diese Beiträge den Wasserbau- bzw. Erfüllungspflichtigen weitergeben kann, muss Artikel 37 WBG, der die Staatsbeiträge an den Gewässerunterhalt der Gemeinden regelt, angepasst werden.

⁵ Vgl. Botschaft vom 10. März 2023 zum Bundesgesetz über den Wasserbau, BBl 2023 858 ff., S. 20

⁶ Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)

⁷ Vgl. Botschaft vom 10. März 2023 zum Bundesgesetz über den Wasserbau, BBl 2023 858 ff., S. 18

⁸ Vgl. Botschaft vom 10. März 2023 zum Bundesgesetz über den Wasserbau, BBl 2023 858 ff., S. 15

⁹ Vgl. Botschaft vom 10. März 2023 zum Bundesgesetz über den Wasserbau, BBl 2023 858 ff., S. 20

Absatz 1: Der Beitragssatz für den Gewässerunterhalt, der neu vom Bund mitfinanziert wird, wird auf zwei Drittel, d.h. auf 66 Prozent erhöht. Damit verbleibt den Gemeinden bzw. den Erfüllungspflichtigen noch ein Drittel der Kosten dieses Gewässerunterhalts. Dies entspricht dem Grundsatz, der dem Abgeltungsmodell des Bundes zugrunde liegt: Bund, Kanton und Gemeinden tragen die Massnahmen des Hochwasserschutzes zu je rund einem Drittel mit.¹⁰

Absatz 1a: Zu den Unterhaltsarbeiten, die vom Bund nicht subventioniert werden, gehören die naturnähere Gestaltung der Gewässer gemäss Artikel 32 Absatz 1 Bst. b Ziffer 3 WBV und der Unterhalt von Uferwegen, falls diese ausschliesslich dem Gewässerunterhalt dienen, gemäss Artikel 32 Absatz 1 Bst. b Ziffer 4. WBV. Soweit es sich dabei um wesentlichen Unterhalt handelt, wird dieser wie bisher mit 33 Prozent subventioniert. Der neue Absatz 1a stellt sicher, dass es in dieser Hinsicht zu keiner Änderung kommt.

Inkrafttreten

Die Änderung soll rückwirkend auf den 1. Januar 2025 in Kraft treten. Die Rückwirkung ist im vorliegenden Fall zulässig, da sie im Gesetz selbst vorgesehen ist und zeitlich mässig ausfällt. Sie ist notwendig, um die vom Bund vorgesehene zusätzliche Subventionsmöglichkeit im Bereich des Hochwasserschutzes so rasch wie möglich an die Wasserbaupflichtigen weiterzugeben. Stossende Rechtsungleichheiten oder Eingriffe in wohlerworbene Rechte sind keine zu erwarten.

4. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Vorlage ist in den Richtlinien der Regierungspolitik nicht enthalten.

5. Finanzielle Auswirkungen

Das Volumen der beitragsberechtigten Gewässerunterhaltsarbeiten der Gemeinden, Wasserbauverbände und Schwellenkorporationen sowie des Kantons, dem die Wasserbaupflicht an der Aare obliegt, beträgt rund 10 Millionen Franken pro Jahr. An diese Kosten des wesentlichen Gewässerhalts leistete der Kanton bisher Beiträge von 33 Prozent, ausmachend rund 3.3 Mio. Franken pro Jahr. Bei diesen Zahlen handelt es sich um Durchschnittswerte der vergangenen 10 Jahre. Die einzelnen Jahreswerte können den genannten Durchschnitt deutlich unterschreiten oder auch übersteigen. Die Abweichungen vom langjährigen Durchschnitt sind hauptsächlich durch Hochwasser und die dadurch verursachten Unterhaltsarbeiten verursacht (z.B. Leeren von Geschiebesammler, Entfernen von Aufladungen in Gewässern, Reparatur beschädigter Schutzbauten und -anlagen, etc.).

Ausgelöst durch die Mitfinanzierung eines wesentlichen Teils der regelmässigen Gewässerunterhaltsarbeiten durch den Bund erhöht der Kanton den Beitragssatz in diesem Bereich von bisher 33 Prozent auf neu 66 Prozent. Das Total der Kantonsbeiträge erhöht sich dadurch auf jährlich rund 6.6 Mio. Franken pro Jahr. Die Bundessubventionen von 35 Prozent verbucht der Kanton als Einnahmen. Die Differenz aus höheren Ausgaben (66 Prozent statt 33 Prozent) und zusätzlichen Einnahmen (35 Prozent) resultiert für den Kanton – bei gleichbleibendem Volumen der Unterhaltsarbeiten – eine Einsparung von rund 2 Prozent der Kosten der beitragsberechtigten Gewässerunterhaltsarbeiten. Dies entspricht einer Einsparung für den Kanton von durchschnittlich rund 200 000 Franken pro Jahr.

¹⁰ Vgl. Botschaft vom 10. März 2023 zum Bundesgesetz über den Wasserbau, BBl 2023 858 ff., S. 21

Die Erhöhung des Beitragssatzes des Kantons auf neu 66 Prozent ist für die wasserbaupflichtigen Gemeinden, Wasserbauverbände und Schwellenkorporationen ein deutlicher Anreiz, die erforderlichen Unterhaltsarbeiten fach- und zeitgerecht auszuführen. Dies könnte zu einer Zunahme der Unterhaltsarbeiten führen. Ob und wenn ja in welchem Umfang dieser Effekt eintritt, lässt sich nicht abschätzen. Bei einer allfälligen Zunahme der Unterhaltsarbeiten steigen auch die zu entrichtenden Kantonsbeiträge. Im Ergebnis ist daher für den Kanton nicht mit Einsparungen, sondern mit gleichbleibenden Kosten zu rechnen.

Im Bereich der Fördertatbestände der «naturnäheren Gestaltung der der Gewässer» (vgl. Art. 32 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 WBV) und der «Uferwege, die ausschliesslich dem Gewässerunterhalt dienen» (vgl. Art. 32 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4 WBV) gibt es keine Änderungen.

6. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Mitfinanzierung der beitragsberechtigten Gewässerunterhaltsarbeiten durch den Bund bzw. die Erhöhung des Beitragssatzes des Kantons von 33 Prozent auf neu 66 Prozent hat keine personellen oder organisatorischen Auswirkungen.

In den durchschnittlich rund 300 Unterhaltsanzeigen und den damit verbundenen Beitragsgesuchen der wasserbaupflichtigen Gemeinden, Wasserbauverbänden und Schwellenkorporationen sowie des Kantons, dem die Wasserbaupflicht an der Aare obliegt, sind neben den Kantonsbeiträgen an die Erfüllungspflichtigen (bzw. des Kostenanteils der Gemeinden an Gewässerunterhaltsarbeiten an der Aare) neu auch die Bundesbeiträge an den Kanton zu verwalten. Mit der vorgeschlagenen Lösung, bei der die beitragsberechtigten Gewässerunterhaltsarbeiten auf Ebene Bund und Kanton identisch sind, erfolgen die beiden Buchungen – Kantonsbetrag an die Erfüllungspflichtigen und Bundesbeitrag an den Kanton – im gleichen Zug und führen nur zu einem gering höheren Verwaltungsaufwand. Die für die Umsetzung erforderlichen Systeme sind vorhanden (insbesondere SAP) und müssen für die Umsetzung in einzelnen Elementen an die neuen Verhältnisse angepasst werden. Die Kosten dafür sind moderat.

7. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Erhöhung des Beitragssatzes des Kantons für den Unterhalt, der auch vom Bund unterstützt wird, von 33 Prozent auf neu 66 Prozent führt zu einer deutlichen Entlastung der wasserbaupflichtigen Gemeinden, Wasserbauverbände und Schwellenkorporationen. Der Kantonsbeitrag wird von 33 Prozent auf neu 66 Prozent verdoppelt. Die verbleibenden Restkosten werden von 67 Prozent auf neu 34 Prozent halbiert. Gleiches gilt für jene Gemeinden, die sich gemäss Artikel 38a WBG an den Kosten der Unterhaltsarbeiten an der Aare beteiligen, an der dem Kanton die Wasserbaupflicht obliegt.

Ausgehend von einem Volumen der beitragsberechtigten Unterhaltsarbeiten von rund 10 Millionen Franken (vgl. Ziffer 5) führt die Erhöhung des Beitragssatzes des Kantons auf neu 66 Prozent zu einer Entlastung der wasserbaupflichtigen Gemeinden, Wasserbauverbände und Schwellenkorporationen von rund 3.3 Millionen Franken. In diesem Betrag eingeschlossen ist die Entlastung durch tiefere Kostenanteile jener Gemeinden, bei denen dem Kanton die Wasserbaupflicht an der Aare obliegt.

8. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Erhöhung des Beitragssatzes des Kantons auf neu 66 Prozent ist für die wasserbaupflichtigen Gemeinden, Wasserbauverbände und Schwellenkorporationen ein deutlicher Anreiz, die erforderlichen Unterhaltsarbeiten fach- und zeitgerecht auszuführen. Dies führt tendenziell zu einer Erhöhung des Volumens der Unterhaltsarbeiten. Die Vorlage hat dadurch eine positive Auswirkung auf die Volkswirtschaft.

9. Vernehmlassungsverfahren

Die Vorlage dient der Umsetzung des Bundesrechts. Sie bezweckt die rasche Weitergabe der neuen Bundessubventionen für den Gewässerunterhalt an die Wasserbaupflichtigen. Daher handelt es sich im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung vom 21. Dezember 2022 über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (VMV)¹¹ um eine Vorlage von untergeordneter Bedeutung. Auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens wird deshalb verzichtet.

10. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Teilrevision des Wasserbaugesetzes (WBG) anzunehmen.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat zudem, nur eine Lesung durchzuführen, weil es sich um eine zeitlich dringliche Vorlage handelt, deren Umfang zudem inhaltlich gering ist.

¹¹ BSG 152.025