

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. November 2023

1386. Neuerlass Wasserverordnung (Vernehmlassung, Ermächtigung)

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat am 12. Dezember 2022 das Wassergesetz (WsG) erlassen (ABl 2023-01-06). Das WsG folgt dem Konzept einer «integralen Wasserwirtschaft». Die Wasserwirtschaft, in einem weiten Sinn verstanden, umfasst alle zielbewussten menschlichen Eingriffe in den natürlichen Wasserhaushalt. Dazu gehören Massnahmen zum Schutz vor den schädigenden Einwirkungen des Wassers (Hochwasserschutz), zur Nutzung der ober- und unterirdischen Wasservorkommen sowie zum Schutz der Gewässer. Das WsG fasst das geltende kantonale Wasserrecht (Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz vom 8. Dezember 1974 [LS 711.1] und Wasserwirtschaftsgesetz vom 2. Juni 1991 [LS 724.11]) in einem einzigen Erlass zusammen. Zudem wurden mit dem WsG wichtige Weiterentwicklungen im Wasserbereich und notwendige Anpassungen an das Bundesrecht vorgenommen.

B. Neuerlass einer Wasserverordnung

1. Zusammenführung des bestehenden Verordnungsrechts und Ausführung der kantonalen Wassergesetzgebung

Wie auf Gesetzesstufe soll auch das entsprechende kantonale Verordnungsrecht (Verordnung über den Gewässerschutz vom 22. Januar 1975 [LS 711.11], Verordnung über den Hochwasserschutz und die Wasserbaupolizei vom 14. Oktober 1992 [HWSchV; LS 724.112], Gebührenverordnung zum Wasserwirtschaftsgesetz vom 21. Oktober 1992 [GebV WWG; LS 724.21], Konzessionsverordnung zum Wasserwirtschaftsgesetz vom 21. Oktober 1992 [LS 724.211] und Verordnung über die Wasserversorgung vom 5. Oktober 2011 [LS 724.41]) in einem einzigen Erlass – der Wasserverordnung (E-WsV) – zusammengeführt werden. Die bestehenden Verordnungsbestimmungen werden soweit sinnvoll in das neue Recht übergeführt. Wo möglich erfolgt eine Straffung des vorhandenen Verordnungsrechts. Das bestehende Verordnungsrecht soll bereinigt und obsolet gewordene Bestimmungen sollen entfernt werden. Zudem sollen vorhandene Regelungslücken geschlossen werden, insbesondere in Bezug auf den Hochwasserschutz und die Revitalisierung der Gewässer. Strukturell orientiert sich der vorliegende Entwurf am WsG, wobei er sich in folgende acht Abschnitte gliedert: 1. Allgemeine Bestimmungen, 2. Hochwasserschutz,

Revitalisierung und Gewässerunterhalt, 3. Stauanlagensicherheit, 4. Reinhaltung der Gewässer, 5. Nutzung der Gewässer, 6. Wasserversorgung, 7. Vollzug und 8. Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Die E-WsV soll den Vollzug des WsG ermöglichen und enthält insbesondere Regelungen über die Abgrenzungen der Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden, die kantonsinternen Zuständigkeiten und die verschiedenen wasserrechtlichen Verfahren. Soweit der Gesetzgeber den Regierungsrat beauftragt und ermächtigt hat, für bestimmte Sachbereiche über den eigentlichen Gesetzesvollzug hinausgehende Regelungen zu schaffen, wird dies im WsG entsprechend festgehalten. So hält etwa § 7 Abs. 1 WsG fest, dass der Regierungsrat die Einzelheiten der Rechtsverhältnisse an Gewässern regelt. Er bestimmt insbesondere die Rechtsverhältnisse an Servitutsgewässern und die grundbuchliche Behandlung oberirdischer Gewässer. Weitere wichtige materielle Festlegungen auf Verordnungsstufe finden sich z. B. bei den Vorschriften zu den Notentlastungsräumen (§ 27 Abs. 4 WsG), zur Tragung der Kosten von Objektschutzmassnahmen im Hochwasserschutz (§ 35 Abs. 4 WsG), zu den Kriterien für die Gewährung von Subventionen und zur Subventionshöhe bei Hochwasser- und Revitalisierungsprojekten der Gemeinden (§ 43 Abs. 1 WsG), zu den Grundsätzen für die Bemessung der kommunalen Abwassergebühren (§ 67 WsG), zu den kantonalen Gebühren für Wassernutzungen (§ 71 Abs. 4 WsG) und zum Landumlegungsverfahren (§ 116 Abs. 2 WsG).

Eine Aktualisierung erfahren haben zudem die Umschreibung der Gewässer von kantonalen und regionaler Bedeutung (Anhang 1 zur E-WsV) und die Hochwasserschutzziele in der Schutzzielmatrix (Anhang 2 zur E-WsV).

Schliesslich sind mit dem vorliegenden Rechtsetzungsprojekt Nebenänderungen in der Stationierungsverordnung vom 14. Oktober 1992 (LS 747.4), der Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (LS 700.6), der Besonderen Bauverordnung I vom 6. Mai 1981 (LS 700.21), der Quartierplanverordnung vom 18. Januar 1978 (LS 701.13) sowie der Kantonalen Geoinformationsverordnung vom 27. Juni 2012 (LS 704.11) vorgesehen.

2. Ausführung der Wassergesetzgebung des Bundes

Gestützt auf Art. 76 der Bundesverfassung (SR 101) ist auch der Bund im Bereich des Wasserrechts gesetzgeberisch tätig geworden. Im Bereich der Stauanlagensicherheit hat der Bund von seiner umfassenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und das Stauanlagengesetz vom 1. Oktober 2010 (StAG; SR 721.101) sowie die Stauanlagenverordnung vom 23. November 2022 (StAV; SR 721.101.1) erlassen. Da dieser Bereich materiell vollständig durch das Bundesrecht bestimmt wird, enthält das WsG selbst hierzu keine spezifischen Bestimmungen. Bereits unter geltendem Recht werden die bundesrechtlichen Vorgaben im kantonalen Recht nur

auf Verordnungsebene ausgeführt. Dabei handelt es sich lediglich um eine Bestimmung, welche die allgemeine Zuständigkeit des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) festhält (vgl. § 1 lit. b HWSchV). Die geltende Bestimmung deckt nicht alle erforderlichen Regelungen ab. In der E-WsV wird der Bereich der Stauanlagensicherheit daher ausführlicher geregelt, und es werden unter anderem die entsprechenden Zuständigkeiten und Verfahren festgelegt. Im Rechtsetzungsprozess berücksichtigt wurden dabei auch die aus der Praxis gewonnenen Erkenntnisse der Aufsichtsbehörde.

C. Bedeutende Neuerungen im Vergleich zum bisherigen Recht

Im Vergleich zum geltenden Wasserrecht sind insbesondere folgende Neuerungen zu erwähnen:

- Bei den Vorschriften über die Landanlagen (§§ 11 ff. WsG; §§ 6 ff. E-WsV) geht es um sogenanntes Konzessionsland rund um den Zürichsee, das heute im Privateigentum steht und häufig überbaut ist. Es handelt sich um aufgrund einer kantonalen Konzession aufgefüllte und entwidmete Teile des Sees. Die E-WsV gewährt den Inhaberinnen und Inhabern einer Landanlagekonzession den Anspruch, beim Vorliegen eines aktuellen und schutzwürdigen Interesses den Bestand einer ihre Landanlage betreffenden öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung feststellen zu lassen. Zudem ist – in Ausführung von §§ 14 f. WsG – auch die Möglichkeit vorgesehen, die Anpassung der eine Landanlagekonzession betreffenden öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung an erheblich veränderte Verhältnisse zu verlangen. Sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, ist auch die Ablösung bzw. die Aufhebung einer solchen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung möglich.
- Nach § 25 WsG legt der Regierungsrat die Hochwasserschutzziele durch Verordnung fest. Dabei berücksichtigt er die Gefährdung der Objekte durch Hochwasser, den Umfang des möglichen Schadens und die Art der Nutzung von Flächen und Gebäuden. § 26 Abs. 4 E-WsV hält fest, dass sich die Schutzziele nach Anhang 2 und somit nach der neu auf Verordnungsstufe verankerten Schutzzielmatrix richten. Bisher war die Schutzzielmatrix lediglich im kantonalen Richtplan enthalten. Diese Schutzzielmatrix definiert die Hochwasserschutzziele für den Ausbau der Gewässer, trägt dem risikobasierten Wasserbau Rechnung und dient der Präzisierung des im WsG vorgegebenen Regelschutzziels (§ 25 Abs. 2 WsG). § 26 E-WsV regelt die Anpassung der Schutzziele, sodass diese je nach Schadenerwartungswert erhöht oder gesenkt werden können.

- Die Bestimmungen zu den Gefahrenkarten und Risikokarten nach §§ 27 ff. E-WsV stellen Ausführungsrecht zu § 26 WsG dar und geben teilweise bestehendes Recht und die bisherige Praxis wieder. Es handelt sich insbesondere um Verfahrensbestimmungen zu den Gefahrenkarten und um Vorgaben bei der Umsetzung der Karten im Rahmen des Planungsrechts. Neu werden die Risikokarten erwähnt. Sie stellen eine Planungsgrundlage für Kanton und Gemeinden dar, sind aber – im Gegensatz zu den Gefahrenkarten – nicht grundeigentümergebunden, sondern haben lediglich orientierenden Charakter.
- Hochwasserschutzanlagen an den Gewässern (z. B. Dämme) werden so ausgestaltet, dass die Hochwasserschutzziele eingehalten werden. Gewisse seltene Hochwasserereignisse können jedoch zu grösseren Wassermengen führen. Um unkontrollierte Überflutungen in überbauten Gebieten zu vermeiden, verfügen die Dämme über entsprechende Stellen, an denen die Wassermassen kontrolliert austreten können. Das Wasser soll dadurch in sogenannte Notentlastungsräume geleitet werden und dadurch möglichst wenig Schäden anrichten. In Ausführung von § 27 WsG hält § 31 E-WsV die Voraussetzungen fest, bei deren Vorliegen ein Notentlastungsraum angeordnet werden kann. § 32 E-WsV enthält Regelungen zur Begrenzung des Schadenrisikos in Notentlastungsräumen und zum entschädigungspflichtigen Gemeinwesen.
- Hochwassergefährdete Bauten und Anlagen müssen durch sogenannte Objektschutzmassnahmen vorsorglich gegen Hochwassergefahren geschützt werden. § 34 WsG regelt die Zuständigkeiten für die Bewilligung von Objektschutzmassnahmen im Vergleich zum geltenden Recht neu. Bisher war der Kanton für die Genehmigung von sämtlichen Objektschutzmassnahmen im Hochwassergefahrenbereich zuständig. In Zukunft wird dies nur noch für die Anordnung von Objektschutzmassnahmen betreffend Sonderobjekte und Sonderrisiken der Fall sein. Die §§ 38 ff. E-WsV führen die Zuständigkeiten und das massgebliche Verfahren näher aus. Im Allgemeinen hat die Gemeinde mit der baurechtlichen Bewilligung Objektschutzmassnahmen anzuordnen. § 38 Abs. 2 E-WsV hält neu ausdrücklich die bisherige Praxis fest, wonach in gelben Gefahrenbereichen lediglich eine Selbstdeklaration nötig ist, während in blauen und roten Gefahrenbereichen Objektschutzmassnahmen anzuordnen sind. Selbstverständlich müssen die angeordneten Massnahmen geeignet und angemessen sein. Nach § 39 E-WsV sorgt das AWEL bei Sonderobjekten und Sonderrisiken gegebenenfalls dafür, dass deren Inhaberinnen und Inhaber Objektschutzmassnahmen ergreifen. Neu ist überdies die Kostentragungsregelung in Ausführung von § 35 Abs. 2 WsG. § 40 E-WsV legt diesbezüglich fest, in welchen Fällen der Kanton oder die Gemeinde einen angemessenen Teil an den Kosten für die Objektschutzmassnahmen übernimmt und wie hoch der jeweilige Anteil des Gemeinwesens ist.

- Das Wasserbaurecht des Bundes (Art. 27 Abs. 1 Bst. a und b Wasserbauverordnung vom 2. November 1994 [SR 721.100.1]) verpflichtet die Kantone, einen Schutzbautenkataster und einen Ereigniskataster zu führen. § 41 E-WsV legt dementsprechend fest, wie die Kataster im Kanton geführt werden sollen und wie die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden ausgestaltet ist.
- Nach § 23 Abs. 1 lit. b WsG sind grundsätzlich die Gemeinden bei öffentlichen oberirdischen Gewässern von lokaler Bedeutung für Massnahmen des Hochwasserschutzes, der Revitalisierung und des Unterhalts zuständig. § 42 E-WsV verpflichtet die Gemeinden, für die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Gewässer eine verantwortliche Person für den Unterhalt zu bestimmen. Zudem kann das AWEL Aus- und Weiterbildungsangebote im Bereich des Gewässerunterhalts fördern. In § 44 E-WsV wird der Gewässerunterhalt bei sogenannten Servitutsgewässern geregelt, d. h. Gewässer, für die der Kanton keine selbstständigen Grundstücke ausgeschieden hat.
- In §§ 56 ff. E-WsV finden sich verschiedene Bestimmungen betreffend den Bereich Stauanlagensicherheit gemäss dem StAG und der StAV. Für die nach Art. 6 StAG vorgesehene Plangenehmigung wird das nach kantonalem Recht vorgesehene Verfahren definiert (§ 58 E-WsV). Die Gemeinden erstellen die bundesrechtlich vorgeschriebenen Evakuierungspläne und informieren die betroffene Bevölkerung (§ 61 E-WsV). Das AWEL kann die Betreiberin oder den Betreiber einer Stauanlage verpflichten, gemäss Art. 18 StAG für die Schadenrisiken eine Haftpflichtversicherung mit angemessener Deckungssumme abzuschliessen (§ 62 E-WsV).
- §§ 51 Abs. 2 und 54 WsG regeln die durch die Gemeinden vorzunehmenden Kontrollen der öffentlichen und privaten Abwasseranlagen. § 81 E-WsV führt die Kontroll- und Anordnungspflichten der Gemeinden näher aus. Die Kosten für die von den Gemeinden veranlassten Prüfungen der öffentlichen und privaten Anlagen werden über die Abwassergebühren getragen (Abs. 4).
- Die Ausgestaltung der Gebühren orientiert sich an den im Gesetz festgelegten Kriterien (§§ 61 ff. WsG) sowie am bisherigen Recht (insbesondere an der GebV WWG). Nach § 71 WsG werden für konzessions- oder bewilligungspflichtige Nutzungen öffentlicher Gewässer einmalige Verleihungsgebühren und einmalige oder wiederkehrende Nutzungsgebühren erhoben. Die Verleihungsgebühr bemisst sich in der Regel nach der Höhe der voraussichtlichen Nutzungsgebühr; sofern eine wiederkehrende Nutzungsgebühr geschuldet ist, entspricht die Höhe der Verleihungsgebühr in der Regel derjenigen der voraussichtlichen Nutzungsgebühr für ein Jahr (§ 73 WsG). Die Höhe der Nutzungsge-

büht bemisst sich nach den eingeräumten Sondervorteilen, namentlich nach dem Umfang der beanspruchten Ressourcen wie zum Beispiel der Menge des beanspruchten Wassers bei der Entnahme von Wasser aus ober- und unterirdischen Gewässern oder dem Mass des Wärmeeintrags bzw. des Wärmeentzugs bei der Wärme- oder Kältenutzung, der Menge des entnommenen Materials (z. B. Kies, Sand usw.) oder der Fläche bei der räumlichen Beanspruchung von Gewässern (§ 74 WsG). Während die Grundzüge der Gebühren im WsG festgehalten sind, erfolgt die Festlegung der Gebührenansätze wie bereits im geltenden Recht auf Verordnungsstufe, wobei die allgemeinen Grundsätze des Abgaberechts berücksichtigt werden.

Neuerungen ergeben sich in Bezug auf die Höhe gewisser Gebührenansätze, insbesondere für die Nutzung von Grund- und Oberflächenwasser zu Trink- und Brauchzwecken. Die Höhe der zu entrichtenden Gebühren hängt grundsätzlich von der entnommenen Wassermenge ab, wobei zudem danach unterschieden wird, ob weniger oder mehr als 1000 Liter pro Minute bezogen werden und ob es sich dabei um Grund- oder Oberflächenwasser handelt (§ 108 E-WsV). Beispielsweise werden für Entnahmen bis zu 1000 Litern pro Minute die Leistungspreise von Fr. 4.20 auf Fr. 5 (Grundwasser) bzw. von Fr. 2.30 auf Fr. 2.50 (Oberflächenwasser) erhöht.

Ebenfalls angepasst werden die Nutzungsgebühren bei Wärmeentnahmen und -einträgen, wobei neu eine Unterscheidung zwischen Grundwasser (§ 109 E-WsV) und oberirdischen Gewässern (§ 110 E-WsV) getroffen wird. Da es sich beim Gewässerökosystem um ein sensibles System handelt und insbesondere der Wärmeeintrag eine entsprechend grosse Belastung darstellt, werden die Nutzungsgebühren für Wärmeeinträge gegenüber dem bisherigen Recht teilweise deutlich erhöht.

Bei der langdauernden Inanspruchnahme von öffentlichen oberirdischen Gewässern werden für die Berechnung der Gebühren – neben dem Landwert – neu Nutzungsfaktoren herangezogen, die dem jeweiligen, mit einer bestimmten Nutzung eingeräumten Sondervorteil Rechnung tragen (§ 113 E-WsV).

Unter Berücksichtigung des «beanspruchten Volumens» nach § 74 Abs. 1 lit. d WsG sind neu für Bauten und Anlagen im Grundwasserleiter einmalige Nutzungsgebühren zu entrichten. Die Höhe dieser Gebühren beträgt Fr. 2000 pro m³ Einbauvolumen für Fundamentsbauteile und andere Bauteile von Bauten und Anlagen bzw. Fr. 1000 pro m³ für übergeordnete Infrastrukturbauten. Sofern die Gebühr bei übergeordneten Infrastrukturbauten in einem offensichtlichen Missverhältnis zum eingeräumten Sondervorteil steht, besteht die Möglichkeit einer angemessenen Ermässigung der Gebühren. Im Sinne einer Ausnahme ist zudem vorgesehen,

dass Einbauvolumen, die weniger als drei Meter unter dem gewachsenen Terrain oder weniger als einen Meter unter dem mittleren Grundwasserspiegel liegen, von der Gebührenpflicht ausgenommen sind.

Mit den Gebührenanpassungen sollen die seit der letzten Gebührensatzfestlegung veränderten Verhältnisse, insbesondere die Teuerung, berücksichtigt werden. Ebenfalls angestrebt wird die Erzielung einer gewissen Lenkungswirkung.

Neu ist die Bestimmung von § 119 E-WsV. So können anstelle einer einmaligen Gebühr jährliche Nutzungsgebühren gemäss §§ 112 f. E-WsV erhoben werden, sofern in einer Konzession für eine Landanlage mit einer öffentlichen Zweckbestimmung die Nacherhebung einer Gebühr (sogenannte Rekognitionsgebühr) bei einer konzessions- oder bewilligungspflichtigen Nutzung zu privaten Zwecken vorbehalten worden ist.

§ 119 E-WsV schreibt im Wesentlichen die bisherige Praxis fest.

D. Auswirkungen

1. Kanton

Das WsG wird in einzelnen Bereichen zu einer Zunahme des Personalbedarfs im AWEL führen (vgl. die entsprechende Weisung zum WsG, Vorlage 5596, S. 141 f.). Die Ursachen dafür sind insbesondere die neu geschaffene zentrale Beratungsstelle für Gemeinden und Private (§ 23 Abs. 3 WsG), die Notwendigkeit der Festlegung einer Wasserstrategie und die in diesem Zusammenhang erforderliche kommunale Umsetzungsplanung (§§ 9 f. WsG), die Verbesserung des Rechtsschutzes sowie der Vollzug der neuen Bestimmungen zu den Landanlagen.

Zu einer möglichen geringfügigen Mehrbelastung aufgrund der E-WsV wird es für den Kanton im Zusammenhang mit den Hochwasserrückhaltebecken in den Bereichen Aubach–Schwarzbach–Ellikerbach sowie am Wildbach kommen. Die genannten Abschnitte werden gemäss Anhang 1 zur E-WsV neu ausdrücklich den Gewässern von kantonaler und regionaler Bedeutung zugewiesen. Aufgrund dessen wird der Kanton in diesen Abschnitten neben den Massnahmen des Unterhalts neu auch für die Massnahmen des Hochwasserschutzes und der Revitalisierung zuständig sein.

Die E-WsV wird im Übrigen zu keinen Mehrbelastungen für den Kanton führen.

2. Gemeinden

Wie in der Weisung zum WsG bereits ausgeführt wurde, ergeben sich auf Stufe der Gemeinden aufgrund des WsG gewisse Mehrbelastungen (vgl. die entsprechende Weisung zum WsG, Vorlage 5596, S. 142 f.).

Die E-WsV wird zu keinen Mehrbelastungen für die Gemeinden führen.

3. Bevölkerung

Das WsG führt in verschiedenen Bereichen zu Verbesserungen für die Bevölkerung. Dies betrifft vor allem die Bereiche Hochwasserschutz (verbesserter Objektschutz, Notfallplanung bei Hochwasserereignissen, Möglichkeit der Ausscheidung von Notentlastungsräumen), Wasserversorgung und Siedlungsentwässerung (Qualitätssicherung und langfristiger Erhalt der Infrastruktur aufgrund klarerer Organisations- und Bewirtschaftungsregeln) sowie Erholung für die Bevölkerung an revitalisierten Gewässern (vgl. die entsprechende Weisung zum WsG, Vorlage 5596, S. 143).

Die E-WsV wird aufgrund der Anpassungen bei den Gebührenhöhen und der Einführung der Gebühren für Bauten und Anlagen im Grundwasserleiter zu geringfügigen Mehrbelastungen im Zusammenhang mit der Nutzung ober- und unterirdischer Gewässer führen.

4. Wirtschaft

Wie bereits in der Weisung zum WsG dargelegt wurde, ergeben sich mit der Einführung des WsG keine neuen Bewilligungspflichten oder administrativen Mehrbelastungen für die privatwirtschaftlichen Unternehmen.

Die E-WsV wird zu keinen Mehrbelastungen für die privatwirtschaftlichen Unternehmen führen.

5. Natur und Umwelt

Das WsG leistet einen wichtigen Beitrag an die Revitalisierung der Gewässer, unterstützt damit die Umsetzung der diesbezüglichen Bundesvorgaben und wirkt dem Biodiversitätsverlust entgegen. Die mit dem WsG angestrebte gute Wasserqualität ist nicht nur für die an und in den Gewässern lebenden Tier- und Pflanzenarten von grundlegender Bedeutung, sondern auch für die Wasserversorgung der Städte und Gemeinden (vgl. die entsprechende Weisung zum WsG, Vorlage 5596, S. 144).

Die E-WsV konkretisiert die diesbezüglichen Massnahmen des WsG und wird zu keinen Mehrbelastungen für Natur und Umwelt führen.

E. Ermächtigung

Der Entwurf der Wasserverordnung ist bei Gemeinden, betroffenen Behörden, politischen Parteien, Verbänden und weiteren Interessierten in die Vernehmlassung zu geben. Die Baudirektion ist zu ermächtigen, das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren zum Neuerlass der Wasserverordnung durchzuführen.

II. Mitteilung an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli