

ERLÄUTERNDER BERICHT

**zum Entwurf für die Abgrenzung der Einzugsgebiete
im Rahmen der Umsetzung des kantonalen Gewässergesetzes (GewG)**

1 EINLEITUNG

Mit dem kantonalen Gewässergesetz (GewG), das am 1. Januar 2011 in Kraft trat, wurde das Prinzip der gesamtheitlichen Gewässerbewirtschaftung auf Ebene der Einzugsgebiete eingeführt.

Das Einzugsgebiet ist die für die Gewässerbewirtschaftung massgebliche geografische Einheit. Aus diesem Grund ist deren Abgrenzung eine wichtige Etappe für die Umsetzung des kantonalen Gewässergesetzes. Die Perimeter der Einzugsgebiete, innerhalb derer die Gemeinden zusammenarbeiten müssen, werden vor Ende 2014 formell vom Staatsrat festgelegt werden (Art. 2 Abs. 3 GewG).

Der Staat hat das Dossier der beratenden Gewässerbewirtschaftungskommission und den Oberamtmännern vorgelegt und in den Bezirken den Gemeinden des Kantons vorgestellt; nun unterbreitet er einen ersten Entwurf für die Abgrenzung der Einzugsgebiete. Massgebend dabei waren die hydrologischen Einzugsgebiete sowie die bestehenden administrativen Einheiten. Indem die Gemeinden sowie die betroffenen Verbände und Instanzen angehört werden, soll die Zweckmässigkeit der Abgrenzung validiert werden. Die Vernehmlassung wird zeigen, ob die vorgeschlagenen Grenzen der Einzugsgebiete allenfalls angepasst oder neu definiert werden müssen.

2 KRITERIEN FÜR DIE ABGRENZUNG DER EINZUGSGEBIETE

Das Tiefbauamt und das Amt für Umwelt haben Kriterien für die Abgrenzung der Einzugsgebiete festgelegt und nach Priorität in drei Kategorien eingeteilt. Diese Kriterien wurden angewendet, um einen ersten Vorschlag für die Abgrenzung auszuarbeiten:

- > 1. Priorität: Die Kriterien dieser Priorität dienen dazu, die Einzugsgebiete zu umreissen.
- > 2. Priorität Die Kriterien dieser Priorität dienen dazu, die Einzugsgebiete anzupassen.
- > 3. Priorität: Die Kriterien dieser Priorität dienen dazu, die Umrisse der Einzugsgebiete zu justieren, falls mit den Kriterien erster und zweiter Priorität nicht eindeutig zwischen verschiedenen Varianten entschieden werden konnte.

RUBD/Entwurf für die Abgrenzung der Einzugsgebiete vom 16.12.2013

Die Kriterien erster Priorität, mit denen die Einzugsgebiete umrissen wurden, werden in der nachfolgenden Tabelle erläutert.

Kriterien 1. Priorität	Bemerkungen
Aktuelle Gemeindegrenzen	Der Grundgedanke war, den aktuellen Gemeindegrenzen zu folgen, um möglichst zu verhindern, dass eine Gemeinde in zwei Einzugsgebieten zu liegen kommt.
Hydrologische und topografische Einzugsgebiete	Das hydrologische bzw. topografische Einzugsgebiet ist die für die Gewässerbewirtschaftung massgebende geografische Einheit. Es wird durch objektive Kriterien, die hauptsächlich von der Natur und vom Relief abhängig sind, festgelegt und kann als ein abgegrenztes Gebiet, aus dem sämtliches Wasser einem bestimmten Ort (Fliessgewässer oder See) zufließt, definiert werden.
Abwasserverbände und Einzugsgebiete der ARA	Die Abwasserreinigung ist ein Bereich der Gewässerbewirtschaftung, der bedeutende Mittel benötigt und in welchem schon seit vielen Jahren eine intensive und befriedigende Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden existiert. Deshalb wurde beschlossen, vorrangig die bestehenden Organisationsstrukturen zu berücksichtigen (Perimeter der Abwasserbeseitigung und der interkommunalen Verbände).
Aktive Wasserbauunternehmen	Beim Hochwasserschutz und beim Unterhalt der Fliessgewässer gibt es immer wieder eine interkommunale Zusammenarbeit. Diese Zusammenarbeit kann intensiv und sehr wirksam sein. Aus diesem Grund wurden die Perimeter der aktiven Wasserbauunternehmen nach Möglichkeit nicht unterschiedlichen Einzugsgebieten zugeordnet.

Tabelle 1: Kriterien 1. Priorität für die Abgrenzung der Einzugsgebiete

RUBD/Entwurf für die Abgrenzung der Einzugsgebiete vom 16.12.2013

Bei Bedarf wurden weitere Kriterien hinzugezogen, um die Einzugsgebiete anzupassen. Diese Kriterien werden in der nachfolgenden Tabelle erläutert.

Kriterien 2. Priorität	Bemerkungen
Pläne der Gemeindefusionen in den Bezirken	Den von den Oberamtmännern entworfenen Gemeindefusionsplänen wurde Rechnung getragen, um möglichst zu verhindern, dass eine Gemeinde in zwei Einzugsgebieten zu liegen kommt. Sollten die Zusammenschlüsse jedoch grosse Gemeinden zur Folge haben, wird sich dies nicht gänzlich vermeiden lassen.
Grossprojekte	Gegenwärtig sind im Bereich der Gewässerbewirtschaftung verschiedene Projekte von kantonaler Bedeutung im Gang (z. B. Grossprojekte für Gewässerrevitalisierungen), die nicht den verwaltungsrechtlichen Grenzen, sondern den naturräumlichen Gegebenheiten folgen.
Sprache	Sprachlich einheitliche Einzugsgebiete vereinfachen die Arbeit.
Anzahl Einwohner	Im Sinne des Gleichgewichts wurde danach getrachtet, keine Einzugsgebiete mit einer übermässig hohen bzw. tiefen Einwohnerzahl zu schaffen.

Tabelle 2: Kriterien 2. Priorität; wurden verwendet, wenn die Kriterien 1. Priorität nicht ausreichten

Es wurden noch Kriterien dritter Priorität definiert. Diese dienen dazu, die Umrisse der Einzugsgebiete zu justieren, falls mit den Kriterien erster und zweiter Priorität nicht eindeutig zwischen verschiedenen Varianten entschieden werden konnte.

Kriterien 3. Priorität	Bemerkungen
Fläche der Einzugsgebiete / Länge der Fliessgewässer je Einzugsgebiet	Im Sinne des Gleichgewichts wurden auch die Fläche der Einzugsgebiete und Länge der Fliessgewässer je Einzugsgebiet berücksichtigt.
Gemeinsame Herausforderungen im Bereich der Gewässerbewirtschaftung	Bei der Abgrenzung der Einzugsgebiete wurde darauf geachtet, dass sie möglichst einheitliche Eigenschaften aufweisen (z. B. Seeufer, Hochwasserschutz usw.).

Tabelle 3: Kriterien 3. Priorität

Neben den erwähnten Kriterien wurden auch Kriterien wie die Grenzen der Agglomerationen, die Zusammenarbeit mit den Trinkwasserversorgungsstellen oder andere gemeindeübergreifende Zusammenarbeiten geprüft. Da sich diese Kriterien indessen nicht als aussagekräftig erwiesen, wurden sie letztlich fallen gelassen.

RUBD/Entwurf für die Abgrenzung der Einzugsgebiete vom 16.12.2013

3 KOMMUNIKATION

Im August 2013 erhielten alle Gemeinden, Abwasserverbände und Wasserbauunternehmen ein Informationsbulletin, das die Abgrenzung der Einzugsgebiete zum Gegenstand hatte.

Im September und Oktober 2013 luden das Amt für Umwelt und die Oberamtmänner zu Informationsveranstaltungen in den Bezirken. Kapitel 4 des vorliegenden Berichts geht etwas genauer auf die in diesen Veranstaltungen aufgeworfenen Fragen und die dort behandelten Themen ein.

Unter der Adresse www.fr.ch/wasser schaltete der Staat eine Website auf, die dem Thema Gewässer gewidmet ist. Auf dieser Website werden die Abgrenzung der Einzugsgebiete und die gesamtheitliche Gewässerbewirtschaftung in verschiedenen Dokumenten, die heruntergeladen werden können, abgedeckt:

- > Informationsbulletin für die Gemeinden und für die Abwasserverbände und Wasserbauunternehmen (August 2013);
- > Karte zum ersten Entwurf für die Abgrenzung der Einzugsgebiete (August 2013);
- > Infoblätter zu den vorgeschlagenen Einzugsgebieten;
- > PowerPoint-Präsentation für die Informationsveranstaltungen in den Bezirken (September und Oktober 2013)

4 ALLGEMEINER RAHMEN FÜR DIE UMSETZUNG DES GEWÄSSERGESETZES

4.1 Kantonale Planung

Der Kanton legt die Politik der Gewässerbewirtschaftung über Grundlagen und **Sachpläne** fest; diese umfassen (Art. 3 GewG):

- a) die Ableitung und Reinigung des Abwassers;
- b) den Schutz der oberirdischen Gewässer;
- c) den Schutz der unterirdischen Gewässer und den Schutz der Wasservorkommen;
- d) die Entnahmen aus öffentlichen Gewässern und die übrigen Nutzungen des Wassers;
- e) den Wasserbau und den Unterhalt der Fliessgewässer und Seen.

Wie jede öffentliche Politik, die einen Einfluss auf die Organisation des Territoriums hat, findet auch die Gewässerbewirtschaftung Eingang in den **kantonalen Richtplan**.

Die Sachpläne der Gewässerbewirtschaftung definieren:

- > den aktuellen Stand des Hauptnetzes der oberirdischen Gewässer und der bedeutenden Grundwasserressourcen (dank Erhebungen, Inventaren und anderen Beobachtungsformen);
- > die Analyse dieser Erhebungen und die Konsequenzen, die daraus zu ziehen sind;
- > den Umfang und die Methodologie der Detailstudien, die auf der unteren Planungsebene (Einzugsgebiet) vorzunehmen sind;

RUBD/Entwurf für die Abgrenzung der Einzugsgebiete vom 16.12.2013

- > die langfristigen Ziele
«Welche Probleme müssen in 30 bis 50 Jahren geregelt sein?»
- > die kurzfristigen Planungsziele
«Welche Ziele müssen für jeden Bereich in den kommenden 10 Jahren erreicht werden?»
- > die zu treffenden Massnahmen und deren Priorität in Form von Massnahmenblättern.

4.2 Richtplan des Einzugsgebiets

Der Kanton delegiert darauf die detaillierten Planungsaufgaben an die Einzugsgebiete. Das Einzugsgebiet ist Gegenstand einer Gesamtplanung, die durch den Richtplan des Einzugsgebiets konkretisiert wird. Nach Artikel 4 GewG konkretisiert der Richtplan des Einzugsgebiets auf der Ebene des Einzugsgebiets die allgemeinen Ziele und Grundsätze des kantonalen Richtplans. Auf der Ebene des Einzugsgebiets muss er:

- > den Stand der Dinge präzisieren (heutiger Zustand und mögliche Entwicklungen im Einzugsgebiet);
- > die Ziele bestimmen;
- > die Massnahmen sowie ein Programm zur Gewässerüberwachung festlegen, mit welchem die Wirksamkeit der Massnahmen überprüft werden kann;
- > die Vorschriften unter Berücksichtigung der Arbeitszonen erlassen, die geeignet sind, den Schutz und die Rehabilitation des hydrografischen Umfelds zu gewährleisten;
- > die bestehenden kommunalen und regionalen Planungen aufeinander abstimmen und integrieren.

Er muss auch die Kosten der Massnahmen, die Fristen und die Ausführungsbehörden angeben. Kurzum, der Richtplan legt auf dem Gebiet der Gewässerbewirtschaftung die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure fest.

4.3 Aufgaben der Gemeinden

Artikel 9 GewG legt im Detail die Aufgaben der Gemeinden fest. So müssen sich etwa die Gemeinden eines Einzugsgebiets für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben entsprechend der in der Gesetzgebung über die Gemeinden vorgesehenen interkommunalen Zusammenarbeit zusammenschliessen.

In einer ersten Phase müssen die Gemeinden den Richtplan des Einzugsgebiets erstellen (Art. 4 GewG). Es versteht sich von selbst, dass die bestehenden Strukturen wie beispielsweise die überkommunalen Abwasserverbände bei der Umsetzung der im Richtplan definierten Massnahmen unverändert ihre Rolle haben werden. Es muss unterschieden werden zwischen:

- > den Planungsaufgaben, die den Gemeinden des Einzugsgebiets obliegen;
- > der Verwaltung der Infrastrukturen und Verwirklichung von Projekten, für die in erster Linie die bestehenden Strukturen zuständig sind.

Im Übrigen müssen die Gemeinden den Vollzug des Gesetzes auf ihrem Gebiet überwachen, für einen angemessenen Schutz der Wasservorkommen sorgen und bei der Gewässerbewirtschaftung zusammenzuarbeiten (Art. 9 GewG).

4.4 Formen der Zusammenarbeit

Die beiden wichtigsten im Gesetz über die Gemeinden (GG) vorgesehenen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit sind die Gemeindeübereinkunft (Art. 108 GG, schriftliche Vereinbarung) und der Gemeindeverband (Art. 109 GG, Statuten). Der Gemeindeverband ist angezeigt, wenn die Zusammenarbeit erhebliche und dauerhafte Verpflichtungen bedingt. Vor der Bildung eines Gemeindeverbands kann die Oberamtsperson aber auch eine Regionalkonferenz einberufen (Art. 107^{bis} GG), um die Tätigkeit mehrerer Gemeinden in einem bestimmten Bereich zu koordinieren. Die Ausarbeitung des Richtplans des Einzugsgebiets kann in einem solchen Rahmen stattfinden, als Vorbereitung für eine dauerhafte Zusammenarbeit. Angesichts der zu behandelnden Themen scheint der Gemeindeverband die geeignete Struktur für eine solche dauerhafte Zusammenarbeit zu sein.

Im Bereich der Gewässerbewirtschaftung gibt es verschiedene Arten von Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, die sich bewährt haben:

- > gemeinsame Ausarbeitung von Lösungen (z. B. Planung und Verwirklichung von Renaturierungsmassnahmen);
- > Zusammenführung von Ämtern (Schaffung einer interkommunalen Fachstelle, Pikettdienst usw.);
- > Schaffung eines Gemeindeverbands (Betrieb einer ARA, Hochwasserschutz usw.).

4.5 Finanzierung

Im Zusammenhang mit der Finanzierung soll als Erstes auf die Aufgaben eingegangen werden, die den Einzugsgebieten zufallen: Nach Artikel 39 GewG finanzieren die Gemeinden des Einzugsgebiets insbesondere die Ausarbeitung des Richtplans des Einzugsgebiets sowie den Aufbau der Strukturen, die für die Verwaltung des Richtplans nötig sind. Die finanziellen Folgen dieser Planungsaufgaben bleiben überschaubar. Die Schulung der Personen, die für die Gewässerbewirtschaftung verantwortlich sind, und die Messkampagnen, mit denen die Wirksamkeit der Massnahmen bestimmt wird, müssen ebenfalls vom Einzugsgebiet finanziert werden. Hierfür können die Gemeinden des Einzugsgebiets einen Fonds einrichten, der durch eine Abwasserabgabe von höchstens 5 Rappen pro Kubikmeter konsumiertes Wasser gespeist wird (Art. 39 Abs. 2 GewG). Die Frage der Rechtsgrundlagen bzw. reglementarischen Bestimmungen, die für die Abgabeerhebung nötig sind, ist derzeit noch offen. Die entsprechenden Musterdokumente werden zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen der Unterstützung des Staats (s. Punkt 4.8) ausgearbeitet und den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden.

Die Verwirklichung und Verwaltung der Infrastrukturen bzw. der Projekte obliegen ihrerseits der Gemeinde. Hierfür verfügt sie über verschiedene Finanzierungsquellen. Die Politik des Bundes und des Kantons der systematischen Subventionierung von Abwasseranlagen gehört der Vergangenheit an. Heute werden diese Anlagen in Übereinstimmung mit dem eidgenössischen und kantonalen Recht über verursachergerechte Gebühren (Anschlussgebühr, jährliche Grundgebühr, Betriebsgebühr) finanziert. Diese Gebühren, die bei den Grundeigentümerinnen und -eigentümern eingezogen werden, decken den Gemeindeanteil an den Studien- und Baukosten sowie den Betrieb, den Unterhalt und die Abschreibung der Bauwerke. Bei der Festlegung der Gebühren werden auch die Anlagen eingerechnet, die laut Planung noch realisiert werden müssen.

Wasserbau- und Revitalisierungsprojekte dagegen werden von Bund und Kanton in der Höhe von 57 % bis 80 % der anrechenbaren Kosten subventioniert.

4.6 Interkantonale Zusammenarbeit

Um gute Lösungen zur Abgleichung der Planung und der Umsetzung von Massnahmen in angrenzenden Einzugsgebieten zu finden, müssen die Nachbarkantone zusammenarbeiten. Für bestimmte Grundlagenerhebungen gibt es bereits eine Koordination zwischen Kantonen (z. B. Regionalisierung der Abwasserreinigung). Der Staat Freiburg wird die Kantone Waadt und Bern auch weiterhin über die unternommenen Schritte informieren. Ausserdem wird er mit den Nachbarkantonen zusammenarbeiten, damit die Ausarbeitung der Planungen auf Ebene der Einzugsgebiete auf koordinierte Weise erfolgt. Die Koordination ist selbstverständlich auch für die Umsetzung der Projekte nötig.

4.7 Laufende Projekte

Die neuen Planungsgrundsätze dürfen die laufenden Projekte nicht behindern. Die Projekte, die gegenwärtig verwirklicht werden, können gemäss den definierten Grundlagen und Plänen sowie dem festgelegtem Kostenverteiler fertiggestellt werden. Ende 2014 wird die kantonale Planung feststehen. Dann wird gegebenenfalls überprüft werden müssen, ob die Projekte, die sich in der Planungsphase befinden, den neuen Anforderungen entsprechen.

4.8 Unterstützung des Staats

Das Ausarbeiten des Richtplans des Einzugsgebiets und die dabei anzuwendende Methodologie sind für die meisten betroffenen Akteure neu. Der Staat will deshalb die betroffenen Personen und Organe unterstützen, indem er namentlich diverse Vorlagen bereitstellt. Eine einheitliche Vorgehensweise ist sicherlich wünschenswert, doch ist auch eine gewisse Flexibilität gefragt, damit den lokalen Eigenheiten Rechnung getragen werden kann. Beispiele für die Hilfen, die der Staat den Gemeinden zur Verfügung stellen will, sind Organisationsmodelle, Pflichtenhefte für die Richtpläne oder Finanzierungsgrundsätze und -regeln für die Aufgaben, die spezifisch in die Verantwortung der Einzugsgebiete fallen.

RUBD/Entwurf für die Abgrenzung der Einzugsgebiete vom 16.12.2013

ANHANG: Prinzipschema für die Umsetzung des GewG

