

**Beschluss Nr. 745/2018**

Schwyz, 16. Oktober 2018 / ju

Teilrevision Wasserrechtsgesetz

Stellungnahme zu den Kommissionsanträgen

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat mit Beschluss Nr. 565/2018 Bericht und Vorlage zu einer Teilrevision des Wasserrechtsgesetzes vom 11. September 1973 (SRSZ 451.100) unterbreitet. Die Kommission für Raumplanung, Umwelt und Verkehr (RUVKO) hat diese Teilrevision an ihrer Sitzung vom 20. September 2018 beraten.

Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. In der Detailberatung sind einzelne Abänderungsanträge gestellt worden. Diese sind in der Synopse zu diesem Beschluss dargestellt. Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit neun Ja-Stimmen die Vorlage in der Fassung der vorberatenden Kommission anzunehmen.

2. Anträge der Kommission und Stellungnahme des Regierungsrates

Für den Wortlaut der Kommissionsanträge wird auf die Synopse in der Beilage verwiesen.

2.1 Öffentliche Gewässer (§ 2 Bst. c)

Unter dem heutigen System der Wuhrkorporationen sowie der grundsätzlich privaten Unterhaltspflicht ist es wichtig, dass nicht jede kleinste Subventionsausrichtung dazu führt, dass ein Gewässer öffentlich wird. Daher beantragte der Regierungsrat in der Vorlage eine Änderung, welche – neben der bereits bestehenden Regelung betreffend der Zugehörigkeit zum Pflichtenkreis einer öffentlich subventionierten Verbauung – erst dann dazu führt, dass ein Fluss oder Bach öffentlich wird, wenn er überwiegend mit öffentlichen Mitteln verbaut wird. Dies will die Kommission nun noch präzisieren, indem festgehalten werden soll, dass es für die Öffentlicherklärung bereits ausreicht, wenn ein Gewässerabschnitt über eine Verbauung oder Revitalisierung verfügt, welche überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert wurde.

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der Kommission zu.

2.2 Nutzung öffentlicher Gewässer, Gemeingebrauch (§ 9 Abs. 2)

Die Kommission begründet ihren Antrag damit, dass die Formulierung „ohne mechanische Hilfsmittel“ zu umständlich sei und dadurch einfache Einrichtungen wie Wasserräder, welche kaum Wasser fördern würden, nicht unter den Gemeingebrauch fallen würden. Dem Regierungsrat ist es indes ein Anliegen, dass nicht mit Gerätschaften in öffentliche Gewässer eingegriffen wird, die Schaden anrichten könnten. Beispielsweise sollen im Rahmen des Gemeingebrauchs aufgrund des Schädigungspotenzials für die Gewässer auch weiterhin keine Bagger eingesetzt werden dürfen, auch nicht für die Entnahme von Geschiebe in geringen Mengen. Insbesondere ist zusätzlich darauf hinzuweisen, dass Eingriffe in ein Gewässer grundsätzlich einer gewässerschutzrechtlichen Bewilligung bedürfen (vgl. dazu § 28 Abs. 3 des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz vom 19. April 2000, SRSZ 712.110, EGzGSchG; Anhang zur Vollzugsverordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 2. Dezember 1997, SRSZ 400.111, PBV).

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der Kommission zu.

2.3 Konzessionsverfahren, Gesuch (§ 12 Abs. 2 Bst. d)

Der hydrogeologische Bericht hat zum Ziel festzustellen, dass am Entnahmeort ausreichend Grundwasser zur Verfügung steht und dieses aufgrund der Durchlässigkeit des Bodens auch schnell genug nachfliessen kann. Zudem wird festgestellt, ob aufgrund der Qualität des Grundwassers spezielle Anlagen erforderlich sind, beispielsweise um Eisen- und Manganausfällungen zu verhindern, welche eine Grundwasserentnahme respektive Wärmepumpe innert kurzer Zeit unbrauchbar machen. Zudem gibt ein solches Gutachten Klarheit darüber, ob durch eine Grundwasserentnahme Auswirkungen (z.B. Setzungen) auf Nachbargrundstücke zu erwarten sind. Die Bohrungen, welche für ein hydrogeologisches Gutachten erforderlich sind, werden bei positivem Befund als Entnahme- oder Rückgabeburgen verwendet. Dem Bauherrn wird daher anlässlich eines Konzessionsgesuchs ein hydrogeologisches Gutachten empfohlen. Die Kommission begründet ihren Antrag damit, dass nur dann ein hydrogeologischer Bericht benötigt wird, wenn sich die Anlage in einem für die öffentliche Wasserversorgung relevanten Grundwasservorkommen befindet und ein solcher Bericht für das Bewilligungsverfahren unerlässlich ist. Die Kommission befürchtet, dass ansonsten die Verwaltung zu oft nicht auf die Erstellung solcher Berichte verzichten würde. Der Regierungsrat kann der Änderung zustimmen, weist allerdings darauf hin, dass die Einholung von hydrogeologischen Gutachten oftmals vor allem dem jeweiligen Grundeigentümer dient und ihn vor allfälligen Fehlinvestitionen oder Haftungsrisiken schützen kann.

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag der Kommission zu.

2.4 Konzessionsverfahren, Gesuch (§ 12 Abs. 2 Bst. f)

Das oberste Ziel muss der Schutz des Grundwasserträgers sein. Jede Durchbohrung der schützenden Deckschicht stellt ein potenzielles Verschmutzungsrisiko dar. Im Gegensatz zu Erdwärmesonden wird bei Grundwasserwärme- oder Kältenutzungen in den nutzbaren Grundwasserträger gebohrt und es wird somit eine potenzielle Gefährdung der Trinkwasservorkommen in Kauf genommen. Jede Bohrung bildet einen direkten Zugang zu den Grundwasservorkommen. Durch Gruppen- und Grossanlagen kann die Anzahl Durchbohrungen kleiner gehalten werden und in der Regel werden die Anlagen professioneller gewartet. Möglichkeiten für Ausnahmen in Randgebieten des Grundwasserträgers bestehen ohnedies.

Die Entnahmekriterien von Grundwassernutzungen können über die Leistung der Anlage und/oder die Anzahl Wohneinheiten gesteuert werden. Die Kommission begründet ihren Antrag einer Reduktion der Mindestleistung auf 30 kW damit, dass dort, wo bereits mindestens vier gut wärmedämmte Wohneinheiten angeschlossen sind, das Leistungskriterium reduziert werden soll, ansonsten Grundeigentümer mit energetisch effizienten Gebäudehülle benachteiligt werden. Dieses

Argument greift nach Auffassung des Regierungsrates allerdings ins Leere, da in diesen Fällen ohnehin das Kriterium der Anzahl Wohneinheiten zur Anwendung kommt und keine Mindestleistung verlangt wird (vgl. Bst. e).

Der Kanton Schwyz bewegt sich mit dem im Gesetz verankerten Leistungsminimum von 50 kW im Vergleich mit anderen Kantonen im Mittelfeld. Dies zeigt der nachfolgende, nicht abschliessende Überblick:

- ZH: Mindestleistung 150 kW;
- TG: Mindestleistung 150 kW;
- SG: Mindestleistung 50 kW;
- BL: Mindestleistung 50 kW;
- ZG: verlangt für jede Anlage eine Modellierung, mit der Beeinflussungen von Nachbaranlagen ausgeschlossen werden können, dies ist nur für grosse Anlagen finanzierbar;
- LU: vier Wohneinheiten oder 50 kW.

Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat den Antrag der Kommission ab.

2.5 Verwendung der Abgaben (§ 23; Minderheitsantrag)

Die Verwendung der Konzessionsabgaben aus der Nutzung von Wasser zu Trink- und Gebrauchszwecken hat keinen sachlichen Zusammenhang mit der Revitalisierung von Gewässern oder Hochwasserschutzaufgaben. Wenn eine zweckgebundene Verwendung der Gelder angestrebt werden soll, so wären diese primär im Hinblick auf den Grundwasserschutz, nicht wie beantragt für die Revitalisierung oder den Hochwasserschutz, zu verwenden. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu den Anträgen betreffend die §§ 40 Abs. 3 und 58 Abs. 4 verwiesen. Ein solcher Fonds widerspricht weiter der angestrebten Transparenz in der Rechnungslegung des Kantons und der Fachempfehlung durch HRM2.

Der Regierungsrat lehnt daher den Minderheitsantrag ab.

2.6 Genehmigung der Bezirkskonzessionen (§ 34 Abs. 3)

Der Regierungsrat ist – entgegen der Kommission – der Ansicht, dass dem Kanton anlässlich der Genehmigung (wobei die massgebende Menge bereits im Rahmen der Konzessionsverhandlungen festgelegt wird) weiterhin die Möglichkeit verbleiben soll Selbstkostenenergie einzufordern. Wie bereits in der Vergangenheit soll in Übereinstimmung mit der Energiestrategie des Kantons Schwyz von dieser Möglichkeit nur bei grossen Kraftwerken Gebrauch gemacht werden. Es macht denn auch wenig Sinn, dass Kleinwasserkraftwerke, welche durch kostendeckende Einspeisevergütung (KEV)-Beiträge unterstützt werden, mit einem angemessenen Quantum Selbstkostenenergie wieder zu belasten. Bisher wurde nur beim Etzelwerk vom Kanton Selbstkostenenergie eingefordert. Dies rechtfertigt sich aus dem in der Energiestrategie des Kantons Schwyz sinngemäss stipulierten Grundsatz „Schwyzer Strom für Schwyzer Bevölkerung“. Beim EW Höfe AG sowie bei der ebs Energie AG wurde deshalb darauf verzichtet, da diese beiden Gesellschaften den Bezirken und damit bereits der Öffentlichkeit gehören. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass eine Streichung der Selbstkostenenergie die Gefahr beinhaltet, dass das Etzelwerk auch den Bezirken Einsiedeln und Höfe das Recht zur Einforderung von Selbstkostenenergie streitig macht. Im Rahmen von Konzessionserneuerungen kann die Selbstkostenenergie ein wichtiges Verhandlungselement darstellen.

Der Regierungsrat lehnt aus diesen Gründen den Antrag der Kommission ab.

2.7 Wasserzins (§ 39)

Die Kommission will in einem Zusatzantrag eine Flexibilisierung des Wasserzinses auf kantonaler Stufe, obwohl der Bund ab dem Jahr 2025 den Wasserzins über ein neues Wasserzinsmodell zu erheben plant. Mit diesem Modell soll der Wasserzins in einen flexiblen und einen fixen Anteil gesplittet werden. Dadurch wird eine Unterstützung der Wasserkraft durch den Kantonsrat, wie es die Kommission beantragt, hinfällig, da in dieser Flexibilisierung die zukünftige Strompreisentwicklung bereits berücksichtigt ist und eine doppelte Auffangmöglichkeit für wirtschaftlich schwierige Lagen unnötig ist. Der Regierungsrat stützte das Vorgehen des Bundes in seiner Vernehmlassungsantwort vom 19. September 2017 zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916 (SR 721.80).

Der Regierungsrat lehnt daher den Zusatzantrag der Kommission ab.

2.8 Anteile (§ 40; Minderheitsantrag)

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass einerseits die beantragte Anlegung eines Fonds der angestrebten Transparenz in der Rechnungslegung des Kantons und andererseits auch der Fachempfehlung zur harmonisierten Rechnungslegung (HRM2) widerspricht. Die Führung von Fonds in kleinem Umfang rechtfertigen den administrativen Aufwand (eigenes Fondsreglement des Regierungsrates, separate Auszahlungskompetenzen, interne Aufwandverrechnungen usw.) in einem Staatshaushalt mit einem Jahresvolumen von 1.5 Mia. Franken auch unter Beachtung des Grundsatzes der Wesentlichkeit nach HRM2 nicht. Es gibt bereits andere Instrumente, um Renaturierungs- und Hochwasserschutzprojekte Dritter zu finanzieren (Subventionen von Bund, Kanton, Bezirken, Mittel aus den Mehrwertabgabeeinnahmen des Planungs- und Baurechts gemäss § 36j PBG). Diese Instrumente unterliegen dem ordentlichen Budgetierungsprozess. D.h. sie fallen in die demokratisch legitimierten Budget- und Ausgabenkompetenzen von Regierungsrat und Kantonsrat und die Rechnungslegungsgrundsätze (Bruttoprinzip, Verständlichkeit, Transparenz usw.) kommen zur Anwendung. Weiter wird auf die Ausführungen zu § 58 Abs. 4 verwiesen.

Der Regierungsrat lehnt deshalb den Minderheitsantrag der Kommission ab.

2.9 Erhaltung und Wiederherstellung des natürlichen Zustandes (§ 43 Abs. 1)

Die Kommission beantragt anstelle von Behörden und Amtsstellen den Kanton, die Bezirke und die Gemeinden als solche zu nennen. Inhaltlich hat der Antrag keine Folgen, so dass der Regierungsrat dem Antrag ohne weiteres zustimmen kann.

Der Regierungsrat stimmt dem Zusatzantrag der Kommission zu.

2.10 Erhaltung und Wiederherstellung des natürlichen Zustandes (§ 43 Abs. 2; Mehrheits- und Minderheitsantrag)

Die Kommission beantragt in diesem Zielparagrafen eine „Kann“-Formulierung einzufügen. Das Bundesrecht über den Schutz der Gewässer (Art. 38a Abs. 1 und 2 Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991, SR 814.20, GSchG, i.V.m. Art. 41d Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998, SR 814.201, GSchV) führt aus, dass die Kantone für die Revitalisierung von Gewässern zu sorgen haben und den Zeitplan dafür festlegen, respektive dass die Kantone die Grundlagen der Revitalisierung erarbeiten, die für die Planung notwendig sind. Die Kantone sind demnach bereits aufgrund des Bundesrechts verpflichtet, Revitalisierungen vorzunehmen sowie die notwendigen Planungsgrundlagen dafür zu erarbeiten. In § 43 Abs. 2 erfolgt somit bloss noch die für das System des Kantons Schwyz notwendige Konkretisierung, dass nicht nur der Kanton, sondern auch die Bezirke Massnahmen, die der Revitalisierung eines Fliessgewässers dienen oder einen naturnahen Hochwasserschutz darstellen, unterstützen und fördern. Konkret geht es da-

rum, die bundesrechtlichen Vorgaben in Projekten umzusetzen. Daher ist der Regierungsrat der Ansicht, dass eine Abschwächung der Formulierung dem geltenden Bundesrecht widerspricht. Eine Kommissionsminderheit beantragt § 43 Abs. 2 in der Version der Regierung zu belassen.

Der Regierungsrat lehnt daher den Antrag der Kommission ab und stimmt dem Minderheitsantrag zu.

2.11 Gewässerraum (§ 44b Abs. 1; Minderheitsantrag)

Hochwasserschutz- und Revitalisierungsprojekte werden innerhalb des Gewässerraums realisiert. § 44b regelt den Ausnahmefall, in welchem ausnahmsweise ein Revitalisierungs- oder Hochwasserschutzprojekt aufgrund der örtlichen Gegebenheiten nicht vollständig innerhalb des bereits festgelegten Gewässerraums ausgeführt werden kann. Meist geschieht dies auch im Interesse eines Grundeigentümers. Solche örtlichen Gewässerraumanpassungen resultieren in der Regel erst aus der Detailprojektierung. Über das ordentliche Baubewilligungsverfahren stehen den betroffenen Grundeigentümern sämtliche Rechtsmittel offen. Gemäss Art. 36a Abs. 1 GSchG legen die Kantone erst nach Anhörung der Betroffenen den Raumbedarf der Gewässer fest. Insofern erhält ein Betroffener zusätzlich zu den bereits bestehenden Rechtsmitteln ein weiteres Recht, nämlich jenes der vorgängigen Anhörung. Durch die von der Kommissionsminderheit beantragte Streichung von Revitalisierungsprojekten, müsste in solchen Fällen – welche ohnehin absolute Ausnahmefälle darstellen – vor der Einleitung des Baubewilligungsverfahrens noch ein Zonenplanverfahren durchgeführt werden. Zonenplanverfahren sind sehr langwierig und für die Gemeinden und Bauherren kostenintensiv. Der Regierungsrat ist daher der Ansicht, dass für solche Projekte (Hochwasserschutz- und Revitalisierungsprojekte) ausnahmsweise keine vorgängige Zonenplanänderung erfolgen soll. Eine unterschiedliche Behandlung von Hochwasserschutz- und Revitalisierungsprojekten rechtfertigt sich im Übrigen in keiner Weise, zumal jedes Hochwasserschutzprojekt immer auch ökologische Aufwertungen beinhaltet. Überdies weist der Regierungsrat darauf hin, dass Projekte gemäss § 44b Abs. 1 oftmals unter Zeitdruck verwirklicht werden müssen. Diesbezüglich wäre es keineswegs sinnvoll, in den genannten Ausnahmefällen ein Zonenplanverfahren durchlaufen zu müssen.

Der Regierungsrat lehnt deshalb den Minderheitsantrag der Kommission ab.

2.12 Bundes- und Kantonsbeiträge an Revitalisierungen von Oberflächengewässern (§ 58 Abs. 4)

Es ist Aufgabe der Bezirke, Revitalisierungen zur Erfüllung der bundesrechtlichen Vorgaben zu realisieren. Die Bezirke werden dabei durch Beiträge von Bund und Kanton massgeblich unterstützt, die Restkosten übernimmt jedoch der Bezirk. In der Vergangenheit haben Dritte (vornehmlich Umweltorganisationen) auf freiwilliger Basis Revitalisierungsprojekte realisiert. Dies soll auch in Zukunft ermöglicht und unterstützt werden. Wegen der hohen Subventionsanteile des Bundes für bestimmte Projektkategorien (bis maximal 80% der subventionsberechtigten Projektkosten) kann zusammen mit den Beiträgen von Kanton und Bund die Situation entstehen, dass Revitalisierungsprojekte zu mehr als 100% subventioniert werden. In diesen Fällen erachtet es der Regierungsrat als gerechtfertigt, die Kantons- und Bezirksbeiträge anteilmässig so zu reduzieren, dass diese zusammen maximal 90% betragen. Der Regierungsrat geht davon aus, dass Dritte, welche ein solches Projekt auf freiwilliger Basis und losgelöst von den Bemühungen der Bezirke realisieren wollen, auch eigene Interessen verfolgen. Dies soll den entsprechenden Bauherren auch etwas wert sein. Der Regierungsrat erachtet die von der Kommission vorgeschlagene Erhöhung der Subventionsbegrenzung als deutlich zu hoch. Falls gleichzeitig auch noch die Anträge zu den §§ 23 und 40 angenommen werden, welche in einem direkten Zusammenhang mit dem Antrag zu § 58 Abs. 4 stehen, so führt dies in der Praxis zu einer jeweils 100% Subventionierung von Revitalisierungsprojekten Dritter. Abgesehen davon, dass dies den Sparbemühungen des Kantons zuwiderläuft, besteht kein Anreiz für Dritte mehr, ein Projekt auf diejenigen Bestandteile zu

reduzieren, welche ein vernünftiges Kosten-Nutzenverhältnis aufweisen. Auch besteht vermehrt die Gefahr, dass bei solchen Projekten der Fokus auf Teilaspekte (z.B. Lebensraum für Forellen) gelegt wird, während die bundesrechtlichen Vorgaben eine umfassende ökologische Betrachtung sowie den integralen Hochwasserschutz verlangen.

Überdies können auch über § 36j Abs. 2 Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (SRSZ 400.100, PBG) Mehrwertabgabe-Einnahmen für Revitalisierungen von Fliessgewässern eingesetzt werden. Zusammen mit den nicht verteilten Gemeindeanteilen aus den Wasserzinsen (§ 40 Abs. 3) könnte dies dazu führen, dass zu viele Mittel vorhanden wären, wenn nun zusätzlich ein Fonds errichtet wird. Dies vor dem Hintergrund, dass die Subventionen bereits sehr grosszügig ausfallen, die Bezirke für Revitalisierungen zuständig sind und nur in Ausnahmefällen solche Projekte durch Dritte verwirklicht werden. Der Regierungsrat geht daher davon aus, dass durch die Errichtung eines solchen Fonds eine Überfinanzierung vorhanden wäre.

Der Regierungsrat lehnt aus diesen Gründen den Antrag der Kommission ab.

3. Erledigung von Postulat P 5/13 „Zeitgemässe, gerechtere Verteilung der Wasserzinsen und mehr Mitsprache für die Standortgemeinden von Stauseen!“

Durch die neu im Gesetz verankerte Anhörungspflicht der Standortgemeinden im Konzessionsverfahren, die neu geschaffene Verpflichtung jenen Gemeinden, welche durch eine Wasserkraftnutzung besondere, nicht durch das Kraftwerk zu vergütende Nachteile erleiden bis zu einem Drittel des Kantonsanteils am Wasserzins eines Kraftwerks zu verteilen sowie die etwas vereinfachte Regelung hinsichtlich der Wasserzinsverteilung unter gebührender Rücksichtnahme der gegebenen Staatsstrukturen im Kanton Schwyz sind die Anliegen des Postulats P 5/13 erfüllt. Es kann daher als erledigt abgeschrieben werden.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt:

1.1 den Kommissionsanträgen zu den §§ 2 Bst. c, 9 Abs. 2, 12 Abs. 2 Bst. d sowie dem Zusatzantrag zu § 43 Abs. 1 zuzustimmen und im Übrigen die Vorlage in der Fassung des Regierungsrates anzunehmen.

1.2 das Postulat P 5/13 als erledigt abzuschreiben.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Umweltdepartement; Amt für Wasserbau (unter Rückgabe der Akten).

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

