

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Umwelt
3003 Bern

11. August 2021

Änderung des Bundesgesetzes über den Wasserbau; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 14. April 2021 das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Bundesgesetzes über den Wasserbau durchzuführen. Die Kantone sind eingeladen, bis am 20. August 2021 (nach gewährter Fristverlängerung) Stellung zu nehmen.

1. Ausgangslage

Das Bundesgesetz über den Wasserbau vom 21. Juni 1991 legte die Grundlage für einen damals modernen Hochwasserschutz in der Schweiz und gab insbesondere den ökologischen Aspekten des Wasserbaus und den raumplanerischen Massnahmen mehr Gewicht. In den letzten fast 30 Jahren hat sich die Praxis im Umgang mit Naturgefahren in Richtung eines integralen Risikomanagements weiterentwickelt. Darunter ist ein systematisches Vorgehen zu verstehen, bei dem Gefahren und Risiken analysiert und bewertet werden; darauf basierend werden optimale Kombinationen von Schutzmassnahmen umgesetzt. Der Bericht "Umgang mit Naturgefahren in der Schweiz" hat Lücken in den rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung des Integralen Risikomanagements identifiziert. Zudem wird immer deutlicher, dass die Hochwasserrisiken – also die Überlagerung von Gefahr und Nutzung – durch den Klimawandel, die Siedlungsentwicklung und den Ausbau der Infrastrukturen stark zunehmen werden. Der Bund geht davon aus, dass das Hochwasserrisiko im Jahr 2040 ohne Gegenmassnahmen doppelt so hoch sein wird, als das angestrebte Schutzniveau, und möchte mit der vorliegenden Gesetzesrevision entgegenwirken.

2. Allgemeine Beurteilung des Regierungsrats Kanton Aargau

Der Regierungsrat begrüsst den mit der Teilrevision angestrebten Paradigmenwechsel "von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur" mit Zielsetzungen im Sinne der Strategie des Integralen Risikomanagements.

Ob und bis wann die Änderung der gesetzlichen Grundlagen im Sinne eines Integralen Risikomanagements auch die Planungskultur zu einer integralen Planung ändern kann, bleibt unklar und wirft die Frage auf, ob eine Revision der rechtlichen Grundlagen im Bereich Wald, Gewässerschutz und Wasserbau sowie Naturschutz allein, ohne zielgerechte Harmonisierung des Raumplanungs- und Bevölkerungsschutzrechts, die gewünschte Wirkung entfalten wird.

Wie künftig in der Praxis anhand des neuen Planungsansatzes entschieden werden kann, ob Planungen und Projekte den Anforderungen des Integralen Risikomanagements genügen oder nicht, stellt eine neue Herausforderung dar. Dies aufgrund der speziellen, interdisziplinären und von Projekt zu Projekt völlig unterschiedlichen Aufgabenstellungen des Konzepts des Integralen Risikomanagements.

Der Regierungsrat begrüsst die angestrebte Harmonisierung der Gewässerbegriffe. Somit fallen in Zukunft alle Massnahmen unter das Gesetz, die Gewässer in seiner Gestalt und/oder Funktion verändern. Ebenfalls wird der Schutz des Menschen und der erheblichen Sachwerte von auf der Erdoberfläche abfliessendem Wasser (Oberflächenabfluss) in den Zweckartikel aufgenommen und festgelegt, dass die Massnahmenplanung risikobasiert, integral, im Rahmen einer Gesamtplanung sowie kosten- und nutzenabgewogen erfolgen muss. Auch die finanziellen Leistungen des Bundes für die einzelnen Massnahmen und die Voraussetzungen für Abgeltungen (zum Beispiel integrale Planung) werden präzisiert sowie um Abgeltungen auf Grundlagenarbeiten und planerische Massnahmen erweitert.

Diese Änderungen werden befürwortet.

2.1 Schadenbetrachtung unter Berücksichtigung der Sekundärschäden

Im Integralen Risikomanagements ist die Schadenermittlung ein wichtiger Faktor. Auf Stufe Bund werden bei Schäden nur primäre Schäden (Personen und Sachwerte) berücksichtigt. Erfahrungsgemäss betragen die sekundären Schäden oftmals ein Mehrfaches von den primären Schäden. Zu den sekundären Schäden werden Betriebsausfälle, Reputationsschäden, Steuerausfälle, ökologische Schäden etc. gezählt. Da diese Schäden nicht in die Risikobetrachtungen einfließen, wird das Risiko in urbanen und gewerblich-industriell geprägten Landesgegenden massiv unterschätzt. In der europäischen Hochwassermanagement-Richtlinie HWRM-RL kommt die wirtschaftliche Tätigkeit, die es zu schützen gilt, sehr wohl vor. Im Sinne des Integralen Risikomanagements soll der Begriff Schaden auch auf die sekundären Schäden ausgeweitet werden. Dieser Grundsatz muss im Gesetz verankert werden, weil diese Gesamtbetrachtung neu ist und genauso zum Integralen Risikomanagement gehört, wie andere Elemente, die im Gesetz enthalten sind.

2.2 Mittelverteilung gemäss schweizweiter Risikoverteilung

Für den Regierungsrat des Kantons Aargau ist der Umstand, dass die Mittelverteilung nicht anhand einer schweizweiten Risikobetrachtung erfolgen soll, zu hinterfragen. Im Sinne einer volkswirtschaftlichen Betrachtung und Optimierung müsste das Ziel sein, die Risiken dort rasch zu reduzieren, wo diese am grössten sind. Eine abweichende Lösung ist volkswirtschaftlich weniger effizient. Die föderalistische Komponente wird durch den Ressourcenausgleich gemäss Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich bereits abgedeckt, indem bei diesem Ausgleich geografisch-topografische und sozioökonomische Faktoren berücksichtigt werden. In diesem Punkt sollte bei der Gesetzesrevision die Chance genutzt und eine eigentliche Neuausrichtung gewagt werden.

2.3 Keine Abgeltungen für Unterhaltsmassnahmen

Der Regierungsrat vermisst eine Herleitung und Begründung, wie der Bund in der Einleitung im erläuternden Bericht zum Schluss gelangt, dass mit der vorliegenden Rechtsanpassung das bestehende Schutzniveau trotz Risikozunahme mit der Neuausrichtung der vorhandenen Finanzmittel aufrechterhalten werden kann. Die Aussage, dass für die Gesellschaft ein gleichbleibender Schutz vor Hochwasser resultiere, wird nicht geteilt. Wie im erläuternden Bericht in der Ausgangslage festgehalten, steigen die Hochwasserrisiken durch den Klimawandel, die Siedlungsentwicklung und den Ausbau der hochkomplexen Infrastrukturen. Weitere beeinflussende Faktoren sind die Bevölkerungszunahme und die dichtere Raumnutzung.

Gerade in einem Land wie der Schweiz, mit einem grossen Anteil an Berg- und Hügellgebieten, ist das Risiko von Naturereignissen naturgemäss gross und im Mittelland werden die Schadenereignisse durch die immer dichtere Nutzung und die Sekundärschäden kostspieliger. Dass der Bund unter diesen Prämissen haushaltsneutral sogar eine Ausweitung der Abgeltungstatbestände auf Unterhaltsmassnahmen vorschlägt, wird abgelehnt. Die dafür neu nötigen Gelder auf Bundesebene würden die Abgeltungen für Wasserbauprojekte (Hochwasserschutz und Revitalisierung) konkurrenzieren. Die Bundesgelder sollten auch in Zukunft auf die finanziell schwieriger tragbaren Investitionen sowie die Grundlagenarbeiten, die planerischen Massnahmen und die organisatorischen Massnahmen beschränkt bleiben.

3. Anträge des Regierungsrats Kanton Aargau

3.1 Bundesgesetz über den Wasserbau vom 21. Juni 1991 (SR 721.00)

Titel

Mit den Änderungen des Bundesgesetzes über den Wasserbau will der Bund das fast 30-jährige Gesetz nicht nur inhaltlich an die Entwicklungen anpassen, sondern auch den Titel entsprechend den Anpassungen ändern auf "Bundesgesetz über den Hochwasserschutz (Hochwasserschutzgesetz, HWSG)".

Aus Sicht des Regierungsrats wird die Änderung des Titels nicht unterstützt. Das vorliegende Gesetz bezieht sich auch in der geänderten Fassung auf mehr als den Hochwasserschutz. Es geht um die integrale Betrachtung der Fliessgewässer mit allen ökologischen und zivilisatorischen Funktionen. Der neue Titel wird dieser integralen Betrachtung nicht gerecht. Es besteht so oder so ein enger Zusammenhang zum Gewässerschutzgesetz. Mit einem Namenwechsel wird das ursprünglich breit angelegte Wasserbaugesetz auf den Hochwasserschutz reduziert und es entsteht ein Vakuum im Hinblick auf das Gewässerschutzgesetz. Aus diesem Grund sollte an der Bezeichnung "Bundesgesetz über den Wasserbau" kurz "Wasserbaugesetz, WBG" festgehalten werden.

Antrag 1

Das geänderte Gesetz soll neu mit zusätzlicher Abkürzung "WBG" weiterhin den Namen "Bundesgesetz über den Wasserbau" kurz "Wasserbaugesetz, WBG" tragen.

Art. 1

Gemäss erläuterndem Bericht werden auf Stufe Bund bei Schäden nur primäre Schäden (Personen und Sachwerte) berücksichtigt. Erfahrungsgemäss betragen die sekundären Schäden oftmals ein Mehrfaches von den primären Schäden. Zu den sekundären Schäden werden Betriebsausfälle, Reputationsschäden, Steuerausfälle, ökologische Schäden etc. gezählt. Da diese Schäden nicht in die Risikobetrachtungen einfließen, wird das Risiko in urbanen und gewerblich-industriell geprägten Landesgegenden massiv unterschätzt. Im Sinne des Integralen Risikomanagements soll der Begriff "Schaden" auch auf die sekundären Schäden ausgeweitet werden. Dieser Grundsatz muss im Gesetz verankert werden, weil diese Gesamtbetrachtung neu ist.

Zudem ist die Definition des Begriffs "Erdoberfläche" beim revidierten Wasserbaugesetz ungenügend definiert. Gehören Kellergeschosse, Tunnels, unterirdische Anlagen und dergleichen dazu? Gemäss erläuterndem Bericht ist mit "schädigenden Einwirkungen des Wassers" auch aufstossendes Grundwasser eingeschlossen. Das geht zumindest fallweise zu weit. Je nach Auslegung würde das bedeuten, dass der (für den Hochwasserschutz zuständige) Kanton unter anderem für den Schutz von Kellern vor aufstossendem Grundwasser zuständig ist. Generell soll die Gesetzesrevision nicht dazu führen, dass die Eigenverantwortung in Zukunft einen kleineren Stellenwert hat.

Antrag 2

In Art. 1 oder an anderer geeigneter Stelle im Gesetz sollen folgende Punkte verankert werden:

- a) es ist aufzulisten, was zur Erdoberfläche gerechnet wird;
 - b) der Prozess zum aufstossenden Grundwasser soll klarer definiert werden;
 - c) der Begriff "Schaden" ist nebst Personenschäden und Sachwertschäden um das Element der sekundären Schäden zu erweitern.
-

Art. 3 Abs. 1 bis 3

Gemäss erläuterndem Bericht ist in Art. 3 explizit von "Hochwasser" respektive "Hochwasserrisiko" die Rede. Unter dem Begriff "Hochwasser" versteht man die Gefährdungen aus Gewässern, der Oberflächenabfluss wird damit ausgeklammert. In Art. 1 sind hingegen mit "schädigenden Einwirkungen" alle Wassergefahren gemeint, also insbesondere Hochwasser und Oberflächenabfluss. Dieser Widerspruch sollte ausgeräumt werden. Hinweis: In der SIA-Norm 261/1 beinhaltet der Begriff "Hochwasser" auch den Oberflächenabfluss.

Antrag 3

Der Begriff "Hochwasserrisiko" kann irrtümlich zum Ausschluss von Oberflächenabfluss führen. Der Begriff "Hochwasserrisiko" ist durch "Überschwemmungsrisiko" zu ersetzen.

Art. 6

Der Regierungsrat begrüsst den Ansatz einer Vereinfachung der Subventionstatbestände, indem die Art. 6 und 8 neu in Art. 6 zusammengeführt werden.

Bisher kam es in jeder neuen NFA-Programmperiode zu einer grösseren Differenzierung der verschiedenen Subventionselemente, dies sowohl beim Hochwasserschutz als auch bei der Revitalisierung. Neu sollen weitere Elemente (unter anderem Oberflächenabfluss und Gewässerunterhalt) ergänzt werden. Viele dieser Elemente dienen sowohl dem Hochwasserschutz als auch der Revitalisierung. Zudem gibt es mit dem Wald, der Landwirtschaft und der Landschaft Schnittstellen. Dies bedeutet, dass innerhalb eines Projekts eine grosse Zahl an Subventionsbestandteilen anfallen, über welche jeweils einzeln Rechenschaft abgelegt werden muss. Zudem werden mit jeder neuen Programmperiode die Bedingungen abgeändert. Diese Faktoren und die Differenzierung generieren einen enormen administrativen Aufwand. Mit der Volksabstimmung zum Neuen Finanzausgleich wurde einer Vereinfachung der Aufgabenteilung von Bund und Kantonen zugestimmt. Leider ist festzustellen, dass sich das System immer weiter von der Zielsetzung betreffend einfachen Strukturen entfernt.

Antrag 4

Es ist eine Reduktion und Vereinfachung der Subventionstatbestände anzustreben. Die Bewirtschaftung des Systems erfordert heute einen grossen administrativen Aufwand auf Stufe Bund und Kantone.

Art. 6 Abs. 2 Bst. d

Die angedachte Abgeltung von baulichen Massnahmen des Gewässerunterhalts, die dem Hochwasserschutz dienen, wird zu einem hohen administrativen Aufwand führen, zumal diese von den nicht beitragsberechtigten, pflegerischen Unterhaltsmassnahmen (zum Beispiel mähen, ausholzen) abgegrenzt und wohl auch in einer gewissen Form dokumentiert/rapportiert werden müssen.

Insgesamt schafft der Einbezug des Unterhalts in die Bundessubventionstatbestände viele Unklarheiten. Wie in Kapitel 2.3 ausgeführt, wird die Ausweitung der Bundessubventionen auf den Gewässerunterhalt abgelehnt. Gewässerunterhalt ist eine Aufgabe, die gemäss Subsidiaritätsprinzip der Bundesverfassung durch die Gemeinden und den Kanton gewährleistet werden kann.

Ingenieurbioologische Massnahmen sind eine Untergruppe der technischen Massnahmen und keine Unterhaltsmassnahmen. Ingenieurbioologische Massnahmen sind nicht per se ökologisch, sie haben aber, richtig eingesetzt, ein hohes Potenzial dazu. Es macht keinen Sinn, ingenieurbioologische Massnahmen separat neben den technischen Massnahmen aufzuführen. Eher sind Massnahmen zu fördern, die einen kleinen ökologischen Fussabdruck hinterlassen. Zum Beispiel die Verwendung von weniger CO₂-intensiven Baustoffen, wie lokal gewonnenes Holz.

Die Abgrenzung, vom baulichen Unterhalt zu den Hochwasserschutzmassnahmen, dürfte sehr schwierig sein. Das Mähen von Uferböschungen ist sehr wohl sicherheitsrelevant, weil intakte, und gut gepflegte Grünflächen an Böschungen und Dämmen mit ihrem Wurzelwerk einen sehr guten Erosionsschutz darstellen. Ebenso ist die Unterscheidung eines Unterhalts, welcher der Ökologie dient und jenem, der dem Hochwasserschutz dient, kaum umsetzbar.

Antrag 5

Für Unterhaltsmassnahmen sind auch in Zukunft keine Abgeltungen auszurichten.

In Art. 6 Abs. 2 Bst. d ist der Begriff "*Unterhalt*" zu streichen.

Art. 6 Abs. 2 Bst. e

Gemäss erläuterndem Bericht sind die für den Rückhalt oder das konzentrierte Ableiten von Wasser ausgeschiedene Flächen ebenfalls ausgleichsberechtigt. Das heisst, bei einem Einstau von Rückhaltebecken beteiligt sich der Bund am Ausgleich der entstandenen Schäden, zum Beispiel im Kulturland. Der Regierungsrat begrüsst diese Änderung, welche auch den Grundsatz der Priorisierung von Rückhaltelösungen stärkt. Aus dem erläuternden Bericht geht allerdings nicht hervor, ob auch in Überlastkorridoren, Entschädigungen für landwirtschaftliche Schäden aller Art (Entschädigung nach einem Ereignis oder auch Entschädigung für Produktionseinschränkungen) vom Bund subventioniert werden.

Antrag 6

Der erläuternde Bericht ist betreffend den Ausgleich an entstandenen Schäden bei Einstau von Rückhaltebecken und Schäden in Überlastkorridoren zu präzisieren.

Art. 7 Abs. 1 Bst. b

Der Regierungsrat begrüsst die Finanzhilfen für die Weiterbildung von Fachleuten. Um den Paradigmenwechsel (von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur) breit zu verankern, braucht es bei der Ausbildung vor allem in den ersten Jahren einen Sonderaufwand, der mit den vorgesehenen jährlichen Aufwendungen von Fr. 50'000.– kaum zu decken ist.

Antrag 7

Die gemäss erläuterndem Bericht vorgesehenen Mittel im Umfang von jährlich Fr. 50'000.– sind, insbesondere in den ersten Jahren, zu tief angesetzt und entsprechend zu erhöhen.

Art. 9 Abs. 1 Bst. d

Voraussetzung für Abgeltungen des Bundes ist, dass Dritte, die Nutzniesser oder Schadenverursacher sind, zur Mitfinanzierung herangezogen werden. Gemäss dem Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993 (SAR 713.100) trägt grundsätzlich der Kanton Aargau als Eigentümer der Gewässer die Kosten. Für den Bund ist es nicht von Bedeutung, welche Stufe des Gemeinwesens oder welche Trägerschaft die Restkosten trägt.

Die Definition des "Nutzniessers" ist völlig unklar und in der Praxis gar nicht umsetzbar. Am bewährten Grundsatz, dass auch in Zukunft die öffentliche Hand für die Finanzierung der übergeordneten Schutzmassnahmen zuständig ist, ist festzuhalten. Die Beteiligung der Nutzniesser als Voraussetzung für die Leistung von Beiträgen des Bundes ist deshalb ersatzlos zu streichen. Die Nutzniesser können objektiv und rechtsgleich nicht bestimmt werden. Wenn wir im Kanton Aargau eine Schutzmassnahme im Suhrental realisieren, profitieren auch die Hauseigentümer in Baden, weil vermiedene Schäden helfen, die Prämien tief zu halten. Wenn die Kantonale Gebäudeversicherung oder die scheinbar direkt profitierenden betroffenen Hauseigentümer als Nutzniesser übergeordnete Schutzmassnahmen finanzieren, könnte dies rechtlich eine zusätzliche Steuer sein (unabhängig davon, ob die kantonale Gebäudeversicherung Beiträge leistet oder die Hauseigentümer zum Beispiel mit Perimeterbeiträgen direkt belastet werden). Dies würde dem verfassungsmässigen Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung widersprechen, weil die anderen Nutzniesser nicht abschliessend und objektiv bestimmt werden können und somit Trittbrettfahrer sind. Die neue Bestimmung wäre deshalb in den Kantonen nicht verfassungskonform umsetzbar. Die heutige Praxis des Bundes, die Bundesbeiträge für Massnahmen für besonders bevorteilte Dritte ausschliesst, soll weitergeführt werden.

Wenn es dem Bund hier primär um die anrechenbaren Kosten beim Ersatz von Brücken geht (vgl. erläuternder Bericht, Beispiel zu Art. 62b Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer [Gewässerschutzgesetz, GSchG]), dann sollte dies auch explizit so Eingang in das Gesetz finden. Aus der Sicht des Kantons Aargau ist allerdings eine solche Bestimmung überflüssig.

Antrag 8

Art. 9 Abs. 1 Bst. d ist ersatzlos zu streichen.

(Ob und wie Dritte und Nutzniesser zur Mitfinanzierung herangezogen werden [können], kann weiterhin auf Stufe der Kantone und Gemeinden geregelt werden.)

Eventualantrag

Für Abgeltungen wird gemäss Art. 9 Abs. 1 unter anderem vorausgesetzt, dass die Massnahmen auf einer integralen Planung beruhen (Bst. a), welche Risikoübersichten und Gesamtplanungen etc. erfordert (mit allenfalls einer neuen Rechtsgrundlage im kantonalen Recht), und dass Dritte, die Nutzniesser oder Schadenverursacher sind, zur Mitfinanzierung herangezogen werden (Bst. d), was wohl eine neue Rechtsgrundlage im kantonalen Recht erfordert. Es wäre näher darzulegen, wie eine Regelung zur Mitfinanzierung Dritter konkret aussehen muss und was geschieht, wenn eine solche Mitfinanzierung scheitert. Aus Sicht des Regierungsrats sollte klargestellt werden, dass in diesem Fall nicht die gesamte Abgeltung entfällt, sondern nur die Berechnungsweise ändert. Konkrete Beispiele zur Berechnungsweise wären hilfreich.

3.2 Änderung der anderen Erlasse

3.2.1 Bundesgesetz über den Gewässerschutz (Gewässerschutzgesetz, GSchG) vom 24. Januar 1991 (SR 814.20)

Art. 4 Bst. n

Mit Massnahmen des Gewässerunterhalts kann die natürliche Funktion der Gewässer nicht "wiederhergestellt" werden. Die Verwendung der Begriffe "Erhalt und Aufwertung" der Gewässerfunktionen wäre angebrachter.

Antrag 9

In Art. 4 Bst. n des GSchG ist der Begriff "Wiederherstellung" durch "**Aufwertung**" zu ersetzen.

Art. 37

In Art. 4 des Wasserbaugesetzes ist von "Gewässer" die Rede, hingegen in Art. 37 GSchG von "oberirdische Gewässer", das ist nicht kongruent. Der Begriff "oberirdisch" ist unnötig beziehungsweise auch verwirrend. Eindolungen sind ja zum Beispiel unterirdisch. Der Begriff "Gewässer" deckt stehende Gewässer ebenfalls ab und schliesst Grundwasser aus (gem. erläuterndem Bericht wird mit dem Begriff "oberirdische Gewässer" diese Absicht verfolgt).

Antrag 10

Harmonisierung der Begriffe im Gesetzestext und Klärung der Begriffe im erläuternden Bericht.

Art. 37, Abs. 1 Bst. c

Um der Terminologie der heute geltenden Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA) zu folgen, wird eine Präzisierung des Deponie-Typs vorgeschlagen.

Antrag 11

Art. 37, Abs. 1 Bst. c ist wie folgt zu ergänzen:

...es für die Errichtung einer Deponie **des Typs A nach VVEA** nötig ist, die nur am vorgesehenen Standort errichtet werden kann; ...

Bemerkungen: **Fettdruck** = Ergänzung

Eventualantrag

"unverschmutztes Aushub- und Ausbruchmaterial" statt "unverschmutztes Aushub-, Abraum- und Ausbruchmaterial"

Art. 62b:

Vgl. Erläuterungen zu Art. 9 Abs. 1 Bst. d des revidierten Wasserbaugesetzes beziehungsweise Antrag 7, sinngemäss.

Antrag 12

Art. 62b ist ersatzlos zu streichen.

3.2.2 Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0)

Keine Bemerkungen.

3.2.3 Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (MinVG) vom 22. März 1985 (SR 725.116.2)

Keine Bemerkungen.

3.2.4 Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vom 1. Juli 1966 (SR 451)

Keine Bemerkungen.

3.2.5 Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Wasserrechtsgesetz, WRG) vom 22. Dezember 1916 (SR 721.80)

Keine Bemerkungen.

3.3 Auswirkungen

3.3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Analog zu den Feststellungen des Bundes ist auch auf Stufe Kanton für die Umsetzung des neuen Hochwasserschutzgesetzes (HWSG) mit einem gewissen zusätzlichen personellen und finanziellen Aufwand zu rechnen.

Der Bundesrat schätzt den Mehraufwand für die Kantone aufgrund der Rechtsanpassung zu optimistisch ein. Für den Kanton Aargau ist mindestens von einmalig 540 Arbeitstagen und von wiederkehrend 270 Stellenprozenten auszugehen.

Antrag 13

Im erläuternden Bericht sind die prognostizierten finanziellen und personellen Mehrbelastungen entsprechend den Rückmeldungen aus den Kantonen anzupassen.

3.3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Mittelverteilung soll neu anhand einer schweizweiten Risikobetrachtung erfolgen. Im Sinne einer volkswirtschaftlichen Betrachtung und Optimierung müsste das Ziel sein, dass die Risiken dort rasch reduziert werden, wo diese am grössten sind. Eine abweichende Lösung würde nicht auf eine integral betrachtete, landesweite Risikominderung zielen. Die föderalistische Komponente wird durch den Ressourcenausgleich gemäss Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich bereits abgedeckt, indem geografisch-topografische und sozioökonomische Faktoren berücksichtigt werden.

Antrag 14

Die Mittelverteilung soll anhand einer schweizweiten Risikobetrachtung erfolgen.

3.3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

In der heutigen Praxis wird nicht differenziert zwischen Personenschäden, die aufgrund einer Naturgefahr und solchen, die aufgrund eines Fehlverhaltens einer Person entstehen. Letztere müssten aus den Statistiken herausgerechnet werden. Es wird angenommen, dass die Anzahl und Höhe der Personenschäden dadurch massiv sinken würde.

Antrag 15

In Schadenstatistiken soll differenziert werden zwischen Personenschäden infolge Fehlverhaltens und Personenschäden infolge von Naturereignissen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Stephan Attiger
Landammann

Joana Filippi
Staatsschreiberin

Beilage

- Antwortformular

Kopie

- revision-wbg@bafu.admin.ch



Vernehmlassungsverfahren

Teilrevision **Wasserbaugesetz** (inkl. einzelne Artikel im GschG und WaG)

Senden Sie das ausgefüllte Formular bitte bis spätestens am **20. August 2021** in elektronischer Form (idealerweise im Word-Format und PDF-Format) per E-Mail an: revision-wbg@bafu.admin.ch

Ihre Angaben (Kontaktperson)

Name Vorname: Zumsteg Markus
Kanton/Organisation: Regierungsrat des Kantons Aargau
Telefon: +41 62 835 34 71
E-Mail: markus.zumsteg@ag.ch
Datum: 11. August 2021

Allgemeine Bemerkungen

Der Regierungsrat begrüsst den mit der Teilrevision angestrebten Paradigmenwechsel "von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur" mit Zielsetzungen im Sinne der Strategie des Integralen Risikomanagements (IRM).

Ob und bis wann die Änderung der gesetzlichen Grundlagen im Sinne eines Integralen Risikomanagements auch die Planungskultur zu einer integralen Planung ändern kann, bleibt unklar und wirft die Frage auf, ob eine Revision der rechtlichen Grundlagen im Bereich Wald, Gewässerschutz und Wasserbau sowie Naturschutz allein, ohne zielgerechte Harmonisierung des Raumplanungs- und Bevölkerungsschutzrechts, die gewünschte Wirkung entfalten wird.

Wie künftig in der Praxis anhand des neuen Planungsansatzes entschieden werden kann, ob Planungen und Projekte den Anforderungen des IRM genügen oder nicht, stellt eine neue Herausforderung dar. Dies aufgrund der speziellen, interdisziplinären und von Projekt zu Projekt völlig unterschiedlichen Aufgabenstellungen des Konzepts IRM. Denn eine Aversion gegen komplexe, integrale Abwägungen ist sowohl ökonomisch (Termine, Kosten) als auch kulturell (Partizipation vs. Projektmanagement) und strukturell (Bund, Kanton, Gemeinde, Eigentümer) fest verwurzelt.

Der Regierungsrat begrüsst die angestrebte Harmonisierung der Gewässerbegriffe. Somit fallen in Zukunft alle Massnahmen unter das Gesetz, die Gewässer in seiner Gestalt und/oder Funktion verändern. Ebenfalls wird der Schutz des Menschen und der erheblichen Sachwerte von auf der Erdoberfläche abfliessendem Wasser (Oberflächenabfluss) in den Zweckartikel aufgenommen und festgelegt, dass die Massnahmenplanung risikobasiert, integral, im Rahmen einer Gesamtplanung sowie kosten- und nutzenabgewogen erfolgen muss. Auch die finanziellen Leistungen des Bundes für die einzelnen Massnahmen und die Voraussetzungen für Abgeltungen (zum Beispiel integrale Planung) werden präzisiert sowie um Abgeltungen auf Grundlagenarbeiten und planerische Massnahmen erweitert.

Diese Änderungen werden befürwortet.

1 Konkrete Anträge/Bemerkungen zum Gesetzestext

Antragsnr.	Artikel	Buchstabe	Antrag	Begründung des Antrags/Bemerkung
1		Titel	Das geänderte Gesetz soll weiterhin den Namen "Bundesgesetz über den Wasserbau" neu mit zusätzlicher Abkürzung "WBG" kurz "Wasserbaugesetz, <u>WBG</u> " tragen.	Mit den Änderungen des Bundesgesetzes über den Wasserbau will der Bund das fast 30-jährige Wasserbaugesetz nicht nur inhaltlich an die Entwicklungen anpassen, sondern auch den Titel entsprechend den Anpassungen ändern auf "Bundesgesetz über den Hochwasserschutz (Hochwasserschutzgesetz, HWSG)". Der Regierungsrat unterstützt die Änderung des Titels nicht, da sich das vorliegende Gesetz auch in der geänderten Fassung auf mehr als nur den Hochwasserschutz bezieht. Es geht um die integrale Betrachtung der Fliessgewässer mit allen ökologischen und zivilisatorischen Funktionen. Der neue Titel wird dieser integralen Betrachtung nicht gerecht. Es besteht so oder so ein enger Zusammenhang zum Gewässerschutzgesetz. Mit einem Namenwechsel wird das ursprünglich breit angelegte Wasserbaugesetz auf den Hochwasserschutz reduziert und es entsteht ein Vakuum im Hinblick auf das Gewässerschutzgesetz. Aus diesem Grund sollte an der heutigen Bezeichnung "Bundesgesetz über den Wasserbau" kurz "Wasserbaugesetz, WBG" festgehalten werden.
2	1		In Art. 1 oder an anderer geeigneter Stelle im Gesetz sollen folgende Punkte verankert werden: a) es ist aufzulisten, was zur Erdoberfläche gerechnet wird; b) der Prozess zum aufstossenden Grundwasser soll klarer definiert werden; c) der Begriff "Schaden" ist nebst Personenschäden und Sachwertschäden um das Element der sekundären Schäden zu erweitern	Gemäss erläuterndem Bericht werden auf Stufe Bund bei Schäden nur primäre Schäden (Personen und Sachwerte) berücksichtigt. Erfahrungsgemäss betragen die sekundären Schäden oftmals ein Mehrfaches von den primären Schäden. Zu den sekundären Schäden werden Betriebsausfälle, Reputationsschäden, Steuerausfälle, ökologische Schäden etc. gezählt. Da diese Schäden nicht in die Risikobetrachtungen einfließen, wird das Risiko in urbanen und gewerblich-industriell geprägten Landesgegenden massiv unterschätzt. Im Sinne des integralen Risikomanagements soll der Begriff "Schaden" auch auf die sekundären Schäden ausgeweitet werden. Dieser Grundsatz muss im Gesetz verankert werden, weil diese Gesamtbetrachtung neu ist.

Antragsnr.	Artikel	Buchstabe	Antrag	Begründung des Antrags/Bemerkung
				Zudem ist die Definition des Begriffs "Erdoberfläche" beim revidierten Wasserbaugesetz ungenügend definiert. Gehören Kellergeschosse, Tunnels, unterirdische Anlagen und dergleichen dazu? Gemäss erläuterndem Bericht ist mit "schädigenden Einwirkungen des Wassers" auch aufstossendes Grundwasser eingeschlossen. Das geht zumindest fallweise zu weit. Je nach Auslegung würde das bedeuten, dass der (für den Hochwasserschutz zuständige) Kanton unter anderem für den Schutz von Kellern vor aufstossendem Grundwasser zuständig ist. Generell soll die Gesetzesrevision nicht dazu führen, dass die Eigenverantwortung in Zukunft einen kleineren Stellenwert hat.
3	3	Abs. 1 – 3	Der Begriff "Hochwasserrisiko" kann irrtümlich zum Ausschluss von Oberflächenabfluss führen. Der Begriff "Hochwasserrisiko" ist durch "Überschwemmungsrisiko" zu ersetzen.	Gemäss erläuterndem Bericht ist in Art. 3 explizit von "Hochwasser" respektive "Hochwasserrisiko" die Rede. Unter dem Begriff "Hochwasser" versteht man die Gefährdungen aus Gewässern, der Oberflächenabfluss wird damit ausgeklammert. In Art. 1 sind hingegen mit "schädigenden Einwirkungen" alle Wassergefahren gemeint, also insbesondere Hochwasser und Oberflächenabfluss. Dieser Widerspruch sollte ausgeräumt werden. Hinweis: In der SIA-Norm 261/1 beinhaltet der Begriff "Hochwasser" auch den Oberflächenabfluss.
4	6		Es ist eine Reduktion und Vereinfachung der Subventionstatbestände anzustreben. Die Bewirtschaftung des Systems erfordert heute einen grossen administrativen Aufwand auf Stufe Bund und Kantone.	Der Regierungsrat begrüsst den Ansatz einer Vereinfachung der Subventionstatbestände, indem die Artikel 6 und 8 neu in Artikel 6 zusammengeführt werden. Bisher kam es in jeder neuen NFA-Programmperiode zu einer grösseren Differenzierung der verschiedenen Subventionselemente, dies sowohl beim Hochwasserschutz als auch bei der Revitalisierung. Neu sollen weitere Elemente (u.a. Oberflächenabfluss und Gewässerunterhalt) ergänzt werden. Viele dieser Elemente dienen sowohl dem Hochwasserschutz als auch der Revitalisierung. Zudem gibt es mit dem Wald, der Landwirtschaft und der Landschaft Schnittstellen. Dies bedeutet, dass innerhalb eines Projekts

Antragsnr.	Artikel	Buchstabe	Antrag	Begründung des Antrags/Bemerkung
				eine grosse Zahl an Subventionsbestandteilen anfallen, über welche jeweils einzeln Rechenschaft abgelegt werden muss. Zudem werden mit jeder neuen Programmperiode die Bedingungen abgeändert. Diese Faktoren und die Differenzierung generieren einen enormen administrativen Aufwand. Mit der Volksabstimmung zum Neuen Finanzausgleich wurde einer Vereinfachung der Aufgabenteilung von Bund und Kantonen zugestimmt. Leider ist festzustellen, dass sich das System immer weiter von der Zielsetzung betreffend einfachen Strukturen entfernt.
5	6	Abs. 2 Bst. d	Für Unterhaltsmassnahmen sind auch in Zukunft keine Abgeltungen auszurichten. In Art. 6 Abs. 2 Bst. d ist der Begriff "<i>Unterhalt</i>" zu streichen.	Die angedachte Abgeltung von baulichen Massnahmen des Gewässerunterhalts, die dem Hochwasserschutz dienen, wird zu einem hohen administrativen Aufwand führen, zumal diese von den nicht beitragsberechtigten, pflegerischen Unterhaltsmassnahmen (zum Beispiel mähen, ausholzen) abgegrenzt und wohl auch in einer gewissen Form dokumentiert/rapportiert werden müssen. Insgesamt schafft der Einbezug des Unterhalts in die Bundessubventionstatbestände viele Unklarheiten. Wie in Kapitel 2.3 ausgeführt, wird die Ausweitung der Bundessubventionen auf den Gewässerunterhalt abgelehnt. Gewässerunterhalt ist eine Aufgabe, die gemäss Subsidiaritätsprinzip der Bundesverfassung durch die Gemeinden und den Kanton gewährleistet werden kann. Ingenieurbioologische Massnahmen sind eine Untergruppe der technischen Massnahmen und keine Unterhaltsmassnahmen. Ingenieurbioologische Massnahmen sind nicht per se ökologisch, sie haben aber, richtig eingesetzt, ein hohes Potenzial dazu. Es macht keinen Sinn, ingenieurbioologische Massnahmen separat neben den technischen Massnahmen aufzuführen. Eher sind Massnahmen zu fördern, die einen kleinen ökologischen

Antragsnr.	Artikel	Buchstabe	Antrag	Begründung des Antrags/Bemerkung
				Fussabdruck hinterlassen. Zum Beispiel die Verwendung von weniger CO₂-intensiven Baustoffen, wie lokal gewonnenes Holz. Die Abgrenzung, vom baulichen Unterhalt zu den Hochwasserschutzmassnahmen, dürfte sehr schwierig sein. Das Mähen von Uferböschungen ist sehr wohl sicherheitsrelevant, weil intakte, und gut gepflegte Grünflächen an Böschungen und Dämmen mit ihrem Wurzelwerk einen sehr guten Erosionsschutz darstellen. Ebenso ist die Unterscheidung eines Unterhalts, welcher der Ökologie dient und jenem, der dem Hochwasserschutz dient, kaum umsetzbar.
6	6	Abs. 2 Bst. e	Der erläuternde Bericht ist betreffend den Ausgleich an entstandenen Schäden bei Einstau von Rückhaltebecken und Schäden in Überlastkorridoren zu präzisieren.	Gemäss erläuterndem Bericht sind die für den Rückhalt oder das konzentrierte Ableiten von Wasser ausgeschiedene Flächen ebenfalls ausgleichsberechtigt. Das heisst, bei einem Einstau von Rückhaltebecken beteiligt sich der Bund am Ausgleich der entstandenen Schäden, zum Beispiel im Kulturland. Der Regierungsrat begrüsst diese Änderung, welche auch den Grundsatz der Priorisierung von Rückhaltelösungen stärkt. Aus dem erläuternden Bericht geht allerdings nicht hervor, ob auch in Überlastkorridoren Entschädigungen für landwirtschaftliche Schäden aller Art (Entschädigung nach einem Ereignis oder auch Entschädigung für Produktionseinschränkungen) vom Bund subventioniert werden.
7	7	Abs. 1 Bst. b	Die gemäss erläuterndem Bericht vorgesehenen Mittel im Umfang von jährlich Fr. 50'000.– sind, insbesondere in den ersten Jahren, zu tief angesetzt und entsprechend zu erhöhen.	Der Regierungsrat begrüsst die Finanzhilfen für die Weiterbildung von Fachleuten. Um den Paradigmenwechsel (von der Gefahrenabwehr zur Risikokultur) breit zu verankern, braucht es bei der Ausbildung vor allem in den ersten Jahren einen Sonderaufwand, der mit den vorgesehenen jährlichen Aufwendungen von Fr. 50'000.– kaum zu decken ist.
8	9	Abs. 1 Bst. d	Art. 9 Abs. 1 Bst. d ist ersatzlos zu streichen. (Ob und wie Dritte und Nutzniesser zur Mitfinanzierung herangezogen werden [können], kann weiterhin auf Stufe der Kantone und Gemeinden geregelt werden.)	Voraussetzung für Abgeltungen des Bundes ist, dass Dritte, die Nutzniesser oder Schadenverursacher sind, zur Mitfinanzierung herangezogen werden. Gemäss dem Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993 (SAR 713.100) trägt grundsätzlich der Kanton Aargau als Eigentümer der Gewässer die Kosten. Für den Bund ist

Antragsnr.	Artikel	Buchstabe	Antrag	Begründung des Antrags/Bemerkung
			Eventualantrag Für Abgeltungen wird gemäss Art. 9 Abs. 1 unter anderem vorausgesetzt, dass die Massnahmen auf einer integralen Planung beruhen (Bst. a), welche Risikoübersichten und Gesamtplanungen etc. erfordert (mit allenfalls einer neuen Rechtsgrundlage im kantonalen Recht), und dass Dritte, die Nutzniesser oder Schadenverursacher sind, zur Mitfinanzierung herangezogen werden (Bst. d), was wohl eine neue Rechtsgrundlage im kantonalen Recht erfordert. Es wäre näher darzulegen, wie eine Regelung zur Mitfinanzierung Dritter konkret aussehen muss und was geschieht, wenn eine solche Mitfinanzierung scheitert. Aus Sicht des Regierungsrats sollte klargestellt werden, dass in diesem Fall nicht die gesamte Abgeltung entfällt, sondern nur die Berechnungsweise ändert. Konkrete Beispiele zur Berechnungsweise wären hilfreich.	es nicht von Bedeutung, welche Stufe des Gemeinwesens oder welche Trägerschaft die Restkosten trägt. Die Definition des "Nutzniessers" ist völlig unklar und in der Praxis gar nicht umsetzbar. Am bewährten Grundsatz, dass auch in Zukunft die öffentliche Hand für die Finanzierung der übergeordneten Schutzmassnahmen zuständig ist, ist festzuhalten. Die Beteiligung der Nutzniesser als Voraussetzung für die Leistung von Beiträgen des Bundes ist deshalb ersatzlos zu streichen. Die Nutzniesser können objektiv und rechtsgleich nicht bestimmt werden. Wenn wir im Kanton Aargau eine Schutzmassnahme im Suhrental realisieren, profitieren auch die Hauseigentümer in Baden, weil vermiedene Schäden helfen, die Prämien tief zu halten. Wenn die Kantonale Gebäudeversicherung oder die scheinbar direkt profitierenden betroffenen Hauseigentümer als Nutzniesser übergeordnete Schutzmassnahmen finanzieren, könnte dies rechtlich eine zusätzliche Steuer sein (unabhängig davon, ob die kantonale Gebäudeversicherung Beiträge leistet oder die Hauseigentümer z.B. mit Perimeterbeiträgen direkt belastet werden). Dies würde dem verfassungsmässigen Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung widersprechen, weil die anderen Nutzniesser nicht abschliessend und objektiv bestimmt werden können und somit Trittbrettfahrer sind. Die neue Bestimmung wäre deshalb in den Kantonen nicht verfassungskonform umsetzbar. Die heutige Praxis des Bundes, die Bundesbeiträge für Massnahmen für besonders bevorteilte Dritte ausschliesst, soll weitergeführt werden. Wenn es dem Bund hier primär um die anrechenbaren Kosten beim Ersatz von Brücken geht (vgl. erläuternder Bericht, Beispiel zu GSchG Art. 62b), dann sollte dies auch explizit so Eingang in das Gesetz finden. Aus der Sicht des Kantons Aargau ist allerdings eine solche Bestimmung überflüssig.

2 Konkrete Anträge/Bemerkungen zum Bundesgesetz über den Gewässerschutz (Gewässerschutzgesetz, GSchG) vom 24. Januar 1991 (SR 814.20)

Antragsnr.	Artikel	Buchstabe	Antrag	Begründung des Antrags/Bemerkung
9	4	Bst. n	In Art. 4 Bst. n des GSchG ist der Begriff "Wiederherstellung" durch "Aufwertung" zu ersetzen.	Mit Massnahmen des Gewässerunterhalts kann die natürliche Funktion der Gewässer nicht "wiederhergestellt" werden. Die Verwendung der Begriffe "Erhalt und Aufwertung" der Gewässerfunktionen wäre angebrachter.
10	37		Harmonisierung der Begriffe im Gesetzestext und Klärung der Begriffe im erläuternden Bericht.	In Art. 4 des Wasserbaugesetzes ist von "Gewässer" die Rede, hingegen in Art. 37 GSchG von "oberirdische Gewässer", das ist nicht kongruent. Der Begriff "oberirdisch" ist unnötig beziehungsweise auch verwirrend. Eindolungen sind ja zum Beispiel unterirdisch. Der Begriff "Gewässer" deckt stehende Gewässer ebenfalls ab und schliesst Grundwasser aus (gem. erläuterndem Bericht wird mit dem Begriff "oberirdische Gewässer" diese Absicht verfolgt).
11	37	Abs. 1 Bst. c	Art. 37, Abs. 1 Bst. c ist wie folgt zu ergänzen: ...es für die Errichtung einer Deponie des Typs A nach VVEA nötig ist, die nur am vorgesehenen Standort errichtet werden kann; ... Bemerkungen: Fettdruck = Ergänzung. Eventualantrag "unverschmutztes Aushub- und Ausbruchmaterial" statt "unverschmutztes Aushub-, Abraum- und Ausbruchmaterial".	Um der Terminologie der heute geltenden Abfallverordnung (VVEA) zu folgen, wird eine Präzisierung des Deponie-Typs vorgeschlagen.
12	62b		Art. 62b ist ersatzlos zu streichen.	Vgl. Erläuterungen zu Art. 9 Abs. 1 Bst. d des revidierten Wasserbaugesetzes beziehungsweise Antrag 7, sinngemäss.

3 Konkrete Anträge/Bemerkungen zum erläuternden Text

Antragsnr.	Kapitel	Zeilenr. (von-bis)	Antrag	Begründung des Antrags/Bemerkung
13	6.1.1–6.1.2		Im erläuternden Bericht sind die prognostizierten finanziellen und personellen Mehrbelastungen entsprechend den Rückmeldungen aus den Kantonen anzupassen.	Analog zu den Feststellungen des Bundes ist auch auf Stufe Kanton für die Umsetzung des neuen Hochwasserschutzgesetzes (HWSG) mit einem gewissen zusätzlichen personellen und finanziellen Aufwand zu rechnen. Für den Kanton Aargau ist mindestens von einmalig 540 Arbeitstagen und von wiederkehrend 270 Stellenprozenten auszugehen. Aus Sicht des Regierungsrats schätzt der Bundesrat den Mehraufwand für die Kantone aufgrund der Rechtsanpassung zu optimistisch ein.
14	6.2		Die Mittelverteilung soll anhand einer schweizweiten Risikobetrachtung erfolgen.	Die Mittelverteilung soll neu anhand einer schweizweiten Risikobetrachtung erfolgen. Im Sinne einer volkswirtschaftlichen Betrachtung und Optimierung müsste das Ziel sein, dass die Risiken dort rasch reduziert werden, wo diese am grössten sind. Eine abweichende Lösung würde nicht auf eine integral betrachtete, landesweite Risikominderung zielen. Die föderalistische Komponente wird durch den Ressourcenausgleich gemäss Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich bereits abgedeckt, indem geografisch-topografische und sozioökonomische Faktoren berücksichtigt werden.
15	6.3		In Schadenstatistiken soll differenziert werden zwischen Personenschäden infolge Fehlverhaltens und Personenschäden infolge von Naturereignissen.	In der heutigen Praxis wird nicht differenziert zwischen Personenschäden, die aufgrund einer Naturgefahr und solchen, die aufgrund eines Fehlverhaltens einer Person entstehen. Letztere müssten aus den Statistiken herausgerechnet werden. Es wird angenommen, dass die Anzahl und Höhe der Personenschäden dadurch massiv sinken würde.