

Antrag des Regierungsrates vom 31. Januar 2001

KR-Nr. 158/1991

**3835**

**A. Gesetz  
über den Fonds für ökologische Lenkungsabgaben**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsicht in den Bericht des Regierungsrates vom 31. Januar 2001,

*beschliesst:*

§ 1. Der Staat führt einen Fonds, der durch Nettoeinnahmen aus den ökologischen Lenkungsabgaben gemäss § 247 a Planungs- und Baugesetz und § 35 b Wasserwirtschaftsgesetz gespeist wird. Grundsatz

§ 2. Der Fonds wird von der Finanzdirektion verwaltet. Verwaltung  
Der für die Verteilung der Fondsmittel notwendige Aufwand geht zu Lasten des Fonds.

§ 3. Der nach Abzug des Verwaltungsaufwandes verbleibende Nettoertrag der ökologischen Lenkungsabgaben des Vorjahres wird wie folgt verteilt: Verteilung der Fondsmittel

- a) die Hälfte zu gleichen Teilen an die steuerpflichtigen natürlichen Personen sowie deren nicht steuerpflichtigen, im Kanton wohnhaften Kindern,
- b) die Hälfte gemäss der im Vorjahr ausgewiesenen Arbeitslosenversicherung-Lohnsumme für Betriebsstätten mit Sitz im Kanton an die juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts, den Personengesellschaften sowie den selbstständig erwerbenden natürlichen Personen entsprechend deren äquivalent ermittelten Erwerbseinkommen.

§ 4. Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert:

- a) Das **Planungs- und Baugesetz** vom 7. September 1975:

§ 247 a. Eigentümer von Bauten und Anlagen, wie Einkaufszentren, Freizeit- und Sportanlagen, Parkierungsanlagen, die starken Verkehr auslösen, leisten dem Staat für Parkplätze ab einer bestimmten Mindestzahl jährliche Abgaben. VI. Abgaben bei stark verkehrserzeugenden Nutzungen  
Grundsatz

Der Regierungsrat legt die Mindestzahl sowie die Abgabenhöhe pro Parkplatz im Rahmen von Fr. 1200 bis Fr. 3600 fest.

Die Baudirektion erhebt die Abgaben und überweist sie nach Abzug ihres Erhebungsaufwandes dem Fonds für ökologische Lenkungsabgaben.

b) Das **Wasserwirtschaftsgesetz** vom 2. Juni 1991:

Beiträge  
und Gebühren

§ 29. Abs. 1 und 2 unverändert.

Die Gebühren decken die nach Abzug von Staatsbeiträgen verbleibenden Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung und Abschreibung der Anlagen sowie für die Bildung der nötigen Rückstellungen und für die Verwaltungskosten der Wasserversorgung.

Abs. 3 und 4 werden zu Abs. 4 und 5.

Wasserabgabe

§ 35 a. Betreiber von Wasserversorgungsanlagen leisten dem Staat nach Massgabe der abgegebenen Wassermengen Abgaben von Fr. -.10 bis Fr. -.20 pro m<sup>3</sup>.

Die Abgaben speisen einen Fonds, aus dem die Kosten des Staates für die Wasserversorgung gedeckt werden.

Für Wasser, das an Grundstücke ausserhalb des Kantons abgegeben wird, werden keine Abgaben erhoben. Wird Wasser von Anlagen ausserhalb des Kantons bezogen, werden die Abgaben bei den Empfängern erhoben.

Der Regierungsrat regelt die Abgabenhöhe, die Ausnahmen und weitere Einzelheiten in einer Verordnung.

Boden-  
versiegelungs-  
abgabe

§ 35 b. Grundeigentümer von versiegelten und nicht mit Gebäuden überbauten Flächen leisten dem Staat jährliche Abgaben von Fr. 5 bis Fr. 10 pro m<sup>2</sup>.

Als versiegelt gelten Flächen, die mit einem wasserundurchlässigen Belag versehen sind.

Der Regierungsrat regelt die Abgabenhöhe, die Ausnahmen und weitere Einzelheiten in einer Verordnung.

Die Baudirektion erhebt die Abgaben und überweist sie nach Abzug ihres Erhebungsaufwandes dem Fonds für ökologische Lenkungsabgaben.

c) Das **Strassengesetz** vom 27. September 1981:

§ 28. Abs. 1 und 2 unverändert.

Strassenfonds

Dem Strassenfonds werden der Reinertrag der kantonalen Verkehrsabgaben, die für Strassenaufwendungen gebundenen kantonalen Anteile an bundesrechtlichen Abgaben, der Ertrag der Parkierungsgebühren auf Staatsstrassen und allfällige weitere zweckgebundene Mittel zugewiesen.

Abs. 4 unverändert.

#### 4. Parkierungsgebühren

§ 33 a. Der Staat und die Gemeinden erheben von den Benützern Gebühren für die Beanspruchung von öffentlichen Strassen als Parkplatzflächen, die einen gesteigerten Gemeingebrauch darstellt. Die Gebühren decken die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung, Abschreibung und den Landwert der beanspruchten Strassenfläche.

Grundsatz

d) Das **Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz** vom 8. Dezember 1974:

§ 45 a. Betreiber von Abwasserreinigungsanlagen leisten dem Staat folgende Abgaben:

Abwasserabgabe

a) Fr. 1 bis Fr. 70 pro kg für vom Regierungsrat bezeichnete abgeleitete Schadstoffe sowie

b) Fr. -.10 bis Fr. 1 pro m<sup>3</sup> Abwassermenge bei Trockenwetterabfluss.

Die Abgaben speisen einen Fonds, aus dem die kantonalen Aufwendungen für die Abwasserbeseitigung gedeckt werden.

Wird Abwasser in Anlagen ausserhalb des Kantons gereinigt, werden die Abgaben bei den Gemeinden erhoben. Wird in Anlagen Abwasser aus Gebieten ausserhalb des Kantons Zürich gereinigt, werden für diese Abwässer keine Abgaben erhoben.

Der Regierungsrat regelt die Abgabenhöhe, die Ausnahmen und weitere Einzelheiten in einer Verordnung.

§ 5. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

## **B. Beschluss des Kantonsrates über die Erledigung eines Vorstosses**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 31. Januar 2001,

*beschliesst:*

I. Die Motion KR-Nr. 158/1991 betreffend ökologische Finanzreform wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

### **Weisung**

#### **1. Ausgangslage**

##### **1.1 Motion (KR-Nr. 158/1991)**

Kantonsrat Dr. Richard Gerster reichte am 26. August 1991 folgende Motion ein (KR-Nr. 158/1991):

«Der Regierungsrat wird eingeladen, eine ökologische Finanzreform im Kanton Zürich nach folgenden Grundsätzen einzuleiten:

1. Die Beanspruchung der Umwelt (Ge- und Verbrauch nicht vermehrbare Güter, Höhe umweltschädigender Emissionen) wird neben der finanziellen Leistungsfähigkeit zum zentralen Kriterium der Besteuerung, der Erhebung von Abgaben und der Schaffung geeigneter, neuer Instrumente.
2. Die Mehrerträge durch die Besteuerung ökologisch relevanter Tatbestände dürfen nicht zu einer Erhöhung der Staatsquote führen, sondern sind entweder den Steuerpflichtigen wieder gutzuschreiben oder durch die Senkung der Einkommens- und Vermögenssteuer zu kompensieren. Die Bildung angemessener Rückstellungen für die Bewältigung langfristiger ökologischer Schäden bleibt vorbehalten.

3. Steuerprogression und Sozialabzüge werden auf dem Hintergrund der ökologischen Finanzreform im Hinblick auf eine sozialverträgliche Gesamtbelastung den neuen Verhältnissen angepasst.»

Der Regierungsrat erstattete am 4. September 1996 mit Vorlage 3522 zu dieser Motion Bericht und beantragte, sie als erledigt abzuschreiben. Der Kantonsrat erklärte am 2. Februar 1998 die Motion als erheblich.

### **1.2 Bestrebungen auf Bundesebene**

In den letzten Jahren sind dem Bund zunehmend mehr Kompetenzen zur Förderung einer nachhaltigeren Nutzung von Ressourcen und zum Schutze der Umwelt mit Hilfe marktkonform wirkender Anreize übertragen worden. Diese Kompetenzerweiterungen des Bundes, namentlich auch die Erhebung von Lenkungsabgaben an Stelle oder in Ergänzung des Umweltpolizeirechts, sind auch vom Regierungsrat seit Mitte der Siebzigerjahre (Vernehmlassung zum Entwurf der Expertenkommission Schürmann für ein Bundesgesetz über den Umweltschutz, 1975) bis in die jüngste Zeit (zum Beispiel Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe LSVA, 1995) konsequent gefordert und unterstützt worden.

In der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes wurden Lenkungsabgaben mit einer Pflicht zur Rückerstattung der Erträge erst 1995 aufgenommen, für flüchtige organische Verbindungen sowie für den Schwefelgehalt von Heizöl extraleicht (Art. 35 a und b Umweltschutzgesetz, SR 814.01). Im Weiteren erhielt der Bund die Kompetenz zur Erhebung einer Abgabe auf nicht erneuerbaren Energien zur Verminderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen. Das CO<sub>2</sub>-Gesetz vom 8. Oktober 1999 bezweckt, die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der energetischen Nutzung fossiler Energieträger bis zum Jahre 2010 gegenüber 1990 um gesamt 10 Prozent zu vermindern. Wenn dieses Ziel nicht durch energie-, verkehrs-, umwelt- und finanzpolitische oder durch freiwillige Massnahmen erreicht werden kann, so soll die gesetzlich verankerte CO<sub>2</sub>-Abgabe erhoben werden.

Mit der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe LSVA wird eine Lenkung bezweckt. Ihr Ertrag dient der Deckung der durch den Schwerverkehr verursachten Strassenkosten, aber auch der Finanzierung der Bahnprojekte 2000 sowie der NEAT.

In der Volksabstimmung vom 24. September 2000 wurden sowohl die Energieabgabe als auch die so genannte Förderabgabe für erneuerbare Energie abgelehnt. Die beiden Vorlagen fanden im Kanton Zürich eine knappe Zustimmung.

Langfristig ist nach wie vor davon auszugehen, dass in den Bereichen Energie und Verkehr tendenziell mit zunehmenden Kompetenzen des Bundes zu rechnen ist, die gleichartige Regelungen der Kantone ausschliessen werden. Dies engt den Handlungsspielraum der Kantone ein.

### **1.3 Kantonale Zuständigkeiten im Gebühren- und Abgabebereich**

Das Bundesrecht schreibt in Art. 2 und 59 des Umweltschutzgesetzes (USG) sowie in Art. 54 des Gewässerschutzgesetzes (GSchG, SR 814.20) das Verursacherprinzip für die Umweltbereiche allgemein vor. Massnahmen auf Grund dieser Gesetze, insbesondere für Sicherungs-, Sanierungs- und Behebungsmassnahmen, sind durch die Verursacher zu finanzieren. Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass die Entsorgung von Siedlungsabfällen (Art. 32 a USG) bzw. Abwässern aus den Siedlungsgebieten (Art. 60 a GSchG) durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren oder Abgaben finanziert werden.

### **1.4 Umweltsituation und Handlungsbedarf**

Mit den bisher ergriffenen, mehrheitlich polizeirechtlichen Massnahmen ist es zwar gelungen, im Umweltschutz zahlreiche Verbesserungen zu erzielen. Eine Übersicht über das Erreichte und die Situation der Umwelt im Kanton Zürich vermitteln die regelmässig erscheinenden kantonalen Umweltberichte (vgl. Umweltbericht für den Kanton Zürich 1996, Synthese/Zusammenfassung, Seiten 11–22). Trotz zahlreichen, erheblichen Teilerfolgen bleiben in praktisch allen Umweltbereichen ungelöste, oft bedeutende Belastungsprobleme bestehen, die auch nach den Vorgaben des Umweltrechts nicht hingenommen werden können. Der polizeirechtliche Umweltschutz ist zudem sehr aufwendig (Bevolligungen, Abnahmen, Kontrollen usw.) und volkswirtschaftlich nicht immer effizient, da er zu wenig auf die in der Wirtschaft vorhandenen unterschiedlichen Möglichkeiten, Umweltbelastungen individuell zu vermeiden, Rücksicht nehmen kann.

Eine 1996 von der Baudirektion durchgeführte Studie über den Stand der Umsetzung ökonomischer Grundsätze im Umweltschutz im Kanton, deren Ergebnisse ebenfalls in der Umweltberichterstattung 1996 wiedergegeben wurden, zeigte, dass nach wie vor Handlungsbedarf besteht: nicht alle Umweltschutzausgaben der öffentlichen Hand werden durch verursachergerechte Abgaben und Gebühren gedeckt; es verbleiben nicht gedeckte externe Umweltfolgekosten von über einer Milliarde Franken pro Jahr (Umweltbericht für den Kanton Zürich 1996, Seiten 16 und 193 ff.). Ende der Neunzigerjahre kann der Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene in den einzelnen Bereichen des Umweltschutzes wie folgt zusammengefasst werden:

- Im Bereich *Verkehrslärm* sind die hohen Lärmbelastungen entlang von Kantonsstrassen und um den Flughafen zu vermindern. Die notwendigen Massnahmen sind mit den Sanierungsprogrammen gemäss Lärmschutzverordnung weitgehend eingeleitet, sodass bezüglich der Einführung finanzieller Anreize, abgesehen vom Luftverkehr, kein zusätzlicher Handlungsbedarf besteht. Für Massnahmen der Quellenbekämpfung im Immissionsschutz ist im Übrigen zum grössten Teil der Bund zuständig (Beispiele: Vorschriften zur Abgas- und Lärmbegrenzung an Motorfahrzeugen, Flugzeugen oder Maschinen).
- Im Bereich *Luftreinhaltung und Verkehr* spielen auf Grund der grossen Wachstumsraten der motorisierte Individualverkehr (MIV) und der Luftverkehr eine zentrale Rolle. Handlungsbedarf beim MIV besteht insbesondere auf Grund der mangelhaften Ausrichtung der verkehrserzeugenden Nutzungen (Einkaufszentren, Freizeitanlagen usw.) auf die Kapazitäten des öffentlichen Verkehrs am jeweiligen Standort und entlang dem umliegenden Strassennetz.
- Der *Gewässerschutz* weist einen hohen Standard auf, der zu halten ist. Der hauptsächliche Handlungsbedarf besteht hier in der wirtschaftlichen Optimierung des Gewässerschutzsystems und der vollen Durchsetzung des Verursacherprinzips sowie beim qualitativen Schutz der Wasservorkommen. Für Erneuerung und Unterhalt der Kanalisations- und Reinigungsanlagen werden künftig sehr erhebliche Mittel bereitgestellt werden müssen.
- In der *Abfallwirtschaft* konnte in den letzten Jahren ebenfalls ein hoher Standard erreicht und das Verursacherprinzip weitgehend durchgesetzt werden. Auch hier steht die wirtschaftliche Optimierung im Vordergrund (Auslastung Kehrrichtverbrennungsanlagen, Ausbau Separatsammlungen). Längerfristig soll der Stoffkreislauf besser geschlossen werden, indem Abfall vermehrt minimiert und rezykliert wird.

- Bezüglich der *Böden* stellen die zu hohen Schadstoffeinträge wie Schwermetalle, Düngemittel, schwer abbaubare Chemikalien aus Verkehr, Industrie und Landwirtschaft sowie die mechanische Bodenbeanspruchung mit Bodenverdichtungen und -verschiebungen schwer lösbare Probleme dar. Ebenso schwer wiegend wirken sich aber der hohe Bestand und die nach wie vor starke Zunahme an versiegelten Flächen aus. Bodenversiegelungen beeinträchtigen die Artenvielfalt und behindern oder verunmöglichen die Versickerung von Wasser. Sie stehen so im Gegensatz zu den Zielen des Gewässer- und Naturschutzes.
- Die *Artenvielfalt* von Pflanzen und Tieren ist bedroht durch das Ausräumen von Landschaften und die mangelnde Vernetzung ökologisch wertvoller Lebensräume. Die zunehmende Zerschneidung von Landschaften insbesondere durch Verkehrsflächen ist nach Möglichkeit zu verhindern. Erforderlich ist ferner eine aktive Förderung und Neuschaffung naturnaher Lebensräume.

## **2. Elemente einer kantonalen ökologischen Finanzreform**

### **2.1 Allgemeiner Überblick**

Die Vielzahl der Vorschläge für ökologische Finanz- oder Steuerreformen weist einige gemeinsame Merkmale auf. Umweltpolitische Ziele sollen auch mit Hilfe marktwirtschaftlicher Instrumente erreicht werden. Es wird dabei erwartet, dass durch die Beeinflussung von Preisen und Kosten das Verhalten zum Teil effizienter gesteuert werden kann als mit Verboten und Vorschriften. Preise und Kosten werden durch die Einführung verursachergerechter Gebühren sowie vor allem durch die Einführung eines kohärenten Systems von Umweltabgaben erhöht, die den Ge- und Verbrauch von Umweltgütern verteuern. Die dadurch anfallenden Einnahmen des Staates werden zur Senkung bestehender Steuern oder Sozialabgaben oder zur direkten Rückerstattung an die Bevölkerung und die Wirtschaft verwendet. Allerdings ist die ökologische Finanzreform nur in dem Sinne aufkommensneutral, als nach Abzug der Verwaltungsaufwendungen die Einnahmen aus den Umweltabgaben an Bevölkerung und Wirtschaft zurückfliessen und der Staat mithin keine neuen Einnahmen zur Bestreitung von zusätzlichen Ausgaben erzielt. Allgemein gehört auch die Überprüfung bestehender Finanzsysteme auf ökologisch negative Wirkungen zu einer ökologischen Finanzreform.

## 2.2 Überblick über Gebühren, Abgaben, Staatsbeiträge

Der Staat hat die Möglichkeit, Einnahmen stärker von der Umweltbeanspruchung abhängig zu machen, zusätzliche Lenkungsabgaben einzuführen und Ausgaben stärker an ökologische Kriterien zu binden. Allerdings ist der Spielraum eines Kantons vor allem durch Bundesrecht und Gegebenheiten des Wirtschaftsraumes eingeengt. Wie der Bericht des Regierungsrates vom 4. September 1996 (Vorlage 3522) ausführt, können die kantonalen direkten Steuern nicht stärker von der Umweltbeanspruchung abhängig gemacht werden (die Einkommensbesteuerung weist keine umweltfeindlichen Komponenten auf und allfällige Änderungen sind auf Grund des eidgenössischen Steuerharmonisierungsgesetzes [SR 642.14] ausgeschlossen). Möglich ist es hingegen, zweckgebundene Gebühren zur Durchsetzung des Verursacherprinzips einzuführen oder zu erhöhen oder im Sinne der marktwirtschaftlichen Lenkung vereinzelt Umweltabgaben einzuführen, deren Ertrag rückverteilt wird. Auf der Ausgabenseite können neben der ökologischen Beschaffung, die nicht zum Gebiet der ökologischen Finanzreform zählt, Staatsbeiträge ökologisch optimiert werden. Je nach Aufwand, den die Massnahmen behördenseitig verursachen, fällt es schwer, die ökologische Finanzreform völlig staatsquotenneutral auszugestalten.

Die vorgelegten Gesetzesbestimmungen zu einer ökologischen Finanzreform sehen folgende Massnahmen vor:

- Bei der Wasserversorgung sowie bei den Parkplätzen auf öffentlichem Strassengebiet sollen die gesamten Kosten der öffentlichen Hand von den Verursachern durch kostendeckende Gebühren finanziert werden. Dieses Verursacherprinzip ist bei den Gebühren für Abwasser, Wasser und für die Abfallentsorgung bereits gesetzlich vorgeschrieben und wird von den Gemeinden zunehmend vollzogen.
- Die Abgaben auf Abwasser und Wasser dienen der Kostendeckung des kantonalen Aufwandes in diesen Bereichen.
- Die Umweltabgaben auf Bodenversiegelung und auf Parkplätzen mit stark verkehrserzeugenden Nutzungen, die weitgehend an die Bevölkerung und die Wirtschaft zurückfliessen, sollen das nachhaltige Wirtschaften fördern.
- Bei den ökologisch bedeutsamen Staatsbeiträgen besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Hingegen sollen in den einzelnen Sachgebieten, insbesondere Hoch- und Tiefbau, mittels Richtlinien oder Weisungen ökologische Optimierungen angestrebt werden.

Von 25 auf ihre Zweckmässigkeit und Machbarkeit überprüften *Umweltabgaben* wurden 21 aus folgenden Gründen nicht weiterverfolgt:

- Abgaben auf Einwegbesteck, auf Batterien, auf Alt- und Motorenöl, auf Getränkeflaschen, auf Glühlampen, auf Dünger, auf Abfällen, auf Feuerungen, auf Sondermüll, auf Pestiziden sowie auf Sand und Kies scheitern am grossen Ausweicheffekt und am hohen Vollzugsaufwand. Das Abfallrecht von Bund und Kanton Zürich sieht bereits eine Reihe von Abgaben vor (Deponieabgaben an den Bund, Deponieabgaben an den Kanton für die Übernahme der Nachsorge, Gemeindeabgaben), weshalb hier kein weiterer Regelungsbedarf besteht.
- NO<sub>x</sub>-Abgabe für Grosse mittente, CO<sub>2</sub>-Abgabe, VOC-Abgabe, emissionsabhängige Flughafentaxen sowie vorgezogene Entsorgungsgebühren kommen auf kantonaler Ebene nicht in Betracht, weil der Bund derartige Abgaben prüft und allenfalls einführt.
- Eine Motorfahrzeugabgabe, die sich an ökologischen Vorgaben orientiert, ist Gegenstand des Antrages des Regierungsrates zur Änderung des Verkehrsabgabengesetzes (Vorlage 3753).
- Das «Road-Pricing» (Abgaben für die Strassenbenützung) ist laut Bundesverfassung nicht zulässig und wird auch aus verkehrstechnischen Gründen nicht weiterverfolgt, wie dies bereits in der Stellungnahme des Regierungsrates zum Postulat betreffend Strassenfinanzierung und Road-Pricing (KR-Nr. 155/2000) dargelegt wurde.

Bei allen Umweltabgaben hat sich der Kanton an die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen des Steuer- und des Umweltschutzrechtes zu halten. Der Bund ist ermächtigt, gestützt auf Art. 74 (Umweltschutz) und Art. 89 (Energiepolitik) der Bundesverfassung auf dem Gesetzgebungsweg Lenkungsabgaben einzuführen, die das ökologische Verhalten beeinflussen sollen. Im Bereich VOC, Heizöl extraleicht und CO<sub>2</sub> hat der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht. Den Kantonen ist es deshalb verwehrt, hierüber eigene Lenkungsabgaben einzuführen.

Nachdem an der eidgenössischen Volksabstimmung vom 24. September 2000 die Energieabgaben auf Bundesebene abgelehnt wurden, ist es den Kantonen grundsätzlich erlaubt, solche Abgaben selbst einzuführen. Mit Ausnahme von Heizöl extraleicht, wo der Bund bereits Abgaben erhebt, könnten die Kantone somit auf den Treibstoffen (z. B. Diesel, Benzin), den Brennstoffen (z. B. Kohle) sowie auf den leitungsabhängigen Energien (z. B. Elektrizität, Gas) Lenkungsabgaben einführen. Die Lenkungsabgaben müssten jedoch aus verfassungsrechtlichen Gründen auf das ökologische Verhalten von Wirtschaft und Bevölkerung ausgerichtet sein und dürften keinen fiskalischen Zwecken dienen.

Die Einführung von Lenkungsabgaben auf Brenn- und Treibstoffen sowie der Elektrizität allein im Kanton Zürich muss aber abgelehnt werden. Diese Abgaben würden die Standortattraktivität des Kantons Zürich innerhalb des weit grösseren Wirtschaftsraumes stark beeinträchtigen. Auch sind Zweifel an der ökologischen Wirksamkeit angebracht, da für Brenn- und Treibstoffe Ausweichmöglichkeiten wahrgenommen würden. Für die Einführung von Lenkungsabgaben zur Steuerung des Energieverbrauchs wäre der Kanton Zürich zu klein, weshalb ein kantonaler Alleingang nicht in Frage kommt.

Überdies laufen auf Bundesebene bereits weitere Bestrebungen zur allfälligen Schaffung von gesamtschweizerischen Regelungen in diesem Sachbereich (z. B. Volksinitiative betreffend Besteuerung der Energie statt Arbeit sowie die Neugestaltung der Bundesfinanzordnung). Die Einführung einer kantonalen Energieabgabe wird im Weiteren im Rahmen der parlamentarischen Initiative betreffend Förderung der nachhaltigen Energieerzeugung und -nutzung (KR-Nr. 396/1997) geprüft.

### **2.3 Das geschätzte Abgabenaufkommen**

Das Abgabenaufkommen setzt sich zusammen aus zusätzlichen Einnahmen von

- kostendeckenden Gebühren für Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung,
- kostendeckenden Gebühren für Parkplätze auf öffentlichem Strassengebiet,
- Umweltabgaben auf Wasser und Abwasser,
- Umweltabgaben für Bodenversiegelungen sowie für Parkplätze von Bauten und Anlagen, die starken Verkehr auslösen.

Die zusätzlichen Einnahmen aus den Gebühren für Wasserversorgung, Abwasser und Abfallentsorgung dienen vor allem der Bildung zweckgebundener Rückstellungen für künftige Neu-, Aus- und Umbauten der Anlagen durch die Gemeinden. Die zusätzlichen Einnahmen können nicht beziffert werden, da der Aufwand zur Ermittlung des zukünftigen Investitionsvolumens methodisch schwierig und sehr aufwendig wäre. Die zusätzlichen Gebühreneinnahmen für Parkplätze auf öffentlichem Grund fliessen in die Gemeindekassen und soweit sie von Staatsstrassen stammen in den Strassenfonds.

Die Abwasser- und die Wasserabgabe dürften zusammen jährliche Einnahmen von 26 bis 30 Mio. Franken ergeben und speisen Fonds zur Deckung der Kosten des Staates für die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung.

Die Einnahmen der Bodenversiegelungsabgabe und der Abgabe auf Parkplätzen von Bauten und Einrichtungen, die starken Verkehr auslösen, wurden auf 240–485 Mio. Franken oder 6–12 «Steuerprozent» (Prozent der einfachen Staatssteuer) geschätzt.

*Geschätzte Einnahmen aus Umweltabgaben (ohne Gebühren)*

Abgabe auf	Aufkommen total in Mio. Franken	Aufkommen private Haushalte in Mio. Franken	Aufkommen Wirtschaft in Mio. Franken
Abwasser	25	14	11
Wasser	1–5	1–3	1–2
Bodenversiegelung	170–340	110–220	60–120
Stark verkehrserzeugende Nutzungen	70–145	7–15	63–130
<b>Total</b>	<b>265–515</b>	<b>130–250</b>	<b>135–265</b>

Das Abgabenaufkommen stammt ungefähr je hälftig von den privaten Haushalten und der Wirtschaft. Die Schätzung stellt dabei auf das Abgabesubjekt ab, d. h. auf den zuerst belasteten Zahler der Abgabe.

#### **2.4 Mittelverwendung: Gesetz über den Fonds für ökologische Lenkungsabgaben**

Die Einnahmen aus den kostendeckenden Gebühren decken die Aufwendungen von Staat und Gemeinden für die Wasserversorgung, die Abwasser- und Abfallentsorgung sowie die Kosten öffentlicher Parkplätze. Die Parkplatzgebühren entlasten direkt den Steuerzahler.

Die Mehrerträge aus den Umweltabgaben dürfen laut Motion die Staatsquote nicht erhöhen. Die Motion fordert deshalb, dass der Nettoertrag entweder über eine Steuerreduktion oder über eine Rückverteilung wieder den Steuerpflichtigen zugute kommen muss.

Die Wasser- und die Abwasserabgabe dienen zweckgebunden der kostendeckenden Finanzierung kantonaler Aufwendungen für die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung. Dadurch wird die allgemeine Staatskasse um rund 30 Mio. Franken entlastet, was etwa einem Steuerprozent entspricht.

Der Nettoertrag der Abgabe auf Bodenversiegelung und jener auf Parkplätzen mit stark verkehrserzeugender Nutzung wird an die Bevölkerung und die Wirtschaft auf Grund festgelegter Kriterien rück-

verteilt. Ein Rückfluss durch eine Steuerreduktion würde natürliche Personen mit hohem Einkommen und Vermögen sowie gewinn- und kapitalstarke juristische Personen bevorzugen, während jene, die keine Steuern zahlen, zwar mit zusätzlichen Abgaben belastet wären, aber keine Entlastung erfahren würden. Die in der Motion als Variante erwähnte Bildung von Rückstellungen für die Behebung langfristiger ökologischer Schäden würde die Staatsquote erhöhen.

Um die Umweltabgaben auf der Bodenversiegelung und auf Parkplätzen, die starken Verkehr auslösen, rückzuverteilen, bildet der Staat einen Fonds für ökologische Lenkungsabgaben (§ 1 Gesetz über den Fonds für ökologische Lenkungsabgaben), der von der Finanzdirektion verwaltet wird. Der Aufwand für die Rückverteilung wird vornehmlich dem Fonds belastet (§ 2 Abs. 2). Da die privaten Haushalte und die Wirtschaft etwa die gleiche Abgabelast tragen, erfolgt die Rückverteilung zur einen Hälfte an die natürlichen Personen mit steuerrechtlichem Wohnsitz im Kanton Zürich und zur anderen Hälfte an die im Kanton Zürich steuerpflichtigen Unternehmungen (§ 3).

Der Anteil am Abgabenaufkommen, welcher der Bevölkerung zusteht, fliesst in Form eines Pauschalbetrages pro Kopf an die im Kanton Zürich wohnhaften, steuerpflichtigen natürlichen Personen sowie an deren nicht steuerpflichtige, im Kanton wohnhafte Kinder (§ 3).

Der den Unternehmen zustehende Anteil am Abgabenaufkommen wird als Lohnsummenbonus pro Arbeitsplatz rückverteilt. Um eine möglichst gleichmässige Entlastung pro Arbeitsplatz zu erreichen, wird auf die Arbeitslosenversicherungs-Lohnsumme abgestellt, da der versicherte Lohn begrenzt ist. Anspruchsberechtigt sind die juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts, die Personengesellschaften sowie die selbstständig erwerbstätigen natürlichen Personen für ihre Betriebsstätten im Kanton Zürich (§ 3).

Die Informationsbeschaffung, die Informationsverarbeitung sowie die Prüfung der Anspruchsberechtigung und die Rückzahlungen erfordert eine eigene Organisation. Auf Grund der Erfahrung des Kantons Basel-Stadt mit der Lenkungsabgabe auf Elektrizität ist mit einem einmaligen Einführungsaufwand von 4 Mio. Franken und einem jährlich wiederkehrenden Betriebsaufwand von 2,5 Mio. Franken zu rechnen. Dieser Verwaltungsaufwand wird dem Fonds belastet.

Wegen dem Aufwand für die Verwaltung und der Rückverteilung ist die Staatsquotenneutralität nicht eingehalten. Auf Grund der vorliegenden Schätzungen des Aufkommens der Bodenversiegelungsabgabe und der Abgabe auf Parkplätzen, die starken Verkehr auslösen, sowie auf Grund der vorgesehenen hälftigen Anteile würden der Bevölkerung und der Wirtschaft einschliesslich der öffentlichen Hand

jährlich je rund 120–240 Mio. Franken aus dem Fonds für ökologische Lenkungsabgaben zukommen.

### **3. Vernehmlassung**

Die Finanzdirektion führte eine Vernehmlassung zum Vernehmlassungsbericht vom 26. November 1999 durch. Bis zum 31. Mai 2000 gingen 108 Stellungnahmen ein. Es äusserten sich 65 Gemeinden, der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, 3 Direktionen, 5 Bezirksräte, 2 Organisationen von Gemeindeangestellten, 8 Zweckverbände und Planungsgruppen, 5 Parteien, 6 Wirtschaftsverbände, 5 Umweltschutzverbände sowie 8 weitere Verbände und ein Hochschulinstitut.

In einzelnen Stellungnahmen wird kritisch vermerkt, dass es sich beim vorgelegten Massnahmenpaket nicht um eine Reform im eigentlichen Sinne des Wortes handle. Es umfasse nur marginale und einzeln Massnahmen, die zudem nur geringfügige Auswirkungen hätten. Die Massnahmen wären bei konsequenter Umsetzung des geltenden Rechtes überflüssig, da das Verursacherprinzip bereits in den Bereichen Wasserversorgung, Abwasser und Abfall gelte. Die bestehende Gesetzgebung müsse konsequenter angewendet und durchgesetzt werden. Allgemein wird ein hoher Verwaltungsaufwand befürchtet, der dem New-Public-Management-Ziel einer schlanken Verwaltung widerspreche und die bescheidenen positiven Auswirkungen im Umweltbereich nicht rechtfertige. Positiv gewertet wird aber der Umstieg von Geboten und Verboten auf marktwirtschaftliche Anreize.

Ökologische Massnahmen seien auf Bundesebene zu ergreifen, um die beabsichtigte Wirkung zu erzielen. Einzeln wird darauf hingewiesen, dass die angeführten Massnahmen dem Neuen Finanzausgleich widersprächen, der eine Entflechtung von Bundes- und kantonalen Aufgaben vorsehe.

Während einzelne Stellungnahmen in den geplanten Massnahmen einen Standortvorteil sehen, der zur Aufwertung des Lebensraumes im Kanton Zürich führe und im Umweltbereich tätige Firmen anziehe, bewertet die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer die beabsichtigten Massnahmen als ungünstig für den Wirtschaftsstandort Zürich, da weitere Abgaben und Einschränkungen geschaffen würden. Im Weiteren argumentieren Einzelne, Staatsaufgaben seien nicht mit Umweltsteuern zu finanzieren. Je besser die Umweltziele erreicht würden, desto weniger Steuern würden eingenommen.

Wegen des fehlenden Nachweises der Lenkungswirkung und des deutlichen Missverhältnisses zwischen Aufwand und Nutzen wird an der *Zielerreichung* mit den vorgeschlagenen Massnahmen mehrheitlich gezweifelt.

Die *Durchsetzung des Verursacherprinzips* wird meist ausdrücklich unterstützt. Obwohl als Prinzip unbestritten, stellt sich etwa die Hälfte gegen höhere, kostendeckende Gebühren in den Bereichen Wasserversorgung, Abwasser und Abfall und eine Mehrheit gegen höhere Gebühren bei Parkplätzen auf öffentlichem Grund sowie bei Wasserversorgungsanlagen. Oft wird kritisiert, dass diese Grundsätze bereits Rechtspflicht seien und deshalb nichts mit einer Reform zu tun hätten, sondern auf Grund der bestehenden Gesetze besser durchgesetzt werden müssten.

Die *Staatsbeiträge* in den Bereichen Abwasser, Strassenbau und Hochbau stärker an ökologischen Kriterien auszurichten, ist von allen Massnahmen am wenigsten umstritten. Wegen der befürchteten Verarmung der Landschaft wird dagegen die Straffung der Staatsbeiträge bei Obstgartenverträgen abgelehnt.

Die Erhebung von *Umweltabgaben* auf Abwasser, Wasser, Bodenversiegelungen und auf Parkplätzen mit stark verkehrserzeugender Nutzung wird von den Gemeinden mehrheitlich abgelehnt. Eine Minderheit bezweifelt eine Lenkungswirkung, weil die Abgaben zu tief seien.

Eine grosse Mehrheit der Gemeinden befürwortet, dass die Staatsbeiträge und Verwaltungsaufwendungen durch verursachergerechte *Gebühren* finanziert werden sollen. Ein Teil hält die vorgelegte Gebührenregelung für unnötig perfektioniert und kritisiert, der Kanton wolle sich bloss schadlos halten.

Die vorgeschlagene *Rückverteilung* an private Haushalte und die Wirtschaft wird vor allem wegen des hohen Verwaltungsaufwandes und wegen befürchteter volkswirtschaftlicher Wirkungen kritisiert.

Allgemein befürworten die Vernehmlassungsteilnehmenden die Schaffung finanzieller Anreize für umweltschonendes Verhalten, lehnen aber die vorgelegte ökologische Finanzreform mehrheitlich ab. Gemeinden befürchten zum Teil, dass sich der Kanton zu Lasten der Gemeinden saniere und die Gemeinden zu blossen Vollzugsorganen ohne entsprechende Kompetenzen degradiert würden. Den klar ablehnenden Stellungnahmen stehen jene gegenüber, die eine Realisierung oder gar weiter gehende Massnahmen und höhere Gebühren fordern.

Insgesamt entspricht die Auswertung der Vernehmlassung der Beurteilung des Regierungsrates im Bericht vom 4. September 1996 zur Vorlage 3522: während die Durchsetzung des Verursacherprinzips und

die ökologische Optimierung der Staatsbeiträge wenig Probleme bereiten, sind Umweltabgaben auf Bodenversiegelung und auf verkehrsintensiven Parkplätzen mit grossen Schwierigkeiten verbunden.

#### 4. Die Massnahmen im Einzelnen

##### 4.1 Verursacherorientierte Gebühren im Abwasser-, Wasserversorgungs- und Abfallbereich (Änderung § 29 Abs. 2 Wasserwirtschaftsgesetz; Massnahme M1)

*In den Bereichen Wasserversorgung, Abwasser und Abfall beziehen die Gemeinden Rückstellungen für künftige Investitionen (Neu-, Aus- und Umbauten) in die Gebührenberechnungen ein.*

<i>Ziel der Massnahme</i>	Durchsetzung des Verursacherprinzips auf kommunaler Ebene unter Berücksichtigung von Rückstellungen für künftige Investitionen
<i>Beschreibung der Massnahme</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Der Kanton erarbeitet zu Handen der Gemeinden eine Vollzugshilfe, die aufzeigt, wie Rückstellungen zu bilden sind, um damit die langfristigen Kosten in den Ver- und Entsorgungsgebühren zu berücksichtigen. Die Vollzugshilfe ist zu erarbeiten für die Bereiche Abwasserentsorgung, Wasserversorgung und Abfallentsorgung.</li> <li>2. Bei der Mustergebührenverordnung im Abwasserbereich wird geprüft, ob die Anschlussgebühren gemäss dem Gebäudeversicherungswert gestrichen werden und ob eine Aufteilung zwischen Grundgebühr und Mengenpreis empfohlen wird.</li> <li>3. Der Kanton regt eine Überarbeitung der Richtlinie für die Erhebung von Gebühren und Beiträgen des Schweizerischen Vereins des Gas- und Wasserfachs (SVGW) an.</li> </ol>
<i>Ökologische Lenkungswirkung</i>	Von einer verursachergerechteren Finanzierung sind tendenziell positive ökologische Lenkungswirkungen bzw. Verhaltensänderungen zu erwarten (z. B. sparsamerer Umgang mit Wasser, Reduktion der Abfälle und des gewerblichen Abwassers).

<i>Wirtschaftliche Auswirkungen</i>	Die höheren Gebühren führen vor allem bei den grösseren Wasserverbrauchern und Abfallproduzenten zu Kostenfolgen, welche betriebliche Umstellungen nach sich ziehen können.
<i>Soziale Auswirkungen</i>	Für die kleineren Wasserverbraucher sind gemäss Schätzungen nur geringe Auswirkungen zu erwarten.
<i>Verwaltungsaufwand</i>	Einführungsaufwand für Vollzugshilfen Überarbeitung der Mustergebührenverordnung im Abwasserbereich Erarbeitung möglicher Richtlinien Kein zusätzlicher Kontrollaufwand
<i>Rechtliche Grundlagen und Umsetzung</i>	Da die Reservenbildung im Abwasser- und Abfallbereich bundesrechtlich geregelt ist, müsste für die Wasserversorgung das Wasserwirtschaftsgesetz (§ 29 Abs. 3 WWG) geändert werden: «Die Gebühren decken die nach Abzug von Staatsbeiträgen verbleibenden Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung und Abschreibung der Anlagen sowie für die Bildung der nötigen Rückstellungen und für die Verwaltungskosten der Wasserversorgung.»
<i>Flankierende Massnahmen</i>	Keine
<i>Gesamtbeurteilung</i>	Eine möglichst verursacherorientierte Gebührenpolitik setzt ökologisch und ökonomisch die richtigen Signale. Die regelmässigen Rückstellungen reduzieren die Schwankungen bei der Gebührenausbildung.

#### *Erläuterungen*

Mit der Änderung des Wasserwirtschaftsgesetzes (WWG, LS 724.11) würden die Wasserversorgungs-Unternehmen verpflichtet, bei ihren Gebühren nicht nur die bereits bisher üblichen Erstellungs-, Betriebs- und Abschreibungskosten, sondern auch die Rückstellungen für künftige bauliche Investitionen zu ermitteln und in ihre Betriebsrechnung mit einzubeziehen. Damit würde bei der Wasserversorgung mit den Regelungen, wie sie bei den Abwasser- und Abfall-Unternehmen bereits bundesrechtlich gelten, gleichgezogen. Es würde dadurch den Anforderungen des Verursacherprinzips besser Rechnung getragen, da damit alle entstehenden Kosten in der Gebührenberechnung berücksichtigt wären.

Die kantonalen Amtsstellen sollen zuhanden der Gemeinden bzw. der Anlageinhaber eine Vollzugshilfe zur Verfügung stellen, die aufzeigt, wie diesen Anforderungen der Berücksichtigung der langfristigen Kosten Rechnung getragen werden könnte.

#### *Bemerkungen und Beurteilung der Massnahme M1*

In der Vernehmlassung – wie in der öffentlichen Diskussion allgemein – wird meistens die Meinung geäussert, das Verursacherprinzip sei nicht nur in der schweizerischen Umweltgesetzgebung verankert, sondern auch in der Praxis umgesetzt. Dementsprechend finden die zur konsequenten Durchsetzung der Verursacherfinanzierung vorgeschlagenen Massnahmen insbesondere bei den Gemeinden wenig Unterstützung, und es wird kritisiert, die Vorschläge könnten nicht als Element einer Finanzreform betrachtet werden.

Es ist indessen eine rechtspolitische Selbstverständlichkeit, dass im Rahmen einer Massnahmendiskussion in erster Linie gesetztes Recht lückenlos verwirklicht werden muss. In diesem Sinn ist es durchaus sachgerecht, die Gemeinden zu beraten und anzuhalten, in Vollziehung der Bundesgesetzgebung Rückstellungen für künftige Investitionen nach dem Verursacherprinzip zu bilden.

#### *Abwasserentsorgung*

Es ist davon auszugehen, dass die Skepsis vieler Gemeinden gegenüber der Verursacherfinanzierung der Rückstellungen und den empfohlenen flächenbezogenen und gewichteten Grundgebühren auf ungenügende Information zurückgeführt werden muss. Die vorgeschlagenen Vollzugshilfen und Musterreglemente sind deshalb auszuarbeiten. Dagegen ist auf Grund der deutlich gewordenen Opposition einstweilen darauf zu verzichten, den Gemeinden die Streichung der Anschlussgebühren nahe zu legen. Einer Verdeutlichung der Pflicht zur Reservebildung bedarf es auf Grund der klaren bundesgesetzlichen Ordnung kurzfristig nicht; im Rahmen der mittelfristig ohnehin erforderlichen Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz (EG GSchG) ist diese Frage allerdings erneut zu prüfen.

#### *Wasserversorgung*

In Anbetracht des in einzelnen Aspekten nicht mehr zeitgemässen Muster-Wasserversorgungsreglementes des Schweizerischen Vereins des Gas- und Wasserfaches ist dessen Überarbeitung anzuregen. Die Unterstützung privater Fachverbände bei derartigen Informations- und Kommunikationsaufgaben ist entsprechenden rein staatlichen Aktivitäten vorzuziehen. Eine Änderung des Wasserwirtschaftsgesetzes allein zur Einführung der ausdrücklichen Pflicht, Rückstellungen

zu bilden, ist nicht sinnvoll. Die Änderung kann vorgenommen werden, wenn noch andere Revisionsthemen anstehen.

#### *Abfall*

Der überwiegenden Mehrheit der Vernehmlasser ist darin beizupflichten, dass im Abfallwesen das Verursacherprinzip weitgehend verwirklicht ist. Die Empfehlung in einzelnen Stellungnahmen, Vermeidungsanstrengungen zu belohnen, kann im Rahmen der üblichen Gemeindeberatung (jährliche Gemeindegemeinschaften, Musterverordnung usw.) aufgenommen werden.

#### **4.2 Verpflichtung zur Erhebung kostendeckender Parkierungsgebühren (§§ 28 Abs. 3 und 33 a Strassengesetz; Massnahme M2)**

<i>Ziel der Massnahme</i>	Kostenwahrheit im ruhenden Verkehr durchsetzen, indem eine Verpflichtung zur Erhebung kostendeckender Gebühren bei öffentlichen Parkplätzen eingeführt wird.
<i>Abgabeobjekt</i>	Öffentliche Parkplätze und Parkgelegenheiten.
<i>Abgabesubjekt</i>	Fahrzeughalter und -halterinnen, welche öffentliche Parkplätze benutzen.
<i>Ausgestaltung der Massnahme und Gebührenstruktur</i>	Kostendeckung wird differenziert nach Gebieten mit unterschiedlicher lufthygienischen und verkehrlichen Prioritäten: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Priorität: Volle Kostendeckung im Zentrum und um Bahnhöfe, Post, Banken, Einkaufsstrassen sowie sonstige stark verkehrserzeugende Nutzungen.</li> <li>2. Priorität: Teilweise Kostendeckung in Wohngebieten und um grosse Unternehmen (blaue Zonen mit Anwohnerbevorzugung, Pendler und Pendlerinnen abhalten).</li> <li>3. Priorität: Gesamtes Gemeindegebiet kostendeckend bewirtschaften (zusätzlich mit Nachtparkiergebühren).</li> </ol>
<i>Aufkommen</i>	Gemeinden generieren Einnahmen, welche zur Finanzierung der Parkplätze sowie zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (ÖV) dienen können.

	Die höheren Erträge der Parkplatzgebühren auf Staatsgebiet fliessen in den Strassenfonds (Ergänzung § 28 Abs. 3 Strassengesetz).
<i>Ökologische Lenkungswirkung</i>	Eventuell kleine Umlagerungseffekte von Privatverkehr zum ÖV, Reduktion des Pendelverkehrs.
<i>Wirtschaftliche Auswirkungen</i>	Leichte Verteuerung von Einkaufs- und Freizeitfahrten.
<i>Soziale Auswirkungen</i>	Veränderung der Einkaufsgewohnheiten je nach Kosten.
<i>Verwaltungsaufwand</i>	Grosser Initialaufwand bei Einführung der Massnahme (Kennzeichnung der Parkfelder, Beschilderung, Bewirtschaftungsmassnahmen), danach angemessener Kontrollaufwand (gedeckt durch Einnahmen).
<i>Rechtliche Umsetzung</i>	Ergänzung des Strassengesetzes (§ 33 a): «Der Staat und die Gemeinden erheben von den Benützern Gebühren für die Beanspruchung von öffentlichen Strassen als Parkplatzflächen, die einen gesteigerten Gemeingebrauch darstellt. Die Gebühren decken die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung, Abschreibung und den Landwert der beanspruchten Strassenfläche.» In einer kantonalen Wegleitung erhalten die Gemeinden eine Vollzugshilfe: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Regelung, welche Parkplätze bewirtschaftet werden sollen (Zentrumsgebiete, Post, Bahnhöfe usw.)</li> <li>2. Anleitung zur (elektronischen) Bestimmung der anfallenden Kosten (kalkulatorische Landkosten, Bau-, Unterhalts-, Betriebs-, Personal- und Parkuhrenkosten sowie Abschreibung und Verzinsung.)</li> <li>3. Anleitung zur Erstellung einer Gebührenstruktur, abgeleitet aus den anfallenden Kosten.</li> </ol>
<i>Flankierende Massnahmen</i>	Parkverbote durchsetzen. Parkplatzreduktion in Kerngebieten, Parkierungsgelegenheiten genau kennzeichnen, Verkehr an Parkplätze lenken.

*Gesamtbeurteilung*      Massnahme anfänglich mit grossem, nach Einführung mit verhältnismässigem Aufwand durchführbar. Beitrag zur Umsetzung des Verursacherprinzips. Beitrag zu lokaler Entschärfung von Verkehrsüberlastung und lufthygienischen Problemen.

*Erläuterungen*

Mit der Ergänzung des Strassengesetzes (LS 722.1) würde die Pflicht zur Gebührenerhebung eingeführt und der Umfang der zu erfassenden Kosten festgelegt. Es soll erreicht werden, dass die Kosten, die heute vom Gemeinwesen als Strasseneigentümer und Betreiber von Parkflächen getragen werden, den Benützerinnen und Benützern in Rechnung gestellt werden.

Diese Gebühr kann nur erhoben werden, wenn die Beanspruchung der öffentlichen Strasse als gesteigerter Gemeingebrauch gilt. Diese Randbedingung ist notwendig, weil Art. 82 der Bundesverfassung die Gebührenfreiheit für den Verkehr im Rahmen des Gemeingebrauchs und der Zweckbestimmung der öffentlichen Fläche gewährleistet. Auf Grund der Praxis des Bundesgerichts kann das Parkieren in städtischen Gebieten mit einer Dauer von mehr als 30 Minuten als gesteigerter Gemeingebrauch betrachtet werden (vgl. BGE 122 I a S. 279 ff.). Ob diese Praxis auch bei kürzerer Dauer angewendet werden darf und auch für nichtstädtische Gebiete zur Anwendung gelangen kann, muss offen gelassen werden.

Die Gemeinden sollen mit einer kantonalen Vollzugshilfe zur Erhebung dieser Gebühren unterstützt werden.

*Bemerkungen und Beurteilung der Massnahme M2*

Es ist offensichtlich, dass öffentliche Parkplätze heute bei weitem nicht verursachergerecht finanziert werden. Es ist ebenso offensichtlich, dass die skizzierte Massnahme noch keineswegs umsetzungsreif ist und dass einige in der Vernehmlassung geäusserte Bedenken ernst zu nehmen sind. So ist etwa die Gefahr der Benachteiligung von Ortskernen gegenüber peripheren Einkaufszentren ebenso wenig von der Hand zu weisen wie die Befürchtung eines unverhältnismässigen Vollzugsaufwandes.

Über die wirtschaftlichen und raumplanerischen Auswirkungen bestehen noch grosse Unsicherheiten. Es sind deshalb vertiefere Untersuchungen vorzunehmen, bevor über die Schaffung einer Rechtsgrundlage entschieden werden kann. Dabei sind nicht nur die Auswirkungen einer solchen Neuerung zu klären. Es sind auch Ausgestaltung und Struktur der Abgabe von Grund auf zu bearbeiten. Dabei ist die Frage zu beantworten, ob eine reine Benützungsg Gebühr

vorzuschlagen sei, womit offenbar den Vorstellungen des Gemeindepräsidentenverbandes entsprochen würde, oder ob eine Lösung mit betonter Lenkungswirkung zu wählen sei. Nach der im vorstehenden Massnahmenbeschrieb skizzierten Variante wäre nach ökologischen und verkehrlichen Aspekten zu differenzieren, sodass sich die Gebühr einer Lenkungsabgabe nähern würde. Im Weiteren ist diese Massnahme mit der Umweltabgabe auf stark verkehrerzeugenden Parkplätzen (Massnahme M8) abzustimmen.

#### **4.3 Staatsbeiträge vermehrt auf ökologische Kriterien ausrichten (Massnahme M3)**

*In den Bereichen Abwasser (M3a), Strassenbau (M3b), Hochbau (M3c) und Natur- und Landschaftsschutz (M3d) werden die bestehenden Staatsbeiträge mittels verstärkter Berücksichtigung ökologischer Kriterien optimiert.*

##### **4.3.1 Staatsbeiträge im Abwasserbereich (Massnahme M3a)**

<i>Ziel der Massnahme</i>	Mit den Staatsbeiträgen an Planung, Bau, Verbesserung und Erneuerung von öffentlichen Abwasseranlagen wird bezweckt, gegenüber Gemeinden und Zweckverbänden Anreize statt Sanktionen einzusetzen, die Koordination und Qualitätssicherung sicherzustellen und erhebliche Gebührenunterschiede zu vermeiden. Ziel der Optimierung ist ein zielgerichteter Mitteleinsatz durch eine Beschränkung der beitragsberechtigten Aufgaben.
<i>Ausgaben 1998</i>	15 Mio. Franken
<i>Bisheriges Staatsbeitragskonzept</i>	Beitragsberechtigung: viele Anlagen und Aufgaben sind beitragsberechtigt. Beitragshöhe: zwischen 5% und 45%, abgestuft nach Finanzkraft.
<i>Stossrichtungen des neuen Staatsbeitragskonzepts</i>	a) Verzicht auf Finanzkraftabstufung der Staatsbeiträge. b) Nicht (mehr) beitragsberechtigt: – Betrieb, Unterhalt, Werterhaltung und Erneuerung vorhandener und neu erstellter Abwasseranlagen AWA (einschliesslich Abwasserreinigungsanlagen ARA).

- Bau und Erweiterung von AWA (einschliesslich ARA) nach den «Minimalanforderungen».
  - Staatsbeiträge unterhalb einer noch festzulegenden «Bagatellgrenze».
- c) Beschränkung der beitragsberechtigten Aufgaben auf:
- kommunale und regionale Entwässerungsplanung.
  - Massnahmen zur Reduktion der Gewässerbelastung aus Regenüberläufen, Regenbecken und Einleitungen aus Trennsystem.
  - Massnahmen zur zusätzlichen Reduktion der Gewässerbelastung aus ARA.
  - Massnahmen auf ARA zwecks Einhaltung ausserordentlicher Einleitungsbedingungen.
  - Massnahmen zur Verbesserung des Betriebs der ARA aus ökologischer Sicht.
  - Härtefälle (nach Einzelfall festzulegen).
  - Aus- und Weiterbildung, Pilotprojekte, Forschung, Versuche und Aufklärung/Information.
- d) Höhere Beiträge (bis 40%) für Massnahmen, bei denen ein Ausgleich erwünscht ist. Förderbeiträge bis höchstens 30%, andere Beiträge im Einzelfall festzulegen.

*Ökologische  
Auswirkungen*

Koordination und Qualitätssicherung durch den Kanton wird sichergestellt, ökologische Auswirkungen positiv, aber aus methodischen Gründen kaum quantifizierbar.

*Finanzielle  
Auswirkungen*

Je nach Abstufung der einzelnen Beiträge ist mit jährlichen Staatsbeiträgen in der Höhe von 3 bis 10 Mio. Franken zu rechnen.

*Nebeneffekte  
Verwaltungsaufwand*

Keine  
Kann im Rahmen der bestehenden Vollzugsstrukturen ohne zusätzliches Personal abgewickelt werden.

*Rechtliche Grundlagen  
und Umsetzung*

Änderungen des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz (EG GSchG) und des Staatsbeitragsgesetzes (§ 5 Abs. 2)

*Gesamtbeurteilung* Mit dem neuen Staatsbeitragskonzept wird ein zielgerichteter Mitteleinsatz, keine unnötige Umverteilung und eine klarere Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden erreicht. Der Haupteffekt liegt in der Sicherstellung der kantonalen Koordination und Qualitätssicherung sowie im erwünschten Kostenausgleich. Die Kosten-Nutzen-Kriterien sind schwierig abzuleiten.

*Bemerkungen und Beurteilung der Massnahme M3a*

In der Vernehmlassung wird diese Massnahme vor allem von Gemeinden wegen der befürchteten Beitragsreduktion und wegen des Verzichts auf die Finanzkraftabstufung kritisiert. Der Einbezug des Finanzkraftindex bei der Gewährung von Staatsbeiträgen ist ein zentrales Element des gesamten Beitragswesens. Eine Ausklammerung des Finanzkraftindex könnte bei den Gewässerschutzbeiträgen aus ökologischen Gründen allenfalls sinnvoll sein. Ohne vertiefte Prüfung der Auswirkungen dieses Verzichts auf das gesamte Beitragswesen kommt eine isolierte Vorgehensweise beim Gewässerschutz jedoch nicht in Frage. Im Weiteren kann diese Massnahme auf Grund des unsicheren Kosten-Nutzen-Verhältnisses sowie der ablehnenden Stellungnahmen zurzeit nicht zur Einführung und zur Umsetzung vorgeschlagen werden. Im Zusammenhang mit den Arbeiten zur Revision des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz (EG GSchG) soll im entsprechenden Sachzusammenhang umfassend abgeklärt werden, wie sich ein allfälliger Verzicht auf die Finanzkraftabstufung sowie die Einschränkung der Beitragstatbestände auswirkt und wie die Staatsbeiträge auf anderen Wegen optimiert werden könnten.

**4.3.2 Staatsbeiträge an den Strassenbau (Massnahme M3b)**

*Ziel der Massnahme* Ziel der Staatsbeiträge ist die Unterstützung des Baus und des Unterhalts von Gemeindestrassen, abgestuft nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden.

Ziel der Optimierung ist, die Staatsbeiträge an materialbezogene Auflagen (Entsorgungskonzept, Recyclinganteil) zu binden.

*Ausgaben 1998* 5,9 Mio. Franken

*Bisherige ökologische Auflagen* Die Vergabe von Staatsbeiträgen an den Strassenbau ist nicht an ausdrücklich ökologische Auflagen gebunden. Kostenanteile an

<i>Mögliche zusätzliche Auflagen</i>	<p>den Bau von Strassen werden jedoch nur gewährt, wenn diese im kommunalen Verkehrsplan enthalten sind und nicht ausschliesslich der Erschliessung dienen. Gemäss kantonalem Richtplan sind beim Neubau von Strassen die Vorgaben der Umweltschutzgesetzgebung und des Luftprogramms zu beachten. UVP-pflichtige Vorhaben müssen zwingend einen Bedarfsnachweis erbringen. An das konkrete Bau- und Unterhaltsprojekt werden keine expliziten ökologischen Materialanforderungen gestellt.</p>
	<p>Materialbezogene Auflagen: In den Ausschreibungen sollten folgende Massnahmen verlangt werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entsorgungskonzept auf der Baustelle nach SIA 340 (BBV I; Änderung vom 6. Dezember 1995; 700.21).</li> <li>- Wiedereinsatz von Recyclingmaterial gemäss der BUWAL-Richtlinie für Verwertung mineralischer Bauabfälle (Juli 1997). Bei Ausbauasphalt, Recyclingkies-sand, Betongranulat und Mischabbruchgranulat sollte ein Mindestanteil an Recyclingmaterial vorgeschrieben werden.</li> <li>- Einsatz von lösungsmittelarmen Markierungsfarben (Empfehlung der Interessengemeinschaft für ökologische Beschaffung IGÖB).</li> </ul>
	<p>Submissionen: Bei der Auswahl des Architekten und der Baubegleitung bzw. GU sollten ökologische Kriterien berücksichtigt werden (z. B. Einsatz von Recyclingmaterial, Verhinderung von Bodenverdichtung und Einsatz von emissionsarmen Baumaschinen [Luftprogramm GV2-4]).</p>
<i>Ökologische Auswirkungen</i>	<p>Die materialbezogenen Auflagen führen zu einer ökologischeren Bauweise mit positiven Folgen auf die Umwelt.</p>
<i>Finanzielle Auswirkungen Nebeneffekte</i>	<p>Keine</p> <p>Verstärkte Verwendung von Recyclingmaterial.</p>

<i>Verwaltungsaufwand</i>	Vollzug im Rahmen der bestehenden Vollzugsstrukturen ohne zusätzliches Personal.
<i>Rechtliche Grundlagen und Umsetzung</i>	Materialbezogene Auflagen: Weisungen des Regierungsrates.
<i>Gesamtbeurteilung</i>	Die zusätzlichen materialbezogenen Auflagen ergeben positive ökologische Auswirkungen ohne Kostenfolgen für den Kanton.

#### *Bemerkungen und Beurteilung der Massnahme M3b*

Dieser Vorschlag ist in der Vernehmlassung von einer Mehrheit der Stellungnahmen, insbesondere auch von den Gemeinden, positiv aufgenommen worden. Es wird in vielen Stellungnahmen erwähnt, dass diese Massnahme bereits umgesetzt worden sei, was jedoch nicht vollumfänglich zutrifft.

Auf Grund des ökologischen Nutzens und der allgemeinen Zustimmung soll diese Massnahme weiterverfolgt und umgesetzt werden. Mit entsprechenden Weisungen oder Richtlinien des Regierungsrates oder der Baudirektion kann eine Optimierung im gewünschten Sinne sichergestellt werden.

#### **4.3.3 Staatsbeiträge an den Hochbau (Massnahme M3c)**

<i>Ziel der Massnahme</i>	Ziel der Staatsbeiträge ist die Unterstützung des Neu- und Ausbaus von Schulen, Krankenhäusern und Pflegeschulen, Altersheimen und Invalideneinrichtungen, Jugendheimen und landwirtschaftlichen Bauten (ohne Güllegruben). Die Staatsbeiträge werden nach der finanziellen Leistungsfähigkeit abgestuft. Ziel der Optimierung ist, die Staatsbeiträge zwecks Einsparung der Energiekosten bei neuen Bauten von 30 bis 40% an energetische und materialbezogene Auflagen zu binden.
<i>Ausgaben 1998</i>	118 Mio. Franken
<i>Bisherige ökologische Auflagen</i>	Bedarfsabklärung: Die Abklärung des Bedarfs wird in einigen Bereichen als Auflage allgemein festgehalten (Bsp. Schulen und Krankenhäuser). Die Bedarfsabklärung ist jedoch noch keine Auflage in allen Bereichen des Hochbaus.

<i>Mögliche Änderung der Auflagen</i>	<p>Das Hochbauamt begutachtet die Bauprojekte hinsichtlich des Bedarfs. Oft konnten dadurch beträchtliche Redimensionierungen erreicht werden.</p> <p>Energetische Auflagen: Einhaltung der bestehenden Vorschriften der Bau- und Energiegesetzgebung.</p> <p>Ökologische Auflagen: Mit der Vergabe der Staatsbeiträge wurden bisher keine über die gesetzlichen Bestimmungen gehenden Anforderungen verknüpft.</p> <p>Bedarfsabklärung: rechtlich verbindlicher und klarer regeln.</p> <p>Energetische Auflagen: An die unterstützten Bauten MINERGIE-Anforderungen stellen (EKZ für Neubauten von 160 MJ/m<sup>2</sup>/Jahr).</p> <p>Materialbezogene Auflagen: vorgeben, dass die Bauprojekte nach den Merkblättern nach Baukostenplan (BKP) ausgeschrieben werden müssen.</p> <p>Submissionen: bei der Projektvergabe (Auswahl des Architekten) stärker ökologische Kriterien berücksichtigen.</p>
<i>Ökologische Auswirkungen</i>	<p>Durch systematische Bedarfsabklärungen könnten schätzungsweise 5–10% an neuen Bauten eingespart werden. Dies hätte eine Herabsetzung der energetischen und ökologischen bzw. stoffflussbezogenen Auswirkungen zur Folge.</p> <p>Durch die Vorgabe des MINERGIE-Standards könnte im Vergleich zu den bisherigen gesetzlichen Bestimmungen rund 30–40% Energieeinsparungen erzielt werden.</p> <p>Durch die Ausschreibung nach Baukostenplan könnten die Stoffflüsse und die toxischen Stoffe vermindert werden.</p> <p>Die stärkere Berücksichtigung von ökologischen Kriterien in den Submissionsverfahren könnte die fachgerechte Ausführung ökologischer Bauten gewährleisten.</p>
<i>Finanzielle Auswirkungen</i>	<p>Durch die verbindliche Bedarfsabklärung könnten finanzielle Mittel eingespart werden.</p>

	Die zusätzlichen energetischen und materialbezogenen Auflagen sind mit keinen oder nur geringen Zusatzkosten von 5 bis 10% realisierbar.
<i>Nebeneffekte</i>	Die zusätzlichen energetischen und materialbezogenen Auflagen ergeben Komfortverbesserungen (gesundheitlicher Nutzen, Schallschutzverbesserungen usw.). Verstärkte Verwendung von Recyclingmaterial.
<i>Verwaltungsaufwand</i>	Die zusätzlichen Auflagen könnten im Rahmen der bestehenden Vollzugsstrukturen ohne zusätzliches Personal abgewickelt werden.
<i>Rechtliche Grundlagen und Umsetzung</i>	Sowohl für die verbindliche Bedarfsabklärung wie für die zusätzlichen materialbezogenen Auflagen müssten die entsprechenden rechtlichen Grundlagen (vor allem Verordnungen in den Bereichen Schulen, Spitäler, Altersheime usw.) angepasst oder Weisungen des Regierungsrates erlassen werden. Die Submissionsverordnung sieht als Zuschlagskriterien die Berücksichtigung ökologischer Kriterien ausdrücklich vor. Die Umsetzung dieser Kriterien könnte durch eine interne Weisung und die Präzisierung sowie ausdrückliche Erwähnung in den Ausschreibungen verbessert werden.
<i>Gesamtbeurteilung</i>	Durch zusätzliche Auflagen im Bereich der Staatsbeiträge an Hochbauten kann ein sehr grosses Investitionsvolumen beeinflusst werden. Die energetischen und ökologischen Wirkungen können mit sehr geringen Zusatzkosten bedeutend verbessert werden. Zusätzlich können Verbesserungen im Komfort (vor allem im Gesundheitsbereich) erzielt werden.

*Bemerkungen und Beurteilung der Massnahme M3c*

Dieser Vorschlag ist in der Vernehmlassung mehrheitlich begrüsst worden. Dessen Umsetzung liege nicht nur im Interesse der Ökologie, sondern habe auch positive Auswirkungen auf den Einsatz von Finanzmitteln. Insbesondere im Zusammenhang mit der Projektierung der Energieversorgung (z. B. MINERGIE-Anforderungen) und der Verwendung von geeigneten Baumaterialien kann diesen Anforderungen

Rechnung getragen werden. Der Regierungsrat oder die Baudirektion werden die entsprechenden Verordnungsänderungen, Weisungen oder Richtlinien erlassen.

#### **4.3.4 Staatsbeiträge an Obstgartenverträge (Massnahme M3d)**

<i>Ziel der Massnahme</i>	Ziel der Staatsbeiträge an Obstgartenverträge ist die Erhaltung und Förderung von Obstgärten als bedeutende Landschaftselemente und Lebensräume. Ziel der Optimierung ist die Erhöhung des ökologischen Nutzens.
<i>Ausgaben 1998</i>	2,6 Mio. Franken
<i>Bisherige ökologische Auflagen</i>	Bezugsberechtigung: Fläche ist Teil eines Inventars (Schutzzonen von überkommunaler Bedeutung; Obstgarteninventar) oder umfasst eine minimale Baumzahl. Regelbeitrag: Entsprechend der Anzahl Bäume. Unternutzung: Unterscheidung zwischen «extensiv» (ohne Düngung und Beweidung) und «intensiv». Zuschläge: Beurteilung im Einzelfall.
<i>Mögliche Änderung der Auflagen</i>	Bezugsberechtigung: Konzentration auf Schwerpunktgebiete gemäss Naturschutz-Gesamtkonzept (vom 20. Dezember 1995) Regelbeitrag: Erhöhung Beitrag für extensive Unternutzung. Zuschläge: keine
<i>Ökologische Auswirkungen</i>	Gezieltere ökologische Aufwertung von Schwerpunktgebieten, da für diese dann mehr Geld zur Verfügung steht. Frei werdende Mittel sollten in erster Linie für Extensivierung der Unternutzung eingesetzt werden.
<i>Finanzielle Auswirkungen</i>	Keine
<i>Nebeneffekte</i>	Verarmung des Landschaftsbildes, da weniger Obstgärten unterstützt werden.
<i>Verwaltungsaufwand</i>	Vollzug im Rahmen der bestehenden Vollzugsstrukturen ohne zusätzliches Personal.

<i>Rechtliche Grundlagen und Umsetzung</i>	Beschluss des Regierungsrates vom 14. März 1990 (LS 702.25) überprüfen.
<i>Gesamtbeurteilung</i>	Die Konzentration der Staatsbeiträge auf Schwerpunktgebiete sollte im Rahmen der gegenwärtig laufenden formellen Anpassung der kantonalen Staatsbeitragspraxis an neues Bundesrecht (Landwirtschaftsgesetz) überprüft werden.

#### *Bemerkungen und Beurteilung der Massnahme M3d*

In der Vernehmlassung ist die vorgeschlagene Konzentration auf Schwerpunktgebiete gemäss Naturschutz-Gesamtkonzept auf starke Kritik gestossen. Es wird befürchtet, dass mit der Beschränkung auf ausgewählte Naturschutzgebiete eine Verarmung der Landschaft eintreten könnte. Hingegen wird vielfach ein verstärkter bzw. erhöhter Einsatz von finanziellen Mitteln für die Förderung der Obstgärten verlangt.

Es sollen Lösungen gesucht werden, die die genannten Nachteile vermeiden. Der Regierungsratsbeschluss über Beiträge für Naturschutzgebiete und Obstgärten vom 14. März 1990 soll bezüglich seiner ökologischen Zielsetzung und Zweckmässigkeit einer näheren Prüfung unterzogen werden. Die Volkswirtschaftsdirektion wird zusammen mit der Baudirektion eine umfassende Bewertung auf Grund der Erfahrungen sowie der Vernehmlassungen vornehmen und dem Regierungsrat Antrag stellen.

#### **4.3.5 Zusammenfassende Beurteilung der Massnahmen M3a bis M3d**

Zur Umsetzung dieser Massnahmen sollen für die einzelnen Bereiche interne Weisungen erarbeitet werden, anhand welchen die für die Gewährung der Staatsbeiträge zuständigen Instanzen (Baudirektion, Volkswirtschaftsdirektion, Regierungsrat) eine ökologische Optimierung erreichen können. In den obigen Massnahmenbeschrieben werden die Stossrichtungen der Weisungen näher dargelegt. Mittels Auflagen und Bedingungen bei der Zusicherung von Staatsbeiträgen kann diesen Aspekten im Einzelfall Rechnung getragen werden.

Vor allem bei den Staatsbeiträgen in den Bereichen Abwasser, Natur- und Landschaftsschutz und Strassenbau wäre zu prüfen, ob die finanzielle Leistungsfähigkeit ein zentrales Kriterium der Zusicherung darstellen soll, wie dies das Staatsbeitragsgesetz in § 5 Abs. 2 verlangt. Öffentliche Interessen, wie hier jene des Umweltschutzes, sollen bei der Gewährung von Beiträgen ein stärkeres oder zumindest gleich-

wertiges Gewicht erhalten. Die nach dem Stand der Technik erstellten Anlagen, wie Abwasserreinigungsanlagen oder Kanalisationen sollen in der Regel (Härtefälle ausgenommen) nicht mehr beitragsberechtigt sein. Es soll geprüft werden, ob ein Verzicht auf den Finanzkraftindex allein bei den Beiträgen im Umweltbereich realisiert werden könnte.

Es wird später untersucht, ob § 46 des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz (EG GSchG), § 217 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) und § 29 des Strassengesetzes an die Änderung des Staatsbeitragsgesetzes angepasst werden müssten.

#### **4.4 Abwasserabgabe (§ 45 a EG GSchG; Massnahme M4)**

*Zum Zwecke der Verminderung von Schmutzstofffrachten, zur Optimierung von Kläranlagen und zur Deckung der dem Kanton entstehenden Kosten der Abwasserentsorgung (Staatsbeiträge, Verwaltungsaufwand) erhebt der Kanton eine Abwasserabgabe.*

<i>Abgabeobjekt</i>	In die Gewässer eingeleitete Schmutzstofffracht und Abwassermenge.
<i>Abgabesubjekt</i>	Direkteinleiter; dies sind im Wesentlichen öffentliche Kläranlagen. Für Abwasserexporte in Nachbarkantone sind die exportierenden Zürcher Gemeinden die Abgabesubjekte.
<i>Ökologische Lenkungswirkung</i>	Anreize für optimierten Betrieb der Abwasserreinigungsanlagen (ARA): Reduktion der in die Gewässer eingeleiteten Schmutzfrachten und Fremdwassermengen (volle Wirkung tritt längerfristig ein). Anreize für ARA-Ausbauten. Anreize für Vermeidungsmassnahmen bei abwasserintensiven Betrieben.
<i>Wirtschaftliche Auswirkungen</i>	Die Abgabe hat für die meisten Branchen keine Auswirkungen. Sie belastet jedoch einzelne Betriebe (etwa 10 Betriebe) mit grossem Wasserverbrauch, insbesondere im Bereich der Karton-, Papier-, Lebensmittel- und Textilindustrie, für welche Übergangsregelungen vorzusehen sind.
<i>Soziale Auswirkungen</i>	Die Belastung liegt bei 10 bis 50 Fr. pro Einwohner und Jahr (je nach Reinigungsgrad der Kläranlage)

<i>Verwaltungsaufwand</i>	Einführung: höchstens 0,5 Mio. Franken. Erhebungsaufwand und Kontrollaufwand: 0,25 bis höchstens 0,5 Mio. Franken.
<i>Rechtliche Umsetzung</i>	Das Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz (EG GSchG) wird mit § 45 a ergänzt: «Betreiber von Abwasserreinigungsanlagen leisten dem Staat folgende Abgaben: a) Fr. 1 bis Fr. 70 pro kg für vom Regierungsrat bezeichnete abgeleitete Schadstoffe sowie b) Fr. –.10 bis Fr. 1 pro m <sup>3</sup> Abwassermenge bei Trockenwetterabfluss. Die Abgaben speisen einen Fonds, aus dem die kantonalen Aufwendungen für die Abwasserbeseitigung gedeckt werden. Wird Abwasser in Anlagen ausserhalb des Kantons gereinigt, werden die Abgaben bei den Gemeinden erhoben. Wird in Anlagen Abwasser aus Gebieten ausserhalb des Kantons Zürich gereinigt, werden für diese Abwässer keine Abgaben erhoben. Der Regierungsrat regelt die Abgabenhöhe, die Ausnahmen und weitere Einzelheiten in einer Verordnung.»
<i>Gesamtbeurteilung</i>	Mit der Abwasserabgabe kann das Verursacherprinzip durchgesetzt werden und eine ökologische Lenkungswirkung erzielt werden.

#### *Erläuterungen*

Diese Abgabe, im Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz (LS 711.1) verankert, bezweckt sowohl eine Optimierung der Kläranlagen wie auch eine Deckung der dem Kanton entstehenden Kosten. Es soll eine Lenkungswirkung erzielt werden und die Kosten sollen nicht mehr von den Steuerzahlenden, sondern von den Verursacherinnen und Verursachern getragen werden. Dies setzt voraus, dass die Gemeinden ihre Gebührenordnung den tatsächlichen Belastungen der Einleitenden anpassen. Die Abstufung der Abgabe soll nach Art und Menge der Einleitung von Verschmutzungen erfolgen, womit ein ökologischer Anreiz zur Optimierung der Abwasseranlagen geschaffen wird.

Abgabepflichtig würden die Anlagebetreiber, d. h. die öffentlichen und die privaten Kläranlage-Betreiber, die gereinigtes Abwasser in die Vorfluter einleiten. Der Vollzugaufwand für die Erhebung dieser Ab-

gaben kann auf Grund der Erfahrungen in anderen Kantonen als vertretbar bezeichnet werden.

*Bemerkungen und Beurteilung der Massnahme M4*

Diese Massnahme bewirkt eine ökologische Lenkung und setzt das Verursacherprinzip um. Einige Gemeinden halten die Kläranlagen bereits für genügend optimiert und kritisieren den unverhältnismässigen administrativen Aufwand.

Wohl hat die Abwassersammlung und -reinigung in unserem Land einen hohen Stand erreicht, doch ist diese öffentliche Aufgabe damit keineswegs abgeschlossen. Die bereits laufenden, erst recht aber die noch bevorstehenden Anstrengungen für Erneuerungen und Unterhalt der bestehenden Anlagen werden sehr erhebliche finanzielle Mittel beanspruchen. Der Wiederbeschaffungswert der öffentlichen Abwasseranlagen im Kanton Zürich beträgt derzeit rund 12 Mia. Franken. Die Sanierung der Kanalisationen wird dabei wegen der fortschreitenden Verdichtung der Siedlungen und der Infrastrukturanlagen zunehmend höhere spezifische Kosten verursachen. Ferner muss in der Abwassertechnik künftig auf technisch-wirtschaftliche Entwicklungen reagiert werden (neue Stoffe, neue Produkte, neue Behandlungstechnologien usw.). Dazu kommt, dass die vom Bundesrecht verlangte Umsetzung des Verursacherprinzips noch nicht in allen Gemeinden konsequent durchgesetzt ist, liegt doch in der Ermittlung der zu deckenden Kosten derzeit noch ein erheblicher Ermessensspielraum. Aus all diesen Gründen ist für die Zukunft weiterhin mit erheblichem, tendenziell steigendem Finanzbedarf für den Gewässerschutz zu rechnen.

In der Phase des Aufbaus der Abwassersammelungs- und -reinigungsanlagen war es zweckmässig und sachlich begründet, für die Finanzierung an den Tatbestand des Werkanschlusses anzuknüpfen, d. h. Anschlussgebühren zu erheben. Heute dagegen müssen die Mittel zunehmend nicht für Neuerschliessungen, sondern für Sanierungen und Erneuerung eingesetzt werden, für die in der Regel keine zusätzlichen Anschlussgebühren erhoben werden können.

In Fachkreisen des In- und Auslandes sowie in der EU und in einzelnen Mitgliedstaaten werden deshalb grundlegend neue Finanzierungskonzepte gefordert und diskutiert. Die in drei Kantonen bereits eingeführten Abwasserabgaben bilden dabei bloss einen, aber wichtigen Bestandteil eines neuen Finanzierungssystems. Dazu muss aber als ebenso wesentliches Element die Frage entschieden werden, wie die Kosten den Abwasser produzierenden Haushalten und Betrieben unter Berücksichtigung von ökologischen Kriterien angelastet werden können. Die Einführung von Abwasserabgaben wird zu Mehrkosten

für die Haushaltungen und die Wirtschaft führen. Die insgesamt rund 25 Mio. Franken Mehreinnahmen pro Jahr entlasten den allgemeinen Staatshaushalt. Wird dies nicht für eine Steuersenkung benützt, steigt die Fiskalquote in diesem Umfang (vgl. Ziffer 5.3).

Für die Einführung einer schmutzstofffrachtabhängigen Abgabe als Teil eines neuen Finanzierungskonzepts sind somit weder die unerlässlichen Grundlagen vorhanden, noch ist das politische Terrain geebnet. Mittelfristig ist eine Revision des aus dem Jahre 1974 stammenden, noch auf das alte Bundesgesetz gestützten Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz unumgänglich, in der grundlegende Festlegungen in ihrem Zusammenhang zu überprüfen sein werden. Zu jenem Zeitpunkt wird auf die Frage nach der Einführung einer Abwasserabgabe zurück zu kommen sein.

#### **4.5 Wassernutzungsgebühr bzw. Wasserabgabe als Alternative**

##### **4.5.1 Erhöhung der Wassernutzungsgebühr (Massnahme M5)**

*Die Gebühren für die Beanspruchung von Wasser werden um 70% erhöht.*

<i>Ziel der Massnahme</i>	Durchsetzung des Verursacherprinzips: Finanzierung der Staatsbeiträge im Bereich der Wasserversorgungsanlagen.
<i>Abgabeobjekt</i>	Bezogene Leistung und Wassermenge zur Nutzung des Grund- und Oberflächenwassers.
<i>Abgabesubjekt</i>	Inhaber der Konzessionen.
<i>Bemessungsgrundlage</i>	Leistung: gemäss Höchstleistungsfähigkeit der Entnahmevorrichtung. Menge: gemäss gemessenem Wasserbezug des Vorjahres.
<i>Abgabenhöhe/-struktur</i>	Staatsbeiträge im Wasserversorgungsbereich betragen rund 2,5 Mio. Fr./Jahr. Mit den heutigen Wassernutzungsgebühren zur Nutzung des Grund- und Oberflächenwassers ergeben sich Einnahmen von rund 1,5 Mio. Fr./Jahr. Die Wassernutzungsgebühren müssten somit um rund 70% angehoben werden.
<i>Ökologische, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen</i>	Keine bedeutenden Auswirkungen zu erwarten, ausgenommen Betriebe mit grossem Wasserverbrauch (z. B. Gemüsebau).

<i>Verwaltungsaufwand</i>	Gleichbleibend
<i>Rechtliche Grundlagen und Umsetzung</i>	Anpassung der §§ 11–15 der Gebührenverordnung zum Wasserwirtschaftsgesetz (WWG). Die Nutzungsgebühren müssten um etwa 70% erhöht werden, damit die Staatsbeiträge für Wasserversorgungsanlagen (heute rund 2,5 Mio. Fr./Jahr) gedeckt würden. Die allfällige Zweckbindung (Fonds) müsste im WWG verankert werden.
<i>Gesamtbeurteilung</i>	Mit der Erhöhung der Wassernutzungsgebühr kann das Verursacherprinzip besser durchgesetzt werden.

#### *Erläuterungen*

Die Kosten, die dem Kanton für die Aufwendungen im Bereich Wasserversorgung entstehen (z. B. Beiträge an regionale Verbundanlagen, Verwaltungskosten), betragen jährlich rund 2,5 Mio. Franken. Diese Summe soll mit einer Erhöhung der Nutzungsgebühren um 70% gedeckt werden. Zu diesem Zweck müsste der Regierungsrat die Gebührenverordnung zum Wasserwirtschaftsgesetz (LS 724.21) anpassen.

#### **4.5.2 Wasserabgabe (§ 35 a Wasserwirtschaftsgesetz; Massnahme M6 als Alternative zu Massnahme M5)**

*Der Kanton erhebt bei den Wassernutzungskonzessionären eine Wasserabgabe.*

<i>Ziel der Massnahme</i>	Durchsetzung des Verursacherprinzips: Finanzierung der Staatsbeiträge im Bereich der Wasserversorgungsanlagen und Finanzierung der kantonalen Verwaltungsaufwendungen bzw. Dienstleistungen. Finanzierung allfälliger kantonaler Kostenbeteiligungen für Massnahmen in Zuströmbereichen.
<i>Abgabeobjekt</i>	An die Verbraucherinnen und Verbraucher gelieferte Trink- und Brauchwassermengen und für den Zweck der Bewässerung gelieferten Wassermengen, soweit das Bewässerungswasser aus der öffentlichen Wasserversorgung bezogen wird.

<i>Abgabesubjekt</i>	Wasserversorgungen, die eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen. Für Wasserimporte ist die «importierende» Zürcher Wasserversorgung Abgabesubjekt.
<i>Bemessungsgrundlage</i>	An die Verbraucherinnen und Verbraucher gelieferte Wassermengen; gemäss Verbrauch von Trink-, Brauch- und Bewässerungswasser des Vorjahres.
<i>Abgabenhöhe/-struktur</i>	Zur Finanzierung der Staatsbeiträge und der kantonalen Verwaltungsaufwendungen sind jährlich rund 5 Mio. Franken nötig, dies entspricht einer Wasserabgabe von 4 Rp./m <sup>3</sup> . Sind zusätzlich allfällige kantonale Kostenbeteiligungen für Massnahmen in den Zuströmbereichen mit der Wasserabgabe zu finanzieren, muss die Abgabe um rund 2 Rp./m <sup>3</sup> auf 5–6 Rp./m <sup>3</sup> erhöht werden.
<i>Ökologische, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen</i>	Keine bedeutenden Auswirkungen zu erwarten, ausgenommen Betriebe mit hohem Wasserverbrauch (z. B. Gemüsebau).
<i>Verwaltungsaufwand</i>	Einmaliger Vollzugsaufwand: 200 000 Fr. Wiederkehrender Vollzugsaufwand: 100 000 Fr./Jahr.
<i>Rechtliche Grundlagen und Umsetzung</i>	Änderung des Wasserwirtschaftsgesetzes (§ 35 a WWG): «Betreiber von Wasserversorgungsanlagen leisten dem Staat nach Massgabe der abgegebenen Wassermengen Abgaben von Fr. –.10 bis Fr. –.20 pro m <sup>3</sup> . Die Abgaben speisen einen Fonds, aus dem die Kosten des Kantons für die Wasserversorgung gedeckt werden. Für Wasser, das an Grundstücke ausserhalb des Kantons abgegeben wird, werden keine Abgaben erhoben. Wird Wasser von Anlagen ausserhalb des Kantons bezogen, werden die Abgaben bei den Empfängern erhoben. Der Regierungsrat regelt die Abgabenhöhe, die Ausnahmen und weitere Einzelheiten in einer Verordnung.»
<i>Gesamtbeurteilung</i>	Mit der Einführung einer Wasserabgabe kann das Verursacherprinzip besser durchgesetzt werden.

### *Erläuterungen*

Mit dieser Wasserabgabe (als Alternative zur Erhöhung der Wassernutzungsgebühr) sollten nicht nur die Kosten des Kantons für die Wasserversorgung, sondern auch jene für allfällige Schutzmassnahmen im Zuströmbereich (kantonseigene Massnahmen sowie Staatsbeiträge) gedeckt werden. Es ist gerechtfertigt, für diese Aufwendungen die Wasserversorgungen bzw. indirekt den Wasserverbraucher als Verursacher zu belangen.

Die dem Kanton anfallenden Kosten (Finanzierung der Staatsbeiträge, der kantonalen Verwaltungsaufwendungen sowie der Kostenbeteiligung für Schutzmassnahmen im Zuströmbereich) betragen rund 7 Mio. Franken jährlich. Bei einer mittleren Wasserbeschaffungsmenge von 150 Mio. m<sup>3</sup> pro Jahr würden bei einer Abgabe von 5 Rp. pro m<sup>3</sup> die gesamten Abgaben rund 7,5 Mio. Franken betragen. Die Erhöhung der Wasserpreise kann als zumutbar betrachtet werden. Der Vollzugaufwand für die Erhebung dieser Wasserabgabe wäre nicht erheblich.

### **4.5.3 Zusammenfassende Beurteilung der Massnahmen M5 und M6**

Zu diesen Vorschlägen haben sich relativ wenige Vernehmlassungsteilnehmer detailliert geäussert. Bei den Gemeinden überwiegen die negativen Stimmen. Der Lenkungscharakter wird in Frage gestellt und der Vorwurf erhoben, der Staat wolle bloss seine Aufwendungen finanzieren. Vereinzelt finden beide Vorschläge auch Zustimmung. In der direkten Gegenüberstellung wird der Erhöhung der bestehenden Konzessionsgebühren (Massnahme M5) der Vorzug gegeben, wenn auch sieben Gemeinden die Wasserabgabe (Massnahme M6) ganz oder teilweise unterstützen. Umstritten ist unter jenen Vernehmlassern, die sich überhaupt dazu äussern, auch die Verwendung der Abgabenerträge.

Ähnlich wie bei der Abwasserbeseitigung zeichnen sich auch in der Wasserversorgung steigende Kosten ab. Das Verursacherprinzip wird unterschiedlich gehandhabt. In einem Grossteil der – insbesondere der ländlichen – Gemeinden ist die Wasserversorgung stillschweigend oder förmlich privaten Genossenschaften übertragen. Den Gemeinden kommt grosse Autonomie in der rechtlichen und administrativen Ausgestaltung dieser Versorgungsaufgabe zu. Wegen zurzeit fehlender Detailregelungen durch den Bund ist noch nicht abschätzbar, ob und allenfalls in welchem Umfang die neue Aufgabe der Ausscheidung von Zuströmbereichen zum Schutz von Grundwassernutzungen Kostenfolgen zu Lasten des Kantons nach sich zieht.

Bei dieser Sach- und Rechtslage ist es zurzeit nicht zweckmässig, eine der beiden Massnahmen umzusetzen. Sollte sich ein zusätzlicher Finanzbedarf abzeichnen, etwa im Zusammenhang mit der Ausscheidung von Zuströmbereichen, wäre auf diese Massnahmen zurückzukommen. Für die Beurteilung der Wirkungen des Massnahmenpakets wird auf die Wasserabgabe (Massnahme M6) abgestützt.

#### **4.6 Wiederkehrende Abgabe auf bestehende und neue Bodenversiegelungen (§ 35 b Wasserwirtschaftsgesetz; Massnahme M7)**

*Auf bestehenden und auf neuen Bodenversiegelungen werden jährlich wiederkehrende kantonale Abgaben erhoben.*

<i>Ziel der Abgabe</i>	Verminderung der durch die Versiegelung von (nicht mit Gebäuden) überbauten Flächen entstehenden Beeinträchtigungen der natürlichen Bodenfunktionen, um die Artenvielfalt und die Versickerung zu fördern. Innerhalb von 10 Jahren soll eine Abnahme der nicht mit Gebäuden überbauten versiegelten Flächen von 25% erreicht werden.
<i>Abgabeobjekt</i>	Bestehende und neue versiegelte Flächen, die nicht mit Gebäuden überbaut sind. Als versiegelt gelten Flächen, auf denen die Versickerung durch Beläge aus Asphalt, Beton, Platten oder dergleichen stark beeinträchtigt oder verunmöglicht wird.
<i>Abgabesubjekt</i>	Eigentümer und Eigentümerinnen des Grundstücks, der oder die über versiegelte nicht überbaute Flächen verfügt bzw. eine Versiegelung vornimmt. Befreiung, wenn Fläche kleiner als 10 m <sup>2</sup> ist oder wenn die Versiegelung behördlich vorgeschrieben oder bautechnisch zwingend ist.
<i>Bemessungsgrundlage</i>	Fläche in m <sup>2</sup>
<i>Abgabenhöhe</i>	Fr. 5 bis Fr. 10/m <sup>2</sup> versiegelte Fläche
<i>Geschätztes Aufkommen</i>	Zu Beginn 170–340 Mio. Franken (brutto). Mit der Zeit abnehmend infolge Lenkungswirkung. Etwa 4–9 Mio. Franken pro Jahr werden zweckgebunden für einen Bonus für Rückversiegelungsmassnahmen verwendet.

<i>Ökologische Lenkungswirkung</i>	Verminderung der versiegelten Flächen nach 10 Jahren um etwa 25%, d. h. um rund 75 ha pro Jahr (Annahmen auf Grund einer theoretischen Studie; vgl. Öko-Institut: Umweltabgaben in Nordrhein-Westfalen, Wirkungsanalyse, Werkstattreihe Nr. 102. Freiburg: 1997). Förderung der Artenvielfalt und Verringerung von mikroklimatischen Auswirkungen sowie Beitrag zur Versickerung.
<i>Wirtschaftliche Auswirkungen</i>	Die Bodenversiegelungsabgabe hat für die meisten privaten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie Betriebe geringe Auswirkungen, belastet aber einzelne Unternehmen mit einem intensiven Bedarf an versiegelten Flächen ausserhalb von Gebäuden und Hallen stark, insbesondere der Bau-, Maschinen-, Fahrzeug- und Freizeitbranche.
<i>Soziale Auswirkungen</i>	Geringer Einfluss auf Wohnungsmieten und vernachlässigbare Verteilungswirkungen.
<i>Verwaltungsaufwand</i>	Einführung: Erstellung einer Datenbank, Abänderung der Gesetze und Vorschriften, breite Information an Grundstückbesitzende: 15–20 Mio. Franken (einmalig); anfänglich viele Rechtsmittelverfahren. Nachführung: Kombinierbar mit restlicher Vermessung; Zusatzaufwand klein. Erhebung und Kontrollen: Nachführung der Datenbank, Kontrollen und Administration: Jährlicher Aufwand etwa 0,5 Mio. Franken.
<i>Rechtliche Umsetzung</i>	Neue rechtliche Grundlage erforderlich. Ergänzung § 35 b Wasserwirtschaftsgesetz: «Grundeigentümer von versiegelten und nicht mit Gebäuden überbauten Flächen leisten dem Staat jährliche Abgaben von Fr. 5 bis Fr. 10 pro m <sup>2</sup> . Als versiegelt gelten Flächen, die mit einem wasserundurchlässigen Belag versehen sind. Der Regierungsrat regelt die Abgabenhöhe, die Ausnahmen und weitere Einzelheiten in einer Verordnung.

	Die Baudirektion erhebt die Abgaben und überweist sie nach Abzug ihres Erhebungsaufwandes dem Fonds für ökologische Lenkungsabgaben.»
<i>Flankierende Massnahmen</i>	Meldewesen zur amtlichen Vermessung sicherstellen; Information und Entsiegelungsaktionen durch öffentliche Hand; Bonus für Rückversiegelungen (einmalig in der Höhe des doppelten Abgabesatzes); Abgeltung der Gemeinden für die administrativen Aufwendungen.
<i>Gesamtbeurteilung</i>	Grundsätzlich effiziente Massnahme mit bedeutsamem ökologischem Lenkungseffekt in nicht quantifizierbarem Ausmass, sehr hoher Einführungsaufwand, Verwaltungsaufwand erhöht Staatsquote, Schwierigkeiten beim Vollzug.

#### *Erläuterungen*

Da die Erhebung einer Bodenversiegelungsabgabe vor allem auch grundwasserschützerisch begründet werden kann, kann die gesetzliche Grundlage im Wasserwirtschaftsgesetz geschaffen werden. Mit dieser Abgabe soll der Verzicht auf Bodenversiegelungen gefördert werden, da diese zur Folge haben, dass der Boden seine Funktion als Wasserspeicher und zur Neubildung von Grundwasser nur beschränkt ausüben kann. Die bestehenden und die künftigen versiegelte Flächen wirken sich negativ auf die Flora und Fauna aus und bringen mikroklimatisch negative Auswirkungen mit sich. Die Lenkungswirkung steht bei dieser Abgabe im Vordergrund.

Eine Befreiung oder eine Reduktion der Abgabepflicht soll unter anderem dort vorgesehen werden, wo eine Versiegelung gesetzlich vorgeschrieben ist (z. B. Industrie- und Gewerbebauten, Grundwasserschutzzonen), wo aus bautechnischen Gründen keine Alternative besteht (z. B. Rutschgefahr, Steigungen) oder bei zu kleinen Flächen, wo der Aufwand für die Berechnung zu gross wäre.

Die erstmalige Erhebung der versiegelten Flächen im ganzen Kanton wäre mit hohen Aufwendungen der Verwaltung verbunden. Diese Erhebung könnte mit den Arbeiten zur Umsetzung der Verordnung über die amtliche Vermessung koordiniert werden, was die Kosten senken würde. Für die spätere Nachführung und die jährliche Erhebung dürfen die Aufwendungen im Verhältnis zum erzielten Ertrag als vertretbar bezeichnet werden. Die Kosten von Kanton und Gemeinden würden aus den Erträgen vollumfänglich gedeckt.

*Bemerkungen und Beurteilung zur Massnahme M7*

Die Massnahme wurde von den Gemeinden, Zweckverbänden und Planungsgruppen überwiegend abgelehnt. Zwar attestierte man ihr theoretischen Wert, doch wurden erhebliche Schwierigkeiten bei der Beschaffung zuverlässiger Daten und der konkreten Berechnung der Abgaben befürchtet. Einzelne Gemeinden verlangten zudem eine Koordination mit der Meteorwasserabgabe. Zum Ausdruck kam ferner vereinzelt, es sei nicht akzeptabel, wenn Private zahlungspflichtig würden, öffentliche Anlagen, Strassen und Flughäfen mit ihren sehr grossen Beiträgen zum Problem der Bodenversiegelung aber von der Abgabe ausgenommen würden.

Parteien des rechten Spektrums und die Wirtschaft bezeichneten die Massnahme als untragbar für die Haushalte und die Wirtschaft. Eine Partei ging dabei allerdings fälschlicherweise davon aus, dem Kanton fehle selbst die Kompetenz zur Einführung entsprechender Abgaben. Organisationen des Handels und Vertreter der Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer stellten fest, der Massnahme sei wohl eine gewisse Berechtigung zuzusprechen, sie sei aber nur mit einem erheblichen Verwaltungs- und Kontrollaufwand zu verwirklichen. Dieser Aufwand steige an, je differenzierter und wettbewerbsgerechter die Abgabe ausgestaltet werde. Schliesslich dürfe sie keinesfalls mit der Parkplatzabgabe kumulieren, da sonst die gleichen Investitionen gleich zweimal belastet würden. Weitere Kreise der Wirtschaft, aus dem Detailhandel, aber auch auf Seiten der Konsumentenschutzorganisationen lehnen die Abgabe wegen der damit verbundenen Kosten und des Erhebungsaufwandes ebenfalls ab.

Die Parteien des linken Spektrums und die Organisationen des Umweltschutzes unterstützten die Massnahme, einige forderten unter Berufung auf den grossen Handlungsbedarf, es seien zusätzlich Gebäude- und Strassenflächen mit einzubeziehen.

Unbestritten löst die Abgabe vor allem in der ersten Phase der Erhebung einen sehr grossen Informations- und Verwaltungsaufwand aus, der nicht nur vom Kanton, sondern in allererster Linie von den Gemeinden zu leisten sein wird. Eine deutliche Mehrheit der mit den künftigen Vollzugsaufgaben Betrauten erachtet die vorgeschlagene Massnahme als nicht sinnvoll und als untragbar. Damit besteht wenig Aussicht auf einen erfolgreichen Vollzug. Neue, vereinfachte Ansätze sind derzeit nicht in Sicht. Die meisten Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Betriebe dürften von den Rückerstattungen per Saldo nicht belastet werden oder leicht profitieren, einzelne wenige hingegen würden stark belastet. Die Abgabe wäre zudem wegen dem Verwaltungsaufwand nicht staatsquotenneutral. Ob es zu Entsiegelungen im geschätzten Ausmass kommen wird, lässt sich aus methodischen Grün-

den kaum nachweisen. Auf die Umsetzung der Massnahme, jedenfalls im Rahmen der Ökologischen Finanzreform, ist daher zu verzichten.

Ein Teil der angestrebten Verbesserungen des Wasserhaushaltes (Vermeidung von Fremdwasser auf Kläranlagen, Förderung der Versickerung bzw. Verzicht auf Versiegelungen) kann möglicherweise im Rahmen der in nächster Zeit an die Hand zu nehmenden Revision der kantonalen Einführungsgesetzgebung zum Gewässerschutzgesetz erreicht werden. Es wird dann erneut zu prüfen sein, ob diese Ziele auf dem Wege über Abgaben oder über eine weitere Verschärfung von Anforderungen an Versickerungen erreicht werden können.

#### **4.7 Abgabe auf stark verkehrserzeugende Nutzungen (§ 247 a PBG; Massnahme M8)**

*Für Bauten und Anlagen, die starken Verkehr auslösen, wie Einkaufszentren, Parkhäuser, Sport- und Freizeitanlagen, wird eine kantonale Abgabe erhoben.*

<i>Ziel der Massnahme</i>	Ziel der Abgabe ist, die Emissionen durch das Verkehrsaufkommen bei stark verkehrserzeugenden Nutzungen wie Einkaufszentren oder Freizeit- und Sportanlagen zu reduzieren. Längerfristig soll eine Verlagerung dieser Nutzungen an Standorte mit guter Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr gefördert werden. Innerhalb von 10 Jahren soll damit eine Verminderung der NO <sub>x</sub> -Emissionen um mindestens 100 t pro Jahr erreicht werden.
<i>Abgabeobjekt</i>	Parkplätze stark verkehrserzeugender Nutzungen (Einkaufszentren, Freizeit- und Sportanlagen, Kulturstätten oder Parkhäusern).
<i>Abgabesubjekt</i>	Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen oder Baurechtsnehmer und Baurechtsnehmerinnen von Bauten und Anlagen mit einer Parkplatzdichte, welche ungewöhnlich starken Verkehr erzeugen. Nicht unter die Abgabepflicht fallen kleine Bauten und Anlagen mit weniger als 30 Parkplätzen (Bagatellgrenze). Ausnahmen für Behinderten-, Pikett-, Schichtparkplätze usw.

<i>Bemessungsgrundlage</i>	Anzahl Parkplätze pro Hektare massgebliche Grundstücksfläche, wobei Bewohner- und Beschäftigtenparkplätze einfach (1 Parkplatzgleichwert), Kunden- und Besucherparkplätze doppelt gewichtet werden (2 Parkplatzgleichwerte).
<i>Abgabenhöhe/-struktur</i>	Fr. 1200 (Vorschlag) pro Jahr und Parkplatzgleichwert, der den Schwellenwert von 200 Parkplatzgleichwerten pro ha übersteigt. Öffentlich zugängliche Parkieranlagen ohne direkten Flächen- oder Nutzungsbezug werden separat behandelt: Fr. 1200 pro Jahr und Anzahl Parkplätze (ohne Höhergewichtung), die den Schwellenwert von 100 Parkplätzen übersteigt.
<i>Aufkommen</i>	Je nach Gewichtung der Parkplätze: 70–90 Mio. Franken pro Jahr oder 125–145 Mio. Franken pro Jahr.
<i>Lenkungswirkung</i>	Bestehende Bauten und Anlagen: nicht dringend gebrauchte Parkplätze werden umgenutzt, nutzungsabhängige Bewirtschaftung der Parkplätze wird gefördert. Neue Bauten und Anlagen: Verlagerung verkehrsintensiver Nutzungen an Standorte mit guter Erschliessung mit öffentlichem Verkehr (dort kann ein gleich grosses Kundenpotenzial mit deutlich weniger Parkplätzen erreicht werden).
<i>Wirtschaftliche Auswirkungen</i>	Standortvorteil für Nutzungsreserven in gut ÖV-erschlossenen Lagen (dank differenzierter Standortförderung, -aufwertung und Marketing). Beabsichtigte Verlagerung von Einkaufszentren an Standorte mit guter ÖV-Erschliessung könnte zu Landpreissteigerungen führen. Zudem muss die Abwanderung von Betrieben in Nachbarkantone befürchtet werden.
<i>Soziale Auswirkungen</i>	Keine bedeutsamen sozialen Auswirkungen.
<i>Verwaltungsaufwand</i>	Gering, Anzahl Parkplätze und Grundflächen sind den Gemeinden bekannt.

<i>Rechtliche Umsetzung</i>	<p>Ergänzung des PBG mit § 247 a:          «Eigentümer von Bauten und Anlagen, wie Einkaufszentren, Freizeit- und Sportanlagen, Parkierungsanlagen, die starken Verkehr auslösen, leisten dem Staat für Parkplätze ab einer bestimmten Mindestzahl jährliche Abgaben.          Der Regierungsrat legt die Mindestzahl sowie die Abgabenhöhe pro Parkplatz im Rahmen von Fr. 1200 bis Fr. 3600 fest.          Die Baudirektion erhebt die Abgaben und überweist sie nach Abzug des Erhebungsaufwandes dem Fonds für ökologische Lenkungsabgaben.»</p>
<i>Flankierende Massnahmen</i>	Erhebung von Gebühren bei öffentlichen Parkplätzen im Einzugsbereich stark verkehrserzeugender Nutzungen.
<i>Gesamtbeurteilung</i>	Kostengünstige Massnahme mit bedeutenden Einnahmen, Verkehrsreduktion im Umfeld von verkehrintensiven und schlecht mit ÖV erschlossenen Anlagen; Lenkungswirkung insbesondere bei der Standortwahl von Neuanlagen, unsichere Änderung des Einkaufsverhaltens; alternative oder ergänzende Massnahme zu strengeren Erschliessungsvoraussetzungen.

#### *Erläuterungen*

Mit dieser Lenkungsabgabe wird bezweckt, das Aufkommen von Individualverkehr und die damit verbundenen Emissionen bei besonders verkehrintensiven Nutzungen (Einkauf, Freizeit, Sport) zu vermindern. Langfristig soll eine Verlagerung solcher Anlagen an Standorte erreicht werden, die mit Mitteln des öffentlichen Verkehrs gut erschlossen sind. Mit der Abgabe würden sowohl die bestehenden wie die neuen Bauten und Anlagen erfasst.

Für die Erhebung der Abgabe würden Bagatellgrenzen so gesetzt, dass üblich dichte Mischnutzungen nicht von ihr betroffen würden. Als Mass wird eine Parkplatzdichte pro Hektare anrechenbarer Bauzonenfläche errechnet, die zudem nach Besucher- und Beschäftigtenparkplätzen unterschiedlich gewichtet werden könnte. Ob und wie die Eigentümerschaft diese Abgaben auf die einzelnen Benützerinnen und Benützer überwälzt, ist offen.

Um den administrativen Aufwand in Grenzen zu halten, würden kleinere Anlagen mit einer hohen Parkplatzdichte von der Abgabe ausgenommen. Im Weiteren wären Behinderten-, Schicht-, Feuerwehr-, Polizei- oder Pikettparkplätze von der Abgabe befreit. Der Vollzug durch den Kanton wäre so mit vertretbarem Aufwand verbunden, wobei der Aufwand in den ersten Jahren etwas grösser wäre, sich jedoch in den folgenden Jahren reduzieren würde. Die Kosten von Kanton und Gemeinden würden mit den Abgabeerträgen gedeckt.

#### *Bemerkungen und Beurteilung*

Von den kommunalen Verbänden sowie einem knappen Drittel der Gemeinden, die sich direkt zur Parkplatzabgabe äusserten, wurde die Massnahme befürwortet, nicht so von den übrigen Gemeinden, die gleich wie bei der Bodenversiegelungsabgabe von einem zu hohen Erhebungs- und Vollzugsaufwand ausgingen, ohne dafür allerdings spezifische Gründe zu nennen. Gemeinden in der Nähe der Kantonsgrenze machten zudem geltend, mit der Parkplatzabgabe seien erhebliche Standortnachteile verbunden; man befürchtet, Betriebe würden in Nachbarkantone abwandern.

Die Verbände der Gemeinden gingen davon aus, dass die Abgabe zielführend sei, also einen Beitrag zur Senkung der mobilitätsbedingten Immissionen leiste und die durch den öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Geschäftszentren in den Innenstädten stärke. Vereinzelt zogen Gemeinden in der Agglomeration Zürich die immissionseitige Wirksamkeit der Massnahme in Zweifel. Grundsätzlich erachtete man dort den Schwellenwert von 200 Parkplatzgleichwerten pro Hektar für geeignet, um zu verhindern, dass zentrale Siedlungsgebiete mit hoher Nutzungsdichte und Mischnutzungen ungewollt belastet würden. Es sei jedoch nicht zwingend, den auf der grünen Wiese gelegenen, verkehrsintensiven Nutzungen denselben Bonus zuzugestehen. Würden letztere belastet, könne eine verstärkte Lenkungswirkung erzielt werden. Auch wurde geltend gemacht, es sei ein höherer Abgabesatz zu wählen.

Von Seiten der Wirtschaft und den Parteien des rechten Spektrums wurden Umweltabgaben generell deutlich abgelehnt, so auch die Parkplatzabgabe. Umweltverbänden und Parteien der Linken sowie den Grünen gingen die Vorschläge umgekehrt zu wenig weit. Einzelne Umweltschutzorganisationen, die sich besonders mit Verkehrs- und Umweltschutzfragen befassten, stellten fest, es bestehe nach wie vor ein dringlicher Handlungsbedarf bei der Anwendung von Mitteln der Raum- und der Richtplanung bei der Zulassung solcher Anlagen und hinsichtlich der vermehrten Erschliessung mit Mitteln des öffentlichen Verkehrs. Erst in einem zweiten Schritt solle das Verhalten der Benutzer und Benutzerinnen im Sinne einer ökologischen Finanzreform gelenkt werden.

Eine Überprüfung der in der Vernehmlassung vorgebrachten Argumente zur Ausgestaltung der Massnahme hat im Wesentlichen Folgendes ergeben:

Der Bagatellwert von 30 Parkplätzen ist beizubehalten, Hauptproblem sind nicht kleine, sondern die besonders grossen, verkehrsintensiven Anlagen, deren Grösse und Anzahl Parkplätze auch besser bekannt sind. Eine Erfassung auch kleiner Anlagen im Vollzug ist aller Voraussicht nach zu aufwendig. Eine Abgabe in der vorgeschlagenen Höhe von wenigstens Fr. 1200 pro Parkplatzgleichwert (PP-GW) stellt einen ausgewogenen Mittelwert dar, wie er sich in analogen Massnahmenpaketen anderer Kantone, bspw. des Kantons Luzern findet (Ansatz von Fr. 2500 pro Parkplatz, der über der Anzahl Pflichtparkplätze hinaus bewilligt wird, ohne weitere Gewichtung). Hingegen kann der Schwellenwert stärker nach Güteklassen der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr differenziert werden. Damit wird die Wirkung verschärft und gleichzeitig der Anreiz für mögliche Missbräuche, auf die ebenfalls hingewiesen worden war, deutlich gemindert. Der damit möglicherweise steigende Vollzugaufwand muss indes noch näher geprüft werden. Die Wirkungen der Massnahme können eher bei der Standortwahl und weniger beim Einkaufsverhalten erwartet werden. Auf Grund der neueren Rechtsprechung (Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 2. November 2000 betreffend Kino- und Einkaufszentrum in Adliswil) ist davon auszugehen, dass für Neuanlagen mit grösserem Verkehrsaufkommen erhöhte Anforderungen an die ÖV-Erschliessung gestellt werden. Damit würde die Lenkungsabgabe als Steuerungsmassnahme eher in den Hintergrund gedrängt.

Der Handlungsbedarf bleibt auch ausserhalb eines Paketes zur ökologischen Finanzreform unverändert hoch, sowohl aus Sicht des Umweltschutzes wie des Verkehrs und der Planung. Nach wie vor ist anzustreben, dass Nutzungen, die besonders viel Verkehr erzeugen, besser mit öffentlichem Verkehr erschlossen werden und dass alles vorgekehrt wird, um möglichst viel derartige Emissionen vorsorglich zu vermeiden und zu vermindern. Dazu eignen sich besonders Parkierabgaben, was diese Abklärungen erneut ergeben haben. Diese Massnahme soll bei Überarbeitung des Luft-Programmes näher geprüft werden. Gleichzeitig soll versucht werden, überkantonale Vereinheitlichung der derzeit in Diskussion befindlichen Erhebungsmethoden hinzuwirken.

## **5. Wirkungen der Massnahmen**

### **5.1 Unsichere Wirkungsschätzung**

Die vorgelegten Massnahmen verteuern den Ge- und Verbrauch von Umweltgütern und schaffen dadurch ein Anreizsystem für einen umweltschonenderen Umgang mit Ressourcen. Dem jährlich ausgelösten Geldfluss von mehr als 265 bis 515 Mio. Franken sowie dem Erhebungs- und Verwaltungsaufwand, der insbesondere die Wirtschaft und die öffentliche Hand belastet, sind hinsichtlich der Umweltsituation und des Handlungsbedarfs die ökologischen Wirkungen sowie die wirtschaftlichen Nebenwirkungen gegenüberzustellen. Welche ökologischen Wirkungen vom vorgelegten Massnahmenpaket quantitativ erwartet werden dürfen, hat sich nicht bestimmen lassen. Für die Abschätzung der wirtschaftlichen Nebenwirkungen wurden ausgehend von bestehenden Verbrauchsstatistiken und zahlreichen Annahmen Modellrechnungen für die Belastung der Bevölkerung und der Wirtschaft erstellt. Die Ergebnisse stellen grobe Abschätzungen der wirtschaftlichen Auswirkungen dar wegen der schmalen Datengrundlage und der sensitiven Annahmen. Die folgende Wirkungsanalyse vermag daher bloss Tendenzen aufzuzeigen.

### **5.2 Auswirkungen und Erfolgskontrolle im Umweltbereich**

#### **5.2.1 Erwartete Wirkungen auf die Umwelt**

Die vorgelegten Massnahmen bewirken in allen Umweltbereichen Verbesserungen und verkleinern den aufgezeigten Handlungsbedarf. Aus methodischen Gründen und wegen des damit verbundenen Aufwandes ist es allerdings nicht möglich, vorweg genauere, quantifizierte Angaben darüber zu machen, wie weit die in den einzelnen Massnahmenbereichen gesetzten Ziele dank der vermehrten Durchsetzung des Verursacherprinzipes erreicht werden können. Gerade bei Einführung eigentlicher Lenkungsabgaben ist das Interesse an einer vorherigen Quantifizierung der Lenkungswirkungen selbstverständlich am grössten. Oft wird man sich dort vorerst mit groben Schätzungen begnügen müssen, die anschliessend jedoch anhand von Beobachtungen (Monitoring und umfassende Erfolgskontrollen) berichtigt werden können.

Ausgehend von der Darstellung des Handlungsbedarfs in Ziffer 1.4 können zur Auswirkung und zum Grad, in dem die anvisierten Ziele des Umweltschutzes erreicht werden können, einstweilen folgende allgemeine Aussagen gemacht werden:

- Verkehrslärm: Die Verpflichtung zur Erhebung kostendeckender Parkiergebühren auf öffentlichem Grund und die vorgeschlagenen Abgaben auf stark verkehrserzeugenden Nutzungen werden geringe Lärmreduktionen zur Folge haben. Die Verpflichtung zur Erhebung kostendeckender Gebühren für öffentliche Parkplätze wird aber in Zentrumsgebieten (mit üblicherweise hoher Lärmbelastung) zu einer Verflüssigung des Verkehrs führen, den Suchverkehr verringern und eine leichte Änderung des Modalsplits bewirken. Die Abgabe auf stark verkehrserzeugenden Nutzungen in Einkauf, Sport und Freizeit wird vor allem die Standortwahl von schlecht mit öffentlichem Verkehr erschlossenen Anlagen (insbesondere in der Nähe von Autobahnen) beeinflussen. Sie hat somit auch langfristig eine allerdings eher geringe Reduktion der Lärmemissionen entlang stark befahrenen Strassen zur Folge.
- Luftreinhaltung: Im Bereich Luftreinhaltung zeigen – analog dem Bereich Lärm – die beiden Parkplatzmassnahmen die grössten Wirkungen. Durch die Abgabe auf stark Verkehr erzeugende Nutzungen wird langfristig eine Verlagerung solcher Nutzungen an Standorte mit guter Erschliessung durch öffentlichen Verkehr erfolgen. Damit werden Fahrtenreduktionen zu verzeichnen sein, an die eine Abnahme der Luftemissionen gekoppelt ist. Auf Grund von groben Schätzungen darf eine Reduktion der NO<sub>x</sub>-Emissionen um etwa 100 t pro Jahr erwartet werden. Dies entspricht in etwa 25% des Reduktionspotenzials, wie es im Luft-Programm für den motorisierten Individualverkehr angenommen wurde.
- Die Optimierung der Staatsbeiträge an den Hochbau und den Strassenbau sind ebenfalls mit Auswirkungen auf die Luftemissionen verbunden. Mit verbindlicheren energetischen Anforderungen bei öffentlichen Bauten können bedeutende Energieeinsparungen getätigt werden (30–40% Energieeinsparung durch MINERGIE-Standard bei getätigten Investitionen). Bei den übrigen Staatsbeiträgen, die optimiert werden, sind im Einzelfall gewisse Umweltverbesserungen möglich.
- Gewässerschutz: Im Bereich Gewässerschutz erfolgt durch die Abwasserabgabe eine ökologische Lenkungswirkung, indem Anreize für einen optimierten Betrieb der Kläranlagen und für Vermeidungsmassnahmen bei abwasserintensiven Betrieben geschaffen werden. Eine weitere positive Auswirkung auf den Wasserhaushalt kann durch die Bodenversiegelungsabgabe erwartet werden. Mehr Wasser kann direkt versickern und wird nicht einer Abwasserreinigungsanlage (ARA) zugeführt. Damit wird die Reinigungsleistung von ARA verbessert.

- Nur geringe Lenkungswirkungen dürften die Massnahmen zur Erhöhung der Wassernutzungsgebühren bzw. die Wasserabgabe zeigen, die primär Finanzierungszwecken dienen.
- Abfallwirtschaft: Die beiden Massnahmen Optimierung der Staatsbeiträge an den Strassenbau und an den Hochbau werden einen Beitrag zu einer ökologischeren Abfallbewirtschaftung im Kanton Zürich leisten. Die Forderung nach materialbezogenen Auflagen führt zu einer ökologischeren Bauweise (vermehrter Einsatz von Recyclingmaterial) mit positiven Folgen für die Umwelt.
- Boden: Eine positive Auswirkung kann im Bereich Bodenschutz infolge der Bodenversiegelungsabgabe erwartet werden. Langfristig darf mit einem erheblichen Rückgang der versiegelten Flächen gerechnet werden. Auf Basis deutscher Arbeiten gerechnet (Quelle Öko-Institut, 1997), dürfte sogar eine Verringerung der Versiegelung von bis zu 25% der mit den Abgaben belasteten Flächen angenommen werden. Die natürlichen Bodenfunktionen können auf diesen wieder zum Tragen kommen, die Artenvielfalt gefördert und die mikroklimatischen Auswirkungen verringert werden. Indirekt führt auch die Abgabe auf stark verkehrserzeugenden Nutzungen zu positiven Effekten auf die Bodenqualität. Die mögliche Verminderung von Fahrten bedeutet geringere Emissionen in die Luft und somit auch geringere Schadstoffeinträge in den Boden.
- Lebensräume: Die Artenvielfalt kann ebenfalls durch die Bodenversiegelungsabgabe aktiv gefördert werden. Infolge der Entsiegelungen können insbesondere in urbanen Gebieten Flächen für Fauna und Flora wieder zugänglich gemacht werden. Dazu kann die mangelnde Vernetzung von Lebensräumen in Städten unterstützt werden. Ein weiterer Beitrag an die Förderung von Lebensräumen kann mit einer Optimierung der Staatsbeiträge an Obstgartenverträge erzielt werden.

### **5.2.2 Erfolgskontrolle**

#### *Ziel der Erfolgskontrolle*

Massnahmen, die im Rahmen einer zielorientierten Verwaltungsführung umgesetzt werden, verlangen neben übergeordneten Zielen, die durch die Motion vorgegeben sind, möglichst messbare Ziele für jede einzelne Massnahme. Diese Ziele dienen als Grundlage für periodische Erfolgskontrollen, mit der die Zielerreichungen überprüft werden. Je nach Erfolg werden Konsequenzen für die Weiterführung bzw. Weiterentwicklung und Anpassungen der Massnahmen gezogen.

### *Methode*

Die *Methode der Erfolgskontrolle staatlicher Massnahmen* unterscheidet drei Wirkungsebenen:

- «Produkte» der Verwaltung (Output): Hier geht es darum, ob eine Massnahme durch die Verwaltung umgesetzt wurde (Bsp.: Werden die gesetzlichen Erlasse vollzogen? Werden die eingeführten Abgaben erhoben? Werden bei der Vergabe von Staatsbeiträgen die neuen Grundsätze berücksichtigt?).
- Ausgelöste Verhaltensänderungen (Impact): Hier geht es um die Frage, ob bei der durch eine Massnahme betroffenen Gruppe die anvisierten Verhaltensänderungen tatsächlich ausgelöst werden (Bsp.: Konnte ein sorgfältigerer Umgang mit der Ressource Wasser erreicht werden? Konnten Standortverlagerungen von verkehrserzeugenden Nutzungen ausgelöst werden?)
- Ausgelöste Wirkungen (Outcome): Hier soll ermittelt werden, was die Massnahme zur Erreichung der Umweltziele beigetragen hat (Bsp.: Verminderung der Schadstoffbelastung von Gewässern oder der Luft).

Die Wirkungen sind auf den drei Ebenen unterschiedlich genau und aufwendig definier- und messbar: Während die Produkte der Verwaltung (Output) noch leicht zu messen sind, sind die Veränderungen im Verhalten der anvisierten Zielgruppen (Impact) nur sehr schwierig zu messen. Auf der Auswirkungsebene (Outcome) bestehen in der Regel die grössten Messprobleme. Meistens muss man sich hier mit Schätzungen der ausgelösten Auswirkungen auf Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft begnügen. Ein Hauptproblem steht auf dieser Stufe darin, die durch die Massnahmen ausgelösten Wirkungen von den Wirkungen anderer, z. B. wirtschaftlicher, technischer oder demografischer Entwicklungen zu unterscheiden.

Ziele können auf allen drei Ebenen formuliert werden. Je nach Massnahmenbereich stehen bei der Erfolgskontrolle unterschiedliche Ebenen im Vordergrund:

- Bei den Massnahmen zur Durchsetzung des Verursacherprinzips im engeren Sinne (Einführung verursachergerechte Gebühren in den Bereichen Abwasser, Wasser, Abfall sowie öffentliche Parkplätze) steht die Output-Ebene im Vordergrund. Das messbare Ziel besteht in der langfristigen Deckung der Ausgaben durch die Gebühreneinnahmen. Für die Wirkungen sind qualitative Ziele massgebend.

- Bei der vermehrten Ausrichtung von Staatsbeiträgen auf ökologische Kriterien steht ebenfalls die Output-Ebene im Vordergrund. Gemessen werden kann, wie viel Staatsbeiträge tatsächlich nach den neuen ökologischen Grundsätzen vergeben werden. Auch hier sind auf den nachgelagerten Ebenen qualitative ökologische Zielsetzungen zu beachten.
- Bei den Umweltabgaben stehen die Umweltwirkungen (also die Outcome-Ebene) im Vordergrund, da mit den Umweltabgaben auf dem Weg über Verhaltensänderungen bestimmte Umweltzielsetzungen erreicht werden sollen.

Für alle Massnahmen gelten zudem die übergeordneten Rahmenbedingungen Staatsquotenneutralität, Verteilungsneutralität, Vermeidung unverhältnismässiger wirtschaftlicher und sozialer Auswirkungen, verhältnismässiger Vollzugaufwand. Die diesbezüglichen Wirkungen sind bei der Erfolgskontrolle ebenfalls einzubeziehen.

#### *Umsetzung: Indikatoren und Ziele*

Für jede der vorgeschlagenen Massnahmen wurden als Grundlage für eine künftige Erfolgskontrolle bereits quantitative und qualitative Indikatoren und Ziele für die drei Wirkungsebenen formuliert. Diese sind im Falle der Umsetzung der Massnahmen weiter zu konkretisieren.

### **5.3 Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen**

Die Erhöhung der Gebühren für Wasser, Abwasser und Abfall (Massnahme M1) dient vor allem der Bildung von zweckgebundenen Rückstellungen für künftige Neu-, Aus- und Umbauten der Wasserversorgung sowie der Abwasser- und Abfallentsorgung der Gemeinden. Es handelt sich dabei um Vorfinanzierung von Investitionen. Der Verwaltung entsteht dadurch kein nennenswerter Mehraufwand. Die Gemeindehaushalte erfahren keine Entlastung.

Die kostendeckenden Gebühren für das Parkieren auf öffentlichem Grund (Massnahmen M2) decken den zusätzliche Verwaltungsaufwand zur Gebührenerhebung und entlasten die Gemeindehaushalte, was eine Senkung der Gemeindesteuerfüsse erlauben würde. Da die zu berücksichtigenden Bodenpreise abhängig von der Lage sind und die Kostendeckung nach Gebieten entsprechend der lufthygienischen Belastung und den verkehrlichen Prioritäten unterschieden wird, werden die Gemeinden ungleich entlastet. Der Mehrertrag der Parkierungsgebühren von Staatsstrassen kommt dem Strassenfonds zugute.

Die ökologische Optimierung der Staatsbeiträge (Massnahme M3) ist ohne zusätzliches Personal möglich. Werden die Staatsbeiträge an ökologische Auflagen geknüpft, sind Einsparungen von 3 bis 10 Mio. Franken jährlich möglich.

Werden die Aufwendungen des Kantons im Wasser- und Abwasserbereich von den Verursachern mit Umweltabgaben (Massnahmen M4 und M6) finanziert, so sind Mehreinnahmen von rund 30 Mio. Franken zu erwarten. Dies würde eine Senkung der Steuerbelastung um rund ein «Steuerfussprozent» (Prozent der einfachen Staatssteuer) erlauben. Für die Einführung dieser Umweltabgaben ist mit einem geschätzten Aufwand des Kantons von 0,7 Mio. Franken zu rechnen. Der jährliche Verwaltungsaufwand des Kantons ist mit 0,3 bis 0,6 Mio. Franken zu veranschlagen.

Die Abgaben auf der Bodenversiegelung und für Parkplätze mit stark verkehrserzeugender Nutzung (Massnahmen M7 und M8) von 240 bis 485 Mio. Franken fliessen in den Fonds für ökologische Lenkungsabgaben und werden nach Abzug des Verwaltungsaufwandes an die Bevölkerung und die Wirtschaft rückverteilt. Der Einführungsaufwand der Abgaben und der Rückverteilung wird für den Kanton auf 20 bis 25 Mio. Franken geschätzt, der jährliche Verwaltungsaufwand danach auf 3,5 Mio. Franken.

Insgesamt ergeben die Schätzungen einen Einführungsaufwandes des Staates von 21 bis 26 Mio. Franken und jährlich wiederkehrend einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand von rund 4 Mio. Franken. Nicht eingerechnet sind dabei die nicht quantifizierten Aufwendungen der Gemeinden. Der Verwaltungsaufwand von Kanton und Gemeinden erhöht die Staatsquote geringfügig.

#### **5.4 Auswirkungen auf private Haushalte**

Das Abgabenaufkommen der kostendeckenden Gebühren für die Wasserversorgung, die Abwasser- und Abfallentsorgung sowie für das Parkieren auf öffentlichem Grund war mit vertretbarem Aufwand nicht zu schätzen. Die Umweltabgaben auf Wasser, Abwasser, Bodenversiegelung und für Parkplätze von Bauten und Anlagen, die starken Verkehr auslösen, belasten die privaten Haushalte jährlich mit geschätzten 130 bis 250 Mio. Franken oder mit 110 bis 210 Franken pro Kopf. Die Belastung der Haushalte im Einzelnen hängt von ihrem Ge- und Verbrauch von Umweltgütern ab, für die Gebühren und Umweltabgaben erhoben werden. Weil Haushalte mit höherem Einkommen in der Regel mehr konsumieren, werden sie tendenziell auch stärker mit Gebühren und Umweltabgaben belastet. Modellrechnungen ergaben

als grobe Schätzungen eine Belastung durch die Umweltabgaben (d. h. ohne kostendeckende Gebühren) von 110 bis 310 Franken pro Kopf eines Durchschnittshaushaltes, während für Haushalte mit tiefem Einkommen die Belastung mit 60 bis 160 Franken pro Kopf und für Haushalte mit sehr hohem Einkommen mit 200 bis 530 Franken pro Kopf geschätzt wurden.

Die vorliegenden Berechnungen gehen davon aus, dass jährlich rund 120 bis 240 Mio. Franken oder 100 bis 200 Franken pro Kopf aus dem Fonds für ökologische Lenkungsabgaben zurückfliessen. Haushalte mit sehr niedrigem Einkommen würden dadurch per Saldo unwesentlich entlastet, Durchschnittshaushalte und Haushalte mit hohem Einkommen würden durchschnittlich belastet. Nicht berücksichtigt sind in diesen groben Schätzungen von Durchschnittswerten die Gebührenerhöhungen auf Umweltgütern sowie allfällige Steuersenkungen zur Kompensation der Mehreinnahmen vor allem aus den Gebühren für Parkplätze auf öffentlichem Grund.

### **5.5 Auswirkungen auf die Wirtschaft**

Ohne Berücksichtigung der Gebührenerhöhungen für die Wasserversorgung, die Abwasser- und Abfallentsorgung sowie für das Parkieren auf öffentlichem Grund belasten die dargestellten Umweltabgaben die Wirtschaft und die öffentliche Hand gemäss den vorliegenden Schätzungen jährlich mit 135 bis 265 Mio. Franken oder bis 425 Franken pro vollbeschäftigte Person. Dieser Belastung steht ein Rückfluss von 120 bis 240 Mio. Franken aus dem Fonds für ökologische Lenkungsabgaben gegenüber. Die Nettobelastung der Wirtschaft beträgt ohne Einschluss der Gebührenerhöhungen und allfälliger Steuersenkungen jährlich ungefähr 15 bis 25 Mio. Franken oder bis 40 Franken pro vollbeschäftigte Person, was ungefähr 2 bis 3 Prozent des Staatssteuerertrages juristischer Personen entspricht.

Die einzelnen Branchen werden von den Gebührenerhöhungen und den Umweltabgaben unterschiedlich betroffen. Die Abwasserabgabe belastet stark die Karton-, Papier-, Lebensmittel- und Textilindustrie; die Abgabe auf der Bodenversiegelung in Folge des hohen Flächenbedarfs das Baugewerbe, die Maschinen- und Fahrzeugbranche, die Metallverarbeitung, Entsorgungsbetriebe und den Sport- und Freizeitbereich. Zur Vermeidung von Betriebsauflösungen und von Arbeitsplatzverlusten sind für Härtefälle als Ausnahme Übergangsregelungen zu treffen. Ausnahmen sind auch für rechtlich vorgeschriebene Flächenversiegelungen oder Versiegelungen auf Grund technischer Notwendigkeiten vorgesehen. Die Abgabe auf Parkplätzen von Bauten und Anlagen, die starken Verkehr auslösen, belastet

vor allem Einkaufszentren, Fachmärkte, Multiplex-Kinos, Sport- und Erholungsanlagen. Arbeitsintensive Branchen erfahren dagegen tendenziell eine geringe Nettoentlastung.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen hängen von den Sonderregelungen zur Vermeidung von Härtefällen und Arbeitsplatzverlusten ab, von der Möglichkeit der Unternehmen, allfällige Mehrbelastungen auf ihre Kundschaft zu überwälzen sowie von der Rendite bestehender Anlagen bzw. den Gewinnerwartungen bei der Planung neuer Anlagen. Auch indirekte Auswirkungen sind zu erwarten, insbesondere durch die Parkplatzgebühren und -abgaben auf die Bodenpreise.

Von einer ökologischen Finanzreform wird im Allgemeinen auch eine Stärkung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Branchen erwartet, da sich wegen der Verteuerung des Ge- und Verbrauchs von Umweltgütern die Entwicklung umweltschonender Technologien lohnt. Von den vorliegenden Massnahmen können bescheidene Wirkungen nur für die Entwicklung wasserschonender Technologien und Verfahren erwartet werden. Wachstums- und Beschäftigungseffekte der vorliegenden Massnahmen sind jedoch insgesamt als gering einzuschätzen.

## **6. Würdigung und Antrag**

### **6.1 Zusammenfassung**

Gemäss dem Auftrag der erheblich erklärten Motion KR-Nr. 158/1991, Ökologische Finanzreform, werden folgende Massnahmen vorgelegt, die sich drei Reformpostulaten gemäss Vorlage 3522 zuordnen lassen:

#### *1. Durchsetzung des Verursacherprinzips*

- M1 Verursachergerechte Gebühren im Abwasser-, Wasserversorgungs- und Abfallbereich:  
Wasserwirtschaftsgesetz, § 29 Abs. 3
- M2 Verpflichtung zur Erhebung kostendeckender Parkierungsgebühren:  
Strassengesetz, § 28 Abs. 3 und § 33 a

#### *2. Ökologische Optimierung von Staatsbeiträgen*

- M3 Staatsbeiträge auf ökologische Kriterien ausrichten:
  - M3a Staatsbeiträge im Abwasserbereich
  - M3b Staatsbeiträge an den Strassenbau

- M3c Staatsbeiträge an den Hochbau
- M3d Staatsbeiträge an Obstgartenverträge

### 3. Einführung von Umweltabgaben

- M4 Abwasserabgabe:  
Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz, § 45 a
- M5 Erhöhung der Wassernutzungsgebühr
- M6 Wasserabgabe (Alternative zur Massnahme M5):  
Wasserwirtschaftsgesetz, § 35 a
- M7 Wiederkehrende Abgabe auf bestehende und neue Bodenversiegelungen:  
Wasserwirtschaftsgesetz, § 35 b
- M8 Abgabe auf stark verkehrserzeugenden Nutzungen:  
Planungs- und Baugesetz, § 247 a

Die Verwendung und Verteilung der Nettoeinnahmen der Abgabe auf bestehende und neue Bodenversiegelungen (M7) und der Abgabe auf stark verkehrserzeugenden Nutzungen (M8) ist im Gesetz über den Fonds für ökologische Lenkungsabgaben geregelt.

## 6.2 Würdigung

Hauptelemente des vorliegenden Massnahmenpakets sind die Abgabe auf Bodenversiegelung und die Abgabe auf Parkplätzen von Bauten und Anlagen, die stark Verkehr erzeugen. Diese beiden Abgaben bewirken einen geschätzten jährlichen Geldfluss von 240–485 Mio. Franken. Die Abgabe auf Bodenversiegelung schwächt wegen der Kosten die zukünftige Bodenversiegelung ab. Ob sich allerdings der prognostizierte Rückbau der Bodenversiegelung einstellt, ist eher unsicher. Die laufende Nachführung der Verzeichnisse der versiegelten Flächen und die Administration der Sonderregelungen und Ausnahmen ist für die öffentliche Hand, die privaten Haushalte und die Wirtschaft administrativ aufwendig. Die notwendige Administration und der dem Aufwand gegenüberstehende unsichere Nutzen sprechen gegen die Verwirklichung. Die Abgabe auf Parkplätzen von Bauten und Anlagen, die stark Verkehr erzeugen, trifft vorwiegend bestehende Anlagen. Es muss bezweifelt werden, ob aus wirtschaftlichen Gründen ein massgeblicher Parkplatzrückbau erfolgen würde. Ob die Abgabe auf die Standortplanung neuer Anlagen einen Einfluss hat, sodass vom öffentlichen Verkehr gut erschlossene Flächen und damit Zentrumsgebiete gegenüber Randlagen und der «grünen Wiese» bevorzugt würden, ist wegen der übrigen massgebenden wirtschaftlichen Rah-

menbedingungen und Erwartungen eher unwahrscheinlich. Beide Abgaben wirken jedoch auf die Umwelt tendenziell schonend. Diese ökologische Wirkung rechtfertigt den administrativen Aufwand der öffentlichen Hand, der privaten Haushalte und der Wirtschaft nicht.

Die Verpflichtung zur Erhebung kostendeckender Parkierungsgebühren auf öffentlichem Grund bezweckt, den motorisierten Privatverkehr zu verteuern und dadurch eine Senkung der Verkehrsleistungen zu bewirken. Diese Wirkung wird jedoch wegen der niedrigen Preiselastizität des Privatverkehrs nur sehr beschränkt eintreffen. Die Massnahme hat daher primär fiskalischen Charakter und entlastet den Steuerzahler in den Gemeinden. Im ganzen Kanton kostendeckende Parkierungsgebühren auf öffentlichem Grund zu erheben, ist ausserordentlich aufwendig. Die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen, die Frage von Ausnahmebestimmungen beispielsweise für Park+Ride-Anlagen sowie mögliche Anreize für den Bau privater Parkplätze sind ernst zu nehmen. Offen ist, ob eine solche Regelung nicht Bundesrecht verletzen würde.

Die angeführten Gründe gegen die Hauptelemente des vorliegenden Massnahmenpakets ergeben, dass sich eine ökologische Finanzreform nicht verwirklichen lässt. Auch der überwiegende Teil der Vernehmlassungsteilnehmer lehnten das Gesamtpaket ab.

Einzelne Massnahmen, vor allem jene zur Durchsetzung des Verursacherprinzips, erhielten in der Vernehmlassung hingegen deutliche Unterstützung. Sie entsprechen auch einem erheblichen Handlungsbedarf im Umweltschutz. Deshalb wird beabsichtigt, einzelne Massnahmen weiterzuverfolgen, insbesondere bei den anstehenden Arbeiten zur Revision des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz.

Dieses Ergebnis entspricht im Wesentlichen den Schlussfolgerungen des Regierungsrates vom 4. September 1996 (Vorlage 3522): Während das Verursacherprinzip über kostendeckende Gebühren konsequent durchzusetzen ist und ökologisch kontraproduktive Staatsbeiträge zu vermeiden sind, ist die Einführung von Umweltabgaben nicht opportun. Statt die ökologische Finanzreform als Paket umzusetzen, sind die Erkenntnisse, die beim Bearbeiten dieser Vorlage gewonnen wurden, auf anderem Wege umzusetzen:

- Die Massnahme M1 (Bildung von Rückstellungen für Wasserversorgungen) kann weiterverfolgt werden.
- Ob entsprechend Massnahme M2 kostendeckende Gebühren auf öffentlichen Parkplätzen erhoben werden, ist in künftigen Revisionen der Strassengesetzgebung weiter zu prüfen.
- Die Optimierungen der Staatsbeiträge in ökologischer Hinsicht (Massnahme M3) bedarf keiner Gesetzesänderung, sondern bloss einer Anpassung interner Weisungen und Richtlinien. Allerdings

werden die Staatsbeiträge an Obstgartenverträge (Massnahme M3d) wie bisher entrichtet.

- Die Erhöhung der Wassernutzungsgebühren oder die Einführung von Abwasser- und Wasserabgaben (Massnahmen M4–M6) sind im Rahmen der ohnehin erforderlichen Revision des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz im Zusammenhang mit der Finanzierung des Gewässerschutzes als Ganzem erneut zu überprüfen. Die Abgaben entsprechen im Übrigen dem vielfach befürworteten und rechtlich bereits vorgegebenen Verursacherprinzip im Sinne der Kostenüberwälzung für Massnahmen der öffentlichen Hand an die Verursacherinnen und Verursacher.
- Das Problem der stark verkehrserzeugenden Anlagen wird im Rahmen der Revision des Luft-Programms geprüft. Eine Lenkungsabgabe auf Parkplätzen für stark verkehrserzeugende Anlagen entsprechend Massnahme M8 erscheint im Lichte der Planung und des Immissionsschutzes, insbesondere der Luftreinhaltung, weiterhin als zweck- und verhältnismässig. Allerdings sind die neuesten Ergebnisse der Rechtsprechung mit einzubeziehen.

### **6.3 Antrag**

Auf Grund der Beurteilungen der einzelnen erarbeiteten Massnahmen beantragt der Regierungsrat, das Gesamtpaket der ökologischen Finanzreform nicht weiterzuverfolgen. Er lehnt das vorgelegte Gesetz über den Fonds für ökologische Lenkungsabgaben ab, das er auf Grund der erheblich erklärten Motion KR-Nr. 158/1991 vorzulegen verpflichtet war.

Die Überprüfung der Möglichkeiten zu einer ökologischen Finanzreform hat aber einige sinnvolle Massnahmen aufgezeigt, die der Regierungsrat losgelöst von der ökologischen Finanzreform vertieft und weiterverfolgt.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 158/1991 auf Grund des vorliegenden Berichtes als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Fuhrer	Husi

**Inhaltsverzeichnis zur Weisung**

	Seite
<b>1. Ausgangslage</b>	<b>4</b>
1.1 Motion (KR-Nr. 158/1991)	4
1.2 Bestrebungen auf Bundesebene	5
1.3 Kantonale Zuständigkeiten im Gebühren- und Abgabebereich	6
1.4 Umweltsituation und Handlungsbedarf	6
<b>2. Elemente einer kantonalen ökologischen Finanzreform</b>	<b>8</b>
2.1 Allgemeiner Überblick	8
2.2 Überblick über Gebühren, Abgaben, Staatsbeiträge	9
2.3 Das geschätzte Abgabenaufkommen	11
2.4 Mittelverwendung; Gesetz über den Fonds für ökologische Lenkungsabgaben	12
<b>3. Vernehmlassung</b>	<b>14</b>
<b>4. Die Massnahmen im Einzelnen</b>	<b>16</b>
4.1 Verursacherorientierte Gebühren im Abwasser-, Wasserversorgungs-, Abfallbereich (Änderung § 29 Abs. 2 Wasserwirtschaftsgesetz; Massnahme M1)	16
4.2 Verpflichtung zur Erhebung kostendeckender Parkierungsgebühren (§§ 28 Abs. 3 und 33 a Strassengesetz; Massnahme M2)	19
4.3 Staatsbeiträge vermehrt auf ökologische Kriterien ausrichten (Massnahme M3)	22
4.3.1 Staatsbeiträge im Abwasserbereich (Massnahme M3a)	22
4.3.2 Staatsbeiträge an den Strassenbau (Massnahme M3b)	24
4.3.3 Staatsbeiträge an den Hochbau (Massnahme M3c)	26
4.3.4 Staatsbeiträge an Obstgartenverträge (Massnahme M3d)	29
4.3.5 Zusammenfassende Beurteilung der Massnahmen M3a bis M3d	30

		59
		Seite
4.4	Abwasserabgabe (§ 45 a EG/GSchG; Massnahme M4)	31
4.5	Wassernutzungsgebühr bzw. Wasserabgabe als Alternative	34
4.5.1	Erhöhung der Wassernutzungsgebühr (Massnahme M5)	34
4.5.2	Wasserabgabe (§ 35 a Wasserwirtschaftsgesetz; Massnahme M6 als Alternative zu Massnahme M5)	35
4.5.3	Zusammenfassende Beurteilung der Massnahmen M5 und M6	37
4.6	Wiederkehrende Abgabe auf bestehende und neue Bodenversiegelungen (§ 35 b Wasserwirtschaftsgesetz; Massnahme M7)	38
4.7	Abgabe auf stark verkehrserzeugende Nutzungen (§ 247 a PBG; Massnahme M8)	42
<b>5.</b>	<b>Wirkungen der Massnahmen</b>	47
5.1	Unsichere Wirkungsschätzung	47
5.2	Auswirkungen und Erfolgskontrolle im Umweltbereich	47
5.2.1	Erwartete Wirkungen auf die Umwelt	47
5.2.2	Erfolgskontrolle	49
5.3	Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen	51
5.4	Auswirkungen auf private Haushalte	52
5.5	Auswirkungen auf die Wirtschaft	53
<b>6.</b>	<b>Würdigung und Antrag</b>	54
6.1	Zusammenfassung	54
6.2	Würdigung	55
6.3	Antrag	57