



Kantonale Fachstellen der Ostschweiz und des Fürstentum Liechtenstein

Empfehlung zur Sicherstellung der Finanzierung von öffentlichen Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsanlagen

Problem

Viele Infrastrukturanlagen der Wasserver- und Abwasserentsorgung sollten aufgrund ihres Alters ersetzt werden. Die ältesten, noch betriebenen Anlageteile (Leitungen, Reservoire, Bauten) stammen aus den 20er und 30er Jahren des letzten Jahrhunderts. Die Nutzungsdauer dieser Investitionen beträgt 40 bis 80 Jahre. Der Ersatz bzw. die Sanierung ist ein laufender Prozess.

Die öffentliche Hand hat erhebliche Mittel in diese Infrastrukturanlagen investiert. Bis in die neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts erfolgte die Finanzierung einerseits durch Anschlussgebühren, andererseits auch massgeblich durch Bundes- und Kantonsbeiträge.

Mit der Änderung im Jahre 1997 des Gewässerschutzgesetzes 1991 wurde für die Abwasserentsorgung festgelegt, dass künftig die Finanzierung durch kostendeckende und verursachergerechte Gebühren erfolgen muss. Für die Wasserversorgung wird ebenfalls die verursachergerechte Finanzierung gefordert. Diese Vorgabe besteht in allen kantonalen Finanzhaushaltsgesetzen der Ostschweiz.

Es ist davon auszugehen, dass die meisten Gemeinden und Trägerschaften die Kosten für Betrieb und Ausbau kennen, den Finanzbedarf für den Werterhalt hingegen nicht ermittelt haben. Damit fehlt die Grundlage für eine Finanzierungsstrategie und die Festlegung angemessener Gebühren. Nicht kostendeckende Gebühren bergen die Gefahr, dass der Werterhalt vernachlässigt wird und Finanzierungslücken durch kurzfristige Gebührensprünge aufgefangen werden müssen.

Bei einer Anpassung der Abgaben bzw. Gebühren oder bei einer Überprüfung derselben durch den Preisüberwacher müssen die Bemessungsgrundlagen vorliegen. Es ist davon auszugehen, dass ein Grossteil der Gemeinden und Trägerschaften keine oder ungenügende rechtsgenügeliche Grundlagen vorweisen können. Die Grundlagen für die Berechnung der Abgaben müssen zudem öffentlich zugänglich sein.

Zielgruppen

Inhaber von öffentlichen Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsanlagen, Gemeinden und kantonale Behörden

Instrument

Empfehlung

Gesetzliche Grundlagen

Bund

Art. 74 Umweltschutz (Bundesverfassung; SR 101):

¹ Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen.

² Er sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden. Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher.

³ Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

Art. 3a Verursacherprinzip (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20):

Wer Massnahmen nach diesem Gesetz verursacht, trägt die Kosten dafür.

Art. 60a GSchG:

¹ Die Kantone sorgen dafür, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Bei der Ausgestaltung der Abgaben werden insbesondere berücksichtigt:

- a. die Art und die Menge des erzeugten Abwassers;
- b. die zur Substanzerhaltung der Anlagen erforderlichen Abschreibungen;
- c. die Zinsen;
- d. der geplante Investitionsbedarf für Unterhalt, Sanierung und Ersatz, für Anpassungen an gesetzliche Anforderungen sowie für betriebliche Optimierungen.

² Würden kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung des Abwassers gefährden, so kann diese soweit erforderlich anders finanziert werden.

³ Die Inhaber der Abwasseranlagen müssen die erforderlichen Rückstellungen bilden.

⁴ Die Grundlagen für die Berechnung der Abgaben sind öffentlich zugänglich.

Art. 14 Preisüberwachungsgesetz (SR 942.20):

Bei einer Gebührenanpassung hört der Inhaber eines marktmächtigen Unternehmens zuvor den Preisüberwacher an.

Kantone

Beispiel Kanton GR: Art. 5 Verursacherfinanzierung und Vorteilsabgeltung Finanzhaushaltsgesetz (FHG):

- 1) Die Verursacher besonderer Vorkehrungen und Aufwendungen sowie die Nutzniesser besonderer Leistungen haben in der Regel die Kosten zu tragen. Für Härtefälle kann die Regierung Ausnahmen beschliessen.
- 2) Wirtschaftliche Vorteile aus öffentlichen Einrichtungen oder Anordnungen sind soweit zumutbar abzugelten.

Beispiel Kanton GR: Art. 4 Verursacherfinanzierung und Vorteilsabgeltung Verordnung zum Finanzhaushaltsgesetz (VVzFHG): Bei besonderen Aufwendungen und Leistungen für Dritte ist sicherzustellen, dass die rechtlichen Voraussetzungen für eine Abgeltung durch die Verursacher oder Nutzniesser gegeben sind.

Beispiel Kanton ZH: § 29 Abs. 1 Wasserwirtschaftsgesetz (WWG): Grundeigentümer, deren Grundstücke durch den Bau öffentlicher Wasserleitungen einen besonderen Nutzen erfahren, leisten den Gemeinden oder den öffentlich erklärten Wasserversorgungsunternehmen Erschliessungsbeiträge.

Beispiel Kanton ZH: § 29 Abs. 2 WWG: Für die Benützung der öffentlichen Wasserversorgungsanlagen erheben die Gemeinden oder die öffentlich erklärten Wasserversorgungsunternehmen kostendeckende Anschluss- und Benützungsgebühren oder Benützungsgebühren allein.

Gemeinsames Verständnis

Für die Sicherstellung der Finanzierung der öffentlichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sind eine rechtskonforme Finanzierungsstrategie, eine abgesicherte Finanzplanung und eine vorausschauende Gebührenplanung erforderlich. Die Gebühren müssen so veranlagt werden, dass alle anfallenden Kosten gedeckt werden (Kostendeckungsprinzip). Die Berechnungsgrundlagen sind umfassend und transparent auszuweisen. Die Finanzplanung und Gebührensatzfestlegung für eine öffentliche Wasserversorgung und Abwasserentsorgung erfordern die folgenden technischen und betriebswirtschaftlichen Grundlagen:

Technische und betriebswirtschaftliche Grundlagen

| Grundlage | Begründung |
|---|---|
| Generelles Wasserversorgungsprojekt (GWP) | Ausbau- und Optimierungsmassnahmen |
| Qualitätssicherungssystem (QS) WV | Zustand der WV Anlagen, Sanierungsbedarf, periodischer Unterhalt |
| Genereller Entwässerungsplan (GEP) | Zustand der Abwasseranlagen, Sanierungsbedarf, Entwässerungskonzept mit Ausbauvorhaben |
| Zustandsanalyse, Massnahmenplan ARA | Zustand, Sanierungs- und Ausbaubedarf ARA |
| Anlagenkataster / Anlagebuchhaltung | Alter der Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen, Restwert der Anlagen Wiederbeschaffungszeitpunkte aufgrund Alter und Zustand |
| Abschreibungsmodus, Umstellung von degressiver auf lineare Abschreibung | Abbildung des tatsächlichen Abschreibungsbedarfs aufgrund der erwarteten Nutzungsdauer der Anlageteile |
| Planungsmodell für Finanzierungsstrategie und Gebührenplanung | Damit eine langfristige Finanzierungsstrategie und Gebührenplanung erfolgen kann, braucht es ein Planungsmodell. |

Für die Erarbeitung der **technischen Grundlagen** sind die folgenden Arbeitsgrundlagen, Richtlinien und Musterbücher vorhanden:

- GWP; QS durch SVGW
- GEP; Zustandsanalyse, Massnahmenplan ARA durch VSA, BAFU

Umstellung des **Abschreibungsmodus** in der **Finanzbuchhaltung**:

Das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2 wurde im Auftrag der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren von der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FkF) als Weiterentwicklung von HRM1 und in Anlehnung an die IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) erarbeitet.

HRM2 erlaubt für langfristige Investitionsgüter ausdrücklich die lineare Abschreibung aufgrund der Nutzungsdauer und gibt auch entsprechende Richtwerte vor (vgl. Fachempfehlung Nr. 08 der FkF für HRM2).

HRM2 wurden im Januar 2008 von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren genehmigt mit der Empfehlung an Kantone und Gemeinden, die Fachempfehlungen so rasch wie möglich, d.h. innerhalb der kommenden 10 Jahre, umzusetzen.

<http://www.srs-cspcp.ch/srscspcp.nsf/vwBaseDocuments/HOSRS01?OpenDocument&lng=de>

Für die Erarbeitung des **Planungsmodells** und für die Festlegung der **Finanzierungsstrategie** stehen folgende Grundlagen zur Verfügung:

- SVGW: Empfehlung zur Finanzierung der Wasserversorgung (W 1006, Ausgabe Januar 2009)
 - Anlagekataster, Planungsmodell
 - Abschreibung linear auf historischen Anschaffungswerten
 - Benchmarking / Vergleiche sind möglich
 - Finanzbuchhaltung parallel zu Kostenrechnung mit Anlagebuchhaltung
 - Finanzierungsgrundsätze werden festgelegt
 - für Anwendung (Zugang elektronische Unterlagen) SVGW erforderlich

⇒ Vor allem geeignet für Infrastrukturanlagen, welche an Benchmarking-Projekten teilnehmen möchten.

- Kanton ZH: Wegleitung zum finanziellen Führungssystem der Wasserver- und Abwasserentsorgung (Empfehlung, 2007)
 - Anlagekataster, Planungsmodell
 - Abschreibung linear auf Restnutzungsdauer ab Umstellungszeitpunkt
 - Anlagebuchhaltung unabhängig von Finanzbuchhaltung
 - Anlagebuchhaltung berücksichtigt Wechsel vom degressiven zum linearen Abschreibemodus (keine Neubewertung der Anlagen)
 - keine Grundlagen zur Festlegung der Finanzierungsgrundsätze
 - offener, kostenloser Zugang zu elektronischen Unterlagen (Homepage AWEL)

⇒ Vor allem geeignet für kleinere und mittlere Anlagen im Eigentum von Gemeinden, Verbänden und Genossenschaften. Keine Benchmarking-Bedürfnisse. Festlegung der Finanzierungsgrundsätze mit kantonaler Aufsichtsbehörde zu empfehlen.

- Verband Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA) / Kommunale Infrastruktur (KI): Richtlinie über die Finanzierung auf Gemeinde- und Verbandsebene (1994; Ergänzung voraussichtlich 2010)
 - Anlagekataster, Modellrechnung
 - Abschreibungsgrundsätze werden offen gelassen
 - keine Grundlagen zur Festlegung der Finanzierungsgrundsätze
 - keine elektronischen Unterlagen vorhanden

Das als Ergänzung zur Richtlinie vorgesehene Finanzplanungsmodell Abwasseranlagen wurde im September 2009 in die Vernehmlassung gegeben. Die Publikation ist für 2010 vorgesehen. Das Modell beruht auf folgenden Annahmen:

 - Anlagekataster, Planungsmodell
 - Abschreibung linear auf Restnutzungsdauer
 - Anlagebuchhaltung unabhängig Finanzbuchhaltung
 - Grundlagen zur Festlegung der Finanzierungsgrundsätze
 - für Anwendung (Zugang elektronische Unterlagen) VSA/KI erforderlich

⇒ Das Finanzplanungsmodell ist analog dem Planungsinstrument des Kantons Zürich aufgebaut. Im Vordergrund stehen als Nutzer kleinere und mittlere Anlagen.

Als Besonderheit werden verschiedene kantonale Finanzierungsgrundsätze (z.B. Kanton Bern) direkt berücksichtigt.

Preisüberwachung

Die Preisüberwachung hat in ihrem Schreiben „Gebührenbeurteilung in den Bereichen Wasserver- und Abwasserentsorgung“ vom Juli 2008 die Grundsätze für die Ermittlung und Analyse der Kosten sowie zur Festlegung der Gebührenobergrenze definiert. Die Gebührenobergrenze setzt sich demnach aus folgenden Kosten zusammen:

- Betriebskosten gemäss Finanzbuchhaltung abzüglich der in der Betriebsrechnung verbuchten Investitionen.
- Die Abschreibungskosten ermitteln sich anhand der historischen Erstellungskosten, geteilt durch die kalkulatorische Lebensdauer der Anlagen. Bei einer guten Finanzierung der Werke dürfen gemäss der Preisüberwachung nur 50% der ermittelten Abschreibekosten berücksichtigt werden.
- Für die Ermittlung der Zinskosten darf lediglich das verzinsliche Fremdkapital berücksichtigt werden. Die Verzinsung des Eigenkapitals wird nicht akzeptiert.

Die von der Preisüberwachung definierten Grundsätze dienen zur Ermittlung einer missbräuchlichen Gebührenehöhe. Diese Vorgaben sind jedoch nicht für die Finanzplanung eines Werkes gedacht und eignen sich daher nicht als finanzielles Führungsinstrument.

Beschluss

Um den Werterhalt und die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Wasserver- und Abwasserentsorgungsanlagen sicherzustellen, sind verursachergerechte und kostendeckende Gebühren zu erheben.

Um eine geeignete Finanzierungsstrategie zu entwickeln und eine angepasste Gebührenplanung vornehmen zu können, ist ein Planungsinstrument notwendig, welches Transparenz bezüglich der Vermögenssituation schafft und den mittel- und langfristigen Finanzbedarf aufzeigt.

Die Planungsmodelle sowohl des Kantons Zürich (Wegleitung zum finanziellen Führungssystem der Wasserver- und Abwasserentsorgung) als auch des VSA/KI (Finanzplanungsmodell 2010) erfüllen die folgenden relevanten Anforderungen:

- Die Planungsmodelle sind unabhängig von der Finanzbuchhaltung.
- Anlagezustandserhebungen können berücksichtigt werden.
- Die Abschreibungen erfolgen linear auf die Restnutzungsdauer.
- Die Finanzstrategie und die Gebührenplanung können anhand der Prognose des Aufwandes, des Finanzvermögens und des Fremdkapitals mittel- und langfristig festgelegt werden.

Die Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Ostschweiz empfiehlt den Trägerschaften von öffentlichen Wasserver- und Abwasserentsorgungen dringend die Anwendung eines finanziellen Führungssystems. Für Anlagen kleiner und mittlerer Grösse sind die Planungsmodelle des Kantons Zürich resp. des VSA geeignet. Sollen Benchmarking-Vergleiche möglich sein, so wird das finanzielle Führungssystem des SVGW empfohlen.

Kommunikation

Kommunikation an die Trägerschaften durch die kantonalen Fachstellen.