



CH-3003 Bern, PUE, Chj

An den Stadtrat
der Stadt Dietikon
Bremgartenstrasse 22
8953 Dietikon

Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: OM 152/17; 333-1
Kontakt: Jörg Christoffel
Bern, 9. Juni 2017

Abfallgebühren der Stadt Dietikon – Empfehlung des Preisüberwachers

Sehr geehrter Herr Stadtpräsident
Sehr geehrte Damen Stadträtinnen
Sehr geehrte Herren Stadträte

Die Preisüberwachung erhielt Hinweise aus der Öffentlichkeit, welche Indizien für überhöhte Abfallgebühren in der Stadt Dietikon lieferten. In der Folge wurden von der Finanzabteilung und vom Amt für Umwelt und Gesundheit verschiedene Unterlagen eingefordert. Diese erhielten wir jeweils umgehend mit Schreiben vom 23.3., 10.4., 4.5., 9.5. sowie vom 11.5.2017. Wir bedanken uns an dieser Stelle für die angenehme Zusammenarbeit. Die vorliegenden Unterlagen erlauben uns folgende Stellungnahme:

1. Formelles

Das Preisüberwachungsgesetz (PüG) gilt für Wettbewerbsabreden im Sinne des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995 und für marktmächtige Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts (Art. 2 PüG). Die politische Gemeinde Dietikon verfügt in ihrem Entsorgungsgebiet über ein lokales öffentliches Monopol in der Abfallentsorgung. Damit ist Art. 2 PüG anwendbar und die Unterstellung unter das Preisüberwachungsgesetz gegeben.

Ist die Legislative oder die Exekutive des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde zuständig für die Festsetzung oder Genehmigung einer Preiserhöhung, die von den Beteiligten an einer Wettbewerbsabrede oder einem marktmächtigen Unternehmen beantragt wird, so hört sie zuvor den Preisüberwacher an. Er kann beantragen, auf die Preiserhöhung ganz oder teilweise zu verzichten oder einen missbräuchlich beibehaltenen Preis zu senken (Art. 14 Abs. 1 PüG). Damit verfügt die Preisüberwachung im Falle der Abfallgebühren der Gemeinde Dietikon über ein Empfehlungsrecht.



2. Materielles

2.1 Ergebnis der laufenden Rechnung

Die Abfallrechnung der Gemeinde Dietikon schloss im Jahr 2016 bei einem Aufwand von 2.68 Mio. Franken mit einem geringfügigen Überschuss von Fr. 20'000.- ab. Veranschlagt wurde ein etwas höherer Ertragsüberschuss von Fr. 65'000.-. In den Jahren zuvor wurden erhebliche Überschüsse verzeichnet. Im Jahr 2015 ein solcher in der Höhe von Fr. 188'000.-, im Jahr 2014 einer von Fr. 117'000.- und im Jahr 2013 schliesslich einer in der Höhe von Fr. 267'000.-.

Gemäss Finanzplanung 2016-2020 wird davon ausgegangen, dass im Zeitraum 2017-2020 jährliche Defizite in tiefer bis mittlerer fünfstelliger Höhe anfallen werden. Das erscheint uns etwas pessimistisch. Für diese Einschätzung sprechen zwei Gründe: Erstens wurde im Jahr 2016 trotz Sonderaufwendungen in der Höhe von rund Fr. 50'000.- für Mobilien noch ein Überschuss von Fr. 20'000.- erzielt und zweitens werden in der Finanzplanung unseres Erachtens die Erträge etwas unterschätzt.

Insgesamt gehen wir deshalb davon aus, dass bei gleichbleibenden Gebühren die Abfallrechnung in den kommenden Jahren in etwa ausgeglichen sein wird – wie im Jahr 2016.

2.2 Spezialfinanzierung/Reservenbildung

Die kumulierten Überschüsse in der Abfallrechnung der Gemeinde Dietikon belaufen sich per Ende 2016 auf nicht weniger als 4.3 Mio. Franken. Das entspricht rund 160% der jährlichen Aufwendungen für die Abfallentsorgung.

Im Gegensatz zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung ist die Abfallentsorgung in einer Gemeinde ohne eigene KVA – wie in Dietikon – kein kapitalintensives Gemeindewerk. Am ehesten wird Kapital im Entsorgungshof oder in (unterirdischen) Sammelstellen gebunden. Gemäss Investitionsplanung 2016-2020 sind 2019 bei der Sammelstelle Krone Investitionen von Fr. 120'000.- für eine unterirdische Wertstoff-Sammelstelle geplant. Zu einem späteren, noch nicht genau definierten Zeitpunkt ist dann nochmals eine Investition in derselben Höhe für eine (neue) Sammelstelle an der Bleichenstrasse vorgesehen. Unter der Annahme, dass die Sammelstellen periodengerecht über ca. 25 Jahre abgeschrieben werden, belastet dies die Abfallrechnung ab 2019 mit vorerst zusätzlich Fr. 4'800.- jährlich (Fr. 120'000.-/25 Jahre) und zu einem späteren Zeitpunkt nochmals mit Fr. 4'800.- jährlich. Es ist un schwer zu erkennen, dass Investitionen in dieser Grössenordnung, so sie aktiviert und periodengerecht abgeschrieben werden, zu einer eher geringen jährlichen Mehrbelastung der Abfallrechnung führen. Gerade Investitionen in unterirdische Wertstoff-Sammelstellen sind gemäss unserer Erfahrung allerdings nicht nur mit Mehrkosten verbunden. Sie führen auch dazu, dass der Logistikaufwand geringer wird. Idealerweise erweist sich der Bau von solch unterirdischen Wertstoff-Sammelstellen als aufwandneutral.

Im vorliegenden Fall ist der Preisüberwacher deshalb der Meinung, dass Reserven in der Grössenordnung von 15% des jährlichen Entsorgungsaufwandes genügen. Die Reserven sollen dazu dienen, nötigenfalls überraschend auftretende Aufwandsüberschüsse über 2-3 Jahre aufzufangen, um damit über genügend Zeit zu verfügen, die Gebühren - ohne die Gefahr einer Verschuldung in der Abfallrechnung in Kauf nehmen zu müssen - den veränderten Verhältnissen anzupassen. Dies impliziert, dass der Saldo des Kontos Spezialfinanzierung von gegenwärtig rund 4.3 Mio. Franken auf rund 0.4 Mio. Franken abgebaut werden kann.



2.3 Anrechenbare Betriebskosten und Gebührenhöhe

Im laufenden Jahr schliesslich sind gemäss Investitionsplanung 2016-2020 Ausgaben für Abfallbehälter, deren Austausch und Neubeschaffung in der Höhe von Fr. 51'000.- geplant. Diesbezüglich gilt es Folgendes festzuhalten: Gemäss einem Entscheid des Bundesgerichts¹ können Kosten für die Reinigung der Strassen und Grünanlagen von achtlos weggeworfenem Abfall (Littering), für die Entsorgung desselben und für die Entsorgung des in öffentlichen Abfalleimern zurückgelassenen Abfalls nicht über die Abfallgrundgebühr und damit auch nicht über die Gebäudeeigentümer finanziert werden (und auch nicht über die Sackgebühr, Anm. PUE). Die allen Gebäudeeigentümern auferlegte Abfallgrundgebühr darf nur zur Deckung derjenigen Kosten verwendet werden, die durch die Gesamtheit der Gebäudeeigentümer verursacht werden. Generell gelte, dass ein direkter Zurechnungszusammenhang zwischen Abgabe und der damit finanzierten Tätigkeit bestehen müsse. Bei den beiden oben erwähnten Abfallarten und der Grundgebühr der Hauseigentümer ist dieser Zusammenhang im Urteil des Bundesgerichts nicht gegeben. Im Lichte dieser Rechtslage verstösst es im Urteil des Bundesgerichts gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV) und gegen Art. 32a des Umweltschutzgesetzes, wenn die Gebäudeeigentümer generell als Verursacher der im öffentlichen Raum entsorgten Abfälle betrachtet werden, wie dies (auch) in der Gemeinde Dietikon praktiziert wird. Die Finanzierung der Entsorgung von Siedlungsabfällen im öffentlichen Raum durch die Abfallgrundgebühr verletzt gemäss Bundesgericht auch den Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV). Wenn ein privater Grundstückseigentümer (z.B. als Inhaber eines Verkaufsgeschäfts oder Gastwirtschaftsbetriebes) auf seinem Grundstück Abfallbehälter aufstellt, in denen das Publikum Abfälle entsorgen kann, so muss er die Abfälle selbst entsorgen und dafür eine mengenabhängige Gebühr bezahlen. Dasselbe gilt für Abfälle, welche von Dritten illegal auf Privatgrundstücken entsorgt werden; aus Rechtsgleichheitsgründen muss deshalb auch das Gemeinwesen als Eigentümer öffentlicher Strassen und Plätze als Verursacher betrachtet werden, wenn darauf Siedlungsabfälle entsorgt werden. Direkte Verursacher sind hier diejenigen Personen, welche den Abfall wegwerfen. Diese können aber praktisch kaum je individuell zur Kostentragung herangezogen werden. Indem das Gemeinwesen öffentliche Abfallbehälter bereitstellt (oder durch ungenügende präventive oder repressive Massnahmen die illegale Entsorgung nicht verhindert), ist es als sekundärer Verursacher zu betrachten und hat damit die Kosten der Entsorgung aus seinen allgemeinen (Steuer-)Mitteln zu tragen. Diese Pflicht zur Kostenübernahme der so genannten gelitterten oder in öffentlichen Behältern zurückgelassenen Siedlungsabfällen durch das Gemeinwesen ist aber nicht ausschliesslich und endgültig, wie das Bundesgericht weiter festhält. Vielmehr sollen diese Kosten über die Abfallrechnung mittels einer Kausalabgabe finanziert werden, welche einen Bezug zur Abfallmenge aufweist. Allfällige verbleibende Kostenanteile sind durch das Gemeinwesen in seiner Eigenschaft als Grundstückseigentümer zu tragen.

Vorliegend bedeutet das Urteil des Bundesgerichts, dass die Kosten für die Beschaffung der Abfallbehälter und deren Austausch, aber auch die Kosten für deren periodischen Leerung solange über allgemeine Steuermittel finanziert werden müssen, als in Dietikon keine separate, verursachergerechte Gebühr für die Entsorgung der Littering-Abfälle und die Leerung der Abfallbehälter im öffentlichen Raum erhoben wird. In finanzieller Hinsicht bedeutet dies, dass nebst den einmaligen Kosten für die Beschaffung der Abfallbehälter von Fr. 51'000.- im Jahr 2017, insbesondere auch jener Teil des in der Abfallrechnung ausgewiesenen Personalaufwandes, der für die Reinigung und Leerung der Abfallbehälter geltend gemacht wird, bei der Ermittlung der Grundgebühr nicht berücksichtigt werden können. Der Aufwand für die Reinigung und Leerung der Abfallbehälter belief sich 2016 auf Fr. 208'000.- (45% von Fr. 462'000.- [vgl. E-Mail vom 11. Mai 2017]). Es handelt sich dabei um jährlich wiederkehrende Kosten.

Die Kehrichtsackgebühr wird im Limmattal nicht auf kommunaler Ebene festgelegt, sondern auf Stufe Zweckverband. Die Gemeinde Dietikon kann deshalb die Kehrichtsackgebühr nicht autonom festlegen.

¹ BGE 138 II 111 (kann im Internet abgerufen werden)



Die Überschüsse in der Abfallrechnung dürften gemäss Einschätzung der Behörden aus den Erträgen der Grundgebühr stammen.

Die Grundgebühr wird jeweils Anfang Jahr rückwirkend für das Vorjahr in Rechnung gestellt. Wir empfehlen deshalb, die Abfallgrundgebühren so festzulegen, dass die Erträge daraus ab 2017 und bis mindestens 2020 um jährlich 0.6 Mio. Franken tiefer ausfallen.² Das entspricht einer durchschnittlichen Gebührensenkung von rund 25%.

Die Abfallgrundgebühren dienen zu einem wesentlichen Teil der Finanzierung der Entsorgung der Grünabfälle. Solche Abfälle fallen in Einfamilienhäusern durchschnittlich vermehrt an als in Wohnungen. Im Sinne des im Umweltschutzgesetz festgeschriebenen Verursacherprinzips sollte deshalb der Belastungsfaktor für Einfamilienhäuser höher sein als bei Mehrfamilienhäusern. Bei der Neuermittlung des Gebührensatzes, der sich heute auf Fr. 0.16/m³ beläuft, sollte deshalb gleichzeitig auch noch der Belastungsfaktor für die Einfamilienhäuser angepasst werden. Wir gehen in unseren Berechnungen von einem Faktor 1.2 aus – anstatt wie bis anhin von 0.8. Der Gebührensatz für Mehrfamilienhäuser und weitere Bauten beläuft sich weiterhin auf 1.

Die nachfolgende Tabelle 1 zeigt, dass mit einem Gebührensatz von Fr. 0.11/m³ für Häuser und übrige Bauten, dem neuen Gewichtungsfaktor von 1.2 für die Einfamilienhäuser sowie mit einem um 25% auf Fr. 0.12/m³ reduzierten Gebührensatz bei den übrigen Kategorien von Gebäuden insgesamt ein Ertragsrückgang in der angestrebten Grössenordnung von einem Viertel recht genau erreicht wird.

	bisher				neu			
	Anzahl m ³	Gewichtungs- faktor	Gebührensatz in Fr./m ³	Ertrag bisher in Fr.	Gewichtungs- faktor	Gebührensatz neu in Fr./m ³	Ertrag neu in Fr.	Ertrag neu/ Ertrag alt
Mehrfamilienhäuser	4'480'150	1	0.16	716'824	1	0.11	492'817	0.69
übrige Bauten	686'006	1	0.16	109'761	1	0.11	75'461	0.69
Einfamilienhäuser	895'859	0.8	0.16	114'670	1.2	0.11	118'253	1.03
Übrige Gebäudekategorien				1'447'805		0.12	1'085'854	0.75
Total Gebührenerträge				2'389'060			1'772'384	0.74

Tabelle 1: Gebührenerträge aufgrund der korrigierten Gebührensätze und des korrigierten Gewichtungsfaktors für die Einfamilienhäuser

Die pauschale Mindestgebühr empfehlen wir ebenfalls um 25%, von Fr. 50.- auf Fr. 37.50, zu senken.

² 0.2 Mio. Franken sind bedingt durch künftig entfallende Aufwendungen für die Leerung der Abfallbehälter und weitere 0.4 Mio. Franken zielen darauf ab, die Reserven abzubauen.



3. Empfehlung des Preisüberwachers

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen und in Anwendung der Artikel 2, 13 und 14 PüG empfiehlt der Preisüberwacher dem Stadtrat von Dietikon rückwirkend auf Anfang 2017 bis mindestens 2020 die Grundgebühren durchschnittlich um 25% zu senken. Er empfiehlt im Einzelnen folgende Korrekturen vorzunehmen:

1. Gebührensatz für Mehrfamilienhäuser/übrige Bauten und Einfamilienhäuser: Neu Fr. 0.11/m³ statt wie bis anhin Fr. 0.16/m³
2. Gebührensatz für die restlichen Gebäudekategorien (Industrie und Gewerbe): Neu Fr. 0.12/m³ statt wie bis anhin Fr. 0.16/m³
3. Gewichtungsfaktor bei Einfamilienhäusern: Neu 1.2 statt wie bis anhin 0.8
4. Pauschale Mindestgebühr: Neu Fr. 37.50 statt wie bis anhin Fr. 50.-

Wir weisen Sie abschliessend darauf hin, dass der Stadtrat die Stellungnahme des Preisüberwachers in seinem Entscheid anzuführen hat und, falls er der Empfehlung nicht folgt, in der Veröffentlichung seinen abweichenden Entscheid zu begründen hat (Art. 14 Abs. 2 PüG).

Mit freundlichen Grüssen



Stefan Meierhans
Preisüberwacher