

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 28. September 2016

Postulat von Simon Kälin, Andreas Edelmann und 39 Mitunterzeichnenden betreffend Wasserversorgung Zürich, Beitritt zum Netzwerk «Aqua Publica Europea», Bericht und Abschreibung

Am 26. Juni 2013 reichten Gemeinderäte Simon Kälin (Grüne), Andreas Edelmann (SP) und 39 Mitunterzeichnende folgendes Postulat, GR Nr. 2013/252, ein, welches dem Stadtrat am 11. Juni 2014 zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird gebeten zu prüfen, wie die Zürcher Wasserversorgung dem Netzwerk «Aqua Publica Europea» beitreten und sich aktiv am partnerschaftlichen Wissenstransfer und der Kooperation mit öffentlich-rechtlichen Wasserversorgern Europas beteiligen kann.

Begründung:

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen erklärte das Jahr 2013 zum Internationalen Jahr der Wasserk Kooperation. Dem Schweizer Modell der öffentlichen Wasserversorgung kommt international ein Vorbildcharakter in Sachen Effizienz und demokratischer Kontrolle zu und die Stadt Zürich hat zweifellos eine der weltweit besten Wasserversorgungen. Eine öffentliche Wasserversorgung ist der beste Weg, den Zugang zu qualitativ hochwertigem Trinkwasser für alle sowie eine effiziente Wasser-Infrastruktur kostengünstig zu gewährleisten.

Aqua Publica Europea (s. Internet: www.aquapublica.eu) vernetzt öffentlich-rechtliche Unternehmen Europas im Bereich der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung und hat zum Ziel, das Erfolgsmodell der öffentlichen Wasserversorgung durch Erfahrungsaustausch und Kooperation in der Form von Public-public-Partnerships zu fördern und zu stärken. Das Netzwerk ist als internationale Gesellschaft nach belgischem Recht organisiert. Mit dem Beitritt der Zürcher Wasserversorgung könnte ein vorbildlich geführter, traditionell öffentlich-rechtlicher Schweizer Wasserversorger sein Wissen zum Nutzen aller aktiv einbringen und ein Zeichen setzen für Public-public-Partnerships in Europa. Zu den Gründungsmitgliedern gehört neben anderen auch Eau de Genève – les Services Industriels de Genève (SIG).

Als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise sollen Staaten in Südeuropa neben massiven Sparmassnahmen im öffentlichen Sektor weitreichende Privatisierungen vornehmen. So steht in Portugal, Griechenland, Italien sowie weiteren Staaten der Verkauf oder Teilverkauf kommunaler Wasserversorgungen an private Investoren zur Debatte. Dagegen setzen sich zahlreiche Bürgerinnen und Bürger der europäischen Union mit der ersten europäischen Bürgerinitiative «Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht» zur Wehr. Die Europäische Kommission wird dazu aufgefordert, allen Mitgliedstaaten verbindliche Ziele für die Anerkennung und Umsetzung des universellen Rechts auf Zugang zu Wasser und sanitärer Grundversorgung zu setzen. Die Wasserwirtschaft soll von der Liberalisierungsagenda ausgeschlossen werden: Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sollen gemeinwohlorientiert erfolgen. Bereits haben mehr als 1'450'000 Bürgerinnen und Bürger Europas die Initiative unterzeichnet (s. Internet: www.right2water.eu/de).

Britische Wasserwerke wurden unter Margaret Thatcher an Privatinvestoren verkauft. Als Folge davon wurde Trinkwasser teurer und qualitativ schlechter: Investitionen ins Leitungsnetz wurden zugunsten einer kurzfristigen Renditenmaximierung vernachlässigt.

Bericht

1. Ausgangslage

1.1 Rechtsgrundlagen

Die Wasserversorgung wird im kantonalen Wasserwirtschaftsgesetz (WWG, LS 724.11) verbindlich geregelt. Es definiert Zweck und Aufgaben der öffentlichen Wasserversorgungen und diesbezügliche Aufgaben der Gemeinden wie folgt:

Wasserversorgung

Zweck

§ 25. Zweck der öffentlichen Wasserversorgung ist die Bereitstellung und Lieferung von Trinkwasser in einwandfreier Qualität, unter genügendem Druck und in ausreichender Menge zu Trink-, Brauch- und Löschzwecken.

Trinkwassergebrauch

§ 26. Trinkwasser ist haushälterisch zu verwenden. Es ist in der Regel nur über Messeinrichtungen abzugeben.

Aufgaben der Gemeinden

§ 27. ¹ Die Gemeinden stellen die Wasserversorgung innerhalb ihres Gemeindegebietes sicher. Sie decken ausserordentliche Bedürfnisse, soweit dies ihnen zumutbar ist.

² Sie bauen die Wasserversorgung nach Massgabe des generellen Wasserversorgungsprojektes und der Erschliessungsplanung aus. Das generelle Wasserversorgungsprojekt bedarf der Genehmigung durch die Direktion.

³ Sie üben die Aufsicht über die privaten Wasserversorgungsunternehmen aus.

⁴ Sie treffen die notwendigen Massnahmen für die Trinkwasserversorgung in Notlagen.

⁵ Sie erlassen ein Reglement über die Wasserversorgung.

Private Wasserversorgungsunternehmen

§ 28. ¹ Die Aufgaben der Gemeinden gemäss § 27 Abs. 1 und 2 können von privaten Wasserversorgungsunternehmen wahrgenommen werden.

².....

Beiträge und Gebühren

§ 29. ¹ ...

² Für die Benützung der öffentlichen Wasserversorgungsanlagen erheben die Gemeinden oder die öffentlich erklärten Wasserversorgungsunternehmen kostendeckende Anschluss- und Benützungsgebühren oder Benützungsgebühren allein.

Auch die Verordnung über die Abgabe von Wasser durch die Wasserversorgung Zürich (Wasserabgabeverordnung, Gemeinderatsbeschluss vom 23. September 2009, AS 724.100) enthält im vorliegenden Zusammenhang wichtige Vorschriften:

Art. 3 Abs. 3

Die WVZ fördert durch Information und Öffentlichkeitsarbeit den effizienten Umgang mit Trinkwasser.

Art. 38 (Eigenwirtschaftlichkeit) Buchst. d) die Kosten für Öffentlichkeitsarbeit und Fachverbände.

1.2 Vernetzung und Aktivitäten der Wasserversorgung Zürich (WVZ)

1.2.1 Allgemeines

Die WVZ ist seit Jahrzehnten Mitglied in diversen wasserwirtschaftlichen Organisationen und Verbänden. Dadurch stellt sie sicher, dass sie sowohl technische wie regionale und internationale Entwicklungen frühzeitig erkennen und in für die Wasserversorgung wichtigen Bereichen Einfluss nehmen kann. Durch den Austausch von Erfahrungen in diesen Gremien kann sie sowohl wertvolles Know-how gewinnen als auch solches zum Nutzen der Branche selbst einbringen. Die Rechtfertigung für die Verbandstätigkeit der WVZ liegt indes beim ersteren Aspekt, denn ein reiner Förderauftrag zugunsten der Wasserwirtschaft liesse sich für die WVZ als eigenwirtschaftlich zu führender gebührenfinanzierter Betrieb nicht rechtfertigen.

1.2.2 Schweizerischer Verein des Gas- und Wasserfachs (SVGW)

Der SVGW ist eine nicht gewinnorientierte Fachorganisation und setzt sich auf nationaler Stufe für eine sichere und nachhaltige Wasserversorgung in der Schweiz ein. Er erarbeitet das technische Regelwerk, auf welches sich die Gesetzgebung abstützt, stellt Fachinformationen zur Verfügung, bietet Berufsbildung und Fachtagungen an, vertritt die Interessen von Trinkwasser und Branche in der Öffentlichkeit und im Hinblick auf konkrete Gesetzesvorlagen auch in der Politik.

Der SVGW verzeichnet derzeit etwa 1200 Mitglieder, bestehend aus Versorgungsunternehmen (über 500), Industrie, Ingenieurfachgruppen, Bundesämter und kantonale Fachstellen sowie Einzelmitglieder.

Die WVZ ist mit Fachleuten in nahezu allen Verbandsgremien, Kommissionen und Arbeitsgruppen vertreten, wirkt mit bei der Erstellung der Regelwerke, ihre Vertreter in den Gremien pflegen den direkten Kontakt mit den wichtigen Bundesämtern für Umwelt (BAFU), für Lebensmittel- und Veterinärwesen (BLV) und für die wirtschaftliche Landesversorgung (BWL). Der SVGW stellt der Branche das umfangreiche Know-how direkt oder über die Wissensplattform «AquaExpert» zur Verfügung.

1.2.3 Internationale Verbände und Arbeitsgemeinschaften

Die WVZ ist seit Jahrzehnten Mitglied der Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke Bodensee und Rhein (AWBR). Ihr gehören mehr als 70 Versorgungsunternehmen aus der Schweiz, Deutschland, Frankreich, Österreich und Liechtenstein an, davon 31 aus der Schweiz.

Die AWBR setzt sich auf allen Ebenen für die Verbesserung der Gewässergüte ein. Dadurch soll erreicht werden, dass auch in Zukunft jederzeit einwandfreies Trinkwasser in ausreichenden Mengen an die Bevölkerung abgegeben werden kann. Die AWBR bearbeitet aktuelle Fragestellungen zu den Themenbereichen Gewässerschutz, Trinkwasser, Trinkwasseraufbereitung, Normen, Gesetzesvorlagen und Verfahren. Ein Grundsatz der AWBR lautet, dass Trinkwasser ein Allgemeingut und keine Handelsware ist.

Die AWBR ist ihrerseits Mitglied der Dachorganisation IAWR (Internationale Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Rheineinzugsgebiet). Darin sind die Wasserwerke bis hin zur Rheinmündung vertreten, welche insgesamt rund 30 Millionen Konsumentinnen und Konsumenten mit Wasser beliefern. Die IAWR pflegt über einen hauptamtlichen Geschäftsführer Kontakte zur Politik bis hin zu Vertretungen der Europäischen Union (EU) in Brüssel. Sie hat sich u. a. 2013 auch klar gegen die damaligen Bestrebungen der EU-Kommission gewendet, dass Gemeinden durch die Integration der Wasserversorgung in eine sogenannte «Konzessionsrichtlinie» der EU dazu verpflichtet werden, den Betrieb ihrer Wasserversorgungen international auszuschreiben. Dieses Vorhaben ist dabei namentlich am Widerstand aus Deutschland gescheitert (vgl. www.tagesschau.de/ausland/wasser (Abfrage am 31. August 2016)).

Die WVZ ist in den genannten Verbänden in nahezu allen Gremien (Vorstand, Wissenschaftliche Kommission, Arbeitsgruppen) mit Fachleuten vertreten. Sie profitiert dabei vom gegenseitigen Austausch des umfangreichen Wissens in hohem Masse, namentlich weil auch grosse Versorgungsunternehmen aus Deutschland und Holland ihre Erfahrungen und ihr Know-how einbringen. Aufgrund der kleinräumigen Strukturen der schweizerischen Wasserwirtschaft fehlen der WVZ in der Schweiz mit Ausnahme der SIG (Kanton Genf) gleichwertige Austauschpartner. Mit SIG und IWB (Kanton Basel) tauscht die WVZ im Rahmen des SVWG ihre Erfahrungen rege aus.

Die WVZ ist weiterhin Mitglied in der International Water Supply Association (IWA), der International Ozon Association (IOA) und dem Deutschen Verein des Gas- und Wasserfachs (DVGW). Mangels personeller Ressourcen verfolgt sie in diesen Organisationen das internationale Branchengeschehen mehrheitlich passiv; je nach Thematik (z. B. Ozonierung) hat sie aber auch schon Beiträge geleistet.

2. Das Netzwerk «Aqua Publica Europea» (APE)

2.1 Rechtsform und Mitgliedschaft

APE ist ein im Jahr 2008 nach belgischem Recht inkorporierter gemeinnütziger Verein mit Sitz in Brüssel. Nach derzeitigem Stand (August 2016) besteht die APE aus 54 Mitgliedern, die zur Hauptsache aus Frankreich, Belgien, Italien und Spanien stammen. Aus der Schweiz ist einzig Genf Mitglied der APE, aus dem deutschsprachigen Raum einzig ein kleinerer Verband aus Deutschland, aus dem englischsprachigen Raum ist je ein Mitglied aus Irland und Schottland zu verzeichnen.

2.2 Prinzipien und Zielsetzung von APE

Prinzipien und Ziele von APE ergeben sich aus einer von jedem Mitglied obligatorisch zu unterzeichnenden Charta sowie aus den Statuten des Vereins; die Charta liegt zumindest im Internet nicht in deutscher Übersetzung vor.

Prinzipien

Wasser ist ein unpfändbares und unantastbares Grundrecht und darf nicht als Ware behandelt werden. APE steht für eine gemeinnützige Verwaltung von Wasser ein und verlangt, dass die Höhe der für Trinkwasser zu zahlenden Gebühren der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Verbraucherinnen und Verbraucher angepasst sein soll, analog zu den Steuern.

Ziele

Der Verein setzt sich zum Ziel:

- den Ausbau der öffentlichen Bewirtschaftung des Wassers europaweit zu fördern,
- den Austausch von Informationen und Daten und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern des Vereins, den öffentlichen Unternehmen und den Gebietskörperschaften der EU und anderer europäischer Länder und überhaupt mit allen Organisationen, die mit Wasser zu tun haben, zu fördern und zu unterstützen, sofern sie die Prinzipien bejahen, die die Gründungscharta des Vereins aufführt,
- alle wissenschaftlichen, technischen, wirtschaftlichen oder verwaltungsbezogenen Probleme zu untersuchen oder solche Studien zu unterstützen,
- die Anliegen der Mitglieder bei den europäischen und internationalen Behörden zu vertreten, die sich indirekt oder direkt um die Bewirtschaftung des Wassers kümmern,
- bei allen Projekten mitzumachen, die sich mit der Bewirtschaftung des Wassers befassen.

2.3 Aktivitäten von APE

Gemäss eigenen Angaben auf der Homepage setzt die APE Prioritäten bei der «Managementeffektivität» und der «Hohen Servicequalität».

Derzeit scheinen fünf Arbeitsgruppen aktiv zu sein:

1. Wasserpreis: Kostendeckungsprinzip und «Wasser für alle» (sozial abgestufte Tarife)
2. Unternehmensleistung: Bestes Management und beste Leistungen für Kundinnen und Kunden
3. Kommunikation: Strategien für die Förderung von Hahnenwasserkonsum und Profil der Wasserversorgung
4. Forschung und Innovation: Technologische Anforderungen und Herausforderungen
5. Internationale Zusammenarbeit: Unterstützung von Entwicklungsländern

In den Jahren 2013/14 fanden jeweils eine Generalversammlung des Vereins sowie eine Plenarsitzung der Arbeitsgruppen statt. Tagungsort waren Brüssel, Bari, Mailand und Paris. Detaillierte Ergebnisse sind nur für Mitglieder von APE auf einer ihnen vorbehaltenen Internetplattform einsehbar. Zusätzlich fanden 2014 und 2015 drei Seminare statt in Brüssel, Mailand und Paris mit den Themen «Preisfestsetzung», «Wasser und Planet Erde» sowie «Wasser und Klima».

3. Beurteilung eines Beitritts der WVZ zur APE

Die APE setzt sich zur Hauptsache aus Mitgliedern zusammen, welche die Kommunikation auf Basis einer lateinischen Sprache bevorzugen und sich in den Strukturen der auf der deutschen bzw. englischen Sprache basierenden Verbände Nordwest- und Nordeuropas weniger gut aufgehoben fühlen (Sprachbarriere).

Die Prinzipien und Zielsetzungen von APE decken sich mit wenigen Ausnahmen mit jenen des Stadtrats, der WVZ und der Verbände, in welchen die WVZ bereits vertreten ist.

Die wichtigste Ausnahme bildet der «soziale Tarif» für Trinkwasser. Ein solcher ist im Tarifmodell der Stadt Zürich, das sich auf die Tarifempfehlungen des SVGW abstützt, praktisch nicht abzubilden. Die WVZ bezieht ihre Gebühren bekanntlich weitgehend nicht unmittelbar von den Konsumentinnen und Konsumenten, sondern von den Grundeigentümerinnen und -eigentümern, welche diese Gebühren als Nebenkosten ihren Mieterinnen und Mietern weiterverrechnen. Ein Abweichen von diesem System wäre nur auf Basis einer vollständig neuen Tarifstruktur möglich, deren Vollzug einen weit höheren Investitions- (Wohnungs- anstatt Hauszähler) und Vollzugsaufwand (Berücksichtigung von Steuerdaten zur Berechnung der Wassergebühr, enormer Anstieg der zu stellenden und zu bewirtschaftenden Rechnungen) benötigen würde als bisher. In Anbetracht des Umstands, dass die WVZ für den Jahresverbrauch eines 4-Personen-Haushalts derzeit etwa Fr. 420.–, entsprechend Fr. 1.15 pro Tag, verrechnet, erkennt der Stadtrat keine Notwendigkeit vom bisherigen, in der Schweiz etablierten Tarifsystem abzuweichen. Eine Unterzeichnung der APE-Charta durch die WVZ könnte unter diesem Aspekt nicht mit Überzeugung erfolgen. Weniger problematisch wäre die Unterstützung der von der APE sehr apodiktisch erhobenen Forderung nach einer öffentlichen Wasserversorgung, wenn gleich die aktuelle kantonale Gesetzgebung auch private Wasserversorgungen ausdrücklich vorsieht, jedoch unter dem Vorbehalt der Verantwortlichkeit der Gemeinden und der Oberaufsicht des Staats über die Wasserversorgung.

Die auch vom Stadtrat und von der WVZ mitgetragenen Anliegen der APE werden somit bereits von den nationalen und internationalen Verbänden und Dachorganisationen vertreten, in welchen die WVZ sich sehr aktiv engagiert. Diese Verbände bestehen im Vergleich zur APE seit vielen Jahrzehnten und können grosse Erfolge ausweisen. Sie sind gut organisiert und können vereint über Lobbyarbeit auch politischen Anliegen der Verbände glaubwürdig Gehör verschaffen. Dazu verhilft ihnen auch der Umstand, dass ihre Mitglieder zum grossen Teil in einem geografischen bzw. hydrologischen Kontext angesiedelt und tätig sind, nämlich im Einzugsgebiet des längsten Flusses Westeuropas und dessen bevölkerungsreichem Siedlungsgebiet. Die WVZ kann ihre Anliegen und ihr Know-how in diesen Verbänden einbringen, aber auch grossen Nutzen aus dem Fundus der dort zusammengetragenen Erfahrungen und dem Wissensstand ziehen.

Die Rahmenbedingungen in den von den APE-Mitgliedern vertretenen Regionen sind demgegenüber sehr heterogen und grösstenteils nicht mit den hiesigen Bedingungen vergleichbar. So unterscheiden sich die Aufbereitungstechnologien je nach Land und Rohwasserzustand, die Ansprüche der Konsumenten sind nicht identisch (z. B. ist Chlorgeruch im Wasser nördlich der Alpen eher unerwünscht bis gar nicht akzeptiert, in anderen Ländern hingegen gesetzlich vorgeschrieben und oft wegen des zufolge ungenügenden Investitionen schlechten Netzzustands auch betrieblich durchaus geboten. Der Chlorgeruch des Leitungswassers

wiederum vermindert die Bereitschaft der Konsumentinnen und Konsumenten zum Konsum von Hahnenwasser, was in Zürich kein Problem darstellt, aber ein wichtiges Anliegen der APE ist).

Die heterogene regionale Zusammensetzung der Mitglieder des eher kleinen Verbands APE dürfte der Durchsetzung der von ihr vertretenen politischen Interessen kaum förderlich sein. In der Begründung des vorliegenden Postulats wird die Vermeidung der Privatisierung von Wasserversorgungen als wichtiges Ziel bezeichnet. Der Stadtrat teilt die Ansicht, dass die mit der Privatisierung von Wasserversorgungen in Grossbritannien im letzten Jahrzehnt des vorigen Jahrtausends gemachten Erfahrungen als negativ zu bewerten sind. Dasselbe trifft zu auf Erfahrungen, welche in Deutschland nach der Wiedervereinigung mit der Privatisierung von Versorgungsunternehmen im Zuge der sogenannten «Abwicklung» ehemaliger Staatsbetriebe der DDR gemacht wurden (z. B. Wasserwerke Berlin).

Entsprechende Bestrebungen in Grossbritannien beruhten damals wie heute auf zeitweise mehrheitsfähigen «neoliberalen» wirtschaftspolitischen Überzeugungen. In der EU wurden entsprechende Bestrebungen aus Grossbritannien eingebracht und erhielten ein gewisses Gewicht, als sie überraschend Unterstützung aus Frankreich erfuhren, das für gewöhnlich mit gegensätzlichen wirtschaftspolitischen Attributen in Verbindung gebracht wird (starke Gewerkschaften, 35-Stunden-Woche, starke staatliche Beteiligung und Einflussnahme auf weite Bereiche der Industrie). Im Bereich der Wasserwirtschaft haben sich indes in Frankreich starke, auch international während Jahren sehr erfolgreiche private Konzerne entwickeln können, für deren Geschäftstätigkeit eine Privatisierung der Wasserversorgungen in der EU als vorteilhaft erschien, weshalb entsprechende Bestrebungen auch von Seiten französischer Regierungsvertreter zeitweise Unterstützung erfuhren. Wie bereits erwähnt, konnten sich entsprechende Bestrebungen in der EU bisher indes nicht durchsetzen, so trat die Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG im April 2016 ohne Einbezug der Wasserversorgung in Kraft (vgl. dazu www.ec.europa.eu/Vergabe-öff-Aufträge). Die Gefahr des Erfolgs weiterer diesbezüglicher Bestrebungen von Vertretern Grossbritanniens in der EU (vgl. dazu etwa www.fr-online.de/eu-parlament-streit-um-wasser-privatisierung) dürfte mit dem «Brexit» endgültig gebannt sein.

4. Fazit

Als Fazit ist festzuhalten, dass die von der APE und dem vorliegenden Postulat vertretenen Anliegen von der WVZ bereits im Rahmen ihrer bestehenden Verbandstätigkeit ausreichend und wirksam vertreten werden. Ein zusätzlicher Nutzen durch den Beitritt der WVZ zur APE ist weder in branchenpolitischer noch in technischer Hinsicht zu erwarten, weder für die WVZ noch für die APE. Der zusätzliche Arbeitsaufwand, den Fachleute der WVZ für die Mitarbeit in diesem weiteren Verband aufwenden müssten sowie der zusätzliche Mitgliedschaftsbeitrag (gemäss Statuten der APE ist dessen Höhe auf maximal 10 000.– Euro pro Jahr beschränkt) wären unter diesen Umständen nach Ansicht des Stadtrats nicht zu rechtfertigen. Daher beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat die Abschreibung des Postulats.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom Bericht betreffend Wasserversorgung Zürich, Beitritt zum Netzwerk «Aqua Publica Europea» wird Kenntnis genommen.**
- 2. Das Postulat, GR Nr. 2013/252, von Simon Kälin (Grüne), Andreas Edelmann (SP) und 39 Mitunterzeichnenden vom 26. Juni 2013 betreffend Wasserversorgung Zürich, Beitritt zum Netzwerk «Aqua Publica Europea» wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti