

Finanzmonitoring: Umwelt und Raumordnung

Verursacherprinzip-Finanzierung nur mit Steuersenkung

5. April 2004 Nummer 14 5. Jahrgang

dossierpolitik

Gelbe Karte für die Ausgabenentwicklung seit 1999

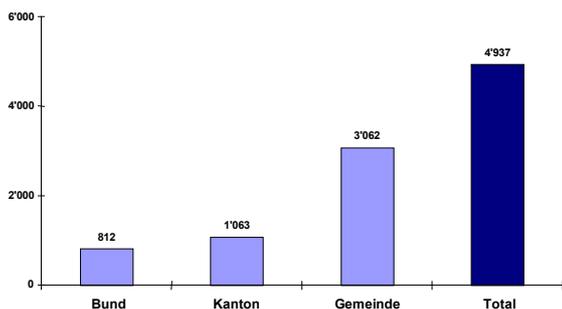
Die Ausgaben der öffentlichen Hand für den Bereich Umwelt und Raumordnung stiegen 2001 im Vergleich zum Vorjahr um 2,4 Prozent. Geht es nach dem Ausgabenkonzept, so sollen die Ausgaben für dieses Aufgabengebiet um nicht mehr als ein Prozent pro Jahr zunehmen. Diese Zielentwicklung wird deutlich über-, die angenommene Trendentwicklung von jährlich drei Prozent dagegen unterschritten. Tiefer lag das Ausgabenwachstum mit 0,1 Prozent im Jahr 2000. Der höhere Mittelbedarf betrifft vor allem den Bund. Auf Kantons- und Gemeindeebene verlief die Ausgabenentwicklung 2000/2001 eher massvoll.

Die vorliegende Ausgabe dossierpolitik ist Bestandteil eines umfassenden Monitorings der öffentlichen Ausgaben. Anknüpfungspunkt bildet das von *economiesuisse* im Jahr 2002 publizierte Ausgabenkonzept. Basierend auf diesen Prognosen wird die effektive Ausgabenentwicklung jedes Bereichs aktualisiert. Ziel ist es festzustellen, ob und wo sich die Ausgaben nachhaltig entwickeln.

Die konsolidierten Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungen erhöhten sich in den Jahren 2000 und 2001 um 1,6 bzw. 4,9 Prozent. Die Ausgaben für Umwelt und Raumordnung legten in beiden Jahren unterproportional zu. 2001 zogen sie allerdings deutlich auf über 4,9 Mrd. Franken an. Damit beanspruchte der Umwelt- und Raumordnungsbereich 3,1 Prozent der Gesamtausgaben der öffentlichen Hand, geringfügig weniger als im Vorjahr (3,2 Prozent). Höher lag der Anteil mit 3,5 Prozent zu Beginn der 90er Jahre. Gemäss Ausgabenkonzept lässt sich für dieses Aufgabengebiet bis 2010 das Ausgabenwachstum auf jährlich 1,0 Prozent begrenzen. Für die Gesamtausgaben sieht das Ausgabenkonzept eine Zielentwicklung von 1,8 Prozent vor.

Ausgaben für Umwelt/Raumordnung

Aufteilung nach Staatsebene
(2001, in Mio. Franken)



Quelle: EFD, öffentliche Finanzen der Schweiz 2001

Hauptlast bei den Gemeinden

Der grösste Teil der Ausgaben im Jahr 2001 fällt mit 1,8 Mrd. Franken im Bereich der Abwasserbeseitigung (z.B. Abwasserleitungen, Kläranlagen und Kanalisationen) und mit 1,1 Mrd. Franken bei der Abfallbeseitigung (z.B. Kehricht- und Glasabfuhr, Kehrichtbeseitigung und Kehrichtverbrennungsanlagen) an. Für die Wasserversorgung (z.B. Wasserleitungen, Quellfassungen oder Grundwasserpumpen) werden 0,3 Mrd. Franken aufgewendet. In allen drei Bereichen ist das Subsidiaritätsprinzip weitgehend umgesetzt. Deshalb tragen auch die Gemeinden schergewichtig die finanziellen Lasten. Die Finanzierung erfolgt dabei hauptsächlich über verursachergerechte Gebühren. Ferner beanspruchen die Aufwendungen für Gewässer- und Lawinerverbauungen zum Schutz vor Naturkatastrophen insgesamt etwa 0,4 Mrd. Franken. Etwa je zwei Fünftel davon tragen Bund und Kantone.

Die Ausgaben für die *Raumordnung* (Raumplanung, Entwicklungskonzepte, allgemeiner Wohnungsbau) sind ebenfalls Bestandteil dieses Aufgabengebiets. Die finanzielle Bürde (0,6 Mrd. Franken) verteilt sich etwa gleichmässig auf Bund, Kantone und Gemeinden. Belastend auf Stufe Bund sind nach wie vor die Aufwendungen zur Förderung des allgemeinen Wohnungsbaus und die Investitionshilfe für Berggebiete. Seit dem Jahr 2001 wird das Vermessungswesen auch dem Bereich Raumordnung zugeordnet.

Ausgabenentwicklung: überproportionale Zunahme beim Bund

Bisherige Entwicklung

Mit einem jährlichen Wachstum von 3,1 Prozent blieb die Entwicklung der Ausgaben für Umwelt und Raumordnung im letzten Jahrzehnt zwar über dem BIP-Wachstum, im Verhältnis zu anderen Aufgabengebieten jedoch relativ moderat. Die Ausgaben verliefen je nach Staatsebene unterschiedlich. Während auf Bundesebene die Kosten über-

proportional gewachsen sind, blieb die Entwicklung auf Kantons- und Gemeindeebene gemässigt. 1997 wurde bei der Abfall- und Abwasserbeseitigung die Umsetzung des Verursacherprinzips gesetzlich verankert. Anwendung findet dieses insbesondere auch bei der Entsorgung der nuklearen Abfälle. Aufgrund der früheren Gesetzgebung hatte sich der Bund an den Kosten von Gemeinden und Kantonen für Abwasser- und Abfallanlagen zu beteiligen. Damit bestanden für kommunale und regionale Betreiber Anreize, wenig haushälterisch mit den Mitteln umzugehen. Auf Bundesstufe ist vor allem auf das kostspielige Sanierungspaket für finanzielle Altlasten bei der allgemeinen staatlichen Wohnungsbauförderung hinzuweisen.

Trendentwicklung

Gemäss Finanzplan des Bundes rechnet der Bundesrat für den Bereich Umwelt und Raumordnung 2003 bis 2006 mit einem jährlichen Ausgabenwachstum von 1,7 Prozent. Für 2006 bedeutet dies Aufwendungen von 790 Mio. Franken. Massgebende Kostenfaktoren sind der Abbau von Altlasten bei der Abfallbeseitigung und der eingeführte Rückerstattungsmechanismus bei der VOC-Lenkungsabgabe. 2003 wurde diese erhöht, weshalb die Rückerstattungen – sie erfolgen über die Krankenkassen an die Bevölkerung – deutlich zunehmen werden. Mit der Abgabe soll die Luftbelastung mit flüchtigen organischen Verbindungen (VOC als Vorläuferschadstoffe für den Sommersmog) bekämpft werden.

Der Druck der betroffenen Partikularinteressen dürfte fortbestehen, um den geplanten Abbau der Investitionshilfe für die Berggebiete zu verhindern. Die vorgezogene Verwendung dieser Hilfe als flankierende Massnahme zu

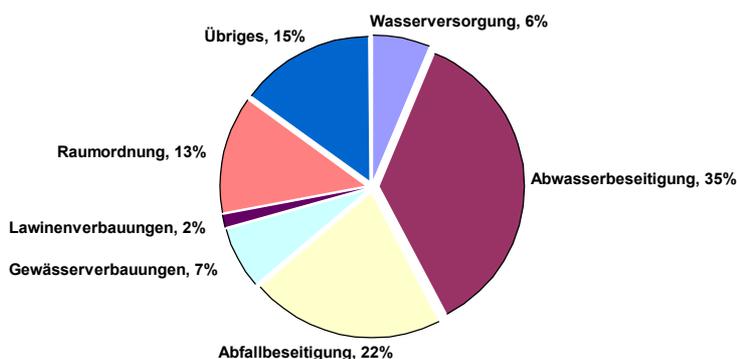
den Umstrukturierungen von Swisscom, SBB und Post bezeugt dies. Forderungen nach flankierenden Massnahmen werden auch im Zusammenhang mit der Umsetzung der Agrarpolitik 2007 erhoben, und von zahlreichen regionalen und nationalen Organisationen wird eine „Politik für den ländlichen Raum“ verlangt. Eine allfällige Umsetzung der Alpenkonvention wäre ebenfalls mit finanziellen Zusatzlasten verbunden. Mehrbelastungen sind ferner bei multilateralen Umweltfonds möglich. Schliesslich ist noch offen, inwiefern der Bund an eine Einflussnahme bzw. an einem finanziellen Engagement im Bereich des Wohnungsbaus festhalten soll.

Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 wird der Bund im Jahr 2006 ursprünglich geplante Ausgaben um 64 Mio. Franken zurücknehmen. Betroffen sind namentlich Abwasser- und Abfallanlagen sowie verschiedene Umweltmassnahmen, etwa beim Hochwasserschutz. Gespart wird auch beim Buwal.

Für die Definition einer Trendentwicklung sind die Planzahlen des Bundes nur bedingt anwendbar, weil über 80 Prozent der Ausgaben bei Kantonen und vor allem Gemeinden anfallen. Da die notwendigen Infrastrukturen grösstenteils in den letzten Jahren erstellt worden sind, dürften Ersatzinvestitionen im Bereich Abfall-, Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung für Kantone und Gemeinden erst mittelfristig wieder kostenwirksam werden. Beim Bund sind noch bis ins Jahr 2006 etwa 0,7 Mrd. Franken an Zahlungsverpflichtungen hängig, die auf die frühere Gesetzgebung zurückzuführen sind. Im Bereich der Schutzvorkehrungen (Gewässer, Lawinen) ist zu erwarten, dass die Kosten bei anhaltenden Naturereignissen in die Höhe getrieben werden. Ihr Einfluss auf die Gesamtent-

Ausgaben für Umwelt/Raumordnung

Aufteilung nach Funktionen (2001, in Mio. Franken)



Quelle: EFD, öffentliche Finanzen der Schweiz 2001

wicklung bleibt angesichts des relativ bescheidenen Kostenanteils jedoch begrenzt.

Langfristig ist ebenfalls mit strengeren Umweltvorschriften zu rechnen, was gewisse Forderungen nach Mehrausgaben auslösen könnte. Die konsequente Umsetzung sowohl des Verursacherprinzips als auch des Subsidiaritätsprinzips dürfte aber weiterhin dazu beitragen, die Ausgabenentwicklung in den gewichtigsten Bereichen von Umwelt und Raumordnung in Grenzen zu halten. Allerdings ist es problematisch, wenn zu diesem Zweck kantonale und kommunale Aufgaben vermehrt über Gebühren und Lenkungsabgaben finanziert werden, ohne dass zwingend eine entsprechende Kompensation durch tiefere allgemeine Steuern erfolgt. Dies schafft Anreize für höhere Ausgaben – eine bisher oft festgestellte Tendenz, die anhalten dürfte. Insgesamt dürfte sich deshalb das bisherige Ausgabenwachstum fortsetzen. Werden die im Ausgabenkonzept vorgeschlagenen Leitlinien und Massnahmen umgesetzt, so könnte das durchschnittliche Ausgabenwachstum auf 1,0 Prozent pro Jahr stabilisiert werden.

Effektive Ausgabenentwicklung seit 1999: gelbe Karte

Die Ausgaben der öffentlichen Hand für Umwelt und Raumordnung erhöhten sich im Jahr 2000 im Vorjahresvergleich nur leicht um 0,1 Prozent. 2001 beschleunigte sich das Ausgabenwachstum auf 2,4 Prozent, womit dieser Aufgabenbereich gut 4,9 Mrd. Franken beanspruchte. Insgesamt resultiert eine gelbe Karte, weil der Trend zwar

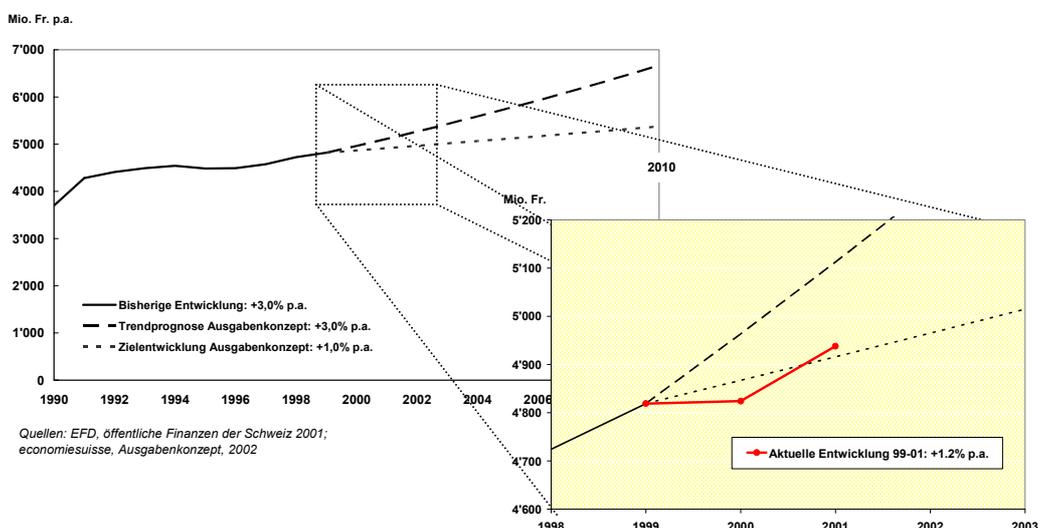
unter-, die Zielentwicklung aber überschritten wird. Für das Anziehen der Ausgaben ist vor allem der Bund verantwortlich. Der grössere Mittelbedarf hängt unter anderem mit höheren Beitragsleistungen zur Erhaltung und Pflege naturnaher Kulturlandschaften, für die Investitions-hilfe für Berggebiete und für Vorschüsse zur Grundverbiligung zugunsten des allgemeinen Wohnungsbaus zusammen. Die Kantone und Gemeinden verzeichneten eine massvolle Ausgabenentwicklung. Bei den wichtigsten Posten Abwasser- und Abfallbeseitigung tragen die Gemeinden die Hauptlast.

Die Ausgabenbeschleunigung überschreitet noch den Zielkurs. Die im Ausgabenkonzept formulierten Leitlinien für eine nachhaltige Finanzpolitik weisen deshalb nach wie vor die Richtung für Reformmassnahmen.

Leitlinien für Reformen: Verursacher- und Subsidiaritätsprinzip als Richtschnur

Im Bereich *Umwelt* ist das Verursacher- und Subsidiaritätsprinzip möglichst landesweit anzuwenden. Deshalb ist auch der Rückzug des Bundes aus der Finanzierung von Abfall- und Abwasserbeseitigung zu begrüssen. Dieses Modell sollte konsequent umgesetzt werden. Die Gebührenfinanzierung ist so auszugestalten, dass der betriebswirtschaftlich notwendige Infrastrukturerneuerungsbedarf berücksichtigt wird. Der verursachergerechten Anlastung von Gebühren muss jedoch zwingend eine entsprechende Senkung der allgemeinen Fiskallast beim betroffenen Ge-

Ausgaben für Umwelt/Raumordnung, Entwicklung 1990 bis 2010, in Mio. Franken
Monitoring auf der Basis des Ausgabenkonzepts



meinwesen folgen. Im Weiteren wird es darum gehen, möglichst viele Wettbewerbselemente einzusetzen, um Anreize zur Zusammenarbeit einzelner kommunaler bzw. kantonalen Anbieter in regionalen Zweckverbänden zu setzen. Dabei ist auch der Einbezug von privaten Anbietern oder privater Finanzierung zu prüfen.

Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollte ein weiter gehender Rückzug des Bundes aus möglichst vielen weiteren Teilen des Umweltbereichs angestrebt werden. Einzelmassnahmen und bereichsspezifische Subventionen, die auf regionalen Unterschieden beruhen, sollten abgeschafft werden. Betroffen sind hier vor allem die Waldwirtschaft, der Hochwasserschutz, die Lawinenverbauungen sowie der Natur- und Landschaftsschutz. Der geografisch-topografische Belastungsausgleich sowie weitere finanzielle Ausgleichsmechanismen der Neuordnung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) werden es im Falle einer Annahme durch das Volk erlauben, den Besonderheiten der betroffenen Kantone in ausreichendem Masse Rechnung zu tragen. Nur durch diese bereichsübergreifenden pauschalen Finanzströme können die Effizienzvorteile der Subsidiarität spielen. Um schliesslich der Nachhaltigkeit gerecht zu werden gilt es, die gängigen Subventionen kritisch unter dem ökologischen Gesichtspunkt zu durchleuchten, ohne dabei eine Erhöhung des Ausgabenvolumens auszulösen.

Im Bereich der Raumordnung bildet die Raumplanung eine wichtige Kernaufgabe des Staates. Im Verhältnis Bund-Kantone ist – wie es die NFA vorsieht – eine vollständige Finanzentflechtung anzustreben. Der Bund soll lediglich eine Grundsatz- und Koordinationskompetenz behalten. Beim allgemeinen Wohnungsbau ist hingegen aus ordnungspolitischer Sicht ein integraler Rückzug des Bundes angezeigt.

Kommentar

Die möglichst landesweite Anwendung des Verursacher- und Subsidiaritätsprinzips ist zentral für eine effiziente Aufgabenerfüllung im Bereich Umwelt (vor allem im Entsorgungsbereich sowie bei der Wasserversorgung). Dafür braucht es immer eine transparente und eine nachvollziehbare Finanzierungsgrundlage, die auch dem betriebswirtschaftlich gerechtfertigten Infrastrukturerneuerungsbedarf Rechnung trägt. Damit können spätere Altlasten vermieden werden. Problematisch ist jedoch, wenn die damit verbundene vermehrte Finanzierung über Gebühren und Lenkungsabgaben nicht mit einer entsprechenden Senkung der allgemeinen Steuern kompensiert wird. Darüber hinaus sind gemeinde- bzw. kantonsübergreifende Kooperations- und Zusammenarbeitsmodelle im Entsorgungsbereich möglichst anzustreben. Dies ermöglicht Skalenerträge, eine effizientere Nutzung der Infrastruktur und vermeidet Trittbrettfahrer bei der Finanzierung. Oft kann damit auch die Logistik verbessert werden.

Positive Impulse für einen wirkungsvolleren Mitteleinsatz im Umweltbereich dürfte auch die NFA bringen, die etliche Postulate des Ausgabenkonzepts zumindest teilweise erfüllt. Mit der Reform der Aufgabenverteilung erfolgt eine klarere Zuweisung der Kompetenzen und der finanziellen Verantwortung. So sind die Kantone für die Luftreinhaltung und den Lärmschutz im Umfeld der Strassen (Ausnahme: Haupt- und Nationalstrassen) zuständig. Die Raumplanung wird zusammen mit der Finanzverantwortung Aufgabe der Kantone. Die Grundsatz- und Koordinationskompetenz behält jedoch der Bund.

Sodann bestehen im Rahmen der NFA Verbundaufgaben, bei denen sich der Bund und die Kantone die Verantwortung weiterhin teilen. Solche Verbundaufgaben bilden z.B. der Hochwasserschutz (grössere Schutzbauten, Bewältigung von grösseren Schadenereignissen), der Natur- und Landschaftsschutz (Schutz von Landschaften von nationaler Bedeutung sowie Artenschutz von Tieren und Pflanzen) und das Vermessungswesen (Bund definiert Ziele und Grundsätze, operative Verantwortung bei den Kantonen).

Daher wären doch bei der NFA – im Bereich Umwelt und Raumordnung – mutigere Entflechtungen möglich gewesen. Weiter gehende Schritte sollten zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

Eine namhafte Reduktion der Ausgaben lässt sich erreichen, indem der Satz der VOC-Abgabe auf Null gesetzt wird. Gemäss Ausgabenkonzept ist das VOC-Reduktionsziel nämlich bereits erfüllt. Dies reduziert die Einnahmen aus der VOC-Abgabe und senkt entsprechend die mit dem Rückerstattungsmechanismus verbundenen Ausgaben. Sodann soll laut Ausgabenkonzept die Investitionshilfe in Berggebieten nicht erneuert werden, weil die Äufnung des dafür eingerichteten Fonds bald abgeschlossen sein wird. Dies ist auch insofern gerechtfertigt, als die NFA den regionalen Besonderheiten weitgehend Rechnung trägt. Dabei werden insbesondere die überproportional hohen geografisch-topografischen Lasten des Berggebiets vom Bund abgegolten. Eine Vervielfachung der regionalpolitischen Instrumente ist zu vermeiden. Schliesslich befürwortet das Ausgabenkonzept aus ordnungspolitischer Sicht den Rückzug des Bundes aus der allgemeinen Wohnbauförderung.

ER

Rückfragen:

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch