

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. August 2026

827. Entschädigung der Städte Winterthur und Zürich für den Vollzug der Luftreinhalte-Verordnung 2027–2032 (gebundene Ausgabe)

A. Ausgangslage

Der Vollzug des Umweltschutzgesetzes (USG, SR 814.01) obliegt gemäss Art. 36 USG grundsätzlich den Kantonen. Im Kanton Zürich ist die Baudirektion (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft) für die kantonalen Vollzugsaufgaben im Bereich der Luftreinhaltung (Art. 11–18 und 44a USG sowie Luftreinhalte-Verordnung [LRV, SR 814.318.142.1]) zuständig (§ 58 in Verbindung mit Anhang 1 lit. G Ziff. 16 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [LS 172.11]). Die Städte Winterthur und Zürich verfügen über ausgewiesene Fachstellen für Luftreinhaltung. Seit mehr als 30 Jahren nehmen die beiden Städte – anders als die anderen Gemeinden – auch die sonst kantonalen Vollzugsaufgaben im Bereich der Luftreinhaltung wahr.

B. Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Allgemeinen

Das kantonale Recht legt fest, welche Vollzugsaufgaben im Bereich der Luftreinhaltung dem Kanton und welche den Gemeinden zukommen. Im Bereich des öffentlichen Planungs- und Baurechts sieht § 2 lit. c des Planungs- und Baugesetzes (LS 700.1) als Grundsatz vor, dass die politischen Gemeinden für die erstinstanzliche Gesetzesanwendung zuständig sind. Beim Vollzug des Planungs- und Baurechts haben die Gemeinden auch das Umweltrecht des Bundes und des Kantons zu beachten. So ist der Vollzug der Vorschriften für Öl- und Gasfeuerungsanlagen bis 1 MW sowie für Holzfeuerungen bis 70 kW allgemein den Gemeinden übertragen. Für grössere Feuerungsanlagen sowie Anlagen in Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben liegt die Zuständigkeit beim Kanton.

C. Besondere Vollzugstätigkeit der Städte Winterthur und Zürich

Abweichend von dieser grundsätzlichen Zuständigkeitsregelung ist seit 1987 der gesamte Vollzug der LRV bei stationären Anlagen den Städten Winterthur und Zürich übertragen. Die beiden Städte führen für diese Aufgaben eigene Fachstellen, die über das entsprechende technische Fachwissen verfügen und demnach auch bei den besonderen stationären

Anlagen die entsprechenden Bewilligungen erteilen, Kontrollen durchführen und die nötigen Sanierungen veranlassen (§§ 19a Abs. 1 und 2 sowie 19b Abs. 1 und 2 Besondere Bauverordnung I [BBV I, LS 700.21] in Verbindung mit Anhang Ziff. 4.1–4.3 Bauverfahrensverordnung [LS 700.6]).

Die seit bald vier Jahrzehnten bestehende, umfassende Delegation der Vollzugsaufgaben an die beiden Städte hat sich bewährt und soll in den Jahren 2027 bis 2032 weitergeführt werden. Dank deren Vollzugskompetenz, den guten Kenntnissen der lokalen Verhältnisse und der direkten Einbindung in die Bewilligungsverfahren ist eine schnelle, verhältnismässige und wirkungsvolle Umsetzung der Bestimmungen sichergestellt. Auch der Abschluss von Branchenvereinbarungen erfolgt immer in gegenseitiger Absprache zwischen den beiden Städten und dem Kanton.

Der Vollzugaufwand bleibt zukünftig insgesamt gleich gross. Die Komplexität der technischen Anlagen, die Anwendung der entsprechenden Vorschriften, aber auch die neuen Fragestellungen, die sich im Rahmen der Dekarbonisierung im Zusammenhang mit der Luftreinhaltung ergeben, haben zwar zugenommen. Hingegen wurden die Betriebskontrollen teilweise vereinfacht, bleiben jedoch eine Daueraufgabe, um den erreichten Stand zu sichern. Klagen wegen übermässiger Geruchs- und Staubimmissionen sind auf einem gleichbleibenden Niveau und bedürfen oft einer kurzfristigen Priorisierung und eines längerfristigen Ressourceneinsatzes.

D. Entschädigung der Städte Winterthur und Zürich

Diese seit fast vier Jahrzehnten bestehende Zuständigkeitsordnung stützt sich auf die Kantonsverfassung (KV, LS 101). Gemäss Art. 97 Abs. 2 KV kann der Regierungsrat einer Gemeinde kantonale Aufgaben zur selbstständigen Erfüllung übertragen. Dabei berücksichtigt er ihre Leistungsfähigkeit und entschädigt sie angemessen. Sodann regeln §§ 19a Abs. 2 Satz 2 und 19b Abs. 2 Satz 3 BBV I, dass die Städte Winterthur und Zürich für die Bewilligungs- und Kontrolltätigkeit auf dem Gebiet der Luftreinhaltung vom Kanton angemessen entschädigt werden. Als sachlich gerechtfertigt erweist sich die bisherige Abgeltung in der Höhe von 70% der ungedeckten Kosten (vgl. RRB Nr. 243/2010). Mit Beschluss Nr. 156/2021 regelte der Regierungsrat diese Abgeltung letztmals für die Jahre 2021 bis 2026. Diesen gilt es nun zu erneuern.

E. Kosten und Finanzierung

Der Mehraufwand der Städte Winterthur und Zürich gegenüber der allgemeinen kommunalen Vollzugstätigkeit ist ausgewiesen und bewirkt eine Aufwandminderung beim Kanton um denselben Betrag. Die jähr-

lichen Beiträge werden auf Grundlage des kantonalen Aufwands ausserhalb dieser beiden Städte berechnet und anteilmässig auf Winterthur und Zürich umgelegt. So ist gewährleistet, dass keine Leistungen entschädigt werden, die nicht auch der Kanton selbst erbringen müsste. Folglich ist es sachlich gerechtfertigt, dass an der bisherigen Höhe des Abgeltungssatzes von 70% der ungedeckten Kosten festgehalten wird. Die Baudirektion setzt die Wirkungs- und Leistungsziele in vertraglicher Form über einen mehrjährigen Zeitraum fest und richtet die jährlichen Entschädigungen aus. Beide Städte stimmen dem geplanten Vorgehen zu.

Für 2023 bis 2026 wurde der delegierte Vollzug der LRV der Stadt Winterthur mit Fr. 87 000 und der Stadt Zürich mit Fr. 238 000 abgegolten. Der für die Zukunft zu erwartende, gleichbleibende Aufgabenumfang, einschliesslich einer Reserve von 10%, rechtfertigt es, das Kostendach der gesamten jährlichen Ausgaben auf Fr. 361 000 festzusetzen, d. h. auf Fr. 111 000 für die Stadt Winterthur und auf Fr. 250 000 für die Stadt Zürich. Es entstehen keine betrieblichen oder personellen Folgekosten.

Es handelt sich um eine gebundene Ausgabe gemäss § 37 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (LS 611), da die Ausgabe zur Erfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben zwingend erforderlich ist und der Beschaffung der für die Verwaltungstätigkeit (Vollzug LRV) erforderlichen personellen Mittel dient.

Für die massgebende Periode von sechs Jahren (2027–2032) ist eine gebundene Ausgabe von höchstens Fr. 2 170 000 zu bewilligen. Die Beträge sind im Budget 2026 und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2026–2029 (Planjahr 2027: Fr. 325 000, Planjahr 2028: Fr. 325 000, Planjahr 2029: Fr. 325 000) unter 85P-1631 teilweise enthalten. Die Mehrausgaben in den Planjahren 2027 bis 2029 von Fr. 108 000 werden im Rahmen des Globalbudgets der Leistungsgruppe Nr. 8500, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, kompensiert. Der Restbetrag von Fr. 1 087 000 wird in den Planjahren 2030 bis 2032 eingeplant.

F. Vereinbarungen

Die Baudirektion ist zu beauftragen, mit den Städten Winterthur und Zürich für 2027 bis 2032 abgestimmte Wirkungs- und Leistungsziele für den Vollzug der LRV zu vereinbaren.

Bereits bisher wurden die beiden Städte zu jährlichen Berichterstattungen über den Stand des LRV-Vollzugs und zur Lieferung der entsprechenden Daten für die kantonalen Statistiken verpflichtet. Beiden Auflagen sind die Städte vollumfänglich nachgekommen. An diesen Verpflichtungen ist festzuhalten.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für den Vollzug der Luftreinhalte-Verordnung durch die Städte Winterthur und Zürich von 2027 bis 2032 wird eine gebundene Ausgabe von Fr. 2 170 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8500, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, bewilligt.

II. Die jährliche Entschädigung der Städte Zürich und Winterthur wird auf 70% der ungedeckten Kosten, jedoch für die Stadt Winterthur auf höchstens Fr. 111 000 und für die Stadt Zürich auf höchstens Fr. 250 000, festgesetzt.

III. Die Baudirektion wird beauftragt, mit den Städten Winterthur und Zürich für 2027 bis 2032 abgestimmte Wirkungs- und Leistungsziele für den Vollzug der Luftreinhalte-Verordnung zu vereinbaren.

IV. Die Städte Winterthur und Zürich werden verpflichtet, der Baudirektion jährlich über den Stand des Vollzugs Bericht zu erstatten und die entsprechenden Daten für die kantonalen Datenbanken zu liefern.

V. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

VI. Mitteilung an den Stadtrat Winterthur, Postfach, 8402 Winterthur (ES), den Stadtrat von Zürich, Postfach, 8022 Zürich (ES), sowie an die Finanzdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli