KANTON LUZERN

Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement
Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 51 55
buwd@lu.ch
www.lu.ch

Bericht

Luzern, 15. Oktober 2015

Totalrevision des Wasserbaugesetzes

Vorkonsultation zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich des Wasserbaus und des Gewässerunterhalts

Das Wichtigste in Kürze:

- Die im ersten Vernehmlassungsentwurf zur Revision des Wasserbaugesetzes vorgeschlagene Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden anhand einer Einteilung der öffentlichen Gewässer in Kantons- und Gemeindegewässer wurde mehrheitlich kritisiert. Da die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden für die Gesetzgebungsarbeiten wesentlich ist, wurden die möglichen Varianten noch einmal geprüft.
- Die Revision des Wasserbaugesetzes wurde inzwischen mit dem Projekt Aufgaben- und Finanzreform 2018 verknüpft. Diese Verknüpfung erlaubt neu auch die Prüfung von Varianten der Aufgabenteilung, die eine einseitige finanzielle Mehrbelastung eines Gemeinwesens zur Folge hätten, da der finanzielle Ausgleich in einem anderen Bereich erfolgen könnte.
- Aufgrund dieser Ausgangslage und der erneuten Variantenbewertung schlägt die Projektgruppe eine neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden vor. Der Wasserbau und der bauliche Gewässerunterhalt an allen öffentlichen Gewässern sollen beim Kanton in einer Hand vereinigt werden. In Bezug auf die Zuständigkeit für den betrieblichen Gewässerunterhalt bestehen zurzeit noch drei unterschiedliche Lösungsansätze.
- Mit dieser Vorkonsultation können Sie mitentscheiden, wie die Aufgaben des Wasserbaus und des Gewässerunterhalts künftig zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgeteilt werden sollen.
- Auf der Grundlage der Ergebnisse der ersten Vernehmlassung und dieser Vorkonsultation wird der Gesetzesentwurf anschliessend überarbeitet und in Koordination mit dem Projekt Aufgaben- und Finanzreform 2018 in eine zweite Vernehmlassung geschickt.

1. Einleitende Bemerkungen

Gemäss dem heute geltenden Wasserbaugesetz aus dem Jahre 1979 ist der Wasserbau an den öffentlichen Gewässern grundsätzlich Sache des Kantons, der Gewässerunterhalt hingegen ist in erster Linie Sache der Gemeinden. Die Uferbestockungen sind von den Anstössern bzw. Wuhrgenossenschaften zu erhalten und zu pflegen. Die Kosten des Wasserbaus werden regelmässig unter dem Kanton, den Gemeinden und den Interessierten aufgeteilt. Im Juni 2014 wurde ein Entwurf für eine Totalrevision des Wasserbaugesetzes (neu Gewässergesetz) in die Vernehmlassung gegeben. Zentrales Element des Vernehmlassungsentwurfs war die Aufteilung der öffentlichen Gewässer in Kantons- und Gemeindegewässer mit den damit verbundenen Zuständigkeiten für die Erfüllung und Finanzierung der Aufgaben in den Bereichen des Wasserbaus und des Gewässerunterhalts. Ziel der Vorlage war eine möglichst kostenneutrale neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

1.1 Was hat die Vernehmlassung zum Entwurf eines Gewässergesetzes ergeben?

Im Vernehmlassungsverfahren haben alle im Kantonsrat vertretenen Parteien, der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), 3 regionale Entwicklungsträger, 64 Gemeinden, 27 weitere Verbände oder Organisationen und 4 private Seeeigentümer eine Stellungnahme eingereicht. Die Haltung der Stellungnehmenden könnte dabei zu gewissen Punkten kaum unterschiedlicher sein, ein gemeinsamer Nenner ist oftmals schwer auszumachen. Grossmehrheitlich zugestimmt wird den Grundsätzen und Zielen, den Bestimmungen zu den Bauten und Anlagen am und im Gewässer sowie den Begriffsdefinitionen im Gesetz. Vereinzelte kritische Stimmen sind zum Gewässerabstand eingegangen. Bezüglich der Frage, ob Wuhrgenossenschaften weiterhin bestehen bleiben sollen, halten sich die befürwortenden und ablehnenden Stellungnahmen in etwa die Waage. Mehrheitlich abgelehnt wird die Öffentlichkeit sämtlicher Gewässer, also auch der heutigen Seen in Privatbesitz. Umfassendere Ausführungen zu den Vernehmlassungsergebnissen werden im Rahmen eines zweiten Vernehmlassungsverfahrens zum überarbeiteten Gesetzesentwurf folgen (vgl. nachfolgend Ziffer 1.3).

Auf breiter Front (aber nicht ausnahmslos) kritisiert wird die vorgeschlagene neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden auf der Grundlage einer Einteilung der öffentlichen Gewässer in Kantons- und Gemeindegewässer. Alle Parteien ausser FDP und GLP sowie die Mehrheit der Gemeinden und der Natur- und Landschaftsschutzverbände lehnen die Gewässereinteilung und die damit verbundene Aufgabenteilung ab. Selbst zustimmende Gemeinden (wie auch der VLG) äussern gewisse Bedenken zur angedachten Aufgabenteilung. Gleichzeitig fordern sie ein weitreichendes Mitspracherecht der Gemeinden bei der Gewässereinteilung und die Respektierung der Gemeindeautonomie. Die wichtigsten Argumente gegen die vorgesehene Aufgabenteilung respektive die Einteilung der Gewässer in Kantons- und Gemeindegewässer lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Gemeinden verfügen nicht über die nötigen fachlichen und finanziellen Ressourcen.
- Den Gemeinden entstehen (ungleich verteilte) massive Mehrkosten.
- Je Gemeinde werden sich unterschiedliche Unterhalts- und Pflegestandards etablieren.
- Die Koordination bei gemeindeübergreifenden Gewässern ist problematisch.
- Der Kanton kann die Aufgaben und Leistungen zur Erfüllung der Schutzziele aufgrund des vorhandenen Fachwissens, der professionellen Strukturen und der strategischen Gesamtsicht effektiver und effizienter erfüllen.

Als Alternative schlagen die ablehnend Stellungnehmenden sehr unterschiedliche Lösungsansätze vor, wobei kein klarer Trend für eine bestimmte Variante auszumachen ist:

- Orientierung am bisherigen System;
- Konzentration aller Aufgaben beim Kanton;
- Aufgaben beim Kanton, Mitfinanzierung durch Gemeinden gemäss Verursacherprinzip;
- Investitionen und baulicher Unterhalt beim Kanton, Uferunterhalt durch die Gemeinden.

Da der Variantenentscheid bezüglich der neuen Aufgabenteilung wesentlich für die weiteren Gesetzesarbeiten ist, hat der Regierungsrat die Projektgruppe im Februar 2015 beauftragt, unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse das Variantenstudium noch einmal aufzunehmen und mögliche Varianten der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden und deren Finanzierung (inkl. der Vernehmlassungsvariante) neu zu prüfen. Falls in der Folge dem Gesetzesentwurf eine neue Variante der Aufgabenteilung und Finanzierung zugrunde gelegt werden sollte, sei ein zweites Vernehmlassungsverfahren durchzuführen und der Gesetzesentwurf entsprechend anzupassen.

Das Wichtigste in Kürze:

- Die im ersten Vernehmlassungsverfahren vorgeschlagene Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden anhand einer Einteilung der öffentlichen Gewässer in Kantons- und Gemeindegewässer wurde mehrheitlich kritisiert, erhielt aber auch Zustimmung.
- Es wird (selbst von zustimmenden Stellungnehmenden) befürchtet, dass die Gemeinden nicht über die nötigen fachlichen und finanziellen Kompetenzen für die vorgesehene Aufgabenerfüllung an Gemeindegewässern verfügen.
- Da die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden wesentlich ist für die Gesetzgebungsarbeiten, wurde das Variantenstudium noch einmal aufgenommen.

1.2 Welche Rahmenbedingungen haben sich seit der ersten Vernehmlassung verändert?

Die bisherigen Arbeiten zur Totalrevision des Wasserbaugesetzes erfolgten unter Berücksichtigung der Vorgaben der Finanzreform 08 (Botschaft B 183 vom 13. März 2007). Ein wesentlicher Inhalt dieser Vorgaben war, dass eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden möglichst kostenneutral erfolgen muss. Varianten der Aufgabenteilung, die ein Gemeinwesen finanziell deutlich mehr belasten würden, kamen somit nicht in Frage.

Diese Ausgangslage hat sich inzwischen geändert. Mit Beschluss vom 1. Juli 2015 hat der Regierungsrat das Projekt *Aufgaben- und Finanzreform 2018 (AFR 18)* gestartet. Ziel dieses Projekts ist die effektive und effiziente Erfüllung der Aufgaben des Kantons und der Gemeinden. Um dies zu erreichen, werden sämtliche Aufgaben sowie deren Zuordnung überprüft (Notwendigkeit, Qualität, Organisation, Struktur, Finanzierung etc.), wenn nötig optimiert und entflochten sowie neu geregelt. Dabei soll das gemeinsame Verständnis der Aufgabenerfüllung innerhalb des Kantons einerseits und zwischen dem Kanton und den Gemeinden anderseits gestärkt werden. Die Gemeinden sind bei der AFR 18 sowohl in der Projektsteuerung als auch in der Gesamtprojektleitung und den Teilprojekten mit Delegierten vertreten.

Mit dem Projekt AFR 18 soll die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden in den verschiedensten Bereichen ganzheitlich angegangen werden. Da die Frage der Aufgabenteilung in den Bereichen Wasserbau und Gewässerunterhalt zwischen dem Kanton und den Gemeinden eine anstehende Pendenz ist, die es bei der Gesamtsicht zu berücksichtigen gilt, hat der Regierungsrat entschieden, das Projekt zur Totalrevision des Wasserbaugesetzes mit dem Projekt AFR 18 zu verknüpfen. Diese Verknüpfung ermöglicht es, nun auch Varianten der Aufgabenteilung zu prüfen, die eine einseitige finanzielle Mehrbelastung eines Gemeinwesens zur Folge hätten. Der finanzielle Ausgleich dafür könnte im Rahmen des Projekts AFR 18 in einem anderen Bereich erbracht werden. Die Auswahl der möglichen Varianten für die Aufgabenerfüllung in den Bereichen Wasserbau und Gewässerunterhalt wurde damit deutlich grösser.

Das Wichtigste in Kürze:

- Die Totalrevision des Wasserbaugesetzes wurde mit dem Projekt Aufgaben- und Finanzreform 2018 (AFR 18) verknüpft.
- Diese Verknüpfung erlaubt neu auch die Prüfung von Varianten der Aufgabenteilung, die eine einseitige finanzielle Mehrbelastung eines Gemeinwesens zur Folge hätten.
- Bei einer einseitigen Mehrbelastung müsste der finanzielle Ausgleich im Rahmen des Projekts AFR 18 in einem anderen Bereich erfolgen.

1.3 Wieso wird eine Vorkonsultation durchgeführt?

Die Projektgruppe ist nach der erneuten Beurteilung der möglichen Varianten und unter Berücksichtigung der geänderten Rahmenbedingungen zum Schluss gekommen, eine andere Variante der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden als im ersten Vernehmlassungsverfahren vorzuschlagen. Auf die Überlegungen der Projektgruppe und die Variantenbewertung wird nachfolgend im Detail eingegangen.

Da die Aufgabenteilung massgebend ist für den gesamten Gesetzesentwurf, hat sich die Projektgruppe entschieden, eine Vorkonsultation bei allen Vernehmlassungsadressaten durchzuführen, die sich auf die grundlegende Frage der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden beschränkt. Damit sollen allfällige grundsätzliche Widerstände erkannt und die Chancen für eine mehrheitsfähige Lösung besser eingeschätzt werden können.

Erst in einem zweiten Schritt soll dann der Entwurf eines neuen Gewässergesetzes – auf der Grundlage der Ergebnisse des ersten Vernehmlassungsverfahrens und dieser Vorkonsultation – weiter überarbeitet und in eine zweite Vernehmlassung gegeben werden. Aufgrund der Verknüpfung der Arbeiten zur Revision des Wasserbaugesetzes mit dem Projekt AFR 18 (siehe Ziffer 1.2) wird das zweite Vernehmlassungsverfahren in Koordination mit diesem Projekt erfolgen müssen. Für das Projekt AFR 18 ist provisorisch folgender Zeitplan vorgesehen:

- Winter 2016/2017 Ausarbeitung Vernehmlassungsvorlage
- Frühling/Sommer 2017 Vernehmlassung
- 2018 Verabschiedung Botschaft, parlamentarische Beratung
- Anfang 2019 Umsetzung/Inkraftsetzung

Es wird folglich aufgrund dieses Zeitplans nicht möglich sein, unmittelbar nach der Auswertung der vorliegenden Vorkonsultation eine zweite Vernehmlassung zu einem überarbeiteten Gesetzesentwurf zu starten. Nichts desto trotz soll die Klärung der Frage der Aufgabenteilung im Bereich des Wasserbaus und des Gewässerunterhalts vorangetrieben werden, um die nötigen Vorarbeiten für die Gesetzesrevision rechtzeitig vornehmen zu können.

Das Wichtigste in Kürze:

- Die Projektgruppe schlägt eine neue Variante der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden vor.
- Da die Frage Aufgabenteilung massgebend ist für den gesamten Gesetzesentwurf, soll mit dieser Vorkonsultation geklärt werden, welche Variante weiterverfolgt wird.
- In einem zweiten Schritt soll der Gesetzesentwurf unter Berücksichtigung der Ergebnisse des ersten Vernehmlassungsverfahrens und dieser Vorkonsultation weiter überarbeitet und koordiniert mit dem Projekt AFR 18 in eine zweite Vernehmlassung gegeben werden.

2. Mögliche Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

2.1 Welche neuen Varianten stehen zur Diskussion?

Die Projektgruppe hat sich zum Ziel gesetzt, die Varianten der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden noch einmal möglichst umfassend zu prüfen. Hierfür wurden zunächst drei Hauptvarianten festgelegt:

A Alle Aufgaben beim Kanton (keine Aufgabenteilung, keine Gewässereinteilung)
B Aufbau auf heutiger Aufgabenteilung (Aufgabenteilung, keine Gewässereinteilung)
C Einteilung in Kantons- und Gemeindegewässer (Aufgabenteilung anhand Gewässereinteilung)

Bei der weiteren Unterteilung dieser Hauptvarianten wird neu nicht mehr nur zwischen Wasserbau und Gewässerunterhalt unterschieden, sondern der Gewässerunterhalt wird weiter aufgeteilt in den baulichen und in den betrieblichen Gewässerunterhalt:

- Der bauliche Gewässerunterhalt umfasst die Instandhaltung der im Rahmen des Wasserbaus errichteten Bauten und Anlagen.
- Der betriebliche Gewässerunterhalt umfasst Räumungs- und Reinigungsarbeiten, den Erhalt und die Pflege der Ufervegetation sowie den Unterhalt von Wegen für den Gewässerunterhalt.

Bei der **Hauptvariante A** trägt der Kanton alle Aufgaben des Wasserbaus und des baulichen sowie betrieblichen Gewässerunterhalts an allen öffentlichen Gewässern. Es erfolgt keine Gewässereinteilung. Diese Variante kann nicht weiter unterteilt werden. Die Gemeinden sind von ihren bisherigen Aufgaben bezüglich des baulichen und betrieblichen Gewässerunterhalts befreit.

Bei der **Hauptvariante B** erfolgt die Teilung der Aufgaben des Wasserbaus und des Gewässerunterhalts zwischen dem Kanton und den Gemeinden anhand der Aufgaben selbst. Es erfolgt keine Gewässereinteilung. Der Wasserbau an allen öffentlichen Gewässern obliegt dabei stets dem Kanton, die zwei Untervarianten zur Hauptvariante B unterscheiden sich folglich nur bezüglich des Gewässerunterhalts:

- Bei der Variante **B1** obliegt dem Kanton der Wasserbau an allen öffentlichen Gewässern, die Gemeinden übernehmen den baulichen sowie den betrieblichen Gewässerunterhalt an allen öffentlichen Gewässern (entspricht der heutigen Aufgabenteilung).
- Bei der Variante **B2** übernimmt der Kanton nebst dem Wasserbau auch den baulichen Gewässerunterhalt an allen öffentlichen Gewässern, den Gemeinden obliegt der betriebliche Gewässerunterhalt an allen öffentlichen Gewässern.

Bei der **Hauptvariante C** erfolgt die Teilung der Aufgaben des Wasserbaus und des Gewässerunterhalts zwischen dem Kanton und den Gemeinden nicht nur anhand der Aufgaben selbst, sondern auch anhand einer Einteilung der Gewässer. Unterschieden wird zwischen drei Untervarianten:

- Bei der Variante **C1** obliegen die drei Aufgabenbereiche Wasserbau, baulicher sowie betrieblicher Gewässerunterhalt jeweils an Kantonsgewässern dem Kanton und an Gemeindegewässern den Gemeinden. Die Variante C1 ist damit die einzige aller Varianten, bei welcher der Kanton den Wasserbau nicht vollständig trägt (entspricht der ersten Vernehmlassungsvariante).
- Bei der Variante **C2** übernimmt der Kanton den Wasserbau nicht nur an Kantons- sondern an allen öffentlichen Gewässern. Der bauliche und betriebliche Gewässerunterhalt obliegen an Kantonsgewässern dem Kanton und an Gemeindegewässern den Gemeinden.
- Bei der Variante **C3** übernimmt der Kanton nebst dem Wasserbau auch noch den baulichen Gewässerunterhalt an allen öffentlichen Gewässern. Zudem obliegt ihm der betriebliche Gewässerunterhalt an Kantonsgewässern. Die Gemeinden sind nur noch für den betrieblichen Gewässerunterhalt an Gemeindegewässern zuständig.

Aus dieser systematischen Unterteilung ergeben sich sechs näher zu untersuchende Varianten. Nicht geprüft hat die Projektgruppe die Varianten, bei welchen die Gemeinden deutlich mehr belastet werden als heute, wie beispielsweise die Übertragung des Wasserbaus an allen öffentlichen Gewässern an die Gemeinden. Daraus ergibt sich folgende Variantenübersicht:

Hauptvarianten		**Untervarianten nach möglicher Aufgabenteilung**			
			Wasserbau	**baulicher Gewässerunterhalt**	**betrieblicher Gewässerunterhalt**
A	Alle Aufgaben beim Kanton (Keine Aufgabenteilung, keine Gewässereinteilung)	**A**	Kanton	Kanton	Kanton
B	Aufbau auf heutiger Aufgabenteilung (Aufgabenteilung, keine Gewässereinteilung)	**B1**	Kanton	Gemeinden	Gemeinden
		B2	Kanton	Kanton	Gemeinden
C	Einteilung in Kantons- und Gemeindegewässer (Aufgabenteilung anhand Gewässereinteilung)	**C1**	Kanton (Kantonsgewässer) Gemeinden (Gemeindegewässer)	Kanton (Kantonsgewässer) Gemeinden (Gemeindegewässer)	Kanton (Kantonsgewässer) Gemeinden (Gemeindegewässer)
		C2	Kanton	Kanton (Kantonsgewässer) Gemeinden (Gemeindegewässer)	Kanton (Kantonsgewässer) Gemeinden (Gemeindegewässer)
		C3	Kanton	Kanton	Kanton (Kantonsgewässer) Gemeinden (Gemeindegewässer)

Tabelle 1: Geprüfte Varianten der Aufgabenteilung

Das Wichtigste in Kürze:

- Für die Ermittlung der möglichen Varianten der Aufgabenteilung wird neu bei allen Varianten zwischen baulichem und betrieblichem Gewässerunterhalt unterschieden.
- Aufgrund einer systematischen Unterteilung wurden drei Hauptvarianten mit sechs Untervarianten (A, B1, B2, C1, C2 und C3) beurteilt.
- Varianten, die zu einer Mehrbelastung der Gemeinden führen würden, wurden nicht geprüft.

2.2 Wie ist die Projektgruppe bei der Bewertung vorgegangen?

Aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen (vgl. Ziffer 1.2) hat sich die Projektgruppe von Grund auf neu mit den möglichen Varianten der Aufgabenteilung auseinandergesetzt. Dabei hat sie in einem ersten Schritt bei der Bewertung finanzielle Kriterien bewusst ausser Acht gelassen und sich auf rein sachliche Kriterien konzentriert.

Zur Bewertung der Varianten hat die Projektgruppe fünf Hauptkriterien festgelegt, die mittels Fragen noch weiter unterteilt wurden:

1. *Zielerreichung:*
   Wie gut können die bundesrechtlich definierten Ziele "Schutz vor Hochwasser", "Abwägung der verschiedenen Nutzungsansprüche" und "Berücksichtigung der ökologischen Interessen" mit der Aufgabenteilung erreicht werden?

2. *Fachkompetenz/Qualität:*

a. Verfügt das Gemeinwesen über die notwendige Fachkompetenz für die Aufgabenerfüllung?
b. Können die übertragenen Aufgaben in der erforderlichen Qualität erfüllt werden?
c. Entspricht die Aufgabenteilung dem Grundsatz der Subsidiarität (Kanton erfüllt jene Aufgaben, welche die Kraft der Gemeinden übersteigen oder die einer einheitlichen Regelung bedürfen)?

3. *Schnittstellen/Synergien:*

a. Wie wirkt sich die Aufgabenteilung auf andere Gebiete aus?
b. Werden mit der Aufgabenteilung möglichst viele Synergien genutzt? Ergibt sich dadurch ein Mehrwert oder eine Vereinfachung?

4. *Verfahren:*

a. Welche Auswirkungen hat die Aufgabenteilung auf die einzelnen Verfahrensschritte, insbesondere das Bewilligungsverfahren? Führt die Aufgabenteilung zu Doppelspurigkeiten oder zu Vereinfachungen?
b. Wie wirkt sich die Aufgabenteilung auf den Verwaltungsaufwand und die Verfahrensdauer aus?

5. *Vollzug:*

a. Wie gut kann mit der Aufgabenteilung die für den Vollzug des Gesetzes erforderliche Koordination der Wasserbau- und Unterhaltsmassnahmen gewährleistet werden (Kanton-Gemeinden, Gemeinden untereinander, Massnahmenplanung, Terminplanung, Finanzierungsplanung)?
b. Wird die Aufgabenteilung akzeptiert (Achtung/Missachtung bestehender Strukturen)?

Anhand dieser zehn Fragen wurden in der Projektgruppe zunächst die Vor- und Nachteile der verschiedenen Varianten diskutiert. Das Ergebnis dieser Diskussion ist im Anhang tabellarisch zusammengefasst.

Anschliessend hat jedes Projektgruppenmitglied alle Fragen für jede der sechs Varianten für sich bewertet. Die Skala reichte dabei jeweils von -2 bis +2 (-2, -1, 0, +1, +2). Die Bewertungen wurden anschliessend zu einem Gesamtergebnis zusammengerechnet, wobei alle Fragen gleich gewichtet wurden. Durch die Zusammensetzung der Projektgruppe, bestehend aus vier Vertretern des VLG sowie vier Vertretern des Kantons (je einer Dienststelle Verkehr und Infrastruktur, Dienststelle Umwelt und Energie, Departementssekretariat sowie Rechtsdienst BUWD) war bei der Bewertung auch die Parität zwischen den Kantons- und Gemeindeinteressen gewährleistet.

Das Wichtigste in Kürze:

- Bei der Variantenbewertung wurden in einem ersten Schritt finanzielle Kriterien bewusst ausser Acht gelassen. Der Fokus lag auf einer sachlich richtigen Lösung.
- Die Bewertung erfolgte anhand der Kriterien Zielerreichung, Fachkompetenz/Qualität, Schnittstellen/Synergien, Verfahren und Vollzug.

2.3 Was hat die Variantenbewertung ergeben?

Die Bewertungen der einzelnen Varianten anhand der festgelegten zehn Fragen durch die Projektgruppenmitglieder lagen trotz der unterschiedlichen Interessen bemerkenswert nahe beieinander. Die zusammengezogenen Einzelbewertungen ergeben ein klares und aussagekräftiges Gesamtergebnis. Die Bewertungen der Projektgruppenmitglieder je Variante und Frage ergeben folgende durchschnittliche Punktevergabe:

	Zieler-reichung	Fachkompetenz/ Qualität			Schnittstellen/ Synergien		Verfahren		Vollzug		Total
		a	b	c	a	b	a	b	a	b	
A	1.5	0.9	1.8	-0.9	0.3	0.9	1.6	1.1	0.6	-0.5	**+7.3**
B1	-0.6	0.1	-0.6	0.3	0.4	-0.4	0.4	0.5	0.4	0.1	**+0.6**
B2	1.1	0.9	0.9	0.5	0.4	1.0	1.1	1.1	0.9	0.0	**+7.9**
C1	0.0	-0.4	-0.3	1.1	-0.3	-0.3	-1.0	-0.5	0.5	-0.3	**-1.5**
C2	0.0	0.0	-0.6	0.5	-0.3	-0.4	0.0	0.0	0.4	-0.5	**-0.9**
C3	1.5	1.0	0.4	1.0	0.0	0.4	0.8	1.0	1.1	0.3	**+7.5**

Tabelle 2: Durchschnitte der Variantenbewertung (gerundet)

Als Bestvarianten ergeben sich somit die drei Varianten A, B2 und C3. Da die Punktebewertung der drei Bestvarianten nahe beieinander liegt, sticht keine klare Siegervariante hervor. Dennoch ist das Ergebnis in Bezug auf die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden in einem wichtigen Punkt deutlich: Die drei Bestvarianten haben alle gemeinsam, dass der Wasserbau und der bauliche Gewässerunterhalt beim Kanton in einer Hand vereinigt werden sollen. Unterschiedliche Lösungsansätze bestehen nur in Bezug auf die Zuständigkeit für den betrieblichen Gewässerunterhalt:

Best-variante	Wasserbau	baulicher Gewässerunterhalt	betrieblicher Gewässerunterhalt
A	Kanton	Kanton	Kanton
B2	Kanton	Kanton	Gemeinden
C3	Kanton	Kanton	Kanton (Kantonsgewässer) Gemeinden (Gemeindegewässer)

Tabelle 3: Aufgabenteilung nach den drei Bestvarianten

Das Wichtigste in Kürze:

- Die drei Varianten A, B2 und C3 haben sich als klare Bestvarianten ergeben.
- Die drei Bestvarianten haben gemeinsam, dass der Wasserbau und der bauliche Gewässerunterhalt beim Kanton in einer Hand vereinigt werden.
- Unterschiedliche Lösungsansätze bestehen nur in Bezug auf die Zuständigkeit für den betrieblichen Gewässerunterhalt.

2.4 Welche Variante der Aufgabenteilung soll weiterverfolgt werden?

Bei allen drei Bestvarianten ergibt sich im Vergleich zur geltenden Aufgabenteilung eine Verschiebung der Aufgabe des baulichen Gewässerunterhalts weg von den Gemeinden hin zum Kanton. Mit diesem Lösungsansatz kann zwei wichtigen Kritikpunkten sowohl an der heutigen Aufgabenteilung als auch an der ersten Vernehmlassungsvariante begegnet werden:

- Dass der Wasserbau und die Instandhaltung der im Rahmen des Wasserbaus errichteten Bauten und Anlagen (baulicher Gewässerunterhalt) heute nicht in einer Hand vereinigt sind, wird immer wieder als Schwäche des geltenden Systems bezeichnet. Durch die Vereinigung dieser beiden Aufgaben in einer Hand kann besser gewährleistet werden, dass genügend werterhaltender Unterhalt an den zum Schutz vor Hochwasser errichteten Bauten und Anlagen gemacht wird.
- Der Vorschlag in der ersten Vernehmlassung, dass die Gemeinden – im Sinne einer Vereinigung der Aufgaben in einer Hand – neben dem baulichen und betrieblichen Gewässerunterhalt neu auch Aufgaben des Wasserbaus an Gemeindegewässern übernehmen sollen, ist auf breite Kritik gestossen. Viele Stellungnehmende – darunter auch viele Gemeinden – befürchten, dass die Gemeinden nicht über die nötigen fachlichen und finanziellen Ressourcen für diese Aufgabe verfügen (vgl. Ziffer 1.1). Mit den drei sich neu ergebenen Bestvarianten A, B2 und C3 würden die Gemeinden künftig von sämtlichen Aufgaben des Wasserbaus wie auch des baulichen Gewässerunterhalts entlastet.

Die in der ersten Vernehmlassung vorgeschlagene Variante der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden anhand einer Gewässereinteilung hat von verschiedenen Seiten auch Zuspruch erhalten. Auch die Projektgruppe teilt die in der Vernehmlassung geäusserten Befürchtungen bezüglich der fehlenden Kompetenzen der Gemeinden in Bezug auf den Wasserbau nur begrenzt. Einige Gemeinden könnten durch ihre Grösse, Finanzkraft oder Erfahrung die Aufgaben des Wasserbaus auf einem vergleichbaren Niveau erfüllen wie der Kanton. Andere Gemeinden müssten die Kompetenzen erst aufbauen. Sicherlich würde die Aufgabenerfüllung über das ganze Kantonsgebiet gesehen jedoch nicht einheitlich erfolgen.

Unter Berücksichtigung der von einer Mehrheit der Stellungnehmenden geäusserten Kritik an der Vernehmlassungsvariante, der erneut vorgenommenen Variantenbewertung und insbesondere der neuen Möglichkeiten, die sich mit der Verknüpfung der Revision des Wasserbaugesetzes mit dem Projekt AFR 18 ergeben, hat die Projektgruppe aber entschieden, nicht weiter an der mit dem ersten Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden festzuhalten.

Um eine mehrheitsfähige Lösung erreichen zu können, schlägt die Projektgruppe deshalbvor, dem Entwurf eines neuen Gewässergesetzes eine neue Variante der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden zu Grunde zu legen, die weder der heutigen Aufgabenteilung noch der Variante der ersten Vernehmlassung entspricht. Aufgrund des klaren Ergebnisses der aus rein sachlicher Sicht vorgenommenen Variantenbewertung sollen neu der Wasserbau und der bauliche Gewässerunterhalt an allen öffentlichen Gewässern in der Hand des Kantons vereinigt werden. Für die Aufgabe des betrieblichen Gewässerunterhalts stehen drei verschiedene Varianten zur Diskussion (siehe Tabelle 3): Zuständigkeit des Kantons (Variante A) oder der Gemeinden (Variante B2) an allen öffentlichen Gewässern oder Zuständigkeit des Kantons und der Gemeinden abhängig von einer Gewässereinteilung (Variante C3). Welche der drei Varianten weiterverfolgt wird, soll mit dieser Vorkonsultation geklärt werden.

Alle drei Bestvarianten haben eine Verschiebung von Aufgaben zur Folge, die den Kanton finanziell mehr belasten. Die Gemeinden werden in jedem Fall entlastet – je nach Variante in einem unterschiedlichen Ausmass. Auf die finanziellen Auswirkungen der neuen Aufgabenteilung wird im nachfolgenden Kapitel 3 detaillierter eingegangen.

Das Wichtigste in Kürze:

- Durch die Vereinigung von Wasserbau und baulichem Gewässerunterhalt in einer Hand kann (wie schon bei der im ersten Vernehmlassungsverfahren vorgesehenen Aufgabenteilung) eine Schwäche des heutigen Systems eliminiert und besser gewährleistet werden, dass genügend werterhaltender Unterhalt an Hochwasserschutzbauten gemacht wird.
- Mit der Entlastung der Gemeinden von sämtlichen Aufgaben des Wasserbaus und des baulichen Gewässerunterhalts wird der breiten Kritik aus der ersten Vernehmlassung begegnet.
- Die Projektgruppe schlägt eine neue Variante der Aufgabenteilung vor: Der Wasserbau und der bauliche Gewässerunterhalt an allen öffentlichen Gewässern sollen in der Hand des Kantons vereinigt werden. Mit der Vorkonsultation soll geklärt werden, wem der betriebliche Gewässerunterhalt künftig obliegen soll.

2.5 Welches sind die Vor- und Nachteile der neu vorgeschlagenen Aufgabenteilung?

Die Vor- und Nachteile einer Vereinigung der Zuständigkeiten für den Wasserbau und den baulichen Gewässerunterhalt an allen öffentlichen Gewässern beim Kanton, wie es alle drei Bestvarianten vorsehen, lassen sich wie folgt zusammenfassen (die anhand der Bewertungskriterien dargelegten Vor- und Nachteile für sämtliche geprüften Varianten sind im Anhang zusammengefasst):

Vorteile	Nachteile
• Die Vereinigung von Wasserbau und baulichem Gewässerunterhalt in einer Hand gewährleistet genügenden werterhaltenden Unterhalt an Bauten und Anlagen. • An allen öffentlichen Gewässern wird eine qualitativ einheitliche und koordinierte Aufgabenerfüllung sichergestellt. • Bei der Aufgabenerfüllung ist die Gesamtsicht über das ganze Kantonsgebiet gewährleistet. Durch eine koordinierte Planung können Synergien genutzt werden. • Die Abwägung der verschiedenen Nutzungsinteressen und die Berücksichtigung der ökologischen Interessen erfolgt einheitlich. • Die Koordination der Planung des Wasserbaus mit anderen Vorschriften mit Bezug zu den Gewässern (Revitalisierungsplanung, Inanspruchnahme, Wassernutzung usw.) wird sichergestellt. • Die Gemeinden werden von ihrer bisherigen Aufgabe des baulichen Gewässerunterhalts entlastet. • Die Fachkompetenz für den Wasserbau und den baulichen Gewässerunterhalt ist beim Kanton bereits vorhanden und kann weiter gesteigert werden. • Durch die einheitliche Zuständigkeit wird eine einheitliche Bewilligungspraxis sichergestellt. • Da der Wasserbau in der alleinigen Zuständigkeit des Kantons liegt, sind die Ansprechpartner klar und ist der Verfahrensablauf für alle Projekte standardisiert.	• Der Kanton übernimmt mit dem baulichen Gewässerunterhalt Aufgaben, die heute von den Gemeinden erfüllt werden können. • Gemeindekompetenzen (z.B. Nutzungsplanung, kommunale Naturschutzverordnungen, Wanderwege) werden teilweise mit kantonalen Kompetenzen überlagert. • Die Gemeinden haben kaum eine Möglichkeit zur direkten Einflussnahme beim Wasserbau. • Die Sicherstellung des baulichen Gewässerunterhalts an allen öffentlichen Gewässern erfordert allenfalls einen geringen Personalausbau beim Kanton. • Bei den Gemeinden müssen allenfalls vorhandene Kapazitäten abgebaut werden. • Eine speditive Bearbeitung der Projekte und Verfahren ist nur bei Bereitstellung der dafür nötigen personellen Ressourcen beim Kanton sichergestellt.

Tabelle 4: Vor- und Nachteile der Vereinigung der Aufgaben des Wasserbaus und des baulichen Gewässerunterhalts beim Kanton

In Bezug auf den betrieblichen Gewässerunterhalt lassen sich die jeweiligen Vor- und Nachteile der drei Bestvarianten A, B2 und C3 wie folgt zusammenfassen:

Variante	Vorteile	Nachteile
A	• Der betriebliche Gewässerunterhalt als wichtiges Element des Hochwasserschutzes wird an allen öffentlichen Gewässern in gleicher Qualität ausgeführt. • Die Gemeinden werden von ihren bisherigen Aufgaben entlastet.	• Die Gemeinden haben nicht mehr den gleichen Bezug zu den Gewässern und verlieren an Handlungsspielraum. • Der Einbezug von lokalen Interessen und lokalem Knowhow wird schwieriger. • Die Sicherstellung des betrieblichen Gewässerunterhalts an allen öffentlichen Gewässern erfordert – selbst mit Einbezug externer Vertragspartnern – einen Personalausbau beim Kanton und eine Unterhaltsorganisation/-koordination. • Die Fachkompetenz bezüglich des betrieblichen Gewässerunterhalts (inkl. Pflege der Ufervegetation) müsste beim Kanton neu aufgebaut werden. • Beim betrieblichen Gewässerunterhalt können beim Kanton nur in begrenztem Rahmen Synergien genutzt werden. • Bei den Gemeinden allenfalls vorhandene Kapazitäten müssen abgebaut werden. • Der Kanton übernimmt Aufgaben, die heute von den Gemeinden erfüllt werden können. • Für den betrieblichen Gewässerunterhalt wird der Kontakt zu Anstössern schwieriger (Unterschied, ob Kanton oder Gemeinde ein privates Grundstück beansprucht).
B2	• Die Gemeinden verfügen über das Fachwissen für den betrieblichen Gewässerunterhalt und können lokale Interessen besser berücksichtigen.	• Die Qualität des betrieblichen Gewässerunterhalts als wichtiges Element des Hochwasserschutzes ist je nach Gemeinde unterschiedlich.
C3	• Die Gemeinden verfügen über das Fachwissen für den betrieblichen Gewässerunterhalt und können lokale Interessen besser berücksichtigen.	• Die Abgrenzung von kantonalen Gewässern und Gemeindegewässern muss klar sein, um Diskussionen zu vermeiden. • Die Sicherstellung des betrieblichen Gewässerunterhalts an Kantonsgewässern erfordert – selbst mit Einbezug externer Vertragspartnern – einen Personalausbau beim Kanton und eine Unterhaltsorganisation/-koordination. • Die Fachkompetenz bezüglich des betrieblichen Gewässerunterhalts (inkl. Pflege der Ufervegetation) müsste beim Kanton neu aufgebaut werden. • Beim betrieblichen Gewässerunterhalt können beim Kanton nur in begrenztem Rahmen Synergien genutzt werden. • Bei den Gemeinden müssen allenfalls vorhandene Kapazitäten abgebaut werden. • Die Qualität des betrieblichen Gewässerunterhalts als wichtiges Element des Hochwasserschutzes ist je nach Gemeinde unterschiedlich. • Der Kanton übernimmt teilweise Aufgaben, die heute von den Gemeinden erfüllt werden können. • Für den betrieblichen Gewässerunterhalt an Kantonsgewässern wird der Kontakt zu Anstössern schwieriger (Unterschied, ob Kanton oder Gemeinde ein privates Grundstück beansprucht).

Tabelle 5: Vor- und Nachteile der drei Bestvarianten in Bezug auf die Zuteilung der Aufgabe des betrieblichen Gewässerunterhalts

Das Wichtigste in Kürze:

- Nach Ansicht der Projektgruppe überwiegen die Vorteile einer Vereinigung der Aufgaben des Wasserbaus und des baulichem Gewässerunterhalts beim Kanton die Nachteile.
- Die Vor- und Nachteile der drei Lösungsansätze für die Zuteilung des betrieblichen Gewässerunterhalts können unterschiedlich gewichtet werden.

2.6 Wie könnte eine mögliche Gewässereinteilung bei der Variante C3 aussehen?

Bei der im Rahmen der ersten Vernehmlassung vorgeschlagenen Variante der Aufgabenteilung wäre die Einteilung der Gewässer in Kantons- und Gemeindegewässer für die Aufgaben des Wasserbaus, des baulichen sowie des betrieblichen Gewässerunterhalts massgebend gewesen. Der Entwurf einer Einteilung der Fliessgewässer sah 611 km Kantonsgewässer und 3'279 km Gemeindegewässer vor.

Im Gegensatz dazu wäre die Gewässereinteilung, die nun gemäss der Variante C3 zur Diskussion steht, nur noch für die Aufgabe des betrieblichen Gewässerunterhalts massgebend. Die Gewässereinteilung soll dabei möglichst klar und einfach erfolgen. Denkbar ist eine Gewässereinteilung anhand der natürlichen Gerinnesohlenbreite, welche auch für die Festlegung des Gewässerraums massgebend und folglich bekannt ist (zum Begriff siehe die Richtlinien „Der Gewässerraum im Kanton Luzern“ des BUWD vom 1. März 2012, S 12). An Fliessgewässern, die eine natürliche Gerinnesohlenbreite von mehr als 15 m aufweisen (Fliessgewässer auf einer Gesamtlänge von 136 km, in der nachfolgenden Karte rot gepunktet), würde der betriebliche Gewässerunterhalt dem Kanton, an allen übrigen öffentlichen Gewässern (Seen sowie Fliessgewässer auf einer Gesamtlänge von 3'754 km) den Gemeinden obliegen.

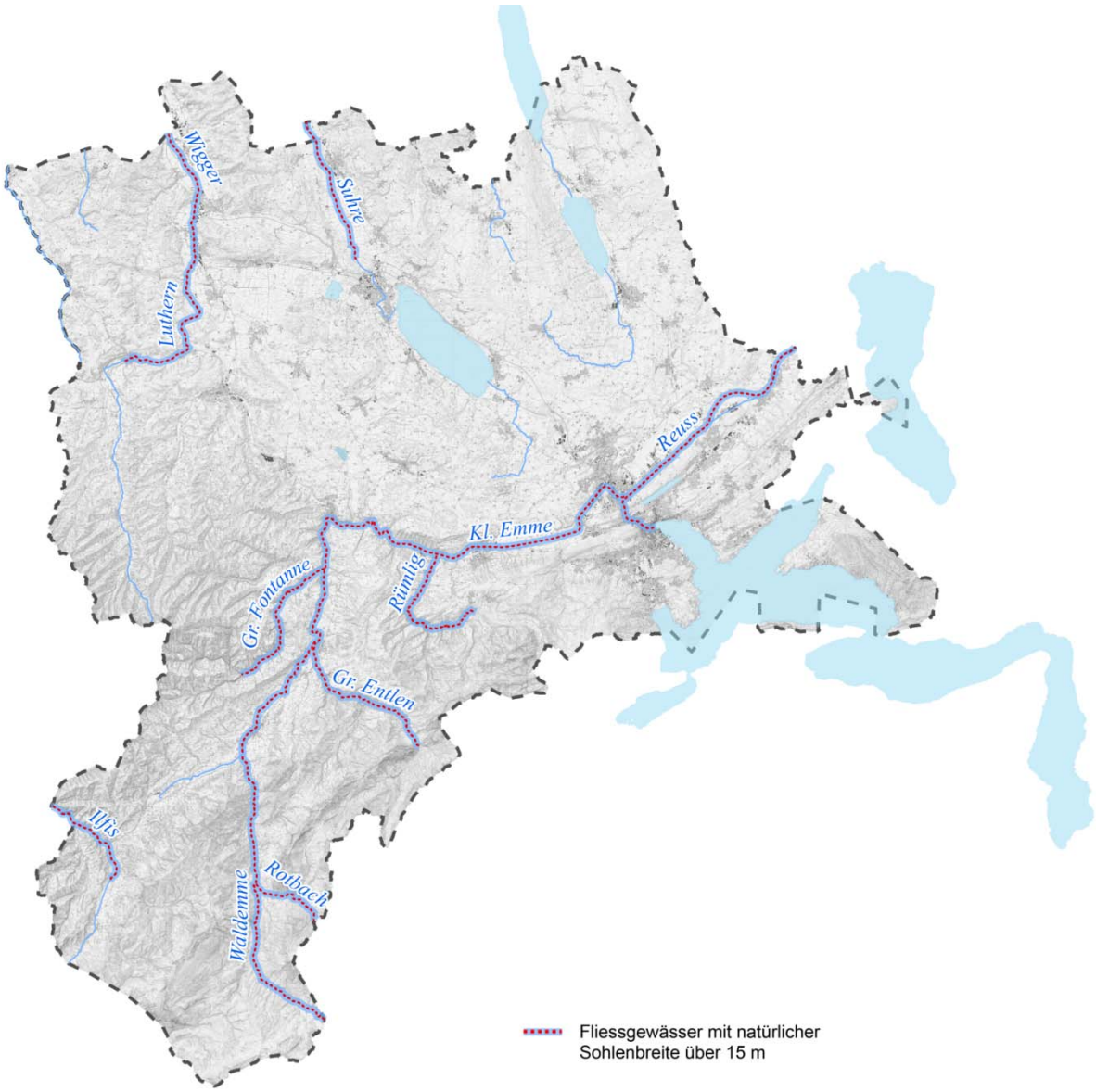

Abbildung 1: Mögliche Gewässereinteilung bei der Variante C3 für die Zuständigkeit des Kantons für den betrieblichen Gewässerunterhalt

Das Wichtigste in Kürze:

- Im Gegensatz zur ersten Vernehmlassung wäre eine Gewässereinteilung nur noch für die Aufteilung des betrieblichen Gewässerunterhalts gemäss Variante C3 massgebend.
- Vorgeschlagen wird eine Gewässereinteilung anhand der natürlichen Gerinnesohlenbreite, die aus der Festlegung des Gewässerraums bekannt ist.

3. Finanzielle Auswirkungen

3.1 Welche Grundlagen sind für die Ermittlung der finanziellen Auswirkungen massgebend?

Heutiger Kostenverteilschlüssel

Der Wasserbau ist heute Sache des Kantons, der bauliche und betriebliche Gewässerunterhalt in erster Linie Sache der Gemeinden. Die Uferbestockungen sind von den Anstössern bzw. Wuhrgenossenschaften zu erhalten und zu pflegen. Die Kosten des Wasserbaus werden regelmässig unter dem Kanton, den Gemeinden und den Interessierten aufgeteilt, wobei sich die Kostenüberbindung auf die Gemeinden nach dem Nutzen und der Wirksamkeit des Vorhabens, jene auf die Interessierten nach ihrer Interessenlage richtet. Der Bund gewährt den Kantonen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Abgeltungen an Massnahmen des Hochwasserschutzes.

In den meisten Fällen kommt heute folgender Kostenverteilschlüssel zur Anwendung:

- Bund 35 %
- Kanton 25 %
- Gemeinden / Interessierte 40 %

Dieser generelle Kostenteiler wird für Hochwasserschutzprojekte bis 5 Millionen Franken Bruttokosten angewandt. Für Projekte mit Bruttokosten von über 5 Millionen Franken kann der Bund seinen Beitrag bis auf 45 % erhöhen, in Hochwasserschutzprojekten mit Zusatzfinanzierung nach Gewässerschutzgesetz (Revitalisierungen usw.) kann der Bundesbeitrag bis zu 80 % betragen.

Errechneter Finanzbedarf

Zur Abschätzung des Finanzbedarfs für die notwendigen Hochwasserschutzmassnahmen müssten die Beiträge der Gebietskörperschaften, aber auch von Wuhrgenossenschaften und Privaten an die Gesamtleistung im Wasserbau bekannt sein. Die diesbezüglichen Daten im Kanton Luzern sind jedoch zu uneinheitlich, um tragfähige Aussagen zu den Ist-Kosten für den Wasserbau sowie den baulichen und betrieblichen Gewässerunterhalt machen zu können. Daher wurde für die erste Vernehmlassung zum Entwurf eines neuen Gewässergesetzes der Finanzbedarf über das gesamte Gewässernetz im Kanton Luzern von 3'890 km rechnerisch ermittelt. Diese Plankosten umfassen über einen Zeitraum von 100 Jahren betrachtet auch die wasserbauliche Sanierung der rund 1'317 ausgewiesenen Hektaren Siedlungs-, Gewerbe- und Industriegebiet, auf welchen noch kein Schutz vor einem hundertjährigen Hochwasser (HQ100) gewährleistet ist.

Die Hochrechnung über das Gewässernetz des Kantons Luzern ergibt jährliche Plankosten für den Wasserbau, den baulichen sowie betrieblichen Gewässerunterhalt von insgesamt rund 63,2 Millionen Franken. Bei dieser Zahl handelt es sich um Brutto-Plankosten, was bedeutet, dass auch die Beiträge des Bundes an die Massnahmen des Wasserbaus darin eingerechnet sind.

Das Total der jährlichen Plankosten schlüsselt sich auf in:

- Wasserbau 41,8 Millionen Franken
- baulicher Gewässerunterhalt 13,8 Millionen Franken
- betrieblicher Gewässerunterhalt 7,6 Millionen Franken

Mit den Ausführungen zum rechnerisch ermittelten Finanzbedarf wurde in den Vernehmlassungsunterlagen auch aufgezeigt, dass für einen nach den geltenden Standard ausreichenden Wasserbau und insbesondere baulichen und betrieblichen Gewässerunterhalt inklusive Uferpflege deutlich mehr finanzielle Mittel benötigt würden, als heute von Kanton und Gemeinden effektiv ausgegeben werden. Diese Ausführungen führten in der ersten Vernehmlassung zu Missverständnissen. Der ermittelte Bedarf wurde teilweise als zu hoch kritisiert und könne so von den Gemeinwesen nicht getragen werden.

Die Feststellung, dass die heute zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel für eine ordnungsgemässe Erfüllung der Wasserbau- und Gewässerunterhaltspflichten nicht ausreichen, steht in keinem direkten Zusammenhang mit der Revision des Wasserbaugesetzes. Sie gilt unabhängig von der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

Klar ist, dass der errechnete, theoretisch nötige Finanzbedarf nicht mit den tatsächlich gemachten Ausgaben der Gemeinwesen in den letzten Jahren übereinstimmt. Auch hat ein mit der Gesetzesrevision verbundener Systemwechsel nicht automatisch eine Erhöhung der Kredite und damit der finanziellen Mittel für den Hochwasserschutz zur Folge. Nichts desto trotz ist es richtig, für die Berechnung der finanziellen Auswirkungen einer Aufgabenneuverteilung nicht einfach von den heute zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln auszugehen, sondern den für eine ordnungsgemässe Aufgabenerfüllung erforderliche Finanzbedarf mit zu berücksichtigen. Dieser Finanzbedarf wird künftig massgebend sein, wenn es darum geht, die erforderlichen finanziellen Mittel für den Hochwasserschutz zu begründen.

Effektiv zur Verfügung stehende finanzielle Mittel

Da die Mittel sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden beschränkt sind, können nicht alle bekannten Schutzdefizite auf einmal beseitigt werden. Die Aufgabenerfüllung ist mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln in Übereinstimmung zu bringen. Sowohl heute wie auch künftig muss deshalb mit Priorisierungen und Etappierungen gearbeitet werden. Die Grundsätze und Kriterien der Priorisierung für Wasserbauprojekte wurden in den Planungsberichten über den Schutz vor Naturgefahren in den Jahren 2009–2013 (B 109; www.lu.ch/downloads/lu/kr/botschaften/2007-2011/b_109.pdf) und 2014–2016 (B 92; www.lu.ch/downloads/lu/kr/botschaften/2011-2015/b_092.pdf) dargelegt.

In der nachfolgenden Tabelle wird zusammengefasst, welche Beiträge Bund, Kanton, Gemeinden und Interessierte in den Jahren 2007 bis 2014 an die Kosten des Wasserbaus geleistet haben. Da der Kanton als Bauherr die Wasserbaumassnahmen vorfinanziert, weichen die Anteile der Gemeinwesen und Interessierten vom generellen Kostenverteilschlüssel ab. Bund, Gemeinden und Interessierte leisten ihre Zahlungen periodisch oder bei Vorliegen der Abschlussrechnungen und damit zeitverzögert.

2053 - Naturgefahren									Ø
Erfolgsrechnung	**Ist 2007**	**Ist 2008**	**Ist 2009**	**Ist 2010**	**Ist 2011**	**Ist 2012**	**Ist 2013**	**Ist 2014**	
Unterhalt Wasserbau					0	224'289	224'289	416'203	288'260
Investitionsrechnung	**Ist 2007**	**Ist 2008**	**Ist 2009**	**Ist 2010**	**Ist 2011**	**Ist 2012**	**Ist 2013**	**Ist 2014**	
Wasserbau brutto	22'757'844	24'519'524	21'539'840	30'549'671	25'151'323	14'913'727	20'964'267	16'046'021	22'055'277
Bundesbeiträge	-4'491'902	-3'958'950	-4'961'243	-9'774'247	-8'022'789	-6'472'612	-6'489'693	-4'758'490	-6'116'241
Gemeindebeiträge	-4'491'902	-3'958'950	-4'961'243	-6'839'367	-6'418'231	-4'194'228	-5'191'754	-4'124'026	-5'022'463
Interessiertenbeiträge	-1'023'688	-1'606'010	-1'203'005	-1'832'671	-1'604'558	-1'082'959	-1'297'939	-951'698	-1'325'316
Nettoinvestitionen	*12'750'352*	*14'995'615*	*10'414'349*	*12'103'386*	*9'105'745*	*3'163'928*	*7'984'881*	*6'211'807*	*9'591'258*
Anteil Kanton	56%	61%	48%	40%	36%	21%	38%	39%	42.4%
Anteil Bund	20%	16%	23%	32%	32%	43%	31%	30%	28.4%
Anteil Gemeinde	20%	16%	23%	22%	26%	28%	25%	26%	23.2%
Anteil Interessierte	4%	7%	6%	6%	6%	7%	6%	6%	6.0%

Tabelle 6: Investitionen in den Wasserbau in den Jahren 2007 bis 2014 (Quelle: Staatsrechnungen 2007 bis 2014, Buchungskreis 2053 Naturgefahren-Wasserbau)

Daten zu den durchschnittlichen Ausgaben der Gemeinden oder Wuhrgenossenschaften für den (baulichen und betrieblichen) Gewässerunterhalt und die Uferpflege liegen dem Kanton wie erwähnt keine vor. Aussagen hierzu sind somit schwierig, zumal die Höhe der Ausgaben von Gemeinde zu Gemeinde stark variieren dürfte.

AKV-Prinzip

Mit der Aufgaben- und Finanzreform 2018 soll die Entflechtung der Finanz- und Aufgabenströme zwischen Kanton und Gemeinden weiter vorangetrieben und das AKV-Prinzip (Prinzip der Vereinigung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung), welches bereits bei der Finanzreform 08 ein zentrales Element war, konsequent umgesetzt werden. Grundsätzlich soll dasjenige Gemeinwesen die Kosten einer Aufgabe tragen, das für ihre Erfüllung zuständig ist. Auch im Bereich des Wasserbaus und Gewässerunterhalts ist deshalb künftig auf Beiträge unter den verschiedenen Gemeinwesen zu verzichten. Beiträge unter den Gemeinwesen sind – anders als nach dem heutigen Wasserbaugesetz – höchstens in Ausnahmefällen vorzusehen.

Das Wichtigste in Kürze:

- Für eine ordnungsgemässe Erfüllung der Wasserbau- und Gewässerunterhaltspflichten werden unabhängig von der Variante der Aufgabenteilung mehr Mittel benötigt.
- Der errechnete Finanzbedarf stimmt nicht mit den tatsächlichen Ausgaben für den Hochwasserschutz überein. Die Aufgabenerfüllung ist mittels Priorisierungen und Etappierungen mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln in Übereinstimmung bringen.
- Im Sinne des AKV-Prinzip soll künftig auch im Bereich des Wasserbaus auf Kostenbeiträge zwischen Kanton und Gemeinden verzichtet werden.

3.2 Welche finanziellen Auswirkungen hat die neu vorgeschlagene Aufgabenteilung?

Mit der vorgeschlagenen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden werden bisherige Gemeindeaufgaben neu dem Kanton zugewiesen. Dies betrifft in jedem Fall den baulichen Gewässerunterhalt und je nach Bestvariante auch – ganz oder teilweise – den betrieblichen Gewässerunterhalt inkl. Uferpflege. Weiter sollen die Gemeinden und Interessierten künftig in Umsetzung des AKV-Prinzips keine Beiträge mehr an die Kosten des Wasserbaus leisten. Die vorgeschlagene Aufgabenteilung führt somit in jedem Fall zu einer deutlichen Mehrbelastung des Kantons, während die Gemeinden entlastet werden. Die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Aufgabenteilung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Wasserbau

Die Aufgabe des Wasserbaus obliegt bei allen drei Bestvarianten dem Kanton, was der geltenden Regelung entspricht. Die Kosten des Wasserbaus werden heute jedoch anhand eines Kostenverteilschlüssels unter dem Bund, dem Kanton, den Gemeinden und den Interessierten aufgeteilt (vgl. Ziffer 3.1). Neu sollen die Gemeinden und Interessierten von einer Mitfinanzierung des Wasserbaus befreit werden. Die nach Abzug des Bundesbeitrags (aktuell in der Regel 35 % der Gesamtkosten) verbleibenden Kosten des Wasserbaus sind vom Kanton zu tragen. Der Kantonsanteil steigt damit in der Regel von heute 25 % auf neu 65 % der Gesamtkosten. Was eine solche Verschiebung der Kostentragung in den letzten Jahren frankenmässig bedeutet hätte, lässt sich direkt aus der Tabelle 6 ablesen. Mit der neuen Regelung wären die bisherigen Gemeinde- und Interessiertenbeiträge zu den Ausgaben des Kantons hinzu zu rechnen. In welchem Umfang der Kanton künftig finanziell mehrbelastet wird, ist von der Investitionshöhe und damit von den entsprechenden Voranschlagskrediten des Kantonsrates abhängig.

Baulicher und betrieblicher Gewässerunterhalt

Alle drei Bestvarianten sehen eine Verschiebung der Aufgabe des baulichen Gewässerunterhalts weg von den Gemeinden hin zum Kanton vor. Die Gemeinden werden damit nicht nur von der Aufgabe, sondern auch von der Finanzierung des baulichen Gewässerunterhalts entlastet.

Je nach Bestvarianten kommt es auch beim betrieblichen Gewässerunterhalt zu Verschiebungen der finanziellen Belastung:

- Variante **A**: Der Kanton übernimmt die Aufgabe des betrieblichen Gewässerunterhalt an allen öffentlichen Gewässern und trägt die Kosten hierfür. Die Gemeinden werden sowohl von der Aufgabe als auch ihrer Finanzierung entlastet.
- Variante **B2**: Sowohl die Aufgabe als auch die Finanzierung des betrieblichen Gewässerunterhalts verbleibt bei den Gemeinden.
- Variante **C3**: Der Kanton übernimmt den betrieblichen Gewässerunterhalt an 136 km Fliessgewässer und trägt auch die Kosten hierfür. Den Gemeinden verbleiben die Aufgabe und auch die Finanzierung des betrieblichen Gewässerunterhalts an allen übrigen öffentlichen Gewässern. Ob eine Gemeinden in Bezug auf den betrieblichen Gewässerunterhalt entlastet wird oder nicht, ist also abhängig vom Gewässer.

Aussagekräftig wäre hier die Darstellung der Verschiebung von finanziellen Verpflichtungen zwischen den Gemeinwesen. Wie oben in Ziff. 3.1 ausgeführt liegen jedoch keine verlässlichen Datengrundlagen betreffend Frankenbeträge oder Qualität der bisher von den Gemeinden vorgenommenen Arbeiten vor. Der für eine ordnungsgemässe Ausgabenerfüllung erforderliche Finanzbedarf ist zwar bekannt (errechneter Finanzbedarf), wird jedoch auch künftig nicht mit den zur Verfügung stehenden Mitteln übereinstimmen. Hinzu kommt, dass bei einer Verschiebung der Aufgabe des baulichen und allenfalls auch des betrieblichen Gewässerunterhalts die Gemeinden – anders als beim Wasserbau – nicht zwingend im gleichen Umfang

finanziell entlastet werden, wie der Kanton belastet wird. In welchem Umfang bisher Ausgaben für den baulichen und betrieblichen Gewässerunterhalt getätigt wurden, variiert sehr stark von Gemeinde zu Gemeinde. Während einige Gemeinden die Aufgaben ordnungsgemäss erfüllt haben, gaben andere Gemeinden viel zu wenig für diese Aufgaben aus. In Bezug auf die finanzielle Entlastung bedeutet dies also je nach Gemeinde: was nie ausgegeben wurde, obwohl es hätte ausgegeben werden müssen, kann nicht eingespart werden.

Zusammengefasst steigt die finanzielle Belastung für den Kanton bei allen Varianten unterschiedlich, in jedem Fall ab deutlich an, bei den Gemeinden sinkt sie. Der Ausgleich der finanziellen Mehr- respektive Minderbelastung der Gemeinwesen wird wie bereits ausgeführt im Rahmen der AFR 18 in einem anderen Bereich erfolgen müssen. Welcher Bereich das sein wird und in welchem Umfang ein solcher Ausgleich durchgeführt wird, kann heute noch nicht gesagt werden. Sollte die vorliegende Vorkonsultation ergeben, dass eine von der Projektgruppe vorgeschlagene Bestvariante als sachlich richtige Lösung für eine neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden erachtet wird, werden die offenen Fragen bezüglich der finanziellen Auswirkungen im Rahmen des zweiten Vernehmlassungsverfahrens und im Zusammenhang mit dem Projekt AFR 18 im Detail zu beantworten sein.

Das Wichtigste in Kürze:

- Die vorgeschlagene Aufgabenteilung führt in jedem Fall zu einer deutlichen finanziellen Mehrbelastung des Kantons, während die Gemeinden entlastet werden.
- Der Ausgleich der finanziellen Mehr- respektive Minderbelastung der Gemeinwesen wird im Rahmen der AFR 18 in einem anderen Bereich erfolgen müssen.

4. Fragestellung der Vorkonsultation

Gestützt auf diese Ausführungen werden die Adressatinnen und Adressaten der Vorkonsultation gebeten, sich mit Hilfe des Fragebogens für eine konkrete Variante der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich des Wasserbaus und des Gewässerunterhalts auszusprechen.

Die Projektgruppe erachtet es als sachlich richtig, den Wasserbau und den baulichen Gewässerunterhalt in der Hand des Kantons zu vereinen. Mit der Auswahl einer der vorgeschlagenen Bestvarianten (A, B2 oder C3) unterstützen Sie diese Ansicht und entscheiden gleichzeitig über die Zuständigkeit für den betrieblichen Gewässerunterhalt.

Es besteht auch die Möglichkeit, sich für eine andere Variante der Aufgabenteilung auszusprechen. In diesem Fall wird um eine konkrete Bezeichnung der Variante gemäss Ziffer 2.1, Tabelle 1 gebeten, um eine verlässliche Aussage zu ermöglichen.

Das Ausfüllen des Feldes „Bemerkungen“ beim Fragebogen ist nicht zwingend, kann für die Auswertung der Vorkonsultation jedoch dienlich sein.

Die Projektgruppe bedankt sich für Ihre geschätzte Mitwirkung!