

12.000

**Botschaft
zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes
(Verursachergerechte Finanzierung der Elimination von
Spurenstoffen im Abwasser)**

vom ...

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen einen Entwurf betreffend der Änderung des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer mit dem Antrag auf Zustimmung. Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2011 M 10.3635 Verursachergerechte Finanzierung der Elimination von Spurenstoffen im Abwasser (S 28.9.10, Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie SR; N 15.3.11)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-Schlumpf

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Durch eine Änderung des Gewässerschutzgesetzes wird eine zweckgebundene Spezialfinanzierung geschaffen, die den Ausbau ausgewählter Abwasserreinigungsanlagen erlaubt. Dadurch soll der Eintrag von Mikroverunreinigungen in die Gewässer verringert werden.

Ausgangslage

Aktuell gemessene Konzentrationen einiger organischer Spurenstoffe (Mikroverunreinigungen) beeinträchtigen die Fischgesundheit, gefährden die Fortpflanzung der Fische oder können andere Wasserlebewesen schädigen. Durch Massnahmen bei ausgewählten zentralen Abwasserreinigungsanlagen (ARA) soll daher der Eintrag von Mikroverunreinigungen in die Gewässer zum Schutz der Wasserflora und -fauna und der Trinkwasserressourcen verringert werden. Zur Verankerung dieser Massnahmen in der Gesetzgebung wurde von Ende 2009 bis Ende April 2010 vom UVEK eine Anhörung zur entsprechenden Änderung der Gewässerschutzverordnung (GSchV, SR 814.201) durchgeführt. Über 80 Prozent der Stellungnahmen anerkennen, dass das Problem der Mikroverunreinigungen über einen Ausbau ausgewählter ARA gelöst werden muss. Die zentrale Forderung der Kantone und weiterer betroffener Kreise ist jedoch, dass eine möglichst verursachergerechte und gesamtschweizerische Finanzierungslösung für den geplanten Ausbau gefunden wird. Aufgrund dieser Forderungen beschloss die UREK-S im August 2010 die Kommissionsmotion 10.3635 («Verursachergerechte Finanzierung der Elimination von Spurenstoffen im Abwasser») einzureichen. Diese fordert die Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen für eine möglichst verursachergerechte Finanzierung der Elimination von Spurenstoffen im Abwasser. Sie wurde vom Bundesrat zur Annahme empfohlen und von beiden Räten (SR: Herbstsession 2010, NR: Frühjahressession 2011) überwiesen.

Inhalt der Vorlage

Weil sich das Massnahmenpaket auf grosse ARA und auf ARA an Fliessgewässern mit einem hohem Anteil an gereinigtem Abwasser beschränkt, sind nur bestimmte, insbesondere dicht besiedelte Regionen in der Schweiz betroffen. Die Mehrkosten für die Massnahmen fallen folglich nur bei den betroffenen ARA in diesen Regionen an. So müsste nach der geltenden Rechtslage letztlich die Bevölkerung in den betroffenen Regionen für diese Massnahmen aufkommen, obwohl alle Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz Verursacher von Verunreinigungen durch organische Spurenstoffe sind. Um dieser Ungleichbehandlung entgegenzuwirken und eine grössere Verursachergerechtigkeit sicherzustellen, soll eine gesamtschweizerische Abwasserabgabe zur Finanzierung von Massnahmen bei ARA zur Elimination von organischen Spurenstoffen eingeführt werden. Mit dieser Vorlage wird die dazu notwendige gesetzliche Grundlage geschaffen.

Mit der Abgabe wird ausschliesslich der zielorientierte Ausbau der ARA zur Elimination von organischen Spurenstoffen mitfinanziert. Dazu wird eine zweckgebundene Spezialfinanzierung geschaffen. Der Bund gewährt aus dieser Spezialfinanzierung Abgeltungen von 75% an die Erstellung und Beschaffung von Anlagen und Einrichtungen zur Elimination der organischen Spurenstoffe in ARA. Zur Finanzierung werden jährlich 45 Millionen Franken benötigt. Dazu muss eine durchschnittliche Abgabe von jährlich höchstens neun Franken pro angeschlossener Einwohnerin oder pro eingeschlossenem Einwohner und Jahr erhoben werden.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Organische Spurenstoffe (Mikroverunreinigungen) sind Stoffe wie Medikamente, Hormone, Biozide etc. Sie werden in den zentralen Abwasserreinigungsanlagen (ARA) nicht oder nur teilweise entfernt und gelangen mit dem biologisch gereinigten Abwasser in die Gewässer. Bei Fließgewässern mit einem Abwasseranteil von mehr als 10 Prozent werden organische Spurenstoffe in Konzentrationen gemessen, welche die Fortpflanzung und Entwicklung empfindlicher Pflanzen, Tiere und Mikroorganismen beeinträchtigen. Ein Beispiel dieser Beeinträchtigung ist die Verweiblichung männlicher Fische aufgrund hormonaktiver Stoffe. Die Belastung der Gewässer ist insbesondere in dicht besiedelten und stark genutzten Regionen des schweizerischen Mittellandes gross. Dort sind insgesamt 1400 Kilometer Fließgewässer mit mehr als zehn Prozent biologisch gereinigtem Abwasser belastet. Mikroverunreinigungen werden auch in ufernahen unterirdischen Trinkwasserfassungen, welche von Fließgewässern mit einem hohen Anteil an biologisch gereinigtem Abwasser gespiesen werden, gemessen. Obwohl für die Bevölkerung deswegen zurzeit keine Gefährdung besteht, müssen aus Gründen des vorsorglichen Verbraucherschutzes Massnahmen getroffen werden. Zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt der Gewässer und der Trinkwasserressourcen sind daher bei ARA technische Massnahmen notwendig, dank denen der Eintrag organischer Spurenstoffe reduziert werden kann. Die Problematik ist sowohl in der Schweiz als auch international anerkannt.

Gemäss Artikel 9 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz, GSchG, SR 814.20) legt der Bundesrat die Anforderungen an die Wasserqualität fest, und er erlässt Vorschriften über die Einleitung von Abwasser in Gewässer. Heute gibt es in der Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201) keine generell für organische Spurenstoffe geltenden Anforderungen an die Wasserqualität oder an die Einleitung von kommunalem Abwasser in Gewässer. Um solche Anforderungen einzuführen, hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) am 27. November 2009 die Anhörung zur Änderung der GSchV eröffnet und diese am 30. April 2010 mit 82 eingegangenen Stellungnahmen abgeschlossen. Nach Ansicht des UVEK sollten nicht generell alle ARA mit Einrichtungen und Anlagen zur Elimination von organischen Spurenstoffen ausgebaut werden müssen. Das Massnahmenpaket umfasst vielmehr den zielorientierten Ausbau von etwa 100 der insgesamt über 700 ARA. Damit können die Tier- und Pflanzenwelt der Gewässer sowie die Trinkwasserressourcen optimal geschützt werden, und die Schweiz kann ihre Oberliegerverantwortung wahrnehmen. Gleichzeitig wird der Eintrag an organischen Spurenstoffen in die Gewässer halbiert. Dadurch wird gewährleistet, dass mit den anfallenden Kosten ein optimaler Nutzen erzielt wird. Im Anhörungsentwurf war vorgesehen, dass die Finanzierung durch die betroffenen ARA über Gebühren erfolgt.

Es wurde in über 80 Prozent der Stellungnahmen anerkannt, dass das Problem der organischen Spurenstoffe gelöst werden muss. Das Konzept des problemorientierten Massnahmenpaketes und des selektiven Ausbaus der ARA wurde ebenfalls breit unterstützt.

Die zentrale Forderung der Kantone sowie verschiedener Parteien und Interessengruppen ist eine schweizweite Finanzierungslösung für den geplanten Ausbau. Im Weiteren wurde in vielen Stellungnahmen eine bundesweit koordinierte Planung des Ausbaus gefordert. Verlangt wurden auch weitere grosstechnische Versuche zur Technologieerprobung, bevor in der Schweiz eine grössere Anzahl ARA ausgebaut wird.

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) wurde eingehend über die Resultate der Anhörung informiert. Sie beschloss einstimmig, die Motion «Verursachergerechte Finanzierung der Elimination von Spurenstoffen im Abwasser» (Motion 10.3635) einzureichen. Darin fordert die Kommission, dass der Bundesrat die Rechtsgrundlagen für eine möglichst verursachergerechte Finanzierung der Elimination von Spurenstoffen im Abwasser schaffen soll.

Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motion. Der Ständerat stimmte der Motion am 28. September 2010 zu. Der Nationalrat hat die Motion als Zweitrat am 15. März 2011 ebenfalls mit 116 zu 44 Stimmen angenommen.

Neben den Inhalten zur Beantwortung der Motion werden auch Lösungen für die anderen Hauptkritikpunkte der Anhörung erarbeitet. Die bundesweite Koordination der Planung wird über die Finanzierung sichergestellt, siehe dazu Kapitel 1.7 (Umsetzung). Die Forderung nach weiterer Technologieerprobung wird bereits heute durch eine Arbeitsgruppe «Verfahrenstechnik Mikroverunreinigungen» im Verband der Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA) angegangen

1.2 Finanzierung der Elimination von Spurenstoffen im Abwasser

Weil sich das Massnahmenpaket auf grosse ARA und auf ARA an Fließgewässern mit einem hohen Anteil an gereinigtem Abwasser beschränkt, sind nur bestimmte, insbesondere dicht besiedelte Regionen in der Schweiz betroffen. Die Mehrkosten für die Massnahmen fallen folglich nur bei den betroffenen ARA in diesen Regionen an. So müsste nach der geltenden Rechtslage letztlich die Bevölkerung in den betroffenen Regionen für diese Massnahmen aufkommen, obwohl alle Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz Verunreinigungen durch organische Spurenstoffe verursachen. Um dieser Ungleichbehandlung entgegenzuwirken und eine grössere Verursachergerechtigkeit sicherzustellen, ist eine gesamtschweizerische Finanzierungslösung notwendig. Diese kann über eine Änderung des GSchG erreicht werden.

1.3

Die beantragte Neuregelung

Es soll eine **gesamtschweizerische Abwasserabgabe** zur Finanzierung von Massnahmen bei ARA zur Elimination von organischen Spurenstoffen eingeführt werden. Mit dieser Vorlage wird die dazu notwendige gesetzliche Grundlage geschaffen.

Der Bund wird ermächtigt, bei allen Inhabern von ARA eine Abgabe zu erheben. Diese Abgabe wird auf Basis der an die ARA angeschlossenen Einwohnerinnen und Einwohner erhoben. Der Grossteil (um die 97%) der 7.9 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz ist an eine ARA angeschlossen. Damit ist eine schweizweite finanzielle Beteiligung der Bevölkerung gewährleistet.

Die Investitionskosten des Ausbaus von etwas mehr als 100 ARA werden nach aktuellen Berechnungen auf 1.2 Milliarden Franken geschätzt. Der Wiederbeschaffungswert der heutigen öffentlichen Infrastruktur zur Abwasserentsorgung beträgt im Vergleich dazu 80 Milliarden Franken. Bei einer Umsetzung der Massnahmen über 20 Jahre werden jährlich rund 60 Millionen Franken investiert. Die zusätzlichen Betriebskosten nach dem Ausbau betragen schätzungsweise 75 Millionen Franken pro Jahr. Nach Abschluss des Massnahmenpaketes betragen die gesamten Mehrkosten um die 130 Millionen Franken pro Jahr (Betriebs- Werterhalt- und Zinskosten). Dies entspricht etwa sechs Prozent der heutigen Gesamtkosten für die Abwasserentsorgung (2.2 Mia. CHF pro Jahr). Diese Mehrkosten liegen im Bereich der heutigen Gebührenunterschiede zwischen den verschiedenen ARA, die sich aus lokalen Gegebenheiten (z.B. Verfahrenswahl) ergeben.

Mit der Abgabe wird ausschliesslich der zielorientierte Ausbau der ARA zur Elimination von organischen Spurenstoffen mitfinanziert. Dazu wird eine zweckgebundene Spezialfinanzierung geschaffen. Der Bund gewährt aus dieser Spezialfinanzierung Abgeltungen von 75 Prozent an die Erstellung und Beschaffung von Anlagen und Einrichtungen zur Elimination der organischen Spurenstoffe in ARA. Da lediglich eine begrenzte Anzahl ARA von einem Ausbau und somit nebst den Investitionskosten auch von höheren Betriebskosten betroffen ist, ist es gerechtfertigt, einen hohen Anteil der Investitionskosten abzugelten. Dies wurde in der Anhörung auch durch die Kantone gefordert. Eine weitgehende Abgeltung auch der Betriebs- und Werterhaltungskosten ist nicht angemessen, da der Vollzug deutlich aufwendiger ist als bei einer Beschränkung der Abgeltung auf die Erstinvestition. Dazu kommt, dass der Mehraufwand teilweise durch den vor Ort anfallenden wirtschaftlichen und ökologischen Nutzen der Massnahme kompensiert wird.

Zur Finanzierung von 75 Prozent der Erstinvestitionen werden jährlich 45 Millionen Franken benötigt. Dazu muss eine durchschnittliche Abgabe von jährlich 6 Franken pro angeschlossener Einwohnerin oder pro angeschlossenen Einwohner erhoben werden. Aufgrund der Unsicherheiten der Kostenschätzungen von rund 20 Prozent und um den in den Jahren 2015-2020 zu erwartenden anfänglich hohen Investitionsschub zeitnah abgelenken zu können, ist die maximale Höhe der Abgabe auf jährlich 9 Franken pro angeschlossener Einwohnerin oder pro angeschlossenen Einwohner festzusetzen.

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

Vollzug der beantragten Neuregelung werden im Kapitel 1.7 (Umsetzung) dargelegt und auf Verordnungsstufe präzisiert.

1.4 Begründung der Neuregelung

Alle an eine ARA angeschlossenen Einwohnerinnen und Einwohner verursachen Einträge von Mikroverunreinigungen und belasten dadurch die Gewässer. Wenn sich alle über eine Abwasserabgabe finanziell am Ausbau der betroffenen ARA beteiligen, stellt dies eine Annäherung an das Verursacherprinzip dar. Insbesondere kann auf diese Weise eine einfache pragmatische Finanzierungslösung für den Vollzug realisiert werden.

Es wurden alternative gesamtschweizerische Finanzierungslösungen einer Beurteilung unterzogen:

- Theoretisch könnte mit einer **Abgabe auf Produkte, die problematische Stoffe enthalten**, dem Verursacherprinzip gut entsprochen werden. Die genauere Analyse hat aber gezeigt, dass nur schon eine annäherungsweise Berücksichtigung der Vielzahl der möglicherweise relevanten Produkte und ihrer problematischen Inhaltsstoffe vollzugstechnisch, wenn überhaupt, nur mit einem (im Vergleich zum Finanzierungsbedarf) unverhältnismässig hohen Aufwand realisierbar wäre. Auch aussenhandelstechnische Gründe sprechen klar gegen diese Abgabe. Sie wird daher verworfen.
- Eine **Finanzierung aus Steuermitteln** ist grundsätzlich denkbar, hat allerdings keinen direkten Bezug zur Einleitung von organischen Spurenstoffen, sondern erfolgt nach dem Gemeinlastprinzip und somit nicht nach dem Verursacherprinzip. Sie würde ausserdem zu einer zusätzlichen Belastung der Bundesfinanzen führen. Eine Spezialsteuer (z.B. ein halbes Mehrwertsteuermillime) ist aufgrund des Vollzugsaufwands für die hier zur Diskussion stehenden Beträge kaum sinnvoll.

1.5 Ergebnisse der Vernehmlassung

Text Absatz.....

1.6 Vergleich mit dem europäischen Recht

Aus dem internationalen Recht ergeben sich keine Verpflichtungen der Schweiz, mit denen die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen nicht vereinbar sind.

Seit dem Jahr 2000 ist in der Europäischen Union (EU) die Richtlinie 2000/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Massnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie, WRRL) in Kraft. Sie sieht die Schaffung eines Gemeinschaftsrahmens für den Schutz der Binnen- und Oberflächengewässer, der Übergangs- und Küstengewässer sowie des Grundwassers vor. Die WRRL ist für die Schweiz nicht verbindlich, es ergeben sich durch die Richtlinie also keine direkten Verpflichtungen der Schweiz. Die WRRL enthält ein programmatisches Verbesserungsgebot für Gewässer in schlechtem Zustand. Die vorgeschlagene Änderung verfolgt dieselbe Stossrichtung.

Über die Mitarbeit in internationalen Grenzgewässer- und Gewässerschutzkommissionen ist eine Zusammenarbeit mit verschiedenen EU-Mitgliedstaaten gewährleistet, insbesondere über die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR), die Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee (IGKB) und die Internationale Kommission zum Schutz des Genfersees (CIPEL).

In verschiedenen Ländern Europas mit ähnlich dichter Besiedlung wie der Schweiz werden technische Lösungen für die Umsetzung von konkreten Massnahmen zur Reduktion der Einträge von organischen Spurenstoffen aus der Siedlungsentwässerung erarbeitet. Dies gilt insbesondere für Holland und Deutschland. In den beiden deutschen Bundesländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen sind im Jahr 2010 die ersten kommunalen Kläranlagen mit einer zusätzlichen Reinigungsstufe für organische Spurenstoffe in Betrieb genommen worden.

1.7 Umsetzung

Erhebung der Abgabe

Der Bund erhebt eine Abgabe, die sich nach der Anzahl der angeschlossenen ständig im Einzugsgebiet der ARA wohnhaften Einwohner und Einwohnerinnen (angeschlossene Einwohner) richtet. Die Anzahl der angeschlossenen Einwohner ist den ARA bekannt und wird heute periodisch durch die Kantone in Zusammenarbeit mit den Fachverbänden gesamtschweizerisch erhoben. Die Erhebung und Kontrolle der Daten ist relativ einfach. Eine Meldepflicht für die Anzahl der angeschlossenen Einwohner soll auf Verordnungsstufe eingeführt werden. Der Vollzugaufwand für die Erhebung der Abgabe ist somit verhältnismässig gering.

Planung und Umsetzung der Massnahmen

Der Bund verpflichtet über die Einführung von Anforderungen an die Einleitung von kommunalem Abwasser in Gewässer bezüglich organische Spurenstoffe in der GSchV ausgewählte ARA zum Ausbau. Dazu gehören

- ARA mit mehr als 80 000 angeschlossenen Einwohnern
- ARA mit mehr als 24 000 angeschlossenen Einwohnern im Einzugsgebiet von Seen. Die Kantone können in begründeten Ausnahmefällen von einem Ausbau der ARA absehen, wenn der Nutzen für die Ökosysteme und die Trinkwasserversorgung vernachlässigbar klein ist.
- Bei Fliessgewässern mit einem Abwasseranteil von mehr als zehn Prozent, der nicht hinsichtlich organischen Spurenstoffen gereinigt ist, bestimmen die Kantone im Rahmen einer Planung im Einzugsgebiet, welche ARA ausgebaut werden müssen. Davon betroffen sind aus Gründen der Verhältnismässigkeit ARA mit mehr als 8000 angeschlossenen Einwohnern, in begründeten Ausnahmefällen auch ARA mit 1000 bis 8000 angeschlossenen Einwohnern.

Im Weiteren wird in der GSchV festgelegt, dass die notwendigen Massnahmen über einen Zeitraum von 20 Jahren nach Inkrafttreten der Änderung umzusetzen sind. Zudem sollen sie bis spätestens fünf Jahre nach der Zusicherung der Abgeltungen umgesetzt werden.

Die Kantone nehmen eine Grobplanung der notwendigen Massnahmen zur Elimination von organischen Spurenstoffen im Abwasser vor. Dabei wird auch die zeitliche Staffelung ihrer Umsetzung festgelegt. Bei Gewässereinzugsgebieten, die in mehr als einem Kanton liegen, wird die Planung durch denjenigen Kanton koordiniert, der den höchsten Anteil an der Einzugsgebietsfläche hat.

Bezüglich der Einleitung von Industrieabwasser in die Gewässer werden keine zusätzlichen Anforderungen in die GSchV eingeführt. Dort sind bereits heute die nach dem Stand der Technik notwendigen Massnahmen zu treffen, um Verunreinigungen der Gewässer zu vermeiden. Die bestehenden Grundsätze sind somit ausreichend für einen effizienten Gewässerschutz. Die Massnahmen bei ARA bezüglich organischer Spurenstoffe sollen mit den Massnahmen bei der Einleitung von Industrieabwasser in Gewässer oder in die öffentliche Kanalisation abgestimmt werden.

Abgeltung der Massnahmen

Der Bund gewährt im Rahmen von Einzelprojekten eine Abgeltung von 75 Prozent der Erstinvestitionen von technischen Verfahren zur Spurenstoffelimination in ARA, die gemäss den neuen Anforderungen der GSchV an die Einleitung von kommunalem Abwasser in die Gewässer ausgebaut werden müssen.

Anstelle von Anlagen und Einrichtungen zur Elimination von Spurenstoffen kann bei der Aufhebung der betroffenen ARA auch die Erstellung von Verbindungsleitungen zu einer in der Nähe liegenden ARA abgegolten werden, die nach Anschluss die Anforderungen bezüglich der Elimination von organischen Spurenstoffen erfüllt. Anrechenbar ist in diesem Fall maximal die gleiche Summe, welche anfallen würde, wenn auf der betroffenen ARA Massnahmen zum Ausbau getroffen würden.

Über die Mitfinanzierung des Ausbaus der betroffenen ARA nimmt der Bund eine koordinierende Rolle wahr und bietet den Kantonen Hilfe bei der Umsetzung. Dies wurde im Rahmen der Anhörung zur Änderung der GSchV breit gefordert. Damit soll auch eine einheitliche, effektive, kosteneffiziente und verhältnismässige Umsetzung der Massnahmen gewährleistet werden.

1.8 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Verabschiedung dieser Botschaft und der Gesetzesänderung kann der folgende parlamentarische Vorstoss beschrieben werden:

2011 M 10.3635

Verursachergerechte Finanzierung der Elimination von Spurenstoffen im Abwasser (S 28.9.10, UREK-S; N 15.3.11)

Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Änderung Bundesgesetz vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer (GSchG)

Art. 60a Sachüberschrift

Im 3. Kapitel «Finanzierung» des GSchG wird nebst dem bisherigen Artikel 60a über die Abwasserabgaben, welche die Kantone erheben, ein neuer Artikel über die Abwasserabgabe zur Finanzierung der Massnahmen bei ARA zur Elimination von organischen Spurenstoffen eingeführt, welche der Bund erhebt. Daher erhält der bisherige Artikel 60a GSchG die Überschrift «Abwasserabgaben der Kantone».

Art. 60b Abwasserabgabe des Bundes

Absatz 1 regelt die Pflicht der ARA, dem Bund eine Abwasserabgabe zu entrichten. Der Ertrag darf nur für die Finanzierung von Anlagen und Einrichtungen zur Elimination von organischen Spurenstoffen bei ARA, dem Bau von Verbindungsleitungen zu einer in der Nähe liegenden ARA, die nach Anschluss die Anforderungen bezüglich der Elimination von organischen Spurenstoffen erfüllt, und den Vollzugsaufwand des Bundes (s. dazu Ziffer 3.1) verwendet werden.

Absatz 2 legt fest, dass sich die Höhe der Abgabe nach der Anzahl der an die ARA angeschlossenen Einwohner richtet. Diese Grösse wird durch die Kantone periodisch erhoben und dem Bund gemeldet. In der GSchV soll dazu eine Meldepflicht für die Anzahl der angeschlossenen Einwohner eingeführt werden. Der Einbezug von Industrie und Gewerbe entsprechend ihrem Anteil an der Verursachung von organischen Spurenstoffen ist im Rahmen der Ermittlung der Bemessungsgrundlage nicht vollziehbar, weil nicht flächendeckend bekannt ist, woher wie viele organische Spurenstoffe stammen.

Absatz 3 verpflichtet den Bundesrat, den jeweils den zu erwartenden Kosten entsprechenden Abgabesatz festzulegen und damit gesetzvertretendes Verordnungsrecht zu erlassen. Da Massnahmen, mit deren baulichen Umsetzung nicht innert 20 Jahren nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen begonnen wurde nicht abgeltungsberechtigt sind, werden nach der Finanzierung der letzten Massnahmen keine weiteren Kosten anfallen und die Erhebung der Gebühr wird damit eingestellt. Dies ist voraussichtlich spätestens 2040 der Fall. Ausserdem wird der Bundesrat beauftragt, Ausführungsbestimmungen hinsichtlich des Verfahrens zur Erhebung der Abgabe zu erlassen. Der Bundesrat kann in diesem Rahmen vorsehen, dass das Verfahren der Erhebung auch über die Kantone erfolgen kann, insbesondere bei Kantonen, die bereits eine Abgabe erheben.

Absatz 4 verpflichtet die abgabepflichtigen ARA, die Abgabe den Verursachern zu überbinden. Die ARA haben damit die Möglichkeit, auch einzelne Industrien und Gewerbebetriebe, die organische Spurenstoffe einleiten, in die Finanzierung der Abgabe einzubeziehen.

Art. 61 Sachüberschrift

Die Sachüberschrift des bisherigen Artikels 61 GSchG wird präzisiert, weil neu nebst den Stickstoffeliminationen auch die Elimination von organischen Spurenstoffen bei ARA von Bund finanziell gefördert wird.

Art. 61a Elimination von organischen Spurenstoffen bei Abwasseranlagen

Absatz 1 legt fest, dass der Bund für die gemäss den Anforderungen der GSchV notwendigen Massnahmen zur Elimination von organischen Spurenstoffen bei Abwasseranlagen den Kantonen Abgeltungen gewährt. Allgemeine Voraussetzungen für die Gewährung der Abgeltungen sind gemäss Artikel 63 GSchG, dass die Massnahmen auf einer zweckmässigen Planung beruhen, einen sachgemässen Gewässerschutz gewährleisten, dem Stand der Technik entsprechen und wirtschaftlich sind.

Voraussetzung für die Gewährung von Abgeltungen der notwendigen Massnahmen ist ausserdem, dass mit der baulichen Umsetzung der Massnahmen innert 20 Jahren nach Inkrafttreten der Bestimmung begonnen wurde.

Gemäss Absatz 3 sind 75 Prozent der anrechenbaren Kosten abgeltungsberechtigt. Anrechenbar sind gemäss Artikel 58 GSchV nur Kosten, die tatsächlich entstanden sind und unmittelbar für die zweckmässige Erfüllung der beitragsberechtigten Aufgabe erforderlich sind. Beim Bau von Verbindungsleitungen können maximal diejenigen Kosten angerechnet werden, die anfallen würden, wenn auf der ARA selbst Massnahmen getroffen würden. Nicht anrechenbar sind insbesondere Gebühren und Steuern.

Das Verfahren zur Gewährung der Abgeltungen richtet sich nach dem bereits heute in Artikel 61c ff. GSchV vorgesehenen Verfahren bei der Gewährung von Abgeltungen im Einzelfall.

Art. 84

Der bestehende Artikel 84 Absatz 1 GSchG und das Subventionsrecht des Bundes enthalten den Grundsatz, dass keine Abgeltungen gewährt werden können, wenn mit einem erst nach einer Gesetzesrevision abgeltungsberechtigten Vorhaben bereits vor der Revision begonnen wurde. Für die Abgeltungen für Massnahmen in ARA zur Elimination von organischen Spurenstoffen soll von dieser Regel eine Ausnahme eingeführt werden. So sollen bereits ab dem 1. Januar 2012 durchgeführte Massnahmen zur Elimination von organischen Spurenstoffen, die gemäss den neuen Anforderungen der GSchV nötig werden, rückwirkend finanziell gefördert werden.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Kantone (u.a. die BPUK) befürworteten in der Anhörung zur Änderung der Gewässerschutzverordnung die geplanten materiellen Massnahmen, forderten jedoch nebst der Mitfinanzierung der ganzen Schweiz auch eine starke fachliche und koordinierende Begleitung des geplanten Ausbaus der ARA durch den Bund. Diese Forderungen beinhalten das kontinuierliche Verfolgen der verschiedenen technischen Entwicklungen (0.2 Stellen), den Transfer dieses Wissens zu den Kantonen, Anlagenbetreibern und Ingenieurbüros (0.4 Stellen), die Gewährleistung des nationalen und internationalen Erfahrungsaustausches (0.2 Stellen) und die Beratung und Kontrolle der Kantone bei der Planung der Massnahmen (0.4 Stellen), so dass der Ausbau effizient und kostengünstig erfolgen kann. Insgesamt werden dazu 1.2 Stellen benötigt.

Für die Erhebung der Abgabe (0.1 Stelle), die Überprüfung der Projekteingaben (0.2 Stellen) und die Prüfung der Abrechnungen (0.2 Stellen) werden insgesamt 0.5 Stellen benötigt.

Für die Erfolgskontrolle der Massnahmen, welche die Messung der chemischen Wasserqualität und die Erfassung der Verbesserung der Flora und Fauna beinhaltet werden insgesamt 0.8 Stellen benötigt.

Diese total 2.5 Stellen werden, wie auch der Ausbau selbst, für den Bund aus dem Abgabeertrag kostenneutral finanziert.

Daher hat die Gesetzesänderung für den Bund keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die personellen Auswirkungen werden in den hauptbetroffenen Kantonen auf 0.5 zusätzliche Stellen geschätzt, insbesondere für die Planung und Umsetzung der Massnahmen und die Beratung der Inhaber der ARA. Dieser kantonale Vollzugsaufwand wird nicht durch die Spezialfinanzierung finanziert.

3.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Alle ARA werden die Abwasserabgabe pro angeschlossenem Einwohner entrichten. Diese Kosten werden über den Kostenteiler der ARA an die Nutzerinnen und Nutzer der ARA überwält werden. Die Einführung der Abwasserabgabe bewirkt zudem, dass deutlich weniger Lasten von der heutigen auf künftige Generationen verschoben werden.

3.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind relativ gering. Negativ zu Buche schlagen hier lediglich die Kosten für den Ausbau und den Betrieb der neuen Reinigungsstufe. Die Kosten der von den Massnahmen betroffenen Anlagen werden über die vorgesehenen Abgeltungen teilweise ausgeglichen. Da die Abwasserabgabe dem Verursacherprinzip entspricht und somit externe Kosten internalisiert, ist die Massnahme aus volkswirtschaftlicher Sicht positiv zu werten.

3.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Auswirkungen auf die natürliche Vielfalt sind positiv. Es kann davon ausgegangen werden, dass in etwa der Hälfte der stark abwasserbelasteten Gewässer mit einer Fließsperre von insgesamt 1400 Kilometern die Wasserqualität und damit die Lebensräume empfindlicher Wasserlebewesen deutlich verbessert werden. Dies wird auch zu einer sichtbaren Verbesserung der Biodiversität führen. Ebenso wird der Schutz der Trinkwasservorkommen deutlich verbessert. Die Massnahmen werden zu einer Halbierung der Einträge von organischen Spurenstoffen in die Gewässer führen. Damit trägt die Schweiz auch zu einer Reduktion der Stofffrachten in die internationalen Grenzgewässer bei, und sie nimmt ihre Oberliegervantwortung wahr.

Der Stromverbrauch der ARA wird durch die Massnahmen pro ARA um 5-25 Prozent (pro ARA), der gesamtschweizerische Stromverbrauch um ca. 0.1 Prozent

zunehmen. Diese Zunahme soll soweit wie möglich durch Massnahmen im Bereich der Energieoptimierung und -gewinnung in ARA kompensiert werden.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012¹ über die Legislaturplanung 2011-2015 noch im Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2011-2015 (Entwurf)² angekündigt. Das Parlament hat dem Bundesrat mit der Überweisung der Motion 10.3635 «Verursachergerechte Finanzierung der Elimination von Spurenstoffen im Abwasser» den Auftrag zur Änderung des GSchG erteilt³.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung stützt sich auf Artikel 76 Absatz 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV)⁴, der dem Bund unter anderem die Kompetenz gibt, Vorschriften über den Gewässerschutz zu erlassen. Die vorgesehene Abgabe zur Finanzierung der Elimination von organischen Spurenstoffen ist eine Abgabe mit qualifizierter Gruppenäquivalenz, weil zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen (dies sind über den Umweg der ARA-Betreiber die Nutzerinnen und Nutzer, denen die Abgabe überbunden wird) und dem Kreis der Personen, denen die Abgabeverwendung zugutekommt (die Nutzerinnen und Nutzer von ARA profitieren vom gereinigten Abwasser), Kongruenz besteht. Für eine solche Abgabe genügt gemäss Praxis des Bundesamtes für Justiz eine Verfassungsgrundlage kraft Sachzusammenhang, wie sie in Artikel 76 Absatz 3 BV besteht.

5.2 Erlassform

Für die vorgeschlagene Gesetzesänderung genügen, wie in Ziffer 5.1 erläutert, die bestehenden Verfassungsbestimmungen. Es braucht keine Verfassungsänderung. Nach Artikel 22 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002⁵ über die Bundesversammlung erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes. Bei öffentlichen Abgaben gehören dazu insbesondere die Umschreibung des Kreises der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe sowie die Bemessungsgrundlage der Abgabe.

5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder in jedem der beiden Räte. Dies gilt unabhängig davon, ob die neuen Ausga-

1 BBl 2012 481
2 BBl 2012 627
3 AB 2011 N 398f
4 SR 101
5 SR 171.10

ben über allgemeine Bundesmittel oder zweckgebundene Einnahmen finanziert werden. Artikel 61a ist deshalb der Ausgabenbremse zu unterstellen.

5.4 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Bei der vorgesehenen finanziellen Unterstützung von Massnahmen zur Elimination von organischen Spurenstoffen im Abwasser handelt es sich um Abgeltungen im Sinne des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁶ (SuG). Die Bestimmung entspricht den Voraussetzungen und den besonderen Grundsätzen der Gewährung von Abgeltungen von Kapitel 2 des SuG.

In den Kapiteln 1.1, 1.2 und 1.4 werden die Gründe für die finanzielle Förderung der Elimination von organischen Spurenstoffen dargelegt.

Eine globale Subventionierung im Rahmen von Programmvereinbarungen ist im vorliegenden Fall nicht sinnvoll, weil die Vorteile einer solchen Subventionierung bei schweizweit lediglich rund 100 ARA und den relativ klaren Vorgaben bezüglich auszubauende Anlagen beschränkt sind. Deshalb werden die Abgeltungen im Einzelfall gewährt. Subventioniert werden nur Massnahmen, die insbesondere auf einer zweckmässigen Planung der Kantone beruhen und wirtschaftlich sind. Die Ausbaumassnahmen der Kantone werden insbesondere mittels dieser Planung gesteuert. Das Verfahren richtet sich nach dem bereits heute geltenden Verfahren, das bei im Einzelfall gewährten Subventionen gemäss Gewässerschutzrecht zur Anwendung gelangt.

Da die Massnahmen innert 20 Jahren zu treffen sind, ist die vorgesehene Subventionierung befristet.

5.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Änderung des Gewässerschutzgesetzes ermächtigt den Bundesrat, die Höhe des Abgabesatzes auf Verordnungsstufe festzulegen. Dabei handelt es sich um eine Delegationsnorm zum Erlass von gesetzesvertretendem Ordnungsrecht. Die Bemessungsgrundlage wird jedoch bereits auf Gesetzesstufe geregelt. Die Delegation rechtfertigt sich dadurch, dass die Höhe des Abgabesatzes sich nach den voraussichtlichen Kosten der damit finanzierten Massnahmen richten muss und deshalb eine Anpassung ohne den Aufwand einer Gesetzesänderung möglich sein muss.

⁶ SR 606.1