

Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: OM 162/05
Kontakt: Agnes.MeyerFrund@pue.admin.ch

An den Stadtrat der Stadt Zürich
zHv. Herr Stadtrat Martin Waser
Werdmühleplatz 3
8023 Zürich

Bern, 14. Dezember 2006

Empfehlung zu den Abwassergebühren der Stadt Zürich

Sehr geehrter Herr Stadtpräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Stadträte

Auf Grund verschiedener Publikumsmeldungen hat die Preisüberwachung die neuen Abwassergebühren der Stadt Zürich näher angeschaut. Die neue Grundgebühr pro Arbeitsplatz und die im Vergleich mit anderen Städten insgesamt hohen Gebühren veranlassten die Preisüberwachung, die Abwassergebühren der Stadt Zürich genauer zu analysieren.

Nach eingehendem Studium der eingereichten Unterlagen und der ausführlichen Informationen anlässlich unseres Besuchs in Zürich können wir Ihnen nun Folgendes mitteilen:

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 Stadt Zürich verfügt in ihrem Versorgungsgebiet über ein lokales öffentliches Monopol in der Abwasserentsorgung. 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 von 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 Abwasserpreise der Stadt Zürich über ein Empfehlungsrecht.

2. Materielles

2.1 Ausgangslage

Ende 2005 wies der Bereich der Abwasserentsorgung Reserven und Rückstellungen von annähernd 200 Mio. Franken aus. Gleichzeitig weist die Stadt Zürich trotz der Senkung im letzten Jahr nach wie vor die höchsten Abwassergebühren aller Schweizer Städte aus.

2.2 Kapitalkosten und Reservenbildung

ERZ weist in der Jahresrechnung im Bereich der Abwasserentsorgung praktisch keine Kapitalkosten (reguläre Abschreibungen und Zinsen) mehr auf. Dies einerseits auf Grund der extremen Reservebildung in den letzten Jahren und andererseits wegen der Praxis, Investitionen in das Kanalnetz der laufenden Rechnung zu belasten. Auf Grund der Zinserträge auf den Reserven wären die Kapitalkosten ohne ausserordentliche Abschreibungen sogar negativ. Für die Begründung des heutigen Gebührenniveaus wird von ERZ daher ein Reservenbildungsmodell herangezogen, welches sicherstellen soll, dass jeweils in den folgenden zehn Jahren alle zu tätigen Investitionen mindestens zu 50 % vorfinanziert sind.

Zürich ist nicht die einzige Stadt, welche unter Berufung auf Art. 60a Eidg. Gewässerschutzgesetz viel zu hohe Reserven bildet. Gerade weil die verschiedenen Werke es oft mit der Reservebildung übertrieben haben (auch unter dem Titel Art. 32a eidg. Umweltschutzgesetz im Abfallbereich), hat das AWEL einen konstruktiven Vorschlag für ein "finanzielles Führungssystem" vorgestellt, welcher auch von der Preisüberwachung grundsätzlich unterstützt wird. Die Leitidee dieses Vorschlags wurde auch im aktuellen Entwurf der VSA/FES-Empfehlung zu diesem Thema übernommen.

Für die kalkulatorischen Kosten berücksichtigt dieses Modell die Abschreibungen auf historischen Anschaffungswerten. Für die Definition der Finanzierungspolitik wird der Eigenkapitalanteil unter Berücksichtigung der stillen Reserven ermittelt.

Wird für die Gebührenkalkulation mit den Abschreibungen auf historischen Anschaffungskosten gerechnet, sind die Gebühren im Wesentlichen generationenneutral, d.h. die Gebühren finanzieren den effektiven Wertverzehr.

Die Anlagen der Abwasserentsorgung der Stadt Zürich sind praktisch auf Null abgeschrieben. Die Investitionen in die Erneuerung des Kanalnetzes von durchschnittlich 42 Mio. Franken pro Jahr werden über die laufende Rechnung verbucht und nicht aktiviert. ERZ verfügt über sehr hohe stille Reserven (im Durchschnitt etwa in der Höhe des halben Anschaffungswerts der Anlagen inkl. Netz) und bildet laufend neue Reserven. Zudem weist das ERZ nahezu 200 Millionen Franken offene Reserven und Rückstellungen aus. Die Anlagen sind also nicht nur zu 100 Prozent mit Eigenmitteln finanziert, die ERZ verfügt darüber hinaus über mehr als 100 Millionen nicht betriebsnotwendiges Kapital – ist also überfinanziert.

Würden nun die Gebühren so kalkuliert, dass die kalkulatorischen Abschreibungen nur den effektiven Wertverzehr decken, könnten die Gebühren erheblich gesenkt werden:

Die Abschreibung für das Kanalnetz auf historischen Anschaffungswerten beträgt bei einer durchschnittlichen jährlichen Teuerung von 1.5% nur 52 % der jährlichen Erneuerungsrate (vgl. Beilage 1). Die Belastung der Rechnung ist somit auf Grund der fehlenden Aktivierung um 20 Millionen zu hoch.

Für die Ermittlung der historischen Abschreibungen auf den übrigen Anlagen werden folgende vereinfachenden Annahmen getroffen:

- Durchschnittliche Teuerung 1.5 %,
- kontinuierlicher Ersatz
- Nutzungsdauer wie ERZ jedoch für Maschinenteile und Elektrotechnik 25 Jahre¹

Dies ergibt jährliche kalkulatorische Abschreibungen von ca.10 Mio. Franken (3.9 plus 6.3 Mio. Franken, vgl. Beilage 1). Würden im Geschäftsjahr 2005 die Abschreibungen (reguläre und ausserordentliche) auf 10 Mio. Franken beschränkt, ergäbe sich ein Gewinn von 8 Mio. Franken.

Schon nur auf Grund dieser beiden Abschreibungsposten kann festgestellt werden, dass das Resultat der ERZ in der Erfolgsrechnung durch die übermässige Reservebildung insgesamt um 26 Mio. Franken zu ungünstig ausgewiesen wird. Zusammen mit dem ausgewiesenen Gewinn von über 2 Mio. Franken ***ergibt sich somit auf Basis des Geschäftsergebnisses 2005 ein Potential für eine Gebührensenkung von 28 Mio. Franken. Das sind mehr als 25 Prozent der Gebührenerträge im Jahr 2005.***

Transparenz

Bei verursachergerechten Gebühren ist die Transparenz besonders wichtig. So fordert auch Art. 60a Absatz 4: "Die Grundlagen für die Berechnung der Abgaben sind öffentlich zugänglich." Dem Gebührenzahler steht in erster Linie der Geschäftsbericht zur Verfügung, um die Höhe der Gebühren zu überprüfen. Die fehlende Aktivierung der Investitionen in die Erneuerung des Kanalnetzes und die hohen stillen Reserven verfälschen das Bild der finanziellen Situation der ERZ in der Jahresrechnung und der Bilanz.

Um mehr Transparenz zu schaffen, empfehlen wir ERZ alle Investitionen (auch die in das Leitungsnetz) zu aktivieren und über die Nutzungsdauer abzuschreiben. Eine Reservebildung höchstens in der Höhe der Differenz zwischen den so ausgewiesenen Abschreibungen und den theoretischen Abschreibungen auf historischen Anschaffungswerten kann zusätzlich gebildet werden, soll aber offen ausgewiesen werden.

Da mit dieser Finanzierungsstrategie nur noch ein Teil der Neuinvestitionen mit den Cashflows finanziert wird, werden in den nächsten Jahren die Zinserträge sinken. Diese sollten deshalb für die Gebührenfestlegung nicht mehr voll berücksichtigt werden. ***Wir empfehlen daher die Gebühren nur um 20 Prozent zu senken.***

Die neuen Grundgebühren

ERZ konnte uns anlässlich ihrer Präsentation überzeugen, dass die neuen Grundgebühren pro Arbeitsplatz nicht optimal aber wohl auch nicht schlechter als die bisherigen nach Zählerdurchmesser sind. ***Nicht nachvollziehbar ist für die Preisüberwachung die Höherbelastung des Arbeitsplatzes im Vergleich zum Einwohner.***

Das Argument, dass das Abwasser im Haushalt über einen doppelt so langen Zeitraum anfällt als dasjenige der Arbeitsplätze, ist nur schwer nachvollziehbar. Es könnte auch umgekehrt gedeutet werden: Wenn eine Person doppelt so lange zu Hause ist wie am Arbeitsplatz, fällt dort auch eine doppelt so hohe Abwasserbelastung an.

¹ Angesichts der Tatsache, dass der grosse Teil der Anlagen Jahrgang 1986 hat und noch in Betrieb ist, kann kaum von einer Nutzungsdauer von 15 Jahren ausgegangen werden wie diese die ERZ vorsieht.

Die Preisüberwachung geht davon aus, dass auf Grund der guten Mischung von Abwasser von Einwohnern und Abwasser aus Industrie und Gewerbe in der Stadt Zürich insgesamt das Leitungsnetz relativ gleichmässig ausgelastet wird. Eine Höherbelastung bezüglich Leitungsbelastung für die Arbeitsplätze kann daher nicht nachvollzogen werden.

Preisvergleich

Im Vergleich der dreissig grössten Städte in der Schweiz sind die Preise für die Abwasserentsorgung der Stadt Zürich zusammen mit der Stadt Biel die höchsten (vgl. Beilage 2, S. 12 ff.).

ERZ macht zu Recht geltend, dass die Zahlen nur bedingt vergleichbar sind, weil die Stadt Zürich nie Anschlussgebühren erhoben hat. Dieses Argument muss sicherlich berücksichtigt werden. Es erklärt jedoch kaum die hohen Preise von Zürich. Die Anschlussgebühren haben vor allem Einfluss auf die Kapitalkosten. Die in der Jahresrechnung ausgewiesenen aktuellen Kapitalkosten der Abwasserentsorgung der Stadt Zürich sind aber zur Zeit (auf Grund der Zinserträge) sogar negativ. Die Stadt konnte auf Grund noch höherer Gebühren als heute in der Vergangenheit derart hohe Reserven bilden, dass die daraus resultierenden Kapitalerträge Gebühren erlauben, die in etwa die heutigen Betriebskosten decken. Die viel zu hohen Gebühren in der Vergangenheit wirken also ähnlich wie hohe Anschlussgebühren in anderen Städten; die fehlenden Anschlussgebühren erklären deshalb die hohen Preise nicht.

Kostenanalyse und Kostenvergleich

Auffallend hoch bei der Abwasserentsorgung in Zürich sind die Betriebskosten. Wie schon oben erwähnt, gehören die Gebühren zu den höchsten in der Schweiz. In Biel müssen mit vergleichbar hohen Gebühren auch noch beträchtliche Kapitalkosten finanziert werden, während in Zürich praktisch nur die Betriebskosten gedeckt werden. Ein grosser Teil dieser hohen Betriebskosten erklärt sich allerdings dadurch, dass die Investitionen in den Ersatz des Leitungsnetzes über die laufende Rechnung gebucht werden.

Bei den grossen Städten stehen tieferen Behandlungskosten pro Einwohner in der Kläranlage grösseren Kosten für die Entsorgung des Regenwassers gegenüber. Bei grossen Städten ist die versiegelte Fläche gross und praktisch das ganze Regenwasser muss über die Kanalisation abgeleitet werden. Es scheint jedoch, dass Zürich auch bei den Behandlungskosten pro Einwohnergleichwert relativ hoch liegt (vgl. Bericht des VSA/FES "Kosten der Abwasserentsorgung").

Fazit

Unter Einbezug all der oben erwähnten Faktoren kommen wir zum Schluss, dass ERZ deutlich tiefere Kosten hat, als dies die hohen Gebühren vermuten liessen. Die effektive Kostensituation erlaubt eine deutliche Gebührensenkung.

3. Empfehlung

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen und in Anwendung der Artikel 2, 13 und 14 PüG gibt Ihnen der Preisüberwacher folgende Empfehlungen ab:

- **Alle Investitionen (auch die in das Leitungsnetz) in Zukunft zu aktivieren und über die Nutzungsdauer abzuschreiben.**
- **Die Abwassertarife so festzulegen, dass die Gebühreneinnahmen um mindestens 20 Prozent sinken und dabei die Grundgebühren so zu gestalten, dass eine normale Vollzeitstelle nicht höher belastet wird als ein Einwohner.**

Wir weisen Sie darauf hin, dass die zuständige Behörde die Stellungnahme des Preisüberwachers in ihrem Entscheid anzuführen und, falls sie der Empfehlung nicht folgt, in der Veröffentlichung ihren abweichenden Entscheid zu begründen hat (Art. 14 Abs. 2 PüG). Wir bitten Sie, uns Ihren veröffentlichten Entscheid zukommen zu lassen.

Mit freundlichen Grüßen

Rudolf Strahm
Preisüberwacher

Beilagen erwähnt