

# **Kriterien und praktische Durchführung der Kontrolle der Wassergebühren nach den Vorschriften der kommunalen Abgabengesetze der Länder**

Rechtsanwalt Dr. Jörg Rehberg  
Fachgebietsleiter im BDEW



**Hintergrund sowie  
Kontrolle und Maßstäbe der  
Kosten dem Grunde nach**

### Wasserversorgung

1. Regiebetrieb
2. Eigenbetrieb
3. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung
4. Zweckverband
5. Wasser- und Bodenverband
6. Öffentlich-rechtlicher Vertrag
7. 100% Eigengesellschaft (hier mit aufgenommen, da Pflicht zur Wasserversorgung vollständig auf Eigengesellschaft übertragen werden kann – sog. formale Privatisierung)

### Wasserversorgung

1. Kooperationsmodell - Kommunale Gesellschaft mit privaten Anteilseigner (GmbH oder AG - IÖPP)
2. Betreibermodell (PPP)
3. Betriebsführungsmodell (PPP)
4. Weitere Untermodelle mit der Übertragung von Teilaufgaben (PPP)
5. Interkommunale Gesellschaft (Gesellschafter sind bspw. zwei Kommunen)
6. Konzessionsmodell (PPP)

# Kommunalrechtlicher Hintergrund

## Kombination öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Kalkulation

### ▶ öffentliche-rechtliche Kalk.

- Ermittlung der Kalkulationsparameter nach genau festgelegten Maßstäben der jeweiligen KAG

### ▶ Privatrechtliche Kalk.

- Nach BGH sind privatrechtliche Entgelte genauso zu kalkulieren wie öffentlich-rechtliche Gebühren (BGH, Urteil vom 10.10.1991 – III ZR 100/90 und vom 05.04.1984 – III ZR 12/83 – NJW 1985, 197)
- Durch Billigkeitskontrolle § 315 Abs. 3 BGB gleiche Beschränkungen

# Kommunalrechtlicher Hintergrund

## Kombination öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Kalkulation – Problem Rechtsweg

### ▶ öffentliche-rechtliche Kalk.

- Verwaltungsrechtsweg

### ▶ Privatrechtliche Kalk.

- Zivilrechtsweg
- Kartellaufsicht

**=> Unterschiedliche Entscheidungen sind möglich**

# Haushaltsrecht, Satzung und KAG

- Für die Gebührenerhebung gelten die Grundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts und der Kommunalabgabengesetze der Länder. Gebühren und Beiträge können nur auf der Grundlage einer Satzung erhoben werden. Die Beschlussfassung über kommunale Satzungen allgemein und damit auch über die Höhe der Gebühren obliegt den gewählten Gemeindevertreterinnen und -vertretern. Damit kommt dem Bürger ein hohes Mitspracherecht zu, so dass Gebühren demokratisch legitimiert sind. Alle Gemeindeordnungen sehen einen allgemeinen Auskunftsanspruch der Kommunalaufsichtsbehörde gegenüber den Gemeinden vor, manche Gemeindeordnungen sogar einen Rechtsanspruch auf Auskunft für die gebührenzahlenden Bürgerinnen und Bürger.

# Grundsätze des Gebührenrechts

- aus dem Kommunalabgabenrecht ergeben sich wesentliche Grundlagen/Grundprinzipien für die Erstellung von Abwassergebührenkalkulation:
- das **Äquivalenzprinzip** schreibt ein angemessenes Verhältnis zwischen Leistung (hier: Art und Umfang der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung) und Gegenleistung (hier: Abwasserentgelt/-gebühr) vor.
- der **Gleichbehandlungsgrundsatz** besteht aus den Komponenten:
  - Willkürverbot
  - keine Bevorteilung Einzelner oder Gruppen



# Bemessungsmaßstäbe

- Vorzugsweise der **Wirklichkeitsmaßstab** – exakte Messung der Inanspruchnahme der Leistung durch die Nutzer.
- Praktisch aus wirtschaftlichen Gründen vorrangig der **Wahrscheinlichkeitsmaßstab** – Bemessung der durchschnittlichen Inanspruchnahme anhand von Indikatoren (z. B. Frischwasserverbrauch, Zählergröße, Wohneinheit etc.).
- Grds.: Der Maßstab darf nicht offensichtlich im Missverhältnis zur Inanspruchnahme stehen

## Beitrag

- für Möglichkeit der Anschlussnahme
  - bebaute + je nach KAG auch unbebaute Grundstücke
    - Verbesserungs- und Erneuerungsbeiträge möglich
  - kalkuliert auf alle Anschaffungs- und Herstellungskosten der Einrichtung
- => müssen in Gebühren-kalkulation aufgelöst werden**

## Grundgebühr

- zulässig, aber niedrige Verbrauchsgebühr schwierig bei hoher Grundgebühr, vgl. Art. 8 Abs. 2 Satz 3 BayKAG – immer noch tatsächliche Inanspruchnahme maßgeblich
- Mindestgebühr in Bayern unzulässig, vgl. § 8 Abs. 2 Satz 2, 2. Halbsatz

## Wiederkehrender Beitrag in Rh.-Pf.

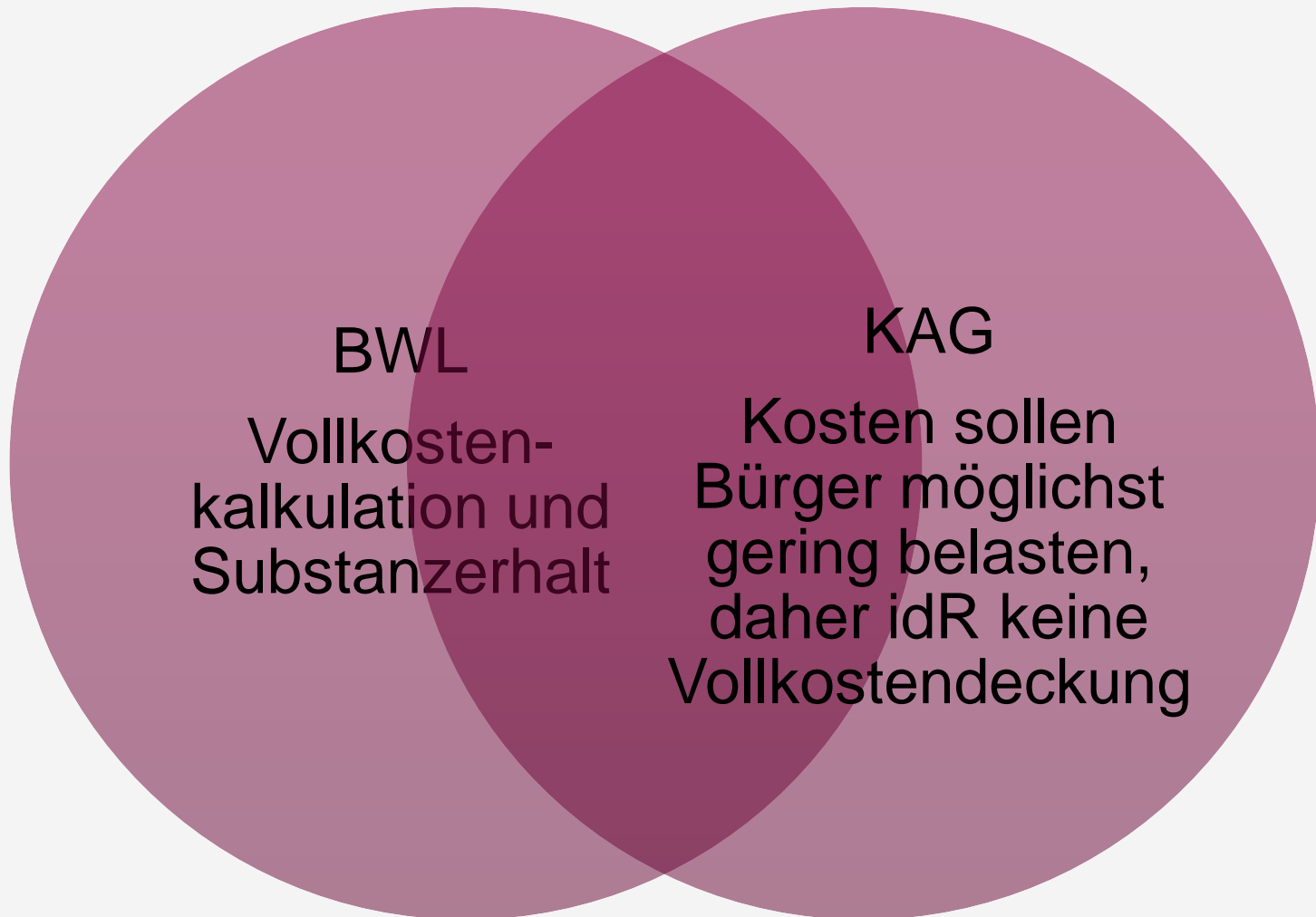
- **Wiederkehrende Beiträge sind derzeit nur nach KAG Rheinland-Pfalz zulässig**
- **§ 7 Abs. 2 lautet:** *Zur Finanzierung der Investitionsaufwendungen für die Herstellung oder den Ausbau (§ 9 Abs. 1 Satz 2) einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage können die kommunalen Gebietskörperschaften einmalige Beiträge, zur Abgeltung der Kosten der Einrichtung oder Anlage wiederkehrende Beiträge erheben. Einmalige und wiederkehrende Beiträge sowie Benutzungsgebühren können nebeneinander erhoben werden.*
- **Adressaten sind:** Grundstückseigentümer, dinglich Nutzungsberechtigte oder Gewerbetreibende

# Zum Kostenbegriff im Sinne der KAG

- Entsprechend dem **betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff** versteht man unter Kosten, den in Geld bewerteten Verzehr bzw. Einsatz von Produktionsfaktoren (Güter und Dienstleistungen) in einer bestimmten Periode, zur Erstellung betrieblicher Leistungen.
- Die Kosten müssen darüber hinaus erforderlich sein.
- Ein Ansatz von kalkulatorischen Kosten ist möglich.

Aus dem letzten Punkt wird der entscheidende Unterschied zu der rein betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise deutlich. In der reinen BWL sind kalkulatorische Kosten in voller Höhe nicht wegzudenken; dagegen lassen die KAG zum Teil **nur eingeschränkt die kalkulatorischen Kosten** als Bestandteil des Gebührenbedarfsvolumens zu

# Unterschiedlicher Umfang der Kosten





# **Kontrolle und Maßstäbe der Kosten der Höhe nach**

# Rationelle Betriebsführung I

- Ist eine Übertragbarkeit der Erforderlichkeitsrechtsprechung möglich? – Grds. JA,
- ABER: Da § 130 GWB eine kartellrechtliche Überprüfung der Gebühren ausschließt, dürfen jedenfalls keine Wertungswidersprüche in beiden Regimen vorkommen
- bereits vorhandenen Maßstäbe zur Ermittlung der Kosten als Grundlage für die Gebührenerhebung an Hand des Kommunalabgabenrechts sowie der einschlägigen Rechtsprechung sollten sogar nutzbar gemacht werden, um den Begriff der Rationellen Betriebsführung auszufüllen
- An Stelle des Erfindens neuer Maßstäbe sollte sinnvollerweise das Erarbeiten von Gemeinsamkeiten und Unterschieden von Gebühren und Preisen stehen. Dies leistet Gutachten von Prof. Brüning
- aus betriebswirtschaftlicher Sicht ergänzt die Methodensammlung im Gutachtens durch *Rödl & Partner*

# Rationelle Betriebsführung II

- Die Kosten werden nach **betriebswirtschaftlichen Grundsätzen** ermittelt, das heißt, es wird auch der Wertverzehr an Gütern und Dienstleistungen während einer Periode berücksichtigt. Da es sich bei der Wasserversorgung um eine wirtschaftliche Betätigung handelt, soll über die Kostendeckung hinaus ein Ertrag für den öffentlichen Haushalt erlöst werden. Auch eine **angemessene Eigenkapitalverzinsung** ist möglich.
- auch das **öffentliche Preisrecht** kann ausfüllende Maßstäbe für die rationelle Betriebsführung zur Verfügung stellen
- **Benchmarking** kann für Kostenvergleiche wertvolle Hinweise geben. Es indiziert eine nähere Kostenbetrachtung, wenn definierte Kostenpositionen überschritten sind, ersetzt diese aber nicht. Im Benchmarking gilt, dass die Ergebnisse in einer Säule, z.B. Wirtschaftlichkeit, immer in Bezug gesetzt werden müssen zu anderen Säulen, z.B. Nachhaltigkeit, Sicherheit, Qualität und Kundenservice.



# ökonomisches Gutachtens von R&P

- Kosten der RBF auf **Basis der Gesamtkosten** werden erläutert und bewertet
- Ergebnis ist die Darstellung **verschiedener Varianten und Methoden der Bewertung einer RBF** inklusive deren Analyse von Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken
- Mögliche Methoden dargestellt und im Hinblick auf deren Anwendbarkeit im Wassersektor bewertet
  - Beschreibung und Bewertung von fundierten Methoden zur Kostentreiberanalyse
  - Entwicklung und Bewertung von Methoden zur Ausreißerkorrektur
  - Vorstellung Bewertung von verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Vergleichs der Kosten einer RBF
- Gutachten bildet **fachlich fundierte Diskussionsgrundlage**, um darauf aufbauende – wie im Begleitvermerk hervorzuheben – das Instrument Benchmarking zu empfehlen

# Einschätzung der Gutachter zu Stärken und Schwächen (negativer Aspekt „---“ bis sehr positiver Aspekt „+++“)

Bei Priorisierung der Kriterien schneidet BM besonders gut ab -

Kriterium/ Ansatz	Benchmarking	Kartellrechtliche Vergleichs- ansätze	Individuelle Effizienzbe- stimmung	Analytische Kostenmodelle (Modellnetz, Referenznetz)	Effizienzvergleichs- verfahren (DEA/SFA)
Aufwand geprüfetes Unternehmen	++	--	--	++	+
Aufwand Vergleichsunternehmen	++	++	++	++	+
Aufwand Behörde	++	--	--	--	-
Strukturelle Einflüsse	-	+	+	++	++
Sonstige exogene und endogene Einflüsse	-	+	+	++	++
Quantifizierbarkeit	-	++	++	+++	+++
Komplexität	+++	+	+	--	-
Nachvollziehbarkeit	++	++	+	--	++
Erfahrungen im Wassersektor	++	+	-	+	-
Erfahrungen andere Sektoren	+++	++	++	++	+++

# Exkurs: Umfrage Ramboll im Auftrag der EU-Kommission

- Art. 53 der KonzRL verpflichtet die Kommission bis April 2019 über Bereichsausnahme Wasser zu berichten
- Unternehmensberatung Ramboll ist beauftragt, Befragungen in 5 Mitgliedsstaaten (u.a. Deutschland) durchzuführen
- Schwerpunkte der Befragung:
  - Unterschiede zwischen Gebühren und Preisen
  - Unterschiede zwischen privatrechtlichen Unternehmen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen
  - Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe
  - ...
- Aus Sicht des BDEW keine wesentlichen Unterschiede erkennbar

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Dr. Jörg Rehberg  
Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.  
Reinhardtstraße 32  
10117 Berlin

Telefon +49 30 / 300199-1211  
Mobil +49 173 / 961 981 9  
[www.bdew.de](http://www.bdew.de)

