



Finanz- und Baudirektion des Kantons Zürich

Ö k o l o g i s c h e F i n a n z r e f o r m i m K a n t o n Z ü r i c h

Teilprojekt 3 „Verursacherprinzip“

Schlussbericht

AM/DK/RI/RP

24.08.99/b625_tp3_schlussbericht.doc



INFRAS Innovation, Beratung Forschung

Gerechtigkeitsgasse 20, CH - 8002 Zürich, Tel. ++41 +1 205 95 95, Fax ++41 +1 205 95 99, E-Mail zuerich@infr.ch

ECOPLAN Wirtschafts- und Umweltstudien

Monbijoustr. 26, CH-3011 Bern, Tel. ++41 +31 385 81 80, Fax ++41 31 385 81 80, E-Mail bern@ecoplan.ch

Inhalt

Das Wichtigste in Kürze	W-1
Teil I: Grundlagen.....	1
1. Einleitung	3
2. Verursacherprinzip – heutige Situation.....	5
2.1. Methodik zum Verursacherprinzip	5
2.2. Abgrenzung und Instrumente	6
2.2.1. Abwasser	6
2.2.2. Wasserversorgung.....	6
2.2.3. Abfall.....	7
2.2.4. Öffentliche Parkplätze	8
2.3. Handlungsbedarf.....	9
2.3.1. Abwasser	9
2.3.2. Wasserversorgung.....	14
2.3.3. Abfall.....	17
2.3.4. Öffentliche Parkplätze	18
3. Mögliche Massnahmen im Überblick	21
3.1. Abwasserbereich.....	21
3.2. Öffentliche Parkplätze	26
3.3. Zu vertiefende Massnahmen	27
Teil II: Vertiefungen	29
4. Abwasser, Wasserversorgung, Abfall.....	31
4.1. Einleitung.....	31
4.2. Vorschläge zur Bildung von Reserven	33
4.3. Verursacherfinanzierung: Grundsätzliche Überlegungen	35
5. Öffentliche Parkplätze.....	51
5.1. Einleitung.....	51

5.2.	Massnahmekonzept	52
5.2.1.	Ausgangslage	52
5.2.2.	Kosten	55
5.2.3.	Geltungsbereich	60
5.3.	Vollzug.....	62
5.4.	Auswirkungen	63
5.4.1.	Nutzen der Kostendeckung für die Gemeinden	63
5.4.2.	Ökologische Wirkungen	64
5.4.3.	Wirtschaftliche Auswirkungen.....	65
5.4.4.	Nebenwirkungen und Ausweicheffekte	65
5.4.5.	Politische Akzeptanz.....	66
5.5.	Rechtliche Umsetzung.....	66
Anhang.....		69
Massnahmen im Abwasserbereich		71
A1.	Kanton Bern	71
A2.	Kanton Luzern	74
A3.	Kanton Solothurn	76
A4.	Kanton St. Gallen.....	77
A5.	Kanton Appenzell Ausserrhoden.....	79
A6.	Kanton Zürich.....	81
Literatur		85

Das Wichtigste in Kürze

Im Teilprojekt 3 werden die Möglichkeiten zur Durchsetzung des Verursacherprinzips im engeren Sinne analysiert, d.h. die verursacherorientierte Finanzierung bereits bestehender Ver- und Entsorgungsdienstleistungen. Hauptziel ist, in den Bereichen Abwasser- und Abfallentsorgung sowie in der Versorgung mit Wasser und öffentlichen Parkplätzen den Handlungsbedarf zu beurteilen und Massnahmen zur besseren Durchsetzung des Verursacherprinzips aufzuzeigen.

Vorgehen und Methoden

Die Massnahmenvorschläge wurden in einem mehrstufigen Verfahren erarbeitet. Sie basieren auf einer schriftlichen Umfrage und mehreren mündlichen Befragungen mit den jeweils zuständigen Amtsstellen im Kanton Zürich und einigen ausgewählten Gemeinden. Im ersten Schritt wurden die Lücken bei der Durchsetzung des Verursacherprinzips und der entsprechende Handlungsbedarf festgestellt und beurteilt. Im zweiten Schritt wurden mögliche Massnahmen in den Bereichen Abwasser, welche sinngemäss auch für den Wasserversorgungs- und den Abfallbereich angewendet werden können, und öffentliche Parkplätze aufgezeigt. Aufgrund der Entscheide der Gesamtprojektleitung wurden im dritten Schritt einzelne Massnahmen vertieft analysiert und Massnahmenvorschläge erarbeitet.

Resultate

Die Beurteilung des Handlungsbedarfes führte zur Entwicklung zweier Massnahmenvorschläge für eine bessere Durchsetzung des Verursacherprinzips im engeren Sinn:

Abwasser, Wasserversorgung, Abfall: In diesen Bereichen sollen die Gebühren nicht nur die Bau-, Betriebs- und Unterhaltskosten sowie Abschreibungen und Verzinsungen, sondern auch Reserven für zukünftige Aufwendungen umfassen. Den Gemeinden sollen Vollzugshilfen für die Bildung von Reserven geliefert werden. Daneben ist die Mustergebührenverordnung im Abwasserbereich zu überprüfen und eine Überarbeitung der Richtlinie für die Erhebung von Gebühren und Beiträgen des Schweizerischen Vereins des Gas- und Wasserfachs (SVGW) anzuregen. Im Bereich der Wasserversorgung ist das Wasserwirtschaftsgesetz (WWG) anzupassen.

Öffentliche Parkplätze: Als Massnahme ist die Einführung einer Verpflichtung der Gemeinden zur Erhebung kostendeckender Gebühren vorgesehen. In die Gebührenbe-

rechnung sollen alle Kosten, insbesondere auch die Landkosten, einbezogen werden. Dazu erarbeitet der Kanton als Vollzugshilfe eine Wegleitung. Diese regelt, welche Parkplätze bewirtschaftet werden sollen, wie die anfallenden Kosten zu bestimmen sind und wie daraus eine Gebührenstruktur abgeleitet werden kann.

Die vorgeschlagenen Massnahmen sind auf den folgenden Seiten steckbriefartig zusammengestellt.

Verursacherorientierte Gebühren im Abwasser-, Wasserversorgungs-, Abfallbereich

Ziel der Massnahme	Durchsetzung des Verursacherprinzips auf kommunaler Ebene
Beschreibung der Massnahme	1) Der Kanton erarbeitet zu Handen der Gemeinden eine Vollzugshilfe, die aufzeigt, wie Reserven zu bilden sind, um damit die langfristigen Kosten in den Ver- und Entsorgungsgebühren zu berücksichtigen. Die Vollzugshilfe ist für folgende Bereiche zu erarbeiten: - Abwasserentsorgung - Wasserversorgung - Abfallentsorgung 2) In zweiter Priorität ist die Mustergebührenverordnung im Abwasserbereich zu überprüfen. Zur Diskussion stehen - Streichung der Anschlussgebühren gemäss dem Gebäudeversicherungswert (insbesondere Verzicht auf Nachbezug von Anschlussgebühren) - Empfehlung zur Aufteilung zwischen Grundgebühr und Mengenpreis 3) Der Kanton Zürich soll eine Überarbeitung der Richtlinie für die Erhebung von Gebühren und Beiträgen des Schweizerischen Vereins des Gas- und Wasserfachs (SVGW) anregen.
Ökologische Lenkungswirkung	Von einer verursachergerechteren Finanzierung sind positive ökologische Lenkungswirkungen zu erwarten, eine Quantifizierung ist nicht möglich.
Wirtschaftliche Auswirkungen	Eine verursacherorientierte Gebührenpolitik hilft, langfristig die Kosten für die Ver- und Entsorgung tief zu halten, was sich positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirkt.
Soziale Auswirkungen	Keine bedeutenden bzw. noch nicht im Detail absehbar
Verwaltungsaufwand	Einführung und Erarbeitung der Vollzugshilfen: ca. 1 bis 3 Personenmonate pro Bereich Überarbeitung der Mustergebührenverordnung im Abwasserbereich in ausgewählten Punkten: ca. 1 bis 3 Personenmonate. Evtl. Kostenbeteiligung an der Erarbeitung einer neuen Richtlinie zur Gebührenerhebung im Wasserversorgungsbereich Kontrollaufwand: kein zusätzlicher Aufwand
Rechtliche Grundlagen und Umsetzung	Da die Reservenbildung im Abwasser- und Abfallbereich bundesrechtlich geregelt ist, müsste nur noch das WWG (§ 29 Abs. 3 neu) betr. Wasserversorgung geändert werden: „Die Gebühren decken die nach Abzug allfälliger Staatsbeiträge verbleibenden Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung und Abschreibung der Anlagen sowie für die Bildung der nötigen Reserven und für die übrigen Kosten der Wasserversorgung“
Flankierende Massnahmen	Keine
Gesamtbeurteilung	Eine möglichst verursacherorientierte Gebührenpolitik setzt ökologisch und ökonomisch die richtigen Signale und hilft, die langfristigen Kosten tief zu halten.

Verpflichtung zur Erhebung kostendeckender Parkgebühren	
Ziel der Massnahme	Ziel der Massnahme ist, die Kostenwahrheit im ruhenden Verkehr durchzusetzen, indem eine Verpflichtung zur Erhebung kostendeckender Gebühren bei öffentlichen Parkplätzen eingeführt wird.
Abgabeobjekt	Öffentliche Parkplätze und Parkgelegenheiten
Abgabesubjekt	FahrzeughalterInnen, welche öffentliche Parkplätze benutzen
Ausgestaltung der Massnahme und Gebührenstruktur	Kostendeckung wird differenziert nach Gebieten mit unterschiedlicher lufthygienischen und verkehrlichen Prioritäten: 1. Priorität: Volle Kostendeckung im Zentrum und um Bahnhöfe, Post, Banken, Einkaufsstrassen sowie sonst. stark verkehrserzeugende Nutzungen. 2. Priorität: Teilweise Kostendeckung in Wohngebieten und um grosse Unternehmen (blaue Zonen mit Anwohnerbevorzugung, PendlerInnen abhalten). 3. Priorität: gesamtes Gemeindegebiet kostendeckend bewirtschaften (zusätzlich mit Nachtparkiergebühren) In einer kant. Wegleitung erhalten die Gemeinden eine Vollzugshilfe: 1. Regelung, welche Parkplätze bewirtschaftet werden sollen (Zentrumsgebiete, Post, Bahnhöfe etc.) 2. Anleitung zur (elektronischen) Bestimmung der anfallenden Kosten (kalkulatorische Landkosten, Bau-, Unterhalts-, Betriebs-, Personal- und Parkuhren-Kosten sowie Abschreibung und Verzinsung.) 3. Anleitung zur Erstellung einer Gebührenstruktur, abgeleitet aus den anfallenden Kosten.
Aufkommen	Gemeinden generieren Einnahmen, welche zur Finanzierung der Parkplätze sowie zur Förderung des ÖV dienen können.
Ökologische Lenkungswirkung	Evtl. leichte Umlagerungseffekte von Privatverkehr zum ÖV, Einschränkung des Pendelverkehrs und Aufwertung der Kerngebiete
Wirtschaftliche Auswirkungen	Leichte Verteuerung von Einkaufs- und Freizeitfahrten. Gewerbe profitiert in der Regel von Parkplatzmassnahmen
Soz. Auswirkungen	Keine
Verwaltungsaufwand	Bedeutender Initialaufwand bei Einführung der Massnahme (Kennzeichnung der Parkfelder, Beschilderung, Bewirtschaftungsmassnahmen), danach verhältnismässiger Kontrollaufwand (gedeckt durch Einnahmen).
Rechtl Umsetzung	Anpassung Strassengesetz: „Der Staat und die Gemeinden erheben für die Beanspruchung von öffentlichen Strassen als Parkplatzflächen, die einen gesteigerten Gemeingebrauch darstellen, kostendeckende Gebühren. Die Gebühren decken die Kosten für den Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung, Abschreibung und den Grundstückswert der beanspruchten Strassenfläche“
Flankierende Massnahmen	Allgemeines Parkverbot einführen, Parkplatzreduktion in Kerngebieten, Parkgelegenheiten genau kennzeichnen, Verkehr an Parkplätze lenken
Gesamtbeurteilung	a) Massnahme mit verhältnismässigem Aufwand durchführbar. b) Beitrag zur Umsetzung des Verursacherprinzips. c) Beitrag zu lokaler Entschärfung von Verkehrsüberlastung und lufthygienischen Problemen.

Teil I: Grundlagen

1. Einleitung

Im Teilprojekt 3 wird die Durchsetzung der verursacherorientierten Finanzierung bereits bestehender Ver- und Entsorgungsdienstleistungen untersucht, namentlich in den Bereichen Abwasser- und Abfallentsorgung sowie in der Versorgung mit Wasser und öffentlichen Parkplätzen. Hauptziel ist, den Handlungsbedarf im Bereich der Verursacherfinanzierung festzustellen und mögliche Massnahmen zur besseren Durchsetzung des Verursacherprinzips aufzuzeigen. Da heute vor allem im Bereich Abwasser und Wasserversorgung Staatsbeiträge gesprochen werden, dies aber bei der heutigen Finanzierung über Steuergelder mit dem Verursacherprinzip nicht vereinbar ist, bestehen enge Schnittstellen zum Teilprojekt 4 (Staatsbeiträge) und zum Teilprojekt 5 (Umweltabgaben). Im TP 4 wird die Zweckmässigkeit der Staatsbeiträge aus ökologischer Sicht beurteilt und ökologische Optimierungsmöglichkeiten vorgeschlagen und im TP 5 werden Vorschläge für Abgaben in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasser entwickelt, welche u.a. für eine verursachergerechte Finanzierung der Staatsbeiträge sorgen sollen.

Die Massnahmenvorschläge wurden in drei Schritten erarbeitet:

1. Lücken und Handlungsbedarf: Aufgrund einer schriftlichen Umfrage und mehreren mündlichen Befragungen mit den jeweils zuständigen Amtsstellen im Kanton Zürich und ausgewählten Gemeinden wurden die Lücken bei der Durchsetzung des Verursacherprinzips und der entsprechende Handlungsbedarf in den verschiedenen Bereichen festgestellt und beurteilt.
2. Mögliche Massnahmen: Daraufhin wurden im zweiten Schritt mögliche Massnahmen in den Bereichen Abwasser, welche sinngemäss auch für den Wasserversorgungs- und den Abfallbereich angewendet werden können, und öffentliche Parkplätze aufgezeigt.
3. Vertiefungen und Massnahmenvorschläge: Aufgrund der Entscheide der Gesamtprojektleitung wurden im dritten Schritt einzelne Massnahmen vertieft analysiert und Massnahmenvorschläge erarbeitet.

Der vorliegende Schlussbericht ist wie folgt aufgebaut:

- Im Teil I werden nach einer methodischen Klärung des Prinzips der verursacherorientierten Finanzierung die Lücken bei der Durchsetzung des Verursacherprinzips im Kanton Zürich zusammengetragen und der entsprechende Handlungsbedarf erläutert (Kapitel 2). Daraufhin zeigt Kapitel 3 mögliche Massnahmen zur Durchsetzung des Verursacherprinzips in den Bereichen Abwasser und öffentliche Parkplätze auf und beinhaltet den Vorschlag für weitere Vertiefungen.
- Teil II umfasst die weitere Ausgestaltung der vorgeschlagenen Massnahmen: In Kapitel 4 wird auf die Durchsetzung des Verursacherprinzips in den Bereichen Abwasser, Wasserversorgung und Abfall eingegangen. Nebst Vorschlägen zur Bildung von Reserven werden grundsätzliche Überlegungen zum Verursacherprinzip dargestellt. Kapitel 5 befasst sich mit der Kostendeckung im Bereich öffentlicher Parkplätze. Ein erster Vorschlag für eine Gebührenstruktur wird dargelegt. Die Vorschläge werden in Form von Massnahmenblätter konkretisiert.

2. Verursacherprinzip – heutige Situation

2.1. Methodik zum Verursacherprinzip

Wir gehen von einem dreistufigen Konzept aus:

1. Durchsetzung des Verursacherprinzips (VP) im engeren Sinne: **Deckung der direkten Kosten für Massnahmen nach Artikel 2 USG.** Dies umfasst die direkten Kosten der Abwasser- und Abfallentsorgung sowie Trinkwasserversorgung, die durch verursacherorientierte Ver- und Entsorgungsgebühren (Kausalabgaben) zu decken sind.
2. Durchsetzung des VP im mittleren Sinne: **Deckung der indirekten – aber direkt zurechenbaren – beim Staat anfallenden monetären Kosten.** Dies sind im Wesentlichen:
 - **Verwaltungskosten:** Kosten für Kontrollen, Planungen und Vollzug; direkt ableitbare Kosten für Massnahmen zur Vermeidung und Reparatur von Umweltschäden usw., sofern sie nicht durch die Ver- oder Entsorgungsgebühren gedeckt sind (z.B. Aufwendungen der kantonalen Verwaltung). Hier wird aufgezeigt, welche Kosten sinnvollerweise direkt den Verursachern und welche der Allgemeinheit zu überwälzen sind.
 - **Staatsbeiträge:** Aufwendungen zur Förderung von Anlagen oder zur Abfederung von regionalen oder sozialen Härtefällen (z.B. in Form von kantonalen Staatsbeiträgen an Abwasseranlagen).
3. Durchsetzung des VP im weiteren Sinne: **Deckung der indirekten – diffusen und daher nicht direkt zurechenbaren – Umweltfolgekosten durch Nutzeneinbussen und Reparaturkosten** bei den betroffenen Individuen (z. B. externe Kosten der Gewässerverschmutzung).

Im Rahmen dieses Berichtes wird in erster Linie das **Verursacherprinzip im engeren Sinne** (also die erste Stufe) analysiert. Im Weiteren wird aufgezeigt, welche Verwaltungskosten, Staatsbeiträge und allfällige Reparatur- und Umweltschäden aus dieser Sicht verursacherorientiert zu finanzieren sind.

Die eigentliche Analyse der Staatsbeiträge wird im Teilprojekt 4 vorgenommen. Nicht über Kausalabgaben zu finanzierende Aufwendungen können mittels Umweltabgaben verursacherorientiert finanziert werden. Dies wird im Teilprojekt 5 ausgeführt.

2.2. Abgrenzung und Instrumente

Nachfolgend wird dargelegt, wie wir die Bereiche Abwasser, Wasserversorgung, Abfall und öffentliche Parkplätze abgrenzen. Für jeden Bereich wird kurz dargestellt, welche Instrumente im Kanton Zürich heute schon für die Umsetzung des Verursacherprinzips eingesetzt werden.

2.2.1. Abwasser

- **Systemgrenzen:** Im Rahmen dieser Arbeiten untersuchen wir die Durchsetzung des Verursacherprinzips in der **Siedlungsentwässerung**. Ausgeklammert bleiben die Landwirtschaft, Stör- und Unfälle, quantitativer Gewässerschutz, usw. Im Zentrum der Analyse stehen die **kommunalen Abwassergebühren**.
- **Heutige Instrumente von Kanton und Gemeinden:** Der Kanton kennt folgende Instrumente, bzw. hat folgende Massnahmen getroffen, um das Verursacherprinzip durchzusetzen:
 - Änderung § 45 EG GSchG von „angemessene“ auf „kostendeckende“ Gebühren
 - Kantonsbeiträge an Abwasseranlagen wurden 1993 gekürzt
 - Erhöhungen der Gebühren für Amtshandlungen. Erweiterung der als gebührenpflichtig erklärten Tätigkeiten
 - Mustergebührenreglement
 - flankierende Massnahmen (Information, Beratung, usw.)

2.2.2. Wasserversorgung

- **Systemgrenzen:** Die Durchsetzung des Verursacherprinzips bezieht sich auf das Wasserversorgungssystem, also von der Wasserfassung bis zum Wasserbezug

durch die Konsumenten. Im Zentrum der Analyse stehen die kommunalen Wassergebühren.

- **Heutige Instrumente von Kanton und Gemeinden:** Der Kanton Zürich kennt folgende Instrumente, mit denen die Gemeinden angehalten werden, ihre Wassergebühren verursacherorientiert auszugestalten:
 - Gesetzliche Verpflichtung zur Erhebung kostendeckender Gebühren (§ 29 WWG)
 - Gesetzliche Verpflichtung, Wassermesser einzubauen (§ 26 WWG und §§ 2 und 11 VO über die WV)
 - Kürzung Finanzausgleich bei Überwälzung von Kosten der WV auf allgemeinen Gemeinde-Finanzhaushalt (Vollzug durch Abteilung Gemeindefinanzen).
 - Anweisung an Gemeinden zur Erhöhung (auch Senkung) des Wasserpreises durch die Abteilung Gemeindefinanzen.
 - Vorgabe der Abschreibungsdauer durch die Abteilung Gemeindefinanzen (10 Jahre). Zu kurz, um verursacherorientiert zu sein (Lebenserwartung der WV-Hauptanlagen 30-80 Jahre).

2.2.3. Abfall

- **Systemgrenzen:** Die Durchsetzung des Verursacherprinzips bezieht sich auf das Abfallentsorgungssystem, wobei wir die Sonderabfälle und Altlasten hier ausklammern. Im Zentrum der Analyse steht somit die kommunale Abfallgebühr für Siedlungsabfälle.
- **Heutige Instrumente von Kanton und Gemeinden:** Der Kanton kennt folgende Instrumente, bzw. hat folgende Massnahmen getroffen, um das Verursacherprinzip durchzusetzen:
 - Gesetzliche Verpflichtung zur Erhebung kostendeckender Gebühren (§ 37 Abfallgesetz)
 - Kantonsbeiträge an Abfallanlagen wurden abgeschafft
 - Musterabfallverordnung

- flankierende Massnahmen (Information, Beratung, usw.)

2.2.4. Öffentliche Parkplätze

- **Systemgrenzen:** Die Durchsetzung des Verursacherprinzips bezieht sich auf die Bewirtschaftung der öffentlichen Parkplätze. Im Zentrum der Analyse stehen somit die kommunalen Parkgebühren.

Unter öffentlichen Parkplätzen werden diejenigen Abstellflächen verstanden, welche sich auf öffentlichem Grund befinden und von der öffentlichen Hand unterhalten werden. Bezüglich der Durchsetzung des Verursacherprinzips sollen sowohl bewirtschaftete, unbewirtschaftete als auch Parkplätze in der blauen Zone betrachtet werden. Das Augenmerk richtet sich insbesondere auf die Städte und die Agglomerationsgemeinden. In den Städten Zürich und Winterthur ist das Verursacherprinzip bereits stärker umgesetzt als in den Agglomerationsgemeinden (vgl. dazu Kap.5).

Öffentliche Parkplätze verursachen diverse Kosten. Dazu zählen die Bodenkosten (Landkosten, Investitionskosten), die Kosten für den Unterhalt der Parkplätze (Reinigung, Beschilderung, Markierung, z. T. Überwachung), die Kosten für die Gebührenerhebung (Parkuhren, zentrale Parkuhren) und die Kosten für die Kontrollen (Personalaufwand, Administration, Verfahren). Das Hauptziel im Bereich der Durchsetzung des Verursacherprinzips ist, diese Kosten durch Gebühren zu decken. Die Land- und Baukosten werden via Zins- und Abschreibungskosten auf die Parkplätze und die Jahre verteilt.

- **Heutige Instrumente von Kanton und Gemeinden:** In Art. 37 bis Abs. 1 BV wird das Recht des Gemeingebrauchs von Strassen geregelt, wobei dieser Gemeingebrauch grundsätzlich gebührenfrei gewährt werden soll. Im Strassenverkehrsgesetz wird den Kantonen aber erlaubt, den Strassenverkehr aus Gründen des Umweltschutzes einzuschränken, wobei dazu auch Beschränkungen des Parkierens auf öffentlichem Grund zählen. Bau, Unterhalt und Finanzierung von Strassen (inkl. Parkplätze) sind – mit Ausnahme der Nationalstrassen – Angelegenheit der Kantone. Die Erhebung von Gebühren fällt in die Hoheit der Kantone, wobei es allerdings einer formellen gesetzlichen Grundlage bedarf. Insbesondere müssen kantonale Erlasse, die den Gemeinden in diesem Bereich autonome Kompetenzen einräumen (PBG, Sondergebrauchsverordnung), abgeändert werden und eine Abstützung auf die Umweltschutzgesetzgebung erfolgen.

Das Rechtsmittelverfahren betreffend der Erhöhung der Parkgebühren durch die Stadtverwaltung Zürich im Jahr 1996, mündete in einem Bundesgerichtsentscheid (BGE 122 I a, S. 279), welcher eine grundsätzliche Richtungsänderung markiert. Bis dahin galt der Grundsatz, dass für das Parkieren höchstens eine Kontrollgebühr verlangt werden kann. Eine Parkplatzgebühr war nur zulässig, wenn in angemessener Entfernung genügend unentgeltliche Parkplätze zur Verfügung standen. Davon rückte das Bundesgericht 1996 ab: längeres Parkieren stelle einen gesteigerten Gemeindegebrauch dar. Für Gebühren, welche nicht nur die Kosten decken, sondern auch einen Mehrertrag abwerfen, ist eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich.

2.3. Handlungsbedarf

Für die Bereiche Abwasser, Wasserversorgung, Abfall und öffentliche Parkplätze wird im Folgenden aufgezeigt, wo das Verursacherprinzip (VP) heute nicht erfüllt ist und in welchem Ausmass. Die Ursachen und Gründe für die Nichteinhaltung des VP werden genannt und die Folgen aufgezeigt. Am Schluss wird der Handlungsbedarf dargestellt.

2.3.1. Abwasser

Wo ist das Verursacherprinzip nicht erfüllt? In welchem Ausmass?

- **Durchsetzung des VP im engeren Sinne:**

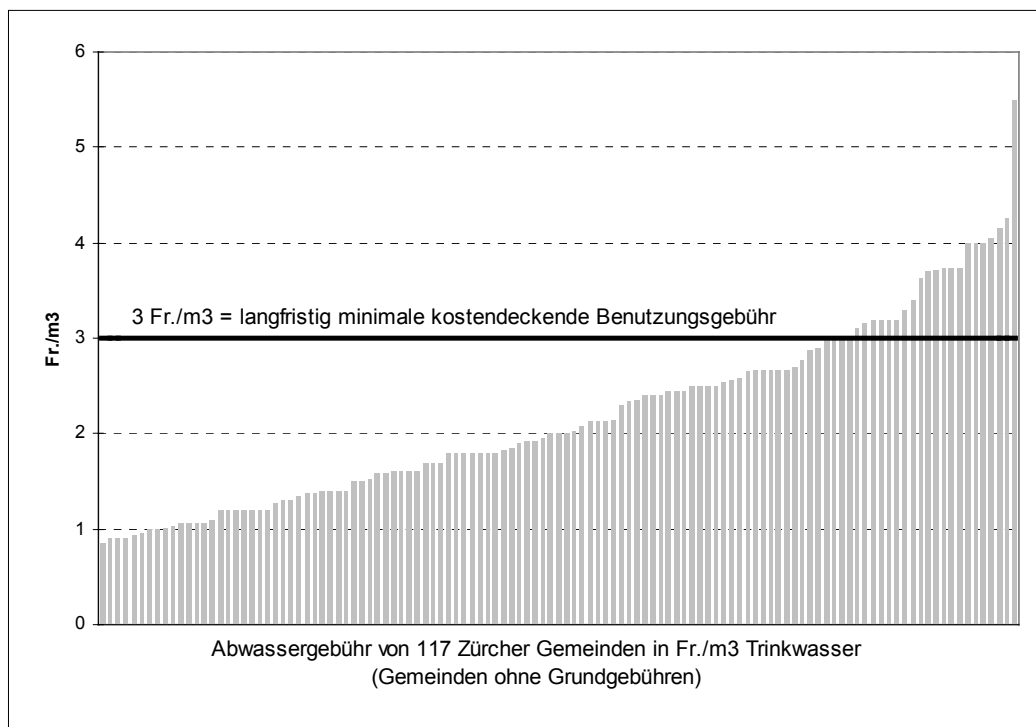
Als erstes betrachten wir die Kosten der Abwasserentsorgung, die durch verursachergerechte, kommunale Entsorgungsgebühren (Kausalabgaben) zu decken sind.

- **Gebührenhöhe:** Die nachfolgende Figur zeigt die Abwassergebühren für das Jahr 1996. Es werden nur diejenigen Gemeinden dargestellt, die bei den jährlichen Benutzungsgebühren lediglich eine mengenabhängige Tarifkomponente (Mengenpreis ohne Grundgebühr) kennen.

Gehen wir von einer längerfristig minimal kostendeckenden Benutzungsgebühr von umgerechnet 3 Fr./m³ (Schätzungen im Rahmen des Vollzugskonzept Siedlungsentwässerung des Kantons Bern) aus, so stehen bei rund 80% der Gemeinden mittel- bis längerfristig teils massive Gebührenerhöhungen bevor. Grob geschätzt können mit den Benutzungsgebühren von 1996 maxi-

mal 70% der mittel- bis langfristigen Kosten für die direkte Abwasserentsorgung gedeckt werden. Die Gründe sind:

- Hohe Kosten für die Werterhaltung
- Geringere Subventionen für künftige Bauten oder Sanierungen (z.B. Wegfall der Bundessubventionen)
- Rückgang der Einnahmen aus den Anschlussgebühren



Figur 1: *Abwassergebühren 1996 vs. langfristig kostendeckende Gebühren*

- **Gebührenstruktur:** Rund 1/3 der Zürcher Gemeinden unterscheiden zwischen Mengenpreis (in Fr./m3 Trinkwasser) und Grundgebühr, wobei unterschiedliche Systeme für die Bemessung der Grundgebühr angewendet werden. Dies trotz Mustergebührenreglement und Richtlinie der VSA/FES. Rund 2/3 aller Gemeinden kennen keine Grundgebühr. Einige wenige Gemeinden haben noch pauschale Gebühren. Die meisten Gemeinden kennen eine mehr oder weniger hohe Anschlussgebühr.

Die unterschiedlichen Gebührenstrukturen in den Zürcher Gemeinden erschweren nicht nur den Vergleich zwischen Gemeinden, viele dieser Gebüh-

ren sind auch nicht verursacherorientiert ausgestaltet. Ein verursacherorientiertes Gebührensystem enthält sowohl einen Mengenpreis als auch eine jährliche Grundgebühr, die z.B. abhängig ist von der zonengewichteten Grundstücksfläche.

- **Rechnungswesen:** Bis auf wenige Gemeinden kennen die meisten Gemeinden eine Spezialfinanzierung für die Betriebsrechnung. Hingegen haben nur 60% aller Gemeinden eine Spezialfinanzierung für die Investitionsrechnung. Der Kanton stellt im Rahmen der Kontrolle der Gemeinderechnungen sicher, dass trotz fehlender Spezialfinanzierung für die Investitionsrechnung keine kommunalen Steuergelder in die Abwasserentsorgung fließen.

- **Durchsetzung des VP im mittleren Sinne:**

In einem zweiten Schritt zeigen wir auf, wie hoch die Kosten für den Gewässerschutz beim Staat sind und welche Teile dieser Kosten durch die Verursacher zu decken wären.

- **Verwaltungskosten:** Kosten für Kontrollen, Planungen, Vollzug usw. sofern sie nicht durch die Ver- oder Entsorgungsgebühren gedeckt sind (z.B. Aufwendungen der kantonalen Verwaltung). Zur Beurteilung der Verursacherorientierung der Finanzierung von Verwaltungsaufgaben im Gewässerschutzbereich werden drei Kategorien unterschieden:
 - **Überwachung, Planung, Koordination** (Sachaufwand 8.8 Mio. Fr. pro Jahr): Es handelt sich hier um Aufgaben, die bei Beachtung des Verursacherprinzips im mittleren Sinne anstatt von den Steuerzahlern direkt von den Abwasserverursachern zu finanzieren wären.
 - Erteilen von gewässerschutzrechtlichen **Bewilligungen und Schadendienste** (Sachaufwand 10.3 Mio. Fr.): Im Prinzip wären diese Aufgaben durch kostendeckende Gebühren zu finanzieren:

Bereich Bewilligungsverfahren: Für Bewilligungen werden Gebühren nach Aufwand erhoben.

Bereich Schadendienste: Dem Staat verbleiben hier Kosten, sofern der Verursacher nicht eruiert werden kann oder nicht zahlungsfähig ist.

Eine Finanzierung der Bereiche Bewilligungsverfahren und Schadendienste über eine Abwasserabgabe erachten wir nicht als verursacherorientierter als eine Finanzierung über Steuern. Es gilt u.E. aber periodisch zu überprüfen, ob die Gebühren für den Bereich der Bewilligungsverfahren angehoben werden können. Im Weiteren ist bei den Schadensdiensten sicherzustellen, dass die Verursacher eines Schadens wenn immer möglich zu dessen Finanzierung verpflichtet werden.

- Der **Vollzugs-, Informations- und Beratungsauftrag** (Sachaufwand 12.6 Mio. Fr.) gemäss Gewässerschutzgesetz kann nicht zu namhaften Einnahmen führen. Auch hier handelt es sich um Aufgaben, die bei Beachtung des Verursacherprinzips im mittleren Sinne anstatt von den Steuerzahlern von den Abwasserverursachern zu finanzieren wären.
- **Staatsbeiträge** (das AWEL beziffert den Aufwand längerfristig auf 3 bis 5 Mio. Fr.): Staatsbeiträge an Abwasseranlagen, finanziert mit allgemeinen Steuermitteln, sind nicht verursacherorientiert. Soll das Verursacherprinzip durchgesetzt werden, so sind entweder die Staatsbeiträge abzuschaffen oder eine Finanzierung über eine Abwasserabgabe sicherzustellen. Da eine Abschaffung aus unserer Sicht nicht im Vordergrund steht (vgl. TP4), sind die Aufwendungen für die Staatsbeiträge über eine Abwasserabgabe zu finanzieren.

Entwicklungstendenzen und Handlungsbedarf für Gemeinden und Kanton

Der Bund verlangt mit dem neu eingeführten Art. 60a GSchG, dass bei der Ausgestaltung der Abwassergebühren die erforderlichen Reserven im Hinblick auf die künftigen Aufwendungen zu bilden sind. Diese bundesrechtliche Anforderung hat direkte Konsequenzen für Gemeinden und Kanton:

- **Situation in den Gemeinden:** Die angespannte budgetäre Situation und die gesetzliche Verpflichtung, dass die Kosten für die Abwasserentsorgung nicht mehr durch die allgemeine Gemeindekasse getragen werden dürfen, führt dazu, dass die Verursacher für diese Kosten aufkommen müssen. Die Situation wird sich in Zukunft für viele Gemeinden aufgrund steigender Kosten für Betrieb und Unterhalt sowie Erneuerungsinvestitionen für ARAs und Kanalisation noch verschärfen. Dazu kommen bei einigen Gemeinden Investitionen für weitergehende Massnahmen (Denitrifikation), die aufgrund der strengeren Anforderungen im Gewäs-

serschutz nötig werden. Weiter wurden bisher die Einnahmen aus der Anschlussgebühr zumindest teilweise für die Deckung der Betriebs- und Unterhaltskosten verwendet. Da in der Vergangenheit aufgrund des starken Bevölkerungswachstums bedeutende Einnahmen bei den Anschlussgebühren zu erzielen waren, konnten die Benutzungsgebühren relativ tief gehalten werden. Diese Situation hat sich bzw. wird sich in Zukunft ändern: Hohe Einnahmen aus Anschlussgebühren sind nicht mehr zu erwarten.

Die Abwassergebührenpolitik vieler Gemeinden wird sich daher in Zukunft ändern:

- Die Gebührenpolitik muss auf Grundlagen basieren, welche die nötige Transparenz und damit Akzeptanz für Änderungen der Gebührenpolitik schaffen: Zustandsberichte und eine Finanzplanung basierend auf entsprechenden Modellrechnungen sind zu erstellen.
 - Eine Erhöhung der Abwassergebühren wird mittel- oder längerfristig vielerorts unumgänglich.
 - Die Gebührenstruktur wird verursacherorientiert ausgestaltet werden müssen.
 - Mit Anpassung des Rechnungswesens im Abwasserentsorgungsbereich können Reserven für künftige Investitionen getätigt und somit eine kontinuierliche Gebührenpolitik ermöglicht werden.
- **Situation beim Kanton:** Der Kanton ist in zweifacher Hinsicht gefordert: Einerseits hat er dafür zu sorgen, dass das Verursacherprinzip in den Gemeinden umgesetzt wird und andererseits hat er selber für die Umsetzung des Verursacherprinzips auf kantonaler Ebene zu sorgen.

Der Handlungsbedarf kann wie folgt zusammengefasst werden:

Bereich	Handlungsbedarf Gemeinden	Handlungsbedarf Kanton
VP im engeren Sinne		
- Gebührenhöhe	Gebührenerhöhungen	evtl. Vorschriften erlassen zur Ausgestaltung der kommunalen Abwassergebühren
- Gebührenstruktur	Anpassung der Gebührenstruktur	
- Rechnungswesen	Konsequenz Umsetzung einer Spezialfinanzierung, die Reserven für spätere Investitionen ermöglicht	Vollzugshilfen GSchG für die Berücksichtigung/Berechnung von Reserven im Rahmen der Spezialfinanzierung
VP im mittleren Sinne		
- kant. Verwaltung: Überwachung, Planung, Koordination (8.8 Mio. Fr.)		Verursacherfinanzierung empfohlen -> TP5
Bewilligungen und Schadenfälle (10.3 Mio. Fr.)		periodische Überprüfung der Gebühren
Vollzugs, Information (12.6 Mio. Fr.)		Verursacherfinanzierung empfohlen -> TP5
- Staatsbeiträge (3 - 5 Mio. Fr.)		Verursacherfinanzierung einführen -> TP5

Tabelle 1: Handlungsbedarf im Abwasserentsorgungsbereich in Bezug auf das VP

2.3.2. Wasserversorgung

Wo ist das Verursacherprinzip nicht erfüllt? In welchem Ausmass?

- **Durchsetzung des VP im engeren Sinne:**

Als erstes betrachten wir die Kosten der Wasserversorgung, die durch verursacherorientierte, kommunale Versorgungsgebühren (Kausalabgaben) zu decken sind.

- **Gebührenhöhe:** Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Gebühren im Wasserversorgungsbereich bis auf die zwei folgenden Punkte einigermassen kostendeckend sind:
 - Inwiefern der Verwaltungsaufwand der Gemeinden hinsichtlich Wasserversorgung auf die sachbezügliche Rechnung abgewälzt wird, ist dem Kanton nicht im Detail bekannt. Im Unterlassungsfalle oder bei nur teilweiser Übertragung ist das Verursacherprinzip nicht vollständig erfüllt.
 - In verschiedenen Gemeinden und Genossenschaften wird die Wartung und der Unterhalt vernachlässigt, um die Gebühren auf niedrigem Niveau zu halten. Dieses Vorgehen entspricht nicht dem Verursacherprinzip, müssten doch auf Grund der Lebenserwartung der wichtigsten Wasserver-

sorgungsanlagen (50-100 Jahre) pro Jahr ca. 1-2 % des Anlagewertes aufgewendet werden, um die Werterhaltung sicherzustellen (Abwälzung der Kosten auf spätere Generationen).

- **Gebührenstruktur:** Gebührenstruktur: Die meisten Gemeinden kennen eine mengenabhängige Trinkwassergebühr und eine Grundgebühr, die teilweise durch eine "Zählermiete" ergänzt wird. Wie schon im Abwasserbereich gibt es verschiedene Arten von Grundgebühren. Die Elimination von nicht verursacherorientierten Grundgebühren und damit eine Harmonisierung in diesem Bereich wäre sicher wünschenswert. Die mengenabhängige Trinkwassergebühr kommt in Liegenschaften mit mehr als einer Wohnung und nur einem Wassermesser nur bedingt zum tragen. Ob Wohnungswasserzähler sinnvoll sind oder nicht, darüber bestehen unterschiedliche Meinungen: In Neubauten sind Wohnungswasserzähler unbestritten. Die flächendeckende Nachrüstung in Altbauten wird vom SVGW und vom BUWAL als nicht zweckmässig erachtet.
- **Rechnungswesen:** Bis auf wenige Gemeinden kennen die meisten Gemeinden eine Spezialfinanzierung für die Betriebsrechnung. Hingegen haben nur 65% aller Gemeinden eine Spezialfinanzierung für die Investitionsrechnung. Da Zins und Abschreibungen der Spezialfinanzierung für die Betriebsrechnung belastet werden und dies vom Kanton kontrolliert wird, ist heute sichergestellt, dass keine kommunalen Steuergelder auf diesem Weg in die Wasserversorgung fliessen.
- **Durchsetzung des VP im mittleren Sinne:**

In einem zweiten Schritt zeigen wir auf, wie hoch die Kosten für den Gewässerschutz beim Staat sind und welche Teile dieser Kosten durch die Verursacher zu decken wären.
- **Verwaltungskosten für Planung, Koordination, usw.:** Die aktuelle Leistung der Sektionen Wasserversorgung, Grundwasserschutz und -nutzung betragen zusammen mit den anteilmässigen administrativen Kosten (Direktions- und Amtsleitung, Zentrale Dienste, DLZ usw.) rund 2.5 Mio. Fr. pro Jahr. Dieser Aufwand könnte statt mit Steuergeldern über eine Wasserabgabe durch die Wasserkonsumenten getragen werden.

- **Verwaltungskosten für Kontrolle, Überwachung (Kantonales Laboratorium):** Diese Kosten sollten über Gebühren direkt bei den Leistungsbezüglern finanziert werden. Empfohlen wird eine periodische Überprüfung der verlangten Gebühren.
- **Staatsbeiträge (Aufwand 3 Mio. Fr.):** Staatsbeiträge an Wasseranlagen, finanziert mit allgemeinen Steuermitteln, sind nicht verursacherorientiert. Soll das Verursacherprinzip durchgesetzt werden, so sind entweder die Staatsbeiträge abzuschaffen oder eine Finanzierung über eine Wasserabgabe oder eine Erhöhung der Wasserzinsen sicherzustellen.

Entwicklungstendenzen und Handlungsbedarf für Gemeinden und Kanton

Eine grundsätzliche Änderung der Gebührenpolitik im Wasserbereich ist bei den meisten Gemeinden nicht nötig. Wie schon im Abwasserbereich wird die Abschreibungs- bzw. „Rückstellungs“-Problematik zu einer Anpassung des Rechnungswesens im Wasserversorgungsbereich führen. Gebührenerhöhungen sind mittel- bis langfristig zu erwarten, aber nicht im selben Ausmass wie im Abwasserbereich.

Der Handlungsbedarf kann wie folgt zusammengefasst werden:

Bereich	Handlungsbedarf Gemeinden	Handlungsbedarf Kanton
VP im engeren Sinne		
- Gebührenhöhe	punktueller Gebührenerhöhungen	keine zusätzliche Reglementierung nötig
- Gebührenstruktur	punktueller Anpassung der Gebührenstruktur	keine zusätzliche Reglementierung nötig
- Rechnungswesen	evtl. Einführung einer Spezialfinanzierung, die Reserven für spätere Investitionen ermöglicht	Ergänzung WWG für die Berücksichtigung/Berechnung von Reserven im Rahmen der Spezialfinanzierung
VP im mittleren Sinne		
- Verwaltungskosten für Koordination, Planung (2.5 Mio. Fr.)		Verursacherfinanzierung empfohlen -> TP5
- Kosten für Überwachung und Kontrolle (Kantonales Laboratorium)		periodische Überprüfung der Gebühren
- Staatsbeiträge (3 Mio. Fr.)		Verursacherfinanzierung einführen -> TP5

Tabelle 2: Handlungsbedarf im Wasserversorgungsbereich in Bezug auf das VP

2.3.3. Abfall

Wo ist das Verursacherprinzip nicht erfüllt? In welchem Ausmass?

- **Durchsetzung des VP im engeren Sinne:** Die kommunalen Kehrichtgebühren decken fast ausnahmslos die gesamten direkt anfallenden Entsorgungskosten im Abfallbereich. Alle Gemeinden kennen die Sackgebühr. In den meisten Gemeinden ist diese kombiniert mit einer Grundgebühr, die auf sehr unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen basieren kann. Eine Harmonisierung der Grundgebühren wäre sicher erwünscht, aber nicht vordringlich. Das Verursacherprinzip im engeren Sinne ist im Abfallbereich gut umgesetzt. Aufgrund USG Art. 32a ist im Abfallrecht die Pflicht zur Reservenberücksichtigung vorgeschrieben.
- **Durchsetzung des VP im mittleren Sinne:** Staatsbeiträge werden - mit Ausnahme der Unterstützung von Pilotanlagen - keine mehr gewährt. Es verbleiben einzig die kantonalen Verwaltungsaufwendungen von rund 6 Mio. Fr. pro Jahr, die statt von den Steuerzahlern über eine allfällige Abfallabgabe zu finanzieren wären.

Entwicklungstendenzen und Handlungsbedarf für Gemeinden und Kanton

Die Einnahmen aus den Abfallgebühren sind in letzter Zeit leicht rückläufig. Auch für die Zukunft muss nicht mit steigenden Gebühren gerechnet werden. Bei einer Gebührenpolitik, die allfällige Reserven für künftige Aufwändungen (wird bundesrechtlich mit Art. 32a USG vorgeschrieben) einbezieht, sollte auf eine stabile Gebührenentwicklung erreicht werden.

Da die Kosten der Abfallentsorgung – bis auf die 6 Mio. Fr. an Verwaltungsaufwendungen – voll durch die Abfallproduzenten getragen werden und auch keine nennenswerten externen Kosten anfallen, ist das Verursacherprinzip im Abfallbereich heute schon sehr weitgehend verwirklicht. Die Einführung einer Abfallabgabe alleine zur Finanzierung der 6 Mio. Fr. an Verwaltungskosten macht wenig Sinn, da die Vollzugskosten in keinem Verhältnis zu den Einnahmen stünden.

Der Handlungsbedarf kann wie folgt zusammengefasst werden:

Bereich	Handlungsbedarf Gemeinden	Handlungsbedarf Kanton
VP im engeren Sinne		
- Gebührenhöhe, -struktur und Rechnungswesen	punktueller Änderungen	keine zusätzliche Reglementierung nötig
VP im mittleren Sinne		
- Verwaltungskosten (6.0 Mio. Fr.)		Verursacherfinanzierung nicht empfohlen, da Vollzugsaufwand für eine Abfallabgabe im Verhältnis zu den Einnahmen zu hoch ist.

Tabelle 3: Handlungsbedarf im Abfallbereich in Bezug auf das VP

2.3.4. Öffentliche Parkplätze

Wo ist das Verursacherprinzip nicht erfüllt? In welchem Ausmass?

Während die Städte Zürich und Winterthur ihre insgesamt rund 55'000 öffentlichen Parkplätze so bewirtschaften, dass die anfallenden Kosten gedeckt bzw. sogar übertroffen werden, kommt in den meisten Gemeinden die Bewirtschaftung der Parkplätze nur selten in den Bereich der Kostendeckung (vgl. dazu Kap. 5.2).

Hinzu kommt, dass in der Regel in der Kostenberechnung die Landkosten nicht berücksichtigt werden. Zahlreiche öffentliche Parkplätze werden auch gar nicht bewirtschaftet. Hier ergibt sich ein Manko in der Durchsetzung des Verursacherprinzips.

Die ungenügende Durchsetzung des Verursacherprinzips zeigt sowohl ökonomische als auch ökologische Folgen. Die Allgemeinheit kommt für die durch Fahrzeugbenutzenden verursachten Kosten auf. Solange das Parkieren kostenlos oder sehr billig ist, wird kein Anreiz gegeben, auf öffentliche Verkehrsmittel umzusteigen.

Entwicklungstendenzen und Handlungsbedarf für Gemeinden und Kanton

Das Verkehrsaufkommen im Kanton Zürich steigt nach wie vor. Der motorisierte Verkehr zeigt sich weiterhin hauptverantwortlich für verschiedene Umweltbelastungen. Parkplatzbewirtschaftungsmassnahmen können einen effektiven Beitrag zur Verminderung von Umweltbelastungen leisten, weil jede Autofahrt auf einem Parkplatz startet oder endet. Der Handlungsbedarf wird wie folgt zusammengefasst:

Bereich	Handlungsbedarf Gemeinden	Handlungsbedarf Kanton
VP im engeren Sinne		
- Gebührenhöhe, -struktur und Rechnungswesen	punktueller Änderungen	zusätzliche Reglementierung nötig: Pflicht zur Erhebung kosten-deckender Gebühren

Tabelle 4: Handlungsbedarf bei öffentlichen Parkplätzen in Bezug auf das VP

3. Mögliche Massnahmen im Überblick

Die Massnahmen in den Bereichen Abwasser, Wasserversorgung und Abfall zur Durchsetzung des Verursacherprinzips im engeren Sinne sind grundsätzlich dieselben. Da von diesen drei Bereichen nur im Abwasserbereich ein grösserer Handlungsbedarf besteht, beschränken wir uns im Kapitel 3.1 auf die Darstellung der Massnahmen im Abwasserbereich.

Das Kapitel 3.2 enthält die Massnahmen im Bereich der öffentlichen Parkplätze.

3.1. Abwasserbereich

In diesem Abschnitt werden die möglichen Massnahmen und Instrumente zur Durchsetzung des Verursacherprinzips im Abwasserbereich kurz dargestellt. **Diese Massnahmen können sinngemäss auch für den Wasserversorgungs- und Abfallbereich angewendet werden.**

Die Tabelle 5 fasst die wesentlichen Instrumente übersichtlich zusammen und zeigt, mit welchen Massnahmen die Kantone Bern, Luzern, Solothurn, St. Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Zürich ihre Gemeinden zur verursacherorientierten Verrechnung ihrer Kosten anhalten.

Der Kanton hat grundsätzlich zwei Optionen, die Gemeinden für eine verursacherorientierte Gebührenpolitik zu motivieren:

- **Empfehlung:** Der Kanton kann – in der Regel im Rahmen eines Musterreglements – den Gemeinden Empfehlungen für die kommunale Gebührenordnung abgeben.
- **Vorschrift:** Der Kanton kann per Gesetz oder Verordnung die kommunale Gebührenordnung mehr oder weniger beeinflussen.

Werden die nötigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen, hat der Kanton die Möglichkeit, die kommunalen Gebühren durch eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Musterreglements (genauer: „Muster einer Verordnung über die Gebühren für Siedlungsentwässerungsanlagen“) weitgehend festzulegen. Die Verbindlichkeitserklärung des Musterreglements (d.h. die Umwandlung in ein ver-

pflichtendes Gebührenreglement) ist derzeit lediglich im Kanton Appenzell Ausserrhoden ein Thema.

Nachfolgend werden wir die einzelnen Massnahmen für den Abwasserentsorgungsbereich kurz beschreiben. An zusätzlichen Details interessierte Leserinnen und Leser werden auf den Anhang verwiesen, wo die Massnahmen in den betrachteten Kantonen detailliert dargestellt werden.

Verursacherprinzip / Kostendeckungsprinzip

Die Bundesgesetze über den Umweltschutz und über den Schutz der Gewässer wurden in allen betrachteten Kantonen in Einführungsgesetzen konkretisiert. In allen Kantonen ist auf dieser Ebene die Einführung des Verursacher- resp. Kostendeckungsprinzips geregelt. Im Kanton Zürich müssen die Gebühren die nach Abzug allfälliger Bundes- und Staatsbeiträge verbleibenden Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung und Abschreibung der Anlagen sowie die übrigen Kosten der Abwasserbeseitigung decken.

Spezialfinanzierung / Fonds

Die Führung einer Spezialfinanzierung ist in den Kantonen Bern, Luzern, Solothurn und St. Gallen gesetzlich vorgeschrieben. Im Kanton Bern müssen die Einlagen in die Spezialfinanzierung in erster Linie für die Abschreibungen verwendet werden.

Die Kantone Zürich und Appenzell Ausserrhoden empfehlen den Gemeinden im Musterreglement die Führung einer Spezialfinanzierung. Im Kanton Zürich haben fast alle Gemeinden diese Empfehlung befolgt und eine Spezialfinanzierung für den Betrieb eingeführt. Im Kanton Bern enthalten die Ausführungen zur Spezialfinanzierung zudem eine spezielle Einlageregelung für die Wiederbeschaffung und Erneuerung der Anlagen.

Verbot der Steuerfinanzierung

In den Kantonen Bern und St. Gallen verbieten die gesetzlichen Grundlagen die Finanzierung von Abwasseranlagen mit Steuergeldern. In St. Gallen ist der Einsatz von Steuergeldern in Ausnahmefällen möglich, bedarf aber der Genehmigung der Regierung. Im Kanton Zürich besteht über die gesetzliche Verpflichtung zu kostendeckenden Gebühren ein indirektes Verbot der Steuerfinanzierung.

Grund- und Mengengebühr

Bei den Grund- und Mengengebühren können verschiedene Punkte gesetzlich festgelegt bzw. empfohlen werden:

- Pflicht zur Erhebung einer Grund- *und* Mengengebühr: Die Pflicht zur differenzierten Erhebung der Abwassergebühren regeln die entsprechenden Gesetze im Kanton Bern, Luzern und Appenzell Ausserrhoden. Im Kanton Bern sind neben einmaligen Gebühren wiederkehrende Grund- und Verbrauchsgebühren vorgesehen. In den Kantonen Zürich, Solothurn und St. Gallen empfiehlt das Musterreglement die differenzierte Verrechnung der Abwassergebühren.
- Regelung der relativen Einnahmeanteilen aus Grund- und Mengengebühr: In den Kantonen Bern und Zürich wird den Gemeinden im Musterreglement empfohlen, in welchen Bandbreiten sich die Grund- und Mengengebühr bewegen sollte.
- Detaillierte Kriterien zur Festlegung der Gebühren: Im Kanton Zürich ist die Erhebung von Benutzungs- und Anschlussgebühren auf der Basis des Durchschnittskostenansatzes vorgesehen. Bei ausserordentlich hohem Abwasseranfall ist die Anwendung einer grenzkostenorientierten Verrechnung vorgesehen. Auch der Kanton Bern kennt detailliertere Kriterien zur Festlegung der Grund- und Mengengebühr.
- Einheitliche Kriterien für Zuschläge und Reduktionen: Die Kantone Bern und Zürich geben in ihren Musterreglementen Empfehlungen zur Benutzung einheitlicher Kriterien für Zuschläge und Reduktionen (z.B. für Versickerungen, usw.)

Anschlussgebühr, Mehrwertsbeiträge

- Einheitliche Kriterien für die Festlegung der Anschlussgebühr bzw. der Mehrwertsbeiträge: Auch hier geben lediglich die Kantone Bern und Zürich in ihren Musterreglementen konkrete Empfehlungen ab.

Abschreibungen / Bildung von angemessenen Reserven

Die Abschreibungsregeln und allfällige Reserven bestimmen ganz wesentlich die Höhe der Gebühren. Hier gibt es unterschiedliche Möglichkeiten zur Beeinflussung der Gebühren:

- Allgemeine Abschreibungssätze: Im Rahmen z.B. des Gemeinde-Finanzhaushaltsgesetzes können die Kantone allgemein anzuwendende Abschreibungs-

sätze festlegen. Diese Abschreibungssätze liegen zwischen 6% und 10%, sind daher für den Abwasserbereich zu hoch. Der Kanton Zürich kennt verbindliche Abschreibungsvorschriften im Falle der Führung einer Spezialfinanzierung, welche bei fast allen Gemeinden eingeführt ist. Die anderen Kantone haben gesetzlich vorgeschriebene spezielle Abschreibungssätze für den Abwasserbereich (und andere Ver- und Entsorgungsbereiche) festgelegt.

- Verpflichtung zur Bildung von angemessenen Reserven: Die Gemeinden können dazu verpflichtet werden (z.B. im Hinblick auf künftige Investitionen) für angemessene Reserven zu sorgen. Der Kanton Bern empfiehlt seinen Gemeinden ein relativ weit gehendes Reservebildesystem über spezielle Abschreibungen auf dem Wiederbeschaffungswert (siehe weiter unten) und Einlagen in die Spezialfinanzierung.
- Spezielle Abschreibungen auf dem Restwert: Spezielle, auf dem Restwert beruhende Abschreibungen kennen die jeweiligen Gesetze in den Kantonen Luzern und St. Gallen. Im Kanton St. Gallen gelten die entsprechenden Regelungen nur für jene Gemeinden, die dem direkten Finanzausgleich unterstellt sind.
- Spezielle Abschreibungen auf dem Wiederbeschaffungswert: Im Kanton Bern sieht die Verordnung zum kantonalen Gewässerschutzgesetz, die im Juni 1999 verabschiedet wurde, spezielle Abschreibungen auf der Basis des Wiederbeschaffungswertes vor. Diese werden dabei als Minimaleinlagen in die Spezialfinanzierung konkret vorgeschrieben.

Im Musterreglement des Kantons Solothurn sind Abschreibungsregelungen vorgeschlagen, welche sich an der Lösung im Kanton Bern orientieren. Die Kantone Bern und Luzern verweisen in den Musterreglementen auf die Regelungen in den Finanzhaushaltsgesetzen, wo allgemeine Abschreibungsgrundsätze verankert sind.

- Einheitliche Grundsätze für die Berechnung des Wiederbeschaffungswerts: Bisher kennt kein Kanton solche Regelungen.

Flankierende Massnahmen

- Information: In allen Kantonen wurden und werden für die Aufklärung und Information der Gemeinden und der Bevölkerung Publikationen und Fachtagungen sowie Informationsveranstaltungen eingesetzt. Regelmässige Informationsver-

staltungen werden im Kanton Appenzell Ausserrhoden abgehalten, während die Kantone Bern und Zürich eine periodisch erscheinende Publikation herausgeben.

Sanktionen

- Der Kanton kann Massnahmen verfügen: In den Kantonen Bern und Zürich sind die zuständige Direktionen ausdrücklich ermächtigt anstelle einer Gemeinde, die trotz Mahnung ihre Aufsichtspflichten oder Aufgaben vernachlässigt, die erforderlichen Massnahmen zu verfügen, sofern wesentliche öffentliche Interessen gefährdet sind.
- Beiträge mit Auflagen: In Zusammenhang mit Beiträgen können Auflagen gemacht werden.

In allen Kantonen sind weitere Sanktionsregelungen einsetzbar, die jedoch eher als theoretische Möglichkeiten zu verstehen sind. Im konkreten Einzelfall können Probleme in aller Regel auf der Gesprächsebene gelöst werden.

	Gesetzlich festgelegt						Empfehlungen (Musterreglement)					
	BE	LU	SO	SG	AR	ZH	BE	LU	SO	SG	AR	ZH
Verursacherprinzip / Kostendeckungsprinzip	x	x	x	x	x	x						
Spezialfinanzierung / Fonds	x	x	x	x							x	x 1)
Verbot der Steuerfinanzierung	x			x		x 2)						
Grund- und Mengengebühr												
Pflicht zur differenzierten Erhebung	x	x			x				x 4)	x		x
Regelung der relativen Anteile							x					x
detaillierte Kriterien zur Festlegung							x					x
Einheitliche Kriterien für Zuschläge und Reduktionen							x					x
Anschlussgebühr, Mehrwertsbeitrag												
Einheitliche Kriterien Anschlussgebühr, Mehrwertsbeitrag							x	x		x	x	x
Abschreibungen / Rückstellungen												
allgemeine Abschreibungssätze	x	x		x		x						
spezielle Abschreibung auf Restwert	x	x		x		x 3)			x 4)			
spezielle Abschreibungen auf Wiederbeschaffungswert und/oder Rückstellungssystem (Bildung Reserven)	x 6)								x 4)			
Einheitliche Grundsätze für die Berechnung des Wiederbeschaffungswertes bzw. der Rückstellungen												
Flankierende Massnahmen												
Informationen (Publikationen, Tagungen)							x	x	x	x	x	x
Sanktionen	x 5)		x 5)		x 5)	x 5)						

1) in fast allen Gemeinden ist Spezialfinanzierung eingeführt

2) indirektes Verbot über die gesetzliche Verpflichtung zu kostendeckenden Gebühren

3) sofern eine Spezialfinanzierung geführt wird, sind die speziellen Abschreibungssätze anzuwenden

4) Musterreglement des Kantons Solothurn noch nicht verabschiedet

5) Sanktionen werden in der Praxis kaum angewendet

6) soll Juni 1999 in Kraft treten (spezielle Einlagen in Abhängigkeit des Wiederbeschaffungswerts)

Tabelle 5: Massnahmen zur Durchsetzung des Verursacherprinzips in verschiedenen Kantonen

3.2. Öffentliche Parkplätze

Zur Durchsetzung des Verursacherprinzips sind verschiedene Massnahmen denkbar:

- **Anteil der bewirtschafteten Parkplätze erhöhen:** Insbesondere in ländlichen Gemeinden und Ausflugsorten kann der Anteil der bewirtschafteten öffentlichen Parkplätze ausgedehnt werden.

- **Dauer der Bewirtschaftung ausweiten:** Parkplätze können neben den Spitzenzeiten auch an Samstagen, Sonntagen und insbesondere während der Nacht bewirtschaftet werden. So können z.B. Nachtparkierungsgebühren erhoben werden.
- **Erhöhung der Gebühren:** Die Gebühren der bereits bewirtschafteten Parkplätze können so erhöht werden, dass sie auch für die Kosten der nicht bewirtschafteten aufkommen.
- **Differenzierung der Gebühren:** Wo Parkplätze sehr knapp sind oder wo die Lärm- oder Luftbelastungen besonders hoch sind, können höhere Gebühren erhoben werden.

Bis anhin ist es den Gemeinden überlassen, ob und wie sie die öffentlichen Parkplätze auf ihrem Gemeindegebiet bewirtschaften.

Die Durchsetzung des Verursacherprinzips verlangt eine Pflicht zur Erhebung kostendeckender Tarife bei öffentlichen Parkplätzen. Sinnvoll wäre es, die Anstrengungen in den einzelnen Gemeinden des Kantons zu harmonisieren. Dazu müsste vom Kanton eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, welche den Gemeinden vorschreibt, kostendeckende Gebühren zu erheben. Zusätzlich dazu könnte ein Mustergebührenreglement ausgearbeitet werden, welches den Umgang mit Gebühren für öffentliche Parkplätze beschreibt.

3.3. Zu vertiefende Massnahmen

Im Folgenden werden aufgrund des analysierten Handlungsbedarfs für eine weitere Vertiefung vorgeschlagen:

Abwasser:	Erstellung von Vollzugshilfen, Überarbeitung der Mustergebührenverordnung
Wasserversorgung:	Spezialfinanzierung und Reservenbildung festlegen
Abfall:	Erstellung von Vollzugshilfen
Öffentliche Parkplätze:	Verpflichtung zur Erhebung kostendeckender Gebühren

Teil II: Vertiefungen

4. Abwasser, Wasserversorgung, Abfall

4.1. Einleitung

Die Gesamtprojektleitung hat am 13.4.1999 bezüglich der Durchsetzung des Verursacherprinzips auf kommunaler und regionaler Ebene beschlossen, dass (Zitat aus dem Protokoll):

„den Gemeinden nur vorgeschrieben werden soll, dass die Finanzierung der Investitionen verursachergerecht erfolgen soll; über das Wie (Vor- oder Nachfinanzierung) sollten die Gemeinden entscheiden können.“

Im weiteren wurde festgehalten, dass

„die Reservebildung der Gemeinden für Neuinvestitionen bereits heute und ohne obere Limit möglich ist.“

Die Gemeindeautonomie wird mit diesem Entscheid respektiert und z.B. auf die Einführung einer für die Gemeinden verbindliche - vom Kanton vorgegebene - „Gebührenverordnung“ verzichtet.

Die von der Gesamtprojektleitung erwünschte kantonale Politik ist auf Bundesebene im **Bereich „Abwasser“** bereits abschliessend geregelt:

- im Art. 3a des Eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes (GSchG) ist das Verursacherprinzip festgehalten.
- im Art. 60a des GSchG wird festgehalten, dass bei der Ausgestaltung der Gebühren u.a. der geplante Investitionsbedarf für Unterhalt, Sanierung und Ersatz sowie für Anpassungen an gesetzliche Anforderungen oder betriebliche Optimierung berücksichtigt werden muss. Im weiteren sind die Inhaber der Abwasseranlagen dazu aufgefordert die erforderlichen Reserven (in der kantonalen Sprachregelung: Reserven) zu bilden.

Eine „Wiederholung“ dieser schon bundesrechtlich festgehaltenen Anforderungen im kantonalen Recht ist nicht nötig. Daher sind für den Kanton **im Bereich „Abwasser“** zur Verfolgung der von der Gesamtprojektleitung festgelegten Politik in der Durchset-

zung des Verursacherprinzips auf kantonaler Ebene **keine neuen gesetzlichen Regelungen** nötig.

Im **Bereich der Wasserversorgung** sind bundesrechtlich keine Regelungen zur Reservenbildung festgehalten. Für den Kanton besteht somit ein rechtlicher Handlungsbedarf. In § 29 des kantonalen Wasserwirtschaftsgesetzes (WWG) ist ein neuer Absatz einzufügen, der in etwa wie folgt formuliert werden könnte (Abs. 3 neu):

„Die Gebühren decken die nach Abzug allfälliger Staatsbeiträge verbleibenden Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung und Abschreibung der Anlagen sowie für die Bildung der nötigen Reserven und für die übrigen Kosten der Wasserversorgung“

Im **Bereich der Abfallentsorgung** ist der Druck zur Bildung von speziellen Reserven zur Vorfinanzierung von künftigen Anlagen (z.B. KVAs) geringer als im Abwasser- und Wasserversorgungsbereich: Die heutigen Abfallpreise entsprechen den mittel- bis langfristig zu erwartenden Aufwendungen. Aufgrund der neuen, günstigeren Technologien ist evtl. sogar mit leicht sinkenden Verbrennungs- bzw. Verwertungspreisen zu rechnen.

Im Art. 32 a Abs. 3 USG sind die Inhaber von Abfallanlagen bereits verpflichtet, die erforderlichen Reserven zu bilden. Die Bildung von Reserven verfolgt dabei vor allem zwei Ziele:¹

- Schaffung eines angemessenen Anteils an Eigenmitteln für Sanierungen und Ersatz (sofern ein Ersatz geplant ist) von Anlagen.
- Vermeidung von unerwünschten, sprunghaften Erhöhungen der Entsorgungsbühren beim Ersatz einer alten, bereits amortisierten Anlage durch eine Neuanlage.

Die Reservenbildung im Abfallbereich ist vor allem im Hinblick auf Sanierungen und auf einen geplanten bzw. beschlossenen Ersatz einer Anlage sinnvoll. Eine „generelle“ Bildung von Reserven, z.B. auch bei neu gebauten Anlagen, kann nicht empfohlen werden, da nicht geklärt ist, ob ein künftiger Ersatz notwendig ist.

Da die Reservenbildung im **Abfallbereich** bereits bundesrechtlich geregelt ist, besteht für den Kanton **kein rechtlicher Handlungsbedarf**.

1 vgl. Botschaft zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes vom 4. September 1996.

Die Berater empfehlen dem Kanton, dass er die nötigen **Vollzugshilfen** erarbeitet und den Gemeinden zur Verfügung stellt, damit diese die Gebührenberechnung an den langfristigen Kosten ausrichten und die erforderlichen Reserven bilden.

Nachfolgend werden die zentralen Fragen für die Erarbeitung bzw. die Überarbeitung der Vollzugshilfe dargestellt.

4.2. Vorschläge zur Bildung von Reserven

Der Kanton will, wie unter dem vorhergehenden Kapitel ausgeführt, keine verbindlichen gesetzlichen Regelungen vorsehen, wie die Gemeinden ihre Reserven bilden müssen. Im Rahmen dieser Arbeiten, sollen die grundsätzlichen Möglichkeiten für Reservenbildungen am Beispiel der Abwasserentsorgung aufgezeigt werden. Für die Erarbeitung der Vollzugshilfen müssten eine oder beide der nachfolgend skizzierten Reservebildungsvarianten konkretisiert werden.

Grundsätzlich gibt es zwei verschiedene Wege, Reserven zu bilden:

- **Reservenbildung auf Basis der Wiederbeschaffungswerte („Berner Modell“):**

Die „Modellidee“ kann wie folgt umschrieben werden: Für die Entsorgungsanlagen wird der Wiederbeschaffungswert bestimmt. Die Höhe der Reserven bestimmt sich aus der Differenz zwischen dem Wiederbeschaffungswert und dem tatsächlichen Wert der Anlagen. Begründet wird dies mit der Notwendigkeit der realen Substanzerhaltung. Die Gebühren werden im Idealfall so festgelegt, dass der Substanzerhalt jederzeit garantiert ist und damit die langfristig richtigen „Preissignale“ ausgesandt werden.

Dieses Modell wird den Gemeinden des Kantons Bern für den Bereich der Abwasserentsorgung empfohlen. Mit der neuen Verordnung soll den Gemeinden im Kanton Bern die Art und Weise, wie sie ihre Reserven zu bilden haben, vorgeschrieben werden. Im nachfolgenden Exkurs wird das „Berner Modell“ kurz vorgestellt. Dieses Modell wird neben dem Kanton Bern auch in einigen Deutschen Bundesländern angewendet.

Vorteile:

- langfristige Sicherstellung der finanziellen Ressourcen

- stabile Gebührenentwicklung
- lässt sich relativ einfach in kantonale Vorschriften umsetzen und kontrollieren

Nachteile:

- Gefahr von Reservenbildungen über mehrere Jahrzehnte (mit u.U. sehr grossen, gebundenen Geldbeträgen)
- Gefahr der Abkopplung der Gebühren von den tatsächlichen Kosten, insbesondere dann, wenn die künftigen Investitionen günstiger als geplant ausfallen.

- **Reservenbildung auf Basis der Investitionsplanung:**

Die „Modellidee“ kann wie folgt umschrieben werden: Es werden nur soviel Reserven gebildet wie diese auf Basis einer kurz- und mittelfristigen Investitionsplanung auch tatsächlich nötig sind. Begründet wird dieses Modell damit, dass die langfristigen zukünftigen Ausgaben nicht verlässlich abgeschätzt werden können und eine Reservenbildung über mehrere Jahrzehnte problematisch ist. Die Gebühren werden so festgelegt, dass die kurz- und mittelfristigen Aufwendungen gedeckt werden können. Längerfristige Gebührenanpassungen nach oben sind wahrscheinlich (zumindest im Bereich der Abwasserentsorgung).

Vorteile:

- direkter Bezug der Gebühren zu den tatsächlichen Aufwendungen
- keine Reservenbildung über Jahrzehnte

Nachteile:

- soll dieses Modell für Gemeinden verbindlich erklärt werden, so wäre eine Kontrolle relativ aufwendig
- langfristig steigende Gebühren sind zu erwarten

Beide Modelle haben ihre Vor- und Nachteile. Wir schlagen vor, beide Modelle detailliert auszuarbeiten und im Rahmen der Mustergebührenverordnung zwei konkrete Vorschläge zu unterbreiten. Es soll dann den Gemeinden überlassen werden, welche „Reservebildungspolitik“ sie betreiben will.

Exkurs: „Berner Modell“

Die **Abwasserrechnung** einer Gemeinde (resp. einer Betreiberin oder eines Betreibers der Abwasserreinigungsanlage) des Kantons Bern beinhaltet zwei **Spezialfinanzierungskonti**:

- Mit Hilfe des Spezialfinanzierungskontos „**Rechnungsausgleich**“ kann die laufende Rechnung ausgeglichen gestaltet werden. Dieses Konto ist explizit kein Reservebildungskonto. Im Rahmen des Gemeindebudgets werden die Kosten der Abwasserentsorgung geschätzt und damit die Höhe der Abwassergebühren errechnet. Auf Grund des jährlich schwankenden Wasserverbrauchs entstehen in der Abwasserrechnung Überschüsse resp. Defizite, welche jeweils diesem Rechnungsausgleichskonto überwiesen resp. entnommen werden.
- Ein zusätzliches Spezialfinanzierungskonto „**Werterhaltung**“ dient dagegen effektiv der Wiederbeschaffung resp. Erneuerung der Anlagen. Ziele dieses Kontos sind die Umsetzung der Kostenwahrheit im Hinblick auf den realen Substanzerhalt der Anlagen sowie die Verfolgung einer stabilen Gebührenpolitik in den Gemeinden.

Die jährlichen Einlagen in dieses Spezialfinanzierungskonto sind insbesondere für die Abschreibungen zu verwenden und müssen in einem angemessenen Verhältnis zum Wiederbeschaffungswert und zur Lebensdauer der Anlagen stehen. Folgende Abschreibungen sind im Musterreglement vorgesehen:

- 1.25% auf dem Wiederbeschaffungswert der Abwasserleitungen
- 3% auf dem Wiederbeschaffungswert der gemeindeeigenen ARA
- 2% auf dem Wiederbeschaffungswert der gemeindeeigenen Spezialbauwerke

Damit entfallen im Abwasserbereich die in den anderen Infrastrukturbereichen geltenden Abschreibungsregelungen (generell 10% des Restbuchwertes).

Weiter können diese Mittel aber auch für die Projektierung (z.B. für die Generelle Entwässerungsplanung), für die Wiederbeschaffung sowie für den Ausbau der Anlagen verwendet werden. Die im Musterreglement vorgeschlagenen Einlagen werden nun in der überarbeiteten **Gewässerschutzverordnung**, die im Juni 1999 in Kraft treten soll, gesetzlich verankert und damit verbindlich.

Weil diese Neuregelung in der Regel zu Gebührenerhöhungen führen wird, sind Übergangsfristen vorgesehen. So müssen ab dem Jahr 2001 lediglich 60% der gemäss Verordnung vorgeschriebenen Einnahmen in die Spezialfinanzierung eingelegt werden. Diese Übergangsfrist läuft im Jahr 2005 ab. Zudem sind die gesetzlich geforderten Einlagen nach oben limitiert. Die Einlagen der Gemeinden müssen den Betrag von 200 CHF pro Einwohnergleichwert und Jahr nicht übersteigen.

Die **Kontrolle** des Spezialfinanzierungskontos wird vom zuständigen Regierungsstatthalter mit Hilfe einer vom kantonalen Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) entwickelten Software durchgeführt. Den Gemeinden wird ein Spielraum von 20% eingeräumt, so dass die jährlichen Einlagen in die Spezialfinanzierung jeweils im Minimum 80% der gesetzlich vorgesehenen Beträge ausmachen müssen.

4.3. Verursacherfinanzierung: Grundsätzliche Überlegungen

Durch den Projektausschusses und die Gesamtprojektleitung wurde gewünscht, verschiedene Fragen zum Verursacherprinzip zu klären:

1) Wie eng ist das Verursacherprinzip auszulegen?

Hier geht es um die Frage, inwieweit Quersubventionierungen (z.B. zwischen Regionen oder Haushalten und Industrie) zugelassen werden?

2) Welche betriebswirtschaftlichen Aufwandsposten sind wie abzugelten?

Wie sollen fixe und variable Kosten den Angeschlossenen verrechnet werden?

3) Wie sollen Neuinvestitionen behandelt werden?

Wer übernimmt die Kosten der Kapazitätserweiterung? Was soll über Anschlussbeiträge abgegolten werden?

Die obigen Fragen beziehen sich alle auf die Problematik der Preisbildung von Ver- und Entsorgungsleistungen (z.B. im Wasserversorgungs- und Abwasserbereich). Im folgenden werden wir die Preissetzungskriterien für natürliche Monopole (hier angewandt auf den Abwasserbereich) kurz erläutern und danach die obigen Fragen im Hinblick auf die festgehaltenen Kriterien beantworten.

Kriterien zur Preissetzung im Abwasserentsorgungsbereich:

- **Ökonomische und ökologische Effizienz: Allokative Effizienz**

Preise sind in unserer Wirtschaft (selbst in wenig kompetitiven Märkten wie der Entsorgung) die zentralen Steuerungsgrößen für das Verhalten von Konsumenten und Produzenten. Hohe Abwasserpreise signalisieren, dass die Entsorgung an einem bestimmten Ort teuer ist, d.h. viele Ressourcen bindet⁽²⁾, und daher möglicherweise für eine Unternehmung oder auch einen privaten Bauherrn ein anderer Standort attraktiver ist (allokative Effizienz). Für die Entsorger zeigt der hohe Preis, dass möglicherweise andere Alternativen (dezentrale Abwasserreinigung etc.) ins Auge zu fassen wären.

Effiziente Preissetzung orientiert sich an den Grenzkosten

Wie müssen die Preise gesetzt werden, damit sie die „richtigen“ Signale an die KonsumentInnen der Entsorgungsleistungen aussenden? Effiziente Preissetzung

2 z.B. für Streusiedlungen oder Gebiete mit schlechten Vorflutern und damit hohen Anforderungen an die Reinigungsleistung.

richtet sich an den Grenzkosten aus. Der Abwasserpreis muss also den Kosten für die Entsorgung von zusätzlichen Schmutzstofffrachten entsprechen.

Nicht die kurzfristigen sondern die langfristigen Grenzkosten sind anzuwenden

Kurzfristig ist ein grosser Teil der Kosten im Ver- und Entsorgungsbereich fix, dies bedeutet ein zusätzlicher „Verschmutzer“ verursacht kurzfristig geringe Zusatzkosten. Kommen immer mehr zusätzliche „Verschmutzer“ dazu (weil die Entsorgung so „günstig“ ist), wird irgendwann ein Ausbau der Anlagen notwendig, was zu einem grossen Kostensprung führt. Dies zeigt, dass eine Preissetzung an den kurzfristigen Kosten nicht sinnvoll ist und langfristig die falschen Signale aussendet. In der ökonomischen Theorie ist man sich einig, dass die Preise den langfristigen Grenzkosten entsprechen sollten.

Alle Kostenkomponenten sind zu berücksichtigen

Welche Kostenkomponenten sind in den langfristigen Grenzkosten zu berücksichtigen:

- Betriebs- und Unterhaltskosten
 - Werterhaltungskosten, Kapazitätsgrenzkosten
 - externe Kosten (z.B. Schäden an der Umwelt, usw.)
- **Gerechtigkeit bzw. Äquivalenz: Gleiche Leistung - gleicher Preis**

Aus einer ökonomischen Sicht ist unbestritten, dass für gleiche Leistungen der gleiche Preis zu bezahlen ist. Nachfolgend wird dargestellt, wie dieses Preissetzungs-Kriterium auszulegen ist:

Keine Quersubventionierung zwischen Abwasserproduzenten:

Teilweise wird argumentiert, dass pro Kopf in etwa dieselben „Schmutzstofffrachten“ anfallen und daher alle dieselben Gebühren zu bezahlen hätten. Aus ökonomischer Sicht ist dies nicht stichhaltig: Ausschlaggebend ist nicht die erbrachte Reinigungsleistung sondern die „verursachten Kosten“. Präziser müsste es somit heissen: „gleich hohe verursachte Kosten - gleiche Gebühren“. Das Ziel besteht darin, keine Quersubventionierungen zwischen Regionen, Gemeinde und Haushalten (z.B. zwischen armen und reichen Haushalten) oder zwischen Haushalten und Industrie zuzulassen.

- **Kostendeckung**

Mit den Preisen bzw. Gebühren sollen nicht nur die Effizienz sichergestellt werden, sondern es sollen auch Einnahmen generiert werden. Mit den Einnahmen sollen die Kosten für die Abwasserentsorgung gedeckt werden. Allokativ „richtige“ Preissetzung führt in der Regel nicht zu genau soviel Einnahmen, wie sie für die Deckung der gesamten Kosten benötigt werden. In der ökonomischen Theorie wird daher vorgeschlagen, einen an den langfristigen Grenzkosten ausgerichteten Mengenpreis und einen Grundpreis (entspricht der Grundgebühr im Abwasserbereich) einzuführen. Mit dem Grundpreise soll die nach Abzug der Einnahmen aus dem Mengenpreis verbleibende Finanzierungslücke gedeckt werden. Der Grundpreis hat somit bei einer ökonomisch effizienten Preissetzung nicht die Funktion, die kurzfristigen fixen Kosten zu decken.

- **Vollzugsaufwand**

Im Ver- und Entsorgungsbereich besteht in der Regel ein „trade off“ zwischen Vollzugsaufwand und effizienter Preissetzung. So ist z.B. eine exakte Schmutzfrachtmessung bei allen Abwasserproduzenten nicht sinnvoll, da der zusätzliche Vollzugsaufwand (für Messungen, Kontrollen, usw.) im Vergleich zum zusätzlichen Nutzen viel zu gross wäre.

Ein komplexeres Gebührensystem bzw. zusätzlicher Vollzugsaufwand ist nur soweit sinnvoll, als die erhöhte „Gebührengenaugigkeit“ auch zu entsprechenden Effizienzgewinnen (z.B. in Form von langfristig geringeren Kosten) führt.

- **Transparenz und Akzeptanz**

Das Preis- bzw. Gebührensystem muss transparent und für die Abwasserproduzenten nachvollziehbar sein. Es muss in den Augen der Abwasserproduzenten als „gerecht“ empfunden werden.

- **Einhaltung der Gewässerschutzziele**

Durch das Gebührensystem darf die Einhaltung der Gewässerschutzziele nicht gefährdet werden. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn die Gebühren sehr hoch sind: Die Gebühren könnten künftig in Einzelfällen so hoch ausfallen, dass diese nicht mehr bezahlt werden können und darum nötiger Unterhalt vernachlässigt würde. Dies mit entsprechend negativen Folgen für den Gewässerschutz.

Nachfolgend werden die Fragen unter Berücksichtigung der obigen Kriterien beantwortet und überprüft, ob sich Änderungen bei der bestehenden Mustergebührenverordnung aufdrängen. Weiter wird analysiert, ob sich evtl. Implikationen für das geplante Abwasserabgabe-Staatsbeitragssystem ergeben (vgl. TP 4 und 5).

1) Wie eng ist das Verursacherprinzip auszulegen?

Mit den obigen Kriterien für die „richtige“ Preissetzung ist die Frage theoretisch beantwortet. Jeder Abwasserproduzent sollte diejenigen Kosten tragen, die er verursacht. Eine Quersubventionierung beispielsweise zwischen Städter und ländlichen Regionen ist nicht sinnvoll, da die Kosten der ländlichen Abwasserentsorgungsunternehmen pro entsorgte Schmutzfrachteinheit grösser sind als diejenige eines städtischen Unternehmens (es müssen längere Kanäle gebaut werden, usw.). Daher müssen auch die Gebühren in ländlichen Regionen tendenziell höher sein.

Aus der „engen“ Auslegung des Verursacherprinzips folgen drei Anschlussfragen:

- a) Bietet die Mustergebührenverordnung des Kantons die notwendigen Instrumente, um eine möglichst individuelle Gebührenbelastung zu ermöglichen?
- b) Welches ist die richtige „Gebührengrenze“? (Gemeindegrenzen, Einzugsgebiete, ganzer Kanton?)
- c) Widerspricht das geplante Abwasserabgabe-Staatsbeitragssystem dieser „engen“ Auslegung des Verursacherprinzips?

Nachfolgend werden diese Anschlussfragen analysiert.

a) *Analyse der Mustergebührenverordnung hinsichtlich der Durchsetzung des VP*

Die Zürcher Mustergebührenverordnung basiert im Wesentlichen auf der VSA/FES-Richtlinie zur Finanzierung der Abwasserentsorgung. Die Mustergebührenverordnung kennt die folgenden Gebühren, um die Kosten den Verursachern anzurechnen:

- *Benutzungsgebühr unterteilt in Grundgebühr und Mengenpreis*

Die Grundgebühr wird aufgrund der zonengewichteten Fläche erhoben, der Mengenpreis aufgrund des genutzten Wassers. Weiter ist vorgesehen, dass für

- erhöhte Verschmutzung (wer stark verschmutztes Abwasser einleitet, soll für die entstehenden Mehrkosten aufkommen)
- Grundstückentwässerung (sofern eine Lenkungswirkung sinnvoll und erwünscht ist)

Zuschläge erhoben werden können.

- *Anschlussgebühr*

Die Anschlussgebühr wird aufgrund der Gebäudeversicherungssumme oder der zonengewichteten Grundstückfläche erhoben. Im Bereich der Anschlussgebühren ist vorgesehen, dass für

- Liegenschaften mit ausserordentlich hohem Abwasseranfall eine Anschlussgebühr, die sich an den tatsächlich entstandenen Mehrkosten (Grenzkosten) orientiert, erhoben werden kann.

Die Mustergebührenverordnung verweist auf weitere Instrumente, die den Kommunen für eine Zurechnung der Kosten an die Verursacher zur Verfügung stehen - diese sind im Wesentlichen:

- *Mehrwertsbeiträge*

Diese kommen vor allem im Rahmen von neuen Gesamtüberbauungen zur Anwendung

- *Verwaltungsgebühren*

Beurteilung aus Sicht der Berater: Mit der Trennung von allgemein gültigen Grund- und Mengenpreisen und von Zuschlägen wird ein System vorgeschlagen, dass unter Beachtung des Vollzugsaufwands und der Gebührentransparenz eine möglichst individuelle Gebührenbelastung ermöglicht. **Den Zürcher Gemeinden stehen alle nötigen Gebührenelemente für eine transparente, faire und verursacherorientierte Gebührenerhebung zur Verfügung.**

b) Systemgrenzen für Gebühren

In den meisten Zürcher Gemeinden gilt die Gebührenverordnung für das gesamte Gemeindegebiet. Die Benutzungsgebühr (Grund- und Mengenpreis) ist damit inner-

halb der Gemeinde für alle Angeschlossenen (exkl. Starkverschmutzer) gleich hoch (z.B. gilt für alle derselbe Mengenpreis in Fr./m³). Inwieweit die Gemeindegrenzen auch aus Verursachersicht die richtigen „Gebührengrenzen“ sind, lässt sich nicht allgemein beantworten:

- In einem geschlossenen Einzugsgebiet mit mehreren Gemeinden, die eine ähnliche Kostenstruktur für die Abwasserentsorgung aufweisen, wäre gegen eine einheitliche Gebühr über das ganze Einzugsgebiet aus Verursachersicht nichts einzuwenden. Allerdings muss hier klar festgehalten werden, dass der organisatorische Zusammenschluss zwischen kommunalen Abwasserentsorgern in erster Linie im Hinblick auf mögliche Synergie- bzw. Effizienzgewinne erfolgen soll und nicht zur Bildung einer „Einheitsgebühr“.
- In Gemeinden mit mehreren Siedlungsschwerpunkten (die beispielsweise in unterschiedliche ARAs entwässern) mit stark unterschiedlichen Kosten für die Basiserschliessung, ist eine Differenzierung der Gebühren dann sinnvoll, wenn sich der höhere Vollzugsaufwand rechtfertigen lässt.

Beurteilung aus Sicht der Berater: Für die meisten Gemeinden im Kanton Zürich dürfte die Gemeindegrenze auch aus Verursachersicht die richtige „Gebührengrenze“ sein. Gegen einheitliche Gebühren über Gemeindegrenzen hinweg ist dann nichts einzuwenden, wenn die Kosten in etwa gleich hoch sind und dieselbe Struktur aufweisen. Eine Differenzierung der Gebühren innerhalb des Gemeindegebiets ist dann sinnvoll, wenn sich der höhere Vollzugsaufwand rechtfertigen lässt.

c) Analyse des Abwasserabgabe-Staatsbeitragsystems hinsichtlich der Durchsetzung des VP

In den Teilprojekten 4 und 5 werden die Staatsbeitrags- und Abwasserabgabekonzepte detailliert dargestellt. Im folgenden wird dieses Abgabe- und Staatsbeitragskonzept hinsichtlich allfälliger Inkompatibilitäten mit dem Verursacherprinzip kurz analysiert.

Als erstes ist festzuhalten, dass ohne Abwasserabgabe und bei einer Abschaffung der Staatsbeiträge das Verursacherprinzip nicht erfüllt ist:

- Abgabe hilft zur Durchsetzung des VP

- mit der Abgabe können die Kosten der Verwaltungsaufwendungen im Gewässerschutzbereich verursachergerecht finanziert werden. Die Abgabe dient somit der Durchsetzung des VP im mittleren Sinne.
- mit der Abgabe können die externen Kosten internalisiert werden (Durchsetzung des VP im weiteren Sinne).
- Staatsbeiträge führen zu einem erwünschten Kostenausgleich
Abwasseranlagen, die spezielle Leistungen erbringen und anderen ARAs ermöglichen, auf einen weiteren Ausbau zu verzichten, erhalten für ihre „Extraleistungen“ Staatsbeiträge. In diesen Fällen handelt es sich um einen erwünschten Kostenausgleich und nicht um eine Quersubventionierung.

Als zweites muss festgehalten werden, dass sowohl bei der Ausgestaltung der Abwasserabgabe und der Staatsbeiträge, die „Quersubventionierung“ (z.B. zwischen Stadt und Land oder zwischen Haushalt und Industrie) kein Ziel war. Es wurde z.B. explizit darauf hingewiesen, dass ein Ausgleich aufgrund unterschiedlicher spezifischer Kosten nicht erwünscht ist.

Ein Abwasserabgabe-Staatsbeitragssystem führt in der Regel immer zu kleineren oder grösseren „Quersubventionierungen“. Die Frage ist, ob diese „Quersubventionierungen“ aus Effizienz- oder aus politischer Sicht problematisch sein könnten.³⁾ Eine detaillierte Berechnung, welche Gemeinde wieviel Abgaben bezahlt und wieviel sie in Zukunft an Beiträgen wieder erhält, liegt nicht vor. Grundsätzlich gilt folgendes:

- Erhebungsseite: Die Abgabe ist um so höher, je grösser die eingeleitete Schmutzfracht. Die Bevölkerung, welche an ARAs mit weniger guten Reinigungsleistungen angeschlossen sind, bezahlen somit relativ mehr Abgaben.
- Mittelverwendungsseite: Die Einnahmen aus der geplanten Abgabe werden zu rund 1/3 für Staatsbeiträge und zu 2/3 für die Deckung der Verwaltungskosten und allenfalls einem kleinen Teil der externen Kosten benutzt. Bei den Verwaltungskosten und den externen Kosten entstehen keine unerwünschten „Quersubventionierungen“. Bei den Staatsbeiträgen sind evtl. „Quersubventionierungen“ möglich, die aber aufgrund des geringen Umfangs unproblematisch sind.

3 Im Kanton Schaffhausen ist das Abgabe-Beitragssystem daran gescheitert, dass eine einzige städtische Kläranlage „Nettozahler“ gewesen wäre.

Grundsätzlich ergibt sich ein Kostenausgleich zwischen den Gemeinden, die hohe Abgaben bezahlen und wenig Staatsbeiträge erhalten, zu denjenigen, die geringe Abgaben bezahlen und relativ viel Staatsbeiträge erhalten. In der Regel handelt es sich dabei um einen erwünschten Kostenausgleich und nicht um eine eigentliche „Quersubventionierung“.

Beurteilung aus Sicht der Berater: Das Verursacherprinzip wird mit einer Abwasserabgabe und einem optimierten Staatsbeitragskonzept besser durchgesetzt als ohne Abwasserabgabe und einer Abschaffung der Staatsbeiträge.

2) Welche betriebswirtschaftlichen Aufwandsposten sind wie abzugelten?

Im folgenden wollen wir analysieren, welche Kosten mit dem Mengenpreis und welche über die Grundgebühr zu decken sind.⁽⁴⁾ Oft wird folgendermassen argumentiert:

- Die Gebühren haben sich an den heutigen Durchschnittskosten auszurichten.
- Die Einnahmen aus der Grundgebühr sollen in etwa die kurzfristig „fixen“ (insbesondere Kapitalkosten) und die Einnahmen aus dem Mengenpreis in etwa die „variablen“ Kosten (insbesondere Betrieb, Energie, Kleinunterhalt) decken.

Eine solche Gebührenfestsetzung wäre ökonomisch ineffizient und in einer langfristigen Perspektive nicht verursachergerecht. Wie schon erwähnt haben sich die Gebühren nicht an den heutigen Durchschnittskosten, sondern an den langfristigen Grenzkosten auszurichten. Dies bedeutet:

- Der Mengenpreis (bzw. die Zuschläge für Starkverschmutzer) hat sich an den langfristigen Grenzkosten auszurichten. Der Mengenpreis verfolgt somit in erster Linie ein Lenkungsziel.
- Die Grundgebühr ist im Wesentlichen dazu da, die Kostendeckung sicherzustellen. Die Grundgebühr verfolgt somit in erster Linie ein Finanzierungsziel, wobei selbstverständlich auch Lenkungskomponenten eingeführt werden können.

4 Die Frage der Anschlussgebühr wird in der folgenden Frage 3) analysiert.

Um abzuklären, inwieweit die geltende Regelung im Kanton Zürich eine ökonomisch effiziente und verursacherorientierte Gebührenfestsetzung erlaubt, gilt es zwei Fragen zu klären:

- a) Ist eine Orientierung der Gebührenpolitik an den langfristigen Kosten möglich?
- b) Wie gross sind die Anteile für Mengenpreis und Grundgebühr an den gesamten Benutzungsgebühren?

a) Orientierung der Gebührenpolitik an den langfristigen Kosten

Wie schon erwähnt, wird im Art. 60a des Eidg. GSchG wird festgehalten, dass bei der Ausgestaltung der Gebühren u.a. der geplante Investitionsbedarf berücksichtigt werden muss und die erforderlichen Reserven zu bilden sind.

Beurteilung aus Sicht der Berater: Das Bundesrecht fordert bereits die Orientierung an den langfristigen Kosten. Für den Kanton besteht allenfalls ein Handlungsbedarf, sofern er den Gemeinden eine Vollzugshilfe zur Thematik „Orientierung der Gebühren an den langfristigen Kosten bzw. Bildung von Reserven“ anbieten möchte.

b) Anteile für Mengenpreis und Grundgebühr an den gesamten Benutzungsgebühren

Der Mengenpreis hat sich an den langfristigen Grenzkosten zu orientieren. Wie hoch die langfristigen Grenzkosten tatsächlich sind, kann nur ganz grob abgeschätzt werden. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Struktur der langfristigen Durchschnittskosten für drei verschiedene Siedlungsgebiete. Die langfristigen Grenzkosten wurden als %-Anteile an den langfristigen Durchschnittskosten ganz grob geschätzt.⁵⁾ Mit Hilfe dieser Annahmen kann der Anteil des Mengenpreises bestimmt werden. Die durch den Mengenpreis nicht gedeckten Kosten sind über die Grundgebühr zu decken.

Im Durchschnitt dürfte der Anteil des Mengenpreises an den gesamten Benutzungsgebühren bei ca. 55% bis 65% liegen, für städtische Gebiete eher tiefer (45% bis 55%), für ländliche Gebiete eher höher (65% bis 80%).

5 Das hier gezeigte Beispiel zur Berechnung der langfristigen Grenzkosten müsste selbstverständlich noch detailliert ausgeführt und begründet werden. Es sind auch andere Verfahren zur Bestimmung der langfristigen Grenzkosten denkbar und evtl. besser geeignet.

	Langfristige Durchschnittskosten (Kostenstruktur für unterschiedliche Gebiete)		
	Städtisches Gebiet	durchschn. Gemeinde	ländliches Gebiet
Kanal (Werterhaltung)	56%	44%	26%
ARA (Werterhaltung)	11%	18%	31%
Betrieb Kanal	3%	4%	4%
Betrieb ARA	22%	22%	26%
Abwasserabgabe	8%	11%	13%

	Langfristige Grenzkosten (als % der langfristigen Durchschnittskosten)	
	min.	max.
Kanal (Werterhaltung)	5%	20%
ARA (Werterhaltung)	80%	100%
Betrieb Kanal	70%	90%
Betrieb ARA	100%	100%
Abwasserabgabe	100%	100%

	Anteile Grundgebühr, Mengenpreis					
	Städtisches Gebiet		durchschn. Gemeinde		ländliches Gebiet	
	min.	max.	min.	max.	min.	max.
Mengenpreis	44%	55%	53%	64%	68%	79%
Grundgebühr	45%	56%	36%	47%	21%	32%

Figur 2: Bestimmung der Anteile von Grundgebühr und Mengenpreis (grobe Abschätzung)

In der Mustergebührenverordnung des Kantons wird vorgeschlagen, dass sich die Benutzungsgebühr zu 1/3 aus der Grundgebühr und zu 2/3 aus dem Mengenpreis zusammensetzt. Der Mengenpreis wäre somit - im Vergleich zu einer verursachergerichten und effizienten Gebühr - in städtischen Gebieten zu hoch. Allerdings muss hier festgehalten werden, dass sich die meisten Gemeinden bei der Gebührenberechnung auf die heutigen Kosten (die deutlich tiefer sind als die langfristigen Kosten) abstützen und daher eine Aufteilung 2/3 Mengenpreis und 1/3 Grundgebühr heute noch gerechtfertigt ist.

Beurteilung aus Sicht der Berater: Bei einer Überarbeitung der kantonalen Mustergebührenverordnung wären die Anteile der Grundgebühren und des Mengenpreises an

den Benutzungsgebühren zu überprüfen. Ein dringender Anpassungsbedarf besteht allerdings nicht.

3) Wie sollen Neuinvestitionen behandelt werden?

Hier geht es vor allem um die Frage, was mit einmaligen finanziellen Leistungen (in Form von Anschlussgebühren oder Mehrwertsbeiträgen) der neu anzuschliessenden Abwasserverursacher zu finanzieren ist. Folgende Detailfragen sind zu klären:

- a) Welche einmaligen „Anschlusskosten“ sind vom „Neuanschiesser“ zu übernehmen?
- b) Wer übernimmt die Kosten von Kapazitätserweiterungen?
- c) Wie sind die Anschlussgebühren und Mehrwertsbeiträge zu beurteilen?

a) Vom „Neuanschiesser“ zu übernehmende „Anschlusskosten“

Vom „Neuanschiesser“ sind aus einer ökonomischen Effizienz­sicht diejenigen Kosten zu übernehmen, die dem „Neuanschluss“ direkt zurechenbar sind:

- Kosten für den Anschluss ans gemeinsam benutzte Netz (dies können einzelne Hausanschlussleitungen sein, mit oder ohne Quartiererschliessung).
- Kosten für spezielle, nur für den „Neuanschiesser“ erbrachte Leistungen (z.B. Vorkehrungen zur Behandlung von Industrieabwasser in der kommunalen ARA).

b) Finanzierung von Kapazitätserweiterungen

Gehen wir davon aus, dass durch das Wachstum der Gemeinde eine Kapazitätserweiterung der gemeinsamen Abwasseranlagen (z.B. der ARA) nötig wird. Wer hat für diese Kapazitätserweiterung aufzukommen, die „Neuanschiesser“ oder alle Angeschlossenen im Einzugsgebiet?

Für die Kapazitätserweiterungen, auch wenn sie z.B. aufgrund einer Ausdehnung des Siedlungsgebiets notwendig werden, sind alle Angeschlossenen verantwortlich. Die

Ökonomie argumentiert - ein bisschen umständlich - wie folgt: Die letzte produzierte Abwassereinheit der bereits Angeschlossenen ist ebenso verantwortlich für die Kapazitätserweiterung, wie das Abwasser von den „Neuanschlüssern“. Müssten allein die „Neuanschlüsser“ die Kapazitätserweiterung finanzieren, wäre dies nicht verursachergerecht und aus ökonomischer Sicht ineffizient. Deshalb sollen die Kapazitätsgrenzkosten über Benutzungsgebühren finanziert werden.

Die Folge dieser Auslegung ist: Die Anschlussgebühren sind nur einmal geschuldet, eine „Nachforderung“ z.B. bei Kapazitätserweiterungen ist nicht sinnvoll.

c) Analyse der Anschlussgebühren und Mehrwertsbeiträge

Mehrwertsbeiträge: Heute wird im Kanton Zürich das Instrument der Mehrwertsbeiträge (Vorzugslasten) benutzt, um zumindest teilweise die Feinerschliessung zu finanzieren. Auch wird im Rahmen von Gesamtüberbauungen die „Quartiererschliessung“ privat finanziert (nach Abschluss der Arbeiten werden in der Regel die Quartierkanäle von der Gemeinde übernommen).

Beurteilung aus Sicht der Berater: Gegen Mehrwertsbeiträge und private Finanzierungen von Quartiererschliessungen ist aus ökonomischer Sicht und aus Verursachersicht nichts einzuwenden.

Anschlussgebühren: In der Mustergebührenverordnung sind zwei Varianten von Anschlussgebühren vorgesehen:

- Anschlussgebühr aufgrund des Gebäudeversicherungswerts: Als Vorteil der Bemessung nach dem Gebäudeversicherungswert wird in den Erläuterungen die Nachbelastung bei einer Renovation/Sanierung/Erweiterung hervorgehoben.

Diese Nachbelastung ist weder aus ökonomischer noch aus Verursachersicht sinnvoll. Eine Nachbelastung ist nur dann sinnvoll, wenn durch die Renovation zusätzliche direkt zurechenbare Kosten entstehen, was in der Regel nicht der Fall ist.

- Anschlussgebühr aufgrund der zonengewichteten Grundstücksfläche: Die Anschlussgebühr nach der zonengewichteten Grundstücksfläche erlaubt keinen Gebührennachbezug und kann als gutes Mass für die direkt zurechenbaren Kosten dienen.

Im weiteren ist in der Mustergebührenverordnung vorgesehen, dass für Liegenschaften mit ausserordentlich hohem Abwasseranfall, eine sich an den Grenzkosten orientierende, erhöhte Anschlussgebühr erhoben werden kann. Damit wird den Gemeinden die Möglichkeit gegeben, bei Vorliegen spezieller Verhältnisse von der pauschalen Bemessung der Anschlussgebühr wegzukommen und die tatsächlich anfallenden Grenzkosten dem „Neuanschiesser“ zu verrechnen.

Beurteilung aus Sicht der Berater: Bei einer Überarbeitung der Mustergebührenverordnung wäre die Abschaffung der Anschlussgebühren nach dem Gebäudeversicherungswert zu empfehlen. Insbesondere auf die Möglichkeit des Gebührennachbezugs bei Erweiterungen sollte verzichtet werden.

Verursacherorientierte Gebühren im Abwasser-, Wasserversorgungs-, Abfallbereich

Ziel der Massnahme	Durchsetzung des Verursacherprinzips auf kommunaler Ebene
Beschreibung der Massnahme	1) Der Kanton erarbeitet zu Handen der Gemeinden eine Vollzugshilfe, die aufzeigt, wie Reserven zu bilden sind, um damit die langfristigen Kosten in den Ver- und Entsorgungsgebühren zu berücksichtigen. Die Vollzugshilfe ist für folgende Bereiche zu erarbeiten: - Abwasserentsorgung - Wasserversorgung - Abfallentsorgung 2) In zweiter Priorität ist die Mustergebührenverordnung im Abwasserbereich zu überprüfen. Zur Diskussion stehen - Streichung der Anschlussgebühren gemäss dem Gebäudeversicherungswert (insbesondere Verzicht auf Nachbezug von Anschlussgebühren) - Empfehlung zur Aufteilung zwischen Grundgebühr und Mengenpreis 3) Der Kanton Zürich soll eine Überarbeitung der Richtlinie für die Erhebung von Gebühren und Beiträgen des Schweizerischen Vereins des Gas- und Wasserfachs (SVGW) anregen.
Ökologische Lenkungswirkung	Von einer verursachergerechteren Finanzierung sind positive ökologische Lenkungswirkungen zu erwarten, eine Quantifizierung ist nicht möglich.
Wirtschaftliche Auswirkungen	Eine verursacherorientierte Gebührenpolitik hilft, langfristig die Kosten für die Ver- und Entsorgung tief zu halten, was sich positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirkt.
Soziale Auswirkungen	Keine bedeutenden bzw. noch nicht im Detail absehbar
Verwaltungsaufwand	Einführung und Erarbeitung der Vollzugshilfen: ca. 1 bis 3 Personenmonate pro Bereich Überarbeitung der Mustergebührenverordnung im Abwasserbereich in ausgewählten Punkten: ca. 1 bis 3 Personenmonate. Evtl. Kostenbeteiligung an der Erarbeitung einer neuen Richtlinie zur Gebührenerhebung im Wasserversorgungsbereich Kontrollaufwand: kein zusätzlicher Aufwand
Rechtliche Grundlagen und Umsetzung	Da die Reservenbildung im Abwasser- und Abfallbereich bundesrechtlich geregelt ist, müsste nur noch das WWG (§ 29 Abs. 3 neu) betr. Wasserversorgung geändert werden: „Die Gebühren decken die nach Abzug allfälliger Staatsbeiträge verbleibenden Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung und Abschreibung der Anlagen sowie für die Bildung der nötigen Reserven und für die übrigen Kosten der Wasserversorgung“
Flankierende Massnahmen	Keine
Gesamtbeurteilung	Eine möglichst verursacherorientierte Gebührenpolitik setzt ökologisch und ökonomisch die richtigen Signale und hilft, die langfristigen Kosten tief zu halten.

5. Öffentliche Parkplätze

5.1. Einleitung

Das Verursacherprinzip ist im Bereich der öffentlichen Parkplätze nur ungenügend umgesetzt. Die Landkosten sind in den Kostenberechnungen nicht einbezogen, viele Parkplätze sind nicht oder nur ungenügend bewirtschaftet.

Als Massnahme ist deshalb die Einführung einer Verpflichtung der Gemeinden zur Erhebung kostendeckender Gebühren bei öffentlichen Parkplätzen vorgeschlagen. Die Massnahme betrifft öffentliche Parkplätze auf öffentlichem Grund⁶, deren Benützung einen gesteigerten Gemeingebrauch darstellen. Dazu gehören insbesondere Parkplätze in Zentrumsgebieten.

Ziele der Massnahme sind das Verursacherprinzip im Parkplatzbereich durchzusetzen, Ausweicheffekte der im Teilprojekt 5 vorgeschlagenen Abgabe auf stark verkehrserzeugende Nutzungen zu reduzieren und zur Reduktion der übermässigen Luft- und Lärmbelastungen durch den Verkehr beizutragen.

Die Erhebung von kostendeckenden Gebühren erfolgt in vier Schritten:

1. Durch die Gemeinden wird als erstes mit Hilfe einer kantonalen Wegleitung bestimmt, bei welchen öffentlichen Parkplätzen eine gebührenpflichtige Bewirtschaftung notwendig ist und auch in Frage kommt.
2. In einem zweiten Schritt müssen sämtliche anfallende Kosten für diese Bewirtschaftung differenziert und berechnet werden. Dies kann mit Hilfe eines (elektronischen) Formulars erfolgen, das alle Kostenpunkte auflistet (siehe dazu Kap. 5.2.2).
3. Im Anschluss können daraus die kostendeckenden Gebühren bestimmt werden, die unter Berufung des gesteigerten Gemeingebrauchs auch über reine Kontrollgebühren hinausgehen können.

⁶ Generell kann unterschieden werden zwischen Parkplätzen auf öffentlichem Grund, Parkplätzen auf privatem Grund mit öffentlichem Zutritt und Parkplätzen auf privatem Grund ohne öffentlichen Zutritt.

4. Die Gemeinden führen die kostendeckenden Gebühren ein und sorgen für eine entsprechende Information.

5.2. Massnahmekonzept

5.2.1. Ausgangslage

Die Bewirtschaftung öffentlicher Parkplätze ist bis anhin Sache der Gemeinden (rechtl. Grundlagen in Kapitel 2.2). Dementsprechend ist auch eine grosse Diversität an unterschiedlichen Parkraumbewirtschaftungskonzepten zu verzeichnen. Von den insgesamt rund 71'000 öffentlichen Parkplätzen auf öffentlichem Grund im Kanton Zürich (Metron 1995) werden schätzungsweise 20'000 bis 25'000 gebührenpflichtig (Parkuhren) bewirtschaftet. Einige Gemeinden verfügen über blaue Zonen mit (gebührenpflichtigen) Anwohnerbevorzugung. In einigen Gemeinden werden Nachtparkiergebühren verlangt.

Im Rahmen dieser Studie wurde eine Umfrage in ausgewählten Städten und Gemeinden zur Parkraumbewirtschaftung durchgeführt⁷. Die Situation im Kanton Zürich wird nicht in umfassender Weise dargestellt, dennoch zeigen sich Stossrichtungen für eine Verbesserung der Durchsetzung des Verursacherprinzips:

- Die rund 11'000 gebührenpflichtigen Parkplätze in der Stadt Zürich⁸ werden unterschiedlich bewirtschaftet. In der Innenstadt und im Zentrum von Oerlikon gilt das mehr als 30 Minuten dauernde Parkieren auf mit Parkuhren oder zentralen Parkuhren versehenen Parkplätzen als gebührenpflichtiger gesteigerter Gemeindegebrauch (Stadt Zürich 1996). Neben der Parkuhrkontrollgebühr von Fr. -.50 wird dort eine Parkierungsgebühr von Fr. 1.- für jeweils 30 Minuten erhoben. Für das bis zu 30 Minuten dauernde Parkieren wird in diesen Gebieten eine blosser Parkuhrkontrollgebühr von Fr. -.50 für 30 Minuten erhoben, in den übrigen Gebieten der Stadt Zürich eine Parkuhrkontrollgebühr von Fr. -.50 für 1 Stunde. Alle anderen Parkplätze auf öffentlichem Grund auf dem Stadtgebiet werden als blaue Zone bewirtschaftet (ca. 38'000). Eine Anwohnerparkkarte kann für Fr. 240.- pro Jahr

⁷ Dabei handelte es sich um die grossen Städte Zürich und Winterthur, die Agglomerationsgemeinden Uster, Dietikon und Adliswil sowie um die ländlichen Gemeinden Wald und Niederweningen.

⁸ Persönliches Gespräch vom 30. 6. 99 mit Herrn Sutter, Verkehrskommissariat 2 der Stadt Zürich.

bezogen werden. Handwerker und Servicemonteurs sowie Dienste der öffentlichen Verwaltung erhalten gegen eine Gebühr von Fr. 600.- eine Parkkarte, welche auf dem ganzen Stadtgebiet gültig ist.

- In der Stadt Winterthur⁹ befinden sich fast alle gebührenpflichtigen Parkplätze (ca. 2000) innerhalb des Parkleitrings um die Altstadt herum. Mit zunehmendem Abstand zum Bahnhof und zum Zentrum sind längere Höchstparkzeiten zulässig mit gleichzeitiger Abnahme der Parkgebühren pro Stunde. Neben punktuellen blauen Zonen (Fr. 50.-/Jahr) kennt Winterthur die Nachtparkierungsgebühr¹⁰, wo für PW, welche über die Nacht auf öffentlichem Grund abgestellt sind, Fr. 35.- pro Monat erhoben werden.
- In Dietikon¹¹ befinden sich die meisten der gebührenpflichtigen Parkplätze (rund 900) im Zentrumsgebiet um den Bahnhof herum. Die Gebühren sind auf dem ganzen Stadtgebiet gleich: 1 Fr./h ohne Parkzeitbeschränkung. In einem Quartier wurde eine blaue Zone mit Anwohnerbevorzugung (Fr. 20.-/Monat) gestaltet, ansonsten sind kaum weisse Parkplätze ausgeschieden. Für Fahrzeuge, die regelmässig auf öffentlichem Grund abgestellt werden, wird eine Nachtparkiergebühr (30 Fr. pro Monat) erhoben (Dietikon 1998).
- Die wenigen gebührenpflichtigen öffentlichen Parkplätze in Adliswil¹² (42 Parkplätze) befinden sich auf zwei Plätzen im Zentrum beim Bahnhof (Fr. 1.-/h bei einer max. Parkdauer von 2 h). Die weissen, nicht gebührenpflichtigen Zonen in den Quartieren sollen in Zukunft in blaue Zonen überführt werden. Seit 1976 zahlen alle auf öffentlichem Grund stehenden Fahrzeuge eine Nachtparkiergebühr von 30 bis 50 Fr. pro Monat.
- In Uster¹³ besteht eine dreistufige Struktur. Für die rund 500 gebührenpflichtigen Parkplätze besteht im Zentrum eine Zeitbeschränkung von 1 h, in der erweiterten

9 Persönliches Gespräch vom 16. 6. 99 mit Herrn Hölzle, Departement Sicherheit und Umwelt, Stadt Winterthur.

10 Die Erfassung der Nachtparkiergebühr erfolgt in Winterthur wie auch in den meisten anderen Gemeinden durch eine Patrouille der Polizei, welche die Nummern aller auf öffentlichem Grund abgestellten Fahrzeuge notiert. Nach einem Computerabgleich der Autonummern werden die HalterInnen derjenigen Fahrzeuge, welche innerhalb eines Monats mehrmals auf öffentlichem Grund abgestellt worden sind, angeschrieben.

11 Persönliches Gespräch vom 22. 6. 99 mit Herrn Zanni, Polizeisekretariat Dietikon.

12 Persönliches Gespräch vom 21. 6. 99 mit Herrn Schneider, Stadtpolizei Adliswil.

13 Persönliches Gespräch vom 30. 6. 99 mit Herrn Gull, Abteilung für Sicherheit der Stadt Uster.

Zone eine von 2 h und im Rest der Stadt keine Zeitbeschränkung. Daneben stehen ausserhalb des Zentrums 785 gekennzeichnete nicht gebührenpflichtige und eine Vielzahl gar nicht gekennzeichnete Parkplätze zur Verfügung. In Uster wurden mit dem neuen Parkraumbewirtschaftungskonzept (Uster 1997) alle blauen Zonen abgeschafft. Für das nächtliche Dauerparkieren wird eine Nachtparkiergebühr erhoben (rund 600 Fahrzeuge, zwischen 30 und 80 Fr. pro Monat).

- Wald¹⁴ verfügt über rund 40 gebührenpflichtige Parkplätze, die für einen längeren Aufenthalt vorgesehen sind (keine Einschränkung der Parkdauer, Fr. 0.50 pro h, Fr. 5.- pro ganzer Tag). Die 100 Parkplätze in der blauen Zone befinden sich im Bereich der Geschäfte im Zentrumsgebiet. Ausserhalb des Zentrums liegen weiss markierte nicht gebührenpflichtige Parkplätze vor, in den Quartieren sind keine Parkplätze markiert (Wald 1997).
- Die Landgemeinde Niederweningen¹⁵ verfügt nicht über gebührenpflichtige Parkplätze. Dazu fehlt das Bedürfnis. Einzig bei den beiden Bahnhöfen sind Parkplätze ausgeschieden, welche aber auch nicht gebührenpflichtig bewirtschaftet werden.

Fazit:

- Auffallend sind die unterschiedlichen Bewirtschaftungs- und Gebührenkonzepte in den befragten Gemeinden. Aber auch innerhalb der einzelnen Gemeinden werden für die einzelnen Parkplätze ganz unterschiedliche Gebühren oder maximale Parkzeiten festgelegt.
- Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass die Parkraumbewirtschaftung gemeindefest spezifisch betrachtet werden muss und ein über den gesamten Kanton einheitliches Konzept kaum realisierbar ist. Wichtig scheint demnach, lokale Besonderheiten in der Ausgestaltung der Massnahme zu berücksichtigen (Gemeindeautonomie im Bereich öffentlicher Parkplätze beibehalten).
- Über die Kosten, welche durch öffentliche Parkplätze anfallen, ist in den einzelnen Gemeinden wenig bekannt. In den Gesprächen konnte verschiedentlich Interesse

14 Persönliches Gespräch vom 14. 6. 99 mit Herrn Dünki, Polizeiausschuss Wald.

15 Persönliches Gespräch vom 15. 6. 99 mit Herrn Hurter, Gemeindeschreiber Niederweningen.

an einer Anleitung zur Erstellung einer detaillierten Kosten-Nutzen-Analyse ausgemacht werden.

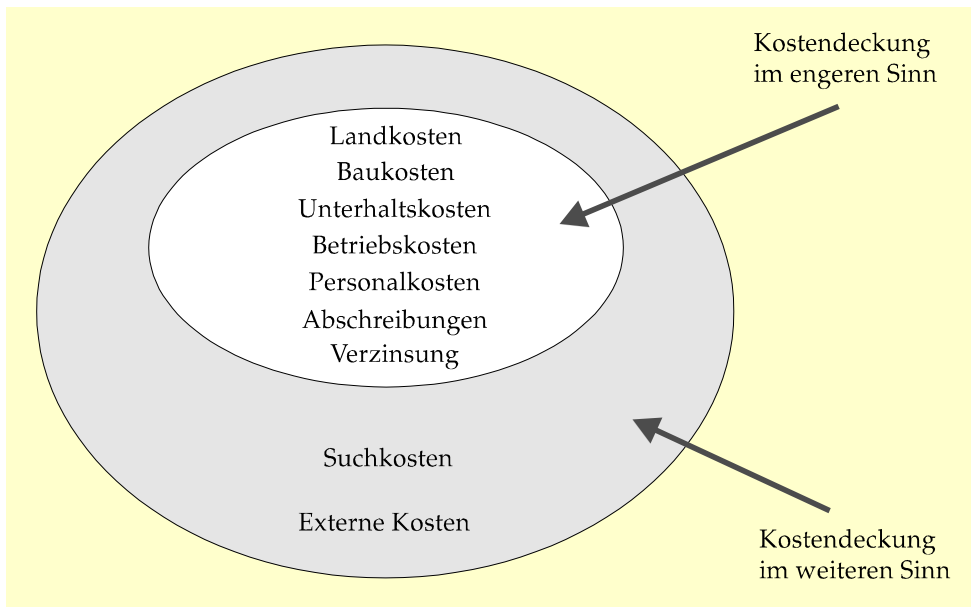
- Das Verursacherprinzip ist nicht umgesetzt. Die Landkosten werden in der Regel nicht einbezogen. Während in den Zentrumszonen die Parkplätze fast durchgehend bewirtschaftet werden, findet in den Quartieren und Industriezonen nur selten eine Bewirtschaftung von öffentlichen Parkplätzen statt.
- Park+Ride-Anlagen sollten von der Verpflichtung ausgenommen werden, weil sie das Umsteigen auf öffentliche Verkehrsmittel fördern. Diese Parkplätze sollten deshalb durch das Beibehalten tieferer Gebühren „subventioniert“ werden.
- Massnahmen im Bereich der öffentlichen Parkplätze sind gemäss den geführten Gesprächen mit Widerständen in der Bevölkerung und dem Gewerbe verbunden und müssen sorgfältig geplant und breit abgestützt werden. Die Massnahme muss verhältnismässig sein, eine differenzierte Umsetzung des Verursacherprinzips (vgl. hinten) scheint deshalb angebracht (allenfalls Ausnahmen für kleinere Gemeinden).

5.2.2. Kosten

Öffentliche Parkplätze verursachen Kosten, die heute zu einem bedeutenden Teil ungedeckt sind. Eine Pflicht zur Erhebung von kostendeckenden Gebühren muss als erstes die Kosten definieren, die anfallen und die es zu decken gibt (Figur 3). Infolge der oben beschriebenen gemeindespezifischen Unterschiede ist eine genaue Angabe der zu erhebenden Kosten kaum möglich. Jede Gemeinde muss diese Beträge selbst erheben und berechnen. Auch muss unterschieden werden zwischen den Kosten für gebührenpflichtige Parkplätze, für Parkplätze in blauen Zonen (mit Anwohnerbevorzugung) und nicht gebührenpflichtigen Parkplätzen.

- Eine **Kostendeckung im engeren Sinn** wird erreicht, wenn den Parkplatz-BenutzerInnen neben den Bau-, Unterhalts- und Kontrollkosten auch die Landkosten angelastet werden. Damit wird neben der Sicherstellung der Finanzierung bereits eine geringe Lenkungswirkung erzielt.

- **Die Kostendeckung im weiteren Sinn** umfasst auch die externen Kosten (Suchkosten und Kosten für Umweltverschmutzung etc.).



Figur 3: Kostenarten, die für eine kostendeckende Erhebung von Gebühren für öffentlichen Parkplätze zu berücksichtigen sind. Denkbar ist eine stufenweise Regelung. Minimal soll mit der vorgeschlagenen Massnahme kurz-/mittelfristig eine Kostendeckung im engeren Sinn erreicht werden. Längerfristig sollten die Gemeinden auch externe Kosten einbeziehen.

Im folgenden werden die Kostenelemente aufgeführt, die für die Bestimmung der Parkplatzkosten zu berücksichtigen sind. Die dargestellten Beträge stützen sich im Wesentlichen auf die Angaben in Nielsen (1992) und die Kostenabklärungen, welche in Uster und Zürich getätigt wurden.

Kalkulatorische Landkosten

Die Idee der Anlastung der Landkosten basiert auf dem sogenannten Opportunitäts-Kostenprinzip. Für Parkplätze wird eine bestimmte Fläche an Land verbraucht. Diese Fläche könnte aber auch für andere Nutzungen verwendet werden. So könnte die gleiche Fläche hohe Erträge abwerfen, würde sie vermietet werden. Dies gilt insbesondere für grosse Parkieranlagen. Aber auch für Parkfelder entlang von Strassen können solche Überlegungen angestellt werden. Für die Berechnung der Landkosten kann von den durchschnittlichen Bodenpreisen ausgegangen werden oder aber von den Einnahmen, welche mit einer Vermietung der Fläche erzielt werden könnten.

In Nielsen (1992) wird als Anhaltspunkt für die Höhe von Landkosten derjenige Betrag verwendet, welcher für die Miete eines gleichwertigen Parkplatzes bezahlt werden müsste. 1992 bewegte sich dieser Wert in der Stadt Zürich zwischen 100 und 300 Franken pro Monat. Gedeckte Parkplätze können aber infolge der Erstellungskosten und der Lage beträchtlich höher sein (1999 z.B. Parkhaus Zürichhorn rund 210.- pro Monat, Parkhaus Utoquai 350.- pro Monat, Parkhaus Bleicherweg 420.- pro Monat). In Uster wurde für die Berechnung der Parkplatzkosten pro bewirtschafteter Parkplatz von kalkulatorischen Mieten von Fr. 50.- pro Monat bzw. 600.- pro Jahr ausgegangen. Dieser Wert wird auch in Winterthur genannt. In Zürich werden jährlich rund 850'000 Franken für Mieten ausgegeben, was rund 70.- pro Jahr und bewirtschafteter Parkplatz ausmacht (nur ein kleiner Teil der Parkflächen ist gemietet).

Baukosten

Die Kosten für Erstellung sind sehr unterschiedlich, je nachdem ob es sich um gedeckte Parkplätze oder um solche im Freien handelt.

Gemäss Nielsen (1992) können für die Erstellung eines ungedeckten Parkplatzes rund 10'000 Franken eingesetzt werden, was vergleichsweise etwas hoch erscheint. In Metron (1995) werden für die Erstellung von Parkplätzen in Parkhäusern bei einer Abschreibung in 20 resp. 50 Jahren mit jährlichen Kosten in der Grössenordnung von Fr. 1'300.- bis Fr. 4'500.- pro Parkplatz gerechnet. In Bizer (1998) werden für den Bau eines nicht gedeckten Parkplatzes rund 4'300 DM, für Parkplätze in Tiefgaragen zwischen 25'000 DM (eingeschossig) bis 60'000 DM (mehrgeschossig) pro Parkplatz veranschlagt. In B.A.U.M.-aktuell (1995) werden für die Erstellung von ebenerdigen Parkplätzen rund 85 Franken pro m² veranschlagt, womit für einen durchschnittlichen Parkplatz à 10 bis 20 m² rund 850 bis 1'700 Franken verrechnet werden.

Unterhaltskosten

Die Unterhaltskosten umfassen Aufwendungen für allgemeine Sanierungen, Belagserneuerungen, Unterhalt der Bepflanzungen oder Markierungen und Signalisationen. Diese Kosten sind schwierig abzuschätzen, da sie insbesondere bei den Parkplätzen im Freien mit den Ausgaben für die restlichen Verkehrsflächen zusammenfallen. In Uster wurden pro bewirtschafteter Parkplatz rund 170 Franken pro Parkplatz und Jahr veranschlagt, in der Stadt Zürich werden die Unterhaltskosten auf rund 30 Franken pro Parkplatz und Jahr geschätzt.

Betriebskosten

Bei den öffentlichen Parkplätzen entstehen verschiedene Betriebskosten. Darunter sind Aufwendungen für die Reinigung, Schneeräumung, Anpassung von Markierungen, Beleuchtung, Abfallentsorgung oder Münzgeldverarbeitung zu verstehen. Im Beispiel von Uster fallen unter diese Kategorie gut 40 Franken pro Parkplatz und Jahr an, im Beispiel von Zürich über 50 Franken.

Personalkosten

Unter Personalkosten sind Aufwände für die Administration, Kontrollpersonal und deren Ausstattung zu berücksichtigen.

In Nielsen (1992) wird der Aufwand für polizeiliche Überwachung pro Parkuhrenplatz auf jährlich 790 Franken geschätzt. In Uster werden pro bewirtschafteter Parkplatz rund 280 Franken berechnet, in Zürich gut 720 Franken.

Parkuhren

Beim Kostenpunkt Parkuhren sind neben dem Unterhalt und den allfälligen Serviceverträgen auch Reparaturkosten bei Vandalismus und Reparaturteile einzubeziehen. Gemäss Nielsen (1992) müssen rund 60 Fr. pro Jahr für den Unterhalt von Parkuhren einbezogen werden. In Uster fallen knapp 10 Franken pro Jahr an (Unterhalt intern), in Zürich belaufen sich die Ausgaben auf knapp 130 Franken pro Parkplatz und Jahr (Unterhalt extern).

Kalkulatorische Abschreibungen und Verzinsungen

Die für Parkplätze getätigten Investitionen werden im Normalfall abgeschrieben. Berücksichtigt werden sollten dabei Investitionen für Parkuhren (Lebensdauer von ca. 10 bis 20 Jahre), Lesegeräte und direkt mit der Parkplatzbewirtschaftung zusammenhängende Sachaufwände. Die Bauinvestitionen können vernachlässigt werden, weil sie bereits in den kalkulatorischen Mieten integriert sind. In Uster machen die Abschreibungen und Zinsen (total 10% der investierten 500'000 Fr.) rund 100 Fr. pro Parkplatz und Jahr aus, in Zürich sind es (bei Investitionen von rund 2.5 Mio Franken) gut 20 Fr. pro Parkplatz und Jahr.

Externe Kosten

Sobald Parkraum als knapp betrachtet werden kann (insbesondere in Kernzonen), bedeuten besetzte Parkplätze Suchverkehr, welcher externe Kosten in Form von Kosten für Lärm- und Luftemissionen und Suchkosten verursacht. Der Suchverkehr verur-

sacht externe Kosten für Dritte. So steigt die Unfallgefahr, Lärm- und Schadstoffemissionen entstehen, das Stadtbild wird beeinträchtigt. Diese externen Kosten werden durch die AutofahrerInnen nicht bezahlt, das Parkieren auf öffentlichen Plätzen ist deshalb zu billig. In Nielsen (1992) werden pro Parkplatz Fr. 250 Franken pro Jahr externe Kosten berechnet.

Totale Kosten

In der folgenden Tabelle wird eine Übersicht über die einzubeziehenden durchschnittlichen Kostenelemente für bewirtschaftete Parkplätze gegeben:

Kosten	Kostenelemente	Beispiele (Fr. pro bewirtschafteter Parkplatz und Jahr)
Kalkulatorische Landkosten	• Bodenpreise • Kalkulatorische Miete	• Nielsen (1992): 2'400 • Uster: 600 • Zürich: 70 (Fr. 850'000.- über alle bewirtsch. PP)
Baukosten	• Materialkosten • Personalkosten	• Nielsen (1992): total 10'000¹⁶ • B.A.U.M.-aktuell (1995): total 850 bis 1'700
Unterhaltskosten	• Allgem. Sanierungen • Belagserneuerungen • Unterhalt Bepflanzungen • Erneuerung von Markierungen und Signalisationen	• Uster: 170 • Zürich 30
Betriebskosten	• Reinigung • Schneeräumung • Anpassung Markierungen • Beleuchtung/Stromversorg. • Abfallentsorgung • Münzgeldverarbeitung	• Uster: 40 • Zürich: 50
Personalkosten	• Administration • Kontrollpersonal • Ausstattung Personal	• Nielsen (1992): 790 • Uster: 280 • Zürich: 720
Kosten für Parkuhren	• Unterhalt • Serviceverträge • Reparaturkosten • Ersatzteile	• Nielsen (1992): 60 • Uster: 10 • Zürich: 130

16 Was als zu hoch bezeichnet werden muss.

Kosten	Kostenelemente	Beispiele (Fr. pro bewirtschafteter Park- platz und Jahr)
Kalkulatorische Abschreibung und Verzinsung	• Abschreibung • Verzinsung	• Uster: 100 • Zürich: 20
Externe Kosten	• Suchverkehr	• Nielsen (1992): 250
Weitere	• Nicht definiert	• Zürich: 50
Total		• Nielsen (1992): 3'550 • Uster: 1'200 • Zürich: 1'070

Tabelle 6: Aufwände, welche für Parkplätze pro Jahr im Durchschnitt gedeckt werden müssten.

Bei Parkplätzen in blauen Zonen sowie nicht gebührenpflichtigen Parkplätzen sind die anfallenden Kosten tiefer anzusetzen, weil ein grosser Teil der Personal- und insbesondere der Parkuhrenkosten wegfallen.

Zusammenfassend kann mit einem kostendeckenden Aufwand von ca. 1'000 bis 1'500 Franken pro bewirtschafteter Parkplatz und Jahr gerechnet werden. Bei einer durchschnittlichen Belegung von 4 bis 6 Stunden pro Tag und 250 Arbeitstagen ergeben sich dadurch durchschnittliche Gebühren in der Höhe von rund Fr. 1.- pro Stunde.

5.2.3. Geltungsbereich

Stufenweise Kostendeckung

Die Umsetzung des Verursacherprinzips bei öffentlichen Parkplätzen sollte differenziert unter Berücksichtigung der Kostensituation, der Verkehrssituation in den verschiedenen Zonen und den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit erfolgen.

Aufgrund grober Kosten-Nutzen-Überlegungen und der durchgeführten Umfrage kommt eine flächendeckende Bewirtschaftung aller Parkplätze kaum in Frage. Kontrollmassnahmen in verkehrs- und lufthygienisch nicht relevanten Wohnquartieren könnten insbesondere in kleineren Gemeinden zu aufwendig und zu teuer werden. Anders ist die Situation in grösseren Gemeinden. Beispielsweise ist in der Stadt Zürich mit der flächendeckenden Einführung der blauen Zone dieser Schritt bereits vollzogen worden.

Die Durchsetzung der Kostendeckung soll folgendermassen erfolgen (siehe auch Tabelle 7):

- Prioritär zu behandeln sind alle öffentlichen Parkgelegenheiten in Zentrumsgebieten, um Bahnhöfen, Post- und Bankgebäude sowie an Einkaufsstrassen und um Einkaufszentren. Diese Parkplätze sollten in der Regel gebührenpflichtig und kostendeckend (gemäss Erläuterungen in obigem Kapitel) bewirtschaftet werden.
- In zweiter Priorität sollte die blaue Zone mit Anwohnerbevorzugung in Quartieren und in der Nähe von grossen Unternehmen eingeführt bzw. ausgebaut werden.
- Als dritte Priorität kann eine Nachtparkiergebühr flächendeckend für die nächtliche Benutzung öffentlicher Flächen eingeführt werden.

	1. Priorität: Zentrumsgebiete	2. Priorität: Quartiere und Industriegebiete	3. Priorität: gesamtes Gebiet
Gebiete	• Im Zentrum • um Bahnhöfe, Post, Banken, Einkaufsstrassen, stark verkehrserzeugende Nutzungen	• Wohngebiete • um grosse Unternehmen	• Ganzes Gemeindegebiet
Bewirtschaftungsart	Hohe Gebühren und kürzere maximale Parkdauer, je näher zum Zentrum	Blaue Zone mit Anwohnerbevorzugung	Nachtparkiergebühr (kombiniert mit Anwohnerbevorzugung)
Kostendeckungsgrad	100%	Mind. 50%	zu bestimmen

Tabelle 7: Konzept für die Bewirtschaftung öffentlicher Parkplätze für unterschiedliche Gebiete abgestuft nach Prioritäten.

Welche Gemeinden?

In vielen kleinen Gemeinden besteht kaum ein Bedürfnis nach einer gebührenpflichtigen Bewirtschaftung von Parkplätzen. In der Regel ist viel Platz vorhanden, Parkplätze sind kaum ausgeschieden, wie dies etwa in Niederweningen der Fall ist.

Ausnahmeregelungen könnten aufgrund folgender Kriterien festgelegt werden: Einwohner (Grösse der Gemeinde), Anzahl Arbeitsplätze, Verkehrsaufkommen, Luftbelastungssituation.

5.3. Vollzug

Für den Vollzug bedarf es neben einer neuen gesetzlichen Grundlage auch eine Anleitung zur Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahme.

1. Die Pflicht zur kostendeckenden Bewirtschaftung von öffentlichen Parkplätzen bedarf einer neuen gesetzlichen Grundlage. Diese ist im Strassengesetz zu verankern. Der Kanton gibt die Grundsätze vor.
2. Der Vollzug zur Durchsetzung des Verursacherprinzips erfolgt auf der Ebene der Gemeinden. Innerhalb der vom Kanton vorgegebenen Grundsätze soll den Gemeinden eine möglichst grosse Autonomie zugestanden werden. Damit soll auch dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die örtlichen Strukturen unter den Gemeinden sehr unterschiedlich sein können. Die Ausgestaltung der neuen Gebührenordnungen in den Gemeinden sollte in einem angemessenen Verhältnis zum Vollzugaufwand stehen.
3. Mit einer Wegleitung erhalten die Gemeinden eine Hilfe zur Umsetzung der Massnahme.
 - Darin wird in einem ersten Schritt geregelt, welche Parkplätze wie bewirtschaftet werden sollten. Als Resultat scheiden die Gemeinden verschiedene Zonen auf ihrem Gemeindegebiet aus: Zonen, wo Parkplätze gebührenpflichtig bewirtschaftet werden (Zentrumsgebiete, bei Bahnhöfen, Post, Banken, Einkaufsgelegenheiten, stark verkehrserzeugende Nutzungen etc.), Zonen, in denen blaue Zonen erstellt werden müssten, Zonen ohne Bewirtschaftung, allenfalls Nachtparkiergebühren. Dieser Schritt muss in enger Koordination mit der Abgabe auf stark verkehrserzeugende Nutzungen erfolgen.
 - In einem zweiten Schritt wird eine Anleitung zur Bestimmung der für diese Parkplätze anfallenden Kosten (Auflistung und Berechnung aller Kostenkomponenten wie in Kap. 5.2.2) gegeben. Diese müsste in elektronischer Form erfolgen (Excel-Maske). Ebenfalls analysiert werden die bestehenden Ein-

nahmen (Verteilung der Einnahmen nach Parkplätzen, Schätzung der Parkiervorgänge pro Parkplatz etc.)

- Ausgehend von den berechneten Kosten wird eine Gebührenstruktur zur Deckung der anfallenden Kosten abgeleitet.
4. Bei längerem Parkieren kann ein gesteigerter Gemeingebrauch geltend gemacht werden. Soweit es sich um die Deckung von Umweltschutzmassnahmen handelt, kann sich die Gebührenerhebung auch auf das Umweltschutzgesetz stützen (USG Art. 2).
 5. Für die Umsetzung der Pflicht ist allenfalls die Einführung eines flächendeckenden Parkverbots zu prüfen.

5.4. Auswirkungen

5.4.1. Nutzen der Kostendeckung für die Gemeinden

Die Gemeinden erfahren aufgrund der Erhebung kostendeckender Gebühren verschiedene Vorteile:

- Einnahmen: Dank der Erhebung kostendeckender Gebühren können in den Gemeinden Einnahmen generiert werden, welche zum einen zur Finanzierung der Parkplätze selbst, zum anderen zur Förderung des ÖV dienen können.
- Lufthygienischer Nutzen: Höhere Gebühren reduzieren in Kernzonen den Suchverkehr. Blaue Zonen mit Anwohnerbevorzugung führen zu einer Reduktion von Suchverkehr und Pendlerfahrten, weil für die PendlerInnen die Möglichkeiten für längeres Parkieren abnehmen.
- Nutzen fürs Gewerbe: Parkgebühren führen zu einer kürzeren Aufenthaltszeit von ParkplatzbenutzerInnen und damit zu einer höheren Anzahl Kunden.
- Aufwertung von Kernzonen: Mit Hilfe von höheren Parkgebühren kann der Suchverkehr in den Kernzonen reduziert werden. Weil Parkplätze kosten, wird auf einen Teil der Einkaufsfahrten verzichtet. Kernzonen können attraktiver und kundenfreundlicher gestaltet werden (allerdings braucht es dazu eine bedeutende

Reduktion der Parkplätze und weitere flankierende Massnahmen wie Verkehrsberuhigungen, Einbahnen, Fahrverbote etc.).

- Lösung verkehrlicher Probleme: Mit einer kostendeckenden Bewirtschaftung von öffentlichen Parkplätzen kann ein Beitrag zur Lösung verkehrlicher Überlastungen geleistet werden. Eine Reduktion der Parkierungsmöglichkeiten für PendlerInnen führt zu einer Umlagerung in Richtung öffentlicher Verkehr.

5.4.2. Ökologische Wirkungen

Die Lenkungswirkung von Parkierungsmassnahmen ist Gegenstand vieler Studien.¹⁷ Dabei wird die Einschätzung der ökologischen Wirkungen allgemein als schwierig bezeichnet.

Die Gespräche mit den verantwortlichen Personen der befragten Gemeinden geben Hinweise, dass über Gebührenerhöhungen kaum eine Änderung des Fahrverhaltens erzielt werden kann (Erfahrungen aus allen Gemeinden). Parkplätze, welche nach der Einführung einer Gebührenpflicht oder nach einer Gebührenerhöhung anfänglich leer stehen, füllen sich mit der Zeit wieder und sind nach wenigen Jahren genauso belegt wie vorher. Die ParkplatzbenutzerInnen scheinen bereit, mehr Geld auszugeben.

Die Erfahrungen mit den blauen Zonen sind positiver bezüglich den Umweltwirkungen. Der Pendler- und Suchverkehr in den Quartieren kann bedeutend gesenkt werden (z.B. in Zürich, Winterthur). Die Folge der blauen Zonen in Einkaufsgebieten ist eine Verflüssigung des Verkehrs, was mit einer Reduktion der Emissionen einher geht.

Nachhaltige Umlagerungseffekte sind demzufolge in Gemeinden zu erwarten, in denen der öffentliche Parkraum oft von Beschäftigten benützt wird. Wie hoch die Umlagerungseffekte durch ein kostenorientiertes Gebührensystem sein könnten, muss anhand von konkreten Pilotprojekten bzw. -gemeinden vertieft untersucht werden.

17 INFRAS (1992) schätzt die Fahrleistungsreduktion durch Parkraumbewirtschaftung in der Stadt Zürich total auf ca. 4 – 10%. In Ecoplan (1996) wird bei einer restriktiven Bewirtschaftungspolitik (365 d, 2 Fr./h) eine Fahrtenreduktion von bis zu 5% berechnet. In Ecoplan (1993) wird für die Stadt St. Gallen bei einer Erhöhung der Parkgebühren in der Innenstadt auf Fr. 4.-/h mit gleichzeitiger Reduktion der Anzahl Parkplätze eine Abnahme des Einkaufsverkehrs von 20 bis 25% prognostiziert.

5.4.3. Wirtschaftliche Auswirkungen

Neue Gebührenstrukturen und damit zusammenhängende höhere Parkgebühren dürften v.a. bei den Umlandgemeinden Auswirkungen auf die Standortattraktivität zeigen. Standorte mit guter ÖV-Erschliessung würden gestärkt, eine Verbesserung des ÖV-Angebotes würde attraktiver werden.

Im Allgemeinen profitiert das Gewerbe direkt von einem höheren Umschlag pro Parkplatz, der sich aufgrund der Einführung blauer Zonen einstellt. So gab z.B. in Wald das Gewerbe den Anstoss für die Einführung von blauen Zonen. Hingegen wehrt sich das Gewerbe gegen zu hohe Parkgebühren in der Meinung, dass diese eine abschreckende Wirkung auf KundInnen haben.

Als wichtiger Einflussfaktor für die Wirtschaftlichkeit vieler kleinerer Unternehmen wird durch die befragten Gemeinden die Nähe grosser Einkaufszentren mit Gratis-Parkplätzen genannt. Sobald diese Gratis-Parkplätze ebenfalls bewirtschaftet werden (was mit einer Abgabe auf stark verkehrserzeugende Nutzungen erfolgen kann), sollte die Konkurrenzsituation aber entschärft werden.

Die negativen Auswirkungen von Parkgebühren auf die Wirtschaftlichkeit des Gewerbes können somit kurzfristig als spürbar, mittel- und langfristig aber als gering eingestuft werden.

5.4.4. Nebenwirkungen und Ausweicheffekte

Durch die Einführung der Kostendeckung und die resultierende Verteuerung der Parkplätze muss mit einer Zunahme der Anzahl Falschparkierer gerechnet werden. Dies kann im Allgemeinen durch ein vernünftiges Gebührensystem, verdichtete Kontrollen, erhöhte Bussen und vermehrtes Abschleppen der falsch parkierten Fahrzeuge verhindert werden.

Ausweicheffekte auf Privatparkplätze oder -flächen werden sich infolge der Parkplatzobergrenzen und der zunehmenden Verbreitung der Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarfes in kommunalen Erlassen (Baudirektion Kt. Zürich 1997) in Grenzen halten.

Die im Teilprojekt 5 vorgeschlagene Bodenversiegelungsabgabe wirkt der Umwandlung von Vorgärten in Parkplätze entgegen.

Allfällige Ausweicheffekte in Richtung grosser Einkaufszentren und damit verbundene lufthygienisch gegenläufige Effekte (längere Fahrten in andere Kantone oder zu grossen Einkaufszentren) werden mit der im TP 5 vorgeschlagenen Abgabe auf stark verkehrserzeugende Nutzungen reduziert oder gar verhindert.

5.4.5. Politische Akzeptanz

Mit Akzeptanzproblemen muss gerechnet werden. Massnahmen, welche mit der Erhöhung von Verkehrskosten verbunden sind, stossen grundsätzlich auf einen relativ hohen Widerstand.

Ebenfalls nicht zu unterschätzen sind Widerstände gegen weitere Einschränkungen der Gemeindeautonomie. Da jedoch keine Einheitslösung, sondern gemeindespezifische Gebührenstrukturen nach einheitlichen Grundsätzen angestrebt werden, kann dem Akzeptanzproblem Rechnung getragen werden.

Zudem dürfte sich der starke Rückhalt des Verursacherprinzips in der Bevölkerung positiv auf die Umsetzungschance auswirken.

5.5. Rechtliche Umsetzung

Die Gemeinden und der Kanton sollen im Bereich öffentlicher Parkplätze kostendeckende Gebühren erheben.

Im Strassengesetz wäre eine neue Bestimmung einzufügen, die folgendermassen formuliert werden könnte:

„Der Staat und die Gemeinden erheben für die Beanspruchung von öffentlichen Strassen als Parkplatzflächen, die einen gesteigerten Gemeingebrauch darstellen, kostendeckende Gebühren. Die Gebühren decken die Kosten für den Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung, Abschreibung und den Grundstückswert der beanspruchten Strassenfläche.“

Verpflichtung zur Erhebung kostendeckender Parkgebühren	
Ziel der Massnahme	Ziel der Massnahme ist, die Kostenwahrheit im ruhenden Verkehr durchzusetzen, indem eine Verpflichtung zur Erhebung kostendeckender Gebühren bei öffentlichen Parkplätzen eingeführt wird.
Abgabeobjekt	Öffentliche Parkplätze und Parkgelegenheiten
Abgabesubjekt	FahrzeughalterInnen, welche öffentliche Parkplätze benutzen
Ausgestaltung der Massnahme und Gebührenstruktur	Kostendeckung wird differenziert nach Gebieten mit unterschiedlicher lufthygienischen und verkehrlichen Prioritäten: 1. Priorität: Volle Kostendeckung im Zentrum und um Bahnhöfe, Post, Banken, Einkaufsstrassen sowie sonst. stark verkehrserzeugende Nutzungen. 2. Priorität: Teilweise Kostendeckung in Wohngebieten und um grosse Unternehmen (blaue Zonen mit Anwohnerbevorzugung, PendlerInnen abhalten). 3. Priorität: gesamtes Gemeindegebiet kostendeckend bewirtschaften (zusätzlich mit Nachtparkiergebühren) In einer kant. Wegleitung erhalten die Gemeinden eine Vollzugshilfe: 4. Regelung, welche Parkplätze bewirtschaftet werden sollen (Zentrumsgebiete, Post, Bahnhöfe etc.) 5. Anleitung zur (elektronischen) Bestimmung der anfallenden Kosten (kalkulatorische Landkosten, Bau-, Unterhalts-, Betriebs-, Personal- und Parkuhren-Kosten sowie Abschreibung und Verzinsung.) 6. Anleitung zur Erstellung einer Gebührenstruktur, abgeleitet aus den anfallenden Kosten.
Aufkommen	Gemeinden generieren Einnahmen, welche zur Finanzierung der Parkplätze sowie zur Förderung des ÖV dienen können.
Ökologische Lenkungswirkung	Evtl. leichte Umlagerungseffekte von Privatverkehr zum ÖV, Einschränkung des Pendelverkehrs und Aufwertung der Kerngebiete
Wirtschaftliche Auswirkungen	Leichte Verteuerung von Einkaufs- und Freizeitfahrten. Gewerbe profitiert in der Regel von Parkplatzmassnahmen
Soz. Auswirkungen	Keine
Verwaltungsaufwand	Bedeutender Initialaufwand bei Einführung der Massnahme (Kennzeichnung der Parkfelder, Beschilderung, Bewirtschaftungsmassnahmen), danach verhältnismässiger Kontrollaufwand (gedeckt durch Einnahmen).
Rechtl Umsetzung	Anpassung Strassengesetz: „Der Staat und die Gemeinden erheben für die Beanspruchung von öffentlichen Strassen als Parkplatzflächen, die einen gesteigerten Gemeingebrauch darstellen, kostendeckende Gebühren. Die Gebühren decken die Kosten für den Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung, Abschreibung und den Grundstückswert der beanspruchten Strassenfläche“
Flankierende Massnahmen	Allgemeines Parkverbot einführen, Parkplatzreduktion in Kerngebieten, Parkgelegenheiten genau kennzeichnen, Verkehr an Parkplätze lenken
Gesamtbeurteilung	a) Massnahme mit verhältnismässigem Aufwand durchführbar. b) Beitrag zur Umsetzung des Verursacherprinzips. c) Beitrag zu lokaler Entschärfung von Verkehrsüberlastung und lufthygienischen Problemen.

Anhang

Massnahmen im Abwasserbereich

Im Folgenden wird detailliert dargestellt, mit welchen Massnahmen die Kantone Bern, Luzern, Solothurn, St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden ihre Gemeinden zur Durchsetzung des Verursacherprinzips im Abwasserbereich anhalten können. Die Tabelle 5 im Haupttext fasst die Diskussion übersichtlich zusammen.

A1. Kanton Bern

Gesetze / Verordnungen

Die gesetzlichen Grundlagen für die Kostendeckung im Abwasserbereich im Kanton Bern sind seit 1964 gegeben. Im Gesetz über die Nutzung des Wassers (WNG vom 3.12.1950, Fassung von 1964) ist in Abs. 1 für den Bereich der Abwasserentsorgung das Gebührenmodell vorgesehen. In Abs. 2 enthält der Gesetzestext dem Grundsatz nach das Kostendeckungsprinzip und sieht einen nicht näher umschriebenen Erneuerungsfonds vor. Es handelt sich um eine 'Soll-Bestimmung', die auf Verordnungsstufe nicht konkretisiert wurde und somit nicht als gesetzliche Grundlage für die Pflicht zur Äufnung eines Erneuerungsfonds herangezogen werden konnte.

Im kantonalen Gewässerschutzgesetz von 1996 wird das Kostendeckungsprinzip geregelt (Art. 24). Vorgesehen sind einmalige Gebühren sowie wiederkehrende Grund- und Verbrauchsgebühren, mit denen die jährlichen Kosten der Abwasserentsorgung inklusive Werterhaltung vollumfänglich gedeckt werden müssen. Für öffentliche Abwasseranlagen ist eine Spezialfinanzierung zu führen, deren Höhe in einem angemessenen Verhältnis zum Wiederbeschaffungswert der Anlagen steht. Die Einlagen in diese Spezialfinanzierung sind insbesondere für die Abschreibungen zu verwenden (Art. 25). Die Organisation und Finanzierung der Abwasserentsorgung ist in einem Reglement zu verankern (Art. 23). Die Finanzierung mit Steuergeldern ist nicht mehr zulässig. Die jährlichen Gebühren müssen sowohl eine Grund- als auch eine Mengengebühr enthalten. Art. 9 verpflichtet die Gemeinden, einen generellen Entwässerungsplan (GEP) zu erstellen. Die Verordnung zum Gewässerschutzgesetz wird derzeit überarbeitet und soll im Juni 1999 in Kraft treten.

Im Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden von 1990 (in Kraft seit 1992) ist die Einführung des neuen Rechnungsmodells in den Gemeinden vorgesehen. Damit erhält der Regierungsrat die Kompetenz, in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden die Bereiche Bewertungsgrundsätze, Abschreibungen, Spezialfinanzierungen sowie die Kostendeckung gewerblicher Leistungen zu regeln (Art. 6). Diese Ausführungsverordnung sieht in Art. 1 Abs. 2 den Grundsatz der Verursacherfinanzierung sowie die Unzulässigkeit der Zweckbindung ordentlicher Gemeindesteuern vor. Das Kostendeckungsprinzip wird in Art. 62 präzisiert. Abweichungen von dieser Regel müssen in einem von der Legislative beschlossenen Reglement festgelegt werden. Die Artikel 58 bis 60 enthalten Bestimmungen über die Spezialfinanzierung, wozu auch die Abwasserentsorgung gehört. Mit der Gemeindefinanzhaushaltsgesetzgebung wird im Kanton Bern im Bereich der Abwasserentsorgung die volle Kostenwahrheit (inkl. Werterhaltung) angestrebt. Weist ein Reglement keinen Kostendeckungsartikel auf, wird der Kanton anlässlich des Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahrens die Gemeinde zur Aufnahme eines solchen Artikels anhalten.

Musterreglement

Mit dem Musterreglement Abwasserentsorgung (1994) wird jede Gemeinde aufgefordert, zur Finanzierung der Abwasserentsorgung kostendeckende Gebühren zu erheben. Das Verwaltungsvermögen der öffentlichen Abwasseranlagen soll gemäss Art. 54 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden abgeschrieben werden. Es können zusätzliche Abschreibungen vorgenommen werden (Art. 56). Die Gemeinde eröffnet eine Spezialfinanzierung, deren Höhe in einem angemessenen Verhältnis zum Wiederbeschaffungswert der Anlagen steht. Die Abwasserrechnung einer Gemeinde beinhaltet damit zwei Konten. Mit Hilfe eines Ausgleichskontos kann die laufende Rechnung ausgeglichen gestaltet werden. Ein zusätzliches Spezialfinanzierungskonto dient dagegen effektiv der Wiederbeschaffung resp. Erneuerung der Anlagen. Die im Musterreglement vorgeschlagenen Abschreibungen und Einlagen betragen zusammen mindestens 1.25% des aktuellen Wiederbeschaffungswertes des Kanalisationsnetzes, 3% des aktuellen Wiederbeschaffungswertes der gemeindeeigenen Abwasserreinigungsanlagen und 2% des aktuellen Wiederbeschaffungswertes der gemeindeeigenen Spezialbauwerke. Die Gemeinden sind damit gehalten, einen Kostendeckungsartikel in ihrem Reglement aufzunehmen. Fehlt dieser Artikel, wird der Kanton anlässlich des Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahrens die Gemeinde zur Aufnahme eines sol-

chen Artikels anhalten. Geregelt wird zudem das Verhältnis der wiederkehrenden Gebühren, nämlich der Grundgebühr und der Verbrauchsgebühr untereinander.

Das Musterreglement ist eine Empfehlung und hat keinen verbindlichen Charakter.

Abschreibungsregeln/Reserven

Die bisherige Regelung verweist auf das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden von 1990 (in Kraft seit 1992) und die dort vorgesehenen Bestimmungen.

Die im Musterreglement vorgeschlagenen Einlagen werden in der überarbeiteten Gewässerschutzverordnung, die im Juni 1999 in Kraft treten soll, gesetzlich verankert und damit verbindlich. Weil diese Neuregelung in der Regel zu Gebührenerhöhungen führen wird, sind Übergangsfristen vorgesehen. So müssen ab dem Jahr 2001 60% der gemäss Verordnung vorgeschriebenen Einnahmen in die Spezialfinanzierung eingelegt werden. Diese Übergangsfrist läuft im Jahr 2005 ab.

Information / Aufklärung

Der Kanton erstellt ein Konzept zur Siedlungsentwässerung, welches auch Finanzierungsaspekte beinhaltet (Art. 8 des kantonalen Gewässerschutzgesetzes). Die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) informiert die Öffentlichkeit über den Zustand der Gewässer und berät Behörden und Private.

In der Publikation 'Vollzugskonzept Siedlungsentwässerung' des Amtes für Gewässerschutz des Kantons Bern (GSA) wird die Finanzierung der Abwasserentsorgung gemäss dem Verursacherprinzip ausführlich diskutiert. Als weiteres Informationsmittel kann das periodisch erscheinende Informationsbulletin des GSA erwähnt werden.

Sanktionen

Die BVE kann anstelle einer Gemeinde, die trotz Mahnung ihre Aufsichtspflichten oder Aufgaben im Gebiet des Gewässerschutzes vernachlässigt, die erforderlichen Massnahmen verfügen, sofern wesentliche öffentliche Interessen gefährdet sind (Art. 19 des kantonalen Gewässerschutzgesetzes). Wer dem kantonalen Gewässerschutzgesetz oder dessen Ausführungsvorschriften vorsätzlich zuwiderhandelt, kann mit bis zu 20'000 CHF gebüsst werden.

Unterlagen

- Musterreglement Abwasserentsorgung 1994

- Kantonales Gewässerschutzgesetz (1996)
- Kantonale Gewässerschutzverordnung (Überarbeitung 1998)
- Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG von 1990, in Kraft seit 1992) und die entsprechende Ausführungsverordnung (VFHG von 1991, in Kraft seit 1992)
- Leitfaden Finanzhaushalt des AGR vom Januar 1992 (hier wird die Verwendung der Einnahmen aus den Abwassergebühren geregelt).

A2. Kanton Luzern

Gesetze / Verordnungen

Artikel 32 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer sieht vor, dass die Nettoausgaben für die Abwasserentsorgung gemäss dem Verursacherprinzip und als Spezialfinanzierung vollumfänglich mit Beiträgen und Gebühren zu finanzieren sind. Weiter sind die Gemeinden verpflichtet, den generellen Entwässerungsplan (GEP), den Siedlungsentwässerungskataster und ein Siedlungsentwässerungsreglement zu erstellen.

Die Vollzugsverordnung zum Einführungsgesetz legt fest, dass die langfristigen Aufwendungen im Abwasserbereich durch Gebühren gedeckt werden müssen (Art. 39), die sich aus einer Anschluss- und einer jährlichen Betriebsgebühr zusammensetzen (Art. 40). Der Regierungsrat legt einen Maximalsatz für die Gebühren fest. Dieser beträgt bis zum 31.12.2000 pro Kubikmeter Frischwasser 2.50 CHF (Art. 41). Das Amt für Umweltschutz unterstützt die Gemeinden mit Richtlinien über die GEP sowie mit einem Dringlichkeitsplan, welche Gemeinden in welchem Zeitraum den GEP zu erstellen haben. GEP und Reglemente über die Siedlungsentwässerung sind vom Regierungsrat bei der Erstellung und bei Änderungen zu genehmigen.

Der Grundsatz des Verursacherprinzips ist auch im Finanzhaushaltsgesetz von 1998 verankert. Abgesehen davon bestehen aber im Kanton Luzern keine weiteren gesetzlichen Grundlagen zur Durchsetzung des Verursacherprinzips in den Gemeinden.

Musterreglement

Die Erarbeitung eines Musterreglementes ist derzeit im Gang.

Abschreibungsregeln/Reserven

Im Kanton Luzern bestehen keine spezifischen Abschreibungsregelungen für den Abwasserbereich. Allgemeine Abschreibungsregeln sind in einem Finanzhaushaltsgesetz festgelegt und betragen derzeit 6%. Es können aber auch die Empfehlungen der eidgenössischen Steuerverwaltung für Tiefbauten angewendet werden.

Information / Aufklärung

Das Amt für Umweltschutz erstellt in Zusammenarbeit mit den Gemeinden Inventare und Grundlagenunterlagen, die für den Vollzug des Gewässerschutzes notwendig sind. Die Ergebnisse werden in geeigneter Form öffentlich zugänglich gemacht. Der Kanton informiert die Öffentlichkeit regelmässig über den Gewässerschutz (Art. 6 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer).

Nach der Fertigstellung wird das Musterreglement den interessierten Gemeinden regionenweise an Informationsveranstaltungen vorgestellt.

Sanktionen

Sanktionsmöglichkeiten sind im Kanton Luzern nicht vorgesehen.

Unterlagen

- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (27. Januar 1997)
- Vollzugsverordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Kantonale Gewässerschutzverordnung vom 23. September 1997)
- Bericht über die Wasserversorgung bis 2010
- Amt für Umweltschutz, Gewässerschutz im Kanton Luzern: Zustandsbericht und Massnahmenkatalog für die Umsetzung des neuen Gewässerschutzgesetzes (1995)
- Amt für Umweltschutz, Technischer Bericht: Grundlagen für die Abwasserabgabe nach dem Frachtenmodell
- Gesetz über die Nutzung des Grundwasser (seit 1965 in Kraft)
- Planungsbericht über ökonomische Massnahmen im Umweltschutz auf Stufe Kanton und Gemeinden (14. Dezember 1993)

A3. Kanton Solothurn

Gesetze / Verordnungen

Das solothurnische Wasserrechtsgesetz von 1959 wurde am 27. September 1998 um einen Abwasserfonds ergänzt. Die Einwohnergemeinden haben dafür zu sorgen, dass die vollständigen Kosten der Abwasseranlagen mit Gebühren oder anderen Abgaben verursacherorientiert finanziert werden. Artikel 38 Abs. 2 verpflichtet die Gemeinden, ihre Kosten nach dem Verursacherprinzip zu überwälzen, wobei die Grundzüge der Überwälzung vom Kantonsrat in einer Verordnung festzulegen sind.

Die Verordnung zum revidierten Wasserrechtsgesetz sollte vom kantonalen Parlament noch im Frühling 1999 verabschiedet werden. Die Gemeinden sind verpflichtet, ein Abwasserreglement zu erlassen, welches vom zuständigen Departement genehmigt werden muss.

Im kantonalen Erlass über das Bau- und Planungsrecht sind generelle Regelungen zum Gebührenrecht im Kanton Solothurn verankert. Während Anschlussgebühren zur Finanzierung der Investitionskosten verwendet werden sollen, sind Benutzungsgebühren ausschliesslich für Betrieb und Unterhalt vorgesehen.

Musterreglement

Der Entwurf des Musterreglements steht bereits seit 1997, konnte bisher aber wegen juristischer Probleme nicht verabschiedet werden. Das Musterreglement sieht Benutzungsgebühren auch zur Finanzierung von Erneuerungsinvestitionen in Abwasseranlagen vor, und steht damit im Widerspruch zum erwähnten Erlass über das Bau- und Planungsrecht. Die Beilegung dieser Differenzen wird voraussichtlich bis Sommer 1999 andauern.

Abschreibungsregeln/Reserven

Im Musterreglement sind solche Empfehlungen in Anlehnung an die Lösung des Kantons Bern vorgesehen. Es ist denkbar, dass diese Bestimmungen künftig verbindlich erklärt werden und somit von den Gemeinden zwingend anzuwenden sind.

Information / Aufklärung

Im Vorfeld der Abstimmung im Herbst 1998 wurden verschiedene Informationsveranstaltungen zur Einführung des Abwasserfonds durchgeführt. Sobald das Musterreglement fertiggestellt ist, soll es den interessierten Gemeinden an Abendveranstal-

tungen präsentiert werden. Im Weiteren ist neben Fachtagungen auch die Publikation einer periodisch erscheinenden Zeitschrift vorgesehen.

Sanktionen

Bei strenger Auslegung der gesetzlichen Grundlagen müssen die Kantonsbeiträge an die Gemeinden nur ausgerichtet werden, wenn diese ihre Kosten verursachergerecht verrechnen.

Unterlagen

- ECOPLAN (1994), Studie Trinkwasser- und Abwasserabgaben im Kanton St. Gallen.
- Wasserrechtsgesetz vom 27. September 1998
- Verordnung zum Wasserrechtsgesetz
- Abstimmungsinfo (Offizielle Mitteilungen zur kantonalen Volksabstimmung vom 27. September 1995)

A4. Kanton St. Gallen

Gesetze / Verordnungen

Das Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (Art. 5) verpflichtet die Gemeinden, einen generellen Entwässerungsplan und einen Abwasserkataster zu erstellen, welcher vom zuständigen Departement bei der Erstellung und bei Änderungen genehmigt werden muss. Die Erhebung verursacherorientierter Gebühren muss auf diese Grundlagen aufbauen können. Im Abwasserreglement muss die Gemeinde unter anderem die Deckung der Erstellungs- und Betriebskosten regeln (Art. 14). Zur Finanzierung dieser Kosten erheben die Gemeinden Abgaben. Der Einsatz von Steuergeldern ist nur in Ausnahmefällen erlaubt und bedarf der Genehmigung der Regierung (Art. 15). Die Gemeinden haben weiter Gebühren zu erheben, die der Belastung der Abwasseranlagen durch den Verursacher entsprechen (Art. 16). Für die Ausgestaltung der Gebührenordnung wird den Gemeinden ein Spielraum belassen. Neben der Benutzungsgebühr (Art. 18) kann eine Grundgebühr, welche die Beseitigung von nicht verschmutztem Abwasser beinhaltet, erhoben werden (Art. 17). Wird die Beseitigung des nicht verschmutzten Abwassers nicht in die Grundgebühr

einbezogen, können entsprechende Benutzungsgebühren verursacherorientiert erhoben werden (Art. 19). Meteorwasser kann nur im Bereich der Gemeindestrassen nach diesem Prinzip erhoben werden, bei den Kantonsstrassen ist dies nicht möglich. Die Gemeinde kann bereits beim Bau der Anlagen Beiträge von Grundeigentümern des Einzugsgebietes erheben (Art. 20 und 21).

Abgesehen vom Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung gibt es im Kanton St. Gallen keine weiteren gesetzlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung des Verursacherprinzips in den Gemeinden. Weil die Gebührenerhebung in die Hoheit der Gemeinden fällt, sind dem Kanton die Hände gebunden. Allenfalls könnten die Gemeinden im Rahmen des Aufsichtsrechts zur Einführung des Verursacherprinzips im Abwasserbereich gezwungen werden.

Musterreglement

Das Muster-Abwasserreglement des Kantons St. Gallen sieht vor, dass die Kosten für Erstellung und Betrieb der öffentlichen Abwasseranlagen durch Gebühren der Grundeigentümer sowie durch Abgeltungen von Bund und Kantone finanziert werden sollen. Zu diesem Zweck haben die Gemeinden eine Spezialfinanzierung zu führen. Vorgesehen ist sowohl eine Grundgebühr als auch eine Benutzungsgebühr (Schmutzwassergebühr sowie Entwässerungsgebühr).

Die meisten Gemeinden übernehmen dieses Musterreglement freiwillig. Für eine Verbindlicherklärung fehlen derzeit die rechtlichen Grundlagen.

Abschreibungsregeln/Reserven

Spezifische Abschreibungsregeln für den Abwasserbereich bestehen im Kanton St. Gallen nicht. Die am direkten Finanzausgleich beteiligten Gemeinden sind allgemeinen Abschreibungsregeln unterworfen, welche allenfalls auch auf den Abwasserbereich angewendet werden können.

Information / Aufklärung

Vor der Einführung des Vollzugsgesetzes zur Einführung der eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung wurde die Vorlage den Gemeinden im Rahmen einer Informationsveranstaltung vorgestellt, wobei auch die Artikel zum Verursacherprinzip diskutiert wurden. Es wurden jedoch keine Fachtagungen durchgeführt oder Informationsbroschüren produziert.

Sanktionen

Sanktionsmöglichkeiten sind im Kanton St. Gallen nicht vorgesehen.

Unterlagen

- Muster-Abwasserreglement Stand 1. Februar 1997
- Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung vom 11. April 1996
- Botschaft und Entwurf der Regierung zum Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (10. Januar 1995)

A5. Kanton Appenzell Ausserrhoden

Gesetze / Verordnungen

Die Anwendung des Verursacherprinzips ist im Kantonalen Umweltschutzgesetz (Art. 11) verankert. Wer Massnahmen nach dem kantonalen Einführungsgesetz und den darauf gestützt erlassenen Verordnungen verursacht, wird kostenpflichtig. Dies betrifft sowohl die direkten Investitionen als auch allfällige Mindereinnahmen. Die Gemeinden haben einen generellen Entwässerungsplan (GEP) zu erarbeiten. Dieser gilt als Grundlage für die ökologische und ökonomische Erfüllung der Gewässerschutzaufgaben (Art.38). In Gemeinde- oder Korporationsreglementen haben die Gemeinden Bau und Betrieb öffentlicher Abwasseranlagen zu regeln. Dieser Reglemente bedürfen bei der Einführung sowie bei jeder Änderung der Genehmigung des Regierungsrates (Art. 41). Die Gemeinden erheben beim erstmaligen Anschluss von den Grundeigentümern eine Anschlussgebühr (Art. 43). Zur Deckung der anfallenden Kosten für Betrieb, Unterhalt, Erneuerung, Kontrolle und Amortisation der Anlagen können die Gemeinden wiederkehrende Gebühren erheben. Diese werden grundsätzlich nach dem Wasserverbrauch und dem Verschmutzungsgrad bemessen. Zudem kann eine Grundgebühr erhoben werden, welche sich nicht nach diesen Bemessungskriterien richtet (Art. 44). Zu berücksichtigen ist, dass es für die Sanierung von ARA weder Subventionen noch Anschlussgebühren gibt. Falls eine Gemeinde ein Meteor- oder Mischwassersystem betreibt, können die zusätzlichen Kosten dem Verursacher überbunden werden.

Abgesehen vom Kantonalen Umweltschutzgesetz und der entsprechenden Umweltschutzverordnung gibt es im Kanton Appenzell Ausserrhoden keine weiteren gesetzlichen Möglichkeiten zur Durchsetzung des Verursacherprinzips in den Gemeinden.

Musterreglement

Das Musterreglement hat keinen verbindlichen Charakter. Derzeit wird die Möglichkeit diskutiert, das Musterreglement in ein verbindliches Abwasserreglement zu transformieren. Die entsprechenden Arbeiten haben aber erst begonnen und dürften noch mehrere Jahre dauern.

Als Bemessungsgrundlage für die beim erstmaligen Anschluss fällige Anschlussgebühr wird bei Wohnbauten der Gebäudeinhalt (umbauter Raum in m³) oder die Bruttogeschossfläche und bei Betrieben die Einwohnergleichwerte vorgeschlagen. Weiter sieht das Musterreglement folgende Regelungen vor: Bemessungsgrundlage der Anschlussgebühr für unverschmutztes Abwasser ist die abflusswirksame Fläche der Grundstücke und die Art der Oberflächenbefestigung (Art. 34). Die Anschlussgebühr wird vom Gemeinderat festgelegt (Art. 35). Die Ableitung von verschmutztem oder unverschmutztem Abwasser in öffentliche Anlagen ist gebührenpflichtig (wiederkehrende Schmutzwasser- resp. Meteorwassergebühr). Es kann eine Grundgebühr erhoben werden (Art. 36 - 38). Die Rechnung für die öffentlichen Anlagen ist als Spezialfinanzierung zu führen.

Abschreibungsregeln/Reserven

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden bestehen keine Vorschriften oder Richtlinien im Zusammenhang mit dem Abschreibungsverfahren im Abwasserbereich.

Information / Aufklärung

Zweimal jährlich werden vom Amt für Umweltschutz Informationsveranstaltungen durchgeführt, an denen sich die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden auch über Fragen rund um die Einführung des Verursacherprinzips orientieren können. Spezielle Broschüren oder Tagungen sind aber nicht vorgesehen und wurden bisher auch nicht durchgeführt.

Sanktionen

Grundsätzlich können Gemeinden, welche den gesetzlichen Bestimmungen vorsätzlich zuwiderhandeln - soweit keine anderen Strafbestimmungen zur Anwendung

kommen - mit Busse bis zu 100'000 CHF bestraft werden. Der Kanton tritt jedoch nicht als Kontrollinstanz auf und überlässt die konkreten Regelungen den Gemeinden.

Unterlagen

- Gesetz über die Einführung der Bundesgesetze über den Umweltschutz und über den Schutz der Gewässer (Kantonales Umweltschutzgesetz)
- Verordnung zum Gesetz über die Einführung der Bundesgesetze über den Umweltschutz und über den Schutz der Gewässer (Umweltschutzverordnung).
- Botschaft zum Gesetz über die Einführung der Bundesgesetze über den Umweltschutz und über den Schutz der Gewässer (Kantonales Umweltschutzgesetz) für die Abstimmung vom 24. April 1994
- Erläuternder Bericht zur Verordnung zum Einführungsgesetz zum Umweltschutzgesetz
- Erläuternder Bericht zum Einführungsgesetz zum Umweltschutzgesetz
- Bericht zur Kantonalen Richtplanung (inkl. Grundlagenplan Nr. 5 Ver- und Entsorgung), 1987
- Musterabwasserreglement 1995

A6. Kanton Zürich

Gesetze / Verordnungen

Das Einführungsgesetz zum eidgenössischen Gewässerschutzgesetz des Kantons Zürich regelt das Kostendeckungsprinzip in § 45. Die Gemeinden haben kostendeckende Gebühren zu erheben, welche die nach Abzug allfälliger Bundes- und Staatsbeiträge verbleibenden Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Verzinsung und Abschreibung der Anlagen sowie die übrigen Kosten der Abwasserbeseitigung decken. Erfährt eine Liegenschaft durch den Bau öffentlicher Abwasserleitungen eine Wertvermehrung, haben die Eigentümer der Gemeinde Beiträge an die Kosten zu leisten. Diese Beitragspflicht ist auf die Hälfte des Mehrwertes der Liegenschaft limitiert.

Die Verordnung über den Gewässerschutz verpflichtet die Gemeinden, ein generelles Kanalisationsprojekt vorzulegen (§ 8). Dieses muss vom Regierungsrat genehmigt werden (§ 1).

Die Verordnung über den Gemeindehaushalt schreibt die interne Umlage der tatsächlichen Abschreibungen im Rahmen von Spezialfinanzierungskonten zwingend vor. Die Führung einer Spezialfinanzierung im Abwasserbereich ist jedoch nicht zwingend, jedoch in der Praxis fast flächendeckend umgesetzt.

Musterreglement

Das Musterreglements sieht die Erhebung von Benutzungs- und Anschlussgebühren vor. Die Anschlussgebühren dienen zur Mitfinanzierung der Erstellungskosten, die Benutzungsgebühren zur Deckung aller übrigen Aufwendungen (Art. 3 Absatz 3). Das Kostendeckungsprinzip wird in Artikel 3 verankert. Absatz 2 dieses Artikels schlägt die Führung einer Spezialfinanzierung vor. Von den Eigentümern der an Abwasseranlagen angeschlossenen Liegenschaften wird eine jährliche Benutzungsgebühr erhoben. Diese Gebühr besteht ausdrücklich nicht aus einer Schmutz- und einer Regenwassergebühr. Die Ausgestaltung der Benutzungsgebühr ist nicht relevant, es sind grundsätzlich beide Gebührenkomponenten geschuldet.

Die Gebühr wird als Grundgebühr pro angeschlossenes Grundstück und als Mengenpreis auf Grund des genutzten Wassers erhoben (Art. 5 Absatz 1). Die Grundgebühr soll ungefähr einen Drittel des Ertrages ausmachen, der Mengenpreis rund zwei Drittel (Art. 5 Absatz 2). Zur Berechnung der Gebühren wird der Durchschnittskostenansatz verwendet, bei dem nicht jeder Fall einzeln gemessen werden muss. Bei ausserordentlich hohem Abwasseranfall kann der Gemeinderat eine sich an den Grenzkosten orientierende, erhöhte Anschlussgebühr verlangen (Art. 14). Beträgt die jährliche Benutzungsgebühr (Grundgebühr und Mengenpreis) weniger als 25 CHF, wird auf deren Erhebung verzichtet (Art. 10). Beim Anschluss von Liegenschaften an die öffentliche Siedlungsentwässerung wird eine einmalige Anschlussgebühr erhoben (Art. 12).

Benutzer, deren Abwasser eine deutlich höhere Konzentration oder Schmutzstofffracht aufweist als häusliches Abwasser, werden mit höheren Gebühren belastet (Art. 7). Demgegenüber können Reduktionen gewährt werden, wenn das bezogene Wasser rechtmässig und nachgewiesenermassen nur zum Teil abgeleitet wird. (Art. 8). Dies ist insbesondere bei Landwirtschaftsbetrieben oder Getränkefirmen der Fall.

Abschreibungsregeln/Reserven

Im Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz, der entsprechenden Verordnung sowie dem Musterreglement finden sich keine Vorschriften oder Empfehlungen zu den Abschreibungen von Abwasseranlagen.

Die Verordnung über den Gemeindehaushalt schreibt die interne Umlage der tatsächlichen Abschreibungen im Rahmen von Spezialfinanzierungskonten zwingend vor. Die Führung einer Spezialfinanzierung im Abwasserbereich ist nicht zwingend, aber in der Praxis weitgehend umgesetzt.

Information / Aufklärung

Im Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz, der entsprechenden Verordnung sowie dem Musterreglement finden sich keine festgelegten Massnahmen in diesem Bereich.

Sanktionen

Vorsätzliche Verstösse gegen das Einführungsgesetz oder ausführende Erlasse können mit einer Busse bis zu 50'000 CHF bestraft werden. Handelt der Täter aus Gewinnsucht, so ist die Höhe der Busse unbeschränkt. Fahrlässige Handlungen können mit bis zu 20'000 CHF bestraft werden.

Anstelle einer Gemeinde, die ihre Aufsichtspflichten und Aufgaben trotz Aufforderung vernachlässigt, kann die Baudirektion die erforderlichen Massnahmen verfügen, sofern öffentliche Interessen dies gebieten. Die Kosten sind von der Gemeinde zu tragen.

Unterlagen

- Einführungsgesetz zum eidgenössischen Gewässerschutzgesetz
- Verordnung über den Gewässerschutz
- Muster einer Verordnung über die Gebühren für Siedlungsentwässerungsanlagen, Verordnungstext und Kommentar

Literatur

- Baudirektion des Kantons Zürich (1996): Umweltbericht für den Kanton Zürich 1996. Zürich 1996
- Baudirektion des Kantons Zürich (1997): Wegleitung zur Regelung des Parkplatzbedarf in kommunalen Erlassen, Zürich 1997
- Bizer (1998): Bizer K., Ewringmann D.: Abgaben für den Bodenschutz in Sachsen-Anhalt, Endbericht, Baden-Baden 1998
- COST (1997) COST – CITAIR Programme Action 616, Combined Road Pricing/Car Park Charging System for the City of Bern, Summary, Ecoplan, Bern 1997
- Dietikon (1998) Parkierverordnung, Stadt Dietikon, Dietikon 1998
- Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Zürich (1996): Luftprogramm für den Kanton Zürich, Massnahmeplan Lufthygiene. Amt für technische Anlagen, Zürich 1996
- ECOPLAN (1993): Ecoplan: Strukturelle Auswirkungen der Parkplatzmassnahmen – Studie A2 im Rahmen des Massnahmenplans Luftreinigung des Kantons St. Gallen, Bern 1993
- ECOPLAN (1996): Ecoplan: Marktwirtschaftliche Umweltinstrumente mit einnahmeseitiger Kompensation, Machbarkeitstudie im Auftrag des Regierungsrates des Kantons Bern. ECOPLAN, Bern 1996
- Hesse&Schwarze (1998): Verkehrsinfrastrukturabgabe stark verkehrserzeugender Nutzungen – als Ansatz zur Verkehrslenkung im Sinne der Massnahmen PV2 und PV7 Luft-Programm 1996. Hesse&Schwarze, Zürich
- INFRAS (1992): INFRAS: Internalisieren der externen Kosten des Verkehrs, Fallbeispiel Agglomeration Zürich, Zürich 1992
- INFRAS (1996): Möglichkeiten einer ökologischen Finanzreform im Kanton Zürich. INFRAS, Zürich 1996

- INFRAS/ECOPLAN (1998): Ökologische Finanzreform im Kanton Zürich, Inputpapier, Zürich 1998
- Metron (1995): Grundlagenstudie Parkplatzbewirtschaftung. Metron, Brugg 1995
- Nielsen (1992): Nielsen C., Müller K.: Teure Parkplätze, die zu billig sind, Informationsdienst des VCS-Zürichs 2/1992, VCS, Zürich 1992
- Regierungsrat Kt. Zürich/ZKB (1995): Wirtschaftsstandort Zürich. Zürich 1995
- Stadtplanungsamt (1990): Stadtplanungsamt Zürich: Parksuchverkehr Zürich, Planungsbüro Jud, Zürich 1990
- Stadt Zürich (1996): Stadt Zürich: Vorschriften über die Parkierungs- und Parkuhrkontrollgebühren, Gemeindebeschluss vom 25. September 1994, Stadtratsbeschluss vom 30. Oktober 1996, Zürich 1996
- Uster (1997) Parkraumbewirtschaftung Stadt Uster, Stadtrat Uster Beschluss Nr. 604/ P2.10.2, Stadt Uster 1997
- Vallender K., Jacobs R. (1997): Strategien und Grundsätze einer ökologischen Steuerreform, in: Ökologisch orientierte Steuerreformen. Verlag Haupt, Bern 1997
- Wald (1997) Reglement über das unbeschränkte Parkieren in weissen Zonen, Gemeinde Wald, Wald 1997