

Bericht der Spezialkommission 2012/3

«Teilrevision des Wasserwirtschaftsgesetzes»

vom 19. September 2012

12-84

Die Spezialkommission hat die Vorlage des Regierungsrates vom 13. März 2012 an vier Sitzungen beraten.

1. Ausgangslage

Grundlage für die kantonale Teilrevision des Wasserwirtschaftsgesetzes bildet die am 1.1.2011 in Kraft getretene Anpassung des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (GSchG) als Antwort auf die Volksinitiative «Lebendige Gewässer». Danach haben die Kantone für die Revitalisierung von Gewässern zu sorgen und einen Zeitplan festzulegen. Die zugehörige Verordnung des Bundes trat am 1.6.2011 in Kraft.

Auslöser zur Teilrevision bildete zudem das vom Kantonsrat am 27.11.2007 mit 41 : 24 überwiesene Postulat Nr. 2007/10 von Christian Amsler, das die Erarbeitung eines Konzeptes zur Revitalisierung von Schaffhauser Fliessgewässern verlangt.

Ebenfalls in die Revision einbezogen wurde der Hochwasserschutz, wozu der Kantonsrat am 26.10.2009 mit 41 : 11 die Motion Nr. 2009/3 von Franz Hostettmann überwiesen hatte, die die Ausrichtung von kantonalen Beiträgen an die Hochwasserschutzmassnahmen forderte.

In der Vorlage werden also verschiedene Bereiche in einer Revision behandelt. Das Thema ist komplex und enthält Konfliktpotential in der Umsetzung. Deshalb werden im Kommissionsbericht einige ergänzende Erläuterungen zur Vorlage des Regierungsrates angeführt.

2. Eintreten

Die Eintretensdebatte fand an der ersten Kommissionssitzung statt; Eintreten war umstritten und die Kritik an der Vorlage umfangreich. Ein Problem wurde vor allem von Landwirtschaftsseite in den weitreichenden Vorgaben geortet, die vom Bund festgelegt wurden und grosse Mengen produktiver Flächen dem Gewässerraum zuordnen. Zahlreiche Vorstösse in verschiedenen Kantonen sind dazu pendent. Ein weiteres Problem zeichnet sich für Gemeinden ab, die Gewässerräume auszuscheiden haben. Die Frage der Ausscheidung von Gewässerräumen ist eine Folge der eidgenössischen Gesetzgebung und hat nicht direkt mit der kantonalen Teilrevision des Wasserwirtschaftsgesetzes zu tun.

Von Naturschutzseite wurde kritisiert, dass die Vorlage das Schwergewicht auf die Morphologie der Gewässer und Ausdolungen lege und nicht auf das biologische und landschaftliche Potenzial, was weniger Konfliktpotential bieten würde.

Bezüglich der Finanzierung war sich die Kommission uneinig, welche Lösung – Fondslösung, vierjährige Verpflichtungskredite oder jährliche Budgetierung – anzustreben ist.

Hingegen war sich die Kommission aber darin einig, dass es nicht zielführend wäre, nicht auf die Vorlage einzutreten und in der Folge das komplexe Geschäft im Kantonsrat zu diskutieren. Sinnvoller wäre es, wenn die breit abgestützte Spezialkommission sich detailliert auch mit dem Umfeld der Revision befassen würde, wie dem Gewässerraum, dem Hochwasserschutz usw. und daraus gewisse Rahmenbedingungen für die Gewässerrevitalisierung festlegen würde. Entsprechend wurden von der Kommission umfangreiche zusätzliche Informationen und Unterlagen von der Verwaltung eingefordert.

Mit 6 : 1 bei einer Enthaltung und einer Abwesenheit wurde Eintreten auf die Vorlage beschlossen.

3. Beratungen

An der zweiten Kommissionssitzung wurden die Vernehmlassungen und ihre Verarbeitung in der Vorlage überprüft. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass Wünsche und Anträge sehr weit auseinander gingen und es mit der vorliegenden Revision des Wasserwirtschaftsgesetzes darum gehen muss, einen gangbaren Kompromiss zu finden.

Zahlreiche Eingaben verlangten die Finanzierung der Revitalisierung über einen Fonds, der aus den Wasserzinsen gespeisen wird. Der Regierungsrat will die benötigten Finanzmittel zur Gewässerrevitalisierung über **vierjährige Verpflichtungskredite** sicherstellen. In der Kommission wurde darauf verzichtet, eine Fondslösung zu verlangen. Aber auch die jährliche Kreditbewilligung auf dem Budgetweg ist nicht praktikabel, da für die Planung durch die Gemeinden und Amtsstellen eine gewisse Planungssicherheit über mehrere Jahre gegeben sein sollte. In einer Konsultativabstimmung empfiehlt die Kommission mit 7 : 1, den Weg der vierjährigen Verpflichtungskredite zu beschreiten. Diese Lösung stellt eine ideale Finanzierungs-Rückkopplung mit den Bundesgeldern dar, die ebenfalls über vierjährige Verpflichtungskredite mit dem Kanton festgelegt werden.

Exkurs Verpflichtungskredite:

Seit der Reform des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen werden Bundesgelder in vierjährigen Verpflichtungskrediten mit den Kantonen geregelt, also 2008-2011, 2012-2015 usw. Im Gewässerbereich gibt es zwei Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kanton:

- 1. Gewässerrevitalisierung (2008-2011: 385'000 Franken Bundesgelder = 35 Prozent)*
- 2. Hochwasserschutzmassnahmen (2008-2011: 679'000 Franken Bundesgelder = 35 Prozent)*

Die Kommission erhielt eine «Grundlagenkarte Fliessgewässernetz Kanton Schaffhausen». Diese wurde diskutiert und an einigen Stellen ergänzt beziehungsweise korrigiert. Die resultierende Fassung vom 7.9.2012 gilt als Basis für die Revision des Wasserwirtschaftsgesetzes.

Zudem befasste sich die Kommission ausführlich mit den gesetzlichen Vorgaben auf Bundesebene, insbesondere mit den Konsequenzen der in der Bundesgesetzgebung vorgeschriebenen **Ausscheidung von Gewässerräumen**, die bis 2018 ausgeführt werden muss. Die Gemeinden haben baldmöglichst Gewässerräume auszuscheiden, denn in der Zwischenzeit gelten Übergangsbestimmungen des Bundes, die in den meisten Fällen strenger sind als die definitiven Bestimmungen.

Gewässerräume in nationalen und kantonalen Schutzgebieten müssen einen grösseren Gewässerraum ausweisen. Der Kommission wurde ein Plan ausgehändigt mit den Gewässerräumen für Fliessgewässer. Für die Bewirtschaftung werden sich dabei kaum Einschränkungen ergeben, da innerhalb der Schutzgebiete sowieso strenge Nutzungsvorschriften gelten.

Exkurs Gewässerräume:

Gewässerräume gemäss Übergangsbestimmungen des Bundes gelten seit 1.6.2011. Sie ersetzen sämtliche kantonalen und kommunalen Gewässerabstände sowie auch kommunale Baulinien. Die Erstellung neuer Bauten und Anlagen ist innerhalb des Gewässerraumes prinzipiell (mit gewissen Ausnahmen) untersagt.

Die Gewässerräume müssen von den Gemeinden bis 31.12.2018 ausgeschieden werden. Sie dürfen nur noch extensiv bewirtschaftet werden. Bisherige Fruchtfolgeflächen zählen weiterhin zum Kontingent.

Bei eingedolten Gewässern kann unter gewissen Voraussetzungen auf die Ausscheidung von Gewässerräumen verzichtet werden.

Generell besteht im Siedlungsgebiet ein relativ grosser Spielraum. So kann u.a. der Gewässerraum in dicht überbauten Gebieten den bestehenden baulichen Gegebenheiten angepasst werden.

An der dritten Kommissionssitzung wurde schwergewichtig über den **Hochwasserschutz** diskutiert. Insgesamt muss im Kanton Schaffhausen mit Gesamtkosten für den Hochwasserschutz von 20,5 Mio. Franken gerechnet werden. Von 2008 bis 2011 wurden 8 Hochwasserschutzprojekte für 1,4 Mio. Franken umgesetzt; 2012 bis 2015 sind weitere 14 Projekte für 3,9 Mio. Franken vorgesehen. Der Bund beteiligt sich mit 35 Prozent, die Gemeinden mit 65 Prozent. Bei der Diskussion der Motion Nr. 2009/3 von Franz Hostettmann ging man davon aus, dass in den Nachbarkantonen Zürich und Thurgau den Gemeinden höhere Beiträge an Hochwasserschutzprojekte bezahlt werden. Recherchen haben nun ergeben, dass dem nicht so ist. Die Beiträge vom Bund gehen an die Kantone und diese leiten die Gelder weiter. Der Kanton subventioniert selber nicht, er unterstützt und berät die Gemeinden fachlich. Allerdings gibt es zusätzliche Kantonsbeiträge, wenn Hochwasserschutzmassnahmen mit ökologischem Gewässerunterhalt und Revitalisierungsmassnahmen kombiniert werden. Nach Mei-

nung des Regierungsrates soll der Hochwasserschutz in erster Linie über Revitalisierungen erfolgen. Diese Haltung wird von der Kommission unterstützt.

Die Bundesgesetzgebung behandelt Fliessgewässer und stehende Gewässer. In der aktuellen Teilrevision des Wasserwirtschaftsgesetzes sind die stehenden Gewässer vergessen gegangen. Der Antrag, die fehlenden zirka drei Artikel in diese Revision aufzunehmen, wurde von der Kommission mit 4 : 5 abgelehnt. Die Kommissionsmehrheit war der Meinung, dass nicht mehr ins Gesetz aufzunehmen sei, als unbedingt nötig.

An der vierten Kommissionssitzung wurde Anhang 1 der Vorlage, die **Artikel des Wasserwirtschaftsgesetzes** behandelt.

Art. 6^{bis}: Die Kommission beschliesst mit 7 : 0 bei einer Enthaltung und einer Abwesenheit Abs. 1 von Art. 6^{bis} zu streichen. Der ausreichende Gewässerraum ist bereits in der Bundesverordnung Art. 41a definiert. Entscheidend ist Abs. 2.

Art. 28: Aus der Kommission wird gefordert, dass die öffentliche Hand für die Unterhaltskosten der Gewässer aufzukommen habe und nicht die Anstösser. Zur Klärung wird Art. 28 Abs. 3 ergänzt: «und bei Gewässern 3. Klasse den Grundeigentümern»
Begründung: Die Regelung der Zuständigkeit für die Gewässer 3. Klasse fehlte bisher.
Art. 28 Abs. 4 wird gestrichen; beides mit 8 : 0 bei einer Abwesenheit.

Art. 29^{bis} Abs. 3 und 4: Hier soll mit vierjährigen Verpflichtungskrediten vorgegangen werden, wie sie auch zwischen Bund und Kanton bestehen, damit Planungssicherheit auf kommunaler Ebene besteht.

Art. 29^{ter}: Das Wort «höchstens» wird einstimmig gestrichen. Begründung: Im Kanton Schaffhausen wird der ganze Bundesbeitrag an die Gemeinden weitergegeben; das ist nicht in allen Kantonen der Fall.

In der Vorlage sind Kostenzusammenstellungen und Massnahmenlisten aufgeführt (S. 13-23). Die Kommission ist der Ansicht, dass es nicht zielführend wäre, als Kommission dazu Stellung zu nehmen. Einerseits sind die Massnahmen primär mit den Gemeinden auszuhandeln, andererseits sind die Kommissionsmitglieder wohl da und dort unterschiedlicher Meinung und es macht eher Sinn, dass die Fraktionen im Kantonsrat materielle Aussagen zuhanden der angelaufenen Revitalisierungsplanung einbringen.

In der Schlussabstimmung wird der von der Spezialkommission abgeänderten Vorlage mit 7 : 1 bei einer Abwesenheit zugestimmt.

Für die Spezialkommission:

Bernhard Egli (Präsident)
Richard Bühler
Thomas Hauser
Urs Hunziker
Peter Käppler
Ueli Kleck
Franz Marty
Bernhard Müller
Josef Würms

Wasserwirtschaftsgesetz

Änderung vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Wasserwirtschaftsgesetz vom 18. Mai 1998 wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 2

² Gewässer und ihre Gewässerräume sind als wichtige Lebensräume von Tieren und Pflanzen zu schützen.

Art. 2 Abs. 3

³ Dauernd oder periodisch wasserführende Oberflächengewässer umfassen das Bett mit Uferböschungen und Dämmen, den Gewässerraum, einschliesslich das darunter liegende Erdreich und die Luftsäule.

Art. 4 Marginalie

Gewässerzugang

Art. 6^{bis}

~~⁴ Offene und eingedolte Oberflächengewässer verfügen über ausreichenden Raum.~~

Gewässerraum

² Die Gemeinden legen die erforderlichen Gewässerräume im Sinne der eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung im Rahmen der Nutzungsplanung fest.

Art. 6^{ter}

Soweit der Vollzug dieses Gesetzes es erfordert und ein freihändiger Erwerb ausser Betracht fällt, kann der Regierungsrat im Sinne der eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung Landumlegungen anordnen oder die notwendigen Rechte im Rahmen eines Enteignungsverfahrens erwerben.

Landumlegungen,
Enteignung und
Besitz

Art. 20^{bis}

Das zuständige Departement plant im Sinne der eidgenössischen Gewässerschutz- und Fischereigesetzgebung Massnahmen zur Verhinderung oder Beseitigung von wesentlichen Beeinträchtigungen durch Schwall und Sunk, Geschiebehahaushaltsdefiziten sowie Massnahmen zur Sanierung der Fischgängigkeit.

Schwall und
Sunk,
Geschiebe-
haushalt,
Fischgängigkeit

Art. 27 Abs. 2

² Hochwasserschutz erfolgt in erster Linie durch Gewässerunterhalt und Gewässerrevitalisierung. Falls dies nicht ausreicht, sind bauliche Hochwasserschutzmassnahmen zu treffen.

Art. 28

¹ Wasserbauliche Massnahmen, insbesondere Hochwasserschutz, Veränderungen eines Gewässerlaufs, Rampen und Uferverbauungen, obliegen der Eigentümerin oder dem Eigentümer des Gewässers. Für wasserbauliche Massnahmen ist bei Gewässern 1. und 2. Klasse ein Projekt mit Bericht, Plänen und allfälligem Kostenverteiler zu erstellen; bei Gewässern 3. Klasse genügen die üblichen Baugesuchsunterlagen. Bewilligungsbehörde ist das zuständige Departement.

² Die Revitalisierung von Gewässern obliegt dem Kanton bei Gewässern 1. Klasse und den Gemeinden bei Gewässern 2. und 3. Klasse.

³ Unterhalt und Pflege der Gewässer sowie deren Ufer obliegen bei Gewässern 1. Klasse und - vorbehältlich privatrechtlicher Verpflichtungen - bei Gewässern längs der Kantonsgrenze dem Kanton ~~und~~, bei Gewässern 2. Klasse den Gemeinden ~~und bei Gewässern 3. Klasse den Grundeigentümern.~~

~~⁴ Die Gemeinden können Vorschriften über den Unterhalt der Gewässer erlassen. Sie regeln insbesondere die Pflichten der Anstösserinnen und Anstösser und die Tragung der Unterhaltskosten.~~

⁵⁴ Zum Gewässerunterhalt gehören die zur Erhaltung des Bettes und der Ufer normalerweise erforderlichen Arbeiten, wie kleinere Reparaturen und Ufersicherungen, Pflege der Uferbestockung sowie Räumungs- und Reinigungsarbeiten. Der Gewässerunterhalt ist nach ökologischen Grundsätzen durchzuführen.

Art. 29

Der Kanton erstellt nach Massgabe der eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung ein Gewässerrevitalisierungskonzept, welches in den Richtplan aufzunehmen ist.

Art. 29^{bis}

¹ Der Kanton gewährt den Gemeinden im Rahmen der bewilligten Kredite an bauliche Hochwasserschutzmassnahmen und an Gewässerrevitalisierungen Beiträge, wenn:

- a) die Massnahmen im öffentlichen Interesse notwendig und mit den öffentlichen Interessen aus anderen Sachbereichen koordiniert sind;
- b) die Massnahmen auf einer zweckmässigen Planung beruhen;
- c) die Massnahmen den technischen, wirtschaftlichen und ökologischen Anforderungen genügen;
- d) die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts erfüllt sind;
- e) ein rechtskräftiges Bauprojekt vorliegt;
- f) Dritte im Sinne von Art. 30 ebenfalls einen Beitrag leisten.

² Der Kanton gewährt den Gemeinden im Rahmen der bewilligten Kredite an den Unterhalt von Gewässern Beiträge, wenn:

- a) die Massnahmen auf einer zweckmässigen Planung beruhen;
- b) die Massnahmen den technischen, wirtschaftlichen und ökologischen Anforderungen genügen.

Massnahmen
und Zuständig-
keiten
a) Im Allge-
meinen

b) Revitalisie-
rungskonzept

Beiträge;
a) Vorausset-
zungen

³ Die Gesamtbeträge der jährlich zu vergebenden Beiträge an bauliche Hochwasserschutzmassnahmen sowie der jährlichen Aufwendungen zur Umsetzung des kantonalen Gewässerrevitalisierungskonzepts werden auf dem Budgetweg bewilligt.

⁴ Auf Beiträge besteht kein Rechtsanspruch.

Art. 29^{ter}

¹ Die Kantonsbeiträge für bauliche Hochwasserschutzmassnahmen entsprechen ^{b) Rahmen} ~~höchstens~~ dem Anteil der Bundesbeiträge an den beitragsberechtigten Kosten gemäss Art. 31.

² An Massnahmen zur Gewässerrevitalisierung können Beiträge von 50 bis 80 % der beitragsberechtigten Kosten geleistet werden.

³ An Gewässerunterhaltmassnahmen im Sinne von Art. 29^{bis} Abs. 2 können Beiträge von 20 bis 40 % der beitragsberechtigten Kosten geleistet werden.

Art. 29^{quater}

¹ Die Höhe der Beiträge für bauliche Hochwasserschutzmassnahmen richtet sich nach: ^{c) Beitragshöhe}

- a) ihrem Anteil an der Zielerfüllung der Programmvereinbarung;
- b) der Reduktion des Gefahren- und Schadenpotenzials;
- c) der Bedeutung des Gewässers für die betroffene Gemeinde;
- d) dem Umfang und der Qualität der Massnahmen sowie deren Planung;
- e) der Bedeutung der Massnahmen für die Gewässerrevitalisierung.

² Die Höhe der Beiträge an Gewässerrevitalisierungen richtet sich nach:

- a) ihrem Anteil an der Zielerfüllung der Programmvereinbarung;
- b) der Länge des Gewässerabschnittes, der revitalisiert oder durch Beseitigung von Hindernissen durchgängig wird;
- c) der Breite des Gewässerraumes des Gewässers, das revitalisiert wird;
- d) dem Nutzen der Revitalisierung für die Natur und Landschaft im Verhältnis zum voraussichtlichen Aufwand;
- e) dem Nutzen der Revitalisierung für die Erholung;
- f) der Qualität der Massnahmen;
- g) der Bedeutung der Massnahmen für den Hochwasserschutz.

³ Die Höhe der Beiträge an den Gewässerunterhalt richtet sich nach:

- a) ihrem Anteil an der Zielerfüllung der Programmvereinbarung;
- b) der Bedeutung der Massnahmen für die biologische Vielfalt;
- c) der Bedeutung der Massnahmen für den Hochwasserschutz.

⁴ Bei Mitfinanzierung durch Dritte im Sinne von Art. 30 reduziert sich der Beitrag um den Drittanteil.

⁵ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der Beitragsgewährung und die Folgen bei ungerechtfertigtem Bezug.

Art. 31

Der bisherige Art. 31^{bis} wird neu Art. 31.

Art. 31^{bis}

Aufgehoben

Art. 32 Abs. 3

Aufgehoben

II.

Das Baugesetz vom 1. Dezember 1997 wird wie folgt geändert:

Art. 12 Abs. 2

² Die Baulinien bezeichnen den Mindestabstand der Bauten und Anlagen von öffentlichen Verkehrs- und Versorgungsanlagen oder Wäldern. Sie begrenzen die Bebauung und dienen insbesondere der Sicherung bestehender und geplanter Anlagen und Flächen sowie der baulichen Gestaltung.

Art. 13 Abs. 1

¹ In den Baulinienplänen sind ausser den festgelegten Baulinien mit Zweckangabe der Verlauf der bestehenden Verkehrs- und Versorgungsanlagen oder des Waldes einzutragen.

Art. 16 Abs. 3

³ Wo die Baulinie hinter den Grenzen der öffentlichen Verkehrsanlagen oder des Waldes liegt, sind ausser den in Abs. 2 erwähnten vorspringenden Gebäudeteilen auch kleinere Vorsprünge im Erdgeschoss wie Treppen, Terrassen, Veranden und dergleichen zulässig, sofern sie den Luft- und Lichtzutritt nicht zum Nachteil der Nachbarschaft hindern. Ausserdem können Garten-, Treibhäuschen und dergleichen oder Unterniveaubauten wie Lichtschächte und Garageneinfahrten gestattet werden, sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Art. 30 Abs. 1 lit. c

Aufgehoben

Art. 30 Abs. 2

Aufgehoben

Art. 31

Die Bewilligungsbehörde kann Ausnahmen gewähren, allenfalls mit Bedingungen und Auflagen gemäss Art. 71,

- a) gegenüber dem öffentlichen Grund und dem Wald für vorspringende Gebäudeteile und kleinere Bauten im Sinne von Art. 16 Abs. 2 und 3,
- b) gegenüber dem Wald für Bauten und Anlagen, deren Zweckbestimmung einen Standort innerhalb des Waldbereiches erfordert, wie Erschliessungswege usw.

III.

¹ Wo keine Baulinien bestehen, haben Bauten und Anlagen zu stehenden Gewässern bis 0.5 ha einen Abstand von mindestens 5 m einzuhalten. Art. 16 Abs. 3 und Art. 31 des Baugesetzes vom 1. Dezember 1997 gelten für diese Gewässer sinngemäss. Übergangs-
bestimmung

² Die Regelung gemäss Abs. 1 gilt für das betreffende Gewässer bis zur Festlegung des erforderlichen Gewässerraumes im Sinne der eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung.

IV.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin: