

UMWELTALLIANZ

Eidgenössisches Finanzdepartement
Eidgenössische Finanzverwaltung
z.H. Martin Walker
Bundesgasse 3
3003 Bern

Bern, 17. März 2016

Stabilisierungsprogramm 2017–2019: Vernehmlassungsantwort der Umweltallianz

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer
Sehr geehrter Herr Walker
Sehr geehrte Damen und Herren

Die in der Umweltallianz zusammengeschlossenen Organisationen (WWF, VCS, Pro Natura und Greenpeace) sowie deren Kooperationspartner (SVS/Birdlife, Schweizerische-Energiestiftung und Alpen-Initiative) bedanken uns, dass wir zum Stabilisierungsprogramm Stellung nehmen können. Die Umweltallianz ist sich der Notwendigkeit bewusst, den Bundeshaushalt in Einklang mit den Vorgaben der Schuldenbremse zu bringen.

Der vorliegende Vorschlag sieht aber eine ungleiche Lastenverteilung zuungunsten der nachhaltigen Entwicklung sowie der Umwelt vor. Aus diesem Grund beantragen wir im Folgenden mehrere Änderungen an der Vorlage, damit diese ausgewogener wird und dringend zu realisierende Aufgaben in der nachhaltigen Entwicklung und der Umwelt nicht stark beeinträchtigt werden.

Der Bundesrat selber hat mit der kürzlich erneuerten Strategie nachhaltige Entwicklung und mit der Strategie Biodiversität Schweiz Vorgaben gemacht, die nicht mit einem finanziellen Stabilisierungsprogramm in Frage gestellt werden dürfen. Zudem ist die Schweiz mit der Agenda 2030, wie alle anderen Länder auch, Verpflichtungen eingegangen, die umgesetzt werden müssen.

Die Umweltallianz nimmt im Folgenden zu jenen Punkten Stellung, welche die nachhaltige Entwicklung sowie die Umwelt betreffen.

UMWELTALLIANZ

A. Entwurf Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017-2019

2. Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes

2. Internationale Zusammenarbeit

Antrag: Auf die Kürzung in den Jahren 2017-2019 von 143,0; 200,5 und 243,4 Mio. Franken ist zu verzichten.

Begründung: Dass ein übergrosser Teil der Sparvorschläge zu Lasten der internationalen Zusammenarbeit und insbesondere der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit gehen soll, ist aussen- und wirtschaftspolitisch unvernünftig. Im Voranschlag 2016 und dem provisorischen Finanzplan 2017-2019 vom 1. Juli 2015 nahm der Bundesrat für die internationale Zusammenarbeit bereits beträchtliche Einsparungen und absolute Kürzungen vor, namentlich bei der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit in ärmeren Ländern. Die Budgets für die Entwicklungshilfe und die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern wurden um mehr als 100 Mio. gekürzt. Die internationale Zusammenarbeit und insbesondere die langfristig angelegte Entwicklungszusammenarbeit mit ärmeren Ländern dienen den Interessen unseres Landes.

Die Botschaft Internationale Zusammenarbeit des Bundesrats 2017-2020 sieht richtigerweise eine Verstärkung beim Umweltschutz vor. Zudem ist an die Verpflichtung der Schweiz zu erinnern, ihren Einsatz für die internationale Biodiversität gegenüber dem Durchschnitt von 2006-2010 zu verdoppeln. Der Schutz der Umwelt und insbesondere der Biodiversität hängt eng mit einer nachhaltigen Entwicklung in den Entwicklungsländern zusammen. Die bereits erfolgten Kürzungen relativieren die Behauptung des erläuternden Berichts, die internationale Zusammenarbeit gehöre «nach wie vor zu den am stärksten wachsenden Bereichen innerhalb des Bundes» (S. 30). Diese Aussage trifft nur zu, weil sie sich auf das bereits gekürzte Budget 2016 als Basiswert bezieht und überdies nach dem Ende des Stabilisierungsprogramms ein grosses Ausgabenwachstum vorgesehen wird. Der Bundesrat widersetzt sich mit den vorgeschlagenen Kürzungen im Aufgabenbereich Internationale Zusammenarbeit dem Beschluss des Parlaments, die Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe (aide publique au développement, APD) bis 2015 auf 0,5% des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen. Die APD-Quote soll gemäss dem Vernehmlassungsvorschlag bis 2020 nur noch 0,48% des BNE betragen. Die vorgeschlagenen Kürzungen bei der internationalen Zusammenarbeit widersprechen aber nicht nur dem 0,5%-Beschluss des Parlaments, sondern auch dem Engagement der Schweiz für die Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung. Die Schweiz hat sich aktiv an der Ausarbeitung dieser universalen Agenda, die mit ihren 17 Zielen für die nachhaltige Entwicklung den Weg in eine zukunftsfähige Welt weist, engagiert und letztlich auch die Absicht bekräftigt, 0,7% ihres BNE für die Entwicklungszusammenarbeit einzusetzen. Kürzungen in diesem Bereich schaden der internationalen Glaubwürdigkeit der Schweiz als verlässliche Entwicklungspartnerin.

Die Umweltallianz lehnt deshalb die Kürzung zusammen mit Alliance Sud ab.

UMWELTALLIANZ

9. Bildung, Forschung und Innovation

Antrag: Auf die Kürzung in den Jahren 2017-2019 von 152,3; 188,6 und 214,4 Mio. Franken ist zu verzichten.

Begründung: Die Umweltallianz bewertet zusammen mit der Bildungskalition NGO das Ausmass der ungleichen Verteilung der Sparmassnahmen als finanzpolitischen Angriff auf das Bildungssystem Schweiz. Folgende Punkte sind uns wichtig:

Es fehlt eine Gesamtschau der bevorstehenden Sparmassnahmen in der Bildung von Bund und den Kantonen insgesamt und deren Wirkung für das Bildungssystem Schweiz.

In den Jahren 2017 bis 2019 führt der Sparauftrag zur Botschaft der Förderung von Bildung, Forschung und Innovation 2017-2020 zu einschneidenden Kürzungen von 555,3 Mio. Franken. In den Kantonen sind Sparpakete in der Bildung von mindestens 536 Mio. Franken geplant, namentlich durch Unterrichtsabbau, Streichung von Förderangeboten, etc. In vielen Kantonen sind die Sparmassnahmen noch nicht genau bezifferbar, die Dunkelziffer liegt über der ausgewiesenen halben Milliarde pro Jahr. Wir fordern den Bundesrat auf, eine Gesamtschau und Wirkungsanalyse der Sparpakete von Bund und Kantonen in der Bildung vorzunehmen und diese in der Öffentlichkeit transparent sichtbar zu machen.

Das Stabilisierungsprogramm 2017-2019 täuscht über diesen Handlungsbedarf hinweg und macht keine glaubwürdigen Aussagen über die Wirkung der Sparmassnahmen im Bildungsbereich. Die ausgewiesenen Kürzungen von weit über 1 Milliarde Franken und die zusätzliche Dunkelziffer an weiteren Bildungs-Sparpaketen betreffen 82% der Bevölkerung. 19% (1.5 Mio.) befinden sich in einer Ausbildung, 63% bilden sich jährlich weiter. Der Bildungsabbau betrifft jene Menschen besonders hart, die sich für die steigenden Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt höherqualifizieren sollten. Bund und Kantone zahlen die Ausbildungslosigkeit in Form von höheren Sozialausgaben und geringeren Steuereinnahmen im Umfang von 10'000 Franken pro Person. Fiskalisch ist die Langzeitwirkung der Kürzungen bei Bildung, Forschung und Innovation insbesondere auch gegen eine nachhaltige Entwicklung gerichtet.

10. Landwirtschaft

Antrag: Auf die Kürzung in den Jahren 2017-2019 von 20, 40 und 50 Mio. Franken zulasten der Biodiversitätsförderung und der Landschaftsqualität ist zu verzichten.

Begründung: Die Kürzungen zulasten der Biodiversitätsförderung und der Landschaftsqualität setzen mit den Kürzungen bei den beiden Direktzahlungen ein negatives Signal zur falschen Zeit. Die von der Landwirtschaft gut angenommene grössere Leistungsorientierung des neu ausgerichteten Systems AP 14/17 erhalte einen starken Motivationsdämpfer. Daher lehnen wir die nicht nachvollziehbare überproportionale Kürzung bei den Biodiversitäts- und Landschaftsqualitätsbeiträgen ab. Durch die Kürzungen werden alle Betriebe bestraft, welche sich im Rahmen der AP 14/17 den neu gesetzten Zielen angepasst haben.

UMWELTALLIANZ

Falls Kürzungen notwendig würden, dann sollen diese statt bei der Biodiversität und der Landschaftsqualität vollständig bei den Versorgungssicherheitsbeiträgen erfolgen. Bei der Kalorienproduktion sind die Ziele schon erreicht, und es kann gewährleistet werden, dass der Sparbeitrag alle Betriebe gleichwertig betrifft.

12. Strassen und Einlage in den Infrastrukturfonds

Antrag: Die Begrenzung der Beiträge an Hauptstrassen und die Verschiebung des Beitrags 2017 zum Fonds Infrastruktur sollte ausgesetzt werden. Die Streichung von 53'000 Franken für sanfte Mobilität für die Periode 2017-19 sollte entfernt werden.

Begründung: Wir erachten das Timing dieser Vorschläge als kritisch. Insbesondere kritisieren wir, dass die Finanzierung für den Strasseninfrastrukturfonds geändert werden soll, ohne dass man die parlamentarischen Entscheide betreffend der Schaffung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) und die allenfalls darauffolgenden Volksentscheide abwarten will. Ausserdem wird sich das Stimmvolk im Juni zur «Milchkuh-Initiative» äussern, die eventuell eine gravierende Veränderung bei der Finanzierung der Strasseninfrastruktur mit sich bringen wird. Unserer Ansicht nach sind vertiefte Überlegungen notwendig, insbesondere zur Mineralölsteuer, die aufgrund der technologischen Entwicklung (u.a. Elektromobilität) in Zukunft wahrscheinlich an Bedeutung verlieren wird. Fundierte Überlegungen sind in diesem Zusammenhang unabdingbar, bevor Vorschläge zur Budgetkürzung gemacht werden können. So gesehen sind wir weder gegen noch für solche Kürzungen, da die zukünftigen Rahmenbedingungen für die Finanzierung von Strasseninfrastruktur im Moment nicht bekannt sind.

Unabhängig dieser Überlegungen dürfen die Kürzungen nicht auf Kosten der Agglomerationen und der Massnahmen für die Förderung einer sanften Mobilität gehen, welche das ökologischste Fortbewegungsmittel bleibt. Die Kürzung von 53'000 Franken sind – verglichen mit der Breite des Stabilisierungsprogrammes – ein kleiner Betrag. Ein solcher Betrag ändert nichts an der Situation der Bundesfinanzen, gefährdet aber simple und effiziente Massnahmen zur Förderung der sanften Mobilität. Die Vorteile in Bezug auf die Reduktion der negativen Externalitäten und die positiven Effekte z.B. in Bezug auf die Gesundheit der Bevölkerung übersteigen diese Summe bei weitem. Eine solche Budgetkürzung bedeutet, auf eine Investition zu verzichten, die der ganzen Bevölkerung zugute kommt.

13. Umwelt

Antrag: Auf die Kürzungen bei den Revitalisierungen in den Jahren 2017-2019 von 1,7; 1,8 und 2,2 Mio. Franken ist zu verzichten.

Begründung: Die Kürzung ist das falsche Signal zur falschen Zeit. Die aufgrund der Volksinitiative gefundene Regelung des Gewässerschutzes ist vielfach unter Druck. Bei den Revitalisierungen einen für das Stabilisierungsprogramm nicht relevanten Betrag einsparen zu wollen, ist nicht statthaft. Dies insbesondere auch deshalb, weil auch die entsprechenden Beträge der Kantone entfallen.

UMWELTALLIANZ

15. Bahninfrastruktur

Antrag: Auf die Kürzung in den Jahren 2017-2019 von 53,1; 84,5 und 93,5 Mio. Franken ist zu verzichten. Die Verschiebung der Schaffung von Reserven und das Verbot zur Verschuldung sollen abgelehnt werden.

Begründung: Wir sind schockiert, dass lediglich knapp zwei Jahre nach der Annahme der Volksabstimmung über FABI dessen Finanzierung bereits wieder in Frage gestellt wird. Die Verpflichtungen, die der Bund zu dieser Zeit gemacht hat, werden bereits wieder hinterfragt, während die Benutzer öffentlicher Verkehrsmittel einmal mehr zur Kasse gebeten werden sollen. Gleichzeitig steigt der Unterhalts- und Erneuerungsbedarf der Infrastruktur Jahr für Jahr an. Wenn sich dieser Trend fortsetzt, besteht die Gefahr, dass die Umsetzung verschiedener Entwicklungsprojekte auf unbestimmte Zeit verschoben wird. Dies untergräbt die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene im Vergleich zu anderen, weniger ökologischen Transportmitteln und steht im Kontrast mit den Umweltzielen der Eidgenossenschaft.

Der Wille, diese Kürzungen mit einer Erhöhung der LSVA zu kompensieren, ist im Moment nicht mehr als politische Spekulation. Wir würden eine solche Massnahme offensichtlich befürworten, aber zum jetzigen Zeitpunkt besteht keinerlei Garantie, dass sie vom Parlament unterstützt würde und dass allfällige zusätzliche generierte Einkünfte auch tatsächlich in den FABI-Fonds fliessen würden.

Wir stellen uns gegen die Aufschiebung der Schaffung von Reserven für diesen Fonds sowie gegen ein Schuldenverbot in diesem Zusammenhang. Der FABI-Fonds muss auf einer soliden Basis stehen; dies ist nicht der Fall, wenn man keine Reserven anlegt und den Fonds von Anfang an verschulden lässt. Es ist illusorisch zu glauben, dass in der Folge Reserven gebildet werden können – gerade weil es grosse Unsicherheiten in Bezug auf den Finanzierungsbedarf von Unterhalts- und Erneuerungsarbeiten gibt, und weil die Nachhaltigkeit gewisser Finanzierungsquellen in Frage gestellt werden muss. Wir lehnen die beiden oben erwähnten Massnahmen ab, da sie die Stabilität des FABI-Fonds gefährden.

UMWELTALLIANZ

5. Seilbahngesetz vom 23. Juni 2006

Antrag: Auf alle Änderungen ist zu verzichten. Insbesondere:

- darf nicht auf Bewilligungen von Änderungen an Seilbahnen weitgehend verzichten werden und darf im Zweifelsfall nicht das vereinfachte Verfahren gelten.
- sind Betriebsbewilligungen konzessionierter Seilbahnen weiterhin zu befristen und nicht unbefristet zu erteilen und ist auf die Verlängerung der Konzessionen von 25 auf 40 Jahre für Seilbahnen zu verzichten.

Begründung: Diese Änderung hat praktisch nichts mit der finanziellen Stabilisierung des Bundeshaushalts zu tun. In den Erläuterungen wird klar, dass die Einsparungen gering sind. Die Auswirkungen auf die Umwelt sind aber nicht ausreichend abgeklärt.

Im vorgeschlagenen Text zu Art. 15a (neu) wird gesagt, dass Änderungen an Seilbahnen bewilligungs- und genehmigungsfrei vorgenommen dürfen, wenn unter anderen keine schutzwürdigen Interessen der Raumplanung, des Umweltschutzes und des Natur- und Heimatschutzes berührt werden. Wie abgeklärt werden soll, ob diese Interessen beeinträchtigt sind, wenn keine Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren durchgeführt werden, bleibt schleierhaft. Es kommt aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes nicht in Frage, dass der Betreiber der Seilbahn faktisch selber feststellt, ob solche Interessen berührt sind oder nicht. Diese Änderung ist deshalb nicht statthaft.

Eine Verlängerung der Konzessionsdauer um 60% ist nicht begründet. Innert der bisherigen Konzessionsdauer eines Vierteljahrhunderts können sich neue Gegebenheiten ergeben, welche bei der Neukonzessionierung Anpassungen, insbesondere betreffend Umwelt- und Naturschutz, erfordern. Deshalb ist die bisherige Konzessionsdauer beizubehalten. Die Auswirkungen einer neu unbefristeten Betriebsbewilligung auf den Natur- und Heimatschutz ist unklar. Es ist deshalb auch auf diesen Revisionspunkt zu verzichten.

6. Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2006

Betreffend Seilbahnen sind die Anträge unter 5. Seilbahngesetz aufgeführt. Zu den anderen Artikeln:

Amendement: La volonté d'abolir le contrôle des comptes des entreprises de TP doit être revue.

Arguments: Nous pouvons tolérer que la totalité des comptes des entreprises de transport publics ne soient plus contrôlés sur une base annuelle. Néanmoins, nous estimons que des contrôles aléatoires des comptes des petites entreprises doivent être effectués régulièrement. Sans cela, la Confédération viendrait moins à ses obligations d'organe de contrôle de toutes les entreprises de transport.

UMWELTALLIANZ

7. Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983

Amendement: Les vibrations doivent être maintenues dans la loi sur la protection de l'environnement.

Arguments: Que les vibrations professionnelles (utilisation d'outils de travail comme les marteaux-piqueurs, perceuses, etc.) provoquent des problèmes de santé est un fait établi et reconnu par la SUVA. En revanche, les effets des vibrations provoquées par le passage répété de convois ferroviaires sont toujours en train d'être étudiés par la médecine. Dès lors, un principe de précaution doit s'imposer et les vibrations doivent être gardées dans la loi. Il est évident que des éventuelles mesures de protection de la population ne seront pas réalisés dans les prochaines 4 années. Rien ne justifie cette mesure législative, si ce n'est la volonté d'éviter de protéger la population des vibrations en évitant des futures dépenses réparties sur plusieurs décennies. Enlever cette partie de la loi ne produit aucune diminution des dépenses pour la Confédération dans la période prise en compte par le plan de stabilisation.

B. Erläuterungsbericht

1. Liste möglicher Mehrbelastungen, Seiten 10 und 11

Der Bundesrat führt neben der eigentlichen Finanzplanung eine Liste von Vorhaben, welche die Voraussetzungen für eine Aufnahme in die Finanzplanung nach Artikel 5 der Finanzhaushaltverordnung (noch) nicht erfüllen, die aber den Haushalt im Verlauf der Legislatur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit belasten werden. Zu diesen Vorhaben bestehen Grundsatzbeschlüsse des Bundesrates oder entsprechende Aufträge des Parlaments. Den Umwelt- und Naturschutz betreffen insbesondere die folgenden Beträge:

	2017	2018	2019
Biodiversität	<20	<35	<40
Wald	<10	<10	<10

Dabei handelt es sich um die längst fälligen und vom Bundesrat gegenüber der Öffentlichkeit und insbesondere den Kantonen angekündigten Sofortmassnahmen im Rahmen des Aktionsplans Biodiversität. Nur mit diesen Mitteln wird auf die Erreichung eines wichtigen Teils der vom Bundesrat in der Strategie Biodiversität Schweiz beschlossenen 10 strategischen Zielen der Schweiz und der darin enthaltenen rund 130 Teilzielen hingearbeitet werden können.

Die Mittel des Bundes für den Naturschutz sind trotz stark gestiegener Anforderungen seit 2002 konstant geblieben. Dies im Gegensatz zu praktisch allen anderen Bundesausgaben. Dass der Aktionsplan Biodiversität, der bereits im Frühling 2014 hätte vorliegen sollen, sich verzögert hat, darf auf keinen Fall dazu führen, dass die nötigen Mittel nun nicht effektiv in den Voranschlag 2017 und in die Finanzplanung aufgenommen werden.

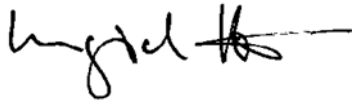
UMWELTALLIANZ

Bei den hier behandelten Mitteln bis 2020 handelt es sich um die Finanzierung der Sofortmassnahmen zum Werterhalt der Lebensräume und Arten. Der anhaltende Biodiversitätsverlust in der Schweiz ist vor knapp einem Jahr von 35 wissenschaftlichen Instituten einmal mehr als sehr gravierend beurteilt worden. Für den Erhalt und die Förderung sind nach 2020 weitere, bedeutende Mittel nötig.

2. Zivildienst: Abgaben der Einsatzbetriebe, Seiten 69ff

Die Erhöhung der Abgabe pro geleistetem Dienstag von Zivildienstleistenden von durchschnittlich 16 auf 19 Franken führt zu einer Mehrbelastung für die Einsatzbetriebe von durchschnittlich 1,20 Franken netto pro Dienstag. Zivildienstleistende erbringen in Umweltorganisationen entscheidende Leistungen für die Allgemeinheit. Wenn auch die jetzige Erhöhung vergleichsweise moderat ausfällt, ist darauf zu achten, dass solche Erhöhungen die Leistungserbringung nicht beeinträchtigen.

Wir bitten Sie um die Berücksichtigung unserer Anträge und grüssen Sie freundlich



Ingrid Hess
Geschäftsleiterin UMWELTALLIANZ