

Art. 9 WRRL als Herausforderung für die Kalkulation von Wassergebühren und -entgelten



Prof. Dr. Erik Gawel

Tagung „Kommunales Infrastruktur-Management“
Berlin, 24. Juni 2011

UNIVERSITÄT LEIPZIG

 HELMHOLTZ
ZENTRUM FÜR
UMWELTFORSCHUNG
UFZ

Übersicht



- **Die Anforderungen aus Art. 9 WRRL für die kommunalen Gebühren und Entgelte**
- **Stand der Debatte**
- **Die Höhe der Entgelte: Kostendeckungsprinzip**
- **Die Bemessung der Entgelte**
- **Fazit**

Zur Einführung: Hauptbelastungen der Gewässer und Ansätze der Gewässerschutzpolitik

<p>Einleitung von kommunalen und industriellen Abwässern</p> 	<p>Diffuse Einträge, insbesondere Nährstoff- und Schadstoffeinträge durch die Landwirtschaft</p> 	<p>Strukturveränderungen von Gewässern</p> 	<p>Wasserentnahmen, z.B. Kühlwasser</p> 
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(c) 2003 r+s ambühler

Bisheriger Fokus der Gewässerschutzpolitik

Welche Verpflichtungen ergeben sich aus Art. 9 WRRL für die Erhebung von Wasserpreisen?

Überblick

- **Berücksichtigungspflicht** (Art. 9 Abs.1 S. 1)
Kostendeckungsgrundsatz einschl. URK
- **„Erfüllungspflicht“** (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2)
→ **relativierend**: sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung (...) darf Rechnung getragen werden (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3)
→ **„Opt out“**-Klausel für bestimmte Wassernutzungen (Art. 9 Abs. 4)
- **Berichtspflicht** auf der Ebene der Bewirtschaftungspläne (Art. 9 Abs. 2)

Anforderungen der „Erfüllungspflicht“

Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 WRRL

„Die Mitgliedstaaten sorgen bis zum Jahr 2010 dafür,

- dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen und somit zu den Umweltzielen dieser Richtlinie beiträgt;
- dass die verschiedenen Wassernutzungen, die mindestens in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft aufzugliedern sind, auf der Grundlage der gemäß Anhang III vorgenommenen wirtschaftlichen Analyse und unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips einen angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen.“

Anforderungen der „Erfüllungspflicht“ (Art. 9 Abs. 1 UAbs.2 WRRL)

1. Verpflichtung

- **Wasserpreisgestaltung** für die Bereitstellung von Wasserdienstleistungen **muss angemessene Anreize für die Benutzer setzen, Wasserressourcen effizient zu nutzen.**
 - **Höhe der Entgelte: Kostendeckungsgebot**
(einschl. Anlastung der Umwelt- und Ressourcenkosten)
 - **Bemessung der Entgelte: effiziente Anreize**

2. Verpflichtung

- ‚Wassergebührenpolitik‘ ist so auszugestalten, dass die Nutzer untereinander **verursachergerecht zur Kostendeckung beitragen.**
 - Einbeziehung von Wassernutzungen, die keine Wasserdienstleistung sind
 - ‚Gebührenpolitik‘ i.e.S.: **Bemessung an Kostenverursachung** ausrichten

Anforderungen an die ‚Wassergebührenpolitik‘

- Anforderungen an die Erhebung von **Wassergebühren im klassischen Sinne: Höhe und Bemessung**
 - Analoge Anforderungen an die **Preisgestaltung privater Versorger**
 - Verpflichtung zur **Erhebung weiterer Abgaben**, soweit bestimmte Kostenpositionen, wie insbesondere die **Umwelt- und Ressourcenkosten**, nur auf diese Weise angemessen geltend gemacht werden können.
- **AbwA und WEE als Instrumente zur Anlastung von Umwelt- und Ressourcenkosten**

Relativierungsmöglichkeiten I:

Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3 WRRL

- Die Mitgliedstaaten haben „dabei“ das Recht, bei ihrer Wasserpreisgestaltung den **sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung** Rechnung zu tragen (Art. 9 Abs. 1 UAbs.3 WRRL).
- Die **Darlegungslast** für das Vorliegen solcher Auswirkungen trifft den Mitgliedstaat.
 - Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen (insb. auch am Maßstab der Ziele der WRRL)
 - Beurteilungsspielraum für Mitgliedstaat
- **Keine Entbindung von der grundsätzlichen Pflicht**, sondern **Verhältnismäßigkeitsabwägung**, d. h. nicht „opt out“, sondern temporäre Mindererfüllung oder Modifizierung.

Relativierungsmöglichkeiten II:

Art. 9 Abs. 4 WRRL: opt out

- **Opt-out-Klausel für bestimmte Wassernutzungen**
„in Übereinstimmung mit **eingeführten Praktiken**“
- **Berichts- und Begründungspflicht** (Bewirtschaftungspläne)
- **Nur instrumentelle Substitution**, da Abweichungen „die Zwecke dieser Richtlinie und die Verwirklichung ihrer Ziele nicht in Frage“ stellen dürfen.
- Nach h. M. **hohe Anforderungen, kein allg. Rechtfertigungsgrund**
- Für **Wasserver-/Abwasserentsorgung in D irrelevant!**

Das Prüfprogramm I

1. Höhe der Entgelte:

- Sind jedenfalls Kosten nach Maßgabe des **wertmäßigen bwl. Kostenbegriffs** unter **Zugrundelegung einer Ressourcenlenkungsperspektive** in die Entgeltermittlung einbezogen? (Annahme: URK anderweitig berücksichtigt)
- Können Nichtveranlagungen von Kosten durch **Relativierungsermessen** („Auswirkungen der Kostendeckung“) (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 3) oder **horizontale Verteilung der Kostentragung unter Verursachern** (Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 2. Spstr.) gerechtfertigt werden?

Das Prüfprogramm II

2. Bemessung der Entgelte:

- Erfolgt die Bemessung derart, dass **Anreize zur effizienten Nutzung** der WDL gesetzt werden?

→ Reichweite des Gebührentatbestandes (Einheits- oder Sondergebühr), Bemessungsprinzip, Bemessungsmaßstab, Maßstabsregelungen (Entgeltstaffelung), Tarif

Stand der Debatte

Verbreitete Einschätzung: Kommunale Entgelte erfüllen wegen „Kostendeckungsprinzip“ alle Anforderungen aus Art. 9 WRRL

- Prüfung der **Bemessungsprinzipien** erfolgt gar nicht!
- Prüfung der **Entgelthöhe**: „Im wesentlichen 100% Kostendeckung!“ (Bericht der LAWA-ad-hoc-Arbeitsgruppe 2008)

Empirische Analyse: Methodik unklar: wann 100% erreicht?; Ergebnisschwankung je nach Studie und Region 89-124%

Rechtliche Analyse: „Suche nach Wort ‚Kostendeckung‘ in KAG“

- **Dokumentation in Bewirtschaftungsplänen:** unzureichend

Stand der Debatte

3 „frühe“ Pilotprojekte

	Mittelrhein	Lippe	Leipzig	Ø
Fläche (km²)	14.394	4.882	4.368	
Anz. Einw. (Mio.)	3,133	1,847	1,086	
Anzahl untersuchter Wasserversorger	269	22	9	
Anzahl untersuchter Abwasserentsorger	382	79	36	
Kostendeckungsgrad Wasserversorgung (%)	98,5 (HE) 100,9 (RP)	103,3	101,1	98,2
Kostendeckungsgrad Abwasserentsorgung (%)	89,0 (HE) 96,3 (RP)	102,8	94,0	

Stand der Debatte

Vorab-Ergebnis 8 Länderprojekte („methodisch unterschiedlich ausgestaltet“): Trinkwasser 105,7%, Abwasser 104,7%

Vorab-Ergebnis 5 Länder-Benchmarking-Projekte
Trinkwasser 99,2%, Abwasser 97,4%

Aber: begründete **wissenschaftliche Zweifel an EU-rechtskonformem Kommunalabgabenrecht**

u. a. DESENS (2008), KOLCU (2008), SCHMUTZER, DVBI. 2006

Höhe der Entgelte: Kostendeckungsprinzip

„Ein“ Kostendeckungsprinzip in allen KAGs der Länder verankert:
aber welcher konkrete Gehalt?

1. Zerfällt in **Kostenüberschreitungsverbot** und **Deckungsgebot** mit **asymmetrischem** gerichtlichen Überprüfungsvorbehalt:

Keine Ressourcenlenkungs-, sondern Gebührenschuldnerschutz-Perspektive!

Abweichungen nach unten im **Ermessen des Satzungsgebers**, am ehesten **haushaltsrechtlich** kontrolliert (z. B. § 77 GemO NW: Entgeltvorrang der Mittelbeschaffung)

Höhe der Entgelte: Kostendeckungsprinzip

2. Keine flächendeckende Pflicht zur Refinanzierung über Entgeltabgaben (Ermessen des Satzungsgebers)

Beispiele: ■ Kanalbeiträge statt Gebühren;
■ Erhebungsermessen nach KAG („können erhoben werden“),
z. B. § 6 Abs. 1 Satz 2 2. Hs. KAG-LSA

➔ Verstoß gegen Nutzerprimat des Art. 9 WRRL

Höhe der Entgelte: Kostendeckungsprinzip

3. Inhalt des kommunalabgabenrechtlichen Kostendeckungsprinzips:

materiell: Verarbeitung „nach bwl. Grundsätzen ansatzfähiger Kosten“ auf der Grundlage eines wertmäßigen Kostenbegriffs (zweckbezogene Kosten)

formell: 100%

➔ materielle Prüfung bisher nicht durchgeführt!

Höhe der Entgelte: Kostendeckungsprinzip

3. Inhalt des kommunalabgabenrechtlichen Kostendeckungsprinzips:

OVG Münster: „Wenn auch aus dem Kostenüberschreitungsverbot abzuleiten ist, daß die Gemeinde mit den Gebühren keine die ansatzfähigen Kosten übersteigenden Gewinne erwirtschaften darf, läßt sich dem Kostenüberschreitungsverbot jedoch nicht entnehmen, wann denn solche unzulässigen Gewinne vorliegen. **Das Kostenüberschreitungsverbot ist insoweit inhaltsleer und erlangt erst durch die Bestimmung der ansatzfähigen Kosten in § 6 Abs. 2 KAG seine Beschränkungsfunktion;** mithin knüpft das Kostenüberschreitungsverbot lediglich an den Kostenbegriff des § 6 Abs. 2 KAG an, bestimmt aber nicht dessen Inhalt.“

(Urt. v. 1.7.1997 - 9 A 6103/95, S. 14)

Höhe der Entgelte: Kostendeckungsprinzip

ansatzfähige Kosten im Rahmen des **wertmäßigen** (zweckorientierten) **Kostenbegriffs**:

Zweck ist entscheidend:

- Refinanzierungsperspektive
- Substanzerhaltungsperspektive (Wiederbeschaffung)
- Ressourcenlenkungsperspektive

Art. 9 WRRL:

Ziel der Wasserpreisgestaltung =

„Anreize“ setzen, „Wasserressourcen effizient zu nutzen“

→ Kostenbewertung anhand einer
Ressourcenlenkungsperspektive

Höhe der Entgelte: Kostendeckungsprinzip

1. Wird der im Rahmen des Kommunalabgabenrechts den **Satzungsgebern eingeräumte Spielraum zur Veranschlagung ansatzfähiger Kosten** im Sinne von Art. 9 genutzt?
 2. Entsprechen die **Vorgaben der Landesgesetzgeber in KAG und LWG** zur Kostenberücksichtigung den Vorgaben aus Art. 9 WRRL?
- ➔ Kalkulatorische Kosten (Abschreibungen, Zinsen, Wagnisse) und ihre Bewertung

Kandidaten: Verbot der Kalkulation von Abschreibungen nach **Wiederbeschaffungszeitwerten**, Berücksichtigung von **Wagniskosten**, Verbot der Verzinsung/von Abschreibungen für „**Abzugskapital**“ aus Beiträgen und Zuschüssen“ usw.

Höhe der Entgelte: Kostendeckungsprinzip

Beispiel „Abzugskapital“:

Verbot der **Verzinsung für Kapital aus Beiträgen und Zuschüssen**
(in allen KAGs verankert, z. B. § 6 Abs. 2 Satz 4 2. Hs. KAG NW;
nach § 5 Abs. 2a Satz 2 2. Hs. KAG-LSA sogar für Abschreibungen verboten!)



Idee: Mangelnde Rechtfertigung einer Zinspflicht auf Kapitalteile, die unentgeltlich zur Verfügung stehen bzw. nicht vom allgemeinen Steuerzahler zugunsten der Nutzer eingesetzt wurden (Refinanzierungs-/Substanzerhaltungsperspektive: „nicht nötig, um Gemeindegapitaleinsatz abzugelten!“)

Höhe der Entgelte: Kostendeckungsprinzip

Beispiel „Abzugskapital“

Aber: Sehr wohl Kapitalkosten (Verzehr von Chancen „einer Vorrätigkeit“ *Schmalenbach*). Nötig, um Nutzern den vollen Wert des Werteverzehrs ihrer Nutzung anzuzeigen!

→ Mangels Rechtfertigung über Ausnahmegründe:
EU-rechtswidrig (SCHMUTZER, 2006)

Bundesland / Norm	Nichtberücksichtigung von Zuschüssen und Zuwendungen bei den Kapitalkosten	
	Abschreibungen	Zinsen
Baden-Württemberg § 14 Abs. 3 Sätze 2, 4, 5 KAG BW	X (Ausnahme nach Satz 6 möglich)	X
Bayern Art. 8 Abs. 3 Sätze 2 und 4 BayKAG		X (Ausnahme: Zuwendungen nur bei Entlastungsabsicht)
Hessen § 10 Abs. 2 Satz 2 2. Hs. HKAG		X
Niedersachsen § 5 Abs. 2 Satz 4 2. Hs. NKAG		X
Nordrhein-Westfalen § 6 Abs. 2 Satz 4 2. Hs. KAG NW		X
Rheinland-Pfalz § 8 Abs. 2 Satz 3 KAG RP (Abschreibungen) § 8 Abs. 3 Satz 2 KAG RP (Zinsen) § 8 Abs. 4 Satz 2 KAG RP (bedingtes Zuwendungsabzugsgebot)	X	X
Saarland § 6 Abs. 2 Satz 4 2. Hs. SKAG		X
Schleswig-Holstein § 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 KAG SH (Zinsen) § 6 Abs. 2 Satz 6 KAG SH (Abschreibungen)	(X) (mit Genehmigung bedingt zulässig)	X
Brandenburg § 6 Abs. 2 Satz 5 BbgKAG (Zinsen) § 6 Abs. 2 Satz 6 Bbg KAG (Abschreibungen)	(X) (bedingt zulässig)	X
Mecklenburg-Vorpommern § 6 Abs. 2a Satz 2 KAG MV (Abschreibungen) § 6 Abs. 2b Satz 1 KAG MV (Zinsen)	(X) (bedingt zulässig)	X
Sachsen § 12 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG (Zinsen) § 13 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG (Abschreibungen)	X (bedingt geboten)	X
Sachsen-Anhalt § 5 Abs. 2a Satz 2 2. Hs. KAG LSA	X	X

Bemessung der Entgelte

Eine angemessene (zweckkonforme) Abgrenzung der ansatzfähigen Kosten einer Einrichtung (materielle KD) und volle Veranschlagung in der Entgeltbedarfsberechnung (100% - formelle KD) allein stellen noch keine **verursachergerechte Heranziehung der (einzelnen) Nutzer** sicher, um **Anreize zu effizienter Nutzung** zu setzen.

Im Rahmen der Bemessung sind ferner zu beachten:

1. Geeignete **Abgrenzung von Gebührentatbeständen** (Einheits- oder Sondergebühr, z. B. Niederschlagsentwässerung!)
2. Das **Bemessungsprinzip**
 - a) Grundsatz der **Leistungsproportionalität**: „nach Art und Umfang der Inanspruchnahme“, nicht aber nach Kostenverursachung!)
 - b) Lehre vom **Wahrscheinlichkeitsmaßstab** (Ermessen, Grenze: Unverhältnismäßigkeit zur Leistung)
3. **Bemessungsmaßstab** (Frischwassermaßstäbe) und Differenzierungen (Starkverschmutzerzuschlag)
4. **Tarif** (Grundgebühren, Degression, Progression)

Bemessung der Entgelte

Grundprinzip der Bemessung: **Leistungsproportionalität**
(auch: spezielle Entgeltlichkeit“)

§ 10 Abs. 3 S. 1 HKAG: „nach Art und Umfang der Inanspruchnahme“
(**Qualität, Menge, nicht: Kosten!**)

„Für die Bestimmung des Gebührenmaßstabs ist es grundsätzlich unerheblich, welche Kosten dem Träger der Einrichtung durch den einzelnen Benutzungsfall entstehen.“
(SCHULTE/WIESEMANN, in: Driehaus, § 6, Rn. 205.)

Auch verfassungsrechtliche Grenzen der **Äquivalenz** und **Gleichbehandlung** nach h. L. auf „Leistung“ orientiert, nicht auf Kostenverursachung!

Bemessung der Entgelte

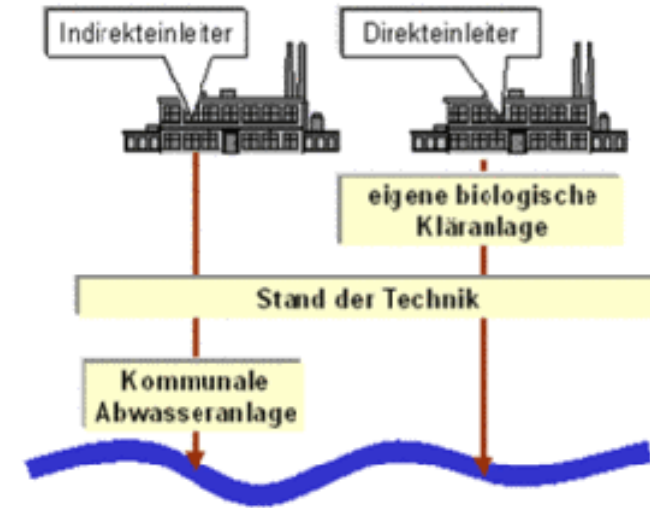
Entfernung des Kommunalabgabenrechts von der Lenkungsperspektive („Anreize zu effizienter Nutzung“) zeigt sich in der **Sonderstellung spezieller Anreizgebote oder Anreizermächtigungen** in den KAGs einzelner Länder:

§ 14 Abs. 2 SächsKAG: „umwelt- und rohstoffschonende Lenkungsziele können abweichend von Abs. 1 Satz 1 [...] berücksichtigt werden.“ (Grenzen: Kostendeckung, Äquivalenz)

Art. 8 Abs. 5 Satz 1 BayKAG: „Die Gebührenbemessung bei der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung hat dem schonenden und sparsamen Umgang mit Wasser zu dienen.“ Aber: degressive Tarife bedingt zulässig!

Ähnlich: § 7 Abs. 1 Satz 4 **KAG RP**; § 6 Abs. 3 Satz 3 **SKAG**;
§ 5 Abs. 3a **KAG-LSA**;
§ 12 Abs. 1 Satz 5 **ThürKAG**

Bemessung der Entgelte



Insbesondere:

Umlage der Kosten aus der **Abwasserabgabe** auf die verursachenden **Indirekteinleiter** (statt nach Schädlichkeit gem. § 3 AbwAG u. U. nach cbm Frischwasserbezug!)

→ Keine **angemessenen Anreize** nach Maßgabe des **Verursacherprinzips**

Sonderproblem: Zersplitterung der Rechtsanforderungen

- 16 Länderregelungen zu Kommunalabgaben

Kies/Schielein 2009:

Bundesland	Bayern	NRW	Sachsen	RP	Berlin
Kalkulatorische Abschreibungen auf:					
Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK)	✓			✓	
Wiederbeschaffungswerte (WBW)					✓
Wahlrecht (WBW/AHK)		✓	✓		
Wahlrecht Nutzungsdauern (steuerliche; technisch-wirtschaftliche)	✓	✓	✓	✓	✓
Kalkulatorische Zinsen					
Basis Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK)	✓		✓	✓	✓
Basis Wiederbeschaffungswerte (WBW)					
Wahlrecht (AHK/WBW)		✓			
Höhe des Zinssatzes	angemessen	6,5 % (AHK) / angemessen (WBW)	angemessen	angemessen	angemessen
Restwertmethode					
Durchschnittswertmethode					
Wahlrecht (Restwert-/Durchschnittsmethode)	✓		✓		

Fazit

Vielfältiger Einfluss von Art. 9 (Gebührenpflicht, getrennte Niederschlagswasserveranlagung, Bemessung dezentraler Beseitigung, Indirekteinleitungen, Tarifierungen, kartellrechtliche Wasserpreiskontrolle, kalkulatorische Kostenarten, Ermessensausübung der Satzungsgeber oder Versorger)

Lenkung nicht nur als Bemessungsfrage; leitet auch ansatzfähige Kosten an!

Konkrete **Änderungsnotwendigkeiten** in den KAG/LWG

Rechtliche Zersplitterung der Anforderungen – Gebühren und Entgelte:
an Art. 9 neu ausrichten! Kein race to the bottom!

Europarechtskonforme Auslegung von Gebührenprinzipien und Ermessensspielräumen; unmittelbare Umsetzung durch Satzungsgeber (aber: kein Kläger = kein Richter)

Vielen Dank für Ihr Interesse!

www.ufz.de/economics

Prof. Dr. Erik Gawel
erik.gawel@ufz.de



UNIVERSITÄT LEIPZIG

 HELMHOLTZ
ZENTRUM FÜR
UMWELTFORSCHUNG
UFZ