

An den Landrat

Glarus,

Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz)
[Vernehmlassungsvorlage]

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Das Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz (EG GSchG) wurde von der Landsgemeinde 1995 beschlossen. Ein beträchtlicher Teil des EG GSchG regelt die Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden. Gemäss Bundesverfassung ist bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben der Grundsatz der Subsidiarität (heute Art. 5a BV) zu beachten. Alles, was die Gemeindeebene leisten kann, soll nicht von der übergeordneten kantonalen Ebene übernommen werden. Die Aufgabenteilung im EG GSchG wurde damals grundsätzlich nach diesem Prinzip vorgenommen. Verschiedene Aufgaben wurden jedoch auch gemäss den vorhandenen Fähigkeiten und Ressourcen der beiden Staatsebenen zugeordnet.

Seit 1995 waren aufgrund von Revisionen des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (GSchG) mehrmals Änderungen des EG GSchG notwendig. Letztmals erfolgte im Jahre 2010 mit der Verankerung des Gewässerrenaturierungsfonds eine Revision des EG GSchG.

Eine erneute Anpassung des EG GSchG ist aus folgenden Gründen notwendig. Der Bund hat zwischenzeitlich im Gewässerschutz verschiedene neue Vorschriften, beispielsweise betreffend Gewässerrevitalisierungen oder die Sanierung der Wasserkraft, erlassen. Hier sind die richtigen Zuständigkeiten im kantonalen Recht noch festzulegen. Das Rechtsgebiet Gewässer- und Umweltschutz ist zudem insgesamt sehr dynamisch. Es werden fortlaufend neue Herausforderungen thematisiert, die einer Regelung bedürfen (z.B. Nanopartikel, Mikroverunreinigungen, Gewässerrevitalisierung). Andere Themen wie die Düngerabnahmeverträge wurden aufgehoben, was ebenfalls Anpassungen im kantonalen Recht erfordert. Darüber hinaus rechtfertigt sich aufgrund der Gemeindestrukturreform mit den nunmehr grossen und fachlich professionell ausgestatteten Gemeinden die Überprüfung und Änderung von Zuständigkeiten, auch mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip.

2. Die Vorlage im Überblick

Die Zuständigkeit im Gewässerschutz wurden anfangs der 1990er Jahre festgelegt und in über 25 Jahre Praxis entsprechend umgesetzt. Die bisherige Aufgabenteilung hat sich auch

nach der Gemeindestrukturereform im Grundsatz bewährt, sie kann jedoch in Einzelfällen – vor allem aufgrund von erhöhter Fachkompetenz bei den Gemeinden – verbessert werden.

Zudem sollen mit der vorliegenden Revision gestützt auf die langjährige Vollzugspraxis, Präzisierungen im Gesetzestext vorgenommen werden. Dies betrifft beispielsweise die Vorgaben betreffend Abstellen ausgedienter Fahrzeuge (Art. 10), das Bewilligungsverfahren für Erdsonden (Art. 14) und Gebühren für Trinkwassernutzungen (Art. 13). Dagegen kann die Grundlage für Beiträge des Kantons an Gewässerschutzmassnahmen (Art. 18) aufgehoben werden, weil kein Bedürfnis nach derartigen Beiträgen besteht und auch auf Bundesebene keine Beiträge mehr ausbezahlt werden. Im Weiteren soll das Instrument der kommunalen gewässerschutzrechtlichen Bewilligung, wie es in den meisten anderen Kantonen üblich ist, eingeführt werden (Art. 4a).

Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer soll überdies mit Bestimmungen über die Nutzung von gewässerschutzrechtlichen Geodaten ergänzt werden.

Die meisten Kantone der Schweiz haben im Umweltschutz- und Gewässerschutzbereich ähnliche Strukturen wie der Kanton Glarus. Anpassungen der rechtlichen Grundlagen, insbesondere aufgrund von Neuerungen im Bundesrecht haben vor kurzem auch folgende Kantone beschlossen: Appenzell Ausserrhoden, Zug, Wallis, Bern, Zürich und Luzern beschlossen. In anderen Kantonen sind Änderungen in Vorbereitung.

3. Finanzielle Auswirkungen

Einerseits werden Zuständigkeiten für die neue Aufgaben – beispielsweise im Zusammenhang mit den Gewässerräumen (Art. 15a EG GSchG) – festgelegt. Diese Aufgaben sind aufgrund des Bundesrechts zu erfüllen. Andererseits werden Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinde verschoben. Es gilt der Grundsatz, dass neu alle Aufgaben im Zusammenhang mit Bauvorhaben (ausser Industrieanlagen mit Vorbehandlung) durch die Gemeinden bewilligt und kontrolliert werden.

Die Verlagerung der Zuständigkeit in Artikel 5 Absatz 2 vom Kanton zu den Gemeinden beinhaltet personellen Mehraufwand. Für die bisher im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden liegende Aufgabe der Kontrolle von Güllengruben, welche neu dem Kanton obliegt, wird ebenfalls mit einem Arbeitsaufwand mehr als 20 Arbeitstagen im Jahr gerechnet.

Die mit der Vorlage befassten Fachleute gehen davon aus, dass bezüglich des personellen Mehraufwandes etwa gleich grosse Aufgabenbereiche von den Gemeinden zum Kanton wie vom Kanton zu den Gemeinden verschoben werden.

Punktuell weisen die geplanten Änderungen auch finanzielle Auswirkungen auf. Einerseits ist hier der Wegfall von Gebühren für im öffentlichen Interesse liegende Trinkwasserfassungen zu erwähnen. Die finanziellen Auswirkungen eines Verzichtes sind aber gering.

Mit dem Wegfall von Kantonsbeiträgen (Art. 18 EG GSchG) kann mittelfristig Geld gespart werden.

Die höheren Beiträge für Kantonprojekte bei Revitalisierungen werden dem Fonds belastet.

Insgesamt sind die Auswirkungen der Vorlage unproblematisch.

4. Vernehmlassung

Der Regierungsrat führte eine Vernehmlassung zu den Änderungen im EG GSchG durch. Da die Vorlage mit den Gemeinden – welche Hauptbetroffene dieser Vorlage sind – intensiv vorbesprochen wurde, rechtfertigt sich eine kurze Vernehmlassungsfrist von einem Monat.

[Ausführungen zum Vernehmlassungsergebnis]

5. Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen

Kurztitel

Das Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz wird neu offiziell mit dem Kurztitel EG GschG abgekürzt.

Artikel 2 Absatz 1 bis (neu)

In fast allen Kantonen werden gewässerschutzrechtliche Bewilligungen bei Bauvorhaben (Artikel 17 GschG) von den Gemeinden erteilt. Im Kanton Glarus erteilt bisher bei Vorhaben, welche ohnehin eine Gewässerschutzbewilligung des Kantons benötigen, z.B. Industrieanlagen, Deponien und Kraftwerken, die notwendige Bewilligung gestützt. Seit der Gemeindefusion werden jedoch in einer Gemeinde systematisch Bewilligungen gestützt auf Artikel 17 GSchG erteilt.

Neu soll mit Artikel 2 Absatz 1bis klargestellt werden, dass im Grundsatz die Gemeinden für die Erteilung der Bewilligungen gestützt auf das Gewässerschutzrecht zuständig sind. Die Zuständigkeiten des Kantons werden ausdrücklich ausgenommen.

Artikel 3a (neu); Geodaten

Die gewässerschutzrechtlichen Geodaten wie Grundwasserschutzbereiche, Grundwasserschutzareale, Grundwasserschutzzonen, Erdsondenausschlussgebiete sind wichtige Grundlagen für Planungen und die Beurteilung von Vorhaben. Im Geoinformationsrecht wird bezüglich der Einschränkungen bei der Nutzung und Verfügbarkeit auf die Spezialgesetze verwiesen. Es soll deshalb im EG GschG festgehalten werden, dass gewässerschutzrechtliche Geodaten öffentlich zugänglich sind und frei sowie kostenlos verwendet werden können.

Bezüglich Informationen im Gewässerschutzbereich gilt einerseits die Einschränkung von Artikel 50 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer bezüglich Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis sowie einem überwiegenden privaten und öffentlichen Geheimhaltungsinteressen. Andererseits ist die Datenschutzgesetzgebung zu beachten.

Für behördliche Tätigkeiten wie den Erlass von Grundwasserschutzzonen, die Erarbeitung und Aktualisierung der generellen Entwässerungsplanungen, die Erhebung von Wasser- und Abwassergebühren usw. ist es notwendig, Personendaten mit Geodaten zu Geoinformationen verknüpfen zu können. Dazu soll eine ausdrückliche Rechtsgrundlage geschaffen werden.

Artikel 5; Nicht verschmutztes Abwasser

Absatz 1: Die Einleitung in ein Oberflächengewässer muss gemäss Artikel 7 Absatz 1 GSchG bewilligt werden. Neu werden diese Bewilligungen von der Gemeinde, statt wie bisher vom Kanton, erteilt. Diese Bewilligung ist vor allem bei neuen oder geänderten Bauten im Zusammenhang mit Baubewilligungsverfahren notwendig. Bei nicht verschmutztem Abwasser handelt es sich in der Regel um Dachwasser, manchmal auch um Platzwasser. Die Gemeinden müssen bereits aufgrund ihres GEP die Versickerung zu prüfen und anordnen. Falls dies nicht möglich ist und falls Rückhaltemassnahmen getroffen werden, kann eine Einleitung in ein Gewässer bewilligt werden. Es erweist sich als zweckmässig und effizient für denselben Tatbestand (Entsorgung von nicht verschmutztem Abwasser, sei es über Versickerung oder Einleitung in ein Gewässer) eine einzige Zuständigkeit festzulegen und diese Aufgabe gesamthaft der Gemeinde zu übergeben. Auf diese Weise muss sich nur eine Behörde mit der Ableitung des Dachwassers beschäftigen.

Zusätzlich zu den Abklärungen im Rahmen des GEP (z.B. Versickerungskarte) sollen neu auch Detailabklärungen (z.B. Versickerungsversuche) als Grundlage für eine Bewilligung zur Einleitung in ein Gewässer dienen. Die Richtlinie des zuständigen Departements Bau und Umwelt, erarbeitet von der fachlich zuständigen Abteilung Umweltschutz und Energie, bildet

den Rahmen für die Bewilligung der Einleitung in ein Oberflächengewässer durch die Gemeinden.

Absatz 2: Bisher galt die Vorgabe, dass das Versickernlassen bei Industrie- und Gewerbebauten von der kantonalen Verwaltungsstelle (Abteilung Umweltschutz und Energie), diejenige von allen anderen Bauten von der Gemeinde bewilligt wird. Dies wurde damit begründet, dass bei Industrie- und Gewerbebauten ein potenziell höheres Risiko für Gewässerverschmutzungen besteht. Seit 1995 wurden die gesamtschweizerischen Vorgaben für den Umschlag und die Lagerung von Stoffen bei Betrieben verschärft, konkretisiert und in verschiedenen Richtlinien und Vollzugsempfehlungen festgehalten, so dass das Risiko von Verschmutzungen von beispielsweise Platzwasser durch Havarien deutlich gesenkt werden konnte. Die Beurteilung des Versickerns von unverschmutztem Abwasser kann sich darum heute sowohl für Betriebe wie für Wohnbauten auf abwassertechnische Aspekte beschränken, die im Generellen Entwässerungsplan festgehalten sind. Es ist daher auch in diesem Fall zweckmässiger, wenn eine einzige Instanz, die Gemeinde, derartige Gesuche auf der Basis des GEP behandelt. Auch hier soll eine Richtlinie des zuständigen Departementes den Rahmen für die Bewilligung der Versickerungsanlagen durch die Gemeinden bilden.

Artikel 6; Verschmutztes Abwasser; Aufgaben der Gemeinden

Absatz 1: Die Gemeinden sind zuständig für die Bewilligung von Abwasseranlagen mit Ausnahme der Abwasservorbehandlungsanlagen in Industrie- und Gewerbebetrieben, vom kommunalen und privaten Kläranlagen und neu auch der Lageranlagen von Hofdünger und flüssigem Klärgut (Artikel 7 Absatz 1).

Absatz 3: Ausserhalb des Bereiches öffentlicher Kanalisationen muss die Gemeinde die zweckmässige Behandlung von Abwasser anordnen. Gemäss bisherigem Gesetzestext muss dies „in Zusammenarbeit mit der kantonalen Gewässerschutzfachstelle“ erfolgen. Diese Formulierung löste immer wieder Diskussionen über die Zuständigkeit aus. Sie soll ersetzt werden durch eine Vorgabe, dass das zuständige Departement Richtlinien dazu erarbeitet, dass der Entscheid aber allein durch die Gemeinde zu fällen ist.

Artikel 7; Verschmutztes Abwasser, Aufgaben des Kantons

Absatz 1: Die bisherige Formulierung, wonach eine kantonale Behörde bei industriellen/gewerblichen Einleitern die Einhaltung der Grenzwerte prüft und bei allen anderen eine Gemeindebehörde, hat immer wieder zu Diskussionen Anlass gegeben. Der ursprüngliche Ansatz war es, dass bei fachlich anspruchsvollen Einleitungen und Vorbehandlungen eine kantonale Stelle zuständig sein soll und bei allen anderen eine kommunale. Dieser Grundsatz wird (wie in vielen anderen Kantonen, z.B. AR) beibehalten, aber im Gesetz klarer formuliert. Zudem soll klar zum Ausdruck kommen, dass private und kommunale Kläranlagen in die Zuständigkeit des Kantons fallen und die Kontrolle von Lagereinrichtungen für Hofdünger und flüssiges Gärgut ebenfalls Aufgabe des Kantons ist. Diese letztere Zuständigkeit war zu wenig klar formuliert. Die Zuständigkeit lag aufgrund der generellen Zuweisung von Artikel 2 Absatz 1 nach Auffassung des Kantons bei den Gemeinden. Bisher war dies von geringer Relevanz. Die Kontrollen der Hofdüngeranlagen wurden erst ab 2016 aufgenommen.

Sowohl in Artikel 6 Absatz 1 und Artikel 7 Absatz 1 werden die Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden betreffend Bewilligung und Kontrolle von Anlagen neu klarer geregelt. Gegenüber dem heutigen Stand wird die Zuständigkeit der Kontrolle von Hofdüngeranlagen zum Kanton verschoben.

Absatz 2: Durch die Präzisierung und Ergänzung von Absatz 1 ist Absatz 2 nicht mehr notwendig.

Artikel 8; Betriebe mit Nutztierhaltung

Absatz 2 Buchstabe b: Die Bestimmung zur Genehmigung von Düngerabnahmeverträgen kann aufgehoben werden, weil dieses Instrument seit einigen Jahren nicht mehr existiert.

Absatz 3: Es wird festgehalten, dass die Gemeinde für den Entscheid zur Verwertung von häuslichem Abwasser zuständig ist, nicht der Gemeinderat. Damit wird die Organisationsfreiheit der Gemeinden gewahrt.

Artikel 9; Planerischer Schutz

Absatz 2: Ergänzt werden die bisherigen Bestimmungen durch Vorgaben für die Aufhebung von Grundwasserschutzzonen. Dies ist im Zuge der Gemeindefusion und der Möglichkeit, Wasserversorgungen zusammenzulegen, aktuell geworden. Gleichzeitig wird ergänzt, dass Grundwasserschutzzonen für Fassungen im öffentlichen Interesse notwendig sind. Wann eine Grundwasserschutzzone von öffentlichem Interesse ist, wurde durch die Gerichtspraxis weitestgehend geklärt.

Absatz 3: Wie in Artikel 8 wird der Gemeinderat durch die Gemeinde ersetzt.

Artikel 9a; Schutz von besonders gefährdeten Gewässerschutzbereichen

Der Begriff „Vorkehrungen“ ist zu unscharf und zu wenig umfassend. Durch die Verwendung des Begriffes „Eingriffe“ wird der Schwerpunkt auf bauliche oder nutzungsmässige Veränderungen mit Beeinträchtigungspotenzial gelegt.

Artikel 10; Ablagerung ausgedienter Gegenstände

Die Bestimmung über die Bewilligung von Sammelplätzen wird gestrichen, da diese mit den Vorgaben der Abfallbestimmungen des Bundes (VVEA) ohnehin bewilligungspflichtig werden. Es wird jedoch explizit festgehalten, dass die Gemeinden für den Vollzug dieser Vorgaben zuständig sind. Hier wird ausdrücklich festgehalten, was sich bisher grundsätzlich aus Artikel 2 Absatz 1 ergibt.

Die Begriffe „Fahrzeuge“ und „Geräte“ werden aufgrund der Praxiserfahrungen im Sinne einer Präzisierung mit „Fahrzeugteilen“ und „Pneus“ ergänzt.

Artikel 11; Schadendienst; Gewässerschutzpolizei

Absatz 1: Es wird wie in anderen Kantonen festgehalten, dass der Regierungsrat Betriebe mit einer erheblichen Gefährdung zu einem eigenen Schadendienst verpflichten kann. Falls von Betrieben eine erhebliche Gefährdung ausgeht, so muss die Gefährdung gestützt auf die Störfallverordnung reduziert werden. Die Ausrüstung eines eigenen Schadendienstes ist eine sekundäre Massnahme. In den letzten 20 Jahren musste diese Bestimmung im Kanton nie angewandt werden, weshalb diese Bestimmung neu in eine Kann-Formulierung überführt wird.

Artikel 13; Bewilligung für Wasserentnahmen; Sanierungen

Absatz 3: Trinkwassernutzungen über Quellen oder Grundwasserfassungen bestehen seit Jahrzehnten, teilweise sogar länger. Sie verfügen in vielen Fällen über keine öffentlich-rechtliche Bewilligung. Dies muss in vielen Fällen nachgeholt werden, analog der industriellen und Wärmepumpen-Bewilligungen. Eine Gebührenerhebung für diese seit langem betriebenen und lebensnotwendigen Trinkwassernutzungen ist aber nicht sinnvoll. Bei der Vernehmlassung zum Wassergesetz (2007) ist die Gebührenpflicht für Trinkwassernutzungen vehement abgelehnt worden.

Artikel 14; Erdsonden

Erdsonden versorgen in der Regel Einfamilienhäuser oder kleinere Mehrfamilienhäuser. In den letzten Jahren sind null bis zwei Fälle pro Jahr behandelt worden. Entsprechende der

Bewilligung für Grundwasser-Wärmepumpen in der gleichen Grössenordnung (bis 200 Minutentliter) werden die Erdsonden von der zuständigen Verwaltungsbehörde bewilligt (Artikel 13 Absatz 1). Analog wird neu die Bewilligung auch für Erdsonden von der zuständigen Verwaltungsbehörde erteilt.

Artikel 15a (neu); Gewässerraum und Revitalisierung von Gewässern

Im Zuge der neuen Revitalisierungs-Vorgaben im Gewässerschutzgesetz (2011) werden für einige der im Bundesrecht den Kantonen zugewiesene Aufgaben die Zuständigkeiten geregelt. Die Planungen von Revitalisierungen gemäss Artikel 41d Gewässerschutzverordnung des Bundes (GSchV) werden vom Regierungsrat erlassen. Bewilligungsinstanz für Ausnahmen im Sinne von Artikel 41c Absatz 4bis (Düngungsvorschriften für Gewässerräume jenseits von Verkehrsflächen) ist die zuständige Verwaltungsbehörde. Anordnungen zur Sanierung betreffend Schwall/Sunk und Geschiebehalt werden vom zuständigen Departement vorgenommen. Die Kontrolle der Düngungsvorschriften in den Gewässerräumen werden von den Gemeinden und damit von der gleichen Instanz vorgenommen, welche auch die Düngungsvorschriften entlang von Gewässern und anderen Objekten gemäss den Vorschriften der Chemikalien-Risiko-Reduktionsverordnung (ChemRRV) kontrollieren muss.

Artikel 18; Kantonsbeiträge

Absatz 2: Dieser Absatz soll im Sinne des Nachvollzugs von Bundesrecht aufgehoben werden, da staatliche Beiträge an Abwasseranlagen auch im Bundesgesetz im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte weggefallen sind.

Artikel 18e; Beiträge

Die maximale Beitragshöhe von 50 Prozent für Revitalisierungsprojekte soll für kantonale Projekte nicht gelten. In diesen Fällen gibt es neben dem Bund, der in der Regel einen Grundbeitrag von 35 Prozent leistet, keinen anderen Beitragszahler, weshalb der Kanton die gesamten Kosten abzüglich eines Bundesbeitrages erbringen muss. Diese Kosten können über den Revitalisierungsfonds abgerechnet werden.

Artikel 22a; Gebühren

Die Gebühren für Amtshandlungen im Zusammenhang mit dem Gewässerschutzgesetz bemessen sich nach den Vorgaben des Verwaltungsrechtspflegegesetzes oder im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens. Eine eigenständige Gebührenverordnung ist nicht notwendig. Absatz 2 wird aufgehoben.

Artikel 23a; Übergangsbestimmungen

Der Artikel ist nicht mehr relevant. Er kann aufgehoben werden.

Artikel 24; Strafbestimmungen

Absatz 1 Buchstabe d: Die Beschränkung auf kantonale Vorschriften für Tankanlagen ist nicht zweckmässig. Die Vorschrift gilt subsidiär zum Bundesrecht, so dass keine Einschränkungen gemacht werden müssen bzw. sollen.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die beiliegenden Gesetzesänderungen der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Dr. Rolf Widmer, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

- Beilage:
- SBE
 - Synopse