



Herisau, 2. Mai 2023

Gesetz über den Gewässerraum und den Schutz vor Naturereignissen; Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf

A. Ausgangslage

1. Handlungsbedarf

a) Gewässerraum

Bundesrecht

Das eidgenössische Parlament beschloss am 11. Dezember 2009 eine Änderung des Gewässerschutzgesetzes (GSchG; SR 814.20). Gegenstand dieser Gesetzesänderung bildeten verschiedene Themen im Bereich des Gewässerschutzes, u.a. Gewässerrevitalisierung, Gewässerraum, Geschiebehalt, Schwall und Sunk. Diese Bestimmungen wurden als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Lebendiges Wasser“ erlassen. Diese Volksinitiative des Schweizerischen Fischerei-Verbandes zielte auf einen neuen Verfassungsartikel über die Renaturierung von Gewässern. Der Fischerei-Verband zog die Volksinitiative später zurück, da das Parlament die verfolgten Anliegen im Gewässerschutzgesetz umsetzte.

Im Zuge dieser Änderungen hat das eidgenössische Parlament zum Gewässerraum mit Art. 36a GSchG eine neue Bestimmung erlassen. Art. 36a GSchG verpflichtet die Kantone, den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer (Gewässerraum) nach Anhörung der betroffenen Kreise festzulegen (Abs. 1). Der Bundesrat legt die Einzelheiten fest (Abs. 2). Der Gewässerraum ist extensiv zu gestalten und zu bewirtschaften, wofür die Kantone zu sorgen haben. Der Gewässerraum dient nicht als Fruchtfolgefläche (Abs. 3).

Der Bundesrat hat am 4. Mai 2011 detaillierte Ausführungsbestimmungen zum Gewässerraum mit der Änderung der Gewässerschutzverordnung (GSchV; SR 814.201) erlassen. Im Rahmen von zwei weiteren Teilrevisationen (4. November 2015 und 22. März 2017) erliess der Bundesrat jeweils weitere Bestimmungen zum Gewässerraum resp. präziserte die bestehenden Bestimmungen. Die GSchV regelt die Anforderungen an den Gewässerraum sehr detailliert (Art. 41a–Art. 41c^{bis} GSchV). Sie enthält Anforderungen für die Breite des festzulegenden Gewässerraums, und zwar für Fliessgewässer (Art. 41a GSchV) und stehende Gewässer (Art. 41b GSchV). Zudem enthält es direkt anwendbare Bau- und Nutzungsvorschriften (Art. 41c GSchV).

Mit dem Inkrafttreten der Bestimmungen der GSchV zum Gewässerraum hat der Bundesrat auch entsprechende Übergangsbestimmungen festgelegt. Diese Übergangsbestimmungen bestimmen, welche Vorschriften für den Gewässerraum zwischen Erlass der Bestimmungen und der Festlegung des Gewässerraums gelten. Nach Abs. 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011 müssen die Kantone den Gewässerraum grundsätzlich bis zum 31. Dezember 2018 festlegen. Zwar sieht das Bundesrecht keine Sanktionen für den Fall vor, dass die Kantone diese Frist nicht einhalten. Solange die Gewässerräume aber



nicht festgelegt sind, gelten pauschale Abstandsvorschriften entlang der Gewässer nach Abs. 2 der Übergangsbestimmungen. Diese übergangsrechtlichen Uferstreifen sind – zumindest bei kleinen Fließgewässern – breiter als der minimal festzulegende Gewässerraum. Die bauliche Nutzung in den übergangsrechtlichen Uferstreifen ist begrenzt (vgl. Art. 41c Abs. 1 und 2 GSchV). Es liegt daher im Interesse der Kantone, die definitive Festlegung des Gewässerraums so rasch als möglich vorzunehmen.

Kantonales Recht

Um diese nachteilige Übergangsregelung für die bauliche Entwicklung so schnell wie möglich zu beseitigen, hat der Regierungsrat am 18. September 2012 gestützt auf Art. 87 Abs. 4 der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) die vorläufige Verordnung über die Einführung des Gewässerraums (bGS 721.131) erlassen und auf den 1. Oktober 2012 in Kraft gesetzt.

Gestützt auf die vorläufige Verordnung hat der Regierungsrat am 25. Oktober 2012 für jede Gemeinde im Kanton den Gewässerraum innerhalb der Bauzone mittels einer Gewässerraumkarte „grundeigentümergebunden“ festgelegt (vgl. Art. 1 Abs. 1 der vorläufigen Verordnung). Damit verfolgte der Regierungsrat das Ziel, die vor allem für die Bauzonen einschränkenden Übergangsbestimmungen der GSchV insbesondere für kleine Fließgewässer so schnell wie möglich ausser Kraft zu setzen. Dank der vorläufigen Verordnung konnte in den letzten zehn Jahren die wasserbaupolizeilichen Bewilligungen zu Bauvorhaben in ähnlichem Umfang erteilt werden, wie vor der Änderung der Bundesgesetzgebung.

Gemäss Rechtsprechung und Lehre erfüllen die auf Grundlage der vorläufigen Verordnung durch den Regierungsrat erlassenen Gewässerraumkarten die bundesrechtlichen Anforderungen an die Gewässerraumauscheidung jedoch nicht (vgl. Urteil des Obergerichts vom 29. August 2019, OV4 18 31). So ist der Gewässerraum zum einen "nach Anhörung der betroffenen Kreise" festzulegen (vgl. Art. 36a Abs. 1 GSchG). Dies bedeutet, dass die zuständigen Behörden verpflichtet sind, die von der Gewässerraumfestlegung betroffenen Kreise "vorgängig" vor der Festlegung im Rahmen einer Art Vernehmlassung anzuhören. Zum anderen ist für die Gewässerraumfestlegung ein Planungsverfahren zu wählen, das parzellenscharfe, grundeigentümergebundene und anfechtbare Festlegungen trifft. Dafür kommt nur ein Instrument der kantonalen oder kommunalen Nutzungsplanung in Frage, wobei sich das Verfahren und der Rechtsschutz nach dem für die Nutzungsplanung anwendbaren Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) richten (insb. Art. 4, 26 und 33 RPG). Mit anderen Worten wurde der mittels Gewässerraumkarten ausgeschiedene Gewässerraum mangels vorgängiger Anhörung sowie mangels öffentlicher Auflage und Anfechtbarkeit nicht bundesrechtskonform festgelegt und kann daher keine grundeigentümergebundene Wirkung haben.

Regelungsbedarf

Die Bestimmungen in der vorläufigen Verordnung sind teilweise nicht bundesrechtskonform und bedürfen ohnehin der Überführung ins ordentliche Recht (Art. 87 Abs. 4 KV). Die Kantone sind dabei an die zwingenden Vorgaben des Bundesrechts (Art. 36a GSchG, Art. 41a ff. GSchV) gebunden. Die Kantone haben alle Bestimmungen zu erlassen, die für die Umsetzung des bundesrechtlichen Auftrags notwendig sind. Dazu gehört die Regelung von Zuständigkeiten für die Festlegung des Gewässerraums. Dabei haben sie einen gewissen Spielraum. So steht es den Kantonen etwa frei, den Gewässerraum kantonal festzulegen oder diese Aufgabe an die Gemeinden zu delegieren. Weiter muss das kantonale Recht geeignete Verfahren zur Gewässerraumfestlegung zur Verfügung stellen. Dabei ist wie oben ausgeführt ein Planungsverfahren zu wählen, das parzellenscharfe, grundeigentümergebundene und anfechtbare Festlegungen trifft und sich bezüglich Verfahren und Rechtsschutz nach dem für die Nutzungsplanung anwendbaren Raumplanungsrecht richtet.



b) Revitalisierungen

Bundesrecht

Gemäss Art. 38a Abs. 1 GSchG sorgen die Kantone für die Revitalisierung von Gewässern. Ziel dieser mit der GSchG-Revision 2011 neu eingeführten Norm ist die Beschleunigung der Revitalisierungen von Gewässern. Revitalisierungen sind nach Art. 4 Bst. m GSchG definiert als die Wiederherstellung der natürlichen Funktionen eines verbauten, korrigierten, überdeckten oder eingedolten oberirdischen Gewässers mit baulichen Massnahmen.

Nach Art. 38a Abs. 2 GSchG haben die Kantone die Revitalisierungen zu planen und legen den Zeitplan dafür fest. Art. 41d GSchV konkretisiert diese Vorgaben: Danach haben die Kantone in einer Planung für einen Zeitraum von 20 Jahren die zu revitalisierenden Gewässerabschnitte, die Art der Revitalisierungsmassnahmen und die Fristen, innert welcher die Massnahmen umgesetzt werden, festzulegen (Art. 41d Abs. 2 GSchV). Ziel ist es, langfristig – d.h. innerhalb von etwa drei Generationen – bei prioritär zu revitalisierenden Gewässern die natürlichen Funktionen wiederherzustellen. Ziel ist somit die Wiederherstellung von naturnahen Bächen, Flüssen und Seen mit ihren charakteristischen Tier- und Pflanzenarten (Biodiversität). Dabei soll vorrangig dort gehandelt werden, wo der Nutzen für Natur und Landschaft im Verhältnis zum Aufwand gross ist (Art. 41d Abs. 2 Satz 2 GSchV). Zudem können Revitalisierungen einen Beitrag zum Hochwasserschutz leisten sowie der Naherholung dienen. Bei der Planung von Projekten ist daher auch diesen Interessen Rechnung zu tragen.

Die Kantone hatten die Revitalisierungsplanung für Fliessgewässer bis zum 31. Dezember 2014 zu verabschieden. Für stehenden Gewässer galt eine Frist bis zum 31. Dezember 2022 (Art. 41d Abs. 3 GSchV). Der Regierungsrat hat die Planung für Fliessgewässer im 2014 erlassen. Für stehende Gewässer sind in Appenzell Ausserrhoden keine Revitalisierungen vorgesehen.

Der Bund gewährt den Kantonen gestützt auf Programmvereinbarungen (PV) Abgeltungen an die Planung und die Durchführung von Revitalisierungsmassnahmen (Art. 62b Abs. 1 GSchG). Dabei werden Massnahmen, die gemäss kantonaler Revitalisierungsplanung einen grossen Nutzen für die Natur und die Landschaft im Verhältnis zum voraussichtlichen Aufwand haben, vom Bund stärker finanziell unterstützt als Massnahmen mit einem geringen Nutzen.

Regelungsbedarf

Im kantonalen Recht fehlen Ausführungsbestimmungen zur Revitalisierungspflicht nach Art. 38a GSchG. Dabei steht den Kantonen wie beim Gewässerraum ein gewisser Spielraum zu. Sie müssen diese Aufgabe nicht selber besorgen, sondern können diese auch an die Gemeinden abtreten oder mit den Gemeinden gemeinsame Lösungen treffen. Zudem besteht Regelungsbedarf bezüglich Zuständigkeit und Verfahren für die Revitalisierungsplanung. Schliesslich bedarf es Regelungen betreffend Verfahren sowie Kostentragung von Revitalisierungsmassnahmen.



c) Gravitative Naturgefahren

Bundesrecht

In der Bundesverfassung (BV; SR 101) findet sich kein allgemeiner Naturgefahrenartikel. Seit jeher wird aber aus den Bestimmungen von Art. 75 BV (Raumplanung), Art. 76 BV (Wasser) und Art. 77 BV (Wald) das Recht des Bundes abgeleitet, im jeweiligen Sachbereich gewisse Regeln für den Schutz vor Naturgefahren aufzustellen. Der Schutz vor Naturgefahren regelt der Bund entsprechend in der jeweiligen Sachgesetzgebung:

Das RPG verpflichtet die Kantone zur Ermittlung der Gebiete, die durch Naturgefahren gefährdet sind (vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. c RPG). Denn durch Naturgefahren bedrohte Flächen eignen sich nur beschränkt oder gar nicht als Bauland. Nach Art. 2 des Bundesgesetzes über den Wasserbau (im Folgenden: WBG; SR 721.100) ist der Hochwasserschutz Aufgabe der Kantone. Gestützt auf Art. 3 und Art. 12 Abs. 2 WBG sowie Art. 25 der Wasserbauverordnung (WBV; SR 721.100.1) sind die Kantone sowohl zum Ergreifen von Massnahmen wie auch zur Rechtsetzung verpflichtet. So ist u.a. die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton, den Gemeinden und Privaten durch die kantonale Gesetzgebung festzulegen. Auch das Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR 921.0) trägt gemäss Zweckbestimmung zum Schutz vor Naturgefahren bei (Art. 1 Abs. 2 WaG). Es verpflichtet die Kantone, zum Schutz vor Massenbewegungsgefahren und Lawinen tätig zu werden (Art. 19 WaG; Art. 15 ff. Waldverordnung [WaV]; SR 921.01) und die zum Vollzug der Waldgesetzgebung erforderlichen Vorschriften zu erlassen (Art. 50 WaG, Art. 66 WaV).

Unter gravitativen Naturgefahren sind topografisch bedingte Gefahren infolge Wasser, Rutschung, Sturz und Lawine zu verstehen. Der Schutz vor gravitativen Naturgefahren ist nur eine von zahlreichen Tätigkeiten des Staates zum Schutz vor Naturgefahren. Weitere Naturgefahren sind: Klimatisch-meteorologische Naturgefahren (Sturmwind, Starkregen, Hagelschlag, Eisregen, Schneestürme, Schneedruck, Blitzschlag, Waldbrand), tektonische Naturgefahren (Erdbeben), Hitze- oder Kältewellen und Trockenheit, biologische Naturgefahren (Schädlinge, Pandemien, Epidemien), radiologische Naturgefahren (nicht-ionisierende und ionisierende Strahlung), vulkanisch Naturgefahren sowie meteoritische Gefahren; diese sind nicht Inhalt dieser Vorlage.

Kantonales Recht

In Appenzell Ausserrhoden stellt Hochwasser aufgrund der topografischen Situation und der stark auf die Gewässer ausgerichteten Siedlungsgebiete eine wesentliche gravitative Naturgefahr dar. Von Lawinen ist der Kanton weitgehend verschont; Lawinenereignisse wie am 10. Januar 2019 auf der Schwägalp sind selten. Im Kanton können aber auch Massenbewegungen wie Hangmuren, Rutschungen und Steinschlag auftreten. Massenbewegungen können Gebäude, Infrastrukturen und Kulturland beschädigen. Bei hoher Intensität können ihre Auswirkungen Menschenleben gefährden. Im Rahmen der Ersterfassung der gravitativen Naturgefahren in den Jahren 2008 und 2009 wurden Gefahrenkarten über eine Fläche von 2'419 ha definiert, davon sind 342 ha von Hochwasser und 265 ha durch Massenbewegungen (Rutschung, Sturz, Lawine) betroffen (betrifft nur Baugebiete). Diese beiden Prozesstypen überlagern sich teilweise.

Das Schadenpotenzial von Massenbewegungen dürfte gesamthaft betrachtet im Vergleich zu den Hochwasserereignissen zwar deutlich geringer ausfallen, da Massenbewegungen häufig in weniger stark genutzten Gebieten auftreten. Trotzdem sind Gefährdungen durch Massenbewegungen nicht zu unterschätzen, weil diese im Einzelfall hohe Kosten verursachen können und besonders dann eine grosse Herausforderung darstellen, wenn ein Gebiet bereits bebaut ist oder sich eine Gefährdung erst nachträglich erkennen lässt. Aufgrund der



Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung nimmt das Schadenpotenzial stetig zu. In den kommenden Jahrzehnten ist aufgrund des Klimawandels mit häufigeren und intensiveren Ereignissen durch Massenbewegungen zu rechnen.

Während der Hochwasserschutz im Gesetz über den Wasserbau und die Gewässernutzung (Wasserbaugesetz, WBauG; bGS 741.1) geregelt ist, fehlt es im kantonalen Recht weitgehend an Bestimmungen für den Umgang mit Massenbewegungen und Lawinen. Das kantonale Waldgesetz (im Folgenden: kWaG; bGS 931.1) enthält diesbezüglich nur subventionsrechtliche Bestimmungen (vgl. Art. 28 Abs. 1 kWaG; Art. 44 kantonale Waldverordnung [im Folgenden: kWaV; bGS 931.11]).

Weiter enthält das Baugesetz (BauG; bGS 721.1) Vorgaben zu den Naturgefahren für die Richt- und Nutzungsplanung (vgl. Art. 8 Abs. 1 lit. c, Art. 19 Abs. 3 lit. c und Art. 36 BauG). Der kantonale Richtplan führt die wichtigsten Grundsätze und Prinzipien zum Schutz vor Naturgefahren aus (vgl. Kapitel L.6 Naturgefahren). Per 1. September 2009 hat der Regierungsrat die Gefahrenhinweiskarten für das ganze Kantonsgebiet sowie die Gefahrenkarten für die Baugebiete erlassen und die Gemeinden beauftragt, die Gefahrengebiete gemäss Gefahrenkarten im Zonenplan als Gefahrenzonen auszuscheiden und im Baureglement dazugehörige Bauvorschriften zu erlassen.

Die regierungsrätliche Kommission "Fachorgan Naturgefahren" befasst sich auf fachtechnischer Ebene mit der Nachführung von Gefahrengrundlagen, koordiniert unter den beteiligten Fachbereichen, steht den Gemeinden in Naturgefahrenfragen beratend zur Verfügung und informiert die Öffentlichkeit über Themen der Naturgefahrenprävention. Sie besteht aus Fachpersonen aus den Bereichen Raumplanung, Wasserbau, Wald/Naturgefahren und Assekuranz AR.

Zum Bevölkerungsschutzgesetz (bGS 511.1) besteht insoweit ein Bezug zu den Naturgefahren, als dass Massnahmen zum Schutz vor Naturgefahren, insbesondere Hochwasserschutzmassnahmen, im Rahmen der Bewältigung von eigentlichen "Katastrophen und Notlagen" eng zwischen den Organen des Bevölkerungsschutzes und den für die Naturgefahren verantwortlichen kantonalen Stellen zu koordinieren sind. Auf Grundlage des Assekuranzgesetzes (bGS 862.1) werden Elementarschäden an Gebäuden, die u.a. durch Hochwasser und Überschwemmung sowie Steinschlag, Erdbeben und Lawinen entstehen, entschädigt (vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. c-e Assekuranzgesetz). Die Assekuranz AR hat darüber hinaus eine wichtige Lenkungsfunktion, indem sie bei Baugesuchen in Gefahrengebieten oder im Schadenfall Empfehlungen abgibt und beratend zur Verfügung steht.

Regelungsbedarf

Mit Ausnahme von subventionsrechtlichen Bestimmungen (vgl. Art. 28 Abs. 1 kWaG) fehlen im kantonalen Recht Bestimmungen über den Umgang mit Massenbewegungen und Lawinen. Insbesondere fehlen Bestimmungen über Zuständigkeit und Verfahren für Gefahrengrundlagen sowie für Massnahmen zum Schutz vor Naturereignissen aufgrund der eidgenössischen Waldgesetzgebung (Art. 19 WaG, Art. 15 ff. WaV).

Im Zuge dessen sind auch die geltenden Bestimmungen über die Gefahrengrundlagen im Bereich Hochwasser im WBauG zu aktualisieren und mit den neu zu regelnden Bestimmungen im kWaG zu harmonisieren. Dabei sind die Bestimmungen mit der laufenden Teilrevision des WBG (inkl. Änderungen des WaG und des GSchG) abzustimmen (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 10. März 2023). Als zentraler Inhalt der Revision soll der "risikobasierte" Umgang mit Naturgefahren im WBG und WaG verankert werden. Der Fokus liegt neu nicht



mehr auf der Gefahr an sich gerichtet, sondern vielmehr auf deren Auswirkungen auf die potenziell betroffenen Menschen und Sachwerte. Damit soll das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Massnahmen besser beurteilt und die vorhandenen Ressourcen effizienter eingesetzt werden.

Die Wasserbau- und die Waldgesetzgebung des Bundes verpflichten die Kantone und Gemeinden, die zu den Naturgefahren erarbeiteten Grundlagen – wie Gefahrenhinweiskarten, Gefahrenkarten – bei allen raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für die Richt- und Nutzungsplanung. Im Zuge der raumplanerischen Umsetzung der Gefahrenhinweis- und Gefahrenkarten in die kommunalen Nutzungsplanungen ab dem Jahr 2009 hat sich der Kanton für das sogenannte Gefahrenzonenmodell entschieden. Dabei haben die Gemeinden im Zonenplan grundeigentümergebundene Gefahrenzonen (vgl. Art. 36 BauG) auszuscheiden und im kommunalen Baureglement zugehörige Bauvorschriften für die Gefahrenzonen zu erlassen. In der Folge haben alle Gemeinden auf kantonalen Muster-Vorschriften basierende Bauvorschriften in ihre Baureglemente aufgenommen, wonach Bauvorhaben in Gefahrengebieten in Abhängigkeit von der Gefahrenstufe nicht oder nur unter bestimmten Voraussetzungen bewilligt werden dürfen (vgl. statt vieler: Art. 27 Baureglement Speicher). Um im Kanton einen einheitlichen Vollzug zu gewährleisten, ist es jedoch zweckmässiger, dass der Kanton – und nicht jede Gemeinde – eine Bestimmung erlässt, welche das Bauen in Gefahrengebieten einheitlich und umfassend regelt. Eine solche Bestimmung fehlt heute.

d) Weiterer Regelungsbedarf im Wasserbaugesetz

Neben den im Zusammenhang mit der Revitalisierungspflicht und der Aktualisierung der gesetzlichen Grundlagen im Bereich der Naturgefahren erforderlichen Änderungen im WBauG, besteht weiterer Anpassungs- und Aktualisierungsbedarf im WBauG:

Der Bund gewährt Beiträge an Hochwasserschutzmassnahmen und an Massnahmen zur Revitalisierung entweder in Form von globalen Beiträgen auf der Grundlage von PV (Art. 8 Abs. 1 WBV, Art. 62b Abs. 1 GSchG) oder bei besonders aufwendigen Projekten projektbezogen im Einzelfall (Art. 8 Abs. 2 WBV; Art. 62b Abs. 2 GSchG). Unter diesen Umständen und mit Blick auf die vielfältigen Zielsetzungen im Wasserbau (Hochwasserschutz, Revitalisierungen, Innenverdichtungen, Biodiversitätsförderung etc.) erscheint es sinnvoll, dass auch auf kantonaler Stufe in einem regelmässigen Rhythmus ein Mehrjahresprogramm erlassen wird, das sowohl hochwasserschutzbedingte Vorhaben wie auch Revitalisierungsmassnahmen enthält. Eine gesetzliche Grundlage für ein solches "Wasserbauprogramm" fehlt im kantonalen Recht.

Reformbedürftig sind im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz zahlreiche weitere unklare, unvollständige oder unnötige Bestimmungen im WBauG (insb. Art. 6 [Überwachung und Hochwasserbewältigung], Art. 13 [Wasserbauprojekte], Art. 14 [Einspracheverfahren], Art. 15 [Kostentragung], Art. 16 [Beiträge der öffentlichen Hand], Art. 17 Abs. 2 [Perimeterverfahren], Art. 18 Abs. 3 [Grundsatz], Art. 19 [Bewilligungspflicht] sowie Art. 20 [Zuständigkeit und Verfahren]). Diese Bestimmungen sollen präzisiert oder bei Bedarf ganz gestrichen werden. Zudem sollen verschiedene Bestimmungen systematisch entflochten und neu gegliedert werden (z.B. Art. 10 und Art. 11 zum Gewässerunterhalt und zum Wasserbau sowie Art. 12–14 zum Verfahren).

2. Verhältnis zum Aufgaben- und Finanzplan und zum Regierungsprogramm

Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2024–2026 sieht die Sammelvorlage "Gesetz über die Einführung des Gewässerraums" vor (vgl. Ziff. 2.5.2 Sach- und Terminplanung, Ziff. 5.1).



Die Vorlage hat keinen unmittelbaren Bezug zum Regierungsprogramm 2020–2023. Dennoch tragen naturnahe und revitalisierte Gewässer dazu bei, die Landschaft aufzuwerten und die Lebensqualität für Menschen, Tiere und Pflanzen zu erhöhen. Damit leistet die Vorlage einen Beitrag zur Vision 2030 des Regierungsprogramms 2020–2023.

3. Verhältnis zur Klimastrategie

Die Klimastrategie des Regierungsrates vom 20. Oktober 2020 enthält verschiedene Klimaanpassungsmassnahmen mit Bezug zu den gravitativen Naturgefahren, insbesondere:

- **N1** - Einbindung der Oberflächenabflusskarte in Prozesse im Bereich Naturgefahrenmanagement;
- **N2** - Sensibilisierung im Bereich Objektschutz mit Anpassung des Baubewilligungsverfahrens;
- **N3** - Risikobasierte Planung;
- **N4** - Vermeidung von Elementarschäden;
- **W3** - proaktive klimaangepasste Waldbewirtschaftung;
- **B2** - Sicherung rutschgefährdeter Gebiete durch ökologisch aufgewertete Bepflanzung;
- **B5** - Klimaangepasste Renaturierung von Gewässern;
- **Q2** - Prüfung der rechtlichen Grundlagen unter dem Aspekt der Klimaanpassung.

Die Massnahmen **Q2** ist keine Massnahmen, die eigenständig umgesetzt werden soll. Stattdessen sollen die rechtlichen Grundlagen für die als Teil der Klimastrategie erarbeiteten Massnahmen individuell im Rahmen ihrer Umsetzung oder aber im Zuge periodischer Gesetzesrevisionen unter dem Aspekt des Klimaschutzes und der Klimaanpassung überprüft werden. Von den weiteren aufgelisteten Massnahmen erfordern die Massnahmen N1, N2 und N3 eine Anpassung von gesetzlichen Grundlagen.

Die Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung der Massnahme **N1** ist derzeit nicht möglich, da zuerst die Ausführungsbestimmungen im Bundesrecht (im Rahmen der laufenden Revision des WBG [inkl. Änderungen des GSchG und des WaG]) bekannt sein müssen. Es ist daher vorgesehen, allenfalls erforderliche gesetzliche Grundlagen für Massnahmen im Bereich der Oberflächenabflüsse (Starkniederschläge) im Rahmen der nachfolgenden Totalrevision des WBauG umzusetzen (vgl. Ziff. 5 nachfolgend).

Die gesetzliche Grundlage für die Massnahme **N2** (Einführung Objektschutznachweis) wurde mittels einer Änderung von Art. 47 Abs. 1 lit. j der Bauverordnung (BauV; bGS 721.11) auf den 1. April 2022 geschaffen (RRB-2022-142). Mit der vorliegenden Revision wird der Objektschutznachweis zusätzlich auf Gesetzesstufe verankert (vgl. Art. 115a Abs. 2 E-BauG).

Auch die Umsetzung der Massnahme **N3** (Risikobasierte Planung) bedingt mitunter Ausführungsbestimmungen im Bundesrecht (im Rahmen der laufenden Revision des WBG [inkl. Änderungen des GSchG und des WaG]), die aktuell noch nicht bekannt sind. Bereits absehbar ist diesbezüglich die Forderung nach kantonalen Risikoübersichten und Gesamtplanungen für den Schutz vor Naturgefahren. Entsprechend sollen diese Grundlagen mit der vorliegenden Revision eingeführt und geregelt werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 9 Abs. 1 E-WBauG sowie Art. 15b Abs. 1 E-kWaG).



4. Vorverfahren

Das Departement Bau und Volkswirtschaft hat den vorliegenden Entwurf in enger Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst der Kantonskanzlei erarbeitet.

5. Nächster Schritt: Totalrevision des Wasserbaugesetzes

Das WBauG ist in weiteren Bereichen revisionsbedürftig, insbesondere bezüglich den Vorschriften über das Perimeterwesen (inkl. Überprüfung der Perimeterkommission) (vgl. AFP 2024–2026, Ziff. 2.5.2 Sach- und Terminplanung, Bemerkungen zu Ziff. 5.1; Paket 8 des Projektes "Bereinigung des Kommissionswesens") sowie über die Gewässernutzung (4. Abschnitt). Zudem besteht bezüglich zahlreichen weiteren Bestimmungen Revisionsbedarf (z.B. Art. 2–5 WBauG). Auch von der Systematik her ist das geltende WBauG mangelhaft. Schliesslich ist wie oben ausgeführt die Thematik der Oberflächenabflüsse (Starkniederschläge) neu zu regeln. Eine Anpassung dieser Bestimmungen im Rahmen der vorliegenden Revision würde aber den Grundsatz der Einheit der Materie sprengen. Aus diesem Grund soll das WBauG zeitnah einer Totalrevision unterzogen werden (Zeitraum 2024–2026). Dabei ist auch zu prüfen, ob die Vorschriften über die Gewässernutzung in einem eigenständigen Erlass normiert werden sollen.

B. Grundzüge der Vorlage

1. Gewässerraum

a) Zuständigkeit (Kanton – Gemeinden)

Gemäss Art. 36a Abs. 1 GSchG fällt die Festlegung des Gewässerraums in die Zuständigkeit der Kantone. Das kantonale Recht kann dabei vorsehen, dass die Gemeinden den Gewässerraum festlegen müssen. Für diese Lösung haben sich schweizweit am meisten Kantone entschieden, weil so die Koordination zwischen Gewässerraumfestlegung und kommunaler Nutzungsplanung ohne grosse Schnittstellenprobleme möglich ist (so z.B. die Kantone St.Gallen und Thurgau). Nach dem vorliegenden Vorschlag soll die Festlegung des Gewässerraums jedoch durch den Kanton erfolgen (so etwa auch in Appenzell Innerrhoden oder teilweise im Kanton Zürich). Eine kantonale Zuständigkeit bietet eher Gewähr für eine rechtsgleiche Vollzugspraxis. Für eine kantonale Zuständigkeit spricht vorliegend aber hauptsächlich, dass in Appenzell Ausserrhoden alleine der Kanton den Hochwasserschutz/Wasserbau vollzieht. Entsprechendes Wissen (über Hochwassergefahren, Hydrologie, Gewässermorphologie, Schutzbauten etc.) fehlt den Gemeinden grösstenteils. Eine kommunale Zuständigkeit für die Ausscheidung der Gewässerräume ist daher nicht sinnvoll. Damit unterscheidet sich die Situation in Appenzell Ausserrhoden von Kantonen wie etwa St.Gallen oder Thurgau, wo die Gemeinden an gewissen Gewässerklassen für den Hochwasserschutz zuständig sind.

b) Gewässerraumlinien

Der Gewässerraum ist mit einem Instrument der Nutzungsplanung zu sichern. Um das Schnittstellenproblem mit der kommunalen Nutzungsplanung zu vermeiden, soll der Gewässerraum mittels Gewässerraumlinien festgelegt werden, die den kommunalen Zonenplan überlagern. Gewässerraumlinien sind gewissermassen "kantonale Sondernutzungspläne", die im Verfahren der kantonalen Nutzungsplanung (vgl. Art. 14 ff. E-BauG) erlas-



sen werden und dabei den Nutzungsplänen der Gemeinden vorgehen (vgl. Art. 18 Abs. 3 BauG). Die kantonalen Ausführungsbestimmungen zum Gewässerraum sind daher in der Baugesetzgebung zu regeln – und nicht etwa in der Wasserbau- oder der Gewässerschutzgesetzgebung.

c) **Subsidiärer kantonaler Gewässerabstand**

Die bundesrechtlichen Vorschriften über den Gewässerraum verdrängen teilweise die bisherige kantonale Regelung mit vergleichbarer Zielsetzung, den Gewässerabstand nach Art. 114 BauG. Wo nach dem Bundesrecht kein Gewässerraum erforderlich ist und deshalb auf dessen Festlegung verzichtet wurde, soll der kantonale Gewässerabstand nach Art. 114 E-BauG neu subsidiär die Aufgabe übernehmen, die wasserbaulichen und ökologischen Interessen zu wahren. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht daher vor, neben den Bestimmungen über den Gewässerraum auch den subsidiären kantonalen Gewässerabstand wie bis anhin systematisch am gleichen Ort, in der Baugesetzgebung, zu regeln.

2. **Revitalisierungen**

a) **Zuständigkeit (Kanton – Gemeinden)**

Gemäss Art. 38a Abs. 1 GSchG sorgen die Kantone für die Revitalisierung der Gewässer. Das kantonale Recht kann dabei vorsehen, dass die Gemeinden die Aufgabe der Gewässerrevitalisierung wahrnehmen. Nachdem der Hochwasserschutz seit je her eine kantonale Aufgabe ist sowie Planung und Umsetzung von Hochwasserschutz- und Revitalisierungsmassnahmen einen engen sachlichen Zusammenhang haben, wäre es nicht zweckmässig, diese Aufgabe den Gemeinden zu übertragen. Das kantonale Tiefbauamt (TBA) ist fachlich sowohl für den Hochwasserschutz als auch für die Gewässerrevitalisierung zuständig. Die Organisationsverordnung (OrV; bGS 142.121) teilt diese Aufgabe bereits dem TBA zu. Die Pflicht zur Revitalisierung betrifft somit den Kanton. Die damit verbundenen kantonalen Ausführungsbestimmungen sind in der Wasserbaugesetzgebung zu regeln und zwar systematisch nach dem Hochwasserschutz (vgl. Art. 8 E-WBauG).

b) **Strategische Revitalisierungsplanung**

Bei der kantonalen Revitalisierungsplanung nach Art. 38a Abs. 2 GSchG handelt es sich um eine Planung, die für einen Zeitraum von 20 Jahren die zu revitalisierenden Gewässerabschnitte, die Art der Revitalisierungsmassnahmen und die Fristen, innert welcher die Massnahmen umgesetzt werden, festlegt. Dabei handelt es sich um eine übergeordnete Planung auf strategischer Ebene, um die langfristigen Ziele der Revitalisierungen zu erreichen. Die kantonale Revitalisierungsplanung zeigt für den ganzen Kanton auf, welche Gewässer bzw. Gewässerabschnitte prioritär zu revitalisieren sind im Sinne einer Übersichtsplanung. Der Detaillierungsgrad ist entsprechend nicht hoch; so enthält die Planung keine detaillierte, parzellenscharfe Planung resp. keine Projektplanung von konkreten Revitalisierungsprojekten. Bei der Revitalisierungsplanung handelt es sich somit um ein langfristiges, "strategisches" Planungsinstrument, das nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf in der abschliessenden Zuständigkeit des Regierungsrates liegt (vgl. Art. 9 Abs. 2 E-WBauG). Nach Art. 82 und Art. 86 KV ist der Regierungsrat die oberste leitende, planende und vollziehende Behörde des Kantons; er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten. Bereits die erstmals im Jahr 2014 erarbeitete Revitalisierungsplanung wurde durch den Regierungsrat beschlossen.

c) **Revitalisierungsmassnahmen (Verfahren)**

Revitalisierung ist die Wiederherstellung der natürlichen Funktionen eines verbauten, korrigierten, überdeckten oder eingedolten oberirdischen Gewässers mit "baulichen Massnahmen". Die Projektierung und Umsetzung



konkreter Revitalisierungsmassnahmen erfolgt aufgrund des sachlichen Zusammenhangs regelmässig in enger Abstimmung mit Hochwasserschutzprojekten, da der Landbedarf für eine zukünftige Verbreiterung des Bachprofils im Rahmen der Revitalisierung regelmässig auch im Interesse des Hochwasserschutzes ist. Nach Art. 3 Abs. 3 WBG müssen Hochwasserschutzmassnahmen mit weiteren raumwirksamen Tätigkeiten wie dem Gewässerschutz – und damit auch mit Revitalisierungsmassnahmen – abgestimmt werden. Aus diesen Gründen sind Revitalisierungsmassnahmen im gleichen Verfahren – dem Planauflegeverfahren nach dem Wasserbaugesetz (vgl. Art. 12 ff. E-WBauG) – zu beschliessen und öffentlich aufzulegen wie Hochwasserschutzprojekte. Massnahmen zur Revitalisierung gelten daher neu ebenfalls als "Wasserbauprojekte" (vgl. Art. 11 Abs. 1 E-WBauG).

d) Kostentragung

Die Kosten von Wasserbauprojekten werden nach geltendem Recht nach der sogenannten "72-14-14-Regel" auf die Kostenpflichtigen Kanton (72 %, inkl. Bundessubventionen), Gemeinde (mind. 14 %) und Perimeterpflichtige (max. 14 %) aufgeteilt (vgl. Art. 16 Abs. 1 WBauG). Weil die Bundessubventionen bei Revitalisierungsprojekten zwischen 35 und 80 % der subventionsberechtigten Kosten betragen, kann der Kantonsanteil im Extremfall gegen 0 % gehen, während die Gemeinde davon nicht profitiert. Das ist störend. Aus diesem Grund und um Revitalisierungsmassnahmen zu fördern sowie die Akzeptanz für Revitalisierungen bei den betroffenen Gemeinden und Grundeigentümerschaften zu erhöhen, sollen die Kosten neu verteilt werden. Dabei soll auf eine Kostenbeteiligung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer gänzlich verzichtet werden. Die Bundessubventionen werden vorab von den Gesamtkosten abgezogen. Der Kantonsanteil an den Restkosten soll gemäss Gesetzesentwurf 80 % betragen, der Anteil der Gemeinde 20 %. Die Beteiligung der Gemeinden reduziert sich damit bei bundessubventionierten Revitalisierungsprojekten (Regelfall) auf rund 4 bis 13 % der Gesamtkosten und liegt damit tiefer, als mit der heutigen Regelung. Damit profitieren auch die Gemeinden von den höheren Bundessubventionen bei Revitalisierungsprojekten.

3. Gravitative Naturgefahren

a) Schutz vor Massenbewegungen und Lawinen (Waldgesetzgebung)

Analog zur Regelung auf Bundesebene soll der Schutz vor gravitativen Naturgefahren auch in der kantonalen Gesetzgebung weiterhin in der jeweiligen Sachgesetzgebung geregelt werden. Das WaG bezweckt neben dem Schutz des Waldes auch den Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor Lawinen, Rutschungen, Erosion und Steinschlag ("Naturereignisse"; Art. 1 Abs. 2 WaG). Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll daher das kWaG mit einem neuen Abschnitt "Schutz vor Naturereignissen" mit drei Artikeln (Art. 15a-15c E-kWaG) ergänzt werden. Dabei sollen sich die neuen Bestimmungen zum Schutz vor Naturereignissen an den Bestimmungen zum Hochwasserschutz orientieren – dies unter Berücksichtigung der laufenden Revision des WBG (inkl. Änderungen des WaG und des GSchG).

In Analogie zu Art. 7 E-WBauG werden in Art. 15a E-kWaG zwei wichtige Aspekte des integralen Risikomanagements (IRM) verankert: Zum einen die Prioritätenordnung von Massnahmen zum Schutz vor Naturereignissen (raumplanerische und biologische Massnahmen vor organisatorischen und technischen Massnahmen) und zum anderen das risikobasierte Vorgehen und die integrale Massnahmenplanung. Damit wird auch in der kantonalen Waldgesetzgebung der Grundsatz verankert, dass die Betrachtung des Risikos stärker und systematischer in die Planung, Finanzierung und Umsetzung von Schutzmassnahmen einfließt. Analog zu Art. 9 E-WBauG regelt Art. 15b E-kWaG neu die Zuständigkeiten für die Erarbeitung der von Bundesrechts wegen er-



forderlichen Gefahregrundlagen. Art. 15c E-kWaG verankert schliesslich eine Kaskadenordnung für Massnahmen zum Schutz vor Naturereignissen. Dabei kommt der Eigenverantwortung (Art. 6 BV) ein hoher Stellenwert zu. Betroffene haben die Pflicht, einen Beitrag zur Erreichung der angestrebten Sicherheit zu leisten – insbesondere durch Objektschutz und gefahrengerechtes Verhalten. Die Zuständigkeit für organisatorische Massnahmen liegt grundsätzlich beim Bevölkerungsschutz und somit bei den Gemeinden. Erst subsidiär, wenn der Schutz vor Naturereignissen nicht anders hergestellt werden kann, d.h. weder durch raumplanerische Massnahmen (wie Nutzungsplanung oder Objektschutzmassnahmen) noch durch biologische Massnahmen (wie Schutzwaldpflege) noch durch organisatorische Massnahmen, sind die Gemeinden für technische Massnahmen wie Steinschlagnetzte, Rutschhangverbauungen und dergleichen zuständig. Dafür stehen massgebliche Bundes- und Kantonsmittel zur Verfügung. Diese Zuständigkeitsordnung entspricht der langjährigen Praxis.

b) Schutz vor Hochwasser (Wasserbaugesetzgebung)

Die Bestimmungen im WBauG über den Hochwasserschutz sind überall dort anzupassen, wo unmittelbarer Handlungsbedarf besteht. Dies erfolgt in enger Abstimmung mit den Bestimmungen zum Schutz vor Naturereignissen in der kantonalen Waldgesetzgebung sowie unter Berücksichtigung der laufenden Revision des WBG (inkl. Änderungen des WaG und des GSchG).

c) Planungs- und baurechtliche Instrumente (Baugesetzgebung)

Da der Schutz vor gravitativen Naturgefahren besonders mit planungs- und baurechtlichen Instrumenten herzustellen ist, sind auch einzelne, punktuelle Anpassungen im BauG erforderlich (Art. 8 Abs. 1 lit. c [Elemente der Richtplanung], Art. 36 [Gefahrenzonen], neuer Art. 115a [Bauvorhaben in Gefahrengebieten] und neuer Art. 115b [kantonale Gefahrenkarten]).

4. Weiterer Regelungsbedarf im Wasserbaugesetz

Mit dem Wasserbauprogramm soll in Anlehnung an den Zyklus der PV mit dem Bund ein neues Planungsinstrument eingeführt werden (Art. 9a E-WBauG). Die in der Programmperiode zu realisierenden Vorhaben im Bereich Hochwasserschutz und Revitalisierung werden definiert und aufgelistet. Das fachlich zuständige TBA erarbeitet das Wasserbauprogramm, der Regierungsrat verabschiedet es. Der Regierungsrat verspricht sich damit eine verstärkte Information der Öffentlichkeit, insbesondere der Gemeinden, sowie eine verbesserte Abstimmung mit anderen Planungsinstrumenten, insbesondere dem AFP.

C. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Baugesetz (BauG)

Art. 8 Elemente der Richtplanung

Das RPG verpflichtet die Kantone zur Ermittlung der Gebiete, die durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen gefährdet sind (Art. 6 Abs. 2 Bst. c RPG). Nach Art. 8 Abs. 1 lit. c BauG liefert der kantonale Richtplan Informationen über "diejenigen Gebiete, die durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind". Durch Naturgefahren bedrohte Flächen eignen sich nur beschränkt oder gar nicht für Bauten und Anlagen sowie als Bauland.



Wichtige Grundlagen dafür sind die Gefahrenhinweiskarten und die Gefahrenkarten. Gemäss kantonalem Richtplan (L.6, Ziff. 4.1) sind die Gefahrenhinweiskarten integrierender Bestandteil des Richtplans und der Richtplankarte. Der Kanton hat in den Jahren 2007 und 2008 die Gefahrenhinweiskarten über das ganze Kantonsgebiet erstellt. Die aktuellen Karten können im Geoportal eingesehen werden.

Die Gefahrenhinweiskarte gibt eine grobe Übersicht über die Gefährdungssituation (Lawinen, Rutschungen, Sturzprozesse, Wassergefahren). Sie basiert auf Modellrechnungen und wird mit dem Ereigniskataster plausibilisiert. Bezüglich der räumlichen Abgrenzung kann sie Ungenauigkeiten enthalten und die Gefährdung nicht in jedem Fall genau wiedergeben. Die Gefahrenhinweiskarte hält flächendeckend für den ganzen Kanton fest, wo mit welchen Gefahren gerechnet werden muss, jedoch ohne Angabe der Gefahrenstufe. Die Gefahrenhinweiskarte dient einerseits der Richtplanung und andererseits der Prüfung von Baugesuchen ausserhalb der Bauzonen. Die Gefahrenhinweiskarten als Bestandteil des Richtplans sind für die Behörden des Kanton und der Gemeinden verbindlich (vgl. Art. 9 Abs. 2 BauG).

Die erforderlichen Informationen nach Art. 8 Abs. 1 lit. c BauG sind somit in den Gefahrenhinweiskarten abgebildet. Neu wird Art. 8 Abs. 1 lit. c E-BauG daher mit der Klammerbemerkung "Gefahrenhinweiskarten" ergänzt.

Art. 11 Kantonale Nutzungszonen

Titel: Die Festlegung des Gewässerraums erfolgt nach Art. 11a E-BauG mittels Gewässerraumlinien. Dabei handelt es sich um einen kantonalen Nutzungsplan. Zwecks Abgrenzung zu den kantonalen Nutzungszonen nach Art. 11 BauG (Abbauzonen, Deponiezonen und Energiezonen) ist dieser Artikel mit einem Titel ("Kantonale Nutzungszonen") zu versehen.

Art. 11a Gewässerraum

Absatz 1: Ziel und Zweck ist es, den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer "grundeigentümergebunden" festzulegen. Die Kantone sind somit verpflichtet, den Gewässerraum mit raumplanerischen Mitteln grundeigentümergebunden und anfechtbar festzulegen. Die behördenverbindliche Festlegung des Gewässerraumes bspw. einzig über den kantonalen Richtplan oder nur durch eine generell-abstrakte Norm in einem kantonalen Gesetz erfüllt alleine nicht den gesetzlichen Auftrag nach Art. 36a GSchG. Mit dem kantonalen Nutzungsplaninstrument der Gewässerraumlinien wird der Gewässerraum parzellenscharf ausgeschieden und damit nicht nur für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer verbindlich, sondern für jedermann – und damit "allgemeinverbindlich".

Der Gewässerraum ist für alle "oberirdischen Gewässer" festzulegen (Art. 36a Abs. 1 GSchG). Ein "oberirdisches Gewässer" umfasst das Wasserbett mit Sohle und Böschung (Art. 4 Bst. a GSchG). Darunter fallen nicht nur natürliche, sondern auch künstliche (d.h. künstlich angelegte) sowie eingedolte oberirdische Gewässer. In der Regel verfügen oberirdische Gewässer über ein topografisch bestimmbares hydrologisches Einzugsgebiet und haben einen natürlichen Ursprung. Die Gewässer müssen aber nicht zwingend natürlich verlaufen; auch bereits beeinträchtigte Gewässer fallen unter den Geltungsbereich von Art. 36a GSchG. Der Gewässerbegriff geht auch nicht von einer gewissen Mindestlänge oder Mindestbreite aus. Auch kleine oder sehr kleine Gewässer oder künstlich angelegte Gewässer, sind Gewässer im Sinne des GSchG.



Den minimalen Gewässerraum (nach Art. 41a Abs. 1 und 2 und Art. 41b Abs. 1 GSchV) können die zuständigen Behörden je nach Situation allenfalls anpassen. Unter Umständen müssen sie ihn verbreitern oder verringern. Die dafür in den GSchV genannten Kriterien (nach Art. 41a Abs. 3 und 4 und Art. 41b Abs. 2 und 3 GSchV) verlangen eine Betrachtung der konkreten Situation (Einzelfallbetrachtung). In sogenannten "dicht überbauten Gebieten" ist die Ausscheidung des Gewässerraums oft nicht oder nur an die baulichen Gegebenheiten sinnvoll. Daher kann dort die Breite des Gewässerraums den baulichen Gegebenheiten angepasst werden, sofern der Schutz vor Hochwasser gewährleistet bleibt. Dabei besteht das Ziel darin, Siedlungsgebiete zu verdichten und im Sinne einer erwünschten Siedlungsentwicklung nach Innen Baulücken zu schliessen, wenn das Interesse an der baulichen Nutzung überwiegt. Es soll dort eine Ausnahme von den Mindestbreiten ermöglicht werden, wo der Gewässerraum die natürlichen Funktionen auch auf lange Sicht nicht erfüllen kann.

Die GSchV zählt abschliessend auf, in welchen Fällen auf die Festlegung des Gewässerraums verzichtet werden kann (Art. 41a Abs. 5 und 41b Abs. 4 GSchV). Damit soll der Aufwand für die Festlegung des Gewässerraums begrenzt und auf jene Gewässer konzentriert werden, bei denen Konflikte zwischen Schutz und Nutzung wahrscheinlich sind. Der Verzicht setzt eine Interessensabwägung voraus. Überwiegende Interessen, die eine Ausscheidung des Gewässerraums auch in solchen Fällen erfordern, sind insbesondere Interessen des Hochwasserschutzes, des Natur- und Landschaftsschutzes, der Gewässernutzung, einer angestrebten Revitalisierung oder einer Sicherung der weiteren Funktionen des Gewässerraums. Ein (pauschaler) generell-abstrakter Verzicht auf die Festlegung des Gewässerraums ist mit dem Bundesrecht nicht vereinbar. Ebenso können im kantonalen Recht keine weiteren Verzichtgründe aufgenommen werden.

Auf die Festlegung kann in folgenden Fällen verzichtet werden, sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen:

- Gewässer im Wald oder Sömmerungsgebiet;
- eingedolte Fliessgewässer;
- künstlich angelegte Gewässer;
- sehr kleine Fliessgewässer;
- stehende Gewässer mit einer Wasserfläche unter 0,5 ha.

Bei der Verzichtsprüfung sollen nachfolgende Grundsätze Anwendung finden:

- Eingedolte Fliessgewässer: Bei ausreichend dimensionierten und in einem guten baulichen Zustand befindlichen Eindolungen, die nicht Bestandteil der kantonalen Revitalisierungsplanung oder Aufzuchtgewässer bzw. Laichplätze sind und bei welchen aus standörtlichen oder baulichen Verhältnissen zukünftig keine Offenlegung umgesetzt werden kann, wird auf die Festlegung des Gewässerraums verzichtet.
- Sehr kleine Fliessgewässer: Fliessgewässer, welche nicht im Gewässernetz der Schweiz im Massstab 1:25'000 (GWN25) enthalten sind und deren natürliches Einzugsgebiet direkt vor dem Zusammenfluss mit einem anderen Fliessgewässer kleiner ist als 5 ha (= 0.05 km²), gelten im Kanton als "sehr klein" im Sinne von Art. 41a Abs. 5 Bst. d GSchV. Auf die Festlegung des Gewässerraums bei sehr kleinen Fliessgewässern wird verzichtet, sofern weder relevante Vorkommen von gefährdeten oder seltenen Arten vorliegen, Aufzuchtgewässer bzw. Laichplätze tangiert sind, eine erhebliche Bedeutung für die Längs-/Quervernetzung von aquatischen/terrestrischen Organismen besteht noch begründete Begehren von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern existieren.

Erfolgen im Umfeld eines Gewässers massgebende Veränderungen, die zu einer neuen Ausgangslage für den Gewässerraum führen, so wird eine Anpassung des Gewässerraums notwendig (Art. 21 Abs. 2 RPG). Als



massgebende Veränderungen der Situation sind bspw. Hochwasserereignisse, Hochwasserschutz- oder Revitalisierungsmassnahmen, Änderungen der Gewässernutzung oder neue Natur- und Landschaftsschutzkriterien zu nennen. Sollte sich an einer Stelle, an der auf die Festlegung verzichtet wurde, später herausstellen, dass die Festlegung aufgrund überwiegender Interessen nun doch vorgenommen werden muss, ist die Situation neu zu beurteilen und der Gewässerraum ist zu diesem Zeitpunkt auszuscheiden.

Der Gewässerraum ist ein Geobasisdatensatz des Bundesrechts in der Zuständigkeit der Kantone (Identifikator Nr. 190) gemäss Anhang 1 der Geoinformationsverordnung (GeoIV; SR 510.620). Der Gewässerraum ist seit 1. Januar 2020 Bestandteil des Katasters der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster).

Absatz 2: Abs. 2 bestimmt, dass die Festlegung des Gewässerraums für ein Gewässer, einen Gewässerabschnitt oder gemeindeweise erfolgen kann. Den zuständigen Behörden kommt bei der Auswahl des "Betrachtungssperimeters" für die Planung und Festlegung der Gewässerräume ein hohes Ermessen zu. Damit kann der konkreten Situation im Einzelfall einerseits und doch einer gesamtheitlichen Betrachtung der Gewässersituation (z.B. hydrologisches Einzugsgebiet) sowie einem effizienten Vorgehen in der Gewässerraumausscheidung andererseits Rechnung getragen werden.

Absatz 3: Nach Art. 36a Abs. 3 GSchG sorgen die Kantone dafür, dass der Gewässerraum bei der Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt wird. Abs. 3 kommt diesem Auftrag nach, indem die Gemeinden verpflichtet werden, den Gewässerraum bei ihrer Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen. So können die Gemeinden im Zonenplan bspw. Grünzonen nach Art. 28 BauG im Gewässerraum ausscheiden. In der Sondernutzungsplanung können bspw. Freihaltegebiete ausgeschieden werden. Die Gemeinden sind dabei autonom; jedenfalls sind sie nicht unmittelbar verpflichtet, aufgrund der Gewässerraumlينien die Nutzungsplanung anzupassen. Die Gewässerraumlينien überlagern – wie bereits ausgeführt – die kommunale Nutzungsplanung und gehen dieser vor.

Absatz 4: Nach Art. 36a Abs. 3 GSchG haben die Kantone dafür zu sorgen, dass der Gewässerraum extensiv gestaltet und bewirtschaftet wird. Dabei hat der Bund die Rechtswirkungen des Gewässerraums in Art. 41c GSchV bereits abschliessend festgelegt (vgl. Ausführungen nachfolgend). Mit anderen Worten ist es den Kantonen nicht erlaubt, die Minimalvorgaben nach Art. 41c GSchV durch abweichende kantonale Bestimmungen zu unterlaufen. Heute noch unklar ist aber, ob die Kantone über Art. 36a GSchG und Art. 41c GSchV hinausgehen, d.h. strenger sein dürfen. Die Verweisung von Abs. 4 stellt insoweit klar, dass das kantonale Recht nicht über das Bundesrecht hinausgeht; es handelt sich somit um eine normative Verweisung.

So dürfen nach Art. 41c Abs. 1 GSchV im Gewässerraum nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen erstellt werden. Standortgebunden sind Anlagen, die aufgrund ihres Bestimmungszwecks oder aufgrund der standörtlichen Verhältnisse nicht ausserhalb des Gewässerraums angelegt werden können. Dazu zählen z.B. Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke, Brücken oder Leitungen (z.B. für Elektrizität, Gas, Wasser, Abwasser). Dabei sind nach Art. 41c Abs. 1 Bst. a–d GSchV verschiedene Ausnahmen möglich: So kann die Behörde u.a. in dicht überbauten Gebieten Ausnahmen für zonenkonforme Anlagen bewilligen, sofern keine überwiegenden Interessen (z.B. des Hochwasserschutzes oder des Natur- und Landschaftsschutzes) entgegenstehen (Art. 41c Abs. 1 Satz 2 und Bst. a GSchV). Das TBA hat gestützt auf diese Bestimmung in den



letzten zehn Jahren zahlreiche Ausnahmegewilligungen in den Gemeinden erteilt. Grundsätzlich sind Ausnahmegewilligungen auf Basis dieser Ausnahmetatbestände gemäss der aktuellen bundesgerichtlichen Rechtsprechung restriktiv anzuwenden.

Nach Art. 41c Abs. 2 GSchV sind rechtmässig erstellte und bestimmungsgemäss nutzbare Anlagen im Gewässerraum in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt – für diese gilt die sogenannte Bestandesgarantie. Zu den "Anlagen" gehören neben den Gebäuden und weiteren Bauten unter anderem auch Verkehrswege und Terrainveränderungen. Unter die Bestandesgarantie fallen Unterhalts- und einfache Erneuerungsarbeiten. Nicht gestattet sind hingegen Umbauten, Erweiterungen oder Nutzungsänderungen. Auch der Abbruch und Wiederaufbau ist nicht möglich. Das Bundesgericht hat dazu in einem wegweisenden Urteil aus dem Jahr 2020 (BGE 1C_22/2019, 1C_476/2019) ausgeführt: "[Der verfassungsrechtliche Besitzstandsschutz] umfasst den Bestand, die Weiternutzung und den Unterhalt von Bauten. Zulässig dürften [...] auch Umbauten sein, welche die Funktion des Gewässerraums nicht berühren, [...]. Dagegen dürfen [...] Bauten [...] im Gewässerraum weder erweitert noch wiederaufgebaut werden, weil dadurch der gewässerrechtswidrige Zustand verstärkt und über die Lebensdauer der ursprünglich bewilligten Baute hinaus perpetuiert würde. Dies würde das Ziel von Art. 36a GSchG, die Gewässerräume zumindest auf längere Sicht von Bauten und Anlagen freizuhalten, vereiteln." Erlaubt ist demzufolge z.B. die Erstellung einer PV-Anlage auf einer bestehenden Baute oder der Ersatz einer Heizung. Bundesrechtswidrig wäre auch eine kantonale gesetzliche Grundlage, die für Bauten und Anlagen im Gewässerraum eine erweiterte Bestandesgarantie (z.B. analog Art. 94 Abs. 2 BauG) vorsehen würde.

Neben Anlagen sind im Gewässerraum auch "Dauerkulturen" nach Art. 22 Abs. 1 Bst. a–c, e und g–i der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung (LBV; SR 910.91) in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt, sofern sie rechtmässig erstellt wurden und bestimmungsgemäss nutzbar sind. Geschützt sind bspw. Reben, Obstanlagen, Beerenkulturen und dergleichen. Für Appenzell Ausserrhoden ist diese Bestimmung weniger von Bedeutung, da Dauerkulturen im Kanton selten sind.

Der Gewässerraum darf landwirtschaftlich genutzt werden, sofern er gemäss den Anforderungen der DZV als Streufläche, Hecke, Feld- und Ufergehölz, Uferwiese entlang von Fliessgewässern, extensiv genutzte Wiese, extensiv genutzte Weide oder als Waldweide extensiv genutzt wird (Art. 41c Abs. 4 GSchV). Extensive Bewirtschaftung bedeutet für landwirtschaftlich genutztes Land, dass der Gewässerraum Lebensräume für eine vielfältige, standortheimische Tier- und Pflanzenwelt bietet und damit auch Teil einer attraktiven Landschaft bildet. Insbesondere muss die Bewirtschaftung ohne Einsatz von Dünger und Pflanzenschutzmitteln erfolgen (Art. 41c Abs. 3 GSchV). Die Vorschriften über die Bewirtschaftung nach Art. 41c Abs. 3 und 4 GSchV gelten nicht für den Gewässerraum eingedolter Gewässer (Art. 41c Abs. 6 Bst. b GSchV). Die Flächen von Direktzahlungsberechtigten Landwirtschaftsbetrieben werden im Rahmen des Direktzahlungsvollzugs kontrolliert.

Sodann gilt der Gewässerraum nicht als Fruchtfolgefläche (Art. 36a Abs. 3 GSchG). Ackerfähiges Kulturland mit der Qualität von Fruchtfolgeflächen im Gewässerraum ist bei der Inventarisierung der Fruchtfolgeflächen separat auszuweisen (z.B. in Urnäsch entlang der Urnäsch). Es kann weiterhin an den kantonalen Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen angerechnet werden (Art. 41c^{bis} Abs. 1 GSchV). Wird Fruchtfolgefläche für bauliche Massnahmen des Hochwasserschutzes oder der Revitalisierung benötigt, ist nach den Vorgaben des Sachplans Fruchtfolgeflächen Ersatz zu leisten (Art. 41c^{bis} Abs. 2 GSchV).



Vorbemerkung zu Art. 14, 14a und 14b

Die geltenden Bestimmungen nach Art. 14 BauG über den Erlass und die Änderung von kantonalen Nutzungsplänen (Abbauzonen, Deponiezonen und Energiezonen) sind mit den verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Ausscheidung des Gewässerraums nicht in allen Bereichen kompatibel und müssen daher neu gefasst werden. So schreibt Art. 36a Abs. 1 GSchG hinsichtlich des Verfahrens ausdrücklich vor, dass die Kantone den Gewässerraum "nach Anhörung der betroffenen Kreise" festzulegen haben, ohne aber diese Kreise näher zu bestimmen. Die zuständigen Behörden haben im Einzelfall zu beurteilen, wer "betroffen" und demzufolge anzuhören ist. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung im eidg. Parlament wurde dabei vor allem an die Landwirtschaft gedacht. Ziel dieser Bestimmung ist es, mit der vorgängigen Anhörung Probleme rechtzeitig auszuräumen, um eine bessere Entscheidungsbasis zu finden. Deswegen soll die Anhörung zu einem Zeitpunkt erfolgen, in welchem die abschliessende Interessenabwägung der Gewässerraumfestlegung noch offen ist. Dabei handelt es sich um eine Art "Vernehmlassung".

Über die Anhörungspflicht hinaus enthalten weder GSchG noch GSchV Bestimmungen über das Verfahren. Es gelten aber trotzdem weitere Vorgaben:

- Das Verfahren und der Rechtsschutz richten sich nach dem für die Nutzungsplanung anwendbaren Raumplanungsrecht. Es gelten mit anderen Worten die Bestimmungen des RPG zur Nutzungsplanung, d.h. neben dem Gebot der Information und Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4 RPG) das Gebot der Genehmigung von Nutzungsplänen durch die kantonale Behörde (Art. 26 RPG), die Vorgaben zum Rechtsweg (Art. 33 RPG) sowie die allgemeinen Koordinationsgrundsätze (Art. 25a RPG).
- Mit der Festlegung des Gewässerraums wird eine raumwirksame Aufgabe im Sinne von Art. 2 RPG erfüllt. Die Festlegung des Gewässerraums ist nach Art. 2 Abs. 1 RPG daher mit anderen Planungen abzustimmen. Das wird auch in Art. 46 Abs. 1 GSchV ausdrücklich formuliert, wonach die Kantone (und Gemeinden) die Massnahmen nach der GSchV soweit erforderlich aufeinander und mit Massnahmen aus anderen Bereichen abzustimmen haben.
- Bei einer raumwirksamen Tätigkeit ist auch Art. 3 RPV zu beachten: Stehen den Behörden bei der Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zu – was bei der Ausscheidung von Gewässerräumen regelmässig der Fall ist –, so haben sie die Interessen gegeneinander abzuwägen, indem sie die betroffenen Interessen ermitteln, beurteilen und aufgrund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigen.

Gleichzeitig wird die Anpassung von Art. 14 BauG zum Anlass genommen, den Erlass und die Änderung von kantonalen Nutzungsplänen grundsätzlich klarer zu strukturieren und verständlicher zu regeln. Art. 14 BauG wird daher neu in drei Artikel gegliedert (Art. 14, Art. 14a und Art. 14b E-BauG).

Art. 14 Erlass und Änderung kantonaler Nutzungspläne

a) Erlass und öffentliche Auflage

Absatz 1: Die kantonalen Planungsinstrumente (kantonale Nutzungszonen und Gewässerraumlinien) werden durch das zuständige Departement erlassen und durch den Regierungsrat genehmigt. Sie treten in Kraft, wenn der Genehmigungsentscheid rechtskräftig geworden ist. Dies ist mit dem unbenützten Ablauf der Beschwerde resp. mit dem rechtskräftigen Urteil der nächst höheren Instanzen (Obergericht, Bundesgericht) der Fall.



Abs. 1 legt neu fest, dass nicht nur die Gemeinden, sondern generell "die betroffenen Kreise" vor Erlass angehört werden müssen. Der Einbezug der betroffenen Kreise ermöglicht die notwendige Breite der Interessenabwägung und bildet damit eine wichtige Grundlage für den sachgerechten Planungsentscheid. Daher ist der Kreis der einzubeziehenden Personen nicht zu eng zu ziehen. Bei kantonalen Nutzungszonen sind das in der Regel die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie die betroffenen Gemeinden. Abs. 1 konkretisiert das von Art. 36a Abs. 1 GSchG statuierte Anhörungsrecht der betroffenen Kreise.

Absatz 2: Die Pläne sind während 30 Tagen in der betroffenen Gemeinde öffentlich aufzulegen und die Auflage im kantonalen Amtsblatt zu publizieren. Materiell ergeben sich hier keine Änderungen im Vergleich zum geltenden Recht (vgl. Art. 14 Abs. 1 BauG).

Gegenstand der Planaufgabe sind nicht nur die kartographisch dargestellten Pläne, sondern auch die dazu gehörenden textlichen Nutzungsvorschriften (soweit überhaupt vorhanden) sowie die fachliche Herleitung von Gewässerraumlinien. Die öffentliche Planaufgabe dient einerseits der Publizität der neuen resp. geänderten Nutzungsplanung und bildet andererseits Grundlage für die Gewährung des rechtlichen Gehörs im nachfolgenden Einsprache- und Rechtsmittelverfahren.

Die Ankündigung der öffentlichen Planaufgabe erfolgt standardgemäss im kantonalen Amtsblatt. Während der Auflagefrist sind die Pläne in der betroffenen Gemeinde aufzulegen. Die Auflage erfolgt gleichzeitig in mehreren Gemeinden, wenn der Nutzungsplan mehrere Gemeinden tangiert (z.B. Gewässerraum an Grenzgewässer).

Absatz 3: Neben der öffentliche Auflage und der Publikation im Amtsblatt sind die von der Planaufgabe betroffene Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zusätzlich schriftlich über die Planaufgabe zu informieren.

Absatz 4: Das Verfahren zur Änderung der kantonalen Nutzungspläne wird systematisch neu in Art. 14b E-BauG geregelt. Abs. 4 kann daher aufgehoben werden.

Art. 14a b) Einsprache und Rekurs

Absätze 1–2: Beide Absätze entsprechen inhaltlich dem geltenden Recht (vgl. Art. 14 Abs. 2 und 3 BauG). Die Absätze werden neu strukturiert und sprachlich verständlicher formuliert. Neu wird in Abs. 2 in Analogie zu Art. 47 Abs. 1 BauG ausdrücklich festgehalten, dass die öffentliche Auflage zu wiederholen ist, wenn der Nutzungsplan im Rahmen des Einspracheverfahrens wesentlich geändert wird.

Absatz 3: Einspracheentscheide des Departements können mit Rekurs an den Regierungsrat weitergezogen werden. Der Regierungsrat ist Genehmigungsbehörde im Sinne von Art. 26 RPG; er entscheidet über den Rekurs gleichzeitig mit der Genehmigung des kantonalen Nutzungsplans.

Art. 14b c) Überprüfung und Änderung

Für die Überprüfung und Änderung von kantonalen Nutzungsplänen verweist Abs. 1 auf die Voraussetzungen für die Überprüfung und Änderung von kommunalen Nutzungsplänen nach Art. 51 BauG. Nach Art. 51 BauG sind Nutzungspläne insbesondere dann zu überprüfen und allenfalls anzupassen, wenn sich die tatsächlichen



oder rechtlichen Verhältnisse wesentlich geändert haben. Für Änderungen gilt das gleiche Verfahren wie für den Erlass; massgebend sind also Art. 14 und Art. 14a E-BauG.

Art. 36 Gefahrenzonen

Absatz 1: Die grundeigentümergebundene Umsetzung der Gefahrenkarten erfolgt im Kanton durch die Ausscheidung von Gefahrenzonen in der kommunalen Nutzungsplanung. Bei den Gefahrenzonen handelt es sich um eine die Grundnutzungszone nach Art. 19 Abs. 1 und 2 BauG überlagernde Zonenart (vgl. Art. 19 Abs. 3 lit. d BauG).

Der geltende Art. 36 Abs. 2 BauG, wonach (die Gemeinden) in Gefahrenzonen generelle Bauverbote erlassen und bauliche Auflagen verfügen können, wird aufgehoben und durch Art. 115a E-BauG ersetzt. Zum Zwecke eines kantonal einheitlichen Vollzugs legt neu das kantonale Recht die materiellen Bauvorschriften für Bauvorhaben in Gefahrengebieten fest. Nach Art. 115a E-BauG dürfen in den Gefahrengebieten Baubewilligungen nur erteilt werden, wenn durch geeignete Massnahmen (häufig handelt es sich um Objektschutzmassnahmen) sichergestellt ist, dass Menschen und erhebliche Sachwerte nicht gefährdet sind. Die Massnahmen richten sich nach der Gefahrenart und deren Intensität (Gefahrenstufe). Satz 2 von Abs. 1 verweist in diesem Zusammenhang auf Art. 115a E-BauG. Die Vorschriften in den kommunalen Baureglementen werden durch das neue kantonale Recht derogiert resp. kraft des Gesetzes aufgehoben (vgl. Art. 123 Abs. 1 BauG).

Absatz 2: Die Gefahrenkarten sind bei allen raumwirksamen Tätigkeiten zu beachten (vgl. Art. 21 Abs. 3 WBV und Art. 15 Abs. 3 WaV; Art. 115b Abs. 2 E-BauG). Die Beachtung und Umsetzung der Gefahrenkarten in der Nutzungsplanung ist ein zentrales Element beim Schutz vor Naturereignissen. Die erstmalige und flächendeckende Erarbeitung der Gefahrenkarten für den ganzen Kanton erfolgte in den Jahren 2005–2009. Seither haben 14 Gemeinden Gefahrenzonen ausgeschieden, in sechs Gemeinden ist dies noch ausstehend. Entsprechend muss die Pflicht zur Umsetzung der Gefahrenkarten in der Nutzungsplanung deutlicher im kantonalen Recht verankert werden. Abs. 2 schreibt daher neu ausdrücklich vor, dass die Gefahrenzonen auf Grundlage der kantonalen Gefahrenkarten im Zonenplan auszuschneiden sind. Damit soll der Druck auf die "säumigen" Gemeinden erhöht werden, ihre Zonenplanung anzupassen. Im Rahmen der aktuell laufenden Ortsplanungsrevisionen wird als Grundlage für die Genehmigung ein Zonenplan "Gefahren" vorausgesetzt.

Selbst wenn die Umsetzung der Gefahrenkarten in die kommunale Nutzungsplanung noch nicht erfolgt ist, haben die Gemeinden die Gefahrenkarten bei der Beurteilung von Baugesuchen zu berücksichtigen ("raumwirksame Tätigkeiten"). Soweit erforderlich muss sie dafür im Sinne von Art. 54 ff. BauG Planungszone festlegen, um den Erlass der Gefahrenzonen durch die Erteilung von Baubewilligungen nicht zu erschweren oder zu beeinträchtigen. Oder sie erteilen im Rahmen der Erteilung der Baubewilligung entsprechende Auflagen. Falls eine kommunale Behörde die kantonalen Gefahrenkarten bei der Baugesuchsbeurteilung nicht berücksichtigt und es dadurch zu einer Schädigung von Personen oder Sachen durch Naturereignisse kommt, kann sie haftbar gemacht werden. Aus diesen Gründen kann auf eine Umsetzungsfrist für die Ausscheidung von Gefahrenzonen durch die Gemeinden verzichtet werden.

Art. 111 Legitimation

Absatz 1^{bis}: Die vorliegende Revision des BauG wird genutzt, um die Legitimation der Gemeinden im Einsprache- und Rechtsmittelverfahren nach dem BauG zu präzisieren:



Das allgemeine Beschwerderecht nach Art. 89 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG; SR 173.110) ist grundsätzlich auf Privatpersonen zugeschnitten. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind ausnahmsweise aber auch Körperschaften wie Gemeinden zur Beschwerdeführung an das Bundesgericht legitimiert. Das Bundesgericht anerkennt zwei Fälle: Wenn die Körperschaft von einem Entscheid gleich oder ähnlich wie eine Privatperson betroffen ist (z.B. wenn das Finanzvermögen betroffen ist; als Grundeigentümerin oder als öffentliche Arbeitgeberin, wenn es um vermögensrechtliche Streitigkeiten geht [z.B. bei missbräuchlicher Kündigung]); oder wenn der fragliche Hoheitsakt diese in schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen berührt (BGE 134 II 45 E. 2.2.1).

Die erste Fallkonstellation (Betroffenheit wie eine Privatperson) ist im Gesetz bereits mit Abs. 1 abgedeckt. Für die zweite Fallkonstellation fehlt bis heute eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht; die Lücke soll durch den neuen Abs. 1^{bis} geschlossen werden.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist das zweite Kriterium dann erfüllt, wenn ein Gemeinwesen in "wichtigen" öffentlichen Interessen erheblich berührt ist. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die Gemeinde als Planungsträgerin betroffen ist und sich gegen Anordnungen zur Wehr setzen will, welche ihre Planungsfreiheit einschränken (z.B. gegen Richtplaninhalte; gegen die Aufhebung der Genehmigung einer Planung; gegen eine Waldfeststellung), als "Projektantin" eines öffentlichen Werks (z.B. einer Sportanlage) oder als Verfechterin spezifischer öffentlicher Anliegen ihrer Einwohnerinnen und Einwohner (z.B. zum Schutz vor Immissionen oder zum Schutz von Grundwasser).

Die Legitimation auf kantonaler Stufe darf nicht enger, aber weiter sein als im BGG. Weder der wegfallende Art. 14 Abs. 2 BauG noch Art. 32 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; bGS 143.1) sehen eine Einschränkung auf "gewichtige" öffentliche Interessen vor. Art. 111 Abs. 1^{bis} E-BauG legt daher neu ausdrücklich fest, dass die Gemeinden zur Wahrung eigener öffentlicher Interessen einsprache- und rekurslegitimiert sind.

Art. 114 Gewässerabstand

Absatz 1: Wo nach dem Bundesrecht kein Gewässerraum erforderlich ist und deshalb auf dessen Festlegung verzichtet wurde, übernimmt der kantonale Gewässerabstand nach Art. 114 E-BauG neu die Aufgabe, die was-serbaulichen und die ökologischen Interessen zu wahren.

Der Gewässerabstand beträgt unmittelbar kraft gesetzlicher Vorschrift beidseits des Gewässers je fünf Meter. Es braucht also anders als beim Gewässerraum keine raumplanerische Ausscheidung mittels Gewässerraumlinien. Der kantonale Gewässerabstand gilt in allen Zonen, auch in der Landwirtschaftszone. Der Abstand gilt für alle Bauten und Anlagen unabhängig davon, ob sie baubewilligungspflichtig sind. Auch Kleinbauten haben den Abstand einzuhalten. Im Vergleich zum geltenden Recht wird der Gewässerabstand von heute 6 m auf neu 5 m reduziert (vgl. Art. 114 Abs. 2 BauG). Damit wird im Sinne der Gleichbehandlung von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern erreicht, dass der Gewässerabstand ungefähr deckungsgleich ist mit der minimalen Gewässerraumbreite von 11 m nach Art. 41a Abs. 1 GSchV.

Gemessen wird der Gewässerabstand ab der Uferlinie des Gewässers. Bei Fliessgewässern entspricht die Uferlinie der Schnittlinie des Wasserstandes mit der Uferböschung bei bettbildendem Abfluss (mittleres Hoch-



wasser mit einer Wiederkehrperiode von ca. 2–5 Jahren). Bei eingedolten Fliessgewässern misst sich der Gewässerabstand ab dem inneren Rand des Eindolungsbauwerks. Bei stehenden Gewässern gilt als Uferlinie die Begrenzungslinie, für deren Bestimmung ein regelmässig wiederkehrender höchster Wasserstand herangezogen wird (in der Regel wird auf einen zweijährlichen Hochwasserstand abgestellt).

Innerhalb des kantonalen Gewässerabstands besteht keine Vorschrift wie im Gewässerraum zur landwirtschaftlichen Nutzung als Biodiversitätsförderfläche gemäss Direktzahlungsverordnung (DZV; SR 910.13). Anwendbar ist die Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV; SR 814.81), wonach in einem Streifen von 3 m Breite ab der Uferlinie keine Dünger und Pflanzenschutzmittel eingesetzt werden dürfen. Für direktzahlungsberechtigte Betriebe gilt zusätzlich der 6 m breite Pufferstreifen ab der Uferlinie gemäss DZV. Der Pufferstreifen darf nicht umgebrochen, d.h. kein Pflug o.ä. eingesetzt werden und im Abstand von 4 bis 6 m sind nur Einzelstockbehandlungen mit Pflanzenschutzmitteln erlaubt.

Absatz 2: Der Abstand von 5 m ist schematisch. Deshalb kann er im konkreten Fall unterschritten werden, wenn der Hochwasserschutz und der technische Zugang gewährleistet sind sowie keine ökologischen Interessen entgegenstehen. Als ökologische Interessen gelten bspw. das Vorhandensein von wertvollen oder geschützten Uferbestockungen, relevante Quervernetzungskorridore zwischen Wasser und Land oder bedeutende Grünräume sowie das Vorhandensein von gefährdeten aquatischen Lebewesen. Die Voraussetzungen nach Abs. 2 sind kumulativ zu erfüllen. Diese Abweichungsvorschrift stellt keine Ausnahmeregelung im Sinne von Art. 118 BauG dar – es müssen also keine „besonderen Verhältnisse“ bzw. kein Härtefall vorliegen. Bauwillige haben Anspruch darauf, dass ihnen die Unterschreitung bewilligt wird, sofern die Voraussetzungen nach Art. 114 E-BauG erfüllt sind.

Aufgrund des öffentlichen Interesses an der Einhaltung des Gewässerabstandes und um einen einheitlichen Vollzug zu gewährleisten, bedürfen solche Unterschreitungen einer wasserbaupolizeilichen Bewilligung des TBA (Art. 19 Abs. 1 lit. b E-WBauG). Dies ist bereits nach geltendem Recht so.

Absätze 3 und 4: Aufgrund der Regelung des Gewässerraums und der Neuregelung des Gewässerabstandes können die Absätze 3 und 4 ersatzlos aufgehoben werden.

II. Schutz vor Naturereignissen und technische Ausgestaltung

Übertitel: Ziff. II. wird ergänzt mit "Schutz vor Naturereignissen".

Art. 115a Bauvorhaben in Gefahrengebieten

Absätze 1 und 2: Die Regelung nach Art. 115a E-BauG setzt den Schutz vor gravitativen Naturgefahren auf der Ebene der konkreten Bauvorhaben um. Als Gefahrengebiete gelten nach Abs. 1 alle Standorte, an denen Menschen und erhebliche Sachwerte durch Überschwemmungen, Lawinen, Rutschungen, Erosion oder Steinschlag bedroht sind. Dabei haben Bauten und Anlagen in Gefahrengebieten, unabhängig vom Bestehen einer Bewilligungspflicht, den Anforderungen an den Personen- und Sachwertschutz gegen Naturgefahren zu genügen (Abs. 2). Durch angemessene Massnahmen ist das Schadensrisiko im zulässigen Bereich zu halten. Als Grundlage für das hierzu anzusetzende Schutzziel dienen die Vorgaben der einschlägigen Normen im Bauwesen (insbesondere SIA 505 261/1) sowie entsprechende kantonale Richtlinien (insbesondere "Leitfaden Objektschutznachweis gravitative Naturgefahren AR"). Bauwillige haben den Nachweis, dass die erforderlichen



Massnahmen getroffen worden sind, im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens mittels Objektschutznachweis zu erbringen (vgl. Art. 47 Abs. 1 lit. j BauV).

Absatz 3: Abs. 3 regelt direkt anwendbare Baubeschränkungen für die Gefahrengebiete je nach Grad der Gefährdung:

In Gefahrengebieten mit erheblicher Gefährdung (Gefahrenstufe rot) gilt ein grundsätzliches Bauverbot (lit. a). Aus Gründen des Verhältnismässigkeitsprinzips können neue Bauten oder Anlagen oder die Erweiterung bestehender Bauten oder Anlagen aber dennoch zulässig sein, wenn die ganze Baute oder Anlage – also auch der unveränderte Teil – auf den Standort angewiesen ist und die für den Personen- und Sachwertschutz notwendigen Massnahmen, insbesondere Objektschutzmassnahmen getroffen werden. Umbauten und Zweckänderungen sind zulässig, wenn sie das Schadenpotenzial mindern.

In Gefahrengebieten mit mittlerer Gefährdung (Gefahrenstufe blau) gilt kein Bauverbot (lit. b). Es gilt aber die gleiche Pflicht zu situationsgemässen (Objektschutz)massnahmen, die gewährleisten müssen, die Risiken im zulässigen Bereich zu halten. Welches Risiko zulässig ist, bestimmt sich nach den entsprechenden Normen und kantonalen Leitfäden (vgl. Ausführungen zu Abs. 1).

In Gefahrengebieten mit geringer Gefährdung (Gefahrenstufe gelb) reicht es, wenn (Objektschutz)massnahmen für sensible Objekte wie öffentliche Bauten (z.B. Schulhäuser, Versammlungslokale, Spitäler) oder andere Objekte mit grösseren Menschenansammlungen (i.d.R. > 50 Personen), Tiefgaragen, Lager von umweltgefährdenden Stoffen oder teure Infrastrukturanlagen getroffen werden (lit. c). Keine Baueinschränkungen gelten in Gefahrengebiete mit Restgefährdung (gelb-weiße Gefahrenstufe gemäss Gefahrenkarte). Die heute geltende Praxis, wonach die Bauwilligen in Gebieten mit geringer Gefährdung ohne Objektschutzpflicht und in Gebieten mit Restgefährdung selber entscheiden können, ob sie auf freiwilliger Basis Massnahmen treffen, soll weitergeführt werden.

Bauvorhaben in Gefahrengebieten mit erheblicher oder mittlerer Gefährdung sowie Bauvorhaben in Gefahrengebieten geringer Gefährdung, welche sensible Objekte betreffen (grössere Menschenansammlungen oder hohe Sachwerte), bedürfen immer einer fachlichen Begutachtung, um zu entscheiden, ob und welche (Objektschutz)massnahmen das Risiko für Menschen und erhebliche Sachwerte im zulässigen Bereich halten können. Der fachliche Nachweis, dass die (Objektschutz)massnahmen genügen, obliegt der Bauherrschaft (vgl. Objektschutznachweis nach Abs. 2). Die Baubewilligungsbehörde legt dann im Bauentscheid die erforderlichen Massnahmen fest oder verweigert die Bewilligung.

Absatz 4: Massgebend für die Frage, ob ein Bauvorhaben ein Gefahrengebiet tangiert, sind die tatsächlichen Verhältnisse. Der oder die Bauwillige kann daher im Baubewilligungsverfahren den Nachweis erbringen, dass die im Zonenplan (Gefahrenzone) oder in der Gefahrenkarte ausgewiesene Gefahrenstufe unzutreffend ist.

Art. 115b Kantonale Gefahrenkarten

Absatz 1: Damit die Risiken vor gravitativen Naturgefahren im konkreten Raum bekannt sind, haben die Kantone die Gefahrengebiete zu bezeichnen (Art. 21 Abs. 1 WBV) und die Pflicht, Grundlagen für den Schutz vor Naturereignissen zu erarbeiten (vgl. Art. 14 WBG i.V.m. Art. 27 WBV und Art. 14 WaG i.V.m. Art. 15 Abs. 1 WaV). Zu diesem Zweck haben die Kantone Gefahrenkarten zu erstellen (Art. 27 Abs. 1 Bst. c WBV, Art. 15



Abs. 1 Bst. c WaV). Gefahrenkarten sind fachliche Grundlagen, die nach wissenschaftlichen Kriterien erstellt werden. Sie ermöglichen es den Behörden, der Gefährdungssituation entsprechend zu handeln. Dabei werden fünf Gefahrenstufen unterschieden: Erhebliche Gefährdung (rot; Personen sind auch innerhalb von Gebäuden gefährdet, Gebäude können zerstört werden), mittlere Gefährdung (blau; keine Gefahr für Personen im Gebäudeinnern, Gebäudezerstörungen können mit baulichen Auflagen vermieden werden); geringe Gefährdung (gelb; kaum Gebäudeschäden, wohl aber z.T. erhebliche Schäden im Innern), Restgefährdung (gelb-weiss gestreift; geringe Überschwemmungen) und keine oder vernachlässigbare Gefährdung (weiss). Die Gefahrenkarten werden in Appenzell Ausserrhoden nach den Vollzugshilfen zu den Naturgefahren und den Vorgaben aus den minimalen Geodatenmodellen des Bundesamts für Umwelt (BAFU) für die Gefahrenhauptprozessarten Wasser, Rutschung, Sturz und Lawinen erstellt.

Die Gefahrenkarten werden entsprechend ihrem fachlichen Inhalt durch die zuständigen kantonalen Fachstellen erarbeitet und nachgeführt (vgl. Art. 9 Abs. 1 E-WBauG und Art. 15b Abs. 1 E-kWaG). Im kantonalen Recht fehlen jedoch Bestimmungen über die Zuständigkeit für den Erlass der Gefahrenkarten für die Prozesse Rutschung, Sturz und Lawinen. Mangels gesetzlicher Grundlage wurden diese Gefahrenkarten bisher durch den Regierungsrat "genehmigt". Nach Abs. 1 von Art. 115b E-BauG obliegt diese Aufgabe analog zur geltenden Regelung für den Erlass der Gefahrenkarte Wasser (Art. 12 Abs. 2 WBauG) dem Departement Bau und Volkswirtschaft. Damit kann einerseits gewährleistet werden, dass die verschiedenen Gefahrenkarten materiell und formell aufeinander abgestimmt sind. Andererseits wird damit sichergestellt, dass die Gefahrenkarten auch politisch legitimiert sind. Der geltende Art. 12 Abs. 2 WBauG kann im Zuge dessen aufgehoben werden.

Absatz 2: Mit dem Erlass der Gefahrenkarten werden die Gefahrenkarten behördenverbindlich und sind als Grundlagen in der Raumplanung zu berücksichtigen (Art. 21 Abs. 3 WBV und Art. 15 Abs. 3 WaV). Abs. 2 wiedergibt die Vorgaben gemäss eidgenössischer Wasserbau- und Waldgesetzgebung, wonach die Kantone und Gemeinden die Gefahrenkarten bei ihrer Richt- und Nutzungsplanung sowie bei ihrer übrigen raumwirksamen Tätigkeit zu berücksichtigen haben. Auf Grundlage der kantonalen Gefahrenkarten haben die Gemeinden insbesondere Gefahrenzonen im Zonenplan auszuscheiden (vgl. Art. 36 E-BauG). Im Weiteren können sich im Rahmen der Zonenplanung aufgrund der Gefahrenkarten namentlich bei Neueinzonungen und bei der Festlegung des Bauzonentyps Einschränkungen aufdrängen (z.B. Verzicht auf Neueinzonungen in roten und blauen Gefahrengebieten, Auszonung insbesondere in roten Gefahrengebieten, Sicherstellung einer beschränkten Nutzung in einem Teilgebiet oder Verzicht auf den Bau von öffentliche Bauten in gelben Gefahrengebieten). Verändert sich die Gefahrensituation in einem Gebiet (z.B. von mittlerer zu erheblicher Gefährdung) haben die Gemeinden präventive Sofortmassnahmen zu prüfen und allenfalls gegenüber den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer anzuordnen.

Da Gefahrenkarten Sachverhaltsfeststellungen von Sachverständigen sind und keine Nutzungspläne, können sie nicht selbständig gerichtlich überprüft werden. Ihre Richtigkeit und Aktualität muss deshalb im Nutzungsplanverfahren (Gefahrenzonen) oder durch Verfügung (Baubewilligung) grundeigentümerverbindlich festgestellt werden.

Art. 123 Übergangsbestimmungen

Absatz 5: Die durch den Regierungsrat auf Grundlage von Art. 1 Abs. 1 der vorläufigen Verordnung über die Einführung des Gewässerraums festgelegten Gewässerraumkarten (innerhalb Bauzone) haben wie oben aus-



geführt (vgl. Ausgangslage, Ziff. A.1.a) keine grundeigentümergebundene Wirkung. Bis zum rechtskräftigen Erlass der Gewässerraumlinien sollen die Gewässerraumkarten aber immerhin behördenverbindlich sein. Damit soll gewährleistet werden, dass die Gewässerräume gemäss Gewässerraumkarten im Rahmen der kommunalen Ortsplanung fachgerecht berücksichtigt werden.

2. Wasserbaugesetz (WBauG)

Art. 1 Gegenstand und Zweck

Übertitel: Die geltende Zweckbestimmung nach Art. 1 WBauG ist revisionsbedürftig: Zum einen regelt Abs. 1 den Gegenstand und nicht den Zweck des Erlasses; zum anderen soll neu auch die Revitalisierungspflicht nach Art. 38a GSchG in der Zweckbestimmung verstärkt zum Ausdruck kommen.

Absatz 2: Abs. 2 zielt neu auf den Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor den schädigen Einwirkungen von Wasser auf der Erdoberfläche (Hochwasserschutz). Im Vergleich zum geltenden Recht steht nicht mehr alleine der Schutz "vor schädlichen Auswirkungen des Wassers" im Vordergrund, sondern der Schutz "vor schädigenden Einwirkungen des Wassers". Die Formulierung wird damit an Art. 76 BV sowie an Art. 1 WBG (gemäss Revision des WBG [inkl. Änderungen des GSchG und des WaG]) angepasst. Mit "schädigenden Einwirkungen" sind neu alle Wassergefahren gemeint. Eingeschlossen sind auch solche, die nicht direkt mit dem oberirdischen Gewässer in Verbindung stehen, aber an der Erdoberfläche zu massgeblichen Schäden führen können, so z.B. durch Oberflächenabfluss oder durch aufstossendes Grundwasser. "Hochwasser" ist ein Überbegriff, die beispielhaft aufgeführten Prozesse Überschwemmungen, (durch Gewässer verursachte) Erosionen (Ufererosionen) und Feststoffablagerungen (z.B. Ablagerungen von Holz und Gestein auf überfluteten Flächen [Übersarungen]) sind Ausprägungen davon.

Abs. 2 beschränkt in Anlehnung an Art. 1 WBG den Schutz vor den schädigenden Einwirkungen des Wassers auf Menschen und erhebliche Sachwerte. Dabei definiert das Bundesrecht nicht, was "erhebliche Sachwerte" sind resp. was der Massstab für die Erheblichkeit ist. Die rechtsanwendenden Behörden haben den unbestimmten Rechtsbegriff der "Erheblichkeit" im konkreten Einzelfall auszulegen, wobei einerseits das Verhältnismässigkeitskriterium und andererseits das Vorhandensein eines öffentlichen Interesses für die "Erheblichkeit" massgebend sind. Bei Fehlen der Erheblichkeit der zu schützenden Sachwerte wird eine Schutzmassnahme kaum im öffentlichen Interesse sein und gar nicht erst getroffen werden dürfen, bzw. wird diese Massnahme zumindest bei der Abwägung der Verhältnismässigkeit eines Eingriffs in Grundrechte (Eigentumsgarantie) einer betroffenen Person nicht zu rechtfertigen sein.

Analog zum Bundesrecht (Art. 1 WBG) werden die Tiere im Gegensatz zum geltenden Art. 1 Abs. 2 WBauG nicht mehr explizit erwähnt. Eine Schlechterstellung der Tiere ist damit aber nicht verbunden. Auch wenn Tiere keine Sachen mehr sind (Art. 641a Abs. 1 ZGB; SR 101), gelten für sie die auf Sachen anwendbaren Vorschriften, soweit für Tiere keine besonderen Regelungen bestehen (Art. 641a Abs. 2 ZGB). Das Bundesrecht sieht im Bereich des Hochwasserschutzes keine besondere Regelung für Tiere vor. Somit werden die Tiere ebenfalls nach dem Erheblichkeitskriterium für Sachen vor Hochwasser geschützt.

Daraus ergibt sich zusammenfassend, dass klassische Mittel des Wasserbaus wie Verbauungen und Korrekturen (technische Massnahmen) nicht leichthin angeordnet werden sollen, sondern nur, wenn Menschen und erhebliche Sachwerte bedroht sind. Der Schutz lediglich unerheblicher Sachwerte rechtfertigt keinen Eingriff.



Im Weiteren vermag auch eine bloss geringe Gefahr in der Regel noch keinen Eingriff in das Gewässer zu rechtfertigen. Menschen und erheblichen Sachwerten müssen ernsthafte Gefahren drohen. Dies bedeutet, dass nicht jede noch so hypothetische Gefährdung bereits Schutzmassnahmen rechtfertigt. Andererseits wird auch nicht verlangt, dass die Gefahr derart akut ist, dass sich geradezu notfallmässig Massnahmen aufdrängen. Hochwasserschutz soll vorausschauend betrieben werden. Eingriffe in das Gewässer zu Schutzzwecken werden daher nur vorgenommen, wenn einerseits eine ernsthafte Gefährdung bzw. ein nicht tragbares Risiko ausgewiesen ist und andererseits keine Möglichkeit besteht, das Ziel auch mit mildereren Massnahmen (primär Unterhaltmassnahmen und raumplanerische Massnahmen, sekundär organisatorischen und ingenieurbio-logischen Massnahmen) zu erreichen.

Absatz 3: Nach Art. 37 Abs. 2 GSchG (gemäss Revision des WBG [inkl. Änderungen des GSchG und des WaG]) muss bei Eingriffen in oberirdische Gewässer dessen natürliche Verlauf möglichst beibehalten und wiederhergestellt werden. Unter "Eingriffe" fallen alle Massnahmen, die das Gewässer in seiner Gestalt und/oder ökologischen Funktion verändern. Eingriffe werden insbesondere zum Zwecke der Revitalisierung, des Hochwasserschutzes, der Gewässernutzung vorgenommen oder im Zusammenhang mit Anlagen Dritter (bspw. Werkleitungsquerungen). Abs. 3 zielt entsprechend auf die "Erhaltung naturnaher Gewässer". Damit soll einerseits zum Ausdruck kommen, dass ein Gewässer gar nicht erst ohne Not resp. ohne ausreichendes öffentliches oder privates Interesse "in seiner Gestalt oder ökologischen Funktion" verändert werden soll. Zum anderen ergeht daraus die Obliegenheit, die Gewässer möglichst in ihrem natürlichen Zustand zu erhalten und naturnah zu gestalten.

Gemäss Art. 38a Abs. 1 GSchG sorgen die Kantone für die Revitalisierung der Gewässer. Revitalisierung ist die Wiederherstellung der natürlichen Funktionen eines verbauten, korrigierten, überdeckten oder eingedolten oberirdischen Gewässers mit baulichen Massnahmen (Art. 4 Bst. m GSchG). Massnahmen zur Revitalisierung sind insbesondere die Wiederherstellung des natürlichen Verlaufs und die naturnahe Gestaltung von Gewässern und Gewässerräumen. Das Gesetz bezweckt neu somit auch Revitalisierungen im Sinne des Bundesrechts.

Die Ziele nach Abs. 2 und 3 sind grundsätzlich gleichwertig. Auf die Festlegung einer Priorität wird bewusst verzichtet. Zwar können die Ziele in Konflikt stehen, wenn die Bewältigung einer Gefahr einen "harten" Eingriff ins Gewässer erfordert. Welchem Ziel der Vorzug gebührt, wird jeweils im Einzelfall – aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung – festgelegt werden müssen.

Art. 3 Öffentliche und private Gewässer

Absatz 3: Mit der Neuregelung von Art. 8 und 9 E-WBauG wird die heute bestehende Pflicht, einen Gewässerkataster zu führen, aufgehoben (Art. 8 Abs. 1 lit. a WBauG). Diese Pflicht wird neu in Abs. 4 verankert. Danach hat der Kanton über die oberirdischen öffentlichen Gewässer ein Informationssystem, den sogenannten Gewässerkataster (GN10), zu führen. Die im Gewässerkataster enthaltenen Gewässer gelten vermutungsweise als öffentliche Gewässer, soweit sie nicht explizit als private Gewässer deklariert sind (vgl. Art. 2 WBauV). Nicht im Gewässerkataster enthaltene Gewässer gelten als privat. Der Gewässerkataster ist im Geoportal öffentlich einsehbar. Im Zuge dessen kann Satz 2 von Abs. 3 ersatzlos aufgehoben werden.

Die geschützten Grund- und Quellwasservorkommen sind in der Gewässerschutzkarte aufgeführt, die bekannten, ausgedehnten Grundwasser in der Grundwasserkarte. Beide Karten sind im Geoportal einsehbar.



Art. 5 Zuständigkeiten

Absatz 4: PV sind seit 2008 (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen) das zentrale Instrument zur partnerschaftlichen Umsetzung der Umweltpolitik zwischen Bund und Kantonen. Bund und Kantone verständigen sich hierfür in der Regel alle vier Jahre, welche Leistungen ein Kanton erbringt, um einen Beitrag an die strategischen Zielvorgaben des Bundes zu leisten. Gleichzeitig verpflichtet sich der Bund, die Kantone entsprechend finanziell zu unterstützen. In den PV werden die Leistungen des Kantons, der finanzielle Beitrag des Bundes und die Modalitäten unter anderem zur jährlichen Berichterstattung festgelegt. Im Anwendungsbereich des WBauG gelten für die Periode 2020–2024 aktuell zwei PV ("Schutzbauten Wasser" und "Revitalisierungen").

Bereits nach geltendem Recht (Art. 11 Abs. 4 WBauG) liegt die Zuständigkeit für den Abschluss von PV beim Regierungsrat. Inhaltlich gehört die Bestimmung jedoch zu Art. 5 WBauG ("Zuständigkeiten"). PV werden häufig während der Programmperiode angepasst, weil sich etwa der finanzielle Unterstützungsbedarf des Kantons aufgrund von Hochwasserereignissen oder aufgrund von Projektverzögerungen kurzfristig verändern kann. Neu enthält Abs. 4 daher eine Delegationsnorm, der es dem Regierungsrat ermöglicht, die Fortschreibung (Anpassung) von PV ans zuständige Departement zu delegieren.

Vom Genehmigungsvorbehalt von PV ab einer bestimmten Höhe durch den Kantonsrat (vgl. Fr. 5,0 Mio. gemäss Art. 11 Abs. 4 WBauG) wird abgesehen, da mit der Unterzeichnung der PV kein Ausgabenbeschluss gefällt wird. Ausgaben werden erst im Zusammenhang mit konkreten Projekten beschlossen. Der Kantonsrat steuert die Ausgaben über den jeweiligen Voranschlag sowie im Rahmen seiner verfassungsmässigen Finanzkompetenzen. Zudem erlauben die vom Bund vorgegebenen Zeitabläufe eine ordentliche Einbindung des Kantonsrates ohnehin nicht.

Art. 6 Überwachung und Hochwasserbewältigung

Artikel 6 kann aufgehoben werden. Die Überwachung der Gewässer und die Hochwasserbewältigung wird systematisch neu unter Art. 9b E-WBauG geregelt, also unter den Bestimmungen im 2. Abschnitt "Hochwasserschutz und Revitalisierungen".

2. Abschnitt: Hochwasserschutz und Revitalisierungen

Übertitel: Der Titel des 2. Abschnittes wird geändert in "Hochwasserschutz und Revitalisierungen".

Art. 7 Hochwasserschutz

Absatz 1: Abgestimmt auf die laufende Revision des WBG (inkl. Änderungen des GSchG und des WaG) wird in Abs. 1 neu der Begriff "Risiko" eingeführt. Damit soll der risikobasierte Umgang mit Hochwasser auch kantonrechtlich verankert werden. Neu ist der Fokus nicht mehr auf die Gefahr an sich gerichtet, sondern auf deren Auswirkungen auf die potenziell betroffenen Menschen und Sachwerte. Ziel ist es dabei, eine optimale Kombination aus raumplanerischen, organisatorischen, ingenieurbioologischen und technischen Massnahmen anzustreben, mit der das Risiko wirtschaftlich, nachhaltig und langfristig auf das akzeptable Mass begrenzt wird.



Die Prioritätenordnung für Massnahmen des Hochwasserschutzes nach Abs. 1 entspricht im Grundsatz dem geltenden Recht. Danach haben weiterhin der Gewässerunterhalt sowie raumplanerische Massnahmen erste Priorität. Der "Gewässerunterhalt" gewährleistet eine möglichst lange andauernde Funktionsfähigkeit bestehender Schutzbauten und sichert die Abflusskapazität. Zudem trägt er dazu bei, Lebensräume in und an Gewässern zu erhalten und aufzuwerten (vgl. Art. 10 Abs. 1 E-WBauG). "Raumplanerische Massnahmen" stellen zum einen sicher, dass Bauten und Nutzungen in gefährdeten Gebieten entweder vermieden oder naturgefahrengerecht erstellt werden, so dass Schäden wenn immer möglich vermieden werden können. So lange der Unterhalt sowie raumplanerische Massnahmen genügen, um den Hochwasserschutz zu gewährleisten, besteht kein öffentliches Interesse an weitergehenden Massnahmen.

Neu werden in Abs. 1 weitere Massnahmen genannt, die das Hochwasserrisiko begrenzen und vermindern. In Betracht kommen organisatorische, ingenieurbioökologische oder technische Massnahmen, wenn Unterhalt und raumplanerische Massnahmen nicht genügen. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass möglichst alle Arten von Massnahmen berücksichtigt werden sollen, denn sie wirken unterschiedlich: Während Schutzbauten (technische Massnahmen) und der Gewässerunterhalt die Gefahr vermindern, wirken raumplanerische Massnahmen auf das Schadenpotenzial. So können z.B. Gebiete entlang von Gewässern, die frei von Bauten und Anlagen gehalten werden, dazu dienen, dass das Hochwasser möglichst ungehindert und schadensarm abfliessen kann. "Organisatorische Massnahmen" sind vorbereitete und eingeübte Tätigkeiten, die vor und während eines Ereignisses ausgeführt werden, um das Schadenausmass zu begrenzen. Dazu gehören Warnung und Alarmierung, der Aufbau von mobilen Hochwasserschutzelementen oder die Evakuierung gefährdeter Gebiete (vgl. Art. 9b E-WBauG). "Ingenieurbioökologische Massnahmen" kommen dort zum Einsatz, wo mit Baumaterialien wie Pflanzen und Totholz gearbeitet werden kann, etwa um Ufer zu sichern oder die Erosion zu kontrollieren. Diese Massnahmen einer naturnahen Bauweise ergänzen somit die "technischen Massnahmen", wie harte Uferverbauungen oder Sohlensicherungen, Rückhaltebauten, künstliche Gerinnevergrößerungen (Kapazitätserweiterungen) oder Gerinneverlegungen.

Absatz 2: Der Umgang mit Naturgefahren erfolgt heute nach dem System des IRM. Dies bedeutet, dass der Schutz vor Naturgefahren als gemeinsame und dauernde Aufgabe von Fachstellen, Behörden, Versicherungen und Betroffenen betrachtet wird und die Gesamtheit aller Massnahmen und Methoden miteinbezogen werden, um die angestrebte Sicherheit bzw. ein akzeptables Risiko in Bezug auf Naturgefahren zu erreichen (siehe nachfolgende Abbildung).



In Abs. 2 werden neu zwei wichtige Aspekte des IRM gesetzlich verankert: Zum einen das risikobasierte Vorgehen und die integrale Massnahmenplanung. "Risikobasiert" meint ein systematisches Vorgehen, bei dem die Risiken erfasst und bewertet und darauf basierend Massnahmen geplant und umgesetzt werden. "Integral" bedeutet, dass raumplanerische, organisatorische, ingenieurbio-logische und technische Massnahmen einbezogen werden müssen, und dass die Massnahmen aufeinander (bzw. im Risikokreislauf) abgestimmt werden müssen. Neu wird in Abs. 2 betont, dass die Hochwasserschutzmassnahmen mit weiteren raumwirksamen Tätigkeiten wie dem Gewässerschutz (z.B. Revitalisierungen), der Landwirtschaft, der Nutzung des Wassers, dem Natur- und Landschaftsschutz oder dem Kulturlandschutz abgestimmt werden müssen. Die Formulierung von Abs. 2 entspricht Art. 3 Abs. 3 WBG gemäss laufender Revision des WBG (inkl. Änderungen des GSchG und des WaG).

Die Schutzziele richten sich nach den Empfehlungen des Bundes. Sie definieren das angestrebte Mass an Sicherheit und können für verschiedene Raumnutzungen und Objekte variieren. So wird beispielsweise in geschlossenen Siedlungen, wo gemäss Empfehlungen des Bundes ein vollständiger Schutz bis zu einem 100-jährlichen Ereignis angestrebt wird, ein höheres Sicherheitsniveau angesetzt, als in unbewohnten, landwirtschaftlich genutzten Gebieten. Die Schutzziele sind als Richtwerte zu verstehen und dienen als Anhaltspunkt



bei der Planung und Umsetzung von Massnahmen; entscheidend ist nicht die Einhaltung von Schutzziele per se, sondern ein risikobasierter und kostenwirksamer Schutz.

Absatz 3: Mit Abs. 3 werden zwei weitere wichtigen Grundsätze, die auch im GSchG enthalten sind (vgl. Art. 37 Abs. 2 und 3 GSchG gemäss laufender Revision des WBG (inkl. Änderungen des GSchG und des WaG), im WBauG verankert resp. neu gefasst: So ist als primäres Ziel der natürliche Verlauf der Gewässer bei allen Massnahmen (insbesondere den technischen Massnahmen) möglichst beizubehalten oder wiederherzustellen (Abs. 3 Satz 1). Ein Gewässer kann seine Funktionen im Wasserhaushalt und als Lebensraum umso besser erfüllen, je natürlicher bzw. naturnaher es ist. Satz 1 von Abs. 3 trägt diesem Gedanken Rechnung. Zum anderen sind die Gewässer und der Gewässerraum möglichst naturnah zu gestalten und zu unterhalten (Abs. 3 Satz 2). Danach müssen Gewässer und Gewässerraum so gestaltet und unterhalten werden, dass sie einer vielfältigen Tier- und Pflanzenwelt dienen können, die Wechselwirkungen zwischen ober- und unterirdischen Gewässern weitgehend erhalten bleiben und zudem eine standortgerechte Ufervegetation gedeihen kann.

Art. 7 Abs. 3 Satz 2 WBauG kann ersatzlos gestrichen werden, da die Revitalisierungen neu unter einem eigenen Artikel geregelt werden (vgl. nachfolgend Art. 8 E-WBauG). Ausserdem ist Satz 2 auch inhaltlich überholt, da aufgrund von Art. 38a GSchG eine Revitalisierungspflicht besteht.

Art. 8 Revitalisierungen

Absatz 1: Gemäss Art. 38a Abs. 1 GSchG sorgen die Kantone für die Revitalisierung von Gewässern. Die Revitalisierungspflicht bezieht sich primär auf Fliessgewässer. Aber auch stehende Gewässer müssen revitalisiert werden, soweit sie verbaut oder korrigiert worden sind. Gemäss Art. 8 Abs. 1 E-WBauG ist die Revitalisierungspflicht Aufgabe des Kantons (und nicht der Gemeinden). Den Gemeinden fehlt das fachliche Wissen im Bereich des Hochwasserschutzes und der Revitalisierungen weitgehend.

Absatz 2: Ziel der Revitalisierung ist die Wiederherstellung naturnaher Gewässer mit typspezifischer Eigendynamik (Morphologie, Abfluss- und Geschieberegime) sowie naturnahe Uferbereiche. Damit sollen die Gewässer langfristig Ökosystemfunktionen (sauberes Wasser, Anreicherung von Grundwasser, Lebensraum für Flora und Fauna, Erholungsraum etc.) erfüllen können. Zudem soll sichergestellt werden, dass Gewässer naturnahe, prägende Elemente der Landschaft bilden. Abs. 2 spricht daher von Wiederherstellung des natürlichen Verlaufs und der naturnahen Gestaltung von Gewässern und Gewässerräumen.

Absatz 3: Nach Art. 38a Abs. 1 Satz 2 GSchG sind bei der Revitalisierung der Nutzen für die Natur und Landschaft sowie die wirtschaftlichen Auswirkungen, die sich aus der Revitalisierung ergeben, zu berücksichtigen. Damit wird die Revitalisierungspflicht der Kantone durch den eidgenössischen Gesetzgeber gleichzeitig relativiert: So sollen stark verbaute Gewässerabschnitte, deren Revitalisierung unverhältnismässige Kosten im Vergleich zum ökologischen und landschaftlichen Nutzen generieren würde, nicht revitalisiert werden müssen. Das Revitalisierungsgebot beschränkt sich schweizweit betrachtet daher auf einen Viertel der insgesamt 15'000 km verbauten und eingeengten Gewässer, d.h. rund 4'000 km. In Appenzell Ausserrhoden sind etwa 162 km in einem stark beeinträchtigten bzw. naturfremden Zustand, weshalb zur Erfüllung der Bundesvorgaben rund 40 km zu revitalisieren sind (vgl. Strategische Revitalisierungsplanung AR, 2014). Abs. 3 hält als wichtigen Grundsatz daher ausdrücklich fest, dass der Nutzen einer Revitalisierung und deren wirtschaftlichen Folgen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen müssen.



Art. 9 Grundlagen und Planung

Absatz 1:

Hochwasserschutz:

Die Wasserbau- und die Waldgesetzgebung des Bundes verpflichten die Kantone zur Erarbeitung der Grundlagen für den Schutz vor Naturgefahren. Für den Hochwasserschutz haben die Kantone gestützt auf Art. 14 WBG i.V.m. Art. 27 WBV folgende Grundlagen zu erarbeiten:

- Schutzbautenkataster (Inventare über Bauten und Anlagen, die für die Hochwassersicherheit von Bedeutung sind);
- Ereigniskataster (dokumentiert Schadenereignisse) und Analyse von Schadenereignissen;
- Gefahrenkarten;
- Notfallplanungen für den Ereignisfall (Einsatzplanungen);
- Erhebung des Zustands der Gewässer und künstliche Veränderungen (Ökomorphologie);
- Einrichtung und Betrieb der erforderlichen Messstellen.

Die Schutzbautenkataster sind Grundlage für die Erarbeitung der Gefahrenkarten. Ereigniskataster sind systematische, strukturierte und interpretierbare Inventare von vergangenen Schadensereignissen, die regelmässig nachgeführt werden. Im Rahmen der laufenden Revision des WBG [inkl. Änderungen des GSchG und des WaG] sind weitere Grundlagen geplant, die die Kantone erarbeiten müssen. Neu sind dies etwa Risikoübersichten und Gesamtplanungen für den Schutz vor Naturgefahren. Aus diesem Grund wird im WBauG davon abgesehen, die einzelnen Grundlagen aufzuzählen (wie im geltenden Art. 8 WBauG). Massgebend sind die Vorgaben des Bundesrechts.

Mit Ausnahme der Notfallplanungen für den Ereignisfall (neu: Einsatzplanungen) (vgl. Art. 9b Abs. 2 E-WBauG) ist für die Grundlagenbeschaffung der Kanton resp. die Fachstelle (TBA, Abteilung Wasserbau) zuständig. Damit die Grundlagen aktuell sind, ist es erforderlich, dass sie regelmässig nachgeführt werden (Abs. 1).

Die Kosten für die Erstellung resp. Nachführung der Grundlagen werden (wie bereits heute) – mit Ausnahme der Notfallplanungen für den Ereignisfall (Einsatzplanungen) – vom Kanton getragen, soweit nicht Bundesbeiträge zur Verfügung stehen. Der Kanton erhält gestützt auf die PV finanzielle Beiträge des Bundes für die Erarbeitung von Ereignisanalysen, Kataster, Gefahrenkarten, Risikoübersichten und Gesamtplanungen (vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. a gemäss Revision des WBG [inkl. Änderungen des GSchG und des WaG]).

Revitalisierungen:

Um die Ziele nach Art. 38a Abs. 1 GSchG zu erreichen, haben die Kantone die Revitalisierungen zu planen und legen den Zeitplan dafür fest (Art. 38a Abs. 2 Satz 1 GSchG).

Gemäss Art. 41d Abs. 1 GSchV erstellen die Kantone dafür in einem ersten Schritt die erforderlichen Grundlagen. Diese enthalten insbesondere Angaben über den ökomorphologischen Zustand der Gewässer, die Anlagen im Gewässerraum sowie das ökologische Potenzial und die landschaftliche Bedeutung der Gewässer. Für Appenzell Ausserrhoden wurden die Grundlagen zum ökomorphologischen Zustand der Gewässer im Jahr 2005 durch das TBA, Abteilung Wasserbau, erarbeitet und liegen flächendeckend vor. Unter "notwendige Grundlagen" nach Art. 9 Abs. 1 E-WBauG sind somit auch die Grundlagen nach Art. 41d Abs. 1 GSchV zu verstehen.



Absatz 2: In einem zweiten Schritt legen die Kantone für die Revitalisierungen einen Zeitplan fest. Dies wird in Art. 41d Abs. 2 Satz 1 GSchV konkretisiert: Die Kantone haben in einer Planung für einen Zeitraum von 20 Jahren die zu revitalisierenden Gewässerabschnitte, die Art der Revitalisierungsmassnahmen und die Fristen fest, innert welcher die Massnahmen umgesetzt werden. Ziel ist, langfristig – d.h. innerhalb von etwas drei Generationen – bei prioritär zu revitalisierenden Gewässern natürlichen Funktionen wiederherzustellen. Nach Art. 41d Abs. 2 Satz 2 GSchV sind Revitalisierungen vorrangig vorzunehmen, wenn deren Nutzen für die Natur und Landschaft oder im Verhältnis zum voraussichtlichen Aufwand gross ist, oder wenn deren Nutzen durch das Zusammenwirken anderen Massnahmen zum Schutz der natürlichen Lebensräume oder zum Schutz vor Hochwasser vergrössert wird.

Die Revitalisierungsplanung ist eine "Übersichtsplanung", die keine detaillierte und parzellenscharfe Projektplanung von konkreten Revitalisierungsmassnahmen aufweist. Die Revitalisierungsplanung ist alle 12 Jahre für einen Zeitraum von 20 Jahren zu erneuern (Art. 41d Abs. 4 GSchV). Der Regierungsrat hat die erstmalige Revitalisierungsplanung im Jahr 2014 erlassen. Die Revitalisierungsplanung ist somit im Jahr 2026 erstmals zu erneuern. Erlass (und Erneuerung) der Revitalisierungsplanung liegen nach Art. 9 Abs. 2 E-WBauG in der Zuständigkeit des Regierungsrates. Die Verweisung in Abs. 2 auf das Bundesrecht will sicherstellen, dass die bundesrechtlichen Vorgaben (Art. 38a Abs. 2 GSchG, Art. 41d Abs. 2 GSchV) eingehalten werden.

Absatz 3: Nach Art. 21 Abs. 3 WBV haben die Kantone (und Gemeinden) die Gefahrengebiete bei ihrer Richt- und Nutzungsplanung sowie bei ihrer raumwirksamen Tätigkeit zu berücksichtigen. Die Grundlagen für den Schutz vor Naturgefahren, insbesondere die Gefahrenkarten, sind daher von Kanton und Gemeinden im Rahmen ihrer Planungen zu beachten (Abs. 3). Das Gleiche gilt für die Revitalisierungsplanung nach Abs. 2 (vgl. Art. 38a Abs. 2 GSchG). Damit werden die Revitalisierungen auch raumplanerisch gesichert. Es müssen genügend grosse unüberbaute Flächen für die künftige Offenlegung des Baches, seiner Ufer und seinem Gewässerraum frei bleiben.

Art. 9a Wasserbauprogramm

Absatz 1: Der Bund gewährt den Kantonen Beiträge (Abgeltungen) für Hochwasserschutzmassnahmen auf der Grundlage von in der Regel vierjährigen PV (Art. 8 WBG). Das Gleiche gilt für Beiträge des Bundes an die Planung und Durchführung von Massnahmen zur Revitalisierung von Gewässern (Art. 62b Abs. 1 GSchG). Vgl. auch die Ausführungen zu Art. 5.

Aufgrund dessen und mit Blick auf die verschiedenen Zielsetzungen (Hochwasserschutz, Revitalisierungen aber auch Innenverdichtungen, Programme zur Biodiversitätsförderung etc.) ist es notwendig, dass auch auf kantonaler Stufe in einem regelmässigen Rhythmus ein Mehrjahresprogramm für Wasserbauvorhaben erlassen wird. Das Programm sollte ebenfalls einen Zeitraum von in der Regel vier Jahren umfassen, in Anlehnung an die PV mit dem Bund. Im Wasserbauprogramm sollen die Massnahmen aufgelistet werden, die im fraglichen Zeitraum ausgeführt werden sollen, unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden resp. im AFP einzuplanenden finanziellen Mittel von Bund und Kanton. Das Programm wird unter Einbezug der betroffenen kantonalen Stellen im Departement Bau und Volkswirtschaft durch das TBA erarbeitet.



In das Wasserbauprogramm sollen alle in der entsprechenden Periode geplanten Hochwasserschutz- und Revitalisierungsmassnahmen aufgenommen werden. Nicht enthalten sind Unterhaltsmassnahmen. Das Programm enthält mindestens die Ziele und Massnahmen, die Kosten und Finanzierung sowie einen Bericht über das vorhergehende Programm.

Vor Erlass des Programms durch den Regierungsrat sind die Gemeinden zur Vernehmlassung einzuladen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Gemeinden ihre Anliegen einbringen und die erforderlichen finanziellen Mittel planen können. Mit dem Erlass des Programms werden keine Kredite gesprochen resp. keine Ausgaben bewilligt. Die Finanzkompetenzen für Wasserbauprojekte richten sich nach Art. 12 E-WBauG.

Absatz 2: Abs. 2 ermöglicht es, dass Massnahmen an Gewässern, die gemäss Wasserbauprogramm nicht vorgesehen sind, trotzdem ausgeführt werden können, wenn sie dringend sind. Es geht dabei vor allem um nicht vorhersehbare Massnahmen, die aufgrund von aktuellen Hochwasserereignissen oder eines schlechten baulichen Zustandes eines Gewässers zeitnah ausgeführt werden müssen. Auch Bauvorhaben Dritter, die wasserbauliche Massnahmen bedingen, können dazu gezählt werden, wenn von Seite Kanton ein öffentliches (volkswirtschaftliches) Interesse an einer schnellen Realisierung besteht (z.B. Verlegung und gleichzeitig Öffnung/Revitalisierung eines Baches, um eine Bauparzelle besser überbauen zu können).

Art. 9b Überwachung und Hochwasserbewältigung

Absatz 1: Der Kanton kontrolliert bedarfsweise die Gewährleistung des freien Abflusses in den Fließgewässern. Bei Vorliegen von Abflusshindernissen (z.B. kritische Auflandungen, einengendes Gehölz, hinderliche Bauwerke und Anlagen) ordnet er bei den Unterhaltungspflichtigen erforderliche Massnahmen an. Darüber hinaus führt der Kanton periodische Inspektionen bei den für den Hochwasserschutz des Siedlungsgebiets relevanten Schutzbauten durch.

Absätze 2 und 3: Die Zuständigkeit für erforderliche organisatorische Massnahmen zur Vorsorge und Bewältigung von Schäden durch Hochwasser liegt grundsätzlich beim Bevölkerungsschutz resp. bei den Gemeinden. Während Abs. 2 vorsorgliche organisatorische Massnahmen zur Hochwasserbewältigung betrifft, regelt Abs. 3 – analog zum geltenden Art. 6 Abs. 2 WBauG – die Sofortmassnahmen zur Gefahrenabwehr und die unmittelbare Bewältigung bei einem drohenden oder eingetretenen Hochwasserereignis.

Abs. 2 nennt als wichtigste vorsorgliche organisatorische Massnahmen in nicht abschliessender Weise Warneinrichtungen, Einsatzplanungen und technische Vorkehrungen für Notfalleinsätze. Unter Warneinrichtungen sind "Mess- und Frühwarnsysteme" zu verstehen. Dabei geht es um die Überwachung von lokalen, relativ eng begrenzten Gebieten durch Warn- und Alarmsysteme (z.B. lokale Hochwasserwarnsysteme auf Basis von eigenen oder bereits verfügbaren Abfluss- bzw. Wasserstands- und/oder Niederschlagsmessungen z.B. vor kritischen Brückenbauwerken, Eindolungen oder Rückhaltebauwerken). Dafür sind die mit den lokalen Verhältnissen vertrauten Gemeinden zuständig. Der Kanton betreibt demgegenüber die für die Grundlagenerarbeitung (Art. 9 Abs. 1 E-WBauG) erforderlichen hydrologischen Messstellen (Abfluss- und Wasserstandsmessungen) an den Bächen und Flüssen. Mit Einsatzplanungen (früher wurde dafür der Begriff "Notfallplanungen" verwendet) wird sichergestellt, dass im Ereignisfall die Schadedienste gezielt und rechtzeitig intervenieren; insbesondere umfasst sie den Frühwarndienst und die Alarmierung der Einsatzkräfte. Unter technischen Vorkehrungen für Notfalleinsätze sind z.B. Abdämmungen mit mobilen Dammbalken oder Anhebevorrichtungen bei Brücken, die bei Notfalleinsätzen eingesetzt werden, zu verstehen. Der Kanton resp. die Fachstellen unterstützen die Gemeinden bei der Erarbeitung von Einsatzplanungen mit Beratung.



Der Bund finanziert im Rahmen der PV organisatorische Massnahmen nach Abs. 2 mit. Diese Bundesbeiträge stehen vollumfänglich der Gemeinde zu. Weil der Bund nur mit dem Kanton und nur gegen Nachweiserbringung abrechnet, sind die Verfahren unter Umständen aufwändig. Der Kanton behält sich vor, für seine Aufwände einen Koordinationsabzug zu tätigen, wenn die Gemeinde die Dokumentations- und Nachweispflichten ungenügend erfüllt.

Zu den erforderlichen Sofortmassnahmen zu Gefahrenabwehr und Schadenbegrenzung nach Abs. 3 zählen einerseits Warnung und Alarmierung von Behörden und Bevölkerung und andererseits Massnahmen wie die Sperrung betroffener Gebiete, der Aufbau mobiler Schutzmassnahmen sowie die Evakuierung und Betreuung betroffener Personen. Diese Massnahmen müssen im Rahmen von Notfallplanungen (nach Abs. 2) festgehalten, regelmässig geübt und überprüft werden. Die Gemeinden resp. der Bevölkerungsschutz hat dabei mit den zuständigen kantonalen Stellen (TBA, Kantonspolizei) zusammenzuarbeiten.

II. Gewässerunterhalt und Wasserbauprojekte

Übertitel: Ziff. II wird neu formuliert: Neu spricht das WBauG nicht mehr von "Ausbau" resp. "Ausbaumassnahmen", sondern von Wasserbauprojekten (vgl. Art. 11 E-WBauG nachfolgend). Es wird von der Systematik her neu klar unterscheiden zwischen Gewässerunterhalt (Art. 10 E-WBauG) und Wasserbau resp. Wasserbauprojekten (Art. 11 E-WBauG).

Art. 10 Gewässerunterhalt

Absatz 1: Abs. 1 wird neu formuliert. Unterhaltsarbeiten an den Gewässern sollen nicht nur die Abflusskapazität erhalten und die Funktion der Schutzbauten sicherstellen, sondern gleichzeitig auch dazu beitragen, Lebensräume in und an Gewässern zu erhalten und aufzuwerten. Die Formulierung von Satz 2, "zudem trägt er dazu bei, die natürlichen Funktionen der Gewässer zu erhalten und wiederherzustellen", entspricht der Definition des Gewässerunterhalts nach Art. 4 Bst. n GSchG (gemäss Revision des WBG [inkl. Änderungen des GSchG und des WaG]). In der Wasserbau- und der Gewässerschutzgesetzgebung wird somit von einem kohärenten Verständnis von Gewässerunterhalt ausgegangen.

Absatz 2: Als Gewässerunterhalt gelten alle regelmässig oder nach Schadenereignissen erforderlichen Massnahmen, die darauf abzielen, die natürliche Funktion der Gewässer zu bewahren und wiederherzustellen sowie den Schutz vor Hochwasser zu erhalten. Die beispielhafte Aufzählung der Unterhaltsmassnahmen ist nicht abschliessend. Mit regelmässige erforderlichen Massnahmen sind Arbeiten gemeint, die in einem gewissen zeitlichen Rhythmus, bspw. alle ein bis fünf Jahre, erledigt werden sollen, um die gewünschte Wirkung zu entfalten. Unterhaltsmassnahmen können auch nach besonderen Ereignissen wie Hochwasser, Schneedruck oder Stürmen notwendig werden.

Absätze 3 und 4: Abs. 3 und 4 entsprechen inhaltlich dem geltenden Art. 11 Abs. 1 WBauG, werden klarer formuliert und neu systematisch unter Art. 10 geregelt.

Die Unterhaltspflicht obliegt im Grundsatz nach wie vor den Eigentümerinnen und Eigentümer der an die öffentlichen Gewässer angrenzenden Grundstücke (Abs. 3). Daran soll mit der vorliegenden Revision nichts ge-



ändert werden. Die Unterhaltspflicht der anstossenden Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ist weiterhin gerechtfertigt, da in erster Linie die Unterhaltspflichtigen selber vom Unterhalt profitieren. Durch einen sachgerechten Gewässerunterhalt (Zurückschneiden von einengenden Gehölzen, Entfernung von hinderlichen Ablagerungen, Behebung von kleiner Schäden an Schutzbauten etc.) kann vorbeugend auf einfache Art und Weise zukünftigen Hochwasserschäden entgegengewirkt werden. Vorbehalten sind spezielle Kostentragungs- oder Zuständigkeitsregeln in Unterhaltsperimetern.

Nach Abs. 4 werden Massnahmen des Gewässerunterhalts jedoch durch den Kanton ausgeführt, wenn dies aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen angezeigt ist (Abs. 4). Zur Frage, wann "technische oder wirtschaftliche Gründe" vorliegen, hat sich eine langjährige kantonale Praxis entwickelt: Das Zurückschneiden von Ufergehölzen oder der Ersatz von fehlender oder beschädigter Uferbestockung ist grundsätzlich Sache der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Für darüberhinausgehende Massnahmen sind die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer nur insoweit unterhaltspflichtig, als die Unterhaltskosten einen Betrag von durchschnittlich rund Fr. 2'000 pro Jahr nicht übersteigen.

Über die Ausführung der Unterhaltmassnahmen sowie eine angemessene Kostenbeteiligung der unterhaltspflichtigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer entscheidet die Fachstelle (TBA, Abteilung Wasserbau). Ihr kommt dabei ein grosses (pflichtgemässes) Ermessen zu.

Der Satz "die Ufer sind im guten Zustand zu erhalten" gemäss geltendem Art. 11 Abs. 1 WBauG kann ersatzlos gestrichen werden. Art. 7 Abs. 3 E-WBauG bestimmt neu, dass die Gewässer und der Gewässerraum, somit auch die Ufer, möglichst naturnah zu gestalten und zu unterhalten sind. Auch der geltende Art. 10 Abs. 4 WBauG kann aus diesem Grund ersatzlos aufgehoben werden. Die Ufervegetation ist zudem gestützt auf Art. 21 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG; SR 451) geschützt. Sie darf weder gerodet noch überschüttet noch auf andere Weise zum Absterben gebracht werden (Art. 21 Abs. 1 NHG). Die Kantone haben fehlende Ufervegetation zu renaturieren (Art. 21 Abs. 2 NHG). Die Beseitigung der Ufervegetation ist zudem nur mit Ausnahmegewilligung der kantonalen Fachstelle (ARW, Abteilung Natur- und Landschaftsschutz) erlaubt (Art. 22 Abs. 1 NHG).

Art. 11 Wasserbauprojekte

Absatz 1: Abs. 1 zählt in nicht abschliessender Weise wasserbaulichen Massnahmen auf, die häufig vorkommen. Dazu gehören alle Eingriffe, die über den Gewässerunterhalt nach Art. 10 E-WBauG hinausgehen und am Gerinne oder Ufer der Gefahrenabwehr oder der Wiederherstellung der natürlichen Funktionen eines verbauten Gewässers dienen. Neu wird die Aufzählung deshalb durch "Massnahmen zur Revitalisierung" ergänzt. Sie gelten ebenfalls als "Wasserbau" resp. als "Wasserbauprojekte".

Absatz 2: Nach Abs. 2 Satz 1 obliegt die Realisierung von Wasserbauprojekten dem Kanton. Er ist für die Projektierung und Umsetzung der Wasserbauprojekte zuständig. Im Vergleich zum geltenden Recht ergeben sich diesbezüglich keine Änderungen.

Hingegen wird die geltende Bestimmung von Art. 11 Abs. 3 WBauG neu gefasst und in Abs. 2 integriert: Der Kanton kann die Projektierung und Umsetzung von Wasserbauprojekten auf Gemeinden oder Dritte übertragen (Satz 2 von Abs. 2). Dies ist bspw. dann sinnvoll, wenn ein Wasserbauprojekt durch eine Arealentwicklung oder ein anderes grossflächiges Vorhaben Dritter (z.B. Deponie, Bahntunnelierung) ausgelöst wird oder aus



anderen Gründen weder im Wasserbauprogramm noch im AFP und damit auch nicht in der Ressourcenplanung des TBA enthalten ist. Um solche Vorhaben nicht jahrelang zu blockieren, sollen die Gemeinden weiterhin und neu auch Dritte die Möglichkeit haben, Wasserbauprojekte zu projektieren und umzusetzen. Auch wenn Gemeinden oder Dritte Träger des Projektes sind, bleibt der Kanton zuständig für die Festlegung der Randbedingungen sowie für die Projektgenehmigung und die Durchführung des Planauflageverfahrens (Art. 12 ff. E-WBauG). Auch die Kostentragung und Finanzierung von Wasserbauprojekten erfolgt nach den einschlägigen Bestimmungen.

Absatz 3: Wasserbauprojekte werden durch bzw. im Auftrag der Fachstelle (TBA, Abteilung Wasserbau) projektieren. Die Fachstelle hat die Gemeinden und die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer rechtzeitig über das Wasserbauprojekt zu informieren und gibt ihnen dabei Gelegenheit zur Mitwirkung. Die Art der Mitwirkung wird dabei nicht vorgeschrieben, es kann sich – je nach Situation – bspw. um einen Informationsanlass, eine konferenzielle Anhörung oder eine schriftliche Vernehmlassung handeln. Abs. 3 fasst die geltende Bestimmung von Art. 13 Abs. 1 Satz 2 WBauG inhaltlich und sprachlich neu.

Absatz 4: Vgl. die Ausführungen zu Art. 5 Abs. 4 E-WBauG.

III. Planauflageverfahren

Vorbemerkungen zu Art. 12–14a

Der geltende Art. 13 WBauG über das Verfahren von Wasserbauprojekten ist schwer verständlich und inhaltlich lückenhaft. Das Planauflageverfahren für Wasserbauprojekte wird neu in fünf Artikeln geregelt (Art. 12–14b E-WBauG). Der Übertitel wird entsprechend angepasst.

Art. 12 Projektbeschluss

Absatz 1: Abs. 1 entspricht inhaltlich dem geltenden Art. 13 Abs. 1 Satz 1 WBauG. Der Regierungsrat beschliesst (genehmigt) Wasserbauprojekte. Er kann seine Kompetenz für untergeordnete Projekte an das Departement delegieren. Was unter "untergeordneten Projekten" zu verstehen ist, ist in der Wasserbauverordnung näher auszuführen. Nach geltender Regelung (Art. 11 Abs. 2 WBauG) hat das Departement eine Ausgabenkompetenz für neue und gebundene Ausgaben von Fr. 250'000. Die Delegation an das zuständige Departement betrifft sowohl die Beschluss- als auch die Finanzkompetenz.

Das Wasserbauprojekt ist ein Art "Sondernutzungsplan" im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung. Der von einem Wasserbauprojekt erfasste Boden erhält eine besondere Zweckbestimmung, die sich von derjenigen des vom Fliessgewässer durchquerten Bodens unterscheidet. Das Wasserbauprojekt stellt den künftigen Gewässerlauf mit den angrenzenden Ufergebieten mit hohem Detaillierungsgrad – vergleichbar mit einer Baubewilligung – dar. Mit der Ausführung des Projektes wird der Sondernutzungsplan verwirklicht. Da es sich dabei nicht um eine Abweichung von einer Nutzungszone handelt, ist das Vorhaben in diesem Sinn "zonenkonform", d.h. es liegt kein Anwendungsfall von Art. 24 RPG vor. Das Planauflageverfahren nach Art. 12 ff. E-WBauG ersetzt deshalb das Baubewilligungsverfahren. Wasserbauprojekte müssen vom zuständigen Departement resp. vom Regierungsrat genehmigt werden. Das Projekt hat dabei alle Grundsätze und Voraussetzungen der



übergeordneten und kantonalen Gesetzgebung insbesondere über den Wasserbau/Hochwasserschutz, Gewässerschutz, Raumplanung, Natur- und Heimatschutz, Wald und Fischerei einzuhalten. Dies setzt eine umfassende Interessensabwägung und enge Koordination mit anderen Projekten/Massnahmen voraus.

Absatz 2: Die geltende Bestimmung nach Art. 11 Abs. 2 WBauG über die Finanzkompetenz für Wasserbauprojekte ist schwer verständlich und weist materiell Mängel auf. Abs. 2 ersetzt diese Bestimmung und fasst sie neu. Dabei bleibt die Finanzkompetenz des Regierungsrates für neue Ausgaben unverändert bei 1,0 Mio. Franken. Beschlüsse über Projekte mit höheren neuen Ausgaben ergehen unter Vorbehalt der Genehmigung des erforderlichen Verpflichtungskredits durch den Kantonsrat oder das Stimmvolk. Für gebunden Ausgaben gilt Art. 88 Abs. 2 lit. a KV (unbeschränkte Finanzkompetenz).

Absatz 3: Mit dem Projektbeschluss, der beim Regierungsrat durch einen Regierungsratsbeschluss und im Departement durch einen Departementsbeschluss erfolgt, ist das Projekt zur Durchführung des Auflageverfahrens freigegeben (vgl. nachfolgend).

Absatz 4: Der geltenden Abs. 5 von Art. 15 WBauG über den vorsorglichen Landerwerb zugunsten von Wasserbauprojekten gehört systematisch zu Art. 12.

Art. 13 Auflageverfahren

Absatz 1: Die öffentliche Planaufgabe erfolgt in den betroffenen Gemeinden, auf deren Gebiet sich das fragliche Gewässer befindet.

Wasserbauprojekte, die vom Bund subventioniert werden, gelten als "Erfüllung einer Bundesaufgabe" nach der eidgenössischen Natur- und Heimatschutzgesetzgebung. Gegen Wasserbauprojekte sind Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, beschwerdeberechtigt (Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG). Nach Art. 12b Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 NHG hat die Auflagefrist in der Regel 30 Tage zu betragen. Zudem beträgt die Auflagefrist anderer, mit dem Planaufgabeverfahren nach WBauG allenfalls zu koordinierende Verfahren (wie Sondernutzungspläne oder Gewässerraumlinien) ebenfalls 30 Tage. Es ist nicht sinnvoll, für Projekte, die dem Beschwerderecht nach NHG unterliegen, unterschiedliche Fristen vorzusehen. Im kantonalen Recht sind daher für alle dem Verbandsbeschwerderecht unterliegenden Projekte durchwegs Auflagefristen von 30 Tagen vorzusehen. Die Auflage- und Einsprachefrist nach dem WBauG ist daher von heute 20 (vgl. Art. 13 Abs. 2 WBauG) auf 30 Tage zu erhöhen.

Inhalt des Projekts resp. der Auflage sind in der Regel ein Situationsplan, Längen- und Querprofile, ein technischer Bericht, ein Kostenvoranschlag sowie – sofern relevant – die Änderung der Gefahrenkarte und der Gewässerraumlinien. Daneben hat das Wasserbauprojekt auch die beanspruchten Flächen in einem Plan zu bezeichnen, welche für die Realisierung des Vorhabens notwendig sind. Dabei ist zwischen Land zu unterscheiden, das dauernd, und solchem, das nur vorübergehend beansprucht wird. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer müssen aus dem Projekt erkennen können, welche privaten Rechte sie abzutreten und welche vorübergehenden Inkonvenienzen sie zu tragen haben. Dies ist von Bedeutung, weil auch die Einsprache gegen die Zulässigkeit der Enteignung im Planaufgabeverfahren zu erheben ist (Art. 14 Abs. 1 E-WBauG). Welche Unterlagen öffentlich aufzulegen sind, soll in der Wasserbauverordnung näher geregelt werden.



Sind mit dem Projekt Änderungen am Verlauf von Gewässer und Ufer verbunden, müssen diese im Gelände erkennbar gemacht werden, vorausgesetzt dies ist technisch möglich (Visierung). Dies bedeutet, dass in der Regel wenigstens der Verlauf der Böschungsoberkanten des entsprechenden Gewässer- oder Uferabschnitts während der dreissigtägigen Auflagefrist im Gelände visiert sein muss.

Absatz 2: Die öffentliche Projektauflage ist im kantonalen Amtsblatt bekannt zu machen. Vom Projekt betroffene Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sind zudem mit schriftlicher Anzeige über die Auflage zu informieren.

Absatz 3: Im Planauflageverfahren ist gleichzeitig über die Pflicht zur Abtretung privater Rechte zu entscheiden, wenn diese bestritten ist. Diese Lösung ist zweckmässig, stehen doch Projekt und Pflicht zur Abtretung privater Rechte in einem engen sachlichen Zusammenhang. Aus diesem Grund wird, wer private Rechte abtreten muss, mit schriftlicher Anzeige gleichzeitig über die öffentliche Auflage und das Enteignungsbegehren informiert. Mit der schriftlichen Anzeige wird formell das Enteignungsverfahren eingeleitet.

Absatz 4: Abs. 4 wird aufgehoben. Das Einspracheverfahren wird neu in Art. 14 E-WBauG geregelt.

Art. 14 Einspracheverfahren

Absatz 1: Innerhalb der Auflagefrist können Einsprachen gegen das Projekt und das Enteignungsbegehren erhoben werden. Grundsätzlich können mit der Einsprache alle Mängel des Wasserbauprojekts gerügt werden (Verletzung der einschlägigen Vorschriften des Bau-, Planungs- und Umweltrechts, unzulässige Eingriffe in Grundrechte usw.). Im Planauflageverfahren ist gleichzeitig über die Pflicht zur Abtretung privater Rechte (Zulässigkeit der Enteignung und deren Umfang) zu entscheiden, wenn diese mit Einsprache bestritten werden. Dies ist zweckmässig, stehen doch Projekt und Pflicht zur Abtretung privater Rechte in einem engen sachlichen Zusammenhang. Dies ist bereits heute gelebte Praxis. Gegen den Kostenverteiler ist gesondert Einsprache zu erheben (vgl. 17 Abs. 2 E-WBauG).

Die Einsprachelegitimation richtet sich nach Art. 111 des Baugesetzes.

Absatz 2: Satz 1 von Abs. 2 entspricht inhaltlich dem geltenden Recht (vgl. Art. 14 Abs. 2 Satz 2 WBauG). Der bewährte Grundsatz, dass Einsprache möglichst durch Verständigung erledigt werden sollen, findet sich etwa auch in der Bau- (Art. 103 Abs. 5 BauG) oder der Strassengesetzgebung (Art. 40 Abs. 1 StrG). Gegenstand der Einigungsverhandlungen bilden häufig die Entschädigung (u.a. für Nutzensausfall oder Bodenverlust) und deren Fälligkeit, Anliegen zu Einschränkungen während der Bauzeit oder Fragen des Realersatzes.

Über (nicht gütlich erledigte) Einsprachen entscheidet die für den Projektbeschluss nach Art. 12 Abs. 1 E-WBauG zuständige Behörde (Regierungsrat oder Departement). Das Planauflageverfahren ist erneut durchzuführen, wenn das Projekt wesentlich geändert wird (Abs. 3 Satz 2). Bei kleinen und unbedeutenden Projektänderungen, wie z.B. Anpassungen der Bepflanzung und Ansaat oder Optimierungen von Gewässerquerungen wie private Brücken und Furten, kann auf die erneute Durchführung des Verfahrens verzichtet werden.

Absatz 3: Der weitere Rechtsweg richtet sich nach dem VRPG. Dies bedeutet Folgendes: Gegen den Entscheid des Regierungsrates ist Beschwerde ans Obergericht möglich (Art. 54 Abs. 1 lit. a VRPG); der Entscheid des Departements kann mit Rekurs beim Regierungsrat angefochten werden (Art. 31 Abs. 1 VRPG).



Art. 14a Enteignungsrecht

Absatz 1: Für Wasserbauprojekte müssen private Rechte dann erworben werden, wenn es die Bauausführung notwendig macht. Häufig handelt es sich nur um eine zeitlich beschränkte Inanspruchnahme von Drittgrundstücken, da der Kanton in der Regel kein Eigentum an den betroffenen Grundstücken erwirbt. Selten müssen beschränkt dingliche Rechte enteignet werden. Mit dem rechtskräftigen Wasserbauprojekt steht dem Kanton das Enteignungsrecht für die benötigten privaten Rechte zu.

Absatz 2: Weil Projektierung und Umsetzung von Wasserbauprojekten nach Art. 11 Abs. 2 E-WBauG auch an Gemeinden oder Dritte übertragen werden kann, soll in diesen Fällen auch das Enteignungsrecht auf diese übertragen werden können. Über die Übertragung des Enteignungsrechts hat die für den Projektbeschluss nach Art. 12 Abs. 1 E-WBauG zuständige Behörde (Regierungsrat oder Departement) zu befinden.

Absatz 3: In erster Linie sind die privaten Rechte freihändig zu erwerben. Nur wenn keine Verständigung erzielt werden kann, soll die Frage der Bemessung der Entschädigung für die Abtretung privater Rechte im Enteignungs- bzw. Schätzungsverfahren beurteilt werden. Es gelten die Bestimmungen nach dem Enteignungsgesetz (bGS 711.1).

Art. 14b Vereinfachtes Verfahren

Absatz 1: Abs. 1 sieht bei "untergeordneten Wasserbauprojekten mit wenigen Einspracheberechtigten" die Möglichkeit eines vereinfachten Verfahrens vor ("kann-Bestimmung"): Auf die öffentliche Auflage und die Visierung kann verzichtet werden. Ein "untergeordnetes Wasserbauprojekt" liegt insbesondere vor, wenn es einerseits weder hydraulisch noch ökologisch nachteilige Änderungen für das Gewässer zur Folge hat und andererseits der Kreis der Betroffenen klar abgegrenzt werden kann. Das vereinfachte Verfahren soll insbesondere bei kleineren Ausbaumassnahmen und lokalen Offenlegungen mit wenigen betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern möglich sein. Dies soll in der Wasserbauverordnung näher ausgeführt werden.

Absatz 2: (Potentiell) Einspracheberechtigte sind unter Ansetzung der ordentlichen Einsprachefrist von 30 Tagen über das Projekt sowie den Verzicht auf Auflage und Visierung zu informieren.

Art. 15 Kostentragung

Absätze 1 und 2: Die geltenden Abs. 1 und 2 von Art. 15 WBauG werden systematisch neu gefasst. In Abs. 1 wird präzisiert, dass die Erhebung von Beiträgen für Sondervorteilen nach Abs. 4 vorbehalten ist. Inhaltlich ergeben sich keine Änderungen zum geltenden Recht.

Absatz 3: Die Pflicht, die eigenen Nutzungsanlagen an Gewässern zu unterhalten, zu ersetzen oder anzupassen, und die entsprechenden Kosten zu tragen, obliegt den jeweiligen Eigentümerinnen und Eigentümern. Mit der Streichung des Zusatzes "privat" soll dieser etablierte Grundsatz präzisiert werden. Bislang war dies nur für private Nutzungsanlagen explizit im WBauG geregelt. Für öffentliche Nutzungsanlagen wie Strassen- oder Bahnquerungen, Werkleitungen der Siedlungsentwässerung oder der Wasserversorgung usw. wurde bislang auf die einschlägigen Spezialgesetzgebungen (z.B. Strassengesetz oder Eisenbahngesetz) abgestellt, wonach die öffentlichen Betriebe grundsätzlich unterhaltspflichtig an ihren Anlagen sind.



Unter "Eigentümerinnen und Eigentümern" werden sowohl Werkeigentümerinnen und Werkeigentümer als auch Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer verstanden. Ist bei einer Nutzungsanlage keine Werkeigentümerin bzw. kein Werkeigentümer bekannt, so liegt die Verantwortung für die Nutzungsanlagen an Gewässern bei der entsprechenden Grundeigentümerin bzw. beim Grundeigentümer.

Die nicht abschliessende Aufzählung wird durch den Begriff "Durchlass" ergänzt. Durchlässe sind überdeckte Gewässerabschnitte zum Zweck einer Verkehrsquerung. Sie stellen eine sehr häufige Nutzungsanlage an Gewässern dar und sollen deshalb explizit aufgeführt werden. Der Übergang zum Begriff Brücke ist fließend.

Absatz 4: Abs. 4 ersetzt den geltenden Art. 16 Abs. 3 WBauG betreffend "Sondervorteile", der systematisch unter Art. 15 ("Kostentragung") zu regeln ist. Als Sondervorteile gelten Vorteile, die über den Nutzen aus Hochwasserschutzmassnahmen für Eigentümerinnen und Eigentümern perimeterpflichtiger Grundstücke und Werkanlagen nach Abs. 2 hinausgehen. Beispiele hierfür sind die Schaffung von Mehrwerten bei Querungsbauwerken (z.B. Erhöhung der Tragfähigkeit, Vergrößerung der Verkehrsfläche oder Verlängerung der Nutzungsdauer bei einem Brückenneubau im Rahmen eines Wasserbauprojekts) oder die Nutzungsverbesserung von Grundstücken durch wasserbaulich nicht zwingende Gewässerumlegungen (dazu zählen u.a. auch Gewässerumlegungen für Deponien). Die Beitragspflicht aus einem Sondervorteil nach Abs. 4 gilt zusätzlich zur Perimeterpflicht.

Nach Art. 9 Abs. 1 E-WBauG ist der Kanton zuständig für die Erarbeitung der erforderlichen Grundlagen für den Hochwasserschutz, insbesondere die Gefahrenkarten. Die Gefahrenkarten wurden flächendeckend für den ganzen Kanton erlassen und werden periodisch nachgeführt. Es ist selbstredend, dass der Kanton auch die damit verbundenen Kosten trägt. Für die Frage der Kostentragung der planerischen Umsetzung der Gefahrenkarten ist die Baugesetzgebung massgebend: Danach tragen die Gemeinden u.a. die Kosten der kommunalen Richt-, Nutzungs- und Schutzzonenplanung (vgl. Art. 90 Abs. 2 BauG). Abs. 4 des geltenden Art. 15 WBauG ist somit nicht erforderlich und kann ersatzlos aufgehoben werden.

Absatz 5: Vgl. Art. 12 Abs. 4 E-WBauG.

Art. 16 Beiträge der öffentlichen Hand

Absatz 1: Die geltenden Absätze 1 und 2 von Art. 16 WBauG sind schwer verständlich; sie werden sprachlich neu gefasst und im neuen Abs. 1 zusammengeführt. Während Abs. 1 die Beiträge der öffentlichen Hand an Hochwasserschutzmassnahmen regelt, beinhaltet Abs. 2 (vgl. nachfolgend) die Beiträge an Revitalisierungsmassnahmen.

Absatz 2: Um Revitalisierungsmassnahmen möglichst zu fördern und die Akzeptanz für Revitalisierungen bei den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern zu erhöhen, soll – im Gegensatz zu Hochwasserschutzmassnahmen – die öffentliche Hand (Bund, Kanton und Gemeinden) die Kosten von Revitalisierungsmassnahmen vollständig tragen. Der Kantonsanteil an nicht anderweitig gedeckten Kosten (Gesamtkosten abzüglich Beiträge von Bund und Dritten) von Revitalisierungsmassnahmen beträgt dabei 80 %, der Anteil der Gemeinde 20 %. Bei Revitalisierungsmassnahmen, welche bundessubventionsberechtigt sind (was die Regel ist), bleibt der Kostenanteil der Gemeinden damit tiefer im Vergleich zur heutigen Regelung nach Art. 16 Abs. 1 WBauG (vgl. nachfolgende Tabelle). Als Abgrenzung zwischen Wasserbauprojekten, die dem Hochwasserschutz dienen (Hochwasserschutzmassnahmen), und Revitalisierungsmassnahmen werden die Richtlinien der



Bundessubventionierung herangezogen. Demnach handelt es sich nur dann um Revitalisierungsmassnahmen, wenn der Handlungsbedarf einzig aufgrund eines ökologischen Defizits besteht. Sobald zusätzlich ein Handlungsbedarf aufgrund eines Sicherheitsdefizits (Hochwasserschutzdefizit) vorliegt, handelt es sich um ein Hochwasserschutzprojekt mit Finanzierung gemäss Art. 16 Abs. 1 E-WBauG.

Der Bund leistet gestützt auf die PV "Revitalisierung" Beiträge an Revitalisierungsmassnahmen von derzeit zwischen 35 % und 80 % der anrechenbaren Kosten. Die Höhe des Bundesbeitrags wird projektspezifisch ermittelt und ist abhängig von diversen Leistungsindikatoren, wie z.B. der Breite des Gewässerraums. Die seit Einführung der PV umgesetzten Revitalisierungsmassnahmen im Kanton zeigen, dass durchschnittlich ein Subventionsanteil von rund 55 % erreicht wurde. Die Bundesbeiträge sowie allfällige Beiträge Dritter (z.B. Beiträge aus Ökofonds wie "naturemade") werden vorab von den Gesamtkosten abgezogen.

In Einzelfällen gilt ein Wasserbauprojekt in einigen Abschnitten als Hochwasserschutzprojekt und in anderen Abschnitten als Revitalisierungsmassnahme im Sinne der Richtlinien der Bundessubventionierung. In diesen Fällen ist die Ermittlung des Kostenteilers durch Auftrennung der Gesamtkosten in einen Anteil Hochwasserschutz und einen Anteil Revitalisierung vorzunehmen. Die Kosten des Hochwasserschutzanteils werden in solchen Fällen gemäss Art. 16 Abs. 1 E-WBauG abgerechnet; diejenigen für den Revitalisierungsanteil gemäss Art. 16 Abs. 2 E-WBauG.



Die folgenden Beispiele illustrieren die Kostentragung durch Bund, Kanton, Gemeinden und Perimeterpflichtige:

Mit Bundessubventionierung (Regel-fall)	Bsp. Hochwasserschutzprojekt (Finanzierung gemäss Art. 16 Abs. 1 WBauG)		Bsp. Revitalisierungsmassnahme (Finanzierung gemäss Art. 16 Abs. 2 E-WBauG)	
	%-Anteil	Betrag [CHF]	%-Anteil	Betrag [CHF]
Gesamtkosten		1'000'000.-		1'000'000.-
Anteil Bund	ca. 34 % ¹	ca. 340'000.-	ca. 34 % bis 79 % ³	ca. 340'000.- bis 790'000.-
Anteil Kanton	ca. 38 % ²	ca. 380'000.-	ca. 16.8 % bis 52.8 % ⁴	ca. 168'000.- bis 528'000.-
Anteil Gemeinde	≥ 14 %	≥ 140'000.-	ca. 4.2 % bis 13.2 % ⁵	ca. 42'000.- bis 132'000.-
Anteil Perimeterpflichtige	≤ 14 %	≤ 140'000.-	0 %	0.-

¹ derzeit 35 % der anrechenbaren Kosten (nicht alle Ausgaben sind bundessubventionsberechtig; im Bsp. wird von 34 % der Gesamtkosten ausgegangen).

² 72 % abzgl. Anteil Bund.

³ derzeit 35 % bis 80 % der anrechenbaren Kosten (nicht alle Ausgaben sind bundessubventionsberechtig; im Bsp. wird von 34 % bis 79 % der Gesamtkosten ausgegangen).

⁴ 80 % der Gesamtkosten abzgl. Anteil Bund.

⁵ 20 % der Gesamtkosten abzgl. Anteil Bund.

Ohne Bundessubventionierung	Bsp. Hochwasserschutzprojekt (Finanzierung gemäss Art. 16 WBauG)		Bsp. Revitalisierungsmassnahme (Finanzierung gemäss Art. 17a E-WBauG)	
	%-Anteil	Betrag [CHF]	%-Anteil	Betrag [CHF]
Gesamtkosten		1'000'000.-		1'000'000.-
Anteil Bund	0 %	0.-	0 %	0.-
Anteil Kanton	72 %	720'000.-	80 %	800'000.-
Anteil Gemeinde	≥ 14 %	≥ 140'000.-	20 %	200'000.-
Anteil Perimeterpflichtige	≤ 14 %	≤ 140'000.-	0 %	0.-

Art. 17 Perimeterverfahren

Absatz 2: Nach geltendem Recht beträgt die Auflage- und Einsprachefrist im Perimeterverfahren 20 Tage. Neu soll die Frist – analog zur Auflage- und Einsprachefrist nach Art. 13 Abs. 1 E-WBauG – ebenfalls 30 Tage betragen. Das Planaufgabeverfahren und das Perimeterverfahren sind inhaltlich und zeitlich zu koordinieren. Einem potentiellen Einsprecher wäre es ohne Kenntnis davon, ob er allenfalls Perimeterbeiträge leisten muss, nicht möglich, gegen das Wasserbauprojekt Einsprache zu erheben (und umgekehrt).



Art. 18 Grundsatz

Absatz 3: Der Verweis in Abs. 3 auf den Gewässerabstand im Baugesetz (Art. 114 BauG) kann ersatzlos aufgehoben werden; er ist überflüssig. Primär gelten neu der Gewässerraum und subsidiär der kantonale Gewässerabstand.

Art. 19 Wasserbaupolizeiliche Bewilligung

Absatz 1: Für bauliche Eingriffe in Gewässer resp. den Gewässerraum (gemäss Art. 11a E-BauG) und den Gewässerabstand (nach Art. 114 E-BauG) ist wie bisher eine wasserbaupolizeiliche Bewilligung erforderlich (lit. a und b). Diese umfasst auch die gemäss Art. 41c Abs. 1 GSchV im Gewässerraum erforderliche Bewilligung für standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen sowie die Ausnahmegewilligung für die Tatbestände nach Art. 41c Abs. 1 Bst. a–d GSchV. Eine wasserbaupolizeiliche Bewilligung ist weiterhin auch für Bauvorhaben in Gefahrengebieten mit Hochwasserrisiko erforderlich (lit. c).

Absatz 2: Abs. 2 delegiert die Regelung von Ausnahmen an den Verordnungsgeber. Ausnahmen von der wasserbaupolizeilichen Bewilligung sind etwa dort angezeigt, wo geringfügige Bauvorhaben betroffen sind, welche unter Hochwasserschutzaspekten nicht oder nur von untergeordneter Bedeutung sind. Unter geringfügigen Bauvorhaben sind z.B. Reparaturen und Unterhaltsarbeiten an bestehenden Werkanlagen (z.B. Werkleitungen, Mauern, Durchlässe, Brücken) oder Renovationen, die dem normalen Unterhalt dienen und gegenüber dem Bestehenden keine nach aussen sichtbare Veränderungen mit sich bringen (Ersatz Fenster oder Heizung, Einbau Dachfenster etc.), zu verstehen. Auch für Bauvorhaben in Gefahrengebieten mit Hochwasserrisiko sind Ausnahmen vorgesehen, und zwar bei nicht gefahrensensiblen Objekten in Gefahrengebieten mit geringer Gefährdung (gelbe Gefahrenstufe); dies entspricht der langjährigen kantonalen Praxis.

Absatz 4: Der Vorbehalt von "Bewilligungspflichten aufgrund anderer Gesetze" nach dem geltenden Art. 18 Abs. 4 WBauG ist nicht erforderlich und kann ersatzlos aufgehoben werden. Es versteht sich von selbst, dass je nach Situation weitere Bewilligungen auf Grundlage von anderen Gesetzen von Bund und Kanton – zusätzlich zur wasserbaupolizeilichen Bewilligung – erforderlich sind (z.B. Baubewilligung nach der Baugesetzgebung, besondere Bewilligungen nach Spezialgesetzgebungen [z.B. fischereirechtliche Bewilligung]).

Art. 20 Zuständigkeit und Verfahren

Art. 20 WBauG kann ersatzlos aufgehoben werden. Abs. 1 ist obsolet, weil die Baugesetzgebung das Baubewilligungsverfahren abschliessend regelt (Art. 97 ff. BauG). Abs. 2 kann aufgehoben werden, weil es grundsätzlich Sache des Regierungsrates ist, die Organisationsstruktur der Verwaltung und insbesondere die Zuständigkeiten der Amtsstellen festzulegen. Auch die gesetzliche Grundlage für die Entfernung von vorschriftswidrigen Bauten und Anlagen (Abs. 3) ist bereits in Art. 108 BauG enthalten; zudem machte es keinen Sinn, dass konkurrierend zu den ordentlichen (kommunalen) Baupolizeibehörden auch die kantonale Fachstelle Baueinstellungen verfügen kann.

Art. 28a Zutrittsrecht

Damit die mit dem Vollzug des WBauG zuständigen Behörden ihre Aufgaben erfüllen können, muss ihnen der Zugang zum Gewässer möglich sein. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sind deshalb verpflichtet, ihnen diesen Zutritt zu gewähren. Das Zutrittsrecht beinhaltet das Recht, ein privates Grundstück zu betreten und vorübergehend zu nutzen. Das geltende Recht regelt das Zutrittsrecht auf Verordnungsstufe in Art. 2



WBauV. Eine solche Bestimmung bedarf jedoch einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn (d.h. in einem Gesetz, das vom Parlament verabschiedet wird). Neu regelt daher Art. 28a E-WBauG das Zutrittsrecht.

Es versteht sich, dass dabei auf die Interessen der Zutrittsbelasteten grösstmögliche Rücksicht zu nehmen ist und sie in der Regel über bevorstehende Arbeiten frühzeitig informiert werden sollen. Resultieren aus der Erfüllung der Arbeiten Schäden, sind diese zu ersetzen. Darauf kann in der Wasserbauverordnung hingewiesen werden.

3. Umwelt- und Gewässerschutzgesetz (UGsG)

Art. 63 Eingriffe in Fliessgewässer

Art. 63 UGsG weist die Zuständigkeit für den Vollzug von gewissen gewässerschutzrechtlichen Aufgaben dem TBA zu. Diese Bestimmung kann ersatzlos aufgehoben werden. Zum einen ist es Sache des Regierungsrates, die Organisationsstruktur der Verwaltung festzulegen und die Aufgaben den Organisationseinheiten zuzuweisen. Zum anderen ist das TBA bereits gestützt auf die Wasserbau- und die Organisationsgesetzgebung zuständig für den Wasserbau, den Hochwasserschutz, die Revitalisierung der Gewässer sowie die Wasserbaupolizei. Damit ist das TBA auch zuständig für die Vollzugsaufgaben nach Art. 37 f. GSchG (Eingriff in oberirdische Gewässer sowie Überdecken und Eindolen von Fliessgewässern), Art. 38a GSchG (Revitalisierung von Gewässern) sowie Art. 42 GSchG (Entnahme und Einleitung von Wasser oder Abwasser). Ausserdem ist das TBA für bestimmte Vollzugsaufgaben im Bereich des Gewässerraums (Art. 36a GSchG) zuständig (vgl. Art. 19 Abs. 1 lit. a E-WBauG).

4. Kantonales Waldgesetz (kWaG)

Art. 1 Zweck

Absatz 1^{bis}: Die eidgenössische Waldgesetzgebung bezweckt neben dem Schutz des Waldes auch den Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor "Lawinen, Rutschungen, Erosion und Steinschlag" (Art. 1 Abs. 2 WaG). Das WaG bezweckt damit auch den Schutz vor Lawinen und sogenannten Massenbewegungen. Diese Prozesse werden in der Waldgesetzgebung unter dem Rechtsbegriff "Naturereignisse" erfasst. Zu den Massenbewegungen zählen Sturzgefahren (Steinschlag, Blockschlag, Felssturz, Bergsturz, Eisschlag), Rutschgefahren (permanente und spontane Rutschungen, Hangmuren) sowie Einstürze und Absenkungen. Der Zweckartikel des kWaG wird entsprechend mit Abs. 1^{bis} ergänzt. Der Schutz von Menschen und erheblichen Sachwerten vor Naturereignissen wie Lawinen, Rutschungen, Erosionen und Steinschlag wird im Folgenden auf den Begriff "Schutz vor Naturereignissen" verkürzt (vgl. auch Abschnitt IIa. mit dem Titel "Schutz vor Naturereignissen"). Die Bedeutung bleibt dieselbe.

Art. 2 Geltungsbereich, Waldbegriff

Absatz 1: Mit dem WaG verpflichtet der Bund die Kantone, bestimmte Massnahmen zum Schutz vor Naturereignissen zu ergreifen (Art. 19 WaG). Diese Bestimmung ist auch ausserhalb des Waldes anwendbar, da der Geltungsbereich des Waldgesetzes über das eigentliche Waldareal hinausgeht und namentlich auch durch Lawinen, Rutschungen und Steinschläge bedrohte Gebiete sowie Einzugsgebiete von Gewässern umfasst. Mit anderen Worten erstreckt sich in örtlicher Hinsicht die Verpflichtung zum Schutz vor Naturereignissen über das eigentliche Waldareal hinaus. Der Geltungsbereich des WaG ist also nicht an den Waldrand gebunden (vgl.



Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über Walderhaltung und Schutz vor Naturereignissen vom 29. Juni 1988, BBl 1988 III 173 ff., S. 188).

Nach Art. 2 Abs. 1 kWaG findet die kantonale Waldgesetzgebung nur Anwendung auf Wälder im Sinne der Bundesgesetzgebung. Für den Schutz vor Naturereignissen ist dieser Geltungsbereich wie oben ausgeführt zu eng definiert. Der Schutz vor Naturereignissen betrifft vorwiegend Gebiete ausserhalb des Waldes. Die Ergänzung von Satz 2 in Abs. 1 dient somit dem Vollzug der Waldgesetzgebung des Bundes.

Art. 15 Waldabstand

Art. 15 kWaG verweist bezüglich des Waldabstandes noch auf das Vorgängergesetz des Baugesetzes, das Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (EG zum RPG). Die Verweisung ist nur informativ, sie erscheint aber nach wie vor zweckmässig, da der Mindestabstand von Bauten und Anlagen zum Wald nicht im kWaG, sondern im BauG (Art. 113) geregelt wird.

Abschnitt IIa. Schutz vor Naturereignissen

Art. 15a Grundsätze

Absatz 1: In Analogie zu Art. 7 Abs. 1 E-WBauG legt Abs. 1 ebenfalls eine Prioritätenordnung für Massnahmen für den Schutz vor Naturereignissen fest. Danach haben raumplanerische und biologische (waldbauliche und ingenieurbio-logische) Massnahmen erste Priorität. "Raumplanerische Massnahmen" stellen zum einen sicher, dass in gefährdeten Gebieten neue Sachwerte gar nicht entstehen können (z.B. keine Einzonung in Gefahrengebieten mit erheblicher Gefährdung) oder neue Nutzungen nicht zu einer inakzeptablen Erhöhung der Risiken führen (z.B. keine Baubewilligung für sensible Objekte in Gefahrengebieten mit gelber Gefahrenstufe). Andererseits können raumplanerische Massnahmen mit einer an die Gefahrensituation angepasste Nutzung (z.B. mit entsprechender Bauweise oder durch Objektschutzmassnahmen) dazu beitragen, bestehende Risiken zu vermindern. Bei "biologischen Massnahmen" handelt es sich insbesondere um die Schutzwaldpflege; diese beinhaltet Massnahmen wie Holzschläge (zur Förderung der Verjüngung oder der Stabilität des Bestandes), Jungwaldpflege, Pflanzungen und Wildschutzmassnahmen (vgl. Art. 23 und 24 kWaV). So lange raumplanerische sowie biologische Massnahmen genügen, um den Schutz vor Naturereignissen zu gewährleisten, besteht kein öffentliches Interesse an weitergehenden Massnahmen.

Reichen diese nicht aus, kommen als weitere Massnahmen organisatorische und technische Massnahmen in Betracht. "Organisatorische Massnahmen" sind vorbereitete und eingeübte Tätigkeiten, die vor und während eines Ereignisses ausgeführt werden, um dessen Ausmass zu begrenzen. Dazu gehören Warnung und Alar-mierung, Einsatzplanungen oder technische Vorkehrungen für Notfalleinsätze (vgl. Art. 15 Abs. 2 E-kWaG). "Technische Massnahmen" wie Unterhalt, Instandstellung, Ersatz und Erstellung von Schutzbauten und -an-lagen (z.B. Rutschhangverbauung, Entwässerungen, Steinschlagnetze) kommen erst in Betracht, wenn die übr-igen Massnahmen nicht greifen. Diese Prioritätenordnung entspricht Art. 3 WBG und dem Gedanken von IRM.

Absatz 2: In Analogie zu Art. 7 Abs. 2 E-WBauG hält Abs. 2 als wichtige Grundsätze aus dem IRM fest, dass die Massnahmen "risikobasiert" und "integral" zu planen sind. Mit der risikobasierten Planung wird zum Aus-druck gebracht, dass sich die Massnahmenplanung auf Risikogrundlagen (wie Risikoanalysen und -bewertun-gen) zu stützen hat. Mit einer integralen Planung werden die Massnahmen mit denjenigen aus anderen Berei-chen abgestimmt. Art. 17 Abs. 3 WaV nennt die Interessen der Bewirtschaftung des Waldes, des Natur- und



Landschaftsschutzes, des Wasserbaus, der Landwirtschaft und der Raumplanung. Mit dem Adjektiv "integral" wird zudem bekräftigt, dass die möglichen Schutzmassnahmen im Risikokreislauf gegeneinander abzuwägen und gemeinsam zu planen sind. Neben raumplanerischen Massnahmen wie dem Meiden von Gefahrengebieten können technische Massnahmen wie Verbauungen in Rutschgebieten, Entwässerung von Hängen oder Steinschlagnetze zum Einsatz kommen, aber auch Aufforstungen, die Pflege des Schutzwaldes oder organisatorische Massnahmen wie Strassensperrungen.

Art. 15b Grundlagen

Absatz 1: Die Waldgesetzgebung des Bundes verpflichten die Kantone zur Erarbeitung der Grundlagen für den Schutz vor Naturgefahren. Dafür haben die Kantone gestützt auf Art. 15 WaV folgende Grundlagen zu erarbeiten:

- Schutzbautenkataster (Inventare über Bauten und Anlagen, die für den Schutz vor Naturereignissen von Bedeutung sind);
- Ereigniskataster (dokumentiert Schadenereignisse) und Analyse von Schadenereignissen;
- Gefahrenkarten;
- Notfallplanungen für den Ereignisfall (Einsatzplanungen).

Die "Schutzbautenkataster" sind Grundlage für die Erarbeitung der Gefahrenkarten und Instrumente für die Planung, den Unterhalt und die Überprüfung der Werke. "Ereigniskataster" sind systematische, strukturierte und interpretierbare Inventare von vergangenen Schadensereignissen, die regelmässig nachgeführt werden. Im Rahmen der laufenden Revision des WBG (inkl. Änderungen des GSchG und des WaG) sind weitere Grundlagen geplant, die die Kantone erarbeiten müssen. Neu sind dies etwa Risikoübersichten und Gesamtplanungen für den Schutz vor Naturereignissen. Aus diesem Grund wird in Analogie zu Art. 9 E-WBauG in Abs. 1 davon abgesehen, die einzelnen Grundlagen aufzuzählen. Massgebend sind die Vorgaben des Bundesrechts.

Mit Ausnahme der Einsatzplanungen (vgl. Art. 15c Abs. 2 E-kWaG) ist für die Grundlagenbeschaffung der Kanton (ARW, Abteilung Wald und Naturgefahren) zuständig. Damit die Grundlagen aktuell sind, ist es erforderlich, dass sie regelmässig nachgeführt werden (Abs. 1).

Die Kosten für die Erstellung resp. Nachführung der Grundlagen werden (wie bereits heute) vom Kanton getragen, soweit nicht Bundesbeiträge zur Verfügung stehen. Der Kanton erhält gestützt auf die PV Schutzbauten Wald finanzielle Beiträge des Bundes für die Grundlagenerarbeitung (vgl. Art. 36 Abs. 1 Bst. c WaG resp. Art. 36 Abs. 1 und 2 Bst. a WaG gemäss Revision des WBG [inkl. Änderungen des GSchG und des WaG]).

Absatz 2: Nach Art. 15 Abs. 3 WaV haben die Kantone die Grundlagen bei allen raumwirksamen Tätigkeiten, insbesondere in der Richt- und Nutzungsplanung, zu berücksichtigen. Die Grundlagen für den Schutz vor Naturereignissen, insbesondere die Gefahrenkarten, sind daher von Kanton und Gemeinden im Rahmen ihre Nutzungsplanungs- und Baubewilligungsverfahren zu beachten (Abs. 2).



Art. 15c Massnahmen

Absatz 1: Abs. 1 stellt eine Besonderheit im Vergleich zum Hochwasserschutz dar. Im Vergleich zu Hochwasser ist der Anteil an Gefährdungen durch Massenbewegungen flächenmässig geringer. Ausserdem treten Massenbewegungsereignisse mehrheitlich eher kleinräumig auf und die von ihnen ausgehende Gefahr betrifft in der Regel einen beschränkten Personenkreis, wohingegen Hochwasserereignisse meist grossflächige Auswirkungen zeitigen und eine Allgemeingefahr darstellen. Ein weiterer Unterschied liegt in der Eigentümerstellung des Staates: Die Hochwassergefahr geht häufig von öffentlichen Gewässern, d.h. öffentlichen Sachen, aus. Im Gegensatz dazu gehen Massenbewegungen häufig von privaten Grundstücken aus und sind weniger Sache des Staates als vielmehr der betroffenen Grundeigentümerschaften. Die Eigenverantwortung (Art. 6 BV) ist daher zu betonen. Die Betroffenen haben die Pflicht, einen Beitrag zur Erreichung der angestrebten Sicherheit zu leisten – insbesondere durch Objektschutzmassnahmen und gefahrengerechtes Verhalten (BAFU, Umgang mit Naturgefahren in der Schweiz, S. 27). Die Pflicht, selbständig Schutzmassnahmen zu treffen, gilt natürlich auch, wenn Bauten und Infrastrukturanlagen des Kantons oder der Gemeinden von Naturereignissen bedroht sind. In diesen Fällen gelten der Kanton resp. die Gemeinden als betroffene Grund- oder Werkeigentümer. So gehören nach Art. 10 Abs. 1 lit. a des Strassengesetzes (bGS 731.11) zur Strassenanlage auch Bauten und Anlagen innerhalb- und ausserhalb des Strassengrundstückes, die dem Schutz der Strasse und des Verkehrs dienen, wie Schutzbauten. Auch Eisenbahnunternehmen (z.B. Appenzeller Bahnen) haben auf eigene Kosten Vorkehrungen zur Sicherheit des Baus und Betriebs der Eisenbahn und zur Vermeidung der Gefahr für Personen und Sachen zu treffen (vgl. Art. 19 Eisenbahngesetz [SR 742.101]). Das Gleiche gilt für Nationalstrassen (vgl. Art. 2 Bst. k Nationalstrassenverordnung [SR 725.111], wonach Lawinen-, Steinschlag- und Hangverbauungen, Einrichtungen und Bauten für den Hochwasserschutz, Einrichtungen gegen Schneeverwehungen, soweit sie überwiegend der Nationalstrasse dienen, Bestandteil der Nationalstrasse bilden).

Es liegt nach dem Gesagten somit in der Verantwortung der Eigentümerschaft einer Baute oder Anlage, diese in einem risiko- und gefahrengerechten Zustand zu erhalten. In Abs. 1 wird daher als Grundsatz festgehalten, dass der Schutz vor Naturereignissen den Eigentümerinnen und Eigentümern der betroffenen Grundstücke, Bauten und Anlagen obliegt, soweit das kWaG nichts anderes bestimmt. Von diesem Grundsatz abweichende Regelungen betreffen die nachfolgenden Abs. 2 (organisatorische Massnahmen) und Abs. 3 (technische Massnahmen) von Art. 15c E-kWaG sowie biologische (waldbauliche und ingenieurbio-logische) Massnahmen nach Art. 16 ff. kWaG wie etwa die Schaffung von Wald mit Schutzfunktion sowie die entsprechende Jungwaldpflege.

Absatz 2: Organisatorische Massnahmen sind von grosser Bedeutung für die Vorsorge und Bewältigung von Schäden durch Naturereignisse. Die Terminologie in Abs. 2 entspricht der Formulierung in Art. 9b E-WBaUG und ist angelehnt an die Vorgaben des Bundes, dass die Kantone für den Ereignisfall Notfallplanungen (Einsatzplanungen) zu erstellen und diese periodisch nachzuführen (Art. 15 Abs. 1 Bst. c WaV) sowie soweit erforderlich Frühwarndienste und die zugehörigen Messstellen und Informationssysteme (Warneinrichtungen) zu errichten und zu betreiben haben (Art. 16 Abs. 1 WaV.) Als wichtigste Massnahmen nennt Abs. 2 in nicht abschliessender Weise Warneinrichtungen, Einsatzplanungen und technische Vorkehrungen für Notfalleinsätze. Diese Aufgaben werden ausdrücklich auf die Gemeinden übertragen, da sie mit den lokalen Verhältnissen besser vertraut sind und der Bevölkerungsschutz grundsätzlich Sache der Gemeinden ist (vgl. Art. 6 Bevölkerungsschutzgesetz; bGS 511.1).



Unter Warneinrichtungen sind "Mess- und Frühwarnsysteme" zu verstehen. Dabei geht es um die Überwachung von lokalen, relativ eng begrenzten Gebieten durch Warn- (z.B. Überwachung Rutschhang, Steinschlaggebiet) und Alarmsysteme (z.B. Lawinenradar mit automatischer Strassensperrung). Mit Einsatzplanungen (früher wurde dafür der Begriff "Notfallplanung" verwendet) wird sichergestellt, dass im Ereignisfall die Schadedienste gezielt und rechtzeitig intervenieren; insbesondere umfasst sie den Frühwarndienst und die Alarmierung der Einsatzkräfte. Unter technischen Vorkehrungen für Notfalleinsätze sind z.B. Absperungen für Verkehrswege zu verstehen.

Der Kanton resp. die kantonalen Fachstellen unterstützen die Gemeinden mit Beratung (vgl. Abs. 4). Der Bund finanziert im Rahmen der PV organisatorische Massnahmen mit. Der Kanton beteiligt sich im Umfang der durch den Bund gewährten Beiträgen an den organisatorischen Massnahmen der Gemeinden.

Absatz 3: In Abs. 3 bestimmt das kWaG eine vom Grundsatz nach Abs. 1 abweichende Regelung: Soweit der Schutz vor Naturereignissen nicht anders hergestellt werden kann – d.h. weder durch raumplanerische Massnahmen (wie gefahrengerechtes Bauen) noch durch biologische Massnahmen (wie z.B. Schutzwaldpflege) –, sind gemäss Abs. 3 die Gemeinden für technische Schutzmassnahmen zuständig.

Gemeint sind Massnahmen, die in Art. 19 WaG und Art. 17 Abs. 1 Bst. b, d und e WaV aufgezählt werden, wie Verbauungen in Rutschgebieten, Entwässerungen und Massnahmen gegen Sturzprozesse (z.B. Steinschlagnetze) und Lawinen (z.B. Lawinenverbauungen). Zu den erforderlichen Massnahmen gehört auch der Unterhalt der (bestehenden sowie neuen) Schutzbauten; der Unterhalt von Schutzbauten ist eine Daueraufgabe. Gemäss Art. 17 Abs. 1 Bst. a WaV umfasst die Sicherung von Gefahrengebieten auch waldbauliche Massnahmen, d.h. Pflegeeingriffe, die zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Stabilität und der Qualität des Bestandes beitragen (Art. 19 Abs. 1 WaV). Für diese waldbaulichen (biologischen) Massnahmen gelten wie oben ausgeführt die Bestimmungen über die Pflege und Nutzung des Waldes, namentlich die Bewirtschaftungspflichten der Waldeigentümerinnen und -eigentümer gemäss Art. 16 ff. kWaG.

Es ist sachgerecht, diese Aufgaben an die Gemeinden zu delegieren, da sie mit den örtlichen Verhältnissen besser vertraut sind (Abs. 1). Zudem obliegt der Schutz des Siedlungsgebiets im Allgemeinen den Gemeinden. In Appenzell Ausserrhoden sind Schutzbauten und -anlagen relativ selten erforderlich. Im Rahmen der abgeschlossenen PV Schutzbauten Wald 2016–2019 mit dem Bund wurden rund Fr. 2,2 Mio. in Planungsleistungen und Schutzbauten investiert (u.a. Steinschlagschutznetz Felsenegg, Gais; Steinschlagschutznetz Hasenränke, Teufen; Rutschsanierung Zelg, Heiden; Schutzmassnahme Tobelackerstrasse, Schwellbrunn; Felssicherung Sonderau, Hundwil; Felssicherung Teufenberg, Schönengrund). Basierend auf der PV Schutzbauten Wald 2020–2024 wurden bis anhin rund Fr. 450'000 ausgegeben (u.a. Hangsicherung Jonenwatt, Teufen; Steinschlagschutznetz Gütli, Walzenhausen; Böschungssicherung, Walzenhausen).

(Der forstliche Bachverbau (Art. 17 Abs. 1 Bst. c WaV) obliegt demgegenüber dem Kanton. Dabei handelt es sich um Massnahmen am Gerinne, die mit der Walderhaltung im Zusammenhang stehen (z.B. seitliche Befestigungen am Ufer zur Vermeidung von Tiefenerosion). Im Kanton hat der forstliche Bachverbau in der Praxis keine Bedeutung.)

Der Bund gewährt den Kantonen auf der Grundlage von PV Abgeltungen für Massnahmen, die in technischer Hinsicht für den Schutz vor Naturereignissen erforderlich sind, namentlich an die Erstellung, die Instandstellung



und den Ersatz von Schutzbauten und –anlagen (Art. 36 Abs. 1 Bst. a WaG). Neu soll explizit auch der Unterhalt von Schutzbauten und –anlagen abgeltungsberechtigt sein (vgl. Art. 36 Abs. 2 Bst. e WaG gemäss Revision des WBG [inkl. Änderungen des GSchG und des WaG]). Der Kanton leistet gestützt auf Art. 28 kWaG i.V.m. Art. 44 Abs. 1 kWaV Beiträge an Massnahmen zum Schutz vor Naturereignissen, die auch der Bund unterstützt. Bundes- und Kantonsbeiträge an technische Massnahmen betragen in der Regel zwischen 70 und 80 % der Kosten.

Der Bund gewährt Förderungsbeiträge nach der Waldgesetzgebung u.a. nur unter der Voraussetzung, dass Dritte, die Nutzniesser sind, zur Mitfinanzierung herangezogen werden (Art. 35 Abs. 1 Bst. d WaG). In Satz 2 von Abs. 3 wird daher ergänzt, dass Personen, die aus Massnahmen zum Schutz vor Naturereignissen einen Nutzen ziehen, zur Entrichtung von angemessenen Beiträgen herangezogen werden können.

Das Verfahren für bauliche Schutzmassnahmen richtet sich nach dem Baubewilligungsverfahren.

Absatz 4: Nach Art. 15a Abs. 2 E-kWaG sind die Massnahmen zum Schutz vor Naturereignissen risikobasiert und integral zu planen. Dem Kanton resp. der zuständigen kantonalen Fachstelle (ARW, Abteilung Wald und Naturgefahren) kommt bei der Planung von Massnahmen in der Zuständigkeit der Gemeinden nach Abs. 2 (organisatorische Massnahmen) und Abs. 3 (technische Massnahmen) eine besondere Koordinationsfunktion zu. Die Fachstelle unterstützt dabei die Gemeinden mit ihrem fachlichen Know-How und Beratung. Der Kanton kann entsprechende Planungen anordnen.

5. Vorläufige Verordnung über die Einführung des Gewässerraums

Die vorläufige Verordnung über die Einführung des Gewässerraums vom 18. September 2012 (bGS 721.131) ist mit der nun vorliegenden Regelung des Gewässerraums auf Gesetzesstufe aufzuheben.

D. Auswirkungen

1. Kanton

a) Finanziell

Die grundeigentümerverbindliche Festlegung des Gewässerraums führt zu zusätzlichem Sachaufwand für die fachtechnischen Grundlagen zur Ausscheidung der Gewässerräume. Im Voranschlag 2023 und AFP 2024–2026 sind dafür jährlich rund Fr. 100'000 vorgesehen. Aus personellen Ressourcengründen können jährlich nur in zwei bis drei Gemeinden die Gewässerräume ausgeschieden werden. Auch in den Jahren nach 2026 müssen daher Mittel im ähnlichen Umfang eingestellt werden, bis die Gewässerräume in allen Gemeinden festgelegt sind.

Der neue Kostenverteiler für Revitalisierungsmassnahmen ("80/20-Regel") führt für den Kanton zu geringfügig höheren Beiträgen – verglichen mit dem heute geltenden Kostenteiler ("72/14/14-Regel"). Die Schätzung der Mehrkosten ist schwierig und abhängig vom kommenden Revitalisierungsprogramm. Unter Annahme einer Fortführung der durchschnittlichen jährlichen Investitionen in die Revitalisierung der Fliessgewässer der letzten Jahre ist von Mehrkosten für den Kanton in der Höhe von rund Fr. 50'000 bis 80'000 pro Jahr auszugehen.



Mit der Einführung des Risikobegriffs (IRM) sind die Kantone verpflichtet, nicht nur die Gefahren, sondern auch die Risiken vergleichbar darzustellen. Dazu benötigen die Kantone – analog zu den Gefahrenkarten – schweizweit vergleichbare Risikoübersichten. Aus der Überlagerung von Gefahrengrundlagen und Angaben zur Nutzung entsteht eine Übersicht über die betroffenen Personen und Sachwerte. Sogenannte "Gesamtplanungen Naturgefahren", welche die Risikoentwicklung, den Zustand der Schutzmassnahmen und die Handlungsoptionen umfassen, dienen dem Kanton als Grundlage, um den Handlungsbedarf zu erkennen, Massnahmenstrategien auszuweisen und Prioritäten für das weitere Vorgehen zu setzen. Diese Risikogrundlagen sind vom Kanton zu finanzieren und werden durch den Bund mitfinanziert. Die benötigten Mittel werden erst mit dem AFP 2025–2027 konkretisiert werden können.

Für die Jahre 2025 und 2026 ist im Bereich der Direktzahlungen mit zusätzlich Fr. 25'000 pro Jahr für die Neuaufnahme der Nutzungsflächen im Gewässerraum auszugehen. Diese Mehrkosten sind im AFP 2024–2026 eingestellt.

b) Personell

Die planerischen Arbeiten für die Festlegung der Gewässerräume werden durch spezialisierte Ingenieurbüros durchgeführt. Diese Dienstleistungen werden gemeindeweise öffentlich ausgeschrieben. Beim TBA verbleiben Koordinations- und Kontrollaufgaben sowie die Begleitung der Genehmigungen, der Planaufgaben und allfälliger Rechtsverfahren. Eine personelle Aufstockung ist nicht vorgesehen.

2. Gemeinden

Die neuen Bestimmungen über den Gewässerraum sind für die Gemeinden nicht mit zusätzliche Aufgaben und Kosten verbunden. Gleichwohl sind die Gemeinden angehalten, den Gewässerraum bei der kommunalen Ortsplanung zu berücksichtigen; dies kann im Rahmen von ohnehin periodisch geplanten/erforderlichen Anpassungen der kommunalen Planungsinstrumente erfolgen (z.B. durch Ausscheidung von Grünzonen).

Der neue Kostenverteiler für Revitalisierungsmassnahmen ("80/20-Regel") führt für die Gemeinden zu geringeren Beiträgen – verglichen mit dem heute geltenden Kostenteiler ("72/14/14-Regel"). Die Höhe der Minderkosten ist schwierig abzuschätzen und abhängig vom Revitalisierungsprogramm sowie der Höhe der projektspezifischen Bundessubventionen. Mit dem neuen Kostenteiler sollen neu auch die Gemeinden von den höheren Bundessubventionen bei Revitalisierungsprojekten im Vergleich zu Hochwasserschutzprojekten profitieren.

Im Bereich der gravitativen Naturgefahren führt die Vorlage nicht zu neuen Aufgaben der Gemeinden. Bereits heute sind die Gemeinden für organisatorische Massnahmen im Bereich von Hochwasserschutz und den übrigen gravitativen Naturgefahren zuständig (Stichwort Bevölkerungsschutz). Und bereits heute sind die Gemeinden subsidiär für Schutzmassnahmen gegen Massenbewegungen und Lawinen verantwortlich. Bund und Kanton subventionieren diese Massnahmen grosszügig mit; die kantonale Fachstelle unterstützt die Gemeinden weiterhin mittels Beratung und durch eine umfassende Koordination der Schutzmassnahmen.

3. Schutz vor gravitativen Naturgefahren

Durch die planerische Ausscheidung des Gewässerraumes zum Erhalt der natürlichen Funktionen der Gewässer, des Hochwasserschutzes und der Wassernutzung wird der Hochwasserschutz gestärkt. Ebenfalls tragen



revitalisierte Gewässerabschnitte zum Hochwasserschutz bei, weil sie das Wasser etwas länger im Einzugsgebiet zurückhalten. Hochwasserspitzen werden damit aber nicht sehr stark vermindert.

Mit der Verankerung des IRM in der kantonalen Wasserbau- und Waldgesetzgebung soll erreicht werden, dass das Risiko – mit gleichbleibenden Investitionen der öffentlichen Hand (Bund und Kanton) – gegenüber heute nicht weiter ansteigt bzw. begrenzt werden kann. Neben Schutzbauten braucht es andere Massnahmen, um das Risiko – vor allem auch bei seltenen, aber umso zerstörerischen Hochwasserereignissen (Stichwort Klimawandel) – zu reduzieren. Der Einsatz unterschiedlicher Massnahmen wird, sofern sie optimal kombiniert sind, eine Risikoreduktion bewirken.

4. Umwelt

Die Ausscheidung des Gewässerraum ermöglicht es, die Situation der Gewässer mit verhältnismässigen Kosten erheblich zu verbessern. Der Gewässerraum soll naturnah (d.h. extensiv) gestaltet und bewirtschaftet werden; neue Bauten und Anlagen, die nicht standortgebunden sind, sind im Gewässerraum nicht mehr möglich.

Revitalisierungen stellen grundsätzlich eine ökologische und landschaftliche Aufwertung der Gewässer und deren Gewässerräume dar. Durch die Revitalisierungen gewinnt Appenzell Ausserrhoden naturnahe Fliessgewässer zurück, was sich positiv auf die Qualität der Lebensräume von Tieren und Pflanzen auswirkt und so zur Artenvielfalt beiträgt. Ebenfalls positiv sind die Auswirkungen auf das Landschaftsbild sowie auf die Selbstreinigungskraft der Gewässer. Revitalisierung verringern ausserdem die Gefahr von Überschwemmungen.

Die Vorlage fördert zudem den naturnahen Wasserbau und trägt dazu bei, die natürlichen Funktionen der Gewässer zu erhalten oder wiederherzustellen. Es ist davon auszugehen, dass künftig weniger technische und mehr organisatorische und raumplanerische Massnahmen ergriffen werden.

5. Landnutzung

Der Gewässerraum ist naturnah zu gestalten und zu bewirtschaften. Dies bedeutet für landwirtschaftlich genutztes Land, unabhängig seiner Zonenzuordnung, dass der Gewässerraum Lebensräume für eine vielfältige, standortheimische Tier- und Pflanzenwelt bietet und damit auch Teil einer attraktiven Landschaft bildet. Insbesondere soll die Bewirtschaftung extensiv und ohne Einsatz von Düngemitteln und Pestiziden erfolgen. Ein grosser Teil dieser Flächen kann als Ökoausgleichsflächen gelten. Die Landwirtschaft wird für ihre Landverluste durch Beiträge für ökologische Ausgleichsflächen entschädigt.

Die Revitalisierungen werden in den allermeisten Fällen ausserhalb der Siedlungsgebiete durchgeführt werden. Die Revitalisierung begradigter Gewässer bedingt in vielen Fällen eine Verbreiterung der Gerinnesohlenfläche und der Uferbereiche. Die grosse Mehrheit der betroffenen Fliessgewässer liegt in landwirtschaftlich genutzten Flächen sowie in naturnahen Landschaften und Erholungsräumen. Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer werden für den Landbedarf durch Kauf, Realersatz oder infolge materieller Enteignung entschädigt.



6. Gesellschaft

Mit der Revitalisierung der Gewässer können wichtige Erholungsräume für die Bevölkerung gewonnen werden. Forschungsergebnisse zeigen, dass die typischen Merkmale revitalisierter Gewässer den Erholungswert einer Gewässerlandschaft deutlich steigern. Der Erholungsnutzen für die Ausserrhoder Bevölkerung und den Tourismus wird sich daher erhöhen.

Mit der Verankerung des IRM in der kantonalen Wasserbau- und Waldgesetzgebung kann die Sicherheit vor Naturgefahren tendenziell besser gewährleistet werden. Dies wiederum schlägt sich auf das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung nieder und treibt den Prämienanstieg der Elementarschadenversicherungen nicht weiter an.

E. Weiteres Vorgehen

Nach Durchführung und Auswertung der Vernehmlassung wird der Regierungsrat die Vorlage zuhanden des Kantonsrates verabschieden. Dieser wird die Vorlage voraussichtlich im Frühjahr 2024 in 1. Lesung behandeln. Die Inkraftsetzung ist auf den 1. Januar 2025 geplant.