

Sitzung vom 10. Juli 2013

829. Anfrage (Entlastung des Gebührenhaushalts bei ländlichen Fusionsgemeinden)

Kantonsrat Walter Schoch, Bauma, und Kantonsrätin Sabine Sieber Hirschi, Sternenberg, haben am 15. April 2013 folgende Anfrage eingereicht:

Durch das Regime des neuen Finanzausgleichs steht eine Anzahl kleinerer Gemeinden unter erheblichem Druck, sich rasch einer grösseren Kommune anzuschliessen. Im Fall der kürzlich offiziell gestarteten Fusionsverhandlungen zwischen Bauma und Sternenberg treten nun schwer überwindbare Hindernisse auf. Während dem beim Steuerhaushalt die erwartete Entschuldung der Gemeinde Sternenberg durch den Kanton für Bauma als Fusionspartner voraussichtlich annehmbare Bedingungen schaffen kann, droht der Gebührenhaushalt insbesondere wegen der notwendigen Übernahme des weitläufigen Wasser- und Abwassernetzes von Sternenberg in Schieflage zu geraten. Die Zustimmung zur Fusion scheint seitens der Baumer Stimmberechtigten in Frage gestellt, wenn diese mit erhöhten Wasser- und Abwassergebühren zu rechnen haben.

Es liegt im Interesse des Kantons und des Regierungsrates, dass kleine «nicht überlebensfähige» Gemeinden fusionieren oder sich einer grösseren Gemeinde anschliessen. Im Gegensatz zum Steuerhaushalt stellen sich aber beim Gebührenhaushalt durch Zusammenschlüsse keine oder nur geringe positive Effekte ein.

Diese Problemstellung wird wohl auch bei anderen Gemeinden mit einer vergleichbaren Siedlungsstruktur und ähnlichen geografisch-topografischen Verhältnissen auftreten.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche Bandbreite betrachtet der Regierungsrat bei den kommunalen Wasser- und Abwassergebühren als zumutbar?
2. Inwiefern gedenkt der Regierungsrat unzumutbare Disparitäten bei den Wasser- und Abwassergebühren in den betroffenen Gemeinden zu beheben?
3. Wie beurteilt der Regierungsrat die Möglichkeit, einen generellen Ausgleich oder eine Entlastung für den Gebührenhaushalt zu schaffen?

4. Inwiefern ist der Regierungsrat bereit, innert nützlicher Frist die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit für mögliche Fusionspartner ein Zusammenschluss auch in Bezug auf den Gebührenhaushalt attraktiv und sinnvoll erscheint?
5. Die Gemeinden sind bei der Bereitstellung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung wegen der oben genannten Gründe mit ganz unterschiedlichen Bedingungen konfrontiert. Welche Indikatoren erachtet der Regierungsrat zur Beurteilung dieser Unterschiede als massgebend?
6. Sieht der Regierungsrat eine Möglichkeit, dass in Zukunft Staatsbeiträge oder Subventionen an die Trink-, Brauch- und Löschwasserversorgung nicht nur regional/überregional sondern auch kommunal ausgerichtet werden?
7. Sieht der Regierungsrat eine Möglichkeit, dass ein Ausgleich für den Wasser- und Abwassergebührenhaushalt Bestandteil des geographisch-topographischen Lastenausgleichs werden könnte?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Walter Schoch, Bauma, und Sabine Sieber Hirschi, Sternenberg, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 5:

Die Gebührensysteme in den Zürcher Gemeinden sind vielfältig. Als Folge der unterschiedlichen Gebührenstrukturen (Grundgebühr, Mengengebühr) erweist sich ein Vergleich der Gebühren zwischen den Gemeinden als schwierig. Es sind deshalb keine Aussagen möglich, in welcher Bandbreite Wasser- und Abwassergebühren als zumutbar gelten und ab welcher Schwelle von unzumutbaren Gebühren auszugehen ist.

Die Kosten für die Abwasserentsorgung fallen beim Sammeln und Transportieren des Abwassers in der Kanalisation sowie bei der eigentlichen Reinigung in der Abwasserreinigungsanlage an. Durch die Topografie und Siedlungsstruktur wird vorgegeben, wie gross die Kanalisation sein muss und ob allfällige Sonderbauwerke wie beispielsweise Pumpwerke oder Regenrückhaltebecken notwendig sind. Bei der Wasserversorgung ist vor allem die mehrstufige Aufbereitung teuer. Die Topografie und die Siedlungsstruktur prägen auch hier die Kosten für das Leitungsnetz. Allgemein sind die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung grösstenteils geprägt durch Fixkosten der bestehenden Infrastruktur, insbesondere Abschreibungen und Zinskosten.

Als geeignete Vergleichsgrössen erweisen sich die Kosten, die bei der Wasserversorgung anfallen. Als massgebender Indikator gelten die spezifischen Kosten pro Einwohnerwert. Im Einwohnerwert sind neben den natürlichen Einwohnerinnen und Einwohnern auch die Industrie, das Gewerbe und die Landwirtschaft eingerechnet. Mit dem Indikator Kosten (nicht Gebühren) werden die unterschiedlichen Bedingungen in den verschiedenen Gemeinden aufgefangen. Untersuchungen des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) ergaben folgendes Bild:

Wasserversorgung, Aufwand 2011 in Fr./EW* (Ergebnisse aus 43 Zürcher Gemeinden)

Minimum	Arith. Mittel	Maximum	Unteres Quartil	Oberes Quartil
39	130	562	92	158

Abwasserentsorgung, Aufwand 2011 in Fr./EW* (Ergebnisse aus 44 Zürcher Gemeinden)

Minimum	Arith. Mittel	Maximum	Unteres Quartil	Oberes Quartil
51	131	299	97	149

*Einwohnerwert (EW): Einwohner plus Anteil aus Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft

Zu Fragen 2 und 3:

Für den Bereich der Abwasserentsorgung ist die Finanzierung im Bundesrecht vorgeschrieben. Sie hat gemäss Art. 60a des Gewässerschutzgesetzes (GSchG; SR 814.20) grundsätzlich über kostendeckende und verursachergerechte Gebühren und andere Abgaben zu erfolgen. Der Kanton Zürich hat dazu entsprechende Ausführungsbestimmungen erlassen. Gemäss § 45 des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz (EG GSchG; LS 711.1) erheben die Gemeinden kostendeckende Gebühren. Dieser Grundsatz gilt gestützt auf das kantonale Recht auch für die Wasserversorgung; gemäss § 29 Abs. 2 des Wasserwirtschaftsgesetzes (WWG; LS 724.11) erheben die Gemeinden für die Benützung der öffentlichen Wasserversorgungsanlagen oder die öffentlich erklärten Wasserversorgungsunternehmen kostendeckende Anschluss- und Benützungsgebühren oder lediglich Benützungsgebühren.

Der Grundsatz, dass Abwasseranlagen über kostendeckende und verursachergerechte Gebühren zu finanzieren sind, gilt nicht absolut. Gemäss Art. 60a Abs. 2 GSchG sind andere Finanzierungsmöglichkeiten erlaubt, wenn kostendeckende und verursachergerechte Abgaben die umweltverträgliche Entsorgung des Abwassers gefährden. In seiner Botschaft vom 4. September 1996 zur Änderung des GSchG hält der Bundesrat ausdrücklich fest, dass gestützt auf diese Bestimmung Steuermittel zur Teilfinanzierung der Abwasserentsorgung verwendet werden dürfen. Die Bestimmung wurde mit dem Anliegen begründet, nach dem Wegfall der früheren Subventionen für Abwasseranlagen eine sprunghafte Erhöhung der Gebühren zu vermeiden (BB1 1996 IV 1230).

Zu Frage 4:

Im geltenden Recht sind keine kantonalen Beiträge vorgesehen, um im Falle einer Gemeindefusion Differenzen bei den Wasser- oder Abwassergebühren der beteiligten Gemeinden auszugleichen. Auch die meisten anderen Kantone kennen keine derartigen Unterstützungsinstrumente. Grosse Unterschiede bei der Höhe der Gebühren können dazu führen, dass es für eine oder mehrere der beteiligten Gemeinden zu einer Erhöhung der Gebühren kommt. Dies kann für das Zustandekommen der Fusion eine erhebliche Hürde darstellen. Davon betroffen ist indirekt auch der Kanton, weil er ein Interesse daran hat, dass sich Gemeinden zusammenschliessen.

Zu Frage 6:

Die Spezialgesetze in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung regeln in erster Linie die Erstellung und den Betrieb dieser wichtigen Infrastrukturen und sehen lediglich Investitionsbeiträge in Form von Subventionen an deren erstmalige Erstellung vor. Im Bereich der Wasserversorgung können nur Subventionen an regionale oder überregionale Anlagen ausgerichtet werden, welche die Versorgungssicherheit massgeblich verbessern. Investitionsbeiträge an Abwasserentsorgungsanlagen können gewährt werden, wenn diese eine Verbesserung des Gewässerschutzes bewirken oder deren Bau zu unverhältnismässig hohen Gebühren führen würde.

Die Spezialgesetze sehen die Möglichkeit vor, Massnahmen der Gemeinden und Dritter zugunsten der Wasserversorgung (§ 34 WWG) bzw. zugunsten des Gewässerschutzes (§ 46 EG GSchG) zu fördern und bei Anlagen der Wasserversorgung bzw. der Siedlungsentwässerung und Abwasserreinigung bis zu 75% der anrechenbaren Kosten zu subventionieren, sofern ein gewichtiges öffentliches Interesse vorliegt. Die Möglichkeit einer Gebührensenkung oder eines Gebührenausgleichs unter Gemeinden mittels Subventionen ist in diesen beiden Spezialgesetzen jedoch nicht vorgesehen.

Mit der Totalrevision der Verordnung über die Wasserversorgung wurde insbesondere eine zielgerichtete Verwendung der knappen staatlichen Mittel bezweckt. Wichtigstes Ziel der Fördermassnahmen ist die Verbesserung der Versorgungssicherheit durch die Erstellung von regionalen und überregionalen Verbundanlagen. Diese Anlagen sind einerseits teuer, andererseits aber auch Garanten für eine sichere Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft mit Trink-, Brauch- und Löschwasser. Nur diese Verbundanlagen ermöglichen den grossräumigen Wasseraustausch. Die Fördergelder in Form von Subventionen sollen deshalb wie bis anhin weitestgehend in die erstmalige Erstellung von

regionalen und überregionalen Anlagen fliessen. Es ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass diese Förderstrategie auch positive Auswirkungen auf die kommunalen Gebührenhaushalte hat.

Zu Frage 7:

Aufgrund seiner exogenen Bemessungskriterien, die unabhängig von der Höhe der Kosten bzw. der Gebühren sind, eignet sich der geographisch-topografische Sonderlastenausgleich kaum zur Zielerreichung im Sinne der Anfrage. Eine Vermischung von bestehenden Kriterien mit Kriterien für den Gebührenhaushalt würde diese Instrumente intransparent machen und zu Vollzugsschwierigkeiten führen. Es ist nicht zweckmässig, wenn ein Instrument zur Vermeidung von Unterschieden im Steuerhaushalt zusätzlich auf den Gebührenhaushalt angewendet wird. Damit würde das vom Bundesrecht vorgeschriebene Verursacherprinzip allgemein, nicht nur bei unzumutbaren Kosten, ausgehebelt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi