

ÄNDERUNG DES EINFÜHRUNGSGESETZES ZUM BUNDESGESETZ ÜBER DEN
UMWELTSCHUTZ VOM 29. JANUAR 1998

BERICHT UND ANTRAG DER VORBERATENDEN KOMMISSION

VOM 28. April 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende kantonsrätliche Kommission zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz hat die Vorlage des Regierungsrates vom 14. Dezember 2004 (Vorlage Nr. 1292.2 / Laufnummer 11628) in einer halbtägigen Sitzung beraten. Regierungsrat Hans-Beat Uttinger vertrat das Geschäft aus der Sicht der Regierung und wurde von Dr. Christina Vogelsang, Leiterin des Amtes für Umweltschutz, und Armin Rutishauser, Leiter der Abteilung Lärm/Luft/NIS, Amt für Umweltschutz, unterstützt. Dr. Arnold Brunner, juristischer Mitarbeiter der Baudirektion, führte das Protokoll.

1. Das Wichtigste in Kürze	Seite 2
2. Ausgangslage, Motion der FDP-Fraktion	Seite 2
3. Eintretensdebatte	Seite 3
4. Detailberatung	Seite 4
a) Beschluss des Massnahmenplans Luft durch den Kantonsrat	Seite 4
b) Streichen von § 12 Abs. 2 lit. a EG USG	Seite 5
c) Eventualantrag: Änderung von § 12 Abs. 2 lit. a EG USG	Seite 7
5. Zusammenfassung und Anträge	Seite 7

1. Das Wichtigste in Kürze

Der Kantonsrat hat mit dem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 29. Januar 1998 (EG USG; BGS 811.1) den Regierungsrat beauftragt, den Massnahmenplan Luft zu erlassen, falls übermässige Immissionen, verursacht durch mehrere Anlagen, zu erwarten sind oder auftreten, sowie Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr zu erlassen. Der Regierungsrat hat in der Folge den kantonalen Massnahmenplan mit dem Massnahmenplan Luft der Zentralschweizer Umweltdirektoren Konferenz abgestimmt. Des Weiteren hat er am 23. September 2003 einen Verordnungsentwurf Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr in erster Lesung verabschiedet.

Dieser Vernehmlassungsentwurf veranlasste die FDP-Fraktion eine Motion einzureichen, wonach der Massnahmenplan Luft nach der Beschlussfassung durch den Regierungsrat neu einer kantonsrätlichen Genehmigung unterstellt werden soll. Mit der Streichung von § 12 Abs. 2 lit. a EG USG soll dem Regierungsrat die Kompetenz zum Erlass von Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr entzogen werden.

Die vorberatende Kommission unterstützt die Ideen der FDP-Motion. Beim Massnahmenplan geht sie indessen noch weiter. Sie verlangt, dass der Massnahmenplan durch den Kantonsrat beschlossen werden soll (§ 12 Abs. 1 EG USG). Im Übrigen unterstützt sie den Streichungsantrag von § 12 Abs. 2 lit. a EG USG. Falls der Kantonsrat der Kommission in Bezug auf § 12 Abs. 1 EG USG nicht folgen sollte, beantragt sie eventualiter, dass Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr durch den Regierungsrat in Zusammenarbeit mit den Gemeinden ausgearbeitet und anschliessend dem Kantonsrat zum Beschluss unterbreitet werden sollen.

2. Ausgangslage; Motion der FDP-Fraktion

Es liegt mit Vorlage Nr. 1292.2 / Laufnummer 11628 seitens des Regierungsrates ein ausführlicher Bericht vor. Eine Wiedergabe der Ausgangslage in diesem Bericht erübrigt sich deshalb. Es ist vorliegend lediglich noch einmal auf die Motion der FDP-Fraktion vom 18. Dezember 2003 zu verweisen, die Folgendes verlangt:

Der Regierungsrat wird beauftragt, § 12 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 19. Januar 1998 (EG USG; BGS 811.1) wie folgt zu ändern:

¹Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat einen Massnahmenplan zur Genehmigung vor, falls übermässige Immissionen verursacht durch mehrere Anlagen zu erwarten sind oder auftreten. Er stellt dem Bundesrat Antrag, falls Massnahmen in die Zuständigkeit des Bundes fallen.

²Massnahmen zum Immissionsschutz sind u.a.:

- a) streichen;
- b) unverändert.

Gestützt auf dieses Begehren stellt der Regierungsrat den Antrag, den Erlass des Massnahmenplans in seiner alleinigen Zuständigkeit und damit § 12 Abs. 1 EG USG unverändert zu belassen. In Bezug auf § 12 Abs. 2 EG USG beantragt er eine Umformulierung. Danach soll ihn der Kantonsrat vom Zwang entbinden, Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr erlassen zu müssen. Gleichzeitig soll dem Regierungsrat mit einer "Kann-Vorschrift" die Möglichkeit eingeräumt werden, bei dringendem Bedarf in Zusammenarbeit mit den Gemeinden Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr zu erlassen.

3. Eintretensdebatte

Ein Kommissionsmitglied stellte einen Nichteintretensantrag. Das EG USG habe sich bewährt und bedürfe keiner Änderung. Es sei erst im Jahre 1998 beschlossen worden. Mit der Verbesserung der Luftqualität würden auch die Gesundheitsanliegen ernst genommen. Die Luftqualität sei auf dem Weg der Besserung. Mit dem kantonalen Richtplan habe jedoch der Kantonsrat beschlossen, dass die Bevölkerung bis auf 125'000 Einwohner wachsen solle. Damit werde auch der Verkehr zu- und die Luftqualität abnehmen. Die bisherige Regelung habe sich bewährt und solle deshalb nicht geändert werden.

Ohne weitergehende Diskussion lehnte die Kommission den Nichteintretensantrag grossmehrheitlich ab.

4. Detailberatung

Die Motionäre verlangen zweierlei: Zum einen soll der Massnahmenplan zwar weiterhin vom Regierungsrat beschlossen, neu jedoch dem Kantonsrat zur Genehmigung vorgelegt werden. Zum andern soll mit der Streichung von § 12 Abs. 2 lit. a EG USG dem Regierungsrat die Kompetenz zum Erlass von Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr entzogen werden. Die Kommission äussert sich wie folgt zu diesen Begehren:

a) Beschluss des Massnahmenplans Luft durch den Kantonsrat

Von einer Kommissionsminderheit wurde vorerst noch die Meinung vertreten, dass der Massnahmenplan einem Regierungsprogramm entspreche. Der Erlass eines solchen Programms obliege der Exekutive. An dieser Zuständigkeit solle sich nichts ändern. Es gehe doch nicht an, dass der Kantonsrat im Bereich Luftreinhaltung beim Regierungsprogramm mitreden und sich in Exekutivaufgaben einmischen solle.

Die Kommission war sich jedoch bewusst, dass für die Umsetzung jeder einzelnen Massnahme weiterhin die ordentlichen Zuständigkeitsvorschriften zur Anwendung gelangen. Der Massnahmenplan erfüllt in erster Linie eine Koordinationsfunktion. In komplexen Situationen soll er aus einer Gesamtbetrachtung heraus die geeigneten und verhältnismässigen Massnahmen zur Verbesserung der Luftqualität auswählen. Bei der Auswahl der zu treffenden Emissionsbeschränkungen verfügt die Behörde über einen bedeutenden Ermessensspielraum. Dieser Spielraum ist pflichtgemäss unter Beachtung der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze wahrzunehmen. Alle Emittenten müssen rechts- und lastengleich behandelt werden, d.h. sie müssen einen anteilmässigen Beitrag zur Verbesserung der Gesamtbelastung leisten.

Gemäss Art. 44a Abs. 2 Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) sind Massnahmenpläne für die Behörden verbindlich, die von den Kantonen mit Vollzugsaufgaben betraut sind. Es geht also nicht an, dass der Massnahmenplan von einer Direktion oder von einem Amt erlassen wird. Bis anhin war für den Erlass dieses Plans der Regierungsrat

alleine zuständig. Die FDP-Motion verlangt nun, dass der vom Regierungsrat erlassene Massnahmenplan durch den Kantonsrat zu genehmigen ist. Die Kommission ging einen Schritt weiter. Aus Gründen der politischen Verantwortung sowie im Hinblick auf die Verbindlichkeiten für die Verwaltung soll der Massnahmenplan neu nicht nur durch den Kantonsrat genehmigt, sondern vom Parlament sogar beschlossen werden. Dies macht Sinn. Bis zur Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11) am 27. März 2003 hat der Regierungsrat den kantonalen Richtplan beschlossen. Anschliessend bedurfte der Richtplan der Genehmigung durch den Kantonsrat. Seit der Teilrevision des PBG im Jahre 2003 beschliesst der Kantonrat den Richtplan. Diese Anpassung der Zuständigkeiten beim Erlass des Richtplans soll sich auch beim Erlass des Massnahmenplans auswirken. Damit wird dem Massnahmenplan höheres Gewicht verliehen. Das ist namentlich dann von Bedeutung, wenn der Plan lufthygienisch relevante Massnahmen des Raumplanungs- und Baupolizeirechtes sowie des Energierechtes enthält. Die Kommission beschloss grossmehrheitlich, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Massnahmenplan zur Beschlussfassung zu unterbreiten hat, falls übermässige Immissionen verursacht durch mehrere Anlagen zu erwarten sind oder auftreten. Der Kantonsrat stellt dem Bundesrat Antrag, falls Massnahmen in die Zuständigkeit des Bundes fallen.

b) Streichen von § 12 Abs. 2 lit. a EG USG

Der Kantonsrat hat mit Erlass des EG USG den Regierungsrat beauftragt, in Berücksichtigung des Massnahmenplanes für speziell bezeichnete Gebiete und für Objekte mit erheblichem Verkehrsaufkommen Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr zu erlassen. Gestützt auf die FDP-Motion beantragt der Regierungsrat, von dieser Verpflichtung entbunden zu werden. Mit einer "Kann-Vorschrift" soll der Regierungsrat die Möglichkeit erhalten, dass er in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und in Berücksichtigung des Massnahmenplanes für speziell bezeichnete Gebiete und für Objekte mit erheblichem Verkehrsaufkommen Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr erlassen kann.

Der Erlass des Massnahmenplans Luft soll nach Meinung der Kommission inskünftig durch den Kantonsrat erfolgen. Es war demzufolge für die Mehrheit der Kommission folgerichtig, dass der Kantonsrat in die Entscheidungsfindung beim Erlass von möglichen Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr einzubeziehen ist. Diese Rahmenbedingungen sollen inskünftig also nicht mehr durch den Regierungsrat in Zusammenarbeit mit den Gemeinden auf Verordnungsebene erlassen werden können. Nach Meinung der Kommission soll es - für den Fall, dass sich solche Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr aufdrängen sollten - die Aufgabe des Kantonsrates sein, in einem Gesetz im formellen Sinne entsprechende Vorschriften zu erlassen.

Aufgrund dieser Änderung der Zuständigkeit bei Erlass von kantonalen Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr stellte sich die Frage, ob es weiterhin einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage im EG USG bedarf. Die Kommission war sich in der Folge mehrheitlich einig, dass auf eine entsprechende Rechtsgrundlage im EG USG verzichtet werden kann. Der Kantonsrat kann entsprechende Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr ungeachtet dessen erlassen, ob eine Rechtsgrundlage im Sinne von § 12 Abs. 2 lit. a EG USG besteht oder nicht. Ob diese Bestimmung gestrichen oder belassen wird, ist also aus rechtlicher Sicht unbeachtlich. Es besteht demzufolge keine Notwendigkeit, diese Bestimmung weiterhin im Gesetz zu belassen. Nach Meinung der Kommission soll das Gesetz nicht zu einem Informationsbulletin verkommen. Wenn einzelne Gemeinden aktiv werden wollen, können sie entsprechende Vorschriften in ihren Parkierungsreglementen aufnehmen. Der Erlass dieser Reglemente liegt in ihrer Zuständigkeit. Wollen verschiedene Gemeinden eine gemeinsame kantonale Lösung anstreben, können sie ein Kantonsratsmitglied zur Einreichung einer entsprechenden Motion anhalten. Der Kantonsrat wird alsdann entscheiden können, ob er diesem Begehren Folge leisten will oder nicht.

Die Kommission entschied sich deshalb für die Streichung von § 12 Abs. 2 lit. a EG USG.

c) Eventualantrag: Änderung von § 12 Abs. 2 lit. a EG USG

Für den Fall, dass der Kantonsrat dem Antrag der Kommission, den Massnahmenplan nicht mehr durch den Regierungsrat, sondern durch den Kantonsrat beschliessen zu lassen, nicht folgen sollte, wird die Kommission in der Kantonsratssitzung in Bezug auf § 12 Abs. 2 lit. a EG USG einen Eventualantrag stellen. Danach soll der Regierungsrat in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und in Berücksichtigung des Massnahmenplanes für speziell bezeichnete Gebiete und für Objekte mit erheblichem Verkehrsaufkommen Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr ausarbeiten können, welche er dem Kantonsrat zum Beschluss vorlegen muss. Damit ist der Einbezug des Kantonsrates gewährleistet. Der Regierungsrat kann zwar weiterhin den Massnahmenplan erlassen. Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr können jedoch nur noch durch den Kantonsrat in einem Gesetz im formellen Sinn beschlossen werden. Die Einflussnahme des Kantonsrates in Massnahmen mit verkehrsplanerischem Charakter wäre damit gewährleistet. Dieses Vorgehen hätte auch noch folgenden Vorteil: In den Gemeinden Zug und Cham ist das Inkrafttreten von bereits vom Souverän beschlossenen Fahrtenmodellen in den Gebieten L&G-Areal sowie Cham Nord vom Erlass von kantonalen Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr abhängig gemacht worden. Gibt es vorerst keine kantonalen Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr, können aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung die bereits vom Souverän beschlossenen Fahrtenmodelle auch nicht in Kraft treten. Würde § 12 Abs. 2 lit. a EG USG dem Eventualbegehren der Kommission entsprechend bestehen bleiben, bliebe zumindest die Option gewahrt, dass diese Spezialparkierungsvorschriften allenfalls später mit dem Inkrafttreten künftiger durch den Kantonsrat zu beschliessender Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr trotzdem noch greifen können.

5. Zusammenfassung und Anträge

Zusammenfassend ergibt sich, dass in Erheblicherklärung der Motion der FDP-Fraktion der Kantonsrat den Massnahmenplan Luft beschliessen (§ 12 Abs. 1 EG USG) und § 12 Abs. 2 lit. a EG USG gestrichen werden soll. Für den Fall, dass der Kantonsrat § 12 Abs. 1 EG USG nicht im Sinne der Kommission ändern und den Erlass

des Massnahmenplanes Luft weiterhin in der Zuständigkeit des Regierungsrates belassen sollte, wird die Kommission an der Kantonsratssitzung eventualiter beantragen, dass der Regierungsrat in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und in Berücksichtigung des Massnahmenplanes für speziell bezeichnete Gebiete und für Objekte mit erheblichem Verkehrsaufkommen Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr ausarbeiten und diese Bedingungen dem Kantonsrat zum Beschluss vorlegen kann.

Unsere Kommission **b e a n t r a g t** Ihnen,

- auf die Vorlage Nr. 1292.4 - 11774 einzutreten und ihr zuzustimmen;
- die Motion der FDP-Fraktion (Vorlage Nr. 1201.1 – 11376) betreffend Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz im Sinne der Erwägungen erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 28. April 2005

Mit vorzüglicher Hochachtung

IM NAMEN DER VORBERATENDEN KOMMISSION

Die Präsidentin: Käty Hofer

Kommissionsmitglieder:

Hofer Käty, Hünenberg, Präsidentin
Balsiger Rudolf, Zug
Burch Daniel, Risch
Dübendorfer Christen Maja, Baar
Gaier Beatrice, Steinhausen
Heinrich Guido, Oberägeri
Helfenstein Georg, Cham
Lötscher Thomas, Neuheim

Lustenberger-Seitz Anna, Baar
Müller Franz, Oberägeri
Robadey Heidi, Unterägeri
Rust Karl, Zug
Suter Louis, Hünenberg
Villiger Werner, Zug
Zoppi Franz, Risch