



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Preisüberwachung PUE

Anleitung und Checkliste zur Festlegung der Gebühren in den Bereichen Wasser und Abwasser

Version für Kanton Bern

Bern, Januar 2018



Impressum

Anleitung und Checkliste zur Festlegung der Gebühren in den Bereichen Wasser und Abwasser - angepasste Version Kanton Bern

Autorin: Dipl. Ing. ETH, lic. rer. pol. Agnes Meyer-Frund

Preisüberwachung
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

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

Bern, Januar 2018



Inhalt

1	Einleitung	1
2	Prüfmethode für Wasser- und Abwassertarife	1
2.1	<i>Prinzipien des Gebührenrechts</i>	2
2.2	<i>Die Vorprüfung</i>	3
2.3	<i>Die Erläuterungen zur Checkliste</i>	3
2.3.1	Kostenabgrenzung und anrechenbare Kosten	4
2.3.2	Nutzerkreis und andere Finanzierungsquellen	5
2.3.3	Gebührenmodell.....	5
2.3.4	Gebührenhöhe und Kostendeckung	5
2.3.5	Gebührenanpassung.....	6
2.3.5.1	Anschlussgebühren	6
2.3.6	Vorfinanzierung	6
2.4	<i>Die vertiefte Prüfung</i>	7
3	Weitere bei der Gebührenfestlegung zu beachtende Punkte	7
4	Checklisten	9
4.1	<i>Checkliste Abwasser (Siedlungsentwässerung)</i>	9
4.2	<i>Checkliste Wasser</i>	11
4.3	<i>Selbstdeklaration Abwassergebühren</i>	13
4.4	<i>Selbstdeklaration Wassergebühren</i>	15
	Literaturverzeichnis	17
	Glossar	18
	Anhang	19
A1	<i>Abschreibungstabelle Abwasser</i>	19
A2	<i>Abschreibungstabelle Wasser</i>	19



1 Einleitung

Die Gemeinden, welche Wasser- oder Abwassergebühren genehmigen oder festlegen, sind grundsätzlich verpflichtet, dem Preisüberwacher vor dem definitiven Entscheid die entsprechenden Unterlagen zur Stellungnahme zu unterbreiten (Art. 14 PüG).

Das vorliegende Dokument hat zum Zweck, Gemeinden des **Kantons Bern** aufzeigen, welche Punkte zu beachten sind, damit Gebühren grundsätzlich vom Preisüberwacher als nicht missbräuchlich eingestuft werden und trotzdem die kantonale Gesetzgebung respektieren. Neben dem vorliegenden Dokument gibt es noch die „Informationen für Gemeinden und Kantone zur Anhörungspflicht gemäss Art. 14 PüG“ [1], welche vor allem den Ablauf und die Varianten der Anhörung beschreiben und die „Prüfmethode für Wasser- und Abwassertarife“[3], welche die Beurteilungsmethode des Preisüberwachers im Detail beschreibt.

Das vorliegende Dokument ist kapitelweise gestaltet und enthält bewusst gewisse Wiederholungen, damit der Leser gezielt jeweils nur das Kapitel lesen kann, das ihn gerade interessiert.

2 Prüfmethode für Wasser- und Abwassertarife

Werden dem Preisüberwacher Gebühren zur Beurteilung eingereicht, durchläuft die Gebührenvorlage zunächst in der Regel eine Vorprüfung, in der unter anderem abgeklärt wird, ob eine vertiefte Prüfung notwendig ist. Ist keine vertiefte Prüfung notwendig, wird entweder das Verfahren abgeschlossen und die Gebühren als unbedenklich erklärt oder, falls einzelne Punkte nicht erfüllt sind, eine entsprechende Empfehlung abgegeben. Diese Vorprüfung kann der Betrieb alternativ mit Hilfe dieser Checkliste auch selbst durchführen.

Stellt der Preisüberwacher fest, dass eine vertiefte Prüfung notwendig ist, erfolgt diese, sobald die notwendigen Informationen zur Verfügung stehen.

Je nachdem, wie weit das Gebührenprojekt fortgeschritten ist, hat die Gemeinde also die Wahl, in einem ersten Schritt nur die Unterlagen für die Vorprüfung einzureichen, einen Selbstcheck mithilfe der vorliegenden Checkliste durchzuführen oder direkt die gesamte Dokumentation für die allfällige vertiefte Prüfung einzureichen.



2.1 Prinzipien des Gebührenrechts

Die wesentlichen Prinzipien die bei Gebühren Anwendung finden sind das Äquivalenz-, das Kostendeckungs- und das Legalitätsprinzip. Zudem greift bei Kosten von Umweltschutzmassnahmen, worunter auch die Abwassergebühren zu zählen sind, das Verursacherprinzip.¹

Das **Äquivalenzprinzip** besagt, dass die Abgabe im Einzelfall zum objektiven Wert der Leistung nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Mit anderen Worten sollen die Leistung des Gemeinwesens und die Gegenleistung des Abgabepflichtigen einander entsprechen. Das Äquivalenzprinzip findet für alle Gebühren Anwendung, weil sich dieses Prinzip aus den allgemein gültigen Verfassungsgrundsätzen der Verhältnismässigkeit und dem Willkürverbot ableitet. Die Anwendbarkeit des Prinzips bedingt mit der Koppelung an den objektiven Wert der Verwaltungshandlung, dass die staatliche Leistung finanziell bezifferbar ist. Dies ist im Fall der Wasser- und Abwassergebühren gegeben. Der Wert bemisst sich in erster Linie nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Abgabepflichtigen verschafft.

Nach der bundesgerichtlichen Praxis müssen die Gebühren zudem nicht in jedem Fall genau dem Aufwand entsprechen; sie sollen indes nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind.

Das **Kostendeckungsprinzip** besagt, dass der Gesamtertrag der Gebühren die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen darf. Das Kostendeckungsprinzip bedeutet indessen nicht, dass die Gebühren die Kosten decken müssen. Es hat nur eine Begrenzungsfunktion gegen oben. Anwendung findet es einzig bei kostenabhängigen Abgaben und damit auch bei Wasser- und Abwassergebühren.

Im Bereich des Kausalabgaberechts werden an das **Legalitätsprinzip** grundsätzlich strenge Anforderungen gestellt. Die Abgabe muss zunächst in einer generell-abstrakten Rechtsnorm präzise umschrieben sein, so dass den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und eine mögliche Abgabepflicht für den Bürger voraussehbar ist. Zudem bedürfen die wesentlichen Elemente einer öffentlichen Abgabe einer formell-gesetzlichen Grundlage. Rechtsprechung und herrschende Lehre lockern diese Anforderungen für gewisse Arten von Kausalabgaben. Ist das Mass der Abgabe durch das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip begrenzt und können die Gebührenpflichtigen die Höhe der Abgabe überprüfen, muss Letztere nicht im Reglement bestimmt werden.²

Beim **Verursacherprinzip** handelt es sich um ein Kostenzurechnungsprinzip. Das Verursacherprinzip besagt, dass derjenige die Kosten einer Umweltbelastung zu tragen hat, welcher Massnahmen nach diesem Gesetz verursacht. Die Kosten müssen hierzu quantifiziert und soweit möglich einem bestimmten Verursacher individuell zugerechnet werden können. Oder mit anderen Worten: Verursachergerechte Gebühren müssen sowohl einen Kosten- wie auch einen Nutzen-Bezug haben.

¹ Das Verursacherprinzip für Kosten von Umweltschutzmassnahmen ist in der Bundesverfassung (Art. 74 Abs. 2 Satz 2 BV) verankert und ist im Gewässerschutzgesetz (Art. 60a GSchG) sodann gesetzlich vorgesehen.

² Vgl. hierzu BGE 2C_192/2012 vom 7. Juni 2012, E. 2.1; BGE 2C_404/2010 vom 20. Februar 2012, E. 4.1; Christophe Cueni in KPG Bulletin 2/2016, S. 50 ff.



2.2 Die Vorprüfung

Bevor der Preisüberwacher entscheidet, ob eine vertiefte Prüfung notwendig ist, klärt er im Wesentlichen folgende Fragen:

Zuerst drei allgemeine Fragen zur Abgrenzung der Gebührenbereichs und zu allgemeinen Grundsätzen der Gebührenerhebung:

1. Sind die Kosten richtig abgegrenzt?
2. Bezahlen allen Nutzer der Leistung ihren Anteil?
3. Entspricht die Gebührenstruktur dem Verursacherprinzip und dem Äquivalenzprinzip?

Ob eine vertiefte Prüfung notwendig ist, ergibt sich aus den zusätzlichen Fragen:

4. Wie hoch sind die Gebühren absolut und im Vergleich zu den anderen Gemeinden?
5. Wie stark werden die Gebühren erhöht?
6. Werden Vorfinanzierungen getätigt und in welcher Höhe?

Gibt es keine Vorfinanzierung und wird mit den Gebühren nur der in der Buchhaltung ausgewiesene Aufwand gedeckt, beträgt die Erhöhung weniger als 30 Prozent³ und liegen die Gebühren zudem für keinen Haushaltstyp⁴ über dem 65. Perzentil⁵ der im Gebührenvergleich des Preisüberwachers erhobenen Gebühren, so verzichtet der Preisüberwacher in der Regel auf eine vertiefte Prüfung. Erfüllt ein Betrieb die entsprechenden Kriterien der Checkliste, kann er dies auch in einer Selbstdeklaration bestätigen und einreichen. Ohne gegenteiligen Bericht der Preisüberwachung innerhalb von 30 Tagen nach Eingang der Selbstdeklaration, kann davon ausgegangen werden, dass von Seiten der Preisüberwachung auf die Abgabe einer Empfehlung verzichtet wird.⁶

Die vorliegende Checkliste erläutert diese Vorprüfung, sodass der Betrieb diese auch selber durchführen kann.

2.3 Die Erläuterungen zur Checkliste

Die ersten Fragen dienen dazu, abzuklären, ob die grundlegenden Kriterien für verursachergerechte Gebühren erfüllt werden. Es geht also darum, dass Kosten und Leistungen korrekt abgegrenzt werden, alle Leistungsbezüger erfasst werden und dass die Gebühren das Äquivalenzprinzip, das Verursacherprinzip sowie das Prinzip der rechtlichen Gleichbehandlung nicht verletzen.

Wasserver- und Abwasserentsorgungen erbringen konkrete Leistungen, die auch von Privaten erbracht werden können und einen Marktwert haben. Somit können die Kosten und Leistungen im Gegensatz zu allgemeinen Verwaltungsleistungen klar abgegrenzt werden. Die Anforderungen an das Verursacherprinzip sind also höher als bei allgemeinen Verwaltungsgebühren.

³ Für Anschlussgebühren weniger als 20%.

⁴ Vgl. Pdf Modellhaushalte auf <http://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/>

⁵ Im Januar 2018 waren dies ca. 2.40 Fr./m³ verbrauchten Wasser bei der Wasserversorgung resp. ca. 2.40 Fr./m³ verbrauchten Wasser beim Abwasser, berechnet für publizierte Modellhaushalte, d.h. jeweils inkl. aller fixen Preiskomponenten.

⁶ In Analogie zu Art. 6 PÜG.



2.3.1 Kostenabgrenzung und anrechenbare Kosten⁷

Das Prinzip verursachergerechter Gebühren setzt voraus, dass mit den Gebühren nur Kosten bezahlt werden, die von den Nutzern der Leistung verursacht werden. Das heisst beispielsweise, dass die Kosten für eingedolte Bäche, aber auch Kosten für die Erbringung von Leistungen gegenüber Dritten nicht durch Gebühren den Abgabepflichtigen zu überwälzen sind.

Am heikelsten in Bezug auf die periodengerechte Kostenzuteilung sind die Abschreibungen. Werden die aktivierten Leitungen und Anlagen linear über die vom Kanton vorgegebenen Nutzungsdauern (siehe Anhang) auf den historischen Anschaffungswerten abgeschrieben, ist diese Forderung in der Regel erfüllt.

Wichtig in Bezug auf die Kostenabgrenzung ist auch, dass alle Investitionen, auch Ersatzinvestitionen, aktiviert werden, insbesondere auch der Leitungsersatz und die Projektierungskosten. Damit eine hinreichend periodengerechte Abgrenzung der Kosten gewahrt bleibt, sollten die jährlich in die laufende Rechnung verbuchten Investitionen weniger als 10% des gesamten Aufwands des Betriebs ausmachen. Andernfalls sollte die Aktivierungspraxis geändert werden. Auf jeden Fall ist sicherzustellen, dass alle, auch die nicht aktivierten, Investitionen über das Konto „Abwasserentsorgung Werterhalt“ oder „Wasserversorgung Werterhalt“ finanziert werden, solange der Saldo dieses Vorfinanzierungskontos dies zulässt. Über das erwähnte Vorfinanzierungskonto ist ebenfalls der jährliche Bauunterhalt abzurechnen.

Ohne wesentliche Änderungen im Betrieb geht der Preisüberwacher von den durchschnittlichen (bereinigten) jährlichen Betriebskosten der letzten drei Jahre aus, zu denen maximal die durchschnittliche Teuerung der letzten 5 Jahre (momentan ca. 0.5 %) addiert wird. Erhöhungen der Kosten, die über die Teuerung hinausgehen, müssen sachlich begründet und notwendig sein.

Zu den durch Gebühren zu finanzierenden Kosten gehören die Zinskosten. Die effektiv bezahlten Fremdkapitalkosten werden angerechnet, solange diese marktgerecht sind. Von der Gemeinde dürfen dem Betrieb nur die Selbstkosten für das zur Verfügung gestellte Fremdkapital weiterverrechnet werden.

⁷ Für das Abwasser ist dies ausführlich und gleichwertig erläutert in: VSA/OKI Empfehlung Gebührensystem und Kostenverteilung bei Abwasseranlagen, Kap. 3.1.



2.3.2 Nutzerkreis und andere Finanzierungsquellen

Es ist auch abzuklären, ob alle, die die Infrastruktur nutzen und Leistungen beziehen oder Kosten verursachen, ihren Anteil zahlen. Hier stellt sich zum Beispiel die Frage, ob die Gemeinden und die Kantone ihren Anteil für die Strassenentwässerung bezahlen, oder ob die öffentlichen Brunnen oder der Verbrauch der Gemeinde insgesamt korrekt verrechnet werden. Auch weiterverrechnete Leistungen sind bei der Gebührenkalkulation auf der Ertragsseite zu erfassen.

Andernfalls sind Anpassungen vorzunehmen.

Verfügt das Unternehmen zusätzlich zur Vorfinanzierung Werterhalt über offene Reserven, die in den nächsten 5 bis 10 Jahren nicht vollständig für die Finanzierung von Investitionen notwendig sind, werden auch diese zur Kostendeckung herangezogen.

2.3.3 Gebührenmodell⁸

Je nach Anteil der Gebühreneinnahmen, welcher über die Grundgebühren generiert wird, sind die Anforderungen an die Bemessungskriterien für diese Gebührenkomponente unterschiedlich. Mit einer einheitlichen Taxe pro Wohnung oder Anschluss sollte nicht mehr als die Hälfte der Gebühreneinnahmen generiert werden. Ist der Anteil der Einnahmen aus Grundgebühren höher, sollten die Bemessungskriterien sich vermehrt an den Einflussfaktoren für die Bemessung der Infrastruktur ausrichten.

Bei der Bemessung der Grundgebühren ist darauf zu achten, dass die Belastung für keine Gruppe von Normalverbrauchern wesentlich vom durchschnittlich angestrebten Wert abweicht. Konkret prüft der Preisüberwacher dass für keinen der in seinen Preisvergleichen verwendeten Standardhaushalte⁹ der Anteil der Grundgebühren um mehr als 10 Prozentpunkte höher liegt als der Anteil der Grundgebühr an den gesamten Einnahmen. Gegen unten darf der Anteil der Grundgebühren abweichen. Wenn also ein Betrieb anstrebt, 60 Prozent der Einnahmen über Grundgebühren zu generieren, sollte für keinen Haushaltstyp der Anteil der Grundgebühren mehr als 70 Prozent ausmachen. Für Zweitwohnungen wird der Anteil der Grundgebühren regelmässig deutlich höher liegen und das ist auch richtig so (vgl. Punkt 3).

2.3.4 Gebührenhöhe und Kostendeckung

Die geplanten Gebühren decken nur die anrechenbaren jährlichen Kosten, zuzüglich der allenfalls zulässigen Vorfinanzierung. Die Beiträge aller unter 2.3.2 identifizierten Nutzer müssen zur Deckung der Kosten herangezogen werden.

Alle Finanzierungsquellen sind zu berücksichtigen. Hier geht es darum, abzuklären, ob Reserven nebst der geäußerten Vorfinanzierungen Werterhalt für die Finanzierung der laufenden Kosten im Allgemeinen oder der Abschreibungen im Speziellen herangezogen werden können. Dies ist bei den zusätzlichen Reserven insbesondere der Fall, wenn diese Mittel in den nächsten 5 Jahren nicht für die Finanzierung von Investitionen benötigt werden¹⁰.

⁸ Vgl. für Abwassergebühren auch Kap. 3.2 und 5. VSA/OKI [6]

⁹ Vgl. Pdf Modellhaushalte auf <http://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/>

¹⁰ Das AGR empfiehlt gestützt auf die Broschüre "Spezialfinanzierung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung" vom Februar 2000, dass das Eigenkapital max. 1/3 eines jährlichen Gebührenertrags betragen soll.



Wichtig ist auch, dass alle regelmässigen Einnahmen berücksichtigt werden, wie etwa verrechnete Leistungen zu Gunsten Dritter (vgl. dazu auch Punkt 2.3.2).

Zu beachten ist auch, dass die Vorfinanzierung Werterhalt nicht nur zur Deckung von Abschreibungen dient, sondern auch zur Finanzierung werterhaltender Massnahmen¹¹, die aufgrund der Aktivierungsgrenze direkt in der Erfolgsrechnung verbucht werden. Dies schliesst wiederum den übrigen baulichen Unterhalt der Anlagen mit ein.

Als Planungsperiode wird normalerweise von zirka fünf Jahren ausgegangen. In dem Fall sind die durchschnittlichen Kosten der nächsten 5 Jahre für die Bemessung der Gebühreneinnahmen relevant. Führt eine solche Betrachtung zu einer Erhöhung der Gebühren von mehr als 30%, wird geprüft, ob die Erhöhung etappiert werden kann.

2.3.5 Gebührenanpassung

Damit eine Gebührenerhöhung unbedenklich ist, muss sichergestellt sein, dass die Erhöhung nur in begründeten Fällen für gewisse Benutzergruppen höher ausfällt als für andere. Je nachdem, über welche Gebührenkomponente die Erhöhung erfolgt, trifft sie verschiedene Benutzergruppen unterschiedlich stark. Auch die Gebühren für die Grossverbraucher müssen ihrem Anteil an den langfristigen Grenzkosten entsprechen und dürfen nicht überproportional erhöht werden.

Führt die Gebührenanpassung zu einer Erhöhung der wiederkehrenden Gebühren um mehr als 30%, sollte eine Etappierung der Erhöhung geprüft werden.

Erhöhungen der Anschlussgebühren um mehr als 20% widersprechen dem Gleichbehandlungsprinzip und sind sachlich kaum zu begründen.

2.3.5.1 Anschlussgebühren

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. Der Wechsel der Berechnungsbasis bei den Anschlussgebühren ist daher besonders heikel. Wenn sich also ein Wechsel aufdrängt, sollte dieser nicht gleichzeitig mit einer Gebührenanpassung erfolgen, um zu grosse Gebührensprünge zu vermeiden. Generell empfiehlt der Preisüberwacher bei Anpassungen dafür zu sorgen, dass die Gebühren für keine Gebäudeart um mehr als 20% verändert werden.

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

2.3.6 Vorfinanzierung

Werden mit den geplanten Gebühren nicht nur der der Periode anrechenbare Aufwand gedeckt, sondern auch noch zukünftige Investitionen vorfinanziert, erfolgt in der Regel eine vertiefte Prüfung. Im Kanton Bern erfolgt eine vertiefte Prüfung nur, wenn die Einlage in die

¹¹ Diese Regelung entspricht unter anderem auch Art. 32 der Kantonalen Gewässerschutzverordnung (KGV) des Kantons Berns.



Vorfinanzierung Werterhalt höher ist als 60% der Abschreibungen auf den Wiederbeschaffungswerten, wenn zusätzliche Reserven gebildet werden oder wenn der Bestand auf dem Konto Vorfinanzierung Werterhalt höher ist als 25% des Wiederbeschaffungswerts der Anlagen der Wasserversorgung oder der Abwasserentsorgung.

2.4 Die vertiefte Prüfung

Falls die Gebühren aufgrund der Vorprüfung nicht als unbedenklich eingestuft werden können, erfolgt eine vertiefte Prüfung. Diese beurteilt insbesondere die geplante Vorfinanzierung. Dabei wird die finanzielle Situation des Unternehmens berücksichtigt. Im Kanton Bern erfolgt eine vertiefte Prüfung nur, wenn die Einlage in die Vorfinanzierung Werterhalt höher ist als 60% der Abschreibungen auf den Wiederbeschaffungswerten, wenn zusätzliche Reserven gebildet werden oder wenn der Bestand auf dem Konto Vorfinanzierung Werterhalt höher ist als 25% des Wiederbeschaffungswerts der Anlagen der Wasserversorgung oder der Abwasserentsorgung.

Bei der Prüfung, ob eine Vorfinanzierung mit verursachergerechten Gebühren vereinbar ist, werden im Wesentlichen zwei Punkte geprüft:

1. Kompensation der Teuerung: Sind die effektiven Abschreibungen höher als die Einlage in die Vorfinanzierung Werterhalt von 60% auf den Abschreibungen auf Wiederbeschaffungswerten, wird das stets gebundene Kapital mit der Teuerung¹² verzinst (zusätzlich zu den Fremdkapitalkosten).
2. Falls die Vorfinanzierung Werterhalt höher ist als 25% des Wiederbeschaffungswerts der Anlagen müssen alle Mittel der Vorfinanzierung in den nächsten 5 Jahren (in Ausnahmefällen spätestens in 10 Jahren) betriebsnotwendig sein.

Die Kriterien für die vertiefte Prüfung werden in der Publikation „Prüfmethode für Wasser- und Abwassertarife“ [3] ausführlich erläutert.

3 Weitere bei der Gebührenfestlegung zu beachtende Punkte

Mit der Einführung des HRM2 ändern in vielen Kantonen auch die Abschreibungsvorschriften, welche oft massgebend sind für die Bestimmung der kostendeckenden Gebühren. Ein oder spätestens zwei Jahre nach der Einführung des HRM2 sollte daher auch das Gebührenniveau überprüft werden.

Auch unabhängig von einem Systemwechsel müssen Gebühren regelmässig überprüft werden, weil der Kostendeckungsgrad entweder zu hoch oder zu tief werden kann. Gerade Gebührensysteme mit einer hohen verbrauchsabhängigen Komponente generieren aufgrund neuer wassersparender Geräte und Installationen bei gleichbleibender Einwohnerzahl immer weniger Einnahmen. Deshalb ist es zweckmässig, nicht nur die Gebührenhöhe, sondern auch das Gebührenmodell gelegentlich zu hinterfragen.

Ist das Gebührenmodell noch zeitgemäss?

¹² Mit der durchschnittlichen Teuerung der letzten 20 Jahre: Aktuell 0.5%



Es gibt verschiedene Gründe für den Wechsel des Gebührenmodells. So kann es sein, dass die Gebühren bisher entweder nur aufgrund des Verbrauchs oder nur als fixe Pauschale erhoben wurden und neu ein kombiniertes Modell mit einer Grundgebühr und einer verbrauchsabhängigen Gebühr eingeführt werden soll.

Es gibt aber auch gute Gründe, ein Gebührenmodell *nicht* zu wechseln, insbesondere wenn schon ein kombiniertes Modell eingeführt ist und die Grundgebühr den potentiellen Verbrauch durch die Kunden schon gut berücksichtigt. Denn jeder Wechsel ist mit viel Aufwand verbunden und führt im Übergang zu viel Unruhe, da es bei einem Systemwechsel immer Verlierer und Gewinner gibt. Speziell heikel ist der Systemwechsel bei den Anschlussgebühren, wo es um einmalige, aber hohe Beträge geht.

Eine rein vom Wasserverbrauch abhängige Gebühr kann in gewissen Fällen das Verursacherprinzip ebenso verletzen, wie dies in gewissen anderen Fällen eine Gebühr tut, welche den Verbrauch überhaupt nicht berücksichtigt. Speziell heikel ist eine zu hohe Mengengebühr bei Grossverbrauchern, da in dem Fall diese Unternehmen möglicherweise zu viel Geld in wassersparende Massnahmen investieren und in der Folge bei der Wasserver- oder Abwasserentsorgung eine grosse Finanzierungslücke entsteht, weil dem Minderverbrauch keine entsprechend hohen Kosteneinsparungen gegenüberstehen.

Für gewisse Situationen ist der Frischwasserverbrauch sogar das falsche Bemessungskriterium:

- So ist bei der Abwasserentsorgung für verschiedene Elemente der Infrastruktur der Spitzenabfluss bei Regen massgebend, und dieser ist völlig unabhängig vom Frischwasserverbrauch.
- In einer Region mit vielen Zweitwohnungen und starken saisonalen Schwankungen muss die Infrastruktur für ganz wenige Spitzen ausgelegt werden. Zu diesen Spitzen tragen die Ferienwohnungen jedoch in gleichem Masse bei wie die Wohnungen, welche über das ganze Jahr belegt sind. Mit einer Gebühr, welche sich nur am Wasserverbrauch orientiert, würden die Zweitwohnungen insgesamt bei Weitem nicht für den Kostenanteil aufkommen, den sie tatsächlich verursachen.



4 Checklisten

4.1 Checkliste Abwasser (Siedlungsentwässerung¹³)

1. Kostenabgrenzung und anrechenbare Kosten: In der Rechnung der Gemeinde werden nur Kosten ausgewiesen, die durch verursachergerechte Gebühren zu decken und periodengerecht abgegrenzt sind.
 - a. Alle ausgewiesenen Kosten sind den Leistungen zuzuordnen, für die die Gebührenzahler aufzukommen haben.
 - b. Die Abschreibungsdauern entsprechen den vom Kanton vorgegebenen (siehe Anhang A1)..
 - c. Alle Investitionen, auch der Leitungsersatz und Projektierungskosten, werden aktiviert entsprechend den Aktivierungsempfehlungen nach HRM2 des Kantons.
 - d. Die für die Preisberechnung eingesetzten Betriebskosten basieren höchstens auf den durchschnittlichen (bereinigten) Betriebskosten der letzten drei Jahre.
 - e. Die kalkulierte generelle Teuerung bei den Betriebskosten beträgt nicht mehr als die durchschnittliche Teuerung der letzten 5 Jahre. Höhere Werte sind im Einzelfall zu begründen.
 - f. Zinskosten: Die effektiv bezahlten Fremdkapitalkosten werden angerechnet, soweit sie marktgerecht sind. Von der Gemeinde dürfen dem Betrieb nur die Selbstkosten für das zur Verfügung gestellte Fremdkapital weiterverrechnet werden.
2. Das Gebührensystem berücksichtigt alle Nutzer der Abwasserentsorgung. Namentlich werden auch die verdichteten und entwässerten Flächen im Besitz der Gemeinde oder des Kantons (Strassen und Plätze) erhoben und verrechnet und der Verbrauch der Gemeinde wird ebenfalls gemessen und verrechnet.
3. Gebührenmodell: Für keinen Standardhaushalt¹⁴ des Preisvergleichs des Preisüberwachers ist der Anteil der Grundgebühren mehr als 10 Prozentpunkte höher als der durchschnittliche Anteil des Ertrags aus Grundgebühren am Gesamtertrag.
4. Kostendeckung und Gebührenhöhe
 - a. Die geplanten Gebühren decken nur die angemessenen durchschnittlichen jährlichen Kosten der Gebührenplanungsperiode gemäss Punkt 1 hiervor.
 - b. Die Gemeinde verfügt über keine Reserven, die zur Deckung der Kosten herangezogen werden können, oder diese werden zugunsten des Gebührenhaushalts in den nächsten 5 bis 10 Jahren aufgelöst.
 - c. *Voraussetzung für Selbstdeklaration*¹⁵ und vereinfachte Prüfung: Die Gebühr für die Standardhaushalte gemäss Gebührenvergleich des Preisüberwachers liegt für alle Haushaltstypen unter Fr. 2.40 pro m³ (inkl. Anteil Grundgebühren).
5. Gebührenanpassung
 - a. Die geplante Gebühr wird für keinen Standardhaushalt gemäss Gebührenvergleich des Preisüberwachers ohne kostenseitige Begründung überproportional erhöht.

¹³ Wir verwenden Siedlungsentwässerung und Abwasserentsorgung als Synonyme.

¹⁴ Vgl. Pdf Modellhaushalte auf <http://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/>

¹⁵ Eine Selbstdeklaration ist nur vorgesehen, wenn keine vertiefte Prüfung notwendig wird. Daher gelten strengere Kriterien als für die reine Missbrauchsprüfung.



- b. Die Gebühren für die Grossverbraucher tragen dem Anteil Rechnung, welche diese Kunden an den Infrastrukturkosten verursachen und werden nicht überproportional erhöht.
 - c. *Voraussetzung für Selbstdeklaration* und vereinfachte Prüfung: Die Gebührenerhöhung macht für keinen Standardhaushaltstyp gemäss Gebührenvergleich des Preisüberwachers und keinen Betrieb mehr als 30 Prozent aus.
 - d. Die Anschlussgebühren werden für keine Gebäudekategorie um mehr als 20 Prozent erhöht.
6. Vorfinanzierung
- a. *Voraussetzung für Selbstdeklaration* und vereinfachte Prüfung:
 - i. Die Einlage in die Vorfinanzierung Werterhalt beträgt höchstens 60% der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungswerten.
 - ii. Falls die effektiven Abschreibungen höher sind als 60% der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungswerten, wird höchstens mit einem Finanzierungsbeitrag (einer zusätzlichen Einlage in die Vorfinanzierung Werterhalt) in der Höhe von 0.5% auf dem stets gebundenen Kapital gerechnet .
 - b. Voraussetzung für eine angemessene Vorfinanzierung, die einer vertieften Prüfung standhält:
 - iii. Die Abschreibungen und die jährliche Vorfinanzierung dürfen zusammen nicht höher sein als die Abschreibungskosten, die anfallen würden, wenn immer schon linear über die Nutzungsdauer auf den historischen Anschaffungswerten abgeschrieben worden wäre.
 - iv. Es wird höchstens mit einem Finanzierungsbeitrag (anstelle Gewinn) in der Höhe der durchschnittlichen Teuerung auf dem minimal betriebsnotwendigen Kapital gerechnet.
 - v. Alle Mittel der Vorfinanzierung müssen in der Regel in den nächsten 5 Jahren (in Ausnahmefällen spätestens in 10 Jahren) betriebsnotwendig sein.



4.2 Checkliste Wasser

1. Kostenabgrenzung und anrechenbare Kosten: In der Rechnung der Gemeinde werden nur Kosten ausgewiesen, die durch verursachergerechte Gebühren zu decken und periodengerecht abgegrenzt sind.
 - a. Alle ausgewiesenen Kosten sind den Leistungen zuzuordnen, für die die Gebührenzahler aufzukommen haben.
 - b. Die Abschreibungsdauern entsprechen den vom Kanton vorgegebenen (siehe Anhang A2)).
 - c. Alle Investitionen, auch der Leitungsersatz und Projektierungskosten, werden aktiviert entsprechend den Aktivierungsempfehlungen nach HRM2 des Kantons.
 - d. Die für die Preisberechnung eingesetzten Betriebskosten basieren höchstens auf den durchschnittlichen (bereinigten) Betriebskosten der letzten drei Jahre.
 - e. Die kalkulierte generelle Teuerung bei den Betriebskosten beträgt nicht mehr als die durchschnittliche Teuerung der letzten 5 Jahre. Höhere Werte sind im Einzelfall zu begründen.
 - f. Zinskosten: Die effektiv bezahlten Fremdkapitalkosten werden angerechnet, soweit sie marktgerecht sind. Von der Gemeinde dürfen dem Betrieb nur die Selbstkosten für das zur Verfügung gestellte Fremdkapital weiterverrechnet werden.
2. Das Gebührensystem berücksichtigt alle Nutzer der Wasserversorgung. Namentlich werden auch für die öffentlichen Brunnen Gebühren verrechnet und der Verbrauch der Gemeinde wird ebenfalls gemessen und verrechnet.
3. Für keinen Standardhaushalt¹⁶ des Preisvergleichs des Preisüberwachers ist der Anteil der Grundgebühren mehr als 10 Prozentpunkte höher als der durchschnittliche Anteil des Ertrags aus Grundgebühren am Gesamtertrag.
4. Kostendeckung und Gebührenhöhe
 - a. Die geplanten Gebühren decken nur die angemessenen durchschnittlichen jährlichen Kosten der Gebührenplanungsperiode gemäss Punkt 1 hiervor.
 - b. Die Gemeinde verfügt über keine Reserven, die zur Deckung der Kosten herangezogen werden können oder diese werden zugunsten des Gebührenhaushalts in den nächsten 5 bis 10 Jahren aufgelöst.
 - c. *Voraussetzung für Selbstdeklaration*¹⁷ und vereinfachte Prüfung: Die Gebühr für die Standardhaushalte gemäss Gebührenvergleich des Preisüberwachers liegt für alle Haushaltstypen unter Fr. 2.40 pro m³ (inkl. Anteil Grundgebühren).
5. Gebührenanpassung
 - a. Die geplante Gebühr wird für keinen Standardhaushalt gemäss Gebührenvergleich des Preisüberwachers ohne kostenseitige Begründung überproportional erhöht.
 - b. Die geplante Gebühr wird für Gross- und Geschäftskunden ohne kostenseitige Begründung nicht überproportional erhöht.

¹⁶ Vgl. Pdf Modellhaushalte auf <http://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/>

¹⁷ Eine Selbstdeklaration ist nur vorgesehen, wenn keine vertiefte Prüfung notwendig wird. Daher gelten strengere Kriterien als für die reine Missbrauchsprüfung.



- c. Die Gebühren für die Grossverbraucher tragen dem Anteil Rechnung, welche diese Kunden an den Infrastruktur- und Betriebskosten verursachen und werden nicht überproportional erhöht.
 - d. *Voraussetzung für Selbstdeklaration* und vereinfachte Prüfung: Die Gebührenerhöhung macht für keinen Standardhaushaltstyp gemäss Gebührenvergleich des Preisüberwachers und keinen Betrieb mehr als 30 Prozent aus.
 - e. Die Anschlussgebühren werden für keine Gebäudekategorie um mehr als 20 Prozent erhöht.
6. Vorfinanzierung
- a) Voraussetzung für Selbstdeklaration und vereinfachte Prüfung:
 - i. Die Einlage in die Vorfinanzierung Werterhalt beträgt höchstens 60% der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungswerten.
 - ii. Falls die effektiven Abschreibungen höher sind als 60% der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungswerten, wird höchstens mit einem Finanzierungsbeitrag (anstelle Gewinn) in der Höhe von 0.5% auf dem stets betriebsnotwendigen Kapital gerechnet (zusätzlich zu den Fremdkapitalkosten).
 - b) Voraussetzung für eine angemessene Vorfinanzierung, die einer vertieften Prüfung standhält:
 - iii. Die Abschreibungen und die jährliche Vorfinanzierung dürfen zusammen nicht höher sein als die Abschreibungskosten, die anfallen würden, wenn immer schon linear über die Nutzungsdauer auf den historischen Anschaffungswerten abgeschrieben worden wäre.
 - iv. Es wird höchstens mit einem Finanzierungsbeitrag (anstelle Gewinn) in der Höhe der durchschnittlichen Teuerung auf dem minimal betriebsnotwendigen Kapital gerechnet.
 - v. Alle Mittel der Vorfinanzierung müssen in der Regel in den nächsten 5 Jahren (in Ausnahmefällen spätestens in 10 Jahren) betriebsnotwendig sein.



4.3 Selbstdeklaration Abwassergebühren

Mittels dieser Selbstdeklaration bestätigt die Gemeinde, dass sie die geplante Gebührenordnung mit der Checkliste des Preisüberwachers überprüft hat und die diesbezüglichen Vorgaben erfüllt.

Die Gemeinde bestätigt hiermit, dass...

1. Kostenabgrenzung:
 - a. ... in ihrer Rechnung nur Kosten ausgewiesen werden, die durch verursachergerechte Gebühren zu decken sind (zu überprüfen mit Kapitel 2.3.1).
 - b. ... Die Abschreibungsdauern den vom Kanton vorgegebenen entsprechen (siehe Anhang 1) und die Abschreibungen durch die Entnahme aus der Spezialfinanzierung Werterhalt gedeckt werden, solange deren Bestand dies erlaubt
 - c. ... die gesamten in die laufende Rechnung verbuchten Investitionen höchstens 10 Prozent der Gesamtkosten ausmachen und durch die Entnahme aus der Spezialfinanzierung Werterhalt gedeckt werden, solange deren Bestand dies erlaubt
 - d. ... die Betriebskosten auf den durchschnittlichen (bereinigten) Betriebskosten der letzten drei Jahre basieren. Die kalkulierte generelle Teuerung bei den Betriebskosten beträgt nicht mehr als die durchschnittliche Teuerung der letzten 5 Jahre. [Mit Ausnahme folgender Aufwandpositionen ..., die aus folgenden Gründen... eine Teuerung von XX Prozent ausweisen.]
2. ... das Gebührensystem alle Nutzer der Abwasserentsorgung berücksichtigt (zu überprüfen mit Kapitel 2.3.2).
3. ... die Anschlussgebühren für keine Gebäudekategorie um mehr als 20 Prozent erhöht werden.
4. ...die Gebührenerhöhung für keinen Haushalttyp oder Betrieb(styp) mehr als 30 Prozent ausmacht.
5. ...die Gebühr für die Standardhaushalte¹⁸ gemäss Gebührenvergleich des Preisüberwachers für alle Haushaltstypen unter Fr. 2.40 pro m³ (inkl. Anteil Grundgebühren) liegt.
6. ... die budgetierte Einlage unter Berücksichtigung der Anschlussgebühren in die Vorfinanzierung Werterhalt höchsten 60% der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungswerten beträgt.
7. ... die geplanten Gebühren nur die angemessenen durchschnittlichen jährlichen Kosten decken (vgl. Punkt 1 und 6).

Die Selbstdeklaration ist mit den alten und neuen Gebührentarifen einzureichen. Wenn zusätzlich die Jahresrechnungen, das Berechnungsblatt mit den Wiederbeschaffungswerten und das Budget direkt eingereicht werden, können allfällige Verzögerungen bei Rückfragen

¹⁸ Vgl. Pdf Modellhaushalte auf <http://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/>



vermieden werden. Ohne gegenteiligen Bericht der Preisüberwachung innerhalb von 30 Tagen nach Eingang der Selbstdeklaration kann davon ausgegangen werden, dass von Seiten der Preisüberwachung auf eine vertiefte Prüfung und die Abgabe einer Empfehlung verzichtet wird.¹⁹

¹⁹ In Analogie zu Art.6 PüG: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19850345/201301010000/942.20.pdf>



4.4 Selbstdeklaration Wassergebühren

Mittels dieser Selbstdeklaration bestätigt die Gemeinde, dass sie die geplante Gebührenordnung mit der Checkliste des Preisüberwachers überprüft hat und die diesbezüglichen Vorgaben erfüllt.

Die Gemeinde bestätigt hiermit, dass...

1. Kostenabgrenzung:
 - a. ... in ihrer Rechnung nur Kosten ausgewiesen werden, die durch verursachergerechte Gebühren zu decken sind (zu überprüfen mit Kapitel 2.3.1).
 - b. ... die Abschreibungsdauern den vom Kanton vorgegebenen entsprechen (siehe Anhang 1) und die Abschreibungen durch die Entnahme aus der Spezialfinanzierung Werterhalt gedeckt werden, solange deren Bestand dies erlaubt
 - c. ... die gesamten in die laufende Rechnung verbuchten Investitionen höchstens 10 Prozent der Gesamtkosten ausmachen und durch die Entnahme aus der Spezialfinanzierung Werterhalt gedeckt werden, solange deren Bestand dies erlaubt
 - d. die Betriebskosten auf den durchschnittlichen (bereinigten) Betriebskosten der letzten drei Jahre basieren. Die kalkulierte generelle Teuerung bei den Betriebskosten beträgt nicht mehr als die durchschnittliche Teuerung der letzten 5 Jahre. [Mit Ausnahme folgender Aufwandpositionen ..., die aus folgenden Gründen... eine Teuerung von XX Prozent ausweisen.]
2. ... das Gebührensystem alle Nutzer der Wasserversorgung berücksichtigt (zu überprüfen mit Kapitel 2.3.2).
3. ... die Anschlussgebühren für keine Gebäudekategorie um mehr als 20 Prozent erhöht werden.
4. ... die Gebührenerhöhung für keinen Haushaltstyp oder Betrieb(styp) mehr als 30 Prozent ausmacht.
5.die Gebühr für die Standardhaushalte²⁰ gemäss Gebührenvergleich des Preisüberwachers für alle Haushaltstypen unter Fr. 2.40 pro m³ (inkl. Anteil Grundgebühren) liegt.
6. ... die budgetierte Einlage unter Berücksichtigung der Anschlussgebühren in die Vorfinanzierung Werterhalt höchsten 60% der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungswerten beträgt.
7. ... die geplanten Gebühren nur die angemessenen durchschnittlichen jährlichen Kosten decken (vgl. Punkt 1 und 6).

Die Selbstdeklaration ist mit den alten und neuen Gebührentarifen einzureichen. Wenn zusätzlich die Jahresrechnungen, das Berechnungsblatt mit den Wiederbeschaffungswerten und das Budget direkt eingereicht werden, können allfällige Verzögerungen bei Rückfragen vermieden werden. Ohne gegenteiligen Bericht der Preisüberwachung innerhalb von 30

²⁰ Vgl. Pdf Modellhaushalte auf <http://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/>



Tagen nach Eingang der Selbstdeklaration kann davon ausgegangen werden, dass von Seiten der Preisüberwachung auf eine vertiefte Prüfung und die Abgabe einer Empfehlung verzichtet wird.²¹

²¹ In Analogie zu Art.6 PüG: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19850345/201301010000/942.20.pdf>



Literaturverzeichnis

[1] Informationen für Gemeinden und Kantone zur Anhörungspflicht gemäss Art. 14 PüG, Preisüberwachung, <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home.html>, Februar 2017

[3] Prüfmethode für Wasser- und Abwassertarife, Preisüberwachung, <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home.html>, Veröffentlichung voraussichtlich im Herbst 2017

[4] Das Preisüberwachungsgesetz (PüG) 942.20, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19850345/201301010000/942.20.pdf>

[5] Gebührenbeurteilung in den Bereichen Wasserver- und Abwasserentsorgung, Preisüberwachung, <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home.html>, Juli 2008

[6] VSA/OKI Empfehlung Gebührensystem und Kostenverteilung bei Abwasseranlagen (Version Vernehmlassung März 2017)

[7] Empfehlung zur Finanzierung der Wasserversorgung (W1006), SVGW, Januar 2009

[8] Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2, Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (Hg.), Schriftenreihe der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen Bd. 10, Solothurn 2008



Glossar

Aktivierung	Die Aktivierung bezeichnet generell das Einsetzen einer Position für einen Vermögensgegenstand auf der Aktivseite der Bilanz. Insbesondere bedeutet die Aktivierung von Investitionsausgaben die Einstellung dieser Ausgaben auf die Aktivseite der Bilanz.
Aktivierungsgrenze	Die Aktivierungsgrenze stellt den Grenzbetrag dar, ab welchem eine Anlage aktiviert werden soll.
buchhalterische Abschreibungen	Die buchhalterischen Abschreibungen sind mit den Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten des Wirtschaftsgutes anzusetzen und erfolgen über eine theoretische Nutzungsdauer.
gebundenes Kapital	Kapitalbindung bezeichnet die Tatsache, dass in einem Unternehmen das Kapital i.d.R. nicht in Form von Geld vorliegt, sondern – zumindest vorübergehend – in Vermögensgegenständen gebunden ist. ²²
HRM2	Harmonisiertes Rechnungsmodell 2
kalkulatorische Abschreibungen	Kalkulatorische Abschreibungen basieren auf der tatsächlichen, verbrauchsbedingten Wertminderung der eingesetzten Anlagegüter. Sie basieren auf kalkulatorischen Werten, welche nicht immer identisch sind mit den in der Buchhaltung ausgewiesenen Werten.
Siedlungsentwässerung	Abwasserentsorgung

²² <http://www.welt-der-bwl.de/freie-tags/gebundenes-kapital>, aufgerufen am 03.02.2017



Anhang

Vgl. Gemeindeverordnung des Kantons Bern, Stand 1.5.2016.

A1 Abschreibungstabelle Abwasser

Nutzungsdauer für die wichtigsten Anlagenteile im Bereich Abwasser

Art	Abschreibungsdauer in Jahren	Abschreibung linear in % p.a.
Abwasserreinigungsanlagen	33 1/3	3
Kanalisationen	80	1.25
Spezialbauwerke	50	2

A2 Abschreibungstabelle Wasser

Nutzungsdauer zur Berechnung der Abschreibungen für die wichtigsten Anlagenteile im Bereich Wasser

Art	Abschreibungs- dauer in Jahren	Abschreibung linear in % p.a.
Wasserfassungen	50	2
Aufbereitungsanlagen	33 ¹ / ₃	3
Pumpwerke, Druckreduzier- und Messschächte	50	2
Leitungen und Hydranten	80	1.25
Reservoirs	66 ² / ₃	1.50
Mess-, Steuerungs- und Fernwirkanlagen	20	5
Einkauf in ander WV	33 ¹ / ₃	3