

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 26. August 2020

749.

ERZ Entsorgung + Recycling Zürich, Verordnung über die Gebühren zur Abwasserbewirtschaftung (VGA), Senkung der Finanzreserven, Totalrevision

IDG-Status: öffentlich

1. Ausgangslage und Zweck

Der Zweck der neuen Gebührenordnung für die Abwasserbewirtschaftung (Beilage 1) ist es, die Reserven bis 2029 auf den Rahmen von 40 bis 60 Millionen Franken abzubauen. Grundeigentümerinnen, Grundeigentümer und Unternehmen in der Stadt Zürich profitieren dadurch über die nächsten Jahre von grossen Reduktionen auf alle Gebühren, beginnend mit 80 Prozent für die Jahre 2022–2026 und voraussichtlich 55 Prozent bis 2029. Ausserdem werden die Grundgebühren zulasten der Unternehmen vor Gewährung der Gebührenreduktion zusätzlich um 50 Prozent gesenkt und die Reduktion der Mengengebühr von Fr. 1.80 pro m³ auf Fr. 1.62 pro m³ fest in die totalrevidierte Verordnung übernommen. Zudem wird die Grundgebühr für Regenabwasser von Fr. 1.40 pro m² auf Fr. 1.30 pro m² gesenkt. Die Ökologie wird stärker gewichtet, indem Einleiter von stark verschmutztem Abwasser nach dem Verursacherprinzip einen Gebührenzuschlag für den zusätzlichen Aufwand zu zahlen haben. Auf der anderen Seite erfolgt eine maximale Entlastung von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern, die Versickerungsflächen schaffen oder Regenabwasser nutzen.

Das bestehende Gebührenmodell für die Abwasserbewirtschaftung führte per Ende 2019 zu Reserven von 258 Millionen Franken. Dies, obwohl bei den Gebühren bereits Rabatte gewährt werden (siehe Motion GR Nr. 2013/234 und GRB Nr. 3517 vom 29. November 2017 [GR Nr. 2017/261] sowie GRB Nr. 1932 vom 27. November 2019 [GR Nr. 2019/360] betreffend Verlängerung Bonusaktion). Die Motion fordert eine Absenkung der Finanzreserven, die aus Spezialfinanzierungs- und Vorfinanzierungskonto bestehen. Vorfinanzierungen von Investitionsvorhaben werden als zweckgebundenes Eigenkapital bilanziert. Hingegen werden Spezialfinanzierungen als freie Reserven im Eigenkapital bilanziert. Damit verlangt die Motion letztlich die Senkung des Spezialfinanzierungskontos. Mit Beschluss Nr. 1675 vom 18. September 2019 hat der Gemeinderat einer Fristerstreckung zur Beantwortung der Motion GR Nr. 2017/263 bis zum 6. September 2020 zugestimmt.

Mit der vorliegenden Weisung wird der vorgenannten Motion bezüglich den Abwassergebühren entsprochen. Dabei erfolgt eine Totalrevision der Verordnung über die Preise zur Abwasserbewirtschaftung (VPA, AS 711.210), mit der auch eine Umbenennung in «Verordnung über die Gebühren zur Abwasserbewirtschaftung (VGA)» verbunden ist. Die Revision der Verordnung für die Abfallbewirtschaftung in der Stadt Zürich (VAZ, AS 712.110), die ebenfalls Gegenstand der Motion GR Nr. 2017/263 ist, wird dem Gemeinderat zu einem späteren Zeitpunkt gesondert zum Beschluss vorgelegt.

2. Eckpfeiler der neuen VGA

Mit der vorliegenden Totalrevision wird die Struktur des Gebührenmodells für die Abwasserbewirtschaftung aus dem Jahr 2005 grundsätzlich beibehalten.

Der Infrastrukturpreis für das Schmutz- und Regenabwasser gemäss VPA wird in der VGA als Grundgebühr bezeichnet. Der Leistungspreis gemäss VPA heisst in der VGA Mengengebühr.

Das Spezialfinanzierungskonto wird bis 2029 von 258 Millionen Franken auf 40–60 Millionen Franken abgebaut. Dazu werden wie bis anhin befristete Gebührenreduktionen gewährt. Das

Gebührenmodell ist so aufgebaut, dass es bei Erreichen der Reserven auf dem Spezialfinanzierungskonto von 40 bis 60 Millionen Franken die anfallenden Kosten deckt.

Mehrere Änderungen in Richtung Kostenwahrheit und Ökologie sind mit der Totalrevision der VPA verbunden. Ökologische Aspekte erhalten bei der Gebührenbemessung ein stärkeres Gewicht.

Wer Regenabwasser etwa für die Toilettenspülung nutzt, profitiert. Denn für diese Abwassermenge wird in der VGA keine Mengengebühr mehr in Rechnung gestellt. Die Grundgebühr für Regenabwasser wird leicht gesenkt. Die Reduktion auf dieser Grundgebühr für die Versickerung von unverschmutztem Regenabwasser wird auf maximal 100 Prozent angehoben. Somit wird das Schaffen von Versickerungsflächen noch mehr als bis anhin unterstützt und durch die vorgenannte Reduktion auch finanziell attraktiv.

Die Grundgebühr gemäss Vollzeitäquivalente (VZÄ) einer Betriebseinheit wird gesenkt und der Grundgebühr für eine Wohneinheit angeglichen, was zu einer Entlastung der Unternehmen führt.

Unternehmen, die als Starkverschmutzer gelten, zahlen neu einen Zuschlag zur Mengengebühr. Dies gemäss Vorgaben des Preisüberwachers und des kantonalen Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL).

3. Finanzierung

3.1 Rechtliche Grundlagen

Die Finanzierung der Abwasserbewirtschaftung hat über gesetzmässige, verursachergerechte und kostendeckende öffentlich-rechtliche Kausalabgaben (Art. 60a Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer [Gewässerschutzgesetz, GSchG, SR 814.20]; § 45 Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz [EG GSchG, LS 711.1]) zu erfolgen.

Die Abgaben müssen sich auf ein Gesetz im formellen Sinn stützen. Hierfür hat der Gemeinderat eine dem fakultativen Referendum unterstehende Verordnung zu erlassen. Der Gesamtertrag der öffentlichen Abgaben darf die Gesamtkosten der Abwasserbewirtschaftung nicht oder nur geringfügig übersteigen. Die Stadt Zürich muss die erforderlichen Rückstellungen bilden.

Die Einnahmen durch Abwasserabgaben sind zweckgebunden. Das heisst, diese Einnahmen dürfen ausschliesslich für die Abwasserbewirtschaftung eingesetzt werden. Unzulässig ist eine Querfinanzierung mit anderen öffentlich-rechtlichen Einnahmequellen. Alle Einnahmen und Ausgaben für die Abwasserbewirtschaftung, die als Eigenwirtschaftsbetrieb von ERZ Entsorgung + Recycling Zürich (ERZ) ausgestaltet ist, laufen nach Massgabe von § 88 Abs. 3 Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) über ein Spezialfinanzierungskonto.

3.2 Finanz- und Investitionsplanung

Neben der Budgetierung führt ERZ eine mittel- und langfristige Planung der Erfolgs- und der Investitionsrechnung. Diese rollende, einmal jährlich aktualisierte Planung wird dann jeweils um ein weiteres Jahr ergänzt. Dies ist die Grundlage für die Gebührenfestsetzung sowie die Bildung und Auflösung der Reserven. Der Eigenwirtschaftsbetrieb ERZ Abwasser hat bis ins Jahr 2017 jeweils 50 Prozent der Investitionen in das Klärwerk Werdhölzli direkt abgeschrieben. Die gesamte Kanalstandhaltung und -erweiterung wurde bis ins Jahr 2017 in der Erfolgsrechnung verbucht. Diese Praxis führte zu zusätzlichen hohen stillen Reserven, da die Anlagen nicht entsprechend der betriebswirtschaftlichen Nutzungsdauer abgeschrieben wurden. Seit dem Systemwechsel von HRM 1 zu HRM 2 in den Jahren 2017/18 ist diese Praxis

nicht mehr erlaubt. HRM steht für Harmonisiertes Rechnungsmodell. HRM2 ist das für alle Schweizer Kantone und Gemeinden verbindliche Rechnungsmodell, das aus dem Vorläufer HRM1 weiterentwickelt wurde. Die Anlagen müssen gestützt auf § 132 GG als Investitionen nach der betriebswirtschaftlichen Nutzungsdauer abgeschrieben werden. Für die Abwasserrechnung der Stadt Zürich bedeutet dies zurzeit weniger Ausgaben in der Erfolgsrechnung bei gleichbleibenden Gebühreneinnahmen. Als Folge davon steigt heute der Saldo des Spezialfinanzierungskontos jährlich markant an. Er betrug per 31. Dezember 2019 258 Millionen Franken.

Die Investitionen von ERZ Abwasser betragen jährlich rund 60 Millionen Franken. Als Folge der Umstellung auf HRM 2 und der damit verbundenen Änderung der Verbuchungspraxis steigen die Abschreibungen und Zinsen in den nächsten Jahren an. 2040 ist ein ab dann gleichbleibendes Abschreibungstotal erreicht. Der langfristige Finanzbedarf von ERZ Abwasser wird sich ungefähr ab dem Jahr 2040 bei rund 120 Millionen Franken einpendeln.

3.3 Einnahmenverhältnis zwischen Mengengebühr und Grundgebühren

Die Weiterentwicklung des Gebührenmodells verändert das Verhältnis der Einnahmen über die Mengengebühr zu den Einnahmen über die Grundgebühren in geringem Mass. Dies zeigt die folgende Aufstellung:

	Bestehendes Gebührenmodell (ohne Bonusaktion)		Neues Gebührenmodell	
	Gebühr Fr.	Einnahmen Fr.	Gebühr Fr.	Einnahmen Fr.
Mengengebühr (Fr. /m ³)	1.80 ¹⁾	63'720'000	1.62	57'348'000
Starkverschmutzerzuschlag (Fr. /m ³)	-	-	1.62	900'000
Grundgebühr Schmutzabwasser Wohneinheiten	45	9'920'600	45	9'920'600
Grundgebühr Schmutzabwasser Vollzeitäquivalente (VZÄ) Betriebe	50	14'554'100	25	7'277'050
Grundgebühr Regenabwasser (Fr. /m ²)	1.40	20'300'000	1.30	19'317'083
Grundgebühr Regenabwasser öffentlicher Grund (Fr. /m ²)	Pauschale	9'787'000	1.30	10'931'281
Total		118'281'700		105'694'014
Verhältnis Mengengebühr/Grundgebühren				
Mengengebühr		63'720'000		58'248'000
Grundgebühren		54'561'700		47'446'014
Mengengebühr %		53.87%		55.11%
Grundgebühren %		46.13%		44.89%

¹⁾ Fr. 1.80 gemäss Art. 5 Abs. 4 + 5 VPA, aber seit 2005 auf Fr. 1.62 reduziert.

Bei den Gebühreneinnahmen gemäss der neuen VGA beträgt der Anteil der Mengengebühr rund 55 Prozent, der Anteil der mengenunabhängigen Grundgebühren rund 45 Prozent. Dieses Verhältnis entspricht den zu erwartenden, langfristigen variablen bzw. fixen Kosten für das Klärwerk Werdhölzli und für das Kanalnetz. Mit dem Anteil der Grundgebühren können somit die nicht mit der Mengengebühr gedeckten Infrastrukturkosten finanziert werden.

Die VGA sieht in Art. 27 vor, dass eine periodische Überprüfung aller städtischen Abwassergebühren zum Abbau und zur Stabilisierung des Spezialfinanzierungskontos führt. Im nachfolgenden Kapitel wird dieser Vorgang genauer erläutert.

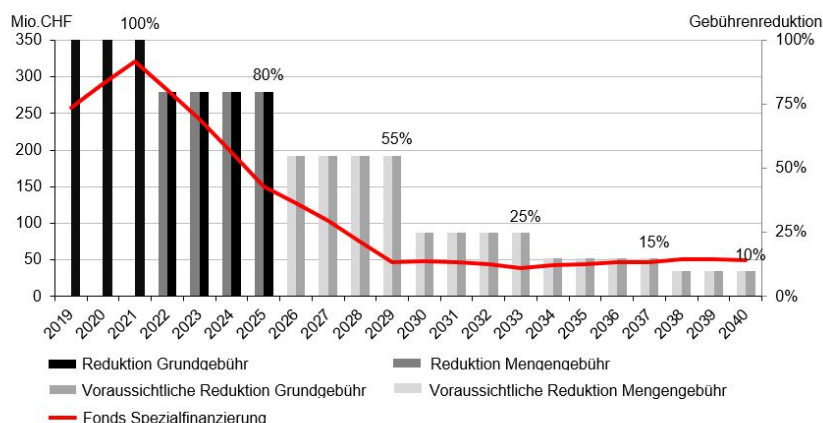
3.4 Preisreduktion

Die Motion GR Nr. 2017/263 verlangt, den Saldo des Spezialfinanzierungskontos auf maximal 40–60 Millionen Franken zu reduzieren. Die Erreichung dieses Ziels geht einher mit der Berücksichtigung des temporären Effekts, der sich aus dem verminderten Finanzierungsbedarf aus der Umstellung von HRM 1 auf HRM 2 ergibt. Dafür sieht der neue Art. 27 VGA eine Reduktion auf den Grundgebühren, der Mengengebühr und dem Starkverschmutzerzuschlag gemäss Art. 25, 26 und 21 VGA vor.

Der neue Art. 27 Abs. 2 und 3 VGA verschafft dem Stadtrat die Kompetenz, die vorgenannten Preise alle vier Jahre zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen. Er wird dies auf Basis der Budgetierung, der Mittel- und Langfristplanung (MLFP) und der Investitionen der zuständigen Dienstabteilung tun. Allfällige Gebührenanpassungen sollen dazu führen, dass sich der Saldo des Spezialfinanzierungskontos ab dem Jahr 2029 in einem Band zwischen 40 und 60 Millionen Franken bewegt.

Den Zahlungspflichtigen bringt dieser Rhythmus Planungssicherheit. Eine Anpassung geht jeweils von den Grundgebühren, der Mengengebühr und dem Starkverschmutzerzuschlag gemäss Art. 25, 26 und 21 VGA aus. Für die Jahre 2022–2025 wird eine Reduktion von 80 Prozent auf die Grundgebühren, die Mengengebühr und den Starkverschmutzerzuschlag gewährt. Für die Jahre 2026–2029 legt der Stadtrat die Gebührenreduktion so fest, dass 2029 der Saldo des Spezialfinanzierungskontos sicher unter 60 Millionen Franken, aber nicht unter 40 Millionen Franken liegt. In der zweiten Phase ab 2029 werden die allfälligen Anpassungen dafür sorgen, dass sich das Spezialfinanzierungskonto zwischen 40 und 60 Millionen Franken stabilisiert. Auf eine Teuerungsklausel für die Grundgebühren, die Mengengebühr und den Starkverschmutzerzuschlag kann aufgrund dieses Systems verzichtet werden.

Das nachfolgende Modell zeigt die Folgen der Gebührenreduktion auf das Spezialfinanzierungskonto ab der Inkraftsetzung der neuen VGA:



4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Grundgebühren (Erläuterung zu Art. 25 Abs. 2 und 3 VGA)

4.1.1 Grundsätze

Die für die städtische Abwasserbewirtschaftung unabdingbaren, mengenunabhängigen Kosten von ERZ mit der erforderlichen Infrastruktur werden durch sogenannte Grundgebühren

finanziert. Diese werden einmal pro Jahr von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern erhoben sowie von Unternehmen, die eine Betriebseinheit in der Stadt Zürich aufweisen. Dabei ist sowohl für das Schmutzabwasser als auch für das Regenabwasser eine Grundgebühr zu bezahlen.

Beim Grundeigentum berechnet sich die Grundgebühr für Schmutzabwasser je Wohneinheit. Das heisst bei Mehrfamilienhäusern je Wohnung. Für die Grundgebühr beim Schmutzabwasser aus Betrieben massgeblich ist die Summe aller Voll- und Teilzeitstellen (Vollzeitäquivalent) einer Betriebseinheit an einem bestimmten Stichtag. Die Grundgebühr für die Ableitung und Behandlung des Regenabwassers wird den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern auch künftig nach der gewichteten Parzellenfläche in Rechnung gestellt. Die Gewichtung der Parzellenfläche ist in der VGA festgelegt.

Wenn man die durchschnittliche Anzahl Personen in einer Wohnung in der Stadt Zürich heranzieht, ist die Schmutzabwasser-Grundgebühr für eine Vollzeitäquivalente einer Betriebseinheit zurzeit höher als für eine Wohneinheit. Dies ist nicht gerecht, denn mit Ausnahme der Starkverschmutzer belasten die Betriebe in der Stadt Zürich mit ihren dortigen Mitarbeitenden das Klärwerk im Durchschnitt nicht mehr als Wohneinheiten. Das Verursacherprinzip muss besser berücksichtigt werden. Den Unternehmen wird deshalb im Rahmen dieser Totalrevision die Grundgebühr für das Schmutzabwasser um die Hälfte reduziert. Die Grundgebühren für ein Vollzeitäquivalent einer Betriebseinheit und für eine Wohneinheit sind so einander angeglichen (Art. 25 VGA). Damit ist mit Mindereinnahmen von ungefähr 7 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen.

4.1.2 Regenabwasser (Erläuterung zu Art. 25 Abs. 3 VGA)

Die Grundgebühr für Regenabwasser wird günstiger. Zwar hat die Bodenversiegelung in den letzten Jahren in der Stadt Zürich zugenommen, der jährliche Finanzbedarf für die Behandlung des Regenabwassers wird jedoch weiterhin rund 30 Millionen Franken betragen. Neu werden die Aufwendungen der Stadt für die Behandlung des Regenabwassers im öffentlichen Grund nicht mehr mit einer Pauschale, sondern über die erhobene versiegelte Fläche erfolgen, was verursachergerechter ist, aber zu zusätzlichen Einnahmen führt. Aus diesem Grund sinkt die Grundgebühr für Regenabwasser von Fr. 1.40 pro m² auf Fr. 1.30 pro m².

4.2 Mengengebühr (Erläuterung zu Art. 26 VGA)

Neben den Fixkosten, die durch die Grundgebühren gedeckt sind, entstehen auch verbrauchsabhängige Entwässerungs- und Reinigungskosten. Diese Kosten werden mit einer sogenannten Mengengebühr pro m³ der bezogenen Wassermenge (Art. 14 i. V. m. Art. 26 VGA) finanziert. Diese Mengengebühr wurde bereits früher vom Stadtrat (STRB Nr. 2204/2004) um zehn Prozent von Fr. 1.80 auf Fr. 1.62 (exklusive Mehrwertsteuer) pro m³ der bezogenen Wassermenge gesenkt.

4.3 Starkverschmutzerzuschlag (Erläuterung zu Art. 20–24 VGA)

Art. 60a Abs. 1 lit. a GSchG verlangt, bei der Ausgestaltung der Gebühren die Art und die Menge des erzeugten Abwassers zu berücksichtigen. Deshalb wird neu ein sogenannter Starkverschmutzerzuschlag zur Mengengebühr erhoben. Dieser Zuschlag betrifft insbesondere gewerbliche oder industrielle Betriebe, bei denen im Vergleich zu Wohnbauten Schmutzwasser anfällt, das erheblich höher konzentriert oder wesentlich anders zusammengesetzt ist. Der Starkverschmutzerzuschlag wurde vom AWEL des Kantons Zürich und vom Preisüberwacher verlangt, ist aber auch in vielen Schweizer Städten bereits etabliert. Der Zuschlag ist ein Anreiz für ökologisches Verhalten von Unternehmen.

Um dem Verursacherprinzip noch mehr Nachachtung zu verschaffen, wird in der Stadt Zürich künftig ein sogenannter Starkvermutzerzuschlag auf der Basis der Belastungsmengen erhoben (Art. 20–24 VGA; vgl. BGer, Urteil 2C_161/2016 vom 26. September 2016).

Der Starkverschmutzerzuschlag belastet nicht die zahlreichen Dienstleistungsunternehmen, sondern ungefähr 20 Industrieunternehmen in der Stadt Zürich. Darunter fallen auch städtische Dienstabteilungen wie die Verkehrsbetriebe, ERZ sowie die Stadtspitäler Waid und Triemli.

Der Starkverschmutzerzuschlag zur Mengengebühr berechnet sich anhand der im eingeleiteten Schmutzabwasser enthaltenen Mengen an Belastungsstoffen, die über die durchschnittlichen Belastungsmengen hinausgehen (Art. 21 VGA). Der Zuschlag ist nur zu bezahlen, wenn der Betrag grösser als 4 000 Franken ist (Art. 22 VGA). Der Zuschlag soll damit nur erhoben werden, wenn er den jährlichen Aufwand von ERZ für die Messung übersteigt. Die Mehreinnahmen durch den Starkverschmutzerzuschlag betragen ohne Gebührenreduktion rund 900 000 Franken pro Jahr.

4.4 Förderung der Versickerung und Nutzung von unverschmutztem Regenabwasser

Die Versickerung von unverschmutztem Regenabwasser über eine Versickerungsanlage (Art. 10 VGA) oder durch Einleitung in ein Gewässer (Art. 11 VGA) wird verstärkt gefördert. Dies zieht Mindereinnahmen von etwa 200 000 Franken pro Jahr nach sich.

Für den genutzten Teil des Regenabwassers wird neu keine Mengengebühr mehr erhoben (Art. 19 VGA). Damit wird ein finanzieller Anreiz geschaffen, bei neuen Liegenschaften das Regenabwasser aktiv zu nutzen oder bei bestehenden Liegenschaften Anpassungen vorzunehmen. Damit können die Liegenschafteneigentümer und -eigentümerinnen einen konkreteren Beitrag für den sorgsamen Umgang mit Trinkwasser leisten.

5. Vergleich der neuen VGA- zu den bisherigen VPA-Artikeln

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 entspricht inhaltlich dem bisherigen Art. 1 Abs. 1, aber mit neuer Marginalie «Gegenstand».

Art. 2 entspricht inhaltlich dem bisherigen Art. 1 Abs. 2, ergänzt um den Hinweis auf den Ertragsanteil der Grundgebühren, der 40–60 Prozent der gesamten Aufwendungen deckt.

Art. 3 entspricht inhaltlich dem bisherigen Art. 2 Abs. 2 und 3, aber mit neuer Marginalie «Begriffe».

II. Grundgebühren

A. Grundgebühren für Schmutzabwasser

Art. 4 entspricht materiell dem bisherigen Art. 3 Abs. 2 lit. a, wobei eine neue Marginalie «Wohneinheit» besteht.

Art. 5 entspricht materiell den Sätzen 1–4 des bisherigen Art. 3 Abs. 2 lit. b, wobei eine neue Marginalie «Betriebseinheit a. Grundsatz» besteht.

Art. 6 entspricht materiell den Sätzen 5–10 des bisherigen Art. 3 Abs. 2 lit. b, wobei eine neue Marginalie «b. Besondere Fälle» besteht.

Art. 7 entspricht materiell dem bisherigen Art. 3 Abs. 2 lit. c, wobei eine neue Marginalie «Vorübergehende Wasseranschlüsse» besteht.

B. Grundgebühr für Regenabwasser

Art. 8 entspricht materiell dem bisherigen Art. 3 Abs. 3 und 4, wobei eine neue Marginalie «Bemessungskriterien» eingefügt und die Zonenbezeichnungen aktualisiert wurden.

Art. 9 entspricht materiell dem bisherigen Art. 3 Abs. 5 und 6, wobei eine neue Marginalie «Gebührenreduktion für bestimmte Grundstücke» eingefügt und Zonenbezeichnungen aktualisiert wurden.

Art. 10 entspricht dem bisherigen Art. 3 Abs. 7, aber mit 100-prozentiger (bisher 60 Prozent) Gebührenreduktion bei Versickerungsanlagen, die eine Gebäudedachfläche gemäss Art. 10 Abs. 1 oder andere zusätzlich befestigte Flächen gemäss dem neuen Art. 10 Abs. 2 umweltgerecht entwässern. Damit wird die Ökologie stärker gewichtet. Es wurde eine neue Marginalie «Gebührenreduktion bei Versickerung» eingefügt.

Art. 11 ist neu und gewährt eine ökologisch sinnvolle Gebührenreduktion bei Einleitung von Regenabwasser in ein Gewässer.

Art. 12 ordnet wie der bisherige Art. 3 Abs. 8 die sechs unterschiedlichen Gewichtungsfaktoren den Zonen gemäss der heute aktuellen Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (AS 700.100) zu, wobei diese statischen Faktoren künftig nur mit einer Gesetzesrevision neuen Gegebenheiten angepasst werden können.

Art. 13 entspricht materiell dem bisherigen Art. 3 Abs. 9 lit. a, c, d, wobei der bisherige, heute bedeutungslose Art. 3 Abs. 9 lit. b ersatzlos gestrichen wurde.

III. Mengengebühr

Art. 14 entspricht materiell dem bisherigen Art. 4 Abs. 1, wobei eine neue Marginalie «Berechnung» besteht.

Art. 15 entspricht inhaltlich dem bisherigen Art. 4 Abs. 2.

Art. 16 entspricht materiell dem bisherigen Art. 4 Abs. 3, wobei eine neue Marginalie «Abzugsfähige Wassermenge» besteht.

Art. 17 entspricht materiell dem bisherigen Art. 4 Abs. 4.

Art. 18 entspricht inhaltlich dem bisherigen Art. 4 Abs. 5.

Art. 19 ist neu und gewährt für den gesamten Teil der Regenabwassernutzung eine entsprechende ökologische Reduktion bei der Mengengebühr. Die Menge des genutzten Regenabwassers muss nicht mehr gemessen werden. Demzufolge wird keine Mengengebühr mehr erhoben.

IV. Starkverschmutzerzuschlag

Art. 20–24 sind neu und halten zulasten von Unternehmen, die erhöhte Schmutzfrachten mit ihrem Schmutzabwasser einleiten, einen sogenannten Starkverschmutzerzuschlag fest. Dieser Zuschlag berechnet sich anhand der im eingeleiteten Schmutzabwasser enthaltenen Belastungsstoffe und den massgebenden Aufwandgruppen der Kläranlage (Hydraulik, Oxidation, Schlammbehandlung und Phosphatfällung). Damit wird das ökologische Verhalten von Unternehmen gestärkt.

V. Zahlungspflichtige und Abwassergebühren

Art. 25 listet unter Abs. 1 mit dem neuen Hinweis auf die Zahlungspflichtigen und Bemessungskriterien sowie unter Abs. 2 wie der bisherige Art. 5 Abs. 1 die verschiedenen Grundgebühren für Schmutzabwasser auf. Dort wird die bisherige Gebühr unter lit. b für eine Vollzeitäquivalente einer Betriebseinheit um die Hälfte auf Fr. 25.– pro Jahr reduziert.

Art. 25 Abs. 3 führt wie der bisherige Art. 5 Abs. 2 die jährliche Grundgebühr für Regenabwasser auf, wobei dort die bisherige Gebühr von Fr. 1.40 je m² auf Fr. 1.30 je m² reduziert wird.

Art. 26 entspricht materiell dem bisherigen Art. 5 Abs. 3, wobei dort neu die Zahlungspflichtigen genannt werden und eine auf Fr. 1.62 je m³ der bezogenen Wassermenge reduzierte Mengengebühr (exklusive Mehrwertsteuer) gilt. Es besteht eine neue Marginale «Mengengebühr».

Art. 27 Abs. 1–3 ersetzt den bisherigen Art. 5 Abs. 4 bis 7, hält aber unter der Marginale «Gebührenreduktion» fest, dass die Grundgebühren sowie die Mengengebühr mit dem Starkverschmutzerzuschlag gemäss Art. 25, 26 und 21 durch den Stadtrat alle vier Jahre überprüft und so angepasst werden können, dass der Saldo des Spezialfinanzierungskontos zwischen 40 und 60 Millionen Franken liegt.

Art. 28 entspricht inhaltlich mit einer Einschränkung dem bisherigen Art. 2 Abs. 6, wobei eine neue Marginale «Besondere Fälle» besteht. Indem neu besondere Fälle nicht mehr mit Vertrag geregelt werden können, wird insbesondere der Rechtsschutz geklärt.

Art. 29 entspricht inhaltlich dem bisherigen Art. 2 Abs. 7.

Art. 30 entspricht inhaltlich dem bisherigen Art. 2 Abs. 8 und 9.

VI. Rechtsschutz

Art. 31 entspricht materiell dem bisherigen Art. 6, trägt aber die neue Marginale «Neubeurteilung».

VII. Schlussbestimmungen

Art. 32 ersetzt den bisherigen Art. 8 zur Aufhebung der bisherigen VPA.

Art. 33 mit neuer Übergangsbestimmung.

Art. 34 mit dem Datum der Inkraftsetzung der VGA.

6. Stellungnahme Preisüberwacher

Bei behördlich festgesetzten oder genehmigten Preisen ist der Preisüberwacher vorgängig anzuhören, falls die Preise erhöht werden sollen (Art. 14 Abs. 1 Preisüberwachergesetz [PüG, SR 942.20]). Aufgrund der revidierten VPA werden zwar die bestehenden Infrastrukturpreise (VGA: Grundgebühren) und der Leistungspreis (VGA: Mengengebühr) gemäss dem neuen Art. 27 VGA reduziert. Da aber auch ein Starkverschmutzerzuschlag (Art. 20–24 VGA) eingeführt werden soll, muss dennoch eine Stellungnahme des Preisüberwachers zur vorliegenden Totalrevision eingeholt werden. Mit dem Schreiben vom 14. Mai 2020 wurde der Preisüberwacher über die bevorstehende Totalrevision der VPA informiert. Der Preisüberwacher hat seinen Bericht vom 10. August 2020 (Beilage 2) mit folgenden Empfehlungen gestützt auf Art. 2, 13 und 14 PüG am 13. August 2020 abgegeben.

Der Preisüberwacher hält in seinem Bericht unter Ziffer 2.6 fest, dass das neu vorgeschlagene Gebührenmodell der Stadt Zürich als solches im Prinzip nicht zu beanstanden sei. Einzig die Regenabwassergebühr sei im Verhältnis zu anderen Städten sehr teuer.

In der nachfolgenden Tabelle sind die vom Preisüberwacher (PUE) empfohlenen Gebühren denjenigen gemäss der neuen VGA gegenübergestellt:

Was	Einheit	Empfehlung PUE	Stadt Zürich Grundmodell	Stadt Zürich 80% Gebührenreduktion	Stadt Zürich 55% Gebührenreduktion
Mengengebühr	CHF pro m ³	0.93	1.62	0.32	0.73
Starkverschmutzerzuschlag	CHF pro m ³	0.93	1.62	0.32	0.73
Grundgebühr Regenabwasser	CHF pro m ²	0.80	1.30	0.26	0.59
Grundgebühr Schmutzabwasser	CHF pro Wohneinheit	40.00	45.00	9.00	20.25
Grundgebühr Schmutzabwasser	CHF pro VZÄ Betriebe	20.00	25.00	5.00	11.25
HHT 12	CHF pro m ³	2.12	3.24	0.65	1.46
HHT 34	CHF pro m ³	1.59	2.62	0.52	1.18
HHT 46	CHF pro m ³	2.05	3.47	0.69	1.56

HHT12: 1-Personen-Haushalt in 2-Zimmerwohnung in einem 15-Familienhaus[1]
HHT34: 3-Personen-Haushalt in 4-Zimmerwohnung in einem 5-Familienhaus
HHT46: 4-Personen-Haushalt in 6-Zimmer-Einfamilienhaus

Zusammengefasst empfiehlt der Preisüberwacher der Stadt Zürich Folgendes:

- Auf temporäre Rabatte zugunsten einer dauerhaften Preissenkung zu verzichten.
- Die Grundgebühren auf 20 Franken pro Arbeitsplatz und 40 Franken pro Wohnung zu senken.
- Die Mengengebühr stärker zu senken als vorgesehen und neu auf Fr. 0.93 pro m³ festzulegen. Die Starkverschmutzergebühr ist im gleichen Verhältnis zu reduzieren.
- Die Regenabwassergebühr auf Fr 0.80 pro m² zu senken, so dass das Regenabwasser günstiger bleibt als das Schmutzabwasser.

Der Preisüberwacher hat in seinen Überlegungen die mit der vorliegenden Totalrevision vorgesehenen temporären Reduktionen auf allen Gebühren nicht berücksichtigt. Das führt dazu, dass mit den vom Preisüberwacher vorgeschlagenen Gebühren die Reserven auf dem Spezialfinanzierungskonto sogar weiter ansteigen und damit die Ziele der Motion GR Nr. 2017/263 verfehlt würden.

Die dauerhafte anstelle der temporären Gebührenreduktion begründet der Preisüberwacher wie folgt:

- *Gerade bei solchen Rabattaktionen ist es allerdings zweifelhaft, inwiefern alle Mieter davon profitieren. Je nach Nebenkostenmodell gelangen solche temporären Rabatte nur teilweise oder gar nicht an die Mieter.*

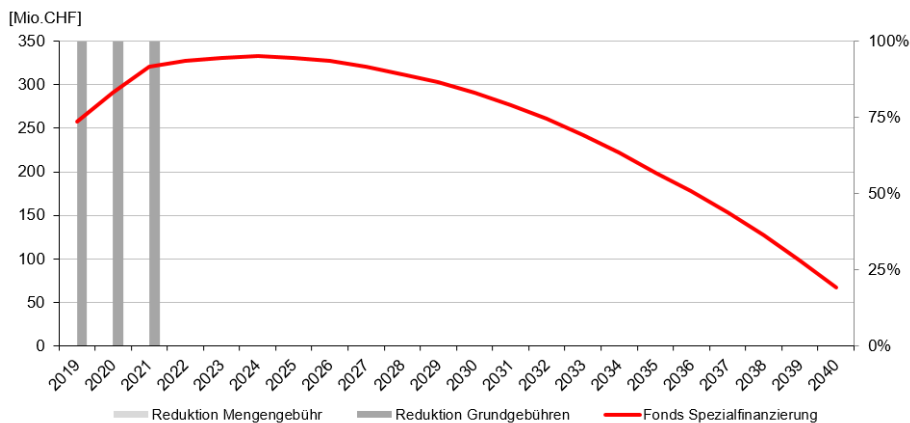
Dem ist entgegenzuhalten: Die Weitergabe von Gebührenreduktionen aller Art an die Endverbraucherinnen und Endverbraucher kann die Stadt nicht bestimmen. Daran ändert die Art und Weise, wie die Reduktionen gewährt werden, nichts. Es obliegt in allen Fällen den Gebührenadressaten, die Reduktionen an die Endverbraucher auf privatrechtlicher Ebene weiterzugeben.

Die Argumente des Preisüberwachers zu den Reserven und dem Eigenfinanzierungsgrad lauten:

- *Wird die Bildung von offenen Reserven ganz vermieden, geht der Betrieb von über 100 Prozent Eigenmittelfinanzierung innerhalb von 50 Jahren zu 100 Prozent Fremdfinanzierung über. Bei jährlichen Investitionen von 40 Mio. Fr. ergibt dies in 50 Jahren eine Verschuldung von 1 Mia. Fr. und bei 2 Prozent Zins einen Zinsaufwand von 20 Mio. Fr. pro Jahr.*

- Eine rasche Änderung des Eigenfinanzierungsgrads empfiehlt der Preisüberwacher in der Regel nicht. Eine rasche Erhöhung führt zu missbräuchlich hohen Gebühren, bei einer raschen Senkung werden den heutigen Gebührenzahlern Eigenmittel zurückerstattet, die vorher oft über Generationen generiert wurden.

Dem ist entgegenzuhalten: Der Eigenfinanzierungsgrad würde sich nach den Empfehlungen des Preisüberwachers bis ins Jahr 2025 leicht erhöhen und erst im Jahr 2040 im Zielbereich der Motion bewegen. Dieser Empfehlung kann schon deshalb bei der geforderten Umsetzung der Motion nicht gefolgt werden.



Reserveentwicklung gemäss Vorschlag Preisüberwacher

Der Eigenfinanzierungsgrad berechnet sich wie folgt:

Eigenfinanzierungsgrad in Prozent = $\frac{\text{Eigenkapital}}{\text{Gesamtkapital}} \times 100$

Für ERZ Abwasser betrug der Eigenfinanzierungsgrad am 31. Dezember 2019:

91 Prozent = $\frac{\text{Fr. 257 900.-}}{\text{Fr. 282 800.-}} \times 100$

Der Eigenfinanzierungsgrad weist aus, welchen prozentualen Anteil das Eigenkapital am Gesamtkapital (Bilanzsumme) hat. Je höher der Eigenfinanzierungsgrad ist, desto geringer ist die finanzielle Abhängigkeit.

Bilanz ERZ am 31. Dezember 2019 (Zahlen in TFr. / Quelle Geschäftsbericht 2019 ERZ)

Aktiven		Passiven	
Umlaufvermögen	19 '333	Kurzfristiges Verbindlichkeiten	14 956
Guthaben gegenüber der Stadt	21 330	Langfristiges Verbindlichkeiten	9 899
Anlagenvermögen	242 100	Eigenkapital	257 908
Total Aktiven	282 763	Total Passiven	282 763

Der Gemeinderat verlangt in seiner Motion den Saldo des Kontos Spezialfinanzierung auf 40–60 Millionen Franken zu stabilisieren, was einem Eigenfinanzierungsgrad von rund 8 Prozent im Jahr 2029 entspricht. Diese Forderung lässt sich mit dem Modell des Preisüberwachers, das auf eine Eigenkapitalquote von mindestens 30 Prozent abzielt, nicht vereinbaren.

Die Stadt investierte seit 1986 jährlich rund 40 Millionen Franken in das Kanalnetz. Bis 31. Dezember 2016 wurden diese Investitionen direkt als Aufwand verbucht und damit der jährlichen Abwasserrechnung belastet. Im Rahmen der HRM2 Umstellung per 1. Januar 2019 hat der Kanton Zürich auf eine Neubewertung des bestehenden Kanalnetzes verzichtet. Damit wird dieser Substanzwert nicht als Eigenkapital ausgewiesen (sogenannte stille Reserven). Diese stillen Reserven für das Kanalnetz lassen sich wie folgt kalkulieren:

Stadt Zürich Kanalnetz:	1 000 km
Bewertung HRM2 (kalkulatorisch):	4 000 Fr. pro Laufmeter
Wiederbeschaffungswert HRM2 Kanalnetz:	4,00 Mia. Fr.
Zeitwert HRM2 40 Prozent	1,60 Mia. Fr. ¹
davon am 31. Dezember 19 Anlagevermögen Kanalbauten	0,13 Mia. Fr.
davon am 31. Dezember 19 Stille Reserven	1,47 Mia. Fr.

Unter Berücksichtigung der stillen Reserven beträgt der Eigenfinanzierungsgrad am 31. Dezember 2019 rund

$$98,5 \% = \frac{257\,908 + 1\,470\,000 \text{ (Eigenkapital inklusive der stillen Reserven)}}{282\,763 + 1\,470\,000 \text{ (Gesamtkapital inklusive der stillen Reserven)}}$$

In der Langfristplanung des Gebührenmodells sind die jährlichen Investitionen in die Kanalbauten von 40 Millionen Franken berücksichtigt. Die Abwasserrechnung wird erst in den Jahren 2040–2050 mit den jährlichen Abschreibungen von 40 bis 50 Millionen Franken belastet. Dies, weil diese Investitionen in der Vergangenheit direkt der Abwasserrechnung belastet worden sind und im Gegenzug die Neuinvestitionen über die Investitionsrechnung aktiviert und über die Nutzungsdauer für Kanalbauten abgeschrieben werden. Mit dem angestrebten künftigen Saldo des Spezialfinanzierungskontos von 40 bis 60 Millionen Franken ist die langfristige Finanzierungsfähigkeit der Kanalbauten sichergestellt.

Der Preisüberwacher empfiehlt, die Regenwassergebühr auf Fr. –.80 pro m² zu senken, so dass das Regenabwasser günstiger bleibt als das Schmutzabwasser. Dieser Empfehlung entsprechen die revidierten Abwassergebühren der Stadt; die Grundgebühr für Regenabwasser ist tiefer als die Mengengebühr für Schmutzabwasser.

Schlussfolgerung: An den mit der vorliegenden Totalrevision festgelegten Abwassergebühren der Stadt ist aufgrund der Empfehlungen des Preisüberwachers nichts zu ändern. Das ist so, weil das mit der neuen VGA vorgeschlagene Gebührenmodell der Stadt als solches vom Preisüberwacher nicht beanstandet wird und mit der vorliegenden Revisionsvorlage die Vorgaben der Motion erfüllt werden. Letzteres wäre bei der vollumfänglichen Umsetzung der Empfehlungen des Preisüberwachers nicht gegeben.

7. Regulierungsfolgenabschätzung

Eine Prüfung der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA, STRB Nr. 1490/2012) zeigt auf, dass diese Totalrevision der VPA keine übermässige Belastung, sondern in den meisten Fällen eine Entlastung insbesondere für kleine und mittelgrosse Unternehmen (KMU) zur Folge hat. Gründe dafür sind die Folgenden:

- Halbierung der Schmutzwasser-Grundgebühr für eine Vollzeitäquivalente einer Betriebs-einheit. Daraus ergeben sich jährliche Minderkosten für alle Unternehmen in der Stadt Zürich von 7 Millionen Franken.
- Gewährung von Reduktionen von bis zu 80 Prozent bei den Grundgebühren und der Mengengebühr (inklusive Starkverschmutzerzuschlag) bis 2029.
- Die Reduktion der Regenabwasser-Grundgebühr von Fr. 1.40 pro m² auf Fr. 1.30 pro m² wird auch eine Entlastung der KMU zur Folge haben.

¹ Der Zeitwert berücksichtigt die Nutzungsdauer des Kanalnetzes, welches aufgrund des Alters rund 40 Prozent des Wiederbeschaffungswerts. Stille Reserven sind Eigenkapital.

- Aufgrund der Freigrenze (Art. 22 VGA) sind KMU vom Starkverschmutzerzuschlag kaum betroffen. In diesem Zusammenhang müssen dagegen einige grosse Unternehmen mit stark belastetem Abwasser mit einem Mehraufwand bei der Erhebung der Belastungsmengen und allenfalls sogar mit einem Starkverschmutzerzuschlag bei der Mengengebühr rechnen.

Auf Antrag des Vorstehers des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements beschliesst der Stadtrat:

I. Dem Gemeinderat wird beantragt:

Es wird eine neue Verordnung über die Gebühren zur Abwasserbewirtschaftung (VGA) gemäss Beilage (Entwurf vom 18. August 2020) erlassen.

II. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements übertragen.

III. Mitteilung je unter Beilage an die Vorstehenden des Finanz-, des Tiefbau- und Entsorgungs-, des Hochbaudepartements sowie des Departements der Industriellen Betriebe, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Stadtkanzlei (Amtliche Sammlung), ERZ Entsorgung + Recycling Zürich Werdhölzli, die Wasserversorgung und durch Weisung an den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti