

Eine Fallstudie zur Rechtsetzungsmethodik bei legislativen Grossprojekten: Die Erarbeitung des Solothurner Gesetzes über Wasser, Boden und Abfall (GWBA)

Ursula Brunner | *Das neue Gesetz über Wasser, Boden und Abfall (GWBA) des Kantons Solothurn regelt alle Bereiche der Wasserwirtschaft unter einem gemeinsamen Dach. Ursprünglich war das Projekt als Überarbeitung des kantonalen Rechts im Hinblick auf seine Anpassung an übergeordnetes Recht konzipiert. Es führte indessen darüber hinaus zur Umsetzung einer integralen ökologischen Betrachtungsweise: Verzahnung der verschiedenen Bereiche und Aufgabenerfüllung in grösseren Regionen. Das Vorgehen bei der Erarbeitung dieses Gesetzes illustriert vielerlei rechtsetzungsmethodische Probleme und deren Lösung bei Grossprojekten.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einführung
- 2 Wasser als Gegenstand der Rechtsetzung des Bundes
 - 2.1 Übersicht
 - 2.2 Meilensteine der letzten zwanzig Jahre wasserrelevantes Bundesrecht
- 3 Kantonales Recht zum Wasser, insbesondere im Kanton Solothurn
 - 3.1 Strukturelle Vielfalt der kantonalen Erlasse zum Wasser
 - 3.2 Das Solothurner Gesetz über die Rechte am Wasser von 1959
- 4 Ein neues Gesamtgesetz zum Wasser für den Kanton Solothurn
 - 4.1 Der Auftrag
 - 4.2 Struktur und Abgrenzung der neuen Gesetzgebung
 - 4.3 Gesetzesbegriff und Rechtsetzungskompetenzen im Kanton Solothurn
- 5 Zur Erarbeitung des GWBA
 - 5.1 Ausgangslage
 - 5.2 Verlauf des Rechtsetzungsprozesses
- 6 Knacknüsse für den kantonalen Gesetzgeber
 - 6.1 Umgang mit Bezügen zum Bundesrecht
 - 6.2 Umgang mit parallel laufenden Rechtsetzungsprozessen
- 7 Umsetzung neuer Regelungskonzepte am Beispiel Siedlungswasserwirtschaft
 - 7.1 Auf dem Weg zur integralen Wasserwirtschaft
 - 7.2 Schaffung eines Kapitels «Siedlungswasserwirtschaft»
 - 7.3 Massnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit
- 8 Würdigung und Lehren

1 Einführung

Seit dem 1. Januar 2010 hat der Kanton Solothurn eine moderne und konsolidierte Rechtsetzung zum Wasser, die inhaltlich auf dem neuesten Stand und konzeptionell auf die Herausforderungen der Zukunft ausgerichtet ist. Sie regelt zudem die konnexen Bereiche Boden sowie Abfall inklusive Altlasten.

Zugleich mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über Wasser, Boden und Abfall (GWBA) vom 4. März 2009¹ und der Verordnung über Wasser, Boden und Abfall (VWBA) vom 22. Dezember 2009² wurden insgesamt vierzehn Erlasse³ aufgehoben.⁴ In einem weiteren Schritt passte der Kantonsrat am 17. März 2010 drei Parlamentsverordnungen an, darunter die Verordnung über den Abwasser- und Altlastenfonds (nachfolgend FondsV).⁵ Die Erfahrungen mit der Erarbeitung dieses Gesetzes sollen hier als Fallstudie zur Rechtsetzungsmethodik bei legislativen Grossprojekten vorgestellt werden.

Die Besonderheiten des Projekts liegen auf zwei Ebenen:

- Zum einen sind im GWBA alle wesentlichen wasserrelevanten Materien geregelt. Diese sind sehr heterogen: Es geht um den Schutz vor dem Wasser ebenso wie um den Schutz des Wassers, aber auch um seine Nutzung als Lebensmittel und Produktionsfaktor in der Landwirtschaft, in Gewerbe und Industrie und zur Energieerzeugung. Die zu regelnden Probleme sind zudem naturwissenschaftlicher, baulich-technischer, wirtschaftlicher und auch organisatorischer Natur. Die Interessen divergieren teilweise stark und sollen doch auf die Umsetzung einer integralen Wasserwirtschaft hin gebündelt werden. Die Bereiche Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sind nicht zuletzt aus historischen Gründen durch unterschiedliche Fachkulturen geprägt und werden traditionellerweise organisatorisch getrennt geführt. Im Gesetz werden sie unter dem Begriff «Siedlungswasserwirtschaft» zusammengeführt. Damit wurden erste Voraussetzungen für eine integrierte Organisation der Wasserwirtschaft auch in grösseren Verbänden geschaffen.
- Komplexität ergibt sich zum anderen aus der Einbettung in das vorhandene Recht: Im Wesentlichen ist Bundesrecht umzusetzen, doch unterstehen grössere Themenblöcke der kantonalen Hoheit. Die Bundeskompetenzen sind teilweise umfassend, bezüglich anderer Themen auf die Setzung von Grundsätzen beschränkt. Das massgebliche Bundesrecht entstammt unterschiedlichen Zeiten. Seine Regelungsdichte divergiert von einem Bereich zum anderen. Die Umsetzung durch den Kanton verlangt neben dem klassischen Vollzug in verschiedenen Zusammenhängen auch planerische Massnahmen und vor allem koordiniertes Vorgehen.

Dieser Aufsatz ist darauf ausgerichtet zu zeigen, wie die Integration der verschiedenen Teilbereiche erreicht wurde. Hervorzuheben sind gemeinsame Grundsätze und Strukturen sowie Mechanismen, die der Zusammenarbeit förderlich sind. Dabei kommen die Inhalte des GWBA hauptsächlich beispielhaft und illustrierend zur Sprache. Ein späterer, an anderer Stelle zu publizierender Artikel soll das

GWBA mit seinen wesentlichen Elementen zur Regelung der verschiedenen Aspekte des Wassers im Überblick vorstellen.

Dieses Rechtsetzungs-Grossprojekt wurde unter Beizug aussenstehender Dritter durchgeführt. Für die Projektorganisation und die Arbeitsweise ergaben sich daraus besondere Anforderungen und Chancen. Auch sie werden hier thematisiert.

2 Wasser als Gegenstand der Rechtsetzung des Bundes

2.1 Übersicht

Entsprechend der zentralen Bedeutung des Wassers als Lebensgrundlage für den Menschen und die belebte Umwelt wird Wasser in sehr unterschiedlichen Zusammenhängen geregelt.

Über die *Nutzung von Trink- und Brauchwasser* haben sich schon früh lokale Gemeinschaften verständigt. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB)⁶ von 1907 behält in dieser Tradition die öffentlichen Gewässer der Hoheit der Kantone vor und erlaubt kantonales Recht bezüglich der Fortleitung von Quellen. Dem entspricht, dass noch heute die Verantwortung für die Wasserversorgung primär auf Gemeindeebene liegt.

Der Bund übernahm als erste Aufgabe nicht etwa die Verantwortung für Wasser in seiner Funktion als Lebensmittel, sondern im Hinblick auf seine Bezeichnung: Auf der Grundlage von Artikel 23 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV)⁷ unterstützte er im 19. Jahrhundert verschiedene grosse Gewässerkorrekturen wie jene im Grossen Moos oder in der Linthebene. Gemäss Artikel 24 aBV hatte er sodann die Oberaufsichtskompetenz im Bereich der Wasserbaupolizei und damit für den *Schutz vor dem Wasser* – vorerst nur für das Berggebiet, ab 1897 auf das ganze Land ausgedehnt (Rausch, 1977, 29 ff.).

Ebenfalls 1897 wurde der Bund mit dem Fokus Schutz vor gesundheitsschädigenden Lebensmittelfälschungen für die Lebensmittelpolizei (Art. 69^{bis} aBV) zuständig. Für die Kontamination von Lebensmitteln galten allerdings erst ab 1969 Höchstkonzentrationen oder Grenzwerte (Rausch, 1977, 33 ff.). Heute regelt eine Spezialverordnung die qualitativen *Anforderungen an das Lebensmittel Wasser*.⁸ Ebenso wichtig sind die allgemeinen Hygienevorschriften, die unter anderem für Betriebe der Wasserversorgung gelten.⁹

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts wurde der Ruf nach einer Bundeskompetenz bezüglich *Nutzbarmachung der Wasserkräfte* immer lauter, noch unterstützt durch eine Volksinitiative (Rausch, 1977, 39 ff.). Hauptargument für den Eingriff in den kantonalen Zuständigkeitsbereich war die Gefahr «einer mehr oder weniger unbeschränkten Beschlagnahme der günstigen Wasserkräfte der Schweiz durch in- und ausländische Privatunternehmen» (Zitat aus Botschaft nach Rausch,

1977, 41). Der schliesslich 1908 angenommene Artikel 24^{bis} aBV übertrug dem Bund bezüglich Nutzbarmachung der Wasserkräfte und Abgabe von elektrischer Energie eine punktuelle Obergabekompetenz. Das in der Folge erlassene Wasserrechtsgesetz des Bundes (WRG) gilt – mit wichtigen Änderungen (Kap. 2.2) – noch heute.¹⁰

Bereits im Jahr 1888 hatte der Bund im Rahmen seiner fischereipolizeilichen Kompetenz (Art. 25 aBV) verboten, Stoffe ins Wasser zu leiten, die Fische schädigen könnten (Rausch, 1977, 27). Aber erst im Jahre 1953 wurde er mit Artikel 24^{quater} aBV umfassend für die *Qualität des Wassers* zuständig. Den Kantonen verblieb in diesem Bereich nur der Vollzug. Ein erstes Bundesgesetz von 1955 erwies sich als wenig griffig, sodass bereits 1971 ein neu konzipiertes Gesetz erlassen wurde.¹¹ Die dannzumal eingeführte Kanalisationsanschlusspflicht in Bauzonen und der Aufbau eines praktisch flächendeckenden Systems zentraler Abwasserreigungsanlagen prägte ausser den Gewässerschutz auch die Raumplanung bzw. die Besiedlung der Schweiz. Die beachtlich schnelle Umsetzung der neuen Abwasserpolitik wurde durch die erheblichen Bundesmittel ermöglicht, die bis zur Jahrtausendwende (vgl. dazu Kap. 2.2) an die Erstellung und den Betrieb der Anlagen geleistet wurden.¹²

Die *Dienstleistungen der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung*, die herkömmlicherweise den Gemeinden obliegen, werden heute oft in mehr oder weniger grossen regionalen Verbänden wahrgenommen. Während der Bund über die Gewässerschutzgesetzgebung die Abwasserentsorgung in detaillierter Weise beeinflusst, blieb die Trinkwasserversorgung, abgesehen von den lebensmittelrechtlichen Anforderungen und den Vorgaben der Verordnung über die Sicherung zur Trinkwasserversorgung in Notlagen (VTN)¹³, eine kantonale Domäne.

2.2 Meilensteine der letzten zwanzig Jahre wasserrelevantes Bundesrecht

Drei Meilensteine kennzeichnen die Entwicklung der Wasser-Rechtsetzung auf Bundesebene während der letzten beiden Jahrzehnte.

Der Erlass dreier wasserrelevanter Gesetze in totalrevidierter Fassung im Jahr 1991 leitete eine neue Etappe ein. Das Gewässerschutzgesetz (GSchG)¹⁴, das Wasserbaugesetz (WBG)¹⁵ und das Fischereigesetz (BGF)¹⁶ wurden je mit einem *ganzheitlichen, auch der Ökologie verpflichteten Ansatz* neu gefasst und inhaltlich, soweit sich die Regelungsbereiche touchieren, weitgehend koordiniert. Anlass für die Neukonzeption dieser Gesetze war eine Volksinitiative, die einen strengeren Schutz der noch verbliebenen natürlichen und naturnahen Gewässer sowie die Sanierung stark belasteter Bäche, Flüsse und Seen verlangte.¹⁷ Besonders umkämpft war dabei die Gewährleistung ausreichender Restwassermengen in

Fliessgewässern, deren Wasserkraft genutzt wird. In diesem Zusammenhang wurde das WRG mit einer Bestimmung über Ausgleichsbeiträge des Bundes an Gemeinden ergänzt, die auf die Nutzung oder den Ausbau der Wasserkraft zugunsten der Erhaltung schützenswerter Landschaften von nationaler Bedeutung verzichten («Landschaftsrappen»).

Einen zweiten wichtigen Entscheid fällt der Gesetzgeber 1997 mit der Einführung des *Verursacherprinzips in das GSchG*.¹⁹ Bereits seit 1985 galt diese Kostenanlastungsregel im Bereich des Umweltschutzgesetzes (USG).²⁰ Es zeigte sich jedoch im Zuge ihrer Umsetzung, dass die allgemein gehaltenen Vorschriften für die Finanzierung der Entsorgung des Siedlungsabfalls durch das Gemeinwesen nicht genügten. In der Folge wurden für die Abfall- und die Abwasserentsorgung mit Artikel 32a USG und Artikel 62a GSchG zeitgleich und analog Grundsätze über die kostendeckende und verursachergerechte Finanzierung erlassen. Die Subventionierung von Abwasseranlagen wurde auf Ausnahmefälle beschränkt.

Schliesslich steht die Totalrevision des Verordnungsrechts zum GSchG²¹ im Jahr 1998 für eine *Wende bei der Regelungstechnik*. Die Regelungsdichte hatte – nicht nur im Gewässerschutz, sondern in allen wasserrelevanten Sektoren und wie auch in anderen Bereichen zu beobachten – seit Mitte des letzten Jahrhunderts stark zugenommen. Neu wurde das Ausführungsrecht dann jedoch in zwei Verordnungen und ab 2006 sogar in einer einzigen Verordnung konzentriert.²² Erreicht wurde dies unter anderem dadurch, dass der Verordnungsgeber dazu überging, Ziele bzw. Standards zu setzen statt detaillierte Handlungsanweisungen vorzuschreiben. Am besten lässt sich anhand der Vorschriften über wassergefährdende Flüssigkeiten nachvollziehen, wie die Rechtsetzung über die Jahre immer detaillierter und unflexibler wurde, bis die neue Regelungstechnik zu einem massiven Abbau der Regelungsdichte führte.²³

Der Inhalt der zurzeit noch nicht in Kraft stehenden Revisionen des GSchG und des WBG vom 11. Dezember 2009²⁴ ist – im Wesentlichen als Reaktion auf eine Volksinitiative, die inhaltlich an ihre Vorgängerin anknüpft – um einiges konsequenter ausgefallen als vom Bundesrat vorgeschlagen. Die Initiative konnte deshalb im Februar 2010 bedingt zurückgezogen werden; die Referendumsfrist ist inzwischen unbenützt abgelaufen. Die hauptsächlichen Neuerungen – Förderung der Revitalisierung von Gewässern und Reduktion der negativen Auswirkungen der Wasserkraftnutzung – stellen die Weichen nicht anders. Sie vertiefen, erweitern und verstärken aber die mit den Gesetzen von 1991 eingeführten Konzepte und sollten auch Abhilfe gegen Vollzugsschwächen der ursprünglichen Fassungen leisten.

3 Kantonales Recht zum Wasser, insbesondere im Kanton Solothurn

3.1 Strukturelle Vielfalt der kantonalen Erlasse zum Wasser

Die wasserrelevante Rechtsetzung der Kantone zeichnet sich hinsichtlich Regelungskonzept, -stufe und -dichte durch eine grosse Vielfalt aus. Dazu hat das *Bundesrecht* (Kap. 2.1) in mehrfacher Weise beigetragen:

- Der Bund regelt heute eine Vielzahl von Wasserthemen: Eigentumsrechte, Gewässerqualität inklusive Abwasserentsorgung, Trinkwasserversorgung in Notlagen, Wasserbau und Wasserkraftnutzung.
- Der im Bereich Wasser für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen zentrale Artikel 76 BV²⁵ kennt je nach Thema unterschiedliche Lösungen: Über die Wasservorkommen verfügen im Wesentlichen die Kantone, wobei sie die Grundsätze zu beachten haben, die der Bund über deren Erhaltung und Erschliessung sowie Nutzung namentlich für die Energiegewinnung erlässt (Abs. 2 und 4); vorbehalten sind die Rechte an internationalen Wasservorkommen (Abs. 5). Dagegen hat der Bund eine umfassende Rechtsetzungskompetenz bezüglich Gewässerschutz, Sicherung angemessener Restwassermengen und Wasserbau sowie die hier nicht relevanten Themen Sicherheit der Stauanlagen und Beeinflussung der Niederschläge (Abs. 3). Die sachenrechtliche Regelung ist gemäss Artikel 101 Absatz 1 BV wohl allein Bundessache, doch berücksichtigt das ZGB die Hoheit der Kantone über das Wasser.
- Die geltenden Bundeserlasse zum Wasser wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten erlassen; das WRG als ältestes dieser Gesetze stammt aus dem Jahr 1916. Erst in den letzten zwanzig Jahren wurden sie teilweise inhaltlich aufeinander abgestimmt.

Für die Vielfalt des kantonalen Wasserrechts sind zum anderen *kantonsspezifische Faktoren* ebenso bedeutsam. Als Erstes lassen sich unterschiedliche Regelungskulturen und -systematiken erkennen. So folgen beispielsweise gewisse Kantone im Wesentlichen der Systematik des Bundes,²⁶ während andere ihre Erlasse nach eigenen Gesichtspunkten aufteilen und gliedern.²⁷ Manche Kantone regeln vieles auf Verordnungsebene,²⁸ in anderen kommt vor allem der Gesetzgeber zum Zug.²⁹ Als Zweites fällt auf, dass die Kantone ihre Regelungsspielräume in unterschiedlichem Masse nutzen. Während die einen in erster Linie das notwendige Vollzugsrecht erlassen haben,³⁰ schufen die anderen ergänzende Regelungen.³¹ Als Drittes zu nennen ist die Tatsache, dass längst nicht alle Kantone ihr Recht umfassend an Änderungen der Bundeserlasse anpassen – oder dass sie sich dafür mindestens sehr grosszügig Zeit lassen.³²

3.2 Das Solothurner Gesetz über die Rechte am Wasser von 1959

Im Jahr 1959 erliess der Kanton Solothurn das Gesetz über die Rechte am Wasser (Wasserrechtsgesetz, nachfolgend WRG-SO), das insgesamt acht Revisionen erfuhr.³³ Die Änderungen des wasserrelevanten Bundesrechts wurden teils nur fragmentarisch umgesetzt, dafür mangels Einführungsgesetz zum USG auch kantonale Ausführungsbestimmungen für die Bereiche Boden, belastete Standorte und Abfall im WRG-SO platziert (Regierungsrat, 2008, 7).

Das Resultat waren eine unübersichtliche, fast zufällig erscheinende Systematik, verschiedene Lücken, die von einem Thema zum anderen wechselnde Regeldichte und ein inkonsistenter Umgang mit Bezügen zum Bundesrecht.³⁴ Dass neben dem Gesetz noch zahlreiche weitere Erlasse unterschiedlicher Stufen und aus verschiedenen Jahrzehnten zu beachten waren, machte die Orientierung alles andere als einfach.

4 Ein neues Gesamtgesetz zum Wasser für den Kanton Solothurn

4.1 Der Auftrag

Inhaltlich hatte sich das wasserrelevante Recht des Kantons und namentlich das WRG-SO als zentraler Erlass, wie die Fachleute der Umweltverwaltung immer wieder betonten, grundsätzlich bewährt. Doch präsentierte sich dieses Gesetz im Jahr 2003 als – wie es in der Botschaft später hiess – «unübersichtliches Konglomerat von Wasser- und Umweltrecht» (Regierungsrat, 2008, 7). Es war begrifflich und inhaltlich in vielen Bereichen nicht mehr à jour und wirkte als Flickwerk (Kap. 3.2). Die Argumente für eine Kontinuität der bestehenden Ordnung (Müller, 2006, 85 f.) traten bei dieser Ausgangslage völlig in den Hintergrund – nicht zuletzt weil die Rechtsprechung zum WRG-SO im Vergleich etwa mit jener zum Planungs- und Baurecht oder zu den Verfahrenserlassen kaum ins Gewicht fällt.³⁵ Da schon ein «unübersichtliches Konglomerat» von Erlassen vorhanden war, kam eine neuerliche Teilrevision des WRG-SO nicht in Frage: Es war klar, dass die wasserrelevante Gesetzgebung von Grund auf neu strukturiert, wenn auch nicht vollständig neu formuliert werden sollte.

Die Totalrevision war indessen nicht als neuer Wurf vorgesehen. Das Ziel war bescheidener: Das kantonale Recht sollte «den neuen Gegebenheiten angepasst werden» (AfU, 2003, 1). Wichtigste Vorgabe war das geltende Bundesrecht. Zudem ging es um die Nachführung der Praxis sowie die Optimierung des gesamten kantonalen Rechtsbestandes zum Thema Wasser. Beispielsweise wurden die Erträge aus den kantonalen Bootssteuern schon lange für Gewässerbelange verwendet, ohne dass dafür eine gesetzliche Grundlage bestand.³⁶ Die stärkere inhaltliche Verzahnung und Ökologisierung der Bundesgesetzgebung zum Wasser (Kap. 2.2) war in vollzugstauglicher Weise auf kantonaler Ebene umzusetzen. Insgesamt rechnete man indessen nur mit punktuellen Neuerungen (Kap. 5.1.1).

Weil der Kanton Solothurn kein kantonales Umweltschutzgesetz kennt, wurde das Rechtsetzungsprojekt zudem um die vom USG 1995 neu geregelten Bereiche Abfälle/Altlasten und Bodenschutz angereichert (vgl. Kap. 4.2.2).

4.2 Struktur und Abgrenzung der neuen Gesetzgebung

4.2.1 Ausgangslage

Das WRG-SO war der zentrale Erlass für das wasserrelevante Recht des Kantons: Es enthielt Bestimmungen zu allen Themen, allerdings unterschiedlich ausführlich und umfassend. Für die verschiedenen Bereiche je ein eigenes kantonales Gesetz zu schaffen wie etwa im Kanton Bern – also den Wasserbau und -unterhalt, die Wasser(kraft)nutzung, den qualitativen Schutz der Gewässer und die Wasserversorgung in separaten Erlassen zu regeln (Kap. 5.1.3) – stand von Anfang an nicht zur Diskussion: Grundsätzlich sollte an das WRG-SO als Gesamtgesetz angeknüpft werden.

Die Wahl der geeigneten Struktur der neuen Rechtsetzung, nach der auch das Ordnungsrecht auszurichten war, warf dennoch grundsätzliche Probleme auf. Eines davon betraf den Umgang mit den Bereichen Boden, Altlasten und Abfall. Das andere ergab sich aus dem Ziel, insgesamt eine möglichst kohärente und gesamtheitliche Rechtsetzung zu schaffen.

Bei Projektbeginn standen für die Struktur der Gesetzgebung zwei sich grundsätzlich unterscheidende Varianten im Vordergrund:

- Ein neues Gesetz für den gesamten Wasserbereich zum einen und die Bereiche Abfall, Altlasten und Bodenschutz zum anderen *oder*
- ein neues Schutzgesetz mit den Themen Gewässerschutz, Abfall, Altlasten sowie Bodenschutz zum einen und ein neues Nutzungsgesetz mit den Bereichen Wasserbau, Gewässernutzung und Wasserversorgung zum anderen.

4.2.2 Der lange Weg zu einer überzeugenden Gesetzesstruktur

Die Aufteilung der nachgeführten Rechtsetzung auf je ein Gesetz zu den Schutzaufgaben und zu den Nutzungen hatte zwar anfänglich einen gewissen intellektuellen Reiz – auch wenn die beigezogene Anwaltskanzlei diesem Konzept von Beginn weg mit Skepsis begegnete. Die Idee erwies sich jedoch als unzweckmässig. Das Auseinanderreißen der wasserrelevanten Themen in neue separate Erlasse hätte der im Kanton bereits durch die Gesetzgebung und die in der Praxis verankerten Verzahnung der verschiedenen Bereiche diametral widersprochen. Die Botschaft (Regierungsrat, 2008, 7) betonte denn auch, dass «Nutzung und Schutz des Wassers heute integral betrachtet» werden. Für die Systematik der Gesetzgebung entscheidend waren also nicht die Unterschiede, sondern die Zusammenhänge (Müller, 2006, 68).

Viel länger blieb offen, ob für die Themen Bodenschutz und Abfälle inklusive Altlasten ein separates Gesetz geschaffen werden sollte. Da die entsprechenden bundesrechtlichen Bestimmungen Teil des USG sind (4. und 5. Kapitel), liegt es nicht auf der Hand, die kantonalen Regelungen zusammen mit dem wasserrelevanten Recht zu regeln.³⁷ Inhaltliche Bezüge bestehen allerdings durchaus: So haben sowohl die Vorschriften über Abfälle als auch jene über die belasteten Standorte ihren Ursprung im Gewässerschutzrecht (Brunner/Tschannen, 2000, N 1). Das WRG-SO regelte in dieser Tradition Abwasser- und Abfallbeseitigung in einem gemeinsamen Abschnitt und die Finanzierung altlastenrechtlicher Massnahmen, deren Kosten vom Kanton zu tragen sind, zusammen mit jenen zur Finanzierung besonderer Abwassermassnahmen.³⁸ Es war deshalb unvermeidlich, in die Totalrevision des Gesetzes auch das kantonale Recht zu Boden, Altlasten und Abfall einzubeziehen.

Lange schwankten indessen die Einschätzungen zur geeigneten Positionierung der Bestimmungen über Boden und Abfälle inklusive Altlasten. Sowohl ein separates Gesetz wie auch eine Integration in das Wassergesetz wiesen Vor- und Nachteile auf. Für den Projektausschuss (Kap. 5.1.1) entscheidend waren schliesslich politische Gründe, namentlich der erneute und bewusste Verzicht auf die Schaffung eines Einführungsgesetzes zum USG³⁹ sowie die Möglichkeit, an die bestehende Regelungsstruktur anzuknüpfen. Zusätzlich mögen Effizienzgründe eine Rolle gespielt haben: Mit dem weiten Geltungsbereich des neuen, konsolidierten Erlasses war lediglich eine Vorlage durch den politischen Prozess zu navigieren statt deren zwei; so konnten zwei spezielle und in einer einzigen Parlamentsverordnung ausgeführte Finanzierungsgefässe – der Abwasser- und der Altlastenfonds – im selben Gesetz geregelt werden;⁴⁰ allgemeine Bestimmungen (zum Vollzug und seiner Auslagerung, zu Strafen etc.) mussten nicht doppelt formuliert werden; schliesslich schienen die Themen Boden, Altlasten und Abfälle für ein eigenständiges Gesetz zu wenig Gewicht zu haben. Letztlich war aber hier wiederum ausschlaggebend, dass Zusammenhängendes gemeinsam geregelt werden sollte (Müller, 2006, 68). Wenngleich Boden und Abfall im neuen Gesetz gemeinsam mit verschiedenen Wasserbereichen geregelt sind, so dominiert doch das Wasser als Thema des GWBA. Nicht zuletzt aus diesem Grund stammen in diesem Aufsatz die Beispiele aus den wasserbezogenen Gesetzesteilen.

Das GWBA umfasst heute die folgenden speziellen Kapitel: Wasserbau (2), Gewässernutzung (3), Gewässerschutz (4), Siedlungswasserwirtschaft (5), Abwasserfonds (6), sodann Boden, belastete Standorte und Altlastenfonds (7) sowie schliesslich Abfallwirtschaft (8). Auch diese definitive Struktur war ein spätes Resultat der Arbeiten. Noch Mitte 2005 orientierte sich das Projektteam an einer Aufteilung, die unter anderem Gewässernutzung und Gewässerschutz miteinander ver-

band. Beim Ringen um die geeignete Struktur ging es schliesslich um die bestmögliche Umsetzung einer integralen Sichtweise.

Die wichtigste Errungenschaft dieser Schritt für Schritt vorangetriebenen Integrationsanstrengungen ist das 5. Gesetzeskapitel über die «Siedlungswasserwirtschaft»⁴¹. Dieser Oberbegriff setzt sich erst langsam in der Praxis durch, die noch stark von der Unterschiedlichkeit der darin zusammengefassten Aufgaben Abwasserentsorgung und Trinkwasserversorgung geprägt ist. Das GWBA regelt nun die beiden Aufgaben gemeinsam bzw. parallel und nach den gleichen Grundsätzen (vgl. dazu Kap. 7). Einzig für zwei Vorschriften – über den Regionalen Wasserversorgungsplan (§ 105) und die Sicherung der Trinkwasserversorgung (§ 106) – musste ein separater Abschnitt mit Bestimmungen ausschliesslich für die Wasserversorgung geschaffen werden.

Als Ergebnis des Strukturierungsprozesses ist das neue Solothurner Gesetz nun also ein Gesamtgesetz zum Bereich Wasser, das durch die konnexen Bereiche Boden, Altlasten und Abfall abgerundet ist.

4.2.3 *Abgrenzungen – Systemgrenzen für das Rechtsetzungsprojekt*

Praktisch in jedem der erfassten Regelungsbereiche stellte sich die Frage, inwieweit neben dem GWBA und der VWBA weiterhin separate Erlasse nötig bleiben. In der Regel konnten die noch aktuellen Regelungsinhalte aus den bestehenden speziellen Erlassen in die beiden neuen Haupterlasse übergeführt und deshalb altes Recht in den Schlussbestimmungen aufgehoben werden.⁴² Voraussetzung war allerdings, dass drei bestehende abgabenrechtliche Erlasse in Teilen revidiert wurden. Arrondiert wird das GWBA für den Bereich Wasser deshalb heute nur noch durch ausgesprochene Spezialerlasse, namentlich das regierungsrätliche Reglement für die Schätzung der Wasserkräfte⁴³, zwei Erlasse zur Beteiligung an der Aare-Tessin Aktiengesellschaft (Atel),⁴⁴ die Gesetzgebung zum Schaden dienst⁴⁵ und zwei Erlasse zu Gewässerkorrekturen.⁴⁶

Die Frage, wie weit gehend Wasserrelevantes in das neue Gesamtgesetz zu integrieren, also der Regelungsgegenstand zu begrenzen sei (Müller, 2006, 66 ff.), stellte sich zudem, wenn entsprechende Instrumente des Bundesrechts im kantonalen Recht bereits ausserhalb des WRG-SO geregelt waren. Trotz des systematischen Bezugs zum Wasserbau werden beispielsweise die Gefahrenkarten Hochwasserschutz⁴⁷ im GWBA nicht speziell erwähnt, da entsprechende Bestimmungen bereits im Planungs- und Baugesetz (PGB-SO)⁴⁸ enthalten sind und im Übrigen die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben weitgehend abgeschlossen war. Analog ging man bezüglich der für den Uferschutz relevanten Bestimmungen des ökologischen Ausgleichs vor.⁴⁹ Diese Entscheide fielen jeweils mit Blick auf den Vollzug bzw. die Adressaten (Müller, 2006, 68).

4.3 Gesetzesbegriff und Rechtsetzungskompetenzen im Kanton Solothurn

4.3.1 Vorgaben der Verfassung

Die Solothurner Verfassung verleiht dem Parlament (und Volk) gegenüber dem Regierungsrat ein im kantonalen Vergleich besonders grosses Gewicht bei der Rechtsetzung.

Nach Artikel 71 Absatz 1 der Solothurner Kantonsverfassung (KV-SO)⁵⁰ erlässt der Kantonsrat «alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in Form des Gesetzes», das dem – obligatorischen oder fakultativen – Referendum untersteht (Art. 35 Abs. 1 Bst. d und Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV-SO). Er darf wichtige Fragen nicht auf niedrigerer Erlassstufe regeln und deren Regelung auch nicht anderen Organen überlassen (Art. 40 Abs. 1 KV-SO). Die Kantonsverfassung geht damit für das kantonale Recht von einem materiellen Gesetzesbegriff (Feuz, 2002, 209 ff.) bzw. von einem materiellen Gesetzesvorbehalt (Tschannen, 2008, Rz. 4) aus.⁵¹

Fragen, die für die zu regelnde Materie nicht grundlegend bzw. wichtig sind, soll der Kantonsrat – im Sinne einer stufengerechten Rechtsetzung – selber auf niedrigerer Normstufe, d.h. in einer Parlamentsverordnung⁵², regeln oder der ausführenden Rechtsetzung durch den Regierungsrat überlassen.

Die KV-SO enthält keine Bestimmung zur Gesetzesdelegation. Dem Regierungsrat kommt nach Artikel 79 Absatz 2 KV-SO eine unmittelbare Kompetenz zum Erlass von Verordnungsrecht zu (Odermatt, 1991, 254 und 265 ff.; Regierungsrat, 2008, 68). Er kann im Rahmen seiner Zuständigkeit zu jeder Gesetzesnorm ohne spezielle Ermächtigung ergänzendes und konkretisierendes Verordnungsrecht erlassen (Odermatt, 1991, 265 f.).

Gegen Verordnungen des Regierungsrats kann nach Artikel 79 Absatz 3 KV-SO eine Minderheit von 17 Mitgliedern des Kantonsrats Einspruch einlegen. In diesem Fall ist der Verordnungsentwurf dem Plenum des Kantonsrats vorzulegen, der mit einfacher Mehrheit entscheidet. Wird der Einspruch bestätigt, geht die Vorlage zurück an den Regierungsrat (Odermatt, 1991, 267 ff.).⁵³

4.3.2 Konsequenzen für die Erarbeitung der neuen Rechtsetzung

Im Sinne der hohen Anforderungen an den Gesetzesvorbehalt galt als Leitlinie bei der Erarbeitung des neuen Wasserrechts, möglichst alle bestehenden Verordnungen aufzuheben und die noch nötigen untergesetzlichen Vorschriften in einer einzigen Verordnung zusammenzufassen. Bei dieser Gelegenheit sollten zudem Vorschriften (etwa der kantonalen Gewässerschutzverordnung), die nicht Rechtssatzqualität aufweisen, in eine Vollzugshilfe transferiert werden.

Das GWBA mit seinem breiten Geltungsbereich weist insgesamt 179, die VWBA dagegen lediglich 52 Paragraphen auf. Dies zeigt zweierlei: dass einerseits der Gesetzesvorbehalt⁵⁴ sehr ernst genommen und andererseits Ausführungsrecht⁵⁵

möglichst vermieden wurden. In dieser Hinsicht unterscheidet sich das solothurnische Wasserrecht deutlich vom Umweltrecht des Bundes, das sich – besonders ausgeprägt im Geltungsbereich des USG, aber auch in jenem des GSchG oder des WRG – durch umfangreiches Verordnungsrecht auszeichnet. Neben der VWBA besteht heute für den Bereich Wasser nur noch eine Parlamentsverordnung für die nähere Regelung des Abwasser- und des Altlastenfonds (FondsV). Mit dieser Konzentration auf drei Erlasse konnte die Zersplitterung des wasserrelevanten Rechts – zahlreiche Erlasse zu verschiedenen Themen und auf unterschiedlichen Stufen⁵⁶ – überwunden werden.

Während die Wahl der Normstufe durch die verfassungsmässigen Vorgaben determiniert wird, spielen beim Entscheid über den Bestimmtheitsgrad der Regelungen Zweckmässigkeitsüberlegungen die ausschlaggebende Rolle (Müller, 2006, 163 ff.). Da kein eigentliches Normkonzept vorlag (Kap. 5.1.2), fehlte eine grundsätzliche und vor allem vorgängige Auseinandersetzung mit dem Grad der Dichte und Bestimmtheit im zu entwerfenden Gesetz. Erst im Laufe der Arbeiten und vor allem in der Phase der Koordination der einzelnen Teile (Kap. 5.2.4) zeigte sich, welche Kriterien die Wahl von Dichte und Bestimmtheit leiteten und welche Techniken zur Umsetzung sich durchzusetzen vermochten (Müller, 2006, 150 ff.). Letztlich handelte es sich um einen nicht unwesentlich auf *trial and error* beruhenden Lernprozess, der ohne die intensiven Diskussionen über Vollzugsfragen innerhalb des Projektteams nicht möglich gewesen wäre.

Nachträglich lassen sich – ohne auf Details einzugehen – zwei Hauptfälle unterscheiden:

- Um den Vollzug des Gesetzes durch die in der Regel nichtjuristischen Fachleute möglichst reibungslos zu gestalten, wurde meist ein hoher Bestimmtheitsgrad gewählt.⁵⁷ Besondere Beachtung fanden Präzision und Widerspruchsfreiheit der Formulierungen sowie der Struktur. Diese Anforderungen wogen umso höher, wo die Gemeinden oder Private angesprochen sind.⁵⁸ Dagegen fand der Spielraum, der den besonderen Aufgaben des Regierungsrats eigen ist, häufig in weniger bestimmten Regelungen Ausdruck.⁵⁹
- Wo beim Vollzug die ganzheitliche Betrachtung im Vordergrund stehen soll, konnte nicht mit Konditionalnormen (Müller, 2007, 74 ff.) gearbeitet werden. Vielmehr wurden jeweils einerseits die zu berücksichtigenden Kriterien, Massstäbe oder Interessen aufgeführt und andererseits die zu erreichenden Ziele festgelegt.⁶⁰

5 Zur Erarbeitung des GWBA

5.1 Ausgangslage

5.1.1 Projektorganisation und Aufgabenteilung

Der Kanton Solothurn hat eine schlanke Verwaltung. Das Bau- und Justizdepartement verfügt im Departementssekretariat über einen kleinen zentralen Rechtsdienst, der für das Amt für Raumplanung, das Hochbauamt, das Amt für Verkehr und Tiefbau, das Amt für Umwelt, das Amt für Geoinformation sowie für das Amt für Denkmalpflege und Archäologie zuständig ist.⁶¹ Angesichts der begrenzten Kapazitäten lag es nahe, für ein grosses Rechtsetzungsprojekt ausserstehende Fachleute beizuziehen (Regierungsrat, 2008, 8).

Die Projektorganisation des zuständigen Regierungsrats hatte zwei Ebenen: Den *Projektausschuss* bildeten der Departementssekretär, zugleich Chef des Rechtsdienstes, sowie der Vorsteher des Amtes für Umwelt (AfU). Diesem wurden strategische Fragen vorgelegt wie etwa, in welchem Verhältnis sich der Kanton an der Finanzierung der Wasserbaumassnahmen beteiligt (§§ 45–47 GWBA) oder wie die Kompetenzen bei der Erteilung von Bewilligungen und Konzessionen zur Wassernutzung zu regeln sind (§ 69 GWBA).

Im *Projektteam* wirkten intern der Leiter der Abteilung Wasser (Federführung) sowie ein Mitarbeiter des Rechtsdienstes des Departements und extern drei Anwältinnen oder Anwälte unserer Kanzlei mit. Wir arbeiteten meist zu zweit und je nach Thema sowie Verfügbarkeit in unterschiedlichen Konstellationen. Dabei nahm der Projektleiter neben der Verantwortung für die Mandatsabwicklung während der gesamten Projektdauer vor allem auch jene für die inhaltliche Gesamtsicht wahr. Bei der Erarbeitung der Regelungen zu einzelnen Bereichen wie Gewässerunterhalt oder Bodenschutz wurden jeweils zusätzlich die fachlich zuständigen Mitarbeiter des Amtes beteiligt.

Die Hauptarbeit lag beim Anwaltsbüro, das grundsätzlich für Abklärungen sowie Entwürfe verantwortlich war und die Besprechungen protokollierte. Von Anfang an übernahm indessen der Mitarbeiter des Rechtsdienstes die Abklärungen und Formulierungen für Bestimmungen, so weit es um die Koordination mit dem kantonalen Recht ausserhalb des Wasserbereichs ging (Kap. 6.2.2) oder Abgaben, den Rechtsschutz, die Sanktionen sowie Schluss- und Übergangsbestimmungen (vgl. auch Kap. 5.2.4) betraf. So konnte die kohärente Einbettung des neuen Gesetzes in die bestehenden Vorschriften und Abläufe sowie die Praxis sichergestellt werden. Zudem flossen Informationen über parallele Rechtsetzungsprojekte frühzeitig ins Projekt ein.

5.1.2 *Regelungsbedarf gemäss «Problemliste»*

Ausgangspunkt für das Regelungsprojekt war eine von den Fachleuten der Abteilung Wasser des Solothurner Amtes für Umwelt zusammengestellte sogenannte Problemliste. «Diese vermittelte einen Überblick über die vielen in der Praxis unter dem geltenden Rechtszustand aufgetretenen und nach einer Korrektur verlangenden Schwierigkeiten» (Regierungsrat, 2008, 8). Die Problemliste enthielt teilweise bereits Vorschläge für Lösungen. In einem ersten Arbeitsschritt wurde sie durch die externen juristischen Fachleute aus umwelt- und allgemeiner verwaltungsrechtlicher sowie aus rechtsetzungsmethodischer Sicht kommentiert. Dabei wurde beispielsweise thematisiert, inwieweit Bundesrecht zu wiederholen sei, dass zu bestimmten Fragen neues Bundesrecht in Aussicht stehe, dass vertiefte rechtliche Abklärungen oder zusätzliche Sachinformationen nötig seien. Die so ergänzte Problemliste war Grundlage für die Startsitzen des Projektteams zur Behandlung der einzelnen Bereiche mit den zuständigen Fachleuten des Amtes (Kap. 5.2.2). Sie diente zudem während der Projektabwicklung immer wieder als Checkliste um sicherzustellen, dass keine Themen übersehen worden waren.

Diese Problemliste war als Ausgangspunkt für die Rechtsetzungsarbeit sehr nützlich. Sie machte auf zahlreiche Detailpunkte wie die unbefriedigende Regelung der Zuständigkeiten für die Bewilligung von Einleitungen und Versickerungen aufmerksam. Sie griff sodann einige zentrale strukturelle Probleme auf wie die Aufgabenteilung Kanton/Zweckverbände/Gemeinden oder die in zu wenig durchdachter Weise geregelten Nahtstellen beispielsweise zwischen Wasser- und Planungsrecht. Sie erinnerte zudem an dogmatische Brennpunkte wie den Umgang mit ehehaften Rechten. Schliesslich erwähnte sie noch nicht umgesetztes Bundesrecht (etwa zum Raumbedarf der Gewässer).

Die Problemliste enthielt aber noch nicht das schliesslich dominierende Thema des Vorhabens: das Konzept der integralen Wasserwirtschaft (vgl. Kap. 5.2.1 und 7). Zudem erwiesen sich gewisse in der Problemliste ursprünglich wichtige Fragen wie jene nach einem Verbot der Privatisierung der Wasserversorgung in der Folge als unwesentlich; bereits im August 2005 hiess es in einem Protokoll lapidar: «Privatisierung in der Siedlungswasserwirtschaft heute nicht aktuell.»

Ein *Normkonzept*, wie es der Bund zur Sicherstellung des richtigen – dem Gesetzgebungsleitfaden (Bundesamt für Justiz, 2007) entsprechenden – methodischen Vorgehens bei Rechtsetzungsvorhaben verlangt,⁶² wurde in diesem Fall nicht erstellt. Verwaltungsintern hätte es schon aus Kapazitätsgründen (Kap. 5.1.1) nicht erarbeitet werden können. Die externen Fachleute wären zu Projektbeginn vor allem mangels Kenntnis der Solothurner Praxis inhaltlich nicht in der Lage gewesen, ein solches Konzept in genügend konkreter Weise zu formulieren. Fak-

tisch führte jedoch das inhaltlich an der Problemliste und für die Systematik sowie sprachliche Redaktion an der aktuellen Fassung des Gesetzgebungsleitfadens (Bundesamt für Justiz, 2002) ausgerichtete schrittweise Vorgehen in jedem Bereich (Kap. 5.2.3) zu *Teilkonzepten*. Übergeordnete legistische Fragen wie jene nach der Erlassstruktur, Normstufe oder Regelungsdichte wurden wie bereits erwähnt (Kap. 4.2 und 4.3) im Laufe des Projekts nach situativ gewählten Kriterien beantwortet. Die Koordinationsphase (Kap. 5.2.4), die der Herstellung von Kohärenz und der Optimierung diene, war in der Folge nicht auf Redaktionsfragen beschränkt.

5.1.3 *Die Rolle von Vergleichen mit Wassererlassen anderer Kantone*

Rechtsvergleichen war von Beginn weg ein wichtiges Thema. Eine besondere Rolle spielte aus zwei Gründen die Gesetzgebung des Kantons Bern. Einerseits arbeitet der Kanton Solothurn aufgrund der geographischen Verhältnisse – mehr als die Hälfte seiner Kantonsgrenzen teilt Solothurn mit Bern, dazu kommt die Exklave Steinhof⁶³ – seit Jahren eng mit diesem Nachbarn zusammen. Andererseits hatte der Kanton Bern seine wasserrelevante Gesetzgebung zwischen 1989 und 1997 bereits modernisiert und mit den vier neuen Erlassen – zu Gewässerunterhalt und Wasserbau (WBG-BE), Wasserversorgung (WVG-BE), Gewässerschutz (KGSchG) und Wassernutzung (WNG-BE) – gute Erfahrungen gemacht.⁶⁴ Die Berner Lösungen waren deshalb für das Solothurner Projekt immer wieder Spiegel und Inspiration. Beispielsweise diente das Berner wasserwirtschaftliche Informationssystem als Vorbild für die Bestimmung über die Grundlagenbeschaffung.⁶⁵ Auch bei der Regelung gestaffelter Zuständigkeiten für die Erteilung von Wassernutzungskonzessionen in Abhängigkeit von der gewonnenen Energieleistung spielten die Berner Unterscheidungen eine wichtige Rolle.⁶⁶ Das WNG-BE war für die Erarbeitung des Kapitels über die Gewässernutzung des GWBA darüber hinaus von grossem Nutzen, weil dazu ein kompetenter publizierter Kommentar vorliegt (Blunschy Scheidegger, 2003). Ebenfalls als Vorbild diente das WVG-BE, wenngleich das Solothurner Gesetz diesen Bereich zusammen mit der Abwasserentsorgung regelt (Kap. 7). In der Auseinandersetzung mit den Berner Regelungen wurden für das GWBA jedoch aufgrund der spezifischen Solothurner Bedürfnisse auch öfter abweichende Lösungen erarbeitet.⁶⁷

Mit einem breiter geöffneten Blickwinkel wurden immer wieder rechtsvergleichende Recherchen zu Einzelfragen wie der Regelung der Gewässerschutzpolizei⁶⁸, der Definition der Gewässer⁶⁹ oder der Nutzung privater Gewässer⁷⁰ durchgeführt. Selbstverständlich wurden auch alle während der Projektdauer erlassenen oder in die Vernehmlassung geschickten relevanten Erlasse – namentlich der Kantone Basel-Landschaft, Uri und Aargau – mit grossem Interesse nach nutzbaren Anregungen durchforstet.⁷¹

5.2 Verlauf des Rechtsetzungsprozesses

5.2.1 Planung und Realität

Der Auftrag an unsere Anwaltskanzlei, an der Erarbeitung der neuen Solothurner Wassergesetzgebung mitzuwirken, wurde im Herbst 2003 erteilt. Nach der ursprünglichen Planung sollte der Entwurf im Laufe des Jahres 2004 erstellt werden. Die erste Phase des Rechtsetzungsprojekts orientierte sich am Auftrag, eine aktualisierte und bundesrechtskonforme, übersichtliche und kohärente Wassergesetzgebung zu erarbeiten. Da vor allem Optimierungsbedarf diagnostiziert worden war, wurde der Umfang der extern zu leistenden rechtlichen Arbeiten auf etwa drei Monate geschätzt.

Die Umschreibung des Rechtsetzungsbedarfs erwies sich allerdings schon bald als zu eng, und die zeitliche Planung war wohl auch unter den getroffenen Voraussetzungen zu ambitiös.

Bereits in der Problemliste war – für Aussenstehende nicht genügend erkennbar – die Ausweitung des Projekts angelegt. Denn verschiedene Anliegen erfassten nicht nur den Anpassungsbedarf an Bundesrecht (Kap. 6.1) oder bessere Vollzugslösungen, wie sie teilweise aus der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen bekannt waren (zur Rechtsvergleichung Kap. 5.1.3). Es zeigte sich vielmehr, dass häufig wegen Anforderungen des allgemeinen Verwaltungs- oder Verfahrensrechts grössere Anpassungen notwendig waren. Ein Beispiel sind die Vorschriften zur Wassernutzung, die neu entsprechend den Kategorien allgemeiner bzw. gesteigerter Gemeingebrauch und Sondernutzung in differenzierter Weise geregelt wurden. Schliesslich führte das «Aufräumen» im gesetzten Recht dazu, dass viel Hergebrachtes (wie etwa die zahlreichen von der Verwaltung geführten Verzeichnisse) systematisch in Frage gestellt wurde.

Eine unerwartete und entscheidende neue Weichenstellung erfolgte, als der Leiter des Projektteams das *Konzept einer ganzheitlich ausgerichteten Wasserwirtschaft* einbrachte, wie es in einer noch losen Gruppe als Vision für eine «Wasser-Agenda 21» diskutiert wurde.⁷² Damit wurde einerseits die Ermöglichung bzw. Förderung der bereichsübergreifenden und der überkommunalen Zusammenarbeit und insbesondere des integralen Einzugsgebietmanagements zu einem zentralen Anliegen des Gesetzesprojekts. Andererseits fokussierte das Projektteam in der Folge auf die vielfältigen Nahtstellen zwischen den Bereichen Wasserbau, Wassernutzung, Gewässerschutz sowie Siedlungswasserwirtschaft und feilte namentlich an den Mechanismen zur Vernetzung und übergreifenden Zusammenarbeit. Das Ziel der neuen Gesetzgebung war nun nicht mehr Optimierung, sondern Schaffung neuartiger Voraussetzungen für eine zukunftsfähige Wasserwirtschaft (zum Inhaltlichen vgl. Kap. 7).

Entwürfe und Erläuterungen zum GWBA wurden schliesslich Mitte 2006 dem Departementsvorsteher vorgelegt (vgl. Kap. 5.2.5 zum politischen Prozess).

5.2.2 Bereichsweises Vorgehen

Obwohl der Kanton Solothurn nicht – wie zum Beispiel der Kanton Bern (Kap. 5.1.3) – für die verschiedenen Bereiche der Wassergesetzgebung separate Erlasse formulieren wollte, drängte es sich doch auf, den neuen Erlass im Wesentlichen bereichsweise zu erarbeiten. Als solche Bereiche, die schliesslich zu eigenen Kapiteln des Gesetzes wurden, standen von vornherein Wasserbau, Gewässernutzung, Gewässerschutz und Siedlungswasserwirtschaft sowie Boden, Altlasten und Abfall fest.

In dieser Reihenfolge wurden die Themen auch an die Hand genommen. Dabei wurden die in die Verordnung zu platzierenden Bestimmungen jeweils ebenfalls gerade formuliert. Parallel mit den sektoriellen Vorschriften wurden auch jene für die übergeordneten Teile – Grundsätze und allgemeine Bestimmungen, Gemeinsame Bestimmungen (Vollzug, Finanzielles, Rechtsschutz und Strafbestimmungen) sowie Übergangs- und Schlussbestimmungen – erarbeitet.

Die beiden Kapitel über den Boden und die belasteten Standorte sowie über die Abfallwirtschaft wurden, von den Vorschriften über den Altlastenfonds abgesehen, von einem separaten Team innerhalb des Departementes und erst spät im Rechtsetzungsprozess erarbeitet. Dies führte zu einer gewissen – für die Praxis wohl nicht bedeutsamen – Uneinheitlichkeit in der Struktur und in der Reglungsdichte dieser Gesetzesteile.

5.2.3 Vom Einzelproblem zur Norm: Schrittweises Vorgehen

An den Startsitzen zum jeweiligen Bereich wurde, ausgehend von der Problemliste (Kap. 5.1.2), vorerst der Handlungsbedarf aus der Sicht der Praxis intensiv diskutiert.⁷³ Aber bereits vor der Behandlung der einzelnen Bereiche sollte Klarheit über die verschiedenen vom Gesetz zu regelnden Gewässerkategorien erarbeitet werden – eine Aufgabe, die Abklärungen sowohl zum privaten wie auch öffentlichen Recht verlangte. An diesem Beispiel lässt sich die konkrete Vorgehensweise illustrieren. Die Definition öffentlicher bzw. privater Gewässer und insbesondere die Qualifizierung von Grundwasser wurden in einem sogenannten Diskussionspapier behandelt, das die Begriffe «öffentliche Sachen» und «öffentliche Gewässer», «Grundwasser» und «Bach», «Quelle» und «öffentliche Quelle» sowie «ehemalige Rechte» untersuchte.⁷⁴ Auf dieser Basis wurden Formulierungen für Gesetzesbestimmungen entwickelt, die im Einklang mit übergeordnetem Recht samt der zugehörigen Praxis stehen.

Diskussionspapiere enthielten auch kritische Analysen der bestehenden Vorschriften des WRG-SO. Da ein grosser Teil der Bestimmungen über die Nutzung der Gewässer aus allgemeinen verwaltungsrechtlichen Regeln bestand – etwa zum Inhalt und den Schranken von Bewilligungen oder zu den Voraussetzungen

für Auflagen – musste ein grosser Teil davon nicht ins neue Gesetz übernommen werden. In anderen Zusammenhängen war der Regelungsort Thema, so beispielsweise bezüglich der Nutzung der damals im Kanton Solothurn gesetzlich noch nicht erfassten Erdwärme. Wäre eine Konzessionspflicht eingeführt worden, hätte eine Ergänzung der Bestimmungen zum Bergbauregal des Einführungsgesetzes zum ZGB⁷⁵ in Betracht gezogen werden müssen. Man beschränkte sich schliesslich darauf, in § 86 GWBA eine gewässerschutzrechtliche Bewilligungspflicht einzuführen.

5.2.4 Koordination, Zusammensetzen, Bereinigen und Vorbereiten der Referendumsvorlage
Erst in der Schlussphase wurden die im Laufe des Projekts erarbeiteten übergeordneten Bestimmungen einem vorangestellten «allgemeinen» oder nachgestellten «gemeinsamen» Gesetzeskapitel zugewiesen. Rechtsschutz- und Strafbestimmungen sowie Übergangsbestimmungen waren bis dahin in separaten Listen geführt worden. In diesem Zeitpunkt wurde beispielsweise auch entschieden, die Vorschriften über die Beschränkung des Grundeigentums im allgemeinen Teil und nicht speziell beim Wasserbau oder der Gewässernutzung zu regeln.

Das Zusammenbauen der verschiedenen Bereiche bot sodann die Gelegenheit für wichtige Vereinheitlichungen. So wurden jeweils die einzelnen Kapitel und darin beispielsweise die Zuständigkeitsregelungen möglichst analog strukturiert. Dass wir in dieser Phase mit einem Inhaltsverzeichnis des Erlasses arbeiteten, das neben den Titeln der einzelnen Kapitel auch die Sachüberschriften jeder Bestimmung zeigte, führte in mehreren Bearbeitungsschritten zu grösserer Konsistenz bei der Struktur der verschiedenen Kapitel sowie der Formulierung der Sachüberschriften, die in der Folge auch an Prägnanz gewannen. In diesem Arbeitsgang wurden auch noch letzte überlange Bestimmungen aufgeteilt, um der 3-Absatz-Regel von Eugen Huber gerecht zu werden – jedes Mal übrigens ein Gewinn für die Klarheit.⁷⁶

Schon früh wurde mit der Führung einer Konkordanztabelle begonnen. Sie diente zuerst hauptsächlich dazu zu zeigen, welche bestehenden Bestimmungen des WRG-SO bereits überarbeitet worden waren. Der fortlaufende Überblick über den Stand der Revision bot zudem die Gewähr, dass keine bestehende Vorschrift im neuen Gesetz übergangen wird. Am Schluss liess sich anhand dieser Tabelle ablesen, inwiefern sich das neue Gesetz mit neuen Inhalten präsentierte.

Für die Erläuterungen zum Gesetzesentwurf, aus denen später die Botschaft entstand, konnten in sehr weit gehendem Mass die erläuternden und begründenden Texte der einzelnen Grundlagenpapiere genutzt werden. Diese in der Fachsprache gehaltenen Anmerkungen wurden ohne grossen Aufwand in allgemein verständliche Laufftexte umgegossen.

5.2.5 Politische Behandlung des Entwurfs

Bereits im September 2006 beauftragte der Regierungsrat das Bau- und Justizdepartement, das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf für das neue Gesetz über Wasser, Boden und Abfall durchzuführen. Der Vernehmlassungsentwurf entsprach weitgehend der durch die Projektorganisation erarbeiteten Fassung.⁷⁷

Die Stellungnahmen zum Vernehmlassungsentwurf wiesen ein breites Spektrum auf und betrafen vor allem die Kapitel zum Wasserbau und zur Siedlungswasserwirtschaft mit ihren wesentlichen Neuerungen – beim Wasserbau aufgrund des Bundesrechts, bei der Siedlungswasserwirtschaft wegen der neuen konzeptionellen Ausrichtung (Kap. 7). Dem Kantonsrat wurde nach länger dauernden zusätzlichen Konsultationen mit Parteien, Einwohnergemeinden und betroffenen Verbänden im Rahmen von gemeinsamen Arbeitsgruppensitzungen schliesslich ein vor allem noch in Details überarbeitetes Projekt (Regierungsrat, 2008) vorgelegt.⁷⁸

Die Diskussion in der vorberatenden Kommission konzentrierte sich auf die Kompetenzen der Gemeinden, die allerdings gegenüber der damals geltenden Rechtslage kaum Änderungen erfahren hatten.⁷⁹ Dabei zeigte sich, dass neben der Zuständigkeit des Regierungsrates, Weisungen für die sachgerechte und insbesondere naturnahe Erfüllung der Aufgabe des Wasserbaus zu erlassen (§ 37 GWBA), unter anderem der neu eingeführte Begriff «Siedlungswasserwirtschaft» sowie die gemeinsame Regelung von Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (Kapitel 5) ein gewisses Misstrauen auslösten. Allgemeine Kritik am Entwurf betraf die komplizierte Sprache⁸⁰, die Unübersichtlichkeit der Vorlage und die fehlende Hilfe der Verwaltung.⁸¹ Konkrete Änderungsanträge waren selten. Ein kleiner Ausschuss der Kommission räumte die wenigen noch bestehenden Differenzen speditiv aus.

Das Plenum des Kantonsrates führte keine ausführliche Grundsatzdebatte und änderte abgesehen von Redaktionellem inhaltlich nur nochmals einige Punkte im Teil «Siedlungswasserwirtschaft».⁸²

6 Knacknüsse für den kantonalen Gesetzgeber

6.1 Umgang mit Bezügen zum Bundesrecht

6.1.1 Unterschiede des umzusetzenden wasserrelevanten Bundesrechts

Im GWBA als Gesamtgesetz zum Thema Wasser war zu weiten Teilen Bundesrecht umzusetzen. Je nach Bereich ergaben sich dadurch bei der Erarbeitung des kantonalen Rechts unterschiedliche Herausforderungen.

Die eigenständigen Kompetenzen und grossen Spielräume, die den Kantonen gemäss Artikel 76 Absatz 2 und 4 BV bezüglich der Gewässernutzung zustehen,

schlagen sich in einem umfangreichen Kapitel nieder: Mit den §§ 48–77 ist das entsprechende Kapitel des GWBA um ein Vielfaches grösser als das Kapitel zum Gewässerschutz mit den §§ 78–89. Dieses enthält nämlich vor allem Vollzugs- und Organisationsvorschriften, da der Bund seine umfassende Rechtsetzungskompetenz gemäss Artikel 76 Absatz 3 BV stark ausgeschöpft hat und vieles durch Vollzugshilfen (auch von Verbänden) näher ausgeführt wird. Bei der Wassernutzung dominieren hingegen im GWBA die materiellen Bestimmungen.

Obwohl dem Bund nach Artikel 76 Absatz 3 BV auch beim Wasserbau eine umfassende Rechtsetzungskompetenz zusteht, bleibt der Regelungsbedarf auf kantonaler Ebene sehr gross (vgl. auch Regierungsrat, 2008, 9). Denn es gilt unter anderem, die vom Bund definierten Anforderungen an den Hochwasserschutz und die Natürlichkeit der Gewässer raumbezogen zu konkretisieren.⁸³ Dazu waren vielfältige Planungs- und baurechtliche Vorschriften (z.B. Planungsinstrumente, Abstandsvorschriften, Bauverbote und ihre Durchsetzung) erforderlich und ebenso organisatorische sowie finanzielle Vorkehrungen zur Umsetzung von Aufwertungen, aber auch zur langfristigen Sicherung des Gewässerunterhalts. In diesem Kapitel des GWBA, der mit den §§ 15–47 umfangreich ausgefallen ist, erwies sich als besondere Herausforderung, das kantonale Recht möglichst ohne Wiederholung der Vorschriften des WBG verständlich zu formulieren.

Das Kapitel über die Siedlungswasserwirtschaft (§§ 90–121 GWBA) enthält vor allem Organisations- und Finanzierungsvorschriften. Vom GSchG vorgezeichnet sind die Anschlusspflicht sowie die Kriterien der verursachergerechten (und selbsttragenden) Finanzierung ausschliesslich für die Abwasserentsorgung. Bezüglich der Pflicht zum Anschluss an die Wasserversorgung kann deshalb § 114 GWBA auch abweichende Gemeinderegelungen und besondere Ausnahmetatbestände vorbehalten. Betreffend Finanzierung entschied sich der kantonale Gesetzgeber zwar grundsätzlich für die parallele Regelung von Abwasserentsorgung und Wasserversorgung (§§ 117–121 GWBA), doch ergeben sich die Voraussetzungen für Abweichungen bei der Wasserversorgung gemäss § 120 Absatz 2 GWBA aus dem kantonalen Gemeindegesetz statt wie bei der Abwasserentsorgung aus dem Bundesrecht.

Bei all dieser Unterschiedlichkeit des umzusetzenden Bundesrechts waren die redaktionellen Probleme relativ gut zu bewältigen. Dies ist der Tatsache zu verdanken, dass die neuen Regelungen zur Hauptsache⁸⁴ nicht in bereits bestehende Erlasse einzufügen waren, sondern im Prinzip nur je ein neuer Erlass auf Gesetzes- und auf Verordnungsstufe zu schaffen war. Damit entfielen viele heikle Probleme und namentlich die formelle Konsolidierung und Bereinigung in zahlreichen Erlassen unterschiedlicher Normstufe und Regelungskultur (Rechtsgebiet, Entstehungszeit usw.).

6.1.2 Anpassungen an das übergeordnete Recht

Vordringlich waren die Anpassungen an grössere Revisionen von Gesetzen und Verordnungen des Bundes. Die hauptsächlichlichen neuen Anforderungen ergaben sich aus den 1991 verabschiedeten Erlassen (Kap. 2.2). Wie diese Inhalte im Kanton Solothurn umgesetzt und ergänzt wurden, soll wie erwähnt in einem separaten Aufsatz dargestellt werden.

Verschiedentlich war die Terminologie des kantonalen Rechts an das Bundesrecht und an die Rechtsprechung des Bundesgerichts anzupassen. Einfach war der Ersatz der im kantonalen Recht verwendeten Begriffe «Ufergebüsch» und «Ufergehölz» durch «Ufervegetation», wie es im Bundesrecht heisst. Als anspruchsvoller erwiesen sich Anpassungen an die Rechtsprechung nicht nur im Terminologischen.⁸⁵ Die Judikatur in Rechtsnormen «umzugliessen» setzte öfter vertiefte Abklärungen voraus, etwa bezüglich der Konsequenzen aus der Praxis des Bundesgerichts zur Koordination von Bewilligungen, namentlich wenn sie durch unterschiedliche Gemeinwesen erteilt werden.

So verlangt BGE 127 II 273, Ermatingen (Bau einer Bootssteganlage), bei Eingriffen in ein Gewässer neben einer gewässerschutzrechtlichen Bewilligung zur Einleitung von Abwasser auch die ausdrückliche Erteilung einer fischereirechtlichen Bewilligung für technische Eingriffe in Gewässer. Im Kanton Solothurn werden Letztere vom Kanton erteilt, während die Gemeinden zum Teil für die Bewilligung von Einleitungen zuständig sind (im Einzelnen § 22 und Anhang II VWBA). Es stellte sich deshalb die Frage, wie diese Verfahren zu koordinieren seien. Die Lösung war überraschend: Ein Koordinationsproblem bestand gar nicht.⁸⁶ Denn die Gemeinden sollten von vornherein nur zuständig sein, «[s]oweit keine besonderen Verhältnisse vorliegen». Einleitungen, die auch fischereirechtlich relevant sind, erfordern jedoch besondere Abklärungen; sie fallen damit ohne Weiteres in die Kompetenz des Kantons und nicht jene der Gemeinden.

6.1.3 Wiederholungen? Verweisungen?

Früh wurde im Einklang mit der Lehre (Müller, 2006, Rz. 392) entschieden, dass bundesrechtliche Vorschriften auf kantonaler Ebene grundsätzlich nicht wiederholt werden sollten, auch wenn die kantonale Rechtsetzung dadurch als lückenhaft erscheinen mag.⁸⁷ Verzichtet wurde schliesslich entgegen den ursprünglichen Wünschen gemäss Problemliste auch auf kantonale rechtliche Ausführungen von bundesrechtlichen Begriffen,⁸⁸ so dass das GWBA nur wenige Legaldefinitionen enthält.⁸⁹ Hingegen wurden gelegentlich Verweisungen verwendet wie etwa in § 14 VWBA, wonach die Konzessionsbehörde die Bruttoleistung nach der «bundesrechtlich vorgesehenen Berechnungsart» festsetzt. Die gleichen Grund-

sätze fanden im Übrigen Anwendung, wenn es um Bezüge zu anderen kantonalen Erlassen wie dem Gemeindegesetz ging.

Gewisse Vorschriften des Bundes wie beispielsweise die Anforderungen von Artikel 4 WBG an Gewässer und Ufer in § 18 GWBA wurden unter dem Titel «Anforderungen an die Natürlichkeit der Gewässer» konkretisiert und erweitert: Artenreichtum, abwechslungsreiches Gerinne, unterschiedliche Böschungen und die Verbindung von Lebensräumen sind kantonalrechtliche selbständige ökologische Anforderungen.

Spezielle Verfahrensregelungen wurden im GWBA soweit möglich vermieden. Deshalb verzichtete man beispielsweise hinsichtlich der Festlegung des Raumbedarfs von Gewässern zugunsten der festen Bauabstände gemäss der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung⁹⁰ auf die Übernahme der vom Bund entwickelten dynamischen «Schlüsselkurve»⁹¹, vergrösserte dafür aber die bisherigen Bauabstände; wenn zusätzlicher Schutz notwendig ist, können Uferschutzzonen im Sinne von §§ 22–24 GWBA eingerichtet werden.

In der Problemliste (Kap. 5.1.1) hatte die Verankerung von Grundsätzen im kantonalen Gesetz einen hohen Stellenwert: Die Prinzipien der Integration, verursachergerechten Finanzierung, Kooperation und Partizipation, Wirtschaftlichkeit und eines fortschrittlichen Standes der Technik sowie der Öffentlichkeit sollen die Tätigkeit des Kantons und der Gemeinden im Bereich Wasser leiten; angestrebt war damit Orientierung, aber auch Identifikation mit den Zielen der neuen Gesetzgebung. Bereits bei der ersten Beurteilung der Problemliste erwies sich die Wiederholung dieser Grundsätze im kantonalen Recht aber als unnötig. Denn nach herrschender Lehre strahlen beispielsweise die Grundprinzipien des USG ohnehin auch in den Anwendungsbereich des GSchG aus. Zudem waren verschiedene Grundsätze in den auszuführenden Bundesgesetzen bereits positiviert und – etwa bezüglich der verursachergerechten Finanzierung der Entsorgung – konkretisiert (zum Vorsorgeprinzip Griffel, 2001, Rz. 136; zum Verursacherprinzip Rz. 279 ff.).

Nur bezüglich des Verursacherprinzips im Bereich der Wasserversorgung war eine eigenständige kantonale Bestimmung erforderlich, da dieser Bereich nicht bundesrechtlich geregelt ist. Eine Neuerung war damit aber nicht verbunden, denn der Kanton hatte die verursachergerechte Finanzierung nicht nur bei der Entsorgung, sondern auch bei der Versorgung schon eingeführt.⁹² Dagegen war es zweckmässig, das durch die bundesgerichtliche Praxis entwickelte Koordinationsprinzip auf kantonaler Ebene so zu verankern (§ 4 GWBA), dass die entsprechende kantonale Verordnung⁹³ auch im Wasserbereich anwendbar ist. § 4 GWBA verlangt zudem, dass mit Wasser und Boden haushälterisch umzugehen ist, und überträgt das Prinzip der Nachhaltigkeit (Art. 73 BV) auf die Planung, die Ausführung und den

Betrieb von Bauten und Anlagen des Wasserbaus oder der Wasserwirtschaft (lange Nutzungsdauer und Berücksichtigung der erforderlichen Erneuerungszyklen).

Der Grundsatz, der die Arbeiten am GWBA am stärksten prägen sollte, war dagegen tatsächlich ein neuer. Er fand schliesslich Eingang in § 5 GWBA: «Der Kanton fördert die regionale, überregionale und interkantonale Zusammenarbeit in den von diesem Gesetz geregelten Bereichen.» Seine Umsetzung (vgl. Kap. 7), die viel von den Diskussionen um die «Wasseragenda 21» (vgl. Kap. 5.2.1) profitierte, ist auch die grösste eigenständige Leistung des Rechtsetzungsprojekts.

6.2 Umgang mit parallel laufenden Rechtsetzungsprozessen

6.2.1 Neuerungen des Bundesrechts: Insbesondere NFA und Justizreform

Bei der Behandlung des Teils Wasserbau war noch nicht klar, welche Auswirkungen der vom Bund vorgesehene Neue Finanzausgleich (NFA) auf die Kantone haben würde.⁹⁴ Die Aufteilung der Kosten des Wasserbaus zwischen Kanton und Gemeinden war angesichts dieser Ausgangslage eine hochpolitische Frage. Sie wurde zum – im politischen Prozess nie in Frage gestellten – Vorentscheid dem Projektausschuss (Kap. 5.1.1) vorgelegt.

Einfacher war der Umgang mit der Justizreform, da die wesentlichen Neuerungen bei der Erarbeitung des Entwurfs bereits aufgrund der Verfassungsänderungen von 1999⁹⁵ bekannt waren und beim Erlass des GWBA auch die neuen Bundesgesetze vorlagen. Für das Rechtsetzungsprojekt bestand die Hauptfolge darin, dass die Zuständigkeit zum Erlass von Verfügungen in der Regel vom Regierungsrat weg zum Departement verlagert wurde. Dies entspricht auch modernen verwaltungsorganisatorischen Grundsätzen.⁹⁶ Eine wichtige Ausnahme stellt die abgestufte Zuständigkeit – Kantonsrat, Regierungsrat, Departement – für Konzessionen gemäss § 69 GWBA dar. Zugleich liess sich der Anspruch einlösen, dass aus dem Gesetzestext jeweils direkt ersichtlich sein soll, wer wofür zuständig ist. Aus der früheren Formulierung «der Kanton» wurde neu beispielsweise «das Departement» (vgl. Regierungsrat, 2008, 68 zu § 159 GWBA).

6.2.2 Neuerungen des kantonalen Rechts: Insbesondere Gemeindegesetz, Planungs- und Baugesetz sowie Sozialgesetz

Von grosser Bedeutung für das reibungslose Abwickeln des Rechtsetzungsprojekts war der gute Informationsstand der Solothurner Mitarbeiter im Projektteam über alle laufenden kantonalen Gesetzesprojekte.

Parallel zu den Arbeiten am GWBA wurden die Bestimmungen des Gemeindegesetzes⁹⁷ über Unternehmen und die Zusammenarbeit der Gemeinden, insbesondere in Zweckverbänden, neu gefasst. Da diese Revision sämtliche Anliegen abdeckte, die sich aus dem Ziel vermehrter Zusammenarbeit in der

Wasserwirtschaft ergaben, bestand kein Anlass, bezüglich der Formen der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden im GWBA spezielle Regelungen vorzusehen.

Verschiedene Bezüge ergaben sich zwischen der Erarbeitung des GWBA und der damals laufenden Revision des Planungs- und Baugesetzes. Sie betrafen insbesondere die Genehmigungspflicht für Gebührenreglemente zur Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft⁹⁸ und die Koordination der Pflicht zum Anschluss an Kanalisation und Wasserversorgung mit den baurechtlichen Erschliessungsvoraussetzungen.⁹⁹

Schliesslich ist das Sozialgesetz zu erwähnen, das sich damals in Vorbereitung befand. Inhaltlich bestehen keine Bezüge zum GWBA. Doch waren die nun eingeführten Sozialregionen in der Grösse von mindestens 12'000 Einwohnern und Einwohnerinnen,¹⁰⁰ die anstelle der Gemeinden bestimmte Aufgaben in den Bereichen Sozialhilfe und Vormundschaftsrecht wahrnehmen, ein wichtiges Vorbild bei der Regelung der übergreifenden Zusammenarbeit in der Wasserwirtschaft (vgl. Kap. 7).

7 Umsetzung neuer Regelungskonzepte am Beispiel Siedlungswasserwirtschaft

7.1 Auf dem Weg zur integralen Wasserwirtschaft

In der Botschaft werden die wichtigsten materiellen Änderungen gegenüber dem früheren Recht kurz präsentiert (Regierungsrat, 2008, 13 ff.). Eine – auch würdige – Darstellung des Regelungsgehalts des GWBA und vor allem der zukunftsweisenden Lösungen soll später in einem anderen Rahmen erscheinen. Nur die von diesem Gesetz neu eingeführte übergreifende Zusammenarbeit wird wegen der damit verbundenen Rechtsetzungsfragen an dieser Stelle näher vorgestellt.

Für die Ausgestaltung des GWBA erwies sich die erst im Laufe des Projekts aufgenommene Orientierung am *Konzept der integralen Wasserwirtschaft* als besondere Herausforderung. Rechtliche Vorgaben dazu fehlen heute im Bundesrecht.¹⁰¹ Die Antwort auf die Herausforderung erfolgte auf zwei Arten:

Zum einen ging es darum, die materiellrechtlichen Vorgaben für verschiedene Bereiche – z.B. Abwasserentsorgung, Gewässerunterhalt, Trinkwasserversorgung oder Wasserkraftnutzung – an den gleichen Zielen auszurichten und den sektoriell erfolgenden Vollzug darauf zu verpflichten, die Interessen der anderen relevanten Bereiche mit zu berücksichtigen. Eine schliesslich nicht in das GWBA übernommene Bestimmung drückte den Grundsatz so aus:

Ganzheitliche Betrachtungsweise

¹ ...

² *Wer Aufgaben nach einem Teil dieses Gesetzes wahrnimmt, berücksichtigt auch die Grundsätze und Interessen gemäss den übrigen Teilen.*

³ *Massnahmen, die ganzheitlich betrachtet besonders wirksam sind, haben in der Regel den Vorrang.*

Die praktische Folge dieses Grundsatzes, der die Arbeiten leitete, waren Bestimmungen in den einzelnen Teilen des Gesetzes, die auf die Anforderungen in den anderen Teilen Bezug nahmen. So kann nach § 57 GWBA die zuständige Behörde die Bewilligung oder Konzession insbesondere dann verweigern oder unter Auflagen und Bedingungen erteilen, wenn

- a) *die vorgesehene Nutzung des Gewässers überwiegenden öffentlichen Interessen, insbesondere einer naturnahen Aufwertung, widerspricht;*
- b) ...
- c) *bei mehreren Bewerbungen einer anderen der Vorzug gebührt, weil das Projekt die öffentlichen Interessen besser wahrt.*

Mit dieser Bestimmung im Teil über die Gewässernutzung wird die zuständige Behörde auf die Anforderungen an den Wasserbau gemäss § 18 GWBA bzw. der Restwasserbestimmungen von Artikel 29 ff. GSchG hingewiesen.

7.2 Schaffung eines Kapitels «Siedlungswasserwirtschaft»

Zum anderen sollte in organisatorischer Hinsicht der Boden für grösserräumige und ebenso für bereichsübergreifende Kooperationen vorbereitet werden. Allein die Tatsache, dass in der Schweiz gegen 900 öffentliche Kläranlagen¹⁰² – also 1 auf ungefähr 8'500 Personen – und mehr als dreimal so viele Trinkwasserversorgungen¹⁰³ vorhanden sind, weist auf das erhebliche Potenzial für wirtschaftlichere und auch den räumlichen Verhältnissen besser angepasste Lösungen hin. Während die überkommunale Zusammenarbeit je bei der Abwasserentsorgung oder der Trinkwasserversorgung heute recht weit verbreitet und dadurch auch breit akzeptiert ist, werden die beiden Dienstleistungen bislang durch unterschiedliche Kulturen geprägt und durch unterschiedliche Verbände unterstützt. Bereichsübergreifend wird deshalb noch kaum kooperiert, was angesichts der parallelen Infrastrukturen eigentlich erstaunlich ist. Wie erwähnt gelten auch unterschiedliche rechtliche Regimes: Bundesrecht für die Abwasserentsorgung, abgesehen von den Qualitätsanforderungen an Trinkwasser jedoch kantonales Recht für die Wasserversorgung.

Bei der Startsituation zum Regelungsbereich Siedlungswasserwirtschaft wurde deshalb eine intensive Diskussion zu Pro und Contra einer gemeinsamen gesetzlichen Regelung geführt. Dass die vorhandenen kantonalen Regelungen

aus unterschiedlichen Zeiten stammen (Trinkwasser 1959, Abwasser 2000) sowie dass eine Neuorientierung der Fachleute in der Praxis eine grosse Lernbereitschaft voraussetzt und viele neue Reibungsflächen schafft, sprach dafür, am Traditionellen festzuhalten. Für eine Zusammenlegung der beiden Bereiche, die sich dann auch durchsetzte, fiel vor allem ins Gewicht, dass damit eine Gesamtschau gefördert wird sowie dass wichtige Parallelen bestehen: Beide sind Teil der Leistungsverwaltung, und zwar mit Spezialfinanzierung, und beide bauen und unterhalten ausgedehnte, teure Infrastrukturen. Wegen vieler Gemeinsamkeiten wurde ursprünglich auch angestrebt, in die Zusammenlegung neben den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung auch die Abfallwirtschaft einzubeziehen.

In der Folge wurden für die Bereiche Wasserversorgung, Abfallentsorgung und Abfall unter dem Titel «Versorgung» gemeinsame Bestimmungen entworfen. Dies setzte einen höheren Abstraktionsgrad sowie die Verwendung einheitlicher Begriffe voraus. Es zeigte sich allerdings, dass zwar Wasserversorgung und Abwasserentsorgung gut gemeinsam geregelt werden konnten, während die Abfallbewirtschaftung nicht in die gleiche Struktur passte: Einerseits ist diese Dienstleistung weniger stark auf die Nutzung baulicher Infrastrukturen ausgerichtet, andererseits überwiegen logistische und marktnahe Aufgaben namentlich bei der Entsorgung separat gesammelter Abfälle. Ausgetauscht wurde denn auch der Oberbegriff «Versorgung» mit dem in Fachkreisen genutzten Begriff «Siedlungswasserwirtschaft».

7.3 Massnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit

Zusammenarbeit – sei sie regional oder bereichsübergreifend – ist kein Selbstläufer. Meist sind vielfältige Hindernisse zu überwinden, wie sie markant bei Gemeindefusionen auftreten. Das GWBA setzt hauptsächlich zwei Instrumente ein, um die Kooperation innerhalb der Bereiche Abwasserentsorgung und Wasserversorgung und zwischen diesen Bereichen zu fördern: organisatorische Bestimmungen über die Formen der Zusammenarbeit inklusive – als Mittel letzter Wahl – Modalitäten zu deren Durchsetzung zum einen, zum anderen finanzielle Fördermittel für Beiträge an die technische und organisatorische Planung neu gebildeter oder bestehender Träger und die Erstellung oder Erweiterung von Anlagen als Anreiz dafür, die Siedlungswasserwirtschaft in grösseren Regionen wahrzunehmen.¹⁰⁴

Während die Verwendung der Erträge aus der Wassernutzung und der Bootsteuern gemäss § 165 GWBA für die Förderung der Bildung regionaler Träger im Sinne von § 103 GWBA unbestritten blieb, wurden die vorgesehenen organisatorischen Vorgaben zur Durchsetzung der Zusammenarbeit im Laufe des politischen

Prozesses schrittweise aufgeweicht. Schliesslich verblieben nur die relativ schwachen, bereits im früheren Recht enthaltenen, aber kaum angewendeten Instrumente gemäss § 102 in Verbindung mit § 101 GWBA. Die Zukunft wird zeigen, ob sich auf diese Weise die angestrebte Regionengrösse von ungefähr 30'000–50'000 Personen (Regierungsrat, 2008, 54) und die vermehrte Zusammenarbeit zwischen Abwasserentsorgung und Trinkwasserversorgung erreichen lassen. Erste Erfahrungen mit einem Projekt für eine zentralisierte Lösung im solothurnischen Amt Gäu weisen darauf hin, dass tatsächlich die – bescheidenen – Fördermittel stark optimierte Lösungen wesentlich unterstützen können; sie wirken wohl motivierender als die Drohung mit Zwangsmassnahmen.

8 Würdigung und Lehren

Vorweg kann festgestellt werden, dass die Arbeit innerhalb der Projektteams ausgesprochen rund lief. So bewährte sich die Aufgabenteilung sowohl zwischen Projektausschuss und Projektteam wie auch namentlich zwischen den internen und externen Fachleuten (Kap. 5.1.1). Auf beiden Seiten waren Offenheit und Lernbereitschaft so gross wie das Engagement für eine zukunftsfähige Gesetzgebung. Dank sorgfältiger Problemanalyse, intensiver Diskussion der Herausforderungen sowie möglicher Lösungen und zusätzlich der Bereitschaft, Zwischenschritte auch in Frage zu stellen, konnten Elemente für ein Gesamtgesetz erarbeitet werden, die schliesslich zu einander passten und sich auch in der politischen Diskussion als stabil erwiesen. Die unterschiedlichen Denkstile und Fachsprachen erforderten zwar einen zusätzlichen Aufwand, der sich indessen in einer tieferen Durchdringung der zu regelnden Materie niederschlug.

Die Herrschaft über das Rechtsetzungsprojekt blieb während des ganzen Prozesses beim Kanton: Über Grundsatzfragen entschied der Projektausschuss; das durch Lehre und Rechtsprechung kaum erschlossene Praxiswissen sowie die fachliche Vision wurden durch die Vertreter der kantonalen Verwaltung in das Projektteam eingebracht. Die beigezogene Anwaltskanzlei konzentrierte sich ihrerseits auf dogmatische Konsistenz sowie die Wahrung der Verfassungsgrundsätze; zudem sorgte sie nicht zuletzt in sprachlicher und systematischer Hinsicht für die Umsetzung der «anerkannten Regeln der Legistik».

Ursprünglich war eine Nachführung bzw. Anpassung des kantonalen Rechts und damit verbunden die Entschlackung und Verbesserung der Kohärenz der kantonalen Wasser-Rechtsetzung geplant. Diese ist denn auch gut gelungen, wie die Konzentration auf ein Gesetz und eine zentrale Verordnung, der Verzicht auf zahlreiche überflüssige¹⁰⁵ und der Ersatz vieler überholter Regelungen¹⁰⁶ zeigen. Dass es bei einem solchen Projekt schliesslich zu einer umfassenden Neufassung von Erlassen kommt, dürfte eine häufige Erfahrung sein, ebenso dass der Auf-

wand erheblich unterschätzt wird.¹⁰⁷ Rückblickend lässt sich feststellen, dass es effizienter und auch inhaltlich adäquater gewesen wäre, sich von Anfang an nicht am früheren Recht auszurichten und von vornherein neue, der heutigen Rechtslage und Rechtssprache entsprechende Formulierungen zu suchen.¹⁰⁸ Mit anderen kantonalen Regelungen zu vergleichen (Kap. 5.1.3) war in dieser Hinsicht immer wieder hilfreich und auch ein Ansporn. Ein vorgängig erarbeitetes Normkonzept (Kap. 5.1.2) wäre in dieser Hinsicht gewiss ebenfalls hilfreich gewesen. Immerhin stand bereits aufgrund der im Auftrag enthaltenen Frage nach der richtigen Struktur der Gesetzgebung (Kap. 4.2.1) fest, dass die Gliederung des WRG-SO für die neue Rechtsetzung nicht massgeblich war. Dies war wegen der Unterschiedlichkeit der umzusetzenden Bundeserlasse bzw. der nur teilweise bestehenden bundesrechtlichen Vorgaben (Kap. 2.1) besonders wichtig. Zudem öffnete diese Ausgangslage den Einbau von Neuerungen.

Wie grundlegend sich das GWBA schliesslich vom früheren Recht unterscheiden würde, war nicht vorauszusehen. Die vom Projektleiter eine Weile nach Beginn der Arbeiten eingebrachte und sich erst entwickelnde Vision einer integralen Wasserwirtschaft (Kap. 5.2.1) setzte jedoch eine Dynamik in Gang, die dazu führte, zusätzlich zur – arbeitsökonomisch unerlässlichen – sektoriellen Betrachtung einen bewusst bereichsübergreifenden Ansatz zu verfolgen. Die Konsequenzen für die Regelung des Kapitels Siedlungswasserwirtschaft und das GWBA als Ganzes wurden in Kapitel 7 skizziert. Ausser Zweifel steht, dass sich der ganzheitliche Ansatz in einem Gesamtgesetz für alle Wasserbereiche besser umsetzen liess als dies bei einer Aufteilung auf verschiedene Erlasse (Kap. 4.2) möglich gewesen wäre.

*Ursula Brunner, Dr.iur., Dr.h.c., Rechtsanwältin, Partnerin ettlersuter Rechtsanwälte, Zürich,
E-Mail: brunner@ettlersuter.ch*

Anmerkungen

- Martin Würsten, dipl.ing. ETH, heute Leiter Amt für Umwelt des Kantons Solothurn und mit allen Fragen um das Wasser fundiert vertraut, war Spiritus Rector der Gesetzesvorlage; er hat diesen Aufsatz kritisch durchgesehen. Rudolf Eng, lic.iur., Rechtsdienst Bau- und Justizdepartement, war unser Gesprächspartner für weit mehr als solothurnisches Recht. Ausser der Autorin waren als Projektleiter Peter Ettl, Dr.iur., Rechtsanwalt, Partner, sowie Regine Siegenthaler, Rechtsanwältin, beteiligt (beide in der gleichen Kanzlei); Regine Siegenthaler (heute Rechtsdienst der Pädagogischen Hochschule Zürich) stellte Grundlagen für diese Publikation zusammen und Peter Ettl steuerte wichtige Erkenntnisse bei. Beiträge zu diesem Artikel leisteten in unserer Kanzlei zudem Irina Foglia, Rechtsanwältin, sowie Martin Looser, Rechtsanwalt.
- 1 BGS 712.15
 - 2 BGS 712.16
 - 3 Gemäss § 177 Bst. a – e GWBA: Gesetz über die Rechte am Wasser vom 27. September 1959; Gesetz betreffend Vollzug des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 29. März 1925; kantonsrätliche Verordnung betreffend Vollzug des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 21. Juli 1925; kantonsrätliche Verordnung über die Berechnung des Wasserzinses vom 13. September 1989; Kantonale Verordnung über die Abfälle vom 26. Februar 1992. Gemäss § 50 VWBA: Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Rechte am Wasser vom 22. März 1960; Verordnung über die Revision des kantonalen Wasserrechtskatalogs vom 13. Februar 1945; Ausführungsbestimmungen für die Berechnung der Wasserzinse vom 7. Januar 1955; Vollzugsverordnung über die Trinkwasserversorgung in Notlagen vom 1. April 1996; Verordnung über Gruppenwasserversorgungen vom 5. Januar 1962; Verordnung zum Schutz der Gewässer vom 19. Dezember 2000; Verbindlicherklärung der Richtlinie über den Gewässerschutz in der Landwirtschaft vom 27. April 1999; Sicherheitsvorschriften für den Bau und Betrieb von Wärmepumpen mit öffentlichem Grundwasser vom 29. April 1980; Verordnung über den Vollzug der Altlasten-Verordnung und der Verordnung über Belastungen des Bodens.
 - 4 Ausserdem erfuhren je zwei Gesetze (vgl. § 178 GWBA) und Verordnungen (vgl. § 51 VWBA) kleinere Änderungen.
 - 5 Verordnung über den Abwasser- und Altlastenfonds vom 8. September 1999 (BGS 712.14) sowie Gebührentarif vom 24. Oktober 1979 (BGS 615.11) und Kantonale Verordnung über Grundeigentümerbeiträge und -gebühren vom 3. Juli 1978 (BGS 711.41). Sodann besteht die Verordnung über die Lagerung und Beseitigung von ausgedienten Fahrzeugen vom 9. November 1993 (BGS 812.53) weiter.
 - 6 SR 210, vgl. Art. 664 Abs. 2
 - 7 Wortlaut: www.bj.admin.ch > Themen > Staat & Bürger > Gesetzgebung > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte > Reform der Bundesverfassung
 - 8 Verordnung des EDI über Trink-, Quell- und Mineralwasser vom 23. November 2005 (SR 817.022) gestützt auf das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG) vom 9. Oktober 1992.
 - 9 Hygieneverordnung des EDI (HyV) vom 23. November 2005 (SR817.024)
 - 10 Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (WRG) vom 22. Dezember 1916 (SR 721.80, ursprüngliche Fassung AS 33 189)
 - 11 AS 1956 1539 bzw. AS 1972 950
 - 12 1965 verfügten nur 14 Prozent der Bevölkerung in der Schweiz über einen Anschluss an eine zentrale Abwasserreinigungsanlage (ARA). Innerhalb von 30 Jahren stieg der Anschlussgrad auf 94 Prozent. In den letzten 30 Jahren des 20. Jahrhunderts haben die Gemeinden 40 Milliarden Franken in die Kanalisationen und Abwasserreinigungsanlagen investiert. Die Subventionen des Bundes und der Kantone beliefen sich auf 11 bzw. 26 Prozent dieses Betrages.
 - 13 Vom 20. November 1991 (SR 531.32), basierend auf Art. 102 BV zur wirtschaftlichen Landesversorgung
 - 14 Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) vom 24. Januar 1991 (SR 814.20)
 - 15 Bundesgesetz über den Wasserbau vom 21. Juni 1991 (SR 721.100), zitiert als WBG
 - 16 Bundesgesetz über die Fischerei (BGF) vom 21. Juni 1991 (SR 923.0)
 - 17 Vgl. zum Ganzen die Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «zur Rettung unserer Gewässer» und zur Revision des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 29. April 1987, BBl 1987 II 1061, sowie für WBG und BGF die Botschaft des Bundesrates über ein zweites Paket von Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 25. Mai 1988, BBl 1988 II 1333 (die ökologische Ausrichtung dieser Vorlagen wird in der Botschaft nicht thematisiert).
 - 18 Art. 22 Abs. 3 WRG, ausgeführt durch die Verordnung über die Abgeltung von Einbussen bei der Wasserkraftnutzung (VAEW) vom 25. Oktober 1995 (SR 721.821); die Änderung des WRG vom 13. Dezember 1996 (AS 1997 991) betraf Revisionen des Konzessionsrechts-Regimes.
 - 19 Änderung vom 20. Juni 1997, in Kraft seit 1. November 1997 (AS 1997 2243). Die Verankerung des Verursacherprinzips im GSchG ist letztlich weniger dogmatisch begründet als auf finanzielle Engpässe einerseits bei den Gemeinden und andererseits beim Bund zurückzuführen.
 - 20 Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01):

- Art. 2, ergänzt durch Art. 48 über die Erhebung von Gebühren für «besondere Dienstleistungen».
- 21 Bis dahin Allgemeine Gewässerschutzverordnung (AGSchV) vom 19. Juni 1972 (AS 1972 967), Verordnung über Abwassereinleitungen (AbwV) vom 8. Dezember 1975 (AS 1975 2403) und Verordnung über den Schutz der Gewässer vor wassergefährdenden Flüssigkeiten (VWF) vom 28. September 1982 (AS 1981 1644).
 - 22 Gewässerschutzverordnung (GSchV) vom 28. Oktober 1998 (SR 814.201) und Verordnung über den Schutz der Gewässer vor wassergefährdenden Flüssigkeiten (VWF) vom 1. Juli 1998 (AS 1998 2019, aufgehoben gemäss AS 2006 4291, 4292 Ziff. III).
 - 23 Vgl. dazu Brunner, Ursula, 2004, Regulierung, Deregulierung und Selbstregulierung im Umweltrecht, ZSR 2004 II 307, Ziff. 3.
 - 24 BBl 2010 355. Zusätzlich umfasst die Vorlage Änderungen des Energiegesetzes (EnG) vom 26. Juni 1998 (SR 730.0) und des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) vom 4. Oktober 1991 (SR 211.412.11). Siehe betreffend Gegenvorschlag des Parlaments zur Volksinitiative BBl 2008 8043 sowie die Stellungnahme des Bundesrates in BBl 2008 8079 (Änderungen des GSchG BBl 2008 8058, des WBG BBl 2008 8065, des EnG BBl 2008 8065 und des BGBB BBl 2008 8067).
 - 25 Entspricht im Wesentlichen Art. 24^{bis} aBV.
 - 26 Namentlich Zürich, Bern, Luzern, Basel-Landschaft, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Thurgau, Genf.
 - 27 *Uri*: Regelung des Gewässerschutzes im kantonalen Umweltgesetz. *Schwyz*: Wasserbau, Wasserwirtschaft, Wassernutzung, Wasserkraft und Trinkwasser im Wasserrechtsgesetz; separate kantonale Verordnung zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer. *Zug*: Gesetz über die Gewässer zu allen Bereichen. *Freiburg*: Wassernutzung und -kraft in einem Gesetz über die öffentlichen Sachen. *Basel-Stadt*: Aufteilung der Regelungsbereiche in Wassernutzung, Trinkwasser und Gewässerschutz; keine Erlasse speziell zu Wasserbau und Gewässerkorrektur. *Schaffhausen*: Wasserbau, Wasserwirtschaft, Wassernutzung, Wasserkraft, Trinkwasser sowie die Abgrenzung von öffentlichem und privatem Eigentum an Gewässern im Wasserwirtschaftsgesetz; separates Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz. *Neuenburg*: Gewässerkorrektur, Wassernutzung, Trinkwasser und Wasserkraft in Loi sur les eaux. *Genf*: Sämtliche Themen in Loi sur les eaux.
 - 28 Etwa Schwyz, Obwalden, Glarus, Genf (der Gewässerschutz ist auf Gesetzesstufe geregelt, die weiteren Bereiche auf Verordnungsstufe).
 - 29 Namentlich Uri, Thurgau, Tessin, Neuenburg.
 - 30 Beispielsweise Obwalden, Tessin, Neuenburg, Jura.
 - 31 *Uri*: Pflicht der Gemeinden, für die Abwasserentsorgung gemeinsam eine öffentlichrechtliche Körperschaft («Abwasser Uri») zu gründen; detaillierte Vorschriften zu deren Zweck, Organisation, Befugnissen etc. *Freiburg*: bei Verunreinigung der Gewässer kann der Staat als Zivilpartei Schadenersatzforderungen geltend machen; Einzelpersonen können verpflichtet werden, private Abwasserreinigungsanlagen zu bauen; Regelung bezüglich Wasch- und Reinigungsabwasser von Gaststätten. *Schaffhausen*: Schaffung von finanziellen Anreizen für Gewässerschutz; Bonuslösungen.
 - 32 Namentlich Zürich, Schwyz, Waadt, Wallis.
 - 33 GS 81, 196
 - 34 Beispiele hinsichtlich *Systematik*: Regelung der Siedlungsabfallentsorgung und des Abwasser- und Altlastenfonds im Abschnitt «Gewässerschutz»; gleiche Stufe der Systematik für «Beschränkung des Grundeigentums» und «Wasserversorgung» im Abschnitt über die Nutzung der Gewässer. Hinsichtlich *Lücken*: Regelung der Zuständigkeiten für die Erteilung bestimmter Wassernutzungskonzessionen im WRG, aber übrige Vorschriften zur Wasserkraftnutzung in besonderen, viel älteren Erlassen zur Ausführung des Bundesgesetzes; Übertragung der Abfallentsorgung auf die Gemeinden ohne materielle Vorgaben im Gesetz, wohl aber materielles kantonales Verordnungsrecht zu Abfällen. Hinsichtlich *Dichte*: detaillierte gesetzliche Regelung des Abwasser- und Altlastenfonds plus separate Verordnung versus Generalklausel bezüglich Vollzugszuständigkeit, ausgeführt mit nur punktuellen Verordnungsregelungen. Hinsichtlich *Bezug zum Bundesrecht*: unnötige Wiederholungen der Bundesvorschriften zur Finanzierung von Abwasser- und Abfallentsorgung; kantonale Definition bundesrechtlicher Begriffe (Gewässerkorrektur) bzw. vom Bundesrecht abweichende Terminologie (z.B. «Ufergehölz» statt «Ufervegetation»); fehlendes Vollzugsrecht (z.B. keine Bezeichnung der Gewässerschutzpolizei).
 - 35 Aus den letzten zwanzig Jahren enthält die amtliche Solothurnische Gerichtspraxis (SOG) nur zwei Entscheide zum WRG-SO.
 - 36 Vgl. nun § 165 Abs. 1 GWBA
 - 37 Für die Umsetzung des USG in den weiteren Bereichen Katastrophenschutz, Immissionsschutz (Luft und Lärm), umweltgefährdende Stoffe sowie umweltgefährdende Organismen genügte Vollzugsbestimmungen, die durch den Regierungsrat erlassen wurden.
 - 38 §§ 35–37 bzw. §§ 38–38^{sexies} WRG-SO und FondsV
 - 39 Regierungsrat, 2008, 10. Der Entwurf für ein kantonales Umweltschutzgesetz, das neben Vollzugszuständigkeiten auch eigenständiges kantonales Recht enthalten hätte, war Jahre zuvor schubladisiert worden.
 - 40 §§ 38–38^{sexies} WRG-SO, §§ 122–128 sowie 137–143 GWBA und FondsV
 - 41 § 90 GWBA: «Die Siedlungswasserwirtschaft sorgt für die Bereitstellung und Lieferung von Trink-, Brauch- und Löschwasser (Wasserversorgung) sowie für die umweltgerechte Abwasser- und Klärschlammabfuhr (Abwasserentsorgung).» Vgl. auch die Umschreibung des Forschungsgebiets der

- Siedlungswasserwirtschaft auf www.eawag.ch/organisation/abteilungen/sww/index.
- 42 Vgl. die Hinweise in Anm. 3
 - 43 Vom 26. November 1954 (BGS 712.564.1)
 - 44 BGS 712.591.1 und 712.591.2
 - 45 Gesetz vom 6. Oktober 1968 über die Schaffung einer Ölwehr im Kanton Solothurn (BGS 712.921) und Verordnung (des Regierungsrates) vom 31. Oktober 2000 über den kantonalen Schadendienst (SDV) (BGS 712.922).
 - 46 Vorbehalt gemäss § 15 Abs. 2 GWBA. Im Einzelnen: Interkantonale Vereinbarung zwischen den Kantonen Freiburg, Waadt, Neuenburg, Bern und Solothurn über den gemeinsamen Unterhalt und die Aufsicht des interkantonalen Werkes der II. Juragewässerkorrektion, sowie über die Regulierung der dadurch betroffenen Gewässer (BGS 728.111); Finanzbeschluss des Kantonsrates vom 11. September 1932 über die Korrektion der Dünnern zwischen Oensingen und Olten (BGS 728.121).
 - 47 Art. 27 Abs. 1 Bst. c Verordnung über den Wasserbau (Wasserbauverordnung, WBV) vom 2. November 1994 (SR 721.100.1)
 - 48 Planungs- und Baugesetz vom 3. Dezember 1978 (BGS 711.1), vgl. insbesondere § 36 Abs. 1 Bst. d über Schutzzone.
 - 49 Dagegen regelt beispielsweise der Kanton Zug Dünge- und andere landwirtschaftliche Nutzungseinschränkungen in § 64 seines Gesetzes über die Gewässer (GewG) vom 25. November 1999 (BGS 731.1).
 - 50 Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (BGS 111.1)
 - 51 Anders als etwa in Art. 164 Abs. 1 BV wird die Generalklausel der «wichtigen und grundlegenden Bestimmungen» in Art. 71 Abs. 1 KV-SO nicht mit einer Aufzählung jener Bereiche ergänzt, in welchen das Grundlegende auf Gesetzesstufe zu regeln ist (vgl. Feuz, 2002, 105 ff).
 - 52 Gestützt auf Art. 71 Abs. 2 KV-SO kann der Kantonsrat sodann Einführungsvorschriften zu Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen in der Form von Verordnungen erlassen. In der Praxis finden sich insbesondere abgabenrechtliche Detailregelungen in Parlamentsverordnungen, vgl. die Beispiele in Anm. 5 bzw. die Delegationen in §§ 127 und 142 GWBA. Sie unterliegen nach Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV-SO dem fakultativen Referendum.
 - 53 Zum Verfahren des sogenannten Verordnungsvetos vgl. § 44 Kantonsratsgesetz (BGS 121.1). Das Verordnungsveto ist eine von mehreren Möglichkeiten, wie der Gesetzgeber auf bereits erlassene Verordnungen Einfluss nehmen kann; vgl. die Übersicht bei Müller, 2006, 144 ff. Vgl. § 52 VWBA für die Publikation der Verordnung nach unbenütztem Ablauf der Einspruchsfrist.
 - 54 In diesem Sinn wurden im GWBA die Zuständigkeiten direkt im Gesetz geregelt und namentlich die Zuständigkeitsregelung bezüglich Bewilligungen und Konzessionen für die Wassernutzung aus § 6 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Rechte am Wasser (Anm. 3) in § 69 GWBA verschoben; vgl. für eine Ausnahme die Delegation in § 83 Abs. 3 Bst. a GWBA und dazu § 22 Abs. 2 in Verbindung mit Anhang II VWBA.
 - 55 Beispiele für *Detailregelungen in der Verordnung*: Nähere Umschreibung der öffentlichen Gewässer gemäss § 6 Abs. 2 Bst. c GWBA in § 1 VWBA (z.B. «grössere» Quellen als solche, die in der Regel «im langjährigen Mittel eine Schüttung von mindestens 6 Litern pro Sekunde aufweisen und in einem hydrologisch normalen Jahr höchstens kurzzeitig versiegen.»); Aufzählung der notwendigen Unterlagen zum Gesuch für bewilligungs- oder konzessionspflichtige Gewässernutzungen in § 10 Abs. 2 VWBA; §§ 14–17 VWBA regelt anstelle der früheren Parlamentsverordnung die Berechnung und Nachprüfung der Bruttoleistung von Anlagen zur Nutzung der Wasserkraft. Eine *Delegation* enthalten etwa § 83 Abs. 3 Bst. a GWBA (vgl. § 22 Abs. 2 in Verbindung mit Anhang II VWBA betreffend Zuständigkeiten bei Versickerungen und Einleitungen, die früher in einer Vollzugshilfe geregelt waren) oder § 89 zweiter Satz GWBA (vgl. §§ 25–29 VWBA zur Regelung der Sicherheit von Anlagen mit wassergefährdenden Flüssigkeiten).
 - 56 Vgl. die Hinweise auf die aufgehobenen Erlasse in Anm. 3.
 - 57 So wurde beispielsweise lange um eine zweckmässige *Umschreibung der öffentlichen Gewässer* gerungen, weil es unter der Geltung des früheren Rechts allzu häufig Zweifelsfälle gegeben hatte. Die Lösung von § 6 Abs. 2 GWBA besteht in einer Aufzählung, die für die Quellen eine an der Funktion orientierte Abgrenzung vornimmt. Vgl. zu den Quellen auch Ziff. 5.2.3 und Anm. 85 – Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden bezüglich Bewilligung von *Einleitungen in die Gewässer und Versickerungen* wurde zwar danach ausgerichtet, ob keine «besonderen Verhältnisse vorliegen» (§ 22 Abs. 1 VWBA). Damit die Gemeinden wissen, wann sie zuständig sind, enthält Anhang II VWBA jedoch zusätzlich eine nach verschiedenen Kriterien unterteilte detaillierte Liste; ein Auffangtatbestand zugunsten der kantonalen Kompetenz deckt Zweifelsfälle ab.
 - 58 Beispiele: §§ 40–43 GWBA betreffend Unterhalt und Wasserbau bei privaten Gewässern; § 48 GWBA zu Anzeige- und Bewilligungspflichten bei der Wassernutzung; §§ 113–115 GWBA zur Anschlusspflicht bezüglich Abwasserentsorgung und Wasserversorgung.
 - 59 Etwa mit Kann-Vorschriften, unbestimmten Rechtsbegriffen wie «öffentliches Interesse» oder Mindestquoten (z.B. § 13 Abs. 2 GWBA Verleihung des Enteignungsrechts; § 45 GWBA Kostenverlegung im Wasserbau; § 55 vorübergehende Einschränkungen der Wassernutzung); jedoch grössere Bestimmtheit, wenn es um die Abgrenzung von Zuständigkeiten geht, etwa in § 40 Abs. 2 GWBA.

- 60 Beispiele: §§ 16 und 18 GWBA zur Natürlichkeit von Gewässern; § 20 GWBA zur Durchführung von Gewässeraufwertungen; §§ 56, 57 und 59 GWBA zu Bewilligungen und Konzessionen für die Wassernutzung.
- 61 Zusätzlich besteht ein Rechtsdienst Justiz.
- 62 Vgl. www.bj.admin.ch/ > Themen > Staat & Bürger > Legistik > Andere Hilfsmittel
- 63 www.so.ch/departemente/bau-und-justiz/amt-fuer-geoinformation/amtliche-vermessung/hoheitsgrenzen.html.
- 64 Gesetz über Gewässerunterhalt und Wasserbau (Wasserbaugesetz, WBG) vom 14. Februar 1989 (BSG 751.11); Wasserversorgungsgesetz (WVG) vom 11. November 1996 (BSG 752.32); Kantonales Gewässerschutzgesetz (KGSchG) vom 11. November 1996 (BSG 821.0); Wassernutzungsgesetz (WNG) vom 23. November 1997 (BSG 752.41).
- 65 Art. 41 WNG-BE, § 14 GWBA
- 66 Vgl. Art. 14 WNG-BE und § 69 GWBA
- 67 Erwähnt seien zwei Beispiele von Regelungen zur Förderung der Zusammenarbeit bzw. Koordination: Das nach Art. 16 Abs. 3 WVG-BE geltende absolute «Prinzip der offenen Tür» für die Aufnahme anderer Wasserversorger wurde aus politischen Gründen nicht in § 101 Abs. 3 GWBA übernommen. Sodann regeln Art. 25 WNG-BE und Art. 36 WRG (des Bundes) die sogenannte Zwangsgenossenschaft zur Koordination der Wasserkraftnutzungen. Wegen der künftig vermehrt zu erwartenden Trockenperioden dürfte der Koordinationsbedarf namentlich bezüglich Bewässerungen steigen; es ist wünschenswert, diese Koordination den Nutzern eines Gewässers zu übertragen. Die Einrichtung einer Zwangsgenossenschaft ist allerdings dafür keine Voraussetzung. Da im Kanton Bern die Bestimmung über Zwangsgenossenschaften damals noch keine Anwendung gefunden hatte – es war jeweils nach praktikablen freiwilligen Lösungen gesucht oder auf Verfügungen zurückgegriffen worden (BLUNSCHY SCHEIDEGGER, 2003, 90) – entschied man sich an der Stelle von Vorgaben über die Zusammenarbeitsform mit den §§ 100–102 GWBA für Vorschriften über die Pflicht zur Zusammenarbeit und über deren Durchsetzung.
- 68 Art. 49 Abs. 1 Satz 1 GSchG. Gemäss stichprobenweisen Abklärungen in den Kantonen ausgesprochen unterschiedlich geregelte Zuständigkeit; vgl. nun die «Kooperationsregel» von § 82 Abs. 1 GWBA, die auch zur departementsübergreifenden Zusammenarbeit verpflichtet.
- 69 Zum Vergleich herangezogen wurden namentlich die Regelungen der Kantone AG, BL, BE, FR, LU, OW und SH.
- 70 Vergleich mit BL, BE, OW, UR, ZG, ZH.
- 71 Vgl. Gesetz über den Wasserbau und die Nutzung der Gewässer (Wasserbaugesetz, WBauG) vom 1. April 2004 des Kantons Basel-Landschaft (SGS 445) oder die Entwürfe für das nachmalige Kantonale Umweltgesetz vom 11. März 2007 des Kantons Uri (RB 40.7011) oder das Wassernutzungsgesetz vom 11. März 2008 des Kantons Aargau (SAR 764.100).
- 72 Unter dem Titel «Wasseragenda 21» besteht eine als Netzwerk konzipierte Plattform verschiedener Akteure – Bund und Kantone, Fachverbände und Umweltorganisationen sowie EAWAG – des Wasserbereichs, die sich 2008 als Verein organisierte. Zurzeit bestehen Arbeitsgruppen zu den Themen «Integrales Einzugsgebietmanagement IEM» und «Dialog Wasserkraft» sowie «Erneuerung der Infrastruktur». Für die als Orientierungsrahmen dienende «Vision Wasser-Agenda 21» vgl. www.wa21.ch > Themen > Wasserwirtschaft
- 73 Beim Bereich Wasserversorgung kamen unter anderem die folgenden Themen zur Sprache: Sollen auch Private Träger der Wasserversorgung sein können? Wie sind die Aufgaben der Trägerschaft gegenüber derjenigen der Planungsbehörde abzugrenzen und die Vorschriften auf das Planungsrecht und das Wasserrecht zu verteilen? Inwiefern schlagen sich die Anforderungen der lebensmittelrechtlichen Qualitätskontrolle im neuen Gesetz nieder?
- 74 Für den Bereich Wassernutzung enthielt das Diskussionspapier insbesondere Abklärungen zur Bedeutung von Bewilligungspflichten für die Nutzung privater bzw. öffentlicher Gewässer, zu den Voraussetzungen für die Erhebung von Gebühren sowie zur Frage, ob bzw. wie private Quellen für öffentliche Zwecke nutzbar gemacht werden könnten; dabei waren die Abklärungen im Papier zu den Gewässerkategorien sehr wertvoll. – Weitere Diskussionspapiere wurden erstellt zu den Themen Gewässerufer und Gewässeraufwertung, Naturschutz, Gewässernutzung, Materialentnahmen, Nutzung der Erdwärme sowie zu den im Geltungsbereich des Gesetzes denkbaren Streitigkeiten.
- 75 Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 4. April 1954 (BGS 211.1)
- 76 Diese Regel war von Beginn an wegleitend; so wurde beispielsweise der Inhalt des überlangen § 23 WRG-SO auf die §§ 64–66 GWBA verteilt.
- 77 Als hauptsächliche Änderung gegenüber der im Juni 2006 abgelieferten Fassung fällt die Entschärfung der Bestimmungen über die Zusammenarbeit von Trägern der Siedlungswasserwirtschaft auf. Weggelassen wurde sodann eine Grundsatzbestimmung (Ganzheitliche Betrachtungsweise, vgl. das Zitat in Ziff. 7.1), dafür wurden vereinzelt zusätzliche Vorschriften eingeführt, beispielsweise bezüglich Anlagen mit wassergefährdenden Flüssigkeiten (im Zusammenhang mit einer damals bevorstehenden Änderung des GSchG).
- 78 «Rund 35 der damaligen 182 Paragraphen haben inhaltliche Anpassungen erfahren, etwa 25 weitere solche rein redaktioneller Natur. Die Skala der vorgenommen inhaltlichen Korrekturen reicht von marginal bis grundlegend. Die Zahl von 35 betroffenen Paragraphen mag auf den ersten Blick hoch erscheinen, ist jedoch zu relativieren. Aufgrund der

- Komplexität der geregelten Materie bestehen zwischen den einzelnen Gesetzesbestimmungen vielfach Interdependenzen. Inhaltliche Korrekturen an einer Stelle führten deshalb nicht selten zu Anpassungsbedarf an andern Stellen» (Regierungsrat, 2008, 9). Dabei erfuhren die Vorschriften über die Pflicht der Träger zur Zusammenarbeit und die Möglichkeiten des Regierungsrates zu deren Durchsetzung eine weitere Abschwächung (§§ 101 f. GWBA). Erwähnenswert sind sodann die folgenden Ergänzungen gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf: Reduzierter Bauabstand für unbefestigte Flurwege ausserhalb der Bauzone, wo landwirtschaftlich genutzte Flächen an Gewässer anstossen (§ 25 GWBA); Einbezug der Träger in die Erarbeitung des Konzepts der Siedlungswasserwirtschaft durch das Departement (§ 93); neues Verzeichnis der natürlichen Bodeneigenschaften (§ 131 GWBA).
- 79 Im Einzelnen ergaben sich Verschiebungen bei den Versicherungen und Einleitungen gemäss § 22 Abs. 2 in Verbindung mit Anhang II VWBA. Für die Gemeinden hat das neue Gesetz im Übrigen vor allem eine Entlastung bei den Kosten des Gewässerunterhalts zur Folge (Regierungsrat, 2008, 19).
- 80 Anstoss erregten wohl vor allem die Übernahme der bundesrechtlichen Terminologie, die hergebrachte Wendungen ersetzte, und – in der Kommission öfter erwähnt – die Einführung des Begriffs und Konzepts der «Siedlungswasserwirtschaft», mit der die vordem je eigenständig verfasste Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in einem Oberbegriff aufgingen.
- 81 Allerdings führte die zuständige parlamentarische Kommission nur eine einzige ausschliesslich dieser Vorlage gewidmete Sitzung durch. Da keine längere bzw. vertiefte Diskussion stattfand, vermochte die Konkordanztafel (Ziff. 5.2.4) nicht zum besseren Verständnis der Vorlage beizutragen. Diese war wegen der Berücksichtigung von Normen vieler unterschiedlicher früherer Erlasse (vgl. zu den aufgehobenen Erlassen Anm. 3) im GWBA entsprechend komplex.
- 82 So strich das Parlament unter anderem in § 101 GWBA das Verbot neuer Anlagen für die Abwasserreinigung oder die Trinkwasserversorgung, wenn im Einzugsgebiet Überkapazitäten bestehen. Weitere Änderungen: In §§ 91 und 97 GWBA ausdrückliche Erwähnung, dass «Träger» der Siedlungswasserwirtschaft auch die Gemeinden sein können; Abschwächung von § 97 GWBA bezüglich Übertragung von Aufgaben der Siedlungswasserwirtschaft für grössere Regionen auf einen gemeinsamen Träger durch eine «kann»-Vorschrift; Fokussierung der Voraussetzungen für die Pflicht zur Zusammenarbeit von Trägern gemäss § 101 Abs. 3: statt des öffentlichen Interesses ist eine nicht mehr gewährleistete Siedlungswasserwirtschaft vorausgesetzt.
- 83 Im WBG sind im Übrigen die qualitativen Vorschriften weniger zahlreich als die Regelungen zur Finanzierung des Wasserbaus.
- 84 Ausnahmen: Abgabenregelungen, Regelungen zum Abwasser- und Altlastenfonds.
- 85 So wurde zur Abgrenzung der öffentlichen von den privaten Quellen in Anlehnung an das Bundesgericht zuerst die Kurzformulierung «Bachquelle» vorgeschlagen. Aus der Diskussion, bei der die Funktion der Abgrenzung im Vordergrund stand, ging jedoch schliesslich die ebenfalls an der Judikatur orientierte Wendung «insbesondere wenn sie für die öffentliche Wasserversorgung oder für die kommerzielle Nutzung von Bedeutung sind» hervor (§ 6 Abs. 2 Bst. c GWBA).
- 86 Im Diskussionspapier finden sich zum späteren § 22 VWBA längere Ausführungen zur Auslegung von Art. 8 BGF, die sogar auf die Botschaft zur Gesetzesfassung von 1973 zurückgreifen, um den Zweck der fischereirechtlichen Bewilligung auszuloten, sowie zusätzlich zu einem Gespräch mit dem zuständigen Juristen des BAFU. Diese vertieften Abklärungen erwiesen sich schliesslich als nicht relevant.
- 87 So wurde § 35^{ter} WRG-SO, der die Kriterien von Art. 62a GSchG zur verursachergerechten Finanzierung der Abwasserentsorgung wiederholte, nicht ins neue Gesetz übernommen (vgl. §§ 119 f. GWBA).
- 88 Eine Ausnahme stellt die erklärende Bestimmung von § 9 GBWA zum altertümlichen Begriff (und Konzept) der «ehehaften Rechte».
- 89 Beispiele: «öffentliche Gewässer» in § 6 GWBA (vgl. auch § 1 VWBA) oder «Träger der Siedlungswasserwirtschaft» in § 91 GWBA.
- 90 BGS 435.141
- 91 Vgl. BAFU, 2000, Eine neue Herausforderung: Raum den Fliessgewässern, auf www.bafu.admin.ch/publikationen
- 92 Vgl. §§ 94, 119 und 120 GWBA zum Verursacher- und zum Wirtschaftlichkeitsprinzip in der Siedlungswasserwirtschaft.
- 93 Verordnung über Verfahrenskoordination und Umweltverträglichkeitsprüfung vom 28. September 1993 (BGS 711.15)
- 94 Siehe heute Art. 6–10 WBG in der Fassung des Bundesgesetzes über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 6. Oktober 2006, Ziff. II 14 (AS 2007 5779). Vgl. zu diesem gesetzgeberischen Grossvorhaben Wettstein, Gérard, 2009, NFA-Gesetzgebungsprozess, LeGes 2009/3, 347–350.
- 95 Insbesondere Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) und Gerichtliche Behörden der Kantone (Art. 191b BV), vgl. AS 2002 3148.
- 96 Vgl. auch § 14 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG) vom 7. Februar 1999 (BGS 122.111)
- 97 Im Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 (BGS 131.1) sind insbesondere die Teile Finanzhaushalt §§ 134–157 (§ 151 zweckgebundene Mittel), Unternehmen §§ 158–163 (Neufassung vom 26. Januar 2005) und Zusammenarbeit der Gemeinden §§ 164–185 (zu den

- Zweckverbänden ab § 166, Neufassung vom 26. Januar 2005) von Bedeutung für das GWBA.
- 98 Vgl. § 118 PBG-SO; die Revision vom 26. Juni 2007 trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Die bei diesem Revisionsvorhaben ursprünglich ins Auge gefasste, dann aber nicht verwirklichte Aufhebung der Genehmigungspflicht von Gemeindereglementen war Anlass zu längeren Diskussionen bei der Regelung der Gebührenreglemente zur Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft (§ 121 Abs. 1 Satz 2 und § 118 GWBA).
- 99 Insbesondere ausserhalb der Bauzone. Das PBG-SO überlässt die Regelung dem GWBA; vgl. § 102 PBG-SO und §§ 113–115 GWBA.
- 100 Vgl. § 27 Sozialgesetz (SG) vom 31. Januar 2007 (BGS 831.1)
- 101 Vgl. zum Thema www.bafu.admin.ch/wasser/ > Integrale Wasserwirtschaft > Gewässerbewirtschaftung auf Einzugsgebietbasis
- 102 www.bafu.admin.ch/gewaesserschutz/ > Abwasser > Kommunale Abwasserreinigung > Kläranlagen
- 103 Nämlich 3000 gemäss www.trinkwasser.ch > Versorgung > Wasserversorgung > Struktur und Finanzen
- 104 Im Sinne der ganzheitlichen Betrachtungsweise soll nach § 6 FondsV bei der Priorisierung der Mittelvergabe die «Dringlichkeit, Wichtigkeit und Wirkung im Hinblick auf den Gewässer- und den Umweltschutz» berücksichtigt werden (der früher erlassene § 42 VWBA verfolgt den integralen Ansatz noch stärker).
- 105 Vgl. namentlich vorn Ziff. 5.2.3 und 6.1.3
- 106 Das GWBA hat nur relativ wenige bestehende Regelungen des WRG-SO inhaltlich unverändert übernommen, vgl. etwa § 63 GWBA, der § 22 WRG-SO (Übertragung der Wassernutzungsbewilligung) entspricht, oder § 71 GWBA (§ 18 WRG-SO, Wassernutzung durch Staat und öffentliche Unternehmen) bzw. § 166 GWBA (§ 45 WRG-SO, Sicherheitsleistung und Finanzausweis).
- 107 Dies wirkte sich unter anderem in mehreren Budgetanpassungen aus.
- 108 Von § 15 WRG-SO ausgehend führte die Umschreibung der einzelnen Bewilligungstatbestände für die Wassernutzung erst auf Umwegen über redaktionelle Feinarbeit zur Orientierung an den Kategorien Gemeingebrauch – gesteigerter Gemeingebrauch – Sondernutzung.

Literatur

- AfU (Amt für Umwelt) des Kantons Solothurn, 2003, Projektskizze WRG-Revision.
- Blunsky Scheidegger, Jsabelle, 2003, Kommentar zum bernischen Wassernutzungsgesetz (WNG vom 23. November 1997) unter Berücksichtigung der Bundesgesetzgebung und des Dekretes über die Wassernutzungsabgaben (WAD vom 11. November 1996), Bern.
- Brunner, Ursula/Tschannen, Pierre, 2000, Vorbemerkungen zu Artikel 30–32e, in: Keller, Helen, Vereinigung für Umweltrecht, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich.
- Bundesamt für Justiz, 2007, Gesetzgebungsleitfaden – Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3., nachgef. Aufl., Bern, vgl. www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/legistik/gesetzgebungsleitfaden.html.
- Bundesamt für Justiz, 2006, Weisung betreffend die Unterbreitung von Normkonzepten für Gesetzgebungsvorhaben, vgl. www.bj.admin.ch/etc/media-lib/data/staat_buerger/legistik.Par.0007.File.tmp/normkonzeptweisungen-d.pdf.
- Bundesamt für Justiz, 2002, Gesetzgebungsleitfaden – Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 2., überarb. Aufl., Bern.
- Feuz, Roland, 2002, Materielle Gesetzesbegriffe – Inhalt und Tragweite. Dargestellt insbesondere anhand von Artikel 164 Absatz 1 der neuen Bundesverfassung, Bern.
- Griffel, Alain, 2001, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Zürich.
- Müller, Georg, 2006, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 2., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Zürich/Basel/Genf.
- Odermatt, Luzian, 1991, Gesetzesbegriff und Rechtssetzungskompetenzen im Kanton Solothurn, in: Auer, Andreas/Kälin, Walter (Hrsg.), Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone – La loi en droit public cantonal, Chur/Zürich, S. 253–277.
- Rausch, Heribert, 1977, Die Umweltschutzgesetzgebung – Aufgabe, geltendes Recht und Konzepte, Habilitationsschrift, Zürich 1977, nachgedruckt in: Studien zum Umweltrecht – Zwei unveränderte Nachdrucke, Zürich 1992.
- Regierungsrat [des Kantons Solothurn], 2008, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat von Solothurn vom 12. August 2008 zum Gesetz über Wasser, Boden und Abfall (GWBA) (www.so.ch/parlament/geschaefftsliste.html > erledigte Geschäfte > 2009).
- Tschannen, Pierre, 2008, Erläuterungen zu Artikel 164, in: Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi, Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender Klaus A., Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl. Zürich u.a.

Résumé

La nouvelle loi du canton de Soleure sur l'eau, le sol et les déchets (Gesetz über Wasser, Boden und Abfall [GWBA]) réunit dans un seul acte législatif tous les domaines de l'économie hydraulique et les domaines connexes que sont le sol, les sites pollués et les déchets. A l'origine, il s'agissait d'un projet de révision de la législation cantonale dans la perspective de son adaptation au droit supérieur. Or, d'une part, le droit supérieur se caractérise par l'hétérogénéité des matières – ouvrages hydrauliques, utilisation de l'eau, protection des eaux, évacuation des eaux usées et approvisionnement en eau. D'autre part, l'application du droit fédéral est complexe du simple fait que les textes datent de périodes diverses, que la densité normative est très variable et qu'il est indispensable de prévoir des mesures d'aménagement et surtout une coordination. Cependant, le projet législatif a permis de traduire une approche écologique intégrée de l'économie hydraulique: l'interdépendance des différents domaines liés à l'économie de l'eau dans les régions d'une certaine taille.

La manière de procéder à l'élaboration de la loi qui est exposée ici illustre les multiples aspects des problèmes de méthode législative que posent les projets d'envergure, et les solutions qu'il est possible d'y apporter.