

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 18. Mai 2011

651. Revision des kantonalen Wasserrechts (Zwischenbericht)

A. Die Baudirektion wurde mit RRB Nr. 344/2010 beauftragt, dem Regierungsrat bis Mitte 2011 eine Gesetzesvorlage zur Revision des kantonalen Wasserrechts (Vernehmlassungsvorlage) zu unterbreiten (Dispositiv I). Ferner wurde die Baudirektion beauftragt, vorgängig eine Kostenschätzung und ein Finanzierungskonzept vorzulegen (Dispositiv II). In der Folge hat eine Projektgruppe die grundlegenden inhaltlichen Eckpunkte des geplanten Wassergesetzes herausgearbeitet, die Kosten abgeschätzt und ein Finanzierungskonzept vorgeschlagen. Die bisherigen Arbeiten sind im Bericht des Projektleiters «Grundlagen zur Revision des kantonalen Wasserrechts» vom 4. Januar 2011 festgehalten.

B. Im Wassergesetz werden als Hauptgliederungsebenen die drei Bereiche Schutz vor dem Wasser, Schutz der Gewässer und Nutzung der Gewässer vorgesehen, ergänzt mit einem vorgestellten Abschnitt Allgemeine Bestimmungen und einem nachgestellten Abschnitt Vollzug. Damit werden im Erlass die drei Elemente der integralen Wasserwirtschaft (vgl. RRB Nr. 344/2010, Erwägung C) aufgenommen.

In der vergangenen Projektphase wurden insbesondere folgende Konzeptentscheidungen vorgeschlagen:

1. Allgemeine Bestimmungen

a. An der gesetzlichen Vermutung, dass die Gewässer öffentlich sind (§ 5 Abs. 1 Wasserwirtschaftsgesetz [WWG], LS 724.11), wird festgehalten. Diese Vermutung ist widerlegbar; wer ein privates Recht an einem Gewässer behauptet, ist hierfür beweispflichtig.

b. Die Feststellung der Öffentlichkeit oder Nichtöffentlichkeit soll neu auf dem Verwaltungsrechtsweg erfolgen. Bisher wurden Streitigkeiten darüber gemäss § 6 Abs. 3 WWG auf dem Zivilweg entschieden. Diese Regelung hat sich nicht bewährt. Zum einen scheuen sich die Privaten, gegenüber dem Kanton den (teuren, langwierigen und risikoreichen) Zivilweg zu beschreiten. Zum andern ist die Frage der Öffentlichkeit im Streitfall meist mit der Frage der Konzessionspflicht verknüpft, was klarerweise ein öffentlich-rechtliches Thema darstellt. Aus diesen Gründen soll die Öffentlichkeit oder Nichtöffentlichkeit eines Gewässers auf dem Verwaltungsrechtsweg festgestellt werden.

c. Art. 36a des am 11. Dezember 2009 teilrevidierten eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes (GSchG, SR 814.20) verpflichtet die Kantone, für die oberirdischen Gewässer den sogenannten Gewässerraum auszuscheiden. Die Grösse des Gewässerraums, die Fristen für die Ausscheidung durch die Kantone und die weiteren Festlegungen sind Gegenstand der jüngsten Revision vom 4. Mai 2011 der Gewässerschutzverordnung des Bundes (GSchV). Diese tritt bereits am 1. Juni 2011 in Kraft. Im Sommer 2010 hatte der Bund zur Revision eine Anhörung durchgeführt, die neben Zustimmung auch erhebliche Kritik hervorrief (vgl. Stellungnahme des Regierungsrates vom 15. September 2010, RRB Nr. 1343/2010). In der Folge überarbeitete der Bundesrat die Vorlage. Insbesondere lässt die GSchV nun zu, den Gewässerraum im dicht überbauten Gebiet den baulichen Gegebenheiten anzupassen (Art. 41a Abs. 4). Solange die Kantone den Gewässerraum nicht festgelegt haben, schreibt die GSchV in den Übergangsbestimmungen einen Mindestabstand in der Form von zwei Abstandsstreifen entlang der Ufer vor. Die Leitlinien für die Umsetzung von Art. 36a GSchG und der revidierten GSchV im Kanton Zürich sind:

- Ähnlich wie heute mit dem Instrument des 5-m-Abstandes (§ 21 WWG) soll künftig der Gewässerraum im Sinne einer Grundordnung für alle oberirdischen Gewässer generell-abstrakt festgelegt und im Gewässerplan ausgewiesen werden.
- Da bei grossen Gewässern (d.h. solchen, für die eine Unterhaltszuständigkeit des Kantons besteht) innerhalb der Bauzonen erhebliche Nutzungskonflikte entstehen können, legt der Kanton hier unter vorgängiger Mitwirkung der Gemeinden den Gewässerraum individuell-konkret fest. Sobald dieser rechtskräftig festgesetzt ist, ersetzt er die generell-abstrakte Grundordnung.
- Die Gemeinden legen innerhalb der Bauzonen für die in ihrer Zuständigkeit liegenden Gewässer den Gewässerraum in der Regel individuell-konkret fest; der Festsetzungsbeschluss muss dem Kanton zur Genehmigung vorgelegt werden. Das Gesetz legt Mindestanforderungen fest. Soweit die Gemeinden keine solche Festlegung vornehmen, gilt die generell-abstrakte Regelung (siehe oben).
- Überdies können Private verlangen, dass eine individuell-konkrete Festsetzung durchgeführt wird, wenn sie ein konkretes Interesse glaubhaft machen können.

d. Das zentrale Planungsinstrument für die integrale Wasserwirtschaft und insbesondere für ein sogenanntes integrales Einzugsgebietsmanagement ist der Massnahmenplan Wasser. Es handelt sich dabei um eine mehrstufige kantonale Planung:

- Das Leitbild wird vom Regierungsrat festgesetzt und dem Kantonsrat zur Kenntnis gebracht. Es legt die mittel- bis langfristig zu verfolgenden Ziele im Wasserbereich fest.
- Davon abgeleitet, setzt der Regierungsrat das Entwicklungskonzept für einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren fest. Darin werden Entwicklungsziele mit Prioritäten sowie die Umsetzungsstrategie (einschliesslich Verantwortlichkeiten und Mittel) festgelegt. Das Entwicklungskonzept ist die Grundlage für Einträge in den kantonalen Richtplan oder in die regionalen Richtpläne sowie für Rahmenkredite (namentlich hinsichtlich Revitalisierung).
- Die Umsetzungsplanung auf Stufe Baudirektion stellt eine rollende Vierjahresplanung dar. Sie wird mit dem KEF abgestimmt und dient als Grundlage für das Budget des AWEL. Die Umsetzungsplanung bildet die einzelnen Massnahmen ab, die in den nächsten vier Jahren ausgeführt werden.

2. Schutz vor dem Wasser

a. An den bisherigen Festlegungen im Wasserbau wird im Wesentlichen festgehalten. Die Aufteilung der Zuständigkeit für den Unterhalt zwischen Kanton und Gemeinden bleibt unangetastet. Die Vorwarnung und Notfallplanung bei Hochwasser wird als öffentliche Aufgabe festgelegt.

b. Revitalisierungen werden aufgrund der vom Bund vorgeschriebenen Planung (Art. 38a Abs. 2 GSchG und Art. 41d GSchV) durchgeführt. Sie sollen grundsätzlich aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Es ist überdies ein Gefäss zu schaffen, in das (zumeist projektgebundene) Drittmittel wie Spenden, Sponsoringgelder und Beiträge der Elektrizitätswirtschaft (Ökostrom) fliessen können. Labels wie naturemade Star müssen die ihnen zufließenden Mittel in ökologisch wertvolle Projekte investieren können. Es ist daher sowohl für diese Organisationen wie für den Kanton vorteilhaft, ein entsprechendes Gefäss zu schaffen.

3. Nutzung der Gewässer

a. Die bisherigen Regelungen zu den Gewässernutzungen haben sich im Wesentlichen bewährt und werden in das neue Gesetz übernommen.

b. Die heute sowohl im WWG als auch in der Konzessionsverordnung zum Wasserwirtschaftsgesetz (LS 724.211) unsystematisch platzierten Verfahrensvorschriften (Konzessionen und Bewilligungen) werden auf Gesetzesebene systematisiert zusammengefasst.

4. Schutz der Gewässer

a. Angesichts des erheblichen Sanierungsbedarfs bei privaten Abwasseranlagen werden die Gemeinden verpflichtet, den baulichen Zustand dieser Anlagen alle 15 Jahre zu erheben und die Inhaberinnen und Inhaber von schadhaften Anlagen zur Sanierung anzuhalten. Erstmals ist die Erhebung innert sieben Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes durchzuführen.

b. Die Aufsicht der Gemeinden über private Werke (Wasserversorgung und Abwasserentsorgung) wird gestärkt, und die Bedingungen, unter denen eine «Privatisierung» der Werke zulässig ist, werden soweit nötig gesetzlich geregelt.

c. Benachbarte Träger der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung stimmen ihre Planung sowie den Bau und Betrieb ihrer Anlagen aufeinander ab. Ist eine genügende Siedlungswasserwirtschaft nicht mehr gewährleistet, haben die Träger gemeinsame Anlagen zu planen, zu erstellen und zu betreiben. Der Regierungsrat kann nötigenfalls eine Zusammenarbeit anordnen.

d. Die kommunalen Werke werden verpflichtet, zur Ermittlung der Wasser- und Abwasserabgaben eine finanzielle Planung unter Einbezug der Investitionen über mindestens die nächsten zehn Jahre zu erstellen. Es wird ferner vorgeschrieben, dass eine Anlagebuchhaltung über sämtliche Anlagen geführt werden muss.

e. Die Gemeinden werden verpflichtet, Gebührenzuschläge für stofflich stark belastete Abwässer bei den Verursacherinnen und Verursachern zu erheben.

f. Die Träger der öffentlichen Wasserversorgung werden ermächtigt, für die Bereitstellung der Löschwasserreserven bei nicht an die öffentliche Wasserversorgung angeschlossenen Liegenschaften Gebühren zu erheben.

g. Im Kanton Zürich besteht heute die Situation, dass Inhaberinnen und Inhaber von Abwasserreinigungsanlagen (Direkteinleitungen) ihre Anlagen nicht immer so betreiben, dass die volle Reinigungsleistung erreicht wird. Immer häufiger werden die vorgeschriebenen Mindesteinleitungsgrenzwerte als Reinigungsziel angestrebt, obwohl die Anlagen wesentlich bessere Reinigungsleistungen erbringen könnten. Mit diesem Vorgehen lassen sich zwar Betriebsmittel (z. B. Flockungshilfsmittel) und Energie sparen. Das im Gewässerschutzrecht geltende Vorsorgeprinzip verlangt jedoch, dass die Schadstoffemissionen so weit vermindert werden, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Aus der Sicht des Gewässerschutzes ist daher anzustreben, dass die Abwasserreinigungsanlagen nach dem Stand der Technik

(d.h. Grenze des technischen Fortschritts) bestmöglich betrieben werden. Dieses Ziel soll nicht mit entsprechenden Vorschriften, sondern vielmehr mit finanziellen Anreizen erreicht werden.

Es wird daher näher geprüft, ob eine zweckgebundene Abwasserabgabe von den Trägern von Abwasserreinigungsanlagen (Direkteinleitungen von verschmutztem Abwasser) erhoben werden soll, die sich nach der ins Gewässer eingeleiteten Abwasser- und Stoffmenge bemisst. Bei diesem Modell werden die Einnahmen ausschliesslich dazu verwendet, Träger von Abwasserreinigungsanlagen finanziell zu unterstützen, die einen hohen Beitrag zur Gewässer Reinhaltung leisten, d. h., eine sehr gute Reinigungsleistung erbringen, mit dem Einsatz neuer Technologien (z. B. Ozonierung) den Gewässerschutz verbessern oder durch Aufhebung ungenügender Anlagen und Zusammenschluss zu einer optimierten Anlage eine wesentliche Verbesserung erreichen. Mit dieser Konzeption wird ein starker Anreiz dafür geschaffen, die Anlagen nach dem Stand der Technik und im Sinne des Vorsorgeprinzips zu betreiben. Der Abgabeertrag wird vom Kanton bewirtschaftet und kommt vollumfänglich wieder den Trägern der Abwasserreinigungsanlagen zugute. Damit erfolgt eine gewisse Umverteilung der Mittel; vorbildlich betriebene Anlagen werden finanziell entlastet. Es ist nicht vorgesehen, den kantonalen Vollzugsaufwand im Bereich der Abwasserreinigungsanlagen über dieses Finanzierungsmodell zu decken.

h. Neben der bisherigen Bewilligungs- und Kontrollpflicht für die Nutzung der untiefen Geothermie wird neu eine Konzessionspflicht für die Nutzung der Tiefengeothermie eingeführt. Es wird geprüft, ob das im Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (LS 230) verankerte Bergregal entsprechend angepasst werden soll.

C. Bei der Revision des kantonalen Wasserrechts (Schaffung eines neuen Wassergesetzes und Aufhebung des Wasserwirtschaftsgesetzes sowie Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz [EG GSchG, LS 711.1]) geht es zu einem grossen Teil darum, das am 11. Dezember 2009 teilrevidierte eidgenössische Gewässerschutzgesetz ins kantonale Recht umzusetzen und für einen wirkungsvollen Vollzug zu sorgen. Die Sicherung des Raumbedarfs der Gewässer (Art. 36a GSchG) und die Revitalisierung (Art. 38a GSchG) werden neu zu einer bundesrechtlichen Pflicht. Es ist vor allem die Erfüllung dieser bundesrechtlich gebotenen Aufgaben, die sich auf das künftige kantonale Budget auswirken wird.

Andererseits ist als wichtigste kantonale Neuerung, die einen gewissen Mehraufwand beim AWEL verursacht, die Massnahmenplanung Wasser zu nennen. Diese erleichtert die Planung und Koordination der zunehmend komplexen kantonalen Aufgaben und dient der Verbes-

serung des Einsatzes von personellen und finanziellen Mitteln. Die übrigen kantonalen Neuerungen haben keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen.

Im Einzelnen lassen sich heute folgende Aussagen zur Finanzierung machen:

1. Heutiger Verwaltungsaufwand

Zum heutigen Zeitpunkt (nach Einführung des NFA) bindet der Vollzug des Wasserwirtschaftsgesetzes und des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz auf kantonaler Ebene netto jährlich folgende Mittel:

Vollzugsbereiche:	Beschäftigungs- umfang:	Saldo Erfolgsrechnung:	Saldo Investitionsrechnung:
Wasserbau, Gewässerunterhalt und Gewässerverwaltung	74 Stellen	–15,6 Mio. Fr.	–13,7 Mio. Fr.
Gewässerschutz, Nutzung unterirdischer Gewässer, Schadendienste, Gewässerbeobachtung, Abwasserentsorgung	51 Stellen	–7,4 Mio. Fr.	–3,3 Mio. Fr.
Nutzung der oberirdischen Gewässer	8 Stellen	7,5 Mio. Fr.	–
Wasserversorgung	4 Stellen	–0,6 Mio. Fr.	–2,9 Mio. Fr.

2. Künftiger Verwaltungsaufwand

a. In den Bereichen Wasserbau und Gewässerverwaltung ist von folgendem Aufwand auszugehen:

Gewässerverwaltung, Gefahrenkartierung, Gewässerunterhalt, baulicher Hochwasserschutz

Bei den vom Kanton bisher schon wahrgenommenen Aufgaben in diesen Bereichen ergeben sich voraussichtlich keine Änderungen im Mittelbedarf.

Sicherung des Raumbedarfs der Gewässer

Das Erfordernis, den Gewässerraum auszuscheiden, ist Folge der erwähnten Änderung des Gewässerschutzgesetzes des Bundes. Der Zusatzaufwand ist mithin nicht auf das kantonale Gesetz zurückzuführen, sondern ergibt sich aus dem Bundesrecht.

Während die generell-abstrakte Ausscheidung des Gewässerraums keinen erheblichen Mehraufwand für den Kanton hervorruft, wird die individuell-konkrete Festlegung des Gewässerraums einen nicht unbedeutenden Mehraufwand verursachen. Im Sinne einer Abschätzung sind jährlich 20 km Gewässerraum bei Gewässern im kantonalen Unterhalt festzulegen (insgesamt etwa 200 km). Bei Kosten von geschätzten Fr. 55000 pro km ergibt dies für die nächsten zehn Jahre einen jähr-

lichen Zusatzaufwand von 1,1 Mio. Franken. Es darf angenommen werden, dass diese Aufgabe mit dem bestehenden Personal ausgeführt werden kann.

Revitalisierung der Gewässer

Der Auftrag zur Revitalisierung ergibt sich nicht nur aus Art. 105 Abs. 3 der KV, sondern auch aus Art. 38a des revidierten Gewässerschutzgesetzes. Gemäss dem Willen des Bundesgesetzgebers sollen Revitalisierungen nicht flächendeckend, sondern gezielt in erster Linie dort durchgeführt werden, wo ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht werden kann. Von den 3620 km Gewässerstrecken im Kanton Zürich sind 800 km vorrangig (d.h. in den nächsten 80 Jahren) zu revitalisieren. Davon sollen 400 km als sogenannte Kombiprojekte mit Hochwasserschutzmassnahmen kombiniert werden. Die anderen 400 km werden als reine Revitalisierungsprojekte bearbeitet.

Es wird mit einem jährlichen Revitalisierungsaufwand von 7,5 Mio. Franken beim Kanton und den Gemeinden gerechnet. Davon werden 4,5 Mio. Franken durch Abgeltungen des Bundes gedeckt (3,0 Mio. Franken für kantonale Projekte und 1,5 Mio. Franken für Projekte der Gemeinden). Die verbleibenden 3 Mio. Franken teilen sich wie folgt auf:

- 2 Mio. Franken für die Revitalisierung von Gewässern in kantonaler Zuständigkeit,
- 1 Mio. Franken für die Revitalisierung von Gewässern in kommunaler Zuständigkeit, wobei der Kanton künftig für 30% der Revitalisierungskosten der Gemeinden aufkommt (entsprechend 0,3 Mio. Franken).

Damit beläuft sich der Aufwand für den Kanton künftig auf 2 Mio. Franken für eigene Projekte sowie 0,3 Mio. Franken für Beiträge an die Gemeinden. Die Gemeinden tragen 0,7 Mio. Franken. Der Nettoaufwand für den Kanton beträgt somit 2,3 Mio. Franken.

Zusätzlich ist für Vorstudien und Planungen usw. in Bezug auf Renaturierungen mit zusätzlichen 0,15 Mio. Franken zu rechnen (Erfolgsrechnung; Bruttoaufwand 0,3 Mio. Franken abzüglich Bundesbeiträge).

Zur Leitung der kantonseigenen Revitalisierungsprojekte sowie für die Beratung der Gemeinden werden drei zusätzliche Stellen benötigt. Erfahrungsgemäss kann eine Projektleiterin oder ein Projektleiter im Wasserbau pro Jahr Vorhaben mit Kosten von durchschnittlich etwa 1,5 Mio. Franken bewältigen. Dies ist u. a. ein Grund dafür, dass in der Vergangenheit die für Wasserbauprojekte bereitgestellten finanziellen Mittel nicht ganz ausgeschöpft wurden (bei einem Budget von jährlich ungefähr 15 Mio. Franken tatsächliche Ausgaben zwischen 9 und 11 Mio. Franken).

Vorwarnung und Notfallplanung bei Hochwasser

Die Vorwarnung und Notfallplanung bei Naturgefahren werden im Kanton mittelfristig zu einem erhöhten Personalbedarf führen (eine Stelle für die Hochwasserfachstelle konnte 2010 im AWEL durch eine interne Stellenverschiebung bereitgestellt werden). Zudem ist mit einem gewissen, heute jedoch noch nicht bezifferbaren Sachaufwand zu rechnen. Die Aufgabe ist aufgrund von Vorgaben des Bundes durchzuführen und nicht durch das Wassergesetz bedingt.

b. In den Bereichen Gewässerschutz, Nutzung unterirdischer Gewässer, Schadendienste, Umweltbeobachtung und Abwasserentsorgung ist mit folgenden Aufwendungen zu rechnen:

Integrales Einzugsgebietsmanagement: Massnahmenplanung

Gegenwärtig wird im AWEL (Abteilung Gewässerschutz) eine halbe Stelle für die Massnahmenplanung Wasser eingesetzt. Um diese Massnahmenplanung gestützt auf das neue Wasserrecht im vorgesehenen Rahmen durchführen zu können, ist eine Erhöhung des Personaleinsatzes um eine weitere halbe Stelle notwendig. Damit sollen künftig 100 Stellenprozente für diese Aufgabe eingesetzt werden. Zudem ist neu ein Sachaufwand von jährlich 0,1 Mio. Franken zu budgetieren.

Grundwasser- und Oberflächengewässerschutz, Grundwassernutzung, Schadendienste, Abwasserentsorgung, Umweltbeobachtung

Die Abgabe für Abwasserreinigungsanlagen führt beim Kanton lediglich zu einem unbedeutenden Mehraufwand für die Verwaltung der Finanzmittel (Einzug der Abgabe und Umverteilung), der mit dem bestehenden Personal abgedeckt werden kann.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Rechtsänderungen beim Kanton nur geringfügige Auswirkungen auf den Mittelbedarf haben werden.

c. Bei der Wasserversorgung ergeben sich mit Bezug auf den Personaleinsatz für den Kanton ebenfalls keine wesentlichen Änderungen.

d. Im Bereich der allgemeinen Wassernutzung (Wasserkraftnutzung, Wasserentnahmen aus Oberflächengewässern, weitere Beanspruchung von Gewässern) finden mit Bezug auf den Mittelbedarf und die Finanzierung keine wesentlichen Änderungen statt.

D. Zusammengefasst ergibt sich im Sinne einer groben Schätzung voraussichtlich folgender Mehraufwand für die Baudirektion (AWEL):

Aufgabenbereich:	Stellenbedarf:	zu erwartender Sachaufwand:
Sicherung des Raumbedarfs (bundesrechtlich vorgeschrieben)	–	1,1 Mio. Fr. pro Jahr
Revitalisierung (bundesrechtlich vorgeschrieben)	3 Stellen	2,3 Mio. Fr. pro Jahr
Massnahmenplanung Wasser	0,5 Stellen	0,1 Mio. Fr. pro Jahr

Somit ist der Stellenplan des AWEL insgesamt um höchstens 3,5 Stellen aufzustocken. Im weiteren Projektverlauf ist indessen zu klären, ob diese personelle Verstärkung in den neuen Vollzugsbereichen durch AWEL-interne Einsparungen aufgefangen werden kann. In erster Linie sind Stellenverschiebungen innerhalb des AWEL im Wasserbereich, in zweiter Linie im AWEL (gesamtes Amt) zu prüfen.

Auf der Grundlage der bisherigen Konzeptarbeiten kann das Projekt weiterverfolgt werden. Die Baudirektion ist zu beauftragen, die Gesetzgebungsarbeiten entsprechend weiterzuführen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird beauftragt, die Gesetzgebungsarbeiten unter Berücksichtigung der vorliegenden Zwischenergebnisse im Sinne von RRB Nr. 344/2010 weiterzuführen.

II. Mitteilung an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi