

Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zum Wasserbaugesetz

vom 9. August 2005

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zu einem Nachtrag zum Wasserbaugesetz über die Abgabe für die Inanspruchnahme von Seeflächen mit nachstehenden Erläuterungen:

1. Auftrag

Der Regierungsrat unterbreitete dem Kantonsrat im Rahmen des Projekts Generelle Aufgabenüberprüfung (GAP) den Vorschlag, für die im Sondergebrauch beanspruchte Seefläche Abgaben auf der Basis eines marktwirtschaftlichen Baurechtszinses zu erheben. Der Kantonsrat folgte dem Antrag des Regierungsrats nicht und wies das Projekt sowie die entsprechende Gesetzesvorlage an der Sitzung vom 21./22. Oktober 2004 zur Neubearbeitung an den Regierungsrat zurück.

Die kantonsrätliche Kommission vertrat in der Beratung die Meinung:

- eine moderate, erträgliche Gebührenerhöhung sei angebracht;
- eine Änderung der Berechnungsart (effektiver Sondergebrauch, an Stelle der bloss bebauten Fläche) solle nicht mit der Gebührenerhöhung zusammenfallen;
- die Gebühr solle sich nach derjenigen der umliegenden Kantone orientieren (Konkurrenzfähigkeit);
- die Gebühr solle differenziert sein nach wirtschaftlichem bzw. privatem Interesse und nach Seen.

2. Ausgangslage

Nach Art. 29 Abs. 1 der Verordnung über die Schifffahrt vom 26. Februar 1982 (GDB 774.11) wird für die Inanspruchnahme öffentlicher Gewässer eine Gebühr erhoben. Der Regierungsrat wird in Abs. 2 ermächtigt, einen Gebührentarif mit Gebühren bis zu Fr. 500.– zu erheben. Der Regierungsrat hat in den Ausführungsbestimmungen über die Gebühren für die Schifffahrt vom 17. Dezember 2002 (GDB 774.113) eine jährliche Benützungsg Gebühr bei baulicher Beanspruchung von Wasserflächen, eingeschlossen überragende Bauteile, von Fr. 3.– bis Fr. 10.– festgelegt. Dieser Gebührenansatz war bereits in den früheren Ausführungsbestimmungen enthalten (siehe LB XXV, S. 141, Ziff. 6.2.1). Nach langjähriger Praxis wird diese Bestimmung so angewendet, dass nur die effektiv bebaute Fläche abgabepflichtig ist, bei einem Bootsplatz also nur der Steg, nicht aber der Bootsplatz selber, bei einem Bootshaus dagegen die gesamte bebaute Fläche, also mit Bootsplatz. Für Bojenplätze werden keine Abgaben erhoben.

Nach der Verordnung über die Schifffahrt ist generell die Inanspruchnahme öffentlicher Gewässer kostenpflichtig. Die Vorschrift unterscheidet also nicht, ob die Inanspruchnahme baulicher oder nicht baulicher Art ist. Sie geht richtigerweise vom Grundsatz des Sondergebrauchs aus, welcher der Öffentlichkeit gegenüber zu entschädigen ist. Vor diesem Hintergrund ist die Praxis aufzugeben, nur für die bebaute Fläche eine Abgabe zu erheben. Denn es ist nicht ersichtlich und erklärbar, wieso bei einem Bootshaus die ganze beanspruchte Fläche, bei einem Bootssteg aber quasi nur die Umrandung des Bootsplatzes entschädigungspflichtig ist, obwohl der Bootsplatz das ganze Jahr exklusiv bean-

spricht wird, also im Sondergebrauch steht. Die bisherige Praxis und mithin die Ausführungsbestimmungen über die Gebühren über die Schifffahrt sind nicht sachbezogen, nicht gerecht und entsprechen nicht der Verordnung über die Schifffahrt.

3. Gesetzliche Grundlage

Beim Errichten von Bootsstegen oder der Verankerung von Bojen auf öffentlichen Gewässern handelt es sich um eine Sondernutzung öffentlicher Sachen. Die Erhebung von Gebühren für die Sondernutzung muss im Gesetz ausdrücklich vorgesehen sein (Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, 2002, Rz. 2425 und 2430). Der Gesetzgeber hat dabei die wesentlichen Elemente der Abgabe festzulegen. Das Gesetz im formellen Sinn hat mindestens zu umschreiben:

- a. den Kreis der Abgabepflichtigen,
- b. den Gegenstand der Abgabe (den abgabebegründenden Tatbestand),
- c. die Höhe der Abgabe in den Grundzügen.

Der vollziehenden Behörde kann die Kompetenz übertragen werden, nach hinreichend im Gesetz bestimmten Kriterien die absolute Höhe der Abgabe festzulegen, sofern Subjekt, Objekt und Bemessungsgrundlage der Abgabe in einem Gesetz im formellen Sinn umschrieben sind. Da bei Sondernutzungsgebühren das Kostendeckungsprinzip nicht gilt, ist keine Ausnahme vom strikten Erfordernis der Gesetzesform möglich (vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2695 f. und 2705; Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgaberechts, ZBl 2003, S. 518).

Das Gesetz über den Wasserbau und die Wassernutzung vom 31. Mai 2001 (Wasserbaugesetz [WBG; GDB 740.1]) schreibt in Art. 28 vor, dass die Inanspruchnahme eines öffentlichen Gewässers durch Bauten und Anlagen aller Art einer Bewilligung des Kantons bedarf und als Anlage insbesondere auch Stege, Flosse, Sprungtürme, Verankerung von Wasserfahrzeugen, Bootshäfen, Badeanlagen und Bojen gelten. Nach Art. 46 des Wasserbaugesetzes dürfen Abgaben für die bewilligungspflichtige Nutzung der öffentlichen Gewässer (Materialentnahmen, Gewässernutzung zu Trink- oder Gebrauchszwecken usw.) erhoben werden.

In Art. 46 Abs. 3 wird "im Übrigen" auf den Gebührentarif nach der Verordnung über die Schifffahrt verwiesen. Der Gesetzgeber brachte damit zum Ausdruck, dass die seit langem geregelte Inanspruchnahme öffentlicher Gewässer für Anlagen der Schifffahrt weiterhin nach der bisherigen speziellen Gesetzgebung erfolge. Eine Regelung im neuen Wasserbaugesetz schien entbehrlich.

4. Neue Regelung und Vernehmlassungsverfahren

Auf Grund der nur rudimentären Regelung in Art. 29 der Verordnung über die Schifffahrt bzw. in den jüngsten Ausführungsbestimmungen über die Gebühren für die Schifffahrt sowie der im Kantonsrat im Rahmen des Projekts GAP kontrovers geführten Diskussion ist es sowohl rechtlich wie politisch geboten, dass der Kantonsrat im Wasserbaugesetz für die Inanspruchnahme von Wasserflächen für Anlagen für die Schifffahrt die Grundzüge für die Abgabe im Gesetz konkreter festlegt, d.h. die Abgabe je Quadratmeter definiert.

Der Regierungsrat verabschiedete in erster Lesung einen entsprechenden, neuen Entwurf zu einem Nachtrag zum Wasserbaugesetz. Er verzichtete angesichts der breiten Vordiskussion im Rahmen des GAP-Projekts auf ein breites Vernehmlassungsverfahren zum überarbeiteten Entwurf. Es wurde jedoch den beiden unmittelbar betroffenen Verbänden, dem Wassersportclub Obwalden (WSCO) und dem Fischereiverein Obwalden, Gelegenheit gegeben, sich zur überarbeiteten Vorlage zu äussern. Neben diesen beiden Verbänden nahmen auch die Bootshausgenossenschaft Alpnachstad, die Schnyder, Plüss Immobilien AG sowie in einer gemeinsamen Stellungnahme der Wassersportverein Giswil, der Bootshafen Ewil, der Wassersportverein Grossteil und Mitunterzeichnende Stellung.

Mit Ausnahme des Fischereivereins Obwalden, der auf eine inhaltliche Stellungnahme verzichtete, verlangen die Betroffenen eine nur geringere Erhöhung der Abgaben. Teilweise sehen sie die Standortattraktivität Obwaldens in Frage gestellt. Während die einen bemängeln, unterschiedliche Abgaben zwischen dem Alpnacher- und dem Sarnersee seien nicht gerechtfertigt, verlangen die andern eine grössere Abstufung der Abgaben für die beiden Seen. Weiter wird geltend gemacht, es verstosse gegen Treu und Glauben die Standfläche neu der Abgabepflicht zu unterstellen, nachdem mit dem Gesetz über die Schiffssteuer die Standplatzgebühren aufgehoben worden seien.

Dazu ist festzuhalten, dass die Schiffssteuer die gesamten Aufwändungen des Kantons für die Schifffahrt decken soll, insbesondere die Kosten für die Wasserpolizei, den Sturmwarndienst, die Infrastruktur und Anlagen für die Kleinschifffahrt sowie für die Umweltschutzmassnahmen. Die Schiffssteuer gilt auch für Schiffe, die keinen Wasserstandplatz benutzen. Damit beteiligen sich alle Schiffe an den Gesamtkosten der Schifffahrt und der dazu erforderlichen Infrastruktur sowie den Aufwändungen für den Umweltschutz. Damit kann eine ausgeglichene Rechnung nach dem Verursacherprinzip erreicht werden, ohne Belastung der allgemeinen Staatsrechnung. Nicht von der Schiffssteuer abgedeckt ist dagegen der Sondergebrauch für die ausschliessliche Inanspruchnahme von öffentlichen Wasserflächen. Denn wer sein Boot auf einem Trockenplatz abstellt und demzufolge keine öffentliche Wasserfläche im Sondergebrauch beansprucht, soll sich zwar mit der Schiffssteuer an den Infrastrukturkosten für die allgemeine Schifffahrt beteiligen, muss aber keine Abgabe für einen nicht beanspruchten Sondergebrauch leisten. Mit dem Gesetz über die Schiffssteuer wurden zwar die Standplatzgebühren durch die Schiffssteuer ersetzt. Die Standplatzgebühren dienten indessen nicht als Abgabe für die Inanspruchnahme öffentlichen Grundes. Konsequenterweise blieb mit der Einführung des Gesetzes über die Schiffssteuer Art. 29 Abs. 1 der Schifffahrtsverordnung, wonach für die Inanspruchnahme öffentlicher Gewässer Gebühren erhoben werden, unverändert in Kraft. Es kann somit nicht behauptet werden, die Erhebung einer Abgabe für den Sondergebrauch von öffentlichen Wasserflächen widerspreche Treu und Glauben.

Der Alpnachersee bietet für Bootsbesitzerinnen und -besitzer zweifellos zahlreichere Möglichkeiten als die beiden andern Seen. Insbesondere auf Grund des direkten Zugangs zum Vierwaldstättersee ist die Nachfrage für einen Bootsplatz auf dem Alpnachersee erheblich grösser. Damit sind auch das wirtschaftliche Interesse und die Nutzungsmöglichkeiten viel bedeutender. Es ist daher durchaus gerechtfertigt und angezeigt, für die drei Seen im Kanton Obwalden unterschiedliche Abgaben zu erheben. Der Regierungsrat erachtet die Höhe der Abgaben angesichts der damit verbundenen Nutzungsmöglichkeiten, der Exklusivität und der Attraktivität der benutzten Fläche und im Vergleich mit den Abgaben für Parkflächen für Personenwagen als gering. Der Kanton vermietet ungedeckte Parkplätze mit einer Fläche von etwa 12 m² für verglichen mit dem Markt günstige Fr. 600.– im Jahr. Ein ungedeckter Standplatz dieser Fläche hätte auf dem Alpnachersee eine jährliche Abgabe von Fr. 84.– zur Folge. Wird weiter berücksichtigt, dass der weitaus grösste Teil der Bootsplätze auf dem Alpnachersee von ausserkantonalen Bootsbesitzerinnen und -besitzern belegt wird, ist die Erhöhung der Abgaben nicht geeignet, die Standortattraktivität des Kantons Obwalden negativ zu beeinflussen.

Die im Vernehmlassungsverfahren geltende gemachten begrifflichen Klärungen werden durch eine Neuformulierung von Art. 46a vorgenommen.

5. Erläuterungen zum Nachtrag zum Wasserbaugesetz

5.1 Sondergebrauch

Der Kantonsrat sprach sich dafür aus, die Änderung der Berechnungsart (effektiver Sondergebrauch, an Stelle der bloss bebauten Fläche) solle nicht mit der Gebührenerhöhung zusammenfallen. Es macht keinen Sinn und wäre rechtlich problematisch, die bisherige Berechnungsart, welche zu rechtsungleicher Behandlung führt, weiterzuführen. Es drängt sich deshalb auf, neu ausdrücklich die effektiv exklusiv beanspruchte und im Sondergebrauch stehende Fläche abgabepflichtig zu erklären.

5.2 Einheitstarif in der Zentralschweiz

Der Kantonsrat äusserte den Wunsch, mit den Anliegerkantonen zum Vierwaldstättersee eine Einigung auf einen Einheitstarif zu finden. Das Anliegen wurde in der Zentralschweizer Baudirektorenkonferenz deponiert. Rückmeldungen und Interesse waren aber u.a. mangels Zuständigkeit nur unzureichend. Teilweise werden auch andere Ziele verfolgt. So hat der Kanton Luzern auf Anfang dieses Jahres die Schiffssteuern quasi verdoppelt. Zur Zeit bestehen für die Sondernutzung öffentlicher Gewässer nicht nur unterschiedliche Tarife, sondern auch unterschiedliche Berechnungsarten. Ein Einheitstarif ist demnach kurzfristig nicht realistisch, bleibt aber mittel- bis längerfristig anzustreben.

5.3 Öffentliche Anlagen

Bisher sind von der Abgabepflicht ausdrücklich Anlagen ausgenommen, die kostenlos dem Gemeingebrauch dienen (Art. 29 Abs. 4 der Verordnung über die Schifffahrt). Es scheint gerechtfertigt, von der Abgabepflicht auch Anlagen auszunehmen, die öffentlichen Zwecken dienen und der Allgemeinheit zugänglich sind, wie Landestege für Kurseschiffe und Flosse.

5.4 Kriterien für die Höhe der Abgabe

Die Sondernutzung von Flächen auf dem Sarnersee, dem Alpnachersee und dem Lungernersee ist auf Grund der unterschiedlichen Grösse und Möglichkeiten verschieden attraktiv. Insbesondere beim Alpnachersee als Teil des Vierwaldstättersees ist die Nutzungsmöglichkeit ungleich grösser. Es ist somit angezeigt, für die drei Seen eine differenzierte Abgabe festzulegen.

Daneben sind auch das Interesse der Betroffenen an der Sondernutzung und die Belastung der Gewässer angemessen zu berücksichtigen. Nicht aufzunehmen ist die Unterscheidung, ob die Betroffenen mit einem Bootsplatz wirtschaftliche oder private Interessen verfolgen. Dies ist zum einen schwierig abzugrenzen, denn es können und werden auch private Bootsplätze zu ähnlichen Konditionen vermietet, wie dies ein Bootshafen tut. Zum andern kann sich jederzeit ändern, ob ein Bootsplatz selber genutzt oder aber vermietet wird. Dies ist für die vollziehende Behörde nur schwer und umständlich nachprüfbar und führt deshalb unweigerlich zu Rechtsungleichheiten und Problemen. Aus denselben Gründen ist nicht auf die effektive Grösse eines Boots abzustellen, das einen Bootsplatz belegt. Vielmehr ist die Abgabe für die maximale Fläche zu berechnen, für welche die Anlage als Bootsplatz geeignet ist.

Bei Bootshafenanlagen wird auf Grund deren Konstruktion (Wellenbrecher, parallele Stege, Hafeneinfahrt usw.) oftmals neben der bebauten Fläche und der Fläche für die Bootsliegeplätze eine weitere Fläche im Sondergebrauch beansprucht, um zu den Liegeplätzen zu gelangen. Eine solche Verkehrsfläche gilt dann und soweit als im Sondergebrauch stehend, wenn Bootsführende, die ihr Boot nicht in diesem Hafen abgestellt haben, davon ausgehen dürfen und müssen, dass die Fläche ausschliesslich Berechtigten zur Verfügung steht, oder anders ausgedrückt, wenn die Fläche nicht allen Bootsführenden zur freien Verfügung zusteht. Unter Berücksichtigung der obgenannten Kriterien macht es Sinn, die im Sondergebrauch stehende reine Verkehrsfläche weniger zu belasten als die effektive Standfläche der Anlage oder Stege, da sie nicht permanent belegt ist und wirtschaftlich nicht gleich genutzt werden kann.

Weiter drängt sich das Unterscheidungskriterium auf, ob ein Bootsplatz gedeckt und überbaut ist, sprich ein Bootshaus vorliegt, oder die Seefläche nicht mit einer Hochbaute überbaut, also ungedeckt ist. Sowohl die Interessen der Betroffenen wie auch die Belastung des Gewässers wiegen bei einem Bootshaus eindeutig schwerer. Von der Auswirkung her ist zu beachten, dass bereits bisher auf Grund der Unterscheidung, ob die Inanspruchnahme baulicher Art war oder nicht, für einen gedeckten Bootsplatz eine höhere Abgabe geschuldet war, weil die gesamte Fläche abgabepflichtig war. Würde nun ausschliesslich eine für gedeckte und ungedeckte Plätze differenzierte Abgabe eingeführt, ohne einen Systemwechsel auf den ganzen Sondergebrauch zu vollziehen, hätte dies zur Folge, dass die gedeckten Plätze unverhältnismässig teurer würden, die ungedeckten

Plätze aber kaum betroffen wären, im Ergebnis also die Abgabe für einen gedeckten Platz ein Vielfaches dessen betragen würde, was für einen ungedeckten Platz geschuldet wäre. Verbunden mit dem Wechsel auf das System der Abgabepflicht für den effektiven Sondergebrauch dagegen – von dem die Bootshäuser nicht betroffen sind, weil bisher bereits die ganze Fläche berücksichtigt wurde – führt die differenzierte Abgabe für gedeckte und ungedeckte Standflächen dazu, dass die Abgaben sowohl für gedeckte wie für ungedeckte Plätze steigen. Dies ist im Ergebnis befriedigender und dürfte auch für die Betroffenen nachvollziehbar sein.

5.5 Neue Abgabe

Es ist eine moderate und erträgliche Abgabenerhöhung anzustreben. Es sollen aber nicht Rechnungen versandt werden, deren Beträge kaum die Kosten für die Rechnungsstellung decken. Unter Berücksichtigung aller aufgeführten Kriterien schlägt der Regierungsrat vor, die Abgaben neu pro m² wie folgt festzusetzen:

	Bebaute Fläche und Standfläche		Verkehrsfläche Fr./m ²
	gedeckt Fr./m ²	ungedeckt Fr./m ²	
Sarnersee	10.–	5.–	2.–
Alpnachersee	14.–	7.–	3.–
Lungerersee	6.–	3.–	1.–

Bei diesen Abgabesätzen entspricht die maximale Abgabe für Hochbauten auf dem Alpnachersee in etwa dem Baurechtszins für Bauland mit einem Wert von Fr. 300.– pro Quadratmeter und liegt damit noch unter dem, was Andere für die Benutzung von erheblich weniger attraktivem und exklusivem Boden bezahlen. Die Abgaben sowohl für ungedeckte Bootsplätze wie für gedeckte Bootsplätze liegen weit unter dem, was angesichts des wirtschaftlichen Interesses gerechtfertigt wäre. Während die Miete für einen ungedeckten Bootsplatz auf dem Vierwaldstättersee auf dem freien Markt für ein mittleres Boot im Jahr weit über Fr. 2 000.– liegt, beträgt die Abgabe weniger als Fr. 200.–. Bei einem Hallenplatz liegt das Verhältnis bei über Fr. 4 000.– für die Miete zu weniger als Fr. 400.– für die Abgabe.

Trotz Erhöhung der Abgabe haben auch die am stärksten Betroffenen, die Herzog Werft AG und die Bootshausgenossenschaft Alpnachstad, im Schnitt für einen Bootsplatz, inklusive Berücksichtigung der sehr grossen Verkehrsfläche, noch immer weniger als Fr. 500.– im Jahr zu bezahlen. Besonders im Hinblick auf die gewerbsmässige Nutzung ist dies nicht unangemessen. Bei der Hafenanlage Hauetli beträgt die Abgabe pro Bootsplatz im Schnitt etwa Fr. 375.–. Für alle andern auf dem Alpnachersee beträgt die durchschnittliche Abgabe pro Bootsplatz zwischen Fr. 150.– und Fr. 300.–, beim Sarnersee zwischen Fr. 100.– und Fr. 200.– und beim Lungerersee zwischen Fr. 50.– und Fr. 80.–. Auch unter diesem Gesichtspunkt erscheint die Abgabe moderat.

5.6 Bojenplätze

Eine spezielle Regelung ist für Standplätze an Bojen vorzusehen. Mangels baulicher Installation waren diese bisher nicht von einer Abgabepflicht erfasst. Grundsätzlich nimmt ein Boot an einer Boje je nach Windrichtung eine kreisförmige Fläche um die Boje in Anspruch. Dabei hängt die Fläche von der Länge des Boots ab. Bei einer Schiffslänge von 8 m hätte dieser Kreis eine Fläche von gut 200 m². Dies entspräche auf dem Alpnachersee einer jährlichen Abgabe von Fr. 1 400.–, also fast dem Vierfachen der Abgabe für einen grossen Bootsplatz in einer Hafenanlage. Dies erscheint unangemessen. Andererseits laufen Bojenplätze sowohl aus der Sicht der Raumplanung als auch des Landschaftsschutzes dem öffentlichen Interesse zuwider. Sie belasten daher das Gewässer stärker als feste Bootsanlagen. Unter diesen Umständen scheint es angemessen und gerechtfertigt, für Bojenplätze eine Abgabe für eine fixe Zahl von 50 m² festzusetzen. Damit liegt die Abgabe leicht unter derjenigen für einen Bootsplatz in einer Hafenanlage. Auf dem Alpnachersee ergibt dies pauschal Fr. 350.–, auf dem Sarnersee Fr. 250.– und auf dem Lungerersee Fr. 150.–.

5.7 Finanzielle Auswirkungen

Die Berechnungen der voraussichtlichen Abgaben basieren auf den vorhandenen Daten. Da die Abgaben bisher anders erhoben wurden, sind gewisse Grundlagen geschätzt. Die Neuregelung würde voraussichtlich zu einer Erhöhung der Einnahmen für den Kanton führen von bisher Fr. 23 000.– auf etwa Fr. 200 000.– im Jahr. Dies sind Fr. 770 000.– weniger, als im ursprünglichen GAP-Projekt vorgesehen.

5.8 Änderung der Schifffahrtsverordnung

Art. 29 der Verordnung über die Schifffahrt sowie die Ausführungsbestimmungen über die Gebühren für die Schifffahrt vom 17. Dezember 2002 sind aufzuheben, da die Erhebung von Verwaltungsgebühren im Allgemeinen Gebührengesetz vom 21. April 2005 und die Inanspruchnahme öffentlicher Seefläche neu im Wasserbaugesetz geregelt wird.

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Erläuterungen beantragen wir Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Nachtrag zum Wasserbaugesetz einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Hans Matter

Landschreiber: Urs Wallimann

Gesetzesentwurf