

NCH-3003 Bern, PUE, Mea

Stadt Luzern
Direktion Umwelt, Verkehr
und Sicherheit
Hirschengraben 17a
6002 Luzern

Eingang UVS

- 4. Dez. 2015

Weiterleitung an: TRA

Kopie an: had ✓

Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: OM 59/15, 332-1
Kontakt: A. Meyer Frund
Bern, 3. Dezember 2015

E	7.12.15	66
Lfr.	In STE	Antw.
z. Erl.		
z. B.		
i.Z.m.		
z. K.		
Vis.		
Dat.		

Empfehlung des Preisüberwachers zum Reglement über die Siedlungsentwässerung Stadt Luzern

Sehr geehrte Damen und Herren Stadträte

Mit Schreiben vom 24. Februar 2015 hat die Gemeindekanzlei dem Preisüberwacher das neue Reglement über die Siedlungsentwässerung mit der zugehörigen Gebührenerhöhung unterbreitet. Per E-Mail wurden uns die zusätzlich benötigten Unterlagen nachgereicht. Nach der Analyse der eingereichten Unterlagen können wir Ihnen 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 Luzern verfügt in ihrem Entsorgungsgebiet über ein lokales öffentliches Monopol in der Abwasserentsorgung. Damit ist Art. 2 PüG erfüllt 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. Dieser 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 Abwassergebühren der Stadt Luzern über ein Empfehlungsrecht.



2. Materielles

2.1 Eingereichte Unterlagen

- Jahresrechnung
- Reglement über die Siedlungsentwässerung
- Gebührenkalkulation mit Finanz- und Investitionsplanung
- Vergleich Anschlussgebühren

2.2 Erhöhung per 1.1.15

Die Direktion UVS schlägt vor, die Abwassertarife wie folgt anzupassen:

2016	Fr. 2.10/m ³
2017-2020	Fr. 2.50/m ³
2021-2025	Fr. 2.76/m ³

2.3 Analyse

Die Prüfmethode

Verursachergerechte Gebühren decken nur die der Periode zurechenbaren Kosten.

Bei Gemeinderechnungen sind vor allem die Abschreibungsvorschriften dafür verantwortlich, dass dieses Prinzip nicht eingehalten wird. Anlagen werden schneller abgeschrieben, als die Nutzungsdauer dies zulassen würde. Anschlussgebühren werden direkt abgeschrieben oder in die laufende Rechnung verbucht, obwohl diese eher Finanzierungscharakter haben sollten. Zudem werden nicht alle Investitionen aktiviert. All diese Praktiken führen vor allem zu starken Schwankungen. Nach grossen Investitionen sind die Gebühren zu hoch, in Zeiten mit niedrigen Investitionen können sie aber auch im Vergleich zu den langfristigen Durchschnittskosten zu tief ausfallen. Deshalb machen einige Kanton Vorschriften zur Vorfinanzierung zukünftiger Ersatzinvestitionen. Auch diese werden in diesen Vergleich einbezogen.

Die Prüfung der Preise beinhaltet daher folgende Schritte:

1. Als Vergleichswert für die Abschreibungen in der Buchhaltung werden die Abschreibungen auf historischen Anschaffungswerten gerechnet oder geschätzt. Für die Nutzungsdauer gehen wir von den Werten des Kantons Berns aus. Diese sind nahe an den effektiv erwarteten Nutzungsdauern und deshalb für diesen Zweck geeignet.
 - a. Abschreibungen plus die Beiträge an die Vorfinanzierung sollen den Vergleichswert nicht überschreiten.
 - b. Werden die Anschlussgebühren direkt in die Investitionsrechnung verbucht, werden diese zur Deckung der kalkulatorischen Abschreibungskosten angerechnet, wobei in



der Regel nur maximal die halben so berechneten kalkulatorischen Abschreibungen mit Anschlussgebühren gedeckt werden sollten.¹

- c. Ist der Betrieb schuldenfrei und stehen auch keine grösseren Investitionen an, sollten die Beiträge für die Vorfinanzierung zusammen mit den Anschlussgebühren nicht mehr als die halben kalkulatorischen Abschreibungen decken. Auch von diesem Betrag sollte die Hälfte über wiederkehrende Gebühren gedeckt sein².

Überschreiten die Abschreibungen, die Einlagen in die Vorfinanzierung und der Anteil aus den Anschlussgebühren den Vergleichswert, sind die wiederkehrenden Gebühren entsprechend tiefer anzusetzen.

2. Die Unterhaltskosten (oder übergeordnet die Sachkosten) sind darauf zu prüfen, ob diese Investitionen enthalten. Die Investitionen in der laufenden Rechnung müssen zusätzlich in den obigen Vergleich einbezogen werden und reduzieren den zulässigen Einlagen in die Vorfinanzierung.
3. Können mit den oben ermittelten Gebühren die gesetzlich vorgeschriebenen Abschreibungen nicht mehr gedeckt werden, wird die Empfehlung so angepasst, dass die gesetzlichen Vorschriften gerade noch eingehalten werden.

Weitere kritische Punkte sind die Abgrenzung der Kosten einerseits und andererseits der Einbezug aller Konsumenten als Gebührenzahler. Dazu gehören folgende Fragen:

4. Sind die ausgewiesenen Kosten der Wasserversorgung oder der Abwasserentsorgung zuzurechnen? - So sind zum Beispiel Kosten von eingedolten Bächen nicht durch Abwassergebühren zu bezahlen.
5. Zahlen alle die Infrastruktur nutzen und Leistungen beziehen ihren Anteil? – Hier stellt sich die Frage, ob Gemeinde und Kanton ihren Anteil für die Strassenentwässerung bezahlen oder ob die öffentlichen Brunnen korrekt verrechnet werden?

Spezialfall Kanton Bern

1. Der Kanton Bern schreibt Einlagen in die Spezialfinanzierung Werterhalt von mindestens 60% der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungswerten vor (Prüfpunkt 3). Dieser Wert liegt über dem Vergleichswert der Preisüberwachung, wird aber so toleriert, bis die gesetzlichen Grundlagen angepasst sind. Die Unterscheidung abc entfällt in dem Fall.
2. Ebenfalls zu analysieren sind die Investitionen in der laufenden Rechnung. Diese sollen mit einer Entnahme aus dem Konto Werterhalt finanziert werden.

Spezialfall Kanton Luzern

Im Kanton Luzern wird die Standardmethode angewandt, jedoch werden jeweils höchsten 20% tiefere Gebühren empfohlen, als sich aus der Anwendung des Luzerner Modells ergeben.

¹ Es sei denn der Betrieb sei bereits überfinanziert, d.h. offene und stille Reserven zusammen betragen mehr als 30 Prozent des Wiederbeschaffungswerts.

² Es sei denn der Betrieb sei bereits überfinanziert, d.h. offene und stille Reserven zusammen betragen mehr als 30 Prozent des Wiederbeschaffungswerts.



	WBZW 2014	geschätzter historischer Anschaffungswert*	Nutzungsdauer	Vergleichswert Abschreibungen	Vergleichswert Kanton Bern
Total von der Stadt zu unterhaltende Leitungen	Fr. 530'915'619				
J. Bachabwasserleitungen	Fr. 114'546'742				
Leitungen gebührenfinanziert	Fr. 416'368'977	Fr. 208'184'433	80	Fr. 2'602'305	Fr. 3'122'767
durchschnittlicher theoretischer Restwert**	Fr. 124'910'663				
durchschnittlicher Teuerung letzte 10 Jahre	0.50%				
Kompensation Teuerung auf gebundenem Kapital				Fr. 624'553	
Sonderbauwerke	Fr. 31'150'630	Fr. 24'920'504	50	Fr. 498'410	Fr. 373'808
durchschnittlicher theoretischer Restwert	Fr. 15'575'315				
Kompensation Teuerung auf gebundenem Kapital				Fr. 77'877	
Vergleichswert für Abschreibungen und Vorfinanzierung				Fr. 3'803'145	Fr. 3'496'574
Davon die Hälfte finanziert durch Anschlussgebühren				Fr. 1'901'573	
Über wiederkehrende Gebühren zu finanzieren				Fr. 1'901'573	Fr. 3'496'574

*Die historischen Anschaffungswerte sind wie folgt geschätzt: 50% des WBW für Leitungen, 80% WBW für Sonderbauwerke

**Die theoretischen Restwerte sind wie folgt geschätzt: 30% des WBW für Leitungen, 50% WBW für Sonderbauwerke

Beide Schätzungen wurden aus Simulationen abgeleitet.

Auf ausdrücklichen Wunsch des Tiefbauamts der Stadt Luzern wenden wir als Vergleichsmethode die Methode an, die im Fall des Kantons Bern angewandt wird. Angesichts der nach wie vor sehr hohen Einnahmen aus Anschlussgebühren, führt diese Methode im vorliegenden Fall zu höheren Gebühren als sonst mit dem Kanton vereinbart. Bei Gemeinden mit niedrigen Einnahmen aus Anschlussgebühren, wäre es jedoch umgekehrt.

Unsere Analyse basiert auf den eingereichten Unterlagen. Aus der Berechnung ausgeschlossen wurden die eingedolten Bäche. Eingedolte Bäche bleiben auch in der eingedolten Form öffentliche Gewässer und deren Unterhalt ist nicht über Gebühren zu finanzieren. Unverschmutztes Regenwasser darf aus Sicht der Preisüberwachung unentgeltlich sowohl in öffentliche wie eingedolte Bäche eingeleitet werden.

Mit dem eingereichten Mengengerüst ergibt sich gemäss der Methode des Preisüberwachers ein angemessener Preis von Fr. 1.79 pro m³, gemäss der Methode des Preisüberwachers angepasst auf den Kanton Bern, ein angemessener Preis von Fr. 2.03 pro m³.

Das angestrebte Gebührenniveau für 2016 dürfte somit mittelfristig nicht missbräuchlich sein, die nächsten vorgesehenen Erhöhungsetappen wären jedoch klar als missbräuchlich einzustufen.



Zur Gebührenstruktur

Da ein grosser Anteil der Kosten unabhängig vom Wasserverbrauch anfällt, empfehlen wir der Stadt Luzern bei gleichbleibendem Ertragsziel, mittelfristig einen grösseren Teil der Einnahmen über eine verbrauchsunabhängige Grundgebühr zu erheben.

3. Empfehlung

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen und in Anwendung der Artikel 2, 13 und 14 PÜG empfiehlt der Preisüberwacher dem Stadtrat:

- ***Die Gebühren auch mittelfristig nicht über das per 2016 geplante Niveau zu erhöhen und in Zukunft bei gleichbleibendem Ertragsziel einen Teil der Gebühren über eine Grundgebühr zu erheben.***
- ***Auf die weiteren vorgesehen Erhöhungen ab 2017 zu verzichten.***

Wir bitten Sie um eine Stellungnahme **bis zum 28. Februar 2015**. Des Weiteren weisen Sie darauf hin, dass die zuständige Behörde die Stellungnahme des Preisüberwachers in ihrem Entscheid aufzuführen 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. Sobald die zuständige Behörde bei der Gemeinde den Entscheid gefällt hat, werden wir diese Empfehlung auf unserer Webseite veröffentlichen.

Freundliche Grüsse

Stefan Meierhans
Preisüberwacher