Stadt Dübendorf

A N T R A G

des Stadtrates vom 3. November 2011

Weisung-Nr. 60

Geschäfts-Nr. GR 106/2011

Beschluss des Gemeinderates

betreffend

Reglement über die Wasserversorgung (Wasserversorgungsreglement der Stadt Dübendorf) Genehmigung

---

Der Gemeinderat,

in Kenntnis eines Antrages des Stadtrates vom 3. November 2011, gestützt Art. 29 Ziff. 1.3 der Gemeindeordnung vom 5. Juni 2005

b e s c h l i e s s t :

1. Das Reglement über die Wasserversorgung (Wasserversorgungsreglement der Stadt Dübendorf) vom 3. November 2011 wird genehmigt.

2. Mitteilung an den Stadtrat zum Vollzug.

WEISUNG

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage 2
2 Gemeindeaufgaben 3
3 Aufsicht 3
4 Delegierbare Aufgaben 4
5 Sonderstellung privater Wasserversorgungsunternehmungen aus der Zeit vor Inkrafttreten des WWG 4
6 Generelles Wasserversorgungsprojekt (GWP) 5
7 Trinkwasserversorgung in Notlagen 5
8 Verwaltungsrechtlicher Vertrag oder Konzession und Reglement 6
9 Zusammenfassung 7
10 Antrag 8

---

1 Ausgangslage

Der Bund überlässt die Wasserversorgung den Kantonen (Art. 76 Bundesverfassung [BV]). Im Kanton Zürich ist es Aufgabe der Gemeinden, die Wasserversorgung innerhalb ihres Gemeindegebietes sicherzustellen (§ 27 Wasserwirtschaftsgesetz [WWG]). Die Gemeinden können einen Teil ihrer Aufgaben an private Wasserversorgungsunternehmen übertragen, hätten aber in diesem Fall eine Aufsichtsfunktion wahrzunehmen (§ 27 Abs. 3 und § 28 Abs. 1 WWG).

Der Gemeinderat erliess am 5. Juli 2007 ein Wasserversorgungsreglement. Dagegen wurde das Referendum ergriffen, weshalb das Reglement dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wurde. Am 1. Juni 2008 nahmen die Stimmberechtigten der Stadt Dübendorf die Vorlage an. Mit Eingabe vom 1. Juli 2008 wurde beim Bezirksrat dagegen Beschwerde erhoben. Am 22. Juli 2009 hat der Bezirksrat die Beschwerde teilweise gutgeheissen. In der Folge wurde das Wasserversorgungsreglement überarbeitet.

Die 1894 gegründete Genossenschaft Wasserversorgung Dübendorf(WVD) und die 1931 gegründete Genossenschaft Wasserversorgung Geeren-Gockhausen-Tobelhof sind private Genossenschaften im Sinn des Gesetzes (Art. 828 OR). Sie haben seit jeher unabhängig von der Politischen Gemeinde Dübendorf bestanden und an ihrer Stelle die Bevölkerung von Dübendorf mit Wasser versorgt. Die Genossenschaften sind im Besitz der kantonalen Grundwasserkonzessionen und Eigentümer der Grundstücke und Werkanlagen, die der Wasserversorgung dienen. Die Genossenschaften erfüllen ihre Aufgabe nicht gewinnorientiert und betreiben das Unternehmen auf gemeinwirtschaftlicher Grundlage.

Bei der Versorgung der Bevölkerung durch die von der Stadt unabhängigen privaten Wassergenossenschaften bleibt es auch weiterhin. Es soll jedoch der unbefriedigende rechtliche Zustand behoben werden, dass die privaten Wasserversorgungsunternehmen eine sehr wichtige öffentliche Aufgabe

erfüllen, ohne dass ein Rechtsverhältnis zwischen ihnen und der Stadt besteht. Ein solches Rechtsverhältnis soll mit je einem Vertrag zwischen der Stadt und den beiden Wasserversorgungsgenossenschaften geschaffen werden. In einem Leistungsauftrag an die Versorgungsunternehmen soll die öffentliche Aufgabe der Wasserversorgung, die diese seit jeher und gemäss den Vorgaben des eidgenössischen und kantonalen Rechts wahrgenommen haben, festgeschrieben werden.

Mit der neuen Regelung wird das bisher rein zivilrechtliche Verhältnis der Wasserversorgungsgenossenschaft zu den Benützern dem öffentlichen Recht unterstellt. Das heisst, dass das Versorgungsunternehmen künftig die Benützungs- und Anschlussgebühren verfügen und wie das Gemeinwesen Erschliessungsbeiträge erheben kann. Für die Bezüger bringt dies den Vorteil, dass Streitigkeiten über Anschlussbeiträge und Gebühren nicht mehr in einem Zivilprozess ausgetragen werden müssen, sondern auf dem schnelleren und kostengünstigeren öffentlich-rechtlichen Rechtsmittelweg von den mit dieser Materie vertrauten Instanzen Bezirksrat und Verwaltungsgericht entschieden werden.

Da schon die Bundesverfassung verlangt, dass die wesentlichen Grundlagen und der quantitative Rahmen von Abgaben und Gebühren in einem formellen Gesetz, also in einem Erlass der Legislative festgeschrieben werden, genügt ein Vertrag zwischen Stadt und Versorgungsunternehmen allein nicht. Da die Verordnung über die leitungsgebundene Versorgung und über die Beteiligung der Gemeinde an Versorgungsunternehmen (Versorgungsverordnung) vom 4. Oktober 1999 auf die Auslagerung der gemeindeeigenen Werke zugeschnitten ist und den Anforderungen an die gesetzliche Grundlage für Wasseranschluss- und -benutzungsgebühren nicht genügt, bedarf es eines separaten Wasserversorgungsreglements, wie dies von Art. 27 Abs. 2 WWG vorgeschrieben ist. Dieses Wasserversorgungsreglement bildet die Basis für den zwischen der Stadt und dem Versorgungsunternehmen abzuschliessenden Vertrag betreffend den Leistungsauftrag.

2 Gemeindeaufgaben

Das WWG und die darauf basierende Verordnung über die Wasserversorgung [VO] weisen den Gemeinden zwingend folgende Aufgaben zu:

- Sicherstellen der Wasserversorgung innerhalb des Gemeindegebietes (§ 27 Abs. 1 WWG, § 1 Abs. 1 VO). Unter Wasserversorgung versteht das Gesetz dabei das Bereitstellen und Liefern von Trinkwasser in einwandfreier Qualität, unter genügendem Druck und in ausreichender Menge zu Trink-, Brauch- und Löschzwecken (§ 25 WWG).
- Sicherstellen der Trinkwasserversorgung in Notlagen (§ 17 Abs. 4 WWG, § 1 Abs. 2 VO).
- Erlass eines Reglements über die Wasserversorgung (§ 27 Abs. 5 WWG).
- Erstellen eines - von der Baudirektion zu genehmigenden - generellen Wasserversorgungsprojektes (GWP) (§ 27 Abs. 2 WWG; vgl. § 3 VO).
- Ausbau der Wasserversorgung nach Massgabe des generellen Wasserversorgungsprojektes und der Erschliessungsplanung (§ 27 Abs. 2 WWG).

Aufsicht über allfällige private Wasserversorgungsunternehmen und Kleinstwasserversorgungen (§ 27 Abs. 3 WWG, § 1 Abs. 2 VO).

3 Aufsicht

Die Gemeinden üben die Aufsicht über die privaten Wasserversorgungsunternehmen aus (§ 27 Abs. 3 WWG). Diese Aufsichtskompetenz ist nicht delegierbar, sondern von der Gemeindebehörde selber wahrzunehmen (§ 28 Abs. 1 WWG).

Der Gegenstand der Aufsicht wird im WWG nicht näher definiert. Die Aufsicht ist nicht etwa auf das Vertragsverhältnis zwischen Gemeinde und privatem Versorgungsunternehmen beschränkt, sondern geht darüber hinaus und besteht auch, wo ein Vertragsverhältnis (noch) nicht besteht. Sie bezieht sich auf alle planerischen, baulichen, betrieblichen und finanziellen Belange der Wasserversorgung, soweit solche für die Öffentlichkeit von Bedeutung sind. Die Gemeinde ist dafür verantwortlich, dass das private Unternehmen die von ihm wahrgenommenen Aufgaben in verfassungs- und gesetzmässiger Weise erfüllt.

Die wesentlichen Elemente der Aufsicht sind in einem Reglement niederzulegen, Einzelheiten in einem Vertrag zu regeln.

Bei der Auswahl und Anwendung der Aufsichtsmittel sind die Grundrechte und insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren. Die Gemeinde hat bei Bedarf von Amtes wegen aufsichtsrechtlich einzuschreiten; das Vorliegen einer Aufsichtsbeschwerde wird nicht vorausgesetzt. Die Aufsichtskompetenz der Gemeinde über die privaten Wasserversorgungsunternehmen geht jedoch nicht weiter als diejenige des Bezirksrats über die gemeindeeigenen Wasserversorgungsbetriebe, was heisst, dass nur bei offensichtlichen Verstössen gegen Grundrechte und Gesetz eingeschritten wird.

4 Delegierbare Aufgaben

Gemäss § 28 Abs. 1 WWG können nur die unter § 27 Abs. 1 und 2 WWG genannten Gemeindeaufgaben an private Wasserversorgungsunternehmen delegiert werden, nämlich das Sicherstellen der Wasserversorgung und deren Ausbau gemäss generellem Wasserversorgungsprojekt (GWP) und Erschliessungsplanung. Nicht delegierbar sind demgegenüber das Sicherstellen der Trinkwasserversorgung in Notlagen, der Erlass des Reglementes über die Wasserversorgung und die Aufsichtsfunktion (siehe auch § 1 Abs. 2 VO). Die Ausgliederung einer Gemeindeaufgabe bedarf einer formellgesetzlichen Grundlage. Das GWP ist von der privaten Wasserversorgungen zu erarbeiten; seine formelle Verabschiedung zuhanden der Baudirektion obliegt dem Stadtrat.

5 Sonderstellung privater Wasserversorgungsunternehmen aus der Zeit vor In-krafttreten des WWG

Erst das WWG, in Kraft getreten am 1. Januar 1993, übertrug den zürcherischen Gemeinden umfassende Kompetenz und Verantwortung im Bereich der Wasserversorgung (§ 27 WWG). Die Gemeinden können einen Teil ihrer Aufgaben an private Wasserversorgungsunternehmen übertragen, hätten aber in diesem Fall eine Aufsichtsfunktion wahrzunehmen (§ 27 Abs. 3 und § 28 Abs. 1 WWG). Die Voraussetzungen und Bedingungen einer solchen Übertragung sind in einem Reglement festzulegen, die Übertragung selbst erfolgt durch einen Verwaltungsrechtlichen Vertrag.

Nun fragt sich, ob dies auch uneingeschränkt gilt für private Wasserversorgungsunternehmen, die schon *vor* Inkrafttreten des WWG bestanden haben: Haben solche Unternehmen das kommunale Wasserversorgungsreglement gleichermassen zu beachten wie eine öffentliche oder eine seit 1993 gegründete private Wasserversorgung oder können sie sich auf eine besondere Rechtsposition berufen?

Aus Gründen der Versorgungssicherheit, Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit ist es unabdingbar, dass das Verhältnis zwischen Gemeinde und vorbestehenden privaten Versorgungsunternehmen aus der Zeit vor Inkrafttreten des WWG verbindlich geklärt wird. Gemäss regierungsrätlicher Weisung des

WWG sollen die vorbestehenden Wasserversorgungsgenossenschaften in das System des WWG "integriert" werden. Nun ist die Wasserversorgung eine zentrale Grundlage für das Leben und Überleben unserer Gesellschaft und somit eine öffentliche Aufgabe par excellence. Die Regelung und Anpassung an die heutigen gesetzlichen Grundlagen ist unbedingt notwendig.

6 Generelles Wasserversorgungsprojekt (GWP)

Die Erarbeitung des GWP hat primär durch die Wasserversorgungsunternehmen zu erfolgen, seien diese nun Körperschaften des privaten oder des öffentlichen Rechts. Die entsprechenden Kosten gehen zulasten des Versorgungsunternehmens. Die Politische Gemeinde ist für die Koordination verantwortlich und hat, falls in ihrem Gemeindegebiet mehrere Versorgungsunternehmen tätig sind, die verschiedenen Teilprojekte zu einem gesamten GWP für das ganze Gemeindegebiet zusammenzufügen; sie ist auch verantwortlich für die formelle Verabschiedung des GWP, bevor dieses der Baudirektion zur Genehmigung vorgelegt werden kann.

Das GWP legt die notwendigen Anlagen fest für die ordnungsgemässe Versorgung des gegenwärtigen und zukünftigen Siedlungsgebietes mit Trink-, Brauch- und Löschwasser (§ 25 WWG). Das gesamte Konzept soll möglichst einfach, zweckmässig und wirtschaftlich sein. Die Wasserversorgung ist durch mindestens zwei voneinander unabhängige Einspeisungen sicherzustellen, von denen eine jede kurzfristig einen mittleren Wasserbedarf abdecken kann. Das GWP enthält einen Zeitplan für die Erneuerung und, soweit erforderlich, für die Erweiterung der Anlagen. Es umfasst zur Darstellung der Inhalte mindestens einen Übersichtsplan (u.a. mit bestehenden und geplanten Anlagen), ein hydraulisches Funktionsschema, einen technischen Bericht (mit Grundlagen, Schwachstellen, Zielen, Erläuterungen, Berechnungen, Notversorgungskonzept etc.) sowie eine Kostenschätzung mit Finanzplan.

Das Generelle Wasserversorgungsprojekt (GWP) der Genossenschaft Wasserversorgung Dübendorf vom 31. Januar 2004, rev. vom 5. September 2005, legt die notwendigen Anlagen für die ordnungsgemässe Versorgung des heutigen und zukünftigen Siedlungsgebietes von Dübendorf, Hermikon, Gfenn und Stettbach mit Trink-, Brauch- und Löschwasser fest und wurde von der Baudirektion mit Verfügung Nr. 857 am 22. Mai 2007 genehmigt. Das Inhaltlich identische GWP der Genossenschaft Wasserversorgung Geeren-Gockhausen-Tobelhof wurde von der Baudirektion mit Beschluss Nr. 2292 am 20. November 2008 genehmigt.

7 Trinkwasserversorgung in Notlagen

Die Notwasserversorgung ist primär bundesrechtlich geregelt, nämlich in der Verordnung über die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Notlagen (VTN). Ist die normale Versorgung mit Trinkwasser infolge von Naturereignissen, Störfällen, Sabotage, kriegerischen Handlungen etc. erheblich gefährdet, eingeschränkt oder verunmöglicht, soll gemäss VTN sichergestellt sein, dass das zum Überleben notwendige Trinkwasser jederzeit vorhanden ist. Insbesondere ist Folgendes zu tun (VTN Art. 1,3,7 und 16): Es sind Vorkehrungen zu treffen für eine rasche Behebung von Störungen. Bei ganzem oder teilweisem Ausfall des Rohrnetzes muss Wasser dezentral aus Quellen oder Notbrunnen bezogen, von aussen zugeliefert oder dem Notvorrat entnommen werden können. Benachbarte Trinkwasserversorgungen müssen sich zusammenschliessen lassen. Schweres Material - wie Schnellkupplungsrohre, Transportfahrzeuge, Notstromgruppen und Aufbereitungseinheiten - ist bereitzustellen.

Gemäss Bundesrecht sind es die Kantone, die dafür zu sorgen haben, dass die Trinkwasserversorgung in Notlagen sichergestellt ist; sie können indes diese Aufgabe auch an die Gemeinden delegie-

ren (VTN Art.5). Der Kanton Zürich hat von dieser Delegationsmöglichkeit Gebrauch gemacht (WWG § 27 Abs.4) Die Gemeinden können aber ihre Verantwortung nicht generell privaten Wasserversorgungsunternehmen weiter übertragen (WWG § 28 Abs.1 und VO §1 Abs.1). Entsprechend erfüllen alle Wasserversorgungsunternehmen ihre Aufgaben stets nach dem Recht und den Weisungen der Gemeinde und unter deren Aufsicht. Die Gemeinden haben nicht etwa eine von privaten Wasserversorgungen gänzlich unabhängige Notwasserversorgung aufzubauen, sondern vielmehr die privaten Versorgungsunternehmen, sofern vorhanden, als wesentliche Teile in ihr umfassendes Notversorgungskonzept einzubinden. Die Grundzüge der Notwasserversorgung sind im kommunalen Wasserversorgungsreglement festzuschreiben. Die planerische Umsetzung erfolgt durch das generelle Wasserversorgungsprojekt (GWP). Einzelheiten lassen sich bei Bedarf auch in einer ausführenden Verordnung der Gemeindeexekutive regeln.

8 Verwaltungsrechtlicher Vertrag oder Konzession und Reglement

Mit einer Konzession verleiht das Gemeinwesen dem privaten Versorgungsunternehmen ein Recht zur Sondernutzung einer im Gemeingebrauch stehenden Sache, zur Ausübung einer Tätigkeit oder zur Erfüllung bestimmter Staatsaufgaben. Diese Tätigkeit kann aber auch mit einem verwaltungsrechtlichen Vertrag an die Wasserversorgung übertragen werden.

In der Gemeinde Dübendorf, wo die Aufgabe der Wasserversorgung seit eh und je von der 1894 gegründeten privaten Genossenschaft Wasserversorgung Dübendorf und seit 1931 auch noch von der privaten Genossenschaft Wasserversorgung Geeren-Gockhausen-Tobelhof erfüllt wird, und zwar in qualifiziert hochstehender Arbeit effizient und kostengünstig, wäre eine Konzessionierung die falsche Lösung. Die Genossenschaft Wasserversorgung Dübendorf, die den grössten Teil des Gemeindegebiets versorgt und der mit Gemeindeversammlungsbeschluss vom 11. Juli 1966 das uneingeschränkte Recht zur Wassergewinnung und Wasserverteilung bestätigt wurde, würde eine solche Lösung auch nicht akzeptieren. Der rechtlich und wirtschaftlich eigenständigen Stellung der privaten Genossenschaften trägt die Vertragsgestaltung mit einem Leistungsauftrag Rechnung. Dabei ist ihnen im Rahmen des für die Wasserversorgung geltenden übergeordneten Rechts der nötige unternehmerische Spielraum zu belassen.

Die auch für private Versorgungsunternehmen verbindlichen Vorgaben wie Gemeinwirtschaftlichkeit, d.h. keine Gewinnorientierung, Beachtung der Grundrechte bei der Erhebung von Beiträgen und Gebühren ergeben sich schon aus der Verfassung. Weitere Vorgaben, welche die verfassungsmässigen Prinzipien konkretisieren, auch die Art der zu erhebenden Beiträge und Gebühren, müssen im von der Legislative erlassenen Wasserversorgungsreglement festgelegt sein. Im Reglement soll aber auch der Inhalt des verwaltungsrechtlichen Vertrags betreffend den Leistungsauftrag vorgezeichnet sein. Je detaillierter das Reglement ist, desto kürzer kann der Vertrag ausfallen.

Im Einzelnen werden im Wasserversorgungsreglement folgende Inhalte geregelt:

- Aufgaben der Wasserversorgung
- Trägerschaft der Wasserversorgung
- Abgrenzung der Verantwortungsbereiche bei einer Mehrheit von Wasserversorgungsunternehmen auf Gemeindegebiet (Genossenschaften WV Dübendorf und Tobelhof-Gockhausen-Geeren).
- Grundsätze für Planung, Erstellung und Erneuerung der Wasserversorgungsanlagen samt Leitungsnetz; inhaltliche Abstimmung mit Erschliessungsplan und generellem Wasserversorgungsprojekt.
- Umfang der Lieferpflicht in sachlicher und räumlicher Hinsicht.

- Grundsätze für die Erhebung von Gebühren und Beiträgen im Zusammenhang mit der Wasserversorgung; vom Reglement im hier behandelten Sinne zu unterscheiden ist ein allfälliges "Gebührenreglement", das auf der Basis des Reglements oder parallel zu diesem erlassen wird. Sie stecken den Rahmen ab für das vom Versorgungsunternehmen zu erlassende Gebührenreglement, das die Tarifstruktur und die Beiträge und Gebühren betragsmässig festlegt.
- Trinkwasserversorgung in Notlagen.
- Voraussetzungen, wesentlicher Inhalt und Modalitäten einer Übertragung von Wasserversorgungsaufgaben an privatrechtliche Trägerschaften, insbesondere auch Regelung von Aufsicht und Rechtsschutz.
- Bestimmungen über das Vorgehen im Falle, dass eine vertragliche Regelung oder eine Konzession mit einem bestehenden Wasserversorgungsunternehmen nicht zustande kommt.

9 Zusammenfassung)

Die Wasserversorgung ist primär Aufgabe der Gemeinde.

Die Gemeinden können einen Teil ihrer Wasserversorgungsaufgaben an private Versorgungsunternehmen delegieren. Die Aufgabenübertragung erfolgt durch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag (Konzession oder Leistungsauftrag).

Private Versorgungsunternehmen wie auch private Kleinstwasserversorgungen sind von der Gemeinde zu beaufsichtigen. Auch über das rechtlich Gebotene hinaus ist eine gute Kooperation zwischen Gemeinde und den Beaufsichtigten unabdingbar.

Private Versorgungsunternehmen mit einem Leistungsauftrag können hoheitlich handeln, wenn der Regierungsrat sie öffentlich erklärt oder die Gemeinde ihnen hoheitliche Befugnisse überträgt.

Verschiedene Aufgaben kann die Gemeinde nicht delegieren. Dazu gehören das Sicherstellen der Trinkwasserversorgung in Notlagen, der Erlass eines Reglementes über die Wasserversorgung, das Verabschieden des – heute schon von der WVD ausgearbeiteten generellen Wasserversorgungsprojektes zuhanden der Baudirektion, und die Aufsicht über die privaten Wasserversorgungsunternehmen.

Soweit eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich ist, ist der betreffende Erlass durch die Gemeindelegislative zu verabschieden; formell-gesetzlich festzuschreiben sind unter anderem die grundlegenden Regeln über Beiträge und Gebühren.

Der Stadtrat muss für die Sicherstellung der Wasserversorgung innerhalb des Gemeindegebietes (§27Abs.1 WWG, §1Abs.1 VO) mit den Wasserversorgungen einen Vertrag abschliessen. Der verwaltungsrechtliche Vertrag mit den beiden Genossenschaften ist nicht Bestandteil dieser Vorlage. Im Rahmen des übergeordneten Rechts und nach den Richtlinien des vorliegenden Wasserversorgungsreglements haben der Stadtrat und die beiden Versorgungsunternehmen den Inhalt des Vertrages (Leistungsauftrag) einvernehmlich festzulegen. Damit die weiteren Verhandlungen geführt werden können, ist das Wasserversorgungsreglement zu erlassen.

10 Antrag

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, das Reglement über die Wasserversorgung, „Wasserversorgungsreglement der Stadt Dübendorf" zu genehmigen.

Dübendorf, 3. November 2011

Stadtrat Dübendorf

Lothar Ziörjen
Stadtpräsident

David Ammann
Stadtschreiber

GR Geschäft 106/2011 Antrag Weisung Nr. 60

Reglement über die Wasserversorgung (Wasserversorgungsreglement der Stadt Dübendorf) Genehmigung

Wir beantragen Zustimmung.

8600 Dübendorf,

Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission

Hans-Felix Trachsler
Präsident

Marcel Amhof
Sekretär

Dieser Antrag wird zum Beschluss erhoben.

8600 Dübendorf,

Gemeinderat Dübendorf

Rolf Biggel
Präsident

Marcel Amhof
Sekretär

Rechtskräftig

gemäss Bescheinigung des
Bezirksrates Uster
vom

11 Aktenverzeichnis

Antrag Nr. 60

Reglement über die Wasserversorgung (Wasserversorgungsreglement der Stadt Dübendorf)
Genehmigung

---

1. Stadtratsbeschluss Nr. 364 vom 3. November 2011.

2. Weisung Nr. 60.

3. Wasserversorgungsreglement der Stadt Dübendorf, vom 3. November 2011

4. Entwürfe zu den Verträgen betreffend Leistungsauftrag für die Wasserversorgung mit den beiden Genossenschaften Wasserversorgung Dübendorf und Wasserversorgung Tobelhof-Gockhausen-Geeren vom 3. November 2011 (nicht Bestandteil der Vorlage, zur Kenntnisnahme).