

Regierungsratsbeschluss

vom 19. Februar 2013

Nr. 2013/248

KR.Nr. K 165/2012 (BJD)

Kleine Anfrage Andreas Schibli (FDP, Olten): Eigenwirtschaftlichkeit der Siedlungswasserwirtschaft (06.11.2012) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Das am 1. Januar 2010 in Kraft getretene Gesetz über Wasser, Boden und Abfall (GWBA) sowie die Verordnung über die Grundeigentümerbeiträge und -gebühren sehen vor, dass die Siedlungswasserwirtschaft (Wasserver- und Abwasserentsorgung) von den zuständigen Trägern eigenwirtschaftlich betrieben werden muss. Dabei sind die von den Grundeigentümern erhobenen Abgaben nach dem Kostendeckungs- und Verursacherprinzip zu bemessen und es ist anhand einer Vollkostenrechnung nachzuweisen, dass Aufwand und Ertrag ausgeglichen sind (§ 119 GWBA). Es kommt vor, dass Gemeinden in den Spezialfinanzierungen der Siedlungswasserwirtschaft, insbesondere der Abwasserentsorgung, hohe Netto-Passivsaldi (d.h. Gewinnvortrag) aufweisen. Es kann somit der Eindruck entstehen, dass zu hohe Beiträge und Gebühren zu Lasten der Grundeigentümer erhoben und die vorgenannten Bemessungsgrundsätze verletzt werden. Nach § 120 Abs. 3 GWBA wären diese Abweichungen vom Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit von den Trägern der Siedlungswasserwirtschaft offenzulegen und vom Regierungsrat zu genehmigen. In diesem Zusammenhang wird der Regierungsrat gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Führen alle Gemeinden die gesetzlich vorgesehene Vollkostenrechnung (Spezialfinanzierungen) gemäss § 119 GWBA?
2. Wird das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit von den Trägern der Siedlungsentwässerung eingehalten?
3. Hat der Regierungsrat bei den Gemeinden mit hohen Netto-Passivsaldi in der Siedlungswasserwirtschaft die Abweichungen genehmigt und, wenn ja, mit welcher Begründung?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zu den Fragen

3.1.1 Zu Frage 1:

Führen alle Gemeinden die gesetzlich vorgesehene Vollkostenrechnung (Spezialfinanzierungen) gemäss § 119 GWBA?

Ja; die Gemeinden respektive die kommunalen Träger der Siedlungswasserwirtschaft sind verpflichtet, auf der Grundlage der Bestimmungen von § 119 des Gesetzes über Wasser, Boden und Abfall (GWBA; BGS 712.15) und § 151 des Gemeindegesetzes (GG; BGS 131.1), eine eigenwirtschaftliche Spezialfinanzierung in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung (Siedlungswasserwirtschaft) zu führen. Die Vollkostenrechnung ist im Sinne einer Betriebsrechnung nach den gängigen Rechnungsmodellstandards über den Finanzhaushalt für die solothurnischen Gemeinden zu führen (Amt für Gemeinden, Handbuch 2 "Rechnungsmodell und Finanzhaushalt", Ziff. 5.3). Die Führung dieser Spezialfinanzierungen und die Einhaltung der einschlägigen Rechnungslegungsgrundsätze werden vom Amt für Gemeinden (AGEM) im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion über die kommunalen Finanzhaushalte (§ 157 GG) vollzogen.

Eigenwirtschaftlichkeit im Bereich Wasserversorgung ist seit jeher gängig. Die flächendeckende Einführung dieses Prinzips im Bereich Abwasserbeseitigung erfolgte im Kanton Solothurn per 1. Januar 2002. Die Äufnung bestimmter Werterhaltungskapitalien (Rückstellungen) wurde auf der Grundlage der damaligen Wassergesetzgebung eingeführt und basierend auf der neuen Gesetzgebung fortgeführt (§ 119 Abs. 2 GWBA). Bei der Spezialfinanzierung Wasserversorgung wird die Regelung zum Werterhalt auf der Grundlage des GWBA mit der Einführung des neuen Rechnungslegungsstandards (HRM2) per 1. Januar 2016 eingeführt.

3.1.2 Zu Frage 2:

Wird das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit von den Trägern der Siedlungsentwässerung eingehalten?

Die Eigenwirtschaftlichkeit beschreibt das Kostendeckungsprinzip, d.h. in der laufenden Rechnung gleicht die Einnahmeseite durch Beiträge und Gebühren die entstehenden Aufwendungen aus. In den allermeisten Gemeinden wird dieses Prinzip eingehalten. Übersteigen die Einnahmen die Ausgaben werden Mehreinnahmen generiert.

Die Kostenstruktur der Siedlungsentwässerung ist geprägt durch hohe Investitionskosten für die Infrastrukturanlagen. Im Regelfall werden die Nettoinvestitionskosten aktiviert, also in das Verwaltungsvermögen aufgenommen. Auf dem Verwaltungsvermögen werden die jährlichen Abschreibungen vorgenommen. Da sich Kanton und Bund mit bedeutenden Beiträgen an den Investitionskosten beteiligen, kann allein durch die Abschreibungen die von § 119 Abs. 2 GWBA geforderte nachhaltige Finanzierung nicht gewährleistet werden. Wir haben daher mit Regierungsratsbeschluss Nr. 824 vom 24. April 2001 veranlasst, dass die Spezialfinanzierung Abwasserentsorgung mit einer Spezialfinanzierung Werterhalt ergänzt wird (Solothurner Modell). Diese konkretisiert die Mindestanforderungen der jährlichen Rückstellungen für die nachhaltige Finanzierung der Siedlungsentwässerung. Im Einzelnen ist dies eine auf den Wiederbeschaffungswerten und Nutzungsdauern begründete Berechnung der Werterhaltungskosten. Von den jährlichen Werterhaltungskosten gehen mindestens 25 %, jedoch abzüglich der Abschreibungen, in die Spezialfinanzierung Werterhalt ein. Es liegt in der Hoheit der Gemeinden, auch höhere Rückstellungen zu bilden, um die zukünftige Fremdkapitalaufnahme zu reduzieren. Auswertungen zum Vollzugskonzept Siedlungsentwässerung der Kantone Solothurn und Bern 2010

wiesen für den Kanton Solothurn für die Abwasserentsorgung eine mittlere Kostendeckung der Abwassergebühren von 86 % aus.

In den letzten Jahren überstiegen jedoch die Einnahmen die Ausgaben in der laufenden Rechnung. Auf Basis der Finanzdaten der Gemeinden 2006 bis 2011 lassen sich diese Mehreinnahmen mit den vollen Werterhaltungskosten nach § 119 Abs. 2 GWBA vergleichen: Im Jahr 2011 ergaben sich in zwei Gemeinden eine Unterdeckung und in 94 Gemeinden Mehreinnahmen, wobei die Anzahl der Gemeinden mit Mehreinnahmen in den letzten fünf Jahren rückläufig ist. Das Solothurner Modell legt eine Mindesteinlage in die Spezialfinanzierung Werterhalt fest, die nur einen Teil der jährlichen Werterhaltungskosten deckt. Es ist daher zu bewerten, ob die Mehreinnahmen gemeinsam mit den Einlagen in die Spezialfinanzierung Werterhalt die jährlichen Werterhaltungskosten übersteigen. Dieser Fall liegt nur in wenigen der rund 100 Gemeinden vor.

Um die Gebührensituation und den zukünftigen Kapitalbedarf näher zu beleuchten, wurde durch das Amt für Umwelt im Herbst 2012 ein Projekt gestartet, das eine langfristige und nachhaltige Gebührenplanung der Gemeinden sicherstellen soll.

Daher kann die Frage zur Eigenwirtschaftlichkeit der Siedlungsentwässerung mit Ja beantwortet werden.

3.1.3 Zu Frage 3:

Hat der Regierungsrat bei den Gemeinden mit hohen Netto-Passivsaldi in der Siedlungswasserwirtschaft die Abweichungen genehmigt und, wenn ja, mit welcher Begründung?

Grundsätzlich sind die ersten zwei Bestimmungen von § 120 GWBA nach unserer Auffassung primär so auszulegen, dass der Gesetzgeber nicht eine übermässige Äufnung von Eigenkapital respektive Kapital für Werterhalt (unsere Definition Netto-Passivsaldi) im Blick hatte, sondern vielmehr beabsichtigt, Abweichungen durch den Regierungsrat genehmigen zu lassen, sofern diese eigenwirtschaftlich geführten Bereiche über Steuer- oder Drittgelder "quersubventioniert" werden.

Solche Abweichungen sind nach § 120 Abs. 2 GWBA respektive § 161 Abs. 2 GG grundsätzlich zulässig, wenn sie zu unzumutbaren Beiträgen oder Gebühren führen. Dies ist nach AGEM-Praxis beispielsweise im Bereich Wasserversorgung dann der Fall, wenn die Benützungsgebühren (Grund- und Verbrauchsgebühr pro Kubikmeter) einen Wert von mindestens Fr. 2.00 pro m³ beträgt. Nach der Gebührenstatistik 2011 wären folglich bei rund einem Drittel der Einwohnergemeinden solche Zuschüsse zulässig.

Hinsichtlich der in der Kleinen Anfrage erwähnten Gewinnvorträge in der Siedlungswasserwirtschaft (Eigenkapital Spezialfinanzierung, ohne Kapital Werterhalt) besteht die AGEM-Empfehlung, dass je nach Gemeindegrösse ein bestimmter Minimalbestand im Verhältnis zum durchschnittlichen Gebührenertrag (15 % bis 60 %) vorhanden sein sollte. Dies mit dem haushaltspolitischen Ziel, eine hohe Selbstfinanzierung respektive minimale Kapitaläufnung zu fördern. Bei den Spezialfinanzierungen der Abwasserbeseitigung (ohne Zweckverbände) und der Wasserversorgungen erreichen je rund ein Drittel der Gemeinden oder Träger diesen Minimalbestand nicht.

Eine eigentliche Obergrenze, welche eine Maximalhöhe zur Äufnung von Gewinnvorträgen definiert, besteht nicht und ist aus Sicht AGEM aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht angezeigt. Die Gebühren bei der Wasserversorgung liegen nach der Erhebung 2011 zwischen Fr. 0.50 pro m³ und Fr. 4.50 pro m³. Der Durchschnitt aller Gemeinden liegt bei Fr. 1.78 pro m³. Die Ge-

bühren der Abwasserbeseitigung liegen im Jahr 2011 zwischen Fr. 0.70 pro m³ und Fr. 3.30 pro m³. Der entsprechende Durchschnitt aller Gemeinden liegt bei Fr. 1.94 pro m³.

Bezüglich der Rückstellungen für den Werterhalt, welche auf der Grundlage von § 119 Abs. 1 GWBA nach dem Solothurner Modell festgelegt wurden, kann folgendes gesagt werden: Per Ende 2007 betragen die Rückstellungen in der Spezialfinanzierung 13,1 Mio. Franken, was weniger als 0.7 % des entsprechenden Wiederbeschaffungswertes der Kanalisationen, Sonderbauwerke und Abwasserreinigungsanlagen von rund 2,1 Mrd. Franken ausmacht. Der Maximalwert beträgt 5.6 % (alle Angaben ohne Zweckverbände) und ist damit im Vergleich zum Wiederbeschaffungswert immer noch bescheiden.

Im Kanton Solothurn werden gegenwärtig Rückstellungen bis 10 % des Wiederbeschaffungswertes als akzeptabel betrachtet. Mit der oben genannten Studie sollen die Grundlagen für die Rückstellungen überprüft werden.

Zum Vergleich: Im Kanton Bern müssen die Gemeinden mehr als doppelt so hohe Rückstellungen vornehmen wie im Kanton Solothurn (60 % verglichen zu 25 % der jährlichen Werterhaltungskosten).



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Amt für Umwelt (Wue, cxs, stp) (3)
Amt für Gemeinden
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat