

AQUATRANSFER

ÜBERTRAGUNGSWERTE
UND -MODALITÄTEN
BEI ZUSAMMENSCHLÜSSEN
VON WASSERVERSORGUNGEN

KURZFASSUNG

AQUA REGIO

Verein zur Förderung von
regionalen Wasserversorgungen

in Zusammenarbeit mit

Amt für Umweltschutz und Energie des Kantons Basel-Landschaft
Amt für Wasser und Abfall des Kantons Bern
Amt für Umwelt des Kantons Solothurn

EDITORIAL

Die öffentlichen Wasserversorgungen der Schweiz sind qualitativ einwandfrei, leistungsfähig und im Allgemeinen kostengünstig. Das täuscht jedoch nicht darüber hinweg, dass viele heutige Strukturen nicht geeignet sind, die Herausforderungen der Zukunft effizient zu meistern. Die regionale Zusammenarbeit muss verstärkt werden. Diese beschränkt sich noch allzu oft auf die gemeinsame Behebung eines Wasserdefizits oder die Mitbenutzung von Anlagen der Nachbarversorgung. Organisatorisch wird meist der einfachste Weg gewählt: Den bestehenden Trägerschaften wird eine zusätzliche übergestülpt, oder es werden bloss neue Verträge abgeschlossen. Das schafft zunehmend unübersichtliche, schwerfällige und starre Strukturen.

Sinnvoller ist deshalb die Förderung schlanker Strukturen durch echte Partnerschaften mit gebündelten Zuständigkeiten und Fachkompetenzen. Solche Transformationsprozesse bedingen die Zusammenlegung aller Anlagen derselben Art in eine Hand. Man unterscheidet dabei die Primäranlagen, d.h. die Wasserbeschaffung, den Transport und die Speicherung samt den Mess-, Steuerungs- und Regelanlagen, und die Sekundäranlagen, also die Versorgungsleitungen mit den angeschlossenen Hydranten. Werden alle öffentlichen Wasserversorgungsanlagen übertragen, spricht man von einer regionalen Vollversorgung.

Mit dem Ziel, solche Transformationsprozesse zu erleichtern, hat der Verein AQUA REGIO – unterstützt durch die Fachämter der Kantone Bern, Basel-Landschaft und Solothurn – das Projekt AQUATRANSFER initiiert und einen ausführlichen Bericht erarbeitet. Die Modelle und Empfehlungen sollen einen Beitrag zur Optimierung von öffentlichen Wasserversorgungen leisten. Die Grundsätze für die Übertragung von bestehenden Anlagen an eine regionale oder überregionale Trägerschaft sind allgemein anwendbar und praxistauglich. Die Modellberechnungen, die buchhalterische Abwicklung, die Erarbeitung der notwendigen rechtlichen und organisatorischen Grundlagen basieren auf einem realen Beispiel. Diese Broschüre ist eine Kurzfassung der erarbeiteten umfassenden Dokumente.

Ich hoffe sehr, dass das Projekt AQUATRANSFER dazu beitragen wird, künftige Strukturreformen der öffentlichen Wasserversorgung zu erleichtern. Allen am Projekt Beteiligten spreche ich den besten Dank für die geleistete Arbeit aus.

Verein AQUA REGIO
Der Präsident



R. Schmidlin, dipl. Ing. ETH



WASSERVERSORGUNG IM WANDEL

Für die Wasserversorgung in der Schweiz sind grössere regionale Organisationen anzustreben. Viele Wasserversorgungen sind heute unwirtschaftlich, haben überalterte oder schlecht ausgelastete Anlagen und ungeeignete Organisationsstrukturen.

Die Wasserversorgung in der Schweiz ist heute mit wenigen Ausnahmen kleinräumig organisiert. Zwar gibt es im ganzen Land genügend Trink-, Brauch- und Löschwasser. Die Wasserversorgung ist jedoch in verschiedener Hinsicht nicht mehr zukunftsweisend und nicht überall effizient. Das Projekt AQUATRANSFER des Vereins AQUA REGIO (s. Kasten) will Impulse geben für die künftige Entwicklung der Wasserversorgung. Der Bericht soll auch mithelfen, die Voraussetzungen für zukunftsfähige, grossflächigere regionale Lösungen zu schaffen. In den Bericht haben erfahrene und praxiserprobte Ingenieure, Ökonomen, Juristen und Spezialisten der Wasserversorgung ihr Wissen und ihre Erfahrungen eingebracht. Ziel des Berichts AQUATRANSFER ist es, die Suche nach zukunftsträchtigen Lösungen für eine effiziente und kostengünstige Wasserversorgung in grösseren Regionen zu unterstützen und deren Realisierung zu fördern.

Unwirtschaftliche Anlagen

In der Vergangenheit wurden zur Behebung eines aktuellen Wassermangels oft regionale Trägerschaften gebildet, ohne die vorhandenen lokalen Anlagen der lokalen Wasserproduzenten einzubeziehen. Dadurch entstanden teilweise schlecht ausgelastete Anlagen mit unzureichenden Schnittstellen und nicht anpassungsfähigen Strukturen. Deshalb soll die Entwicklung zu regionalen Trägerschaften hinzielen, denen die gesamte Primäerversorgung (Wasserbeschaffung, -transport und -speicherung) oder gar die Vollversorgung übertragen wird. Dies bedingt die Übertragung des Eigentums an den Anlagen von den bisherigen Betreibern an eine neue regionale Trägerschaft. Entscheidend ist, dass die Organe der neuen Trägerschaft handlungsfähig sind und dass die Mitwirkungsrechte der Mitglieder gewahrt sind.

Projektziel und Abgrenzungen

Das Projekt AQUATRANSFER ist kein weiterer Beitrag, der die Zweckmässigkeit eines regionalen Zusammenschlusses untersucht. Es geht vielmehr darum zu zeigen, wie der als richtig erkannte Zusammenschluss umgesetzt wird, indem

- der neuen Trägerschaft alle bestehenden Anlagen derselben Art zu Eigentum übertragen werden, entweder alle Primäranlagen oder zusätzlich auch die Sekundäranlagen
- das Eigentum sachlich korrekt und gegen möglichst geringe finanzielle Entschädigungen übertragen wird
- Bilanzgewinne im allgemeinen Finanzhaushalt vermieden werden

Die Modellberechnungen zeigen die finanziellen Verhältnisse (Jahreskosten und Bestandesrechnungen) unmittelbar VOR und NACH der Eigentumsübertragung, also mit denselben Anlagen, aber neuen Eigentumsverhältnissen.

Richtige Übertragungsmethode gefunden

Dank langjährigen Erfahrungen weiss man heute, wie Primäranlagen technisch und finanziell übertragen werden. Noch wenig Erfahrung gibt es hingegen, wenn sämtliche Anlagen einer Wasserversorgung übertragen werden sollen. Diese Organisationsform wird in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Daher war es für die Beteiligten wichtig, eine Übertragungsmethode zu finden, die für beide skizzierten Fälle anwendbar ist. Dies fördert die Akzeptanz, vereinfacht den Planungsaufwand und verkürzt den Entscheidungsprozess. Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile wird – anhand eines praxisnahen Beispiels – die Methode der «Wiederbeschaffungs-Ausgleichswerte» empfohlen (vgl. auch Fazit auf Seite 7).

WER STECKT DAHINTER?

Das Projekt AQUATRANSFER wurde vom Verein zur Förderung der regionalen Wasserversorgungen (AQUA REGIO) initiiert. Der Verein hat in den letzten Jahren verschiedene übergeordnete Projekte ausgearbeitet oder finanziell unterstützt, die zu Verbesserungen, mehr Effizienz von Wasserversorgungen beitragen sollen. AQUATRANSFER ist ein weiteres solches Vorhaben. Die Fachstellen der drei Kantone Basel-Landschaft, Bern und Solothurn haben das Projekt finanziell unterstützt und aktiv daran mitgearbeitet.

Diese Broschüre ist eine Kurzfassung des ausführlichen Berichts samt umfangreichen Beilagen «AQUATRANSFER – Übertragungswerte und -modalitäten bei Zusammenschlüssen von Wasserversorgungen». Dieser kann bei den drei mitbeteiligten kantonalen Fachstellen bezogen werden.

DIE AUSGANGSLAGE

Die vorwiegend kleinräumige schweizerische Wasserversorgung ist aus verschiedenen Gründen nicht zukunftstauglich. Zielführend ist es deshalb, bei anstehenden Neu- oder Ersatzinvestitionen grossräumigere Versorgungseinheiten in Form von Regionalisierungen zu prüfen.

Zukunftsweisend sind regionale Zusammenschlüsse auch, wenn die Anlagen von verschiedenen Wasserversorgungen physisch nicht miteinander verbunden sind. Dadurch können die Lasten partnerschaftlich verteilt und reine Geber- und Nehmerverhältnisse vermieden werden. Ungeeignete und unwirtschaftliche Anlagen werden stillgelegt und brachliegende Anlagekapazitäten besser genutzt. Schliesslich kann der Betrieb rationalisiert und professionalisiert werden. Die regionale Zusammenarbeit kann unterschiedliche Formen und Intensitäten annehmen:

- **Vertragsverhältnisse:** meist zur Zuschusswasserlieferung oder Mitbenützung von Anlagen.
- **Dachorganisation:** für einzelne gemeinsame Anlagen, meist für die Abdeckung von Verbrauchsspitzen.
- **Primärversorger:** alle Anlagen der Wasserbeschaffung, des Transports, der Speicherung sowie die Mess-, Steuerungs- und Regelungsanlagen werden einer regionalen Trägerschaft übertragen.
- **Vollversorger:** alle Anlagen der beteiligten öffentlichen Wasserversorgungen, der gesamte Betrieb und die Verrechnung werden einer regionalen Trägerschaft übertragen.

Zielführend für geplante Regionalisierungen ab drei beteiligten Wasserversorgungen sind die beiden letzten Varianten. Die Erfahrung zeigt, dass dabei die Bestimmung der Werte der zu übertragenden Anlagen und die Vergütungsmodalitäten die zentralen Fragen einer solchen Veränderung sind. Sie führen regelmässig zu ausgiebigen Diskussionen – nicht zuletzt wegen der Skepsis der vorwiegend auf Gemeindeebene organisierten Wasserversorger. Die möglichen Methoden werden deshalb im Folgenden aus technischer, betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Sicht dargestellt und beschrieben.

Römisches Wasserschloss zwischen Fern- und Verteilleitungen.

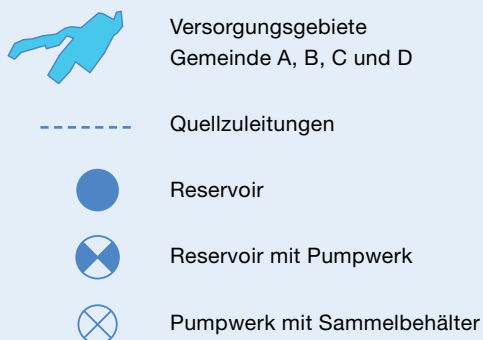


TECHNISCHE GRUNDLAGEN

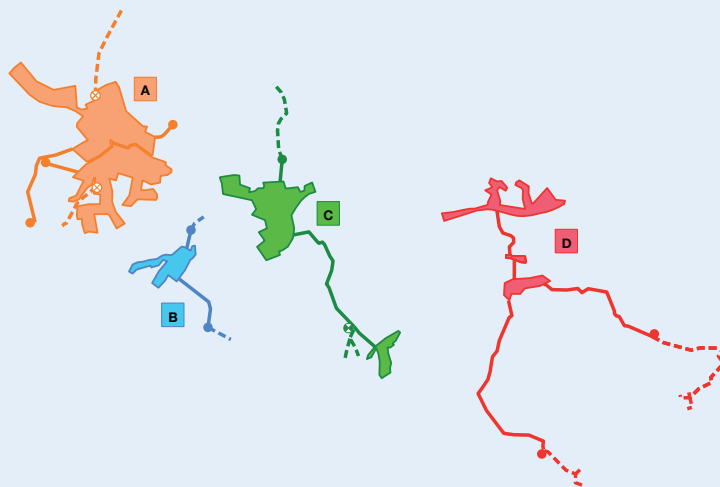
Für das Projekt AQUATRANSFER werden beispielhaft die Wasserversorgungen von vier Gemeinden im ländlichen und hügeligen Gebiet herangezogen. Die kleinste versorgt 250 Einwohner mit Wasser, die grösste 3000.

Neben der häuslichen Trink- und Brauchwasserversorgung sind kleinere Betriebe sowie eine Grossgärtnerei zu versorgen. Gleichzeitig ist in den Bauzonen und anderen Siedlungsgebieten der ordentliche Hydrantenlöschschutz zu betreiben. Keine der vier Wasserversorgungen kann ihre Versorgungssicherheit bei Ausfall eines wichtigen Wasserbezugsortes allein sicherstellen. Dazu bedarf es geeigneter Transportleitungen. Sind diese erstellt, können überflüssige, überalterte und unwirtschaftliche Anlagen stillgelegt werden.

Das Projekt AQUATRANSFER will mit diesem praxisnahen Beispiel taugliche Modelle für die Übertragung sämtlicher Primäranlagen an einen regionalen Primärversorger oder die Zusammenlegung mehrerer Wasserversorger und die Übertragung sämtlicher öffentlichen Anlagen an einen einzigen Vollversorger unmittelbar vor und nach der Übertragung aufzeigen. Schematisch werden die Ausgangslage und die beiden Modelle in den folgenden Plänen dargestellt.



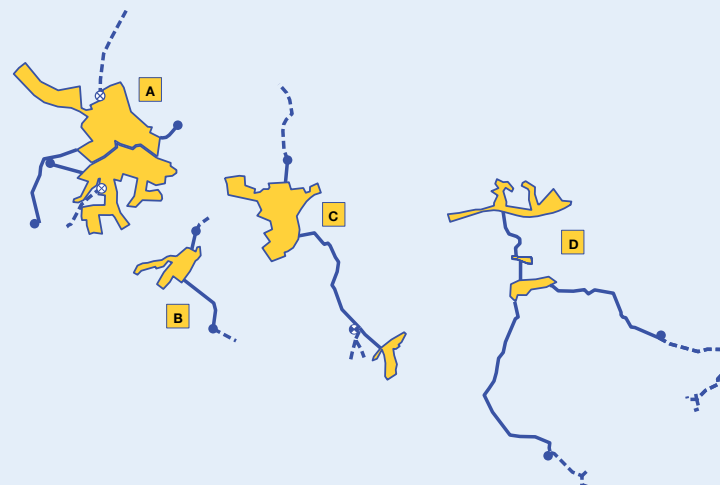
Gemeindeversorger VOR der Übertragung der Anlagen.



Primärversorger NACH der Übertragung der Anlagen.



Vollversorger NACH der Übertragung der Anlagen.



DIE ZWEI ZUKUNFTSMODELLE: PRIMÄRVERSORGER ODER VOLLVERSORGER

Nach der kritischen Prüfung verschiedener Zusammenarbeitsformen wird empfohlen, in einem ersten Schritt das Modell «Primärversorger» zu realisieren und offen zu sein, in einem zweiten Schritt das Modell «Vollversorger» anzupfeilen. Beide Modelle sind zukunftsweisend und führen zu effizienten Organisations- und Betriebsstrukturen.

Technische und organisatorische Aspekte

Bei der Planung von grösseren Zusammenschlüssen ist es in der Regel sinnvoll, in einem ersten Schritt einen regionalen «Primärversorger» zu realisieren, der alle Primäranlagen übernimmt. Die Schnittstellen Primär-/Sekundäranlagen beim Primärversorger erlauben eine klare Aufgabenteilung zwischen Wasserbeschaffung und -verteilung. Der Primärversorger muss jedoch gleichzeitig bereit sein, von seinen künftigen Partnern nach und nach auch die Sekundäranlagen zu übernehmen, die bei grossen Wasserwerken den grössten Teil der Anlagen ausmachen. Dieser zweite Schritt ist anspruchsvoll, weil die Wasserrechnungen der Partner saldiert und ein einheitliches Gebührensysteem festgelegt werden müssen. Deshalb ist es sinnvoll, die Sekundäranlagen vorerst bei den Partnern zu belassen.

Rechtliche Beurteilung

Aus rechtlicher Sicht sind sowohl die Primärversorgung als auch die Vollversorgung als Trägerschaft geeignet. Als Rechtsform eignen sich grundsätzlich öffentlich- wie privatrechtlich organisierte Trägerschaften gleichermaßen, sofern der zuständige Kanton beide Möglichkeiten zulässt. Welche Form gewählt wird, ist nicht entscheidend. Beim Übergang in einen regionalen Vollversorger

ist jedoch eine öffentlich-rechtliche Trägerschaft vorzuziehen (Zweckverband oder selbständige Anstalt). Eine privatrechtliche Trägerschaft erfordert Kapital (bei einer Aktiengesellschaft sind es mind. CHF 100 000). Bei der gemeinderechtlichen Organisationsform ist eine Kapitalbeteiligung nicht erforderlich. Diese Trägerschaften haben aber den Nachteil, dass sie keine privatrechtlichen Wasserversorgungen als Mitglieder aufnehmen können.

Unabdingbar ist aus rechtlicher Sicht, dass es keine Zwitter gibt (Regionale Versorger mit gleichartigen Anlagen wie die Gemeinden), keine Dachorganisation, die nur ein Teilsystem betreibt (zusätzliche Wasserbeschaffung) und dass schwerfällige und starre Vertragssysteme aufgehoben werden. Deshalb muss darauf geachtet werden, dass alle Anlagen derselben Art (nur Primäranlagen oder alle öffentlichen Anlagen) in eine Hand und damit an einen einzigen Entscheidungsträger übergehen.

Betriebswirtschaftliche Überlegungen

Im Projekt AQUATRANSFER wurden sechs Übertragungsmethoden eingehend geprüft und mit Modellberechnungen miteinander verglichen. Für die zu empfehlende Methode ist eine wesentliche Voraussetzung, dass sie gleichermaßen auf die Primär- und Vollversorger anwendbar ist, denn der Übertragungsmechanismus darf sich nicht an der Organisationsform orientieren. Das leuchtet ohne weiteres ein, wenn man berücksichtigt, dass aus einem Primärversorger nach und nach ein Vollversorger werden kann.

In der folgenden Tabelle werden zusammenfassend die Methoden bewertet. Das ermöglicht, fundierte Empfehlungen für künftige regionale Zusammenschlüsse abzugeben.

Übertragungswerte	Wertung
Unentgeltlich	Unausgewogen, belastet Gemeinden mit hohem Verwaltungsvermögen. Führt zu Vermischung zwischen allgemeinem Finanzhaushalt und Gebührenhaushalt.
Aktiven und Passiven	Die Werte sind durch unterschiedliche Bewertungs- und Abschreibungspraxis in der Vergangenheit uneinheitlich entstanden.
Buchwerte	Auf regionalen Vollversorger nicht anwendbar.
Synthetische Anschaffungs-Restwerte	Geringere Geldflüsse als Wiederbeschaffungs-Restwerte, da ohne Teuerung. Verzerrungen wegen historischem Konjunkturverlauf, Nutzwert wird zu wenig berücksichtigt. Auf regionalen Vollversorger nicht anwendbar.
Wiederbeschaffungs-Restwerte	Allgemein akzeptiert, grosse Erfahrung. Auf regionalen Vollversorger nicht anwendbar.
Wiederbeschaffungs-Ausgleichswerte	Neue Methode, gleicht uneinheitlich entstandene Werte aus und berücksichtigt die Nutzwerte. Tiefere Übertragungswerte als die Wiederbeschaffungs-Restwerte. Auch auf Vollversorger angepasst anwendbar.

Empfehlung

Da die gewählte Methode sowohl auf regionale Primärversorger als auch auf Vollversorger anwendbar sein soll, kommen grundsätzlich nur die Übertragung von Aktiven und Passiven und die Entschädigung der Wiederbeschaffungs-Ausgleichswerte in Frage. Die andern vier Methoden haben zu grosse Nachteile. Bei näherer Prüfung zeigt sich, dass auch die Methode «Aktiven und Passiven» gewichtige Nachteile hat: Sowohl die Aktiven wie die Passiven sind nämlich bei den einzelnen Partnern auf uneinheitliche Art gebildet worden. Eine nachträglich Rückverfolgung und Bereinigung wäre sehr aufwendig und würde wohl zu Auseinandersetzungen führen. Zudem werden die unterschiedlichen Nutzwerte der zu übertragenden Anlagen nicht berücksichtigt. Daher wird empfohlen, für regionale Zusammenschlüsse von Wasserversorgungen die Methode der «Wiederbeschaffungs-Ausgleichswerte» anzuwenden.

Auswirkungen auf die Jahreskosten

Modell Primärversorger

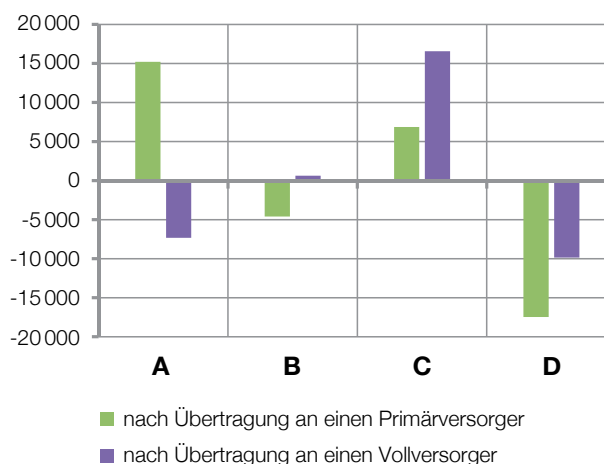
Die Jahreskosten der Primäranlagen werden an den neuen Primärversorger übertragen, der sie im Verhältnis der «Kosten eigener Anlagen» wieder auf die Gemeinden verteilt. Hinzu kommen für jede Gemeinde die verbleibenden Jahreskosten für die Sekundäranlagen. Bei den Gesamtkosten pro Gemeinde resultieren Kostenveränderungen von lediglich -0,6% bis +2,3%. Die Übertragung der Primäranlagen hat somit keine spürbaren finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden.

Modell Vollversorger

Im Gegensatz zur Übertragung an einen Primärversorger müssen hier die Jahreskosten nicht auf Primär- und Sekundäranlagen aufgeteilt werden, weil alle Anlagen an den neuen Vollversorger übergehen. Die so übertragenen gesamten Jahreskosten werden ebenfalls nach den «Kosten eigener Anlagen» auf die Gemeinden verteilt. Insgesamt resultieren auch in diesem Fall nur geringe Kostenveränderungen von -0,6% bis +5,0%.

Die Summe der Veränderungen ist in beiden Modellen = 0.

Veränderung der Jahreskosten



Das Fazit

Nach Abwägen aller Vor- und Nachteile anhand des aufgezeigten praxisnahen Beispiels wird die Methode der «Wiederbeschaffungs-Ausgleichswerte» empfohlen. Diese Methode ist sowohl für die Realisierung eines regionalen Primärversorgers als auch für einen regionalen Vollversorger anwendbar.

Der Wiederbeschaffungs-Ausgleichswert ist die Vergütung eines prozentualen Anteils des Wiederbeschaffungs-Restwertes. Dieser Anteil wird nur so hoch angesetzt, dass alle Partner das Verwaltungsvermögen der übertragenen Anlagen abschreiben können. Die buchhalterische Umsetzung unterliegt den kantonalen Regelungen.



IMPRESSUM

Herausgeber: AQUA REGIO, Verein zur Förderung von regionalen Wasserversorgungen
Bezugsstellen: Amt für Umweltschutz und Energie des Kantons Basel-Landschaft, Liestal
(Gesamtbericht und Kurzfassung) Amt für Wasser und Abfall des Kantons Bern, Bern
Amt für Umweltschutz des Kantons Solothurn, Solothurn

Redaktion: juKom Beratung, Bern
Fachberatung: Finances Publiques SA, Bowil
Ryser Ingenieure SA, Bern

Layout: c&h konzepte | werbeagentur ag, Solothurn
Druck: Albrecht Druck AG, Obergerlafingen
Publiziert: Juni 2013