

Nachtrag zum Wasserbaugesetz

Anträge der Regierung vom 10. November 2020

Art. 10 Abs. 3 Ingress: Meldepflichtige Unterhaltsmassnahmen dürfen ausgeführt werden, wenn die zuständige Gemeindebehörde nach Einbezug der zuständigen kantonalen Stellen nicht innert ~~vierzehn~~ vierundzwanzig Tagen nach Eingang der Meldung dem Gesuchsteller schriftlich mitteilt, dass:

Begründung:

Nach Art. 8 ff. der Wasserbauverordnung (sGS 734.11) reicht die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller im Meldeverfahren für Unterhaltsmassnahmen die notwendigen Gesuchsunterlagen der politischen Gemeinde ein. Die politische Gemeinde prüft die Unterlagen auf ihre Vollständigkeit und leitet das Gesuch danach umgehend dem Amt für Natur, Jagd und Fischerei weiter. Das zuständige Amt prüft, ob die Unterhaltsarbeiten zulässig sind und die Bewilligung für deren Ausführung erteilt werden kann oder ob sie in das vereinfachte Planverfahren oder das ordentliche Planverfahren verwiesen werden. Es kann für die Prüfung weitere kantonale Stellen einbeziehen. Das zuständige Amt teilt das Ergebnis der Gesuchstellerin und dem Gesuchsteller sowie der politischen Gemeinde innert 30 Tagen seit Gesuchseingang mit.

Dieser Verfahrensablauf wird mit dem Nachtrag zum Wasserbaugesetz nur insofern angepasst, dass neu nicht mehr das Amt für Natur, Jagd und Fischerei die zuständige kantonale Stelle ist, sondern das Amt für Wasser und Energie. Zudem wird das vereinfachte Planverfahren durch ein vereinfachtes Baubewilligungsverfahren ersetzt. Durch diese Anpassungen wird die zeitliche Dauer des Verfahrensablaufs nicht verändert. Es steht zwar in der Verordnung, dass die Gemeinde das Gesuch umgehend an die zuständige kantonale Stelle weiterzuleiten hat, aber ob dies tatsächlich so umgesetzt wird, muss offen bleiben. Da die zuständige kantonale Stelle noch weitere kantonale Dienststellen beziehen kann und das Amt für Natur, Jagd und Fischerei voraussichtlich immer beigezogen werden muss und auch entsprechende Bewilligungen ausgearbeitet werden müssen, nimmt der kantonsinterne Verfahrensablauf ebenfalls eine gewisse Zeit in Anspruch. Daher erlaubt eine Verkürzung der Frist auf 14 Tage keine seriöse Prüfung des Gesuchs durch die kommunalen und kantonalen Stellen. Um dem Anliegen der vorberatenden Kommission entgegenzukommen, ist eine Fristverkürzung von 30 auf 20 Tage vertretbar. Daher soll diese Bestimmung entsprechend angepasst werden.

Begründung:

Mit dieser Bestimmung soll eine analoge Regelung wie in Art. 35 Abs. 2 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) eingeführt werden. Im Kommentar zum Strassengesetz wird dazu ausgeführt, dass die Stellungnahme der zuständigen Behörde im Anhörungsverfahren Gegenstand der Vernehmlassung bildet. Auf diese Weise wird faktisch auch das dem Anhörungsverfahren unterliegende konkrete Bauobjekt zum Inhalt einer allfälligen Volksabstimmung. Weiter wird ausgeführt, dass eine Vernehmlassung der Gemeinde, die der Bürgerschaft unterbreitet wurde, zwar rechtlich nicht verbindlich ist. Doch wird die politische Bedeutung verstärkt, wenn die Bürgerschaft über die Stellungnahme entscheidet.

In Bezug auf diese Bestimmung kann eine Kantonsstrasse nicht mit einem Kantonsgewässer gleichgestellt werden. Wenn die betroffene Bürgerschaft ein Kantonsstrassenprojekt ablehnt, wird dieses nicht realisiert und die Gemeinde verzichtet in diesem Fall auf konkrete Verbesserungsmassnahmen auf einem Kantonsstrassenabschnitt. Bei einem Kantonsgewässer steht der Kanton in der Wasserbaupflicht. Nach Art. 7 des Wasserbaugesetzes (sGS 734.1; abgekürzt WBG) umfasst die Wasserbaupflicht die Pflicht zu Unterhalt und Ausbau der Gewässer. Gemäss Art. 2 WBG umfasst der Zweck unter anderem den Schutz von Menschen, Tieren und erheblichen Sachwerten vor schädlichen Einwirkungen des Wassers. Der Hochwasserschutz an kantonalen Gewässern ist Aufgabe des Kantons. Wenn ein Wasserbauwerk an einem kantonalen Gewässer das Ende seiner Lebensdauer erreicht hat und der Hochwasserschutz nicht mehr gewährleistet werden kann, dann ist der Kanton verpflichtet zu handeln. Nun stellt sich die Frage, was passiert, wenn die Bürgerschaft das Projekt im Rahmen dieser Abstimmung ablehnt. In der Regel ist zwar davon auszugehen, dass die kantonale Fachstelle in enger Zusammenarbeit mit der Standortgemeinde ein solches Projekt vorbereitet und plant und so auch die Bedürfnisse der Gemeinde abgeholt und im Projekt – soweit möglich – berücksichtigt werden. In diesem Fall ist davon auszugehen, dass der Gemeinderat seine Bürgerschaft vom Vorhaben überzeugen kann. Wenn dies allerdings nicht zutrifft und die Bürgerschaft das Projekt ablehnt, könnte der Kanton Letzteres trotzdem realisieren. Denn im oben zitierten Kommentar zum Strassengesetz wird dazu ausgeführt, dass die Vernehmlassung rechtlich nicht verbindlich ist. Politisch wäre eine solche Konstellation allerdings problematisch.

Bei Einführung der vorliegenden Bestimmung könnte es auch bei gemeindeübergreifenden Kantonsgewässerprojekten zu Problemen kommen, wenn nämlich die Bürgerschaft der einen Gemeinde das Projekt gutheisst und die Bürgerschaft der anderen Gemeinde es ablehnt. Würde dann nur das Teilprojekt in jener Gemeinde realisiert, die zugestimmt hat oder wird in diesem Fall die ablehnende

Gemeinde vom Kanton in der Weise «überstimmt», dass das ganze Projekt umgesetzt wird oder wird in einem solchen Fall das Projekt aufgegeben? In einem konkreten Fall kämen mit der Einführung dieser Bestimmung auf die zuständigen Behörden schwierige Entscheide zu. Zudem stellt sich auch die Frage, ob eine Umsetzung eines Teilprojekts in einer Gemeinde überhaupt möglich ist.

Neu wird mit dem Nachtrag das Mitwirkungsverfahren auch bei kantonalen Wasserbauprojekten ausdrücklich erwähnt (Art. 16 Abs. 3). Bevor wesentliche Entscheide gefällt werden, muss die betroffene Bevölkerung die Möglichkeit haben, sich zum Projekt zu äussern und ihre Kritikpunkte anzubringen. Die Projektverantwortlichen müssen sich mit diesen Eingaben auseinandersetzen und dazu Stellung nehmen. Somit wird die betroffene Bevölkerung in einem frühen Stadium bereits informiert und miteinbezogen. Aus diesen Gründen ist der von der vorberatenden Kommission beantragte Abs. 4 nicht zweckmässig und wieder zu streichen.

Art. 40 Abs. 1: Festhalten am geltenden Recht.¹

Abs. 2: Festhalten am geltenden Recht.²

Abs. 3:³ Die Eigentümerinnen und Eigentümer der betroffenen Grundstücke, Bauten und Anlagen leisten an die Kosten von Bau und Unterhalt die Gemeindegewässer Beiträge. Die Höhe der Beiträge richtet sich nach dem Interesse des Grundeigentums am Schutz vor Hochwasser und Erosion sowie den Nutzungsmöglichkeiten. Für Revitalisierungsmassnahmen werden keine Beiträge erhoben.

Begründung:

Mit den beschlossenen Anpassungen der vorberatenden Kommission soll der Perimeter bei Gemeindegewässern generell abgeschafft werden. Der Kanton St.Gallen ist sehr vielgestaltig, auch in Bezug auf die Topografie und die Gewässer. Somit ist der Handlungsbedarf beim Bau und Unterhalt der Gewässer in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich. Die Möglichkeit, die nach Abzug der Bundes-, Kantons- und Gemeindebeiträge verbleibenden Kosten über einen Perimeter zu verteilen, trägt den unterschiedlichen Verhältnissen und Bedürfnissen Rechnung. Die Abschaffung des Perimeters bei Gemeindegewässern würde bei den politischen Gemeinden zu einer entsprechenden finanziellen Mehrbelastung führen. Denn ein Verzicht auf die Erhebung von Perimeterbeiträgen ginge vollumfänglich zu Lasten der Gemeindebeiträge und hätte keine Auswirkungen auf allfällige Kantons- und Bundesbeiträge. Um diese Mehrbelastung von stark betroffenen politischen Gemeinden

¹ Streichen im Nachtrag.

² Streichen im Nachtrag.

³ Art. 40 Abs. 3 in der obenstehenden Fassung entspricht jener im Entwurf der Regierung vom 14. April 2020 – abgesehen vom seinerzeit versehentlich vorgesehenen Zusatz «sofern ein Perimeter errichtet wird» am Ende von Satz 1.

ausgleichen zu können, ist nicht ausgeschlossen, dass gegenüber dem Kanton Begehrlichkeiten aufkommen könnten, sich mit höheren Beiträgen an den Wasserbauprojekten zu beteiligen. Dies hätte dann zusätzliche finanzielle Belastungen für den Kanton zur Folge und dies würde dem geltenden System der Kostenaufteilung widersprechen. Denn die Aufteilung der finanziellen Lasten im Verhältnis Bund, Kanton, Gemeinde und Grundeigentümer hat sich im bestehenden Wasserbaugesetz (sGS 734.1; abgekürzt WBG) bewährt. Zudem wäre auch eine stärkere kantonale Beteiligung an den Gemeindegewässern nicht kompatibel mit den Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten, wonach für die Gemeindegewässer die politischen Gemeinden und für die kantonalen Gewässer der Kanton grundsätzlich die Kosten für Bau und Unterhalt zu tragen haben. Gemäss Art. 54 Abs. 2 WBG bemisst sich die Höhe des Kantonsbeitrags ausschliesslich nach dem Interesse an der Ausführung des Projekts und dem ökologischen Wert der Massnahmen. Eine Kompensation einer Mehrbelastung der Gemeinden aufgrund fehlender Perimeterbeiträge fällt nicht darunter.

Aktuell sind in der Datenbank der Abteilung Wasserbau des Amtes für Wasser und Energie 50 Hochwasserschutzprojekte der Gemeinden vorhanden, bei denen die Errichtung eines Perimeters vorgesehen ist. Gemäss Kostenvoranschlag belaufen sich die Gesamtkosten für diese Projekte auf 171 Mio. Franken. In der Regel bewegt sich der Anteil der durch ein Perimeterunternehmen zu tragenden Kosten in einem Bauperimeter zwischen 8 und 12 Prozent der Gesamtkosten. Somit werden bei diesen 50 Projekten, bei denen ein Anteil der Kosten über einen Perimeter abgerechnet wird, etwa 17 Mio. Franken durch Perimeterpflichtige zu tragen sein. Beim Unterhaltspereimeter würde mit der neuen Regelung die Höhe der Gemeindebeiträge an die Unterhaltskosten von 25 Prozent auf 100 Prozent steigen, was einen viermal höheren Betrag ausmachen würde.

Die vorgesehene Regelung ist auch für Unterhaltspereimeter praktisch kaum umsetzbar. Nach Art. 4 Abs. 1 Bst. b WBG gelten als Gemeindegewässer jene Gewässer oder Gewässerabschnitte, an die Bund und Kanton Beiträge an wasserbaulichen Massnahmen für den Hochwasserschutz leisten oder geleistet haben. Wie aus der GIS-Karte «Rechtszustand Gewässer» ersichtlich ist, gibt es beim gleichen Gewässer Abschnitte, die als Gemeindegewässer oder als übrige Gewässer eingeteilt sind. Bei solch unterschiedlichen Gewässerabschnitten könnte kaum mehr ein Perimeter für die übrigen Gewässer erstellt werden. Denn Gewässerperimeter werden heute aufgrund der Gefahrenkarte erstellt und diese hat keinen Bezug zur Einteilung der Gewässer.

Mit der «Kann-Formulierung», wie sie in der Vorlage vorgesehen war, sollen die Gemeinden die Möglichkeit haben, sowohl beim Bau wie auch beim Unterhalt auf Perimeterbeiträge zu verzichten und die entsprechenden Kosten selbst zu übernehmen. Demzufolge kann auf die Errichtung eines Perimeters oder die Erhebung von Perime-

terbeiträgen verzichtet werden, wenn die Kostentragung durch Vereinbarung geregelt ist oder wenn die Gemeinde die Kosten trägt (Art. 43 Abs. 1^{bis} WBG). Die Gemeinden sollen im Rahmen der Gemeindeautonomie und der relevanten Gesetzesbestimmungen selber entscheiden können, ob sie für ein bestimmtes Gewässer einen Perimeter bilden möchten. Aufgrund der unterschiedlichen Bedürfnisse in den Gemeinden, der konkreten Gegebenheiten und der unterschiedlichen Verhältnisse ist eine solche Regelung zweckmässig. Aus diesen Gründen sind die von der vorberatenden Kommission beantragten Anpassungen in Art. 40 wieder aus dem Nachtrag zu streichen.

Eventualantrag für den Fall, dass der Kantonsrat dem Antrag der vorberatenden Kommission betreffend Aufhebung der Perimeterpflicht bei Gemeindegewässern folgt:

- Art. 71c (neu) Abs. 1: Unterhaltsperimeterbeiträge an Gemeindegewässern werden nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses nicht mehr erhoben.
- Abs. 2: Für Bauperimeterbeiträge an Gemeindegewässern, die rechtskräftig bestimmt, aber noch nicht eingezogen wurden, gilt das bisherige Recht.
- Artikeltitel: c) Perimeterbeiträge an Gemeindegewässer

Begründung:

Falls der Kantonsrat dem Antrag der vorberatenden Kommission folgt und bei den Gemeindegewässern die Perimeterpflicht aufgehoben wird, wird eine Übergangsbestimmung erforderlich sein. Eine solche Regelung dient insbesondere der Rechtssicherheit. Sie sieht vor, dass bei bestehenden Perimetern mit dem Vollzugsbeginn des Nachtrags keine Unterhaltsbeiträge mehr erhoben werden. Rechtskräftige Bauperimeterbeiträge sind dagegen in jedem Fall zu leisten.

*Auftrag:*⁴

Streichen.

Begründung:

Falls der Kantonsrat der Antragstellung der Regierung zu Art. 40 folgt und die Perimeterpflicht bei Gemeindegewässern nicht aufgehoben wird, ist konsequenterweise auch auf den Auftrag der vorberatenden Kommission zu verzichten.

Falls der Kantonsrat hingegen dem Antrag der vorberatenden Kommission folgt und bei den Gemeindegewässern die Perimeterpflicht aufgehoben wird, ist zum Auftrag Folgendes festzuhalten: Für die Aufhebung der bestehenden Perimeter ist gemäss diesem Auftrag

⁴ Auftrag nach Art. 95 des Geschäftsreglements des Kantonsrates.

eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Perimeter sind sogenannte gemeinschaftliche Unternehmen. Das Gesetz über gemeinschaftliche Unternehmen (sGS 153.1; abgekürzt GGU) enthält Vorschriften über die Aufhebung von gemeinschaftlichen Unternehmen. Es kann auf diejenigen Gewässerperimeter angewendet werden, die nach dem geltenden Wasserbaugesetz, d.h. seit dem 1. Januar 2010, entstanden sind. Zuständig für die Aufhebung dieser neurechtlichen Perimeter sind die Gemeinden. Die Aufhebung von altrechtlichen Gewässerperimetern, d.h. von solchen, die bereits nach dem alten Wasserbaugesetz vom 23. März 1969 (nGS 18-58) entstanden sind, fällt in die Zuständigkeit der Regierung (vgl. ABI 1996, 1600). Falls die Perimeterpflicht durch den Kantonsrat aufgehoben wird, ist diese Zuständigkeit der Regierung im GGU noch festzuhalten. Dies würde die Regierung dem Kantonsrat im Rahmen einer separaten Vorlage beantragen.