

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2020/497 von Laura Grazioli: «Sinnvolle Lösungen für Spezialfinanzierungsüberschüsse»

2020/497

vom 9. Februar 2021

1. Text der Interpellation

Am 24. September 2020 reichte Laura Grazioli die Interpellation 2020/497 «Sinnvolle Lösungen für Spezialfinanzierungsüberschüsse» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Für die Bewirtschaftung der Spezialfinanzierungen ist das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) massgebend, welches vor allem in den Bereichen Abfall und Abwasser eine Verursacherfinanzierung, d.h. einen direkten Zusammenhang zwischen den erbrachten Aufgaben und den bezahlten Entgelten vorgibt. Dies wird durch die zweckgebundene Finanzierung spezifischer Aufgaben nicht durch Steuern, sondern ausschliesslich durch Gebühren (§ 21 Abs. 1 GRV) sichergestellt.

Im Kanton Basel-Landschaft befanden sich per Ende 2018 rund CHF 120 Mio. an Reserven aus den Wasserkassen in den Bilanzen der Gemeinden. Bei den Kapitalien der Abwasserkassen waren es sogar CHF 285 Mio., beim Abfall immerhin noch rund 36 Mio. Franken (www.statistik.bl.ch). Einzelne Gemeinden verfügen über anhaltend hohe Überschüsse in den entsprechenden Kassen und können diese aufgrund der obigen Grundsätze nur dadurch reduzieren, dass die Wasser-, Abwasser- und/oder Abfallgebühren so weit reduziert werden, dass in den jeweiligen Kassen ein Defizit erwirtschaftet wird. Das wiederum ist aus zwei Gründen stossend: Erstens handelt es sich insbesondere bei Wasser um eine wertvolle, immer knapper werdende Ressource, gerade im Oberbaselbiet hatten mehrere Gemeinden in den letzten Jahren mit zunehmender Wasserknappheit zu kämpfen, welche sich aufgrund der klimatischen Trends noch weiter akzentuieren dürfte. Entsprechend sollten Anreize für den Verbrauch von weniger statt mehr Wasser gesetzt werden und in der Annahme, dass der Verbrauch zumindest ein Stück weit über den Preis gesteuert wird, müsste der Wasserpreis angehoben statt gesenkt werden. Zweitens hat das Leitungswasser einen ökonomischen Wert, der neben der Ressource selbst auch Infrastrukturkosten enthält. Gebührenreduktionen zur Abtragung eines übermässigen Bilanzüberschusses führen dazu, dass das Wasser zu billig wird und wiederum Fehlanreize gesetzt werden, die (auch) in Anbetracht des ersten Punktes eigentlich vermieden werden müssten. Beim Abfall verhält es sich ähnlich – auch hier müssten aus ökologischen und ökonomischen Gründen eigentlich eher höhere als tiefere Gebühren anfallen.

Der Regierungsrat kann in begründeten Fällen bewilligen, dass eine anders als gebührengetragene Einlage in eine Spezialfinanzierung getätigt werden kann oder dass eine Entnahme aus einer Spezialfinanzierung für eine andere als die spezifische Aufgabe verwendet werden darf. Entsprechende Anträge der Gemeinden wurden bisher äusserst restriktiv gehandhabt. Abgesehen davon

gibt es aktuell keine Möglichkeit, Überträge in den allgemeinen Gemeindehaushalt oder andere zweckfremde Gefässe zu tätigen. Grundsätzlich denkbar wäre die Verwendung von Überschüssen für «innovative» Projekte mit direktem Bezug zur Spezialfinanzierung, beispielsweise über einen entsprechenden Spezialfonds für Umweltprojekte. Ausserdem hat die Gemeinde Aesch einen «Wasserrappen» geschaffen, wobei ca. 1 Prozent der Wassergebühreneinnahmen in einen Fonds zugunsten von wasserbezogenen Projekten (nicht nur in Aesch) fliessen.

Besten Dank für die schriftliche Beantwortung der folgenden Fragen:

- *Ist sich der Regierungsrat der Tatsache bewusst, dass die aktuell geltenden gesetzlichen Vorschriften und Prinzipien dazu führen, dass Überschüsse in den Spezialfinanzierungskassen faktisch nur dadurch reduziert werden können, dass Rabatte oder Gebührenreduktionen auf Wasser, Abwasser und Abfallgebühren gewährt und somit Defizite generiert werden, was wiederum zur Folge hat, dass die entsprechenden Tarife teilweise extrem niedrig sind und nicht dem eigentlichen Wert der damit verbundenen Leistung bzw. Ressource entsprechen?*
- *Welche Möglichkeiten sieht die Regierung, um dieser Preisverzerrung entgegenzuwirken und welche Schritte ist sie bereit, in die entsprechende Richtung zu unternehmen?*
- *Wird in Erwägung gezogen, das Instrument eines «Wasserrappens» wie es die Gemeinde Aesch kennt, zu institutionalisieren und auch höhere Beiträge in eine solche Spendenkasse zuzulassen?*
- *Wird in Erwägung gezogen, die regierungsrätliche Kompetenz zur Bewilligung von Entnahmen aus den Spezialfinanzierungen für andere als die spezifische Aufgabe (§21 Abs. 5 GRV) breiter auszulegen (z.B. für Umweltschutz-, Energieeffizienz oder Klimaanpassungsprojekte) und entsprechend häufiger davon Gebrauch zu machen?*
- *Wird in Erwägung gezogen, auf überkantonaler bzw. Bundesebene nach Lösungen zu suchen, wie das zur Anwendung kommende Kostendeckungsprinzip und die geltende Zweckgebundenheit zugunsten von Gefässen, wie z.B. einem kommunalen Fonds für Umweltschutzmassnahmen – in einem verhältnismässigen Rahmen – gelockert werden könnte?*

2. Einleitende Bemerkungen

Das Konstrukt der Spezialfinanzierung in der Gemeinderechnungsverordnung dient dazu, zu gewährleisten, dass die Aufgaben der Spezialfinanzierung verursachergerecht finanziert werden. Es darf zu keiner Querfinanzierung aus anderen Bereichen des Gemeindehaushalts kommen. Bei der Gebührensatzsetzung sind neben der Verursacherfinanzierung auch die übergeordneten Rechtsgrundsätze des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips zu beachten. Das Kostendeckungsprinzip bedeutet, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen darf (Rz. 2637; Allgemeines Verwaltungsrecht; Häfelin/Müller/Uhlmann). Nach dem Äquivalenzprinzip muss die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis stehen zum Wert, den die staatliche Leistung für die Abgabepflichtigen hat (Rz. 2641; Allgemeines Verwaltungsrecht; Häfelin/Müller/Uhlmann). Das Äquivalenzprinzip ist vorliegend sicherlich nicht verletzt, da der eigentliche Wert v.a. des Leitungswassers und auch der sauberen Abwasser- und Abfallentsorgung sicherlich die aktuellen Gebühren um ein Vielfaches übersteigt. Anders sieht es beim Kostendeckungsprinzip aus. Unter Beachtung dieses Prinzips müssen die Gebühren gesenkt werden, wenn die Kosten für die Erstellung einer Leistung sinken. Wird das Kostendeckungsprinzip verletzt, dann kann der eidgenössische Preisüberwacher intervenieren.

3. Beantwortung der Fragen

1. *Ist sich der Regierungsrat der Tatsache bewusst, dass die aktuell geltenden gesetzlichen Vorschriften und Prinzipien dazu führen, dass Überschüsse in den Spezialfinanzierungskassen faktisch nur dadurch reduziert werden können, dass Rabatte oder Gebührenreduktionen auf Wasser, Abwasser und Abfallgebühren gewährt und somit Defizite generiert werden, was wiederum zur Folge hat, dass die entsprechenden Tarife teilweise extrem niedrig sind und nicht dem eigentlichen Wert der damit verbundenen Leistung bzw. Ressource entsprechen?*

Bei den Spezialfinanzierungen Wasser und Abwasser kommen die hohen Bilanzüberschüsse in vielen Gemeinden in erster Linie dadurch zustande, dass mit den Vorteilsbeiträgen (Erschliessungs- und v.a. Anschlussgebühren) bereits ein grosser Teil der Investitionen finanziert ist oder die Vorteilsbeiträge in den letzten Jahren gar grösser waren als die Investitionen. Die Vorteilsbeiträge sind Investitionseinnahmen und werden passiviert, d.h. die Nettoinvestitionen fallen entsprechend geringer oder gar negativ aus. Durch diesen Umstand sind in der Erfolgsrechnung auch geringere Kapitaldienste (Abschreibungen und Verzinsung) zu verzeichnen. Sofern das Verwaltungsvermögen komplett abgeschrieben und/oder passiviert ist, werden die Nettoinvestitionsüberschüsse (Investitionseinnahmen sind höher als die Investitionsausgaben im selben Jahr) in die Erfolgsrechnung übertragen. Durch die Vorteilsbeiträge ist somit ein Grossteil der Aufwendungen der Spezialfinanzierungen Wasser und Abwasser bereits finanziert. Die jährlichen Gebühren müssen somit nur für einen Teil der Aufwendungen aufkommen. Dass die (jährlichen) Gebühren als zu tief erscheinen, hat also damit zu tun, dass die bereits bezahlten Vorteilsbeiträge bei dieser Betrachtung ausgeblendet werden. Wenn man will, dass mit den jährlichen Gebühren die Vollkosten der Spezialfinanzierungen bezahlt werden, müsste man die Vorteilsbeiträge abschaffen. Alle bestehenden Hauseigentümer und indirekt auch die Mieter von bestehenden Mietwohnungen haben aber bereits Vorteilsbeiträge bezahlt und profitieren lieber von tieferen jährliche Gebühren, als für diejenigen, welche neu bauen, die Vorteilsbeiträge zu senken oder gar zu erlassen. Bei der Spezialfinanzierung Abfall fallen keine Vorteilsbeiträge, aber auch nur geringe Investitionen an. Der Grund für die Bilanzüberschüsse in vielen Gemeinden sind auf eine Rückerstattung der Kehrrichtverbrennungsanlage Basel im Jahr 2015 zurück zu führen. Zu dieser Rückerstattung ist es gekommen, weil in den Jahren zuvor zu hohe Rückstellungen gebildet wurden. In den Jahren zuvor waren somit die jährlichen Gebühren zu hoch.

2. *Welche Möglichkeiten sieht die Regierung, um dieser Preisverzerrung entgegenzuwirken und welche Schritte ist sie bereit, in die entsprechende Richtung zu unternehmen?*

Rein theoretisch könnte der Kanton gesetzliche Bestimmungen erlassen, welche den Gemeinden bei der Gebührenfestsetzung Vorgaben machen. Dies steht für den Regierungsrat wegen der Gemeindeautonomie nicht zur Diskussion. Der Kanton kann die Gemeinden aber auch dahingehend sensibilisieren, eher die Vorteilsbeiträge anstelle der jährlichen Gebühren zu senken.

3. *Wird in Erwägung gezogen, das Instrument eines «Wasserrappens» wie es die Gemeinde Aesch kennt, zu institutionalisieren und auch höhere Beiträge in eine solche Spendenkasse zuzulassen?*

Grundsätzlich widerspricht der Wasserrappen wie ihn Aesch kennt, der Verursacherfinanzierung, weil damit Spenden an die Wasserversorgung ausserhalb von Aesch getätigt werden, welche keinen Zusammenhang zum Wasserbezug in Aesch haben. Eigentlich müssten solche Spenden über die Steuern finanziert werden. Das Kostendeckungsprinzip besagt aber, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen darf. Sofern mit dem Wasserrappen die Kosten der Wasserversorgung nur geringfügig überschritten werden, kann ein solcher Wasserrappen somit akzeptiert werden. Als geringfügig erachten wir in Absprache mit dem eidgenössischen

Preisüberwacher eine Zusatzgebühr von nicht mehr als 0,5% der Gebühren oder einem Rapen pro Kubikmeter. Ein solcher Zuschlag braucht aber eine Reglementsgrundlage. Die Gemeinden haben zudem die Möglichkeit in ihren Abwasserreglementen festzulegen, dass aus der Abwasserkasse Beiträge für die Förderung von Retentionen und Versickerungen oder Gewässerschutzmassnahmen wie Revitalisierungen und Ausdolungen ausgerichtet werden können.

4. *Wird in Erwägung gezogen, die regierungsrätliche Kompetenz zur Bewilligung von Entnahmen aus den Spezialfinanzierungen für andere als die spezifische Aufgabe (§21 Abs. 5 GRV) breiter auszulegen (z.B. für Umweltschutz-, Energieeffizienz oder Klimaanpassungsprojekte) und entsprechend häufiger davon Gebrauch zu machen?*

Diese Rechtsnorm wurde geschaffen, um ein allfälliges Ungleichgewicht zwischen Wasser- und Abwasserkasse ausgleichen zu können. Die Verursacherfinanzierung wird bei gleichzeitiger Entnahme aus der einen und Einlage in die andere Spezialfinanzierung nicht oder nur sehr geringfügig verletzt. Dies, weil die Bemessungsgrundlage für die Wasser- und Abwassergebühr für alle oder die allermeisten Gebührenzahler dieselbe ist. Der Regierungsrat empfiehlt den Gemeinden aber, ein allfälliges Ungleichgewicht zwischen der Wasser- und Abwasserkasse über die Anpassung der Gebühren mittelfristig auszugleichen und nicht via Bilanzumbuchung. Eine Ausweitung der regierungsrätlichen Kompetenz zur Bewilligung von Entnahmen aus den Spezialfinanzierungen für andere als gebührenfinanzierte Aufgaben würde der Verursacherfinanzierung widersprechen und wird daher nicht in Erwägung gezogen.

5. *Wird in Erwägung gezogen, auf überkantonaler bzw. Bundesebene nach Lösungen zu suchen, wie das zur Anwendung kommende Kostendeckungsprinzip und die geltende Zweckgebundenheit zugunsten von Gefässen, wie z.B. einem kommunalen Fonds für Umweltschutzmassnahmen – in einem verhältnismässigen Rahmen – gelockert werden könnte?*

Ein solches Ansinnen müsste eher von einer Partei als von einem Kanton beim Bund vorgebracht werden.

Liestal, 9. Februar 2021

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich