

Vernehmlassungsverfahren – Vorentwurf für eine Totalrevision des Gesetzes über die Wasserläufe vom 6. Juli 1932

Erläuterungen

I. VORBEMERKUNGEN

1. Die Totalrevision des Gesetzes über die Wasserläufe ist eine dringend notwendige, aber auch äusserst schwierige Aufgabe. Die Vorberatungen zu dieser Revision nahmen daher relativ viel Zeit in Anspruch. Um den Anforderungen eines modernen Wasserbaugesetzes zu entsprechen, soll ein solches Gesetz in erster Linie den **Gewässerunterhalt** und den **Wasserbau**, sowie die **Sanierung** der Gewässer beinhalten. Es berücksichtigt insbesondere das **Umweltschutzgesetz**, die **Raumplanungsgesetzgebung des Bundes und des Kantons**, das **Gewässerschutzgesetz** und die dazugehörigen Ausführungsvorschriften und dient zugleich dem **Vollzug des Bundesgesetzes über den Wasserbau** und seinen Ausführungsbestimmungen. Der Vorentwurf berücksichtigt schliesslich die Anliegen des **Natur- und Heimatschutzes**, insoweit dies für die Belange des Wasserbaus **notwendig** und **möglich** ist.

Der Vorlage kommt insbesondere in **sicherheitspolitischer** (Schutz des Menschen, Schutz des Gewässers), aber auch in finanzpolitischer, umweltschutzrechtlicher und in rechtlicher Hinsicht schlechthin eine grosse Bedeutung zu.

2. Die nachstehenden allgemeinen Erläuterungen behandeln die Gründe für die Totalrevision des Gesetzes über die Wasserläufe (GWL), geben einen Überblick über die bisherigen Arbeiten der Gesetzesrevision und beschreiben die Grundzüge der Revisionsvorlage.
3. Der Totalrevision des Gesetzes über die Wasserläufe ist vom Staatsrat **Priorität** zuerkannt worden, weil einerseits die Naturkatastrophen Ende der 80-iger in den 90-iger Jahren, sowie die Überschwemmungen vom Oktober 2000 mit aller Deutlichkeit gezeigt haben, dass alle Gefahren, die dem Menschen, seinem Kulturland und seinen Bauten und den Tieren vom Wasser drohen, noch nicht gebannt sind (namentlich Brig 1994; Gondo 2000). Andererseits ist und bleibt der Mensch Teil der Natur. Er muss daher dafür sorgen, dass seine Lebensgrundlagen nicht durch Elementarereignisse zerstört werden. Er muss sich daher mit Hilfe der Behörden vor den Gefahren schützen.

II. NOTWENDIGKEIT EINER TOTALREVISION DES GESETZES ÜBER DIE WASSERLÄUFE

1. Unter der Herrschaft des Gesetzes über die Wasserläufe von 1932 wurden, trotz seiner Unvollständigkeit aus heutiger Sicht, grosse Wasserbauwerke vollbracht.

Neben spektakulären Eingriffen aufgrund von Katastrophen (1987, Goms, Gerental, Rhone, Saaser- und Mattervispa u.a.m.; Überschwemmung 1994 Saltina/Brig; 2000 Gondo, Neubrück, Baltschieder, Fully) wurden zahlreiche, weitere wasserbauliche Aufgaben erfüllt, welche die Lage weitgehend zu verbessern vermochten.

Die verbleibende Gefahr blieb oft jahrelang „nur“ latent; in den letzten Jahren hat sie sich mehrmals verwirklicht.

In ausserordentlichen Lagen werden Katastrophen zwar nie zu vermeiden sein, auch nicht mit einem neuen, modernen Wasserbaugesetz, welches eine ganze Palette von Massnahmen ermöglicht. Dennoch ist der Kampf gegen erkennbare und abwendbare Gefahren fortzuführen.

Daneben ist heute anerkanntermassen aber auch die Schonung und Erhaltung der Natur, der Ökologie zur dringenden Aufgabe geworden. Dieser neuen Aufgabe ist im Rahmen des Wasserbaus ebenso wie anlässlich der Erneuerung bestehender Wasserbauwerke Rechnung zu tragen. Das Gesetz aus dem Jahre 1932 berücksichtigt diese Anliegen nicht.

2. Alle ernsthafte Gefahr, die den Menschen, seinem Kulturland, seinen Bauten, dem Tier oder erheblichen Sachwerten droht, ist leider noch nicht gebannt. Das zeigen nicht nur die einzelnen Hochwasser der letzten Jahre.

Die Konzeptstudie „**3. Rhonekorrektur**“ lässt beispielsweise ersehen, dass allein für die Rhone in den nächsten Jahrzehnten mit Hunderten von Millionen Franken zu rechnen ist.

Während den Unwetterkatastrophen ist erfahrungsgemäss jeweils wertvolles **Bauland** überschwemmt worden. Aufgrund dieser schmerzlichen Erfahrung haben nun die betroffenen Gemeinden die Pflicht, ihre Nutzungspläne entsprechend den Weisungen der zuständigen Dienststellen anzupassen. Der Vorentwurf nimmt diesbezüglichen Bezug.

3. Die Beherrschung der Gefahr des Hochwassers bleibt auch in Zukunft eine öffentliche Aufgabe. Sie ist indessen nicht nur unter rein technischen Gesichtspunkten zu lösen. Auch das **ökologische Gleichgewicht** zu erhalten ist eine öffentliche Aufgabe. Der künftige Umgang mit dem Wasser

und seinen Gefahren bedeutet eine grosse Verantwortung in ökologischer Hinsicht. Ein neues Wasserbaugesetz ist demnach unentbehrlich.

4. **Der Unterhalt des Gewässers** gewinnt im Vergleich zum bisherigen Gesetz an Bedeutung. Ein gut unterhaltenes Gewässer gefährdet die Umwelt weniger als ein nicht unterhaltenes. Guter Unterhalt am natürlichen Gewässer hilft bauliche Eingriffe zu vermeiden. Er ist günstig, weil er keine grossen Investitionen erfordert. Er ist überdies umweltfreundlich, weil das Gewässer in einem natürlicheren Zustand bleibt. Die Bedeutung des Unterhalts rechtfertigt daher eine finanzielle Beteiligung des Staates.

5. Der Gedanke des Umweltschutzes ist viel jünger als das Gesetz über die Wasserläufe von 1932. Er ist auch jünger als viele Verbauungen. Gerade ältere Werke des Wasserbaus entsprechen deshalb oft nicht den heutigen Auffassungen von einem umweltgerechten Wasserbau. Indessen wäre es verfehlt, sie heute im Übereifer abbrechen und naturnah wieder erstellen zu wollen. Wenn aber diese älteren Werke einmal der Erneuerung bedürfen, werden auch sie die Grundsätze des Gesetzesentwurfes beachten müssen, werden sie im Rahmen der Möglichkeiten natürlich gestaltet werden müssen, werden sie auf die Umwelt Rücksicht nehmen müssen. Sonst wäre eine Erneuerung gemäss Vorentwurf unzweckmässig und weder genehmigungs- noch beitragsfähig.

III. GRUNDZÜGE DES GESETZENTWURFES

(siehe die Zusammenfassung des Aufbaus am Ende, Ziffer IV)

1. Die gesamtheitliche Betrachtung

- a) Die Gewässer sind ein zusammenhängendes System. Fließgewässer stehen in Verbindung mit Seen, oberirdischen Gewässer mit Grundwasser, kleine Gewässer mit grossen. Die Veränderungen der Versickerungsbedingungen, die Versiegelung der Bodenoberfläche beeinflussen den Gewässerunterhalt. Das Gewässer, an dem etwas unternommen werden soll, ist Teil eines umfassenden Ganzen.

- b) Jedes Gewässer, auch ein kleiner Bach, kann von Bedeutung sein. Wird es nicht gut unterhalten, entstehen Gefahren für das angrenzende Land oder für das untere Gewässer, den sogenannten Vorfluter. Ein unsachgemässer Eingriff verändert die Landschaft, gefährdet Fische und Pflanzendecke, ja stört das ökologische Gleichgewicht.

- c) Die Unterscheidung zwischen öffentlichen, unter öffentlicher Aufsicht gestellte und privaten Gewässer ist aufzugeben. Alle Gewässer sind unter öffentliche Aufsicht zu stellen. Es sind aber auch alle Massnahmen zu ergreifen, die auf das Gewässersystem einen

wesentlichen Einfluss haben. Der Umgang mit dem Gewässer erschöpft sich nicht in Wasserbaumassnahmen. Schon im Rahmen der **Nutzungsplanung** sind die Folgen für das Gewässer zu bedenken, sind beispielsweise vermeidbare Oberflächenversiegelungen möglichst auszuschliessen und Versickerungen zu fördern.

- d) Der **Wald** ist schlussendlich für den Gewässerhaushalt von grosser Bedeutung. Dieser Tatsache wird beim **Vollzug** des Wasserbaugesetzes Achtung zu schenken sein.

2. Schutz des Menschen, Schutz des Gewässers

- a) Der Mensch ist – wie oben bereits dargelegt – Teil der Natur. Er muss dafür sorgen, dass seine Lebensgrundlagen nicht durch Elementarereignisse zerstört werden. Er hat die Pflicht, sich vor den Gefahren des Wassers zu schützen.
- b) Die Technik hat dem Menschen die Möglichkeit gegeben, die Natur nicht nur zu zähmen, sondern auch zu zerstören. Die Natur im Allgemeinen und die Gewässer im Besonderen sind auch vor dem Menschen zu schützen. Dies macht die wertende Interessenabwägung nötig. Dazu gibt der Gesetzesentwurf in seinen Planungsgrundsätzen den Massstab.

3. Die Träger der Wasserbaupflicht (Art. 15)

Hinsichtlich der Träger der Wasserbaupflicht ist im Vergleich zum geltenden Recht mit Ausnahme einiger Präzisierungen grundsätzlich nichts geändert worden. Die Wasserbaupflicht obliegt nach wie vor:

- a) dem Kanton für die Rhone und den Genfersee;
- b) den Gemeinden für die Flüsse, die Bäche, die anderen Seen und die öffentlichen Kanäle;
- c) dem Inhaber von Wasserrechtskonzessionen.

4. Die Organisation (Art. 16 – 19)

- a) In der Organisation der Erfüllung der Wasserbaupflicht strebt der Vorentwurf nach grösster Flexibilität. Der Kanton und die Gemeinden sollen grundsätzlich ihre Gewässer selber unterhalten und verbauen. Die Gemeinden können zur Erfüllung ihrer Wasserbaupflicht kommunale Zweckverbände gründen.
- b) Wo eine Aufgabe die Gemeindegrenze überschreitet, ist Koordination unerlässlich (Erstellung von interkommunalen Wasserbauplänen).

- c) Der Kanton kann auf dem Verordnungswege Unterhaltsarbeiten an kantonalen Gewässern an die Gemeinden delegieren. Das Gleiche kann die Gemeinde tun, indem sie unbedeutende Wasserbauarbeiten durch Dritte ausführen lässt.

5. Planung (Art. 20 – 28)

- a) Wo es einer Gefahr des Gewässers durch einen Eingriff zu begegnen gilt, geht es regelmässig um ein raumwirksames Bauvorhaben. Es hat Folgen auf die Nutzungsordnung, es wirkt auf Landschaft und Natur. Aus diesem Grund werden in Art. 20 des Vorentwurfes die Planungs- und Handlungsgrundsätze beispielhaft ausgeführt. Diese Bestimmung erlaubt es, die in Art. 1 genannten Ziele zu erreichen. Diese Grundsätze gelten für jedes Handeln, das auf ein Gewässer bezogen ist.
- b) Wo es nötig ist, wird der Kanton die Grundzüge des Umgangs mit den Gewässern in einem Sachplan festhalten. Er wird damit auch die interkommunale Koordination ermöglichen.
- c) Die einzelnen Wasserbauprojekte werden in der Regel im generellen Wasserbauplan festgelegt. Zur vorsorglichen Freihaltung des notwendigen Gebietes kann eine Planungszone erlassen werden.

6. Das Plangenehmigungsverfahren (Art. 29 ff)

- a) Das geltende Gesetz über die Wasserläufe enthält keine Bestimmungen betreffend das Planerlassverfahren. Aufgrund des bundesrechtlich zwingend vorgeschriebenen formellen und materiellen Koordinationsgebotes wurde in den letzten Jahren diese Lücke durch analoge Anwendung des strassenrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens ausgefüllt. Der Gesetzesentwurf regelt nun, soweit nötig, das Plangenehmigungsverfahren für Wasserbauvorhaben in Anlehnung an das bekannte und bewährte strassenrechtliche Verfahren.
- b) Wasserbau ist aber etwas anderes als Strassenbau oder Hochbau. Das Wasser ist etwas Lebendiges. Auf den Niederschlag hat der Mensch keinen Einfluss, auf die Richtung des Wasserabflusses nur beschränkt. Die Topographie ist von direkter, oft bestimmender Bedeutung für den Umgang mit dem Gewässer. Der Vorentwurf versucht der naturgegebenen Vielfalt des Umgangs mit dem Gewässer durch ein **koordiniertes Plangenehmigungsverfahren** gerecht zu werden.
- c) Daneben kennt der Vorentwurf die **besondere Wasserbaubewilligung** (Art. 29). Sie ist gedacht für Vorhaben kleineren Umfangs, die ein Planerlassverfahren nicht rechtfertigen, oder für Notfälle. In extremen Notfällen sind Notarbeiten jederzeit ohne irgendein wasserbauliches

Planverfahren oder ohne ein besonderes Wasserbaubewilligungsverfahren vorzunehmen.

7. Finanzielles (Art. 48 – 53)

- a) Der Kanton beantragt beim Bund die in der Wasserbaugesetzgebung des Bundes vorgesehenen Abgeltungen an wasserbauliche Massnahmen (Art. 48).
- b) Als Wasserbaukosten gelten alle Aufwendungen, die den Zweck haben, das Gewässer in gesetzmässigem Zustand zu erhalten oder dahin zu versetzen. Das sind neben den Kosten von eigentlichen Verbauungen auch die Kosten des Unterhalts und der Sanierung. Sie werden in Art. 49 abschliessend angeführt.
- c) Die **Kostenverteilung** ist in Art. 50 geregelt.
 - Danach trägt der **Kanton**, nach Abzug der Bundessubventionen und der Leistungen Dritter, die Kosten für
 - die **Gewässerplanung** (Sachplanung, generelle Wasserbauplanung);
 - den **staatseigenen Wasserbau**;
 - die **eventuellen Entschädigungen** in möglichen **Überflutungsgebieten** gemäss Wasserbauprojekt;
 - die Leistungen für **übrige Wasserbaukosten**.
 - Die **Gemeinden oder der Zweckverband** tragen nach Abzug der Subventionen und Beiträge die Kosten des kommunalen Wasserbaus. Sie **beteiligen** sich überdies zu **30 Prozent** an den Kosten des **kantonalen Wasserunterhalts** und, bei Vorliegen eines Sondervorteils, zu **10 Prozent** am **kantonalen Wasserbau**.
- d) In Art. 50 Abs. 4 wird das **Verursacherprinzip** eingeführt.
- e) In Art. 51 und 52 werden die **Beiträge** des Kantons sowie die eventuellen **Entschädigungen** in möglichen **Überflutungsgebieten** geregelt. In Art. 51 Abs. 1 wird namentlich der Grundsatz verankert, dass die berechtigten Gemeinwesen oder die kommunalen Zweckverbände Anspruch auf Beiträge haben. Der Staat leistet Beiträge in der Höhe von **50 Prozent** für den **wesentlichen Gewässerunterhalt**, an die übrigen Unterhaltskosten der Gewässer **20 Prozent**. Der Gesetzesentwurf sagt abschliessend, wann ein Unterhalt als **wesentlich** gilt (Art. 51 Abs. 2).

Vorgesehen sind schliesslich **Entschädigungen und Beiträge** in möglichen **Überflutungsgebieten** gemäss Wasserbauprojekt, wenn dieses das Gefahrenrisiko erhöht oder konstant neue Gefahrenherde

schaft. Die Entschädigung kann in einer Geldleistung oder in einem Beitrag an die Prämien­differenz der Versicherung bestehen.

- f) Der Kanton gewährt weiter Beiträge an die **Kosten des Wasserbaus** der Gemeinde oder des kommunalen Zweckverbandes. Voraussetzung ist, dass die Wasserbaumassnahmen vorgängig genehmigt worden sind. Der Beitrag wird vom **Staatsrat** festgesetzt und variiert zwischen **15 und 35 Prozent**, wobei die **Finanzkraft** der Gemeinde und die **Bedeutung** des Wasserbauwerkes massgebend sind. Der Staatsrat kann bei Vernachlässigung der Wasserbaupflicht die Beiträge kürzen.

Für **Notfälle** und für **Härtefälle** wird dem Staatsrat gemäss dem Geschäftsführungs- und Finanzhaushaltsgesetz eine umfangreiche Finanzkompetenz verliehen (Art. 53 Abs. 5).

- g) Der Gesetzesentwurf regelt ebenfalls die **Beiträge der Grundeigentümer und der Begünstigten** (Art. 54). Bei diesen Beiträgen handelt es sich um Verzuglasten. Sie können erhoben werden an die Kosten öffentlicher Einrichtungen und Werke, die dem Betroffenen einen **Sondervorteil** bringen. Ohne Sondervorteil kein Grundeigentümerbeitrag. In Abs. 1 wird **abschliessend** aufgezählt, an welche Massnahmen Beiträge erhoben werden können. Das **Verfahren** richtet sich nach dem Gesetz über die Grundeigentümerbeiträge an die Erschliessungskosten (Mehrwert).

8. Aufsicht (Art. 55 – 60)

Die **Oberaufsicht** über alle stehenden und fliessenden Gewässer steht dem Staatsrat zu, wobei das zuständige Departement namens des Staatsrates die Oberaufsicht ausübt. Dasselbe Departement führt die Gewässerkontrollen (Art. 56) durch. Der Staatsrat erlässt bei Vernachlässigung der Wasserbau- und -erfüllungspflicht die erforderlichen Massnahmen (Ersatzmassnahmen).

Das **zuständige Departement** wird mit der **Wasserbaupolizei** betraut (Art. 58 – 59) und ist zuständig für die Durchführung des **Verfahrens betreffend die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes** im Bereich der Gewässer.

9. Bauten im Bereich der Gewässer (Art. 61)

Der Vorentwurf sieht vor, dass Bauten und Anlagen im Bereich der Gewässer eine Wasserbaubewilligung erfordern. Zuständig für die Erteilung dieser Sonderbewilligung ist das zuständige Departement. Der Grund für das Erfordernis dieser Bewilligung ist der, dass in der Nähe der Gewässer (30 m von allen Gewässern und 150 m von der Rhone) nichts unternommen werden soll, was das Gewässer, den Gewässerunterhalt oder den Wasserbau beeinträchtigen könnte.

10. Kiesentnahme (Art. 62 – 63)

Der Geschiebehaushalt ist für ein Gewässer von ganz wesentlicher Bedeutung. Sowohl zuviel wie auch zuwenig Geschiebe kann für ein Gewässer zum Problem werden. Eine Kiesentnahme kann deshalb nur zugelassen werden, wenn der Geschiebehaushalt nicht beeinträchtigt wird. Der Vorentwurf regelt die **Zuständigkeit** und das **Verfahren** für die Kiesentnahme. Sie kann in der Form **der Konzession** (langdauernde Kiesentnahme mit festen Bauten und Anlagen) oder der **Bewilligung** (vorübergehende Kiesentnahme) gestattet werden.

11. Strafen (Art. 67 – 68)

Gegen die Zuwiderhandlungen im Bereich der Gewässer regelt der Vorentwurf die **Straftatbestände**, das **Strafmass** und die **Verjährung**. Diese Bestimmungen lehnen sich an die Baugesetzgebung an.

12. Vollzug

Notwendig ist der Erlass einer Wasserbauverordnung, die namentlich die technischen und zweckdienlichen Einzelheiten näher auszuführen hat.

IV. ZUSAMMENFASSUNG

Abschliessend kann der Aufbau des Gesetzesentwurfes wie folgt umschrieben werden:

- a) Das **erste Kapitel** enthält die **allgemeinen** Bestimmungen über den Zweck, den Gegenstand, den Geltungsbereich, die Ausnahmen, die Zuständigkeit, das Grund- und Oberflächengewässer sowie das Eigentum an den Gewässern.
- b) Das **zweite Kapitel** regelt die Aufgaben, die Verantwortung für die Lösung dieser Aufgaben und die Organisation zur Erfüllung der Wasserbaupflicht.
- c) Das **dritte Kapitel** enthält die Bestimmungen über die Planung, den Bau und den Unterhalt der Gewässer. Es bringt die Grundsätze, die im Umgang mit Gewässern zu befolgen sind zum Ausdruck und es legt mit dem Plangenehmigungsverfahren die Formen fest, in denen sich der Umgang mit den Gewässern abzuspielen hat, mit Einschluss der formellen und materiellen Koordinationspflicht.

- d) Das **vierte Kapitel** enthält die Bestimmungen über die Finanzierung des Wasserbaus und die Regelung der Subventionen, Entschädigungen und Beiträge.
- e) Das **fünfte Kapitel** regelt die Gewässeraufsicht. Es ordnet insbesondere die Zuständigkeit in der Aufsicht, die Wasserbaupolizei, das Bauen im Bereich der Gewässer sowie die Kiesentnahme.
- f) Das **sechste Kapitel** ist der Rechtspflege gewidmet.
- g) Das **siebte Kapitel** enthält die Strafrechtspflege, im Besonderen die Straftatbestände, die Strafandrohung sowie die Verjährungsvorschriften.
- h) Das **achte Kapitel** regelt die Vollzugs-, Übergangs- und Schlussbestimmungen. Darin wird der Staatsrat ermächtigt, die zum Vollzug des Gesetzesentwurfes erforderlichen Ausführungsvorschriften zu erlassen. Dieses Kapitel regelt schlussendlich den Übergang vom alten zum neuen Recht.

Sitten, im Juli 2001

DIE ARBEITSGRUPPE