

Die Finanzierung des Gewässerschutzes

Autor(en): **Umbricht, Victor H.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **48 (1968-1969)**

Heft 5

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162127>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Finanzierung des Gewässerschutzes

Ein Vorschlag

VICTOR H. UMBRICH

Aufgabe und Ziel des Gewässerschutzes

Der Gewässerschutz ist eine vordringliche nationale Aufgabe. Darüber sind sich heute die meisten Kreise, sind sich Volk und Behörden einig. Es geht daher nicht mehr, wie vor Jahren, darum, *ob* der Gewässerverschmutzung überhaupt Einhalt zu gebieten sei, sondern nur noch um die Frage, *wie* unser Wasser am wirkungsvollsten sauber gehalten wird.

Die Richtung des für die Lösung dieses Problems einzuschlagenden Weges hat das *Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung* vom 16. März 1955 gewiesen. Es setzt in Art. 2, Absatz 1, ein klares und umfassendes Ziel:

«Gegen die Verunreinigung oder andere schädliche Beeinträchtigung der ober- und unterirdischen Gewässer sind diejenigen Massnahmen zu ergreifen, die notwendig sind zum Schutze der Gesundheit von Mensch und Tier, zur Verwendung von Grund- und Quellwasser als Trinkwasser, zur Aufbereitung von Wasser aus oberirdischen Gewässern zu Trink- und Brauchwasser, zur Benützung zu Badezwecken, zur Erhaltung von Frischgewässern, zum Schutze baulicher Anlagen vor Schädigung und zum Schutze des Landschaftsbildes gegen Beeinträchtigung.»

Revision des Gewässerschutzgesetzes

Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes ist vieles, aber noch nicht genug auf dem Gebiet des Gewässerschutzes getan worden. Das hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen nicht auf der ganzen Linie durchgesetzt werden kann. Ein wesentlicher Grund für diesen Mangel liegt selbstverständlich in der föderalistischen Struktur unseres Staatswesens, welche die Durchführung der Gewässerschutzmassnahmen den Kantonen überträgt und dem Bund die direkte Erzwingung der von ihm aufgestellten Vorschriften erschwert. Daneben weist das Gesetz aber auch eine Reihe von Unklarheiten und Lücken auf, von deren Beseitigung ein

Fortschritt erwartet wird. Gegenwärtig wird denn auch eine Revision des Gesetzes vorbereitet, die unter anderem mit den erwähnten Ungereimtheiten aufräumen soll.

Der Ruf nach Bundessubventionen

Nun beseitigt aber ein klarer Text die Schwierigkeiten in der Durchsetzbarkeit des Gesetzes nur zum Teil. Denn für die Erfüllung der Pflichten, die vorab den Gemeinden auferlegt werden, braucht es nicht nur guten Willen, sondern vor allem Geld — Geld, dessen Beschaffung vielen Pflichtigen kaum möglich oder zumutbar ist, erfordert doch der Gewässerschutz (ohne Müllbeseitigung) nach rohen Schätzungen für die nächsten zwanzig Jahre Investitionen in der Höhe von 8 bis 10 Milliarden Franken. Solange daher den Pflichtigen keine angemessene Finanzierungsmöglichkeit für die von ihnen zu übernehmenden Aufgaben in die Hand gegeben wird, kann nicht mit einer Verwirklichung der vom Gesetz vorgesehenen Massnahmen und somit auch nicht mit einer wirkungsvollen Bekämpfung der fortschreitenden Gewässerverschmutzung gerechnet werden.

Aus dieser Einsicht heraus wird vielfach ein weiterer Ausbau der Subventionen gefordert. Das Gesetz sieht nämlich in Art.9 nur vor, dass der Bund unter bestimmten Voraussetzungen ausnahmsweise Beiträge an die Erstellung von Anlagen leisten kann, die dem Schutze der Gewässer gegen Verunreinigung dienen. In der Vollziehungsverordnung wurden die strengen Voraussetzungen für die Ausrichtung von Subventionen dann etwas gelockert. Diese Lockerung förderte — verständlicherweise — die Tätigkeit auf dem Gebiet des Gewässerschutzes, woraus geschlossen wird, dass die Bemühungen auf diesem Gebiet nur durch substantielle direkte Bundessubventionen Erfolg haben können.

Die Alternative zur Bundessubvention

Der Schluss, dass für den Gewässerschutz direkte Bundessubventionen unerlässlich seien, befriedigt indessen nicht. Er widerspricht den Bestrebungen, die Subventionen nach Möglichkeit abzubauen und nimmt keine Rücksicht auf die Kassenlage des Bundes. Zudem verfügt der Bund aus bestehenden Finanzquellen gar nicht über die für eine solche Unterstützung erforderlichen Mittel. Zweckgebundene Einnahmen, wie sie für den Nationalstrassenbau vorhanden sind, fehlen und können auch nicht ohne weiteres erschlossen werden; denn die naheliegende und adäquate Beschaffung zweckgebundener Mittel — eine Bundesabgabe auf den Wasserverbrauch —

fällt infolge der kantonalen Gewässerhoheit ausser Betracht. Schliesslich entsprechen aber auch à fonds perdu geleistete Kostenbeiträge des Staates nicht der wirtschaftlichen Natur der damit zu finanzierenden Anlagen, handelt es sich dabei doch um Investitionen, die über Wasserzins oder andere Gebühren einen Ertrag abwerfen sollen, womit die Schuldenlast abgetragen werden kann. Für derartige Investitionsaufgaben ist aber in erster Linie der Kapitalmarkt heranzuziehen.

Wer die Notwendigkeit einer Finanzhilfe beim Gewässerschutz anerkennt, eine nur auf Bundessubventionen beschränkte Unterstützung jedoch ablehnt, hat eine konstruktive Alternativlösung vorzuschlagen. Nachstehend soll deshalb eine solche Lösung skizziert werden, die auf einer Finanzierung über den Kapitalmarkt, verbunden mit vom Staat zu gewährenden Erleichterungen, aufbaut.

Eine Landeszentrale für die Finanzierung von Gewässerschutzmassnahmen

Damit den Gemeinden und andern öffentlichrechtlichen Körperschaften der Zugang zum Kapitalmarkt zu den günstigsten Bedingungen ermöglicht wird, ist im Gesetz die seinerzeit von Bankkreisen angeregte Schaffung einer «Landeszentrale für die Finanzierung von Gewässerschutzmassnahmen» (LFG) vorzusehen. Der Zweck der Zentrale liegt darin, *langfristige* Darlehen zur Finanzierung der Erstellung von Gewässerschutzanlagen *rasch* und *billig* zu gewähren. Sie geniesst eine Ausfallgarantie des Bundes und finanziert sich durch periodische Ausgabe öffentlicher Anleihen, was ihr infolge der Ausfallgarantie des Bundes zu den jeweils günstigsten Bedingungen möglich sein wird. Da die LFG nicht gewinnstrebend ist und nur einen minimalen Verwaltungsaufwand (drei bis vier Personen, ähnlich wie die Pfandbriefzentrale) benötigt, kann sie die Darlehenszinse niedrig halten.

Einige Einzelheiten über Aufbau und Funktion der LFG

Die LFG wird in der Form einer Aktiengesellschaft oder einer Genossenschaft errichtet. Sie ist von direkten Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden befreit. Die Statuten sind vom Bundesrat zu genehmigen. Das Stammkapital kann vorerst 100 Millionen Franken betragen und ist zu 20% einzubezahlen. Das Recht, Mitglied der LFG zu sein, besitzt jede durch kantonales Gesetz errichtete Bank, für deren Verbindlichkeiten der Kanton haftet. Auch die Kantone selbst können Mitglied werden.

Die Zentrale ist nicht gewinnstrebend. Sie soll lediglich soviel Ertrag abwerfen, dass es ihr möglich ist, die notwendigen Reserven zu äufnen und

eine Dividende auszuschütten, die dem Durchschnittszinssatz ihrer ausstehenden Anleihen entspricht. Die Finanzierung der LFG erfolgt durch Aufnahme möglichst langfristiger Darlehen, sei es durch die Auflage öffentlicher Anleihen, sei es durch direkte Kreditaufnahmen beim AHV-Fonds, bei Versicherungsgesellschaften oder sonstigen Geldgebern. Die Schulden der LFG werden gemäss Gewässerschutzgesetz durch den Bund garantiert. Das Geld kann somit praktisch zu Konditionen für Bundesanleihen aufgenommen werden. Die Gesamtverschuldung soll das Zwanzigfache des Eigenkapitals nicht übersteigen.

Mit den ihr zur Verfügung stehenden Geldern gewährt die LFG Darlehen an Gemeinden und öffentlichrechtliche Körperschaften zur Finanzierung der Erstellung von Gewässerschutzanlagen. Diese sind nach einem in jedem Fall im voraus festzusetzenden Amortisationsplan zurückzuzahlen. Der Zins wird für alle Darlehen in der Regel jedes Jahr von neuem einheitlich festgesetzt und soll dem auf den nächsten Viertelprozent aufgerundeten durchschnittlichen Zins der Fremdgelder der LFG entsprechen. Der Teil der Erstellungskosten, für welchen ein Darlehen gewährt wird, hat sich nach dem Verhältnis der Erstellungskosten zur Finanzkraft des Darlehensempfängers zu richten.

Voraussetzung für die Darlehensgewährung für die Finanzierung von Anlagen auf dem Gebiet eines Kantons ist, dass ein Mitglied oder Mitglieder aus diesem Kanton über eine LFG-Beteiligung verfügen, deren Nominalwert mindestens denjenigen Teil des Stammkapitals ausmacht, der dem Anteil des betreffenden Kantons an der Wohnbevölkerung aller beteiligten Kantone entspricht. Im übrigen werden Darlehen nur gewährt, wenn

- das Projekt, gemessen am Stand der Technik, zweckentsprechend und vom Eidgenössischen Departement des Innern genehmigt worden ist,
- der Amortisationsplan für das Darlehen vom Bundesrat genehmigt worden ist,
- der Kanton oder das betreffende Mitglied der LFG die Rückzahlung und Verzinsung des Darlehens garantiert,
- das Projekt der vom Gesetz vorzuschreibenden Planung entspricht und
- Kanton und Gemeinde sich im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an der Finanzierung der Anlage beteiligen.

Emissionsmöglichkeiten

Für den Gewässerschutz sind in den nächsten zwanzig Jahren Investitionen im Betrage von 8 bis 10 Milliarden Franken vorzunehmen, was jährliche Aufwendungen von durchschnittlich 400 bis 500 Millionen Franken bedeutet. Davon wird ein Teil aus laufenden Einnahmen und vorhandenen Rück-

stellungen aufgebracht werden können. Ein wesentlicher Teil wird indessen in Form öffentlicher Anleihen der LFG zu beschaffen sein. Unter den gegenwärtigen Marktverhältnissen dürfte eine jährliche Geldaufnahme von 100 bis 250 Millionen Franken durch zwei bis drei Anleihen möglich sein. Zur Zeit müsste mit Anleihenkosten von $5\frac{1}{4}$ bis $5\frac{1}{2}\%$ gerechnet werden.

Finanzausgleich durch Zinsverbilligung

Mit der LFG wäre die Finanzierung genehmigter Gewässerschutzanlagen als separate Investitionen gesichert; sie wäre zudem *schnell* und auch *billiger* als andere Geldbeschaffungsmethoden. Dennoch dürfte die von der LFG zu erwartende Erleichterung in der Mittelbereitstellung nicht in allen Fällen genügen, um die mit dem Gewässerschutz verbundenen Finanzprobleme der Gemeinden zu lösen. Aus diesem Grunde ist das Finanzierungsinstrument der LFG durch Bundeszuschüsse zu ergänzen, die der LFG auszurichten und ausschliesslich für die Verbilligung der Darlehenszinse, abgestuft nach der Finanzkraft der Empfänger, zu verwenden sind. Damit wird ein indirekter Finanzausgleich erreicht, und gleichzeitig brächte der Bund seine föderalistische Kooperation in angemessener Weise zum Ausdruck. Dabei versteht sich von selbst, dass dieses Finanzierungsinstrument nicht neben, sondern *anstelle* direkter Bundessubventionen zu treten hätte.

Die Zinsverbilligung in Zahlen

Die direkte Bundessubvention von Gewässerschutzanlagen ist für das Jahr 1968 mit 15 Millionen Franken budgetiert. Dieser Betrag würde sich, da die Bautätigkeit zunehmen muss, mit der Zeit beträchtlich erhöhen, um für die einzelnen Objekte überhaupt noch ins Gewicht fallen zu können. Für eine Zinsverbilligung um 2% hätte der Bund bei einer Neuverschuldung von jährlich 250 Millionen Franken während 12 Jahren und bei einer Amortisation von 4% pro Jahr während 31 Jahren im Durchschnitt 24,7 Millionen Franken pro Jahr zu leisten. Für eine Zinsverbilligung um 3% betrüge der entsprechende Jahreszuschuss im Durchschnitt 37 Millionen Franken. Das sind Zahlen, die im Vergleich zur Bedeutung des Gewässerschutzes durchaus vertretbar sind, zumal der Gesamtaufwand zum vornherein überblickbar ist.

Das folgende Beispiel geht von der Annahme aus, dass je ein Drittel Kantone und Gemeinden finanzschwach, finanziell mittelstark und finanzstark sind. Ferner wird angenommen, dass die LFG ohne Zinszuschüsse des Bundes die Darlehen zu 5% Zins gewähren könnte. In diesem Fall müssten die Gemeinden bei einer Zinsverbilligung von 2%, beziehungsweise 3%

folgende Zinsen aufbringen (die sich bei einer Änderung des angenommenen Zinssatzes von 5% entsprechend erhöhen oder reduzieren würden):

| | Bei einer Zins- verbilligung um | |
|---|------------------------------------|--------|
| | 2% | 3% |
| <i>Finanzschwache Gemeinden in</i> | | |
| finanzschwachen Kantonen | 1,25% | — |
| mittelstarken Kantonen | 2 % | 0,5 % |
| finanzstarken Kantonen | 2,75% | 1,625% |
| <i>Finanziell mittelstarke Gemeinden in</i> | | |
| finanzschwachen Kantonen | 2,5 % | 1,25 % |
| mittelstarken Kantonen | 3 % | 2 % |
| finanzstarken Kantonen | 3,5 % | 2,75 % |
| <i>Finanzstarke Gemeinden in</i> | | |
| finanzschwachen Kantonen | 3,75% | 3,125% |
| mittelstarken Kantonen | 4 % | 3,5 % |
| finanzstarken Kantonen | 4,25% | 3,875% |

Die Vorteile der Finanzierung über LFG und Zinszuschüsse

Sie sind offensichtlich. Die Gewässerschutzmassnahmen werden in der für Investitionen angemessenen Art finanziert, nämlich durch den Kapitalmarkt. Die direkten Bundessubventionen erübrigen sich. Die vom Bund zu erbringenden Zuschüsse halten sich in vertretbarem Rahmen und sind von Anbeginn an überschaubar, führen aber dennoch im Verein mit der LFG zu gewährenden Garantie zu einer wesentlichen Zinsverbilligung. Über diese Zinsverbilligung lässt sich der Finanzausgleich in einfacher Weise vornehmen.

Gemeinden mit baureifen Projekten werden durch die LFG in die Lage versetzt, die erforderlichen Mittel *sofort* zu beschaffen. Die Ausführung muss nicht hinausgeschoben werden, bis die sonst nötigen Staatsbeiträge erhältlich sind. Ausserdem sind die durch die LFG zu gewährenden Darlehen langfristig und gestatten damit den Gemeinden, ihren eigenen Finanzhaushalt in abgewogener Weise zu ordnen. Das Verfahren für die Geldbeschaffung ist einfacher als über Banken oder öffentliche Anleihen, die Zeit und Kosten beanspruchen und oft Finanzbedürfnisse aller Art in einem Paket umfassen.

Die Verwirklichung dieser Konzeption dürfte daher die Tätigkeit auf dem Gebiet des Gewässerschutzes entscheidend erleichtern und fördern, und zwar nicht zuletzt auch deshalb, weil die LFG in der Lage sein wird, viel grössere Beiträge zur Finanzierung — freilich in Form von Darlehen — zur Verfügung zu stellen, als dies über direkte Bundessubventionen möglich wäre. Es wäre darum zu begrüssen, wenn dieser Finanzierungsmodus im Zuge der gegenwärtigen Revision im Gesetz verankert würde. Indessen ist

mit Nachdruck zu betonen, dass dieser Vorschlag nur unter der Voraussetzung vertretbar ist und aufrechterhalten werden kann, dass daneben keine direkten Bundessubventionen ausgerichtet werden. Denn eine solche Kombination wäre für den Finanzhaushalt des Bundes nicht tragbar. Sie wäre zudem nicht sinnvoll. Der Sinn der hier skizzierten Lösung liegt darin, ein den Aufgaben des Gewässerschutzes adäquates Finanzierungsinstrument zu schaffen. Diese Forderung würde durch die LFG in Verbindung mit Zinszuschüssen erfüllt, indem damit *billiges Geld sofort und langfristig* zur Verfügung gestellt werden könnte.

Psychologie als Erfordernis unserer Zeit

MARC A. JAEGER

Eines der allgemeinsten und zugleich fatalsten Kennzeichen unserer Epoche ist wohl die auffallende Diskrepanz zwischen den stupenden Fähigkeiten des modernen Menschen zur Erforschung und Beherrschung der objektiven Umwelt einerseits und seiner weitgehenden Unbeholfenheit gegenüber den Problemen der eigenen — individuellen wie kollektiven — Lebensgestaltung andererseits. Diese Erscheinung beruht auf einem entsprechenden Missverhältnis zwischen seinem hochentwickelten, einseitig materialistisch-rationalistisch ausgerichteten Intellekt und dem vergleichsweise rückständigen, um nicht zu sagen: verkümmerten Seelenleben führender Schichten der modernen Industriegesellschaft; sie findet ihren greifbaren Niederschlag in der weitverbreiteten Konfusion und Desorientierung der öffentlichen Meinung sowie in einem ominösen Mangel an seelischem Gleichgewicht vieler Zeitgenossen. Es ist daher sicher als Zeichen einer gesunden Reaktion zu werten, dass sich in immer weiteren Kreisen ein zunehmendes Bedürfnis nach einer Betrachtungsweise des Zeitgeschehens bemerkbar macht, die neben dem objektiv-sachlichen Gehalt der Probleme in vermehrter Masse auch ihre subjektiv-menschlichen Aspekte mit einbezieht. Eine solche Betrachtungsweise, die das soziale und historische Geschehen vor allem als Folge des seelisch bedingten Verhaltens von Individuen und Gruppen erkennt und versucht, den eigentlichen Motiven und Beweggründen dieses Verhaltens auf den Grund zu gehen, erscheint in der Tat geeignet und berufen, durch die Eröffnung zusätzlicher menschlicher Perspektiven neben den bloss sachlichen das Ver-