

**Erläuternder Bericht
zum Gesetzesvorentwurf zur Änderung des
Gewässergesetzes (GewG)**

Der vorliegende Bericht begleitet die Vernehmlassung des Gesetzesvorentwurfs zur Änderung des Gewässergesetzes. Er ist wie folgt strukturiert:

1 Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs	1
2 Kommentare zu den einzelnen Bestimmungen	3
3 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden und finanzielle Auswirkungen	5
4 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	5
5 Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Eurokompatibilität	5

1 URSPRUNG UND NOTWENDIGKEIT DES ENTWURFS

1.1 Harmonisierung der Zuständigkeiten für die Gewährung von Subventionen für Wasserbauarbeiten mit dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHG)

Das am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 (GewG, SGF 812.1) enthält die kantonalen Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über den Wasserbau (WBG, SR 721.100) und seiner Ausführungsverordnung vom 2. November 1994 (WBV, SR 721.100.1) sowie zum Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG, SR 814.20) und seiner Ausführungsverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201). Das kantonale Gesetz wird durch sein Ausführungsreglement vom 21. Juni 2011 (GewR, SGF 812.11) ergänzt, das am 1. Juli 2011 in Kraft getreten ist.

Laut den Artikeln 27 Abs. 1 und 45 Abs. 2 GewG sind die Gemeinden für den Ausbau, die Instandsetzung und den Unterhalt von Fliessgewässern zuständig und müssen die Kosten dafür tragen. Die Gemeinden können beim Kanton eine Subvention beantragen, um einen Teil der Ausgaben zu decken, der gemäss den Artikeln 60 ff. GewR berechnet wird.

Die Zuständigkeit für die Gewährung von Subventionen an Gemeinden im Bereich des Wasserbaus ist derzeit in Artikel 47 Abs. 4 GewG geregelt, wonach der Staatsrat über Beiträge bis 500 000 Franken je Projekt entscheiden kann. Aus der Anwendung der Gewässergesetzgebung ergibt sich somit, dass der Grosse Rat für ihre Gewährung zuständig ist, sobald sich ihr Betrag auf mehr als 500 000 Franken beläuft.

Allerdings: Bei Anwendung der allgemeinen Regeln laut Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG, SGF 610.1) ist der Staatsrat die zuständige Behörde für die Gewährung von Subventionen von mehr als 500 000 Franken und weniger als 5 088 212 Franken.¹

¹ Artikel 30 Abs. 1 Bst. c FHG legt fest, dass Verpflichtungskredite für Ausgaben für Investitionsbeiträge einzuholen sind, deren Kosten zu Lasten des Staates über einen Zeitraum von mindestens drei Jahren $\frac{1}{8}$ % der Gesamtausgaben der

Zwar behält Artikel 30 Abs. 2 FHG die in Spezialgesetzen wie dem GewG vorgesehenen Bestimmungen vor, doch hat sich in der Praxis gezeigt, dass bei der Gewährung von Subventionen für den Wasserbau durch die zuständigen Behörden Auslegungsprobleme bei der konkreten Anwendung dieser Bestimmung und der Festlegung der zuständigen Behörde auftreten und dass die Angemessenheit einer speziellen Zuständigkeitsregel in Frage steht. Die meisten Bestimmungen in den verschiedenen Freiburger Gesetzen, mit denen Subventionen eingeführt werden, sehen denn auch eine allgemeine Zuständigkeit des Staatsrats im Rahmen der im FHG vorgesehenen Zuständigkeiten vor.²

Daher ist es gerechtfertigt, eine allgemeine Zuständigkeit des Staatsrats vorzusehen, indem die in Artikel 47 Abs. 4 GewG vorgesehene Obergrenze von 500 000 Franken aufgehoben wird und die Zuständigkeiten des Grossen Rats für die im FHG vorgesehenen Verpflichtungskredite vorbehalten bleiben, um die Zuständigkeiten für die Gewährung von Subventionen im Bereich des Wasserbaus mit dieser Gesetzgebung zu harmonisieren.

1.2 Verlängerung der Frist für das Bestehen von Wasserbauunternehmen

Gemäss altem kantonalen Gesetz vom 26. November 1975 über den Wasserbau waren die Arbeiten an den Fliessgewässern Sache der Anstösserinnen und Anstösser, der Wasserbauunternehmen (WBU) und/oder der betroffenen Gemeinden. Mit dem GewG wurde dies geändert: Neu obliegen Ausbau und Instandhaltung von Fliessgewässern nicht mehr den WBU oder den Anstösserinnen und Anstössern, sondern nur noch den Gemeinden. Die Änderung wurde vor allem damit begründet, dass die Gemeinden die vorwiegenden öffentlichen Interessen (Umwelt-, Natur-, und Hochwasserschutz) besser berücksichtigen als die Anstösserinnen und Anstösser, dass sie eine Gesamtübersicht über die Planungs- und Bewirtschaftungsmassnahmen haben und dass die administrativen Formalitäten so deutlich vereinfacht werden.³

Die Bestimmungen des GewG zu den WBU stellen den Übergang vom alten zum neuen Recht sicher. Nach Artikel 64 Abs. 1 GewG müssen WBU, die vom Staatsrat auf der Grundlage des alten Rechts gebildet wurden, aufgelöst oder in Gemeindeverbände umgewandelt werden. In Absatz 3 dieses Artikels wurde eine Frist von zehn Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes für die Auflösung von Rechts wegen der WBU festgelegt. Da das GewG am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, hatte die Auflösung spätestens bis zum 31. Dezember 2020 zu erfolgen.

Im Rahmen des GewG und in Anwendung seiner Artikel 4 bis 9 werden Einzugsgebiete auf Kantonsebene festgelegt. Die Gemeinden innerhalb des regionalen Zusammenschlusses müssen einen Richtplan des Einzugsgebiets erstellen, der die in der kantonalen Planung festgelegten Ziele konkretisiert (Sachplan Gewässerbewirtschaftung SPGB). Zur Erfüllung ihrer Aufgaben (Art. 9 GewG) und insbesondere zur Ausarbeitung des Richtplans des Einzugsgebiets schliessen sich die Gemeinden gemäss den durch die Gemeindegesetzgebung eingeführten Formen der interkommunalen Zusammenarbeit zusammen. Sie können sich insbesondere in Form von Gemeindeverbänden zusammenschliessen.

letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigen. Nach Artikel 2 der Verordnung vom 15. Juni 2021 über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung (SGF 612.21) liegt die Obergrenze derzeit bei 5 088 212 Franken.

² Vgl. z. B. Art. 32 des Gesetzes über belastete Standorte (AltlastG, SGF 810.13) oder Art. 46 des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG, SGF 721.0.1).

³ Botschaft Nr. 145 vom 7. Juli 2009 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gewässergesetzes (GewG), S. 35.

Die kantonale Planung (SPGB) wurde im November 2021 vom Staatsrat verabschiedet. Nach Artikel 62 GewG müssen die Richtpläne der Einzugsgebiete innert 5 Jahren nach der Genehmigung der kantonalen Planung in die Vernehmlassung gegeben werden. Die Organisation der Einzugsgebiete ist im Gang.

Im ersten Planungszyklus der ganzheitlichen Gewässerbewirtschaftung werden sich die Gemeinden vor allem für die Planungsaufgaben (Richtplan des Einzugsgebiets) in den verschiedenen Wasserbereichen zusammenschliessen. Die Aufgaben zur Umsetzung der Massnahmen nach Themenbereichen (z. B. Abwasserreinigung, Ausbau und Unterhalt von Fliessgewässern) können entweder von den für die Einzugsgebiete zuständigen Gemeindeverbänden, von bereichsspezifischen Gemeindeverbänden oder direkt von den Gemeinden wahrgenommen werden.

Weil die Organisation der Einzugsgebiete noch nicht abgeschlossen ist und angesichts der laufenden Arbeiten mehrerer WBU wird für die laufende Legislaturperiode (2022–2027) vorgeschlagen, die Formen mehrerer WBU per Staatsratsbeschluss zu verlängern. Dazu ist eine Änderung von Artikel 64 GewG erforderlich, um dem Staatsrat in Abweichung von Artikel 64 Abs. 3 formell die Kompetenz zu geben, die Existenz der WBU über den 31. Dezember 2020 hinaus zu verlängern.

2 KOMMENTARE ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Art. 45 Abs. 3

Die deutsche Fassung von Artikel 45 Abs. 3 weist einen Übersetzungsfehler auf. Es wird daher vorgeschlagen, diesen Absatz im Rahmen der hier behandelten Teilrevision zu korrigieren. Die französische Fassung bleibt unverändert.

Artikel 47

Abs. 3^{bis} (neu)

Das Subventionsgesetz vom 17. November 1999 (SubG, SGF 616.1) gilt subsidiär, wie der Berichterstatter während der parlamentarischen Debatte über das GewG in Erinnerung rief, als er erklärte, dass Artikel 47 GewG das Konzept des Grundsatzes der Subventionierung der Arbeiten einführt, das gemäss dem Subventionsgesetz vom 17. November 1999 angewendet werden müsse (TGR 2009 III, S. 2442).

In Artikel 46 Abs. 2 des Gesetzes vom 12. September 2012 über den Natur- und Landschaftsschutz (NatG, SGF 721.0.1) hat der Gesetzgeber dies explizit artikuliert. Es wird daher vorgeschlagen, den Wortlaut dieser Bestimmung zu übernehmen und die Klarstellung auch in das GewG aufzunehmen.

Abs. 4 (aufgehoben)

Absatz 4 kann aufgehoben werden, da die Zuständigkeitsregeln für die Gewährung von Subventionen nunmehr Gegenstand des neuen Artikels 47a sind.

Artikel 47a (neu)

Abs. 1

Artikel 47a Abs. 1 verankert die allgemeine Zuständigkeit des Staatsrats für die Gewährung und die Festlegung der Höhe von Subventionen bis zu der in Artikel 30 FHG festgelegten Obergrenze, die in Absatz 3 von Artikel 47a vorbehalten wird.

Abs. 2

Zuständigkeit der RIMU

Artikel 29 des Ausführungsreglements vom 12. März 1996 zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHR, SGF 610.11) besagt, dass die Kompetenz, eine Investitionsausgabe zu tätigen, beim Staatsrat liegt, wenn der Betrag 100 000 Franken übersteigt, bei den Direktionen, wenn der Betrag zwischen 50 000 und 100 000 Franken liegt, und bei den Dienststellen, wenn der Betrag 50 000 Franken nicht übersteigt. Der Staatsrat und die Direktionen können in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich und im Rahmen der Voranschlagskredite mit formeller rechtlicher Grundlage die Zuständigkeitsgrenzen ändern (Art. 30 FHR).

Die Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt (RIMU) verfügt derzeit auf der Grundlage von Artikel 60 Abs. 2 GewR über eine Delegation durch den Staatsrat, um Subventionen bis zu 500 000 Franken pro Projekt zu gewähren. Es wird daher vorgeschlagen, eine Delegationsklausel mit einer bezifferten Obergrenze in das Gesetz aufzunehmen und die Delegation an die RIMU bis zu einem Betrag von 500 000 Franken (die heutige Regel) beizubehalten. Diese Bestimmung entspricht dem aktuellen Rechtsstand und erfordert keine Änderung von Artikel 60 Abs. 2 GewR.

Berechnung der Höhe der Subvention und Kompetenzschwelle

Die Finanzierung des Wasserbaus erfolgt durch Bundes- und Kantons Gelder. Artikel 6 WBG und 62b GSchG besagen, dass der Bund Abgeltungen für den Wasserbau und die Revitalisierung gewährt, wobei die Bedingungen und Modalitäten in den Artikeln 1 ff. WBV und 54b GSchV festgelegt sind.

Die WBV und die GSchV unterscheiden zwischen einerseits global gewährten Abgeltungen (Art. 2 Abs. 1 WBV und 54b GSchV), die eine zwischen dem Bundesamt für Umwelt und dem Kanton ausgehandelt und abgeschlossenen Programmvereinbarung (Art. 5 WBV und 54b Abs. 2 GSchV) als Grundlage haben, und andererseits einzeln gewährten Abgeltungen für grosse Projekte (Art. 2 Abs. 2 WBV und 54b Abs. 3 GSchV). Diese Unterscheidung findet sich auch im kantonalen Recht in den Artikeln 47 ff. GewG und 60 ff. GewR.

Um die Entscheidungsbefugnisse festzulegen, unterscheidet die kantonale Vollzugsbehörde bei der Berechnung des Subventionsbetrags zwischen realisierten Projekten, die in die Programmvereinbarungen aufgenommen wurden, und Einzelprojekten, die vom Bund fallweise subventioniert werden.

Bei ersteren umfasst der Beitrag den Bundes- und den Kantonsanteil, bei letzteren nur den Kantonsanteil. Diese Auslegung steht im Einklang mit Artikel 47 Abs. 1, 3. Satz, GewG, wonach die Subvention den Anteil des Staats und die Beiträge umfasst, die der Staat im Rahmen der mit dem Bund abgeschlossenen Programmvereinbarungen erhält, sowie mit Artikel 61 Abs. 4 GewR, der besagt, dass die Beiträge, die der Staat vom Bund erhält, und der Anteil des Staats bei Wasserbauprojekten, die Bestandteil von Programmvereinbarungen sind, addiert werden.

Um Unsicherheiten bei der Auslegung zu vermeiden, wird deshalb explizit festgehalten, dass der Gesamtbetrag der Subvention, d. h. der Anteil des Staats plus die Beträge, die er aufgrund von Programmvereinbarungen mit dem Bund erhält, die Obergrenze von 500 000 Franken einhalten muss.

Abs. 3

Ein Vorbehalt zugunsten des FHG ermöglicht eine Klärung der Zuständigkeiten des Staatsrats und des Grossen Rats.

Absatz 3 übernimmt daher die Formulierung von Artikel 6a Abs. 1, letzter Satz, des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG, SGF 122.0.1),

der am 12. Juni 2007 eingeführt wurde und wie folgt lautet: «Die Bestimmungen des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates über die Verpflichtungskredite bleiben vorbehalten.»

Artikel 64 Abs. 3^{bis} (neu)

Artikel 64 Abs. 3^{bis} gibt dem Staatsrat die Kompetenz, das Bestehen von WBU aus wichtigen Gründen und für einen begrenzten Zeitraum zu verlängern. Ein solcher Entscheid des Staatsrats gilt rückwirkend zum 1. Januar 2021.

Die Frage, ob wichtige Gründe vorliegen, fällt in den Ermessensspielraum des Staatsrats. Diese Formulierung lässt ihm somit einen gewissen Spielraum und erlaubt es, alle konkreten Elemente des Einzelfalls zu berücksichtigen.

Die Pflicht gemäss Artikel 64 Abs. 1 GewG, WBU aufzulösen oder umzuwandeln, bleibt jedoch bestehen. Innerhalb der vom Staatsrat gesetzten Frist wird es daher darum gehen, die Zukunft der noch aktiven WBU zu klären. Dabei sind mehrere Lösungen denkbar: Ihre Aufgaben können von jeder betroffenen Gemeinde individuell, von einem Gemeindeverband, der spezifisch mit dem Ausbau und dem Unterhalt von Fliessgewässern beauftragt wird, oder vom Gemeindeverband des Einzugsgebiets übernommen werden.

Schlussbestimmungen

Nach Artikel 46 Abs. 1 Bst. a der Verfassung des Kantons Freiburg (KV, SGF 10.1) unterliegt der Gesetzesentwurf dem fakultativen Gesetzesreferendum. Er unterliegt nicht dem Finanzreferendum, da er keine neuen Nettoausgaben zur Folge hat (Art. 45 Abs. 1 Bst. b und 46 Abs. 1 Bst. b KV).

3 AUSWIRKUNGEN AUF DIE AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN UND FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Der vorliegende Gesetzesvorentwurf führt zu keinen Änderungen in der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden und hat keine finanziellen Auswirkungen.

4 AUSWIRKUNGEN AUF DIE NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Eine Evaluation ist hier für die vorliegende Revision nicht erforderlich, da es sich nicht um eine wesentliche Anpassung eines bestehenden Gesetzes handelt (vgl. Kleiner Leitfaden zur Nachhaltigkeitsbeurteilung mit Kompass21, RUBD, 2016).

5 VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT, ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM BUNDESRECHT UND EUROKOMPATIBILITÄT

Der Gesetzesvorentwurf ist mit dem Bundesrecht und der Verfassung des Kantons Freiburg konform und ist vom europäischen Recht nicht betroffen.