**Botschaft
zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes**

vom 4. September 1996

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren

mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, dem Entwurf zu einer Änderung des Gewässerschutzgesetzes zuzustimmen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

4. September 1996

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Delamuraz
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Der Bundesrat hat im Rahmen der Sanierung des Bundeshaushaltes bereits 1993 angekündigt, dass er einen Vorschlag auf Gesetzesebene auszuarbeiten gedenke, um das Verursacherprinzip bei der Finanzierung von Abfall- und Abwasseranlagen umzusetzen.

Das Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991 trat am 1. November 1992 in Kraft. Es wurde, im Hinblick auf eine massive Reduktion der Subventionen mit dem Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Sanierungsmassnahmen 1993, einer Revision unterzogen.

Probleme im Vollzug von Subventionsbestimmungen und das Anliegen, den notwendigen Standard in der Abwasserbeseitigung und der Abfallentsorgung trotz anhaltender Finanzknappheit des Bundes sicherzustellen, führten zur vorliegenden Änderung des Gewässerschutz- und – damit einhergehend – des Umweltschutzgesetzes.

Die Vorlage enthält die erforderlichen Gesetzesänderungen in folgenden vier Gebieten:

- 1. Verankern des Verursacherprinzips im Gewässerschutz und Sicherstellung der Finanzierung einer nachhaltigen Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung.*
- 2. Elimination von Härtefällen bei der Anwendung bisherigen Rechtes.*
- 3. Weitere Reduktion der Subventionstatbestände für neue Vorhaben.*
- 4. Verankern einer gesamtheitlichen Planung der Siedlungsentwässerung.*

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

111 Allgemeines

Mit dem Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Sanierungsmassnahmen 1993, Konsequenz der angespannten Finanzlage des Bundes, wurden u. a. die Subventionsbestimmungen von Artikel 61 und 62 des Gewässerschutzgesetzes (GSchG) geändert. Es trat am 1. Januar 1995 in Kraft. Ziel war der Abbau der finanziellen Leistungen des Bundes. Einige Subventionen entfielen vollständig (Kläranlagen, Normaleinrichtungen solcher Anlagen; Art. 61 Abs. 1 GSchG). Für andere Bereiche wurden die Subventionsvoraussetzungen verschärft. Schliesslich wurden die Subventionssätze herabgesetzt (Art. 62 Abs. 2 GSchG).

Trotz dieser Bemühungen befindet sich der Bund – vorab im Gewässerschutz – mit den Subventionszahlungen im Verzug, was sich vor allem dort ungünstig auswirkt, wo Beitragsansprüche an den Beginn der Erstellung von Anlagen geknüpft werden. Diese Anspruchsvoraussetzung kann zudem zu Härtefällen führen. Notwendige Sparanstrengungen des Bundes legen einen weiteren Abbau seiner Subventionen nahe. Bei all dem ist die zukünftige Finanzierung eines nachhaltigen Gewässerschutzes und einer nachhaltigen Abfallentsorgung sicherzustellen.

112 Verankern des Verursacherprinzips im Gewässerschutz und Sicherstellung der Finanzierung einer nachhaltigen Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung

Anstelle der Einführung von Abwasser- und Abfallabgaben des Bundes sieht die Vorlage vor, die erforderlichen Mittel, die beim Wegfall der Subventionen anderswie beschafft werden müssen, beim Verursacher einzuholen. Im Gewässerschutzgesetz wird deshalb das generelle Verursacherprinzip verankert, wie es bereits im Umweltschutzgesetz (USG; SR 814.01) enthalten ist. Sowohl für das Gewässerschutz- als auch für das Umweltschutzgesetz führt die Vorlage sodann eine konkrete Umsetzung des Verursacherprinzips für die Finanzierung der Abwasserbeseitigung und der Abfallentsorgung ein.

113 Härtefälle bei den Subventionen des Bundes im Gewässerschutz

Das abschbare Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Sanierungsmassnahmen 1993 bewog viele Kantone, den Bund noch unter dem Regime des günstigeren Subventionsrechts, das vor dem 1. Januar 1995 galt, um Abgeltungen für Abwasseranlagen nachzusuchen. So reichten sie vor diesem Datum insgesamt 1450 Gesuche ein, die einen Betrag von 587 Millionen Franken an einzugehenden Verpflichtungen darstellen. Die damals bereits bestehenden Verpflichtungen beliefen sich Ende 1994 auf 783 Millionen Franken, so dass am 1. Januar 1995 ein Gesamtbetrag an eingegangenen und noch einzugehenden Verbindlichkeiten in der Höhe von 1370 Millionen Franken bestand. Dazu kommen 141 Millionen Franken für eingegangene Verpflichtungen im Abfallbereich.

In den letzten Jahren haben die eidgenössischen Räte jährlich Kredite von ungefähr 110 Millionen Franken für Subventionen im Abwasserbereich bewilligt. Die Auszahlung der vor dem 1. Januar 1995 angeforderten Subventionen wird, sofern inskünftig Jahreskredite in der gleichen Grössenordnung gewährt werden, weit über zehn Jahre dauern.

In den Fällen, in denen die Bundesbeiträge vom Baubeginn vor dem 1. November 1997 abhängig gemacht sind (Art. 61 Abs. 2 GSchG in der Fassung vom 24. Jan. 1991), führen die erwähnten Rückstände zum Ergebnis, dass die Anlagen gebaut werden müssen, ohne dass die Abgeltungen des Bundes zeitgerecht zur Verfügung stehen.

Viele Kantone bekunden nun aber Mühe, bis 1. November 1997 erheblich mehr Kantonsbeiträge an die Anlagen der Gemeinden und deren Verbände zu leisten. Letztere wiederum sehen sich kaum in der Lage, die Finanzierung sicherzustellen, da die kantonalen, aber auch die Bundesbeiträge mehrjährig verzögert eintreffen. Andererseits muss aber mit der Erstellung fristgerecht begonnen werden; die Kosten entstehen lange bevor der Bund, allenfalls auch die Kantone, ihre Beiträge ausrichten können. Viele Gemeinden müssen daher Teile der Baukosten fremdfinanzieren, so dass die Bundessubventionen grösstenteils für den Schuldendienst eingesetzt werden müssen.

Das Anknüpfen des Subventionsanspruchs an den Baubeginn kann überdies, falls gegen die erforderlichen Bewilligungen Rechtsmittel ergriffen werden, welche die Fristwahrung verhindern können, zum Verlust des Bundesbeitrags führen.

Die dargestellten Probleme führten zur dringlichen einfachen Anfrage Schweingruber vom 6. März 1995 (95.1025). Sie lautet wie folgt: «Ist der Bundesrat bereit, den eidgenössischen Räten einen dringlichen Bundesbeschluss vorzulegen, der zum Ziel hat, die vom Gesetz vorgesehenen Fristen und die in den Richtlinien des BUWAL festgesetzten Termine für den Bau der Anlagen und Einrichtungen für den Gewässerschutz und die Abwasserreinigung zu verlängern?»

In seiner Antwort vom 12. April 1995 auf die Anfrage Schweingruber anerkannte der Bundesrat die Dringlichkeit des Problems und erklärte sich bereit, eine Lösung vorzuschlagen, welche sich auf die vor dem 1. Januar 1995 eingereichten Gesuche beschränkt und dem Bund keine zusätzlichen Ausgaben beschert.

Gemäss Artikel 61 Absatz 2 GSchG leistet der Bund den finanziell schwachen und mittelstarken Kantonen Abgeltungen an Anlagen zur Behandlung oder Verwertung von Siedlungsabfällen. Dies jedoch nur während einer Übergangszeit und unter der Voraussetzung, dass mit dem Bau vor dem 1. November 1997 begonnen wird. Bund und Kantone haben die Planung der noch erforderlichen Kehrichtverbrennungsanlagen (KVA) koordiniert. Konkrete Projekte für neue Anlagen, die in den nächsten Jahren gebaut werden müssen, bestehen in Freiburg, im Berner Oberland, im Tessin und in Lausanne. An allen Standorten ist die Planung so weit fortgeschritten, dass der Stichtag an sich eingehalten werden kann. Allerdings liegen noch keine rechtskräftigen Baubewilligungen vor. Gegen Baubewilligungen für solche Grossanlagen werden nun aber häufig Rechtsmittel ergriffen, was den Baubeginn über die gesetzliche Frist hinaus verzögern kann. Der daraus folgende Verlust der Bundessubvention würde die Finanzierung eines Werkes mit Kosten im Bereich von 200 Millionen Franken in Frage stellen. Aus rechtsstaatlicher Sicht ist es problematisch, dass von Dritten verursachte Verzögerungen den Subventionsanspruch der Kantone aufheben können.

114 Weitere Reduktion der Subventionstatbestände für neue Vorhaben

In seiner Botschaft zu den Sanierungsmassnahmen 1993 wies der Bundesrat darauf hin, dass weitere Anstrengungen notwendig sein werden, um den Bundeshaushalt langfristig ins Lot zu bringen (BBl 1993 IV 293 f.). Insbesondere sei ausgabenseitig periodisch zu überprüfen, ob finanzielle Leistungen noch prioritär zu erbringen seien, oder ob solche abgebaut werden können. Die Untersuchung der Subventionstatbestände im Abwasserbereich ergab, dass heute nicht mehr alle finanziellen Leistungen als absolut notwendig einzustufen sind. Wo den Kantonen zuzumuten ist, die Verantwortung für ihre Gewässer zu tragen, kann ihnen auch die volle Zuständigkeit für die Finanzierung überlassen werden. Ein weiterer Abbau von Bundesbeiträgen kann deshalb erfolgen.

Der Rückzug des Bundes aus der Subventionierung der Abwasserreinigungsanlagen wird auch im Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartementes und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren über den neuen Finanzausgleich vom 1. Februar 1996 zur Diskussion gestellt. Gemäss diesem Bericht soll die Aufgabe des Gewässerschutzes neu dem interkantonalen Lastenausgleich zugewiesen werden. Die Änderung des Gewässerschutzgesetzes trägt bestimmten Anliegen des neuen Finanzausgleichs bereits Rechnung, ohne aber aufzuzeigen, wie in Zukunft der finanzielle Ausgleich erfolgen soll. Der Bundesrat wird voraussichtlich seine Botschaft zum neuen Finanzausgleich im Herbst 1998 den eidgenössischen Räten vorlegen und dabei auch ausführen, wie er allfällige Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen im Rahmen des neuen Gesamtsystems zu kompensieren gedenkt.

Mit Blick auf den schrittweisen Abbau der Subventionen des Bundes wie auch der Kantone, muss die Finanzierung der steigenden Kosten für die Abwasserbeseitigung und die Abfallentsorgung (Sanierungen, Erneuerungen, Erweiterungen, ökologische Anforderungen) auf andere Weise sichergestellt werden. Entsprechende Finanzierungsquellen wurden geprüft.

Unter der Federführung des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) erarbeiteten Fachkreise zwei Machbarkeitsstudien für die Einführung einer Abwasser- und einer Abfallabgabe des Bundes (Abwasserabgabe für die Schweiz, Schriftenreihe Umwelt Nr. 203, Aug. 1993; Abfallabgabe Schweiz, Umwelt-Materialien Nr. 11, 1994; Herausgeber BUWAL). Beide Studien halten Bundesabgaben, welche gleichzeitig Finanzierungs- und Lenkungszielen dienen, für mögliche Instrumente der Abwasser- und Abfallpolitik. Dies unter der Voraussetzung, dass die eingenommenen Mittel in Form von Subventionen, allenfalls für besondere Aufgaben, den Kantonen wiederum zur Verfügung gestellt werden.

Die Studien wurden den Kantonen und interessierten Kreisen zur grundsätzlichen Stellungnahme unterbreitet.

- Die Einführung von Bundesabgaben wurde beinahe einhellig abgelehnt. Einige Kantone haben zudem bereits eigene Abgaben zur verursachergerechten Finanzierung ihrer Anlagen eingeführt oder beabsichtigen, solche Abgaben zu erheben,
- Kantone mit einer guten Entsorgungsinfrastruktur und entsprechend hohen Kosten würden über die Bundesabgabe neue Anlagen in Kantonen, die bisher wenig Aufwand trieben, mitfinanzieren, was eine wenig akzeptierte Art des interkantonalen Finanzausgleichs bewirken würde. Viele Kantone lehnen eine solche Umverteilung der Einnahmen denn auch klar ab.

Wir verzichten deswegen auf die Unterbreitung entsprechender Vorschläge.

115 Verankern einer gesamtheitlichen Planung der Siedlungsentwässerung

Gegenwärtig sorgen die Kantone für die generelle Kanalisationsplanung, die auf kommunale Verhältnisse beschränkt ist. Mit der Erstellung des generellen Entwässerungsplanes (GEP) kann der sachgemässe Gewässerschutz auf lokaler Ebene gewährleistet werden, doch bedarf es zum Schutz eines Gewässersystems einer regionalen Planung. Die vielschichtigen ökologischen Zusammenhänge erfordern eine gesamtheitliche Planung, die nicht nur über die Gemeindegrenze, sondern oft über die Kantonsgrenze hinausgeht.

12 Gegenstände und Begründung der Vorlage

121 Verankern des Verursacherprinzips im Gewässerschutz und Sicherstellung der nachhaltigen Finanzierung der Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung

121.1 Einführung des Verursacherprinzips

In der Vergangenheit unterstützten Bund und Kantone den Bau von Abwasser- und Abfallanlagen in erheblichem Masse mit Subventionen. Es gilt nun, die Finanzierung dieser für den Schutz der Umwelt wichtigen Infrastruktur langfristig mit anderen Mitteln sicherzustellen. Die Vorlage enthält die dazu auf Ebene der Bundesgesetzgebung notwendigen Elemente. So sieht die Vorlage vor, das Verursacherprinzip im Gewässerschutzgesetz generell festzulegen (Art. 3a). Wie schon im Umweltschutzgesetz (Art. 2) soll derjenige die Kosten für Massnahmen tragen, der solche verursacht.

Kosten, die der öffentlichen Hand aus der Abwasserbeseitigung und der Entsorgung von Siedlungsabfällen anfallen, sollen durch verursachergerechte und kostendeckende Gebühren und Abgaben gedeckt werden. In die Berechnung der Gebühren und Abgaben sollen im Sinne einer Vollkostenrechnung sämtliche Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt der Anlagen – zusammen mit ausreichenden Abschreibungen für die Substanzerhaltung und mit den Kapitalzinsen – eingehen.

Die Ausdehnung des Verursacherprinzips auf den Gewässerschutz ist unerlässlich, weil eine Weiterführung der bisherigen Subventionen angesichts der knappen Mittel der öffentlichen Hand nicht zur Diskussion steht. Im Abfallbereich bringt die Subventionierung zudem zunehmend unerwünschte Marktverzerrungen mit sich. Schliesslich sind Umweltschutzmassnahmen immer mehr in einem gesamtheitlichen Rahmen zu beurteilen, was gegen eine spezielle, vom Verursacherprinzip abweichende, Finanzierung der Gewässerschutzmassnahmen spricht.

Neben einer gesicherten Finanzierung hat die Überwälzung der Kosten auf den Verursacher auch eine ökologische Wirkung, motiviert sie ihn doch dazu, die Belastung der Gewässer zu reduzieren und trägt somit zur Entlastung von Behandlungsanlagen und der Umwelt bei. Gleichzeitig stellt eine transparente Umsetzung des Verursacherprinzips aber auch einen wichtigen Schritt zu einer verbesserten Effizienz von Umweltschutzmassnahmen dar.

121.2 Konkretisierung des Verursacherprinzips

Gemäss den vorgesehenen Regelungen, führt der Bund nicht selbst entsprechende Gebühren ein, sondern er beauftragt die Kantone mit dem Vollzug innerhalb der vom Bund erlassenen Rahmenbedingungen. Aus Gründen der kantonalen Organisations- und Finanzhoheit bleibt es den Kantonen überlassen, ob sie selbst tätig werden oder ob sie den Erlass des Vollzugsrechts an untergeordnete Gemeinwesen delegieren.

Wie sich in der Vernehmlassung zeigte, sind zwar die Notwendigkeit und Nützlichkeit von verursachergerechten Gebühren im Grundsatz nicht bestritten, zur konkreten Umsetzung benötigen aber Kantone und Gemeinden eine beträchtliche Flexibilität. Die Vorlage trägt diesem Anliegen Rechnung. So erlaubt sie beispielsweise ein Aufteilen in Grundgebühren und Gebühren, welche sich nach Menge des erzeugten Abwassers bzw. der anfallenden Abfälle richten. Dabei lassen sich über Grundgebühren die meist beträchtlichen Kosten aus dem Bereitstellen der Entsorgungsinfrastruktur abdecken.

Dort, wo ein starres Festhalten am Verursacherprinzip die umweltverträgliche Entsorgung von Abwasser oder Abfällen direkt gefährden würde, gestattet die Vorlage von diesem Prinzip abzuweichen. So bleibt in solchen Fällen eine Finanzierung beispielsweise über kantonale Subventionen möglich. Dies könnte dann etwa der Fall sein, wenn das aus ökologischer Sicht erwünschte Verwerten von Abfällen durch die Erhebung verursachergerechter Gebühren gefährdet wird oder wenn das Überwälzen sämtlicher Kosten der Siedlungsabfallentsorgung auf die Abfallabgeber zu einem Wegfall der direkten Abfallanlieferungen aus Industrie und Gewerbe führt. Dies wiederum könnte die Planung und den Weiterbetrieb einer Anlage stark erschweren. Flexibilität ist ebenfalls notwendig, damit sachfremde Ausgaben wie die Kosten der Fernwärmenutzung oder der Sonderabfallentsorgung nicht mehr über die Siedlungsabfallentsorgung finanziert werden.

Die Vorlage bezweckt zwar grundsätzlich, dass sich die zu bezahlenden Gebühren nach der Art und Menge des Abwassers und der Abfälle richten, um damit ein finanzielles Interesse der Verursacher an einer Reduktion der Umweltbelastung zu schaffen. In der Praxis muss aber auch die Umsetzung dieses Grundsatzes so flexibel erfolgen, dass nicht unverhältnismässige Kosten aus der administrativen Erfassung der Abwassermenge und Arten oder aus den von jedem Haushalt abgelieferten Abfallgewicht notwendig sind. So könnte z. B. die Ausrüstung von einzelnen Wohnungen mit separaten Zählern für die verbrauchte Kalt- und Warmwassermenge den vernünftigen Rahmen der Umsetzung sprengen.

Der Bau und der Ersatz von Abwasserreinigungsanlagen oder von Kehrrechtverbrennungsanlagen ist mit Investitionen in zwei oder gar dreistelliger Millionenhöhe verbunden. Es ist heute den Inhabern der Anlagen in vielen Kantonen verwehrt, rechtzeitig die notwendigen Rückstellungen für eine sich abzeichnende Sanierung oder für den Ersatz von Anlagen zu machen. Neben Schwierigkeiten bei der Finanzierung ergaben sich aus diesem Verbot von Rückstellungen auch unerwünschte, sprunghafte Gebührenerhöhungen beim Ersatz alter, amortisierter Anlagen. Die Vorlage verpflichtet nun die Inhaber von Anlagen, die erforderlichen Rückstellungen für Sanierungen oder Ersatz von Anlagen zu machen.

Diese Regelung stiess in der Vernehmlassung auf breite Zustimmung, obwohl sie in verschiedenen Kantonen zu einer Anpassung des kantonalen Rechts führen wird.

122 Elimination von Härtefällen bei der Anwendung bisherigen Rechtes

Die Vorlage trägt den oben (Ziff. 112) dargestellten Schwierigkeiten für die vor dem 1. Januar 1995 (Inkrafttreten des geltenden Rechts) eingereichten Abgeltungsgesuche nach Artikel 61 Absatz 2 GSchG in der Fassung vom 24. Januar 1991 Rechnung (dringliche einfache Anfrage Schweingruber). So sieht das Übergangsrecht zur vorliegenden Gesetzesänderung vor, solche Gesuche nach dem alten Recht, das vor dem 1. Januar 1995 galt, zu beurteilen. Zwar würde dies auch ohne gesetzliche Sonderregelung gelten, da die Ausrichtung der Subventionen auf Jahre hinaus verzögert ist und die zuständige Behörde die Beiträge deshalb dem Grundsatz nach zusprechen sowie eine Prioritätenordnung für die Auszahlung erstellen muss (Art. 13 Abs. 6 und Art. 36 Bst. a des Subventionsgesetzes vom 5. Okt. 1990, SuG; SR 616.1).

Die Vorlage ändert nun aber, und dies ist der eigentliche Grund für die übergangsrechtliche Bestimmung, gleichzeitig das anwendbare alte Recht. Statt der ursprünglichen Subventionsvoraussetzung – Baubeginn innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gewässerschutzgesetzes (d. h. vor dem 1. Nov. 1997) – knüpft der Anspruch nun am erstinstanzlichen Entscheid der zuständigen Behörde über den Bau der Anlage an, der vor dem 1. November 1997 vorliegen muss.

Der erstinstanzliche Entscheid über den Bau der Anlage ist in der Regel die Baubewilligung nach Artikel 22 oder 24 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700), erteilt von der in erster Instanz zuständigen Behörde. Bei Anlagen, für deren Erstellung keine Bewilligung nach RPG notwendig ist (z. B. gewisse Kanalisationen), muss im Einzelfall abgeklärt werden, mit welchem Entscheid über den Bau entschieden wird. Es ist nicht erforderlich, dass der erstinstanzliche Entscheid am Stichtag bereits in Rechtskraft erwachsen ist.

Den öffentlichen Gemeinwesen bleibt damit ausreichend Zeit, ihre Vorhaben den verfügbaren Mitteln entsprechend zu staffeln. Auch können kostentreibende Auftragspitzen im Tiefbaugewerbe sowie der drohende Verlust der Subventionen wegen zeitraubender Beschwerdeverfahren vermieden werden.

Die Kantone, Parteien und Organisationen unterstützen diese Änderung weitgehend.

123 Weitere Reduktion der Subventionstatbestände für neue Vorhaben

123.1 Weiterbestehende Abgeltungen

In Zukunft sollen bei zentralen Abwasserreinigungsanlagen nur noch Massnahmen zur Stickstoffelimination, die aufgrund völkerrechtlicher Vereinbarungen zu treffen sind, subventioniert werden. Die für die unerwünschte Algenbildung massgebenden Stickstoffverbindungen beeinflussen die Qualität der Flachmeere ungleich stärker als die schweizerischen Seen und Flüsse. Sie sind deshalb vor allem aus der Sicht des internationalen Gewässerschutzes von Bedeutung; die Schweiz ist diesbezüglich im Zusammenhang mit dem Schutz der Nordsee betroffen. Stickstoff aus dem Rhein wird in der Nordsee durch den Golfstrom der niederländisch-deutsch-dänischen Küste zugeführt und führt dort zu Problemen. Die betroffenen Nordseeanliegerstaaten wurden deshalb in der EG-Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser verpflichtet, bei allen Anlagen über 10 000 Einwohnerwerten die Stickstoffelimination einzuführen. Die Schweiz erklärte – insbesondere im Rahmen

der Internationalen Kommission zum Schutz des Rheins gegen Verunreinigung – ihre Bereitschaft, ebenfalls angemessen zur Reduktion der Stickstoffbelastung der Nordsee beizutragen, liess es aber offen, wie dies geschehen werde.

Die von der Vorsteherin des Eidgenössischen Departementes des Innern und dem Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes eingesetzte Arbeitsgruppe stellt das folgende fest: Die Kostenwirksamkeit der Stickstoffelimination ist im Bereich Abwasserreinigung deutlich ungünstiger als in den anderen Massnahmenbereichen (Landwirtschaft). Dies gilt es bei der Umsetzung der Agrarpolitik 2002 zu berücksichtigen.

Die Stickstoffelimination bei Abwasserreinigungsanlagen soll deshalb nicht generell, sondern gezielt und mit Zurückhaltung eingesetzt werden. Der Betrieb bestehender Anlagen soll laufend optimiert werden. Erneuerungen bestehender Anlagen (auch nicht beitragsberechtigter Massnahmen) sollen mit baulichen Optimierungen verbunden werden. Nur ausgewählte Anlagen sind mit Massnahmen zur Stickstoffelimination – allenfalls im Rahmen von Sanierungen – auszubauen. Das Schwerkraft soll bei einer hohen Kostenwirksamkeit liegen. Der Bund stellt für diese Massnahmen einen jährlichen Maximalbetrag zur Verfügung. Um die gezielte Stickstoffreduktion von einigen tausend Tonnen pro Jahr zu erreichen, sind Investitionen im Betrag von rund 500 Millionen Franken notwendig. Der Bund wird an diese Kosten Abgeltungen zahlen.

Im Hinblick auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz verlangten viele Kantone, dass der Bund die finanziellen Konsequenzen dieser Vereinbarungen selber trage. Die Stickstoffelimination bringt jedoch für den Betrieb der Anlage auch Vorteile, so dass eine volle Abgeltung ihrer Kosten durch den Bund nicht gerechtfertigt ist. Zudem ist angesichts der knappen Bundesfinanzen eine Beschränkung der Bundesbeiträge auf 35 Prozent angezeigt. Der Bundesrat wird die anrechenbaren Kosten in der allgemeinen Gewässerschutzverordnung regeln.

Die Subventionierung von Abfallanlagen war schon bisher im Gewässerschutzgesetz geregelt. Ebenso finden sich die administrativen Vorschriften zu Inhalt und Behandlung der Beitragssuche in den auf dem GSchG abgestützten Verordnungen. Aus diesen Gründen werden die wenigen noch verbleibenden Subventionsbestimmungen über Abfallanlagen weiterhin im GSchG belassen und nicht in das Umweltschutzgesetz überführt.

Die Vorlage sieht vor, Abgeltungen an Anlagen zur Entsorgung von Sonderabfällen beizubehalten, sofern die Anlage von gesamtschweizerischem Interesse ist. Insbesondere dann, wenn zur Entsorgung bestimmter Abfälle aus Haushalten und Gewerbe nur eine oder zwei Anlagen notwendig sind, haben Kantone und Wirtschaft erfahrungsgemäss grosse Schwierigkeiten mit der Finanzierung einer solchen Anlage. Der Bund kann in diesem Fall mit dem Finanzierungsmittel der Subventionen eine wirksame Starthilfe geben.

Artikel 61 Absatz 3 ermöglicht auch in Zukunft die Zahlung von Abgeltungen an die Planung der Entwässerung ganzer Einzugsgebiete und an die kantonsübergreifende Koordination der Abfallplanung. Der Bund kann mit bescheidenen Mitteln Projekten zum Durchbruch verhelfen, welche nicht nur im Interesse eines einzelnen Abwasser- oder Abfallverbandes liegen, sondern regional oder kantonsübergreifend optimiert sind.

Die bereits mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Sanierungsmassnahmen 1993 erheblich reduzierten finanziellen Leistungen des Bundes in den Bereichen Gewässerschutz und Abfall werden mittel- bis längerfristig weiter abgebaut. Für

die noch verbleibenden Subventionstatbestände eignet sich eine Abstufung der Beiträge nach der Finanzkraft der Kantone nicht mehr. So müssen z. B. völkerrechtlich notwendige Massnahmen zur Stickstoffelimination gesamtschweizerisch optimiert werden, ungeachtet des Standortes der einzelnen Abwasserreinigungsanlage, der bisher den anwendbaren Subventionssatz bestimmte. Massgebend ist die Gesamtreduktion der Stickstoffmenge an der Landesgrenze. Bei der Entsorgung von Siedlungs- und Sonderabfällen zeigt die Erfahrung, dass einzelne Kantone hohe Subventionssätze anderer mitbenutzen, indem sie ihre Abfälle dort unterbringen. Der Verzicht auf die Abstufung nach der Finanzkraft des Standortkantons hilft mit, den Abfalltourismus zu Anlagen mit hohem Subventionssatz und deshalb günstigeren Behandlungstarifen abzubauen.

Aktuell sind im Rahmen der Arbeiten zur Neuordnung des Finanzausgleiches Bestrebungen im Gange, das finanzpolitische Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen in Zukunft so konsequent wie möglich auf den Grundsatz der Subsidiarität auszurichten. Als eines der strategischen Ziele gilt, die Finanzkraftabstufung der Bundesbeiträge aufzugeben. Die Vorlage verzichtet aus diesen Gründen darauf, die Bundessubventionen weiterhin nach der Finanzkraft der Kantone abzustufen.

123.2 Abbau von Abgeltungen

In Anwendung des Verursacherprinzips sind die Bundessubventionen für zusätzliche Massnahmen (wie Nitrifikation oder Flockungsfiltration) bei zentralen Abwasserreinigungsanlagen zu streichen (übrig bleiben die Beiträge für Massnahmen zur Stickstoffelimination; Art. 61 Abs. 1 Bst. a GSchG in Verbindung mit Bst. b).

Der Bund fördert aktuell den Aufbau der Schadedienste für die Beseitigung wassergefährdender Flüssigkeiten mit Beiträgen an deren Infrastruktur, nicht etwa an den Betrieb, Unterhalt oder die Erneuerung (Art. 61 Abs. 1 Bst. c GSchG; vgl. Art. 34 und Anhang Ziff. 3 Allgemeine Gewässerschutzverordnung; SR 814.201). Beim Vorbereiten des Gewässerschutzgesetzes von 1991 wurden den Kantonen Beiträge an den Aufbau von Schadediensten in Aussicht gestellt. Nachdem nun die Kantone in den letzten Jahren mit den nötigen Investitionen begonnen haben, ist es gerechtfertigt, Subventionen während einer Zeitspanne von insgesamt zehn Jahren seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zu leisten.

Sanierungsmassnahmen an Gewässern sind im heutigen Zeitpunkt nicht mehr dringlich, da die Massnahmen an der Quelle (z. B. Abwasserbeseitigung) guten Erfolg aufweisen. Abgeltungen des Bundes werden deshalb in Zukunft nicht mehr notwendig sein, so dass der Subventionstatbestand gestrichen werden kann (Art. 61 Abs. 1 Bst. d GSchG).

Auch die Subventionierung der Behandlung oder Verwertung von entwässertem und gefaultem Klärschlamm kann heute nicht mehr als dringend notwendig eingestuft werden (Art. 61 Abs. 1 Bst. e GSchG). Die Vorlage sieht die Streichung dieses Subventionstatbestandes vor.

Die Kantone sorgen für eine generelle Kanalisationsplanung der Gemeinden (Art. 10 Abs. 4 GSchG; Art. 11 Allgemeine Gewässerschutzverordnung). Der Bund leistet heute Beiträge an die Erstellung dieser Pläne (Art. 34 Abs. 1 Bst. a und Art. 37 Abs. 1 Allgemeine Gewässerschutzverordnung). Diese Subventionen sollen nur noch während einer Periode von zehn Jahren nach dem Inkrafttreten des neuen Gewässerschutzgesetzes, d. h. bis 1. November 2002 geleistet werden. So erleichtert der Bund die Durchführung dieser wichtigen Planung wesentlich.

Die – teilweise erst längerfristig realisierbaren – Einsparungen des Bundes aus dem Abbau der Subventionstatbestände belaufen sich auf jährlich rund 140 Millionen Franken.

Für die verbleibenden und die beiden neuen Bundesbeiträge ist – nach Ablauf der Übergangsfristen – ein Finanzbedarf von rund 40 Millionen Franken pro Jahr zu veranschlagen (Abwasserbeseitigung: 30 Mio. Fr., Abfallentsorgung: 10 Mio. Fr.).

Beitragsberechtigte Massnahmen

	GSchG 72	GSchG 92	GSchG 95 ¹⁾	Revisions- vorlage
<i>Abwasseranlagen: Standard-Massnahmen</i>				
– Kanäle innerhalb Baugebiet	+	-	-	-
– Kanäle ausserhalb Baugebiet	+	+	-	-
– Kanäle von mehreren Gemeinden benützt	+	+	-	-
– Ausbau der Kläranlagen für die Standard-Anforderungen	+	+	-	-
– Ausbau der Schlammbehandlung für die Standard-Anforderungen	+	+	-	-
<i>Abwasseranlagen: Weitergehende Massnahmen</i>				
– Nitrifikation	+	+	+	-
– Stickstoffelimination	+	+	+	+
– Flockungsfiltration	+	+	+	-
– Klärschlamm-trocknung, -verbrennung	+	+	+	-
<i>Andere Massnahmen im Gewässerschutzbereich</i>				
– Pilotprojekte, Forschung	+	+	+	+
– Anlageübergreifende Planung, Entwässerungspläne	+	+	+	(+) ²⁾
– Ausbildung, Beratung, Information	+	+	+	+
– Schädendienste	+	+	+	(+) ²⁾
– Sanierungsmassnahmen an Gewässern	+	+	+	-
<i>Abfallanlagen</i>				
– Sonderabfälle	+	+	+	+
– Siedlungsabfälle	+	+	+	-
– Abfallplanung	+	+	+	(+) ²⁾

¹⁾ Sanierungsmassnahmen 1993 (1. Jan. 1995 in Kraft gesetzt)

²⁾ (+) befristete Bundesleistung bis 1. Nov. 2002

Der Anhang enthält eine tabellarische Gegenüberstellung des geltenden Subventionsrechts und der vorgeschlagenen Änderungen.

Kantone, Parteien und interessierte Organisationen sind geteilter Meinung über diese Bestimmungen. Viele verlangen, dass der Abbau der Subventionen erst mit der Einführung der neuen Ordnung zum Finanzausgleich oder nach einer Übergangsperiode eingeführt wird. Die Mehrheit möchte eine volle Übernahme der Kosten für die Reduktion des Stickstoffes bei Kläranlagen durch den Bund; einzelne keine Subventionen mehr.

124 Verankern einer gesamtheitlichen Planung der Siedlungsentwässerung

Mit der Erstellung des generellen Entwässerungsplanes (GEP) kann der sachgemässe Gewässerschutz auf lokaler Ebene gewährleistet werden, doch bedarf es zum Schutz eines Gewässersystems einer regionalen Planung. Die vielschichtigen ökologischen Zusammenhänge erfordern eine gesamtheitliche Planung, die nicht nur über die Gemeindegrenze, sondern oft über die Kantonsgrenze hinausgeht.

Die Vorlage beauftragt die Kantone, für eine Entwässerungsplanung zu sorgen, welche die Verhältnisse im gesamten Einzugsgebiet eines Gewässers einbezieht. Diese Grenzen übergreifende Planung (Art. 7 Abs. 3 Vorlage), beispielsweise zum Schutz des Rheins oder des Genfersees, hat entscheidende Bedeutung für eine kohärente Weiterentwicklung des Gewässerschutzes.

Kantone, Parteien und interessierte Organisationen unterstützen die Einführung einer gesamtheitlichen Planung. Allerdings haben sich mehrere gegen eine finanzielle Unterstützung und die damit verbundene Einmischung des Bundes geäussert.

2 Besonderer Teil: Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen

Artikel 3a Verursacherprinzip (neu)

Artikel 3a führt das Verursacherprinzip für das Gewässerschutzgesetz integral ein. Die Vorschrift ist im bewährten Wortlaut von Artikel 2 Umweltschutzgesetz gehalten. Die Regelungen für die verbleibenden Subventionen des Bundes, die einen gewollten, aber minimalen Einbruch in das Verursacherprinzip darstellen, gehen als *lex specialis* der allgemeinen Norm vor.

Die generelle Geltung des Verursacherprinzips hat zur Folge, dass nicht die Allgemeinheit die Kosten für Massnahmen, die das Gesetz oder seine Ausführungsverordnungen verlangen, zu tragen hat, sondern derjenige, der solche Massnahmen verursacht. Allerdings lässt sich nicht aus dem Verursacherprinzip ableiten, ob und wie eine Massnahme zu ergreifen ist oder wer sie ergreifen muss. Dies ergibt sich aus den einschlägigen gesetzlichen Anordnungen. Als Verursacher gilt, wem die zu vermeidende oder zu behebbende nachteilige Einwirkung (Art. 1 und 4) zuzurechnen ist. Neben Privaten können auch Gemeinwesen als Verursacher betroffen sein. Führt beispielsweise eine Kantonsstrasse durch Gemeindegebiet, entschädigt der Kanton die Gemeinde für die Kosten, die ihr aus der Ableitung und Reinigung der Abwässer der Strasse entstehen. Die anrechenbaren Kosten umfassen alle Aufwendungen, welche dem Massnahmepflichtigen entstehen (bei Anlagen insbesondere Investitions-, Betriebs-, Unterhalts- und Sanierungskosten).

Das Verursacherprinzip wirkt sich zum einen in ökonomischer Hinsicht aus. Ebenso wichtig erscheint zum anderen die ökologische Zielrichtung: die finanzielle Belastung soll den Verursacher motivieren, nachteilige Einwirkungen auf die Gewässer zu vermeiden.

Artikel 7 Absatz 3 (neu)

Artikel 10 Absatz 4

Aufgehoben

Gemäss Artikel 10 Absatz 4 des Gewässerschutzgesetzes in der Fassung vom 24. Januar 1991 sorgen die Kantone für eine generelle Kanalisationsplanung. Die

Planung ist auf kommunale Verhältnisse ausgerichtet (vgl. Art. 10 Abs. 1). Sachgerechte Lösungen setzen ein im Einzugsgebiet des Gewässers koordiniertes Vorgehen voraus. Auch darf die Einleitung von nicht verschmutztem Abwasser in das Abwasserbeseitigungssystem, die mangels Versickerungsmöglichkeit notwendig ist, nicht ausser acht gelassen werden (vgl. Art. 7 Abs. 2). Artikel 10 Absatz 4 wird deshalb aus systematischen Gründen zugunsten der neuen Regelung in Artikel 7 Absatz 3 aufgehoben. Die Vorschrift führt die regionale Planung nach Einzugsgebiet eines Gewässers ein und stellt mit ihrer Integration in Artikel 7 klar, dass der Anwendungsbereich der Planungspflicht nicht auf verschmutztes Abwasser beschränkt ist, sondern unverschmutztes Abwasser mitumfasst.

Artikel 10 Absatz 1^{bis} (neu)

Mit der Einführung von kostendeckenden Gebühren, werden die einzelnen Abwasserproduzenten verpflichtet, die vollen Kosten des Baus und Betriebs von Abwasseranlagen zu tragen: Schon wegen des bestehenden Kanalisationsnetzes haben sie dabei keine Möglichkeit, ihr Abwasser bei einer anderen, allenfalls günstigeren Anlage behandeln zu lassen. Somit besteht keine Konkurrenz zwischen den Anlagen und auch wenig Anreiz für wirtschaftliche Optimierungen. Der neue Absatz 1^{bis} verpflichtet deshalb die Kantone, von vornherein für einen wirtschaftlichen Betrieb der Anlagen zu sorgen. Dies kann im Einzelfall eine Kontrolle und gegebenenfalls eine stärkere Einflussnahme auf die Investitionspolitik von Verbänden bedeuten.

3. Kapitel: Finanzierung (neu)

Artikel 60a (neu)

Artikel 60a konkretisiert das Verursacherprinzip bezüglich Finanzierung der Abwasseranlagen. Die Kostentragung des Abwassererursachers als solche ergibt sich bereits aus Artikel 3a. Näher geregelt wird nun die Art und Weise, wie der Anlageinhaber seine Kosten vom Verursacher decken lassen muss und in welchem Ausmass.

Absatz 1: Die Vorschrift betrifft nur Anlagen, welche öffentlichen Zwecken dienen, d. h. Anlagen, für deren Erstellung der Kanton sorgen muss (Art. 10 Abs. 1), sowie private Anlagen, welche den öffentlichen gleichgestellt sind (Art. 10 Abs. 3). Dabei spielt keine Rolle, ob der Kanton selbst handelt, ob er Gemeinden/Gemeindeverbände/Zweckverbände einsetzt oder ob Private die öffentliche Aufgabe erfüllen. Für alle übrigen Fälle gilt das Verursacherprinzip per se, da der Verursacher selbst für die Beseitigung seines Abwassers verantwortlich ist und die Kosten trägt (Art. 13; vgl. auch die Vorbehandlung nach Art. 12 Abs. 1 und das häusliche Abwasser im Landwirtschaftsbetrieb nach Art. 12 Abs. 4).

Die Finanzierung der Abwasseranlagen erfolgt weitgehend über kostendeckende und verursachergerechte Gebühren und/oder andere, ebenfalls kostendeckende und verursachergerechte Abgabearten, etwa auch über Vorzugslasten (Beiträge). Die Kantone erlassen entsprechende Rechtsnormen oder verpflichten die Gemeinden dazu.

Das Ziel einer verursachergerechten Abgabegestaltung – wer Kosten verursacht, soll für diese Kosten aufkommen – lässt sich auf verschiedenen Wegen erreichen. Absatz 1 Buchstabe a schreibt als Mindestanforderung an das kantonale Ausführungsrecht vor, die Art und die Menge des erzeugten Abwassers zu berücksichtigen, soweit dass die dadurch entstehenden Verwaltungskosten verhältnismässig blei-

ben. Letzterem trägt die in der Praxis häufige Unterscheidung zwischen häuslich und industriell/gewerblich verschmutztem Abwasser Rechnung. Für das häusliche Abwasser kann beispielsweise der Frischwasserverbrauch als Bemessungsgrundlage der Abgabe dienen. Beim industriellen/gewerblichen Abwasser werden in der Regel auch die gemessene Schmutzfracht und deren Belastungswert einbezogen.

In die Bestimmung der Gebührenhöhe fliessen insbesondere auch die zur Erhaltung des Substanzwerts der Anlagen notwendigen Abschreibungen ein. Als Abschreibungsbasis soll der Bruttoanschaffungswert (ohne Abzug der Subventionen) dienen. Auf diese Weise wird der unaufhaltsamen Wertverminderung der Anlagen Rechnung getragen, um aufwendige Unterhaltsarbeiten, die spätere Sanierung oder den späteren Ersatz sicherzustellen.

Viele Kantone verwenden heute ein Abgabesystem, das aus einmaligen Mehrwertbeiträgen und Anschlussgebühren sowie aus periodischen Benutzungsgebühren, aufgeteilt in Grund- und Verbrauchsgebühren, besteht. Dasselbe Modell schlägt der Verband Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute in seiner Richtlinie 1994 vor. Er empfiehlt als verursacherorientierte Bezugsgrössen: Die Kosten der Feinerschliessung (Mehrwertbeitrag), die zonengewichtete Grundstücksfläche (Anschluss- und periodische Grundgebühr), den Frischwasserverbrauch (periodische Verbrauchsgebühr für das häusliche Abwasser) und die gemessene Abwasserfracht (periodische Verbrauchsgebühr für abwasserintensive Industrie- und Gewerbebetriebe). Solche oder ähnliche Abgabesysteme erfüllen Sinn und Zweck der vorgesehenen Grundsätze zur Finanzierung, auch wenn sie eine gewisse Pauschalisierung beinhalten, um unverhältnismässig hohe Vollzugskosten zu vermeiden.

Gemäss *Absatz 2* werden andere Finanzierungsmöglichkeiten erlaubt, wenn kostendeckende und verursachergerechte Abgaben zu einer nicht umweltverträglichen Abwasserentsorgung führen könnten. Diese Situation kann durchaus vorkommen, wenn die Gemeinde vor grösseren zusätzlichen Investitionen steht und eigentlich gezwungen wäre, die Abwassergebühren sprunghaft zu erhöhen. Um die Situation zu entspannen, wäre eine Teilfinanzierung aus fremden Einnahmen (wie Steuergelder) befristet zulässig. Solche Abweichungen sind jeweils solange zulässig, wie eine strikte Umsetzung des Verursacherprinzips die umweltverträgliche Abwasserentsorgung gefährden würde.

Vielerorts verbieten heute kantonale oder kommunale Regelungen Rückstellungen. Dies erschwert die langfristige Finanzierung und führt zu sprunghaften Änderungen des vom Konsumenten zu bezahlenden Preises der Abwasserentsorgung. *Absatz 3* verpflichtet nun die Inhaber von Abwasseranlagen, die erforderlichen Rückstellungen vorzunehmen. Damit soll in Zukunft ein angemessener Anteil an Eigenmitteln für Sanierungen und Ersatz von Anlagen geschaffen werden.

Absatz 4 verpflichtet die Inhaber von Anlagen zum Offenlegen der für die Berechnung von Gebühren massgebenden Kosten und Einnahmen. Damit entsteht für die Benutzer von Abwasseranlagen eine gewisse Transparenz über die von ihnen finanzierten Ausgaben. Dies erleichtert den Vergleich mit den Verhältnissen bei anderen Anlagen und fördert den wirtschaftlichen Betrieb von Anlagen. In jedem Fall leistet das Offenlegen der Berechnungsgrundlagen einen wichtigen Beitrag zu der von vielen Stellen verlangten marktwirtschaftlichen Ausrichtung im Entsorgungsbereich.

Artikel 61

Die anhaltend schlechte Finanzlage beschleunigt, wie bereits dargelegt (Ziff. 123), den Rückzug des Bundes aus seinem finanziellen Engagement im Gewässerschutz.

Die Vorlage enthält denn auch einen weiteren Abbau von Subventionstatbeständen (vgl. die Ausführungen in Ziff. 123.2); einige wenige Bundesbeiträge bleiben erhalten (*Abs. 1 Bst. a und b*; vgl. Ziff. 123.1).

Gemäss *Absatz 2* wird die generelle Entwässerungsplanung der Gemeinden unterstützt. Aktuell sorgen die Kantone für die generelle Kanalisationsplanung, die auf kommunale Verhältnisse beschränkt ist. Der Bund leistet heute Beiträge an die Erstellung dieser Pläne (Art. 34 Abs. 1 Bst. a und Art. 37 Abs. 1 Allgemeine Gewässerschutzverordnung). Diese Pläne sind notwendig, um eine Abwasserbeseitigung nach den Bestimmungen des Artikels 7 des Gesetzes zu planen. Die Erstellung ist verhältnismässig teuer und von den Gemeinden schlecht akzeptiert. Würde der Bund keine Abgeltungen leisten, bestünde die Gefahr, dass Entwässerungsmassnahmen ohne Planung, d. h. nicht optimal getroffen würden.

Gemäss *Absatz 3* leistet der Bund für die Erstellung und Beschaffung von Anlagen und Einrichtungen für die Stickstoffelimination bei Abwasserreinigungsanlagen sowie die Kanalisationen, die anstelle dieser Anlagen und Einrichtungen erstellt werden, Abgeltungen in der Höhe von 35 Prozent der anrechenbaren Kosten. Die mittleren Kosten bei grossen Abwasserreinigungsanlagen betragen 100 000–400 000 Franken pro Tonne eliminiertem Stickstoff. Die Vorlage verzichtet auf die Abstufung der Abgeltungen nach der Finanzkraft der Kantone und führt neu Einheitssätze ein (zur Begründung vgl. Ziff. 123.1 letzter Abs.)

Artikel 62

Die bestehende Regelung von Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe f wird im Absatz 1 unverändert übernommen. Wie die Erfahrung zeigt, stösst die Erstellung von Anlagen zur Behandlung von Sonderabfällen aus Haushalten oder Gewerbe häufig auf grosse Schwierigkeiten. Dies gilt ganz besonders, wenn gesamtschweizerisch nur wenige Anlagen notwendig sind. Falls es nicht gelingt, eine finanzkräftige Trägerschaft für eine solche Anlage zu finden, kann der Bund mit Subventionen eine wirk-same Starthilfe geben und gleichzeitig die notwendige Koordination ausüben.

Gemäss *Absatz 2* knüpft der Anspruch auf den Bundesbeitrag neu an die Bedingung, dass der erstinstanzliche Entscheid der zuständigen Behörde über die Erstellung der Anlage vor dem 1. November 1997 vorliegt (zur Begründung vgl. Ziff. 122). Bisher musste vor diesem Datum mit dem Bau begonnen worden sein.

Neu eingeführt wird die Förderung der kantonsübergreifenden Abfallplanung (*Abs. 3*). Die neuen Subventionstatbestände räumen den Kantonen keine Rechtsansprüche ein, weil nicht jede Planung förderungswürdig ist. Der Bund soll zwar Subventionen leisten können. Dies aber nur in begründeten Fällen, etwa wenn seine übergeordneten Interessen berührt oder fachliche bzw. koordinierende Impulse erforderlich sind. Die Auswahl der förderungswürdigen Planungsmassnahmen erfolgt nach eingrenzenden Kriterien, welche die Subventionsbehörde – in Ausübung ihres pflichtgemässen Ermessens – entwickelt. Selbstverständlich beachtet die Behörde dabei die verfassungsrechtlichen Leitplanken des Rechtsgleichheitsgebots und des Willkürverbots.

Gemäss *Absatz 4* verzichtet die Vorlage auf die Abstufung der Abgeltungen nach der Finanzkraft der Kantone und führt neu Einheitssätze ein (zur Begründung vgl. Ziff. 123.1 letzter Abs.).

Artikel 63

Der bestehende Artikel 62 Absatz 2 wird wegen der neuen Gliederung der Artikel 61 und 62 unverändert neu zu Artikel 63. Wie bis anhin werden selbstverständlich Abgeltungen nur geleistet, wenn die Anforderungen des Umweltschutzgesetzes und der darauf abgestützten Verordnungen eingehalten sind.

Artikel 64

Artikel 64 Absatz 4 wird so geändert, dass die Leistung des Bundes nicht mehr von der Finanzkraft der Kantone abhängig ist.

Artikel 64a

Der bisherige Artikel 63 wird aus systematischen Gründen neu zu Artikel 64a. Ausserdem muss der Text der Tatsache, dass die Subventionen weitgehend wegfallen und die Bemessung nach der Finanzkraft der Kantone aufgegeben wird, angepasst werden.

Artikel 65, Artikel 84 Absatz 2

Aufgehoben

Die Artikel 61 und 62 der Vorlage (Abs. 1) räumen Abgeltungen wie bisher nur im Rahmen der bewilligten Kredite ein. Artikel 13 Absatz 2 Subventionsgesetz verpflichtet das Eidgenössische Departement des Innern für den Fall, dass die eingereichten oder zu erwartenden Gesuche die verfügbaren Mittel übersteigen, eine Prioritätenordnung zu erstellen. Gesuche, die aufgrund der Prioritätenordnung nicht sofort berücksichtigt werden können, werden trotzdem umfassend geprüft. Die Leistung des Bundes wird, soweit die Subventionsvoraussetzungen erfüllt sind, dem Grundsatz nach zugesprochen und der Zeitraum für die Zahlung festgelegt (Art. 13 Abs. 6 SuG). Die tatsächliche Auszahlung kann nur im Rahmen der jährlich vom Parlament bewilligten Zahlungskredite erfolgen. Das gesetzliche System von Abgeltungsanspruch, Prioritätenordnung, Grundsatzzusprache, Zeithorizont der Zahlung und Zahlungskreditvorbehalt regeln den Ablauf der Subventionsgewährung umfassend. Wegen der neuen Regelung von Artikel 65 Absatz 2 ist die seinerzeitige Übergangsbestimmung von Artikel 84 Absatz 2 hinfällig.

Der *Absatz 1* übernimmt die bestehende Regelung für die neuen Gesuche für Abgeltungen und Finanzhilfen.

Absatz 2: Neu ist die rechtliche Grundlage für das Instrument des mehrjährigen Zahlungsrahmens vorzusehen. Mit diesem Instrument sollen die mittels Grundsatzverfügungen vor Inkrafttreten der Revisionsvorlage eingegangenen Verpflichtungen mittelfristig abgebaut werden.

Der bisherige *Artikel 65 Absatz 3* kann ohne Nachteil gestrichen werden, da die Regelung bereits in Artikel 13 Absatz 2 Subventionsgesetz enthalten ist.

Aus systematischen Gründen wird der bisherige *Artikel 65 Absatz 2* neu zu *Artikel 65 Absatz 3*.

Schlussbestimmung der Änderung vom 18. März 1994

Aufgehoben

Die Schlussbestimmung ist heute gegenstandslos, da sämtliche betroffenen Abgeltungen abgerechnet sind.

Übergangsbestimmungen

Absatz 1 gilt für Gesuche nach Artikel 61 Absatz 2 Buchstaben a, b, c, e und f GSchG in der Fassung vom 24. Januar 1991, die vor dem 1. Januar 1995 eingereicht wurden. Auf diesen Zeitpunkt hin trat die im Zuge der Sanierungsmassnahmen 1993 beschlossene Gesetzesänderung in Kraft. Eine übergangsrechtliche Lösung muss getroffen werden, weil das vor dem 1. Januar 1995 geltende Recht aus oben dargelegten Gründen (Ziff. 122) nachträglich geändert wird. Der anwendbare Subventionssatz richtet sich nach Artikel 62 Absatz 2 in der Fassung vom 24. Januar 1991. Für die Beiträge an Anlagen zur Entsorgung von Sonderabfällen ändert sich nichts. Sie wurden anlässlich der Gesetzesrevisiön vom 18. März 1994 beschränkt beibehalten (Art. 61 Abs. 1 Bst. f; früher Bst. d) und mit der vorliegenden Revision materiell nicht verändert.

Aus Gründen des Vertrauensschutzes enthält der *Absatz 2* für den aufgehobenen Subventionstatbestand der Schadedienste nach dem bisherigen Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe c eine übergangsrechtliche Frist. Für den anwendbaren Subventionssatz gilt Artikel 62 Absatz 2 des Gewässerschutzgesetzes in der Fassung vom 18. März 1994. Für die anderen aufgehobenen Tatbestände (zusätzliche Massnahmen bei zentralen Abwasserreinigungsanlagen, Kanalisationen anstelle von zusätzlichen Massnahmen, Behandlung und Verwertung von entwässertem und gefaultem Klärschlamm) ist keine Übergangsbestimmung vorgesehen, damit der Zeitpunkt des Abbaus der Subventionen mit dem der Einführung des Verursacherprinzips übereinstimmt.

Absatz 3: Im Bereich der Abgeltungen an die Anlagen zur Behandlung oder Verwertung von Siedlungsabfällen (Art. 61 Abs. 2) soll das neue Recht auch für Gesuche gelten, die vor seinem Inkrafttreten eingereicht aber noch nicht zugesichert wurden. Das Anknüpfen des Subventionsanspruchs an den erstinstanzlichen Entscheid über die Erstellung der Anlage verbessert die Stellung des Beitragsempfängers. Der Anspruch hängt nicht mehr vom Zufallsfaktor Zeitbedarf für allfällige Einsprache- und Beschwerdeverfahren ab. Die vorgesehene rückwirkende Geltung des neuen Kriteriums für alle bereits hängigen Gesuche ist deshalb gerechtfertigt. Der Verzicht auf die Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft der Kantone und der neue Einheitssubventionssatz gelten auch für diese Gesuche.

Für Gesuche schliesslich nach Artikel 61 Absatz 3 in der Fassung vom 18. März 1994, die nach dem 1. Januar 1995 gestellt wurden, bleibt Artikel 62 Absatz 2 in der erwähnten Fassung anwendbar, sofern mit der Erstellung der Anlage vor dem 1. November 1995 begonnen worden war (Art. 36 SuG).

Änderung bisherigen Rechts

Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983

Artikel 31b Absatz 2

Zwar ist die öffentliche Hand ohnehin gehalten, Aufgaben möglichst effizient und wirtschaftlich zu erledigen. Gerade im Bereich der Abfallentsorgung sind aber die Probleme beträchtlich, wenn die Kosten von schlecht ausgelasteten oder in der Vergangenheit wenig wirtschaftlich geführten Anlagen nun in beliebiger Höhe direkt dem Verursacher überwältzt werden. Deshalb werden die Kantone verpflichtet, für einen wirtschaftlichen Betrieb der Anlagen zu sorgen. Daraus ergibt sich beispiels-

weise die Verpflichtung, nötigenfalls auf die Höhe von Abschreibungen oder auf die Dimensionierung von Erweiterungen Einfluss zu nehmen.

Artikel 32a Finanzierung bei Siedlungsabfällen

Der vorgeschlagene Artikel 32a konkretisiert das allgemeine Verursacherprinzip nach Artikel 2 USG für die Finanzierung der Abfallentsorgungskosten.

Artikel 32 Absatz 1 bezeichnet den Inhaber der Abfälle als (fiktiven) Verursacher und Träger der Entsorgungskosten. Artikel 32a USG führt das Kostentragsprinzip des Inhabers (= Verursacherprinzip; Art. 2) bei der Finanzierung der Entsorgung der Siedlungsabfälle aus. Die Vorschrift orientiert sich an Artikel 60a GSchG-Vorlage, weshalb zur Begründung der grundlegenden Normelemente auf die dortigen Erläuterungen verwiesen wird. Die tatsächliche Ausgangslage ist allerdings teilweise unterschiedlich. Die Siedlungsabfälle gelangen nicht in starren Anlagensystemen zur Entsorgung, sondern müssen gesammelt, transportiert und den Behandlungs-, Verwertungs- oder Ablagerungsanlagen übergeben werden. Diese Dienstleistungen stellen Kostenfaktoren dar, die zu berücksichtigen sind.

Der Geltungsbereich der Vorschrift wird auf diejenigen Abfälle beschränkt, deren Entsorgung nach Artikel 31b Absatz 1 erster Satz USG den Kantonen übertragen ist. Darunter fallen neben den vermischten Siedlungsabfällen, die mit der kommunalen Kehrichtabfuhr gesammelt oder den Verbrennungsanlagen direkt zugeliefert werden, auch Abfälle aus dem öffentlichen Strassenunterhalt und der öffentlichen Abwasserreinigung sowie Abfälle, deren Inhaber nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist. Ausgenommen sind die vom Bundesrat bezeichneten Arten von Abfällen, für deren Entsorgung der Inhaber zuständig ist (Art. 31b Abs. 1 zweiter Satz USG). Nicht erfasst werden auch Kosten, die den Kantonen für die Entsorgung der übrigen Abfälle anfallen (Art. 31c Abs. 2 USG). Solche Kosten überwälzen sie direkt bzw. via Anlagebetreiber auf den Inhaber (Art. 32 Abs. 1 USG). Schliesslich kann der Bundesrat für die Finanzierung der Entsorgung von Produkten, die nach Gebrauch bei zahlreichen Inhabern als Abfälle anfallen und besonders behandelt werden müssen oder zur Verwertung geeignet sind, vorgezogene Entsorgungsgebühren vorschreiben (Art. 32a USG in der bisherigen Fassung). Soweit die Kosten für die Entsorgung durch solche vorgezogene Gebühren finanziert sind, entfallen nachträglich erhobene, verursachergerechte Abgaben.

Sondervorschriften bestehen bereits für die Betreiber von Deponien und für die Sanierung von Altlasten (Art. 32b–32e USG).

Absatz 1: Die Entsorgung der Siedlungsabfälle soll weitgehend durch verursachergerechte Gebühren oder andere Abgaben gedeckt sein (vgl. Ziff. 121.2). Die Kantone erlassen entsprechende Rechtsnormen oder verpflichten die Gemeinden dazu. Solche Vorschriften gelten auch für Private, welche öffentliche Aufgaben der Abfallentsorgung erfüllen.

Im Sinne einer Vollkostenrechnung sind in die Berechnung der Kosten sowohl die Ausgaben für Sammlung und Transport der Abfälle, für Bau und Betrieb der Anlagen als auch von Sanierung, Ersatz und Abschreibungen zu berücksichtigen. Nicht einzubeziehen sind sachfremde Ausgaben wie etwa der Bau und Betrieb von Fernwärmenetzen oder allfällige Kostenbeiträge an die Entsorgung von Sonderabfällen.

Für die konkrete Umsetzung des Verursacherprinzips besteht ein breiter Spielraum. Zweifellos genügt beispielsweise die Aufteilung in eine Grundgebühr und eine zur Menge der angelieferten Abfälle proportionale Gebühr, d. h. eine sogenannte Sackgebühr, diesem Prinzip. Dabei können über die Grundgebühr, welche sich beispiels-

weise nach der Haushaltgrösse richtet, Kosten des Bereitstellens der Infrastruktur und die Kosten der Sammlung von Altstoffen abgedeckt werden. Ebenso besteht die Möglichkeit einen Teil der Gebühren über Vorzugslasten, also z. B. über Grundeigentümerbeiträge nach Wohnungsgrösse, zu erheben. Beim Ausgestalten haben Kantone und Gemeinden aber auch die Möglichkeit, auf regionale oder lokale Besonderheiten einzugehen.

Zusätzliche Flexibilität schafft *Absatz 2*, der ein Abweichen vom Verursacherprinzip dann erlaubt, wenn sonst die umweltverträgliche Entsorgung gefährdet wäre. So könnte etwa das Kompostieren mit anderen Mitteln finanziell unterstützt werden, wenn sich bei einem Überwälzen der vollen Kosten für den Verursacher ein höherer Preis als für die Verbrennung der Siedlungsabfälle und damit eine negativer Anreiz für die erwünschte Verwertung ergeben würde.

Der Einsatz von Steuergeldern wird sich beispielsweise aufdrängen, wenn es nicht gelingt, neue Gebührenordnungen über Volksabstimmungen rechtzeitig den tatsächlichen Kosten anzupassen. Wo eine starre Umsetzung des Verursacherprinzips einer unerwünschten, wilden Entsorgung Vorschub leisten würde, ist letztlich der Einsatz von Steuermitteln zulässig.

Absatz 3: Auch die Inhaber von Abfallanlagen sollen die notwendigen Rückstellungen vornehmen, was ihnen bis jetzt vielerorts durch kantonale Vorschriften verwehrt war. Damit soll ein angemessener Anteil an Eigenmitteln für Sanierungen und Ersatz von Anlagen geschaffen werden. So lassen sich unerwünschte, sprunghafte Erhöhungen der Entsorgungsgebühren beim Ersatz einer alten amortisierten Anlage durch eine Neuanlage etwas ausgleichen. Nicht über Rückstellungen finanziert werden sollen Erweiterungen von Anlagen, weil die Einführung verursachergerechter Gebühren letztlich einen sparsamen Einsatz von Ressourcen und damit eine weiterhin stabile Abfallmenge bezweckt.

Absatz 4 soll sicherstellen, dass sich die Gebühren der Abfallentsorgung aufgrund von überprüfbaren Grundlagen berechnen. Damit entsteht für den zur Entrichtung der Gebühren verpflichteten Abfallverursacher eine gewisse Transparenz. Gleichzeitig ermöglicht der Vergleich der Kosten- und Ertragsrechnungen verschiedener Anlagen eine wirtschaftliche Optimierung der einzelnen Anlagen und ermöglicht einen effizienten Einsatz der Ressourcen.

Artikel 32e Absatz 1

Gemäss Artikel 32e des geänderten Umweltschutzgesetzes kann der Bundesrat vorschreiben, dass der Inhaber von Deponien dem Bund auf der Ablagerung von Abfällen ein Abgabe entrichtet. Diese Abgabe dient zur Finanzierung der Sanierung von Altlasten. Die geltende Fassung deckt nun aber Exporte von Abfällen zur Ablagerung nicht ab. In der Vernehmlassung zur Änderung des GSchG wurde auf die damit geschaffene ungleiche Behandlung der Deponierung von schweizerischen Abfällen im Inland und beim Export aufmerksam gemacht. Exporte sind unter bestimmten Bedingung weiter gestattet, aber nicht förderungswürdig. Bei den zur Ablagerung exportierten Abfällen handelt es sich zu über 80 Prozent um Filterasche aus Kehrlichtverbrennungsanlagen. Diese Abfälle könnten zum grössten Teil auch in der Schweiz behandelt und abgelagert werden. Mit der nun vorgeschlagenen Ergänzung von Artikel 32e USG werden die zur Ablagerung bestimmten Abfälle im Inland und beim Export in gleichem Masse erfasst.

Artikel 39 Absatz 2, Artikel 41 Absatz 1 und Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe h

Die Anpassungen sind aufgrund des Einschubs des neuen Artikels 32a und der dadurch bedingten Bezeichnung des bisherigen Artikels als Artikel 32a^{bis} USG erforderlich.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

31 Bund

311 Finanzielle Auswirkungen

Nach geltendem Recht (Gewässerschutzgesetz in der Fassung vom 18. März 1994) belaufen sich die Subventionen des Bundes für die Erstellung von Abwasser- und Abfallanlagen auf insgesamt etwa 180 Millionen Franken pro Jahr (Abwasserbereich: 110 Mio. Fr., Abfallbereich 70 Mio. Fr.). Nach dem geänderten Gesetz werden pro Jahr noch etwa 40 Millionen Franken an neuen Subventionen zu zahlen sein (30 Mio. Fr. für den Abwasser- und 10 Mio. Fr. für den Abfallbereich). Es ergibt sich also längerfristig eine Einsparung von rund 140 Millionen Franken pro Jahr. Diese Einsparung schlägt sich aber in den Zahlungen erst nieder, nachdem die Rückstände abgebaut sind.

Zur Finanzierung der neuen Verpflichtungen sowie zum Abbau der dem Grundsatz nach bereits zugesprochenen Leistungen wurde im Rahmen des Legislaturfinanzplanes eine Aufstockung auf 210 Millionen Franken vorgenommen. Damit können im Zeitraum von zwölf Jahren die bestehenden Subventionsrückstände abgebaut werden.

Die übrigen Bereiche der Vorlage haben keine finanziellen Folgen. Insbesondere ist auch die Änderung der Subventionsvoraussetzung «Baubeginn» gegenüber der bisherigen Finanzplanung kostenneutral.

Tabelle

Vorschlag für einen Auszahlungsplan der bestehenden und zukünftigen Bundesbeiträge (in Mio. Franken) nach der vorgeschlagenen Änderung des Gewässerschutzgesetzes mit der Annahme, dass diese Änderung am 1. Juli 1997 in Kraft treten wird.

Jahr	Abwasser	Abfall	Abbau Subventionsrückstände	Finanzplan 1996 bis 2008 verlängert
1997	60	40	110	210
1998	60	40	110	210
1999	60	40	110	210
2000	60	40	110	210
2001	60	40	110	210
2002	60	40	110	210
2003	60	40	110	210
2004	30	40	140	210
2005	30	40	140	210
2006	30	40	140	210
2007	30	40	140	210
2008	30	40	140	210
2009	30	10	0	40

312 Ausgabenbremse

Artikel 88 Absatz 2 BV, in Kraft seit 1. Juli 1995, betrifft ausgabenwirksame Beschlüsse der eidgenössischen Räte, indem u. a. neue und erweiterte Subventionstatbestände in Gesetzen die Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder eines jeden Rates benötigen, soweit sie neue Ausgaben nach sich ziehen. In diesen Fällen greift die Ausgabenbremse jedoch nur, wenn die Ausgaben bestimmte Mindestbeträge (20 Mio. Fr. für einmalige, 2 Mio. Fr. für jährlich wiederkehrende Ausgaben) erreichen. Dem qualifizierten Mehr untersteht die Beschlussfassung über die einzelne Vorschrift, nicht etwa die Gesamt- oder die Schlussabstimmung.

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung werden Abgeltungsbestände abgebaut. Die bisherigen, weiterhin bestehenden oder modifizierten Abgeltungstatbestände unterliegen der Ausgabenbremse nicht, mit Ausnahme von Artikel 61 Absatz 1 Buchstaben a und b über die Stickstoffreduktion, weil dort die Beteiligung des Bundes höher als bisher ist.

313 Personelle Auswirkungen

Der Wegfall einzelner Beitragstatbestände führt zwar zu einer gewissen administrativen Entlastung im BUWAL. Mit Blick auf den grossen Überhang nicht erledigter Subventionsgesuche und auf die Notwendigkeit, Abgeltungen noch während Jahren an bereits gebaute Anlagen zu leisten, wirkt sich die Entlastung aber erst langfristig aus. Angesichts der vielen neuen Aufgaben in verschiedenen Bereichen ist kein Personalabbau im BUWAL zu erwarten.

32 Kantone und Gemeinden

321 Finanzielle Auswirkungen

Die eingesparten Bundesbeiträge belasten die innerkantonale zuständigen Gemeinwesen, da die ihnen obliegenden Aufgaben der Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung gleichwohl erfüllt werden müssen. Gewisse Verzögerungen, insbesondere bei der Erstellung der erforderlichen Anlagen, sind nicht auszuschliessen.

322 Personelle Auswirkungen

Die Vorlage zeitigt keine unmittelbaren personellen Auswirkungen bei den Kantonen, da sie die Anzahl der Anlagen, die erstellt und betrieben werden müssen, nicht verändert. Hingegen wird der Einsatz der Gemeinden für die Einführung des Verursacherprinzips grösser.

4 Legislaturplanung

Der Bundesrat hat die Vorlage in seinem Bericht vom 18. März 1996 über die Legislaturplanung (BBl 1996 II 293 ff.) angekündigt. Als «Weiteres Geschäft» im Bereich «Raumordnung – Umwelt – Infrastruktur» will der Bundesrat mit einer Revision des Gewässerschutzgesetzes die verursachergerechte Finanzierung der Massnahmen im Gewässerschutz- und Abfallbereich einführen (vgl. S. 355).

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Sowohl die EU als auch die einzelnen Mitgliedstaaten verfolgen eine aktive Gewässerschutz- und Abfallpolitik, die sich in einer zunehmenden Vernetzung der Lösungsansätze über die Landesgrenzen hinweg manifestiert. Die vorgesehene Sicherstellung der nachhaltigen und verursachergerechten Finanzierung der Abwasserbeseitigung und der Entsorgung von Siedlungsabfällen nimmt entsprechende Bestrebungen im europäischen Raum auf. Beispielsweise berücksichtigt die weitere Subventionierung der Stickstoffelimination auch die Bedürfnisse unserer Unterlieger am Rhein. So sind die EU-Staaten am Rhein verpflichtet, in dessen Einzugsgebiet im Interesse des Schutzes der Nordsee bei allen Abwasserreinigungsanlagen über 10 000 Einwohnern eine sehr weitgehende Stickstoffelimination durchzuführen.

6 Verfassungsmässigkeit

Im Bereich Gewässerschutz stützt sich die Vorlage auf Artikel 24^{bis} Absatz 2 BV, wonach dem Bund die umfassende Kompetenz zusteht, Bestimmungen über den Schutz der ober- und unterirdischen Gewässer gegen Verunreinigungen und über die Sicherung angemessener Restwassermengen zu erlassen. Die Sachzuständigkeit des Bundes genügt ohne weiteres als Verfassungsgrundlage für die generelle Einführung des Verursacherprinzips, das die Kostentragung bei Massnahmen nach Gesetz regelt (Art. 3a Vorlage). Hingegen drängen die konkretisierenden Vorschriften über die Finanzierung der Abwasseranlagen die Organisations- und Finanzautonomie der Kantone zurück (Art. 3 BV). Beide (gleichwertigen) Verfassungsgrundlagen überschneiden sich, so dass abzuwägen ist, ob das Interesse des Bundes an einer einheitlichen Lösung vorgeht. Die Finanzierung über verursachergerechte Gebühren oder andere Abgaben ist geeignet, das Verhalten des Abwassererzeugers auf den Schutz gegen Verunreinigung hin zu lenken. Sie stellt auch den langfristigen Bestand und die erforderlichen Erweiterungen der Abwasseranlagen sicher. Ein nachhaltiger Gewässerschutz setzt aus heutiger Sicht eine entsprechende Verhaltenssteuerung und die Sicherung der zukünftigen Abwasserreinigung geradezu voraus. Dies rechtfertigt eine bundesrechtliche Rahmenregelung, die sicherstellt, dass die materiellen Verfassungsziele landesweit auch durchgesetzt werden (Art. 60a Vorlage). Die Vorlage belässt den Kantonen ein weites Feld für die konkrete Ausgestaltung des Gesetzgebungsauftrages. Sie tangiert auch die Autonomie der Kantone nicht, ihre eigenen Vollzugszuständigkeiten zu bestimmen.

Artikel 24^{septies} BV überträgt dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz u. a. im Bereich Abfall. In Artikel 2 Umweltschutzgesetz besteht bereits eine Grundsatzregelung zum Verursacherprinzip. Dessen nähere Ausgestaltung für eine kostendeckende und verursachergerechte Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen (Art. 32a Vorlage) orientiert sich an der vorgeschlagenen Regelung für das Gewässerschutzgesetz. Sie bezweckt, das Verhalten des Abfallinhabers mittels Gebühren oder anderer Abgaben auf die Vermeidung von Abfällen hin zu lenken. Sie will aber auch sicherstellen, dass die Abfallentsorgung langfristig finanzierbar bleibt. Im übrigen kann auf die Ausführungen zum Bereich Gewässerschutz verwiesen werden.

**Bundesbeiträge an Anlagen, Einrichtungen und Geräte
nach dem Gewässerschutzgesetz in der Fassung vom 18.3.1994 und nach der vorgeschlagenen Änderung**

Gewässerschutzgesetz Massnahmen	Fassung vom 18.3.1994		Vorgesehene Änderung		
	Besondere Subventionsvoraussetzung	Subventionsatz	Gesuchseinreichung	Zusätzliche Subventionsvoraussetzung	Subventionsatz
Abwasserreinigungsanlagen - Stickstoffreduktion		20 - 35 %	Nach Inkrafttreten der Gesetzesänd.		35 %
- Andere zusätzliche Massnahmen		20 - 35 %	—		—
Kanalisationen anstelle - Stickstoffreduktion		20 - 35 %	Nach Inkrafttreten der Gesetzesänd.		35 %
- Anderer zusätzlicher Massnahmen		20 - 35 %	—		—
Schadendienste		15 - 25 %	Vor dem 1. November 2002	Massnahmen vor dem 1. November 2002 getroffen und abgerechnet	15 - 25 %
Sanierungsmassnahmen an Gewässern		15 - 25 %	—		—
Behandlung von Klärschlamm		20 - 35 %	—		—
Entsorgung von Sonderabfällen		15 - 25 %	Nach Inkrafttreten der Gesetzesänd.		25 %
Anlagen für Siedlungsabfälle	Beginn der Erstellung vor dem 1. Nov. 1997	15 - 35 %	Alle hängigen und neuen Gesuche	Erstinstanzlicher Entscheid über die Erstellung vor dem 1. Novem- ber 1997	25 %
Sammelleitungen Hauptsammelkanäle Regenbecken	Beginn der Erstellung vor dem 1. Nov. 1995	15 - 45 %	Vor dem 1. Januar 1995	Erstinstanzlicher Entscheid über die Erstellung vor dem 1. Novem- ber 1997	15 - 45 %
Einrichtungen bei Abfalldeponien	Beginn der Erstellung vor dem 1. Nov. 1995	15 - 35 %	Vor dem 1. Januar 1995	Erstinstanzlicher Entscheid über die Erstellung vor dem 1. Novem- ber 1997	15 - 35 %
Entwässerungsplanung		15 - 45 %	Vor dem 1. November 2002		35 %
Abfallplanung		15 - 35 %	Vor dem 1. November 2002		35 %

**Bundesgesetz
über den Schutz der Gewässer
(Gewässerschutzgesetz, GSchG)**

Entwurf

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 4. September 1996 ¹⁾,
beschliesst:*

I

Das Gewässerschutzgesetz vom 24. Januar 1991 ²⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 3a Verursacherprinzip (neu)

Wer Massnahmen nach diesem Gesetz verursacht, trägt die Kosten dafür.

Art. 7 Abs. 3 (neu)

³ Die Kantone sorgen für eine kommunale und, soweit notwendig, für eine regionale Entwässerungsplanung.

Art. 10 Abs. 1^{bis} (neu) und 4

^{1bis} Sie sorgen für einen wirtschaftlichen Betrieb dieser Anlagen.

⁴ *Aufgehoben*

Gliederungstitel vor Art. 45

**3. Titel:
Vollzug, Grundlagenbeschaffung, Finanzierung, Förderung und
Verfahren**

1. Kapitel: Vollzug

1. Abschnitt: Vollzug durch die Kantone

Gliederungstitel vor Art. 60a

3. Kapitel: Finanzierung (neu)

Art. 60a

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren

¹⁾ BBl 1996 IV 1217

²⁾ SR 814.20

oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Bei der Ausgestaltung der Abgaben werden insbesondere berücksichtigt:

- a. die Art und die Menge des erzeugten Abwassers;
- b. die zur Substanzerhaltung der Anlagen erforderlichen Abschreibungen;
- c. die Zinsen;
- d. der geplante Investitionsbedarf für Unterhalt, Sanierung und Ersatz sowie für Anpassungen an gesetzliche Anforderungen oder betriebliche Optimierungen.

² Würden kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung des Abwassers gefährden, so kann diese soweit erforderlich anders finanziert werden.

³ Die Inhaber der Abwasseranlagen müssen die erforderlichen Rückstellungen bilden.

⁴ Die Grundlagen für die Berechnung der Abgaben sind öffentlich zugänglich.

Gliederungstitel vor Art. 61

4. Kapitel: Förderung

Art. 61 Abwasseranlagen

¹ Der Bund leistet den Kantonen im Rahmen der bewilligten Kredite Abgeltungen an die Erstellung und Beschaffung von:

- a. Anlagen und Einrichtungen zur Stickstoffelimination bei zentralen Abwasserreinigungsanlagen, soweit sie der Erfüllung völkerrechtlicher Vereinbarungen oder von Beschlüssen internationaler Organisationen dienen, welche die Reinhaltung von Gewässern ausserhalb der Schweiz bezwecken;
- b. Kanalisationen, die anstelle von Anlagen und Einrichtungen nach Buchstabe a erstellt werden.

² Er kann den Kantonen im Rahmen der bewilligten Kredite Abgeltungen an die Kosten der kommunalen und regionalen Entwässerungsplanung leisten, wenn die Gesuche vor dem 1. November 2002 eingereicht werden.

³ Die Abgeltungen betragen 35 Prozent der anrechenbaren Kosten für Massnahmen nach den Absätzen 1 und 2.

Art. 62 Abfallanlagen

¹ Der Bund leistet den Kantonen im Rahmen der bewilligten Kredite Abgeltungen an die Erstellung und Beschaffung von Anlagen und Einrichtungen zur Entsorgung von Sonderabfällen, wenn die Anlage von gesamtschweizerischem Interesse ist.

² Er leistet den finanziell schwachen und mittelstarken Kantonen im Rahmen der bewilligten Kredite Abgeltungen an die Erstellung und Beschaffung von Anlagen und Einrichtungen zur Behandlung oder Verwertung von Siedlungsabfällen, wenn der erstinstanzliche Entscheid über die Erstellung der Anlage vor dem 1. November 1997 getroffen ist.

³ Er kann den Kantonen im Rahmen der bewilligten Kredite Abgeltungen an die Kosten der kantonsübergreifenden Abfallplanung leisten, wenn die Gesuche vor dem 1. November 2002 eingereicht werden.

⁴ Die Abgeltungen betragen:

- a. 25 Prozent der anrechenbaren Kosten für Anlagen und Einrichtungen nach den Absätzen 1 und 2;
- b. 35 Prozent der anrechenbaren Kosten für Planungen nach Absatz 3.

Art. 63 Allgemeine Voraussetzungen für die Gewährung der Abgeltungen

Die Abgeltungen werden nur geleistet, wenn die vorgesehene Lösung auf einer zweckmässigen Planung beruht, einen sachgemässen Gewässerschutz gewährleistet, dem Stand der Technik entspricht und wirtschaftlich ist.

Art. 64 Abs. 4 (neu)

⁴ Die Leistungen des Bundes betragen höchstens 40 Prozent der Kosten.

Art. 64a Risikogarantie (neu)

Der Bund kann für erfolgversprechende neuartige Anlagen und Einrichtungen eine Risikogarantie übernehmen; diese darf 60 Prozent der anrechenbaren Kosten nicht übersteigen.

Art. 65 Finanzierung (neu)

¹ Die Bundesversammlung setzt jeweils mit dem Voranschlag den Höchstbetrag fest, bis zu dem im Voranschlagsjahr Abgeltungen und Finanzhilfen neu zugesichert werden dürfen.

² Sie bewilligt jeweils für vier Jahre mit einfachem Bundesbeschluss die Mittel für die Zahlung der Abgeltungen, die in Anwendung von Artikel 13 Absatz 6 des Subventiongesetzes vom 5. Oktober 1990 ¹⁾ dem Grundsatz nach zugesichert worden sind.

³ Sie bewilligt mit einem mehrjährigen Verpflichtungskredit den Höchstbetrag, bis zu dem der Bund Risikogarantien nach Artikel 64a übernehmen darf.

Gliederungstitel vor Art. 67

5. Kapitel: Verfahren

Art. 84 Abs. 2

Aufgehoben

Schlussbestimmung der Änderung vom 18. März 1994 ²⁾

Aufgehoben

¹⁾ SR 616.1

²⁾ AS 1994 1634

II

Das Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983¹⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 31b Abs. 2

² Die Kantone legen für diese Abfälle Einzugsgebiete fest und sorgen für einen wirtschaftlichen Betrieb der Abfallanlagen.

Art. 32a Finanzierung bei Siedlungsabfällen

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass die Kosten für die Entsorgung der Siedlungsabfälle, soweit sie ihnen übertragen ist, mit verursachergerechten Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Bei der Ausgestaltung der Abgaben werden insbesondere berücksichtigt:

- a. die Art und die Menge des übergebenen Abfalls;
- b. die Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt der Abfallanlagen;
- c. die zur Substanzerhaltung solcher Anlagen erforderlichen Abschreibungen;
- d. die Zinsen;
- e. der geplante Investitionsbedarf für Unterhalt, Sanierung und Ersatz sowie für Anpassungen an gesetzliche Anforderungen oder betriebliche Optimierungen.

² Würden kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung der Siedlungsabfälle gefährden, so kann diese soweit erforderlich anders finanziert werden.

³ Die Inhaber der Abfallanlagen müssen die erforderlichen Rückstellungen bilden.

⁴ Die Grundlagen für die Berechnung der Abgaben sind öffentlich zugänglich.

Art. 32a^{bis} (neu)

Bisheriger Art. 32a

In den Artikeln 39 Absatz 3 zweiter Satz, 41 Absatz 1 und 61 Absatz 1 Buchstabe h wird der Verweis «Art. 32a» durch «Art. 32a^{bis}» ersetzt.

Art. 32e Abs. 1 erster Satz

¹ Der Bundesrat kann vorschreiben, dass der Inhaber einer Deponie auf der Ablagerung von Abfällen und derjenige, der Abfälle zur Ablagerung ausführt, dem Bund eine Abgabe entrichten. ...

III

Übergangsbestimmungen zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes

¹ Gesuche um Abteilungen nach Artikel 61 Absatz 2 Buchstaben a, b, c, e und f des Gewässerschutzgesetzes in der Fassung vom 24. Januar 1991²⁾ werden nach diesem Recht beurteilt, wenn sie die vor dem 1. Januar 1995 eingereicht wurden. An die Stelle der darin enthaltenen Bedingung, dass mit der Erstellung innerhalb

¹⁾ SR 814.01; AS ... (BBl 1996 I 233)

²⁾ AS 1992 1860

von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes begonnen wird, tritt die Bedingung, dass der erstinstanzliche Entscheid über die Erstellung der Anlage vor dem 1. November 1997 getroffen ist.

² Gesuche um Abgeltungen nach Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe c des Gewässerschutzgesetzes in der Fassung vom 18. März 1994¹⁾ werden nach diesem Recht beurteilt, wenn sie vor dem 1. November 2002 eingereicht und die Massnahmen vor diesem Datum getroffen und abgerechnet sind.

³ Gesuche um Abgeltungen nach Artikel 61 Absatz 2 des Gewässerschutzgesetzes in der Fassung vom 18. März 1994, die vor Inkrafttreten dieser Änderung eingereicht wurden, werden nach dem neuen Recht beurteilt.

IV

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8566

¹⁾ AS 1994 1634

Botschaft zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes vom 4. September 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	43
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.072
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.10.1996
Date	
Data	
Seite	1217-1244
Page	
Pagina	
Ref. No	10 054 042

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.