



-

CH-3003 Bern PUE:

POST CH AG

An den Stadtrat der
Stadt Luzern
Hirschengraben 17
6002 Luzern

Per E-Mail: valery.catanzaro@stadtluzern.ch

Aktenzeichen: 332-208
Bern, 31. August 2022

Empfehlung zu den geplanten Abwassergebühren sowie zum geplanten Siedlungsentwässerungsreglement

Sehr geehrter Herr Stadtpräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Stadträte
Sehr geehrte Frau Catanzaro

Mit Schreiben vom 04.07.2022 haben Sie uns die Unterlagen betreffend die Anpassung des Siedlungsentwässerungsreglements sowie der geplanten Abwassergebühren zur Überprüfung zugestellt.

Gestützt auf die eingereichten Unterlagen lassen wir Ihnen nachfolgende Empfehlung zukommen.

1. Rechtliches

Das Preisüberwachungsgesetz (PüG; SR 942.20) 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 einschlägig und die Unterstellung unter das PüG 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). Die Behörde fügt die Stellungnahme in ihrem Entscheid an. Folgt sie ihr nicht, so begründet sie dies (Art. 14 Abs. 2 PüG).

Preisüberwachung PUE
Agnes Meyer Frund
Einsteinstrasse 2
3003 Bern
Tel. +41 58 462 21 01
agnes.meyerfrund@pue.admin.ch
<https://www.preisueberwacher.admin.ch/>



2. Gebührenbeurteilung

2.1 Eingereichte Unterlagen

Mit Schreiben vom 04.07.2022 wurden folgende Unterlagen eingereicht:

- Entwurf Siedlungsentwässerungsreglement
- Entwurf Verordnung
- Gebührenmodell Stadt Luzern
- Berechnungen - Finanzplan
- Jahresrechnungen 2020 und 2021
- Budget 2022 sowie Finanzplan 2023-2025
- Anlagenspiegel 31.12.2021
- REAL Kostenverteiler Abwasser
- Auszüge aus Handbuch Finanz- und Rechnungswesen Stadt Luzern

2.2 Vorgesehene Anpassung

Die Stadt Luzern sieht vor, die Abwassergebühren per 01.01.2023 wie folgt anzupassen:

bis 31.12.2022

Mengenpreis: CHF 2.50/m³

ab 01.01.2023

Tabelle 10: Festlegung der Staffeltarifgruppen inklusive Staffeltarif

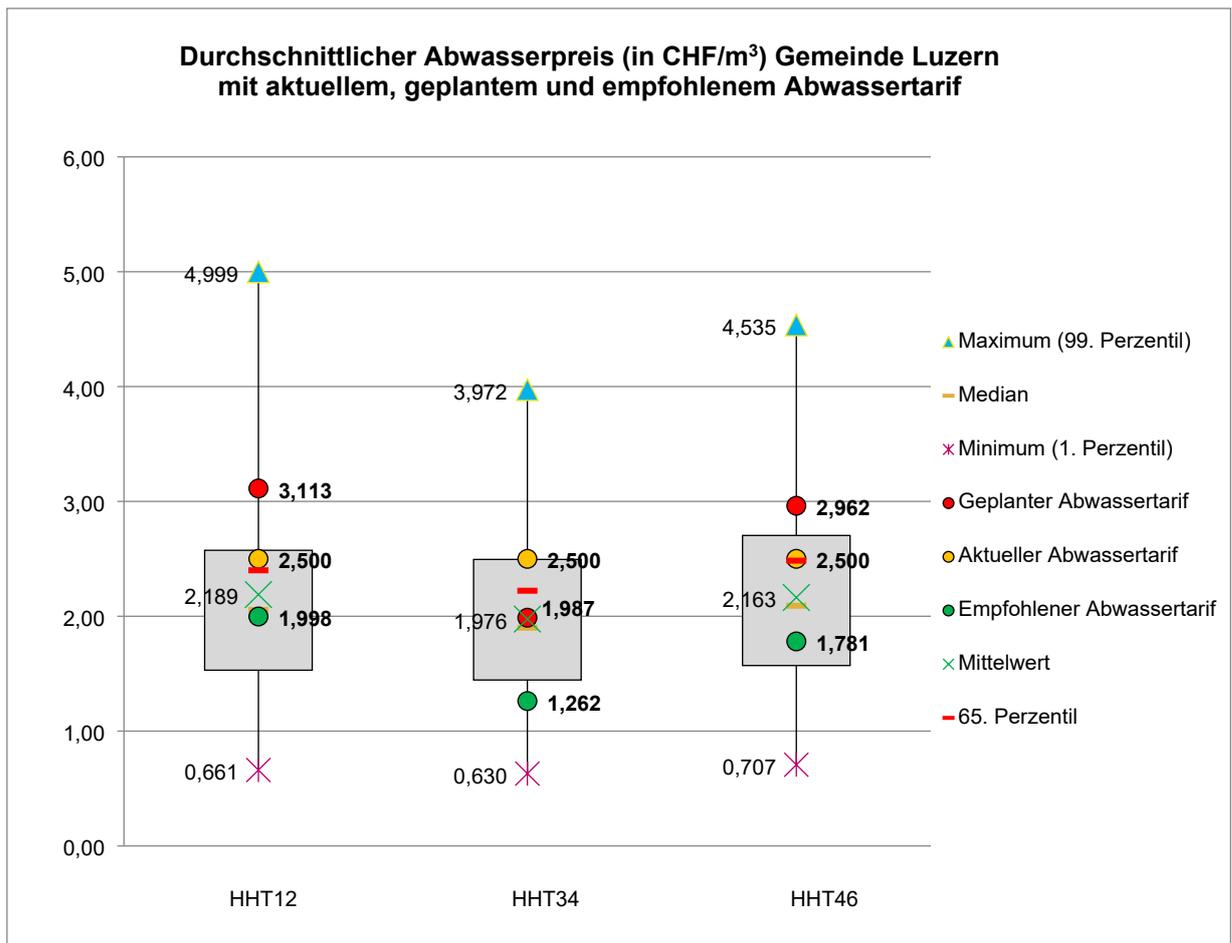
Staffeltarifgruppen	Preis [CHF/ m ³]	Mustertarif nach BW	Preis [CHF/ BW]
1. pauschal für 0 bis 80 m ³	230.00	Minimale Grundgebühr	150.00
2. pro weiteren m ³ bis 200 m ³	2.10	1. Für die ersten 50 BW	5.50
3. pro weiteren m ³ bis 500 m ³	2.00	2. Für die weiteren 150 BW	3.50
4. pro weiteren m ³ bis 1'000 m ³	1.90	3. Für jeden weiteren BW	2.50
5. pro weiteren m ³ bis 5'000 m ³	1.75		
6. pro weiteren m ³ über 5'000 m ³	1.60		

Zudem wird eine Regenwassergebühr von 0.80 Fr. pro m² versiegelte Fläche erhoben.

Für detaillierte Informationen bezüglich der Tarifstruktur siehe auch die von der Gemeinde eingereichten Unterlagen zu den Benützungsgebühren.

Es wird mit gleichbleibenden Gesamtgebühreneinnahmen gerechnet. Da geplant ist, die Anschlussgebühren abzuschaffen, werden jedoch die Einnahmen aus den wiederkehrenden Gebühren um 4 Mio. Franken pro Jahr erhöht.

Nachstehend wird der aktuelle, geplante und empfohlene (vgl. nachfolgende Analyse) Abwassertarif der Stadt Luzern im Vergleich mit den Tarifen der Schweizer Gemeinden mit über 5000 Einwohnern dargestellt.



HHT12: 1-Personen-Haushalt in 2-Zimmerwohnung in einem 15-Familienhaus

HHT34: 3-Personen-Haushalt in 4-Zimmerwohnung in einem 5-Familienhaus

HHT46: 4-Personen-Haushalt in 6-Zimmer-Einfamilienhaus

Für detailliertere Informationen vgl. pdf Modellhaushalte auf www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch

2.3 Beurteilung der vorgesehenen Gebühreneinnahmen

Die Beurteilung erfolgt gemäss der Anleitung und Checkliste zur Festlegung der Gebühren in den Bereichen Wasser und Abwasser sowie abgestützt auf die Prüfmethode für Wasser- und Abwassertarife (vgl. <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/themen/infrastruktur/abwasser.html>).

Die Beurteilung der Preisüberwachung berücksichtigt die Vorgaben von Art. 60a des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (GSchG - SR 814.20) und der Gewässerschutzverordnung (GSchV - SR 814.201).

2.4 Nutzerkreis und andere Finanzierungsquellen

Es gilt zudem abzuklären, ob alle, die die Infrastruktur nutzen und Leistungen beziehen oder Kosten verursachen, ihren angemessenen Anteil zahlen. Hier stellt sich zum Beispiel die Frage, ob den Gemeinden und den Kantonen ihr Anteil für die Strassenentwässerung und ob der Verbrauch der Gemeinde selber insgesamt korrekt verrechnet wird. Auch sind weiterverrechnete Leistungen bei der Gebührenkalkulation auf der Ertragsseite zu erfassen.

Verfügt das Unternehmen über Reserven, die in den nächsten fünf Jahren (in speziellen Fällen in den nächsten zehn Jahren) nicht vollständig für die Finanzierung von Investitionen notwendig sind, werden auch diese zur Kostendeckung herangezogen.

Mit der Einführung der Regenwassergebühr werden in Zukunft auch der Kanton und die Stadt ihren Anteil an die Kosten der Siedlungsentwässerung bezahlen.

2.5 Gebührenmodell

Das eingereichte Gebührenmodell entspricht den Empfehlungen des Preisüberwachers und der Fachverbände.

2.6 Anschlussgebühren

Vorab ist festzuhalten, dass die Anschlussgebühren dazu dienen, die Gebührenzahler an der Finanzierung der erstmaligen Erstellung der Infrastruktur zu beteiligen. Die Anschlussgebühren stellen keine nachhaltige Finanzierungsquelle dar. Die Erneuerung der Anlagen sollte in der Regel über wiederkehrende Gebühren finanziert werden und nötigenfalls auch mit Fremdkapital.

Es gibt verschiedene anwendbare Methoden für die Bemessung von Anschlussgebühren. Da es sich in der Regel um relativ hohe einmalige Beiträge handelt, ist aus Gründen der rechtlichen Gleichbehandlung bestehender und neuer Anschliessender von starken Änderungen abzusehen. Ein Wechsel der Berechnungsbasis bei den Anschlussgebühren ist daher besonders heikel. Wenn sich eine Anpassung der Berechnungsbasis aufdrängt, sollte diese nicht gleichzeitig mit einer Gebührenanpassung erfolgen, um zu grosse Gebührensprünge zu vermeiden. Generell empfiehlt der Preisüberwacher bei Anpassungen dafür zu sorgen, dass die Anschlussgebühren für keine Gebäudeart um mehr als 20 % verändert werden.

Anders sieht es bei der reinen Kostenüberwälzung aus, wie dies bei Erschliessungsbeiträgen der Fall ist. Aus Sicht des Verursacherprinzips steht der Überwälzung der Erschliessungskosten auf die Grundstücksbesitzerinnen und -besitzer nichts im Weg. Im Gegenteil: Es ist sogar störend, wenn alle Gebührenzahlenden die Erschliessung neuer Bauzonen vorfinanzieren.

Die Stadt plant die Anschlussgebühren abzuschaffen. Als Begründung für die Abschaffung der Anschlussgebühr, bezieht sich die Stadt Luzern unter anderem auf den Verband Schweizerischer Abwasserfachleute (VSA), welcher davon abrät, das Bemessungskriterium «Gebäudeversicherungswert» zu verwenden. Gleichzeitig rät der VSA aber auch davon ab, Anschlussgebühren stark zu verändern oder gar auf einen Schlag abzuschaffen. Diesbezüglich geht der Preisüberwacher mit dem VSA einig. Das ideale Bemessungskriterium für Anschluss- und Grundgebühren gibt es nicht. Mit geeigneten Massnahmen können die meisten negativen Auswirkungen aber abgeschwächt werden.

Da es für die Stadt Luzern keinen zwingenden Grund gibt, sofort vom Gebäudeversicherungswert wegzukommen, ist sowohl eine über die Zeit gestaffelte Umstellung des Systems als auch eine über die Zeit gestaffelte Abschaffung der Anschlussgebühr möglich, und in jedem Fall der schlagartigen Abschaffung vorzuziehen. Eine schrittweise Umstellung auf ein System, das sich vermehrt an der Nutzung der Infrastruktur orientiert, ist – aus Gleichbehandlungsgründen – zudem einer schrittweisen Abschaffung vorzuziehen.

Der Preisüberwacher empfiehlt aus oben genannten Gründen, die Gebühren in einer ersten Etappe um maximal 20% zu senken.

2.7 Vorfinanzierung

Bei der Beurteilung der Vorfinanzierung wird die finanzielle Situation des Unternehmens berücksichtigt. Die Vorfinanzierung ist in jedem Fall beschränkt durch die betriebswirtschaftlichen Kosten. Das heisst: Die Gebühren dürfen nicht höher sein, als wenn die Anlagen schon immer aktiviert und linear über die Nutzungsdauer auf den historischen Anschaffungswerten abgeschrieben worden wären. Die Vorfinanzierung wird somit begrenzt auf die Differenz zwischen den buchhalterischen Abschreibungen und den kalkulatorischen Abschreibungen (vgl. «Prüfmethode für Wasser- und Abwassertarife»).

Zudem muss die Vorfinanzierung aus Finanzierungssicht notwendig sein. Das heisst: Alle Mittel, die über Abschreibungen und Vorfinanzierungen generiert werden, müssen in den nächsten fünf (in

begründeten Fällen zehn) Jahren betriebsnotwendig sein. Ist dies nicht der Fall, so muss die Vorfinanzierung beschränkt werden oder es ist ganz darauf zu verzichten.

Die Stadt Luzern ist im Bereich Siedlungsentwässerung bereits überfinanziert. Daher ist von weiteren Einlagen in den Erneuerungsfonds abzusehen.

2.8 Gebührenhöhe und Kostendeckung

Die geplanten Gebühren dürfen nur die anrechenbaren, jährlichen Kosten decken, zuzüglich einer allenfalls zulässigen Vorfinanzierung. Die Beiträge aller Nutzerinnen und Nutzer müssen zur Deckung der Kosten herangezogen werden.

Es gilt alle Finanzierungsquellen zu berücksichtigen. Um dies zu gewährleisten ist abzuklären, ob geäußerte Vorfinanzierungen und Reserven aller Art (Bestand Konto Spezialfinanzierung, Rückstellungen, Aufwertungsreserven etc.) für die Finanzierung der laufenden Kosten im Allgemeinen oder der Abschreibungen im Speziellen herangezogen werden können. Dies ist insbesondere der Fall, wenn diese Mittel in den nächsten fünf Jahren nicht für die Finanzierung von Investitionen benötigt werden. Wichtig ist zudem, dass alle regelmässigen Einnahmen berücksichtigt werden, wie etwa Dritten und/oder separat verrechnete Leistungen.

Als Planungsperiode wird normalerweise ein Zeitraum von zirka fünf Jahren angenommen. In dem Fall sind die durchschnittlichen Kosten der nächsten fünf Jahre für die Bemessung der Gebühreneinnahmen relevant.

Erfolgsrechnung	R2020	B2021	B2022	FP2023	FP2024	FP2025
30 Personalaufwand	2'466	2'572	2'580	2'593	2'606	2'619
31 Sach- und übriger Betriebsaufwand	2'086	1'781	1'734	1'742	1'751	1'759
33 Abschreibungen	2'419	2'526	2'568	2'664	2'756	2'976
35 Einlagen in Fonds und SF	4'117	4'399	4'265	4'265	4'266	4'266
36 Transferaufwand	6'319	6'473	6'369	6'433	6'497	6'562
39 Interne Verrechnungen	951	989	1'005	1'005	1'005	1'005
Aufwand	18'358	18'740	18'520	18'702	18'880	19'186
42 Entgelte	-17'413	-17'791	-17'573	-17'749	-17'926	-18'105
43 Übrige Erträge	-209	-240	-205	-205	-205	-205
44 Finanzertrag	-57	0	0	0	0	0
45 Entnahmen aus Fonds und SF	0	0	0	-6	-6	-133
49 Interne Verrechnungen	-679	-709	-743	-743	-743	-743
Ertrag	-18'358	-18'740	-18'520	-18'702	-18'880	-19'186
Saldo Globalbudget	0	0	0	0	0	0
Einlage (+) / Entnahme (-) Spezialfinanzierung	4'117	4'399	4'265	4'259	4'260	4'132

Auszug aus Finanzplan

In den letzten Jahren wurden jährlich über 4 Mio. Franken in Fonds und Spezialfinanzierung eingelegt. Dies obwohl die Anlagen bereits über 100% mit Eigenkapital finanziert sind. In den nächsten Jahren ist daher von einer Einlage in die Spezialfinanzierung abzusehen. Zudem rechnet die Stadt mit 4 Mio. weniger Einnahmen aus Anschlussgebühren, die sie direkt mit wiederkehrenden Gebühren ausgleichen will. Der Preisüberwacher empfiehlt, die Anschlussgebühren nicht abzuschaffen. Gerade auch die Tatsache, dass neu mehrheitlich die bisherigen Kunden, welche Anschlussgebühren in voller Höhe bezahlt haben, 20 % höhere Gebühren bezahlen sollen, damit die Neukunden keine Anschlussgebühren mehr bezahlen sollen, zeigt, wie ungerecht die plötzliche Abschaffung der Anschlussgebühren ist.

Angesichts der Überfinanzierung sind nur kostendeckende Gebühren angezeigt. Damit die Gebühren in den nächsten 5 Jahren im Durchschnitt kostendeckend sind, rechnet der Preisüberwacher mit den Plankosten 2025. Diese betragen inklusive der Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierung 19.186 Mio. Franken, ohne diese Einlage betragen die zu deckenden Kosten 14.92 Mio. Franken. Davon werden 205'000 Franken durch übrige Erträge und 743'000 Franken über interne Verrechnungen gedeckt. Damit verbleiben zu deckende Kosten von ca. 14 Mio. Franken. 6 Mio. Franken werden über die Regenwasser-

gebühr gedeckt. Es verbleiben somit 8 Mio. Franken, die über die wiederkehrenden Gebühren bzw. mit Staffeltarif zu decken sind.

Laut den eingereichten Berechnungen würden mit dem vorgesehenen Staffeltarif 14 Mio. Franken generiert. Um kostendeckend zu sein, sind die Tarife somit mindestens 40% tiefer anzusetzen. Da neu Stadt, Kanton und Industrie ihren Anteil für die Regenwasserableitung bezahlen und keine Reservebildung mehr angezeigt ist, können die Gebühren insbesondere für die Haushalte deutlich gesenkt werden.

3. Empfehlung

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen und in Anwendung der Artikel 2, 13 und 14 PüG empfiehlt der Preisüberwacher der Stadt Luzern:

- **die Anschlussgebühren beizubehalten oder in einer ersten Etappe um maximal 20 % zu senken.**
- **Die wiederkehrenden Gebühren via Staffeltarif so festzulegen, dass maximal 8 Mio. Franken anstatt 14 Mio. Franken Einnahmen generiert werden.**

Wir 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 Stadt den Entscheid gefällt hat, werden wir die vorliegende Empfehlung auf unserer Webseite veröffentlichen. Falls diese aus Ihrer Sicht Geschäfts- oder Amtsgeheimnisse enthält, bitten wir Sie, diese mit der Mitteilung Ihres Entscheides zu bezeichnen.

Freundliche Grüsse



Beat Niederhauser
Geschäftsführer und Stellvertreter des
Preisüberwachers

Mehr Informationen finden Sie auf unserer Webseite:

<https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/themen/infrastruktur/abwasser.html>