



## **Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**

Motion Savary-Moser Nadia / Grandgirard Pierre-André  
**ARA – Wasserqualität ist ein zentrales Thema**

2018-GC-43

### **I. Zusammenfassung der Motion**

In ihrer am 21. März 2018 eingereichten und begründeten Motion beantragen Grossrätin Nadia Savary-Moser und Grossrat Pierre-André Grandgirard, dass dem Artikel 38 des Gewässergesetzes (GewG) ein Buchstabe f angefügt wird, um die Finanzierung der Infrastrukturen, die sich aus der Pflicht zur Regionalisierung ergeben, als kantonale Aufgabe zu verankern.

Zur Begründung wird in der Motion das Ausmass der Kosten von 79 Millionen für die Freiburger Gemeinden angeführt, Kosten, die sich aus einer ambitionierten kantonalen Planung ergeben. Obschon der Grundsatz der Regionalisierung der Abwasserreinigungsanlagen (ARA) akzeptiert ist, besteht zurzeit – anders als etwa in den Kantonen Waadt und Bern – keine kantonale Finanzierung der durch die Anpassung der Infrastrukturen an die neue Herausforderung des Umweltschutzes verursachten Kosten, um die Gemeinden von diesen bedeutenden Kosten zu entlasten.

Die Verfasserin und der Verfasser der Motion hatten im Mai 2017 eine parlamentarische Anfrage an den Staatsrat gerichtet, um abzuklären, ob dieser bereit wäre, auf eine finanzielle Unterstützung an die Gemeinden einzutreten und welche Mittel denkbar wären. In seiner Antwort erklärte sich der Staatsrat bereit, ein Beitragssystem einzurichten, das hauptsächlich dazu dient, die Umsetzung der Abwasserreinigungsplanung zu fördern. Dabei müsse allerdings das Verursacherprinzip eingehalten werden, ist dieser zentrale Grundsatz doch sowohl im eidgenössischen als auch im kantonalen Recht verankert. Der Staatsrat hatte ausserdem befunden, dass ein Solidaritätsfonds nötig sei, um die Disparitäten zwischen den Gemeinden auszugleichen. Er schlug denn auch vor, in Anlehnung an das Berner Modell einen jährlichen Beitrag auf Abwässer in der Grössenordnung von 1 Million Franken bei den Eigentümern der ARA zu erheben, mit dem ein Fonds gespeist wird, der gemäss den vom Kanton festgelegten Prioritäten für die Umsetzung der mit der Behandlung der Mikroverunreinigungen verbundenen Massnahmen dazu dient, den Bau, die Erweiterung und die Erneuerung der Anlagen zur Entwässerung und Abwasserreinigung zu subventionieren.

### **II. Antwort des Staatsrats**

#### **1. Einleitung**

Die Antwort des Staatsrats vom 15. Mai 2017 auf die Anfrage Savary-Moser / Grandgirard (QA 2017-CE-112: ARA – Wasserqualität ist ein zentrales Thema) ist integraler Bestandteil der nachfolgenden Begründung (Anhang 1). Nur massgebliche Elemente werden wieder aufgegriffen.

## 2. Analyse des Inhalts der Motion

### Finanzierung der Infrastrukturen durch den Kanton

Das Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG) legt Folgendes fest:

#### *Art. 60a Abwasserabgaben der Kantone*

- <sup>1</sup> *Die Kantone sorgen dafür, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. [...]*
- <sup>2</sup> *Würden kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung des Abwassers gefährden, so kann diese soweit erforderlich anders finanziert werden.*

Die Kantone haben keine andere Wahl als sicherzustellen, dass das Verursacherprinzip für die Finanzierung der Entwässerung und der Abwasserreinigung eingehalten wird. Eine Finanzierung durch den Kanton kann mit anderen Worten nicht vom Verursacherprinzip abweichen. Die einzig mögliche Ausnahme wird in Absatz 2 definiert, für den Fall, dass ein solches Finanzierungssystem auf unüberwindbare finanzielle Hürden stossen würde.

Der Kanton Freiburg hat diese Vorgaben des Bundes umgesetzt, indem er die Gemeinden seit vielen Jahren berät (Empfehlungen zur Finanzierung von Abwasserableitungs- und Abwasserreinigungsanlagen, Juli 2002) und Instrumente geschaffen hat, um deren Erfüllung zu erleichtern (kantonales Gewässergesetz vom 18. Dezember 2009 GewG). Gemäss Artikel 62 GewG verfügten die Gemeinden über eine Frist bis zum 31. Dezember 2013, um ein Reglement zu erlassen, das ihnen die Überwälzung aller Kosten ermöglicht: Bau-, Betriebs-, Unterhalts-, Sanierungs-, und Erneuerungskosten der Abwassersanlagen.

### Regionalisierung der Abwasserreinigung

Der Kanton hat mehrere Studien zur Optimierung der Abwasserreinigung finanziert. Eine der geeignetsten Massnahmen (beste Kostenwirksamkeit) ist die Regionalisierung der Abwasserreinigung, die es insbesondere ermöglicht, mittelfristig die Kosten der Abwasserreinigung zu beschränken. Das Ergebnis dieses Vorgehens wurde in die kantonale Planung der Abwasserreinigung integriert, die bis 2040 eine Reduzierung der Zahl der ARA im Kanton von 25 auf 11 vorsieht.

Für die Regionalisierung müssen in einer ersten Phase Investitionen getätigt werden (56 Millionen Franken), um bestimmte Anlagen an grössere anzuschliessen. Diese Investitionen werden mittelfristig durch die erzielten Skaleneffekte kompensiert (Reduzierung der jährlichen Abwasserreinigungskosten um 2 Millionen Franken über eine theoretische Lebensdauer der ARA von 33 Jahren, sowie der für die Behandlung der Mikroverunreinigungen nötigen Investitionen um 3 Millionen Franken).

Dementsprechend verursacht die Regionalisierung weder zusätzliche Kosten, noch ist sie eine Verpflichtung. Für ARA, die aufgehoben werden, ersetzt sie die Kosten, die für die Erneuerung der als zu kostspielig betrachteten bestehenden ARA anfallen würden. Eine Finanzierung durch den Kanton, die sich auf die «notwendigen Infrastrukturen, die sich aus der Verpflichtung zur Regionalisierung ergeben», beschränkt, scheint dem Staatsrat deswegen ungeeignet.

## Finanzierungssystem der Kantone Waadt und Bern

	VD	BE
Beitragshöhe	rund Fr. 12.60 pro Einwohner/in und Jahr	rund Fr. 13.60 pro Einwohner/in und Jahr
Finanzierungsgrundsatz	allgemeine Steuern, nicht dem Verursacherprinzip entsprechend	Gebühr gemäss Abwasserfracht beim Auslauf der ARA, dem Verursacherprinzip entsprechend, degressiv!
Mit Beiträgen unterstützte Objekte	Sammelkanäle und Stickstoff-Behandlung	alle als prioritär eingestuftes Entwässerungs- und Abwasserreinigungsmassnahmen
Grundsatz für die Lastenteilung	Unterstützung nur in den von der Behandlung von Mikroverunreinigungen betroffenen Regionen	Unterstützung an alle Gemeinden, gewichtet nach Ersatzwert aller ihrer Anlagen
Beitragsdauer	Zeitlich beschränkt (20 Jahre)	Zeitlich unbeschränkt

Der Finanzierungsgrundsatz für diese beiden Kantone ist im Kapitel 4 des Anhangs 1 ausführlicher beschrieben. Auf den Kanton Freiburg übertragen, stellt dies in beiden Fällen einen Betrag in der Grössenordnung von 4 Millionen Franken pro Jahr dar (80 Millionen Franken über 20 Jahre).

Im Gegensatz zum Kanton Bern weicht der Kanton Waadt mit einem kantonalen Beitrag, der durch die allgemeinen Steuern finanziert wird, vom Verursacherprinzip nach GSchG ab. Hierbei stützt er sich auf Artikel 60a Abs. 2 GSchG, zumal die Kosten zur Anpassung der Anlagen für die Gemeinden als übermässig beurteilt wurden.

Die Situation des Kantons Waadt ist jedoch nicht mit jener des Kantons Freiburg vergleichbar. Einerseits sind im Kanton Waadt bedeutendere Arbeiten für die Regionalisierung und die Stickstoff-Behandlung notwendig. Zum Vergleich: Der Kanton Freiburg verfügt im Durchschnitt über 1 ARA je 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner; im Kanton Waadt ist es 1 ARA je 5000 Einwohnerinnen und Einwohner. Zudem sind im Kanton Freiburg beinahe 50 % der Bevölkerung an eine ARA mit Stickstoff-Behandlung angeschlossen, während es im Kanton Waadt lediglich 20 % sind.

Andererseits ist die Möglichkeit für die Gemeinden, alle Kosten gemäss dem Verursacherprinzip abzuwälzen, derzeit im Kanton Waadt weniger verbreitet als im Kanton Freiburg. Das Waadtländer Modell ist demnach im Kanton Freiburg nicht anwendbar.

### Höhe der Kosten, Kanton Freiburg

Kosten zulasten der Gemeinden	Fr. (in Mio.)
Mikroverunreinigungen	23
Regionalisierung	56
<b>Total</b>	<b>79</b>

Die Kosten für die Freiburger Gemeinden, die sich gemäss der Motion auf 79 Millionen Franken belaufen, setzen sich aus den Investitionen zusammen, die für die Regionalisierung und die Behandlung der Mikroverunreinigungen anfallen.

Wie erwähnt stellen die 56 Millionen Franken für die Regionalisierung für die Freiburger Gemeinden keine Mehrkosten dar und sollten über die in den Reglementen über die Beseitigung und Reinigung von Abwasser festgelegten Gebühren finanziert werden können (vorausgesetzt, diese entsprechen den Vorgaben des GewG).

Bei den 23 Millionen Franken für die Beseitigung von Mikroverunreinigungen handelt es sich hingegen um neue Investitionen, die nach Ablauf der Frist zur Anpassung der Reglemente hinzugekommen sind (insgesamt 89 Millionen Franken, mit Bundesbeiträgen zu einem Satz von 75 %).

Dies gilt auch für die von allen Gemeinden an den Bund entrichtete Steuer zur Finanzierung des Fonds zur Auszahlung der Bundesbeiträge. Der Beitrag der Freiburger Gemeinden wird sich bis 2040 auf 40 Millionen Franken belaufen.

Die Gemeinden werden somit einen Betrag von insgesamt 63 Millionen Franken für die zusätzliche Massnahme in Verbindung mit den Mikroverunreinigungen investieren müssen, die vom Bund vorgegeben wird. Dies entspricht rund 3 Millionen Franken pro Jahr.

### **Beurteilung durch den Staatsrat**

Der Staatsrat kann die im Rahmen dieser Motion vorgeschlagene Änderung des GewG nicht akzeptieren, weil sie gegen die vom Bund festgelegten Vorgaben betreffend Verursacherprinzip verstösst, für deren Umsetzung sich der Kanton zudem seit zwanzig Jahren einsetzt.

### **3. Subventionierungsvorschlag des Staatsrats**

Der Staatsrat ist sich der Herausforderungen bei der Abwasserreinigung im Allgemeinen und der Behandlung der Mikroverunreinigungen im Besonderen und der damit verbundenen Kosten durchaus bewusst.

Er ist sich auch bewusst, dass die zur Behandlung der Mikroverunreinigungen notwendigen Massnahmen (23 Millionen Franken zulasten der Gemeinden) und die damit verbundenen Bundesabgaben (40 Millionen Franken zulasten der Gemeinden) zusätzliche Aufwendungen sind, die nach Inkrafttreten des GewG hinzugekommen sind.

Vor diesem Hintergrund ist der Staatsrat bereit, ein auf Solidarität und Anreizen basierendes Beitragssystem einzurichten, das hauptsächlich dazu dient, die Umsetzung der Abwasserreinigungsplanung zu fördern. Dabei muss allerdings das Verursacherprinzip eingehalten werden, ist dieser zentrale Grundsatz doch im eidgenössischen wie auch im kantonalen Recht verankert.

Er schlägt folgenden Finanzierungsgrundsatz vor, der dem Beispiel des Kantons Bern folgt.

### **Finanzierungsgrundsatz**

Die Subventionierung erfolgt über eine Spezialfinanzierung aus einem Fonds für die Entwässerung und Abwasserreinigung, der von den Inhabern der Abwasserreinigungsanlagen (ARA) in Abhängigkeit von der eingeleiteten Abwasserfracht beim Auslauf der ARA gespeist wird. Die

Inhaber der ARA überwälzen diese Abgabe gemäss dem Verursacherprinzip auf die Gemeinden oder Einzelpersonen.

Die Anreizwirkung dieses Grundsatzes ist unbestreitbar, da die Abgabe abnimmt, wenn entsprechende Massnahmen getroffen werden. Im Kanton Bern wurde die Abgabe so zwischen 2001 und 2015 um 30 % gesenkt. Darüber hinaus werden Gemeinden und Gemeindeverbände bevorteilt, die ihre Infrastrukturen gut unterhalten und erneuert haben, da diese Infrastrukturen geringere Kosten verursachen werden.

### **Beitragshöhe**

Im Vergleich zur Anfrage QA 2017-CE-112 (ARA – Wasserqualität ist ein zentrales Thema) ist der Staatsrat ehrgeiziger: Er schlägt vor, einen Finanzierungsgrundsatz einzurichten, der einen Beitrag in der Höhe von 2,2 Millionen Franken pro Jahr ermöglicht (anstelle von 1 Million Franken pro Jahr). Diese Unterstützung wird es ermöglichen, das Freiburger System näher an die Praxis der Kantone Waadt und Bern zu bringen, mit denen der Kanton Freiburg im Bereich der Abwasserreinigung eng zusammenarbeitet. Der Staatsrat spricht sich jedoch gegen eine weitergehende Erhöhung des Beitrags aus, um zu verhindern, dass die für die Aufstockung des kantonalen Fonds nötigen finanziellen Mittel die Möglichkeiten der Gemeinden und ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu sehr strapazieren oder gar übersteigen.

### **Mit Beiträgen unterstützte Objekte und Verwendung der Beiträge**

Die kantonalen Beiträge werden für alle vorrangigen Massnahmen und Studien bestimmt sein, die zur Verbesserung der Qualität der Entwässerung und Abwasserreinigung notwendig sind (z. B. Regionalisierung), sowie für die Erneuerung und Modernisierung der Anlagen.

In der Periode 2021–2040 sollen die Subventionen vorwiegend der Regionalisierung (Bau von Sammelkanälen und Aufhebung von kleinen ARA) zugutekommen, um die Umsetzung der Massnahmen gemäss der Abwasserreinigungsplanung zu erleichtern:

- > Die spezifischen Massnahmen für die Elimination von Mikroverunreinigungen in ARA werden bereits durch Bundesbeiträge subventioniert (zu einem Satz von 75 %), wenn sie bis 2040 abgeschlossen sind. Dasselbe gilt für Anschlussleitungen, dank denen eine Behandlung der Mikroverunreinigungen in kleinen ARA überflüssig wird. In diesem Zusammenhang kann mit Bundesbeiträgen von rund 66 Millionen Franken gerechnet werden.
- > Der Staatsrat schlägt vor, in Ergänzung dazu die für die Regionalisierung nötigen Infrastrukturen aus dem Fonds für die Entwässerung und Abwasserreinigung zu einem Beitragssatz von 75 % zu subventionieren. Diese Beiträge von insgesamt 44 Millionen Franken (2,2 Millionen Franken pro Jahr) werden einen jährlichen Betrag von 75 000 Franken für die Beratung und die Unterstützung der Gemeinden durch die Fachstelle der RUBD umfassen, um die Umsetzung der Abwasserreinigungsplanung zu stärken.

### **Dauer der kantonalen Finanzierung**

Die Dauer des vorgeschlagenen Beitragsgrundsatzes ist nicht bestimmt. Der Staatsrat hält es für angemessen, ein dauerhaftes anstelle eines zeitlich beschränkten Beitragssystems vorzusehen. Dadurch kann die Erneuerung und Modernisierung der Anlagen über die Periode 2021–2040 hinaus unterstützt werden.

#### **4. Weiteres Vorgehen**

Der Staatsrat wird die Arbeiten in die Wege leiten, um dem Grossen Rat einen Vorschlag für eine Änderung des Gewässergesetzes unterbreiten zu können, mit der ein kantonaler Solidaritätsfonds für die Entwässerung und Abwasserreinigung geschaffen wird, der von den Inhabern der Abwasserreinigungsanlagen in Abhängigkeit von der Abwasserfracht gespeist wird. Bei einer Annahme des Entwurfs zur Änderung des Gesetzes wird der Staatsrat das Gewässerreglement anpassen, um die Bedingungen für die vorgeschlagene Finanzierung festzulegen.

Weil die Regionalisierung keine zusätzlichen Kosten verursacht und auch keine Verpflichtung darstellt, schlägt Ihnen der Staatsrat abschliessend die Motion, welche die Änderung von Artikel 38 des Gewässergesetzes verlangt, zur Ablehnung vor.

*5. November 2019*