

Das Wassergesetz: Umgang mit dem Wasser im Kanton Zürich

Nach mehr als fünf Jahren Vorbereitung hat der Regierungsrat am 28. Januar 2015 den Entwurf für ein neues Wassergesetz vorgelegt. Der Gesetzesentwurf behandelt alle Belange rund um das Wasser: den Schutz von Menschen und Sachwerten vor dem Wasser, den Schutz der Gewässer vor Beeinträchtigungen und die Nutzung des Wassers.

Hans W. Stutz
Leiter Rechtsdienst
Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft
Baudirektion Kanton Zürich
Telefon 043 259 32 64
hans.stutz@bd.zh.ch
www.awel.zh.ch



Verschmutztes Löschwasser muss aufgefangen und entsorgt werden.
Im Bild: Brand einer Schreinerei in Wiesendangen.
Quelle: Kantonspolizei Zürich

Gewässerschutz

11. Juli, 02.47 Uhr. Pikettdienstleiter Andreas Meyer trifft mit dem Einsatzfahrzeug des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) auf dem Brandplatz in Wiesendangen ein. Vor einer Dreiviertelstunde wurde er von der Einsatzzentrale der Kantonspolizei aufgeboten. Die Schreinerei brennt lichterloh; die Feuerwehr bekämpft die Feuersbrunst mit einem Grossaufgebot von 180 Mann. Nach einem Informationsrapport und einer Lagebeurteilung ordnet Andreas Meyer die nötigen Massnahmen zum Schutz des nahe gelegenen Rietbaches an. Über 300 Kubikmeter mit Russpartikeln durchsetztes Löschwasser müssen aufgefangen und entsorgt werden. Mit diesen Massnahmen kann eine Verunreinigung des Gewässers zwar nicht völlig verhindert werden, aber es kommt dank der Eindämmungsmassnahmen wenigstens zu keinem Fischsterben.

Der Einsatz der Schadedienste von Kanton und Gemeinden bei akuten Gewässerverschmutzungen wird – neben vielen anderen Facetten des Gewässerschutzes – mit dem Wassergesetz geordnet. Die kantonalen Vorschriften zum Gewässerschutz stützen sich auf das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer von 1991 ab. Dieses verlangt die Eindämmung und Behebung von Gewässerverschmutzungen, und es schreibt den Kantonen vor, einen Schadedienst und eine Gewässerschutzpolizei einzurichten. Das kantonale Gesetz legt fest, wer im Kanton Zürich für die Bewältigung solcher Schadensfälle zuständig ist.

In anderen Bereichen des Gewässerschutzes ist es ähnlich: Das Bundesgesetz gibt die Inhalte vor, so etwa die Pflicht der Kantone, für den Bau und Unterhalt von Kläranlagen und öffentlichen Kanalisationen zu sorgen oder den sogenannten Gewässerraum entlang der Seen, Weiher, Flüsse und Bäche auszuscheiden. Das kantonale Recht sagt hingegen, ob eine bestimmte Gewässerschutz Aufgabe von den Gemeinden zu übernehmen ist oder ob der Kanton diese Aufgabe selber wahrnimmt. Wie heute wird auch in Zukunft, unter der Geltung des Wassergesetzes, die Aufgabe der Siedlungsentwässerung in den Händen der Gemeinde liegen. Dabei geht es um bedeutende öffentliche Infrastrukturanlagen. Müsste man die bestehenden etwa 70 kommunalen Kläranlagen und öffentlichen Kanalisationen im Kanton Zürich heute neu erstellen, wäre mit Kosten von mehr als 12 Milliarden Franken zu rechnen. Diesen hohen Werten muss man Sorge tragen!

Den Gemeinden kommt also die Aufgabe zu, sehr kostspielige, im Hinblick auf die Sauberkeit und die Hygiene der Gewässer höchst empfindliche und wichtige öffentliche Infrastrukturanlagen in gutem Zustand zu halten. Die dafür nötigen finanziellen Mittel werden gemäss dem Verursacherprinzip (Artikel 3 des Gewässerschutzgesetzes des Bundes: «Wer Massnahmen nach diesem Gesetz verursacht, trägt die Kosten dafür.») auf die Nutzerinnen und Nutzer der Siedlungsentwässerung aufgeteilt. Jährlich müssen kantonsweit für den Unterhalt und die Erneuerung



Bei den letzten, grossen Hochwasserereignissen vom Juli 2014 mit schweren Regengüssen im Einzugsgebiet von Sihlsee und Zürichsee dienten beide Seen als riesige Regenrückhaltebecken.
Quelle: Georgia Müller und Thomas Meier

Die Wahrscheinlichkeit nasser Füsse einschätzen

Beim Ausdruck «HQ» für das angestrebte Schutzniveau steht das H für Hochwasser, Q für die Abflussmenge und die Indexzahl für die Jährlichkeit des Auftretens eines bestimmten Hochwassers. Beispielsweise bedeutet HQ₁₀₀ ein im Durchschnitt alle 100 Jahre erreichtes oder übertraffenes Hochwasserereignis (100-jährliches Ereignis). Schutz gegen ein 100-jährliches Hochwasser sieht auf den ersten Blick nach einer sehr hohen Sicherheit aus. Wer allerdings von Kindsbeinen an bis ins hohe Alter in seinem Elternhaus wohnt, das in der Nähe eines Gewässers liegt, das auf den Schutzgrad HQ₁₀₀ ausgebaut wurde, wird mit einer mehr als 80-prozentigen Sicherheit einmal in seinem Leben nasse Füsse bekommen.

Auch darf man die Augen nicht vor der Tatsache verschliessen, dass sich die Unwetter nicht an die Statistik halten. Es kann also durchaus vorkommen, dass ein verheerendes Unwetter, das statistisch gesehen nur alle 100 Jahre auftritt, grosse Hochwasserschäden anrichtet und dass zwei Wochen später ein ebenso heftiges Hochwasser wieder grosse Verwüstungen verursacht. Ein solches Szenario ist zwar eher unwahrscheinlich, aber auch das Unwahrscheinliche kann durchaus einmal eintreten.

der öffentlichen Abwasseranlagen rund 120 Millionen Franken aufgewendet werden. Das Wassergesetz sorgt dafür, dass die Abwassergebühren von den Gemeinden nach einheitlichen Grundsätzen erhoben werden.

Hochwasserschutz

26. Juli 2014. Die Hochwasserfachstelle unter der Leitung des Chefs des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft hat entschieden: Die zu erwartenden weiteren schweren Niederschläge lassen befürchten, dass es entlang der Sihl und der Aare zu Überschwemmungen kommen wird. Daher werden als Schutzmassnahme am 26. und 27. Juli der Zürichsee und der Sihlsee vorsorglich abgesenkt; tausende Kubikmeter Wasser fliessen aus den beiden Seen zusätzlich in Sihl und Limmat ab. So können die beiden Seen als riesige Regenrückhaltebecken dienen, falls – wie erwartet – in den nächsten Stunden und Tagen weitere schwere Regengüsse im Einzugsgebiet von Sihlsee und Zürichsee niedergehen.

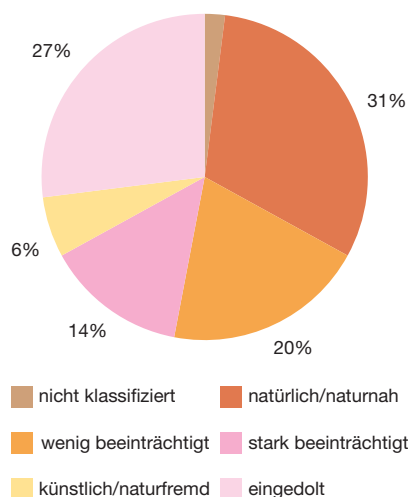
Schon seit vielen Jahrzehnten ist es Aufgabe des Kantons und der Gemeinden, die Siedlungen vor Hochwasser zu schützen. Während der Kanton für die grösseren Flüsse wie Rhein, Limmat, Sihl, Reppisch, Reuss, Thur, Glatt, Töss oder Eulach zuständig ist, kümmern sich die Gemeinden um die in ihrem Gebiet fliessenden kleinen Bäche. Im ganzen Kanton sind es mehr als 3600 Kilometer Flüsse und Bäche, bei denen auf die Hochwassersicherheit zu achten ist. Das bedeutet für die öffentliche

Hand, dass sie mit raumplanerischen Mitteln, durch einen genügenden Gewässerunterhalt und mit baulichen Massnahmen an den Gewässern selber Hochwassergefahren bekämpfen muss. Und natürlich muss sie im Ereignisfall mit geeigneten Massnahmen – zum Beispiel mit einer Regulierung der Seen – Hochwasserschäden so weit möglich vermeiden.

Pro Jahr geben der Kanton und die Gemeinden ungefähr 35 bis 40 Millionen Franken für bauliche Hochwasserschutzmassnahmen an den Gewässern aus. Der Bund beteiligt sich mit etwa einem Drittel an diesen Kosten. Wie weit dieser Schutz gehen soll, bestimmt sich nach der vorhandenen oder geplanten Nutzung der zu schützenden Flächen. Während im Wald und auf Landwirtschaftsflächen Überschwemmungen häufiger in Kauf genommen werden, geniessen die Siedlungen – vor allem mit Blick auf die Sicherheit der Menschen und den Schutz empfindlicher Infrastrukturanlagen – einen verstärkten Schutz. Die öffentlichen Hochwasserschutzmassnahmen an den Gewässern werden heute in Städten und Dörfern im Allgemeinen auf ein Schutzniveau HQ₁₀₀ ausgerichtet (siehe blauer Text links). Geht es um den Schutz von besonders wichtigen Bauten und Anlagen – so etwa von Spitälern, Kraftwerken oder grossen Bahnhöfen –, wird sogar ein Schutzniveau von HQ₃₀₀ oder höher angestrebt.

Neben Schutzmassnahmen an den Gewässern selber können auch Massnahmen an den zu schützenden Gebäuden dazu beitragen, dass die Hochwassersicherheit markant erhöht wird. Diese «Objektschutzmassnahmen» sind meist sehr kostengünstig zu haben, wenn Bauherrschaft und Architekt schon beim Projektieren einer Baute auf das Thema Hochwasser achten. Das Wassergesetz definiert die Aufgaben von Kanton, Gemeinden und Privaten im Bereich Hochwasserschutz genauer als bisher. Neu umschreibt das Gesetz insbesondere die Pflichten beim Objektschutz. Für diese Massnahmen sind die Eigentümerinnen und Eigentümer der Bauten selbst verantwortlich.

Stand der Revitalisierung 2014



Der Zustand der öffentlichen Fließgewässer im Kanton Zürich muss noch immer deutlich verbessert werden.

Quelle: AWEL



Statt, wie beantragt, die Bestimmung über das Wasser aus der Verfassung zu streichen, hat sich der Verfassungsrat 2004 mit grossem Mehr dafür ausgesprochen, Kanton und Gemeinden zur Renaturierung der Gewässer zu verpflichten.

Quelle: Roland ZH, Wikimedia

Revitalisierung der Gewässer

10. Juni 2004. Der Zürcher Verfassungsrat berät über die neue Kantonsverfassung, welche diejenige von 1869 ablösen soll. Heute auf dem Programm: Artikel 105, bei dem es um die Wasserthemen geht. Zur Diskussion steht die Streichung der gesamten Bestimmung über das Wasser. Eine ganz andere Stossrichtung haben zwei andere Anträge, die eine Anpassung von Absatz 3 des Artikels verlangen: Kanton und Gemeinden sollen nicht nur verpflichtet werden, für den Schutz vor Hochwasser und anderen Naturgefahren zu sorgen, sondern sie sollen auch den Auftrag erhalten, die Renaturierung der Gewässer zu fördern. Der Verfassungsrat lehnt es an diesem Tag ab, die Bestimmung über das Wasser aus der Verfassung zu streichen; stattdessen spricht er sich mit grossem Mehr dafür aus, auch eine Verpflichtung von Kanton und Gemeinden zur Renaturierung der Gewässer in der Verfassung zu verankern. Und dabei bleibt es auch. Die Verfassung verpflichtet heute die öffentliche Hand, die Renaturierung der Gewässer zu fördern.

Ein Beweggrund, die heute noch geltenden kantonalen Gesetze im Wasserbereich – das Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz von 1974 und das Wasserwirtschaftsgesetz von 1991 – durch ein neues Wassergesetz zu ersetzen, war Artikel 105 Absatz 3 der Kantonsverfassung. Es wurde als ein Mangel empfunden, dass in den bisherigen Gesetzen kein Hinweis auf die Revitalisierung der Gewässer zu finden ist.

Im Wassergesetz wird nun ausdrücklich festgehalten, dass dem Kanton und den Gemeinden die Aufgabe zukommt, für die Revitalisierung der Flüsse und Bäche zu sorgen. Dies bedeutet zwar nicht, dass ausnahmslos alle Flüsse und Bäche zu revitalisieren sind. Die Kantone müssen jedoch dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) eine Revitalisierungsplanung zur Stellungnahme unterbreiten. Das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft wird diese Revitalisierungsplanung für die Fließgewässer dem BAFU im Frühjahr 2015 einreichen. Der Bund beteiligt sich im Rahmen von Programmvereinbarungen an den Kosten von Revitalisierungsmassnahmen des Kantons und der Gemeinden.

Als Grundlage solcher Projekte dient die «Projektfestsetzung». In diesem Rahmen werden die öffentlichen Interessen (Hochwasserschutz, naturnaher Wasserbau, Gewässerschutz usw.) und die Interessen der betroffenen Privaten gegeneinander abgewogen; das Wasserbauprojekt soll möglichst alle Interessen berücksichtigen. Das Wassergesetz schafft die nötigen Instrumente, um dies zu erreichen. Insbesondere schreibt es vor, dass im Rahmen einer «Lokalverhandlung» Konflikte angesprochen und bereinigt werden können.

Die Wasserbaubehörden von Kanton und Gemeinden kombinieren häufig Revitalisierungen mit Hochwasserschutzprojekten. Auf diese Weise wird der Schutz der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer

vor Hochwasser gestärkt, und das Gewässer wird gleichzeitig naturnah gestaltet.

Gewässernutzung

Zweidlen, Maschinenhalle des Kraftwerks Eglisau Glattfelden. Seit dem 15. April 1920 wird hier die Wasserkraft in elektrische Energie umgewandelt. Heute nutzen sieben vertikalachsige Kaplan-Turbinen das Gefälle des Rheins und treiben Generatoren mit einer Leistung von je 6629 Kilowatt an. Jahrein, jahraus produziert das Kraftwerk durchschnittlich 318 Millionen Kilowattstunden Energie. Während das Kraftwerk 1920 immerhin acht Prozent des Strombedarfs der Schweiz deckte, sind es heute noch rund drei Promille. Dennoch: Das Kraftwerk Eglisau Glattfelden ist im Kanton Zürich das leistungsstärkste Wasserkraftwerk. Mit der produzierten Energie könnte der anderthalbfache Energiebedarf des Flughafens Zürich abgedeckt werden.

Neben der Nutzung der Gewässer zur Energieproduktion bestehen noch viele andere wichtige Nutzungsarten des Wassers. Da sich die Gewässer, von wenigen Ausnahmen abgesehen, in der Hoheit der Kantone befinden, müssen diese die verschiedenen Nutzungsansprüche sinnvoll ordnen. Das Wassergesetz ist die rechtliche Grundlage hierfür. Es bestimmt, dass bedeutende Nutzungen einer kantonalen Konzession bedürfen. Ebenso regelt es, dass für solche Nutzungen Gebühren zu entrichten sind. Pro Jahr nimmt der Kanton Zürich etwa elf Millionen Franken an



Die sieben Turbinen des Kraftwerks Eglisau Glattfelden nutzen das Gefälle des Rheins und treiben Generatoren an.
Quelle: Axpo Holding AG

Wassernutzungsgebühren ein. Davon sind allein knapp acht Millionen Franken Gebühren für die Wasserkraftnutzung. Inhaltlich knüpfen die Vorschriften des Wassergesetzes im Bereich der Gewässernutzung an das bisherige Recht an.

Nicht nur eine Gewässernutzung, sondern darüber hinaus eine öffentliche Aufgabe ersten Ranges stellt die öffentliche Wasserversorgung dar. Die Anlagen im Kanton Zürich haben einen Wiederbeschaffungswert von etwa zehn Milliarden Franken. Die Gemeinden sind – schon heute – dafür verantwortlich, dass in ihrem Gemeindegebiet die öffentliche Wasserversorgung klaglos funktioniert. Pro Jahr werden im Kanton Zürich der Bevölkerung und der Wirtschaft 1 588 000 000 Kubikmeter Trinkwasser zur Verfügung gestellt. Das entspricht einem Würfel von 1166 Meter Kantenlänge. Davon sind 20 Prozent Quellwasser, 41 Prozent Grundwasser und 39 Prozent aufbereitetes Seewasser. Das Trinkwasser wird zu einem grossen Teil von den Gemeinden den Konsumentinnen und Konsumenten zur Verfügung gestellt. Weil die zentrale Wasserversorgung im 19. Jahrhundert oft auf private Initiative hin organisiert wurde, bestehen heute immer noch etwa 50 private Wasserversorgungsgenossenschaften und Korporationen, daneben einzelne Aktiengesellschaften – letztere werden allerdings ausnahmslos von der öffentlichen Hand beherrscht. Da die Gemeinden aufgrund der Kantonsverfassung umfassend für die lebenswichtige Aufgabe der Wasserversorgung zuständig sind, gibt ihnen das Wassergesetz die Instru-

mente in die Hand, die privaten Wasserversorgungsunternehmen wirksam zu beaufsichtigen.

Neuerungen im Wassergesetz und Baustellen

Aus den beiden bisherigen Gesetzen wurden viele bewährte Regelungen übernommen. Neu ist, dass die verschiedenen Aspekte des Wassers im Rahmen einer «Massnahmenplanung Wasser» von Kanton und Gemeinden gesamtheitlich angegangen werden. Massnahmen im Wasserbereich sollen sich wenn möglich an den Einzugsgebieten der Gewässer orientieren. Diese Planung orientiert sich am Konzept der «integralen Wasserwirtschaft». Sie soll abgestimmte Gesamtlösungen ermöglichen und so dazu beitragen, dass die knappen öffentlichen Mittel am richtigen Ort und zur richtigen Zeit eingesetzt werden.

Eine weitere Neuerung betrifft den Rechtsschutz: Wird zum Beispiel eine Hochwassergefahrenkarte oder ein Grundwasserschutzareal festgesetzt, betrifft dies immer auch die Rechtsstellung der Privaten. Anders als bisher räumt das Wassergesetz den Betroffenen die Möglichkeit ein, sich gegen solche Festsetzungen nötigenfalls zur Wehr zu setzen. Damit wird die Rechtsweggarantie von Artikel 29a der Bundesverfassung im Wasserbereich umgesetzt.

Nicht abschliessend ordnen konnte man im kantonalen Gesetz die Fragen rund um den sogenannten Gewässerraum, der entlang der Seen, Flüsse und Bäche ausgedehnt werden muss. Im Gewässerraum ist das Erstellen von Bauten und Anlagen grundsätzlich verboten, und das Land darf nur extensiv bewirtschaftet werden (insbesondere: kein Dünger, keine Pflanzenschutzmittel). Beim Gewässerraum gibt das Bundesrecht die inhaltlichen Anforderungen vor. Dem kantonalen Gesetzgeber ist es hier verwehrt, eigene materielle Regelungen aufzustellen.

Eine Baustelle stellt der Umgang mit dem sogenannten Konzessionsland rund um den Zürichsee dar. Beim Konzessionsland handelt es sich um ehemaliges Seegebiet, das vor vielen Jahrzehnten auf der Grundlage einer Konzession des Kantons zur Landgewinnung aufgefüllt wurde. Aufgrund der jüngsten Rechtsprechung des Bundesgerichts müssen die Rechtsverhältnisse am Zürichseeufer auf eine neue Grundlage gestellt werden. Das Wassergesetz legt fest, dass mit raumplanerischen Mitteln und bei der Ge-

wässerraumfestlegung sicherzustellen ist, dass die öffentlichen Interessen wie der Landschafts- und Ortsbildschutz, der Zugang zum Seeufer und die ökologischen Funktionen des Gewässers gewahrt bleiben. Das Amt für Raumentwicklung und das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft arbeiten gegenwärtig unter Einbezug der betroffenen Gemeinden im Rahmen eines Projekts die Instrumente für die Umsetzung dieser Anliegen aus.

Insgesamt stellt das Wassergesetz eine taugliche Grundlage für den künftigen Umgang mit dem Wasser im Kanton Zürich dar. Es hilft mit, einen angemessenen Ausgleich zwischen den verschiedenen Schutz- und Nutzungsinteressen zu finden.

Nun ist der Kantonsrat gefordert; er wird das Gesetz in der neuen Legislatur behandeln. Als nächster Schritt werden die von der Regierung vorgeschlagenen Regelungen von der zuständigen kantonsrätlichen Kommission geprüft.

Das Wassergesetz

Das Wassergesetz gliedert sich in sechs Abschnitte. Kernbereiche sind – der Hochwasserschutz, die Revitalisierung der Gewässer und der Gewässerunterhalt, – die Reinhaltung der Gewässer – und die Nutzung der Gewässer.

Der Wortlaut des Gesetzes kann auf www.zh.ch unter Startseite → Aktuell → Regierungsratsbeschlüsse → Suche durch Eingeben des Stichworts «Wassergesetz» im Internet eingesehen werden.