

ÄNDERUNG DES EINFÜHRUNGSGESETZES ZUM BUNDESGESETZ  
ÜBER DEN UMWELTSCHUTZ

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 14. DEZEMBER 2004

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zu einer Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 29. Januar 1998 (EG USG; BGS 811.1) Unsere Vorlage gliedern wir wie folgt:

|    |  |         |
|----|--|---------|
| 1. | Das Wichtigste in Kürze                                      | Seite 1 |
| 2. | Ausgangslage, Motion der FDP-Fraktion                        | Seite 2 |
| 3. | Vorbemerkungen   | Seite 4 |
| 4. | Begehren der Motionäre                                       | Seite 5 |
|    | a) Genehmigung des Massnahmenplans Luft durch den Kantonsrat | Seite 5 |
|    | b) Streichen von § 12 Abs. 2 lit. a EG USG                   | Seite 7 |
| 5. | Zusammenfassung und Antrag                                   | Seite 9 |

**1. Das Wichtigste in Kürze**

Der Kantonsrat hat mit dem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (EG USG; BGS 811.1) den Regierungsrat beauftragt, den Massnahmenplan Luft sowie Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr zu erlassen. Gestützt auf diese Bestimmung verabschiedete der Regierungsrat am 23. September 2003 einen Verordnungsentwurf Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr in erster Lesung.

Dieser Entwurf veranlasste die FDP-Fraktion eine Motion einzureichen. Danach soll der Massnahmenplan Luftreinhaltung nach der Beschlussfassung durch den Regierungsrat neu einer kantonsrätlichen Genehmigung unterstellt und 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.

Während der Regierungsrat die Genehmigung des Massnahmenplans durch den Kantonsrat nicht unterstützen kann, stimmt er einer Änderung von § 12 Abs. 2 EG USG zu. Danach soll der Regierungsrat nicht mehr gezwungen sein, Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr zu erlassen. Es soll ihm nur noch die Möglichkeit gewährt werden, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden entsprechende Rahmenbedingungen erlassen zu können. Insofern ist die Motion der FDP-Fraktion teilweise erheblich zu erklären und § 12 Abs. 2 EG USG ist umzuformulieren. Gleichzeitig ist die Motion als erledigt abzuschreiben.

## **2. Ausgangslage; Motion der FDP-Fraktion**

Der Kantonsrat hat am 29. Januar 1998 das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (EG USG; BGS 811.1) erlassen. Darin hat er u.a. den Regierungsrat mit dem Erlass des Massnahmenplans Luft beauftragt. Er hat ihm auch die Kompetenz übertragen, in Berücksichtigung des Massnahmenplans für speziell bezeichnete Gebiete und für Objekte mit erheblichem Verkehrsaufkommen Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr zu erlassen.

Diese Kompetenz des Regierungsrates führte in mehreren Planungsgebieten (L&G-Areal, Cham Nord) dazu, dass Grundeigentümer Fahrtenmodelle vorzusehen haben. Das Inkrafttreten dieser Modelle wurde aus Gründen der Lasten- und Rechtsgleichheit mit dem Inkrafttreten kantonaler Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr verknüpft. Anlässlich der Referendumsabstimmung über die Umzonung des L&G-Areals in der Stadt Zug haben die Befürworter u.a. ins Feld geführt, dass das gesamte Gebiet dereinst mit einem Fahrtenmodell belegt werde.

In der Folge beauftragte der Regierungsrat die Baudirektion mit der Ausarbeitung eines Verordnungsentwurfs betreffend Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr. Der Regierungsrat verabschiedete diese Verordnung am 23. September 2003

in erster Lesung und beauftragte die Baudirektion mit der Durchführung einer Vernehmlassung.

Am 18. Dezember 2003 reichte die FDP-Fraktion folgende Motion ein:

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:

<sup>1</sup>Der 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.

<sup>2</sup>Massnahmen zum Immissionsschutz sind u.a.:

- a) streichen;
- b) unverändert.

Zur Begründung führen die Motionäre aus:

Nach geltendem Recht erlasse der Regierungsrat Massnahmen im Bereich Immissionsschutz. Er führe Vernehmlassungen durch und entscheide anschliessend selbstständig. Seine Entscheide seien jedoch kaum nachvollziehbar. Die vom Regierungsrat beschlossenen Massnahmen hätten in der Regel massive volkswirtschaftliche, finanzielle und personelle Auswirkungen. Es sei nicht die Aufgabe des Regierungsrates, auf diesem Weg Politik zu betreiben und das Parlament zu umgehen. Eine Aufgabe des Parlamentes sei es, die Verwaltung zu kontrollieren. Mit der heutigen gesetzlichen Grundlage sei dies im Bereich Immissionsschutz nicht möglich. Die Verwaltung erstelle die Grundlagen und entscheide ohne Kontrollmöglichkeit des Parlamentes. Dieser Missstand werde an der Verordnung betreffend Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr deutlich, welche der Regierungsrat am 23. Oktober 2003 in die Vernehmlassung gegeben habe.

Über die Limitierung der Anzahl Fahrten würden die Parkplätze und somit direkt Arbeitsplätze beschränkt. Damit würden einerseits die Wachstumsmöglichkeiten einer Gemeinde in der Kernzone sowie in den Industrie- und Gewerbezonem beschnitten, andererseits werde damit definiert, welche Art Gewerbe oder industrielle Tätigkeit noch zulässig sei. Damit bestimme der Regierungsrat und nicht mehr die Gemeinden oder der Kantonsrat, ob sich bestimmte Unternehmen ansiedeln könnten.

Im Verordnungsentwurf betreffend Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr seien veraltete und falsche Angaben über die Luftqualität aufgeführt. Des Weiteren seien keine Abklärungen über die Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung angestellt worden. Es dürfe nicht sein, dass der Regierungsrat fussend auf unseriösen und unvollständigen Angaben einer Amtsstelle Massnahmen beschliesse, welche für den Kanton weitreichende Konsequenzen hätten. Noch bevor der Kantonsrat den Richtplan verabschiedet habe, gebe der Regierungsrat eine Verordnung in die Vernehmlassung, die massgebenden Einfluss auf die Entwicklung im Kanton Zug haben werde. Es sei nicht die Aufgabe des Regierungsrates, auf diesem Weg die Entwicklung des Kantons zu steuern und das Parlament zu umgehen. Das Vorgehen des Regierungsrates sei unverständlich. Aus diesem Grund seien die Kompetenzen für den Erlass von Massnahmen zum Immissionsschutz dem Kantonsrat zu übertragen.

### **3. Vorbemerkungen**

Der Regierungsrat ist überrascht und gleichzeitig enttäuscht von den Vorwürfen der Motionäre. Sie werfen dem Regierungsrat vor, dass seine Entscheide kaum nachvollziehbar seien und dass es ihm überdies nicht zustehe, über den Immissionsschutz unter Umgehung des Parlamentes Politik zu betreiben. Diese Vorwürfe sind schwerwiegend. Der Regierungsrat kann sie nicht auf sich sitzen lassen, zumal sie jeglicher Grundlage entbehren. Die Motionäre verkennen dabei offenbar, dass der Kantonsrat mit dem Erlass des EG USG den Regierungsrat beauftragt hat, Massnahmen zur Luftreinhaltung zu treffen. Mit der Ausarbeitung eines Verordnungsentwurfs hat der Regierungsrat lediglich eine gesetzliche Befugnis wahrgenommen. Von einer Umgehung des Kantonsrates kann keine Rede sein.

Des Weiteren ist der Meinung entgegenzutreten, der Verordnungsentwurf betreffend Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr sei auf veraltete, falsche, unseriöse und unvollständige Angaben zur Luftqualität gestützt. Das ist falsch. Der Verordnungsentwurf stützte sich auf das im Frühjahr 2003 aktuelle, verfügbare Datenmaterial des BUWAL.

Wir sind uns bewusst, dass Einschränkungen des individuellen motorisierten Verkehrs Emotionen auslösen. Wir wünschen uns jedoch, eine sachliche Diskussion.

#### 4. Begehren der Motionäre

Die Motionäre verlangen zweierlei: Einerseits soll der Erlass und die Überarbeitung des Massnahmenplans nicht mehr in der alleinigen Zuständigkeit des Regierungsrates liegen. Der Massnahmenplan soll zwar noch vom Regierungsrat beschlossen, er soll aber neu 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. Wir gehen nachfolgend auf die beiden Begehren ein:

##### a) Genehmigung des Massnahmenplans Luft durch den Kantonsrat

Im Jahre 1998 entschied die Zentralschweizer Umweltschutzdirektorenkonferenz (ZUDK), bei der Aktualisierung der Massnahmenplanung Luftreinhaltung zusammenzuarbeiten und einen gemeinsamen Massnahmenplan herauszugeben. Der daraufhin ausgearbeitete Massnahmenplan Luftreinhaltung der Zentralschweiz wurde von der ZUDK im November 1999 verabschiedet. Die Regierungen der fünf Kantone LU, UR, SZ, NW und ZG hiessen den Massnahmenplan im Jahre 2000 gut. Der Massnahmenplan erfüllt in erster Linie eine Koordinationsfunktion, um in komplexen Situationen aus einer Gesamtbeurteilung heraus die geeigneten und verhältnismässigen Massnahmen zur Verbesserung der Luftqualität auszuwählen und anzuordnen (BGE 118 Ib 26, E. 5d). Die Umsetzung der einzelnen Massnahmen des Plans kann nur aufgrund der ordentlichen Kompetenzordnung von den nach kantonalem Recht zuständigen Behörden erfolgen. Fehlt für eine Massnahme die gesetzliche Grundlage (z.B. differenzierte Motorfahrzeugsteuer), steht es einzig dem hiefür zuständigen Kantonsrat zu, eine entsprechende gesetzliche Grundlage zur Erfüllung dieser Massnahme zu schaffen. Erachtet der Kantonsrat diese Massnahme als nicht notwendig und verzichtet er auf den Erlass einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage, bedarf der Massnahmenplan einer Anpassung.

Steht fest oder ist zu erwarten, dass schädliche oder lästige Einwirkungen von Luftverunreinigungen durch mehrere Quellen verursacht werden, erlässt die zuständige Behörde einen Plan der Massnahmen, die zu Verminderung oder Beseitigung der Einwirkungen innert angesetzter Frist beitragen (Art. 44a Abs. 1 Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983, USG, SR 814.01). Der Massnahmenplan ist nicht mit dem kantonalen Richtplan zu vergleichen, welcher einen

Planungshorizont von ca. 15 Jahren aufweist und sich vornehmlich an den vom Kantonsrat beschlossenen Rahmen halten soll. Die Entwicklung der Schadstoffbelastung der Luft weist eine grosse Dynamik auf. Sie ist nicht an die Kantongrenzen gebunden. Deshalb ist die Massnahmenplanung zu einer dauernden interkantonalen Koordinationsaufgabe geworden. Ihr kann nur mit einer rollenden Planung begegnet werden. Im Gegensatz zur allgemeinen Behördenverbindlichkeit des Richtplans (Legislative und Exekutive), ist der beschlossene Massnahmenplan nur für die mit Vollzugsaufgaben betrauten Behörden verbindlich (Art. 44a Abs. 2 USG).

Daraus erhellt, dass die gesamte Massnahmenplanung rollend verläuft. Jede Änderung oder Anpassung des Massnahmenplanes wäre nach Meinung der Motionäre nach der Beschlussfassung durch den Regierungsrat laufend dem Kantonsrat zur Genehmigung zu unterbreiten. Der Aufwand für den Rat sowie für die Verwaltung wäre unverhältnismässig hoch und der Zusatznutzen eher gering. Eine allfällige Teilzuständigkeit des Kantonsrates führe zu einer verwirlichen Verwischung der Zuständigkeiten von Regierungsrat und Kantonsrat. Zudem würde mit einer allfälligen Anpassung des Massnahmenplanes im Rahmen des kantonsrätlichen Genehmigungsverfahrens der gemeinsame Zentralschweizer Massnahmenplan gefährdet. Die Verlässlichkeit des Kantons Zug im Rahmen der ZUDK würde damit erheblich geschwächt. Gerade bei der Luftreinhaltung ist aber eine regionale, kantonsübergreifende Koordination der verschiedenen Massnahmen unerlässlich.

Wir stellen ausserdem fest, dass in praktisch allen Kantonen der Schweiz die Regierungen den Massnahmenplan erlassen. Einzig im Kanton Waadt muss der Regierungsrat den kantonalen Massnahmenplan nur genehmigen und im Kanton Glarus beschliesst der Landrat den kantonalen Massnahmenplan (Lorentan, Kommentar USG, N 31 zu Art. 44a). Unser Massnahmenplan Luftreinhaltung als kantonsübergreifendes Koordinationsinstrument sowie die gemäss EG USG festgelegte Kompetenzordnung zum Erlass des Plans haben sich bewährt. Das EG USG bedarf deshalb keiner Anpassungen. Daraus erhellt, dass die Motion in diesem Umfang namentlich aus Gründen der Praktikabilität nicht erheblich erklärt werden soll.

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

Mit dem Erlass des EG USG beauftragte der Kantonsrat den Regierungsrat, Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr für speziell bezeichnete Gebiete und für Objekte mit erheblichen Verkehrsaufkommen zu erlassen (§ 12 Abs. 2 lit. a EG USG). Diesem Auftrag folgend hat der Regierungsrat am 23. September 2003 einen entsprechenden Erlass in erster Lesung verabschiedet und ihn in der Folge in die Vernehmlassung geschickt.

Es gingen 25 Stellungnahmen ein, wobei 22 Vernehmlasser den Entwurf ablehnten. Nur drei Vernehmlasser werteten den Entwurf grundsätzlich positiv. Während sechs Gemeinden bereit waren, gemeinsam neue Lösungen zu suchen, wollten die fünf weiteren Gemeinden auf den Erlass einer Verordnung verzichten.

Mit Beschluss vom 27. April 2004 zog der Regierungsrat den Verordnungsentwurf zurück und beauftragte die Baudirektion, zusammen mit einer Arbeitsgruppe bestehend aus vier bis sechs Vertretern betroffener Gemeinden und allenfalls anderen Interessenvertretern sowie Verkehrs- und Umweltverbänden neue Massnahmen für den ruhenden Verkehr auszuarbeiten und diese Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr dem Regierungsrat in erster Lesung zu unterbreiten. Die Baudirektion klärte vorab die Bedürfnisse der Gemeinden im Bereich Parkierung ab. Sie bildete eine Arbeitsgruppe mit den Bauchefs der Gemeinden Zug, Cham, Hünenberg, Steinhausen und Risch. Dieser Arbeitsgruppe gehörten auch Vertreter der Volkswirtschaftsdirektion (Amt für öffentlichen Verkehr, Kontaktstelle Wirtschaft) sowie der Baudirektion (Amt für Raumplanung, Amt für Umweltschutz) an. Dabei zeigte sich bald einmal, dass die Gemeinden weder nach kantonaler Unterstützung in diesem Bereich suchen, noch eine Vereinheitlichung der Parkierungsvorschriften mit Erlass von Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr in den Gemeinden anstreben. Trotzdem wollte eine Mehrheit der Gemeindevertreter der Arbeitsgruppe die Kompetenz des Regierungsrates im EG USG stehen lassen, so dass bei Bedarf darauf zurückgegriffen werden könnte.

Anlässlich dieser Sitzung bestätigte sich, dass die Gemeinden zurzeit keinen Bedarf an "Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr" sehen, dass sich die verschiedenen Parkplatzvorschriften der Gemeinden bis heute auch unter

Berücksichtigung der Standortkonkurrenz innerhalb des Kantons bewährt haben, dass in den benachbarten Zentralschweizer Kantonen keine vergleichbare Regelungen bestehen und dass negative Auswirkungen für den Wirtschaftsstandort Zug befürchtet würden. Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass eine Wachstumsbeschränkung des Individualverkehrs aus Gründen der Luftreinhaltung im jetzigen Zeitpunkt politisch nicht opportun ist. Er hat deshalb auf die Ausarbeitung von neuen Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr verzichtet und die Baudirektion vom Auftrag entbunden, in Zusammenarbeit mit einer Arbeitsgruppe Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr zu unterbreiten. Trotzdem macht es wenig Sinn, der Motion der FDP folgend diese Kompetenz des Regierungsrates im Bereich des ruhenden Verkehrs zu streichen. In Übereinstimmung mit der Mehrheit der in der Arbeitsgruppe vertretenen Gemeinden soll die Kompetenz des Regierungsrates beibehalten werden. Es ist nicht auszuschliessen, dass die zugerischen Gemeinden bei veränderten Verhältnissen, insbesondere bei entsprechender Verschlechterung der Luftqualität und stetem Verkehrswachstum in einigen Jahren gestützt auf diese gesetzliche Grundlage den Erlass von entsprechenden Rahmenbedingungen beantragen werden bzw. der Kanton von sich aktiv wird. In diesem Zeitpunkt wird man möglicherweise auf § 12 Abs. 2 lit. a EG USG zurückgreifen wollen. Diese Möglichkeit will sich der Regierungsrat offen halten. Damit ist aber auch gesagt, dass der Regierungsrat nicht daran denkt, in der nächsten Zeit von dieser Kompetenz Gebrauch machen zu wollen.

Insbesondere die Gemeinden Zug und Cham sind sich im Klaren, dass 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 ist. 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. Davon sind jedoch nur Parkieranlagen mit 300 und weniger Parkplätzen betroffen. Weisen Parkieranlagen mehr als 300 Parkplätze auf (Areal der ehemaligen Kistenfabrik in Zug; Bebauungsplan Foyer an der Gubelstrasse/Dammstrasse in Zug etc.), unterstehen sie weiterhin der Pflicht zur Prüfung der Umweltverträglichkeit. In diesen Fällen können auch ohne kantonale Rahmenbedingungen verschärfte Emissionsvorschriften verfügt werden. Würde § 12 Abs. 2 lit. a EG USG dem Begehren der Motionäre entsprechend vollständig gestrichen, könnten

insbesondere die bereits vom Souverän beschlossenen Fahrtenmodelle in den Gebieten L&G-Areal sowie Cham Nord nie in Kraft treten. Beim vorliegend vorgeschlagenen Vorgehen bleibt zumindest die Option gewahrt, dass diese Spezialparkierungsvorschriften allenfalls später mit dem Inkrafttreten künftiger Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr trotzdem noch greifen können.

Das geltende Recht sieht vor, dass der Regierungsrat zwingend Massnahmen zum Immissionsschutz treffen muss (§ 12 Abs. 2 EG USG), wenn übermässige Immissionen zu erwarten sind oder auftreten (§ 12 Abs. 1 EG USG). Dieser Zwang soll gestrichen und durch eine "Kann-Vorschrift" ersetzt werden. Es ist die Möglichkeit vorzusehen, dass der Regierungsrat wenn immer möglich 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 erlässt. Zu dieser Umformulierung von § 12 Abs. 2 EG USG ist der Regierungsrat in teilweiser Erheblicherklärung der Motion der FDP bereit. Diese Umformulierung wirkt sich auch auf § 12 Abs. 2 lit. b EG USG aus.

## **5. Zusammenfassung und Antrag**

Zusammenfassend ergibt sich, dass das erste Begehren nicht erheblich zu erklären ist (Zuständigkeit Kantonsrat zur Genehmigung des Massnahmenplans Luft). In teilweiser Erheblicherklärung der Motion der FDP-Fraktion (zweites Begehren) ist § 12 Abs. 2 EG USG umzuformulieren. Damit entbindet der Kantonsrat den Regierungsrat vom Zwang, Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr erlassen zu müssen. Gleichzeitig räumt er mit einer "Kann-Vorschrift" dem Regierungsrat die Möglichkeit ein, bei dringendem Bedarf in Zusammenarbeit mit den Gemeinden Rahmenbedingungen für den ruhenden Verkehr zu erlassen.

Wir **b e a n t r a g e n** Ihnen,

- auf die Vorlage Nr. 1292.2 - 11628 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 teilweise erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 14. Dezember 2004

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio