

Abwasserreglement

Bericht und Antrag des Stadtrates vom 3. Oktober 2006

Das Wichtigste im Überblick

Das heute gültige Kanalisationsreglement der Stadt Zug aus dem Jahr 1986 entspricht nicht mehr den geltenden gesetzlichen Grundlagen und den aktuellen gewässerschutzrechtlichen Anforderungen. Es ist gemäss § 95 des Gesetzes über die Gewässer des Kantons Zug (GewG) vom 25. November 1999 bis zum 31. Dezember 2002 anzupassen. Mit Bericht und Antrag vom 1. Oktober 2002 (Vorlage Nr. 1693) unterbreitete der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat den Entwurf eines neuen Abwasserreglements. Gegen den Beschluss des Grossen Gemeinderats vom 30. November 2004 betreffend Abwasserreglement für die Stadt Zug wurde das Referendum ergriffen. In der darauf folgenden Urnenabstimmung vom 5. Juni 2005 wurde das Reglement abgelehnt. Im vorliegenden Entwurf für ein neues Abwasserreglement berücksichtigt der Stadtrat die im Rahmen der Volksabstimmung gegen den 1. Entwurf vorgebrachten Einwände und reduziert die Höhe der Betriebsgebühren um rund 20 %. Damit wird die jährliche Belastung der Haushalte und Betriebe gegenüber der Abstimmungsvorlage vom 5. Juni 2005 um rund CHF 1 Mio. pro Jahr reduziert. Um dies zu ermöglichen, beantragt der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat, zu Lasten des Budgets 2007 eine einmalige Abschreibung von CHF 10 Mio. auf den Anlagewert der Stadtentwässerung und eine Einlage von CHF 5 Mio. in die Spezialfinanzierung Stadtentwässerung zu genehmigen. Das neue Abwasserreglement und damit die neuen Gebühren sollen ab 1. Januar 2008 eingeführt werden. Da es sich bei der vorliegenden Vorlage um finanzpolitische Fragen handelt und der materielle Gehalt des 1. Entwurfs des Abwasserreglements im Wesentlichen unverändert bleibt, beantragt der Stadtrat auf die Einsetzung einer Spezialkommission zu verzichten und das Reglement einzig durch die Geschäftsprüfungskommission vorzubereiten.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

1.1 Gesetzliche Grundlagen

Das Bundesrecht verlangt in Art. 60a Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) vom 24. Januar 1991 (SR 814.20), dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Weiter sind die zur Substanzerhaltung der Anlagen erforderlichen Abschreibungen notwendig. Gemäss Art. 60a Abs. 3 GSchG müssen die Inhaber der Abwasseranlagen die erforderlichen Rückstellungen bilden. Die Grundlagen für die Berechnung der Abgaben müssen öffentlich zugänglich sein (Art. 60a Abs. 4 GSchG).

Gestützt darauf wurde das kantonale Gesetz über die Gewässer vom 25. November 1999 (GewG; BGS 731.1) erlassen. Dieses ermächtigt und verpflichtet die Gemeinden zum Erlass eines Abwasserreglements (§§ 56 und § 90 GewG). Dabei müssen die dem Gemeinwesen entstehenden Kosten grundsätzlich nach dem Verursacherprinzip verteilt werden (§ 73 GewG) und dürfen nicht mehr, wie dies bis anhin der Fall war, über allgemeine Steuereinnahmen gedeckt werden. Entsprechend § 95 GewG sollte das heute gültige Kanalisationsreglement der Stadt Zug aus dem Jahr 1986 bis 31. Dezember 2002 den aktuellen gewässerschutzrechtlichen Anforderungen angepasst werden.

1.2 Die Urnenabstimmung vom 5. Juni 2005

Mit Bericht und Antrag vom 1. Oktober 2002 (Vorlage Nr. 1693) unterbreitete der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat der Stadt Zug den Entwurf des neuen Abwasserreglements. Anschliessend setzte sich eine Spezialkommission und der Grosse Gemeinderat der Stadt Zug intensiv mit dem Reglement auseinander. Gegen den Beschluss des Grossen Gemeinderats vom 30. November 2004 betreffend Abwasserreglement für die Stadt Zug wurde das Referendum ergriffen. In der Urnenabstimmung vom 5. Juni 2005 wurde das Abwasserreglement vom 30. November 2004 (Beilage 3) abgelehnt.

Die Gegnerschaft hat im Abstimmungskampf gegen die neuen Gebühren folgende Hauptanliegen vertreten:

- Die Kosten seien zu begründen
- Die Höhe der Gebühr solle reduziert werden
- Der Steuerertrag solle, entsprechend der Einnahmen aus der neuen Gebühr, reduziert werden

2. Die Reduktionsmöglichkeiten

2.1 Die Kosten

Die dem Abwasserreglement vom 30. November 2004 zugrunde liegenden jährlichen Kosten setzten sich wie folgt zusammen:

– Betriebsaufwand	CHF 1'100'000	22 %
– Abwasserreinigung GVRZ	CHF 1'900'000	39 %
– Abschreibungen 10 % auf CHF 16 Mio. Anlagewert	CHF 1'600'000	32 %
– Verwaltungsaufwand	<u>CHF 350'000</u>	<u>7 %</u>
Total	CHF 4'950'000	100 %

Der Betriebsaufwand umfasst den Unterhalt des bestehenden rund 130 km langen Kanalisationsnetzes mit zahlreichen Schächten, 35 Entlastungsbauwerken und 30 Pumpstationen. Der Unterhalt erfolgt durch Dritte und durch die Mitarbeiter der Kanalgruppe des städtischen Werkhofs. Eine Reduktion des Unterhalts würde zu einer rapiden Verschlechterung des Netzes und der Anlagen führen und teure Sanierungen in der Zukunft zur Folge haben.

Die Abwasserreinigung erfolgt durch den Gewässerschutzverband der Region Zugersee-Küssnachersee-Ägerisee (GVRZ). Die anfallenden Kosten umfassen nicht nur die eigentliche Reinigung der Kläranlage Schönau im Friesencham, sondern auch den Betrieb und den Unterhalt des Zuleitungsnetzes mit Entlastungsbauwerken und Pumpstationen. Die Verrechnung an die angeschlossene Gemeinden erfolgt entsprechend dem jeweiligen jährlichen Verbrauch des Trinkwassers. Die jährlichen Kosten bewegen sich zwischen CHF 0.90 und CHF 1.-- pro m³ Trinkwasser.

Die Abschreibungen auf Anlagen sind im Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG BGS 611.1) vorgeschrieben. Sowohl im geltenden wie auch im total revidierten Finanzhaushaltgesetz, das voraussichtlich am 1. Januar 2007 in Kraft tritt, ist eine Abschreibung von 10 % auf dem Restwert der Anlagen vorgesehen. Ende 2005 lag der Anlagewert bei rund CHF 16 Mio. (vgl. Beilage 4).

Der Verwaltungsaufwand umfasst die nach Prinzip der Vollkostenrechnung ermittelten Personal- und Sachkosten der zwei Mitarbeiter der Stadtentwässerung sowie die Kosten des künftigen Inkassos der Abwassergebühr durch die Wasserwerke Zug AG.

2.2 Die Reduktion der Gebühren

Der Stadtrat hat die Möglichkeiten der Gebührenreduktion eingehend geprüft. Diese sind allerdings beschränkt, schreibt doch die übergeordnete Gesetzgebung kostendeckende Gebühren vor. Die Reduktion der Betriebskosten ist mittelfristig nicht wirtschaftlich. Der Trinkwasserverbrauch ist nur sehr geringfügig beeinflussbar und somit auch die Kosten der Abwassereinigung durch den GVRZ.

Ein grosser Teil der Kosten (32 %) ist auf die hohen Anlagewerte der Stadtentwässerung zurückzuführen. Am 1. Januar 2008, zum geplanten Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Reglements, werden sie voraussichtlich bei rund CHF 18 Mio. liegen. Der Stadtrat ist bereit, dem Grossen Gemeinderat eine einmalige grosse Abschreibung auf den Anlagewert der Entwässerung zu beantragen. Sie würde es erlauben, die jährlichen Betriebsgebühren spürbar zu reduzieren.

Damit trotz der Gebührenreduktion die verlangte Kostendeckung sowie die Finanzierung der Kosten für die Sanierung und den Ersatz der Abwasseranlagen gesichert sind, werden in das Abwasserreglement (neu Vorschüsse an die Spezialfinanzierung „Stadtentwässerung“ (§ 20 des neuen Reglements, Beilage 1) zu Lasten des allgemeinen Finanzhaushalts aufgenommen. Diese sind jährlich während 33 Jahren zurückzahlen und zu verzinsen. Damit werden sie den Verursachern, wie es die Gesetzgebung verlangt, überbunden.

Die beschriebene Konstruktion ist in der übergeordneten Gesetzgebung nicht vorgesehen. Sie wurde deshalb der Finanzdirektion des Kantons Zug zur Vernehmlassung unterbreitet. Die Finanzdirektion hat dazu wie folgt Stellung genommen:

„Das neue Abwasserreglement sieht vor, dass statt dem von Bundesrechts wegen vorgegebenen Systems der Rückstellungen, mit welchem Investitionen finanziert werden sollen, Vorschüsse zu Lasten des allgemeinen Finanzhaushalts ausgerichtet werden, um einen allfälligen ungedeckten Finanzbedarf der Spezialfinanzierung "Stadtentwässerung" vorzufinanzieren. Dabei sind 50 % der Vorschüsse zu verzinsen.

In der Botschaft zu Art. 60a Abs. 3 GSchG wird ausdrücklich festgehalten, dass mit der Verpflichtung zur Rückstellung in Zukunft ein angemessener Anteil an Eigenmitteln für Sanierungen und Ersatz von Anlagen geschaffen werden soll (Botschaft zur Änderung des Gewässerschutzgesetzes vom 4. September 1996, BBl IV 1230).

Aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben sollte die Stadt Zug die Anlagen nur teilweise abschreiben. Der Restbuchwert ist dann gemäss den Vorgaben des Finanzhaushaltgesetzes mit 10 % jährlich abzuschreiben. Die restlichen Mittel, welche die Stadt Zug bereit ist beizusteuern, sollten als Einmaleinlage à fonds perdu in die Spezialfinanzierung "Stadtentwässerung" eingebracht werden. Aus diesem einmaligen Beitrag der Stadt werden die von Bundesrechts wegen geforderten Eigenmittel gebildet. Das Bundesrecht lässt denn auch gemäss Art. 60a Abs. 2 GSchG ausnahmsweise eine Finanzierung aus Steuergeldern zu, sofern es die Anpassung an das neue Recht verlangt.“

Der Stadtrat ist bereit, die Vorschläge der Finanzdirektion zu berücksichtigen und dem Grossen Gemeinderat, im Zusammenhang mit dem Beschluss des neuen Abwasserreglements, den Antrag für eine einmalige Abschreibung auf die Entwässerungsanlage von CHF 10 Mio. und für eine Einmaleinlage von CHF 5 Mio. in die Spezialfinanzierung "Stadtentwässerung" zu stellen. Die Abschreibung und die Einmaleinlage erfolgen zu Lasten des Freien Eigenkapitals. Bei der Abschreibung erfolgt die Gutschrift zu Gunsten des Verwaltungsvermögens, bei Einmaleinlagen zu Gunsten der Spezialfinanzierung. Beide Umbuchungen sind vom Grossen Gemeinderat im Rahmen des Budgets 2007 zu genehmigen.

Die Mitarbeiter der Stadtentwässerung betreuen neben dem Betrieb und Unterhalt der Abwasseranlagen auch den Bereich der Entwässerung im Baubewilligungsverfahren (§§ 8 und 9 des Reglements) und den damit zusammenhängenden Kataster (§ 11 des Reglements). Dieser beansprucht rund 50 % der Tätigkeit. Dementsprechend wird zu Lasten der Spezialfinanzierung „Stadtentwässerung“ nur 50 % des Personalaufwandes verrechnet.

2.3 Die Reduktion des Steuerertrags

Bezüglich der Auswirkungen der Abwassergebühr auf den Steuerertrag wird in § 19 Abs. 3 des Reglemententwurfs festgelegt, dass der Stadtrat im Rahmen der Jahresrechnung über diese Spezialfinanzierung informiert.

2.4 Die Auswirkungen der Reduktionen

Mit oben beschriebenen Reduktionen setzten sich die jährlichen Kosten wie folgt zusammen:

- Betriebsaufwand	CHF 1'100'000	28 %
- Abwasserreinigung GVRZ	CHF 1'900'000	48 %
- Abschreibungen 10 % auf CHF 8 Mio. Anlagenwert	CHF 800'000	20 %
- Verwaltungsaufwand	CHF 175'000	4 %
Total	CHF 3'975'000	100 %

Die Kostensenkung erlaubt gegenüber der Vorlage vom 5. Juni 2005 eine Reduktion der Betriebsgebühr (vormals § 14) um rund 20 %. Diese wirkt sich wie folgt aus:

	neu § 16 Abs. 1:	alt § 14 Abs. 3:
a) pro Kubikmeter Frischwasser:	CHF 1.00	CHF 1.20
b) pro Quadratmeter befestigter Fläche FA und Jahr:	CHF 1.15	CHF 1.50

Die Auswirkungen der Reduktion

	neu	neu	alt	alt
Eckwerte für Betriebsgebühren	§ 16 Abs. 1	total CHF	§ 14 Abs. 3	total CHF
Frischwasser 2'300'000 m ³	CHF 1.00/m ³	2'300'000	CHF 1.20/m ³	2'760'000
Meteorwasser 1'580'000 m ²	CHF 1.15/m ²	<u>1'817'000</u>	CHF 1.50/m ²	<u>2'370'000</u>
Total Betriebsgebühren		4'117'000		5'130'000
Differenz Betriebsgebühren neu / alt	CHF	-1'013'000	-20	%

Insgesamt ist mit einer Gebührenreduktion gegenüber dem Abwasserreglement vom 30. November 2004 von total CHF 1.013 Mio. zu rechnen, davon entfallen CHF 430'000.-- an Trinkwasser und CHF 553'000.-- auf Meteorwasser-Abgaben. Der Stadtrat ist überzeugt, dass mit den erwähnten Massnahmen das Abwasserreglement einerseits den Intentionen der Bevölkerung und andererseits der übergeordneten Gesetzgebung entspricht.

3. Das neue Abwasserreglement

In der Diskussion um das am 5. Juni 2005 an der Urnenabstimmung abgelehnte Abwasserreglement waren die materiellen Bestimmungen im Grundsatz unbestritten. Das neue Abwasserreglement (Beilage 1) wurde deshalb in den Abschnitten 1 und 2 materiell nicht geändert.

Änderungen gibt es im 3. Abschnitt bezüglich der Finanzierung der öffentlichen Siedlungsentwässerung. Darin berücksichtigt sind nicht nur die in Kapitel 2.4 beschriebene Reduktion der Betriebsgebühr, sondern auch die im Vorprüfungsbericht der Baudirektion vom 31. August 2006 enthaltenen Vorbehalte und Empfehlungen. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Anpassungen gegenüber dem Abwasserreglement vom 30. November 2004:

Zu § 12 Verursacherprinzip

Neu wird § 12 textlich in der Weise entlastet, dass er nunmehr tatsächlich nur noch das Verursacherprinzip zum Gegenstand hat. Die Vorschriften über die Spezialfinanzierung „Stadtentwässerung“, welche mit dem Verursacherprinzip direkt nichts zu tun haben, werden in einem separaten Paragraphen geregelt (neu § 19).

Zu § 13 Anschlussgebühr

Neu umfasst § 13 nur noch die ordentlichen Regeln betreffend die Anschlussgebühr. Die Ausnahmeregel (Ermässigung der Anschlussgebühr für Meteorwasser) werden nun in einem separaten Paragraphen wiedergegeben (neu § 14). Entsprechend dem Vorbehalt der Baudirektion wird in Absatz 1 ergänzt, dass nur die Ableitung „in das städtische Abwassernetz“ gebührenpflichtig ist. Das selbe gilt für § 15 Abs. 1.

Zu neu § 14 Ermässigung der Anschlussgebühr für Meteorwasser

Die Ermässigungen sind in einem eigenen separaten Paragraphen festgehalten.

Zu neu §§ 15, 16 und 17 Betriebsgebühr

Auch hinsichtlich der Betriebsgebühr wird die Rechtsmaterie auf drei verschiedene Bestimmungen aufgeteilt.

Zu neu § 16 Abs. 3 Höhe der Betriebsgebühr

Bei fehlender Kostendeckung werden die Gebührensätze mittels eines Stadtratsbeschlusses angepasst. Eine Abtretung dieser Anpassung an den Grossen Gemeinderat ist in Anbetracht der vorgenommenen Gebührenreduktion einerseits und der gesetzlich geforderten Kostendeckung andererseits nicht sachgerecht.

Zu neu § 19 Spezialfinanzierung „Stadtentwässerung“

Die Berichterstattung des Stadtrates über die Einnahmen aus den Abwassergebühren ist keine eigentliche Vollzugsaufgabe, sondern vielmehr eine Informationsaufgabe. Diese steht in einem engen Sachzusammenhang mit der Spezialfinanzierung „Stadtentwässerung“. Die entsprechende Verpflichtung des Stadtrates ist daher neu in § 19 Abs. 3 verankert.

Zu neu § 20 Vorschüsse an die Spezialfinanzierung „Stadtentwässerung“

Als Ausgleich zur Gebührenreduktion sieht das Reglement neue Möglichkeiten für einen Vorschuss an die Spezialfinanzierung im Sinne von § 14 Abs. 3 und 4 FHG vor. Diese Vorschüsse sind für die Umsetzung des Generellen Entwässerungsplans (GEP) erforderlich. In den nächsten Jahren werden durchschnittlich CHF 3 Mio. Investitionen pro Jahr getätigt. Durch die einmaligen Abschreibung vom CHF 10 Mio. im Jahre 2007 wird der jährliche Zufluss der Finanzmittel in die Spezialfinanzierung „Stadtentwässerung“ zu klein sein, um diesen Investitionsbedarf zu decken. Entgegen dem Vorbehalt des Vorprüfungsberichts erübrigen sich die Vorschriften zum Vorschussystem gemäss § 20 nicht.

Zu neu § 23 Inkrafttreten

In der neuen Gemeindeordnung ist das fakultative Referendum unter § 8 geregelt.

4. Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- auf die Vorlage einzutreten,
- die Abschreibung von CHF 10 Mio. auf die Entwässerungsanlagen zu Lasten des Freien Eigenkapitals im Rahmen des Budgets 2007 zu genehmigen,
- die Einlage von CHF 5 Mio. in die Spezialfinanzierung Stadtentwässerung zu Lasten des Freien Eigenkapitals im Rahmen des Budgets 2007 zu genehmigen und
- das beiliegende Abwasserreglement zum Beschluss zu erheben

Zug, 3. Oktober 2006

Christoph Luchsinger, Stadtpräsident Arthur Cantieni, Stadtschreiber

Beilagen:

1. Beschlussesentwurf betreffend Abwasserreglement
 2. Beschlussesentwurf betreffend Abschreibung und Einlage in Spezialfinanzierung Stadtentwässerung
 3. Reglement vom 30. November 2004, abgelehnt an Volksabstimmung vom 5. Juli 2005
 4. Investitionen ins Kanalisationsnetz seit 1976
- Situation 1: Stand der Sanierungen 2006
 - Situation 2: geplante Sanierungen 2006

Die Vorlage wurde vom Baudepartement verfasst. Für Auskünfte steht Ihnen Departementssekretär Hans Stricker unter Tel. 041 728 20 66 zur Verfügung.