Zeitschrift: Wasser Energie Luft = Eau énergie air = Acqua energia aria

Herausgeber: Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband

Band: 68 (1976)

Heft: 1

Artikel: Fragen der Finanzierung von Gewässerschutzanlagen aus der Sicht des Bundes

Autor: Milani, Bruno

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-939270

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 25.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Fragen der Finanzierung von Gewässerschutzanlagen aus der Sicht des Bundes

DK 628.3.003

Bruno Milani[1]

1. Einleitung

Nach meinem Dafürhalten setzt sich das Thema «Finanzierung von Gewässerschutzanlagen» aus drei Teilbereichen zusammen: Der Geldbeschaffung, der Kostenzurechnung und weil sie in unserem Zusammenhang so wichtig sind, vor allem den Subventionen. Sicher darf ich mit Ihrem Verständnis rechnen, wenn ich die Gegenwartssituation als Schnittpunkt von Vergangenem und Kommendem zu beschreiben suche. Dass dabei aus der Sicht des Bundes manches nicht so genau und für den konkreten Einzelfall zutreffend herauskommt, ist wohl unvermeidlich. Um so notwendiger werden deshalb Ihre kritischen Ergänzungen im Rahmen der vorgesehenen Diskussion sein.

Unter Gewässerschutzanlagen sind im folgenden die öffentlichen Anlagen zur Sammlung und Behandlung von Abwasser, sowie die öffentlichen Anlagen zur Abfallbehandlung zu verstehen. Mit dieser Vereinfachung sei aber keineswegs die Bedeutung der anderen Kategorien von Gewässerschutzanlagen gemindert. Dazu gehören all die privaten Abwasseranlagen, die Gewässerschutzmassnahmen bei Tankanlagen und die Vorkehren zum mengen- und gütemässigen Schutz von Grund- und Oberflächengewässern bei den grossen Tiefbauarbeiten.

2. Kosten und Preis

Schätzungsweise dürften in der Schweiz zurzeit jährlich etwa 2,5 Mrd. Fr. für den gesamten Gewässerschutz ausgegeben werden. Bei einem Bruttosozialprodukt im Jahr 1974 von 139,5 Mrd. Fr. wäre dies ein Anteil von 1,8 %. Diese Ausgaben schliessen alle öffentlichen und privaten Investitionen, die laufenden Betriebskosten sowie die Aufwendungen für die Ausbildung, Forschung und Verwaltung ein. Das führt zweifellos zu einem hohen Preis für die Reinhaltung unserer Gewässer. Diesen hohen Aufwendungen stehen aber mehr als nur immaterielle, schwer quantifizierbare Vorteile auf der Einnahmeseite gegenüber. Denken Sie nur an die handfesten Vorteile, welche die Kanalisationen bringen. Es sind nicht nur hygienische Vorteile, sondern auch Vorteile infolge der gehörigen Verringerung des Ueberschwemmungsrisikos. Man vergisst diese zuletzt genannte Tatsache oft, und lastet in Anbetracht der Bedeutung des Regenwassers für die Bemessung der Kanalisationen wohl fälschlicherweise alle Kanalisierungskosten dem Gewässerschutz an. Ich möchte behaupten, dass sich durch den Abzug der Aufwendungen für den Abtransport der Hochwasserspitzen die Kosten für die Abwasseranlagen mindestens um 25 % verringern. Einen handfesten Gegenwert für die Massnahmen zum qualitativen und quantitativen Schutz der Gewässer stellt überdies die Wasserversorgung dar. Schliesslich stehen gerade bei industriellen Abwassersanierungen den Ausgaben vielfach Einnahmen durch verbesserte Ausbeute bzw. geringerem Rohstoff- und Wasserverbrauch gegenüber.

[1] Vortrag gehalten anlässlich der Mitgliederversammlung des Verbandes Schweizerischer Abwasserfachleute (VSA) am 5. September 1975 in Zürich.

Bauten für Gewässerschutz. Auszug aus dem Bericht des Delegierten für Konjunkturfragen 1975 — Tabelle 1

Bauobjekte	Bautätigkeit in Millionen Franken			Bauvorhaben in Millionen Franken			
Oeffentlicher Bau	1972	1973	1974	1972	1973	1974	1975
Kläranlagen und Kanalisationen	724	815	853	1085	1142	954	861
Privater Bau Kläranlagen und Kanalisationen	129[1]	118[1]	121[1]	160[2]	170[2]	160[2]	150[2]
Total	853	933	974	1245	1312	1114	1011

[1] Diese Zahlen dürften zu niedrig sein
[2] Eigener Schätzung entsprechend

3. Jährliche Investitionen für die kommunale Abwassersanierung

Die jährlichen Investitionen für die kommunale Abwassersanierung sind nicht genau bekannt. Vier verschiedene Wege zu einer Grössenordnung lassen diese etwas eingrenzen. Eine Rechnung über die jährlich neu an Abwasserreinigungsanlagen angeschlossenen Einwohner ergibt 1,25 Mrd. Fr./Jahr. Geht man von den Bundesbeiträgen aus,

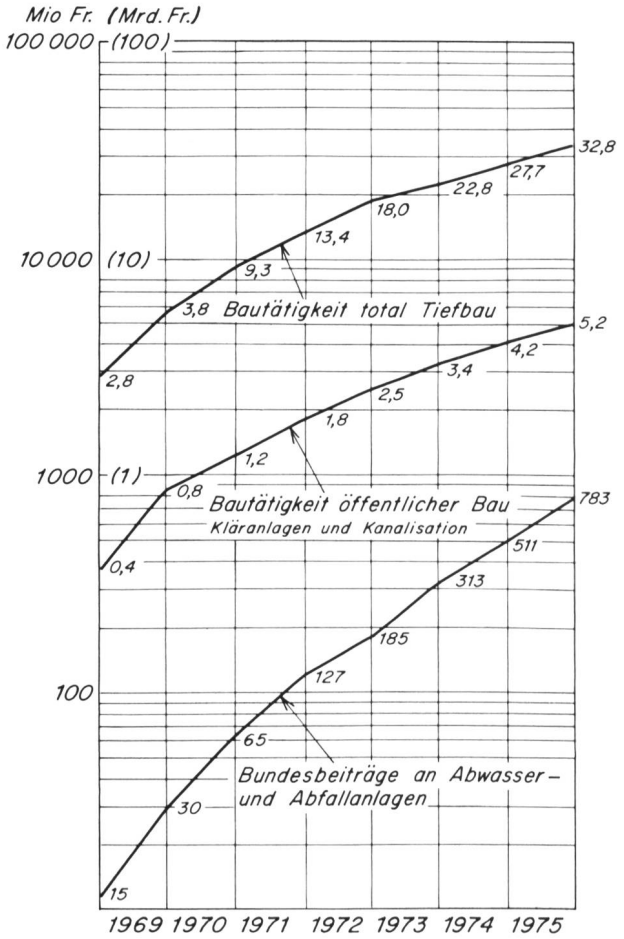

Bild 1 Entwicklung der Bautätigkeit und Bundesbeiträge an Abwasser- und Abfallanlagen 1969 bis 1975.

und schätzt die übrigen Ausgaben dazu, ergeben sich 1,5 Mrd. Fr./Jahr. Vergleicht man die Kostenrechnungen für die Abwassersanierung des Kantons Tessin mit den Aufwendungen in der ganzen Schweiz, ergibt sich eine jährliche Grössenordnung von 1 Mrd. Fr., was zu wenig sein dürfte. Im Bericht des Delegierten für Konjunkturfragen aus dem Jahre 1975 über die Bautätigkeit in der Schweiz sind die in Tabelle 1 zusammengestellten Werte für den Gewässerschutz wesentlich.

Grössenordnung und Bedeutung der Gewässerschutzinvestitionen

Aufgrund der verschiedenen Näherungsrechnungen dürften die derzeit für die kommunale Abwassersanierung vorgenommenen Investitionen wohl zu Recht auf gegen 1,5 Mrd. Fr. geschätzt werden. Man kann davon ausgehen, dass bis heute rund 10 Milliarden Franken in die öffentliche Abwassersanierung investiert worden sind und dass etwa bis zum Jahr 1985 weitere 10 Mrd. Fr. aufzubringen sein werden. Damit erreicht der hier zur Diskussion stehende Bereich derzeit einen Anteil von gegen 20 % der öffentlichen Tiefbauarbeiten und gegen etwa 10 % der gesamten öffentlichen chen Bautätigkeit. Unter Einschluss der gesamten öffentlichen und privaten Bautätigkeit dürfte der Anteil Abwassersanierung derzeit gut 6 % ausmachen. Würde man alle Gewässerschutzbauten inkl. Tankanlagen ins Verhältnis zur gesamten Bautätigkeit setzen, so ergäbe dies einen Anteil von mindestens 7,5 % für den Gewässerschutz.

4. Geldbeschaffung

Im Rahmen der Expertenkommission zur Vorberatung des Gewässerschutzgesetzes wurde die Schaffung einer Landeszentrale zur finanziellen Unterstützung des Gewässerschutzes vorgeschlagen. Der Vorschlag strebte zwei Hauptziele an, die Sicherstellung einer zweckmässigen und raschen Finanzierung und Verwirklichung des Gewässerschutzes und eine Zinsverbilligung. Die Landeszentrale wurde nicht geschaffen. Dafür waren vor allem die Stellungnahmen der Bankiervereinigung und des Verbandes Schweizerischer Kantonalbanken verantwortlich. Darin wurde nämlich geltend gemacht, dass aus den letzten Jahren keine Beispiele bekannt seien, bei denen sich die Realisierung von Gewässerschutzanlagen wegen Kreditschwierigkeiten verzögert hätte. Man betonte gleichzeitig, dass auch in Zukunft die Banken bereit und in der Lage seien, die Gemeinden mit langfristigen Geldern für den Gewässerschutz zu versorgen. Das war im Jahre 1969.

Seither mussten viele Gemeinden und Zweckverbände erfahren, wie schwierig die Geldbeschaffung sein kann. Vorerst war ja noch Geld in Hülle und Fülle zu haben, doch dann mussten die Massnahmen ergriffen werden, um die Nachfrage nach Wirtschaftsgütern in Einklang mit der Produktivität zu bringen. 1971 wurde der feste Wechselkurs aufgehoben. Das Jahr 1972 brachte den Konjunkturbeschluss. Die Geldmenge und das Kreditvolumen mussten in Schranken gewiesen werden. Plötzlich waren die öffentlichen Anleihen nicht mehr attraktiv. Im August 1973 kam der Bundesratsbeschluss über das sogenannte Härtekontingent, wovon auch Gewässerschutzanlagen profitierten. Die Oelkrise, das Ende des Vietnamkrieges und vor allem die Ueberproduktion der Industrienationen führten zur momentanen Rezession, zu Absatzschwierigkeiten und mangelnder Investitionsbereitschaft. Auf einmal erhalten nun die Gemeinden wieder genügend Geld, derzeit sogar zu recht vernünftigen Zinsen.

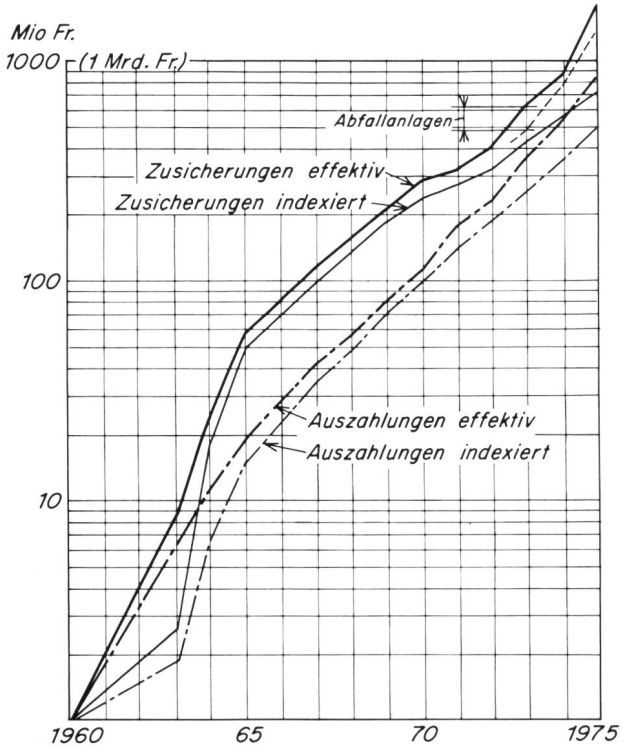

Bild 2 Entwicklung der Bundesbeiträge an Abwasser- und Abfallanlagen 1960 bis 1975.

5. Kostenzurechnung

Auch bei der Erstellung von Gewässerschutzanlagen muss die Frage beantwortet werden, wer letztlich bezahlt. Im Eidg. Gewässerschutzgesetz aus dem Jahre 1971 sind dazu die drei folgenden Hinweise enthalten:

— der Bund leistet Beiträge (Art. 33);
— die Kantone haben einen angemessenen Teil der Kosten zu übernehmen (Art. 33);
— die Inhaber der Anlagen können Beiträge und Gebühren erheben (Art. 17).

Der Bund macht also seine Leistungen nach Gewässerschutzgesetz nur abhängig von denjenigen des Kantons. Wie die Gemeinden bzw. die Träger der Anlagen den verbleibenden Teil decken, bleibt offen. Demgegenüber sollen Bundesbeiträge bzw. Darlehen nach dem Bundesgesetz über die Wohnbau- und Eigentumsförderung (vom 4. Oktober 1974), wozu auch die Erschliessungshilfe gehört, nur gewährt werden, wenn

— die nach kantonalem Recht zuständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften von den Grundeigentümern angemessene Beiträge an die Kosten der Groberschliessung erheben, und
— die Kosten der Feinerschliessung ganz oder zum überwiegenden Teil den Grundeigentümern überbunden werden.

Verursacherprinzip

Weshalb hat man wohl in der Schweiz nicht von allem Anfang an den Gewässerschutz strikte nach dem Verursacherprinzip finanziert — etwa so, wie es mit unterschiedlichem Erfolg in den Agences des Bassins in Frankreich geschieht, oder wie es mit dem noch nicht in Kraft stehenden deutschen Abwasserabgabegesetz beabsichtigt ist? In der Antwort auf diese wichtige Frage schliesse ich die Subventionen aus, da sie im nachfolgenden Kapitel behandelt werden.

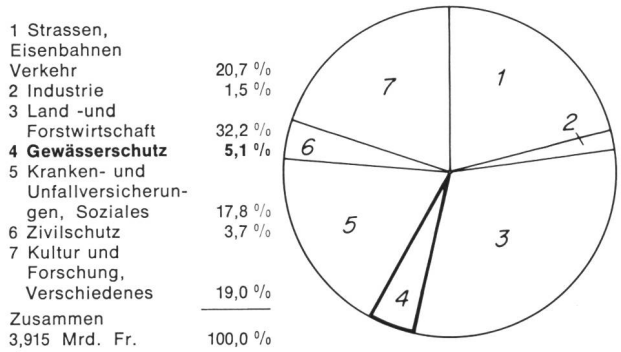

Bild 3 Bedeutung der Gewässerschutzsubventionen im Bundes haushalt. Staatsrechnung 1974, Aufteilung der Bundesbeiträge in Prozenten.

Mir scheint, dass die Handhabung des Verursacherprinzips eine mehr oder weniger zentrale Planung voraussetzt, die ihrerseits den genauen Ueberblick über den Ist-Zustand der Verschmutzungsquellen erfordert. Nun hat sich aber in der Schweiz der Gewässerschutz evolutiv entwickelt. Aus Einzelinitiativen wuchs langsam etwas heran. Keinesfalls soll dieses Vorgehen als das allein seligmachende gepriesen sein, doch war es zweifellos ein Weg, der unter den schweizerischen Gegebenheiten einen gewissen Erfolg brachte. Nun wäre es sicherlich falsch, zu behaupten, es gäbe im Gewässerschutz in der Schweiz so etwas wie das Verursacherprinzip nicht, dieser Begriff sei eine Erfindung der allerjüngsten Hochschulforschung. Die im ganzen Land platzgreifende Erhöhung des Wasserpreises infolge der Abwassergebühren beweist das Gegenteil. In die gleiche Richtung weisen die zahlreichen Kanalisationsreglemente mit durchaus leistungsgerechten Forderungen an die Begünstigten. Schliesslich müssen auch die durch eigene Mittel zu deckenden Aufwendungen für die Abwassersanierung von Industrie und Gewerbe genannt werden.

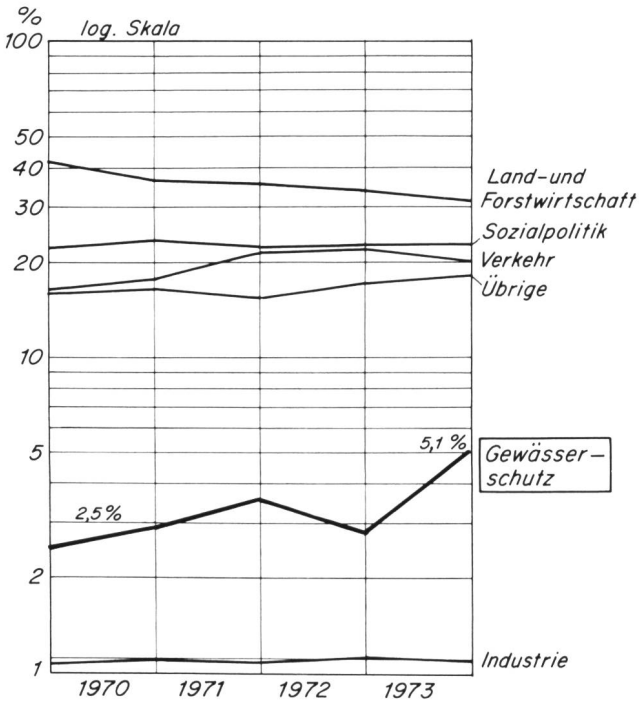

Bild 4 Bedeutung der Gewässerschutzsubventionen im Bundeshaushalt. Bundesbeiträge nach Hauptgruppen. Entwicklung der Anteile in Prozenten.

Wenn in vielen Gemeindeversammlungen harte Debatten über die Grenzen der Anwendung des reinen Verursacherprinzips entstehen, und weiterhin der Einsatz von allgemeinen Budgetmitteln verlangt wird, so steht dahinter eine sozialpolitische Sorge. Wollten wir nämlich alle öffentlichen Leistungen nach dem Verursacherprinzip abgelten, könnten sich wohl die meisten von uns weder eine schwere Krankheit, noch eine gute Ausbildung leisten. Zusammenfassend gilt für den Gewässerschutz, dass in der Schweiz der Bund das Verursacherprinzip bisher kaum direkt gefordert hat, dass dieses Prinzip trotzdem an Boden gewinnt und vor allem bei den Betriebskosten zur Anwendung gelangt. Im Hinblick auf das vorgesehene Umweltschutzgesetz wäre die Erhebung von Abgaben im Zusammenhang mit dem Verursacherprinzip besonders zum Ausgleich von ungleichen Wettbewerbslagen infolge ungleicher Anpassungstermine an neue Vorschriften nützlich.

6. Subventionen nach Gewässerschutzgesetz

Vorerst sei versucht, die Funktionen der Bundessubventionen darzustellen und gleichzeitig ihre Bedeutung beim Gewässerschutz zu finden.

Funktion der Subventionen

Solidarität

Sobald das Wasser aus dem Siedlungsgebiet herausgeschafft ist, hat nur noch der Unterlieger ein Interesse an dessen Reinigung. Insgesamt könnte man sogar behaupten, dass die Schweiz ohne grossen Schaden für sich selber in vielen Fällen mit weniger aufwendigen Gewässerschutzmassnahmen auskäme als sie nun erstellt werden oder im Betrieb sind. Man denke an Genf, La Chaux-de-Fonds, Chiasso oder den Raum Basel. Die Solidarität von Oberlieger zu Unterlieger muss aber nicht bloss von Dorf zu Dorf, sondern auch im internationalen Rahmen spielen. Somit rechtfertigt es sich, wenn der Staat als Verband der Einzelnen sich bei der Lösung der wichtigen Probleme des Einzelnen engagiert.

Subsidiarität

Hier steht die Frage des Finanzausgleichs im Vordergrund, ein Postulat also, das nicht typisch ist für den Gewässerschutz. Immerhin entfallen auch in diesem Bereich die wohl höchsten Pro-Kopf-Investitionen auf die Berggebiete, also in die finanzschwächeren Gegenden, was eine Abstufung der Beiträge nach der Finanzkraft der Kantone rechtfertigt.

Ankurbelung, Beschleunigung

Sicher sind die Bundessubventionen nur einer der Gründe, die mehr oder weniger im ganzen Land zur Ankurbelung und Beschleunigung der Abwassersanierung beigetragen haben. Dass es dank dieser besonders in den letzten Jahren substantiellen Hilfe vorwärts ging, bleibt wohl unbestritten.

Lenkungsmöglichkeit

Bekanntlich ist das Portemonnaie die empfindlichste Körperstelle des Schweizers. So verwundert es nicht, wenn ein gewisses, wohlabgewogenes Mitspracherecht des Bundes bei der Verwirklichung der Gewässerschutzanlagen, gestützt auf seine finanzielle Beteiligung, am ehesten ankommt.

Voraussetzungen für die Ausrichtung von Subventionen

Von der Sache her

Es muss sich um eine Aufgabe mit hoher nationaler Priorität handeln. Diese Bedingung erfüllt der Gewässerschutz zweifellos in ausgezeichneter Weise.

Beim Empfänger

Der Empfänger muss zur einwandfreien Lösung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe befähigt sein. Das Gewässerschutzgesetz lässt die Möglichkeit offen, dass auch Private Beiträge erhalten, wenn sie öffentliche Aufgaben erfüllen. Die Kantone bieten hier die Gewähr, weil sie alle Massnahmen fachlich begleiten.

Beim Subventionsgeber

Zwischen den administrativen Umtrieben und der finanziellen Begünstigung des Beitragsempfängers muss ein angemessenes Verhältnis bestehen. Dieses Verhältnis ergibt beim Gewässerschutz den günstigen Wert von rund 2 ‰. Berücksichtigt man noch die bei den Projekten erzielten Einsparungen, so verwandelt sich dieser Aufwand in einen Ertrag von etlichen Prozenten.

Geschichte der Gewässerschutzsubventionen

Obwohl bereits das Fischereigesetz aus dem Jahre 1888 samt der zugehörigen, dem Gewässerschutz gewidmeten Verordnung aus dem Jahre 1925 und erst recht das Gewässerschutzgesetz von 1955 die Pflicht zur Abwasserreinigung statuierten, blieben diese Vorschriften vielerorts toter Buchstabe.

Warum? Wohl zum Teil deshalb, weil das Ausmass der Gewässerverunreinigung noch erträglich schien. Zum Teil aber auch, weil diese Verpflichtung nicht mit Subventionsbestimmungen versüsst war. Das Gesetz von 1955 sagte aus, dass der Bund nur ausnahmsweise Gewässerschutzbeiträge leisten könne. So verwundert es nicht, dass bis 1960 bloss ein einziges Beitragsgesuch behandelt wurde. Die Stadt Yverdon kam in den Genuss dieser ersten Zusicherung. Im Jahre 1962 revidierte der Bundesrat die Gewässerschutzverordnung, um einer Reihe von parlamentarischen Vorstössen zu entsprechen, die allesamt Gewässerschutzbeiträge verlangten. Es war damals Aufgabe einer Expertenkommission, den Weg zu einer möglichst extensiven Auslegung des Begriffes «ausnahmsweise» zu finden. Sie machte im Rahmen des damals geltenden Gesetzes das schier Unmögliche möglich. Das Wort «ausnahmsweise» wurde so lange juristisch durchleuchtet, bis man darunter «in der Regel» verstehen durfte. Das genügte nun aber vielen noch nicht, so dass 1965 und 1967 zwei Volksinitiativen eine nochmalige Verstärkung der Bundessubventionen verlangten, aus welchen dann 1971 das neue Gewässerschutzgesetz hervorging. Wie es mit der Geschichte der Subventionen weitergeht, steht noch völlig offen. Vieles hängt von der Entwicklung des Bundeshaushaltes ab. Müssten bei andern wichtigen Subventionsbereichen Abstriche gemacht werden, käme wohl auch der Gewässerschutz nicht ganz ungeschoren davon.

Kontingentierung der Gewässerschutzsubventionen durch das Parlament

Seit jeher überwog die jährlich an Gewässerschutzanlagen zugesicherte Summe die im entsprechenden Zeitabschnitt ausbezahlten Beträge. Bis Ende 1973 war die jährliche Zusicherungssumme (Verpflichtungskredite) nicht begrenzt, wogegen die Auszahlungskredite sich im Rahmen der Budgetzahlen halten mussten. Durch Nachtragskredite konnten die Auszahlungen glücklicherweise fast regelmässig aufgebessert werden.

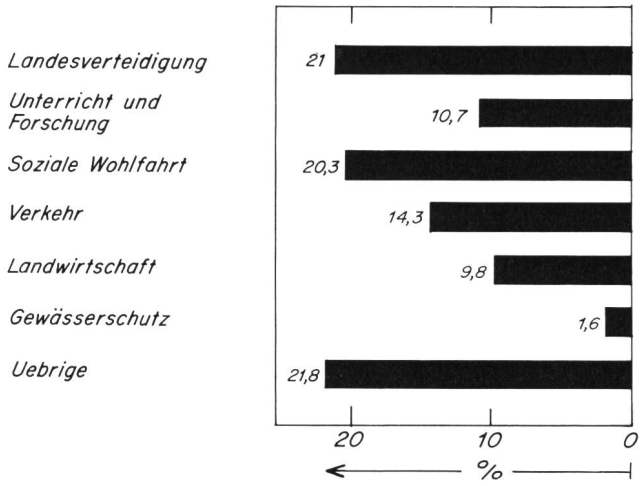

Bild 5 Aufteilung der Gesamtausgaben des Bundes in Prozent. Die Gesamtausgaben 1974 betrugen 13,053 Mrd. Franken.

Seit Beginn des Jahres 1974 kontingentiert das Parlament nun auch die Verpflichtungskredite. Dadurch soll die Summe der zugesicherten, aber nicht ausbezahlten Bundesbeiträge nicht weiter anwachsen. Wegen dieser Begrenzung und der gesetzlichen Verpflichtung, bis 1982 die Abwassereinleitungen von nicht untergeordneter Bedeutung zu sanieren, entstand ein Zielkonflikt. Die vom Parlament jährlich dem Gewässerschutz zugesprochenen Kredite sind im Vergleich zum Baufortschritt zu niedrig. Diese Tatsache allein wäre wohl noch zu verkraften gewesen. Dazu kommt aber, dass sich nun plötzlich auch die Gemeinden mit seit längerer Zeit ausstehenden Bundesbeiträgen meldeten, und auch die Ansprüche auf Beiträge nach Artikel 44 Gewässerschutzgesetz (GSchG), dem sogenannten Rückwirkungsartikel geltend gemacht werden.

Bedarf an Bundesmitteln für Abwasser- und Abfallanlagen in den kommenden Jahren

Aufgrund dieser Lage kann der Bedarf an Bundesmitteln für die kommenden 10 Jahre abgeschätzt werden.

Aus Tabelle 2 ist versichtlich, dass bei unvermindert anhaltendem Sanierungsrhythmus in den kommenden Jahren jährlich über 100 Mio Fr. fehlen dürften. Der Grund liegt vor allem in den heute bereits bestehenden Verpflichtungen.

Schätzung des Bedarfes an Bundesmitteln für die kommenden 10 Jahre — Tabelle 2

	Mio Fr.
Eingegangene, aber noch nicht ausbezahlte Verpflichtungen für laufende Arbeiten (Verpflichtungsüberhang) Stand 1. 1. 1975	300
Einzugehende Verpflichtungen für angemeldete und in Ausführung begriffene Vorhaben. Stand 1. 1. 1975	300
Einzugehende Verpflichtungen aufgrund von Artikel 44 GSchG (Rückwirkung)	200
Einzugehende Verpflichtungen für neu in Angriff zu nehmende Gewässerschutzanlagen in den kommenden 10 Jahren	2300
Gesamtbedarf an Bundesmitteln für den baulichen Gewässerschutz in den kommenden 10 Jahren	3100
Davon in den nächsten 5 Jahren zur Zusicherung und Auszahlung fällig	2000

Aufteilung der Zusicherungs- und Zahlungskredite für Abwasser- und Abfallanlagen auf die Kantone in den Jahren 1974 und 1975

Tabelle 3

Kanton	Zusicherungskredite 1974 und 1975[1] in Mio Fr.	Zahlungskredite 1974 und 1975[1] in Mio Fr.
Zürich	41,9	34,7
Bern	58,0	57,3
Luzern	28,6	29,6
Uri	7,6	7,0
Schwyz	12,4	11,6
Obwalden	6,3	7,2
Nidwalden	6,9	2,9
Glarus	7,3	9,5
Zug	9,6	10,0
Freiburg	13,7	13,0
Solothurn	32,1	30,3
Baselstadt	1,1	—
Baselland	14,1	12,9
Schaffhausen	7,5	6,5
Appenzell A. Rh.	4,0	4,3
Appenzell I. Rh.	2,5	2,2
St. Gallen	34,8	43,5
Graubünden	20,6	20,0
Aargau	29,7	23,0
Thurgau	29,9	28,5
Ticino	37,8	31,0
Vaud	37,8	30,3
Valais	32,2	30,5
Neuchâtel	19,8	19,2
Genève	6,2	4,6
Sonderfonds		4,0
Total	503	474

[1] inkl. zusätzliche Kredite zur Förderung der Investitionstätigkeit

Zahlungen von Bundesbeiträgen für Abwasser- und Abfallanlagen an die Kantone unter Berücksichtigung:

1 der Baukostenindizes
2 der Finanzkraft
3 der Einwohner, Volkszählung 1970
4 der angeschlossenen Einwohner (der effektiv angeschlossenen und 50 % der «im Bau befindlichen»)

Tabelle 4

Kanton	1	1 2	pro Einwohner	
	1960—1975 (indexiert) in Mio Fr.	gewichtet in Mio Fr.	1 2 3 Volkszählung 1970 in Fr.	1 2 4 eff. angeschl. 1975 in Fr.
Zürich	43,8	43,8	44	44
Bern	80,4	65,0	55	118
Luzern	33,1	23,8	83	128
Uri	8,3	5,0	147	333
Schwyz	19,8	11,9	129	277
Obwalden	6,6	4,0	163	182
Nidwalden	3,8	3,1	119	238
Glarus	6,7	5,4	142	389
Zug	6,1	6,1	90	150
Freiburg	12,5	7,5	42	66
Solothurn	27,2	23,8	106	162
Baselstadt	—	—		
Baselland	16,5	16,5	81	132
Schaffhausen	10,1	8,1	111	156
App. A. Rh.	1,3	0,8	61	147
App. I. Rh.	5,8	4,7	96	184
St. Gallen	66,4	53,2	138	179
Graubünden	18,3	11,0	68	250
Aargau	27,8	25,0	58	91
Thurgau	41,3	33,2	182	374
Ticino	18,3	14,7	60	346
Vaud	36,5	29,5	58	95
Valais	25,6	15,4	75	190
Neuchâtel	23,8	20,2	120	176
Genève	7,6	7,6	23	26
Total	547,8	439,2		
Mittel je EW			70	112

Index 1960 — 66 = 1 (vereinfachte Annahme)
Index 1975 = 1,68

Praktische Konsequenzen der fehlenden Bundesgelder

Die vom Parlament vorgenommene Kontingentierung führte dazu, dass auch das Amt für Umweltschutz die verfügbaren Kredite ab 1974 auf die Kantone aufteilen musste. Wie sollte aber ein gerechter Schlüssel gefunden werden?

Zu diesem Zwecke melden die Kantone jährlich ihre Bedürfnisse an, welche dann kantonsweise gewichtet werden nach

— dem Stand des baulichen Gewässerschutzes;
— den natürlichen Gegebenheiten;
— den bisherigen Bundesleistungen;
— der Finanzkraft.

So wurden für die Jahre 1974 und 1975 (zusammengenommen) die Kredite gemäss Tabelle 3 aufgeteilt.

Wir machen uns nicht anheischig, bei der Verteilung der Bundesgelder die vollkommene Gerechtigkeit gefunden zu haben. Zum Glück konnte in den Fällen, wo unsere Schlussfolgerungen nicht allseits befriedigten, im guten Einvernehmen mit den Beteiligten eine Lösung gefunden werden. Als besonders bemerkenswert erachte ich die Tatsache, dass trotz grossen anfänglichen Arbeitsaufwandes zur Ermittlung der finanziellen Bedürfnisse die Kantone nun erstaunlich gute Angaben liefern können. Einige sind sogar in der Lage, Mehrjahresprogramme vorzuweisen. Hier erweist sich der Sanierungsplan als vorzügliches Hilfsmittel, wenn die dort enthaltenen technischen Angaben mit den finanziellen Konsequenzen ergänzt, und die Massnahmen nicht bloss auf abgelegene Gebiete beschränkt, sondern auch die viel kostspieligeren Bauwerke im Kanalisationsperimeter einbezogen werden.

Eine weitere Konsequenz der fehlenden Bundesgelder wurde dadurch gezogen, dass für Bauvorhaben vorzeitige Baubewilligungen erteilt werden, falls für eine Beitragszusicherung kein Kredit mehr vorhanden ist. Bauvorhaben von untergeordneter Bedeutung erhalten eine Bewilligung zweiter Priorität. Diese werden nicht bereits im darauffolgenden Jahr durch eine Zusicherung ersetzt.

Als letzte Konsequenz der dargelegten Finanzsituation möchte ich mir eine etwas gewagte Feststellung erlauben. Meines Erachtens schadet es nämlich nicht, wenn wir auch beim Gewässerschutz uns an das Wesentliche halten. Es ist nun tatsächlich nicht alles gleich dringlich, und es entsteht bestimmt für unsere Gewässer kein nicht wieder gutzumachender Schaden, wenn wir — von Sonderfällen abgesehen — die Abwassereinleitungen von untergeordneter Bedeutung nicht sofort sanieren. Auch schadet es nichts, wenn wir etwas bescheidener planen und so in Kauf nehmen, dass in den Jahren weit nach zweitausend die Abwasserfachleute wieder neue Probleme haben. Wir waren in den letzten Jahren alle mitgerissen vom Sog der exponentiellen Zunahme. Nun wollen wir beharrlich und mit Bedacht dafür sorgen, dass die Sache des Gewässerschutzes auch bei etwas niedrigerer Flamme zum Guten geführt wird.

Artikel 44 Gewässerschutzartikel (Rückwirkung)

Man wollte in der Zeit der Vorbereitung des Gewässerschutzgesetzes vermeiden, dass männiglich dessen Inkraftsetzung abwartete, bevor mit dem Bau von Anlagen begonnen wurde. Deshalb sollen nun entsprechend ihrer Inbetriebnahme bzw. des Termins der Subventionszusicherung auch an Anlagen älteren Datums erhöhte Bundesbeiträge geleistet werden. Das kostet den Bund rd. 200 Mio Fr.

Bisher wurde dieses Versprechen nicht eingelöst. Ich möchte auf die Für und Wider jetzt nicht eingehen. Das Problem bleibt bestehen. Wir hoffen sehr, dass in absehbarer Zeit hier ein politischer Entscheid gefällt wird, denn es ist nicht nur für die betroffenen Gemeinden, sondern auch für die Beamten, welche die geharnischten Briefe beantworten müssen, ein unbefriedigender Zustand.

7. Andere Gewässerschutzsubventionen

Man kann etwa die zynische Bemerkung hören, es würde sich für einen mittleren Kanton lohnen, einen vollamtlichen Mann zu halten, um herauszufinden, wie man am meisten Bundessubventionen erhält. Wie ist das nun beim Gewässerschutz?

Rechte und Pflichten der Subventionsgeber und -nehmer sind im Gewässerschutzgesetz klar geregelt. Der Spielraum ist im Gegensatz zu andern Bereichen auf ein Minimum beschränkt. Wenn wir auch auf ein gutes Einvernehmen mit unsern Kollegen von Kantonen und Gemeinden Wert legen, so dürfte dies die Subventionen kaum beeinflussen. Als viel wichtiger erachte ich dafür umfassende, klare und rechtzeitig eingereichte Unterlagen.

Wo sind beim Bund sonst noch Gewässerschutzsubventionen zu holen?

Aufgrund des Gesetzes für Wohnungsbau und Eigentumsförderung kann über das Büro für Wohnungsbau eine Zinsverbilligung an Infrastrukturanlagen, inkl. Kanalisationen in Neubaugebieten erwirkt werden. Dabei dürfte es sich oft um Kanäle handeln, die nach Gewässerschutzgesetz nicht beitragsberechtigt sind.

Aufgrund des gleichen Gesetzes subventioniert der Delegierte für Raumplanung im Zusammenhang mit Ortsplanungen generelle Kanalisationsprojekte. Die Subventionssätze sind im allgemeinen niedriger als nach Gewässerschutzgesetz.

Aufgrund des Gesetzes zur Investitionshilfe in Berggebieten können im Rahmen von regionalen Entwicklungskonzepten Zuschüsse an die nach Ausschöpfung der anderen Bundesgesetze verbleibende Restlast bei Infrastrukturmassnahmen, inkl. Kanalisationen, erwirkt werden. Federführend ist die Zentralstelle für Regionale Wirtschaftsförderung beim BIGA.

Zusammenfassend darf also festgestellt werden, dass die Ueberschneidungen verschiedener Subventionsbestimmungen des Bundes beim Gewässerschutz bescheiden sind. Daneben ist es wohl unvermeidlich, dass etwa im Rahmen des Nationalstrassenbaues, bei bundeseigenen Bauten, oder bei Bachverbauungen, Diskussionen über die Belastung der Mitbeteiligten und damit auch der Träger der öffentlichen Abwassersanierung entstehen.

8. Förderung der Investitionstätigkeit über den Gewässerschutz

Zielsetzung des Bundesbeschlusses über zusätzliche Kredite zur Förderung der Investitionstätigkeit

Die Zielsetzung dieses Bundesbeschlusses vom 17. Juni 1975 ist es, einen über das mittelfristige Bedarfsniveau hinausgehenden Nachfragerückgang durch zeitliches Vorziehen gewisser Bauarbeiten aufzuhalten. Diese Zielsetzung wird durch drei Teilprogramme bei den bundeseigenen Bauten, den mitsubventionierten Bauten und dem Wohnungsbau angestrebt.

Durch Bundessubventionen ausgelöstes Bauvolumen

Tabelle 5

Durchschnittliche Kosten der Abwassersanierung pro Einwohner (Schätzung inkl. Kapazitätsreserve aber ohne Industrie, Basis 1975) in Franken			
3000 100 %			
Subventionsberechtigte Sanierungskosten in Fr./Einwohner 2000			Nicht subventionsberechtigte Kosten in Fr./Einwohner 1000
Durchschnittliche Aufteilung der Kosten in Fr./Einwohner			
Bund	Kantone	Gemeinden	Gemeinden (ohne private Kanalisation)
20 % 600	23 % 700	23 % 700	34 % 1000
Den Bundessubventionen entsprechendes Bauvolumen in Fr.			
60 Mio Bundessubvention (zusätzlicher Verpflichtungskredit pro 1975)	70 Mio	70 Mio	100 Mio
300 Mio Bauvolumen			

Eignung des Gewässerschutzes zur Förderung der Investitionstätigkeit

Damit auch tatsächlich kurzfristig die gewünschte Belebung der Bauwirtschaft eintritt, müssen die mit Zusatzkrediten unterstützten Bereiche folgende Kriterien erfüllen:

— dringliche Aufgabe
— rasche Beschäftigungswirkung
— breite regionale Streuung
— hoher Baureifegrad
— Auslösung eines hohen Bauvolumens

Diese Kriterien vermag der bauliche Gewässerschutz zu erfüllen. Deshalb hat das Parlament im Hinblick auf die Baukonjunktur einen Zusatzkredit von je 60 Mio Fr. für neu einzugehende Verpflichtungen und Zahlungen bewilligt. Tabelle 5 zeigt das durch diese Bundessubventionen ausgelöste Bauvolumen.

9. Schlussbemerkungen

Die Frage der Finanzierung von Gewässerschutzanlagen ist eng verbunden mit dem Auf und Ab der Wirtschaftslage. Einmal widersprechen die Zielsetzungen der Konjunkturpolitik denjenigen des Gewässerschutzes, ein andermal — so wie jetzt — überlagern sie sich. In Anbetracht der volkswirtschaftlichen Bedeutung, in Anbetracht auch der Bedeutung für die öffentlichen Haushalte in Bund, Kantonen und Gemeinden, muss der im Gewässerschutz Tätige Verständnis für diese übergeordneten Zusammenhänge aufbringen. Es geht nicht darum, die Verwirklichung der Anlagen unnötig zu verzögern. Wenn man bedenkt, wie gewaltig und träge das Gewässerschutzschiff ist, so wird man sich vor brüsken Manövern hüten. Das einmal in falsche Richtung gewiesene Schiff würde nicht so schnell wieder auf den gewünschten Kurs zu bringen sein. Wenn aber heute mehr denn je nach der unbedingten Notwendigkeit jeder Auslage gefragt wird, wenn man wissen will, was die Operation Gewässerschutz in den kommenden Jahren noch kostet, wenn der Ruf nach Masshalten kommt, dann, so meine ich, haben die vergangenen Jahre uns doch dazu geführt, vermehrt Argumente, Zahlen und Vorstellungen zu entwickeln, mit denen wir solchen Fragen mit Zuversicht begegnen können. So gesehen sind die zusätzlichen Arbeiten nicht umsonst gewesen.

Adresse des Verfassers: Bruno Milani, dipl. Ing., Chef der Abteilung Abwasser- u. Abfalltechnik im Eidg. Amt für Umweltschutz, 3003 Bern.