6. Juli 2021 **B 78**

Verlängerung der Sonderabgabe zur Finanzierung der altlastenrechtlichen Ausfallkosten

Änderung Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz

Zusammenfassung

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, eine Verlängerung der Sonderabgabe zur Finanzierung der altlastenrechtlichen Ausfallkosten um weitere fünf Jahre bis Dezember 2026 zu beschliessen.

Gemäss dem § 32a Absatz 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (EGUSG), der Teil des Konsolidierungsprogramms 2017 (KP17) war, tragen seit dem 1. März 2017 grundsätzlich die Gemeinden die Ausfallkosten, die bei der Sanierung von Altlasten entstehen können. Die Gemeinden können sich jedoch über die in § 32a Absatz 2 EGUSG geregelte Sonderabgabe refinanzieren. Dazu erhoben die Gemeinden in den letzten Jahren mit der Steuerrechnung eine Sonderabgabe pro unbeschränkt steuerpflichtige natürliche und juristische Person. Die Erhebung der Sonderabgabe wurde auf vorerst fünf Jahre beschränkt, mit der Möglichkeit, dass eine Verlängerung diskutiert werden soll, falls die Refinanzierung der geschätzten Ausfallkosten noch nicht sichergestellt ist. Mit der vorliegenden Vorlage soll die Sonderabgabe, wie in der Botschaft zum KP17 vorgesehen, um fünf Jahre verlängert werden.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Verlängerung der altlastenrechtlichen Sonderabgabe in § 32a Absatz 2 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz.

1 Ausgangslage

Deponien und andere durch Abfälle belastete Standorte müssen saniert werden, wenn sie zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen führen oder die konkrete Gefahr besteht, dass solche Einwirkungen entstehen (Art. 32c Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz [USG] vom 7. Oktober 1983 [SR 814.01]). Grundsätzlich tragen die Verursacherinnen und Verursacher die Kosten für notwendige Massnahmen zur Untersuchung, Überwachung und Sanierung belasteter Standorte (Art. 32d Abs. 1 USG). Können die Verursacherinnen und Verursacher nicht ermittelt werden oder sind sie zahlungsunfähig, hatte bis ins Jahr 2017 der Kanton diese sogenannten Ausfallkosten zu tragen.

Im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2017 (KP17) hat Ihr Rat – nebst zahlreichen anderen Massnahmen – eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (EGUSG) vom 30. März 1998 (SRL Nr. 700) in Bezug auf die Altlastensanierung beziehungsweise die Ausfallkosten beschlossen. Detaillierte Erläuterungen dazu finden sich auf den Seiten 47 und 48 der Botschaft zum KP17 (B 55 vom 6. September 2016). Gemäss § 32a Absatz 1 EGUSG, der seit dem 1. März 2017 in Kraft ist, tragen neu grundsätzlich die Gemeinden die beschriebenen Ausfallkosten. Die Gemeinden können sich jedoch über die in § 32a Absatz 2 EGUSG geregelte Sonderabgabe refinanzieren, das heisst den betroffenen Gemeinden werden sämtliche altlastenrechtlich gebotenen Kosten rückerstattet. Dazu erheben alle Gemeinden während vorerst fünf Jahren mit der Steuerrechnung eine Sonderabgabe pro unbeschränkt steuerpflichtige natürliche und juristische Person. Die Höhe der Sonderabgabe richtet sich nach den gesamten Ausfallkosten im ganzen Kanton. In den nächsten 25 Jahren wird mit geschätzten Ausfallkosten in der Höhe von 40 Millionen Franken gerechnet. Ausgehend von 330'000 Abgabepflichtigen und einem maximal zehnjährigen Erhebungszeitraum wurde die Sonderabgabe auf 12 Franken pro Abgabepflichtigen festgelegt (§ 32a der Umweltschutzverordnung [USV; SRL Nr. 701]). Davon werden 11 Franken pro abgabepflichtige Person einem Konto, das der Kanton treuhänderisch verwaltet, zugewiesen. 1 Franken pro abgabepflichtige Person verbleibt bei den Gemeinden zur Deckung ihrer Aufwände. Obwohl die Höhe der Sonderabgabe aufgrund der geschätzten Ausfallkosten auf einen zehnjährigen Erhebungszeitraum ausgerichtet wurde, wurde die Erhebung der Sonderabgabe in § 32a Absatz 2 EGUSG auf vorerst fünf Jahre befristet. In der Botschaft B 55 wurde dazu festgehalten, dass Ihr Rat je nach Stand der geäufneten Einnahmen per Ende 2021 und nach erneuter Einschätzung der Höhe der Ausfallkosten über eine Weiterführung der Sonderabgabe zu entscheiden haben werde.

Wie nachfolgend ausgeführt, wird die auf fünf Jahre befristete Erhebung der Sonderabgabe nicht ausreichen, um die Kosten der Gemeinden für die Altlastensanierungen zu refinanzieren. Dies liegt auch daran, dass die Gemeinden über die Sonderabgabe nicht nur die Ausfallkosten refinanzieren können, sondern auch jene Kosten, welche die Gemeinden als Verursacherinnen zu tragen haben (§ 32a Abs. 2 Satz 1 EGUSG). Aus diesem Grund beantragt unser Rat, die Erhebung der Sonderabgabe um weitere fünf Jahre zu verlängern.

2 Aktueller Stand Sonderabgabe und Altlastenbearbeitung

2.1 Aktueller Kontostand

Seit Beginn der Erhebung der Sonderabgabe für das Steuerjahr 2017 sind auf dem vom Kanton (Dienststelle Umwelt und Energie) treuhänderisch verwalteten Konto bis Ende 2020 insgesamt 10'197'408 Franken eingegangen. Bis Ende 2020 wurden den Gemeinden aus der Sonderabgabe Kosten in der Höhe von 1'398'671 Franken refinanziert. Per Ende 2020 betrug der Kontostand somit 8'798'737 Franken.

Dass bis Ende 2020 erst rund 1,4 Millionen Franken aus dem Sonderabgabekonto ausbezahlt wurden, ist auf die knappe Personalsituation im Fachbereich Altlasten der Dienststelle Umwelt und Energie zurückzuführen. Der Personalmangel liess es nicht zu, alle laufenden Kostenverteilungsverfahren innert angemessener Frist zu bearbeiten. Derzeit sind mehrere Fälle hängig, bei denen substantielle Kostenanteile aus der Sonderabgabe zu refinanzieren sind. Die personellen Kapazitäten werden ab Herbst 2021 erhöht. Ab dem Jahr 2021 ist somit mit einer deutlichen Erhöhung der Anzahl bearbeiteter Standorte inklusive Kostenverteilungsverfahren und somit auch der jährlichen Auszahlungen aus dem Sonderabgabekonto zu rechnen (siehe nachfolgendes Kapitel).

2.2 Prognose Kosten bis 2027

Aufgrund des fortgeschrittenen Bearbeitungsstandes mehrerer Altlastenverfahren sind für das Jahr 2021 über die Sonderabgabe zu finanzierende Kosten in der Höhe von rund 4,4 Millionen Franken absehbar. Für das Jahr 2022 sind nochmals über die Sonderabgabe zu finanzierende Kosten in der Höhe von rund 2,2 Millionen Franken zu erwarten. Gemäss Schätzungen der Dienststelle Umwelt und Energie ist bei einer Nichtverlängerung der Sonderabgabe im Jahr 2022 noch mit einem Saldo von rund 9,6 Millionen Franken auf dem Sonderabgabekonto zu rechnen (siehe nachfolgende Tabelle). Bei den Prognosen für die Folgejahre bis 2027 handelt es sich um grobe Schätzungen.

	mit Verlängerung Sonderabgabe			ohne Verlängerung Sonderabgabe		
Jahr	**Eingang**	**Ausgang**	**Saldo**	**Eingang**	**Ausgang**	**Saldo**
2018	2'940'174	563'333	2'376'841	2'940'174	563'333	2'376'841
2019	3'602'319	540'495	5'438'665	3'602'319	540'495	5'438'665
2020	3'654'915	294'843	8'798'737	3'654'915	294'843	8'798'737
B2021	3'697'320	4'365'823	8'130'233	3'697'320	4'365'823	8'130'233
B2022	3'700'000	2'171'200	9'659'033	3'700'000	2'171'200	9'659'033
B2023	3'700'000	1'850'000	11'509'033	528'830	1'850'000	8'337'863
B2024	3'700'000	4'025'000	11'184'033	0	4'025'000	4'312'863
B2025	3'700'000	3'860'000	11'024'033	0	3'860'000	452'863
B2026	3'700'000	1'885'000	12'839'033	0	1'885'000	-1'432'137
B2027	3'700'000	1'000'000	15'539'033	0	1'000'000	-2'432'137

Die Prognosen zeigen, dass ohne Verlängerung der Sonderabgabe schon spätestens im Jahr 2026 mit einem negativen Saldo auf dem Sonderabgabekonto zu rechnen ist. Ab diesem Zeitpunkt können die Ausfallkosten und/oder Verursacheranteile

der Gemeinden nicht mehr mit den Einnahmen aus der Sonderabgabe gedeckt werden. Dies bedeutet mit anderen Worten, dass die Gemeinden ab 2026 sowohl die Ausfallkosten als auch ihre Verursacheranteile wieder über ihre eigenen Budgets finanzieren müssen.

2.3 Prognose Kosten ab 2027

Die Prognose der zukünftig anfallenden Kosten von Altlastensanierungen im Allgemeinen und von Ausfallkosten sowie Verursacheranteilen der Gemeinden im Besonderen ist mit Unsicherheiten behaftet. Für die Jahre nach 2027 können daher noch keine belastbaren Kostenprognosen gemacht werden. Untersuchungen und Sanierungen von Altlasten sind vielfach komplexe und langwierige Verfahren, sowohl hinsichtlich der fachlichen Bearbeitung wie auch in Bezug auf die juristischen und finanziellen Aspekte.

Gemäss Botschaft B55 zum KP17 wurde die Höhe der über zehn Jahre erhobenen Sonderabgabe auf die geschätzten Ausfallkosten von 40 Millionen Franken ausgelegt. Allerdings sind im Kanton Luzern die Grundlagen für die Abschätzung des Aufwandes der Altlastensanierungen noch nicht vollständig vorhanden. Nach heutigem Kenntnisstand handelt es sich bei der Schätzung von 40 Millionen Franken daher um eine konservative Annahme. Hinzu kommt, dass bei der Schätzung dieser Summe die Kosten für die Verursacheranteile der Gemeinden, die vor allem bei Schiessanlagen und Siedlungsabfalldeponien anfallen, nicht berücksichtigt wurden. Diese Verursacheranteile der Gemeinden sind bei diesen Standorten in der Regel grösser als diejenigen Kostenanteile, die auf die Ausfallkosten entfallen. Auch der Abzug von 1 Franken pro Person und Jahr für den administrativen Aufwand der Gemeinden wurde in der damaligen Kostenschätzung nicht berücksichtigt. Allein dadurch steigt der Fehlbetrag über 10 Jahre auf rund 3,3 Millionen Franken (330'000 Abgabepflichtige x 1 Franken x 10 Jahre). Darüber hinaus könnten Sanierungen von heute noch unentdeckten Altlastenstandorten möglicherweise zusätzliche Kosten von mehreren Millionen Franken verursachen.

2.4 Stand Altlastenbearbeitung

Die Untersuchungen und Sanierungen von Altlasten sind im Kanton Luzern im Vergleich zu anderen Kantonen und gemessen an den Vorgaben des Bundes stark im Verzug. Dadurch steigt das Risiko, dass die Verursacherinnen und Verursacher von Altlasten nicht mehr ermittelt werden können oder zahlungsunfähig werden, weswegen die entstehenden Kosten als Ausfallkosten vom Gemeinwesen zu tragen sind. Je nach Untersuchungsergebnissen, notwendigen Sanierungsmassnahmen, Verfahrensdauer und gegebenenfalls bisher noch unentdeckten Standorten könnten die Ausfallkosten – gerade auch bei weiteren Verzögerungen – somit auch noch wesentlich höher als bisher geschätzt ausfallen.

Auf Bundesebene zeichnet sich zudem ab, dass die bisher unbefristete Abgabe zur Sanierung von Altlasten, mit der sich der Bund an den Ausfallkosten und den altlastenrechtlichen Massnahmen bei Siedlungsdeponien und Schiessanlagen beteiligt (sog. VASA-Beiträge), zeitlich befristet wird. Eine derartige Befristung und der anschliessende Wegfall der entsprechenden Bundesgelder stellen für den Kanton Luzern beziehungsweise für die Gemeinden aufgrund der Verzögerungen im kantonalen Altlastenvollzug ein hohes Risiko dar, da die Ausfallkosten dannzumal alleine von den Gemeinden zu tragen waren und darüber hinaus die Kosten für die Verursacheranteile der Gemeinden deutlich höher ausfallen würden. Derzeit werden über

die Bundesbeiträge 30-40 Prozent der Ausfallkosten finanziert, bei Siedlungsdeponien sind es 40 Prozent der altlastenrechtlich bedingten Gesamtkosten. Der mögliche künftige Wegfall der VASA-Beiträge ist in der bisherigen Schätzung der Ausfallkosten und der Verursacheranteile der Gemeinden ebenfalls nicht eingerechnet.

3 Verlängerung Erhebung Sonderabgabe

Wie oben dargelegt ist zu erwarten, dass im Jahr 2021 die Auszahlungen aus der Sonderabgabe erstmalig die Einnahmen überschreiten werden. Mit dem Abschluss weiterer Altlastenverfahren in den Folgejahren werden weitere Auszahlungen aus der Sonderabgabe fällig. Die genaue zeitliche Entwicklung sowie die Höhe der Auszahlungen können zurzeit nicht genau beziffert werden, da sie vom Verlauf der Verfahren abhängig sind. Nach heutigem Kenntnisstand klar ist hingegen, dass die während einer fünfjährigen Laufzeit geäufneten Mittel in keiner Weise ausreichen, um alle Ausfallkosten und Aufwände der Gemeinden für Altlastensanierungen zu decken.

In zahlreichen Gemeinden laufen derzeit Sanierungsprojekte für Schiessanlagen oder Siedlungsabfalldeponien, deren Kosten die Gemeinden aus der Sonderabgabe refinanzieren können. Diese Verfahren erstrecken sich über mehrere Jahre. Ohne die Weiterführung der Sonderabgabe besteht bereits mittelfristig das Risiko, dass nicht genügend Mittel zur Verfügung stehen, um nebst den Ausfallkosten auch die Verursacheranteile der Gemeinden für die Sanierungsprojekte aus der Sonderabgabe zu decken.

Aus diesen Gründen soll die Sonderabgabe während weiterer fünf Jahre erhoben und die Geltung der gesetzlichen Bestimmung in Abstimmung mit dem Steuerjahr bis Ende Dezember 2026 verlängert werden. Diese befristete Verlängerung schafft planerische und finanzielle Sicherheit für die noch anstehenden, gesetzlich vorgegebenen Sanierungsaufgaben und stellt sicher, dass die durch frühere Tätigkeiten verursachten Umweltschäden, also Altlasten, möglichst schnell und damit auch noch mit Beiträgen des Bundes behoben werden können.

4 Finanzierung nach Beendigung Erhebung Sonderabgabe

Unser Rat hat für die Zeit nach Beendigung der Sonderabgabe ein sorgfältiges Ausstiegskonzept zu erarbeiten. Eine Verlängerung der Sonderabgabe um fünf Jahre ermöglicht es unserem Rat, ein solches Konzept vorzubereiten und Ihrem Rat allfällige dafür notwendige Gesetzesänderungen zu unterbreiten. So wird zu regeln sein, wie mit den verbleibenden Mitteln aus der Sonderabgabe umzugehen ist (beispielsweise eine anteilsmässige Auszahlung der Mittel an die Gemeinden, wobei sich der Anteil pro Gemeinde nach der Höhe der Eingänge pro Gemeinde in den Einzahlungsjahren bestimmen würde). Ebenfalls zu regeln ist, ob die allenfalls noch verbleibenden Ausfallkosten in Zukunft wieder vom Kanton zu tragen sind oder weiterhin von den Gemeinden. Denkbar wäre beispielsweise auch eine Aufteilung der Ausfall- und gegebenenfalls der kommunalen Verursacherkosten zwischen Gemeinden und dem Kanton, vergleichbar mit den Lösungen in anderen Kantonen.

Sollte Ihr Rat die Sonderabgabe nicht verlängern, besteht derzeit kein Ausstiegskonzept. Die Auszahlungsmodalitäten für die Zeit nach Beendigung der Erhebung der Sonderabgabe müssten innert kürzester Zeit erarbeitet werden, da dies für die

Finanzplanung der Gemeinden von grosser Relevanz ist. Durch die vorzeitige Beendigung der Sonderabgabe ohne sorgfältiges Ausstiegskonzept würde das angedachte Solidaritätsprinzip zwischen den Gemeinden ausgehebelt beziehungsweise ins Gegenteil verkehrt, weil dann einige Gemeinden ihre Sanierungsprojekte nicht mehr über die Sonderabgabe refinanzieren könnten und die Gemeinden untereinander in Konkurrenz zu den Mitteln der Sonderabgabe stünden.

5 Vernehmlassung

5.1 Ergebnis

Aufgrund der ausschliesslich positiven Auswirkungen dieser Vorlage auf die Gemeinden und angesichts des straffen Fahrplans für die Revision wurde die Vernehmlassung auf den Verband der Luzerner Gemeinden (VLG), die Stadt Luzern, die politischen Parteien sowie verwaltungsinterne Stellen begrenzt. Von den zur Vernehmlassung Eingeladenen verzichteten die Staatskanzlei, das Bildungs- und Kulturdepartement, das Gesundheitsdepartement sowie die Grünliberale Partei auf eine Vernehmlassung.

Der VLG, die Stadt Luzern sowie die FDP und die CVP begrüssen die Verlängerung der Sonderabgabe. Kritisch äussern sich hingegen die Grünen und jungen Grünen (gemeinsame Vernehmlassung), die SP sowie die SVP. Die Ausfallkosten seien wieder, wie bis 2017 so vorgesehen, vom Kanton zu finanzieren. Eine solidarische Finanzierung der Ausfallkosten über eine einkommensunabhängige Sonderabgabe lasse sich angesichts der stabilen finanziellen Lage des Kantons nicht mehr rechtfertigen, die Bürgerinnen und Bürger seien zu entlasten.

5.2 Würdigung

Unser Rat hat die kritischen Rückmeldungen zur Kenntnis genommen und die sofortige Einstellung der Sonderabgabe sowie die Rücknahme der Ausfallkosten durch den Kanton nochmals geprüft.

In der Botschaft B 55 zum KP17 wird ausgeführt, dass der Berechnung der Sonderabgabe bei geschätzten Ausfallkosten von 40 Millionen Franken in den nächsten 25 Jahren ein maximal zehnjähriger Erhebungszeitraum zugrunde gelegt wurde. Die Abgabe wurde vorerst auf fünf Jahre befristet, damit in der Hälfte dieses zehnjährigen Erhebungszeitraums eine erneute Einschätzung der Höhe der Ausfallkosten vorgenommen sowie der Stand der geäufneten Einnahmen überprüft werden kann (s. Botschaft, S. 48). Je nach Ergebnis dieser Zwischenkontrolle solle der Kantonsrat danach über eine Beendigung oder Weiterführung der Sonderabgabe entscheiden können.

Unser Rat hat diese Überprüfung vorgenommen und basierend darauf die Vernehmlassungsvorlage erarbeitet. An der Einschätzung der Höhe der Ausfallkosten von 40 Millionen Franken wird festgehalten. Bis Ende 2022 werden über die Sonderabgabe voraussichtlich rund 17,6 Millionen Franken eingenommen (vgl. Summe der Eingänge in der Tabelle in Kap. 2.2). Ohne Verlängerung der Sonderabgabe ist bereits spätestens im Jahr 2026 mit einem negativen Saldo auf dem Sonderabgabekonto zu rechnen (siehe Tabelle in Kap. 2.2). Damit sind die in der Botschaft festgehaltenen Voraussetzungen für eine einmalige Verlängerung der Sonderabgabe erfüllt, weswegen unser Rat nur diese Variante in die Vernehmlassung geschickt hat.

Bei einer Verlängerung der Sonderabgabe um erneute fünf Jahre ist mit weiteren rund 18,5 Millionen Franken zu rechnen. Selbst mit der Verlängerung könnten die im Jahr 2017 geschätzten Ausfallkosten (ohne Berücksichtigung der zusätzlichen Verursacheranteile der Gemeinden) bei einem Erhebungszeitraum von insgesamt 10 Jahren voraussichtlich nicht ganz gedeckt werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen beziehungsweise die Höhe der Sonderabgabe einzig auf der Schätzung der Ausfallkosten fussen (siehe oben Kap. 1), während die Ausgaben auch die nicht eingerechneten Verursacheranteile der Gemeinden umfassen.

Bei einer sofortigen Einstellung der Sonderabgabe verbleibt Ende 2022, wie oben ausgeführt, ein Saldo von rund 9,6 Millionen Franken, welcher den Gemeinden – mangels Nachfolgeregelung – in der Zeit danach voraussichtlich nach der Reihenfolge der Gesucheingänge (also nach eher zufälliger zeitlicher Priorität) ausbezahlt würde. Bei projektierten Ausfallkosten von 40 Millionen Franken blieben demnach nach Ausschöpfung des Saldos Kosten in der Höhe von rund 22,5 Millionen Franken (Differenz aus 40 Mio. Fr. abzüglich bis Ende 2022 ausbezahlter Betrag von ca. 7,9 Mio. Fr. und zur Auszahlung verbleibender Saldo von 9,6 Mio. Fr.), die von den im Übrigen sehr unterschiedlich betroffenen Gemeinden über ihre ordentlichen Steuerbudgets finanziert werden müssten. Zudem müssten die Gemeinden nach Ausschöpfung der 9,6 Millionen Franken auch ihre Verursacherkosten wieder selbst tragen.

Die Erhebung der Sonderabgabe und die Rückvergütung an die Gemeinden sind mittlerweile eingespielte Vorgänge. Die Sonderabgabe stellt eine Entlastung der kommunalen Budgets dar, insbesondere da die Gemeinden über die Sonderabgabe auch ihre Verursacherkosten refinanzieren können.[1] Vor der Einführung der Sonderabgabe war dies nicht der Fall, das heisst die Gemeinden hatten ihre Verursacherkosten selbst zu tragen. Bei einer Einstellung der Sonderabgabe wäre dies ebenfalls wieder der Fall.

Die in der Vernehmlassung von einzelnen Stellungnehmenden geforderte Rückübertragung der Ausfallkosten auf den Kanton (bis 2017 geltendes Recht) ist nach Ansicht unseres Rates zum jetzigen Zeitpunkt ebenfalls keine Option. Diese Variante würde, nach Auszahlung der verbleibenden 9,6 Millionen Franken (Saldo gemäss Tabelle in Kap. 2.2 oben), das Kantonsbudget mit zusätzlichen Ausgaben von rund 22,5 Millionen Franken belasten. Die Sonderabgabe wurde gemäss den Überlegungen in der Botschaft B55 zum KP17 eingeführt, um sowohl das Kantonsbudget als auch die Gemeindebudgets zu entlasten. An diesen Überlegungen hat sich seither nichts geändert. Bei Übernahme der Ausfallkosten durch den Kanton stellt der absehbare Wegfall der VASA-Abgeltungen – neben der kaum sachgerechten Planbarkeit im jeweiligen Voranschlag (wie das in den Jahren vor der Einführung der Sonderabgabe der Fall war) – wie erwähnt ein erhebliches zusätzliches finanzielles Risiko dar.

5.3 Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage

Im Gegensatz zur Vernehmlassungsvorlage verzichtet unser Rat auf eine erneute Verlängerungsmöglichkeit nach Ende 2026. Wenn die Sonderabgabe zehn Jahre lang erhoben wird, vermögen die errechneten Einnahmen die nach heutigem Kenntnisstand geschätzten Ausfallkosten – ohne die zusätzlichen Verursacheranteile der Gemeinden – von 40 Millionen Franken beinahe zu decken.

[1] Für Gemeinden mit Siedlungsabfalldeponien und Schiessanlagen können die Verursacherkosten im Fall einer Sanierung regelmässig sechsstellige Beträge ausweisen.

6 Risiken bei Ablehnung der Vorlage

Würde die vorliegende Vorlage abgelehnt und die Erhebung der Sonderabgabe eingestellt, würde dies zusammengefasst zu folgenden Problemen und Risiken für Kanton und Gemeinden führen:

- Zunächst wäre aufgrund der derzeit noch nicht ausgearbeiteten Nachfolgeregelung unklar, nach welchen Modalitäten die Auszahlung des verbleibenden Saldos erfolgen soll (Kap. 4).
- Bei grob geschätzten Ausfall- und Gemeindeverursacherkosten von rund 16,3 Millionen Franken in den Jahren 2021–2025 wäre der Saldo von 9,6 Millionen Franken per Ende 2022 voraussichtlich spätestens 2026 aufgebraucht.
- Verbleiben die Ausfallkosten bei den Gemeinden, so haben diese nach Ausschöpfung des verbleibenden Saldos geschätzte Kosten in der Höhe von 22,5 Millionen Franken direkt über ihre gemeindeeigenen Budgets zu finanzieren (Kap. 5.2).
- Zusätzlich wären die Verursacheranteile der Gemeinden ebenfalls wieder ausschliesslich über die Gemeindebudgets zu finanzieren.
- Würden die Ausfallkosten wieder dem Kanton übertragen, stellt sich erneut das Problem der kaum sachgerechten Planbarkeit derselben im jeweiligen Voranschlag (wie das in den Jahren vor der Einführung der Sonderabgabe der Fall war; Kap. 5.2).
- Die geplante Befristung und der spätere Wegfall der VASA-Beiträge stellen für die Gemeinden beziehungsweise für den Kanton ein zusätzliches Risiko dar. Der mögliche künftige Wegfall der VASA-Beiträge ist in der ursprünglichen Schätzung der Ausfallkosten nicht enthalten (Kap. 2.4).
- Da die Schätzung der Ausfallkosten mit grossen Unsicherheiten behaftet ist, besteht zudem ein gewisses Risiko, dass diese auch höher als die geschätzten 40 Millionen Franken ausfallen könnten (insbes. bei Wegfall der VASA-Beiträge). Aufgrund der langen Verfahrensdauer und der Natur der äusserst komplexen Altlastenverfahren ist des Weiteren auch der Zeitpunkt der anfallenden Kosten schwierig vorhersagbar (Kap. 2.2/2.3).
- Eine sofortige Einstellung der Sonderabgabe führt zu Mehrbelastungen der Gemeindebudgets. Dies führt wiederum dazu, dass aufgrund von Verzögerungen in den Budgetplanungen der Altlastenvollzug nicht gesetzeskonform und zeitgerecht umgesetzt werden kann. Diese Verzögerungen bergen darüber hinaus die Gefahr, dass zusätzlich die VASA-Gelder auslaufen, was wiederum zu einer Mehrbelastung der kommunalen Budgets führen kann.
- Die möglichen Verzögerungen im Altlastenvollzug könnten letztlich dazu führen, dass schädliche Einwirkungen auf die Umwelt und die Gesundheit von Menschen erst später als bei einem regulären Vollzug entdeckt und behoben werden könnten.

7 Fazit

Unser Rat hält aus den oben genannten Gründen an der Verlängerung der Sonderabgabe gemäss Vernehmlassungsvorlage fest.

Die Verlängerung stellt nach Ansicht unseres Rates einen ausgewogenen Kompromiss zwischen den Befürwortern und Kritikern der Sonderabgabe dar. Einerseits profitieren die Gemeinden davon, dass sie über die Sonderabgabe auch jene Kosten refinanzieren können, die sie als Verursacherinnen zu tragen haben. Andererseits ist festzuhalten, dass es sich um eine einmalige Verlängerung von fünf Jahren

handelt. Auf die Möglichkeit einer weiteren Verlängerung, wie sie in der Vernehmlassungsvorlage noch vorgesehen war, wird verzichtet.

Die Sonderabgabe wurde von Beginn an als zeitlich begrenztes Instrument angelegt, wie dies in der Botschaft B55 zum KP17 auch transparent kommuniziert wurde. Der Berechnung der Sonderabgabe wurden allerdings ein zehn- und nicht ein fünfjähriger Erhebungszeitraum sowie einzig die geschätzten Ausfallkosten (ohne die Verursacheranteile der Gemeinden) zugrunde gelegt. Auch dies geht aus der Botschaft klar hervor. Ohne Verlängerung würden die bisherigen Einnahmen die errechneten Ausfallkosten nicht annäherungsweise decken, geschweige denn die kommunalen Verursacheranteile. Gemäss Botschaft B55 zum KP17 wurde die Möglichkeit der Verlängerung um erneute fünf Jahre für genau diese Ausgangslage vorgesehen, weswegen auch nur diese Variante in die Vernehmlassung geschickt wurde. Und letztendlich würde ein Ausstieg zum heutigen Zeitpunkt das zwischenzeitlich etablierte Vollzugssystem durcheinanderbringen.

Zusammenfassend hält es unser Rat angesichts der Dringlich- und Wichtigkeit des Altlastenvollzugs für nicht angezeigt, ein mittlerweile etabliertes System vorzeitig zu beenden und eine neue Lösung zu suchen. Vielmehr empfehlen wir, die im Rahmen des KP17 beschlossene Lösung nun pragmatisch zu Ende zu bringen und die Sonderabgabe um weitere fünf Jahre zu verlängern. Diese befristete Verlängerung schafft planerische und finanzielle Sicherheit für die noch anstehenden, gesetzlich vorgegebenen Sanierungsaufgaben und stellt sicher, dass die durch frühere Tätigkeiten verursachten Umweltschäden, also Altlasten, möglichst schnell und damit auch noch mit Beiträgen des Bundes behoben werden können.

8 Inkrafttreten und Befristung

Die laufende Erhebungsperiode von fünf Jahren läuft Ende Februar 2022 ab, die Verlängerung soll per 1. März 2022 in Kraft gesetzt werden. Die Erhebungsperiode soll um weitere fünf Jahre – abgestimmt auf das Steuerjahr – bis Ende Dezember 2026 verlängert werden.

9 Der Erlassentwurf im Einzelnen

§ 32a Absatz 2 EGUSG in der heute geltenden Fassung lautet:

> *Für die Finanzierung der Ausfallkosten sowie der Kosten, welche die Gemeinden als Verursacherinnen zu tragen haben, erheben die Gemeinden eine Sonderabgabe pro steuerpflichtige Person (natürliche und juristische Personen). Die Höhe der Sonderabgabe richtet sich nach den Ausfallkosten im ganzen Kanton. Die Erhebung der Sonderabgabe wird auf fünf Jahre befristet.*

Absatz 2 soll folgendermassen (kursiv) geändert werden:

> Für die Finanzierung der Ausfallkosten sowie der Kosten, welche die Gemeinden als Verursacherinnen zu tragen haben, erheben die Gemeinden eine Sonderabgabe pro steuerpflichtige Person (natürliche und juristische Personen). Die Höhe der Sonderabgabe richtet sich nach den Ausfallkosten

im ganzen Kanton. ~~*Die Erhebung der Sonderabgabe wird auf fünf Jahre befristet.*~~ *Die Erhebung der Sonderabgabe wird bis Ende Dezember 2026 befristet.*

§ 32a der Umweltschutzverordnung erfährt keine Änderungen.

10 Finanzielle Auswirkungen

Die Verlängerung der Sonderabgabe liegt im ausdrücklichen Interesse der Gemeinden und hat ausschliesslich positive Auswirkungen auf die kommunalen Finanzhaushalte. Dem Kanton oder den Gemeinden entstehen durch die Verlängerung keine zusätzlichen Kosten.

11 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Verlängerung der altlastenrechtlichen Sonderabgabe in § 32a Absatz 2 EGUSG zuzustimmen.

Luzern, 6. Juli 2021

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Marcel Schwerzmann
Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

Entwurf RR vom 6. Juli 2021

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (EGUSG)

Änderung vom [Datum]

Betroffene SRL-Nummern:
Neu: –
Geändert: 700
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 6. Juli 2021,

beschliesst:

I.

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (EGUSG) vom 30. März 1998[1] (Stand 1. Februar 2018) wird wie folgt geändert:

§ 32a Abs. 2 *(geändert)*

[2] Für die Finanzierung der Ausfallkosten sowie der Kosten, welche die Gemeinden als Verursacherinnen zu tragen haben, erheben die Gemeinden eine Sonderabgabe pro steuerpflichtige Person (natürliche und juristische Personen). Die Höhe der Sonderabgabe richtet sich nach den Ausfallkosten im ganzen Kanton. Die Erhebung der Sonderabgabe wird bis Ende Dezember 2026 befristet.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Die Änderung tritt am 1. März 2022 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:
Der Staatsschreiber:

[1] SRL Nr. 700

KANTON
LUZERN

Staatskanzlei
Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch