

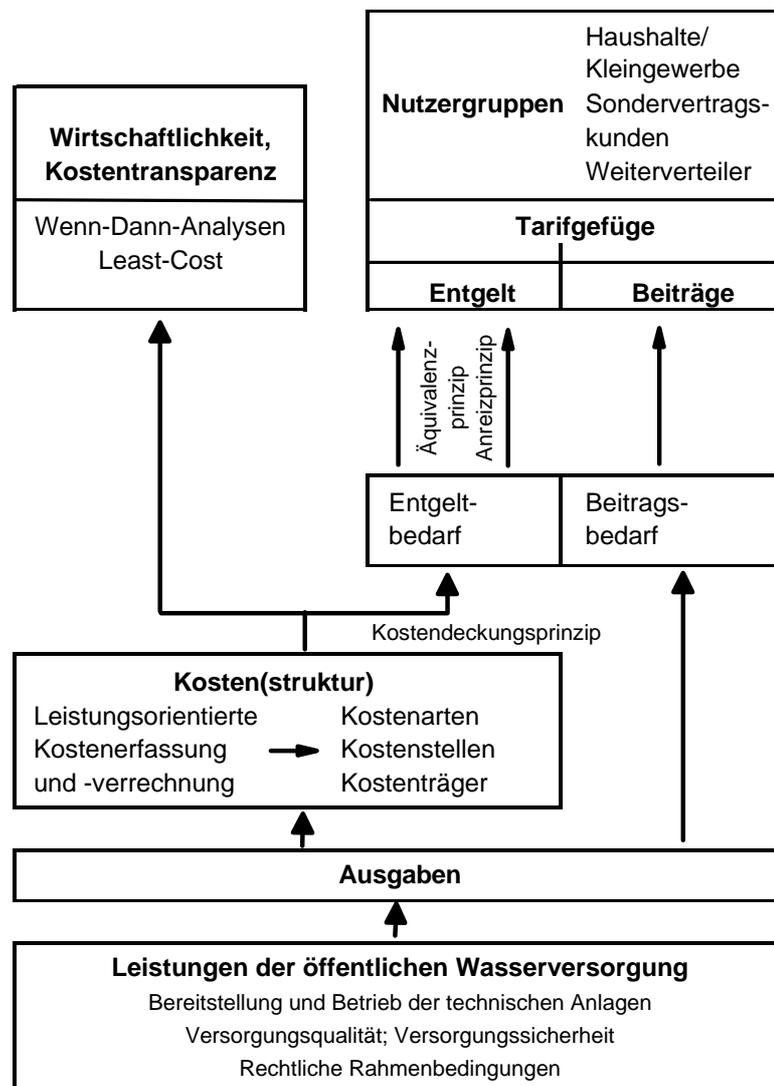


An der Bruchspitze 50  
55122 Mainz  
Telefon: 06131 / 628 - 235  
Telefax: 06131 / 628 - 111

Heidelberger Landstraße 31  
64297 Darmstadt  
Telefon: 06151 / 53 90 - 0  
Telefax: 06151 / 53 90 - 10

Kaiser-Joseph-Straße 247  
79098 Freiburg / Breisgau  
Telefon: 0761 / 28 26 240  
Telefax: 0761 / 28 26 245

## Grundlagen der Preis- und Tarifgestaltung in der öffentlichen Wasserversorgung





Forschungsgruppe Umweltwirtschaft  
Fachhochschule Mainz  
Prof. Dr. Karl H. Wöbbeking

COOPERATIVE  
Infrastruktur und Umwelt

DeWitt Oppler  
Rechtsanwälte

An der Bruchspitze 50  
55122 Mainz  
Telefon: 06131 / 628 - 235  
Telefax: 06131 / 628 - 111

Heidelberger Landstraße 31  
64297 Darmstadt  
Telefon: 06151 / 53 90 - 0  
Telefax: 06151 / 53 90 - 10

Kaiser-Joseph-Straße 247  
79098 Freiburg / Breisgau  
Telefon: 0761 / 28 26 240  
Telefax: 0761 / 28 26 245

## Grundlagen der Preis- und Tarifgestaltung in der öffentlichen Wasserversorgung

**Auftraggeber:** Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten  
**Projektkoordination:** Umlandverband Frankfurt

**Bearbeitung:** *Rechtsanwältin Heike Gassert*  
*Dipl.-Geogr. Thomas Heinzelmann-Ekoos*  
*Dr.-Ing. Bernhard Michel*  
*Dipl.-Betriebsw. (FH) Wolfgang Schaubbruch*  
*Dipl.-Betriebsw. (FH) Bianca Wittkop*  
*Prof. Dr. Karl H. Wöbbeking*  
*Rechtsanwalt Hansjörg Wurster*

Mainz / Darmstadt / Freiburg, den 22. November 1999

## Inhaltsverzeichnis

Kap.-Nr.	Bezeichnung	Seite
	<b>Glossar</b>	<b>II / 1</b>
<b>1.</b>	<b>Einführung</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Stand und Entwicklung der öffentlichen Wasserversorgung</b>	<b>4</b>
2.1	Stand und Entwicklung der Trinkwasserversorgung Bundesrepublik	5
2.1.1	Wasserpreise	5
2.1.2	Metermengenwert	8
2.1.3	Investitionen der öffentlichen Wasserversorgung	11
2.2	Wasserpreise und Tarifstruktur in Hessen	14
2.2.1	Eckdaten	14
2.2.2	Wasserpreis und Trinkwasserabgabe	16
2.2.3	Wasserpreis und Metermengenwert	18
2.2.4	Wasserpreise und Auslastungsstruktur	19
2.2.5	Wasserpreis und regionale Gegebenheit	20
<b>3.</b>	<b>Rechtliche Grundlagen</b>	<b>24</b>
3.1	Anforderungen an die Wasserversorgungsleistung	26
3.1.1	Verpflichtung der Gemeinde zur Wasserversorgung	26
3.1.2	Anforderungen an die Versorgungsleistung	28
3.2	Organisation der öffentlichen Wasserversorgung	29
3.2.1	Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	31
3.2.1.1	Regiebetrieb	31
3.2.1.2	Eigenbetrieb	32
3.2.1.3	Kommunale Zusammenarbeit	33
3.2.2	Privatrechtliche Organisationsformen	34
3.2.2.1	Privatrechtliche Gesellschaften	35
3.2.2.2	Konzessionsverträge	36
3.3	Rechtliche Bindungen der Tarifgestaltung in Abhängigkeit von der Organisationsform	37
3.3.1	Verfassungsrechtliche Grundlagen der Gebührengestaltung	37
3.3.2	Kommunalabgabenrechtliche Grundlagen der Gebührengestaltung	38
3.3.2.1	Voraussetzungen des § 10 HKAG	39
3.3.2.2	Verhältnis Beitrags- und Gebührenfinanzierung	40
3.3.2.3	Das Kostendeckungsprinzip	42
3.3.2.4	Der Grundsatz der leistungsgerechten Gebührenbemessung	44
3.3.2.5	Das Äquivalenzprinzip	45
3.3.3	Rechtliche Grundlagen der privatrechtliche Vertragsentgelte	47
3.3.3.1	Eigen- bzw. Beteiligungsgesellschaften	48
3.3.3.2	Konzessionsverträge	49

<b>Kap.-Nr.</b>	<b>Bezeichnung</b>	<b>Seite</b>
3.4	Rechtliche Anforderungen an die Höhe der Wassergebühren und Wasserentgelte	51
3.4.1	Anforderungen aus dem Kostendeckungsprinzip	51
3.4.1.1	Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung	52
3.4.1.2	Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen	53
3.4.1.3	Angemessene Abschreibungen	54
3.4.1.4	Angemessene Verzinsung des Anlagekapitals	56
3.4.1.5	Sonstige Kosten	57
3.4.2	Die Gebührensatzkalkulation	58
3.4.3	Die Beteiligung des kommunalen Einrichtungsträgers an den Kosten	58
3.4.4	Nutzergerechte Entgeltverteilung	59
3.4.4.1	Der Gebührenmaßstab	59
3.4.4.2	Gesichtspunkte der Kostenverursachung im Einzelfall	60
3.4.4.3	Grundgebühren nach § 10 Abs. 3 S. HKAG	61
3.4.4.4	Gebührenmodelle	61
3.5	Berücksichtigung von Lenkungsfaktoren bei der Gebührengestaltung	64
3.5.1	Vereinbarkeit der lenkungsorientierten Gebühr mit dem Äquivalenzprinzip	66
3.5.2	Vereinbarkeit der lenkungsorientierten Gebühr mit dem Gleichheitssatz des Art.3 Abs.1 GG	66
3.5.3	Vereinbarkeit der lenkungsorientierten Gebühr mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im weiteren Sinne	68
3.5.4	Vereinbarkeit der lenkungsorientierten Gebühr mit dem Kostendeckungsprinzip	69
3.5.5	Anforderungen an eine lenkungsorientierte Tarifgestaltung	70
3.5.6	Anmerkungen zur Preiselastizität des Wasserbedarfs	71
<b>4.</b>	<b>Grundlagen zur Kosten- und Leistungsrechnung</b>	<b>75</b>
4.1.	Controlling in der öffentlichen Wasserversorgung	75
4.2	Betriebliche Leistungen öffentlicher Wasserversorgungsunternehmen	78
4.3	Kostenbewertung in der Entgeltkalkulation und Tarifgestaltung öffentlicher Wasserversorgungsunternehmen	82
4.3.1	Problemstellung und Vorgehensweise	82
4.3.2	Zur Konkretisierung des für Entgeltkalkulationen relevanten Kostenbegriffs	83
4.3.3	Zur zeitlichen und sachlichen Abgrenzung einzelner Kostenarten	89
4.3.3.1	(Kalkulatorische) Abschreibungen	91
4.3.3.2	(Kalkulatorische) Zinskosten	92
4.3.3.3	Kostenwirksamkeit außergewöhnlichen Faktorverzehr	93
4.3.3.4	Kosten der Umweltbeeinträchtigung	93

<b>Kap.-Nr.</b>	<b>Bezeichnung</b>	<b>Seite</b>
4.4	Kostengrundrechnung und Betriebsabrechnung	95
4.4.1	Struktur und Ablauf der Kostengrundrechnung und der Betriebsabrechnung	94
4.4.2	Elemente der Kostengrundrechnung und Betriebsabrechnung	100
4.4.2.1	Prämissenblatt	100
4.4.2.2	Anlagenreport	102
4.4.2.3	Kosten- und Leistungsreport Personal	102
4.4.2.4	Kosten- und Leistungsreport Fuhrpark	104
4.4.2.5	Personal- und Fahrzeugblatt	107
4.4.2.6	Betriebsabrechnungsbogen - BAB	108
<b>5.</b>	<b>Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlußfolgerungen</b>	<b>110</b>
5.1	Zusammenfassung	110
5.1.1	Zielsetzungen einer lenkungsorientierten Preisbildung und Tarifgestaltung	110
5.1.2	Ergänzung des § 10 Hessisches Kommunalabgabengesetz	111
5.1.3	Bemessung des Wasserpreises an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit	111
5.1.4	Beitragsfinanzierung	111
5.1.5	Abschreibungen	112
5.1.6	Gebührenmaßstab	112
5.1.7	Tarifgestaltung	112
5.2	Standardisierte Unterlagen für die Preisbildung und Tarifgestaltung	113
5.2.1	Kostenkennzahlen	113
5.2.2	Betriebskennzahlenvergleich	114
5.2.3	Entgeltbelastung für definierte „Modell-Verbraucher“	115
<b>6.</b>	<b>Quellen und Literatur</b>	<b>117</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abb.-Nr.	Bezeichnung	Seite
1	Entwicklung ausgewählter Preisindizes	5
2	Wasserpreis und spezifischer Wasserverbrauch im internationalen Vergleich	7
3	Entwicklung des Metermengenwertes der öffentlichen Wasserversorgung	8
4	Entwicklung des Metermengenwertes der öffentlichen Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland („Alte Bundesländer“)	9
5	Entwicklung der Investitionen der öffentlichen Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland („Alte Bundesländer“)	11
6	Entwicklung der Spez. Investitionen der öffentlichen Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland („Alte Bundesländer“)	12
7	Finanzierung der Investitionen der öffentlichen Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland („Alte Bundesländer“)	13
8	Allgemeine Wassertarife in Hessen 1998	14
9	Spezifische Wasserkosten von Modell-Verbrauchern (Haushalte) in ausgewählten Versorgungsgebieten in Hessen	15
10	Abhängigkeit der Wasserpreise (incl. Grundpreis) von der jährlichen Wasserabgabe der Wasserversorgungsunternehmen in Hessen	17
11	Abhängigkeit der Wasserpreise vom Metermengenwert in Hessen	18
12	Abhängigkeit der Wasserpreise von der Auslastungsstruktur in Hessen	19
13	Mittlere Wasserpreise in den Landkreisen und kreisfreien Städte in Hessen	21
14	Verteilung der Wasserpreise in Hessen nach Landkreisen und kreisfreien Städten	22
15	Geologische Übersichtskarte Hessen	23
16	Wasserpreise und Abwassergebühren in der Bundesrepublik (1998)	24
17	Anteil der Unternehmensformen der Betriebe der öffentlichen Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland („Alte Bundesländer“) nach Anzahl der Betriebe	30
18	Anteil der Unternehmensformen der Betriebe der öffentlichen Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland („Alte Bundesländer“) nach Wasserabgabe	30
19	Wasserpreise in den Bundesländern	72
20	Zusammenhang zwischen spezifischem Wasserbedarf und Wasserpreisen in Hessen	73

<b>Abb.-Nr.</b>	<b>Bezeichnung</b>	<b>Seite</b>
21	Controlling in der kommunalen Wasserwirtschaft	76
22	Bewertungsmöglichkeiten bei (kalkulatorischen) Abschreibungen	91
23	Bewertungsmöglichkeiten bei (kalkulatorischen) Zinsen	92
24	Schema der Kostengrundrechnung und Betriebsabrechnung	95
25	Prämissenblatt	101
26	Anlagenreport	102
27	Kostenreport Personal	103
28	Leistungsreport Personal	104
29	Kostenreport Fuhrpark	105
30	Leistungsreport Fuhrpark	106
31	Personal- und Fahrzeugblatt	107
32	Betriebsabrechnungsbogen - Überblick	109
33	Struktur eines Betriebskennzahlenvergleichs	114

### **Tabellenverzeichnis**

<b>Tab.-Nr.</b>	<b>Bezeichnung</b>	<b>Seite</b>
1	Wasserpreise (incl. Grundpreise) in der Bundesrepublik Deutschland („Alte Bundesländer“)	5
2	Wasserkosten im internationalen Vergleich	7
3	Eckdaten der öffentlichen Wasserversorgung in den Bundesländern	10
4	Mittlere Wasserpreise (gewichtet; incl. Grundpreis) in Hessen	20
5	Gliederungsschema des Leistungskatalogs der öffentlichen Wasserversorgung	79
6	Kostenartenverteilung, differenziert nach Leistungs- u. Bereitschaftskosten	97
7	Kostenkennzahlen für den Bereich „Vorleistungen“	113
8	Modell-Verbraucher	115

## Glossar

### Abschreibungen

Abschreibungen dienen der periodengerechten Verteilung von Anschaffungsausgaben im Interesse einer periodengerechten Erfolgsermittlung. Die einmal anfallende Anschaffungsausgabe wird auf alle Perioden der Nutzung verteilt. Die Abschreibungen zählen zu den Kapitalkosten einer Anlage. Bei pagatorischer Kostenbewertung wird die ursprüngliche Anschaffungsausgabe als Abschreibungsausgangswert zugrunde gelegt. Im Zusammenhang mit Gebührenkalkulationen wird teilweise diskutiert, auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte abzuschreiben, was betriebswirtschaftlich abzulehnen ist.

### Äquivalenzprinzip

Konkretisierung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Abgabenrecht. Zwischen der Gebührenhöhe und der erbrachten Leistung darf kein krasses Mißverhältnis bestehen.

### Arbeitspreis

Der Arbeitspreis (DM/m<sup>3</sup>) ist der Teil des Wasserpreises, der sich auf die gelieferte Wassermenge bezieht. In der betriebswirtschaftlichen Terminologie wird die gelieferte Wassermenge als erbrachte Leistung bezeichnet; daher wird dort der Begriff „Leistungspreis“ verwendet.

### Betriebsabrechnung

Unter der Betriebsabrechnung ist der interne Teil des betrieblichen Rechnungswesens zu verstehen. Oftmals wird hierfür auch der Begriff Kostenrechnung verwendet. Ein Element der Betriebsabrechnung ist die zweckneutrale Kostengrundrechnung. Die Betriebsabrechnung umfaßt zudem noch alle Formen der Auswertungsrechnungen - sowohl für Wirtschaftlichkeitsüberlegungen als auch für Entgeltkalkulationen.

### Betriebsabrechnungsbogen

In einem Betriebsabrechnungsbogen (BAB) finden sich zeilenweise die einzelnen Kostenarten. Diese werden sinnvoll zusammengefaßt (z. B. alle einzelne Kostenarten, die in Zusammenhang stehen mit dem Einsatz von eigenem Personal zur Kostenartensumme Personal). Spaltenweise werden in einem BAB die Bezugsobjekte (betriebliche Leistungen) ausgewiesen. Auch hier können gleichartige Bezugsobjekte sinnvoll gruppiert werden. Nachdem in einem BAB alle direkt zuordenbaren Kosten als relative Einzelkosten auf die Bezugsobjekte verteilt sind (Primärkosten), erfolgt die Verrechnung der innerbetrieblichen Leistungen und Zusammenfassung von Endleistungen zum Zwecke der Entgeltkalkulation (sekundäre Kosten).

### Controlling

Unter Controlling ist ein System zur Führungsunterstützung des Managements zu verstehen. Controlling hat dabei die Funktionen Planung, Kontrolle, Steuerung und Koordination wahrzunehmen. Dabei soll nicht nur die Zielerreichung steuernd gewährleistet werden. Zunehmend kommt dem Controlling die Aufgabe einer internen Unternehmensberatung zu. Ein Controlling-System der öffentlichen Wasserversorgung muß dabei insbesondere zwei Aufgaben erfüllen: Es muß einerseits Informationen zur Wirtschaftlichkeitssteuerung und andererseits auch zur Preis- und Tarifgestaltung und zur Entgeltkalkulation bereitstellen.

### **Eigenförderung**

Die Eigenförderung ist die von einem Versorgungsunternehmen selbst gewonnene Wassermenge. Sie kann aus Grundwasser (incl. Uferfiltrat und angereichertem Grundwasser), Quellwasser und Oberflächenwasser bestehen.

### **Eigenbetrieb**

Organisatorisch selbständiges wirtschaftliches Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Der Eigenbetrieb ist nach der Kommunalverfassung und dem Eigenbetriebsrecht die „klassische“ Organisationsform (Rechtsform) für wirtschaftliche Unternehmen von Kommunen. Er ist zwar rechtlich unselbständig, allerdings organisatorisch und finanzwirtschaftlich gegenüber der Kommunalverwaltung weitgehend verselbständigt. Als Sondervermögen hat er eine eigene Kassen- und Kreditwirtschaft, eine eigene kaufmännische Buchführung, eine eigene Gewinn- und Verlustrechnung sowie einen eigenen haushaltsrechtlichen Wirtschafts-, Erfolgs-, Stellen- und Finanzplan

### **Endleistung**

Unter einer Endleistung ist eine Leistung zu verstehen, die an externe Stellen (Kunden im klassischen Sinne) abgegeben wird. In der Wasserversorgung sind dies kundenorientierte Versorgungsleistungen, die in der Kostenrechnung auch als Kostenträger bezeichnet werden. Für die Endleistungen der öffentlichen Wasserversorgung besteht weitestgehend Anschluß- und Benutzungszwang.

### **Gebühr**

Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung der Verwaltung (Verwaltungsgebühren für Amtshandlungen) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtung (Benutzungsgebühren) erhoben werden. Die Gebühr unterscheidet sich vom Beitrag dadurch, daß ihr eine tatsächliche Inanspruchnahme zugrunde liegen muß. Sie unterscheidet sich von einer Steuer, daß sie für eine konkrete Leistung erhoben wird.

### **Grundgebühr/Grundpreis (Meßpreis)**

Die Grundgebühr/der Grundpreis (Meßpreis) ist der Teil des Wasserpreises, der unabhängig von der tatsächlich gelieferten Wassermenge für die Bereitstellung bzw. Gewährleistung der Lieferung einer bestimmten Wassermenge in einem bestimmten Zeitraum (Monat; Jahr) erhoben wird.

### **Kapitalkosten**

Zu den Kapitalkosten einer Anlage zählen die Abschreibungen und die (kalkulatorischen) Zinsen.

### **Kosten**

Unter Kosten werden die bewerteten Verbrauchsmengen der eingesetzten Produktionsfaktoren zur betrieblichen Leistungserstellung verstanden. Somit ergibt sich eine Abgrenzung gegenüber den Aufwendungen des externen Rechnungswesens. Zum einen erfolgt eine realistische, entscheidungsorientierte Bewertung des Faktorverzehr, der im externen Rechnungswesen in weiten Teilen bilanzrechtlichen und steuerlichen Vorschriften unter-

liegt. Zum anderen können durch eine realistische Bewertung - zumindest teilweise - Unwirtschaftlichkeiten aus der Kostenrechnung eliminiert werden. Desweiteren fallen Kosten nur für die betriebsbedingte Leistungserstellung an; das Finanzergebnis wird somit vollständig abgespalten.

#### **Kosten, ausgabenfern**

Ausgabenferne Kosten sind nicht verbunden mit einer entsprechenden, zeitnahen Ausgabe. Zum Beispiel wird die Ausgabe für eine Anlage auf die Nutzungsdauer verteilt in Form von Abschreibungen (Kapitalkosten einer Anlage) oder später fällige Ausgaben für Nachsorge werden als Kosten (Zuführungen zu Rückstellungen) periodisiert. Zudem gibt es Kosten, die in einem nur fernen Zusammenhang mit einer Ausgabe stehen; dazu zählt beispielsweise der Ansatz kalkulatorischer Kosten.

#### **Kosten, ausgabennah**

Zu den ausgabennahen Kosten zählen die Kosten für Faktormengen, bei denen die Beschaffung, die mit Ausgaben verbunden ist, und der Einsatz im Produktionsprozeß, der dann zu Kosten führt, zeitlich nahe beieinander liegen. Dazu zählen die Personalkosten, Materialkosten sowie die Kosten für Fremdleistungen.

#### **Kosten, kalkulatorische**

Unter kalkulatorischen Kosten sind aufwandsungleiche und aufwandslose Kosten zu fassen. Bei den aufwandsungleichen Kosten erfolgt eine andere Berücksichtigung in der Kostenrechnung als in der Aufwandsrechnung. Hierzu zählen beispielsweise die unterschiedliche Berücksichtigung von Abschreibungen. In der Aufwandsrechnung orientiert sich diese hauptsächlich an steuerlichen und bilanzpolitischen Vorgaben, während in der Kostenrechnung eine Berücksichtigung entsprechend der tatsächlichen Nutzung gewünscht ist. Aufwandslosen Kosten steht - wie der Name schon sagt - den Kosten kein direkter Aufwand gegenüber. Dazu zählen beispielsweise die Berücksichtigung von Zinsen auf das eingesetzte Eigenkapital.

#### **Kostenbewertung, pagatorische**

Die Bewertung der Kosten orientiert sich an den tatsächlichen Faktorausgaben. Zu diesen tatsächlichen Ausgaben zählen sowohl die bereits angefallenen als auch ggf. künftig noch zwangsläufig anfallenden Faktorausgaben. Erhöhte Abschreibungen auf Basis Wiederbeschaffungsausgaben zukünftiger Anlagen, die heute noch gar nicht zur Disposition stehen, können bei pagatorischer Bewertung nicht berücksichtigt werden.

#### **Kostendeckungsprinzip**

Nach dem Kostendeckungsprinzip sind die Gebührensätze so zu bemessen, daß sie die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten gedeckt werden. Eine Ausbildung des Kostendeckungsprinzips ist das Kostenüberschreitungsverbot. Danach muß sich die Gebührenobergrenze nach der Gebührenbedarfsrechnung, der Veranlagung und der Tarifgestaltung daran orientieren, das Gebührenaufkommen möglichst auf die voraussichtlichen Kosten zu beschränken.

#### **Kostengrundrechnung**

In einer Kostengrundrechnung werden alle Kosten einer Periode - differenziert nach Kostenarten - in Form von relativen Einzelkosten auf die Bezugsobjekte (betriebliche Lei-

stungen) der Kostenrechnung verteilt. Dabei sollen alle Kosten eindeutig einem Bezugsobjekt zuordenbar sein. Dem ist durch Bildung geeigneter und genügender Bezugsobjekte Rechnung zu tragen. Es erscheint sinnvoll, die Kostengrundrechnung nach dem Prinzip eines Betriebsabrechnungsbogens aufzubauen.

### **Leistung, betriebliche**

Unter einer betrieblichen Leistung ist der Output zu verstehen, der an einen externen oder auch internen Empfänger (=Kunden) abgegeben wird (Endleistung; Vorleistung). Die Leistungen sind die Bezugsobjekte der Kostenrechnung; ihnen werden die Kosten zugerechnet. Durch die kundenorientierte Betrachtung der Leistung wird der Blick von der Input- zur Outputseite gelenkt.

### **Leistungskatalog**

Der Leistungskatalog ist eine systematische Zusammenstellung aller betrieblichen Leistungen. Hierbei erfolgt eine Unterscheidung in Vor- und Endleistungen. Die einzelnen Leistungen werden dabei nach Teilleistungen weiter gegliedert. Zusätzlich sind die Leistungsempfänger aufgeführt. Durch den Leistungskatalog ist auch bereits die Kostenrechnungssystematik in weiten Teilen festgelegt.

### **Materialkosten**

Zu den Materialkosten zählen die Kosten für den Einsatz von Material (Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe) im Produktionsprozeß. Hierbei handelt es sich immer um ausgabennahe Kosten.

### **Metermengenwert**

Der Metermengenwert ( $m^3$  abgegebene Wassermenge je m Rohrnetz) stellt einen statistischen Wert über die abgegebene Wassermenge im Leitungsnetz eines Wasserversorgungsunternehmens dar. Aufgrund des hohen Kostenanteils der Rohrleitungen ist dieser Wert von Bedeutung für die spezifischen Kosten der öffentlichen Wasserversorgung.

### **Öffentliche Einrichtung**

Unter öffentlicher Einrichtung ist jede organisatorische Zusammenfassung persönlicher und sachlicher Mittel zu verstehen, die die kommunale Gebietskörperschaft in Wahrnehmung ihrer Zuständigkeit auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge und Daseinfürsorge der Öffentlichkeit in der Weise zu Verfügung stellt, daß die Benutzung allen vom Widmungszweck erfaßten Personen, Betrieben und Einrichtung - meist gegen Gebühr - offen steht.

### **Personalkosten**

Zu den Personalkosten zählen alle Kosten, die in einem direkten Zusammenhang mit dem Einsatz von eigenem Personal stehen. Dazu zählen die Vergütungen (Löhne, Gehälter und Bezüge), die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung, die Zusatzvergütungen (Überstundenzuschläge, Weihnachtsgeld etc.) sowie die Aufwendungen des Arbeitgebers für die Altersvorsorge. Bis auf die Pensionsrückstellungen handelt es sich hierbei immer um ausgabennahe Kosten.

### **Ressourcenkosten**

Zu den Ressourcenkosten zählen all jene Kosten, die im Zusammenhang mit dem Schutz der Ressource (hier Wasser) in Zusammenhang stehen. Die hierunter zu fassenden Ausgaben dienen der Sicherstellung der Möglichkeit einer zukünftigen Wasserentnahme.

### **Regiebetrieb**

Ein Regiebetrieb ist ein rechtlich unselbständiges, organisatorisch, personell, haushalts- und rechnungstechnisch in die öffentliche Verwaltung eingegliedertes wirtschaftliches Unternehmen von Kommunen. Der Regiebetrieb entsteht aufgrund verwaltungsinterner Anordnung der zuständigen Gemeindeorgane. Im einzelnen gelten die kommunalrechtlichen Bestimmungen, insbesondere über die Haushaltswirtschaft sowie das Kassen- und Rechnungswesen. Sein Haushalt ist Teil des Kommunalhaushaltes. Für die Personalwirtschaft ist der allgemeine Stellenplan maßgebend.

### **Tarif**

Ein Tarif ist die geordnete Zusammenstellung von Preisen, Entgelten oder Gebühren in Abhängigkeit von der Bereitstellung und Gewährleistung einer bestimmten Leistung (Grundpreis) und einer tatsächlich erbrachten Leistung (Arbeitspreis)

### **Typengerechtigkeit**

Nach dem Grundsatz der Typengerechtigkeit ist dem Abgabengesetzgeber die verallgemeinernde und pauschalierende Anknüpfung an die Regelfälle eines Sachgebietes gestattet, wenn die Zahl der dem Typ widersprechenden Ausnahmen gering ist, die Auswirkungen auf den Betroffenen nicht erheblich sind und Schwierigkeiten - insbesondere verwaltungspraktischer Art - bestehen, die Härten zu vermeiden. Als Grenze für die Geringfügigkeit der Ungleichbehandlung wird in der Rechtsprechung ein Satz von 10 % genannt.

### **Umweltkosten**

Von Umweltkosten wird gesprochen, wenn für die Inanspruchnahme der Umwelt (Umweltbeeinträchtigung) Ausgaben entstehen. Hierzu zählen z. B. Kosten des Grundwasserschutzes oder Kosten aus der Beseitigung von Gebäudeschäden durch Grundwasserabsenkungen.

### **Vorleistung**

Unter einer Vorleistung ist eine Leistung zu verstehen, die an interne Stellen abgegeben wird (hierbei handelt es sich um interne Kunden). Sie werden in der Regel an Anlagen oder in Organisationseinheiten erbracht. Vorleistungen ermöglichen erst das Anbieten / Bereitstellen von Endleistungen und werden im allgemeinen in Kostenstellen erbracht.

### **Wasserabgabe**

Die Wasserabgabe eines Versorgungsunternehmens besteht aus der Lieferung von Wasser an Verbraucher (Haushalte und Kleingewerbe; Industrie; Sonstige Verbraucher) sowie der Abgabe an andere Versorgungsunternehmen (Weiterverteiler). Im allgemeinen ergibt sich die Wasserabgabe aus der Differenz zwischen dem Wasseraufkommen des Wasserversorgungsunternehmens sowie dem Eigenbedarf und den Wasserverluste des Unternehmens.

### **Wasseraufkommen**

Das Wasseraufkommen eines Versorgungsunternehmens ist die gesamte verfügbare Wassermenge. Es besteht aus der Eigenförderung und dem Bezug von Dritten.

### **Wasserbezug**

Der Wasserbezug ist die Wassermenge, die ein Wasserversorgungsunternehmen von einem anderen Unternehmen der öffentlichen Wasserversorgung oder von Gewerbebetrieben zur Abgabe an die Verbraucher bezieht.

### **Wasserpreis (Entgelt)**

Privatrechtlich geltend gemachte Forderung für die Erbringung einer Leistung (Bereitstellung und Lieferung von Wasser). Der Begriff Wasserpreis wird jedoch unabhängig von der Rechtsform des jeweiligen Wasserversorgungsunternehmens auch synonym mit dem Begriff Wassergebühr verwendet, sofern nicht gerade dieser Unterschied von entscheidender Bedeutung ist.

### **Wasserpreis, gewichteter**

Als gewichteter Wasserpreis wird der mengenabhängige Durchschnittspreis mehrerer Wasserversorgungsunternehmen bezeichnet:

Gewichteter Wasserpreis (DM/m<sup>3</sup>)

=  $\text{Summe (Wasserpreis * Wasserabgabe je WVU)} / \text{Summe Wasserabgabe gesamt}$

### **Weiterverteiler**

Weiterverteiler sind Wasserversorgungsunternehmen, die einen Teil oder das gesamte Wasseraufkommen von einem Dritten (WVU; Betrieb) beziehen und an die Verbraucher in ihren Versorgungsgebieten abgeben.

### **Zinsen, kalkulatorische**

Unter kalkulatorischen Zinsen wird die Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals verstanden. Da diesen Zinskosten keine Ausgabe und auch kein Aufwand gegenübersteht, ergibt sich deren Berücksichtigung in der Kostenrechnung bei einer wertmäßigen, nicht aber bei einer rein pagatorischen Kostenbewertung. Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß bei kommunalen Betrieben ihre Ausstattung mit Eigenkapital zu einer notwendigen Fremdfinanzierung anderer kommunaler Aufgaben führt - für die dann wiederum Zinszahlungen (also Zinsausgaben) geleistet werden müssen, können kalkulatorische Zinsen gebührenrelevant sein.

## 1. Einführung

Wesentliche Voraussetzung für eine rationelle Nutzung der verfügbaren Wasser-Ressourcen und der eingesetzten wirtschaftlichen Ressourcen sind kostendeckende Wasserpreise in Verbindung mit einer verursachergerechten Tarifgestaltung. Die Grundsätze der Wasserpreis- und -tarifgestaltung sind in den Gesetzen über kommunale Abgaben der Länder (Kommunalabgabengesetze - KAG) ggf. in Verbindung mit der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV) [129] festgelegt.

Die Wasserpreise entsprechen nach § 10 Abs. 1 des Hessischen Kommunalabgabengesetzes - HKAG [57] Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme kommunaler Einrichtungen.

**§ 10 Abs. 1 (KAG) (1)** *Die Gemeinden und Landkreise können als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben.*

Zentrale Prinzipien der Wasserpreisbildung und Tarifgestaltung sind nach KAG

- **das Kostendeckungsprinzip (betriebswirtschaftlich Kosten der Leistungserstellung),**
- **das Äquivalenzprinzip (Angemessenheit; Verhältnismäßigkeit) und**
- **der Gleichheitsgrundsatz (Leistungs-/Verursachergerechtigkeit).**

Das Kostendeckungsprinzip orientiert sich an den Kosten für die Bereitstellung und die Erbringung einer Leistung (Bereitstellung und Lieferung von Trinkwasser in entsprechender Menge und Qualität). Das Äquivalenzprinzip verlangt, daß zwischen der Leistung (Trinkwasserversorgung) und der hierfür erhobenen Gebühr (Wasserpreis) ein angemessenes Verhältnis bestehen muß. Der Gleichheitsgrundsatz in Form einer leistungs- bzw. verursachergerechten Gebührengestaltung dient der Gleichbehandlung der Gebührenschuldner; es geht davon aus, daß jeder Verbraucher die Kosten zu tragen hat, die er für die Bereitstellung und Lieferung von Trinkwasser verursacht:

**§ 10 Abs. 2 und 3 (KAG) (2)** *Die Gebührensätze sind in der Regel so zu bemessen, daß die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Zu den Kosten zählen die Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagenkapitals; bei der Verzinsung bleibt der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrachte Kapitalanteil außer Betracht. § 127a der Hessischen Gemeindeordnung bleibt unberührt.*

*(3) Die Gebühr ist nach Art und Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtung zu bemessen. In der Satzung können Mindestsätze festgelegt werden. Die Erhebung einer Grundgebühr neben einer Gebühr nach Satz 1 oder 2 ist zulässig.*

Die Preisbildung und die Tarifgestaltung für Trinkwasser beruhen auf diesen generellen Grundsätzen, in der Praxis jedoch teilweise nur „locker“ mit den genannten Prinzipien verknüpft, da eine Reihe von Ausführungsdetails nicht allgemein geregelt sind wie z.B.:

- Was ist unter verursachten Kosten zu verstehen? Welcher Kostenbegriff soll zugrunde gelegt werden? Welche Parameter sind anzusetzen?
- Sind Ressourcen- und Umweltkosten (z.B. Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Grundwasserqualität in den Wassereinzugsgebieten von Gewinnungsanlagen; Grundwasseranreicherung; Ausgleichs- und Entschädigungszahlungen) ansatzfähige Kosten im Sinne des KAG?
- Welche Konsequenzen sind aus der Tatsache zu ziehen, daß bei der Leistungsbereitstellung häufig andere Kostenverhältnisse als bei der Inanspruchnahme der Leistung entstehen?
- Inwieweit gelten die Grundsätze des Kommunalabgabenrechts zur Gebührengestaltung in der öffentlichen Wasserversorgung auch für den privatrechtliche geltend gemachten Wasserpreis?
- In welcher Form können Lenkungsfaktoren, beispielsweise die Einflußnahme auf das Verbraucherverhalten zur rationellen Wasserverwendung gemäß § 55 Nr. 5 HWG, bei der Gebühren- bzw. Entgeltgestaltung berücksichtigt werden?

Insbesondere die Möglichkeit einer Einbeziehung anderer z.B. umwelt- und sozialpolitischer Gesichtspunkte in die Gebührengestaltung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen ist ungeklärt. In der einschlägigen Literatur wird zwar überwiegend die Meinung vertreten, daß Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen sozialpolitisch begründete „meritorische“ und auch umweltpolitisch begründete „demeritorische“ Bestandteile enthalten dürfen und sollen. Damit sollen Güter und Leistungen, die ein freier Markt nicht in ausreichender Menge oder Qualität zur Verfügung stellt, gefördert bzw. ein zielgerichteter, ökonomischer Einfluß auf das Verbraucherverhalten ausgeübt werden. Über Art und Umfang einer Einbeziehung derartiger Ziele in die Preis- und Tarifgestaltung der Trinkwasserversorgung liegen keine aktuellen Anhaltspunkte vor.

Die angefügte Liste der einschlägigen Literatur zeigt, daß das Thema einer sach- und zielgerechten Gebühren- bzw. Preisbildung und der Tarifgestaltung in der öffentlichen Wasserversorgung seit jeher einen breiten Raum einnimmt. Während die generellen Prinzipien der Gebühren- und Tarifgestaltung (Kostendeckung, Äquivalenz, Gerechtigkeit) öffentlich-rechtlicher Wasserversorgungsunternehmen unstrittig sind, werden die Auslegung und die Anwendung dieser Grundsätze auf die privatrechtlich Wasserentgelte sowie die Möglichkei-

ten und Grenzen einer lenkungsorientierten Ausgestaltung der Wassertarife kontrovers diskutiert.

Mit dem Pilotvorhaben „Grundlagen der Preis- und Tarifgestaltung in der öffentlichen Wasserversorgung“ ist beabsichtigt, praktisch handhabbare Grundlagen der Preis- und Tarifgestaltung (standardisierte Unterlagen) für die öffentliche Wasserversorgung und Hinweise für die Erstellung einer sachgerechten Preis- und Tarifstruktur zu erstellen. Im Rahmen der Untersuchung werden die Begriffe „**Wasserpreis**“ und „**Tarifstruktur**“ trotz unterschiedlicher Rechtsgrundlagen im einzelnen für öffentlich-rechtliche **Wassergebühren** und für privatrechtliche **Wasserentgelte** synonym verwendet, da für beide Rechtsformen vergleichbare Grundsätze der Preisbildung und Tarifgestaltung gelten.

Am Beispiel der Wasserversorgung der Gemeinde Kriftel am Taunus werden die Handlungsspielräume der Tarifgestaltung (Alternativen) untersucht und standardisierte Unterlagen (Daten- und Informationsgrundlagen; Rechenverfahren; Kennzahlen; Prüflisten etc.) für eine sachgerechte Preis- und Tarifgestaltung entwickelt werden. In ausgewählten Modellgemeinden sollen dann die erstellten Unterlagen beispielhaft angewendet werden.

Die wesentlichen Fragestellungen und Zielsetzungen des Modellvorhabens sind:

1. Darstellung der Entwicklung und des aktuellen Standes der Preis und -tarifstruktur in der öffentlichen Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland
2. Darstellung der Entwicklung und des aktuellen Standes der Preis und -tarifstruktur in der öffentlichen Wasserversorgung in Hessen
3. Beschreibung der maßgeblichen Grundlagen der Preis- und Tarifgestaltung in der öffentlichen Wasserversorgung und Identifikation von generellen Handlungsspielräumen
4. Abschätzung der Wirkung verschiedener Wasserpreise und -tarife auf das Verbraucherverhalten
5. Untersuchung der Wirkung verschiedener Wassertarife auf den Wasserbedarf
6. Vorschläge für eine sachgerechte Preis- und Tarifgestaltung in der Modellgemeinde Kriftel
7. Erstellung standardisierter Unterlagen für eine sachgerechte Preis- und Tarifgestaltung in der öffentlichen Wasserversorgung

Die Untersuchungsergebnisse zu den Grundlagen der Wasserpreise und der Tarifgestaltung sowie die Vorschläge für eine sachgerechte Preisbildung und Tarifgestaltung in der Modell-

gemeinde Kriftel fließen in den Bericht ein. Sie werden jedoch aus Gründen der Vertraulichkeit von Informationen in einem gesonderten Berichtsteil dokumentiert.

## 2. Stand und Entwicklung der öffentlichen Wasserversorgung

Die Kosten der öffentlichen Wasserversorgung hängen im wesentlichen ab von

- den örtlichen und regionalen, wasserwirtschaftlichen Gegebenheiten (verfügbares Wasserdargebot; Trinkwasserbedarf),
- den versorgungswirtschaftlichen Leistungen der Wasserversorgungsunternehmen zur Bereitstellung einer jederzeit ausreichenden Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit Trinkwasser,
- den vorsorglichen Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Grundwasser- (Ressourcen-) Qualität in Wassereinzugsgebieten von Gewinnungsanlagen,
- den erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung der geforderten Trinkwasserqualität nach der Trinkwasserverordnung und
- den erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der besonderen Anforderungen an Trinkwasserversorgung.

Sie sind bei der Preisbildung und Tarifgestaltung zu berücksichtigen, sofern sie für die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Trinkwasserversorgung erforderlich sind und der gebotenen Wirtschaftlichkeit entsprechen.

Zunächst die wesentlichen Eckdaten des Standes und der Entwicklung der öffentlichen Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland dargestellt, die besondere Bedeutung für die Kosten- und Preisentwicklung haben. Der überwiegende Teil der Angaben bezieht sich auf die „Alten Bundesländer“, da die Ausgangssituation und die Entwicklung in den „Neuen Bundesländern“ nicht vergleichbar sind. Das Ergebnis des Vorhabens wird durch das „Ausblenden“ dieser Besonderheit nicht verändert. Mit der vertieften Darstellung und Bewertung der Situation der öffentlichen Wasserversorgung in Hessen sollen dann mögliche empirische Hinweise zur Abhängigkeit der Wasserpreis- und Tarifgestaltung identifiziert werden.

Unter dem Aspekt der erforderlichen Transparenz der spezifischen Grundlagen der Wasserpreise und der gewählten Tarifstrukturen in der öffentlichen Wasserversorgung, die aus Sicht der besonderen Situation unabhängig von der jeweils vorliegenden Unternehmensform unverzichtbar ist, wird das Konzept eines Betriebskennzahlenvergleich Wasser (BKWasser) vorgestellt. In Anbetracht der Sonderstellung der öffentlichen Wasserversorgung sowie der aktuellen Diskussionen über die zukünftige Entwicklung ihrer Struktur und ihrer Organisationsformen in der Bundesrepublik Deutschland und in Europa scheint eine Offenlegung der Leistungen der Wasserversorgungsunternehmen zur Begründung der Wasserpreise unverzichtbar.

## 2.1 Stand und Entwicklung der Trinkwasserversorgung in der Bundesrepublik

### 2.1.1 Wasserpreise

Der durchschnittliche Wasserpreis (incl. Grundpreis und Mehrwertsteuer) in der Bundesrepublik Deutschland („Alte Bundesländer“) liegt derzeit (1998) bei 3,11 DM/m<sup>3</sup> (Bundesrepublik insgesamt: 3,21 DM/m<sup>3</sup>) [24]. Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Wasserpreise im Zeitraum von 1990 bis 1998. In diesen Angaben sind die Beiträge der Verbraucher nicht enthalten.

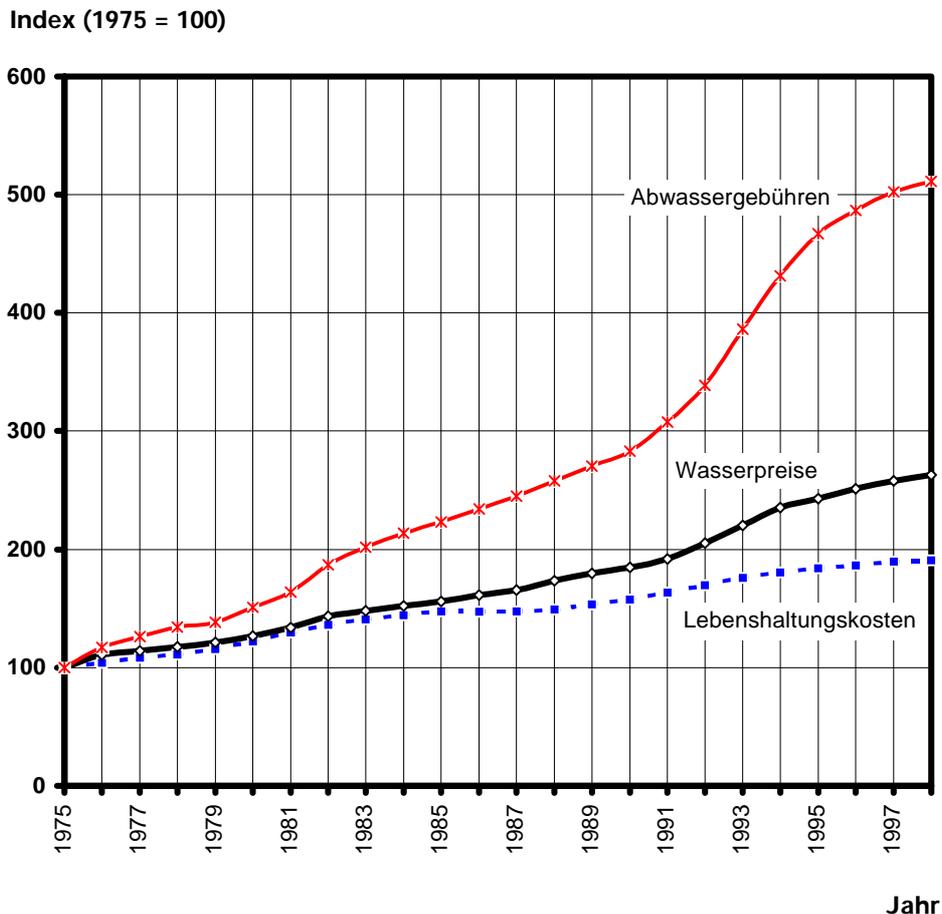
**Tabelle 1: Wasserpreise in der Bundesrepublik Deutschland („Alte Bundesländer“)**

Jahr	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
DM/m <sup>3</sup>	2,12	2,23	2,34	2,58	2,75	2,87	2,95	3,03	3,11

Quelle: BGW-Wasserstatistik [24]

Angaben incl. Grundpreisen und 7 % Mehrwertsteuer; ohne Beiträge

Der Steigerung des Wasserpreises im Zeitraum von 1990 bis 1998 um jährlich rund 5 % entspricht dem langjährigen Mittel früherer Jahre. Sie liegt damit etwa doppelt so hoch wie die Steigerung der allgemeinen Lebenshaltungskosten (s. Abb. 1).



**Abbildung 1: Entwicklung ausgewählter Preisindizes (Daten aus: [124])**

Die wesentlichen Gründe dafür, daß die Preise für die Abwasserbeseitigung deutlich schneller gestiegen sind als die allgemeinen Lebenshaltungskosten dürften vor allem in den gestiegenen rechtlichen Anforderungen zu finden sein, die zu einem erheblich höheren technischen Aufwand und damit zu höheren spezifischen Kosten geführt haben. Von besonderer Bedeutung für die Entwicklung der Kosten in der öffentlichen Trinkwasserversorgung sind vor allem

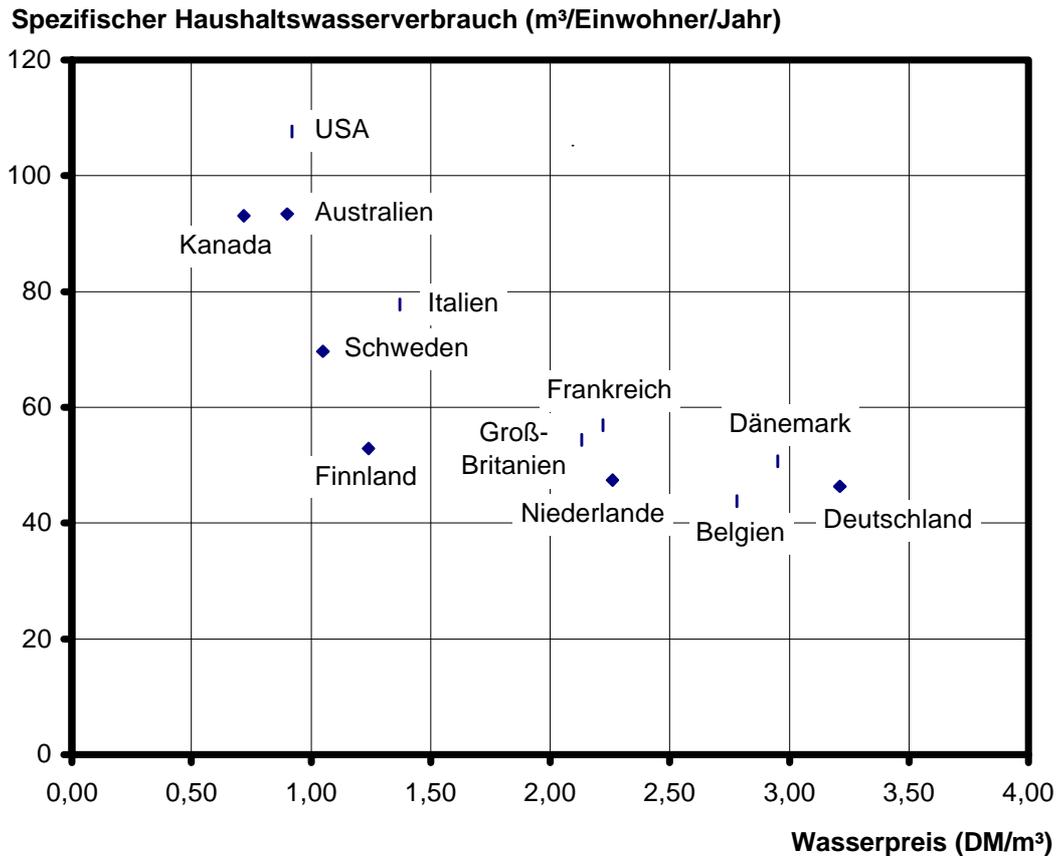
- die Abnahme der Trinkwasserabgabe bei zunehmender Länge der Rohrnetze in den Versorgungsgebieten (Metermengenwert),
- die Zunahme der erforderlichen Investitionen und der spezifischen Betriebskosten der Wasserversorgungsunternehmen,
- der steigenden Aufwendungen für den Schutz und die Sicherstellung der geeigneten Wasservorkommen („Ressourcenkosten“) sowie
- die Anlastung von Auswirkungen der Wasserförderung auf Dritte („Externe“ Effekte) in Form von Entschädigungs- und Ausgleichszahlungen („Umweltkosten“) z.B. als Abgabe auf die Förderung von Grundwasser in einigen Bundesländern.

Diese Gründe haben auch entscheidend dazu beigetragen, daß die durchschnittlichen Wasserpreise in der Bundesrepublik („Alte Bundesländer“) deutlich stärker gestiegen sind als die allgemeinen Lebenshaltungskosten.

Im Vergleich mit anderen Industrieländern hat Deutschland („Alte“ und „Neue“ Bundesländer insgesamt) mit einem durchschnittlichen Wasserpreis von 3,21 DM/m<sup>3</sup> den höchsten Wasserpreis. Er liegt 50 % über dem französischen Wasserpreis, mehr als doppelt so hoch wie der finnische und schwedische Wasserpreis und über dem dreifachen des Preises in den USA, in Australien und in Kanada (s. Abb. 2).

Ein unmittelbarer Vergleich der Wasserpreise in den aufgeführten Staaten liefert keine brauchbaren Hinweise auf die Kosten der Wasserversorgung. Bei der Preisbildung sind vielmehr jeweils unterschiedliche Faktoren maßgeblich:

- Höhe und Struktur des Wasserverbrauchs im Verhältnis zu den erforderlichen Aufwendungen für die Gewinnung, Aufbereitung und Verteilung;
- Verfügbarkeit geeigneter Ressourcen für die Trinkwasserversorgung (Art, Menge und Qualität der Wasservorkommen);
- Eckdaten und Methoden der Kostenrechnung (Finanzierung; Steuern; Abschreibungszeiträume; Zinssätze);
- Anlastung von „externen“ Kosten (Umwelt- und Ressourcenkosten) beispielsweise in Form von Abgaben;
- Entlastung durch Subventionierung der Investitionen oder der Wasserpreise.



**Abbildung 2: Wasserpreis und spezifischer Wasserverbrauch im internationalen Vergleich** (nach Daten aus: [25] und [116])

In der Abbildung ist augenfällig, daß in den Staaten mit höheren durchschnittlichen Wasserpreisen ein vergleichsweise geringer spezifischer Haushaltswasserverbrauch vorliegt.

**Tabelle 2: Wasserkosten im internationalen Vergleich** (nach Daten aus: [25] und [116])

Land	Wasserpreis (DM/m³)	Wasserverbrauch (m³/Einwohner/Jahr)	Wasserkosten (DM/Einwohner/Jahr)
Deutschland	3,21	46	148,8
Dänemark	2,95	51	149,7
Belgien	2,78	44	121,8
Niederlande	2,26	47	107,2
Frankreich	2,22	57	126,4
Großbritannien	2,13	54	115,8
Italien	1,37	78	106,5
Finnland	1,24	53	65,6
Schweden	1,05	70	73,2
USA	0,92	108	99,1
Australien	0,90	93	84,1
Kanada	0,72	93	67,0

Dieser Zusammenhang (Preiselastizität: **Hoher Preis** → **geringer Verbrauch** oder Kosten-degression: **Hoher Verbrauch** → **geringer Preis**) ist statistisch nicht zu begründen.

### 2.1.2 Metermengenwert

Die Trinkwasserabgabe der Wasserversorgungsunternehmen (WVU) in der Vergangenheit bis 1990 stetig zugenommen. Seit 1990 geht der Trinkwasserbedarf zurück und lag im Jahr 1997 in der Größenordnung des Jahres 1977 von rund 3,5 Mrd. m<sup>3</sup>. Das Leitungsnetz der Wasserversorgungsunternehmen in diesem Zeitraum jedoch weiter ausgebaut worden. Die Rohrnetzlänge hat sich von rund 100.000 km im Jahr 1960 auf ca. 340.000 km bis 1996 mehr als verdreifacht.

Die jährliche Abgabemenge je Rohrnetzlänge („Metermengenwert“) hat sich aufgrund dieser gegenläufigen Entwicklungen seit 1960 etwa halbiert (s. Abb. 3).

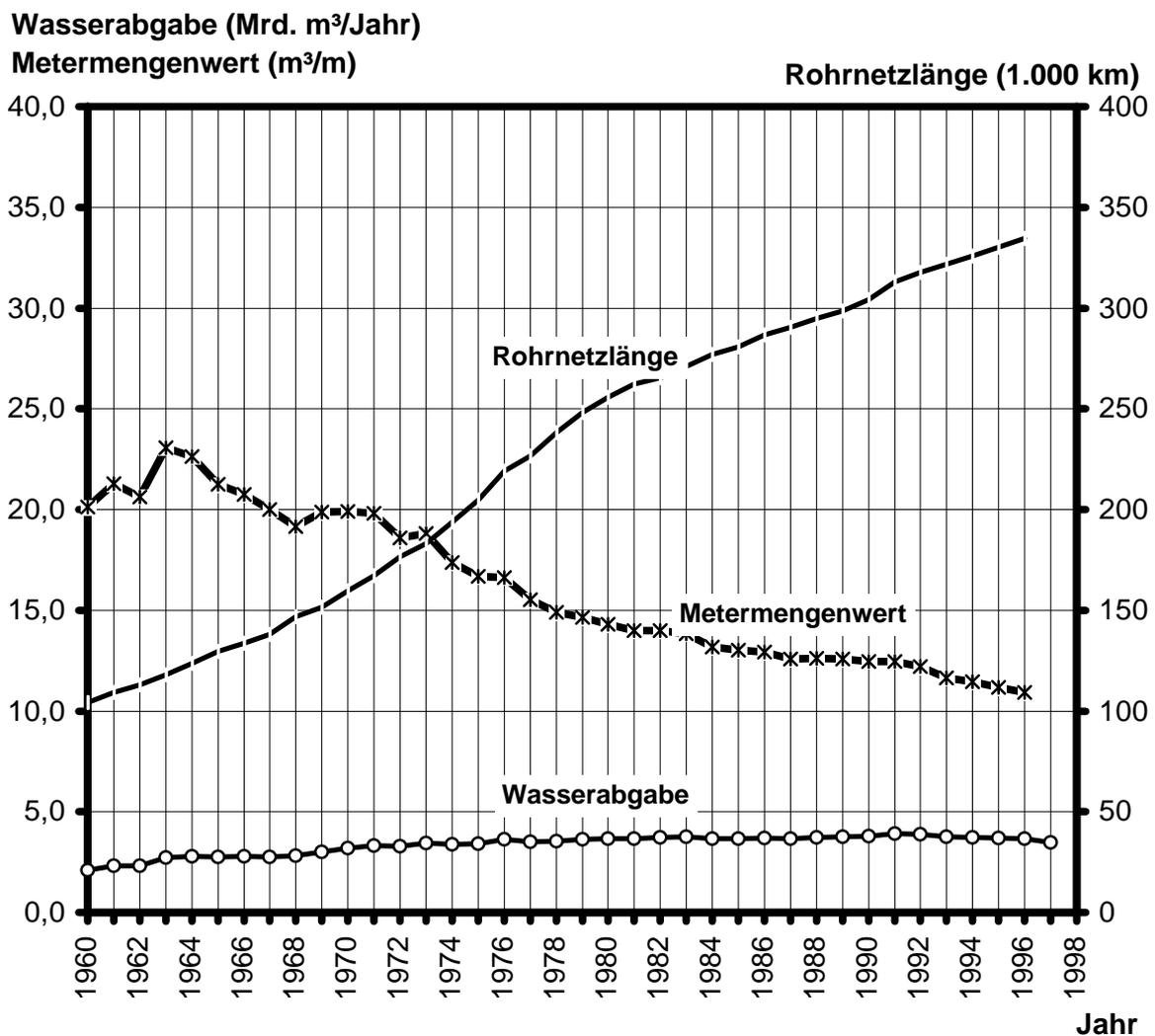
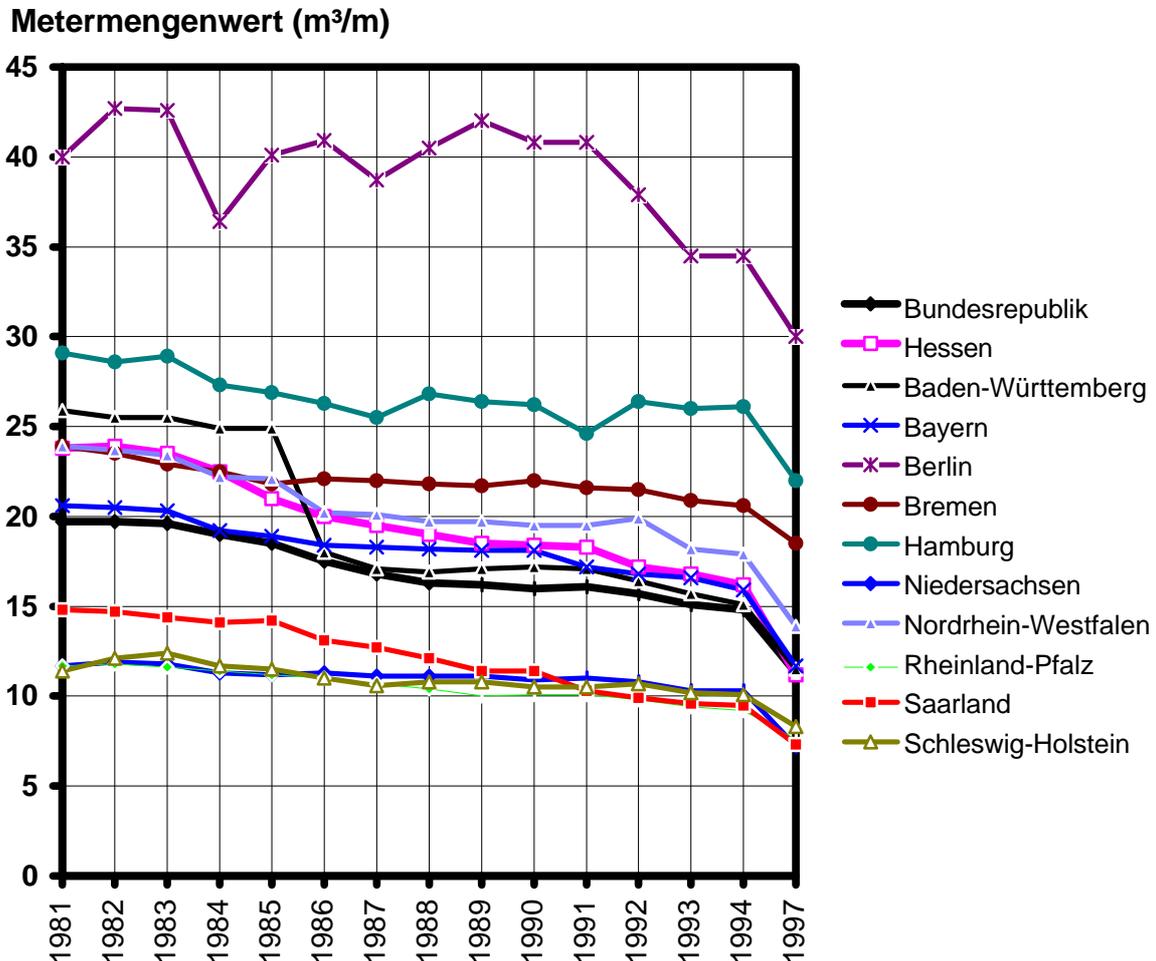


Abbildung 3: Entwicklung des Metermengenwertes der öffentlichen Wasserversorgung (nach Daten aus: [24])

Diese Entwicklung eines abnehmenden Metermengenwertes zeigt sich bei unterschiedlicher Größenordnung tendenziell in allen Bundesländern (s. Abb. 4).



**Abbildung 4: Entwicklung des Metermengenwertes der öffentlichen Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland („Alte Bundesländer“)**  
(nach Daten aus: [24])

Berlin hat mit einer spezifischen Abgabemenge von 30 m<sup>3</sup> Trinkwasser je m Rohrnetz (1997) einen doppelt so hohen Metermengenwert wie Nordrhein-Westfalen. In Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein sowie im Saarland. Liegt er dagegen unter 10 m<sup>3</sup>/m.

Zwischen den Bundesländern treten erhebliche Preisunterschiede auf (s. Tab. 3). Bei einem mittleren, gewichteten Wasserpreis von 3,21 DM/m<sup>3</sup> (einschließlich Grundpreis und MWSt.) in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt (1998) liegt eine Differenz von fast 100 % zwischen Bayern (2,31 DM/m<sup>3</sup>) und Thüringen (4,48 DM/m<sup>3</sup>). Aber auch innerhalb der „alten“ und innerhalb der „neuen“ Bundesländer bestehen beachtliche Unterschiede (Bayern: 2,31 DM/m<sup>3</sup>; Hessen: 4,14 DM/m<sup>3</sup>; Brandenburg: 3,15 DM/m<sup>3</sup> Thüringen: 4,48 DM/m<sup>3</sup>).

Es fällt auf, daß die dünner besiedelten Flächenländer mit vergleichsweise langen spezifischen Leitungsnetzen (Metermengenwert) gegenüber den dicht besiedelten Ländern bzw. Stadtstaaten einen relativ günstigen Wasserpreis haben. Dies ist möglicherweise auf geringere spezifische Baukosten für die Rohrleitungen, die Verfügbarkeit geeigneter Ressourcen und die geringeren Kosten der Wasseraufbereitung zurückzuführen.

Die Anteile der Grundpreise an den Wasserpreisen insgesamt liegen in einem Bereich von 0 % in Berlin und 16,19 % in Nordrhein-Westfalen. Hessen hat mit einem Anteil von 2,99 % deutlich den geringsten Grundpreisanteil der übrigen Bundesländern. In keinem Fall repräsentieren die anteiligen Grundpreise die mengenunabhängigen Kosten der öffentlichen Wasserversorgung, die in der Regel in einer Größenordnung von über 50 % liegen dürften.

**Tabelle 3: Eckdaten der öffentlichen Wasserversorgung in den Bundesländern**  
(Daten aus: [24] und [25])

Land (Name) (1)	Wasserabgabe an Verbraucher (gesamt) (1.000 m <sup>3</sup> ) (2)	Länge des Rohrnetzes (km) (3)	Meter- mengen- wert (m <sup>3</sup> /m) (4)	Gewichteter Wasserpreis (incl. GP und MWSt.) (DM/m <sup>3</sup> ) (5)	Anteil Grundpreis am Gesamtpreis (%) (6)
Bayern	449.048	39.640	11,7	<b>2,31</b>	7,24
Schleswig-Holstein	152.651	18.397	8,3	<b>2,36</b>	12,24
Niedersachsen	454.706	63.590	7,2	<b>2,45</b>	9,12
Rheinland-Pfalz	214.058	28.827	7,6	<b>3,08</b>	10,27
Hamburg	120.174	5.475	22,0	<b>3,11</b>	8,03
Brandenburg	88.773	15.650	5,7	<b>3,15</b>	12,30
Mecklenbg.-Vorpommern	75.000	13.374	5,6	<b>3,19</b>	12,90
Baden-Württemberg	366.891	34.841	11,5	<b>3,30</b>	4,13
Saarland	56.791	7.932	7,3	<b>3,33</b>	8,87
Nordrhein-Westfalen	1.122.120	81.394	13,9	<b>3,36</b>	16,19
Bremen	41.590	2.244	18,5	<b>3,41</b>	7,17
Sachsen-Anhalt	90.458	12.229	7,9	<b>3,63</b>	13,93
Berlin	230.688	7.702	30,0	<b>3,70</b>	0,00
Hessen	277.999	25.515	11,2	<b>4,14</b>	2,99
Sachsen	189.723	26.538	7,3	<b>4,27</b>	11,20
Thüringen	81.885	15.454	5,3	<b>4,48</b>	10,79
<b>Bundesrepublik</b>	<b>4.012.555</b>	<b>398.802</b>	<b>10,3</b>	<b>3,21</b>	<b>9,33</b>

Weitere Gründe für die unterschiedlichen Wasserpreise in den Bundesländern, der nicht auf die betriebswirtschaftlichen Kosten unmittelbar zurückzuführen sind, bilden im Einzelfall unterschiedliche Abgaben auf die Förderung von Grundwasser (z.B. Hessen: 50 DM/m<sup>3</sup>).

### 2.1.3 Investitionen der öffentlichen Wasserversorgung

Ein maßgeblicher Anteil der Kosten der öffentlichen Wasserversorgung ergeben sich aus den Kapitalkosten (Abschreibung; Zinsen) der Anlagen (Gewinnung; Aufbereitung; Speicherung; Rohrnetze). Die Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der Investitionen der öffentlichen Wasserversorgung insgesamt und die Anteile der verschiedenen Komponenten. Bei einem Anstieg der Investitionssumme von rund 2,3 Mrd. DM/Jahr auf etwa 3,7 Mrd. DM/Jahr im Zeitraum von 1975 - 1997 ist die Größenordnung des Anteils der Investitionen für den Ausbau der Rohrnetzes mit rund 60 - 70 % nahezu konstant geblieben. Die zeitweilig deutliche Zunahme der Investitionen im Zeitraum von 1978 - 1981 tritt in mehreren Bundesländern auf. Sie ist vermutlich auf einen beschleunigten Ausbau von Anlagen als Folge der Trockenperiode zwischen 1975 und 1977 zurückzuführen.

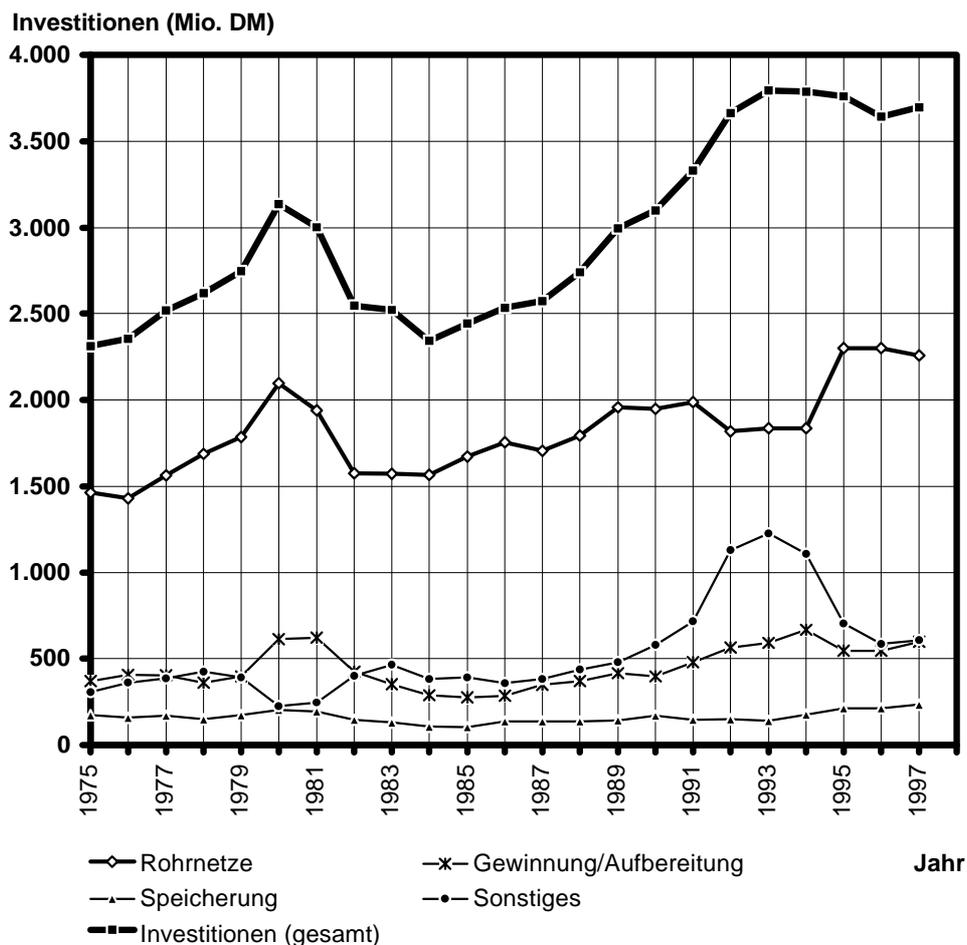
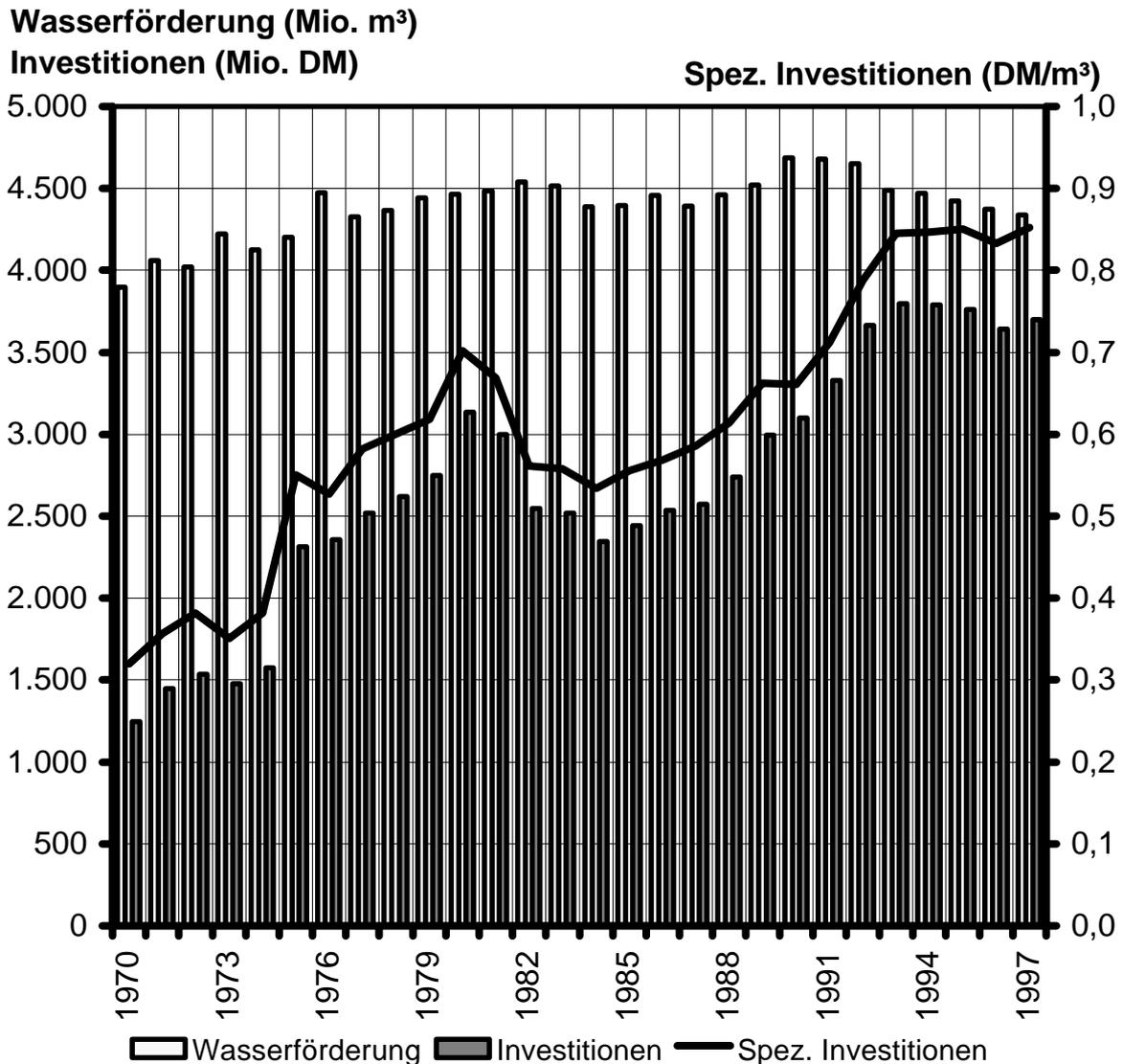


Abbildung 5: Entwicklung der Investitionen der öffentlichen Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland („Alte Bundesländer“) (nach Daten aus: [24])

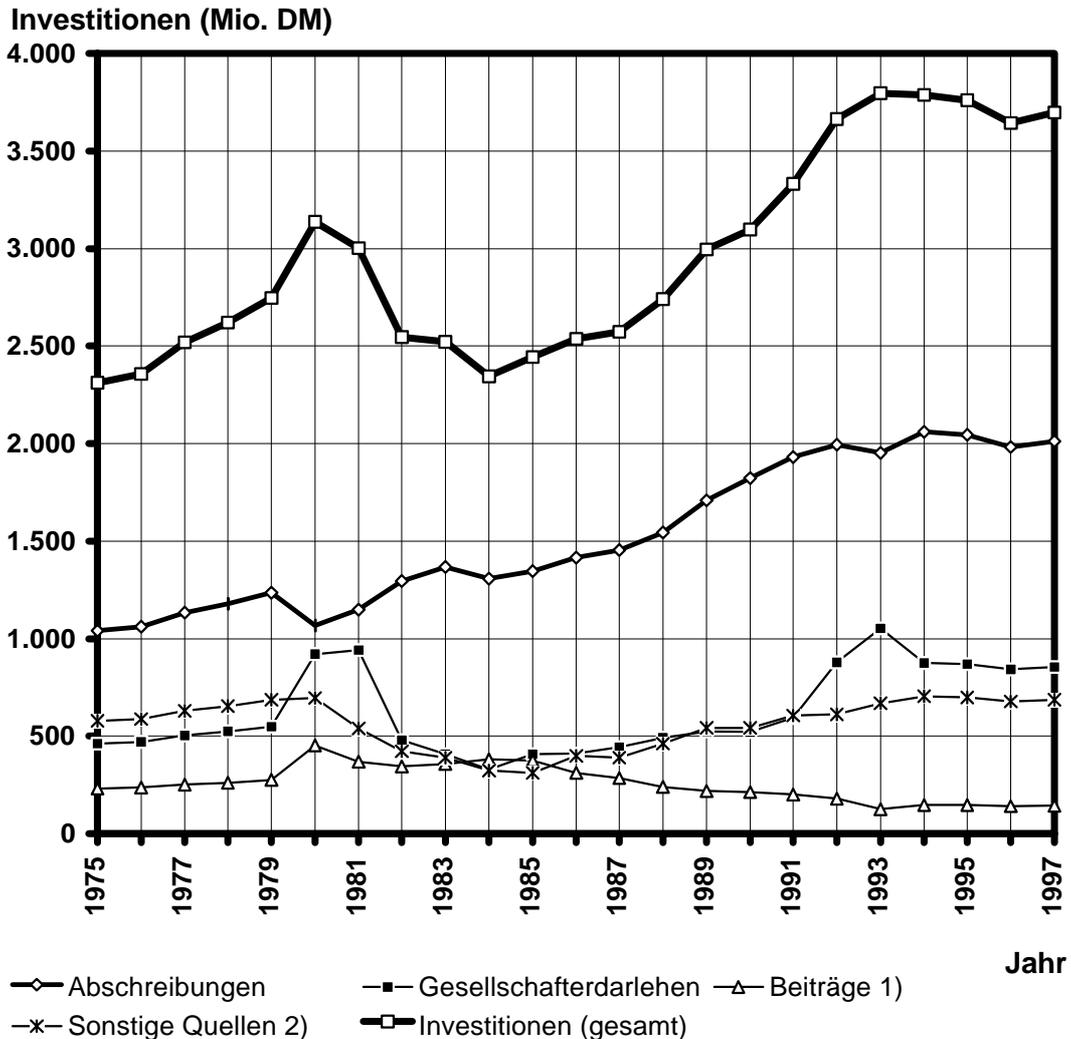
Die Investitionen haben im Verhältnis zur Trinkwasserförderung seit 1970 stetig zugenommen. Sie lagen im Jahr 1970 ca. bei 0,35 DM/m<sup>3</sup> jährlicher Wasserförderung und haben sich bis 1997 auf 0,85 DM/m<sup>3</sup> mehr als verdoppelt (s. Abb. 6).



**Abbildung 6: Entwicklung der Spez. Investitionen der öffentlichen Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland („Alte Bundesländer“)**  
(nach Daten aus [24])

Die erhebliche Zunahme der spezifischen Investitionen in der öffentlichen Wasserversorgung ist, bezogen auf die geförderte und abgegebene Wassermenge, neben der stetigen Zunahme der Investitionen auch auf den seit mehreren Jahren stagnierenden, seit 1991 rückläufigen Wasserumsatz in nahezu allen Versorgungsbereichen zurückzuführen.

Die Finanzierung der Investitionen ist für die Preis- und Tarifgestaltung von entscheidender Bedeutung. Die Abbildung 7 zeigt, daß der Anteil der Beiträge zur Finanzierung der Investitionen seit 1984 stetig zurückgeht und derzeit (1997) bei rund 4 % liegt. Rund 55 % der Investitionen (1997: ca. 2,0 Mrd. DM) werden über Abschreibungen finanziert.



<sup>1)</sup> Beiträge, Zuschüsse und Beihilfen von Kunden

<sup>2)</sup> Erhöhung des Stamm- und Grundkapitals; Erhöhung der Rücklagen; Pensionsrückstellungen; Gesellschafterdarlehen; sonstige Darlehen; Beiträge, Zuschüsse und Beihilfen von öffentlichen Haushalten

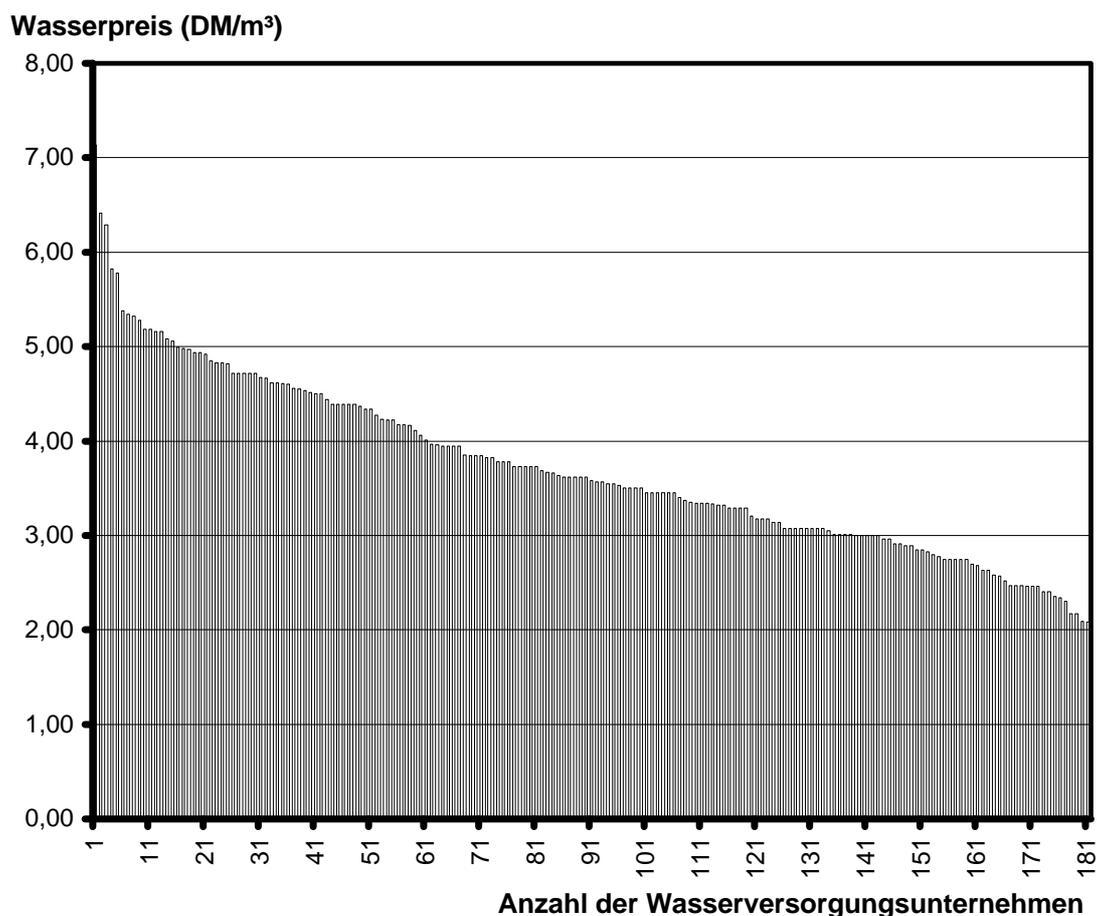
**Abbildung 7: Finanzierung der Investitionen der öffentlichen Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland („Alte Bundesländer“)**  
(nach Daten aus: [24])

In Bezug auf die Finanzierung der Investitionen dürften in den Jahren 1980 und 1981 sowie 1992 und 1993, vermutlich infolge der Trockenperioden 1975 - 1977 und 1991 - 1992, besondere Verhältnisse aufgetreten, die einen zeitweise höheren Anteil der Finanzierung über Gesellschafterdarlehen .

## 2.2 Wasserpreise und Tarifstruktur in Hessen

### 2.2.1 Eckdaten

Der durchschnittliche Trinkwasserpreis in Hessen liegt bei 4,18 DM/m<sup>3</sup> (1998); er ist gegenüber 1993 (3,01 DM/m<sup>3</sup>) um insgesamt rund 39 % (durchschnittlich rund 7,5 %/Jahr) gestiegen. Der höchste Wasserpreis eines Wasserversorgungsunternehmens in Hessen beträgt derzeit 7,13 DM/m<sup>3</sup> (incl Grundpreis); der niedrigste Preis liegt bei 2,16 DM/m<sup>3</sup> (s. Abb. 8).



**Abbildung 8: Allgemeine Wassertarife in Hessen 1998 (incl. Grundpreis)**  
(nach Daten aus: [24] und [25])

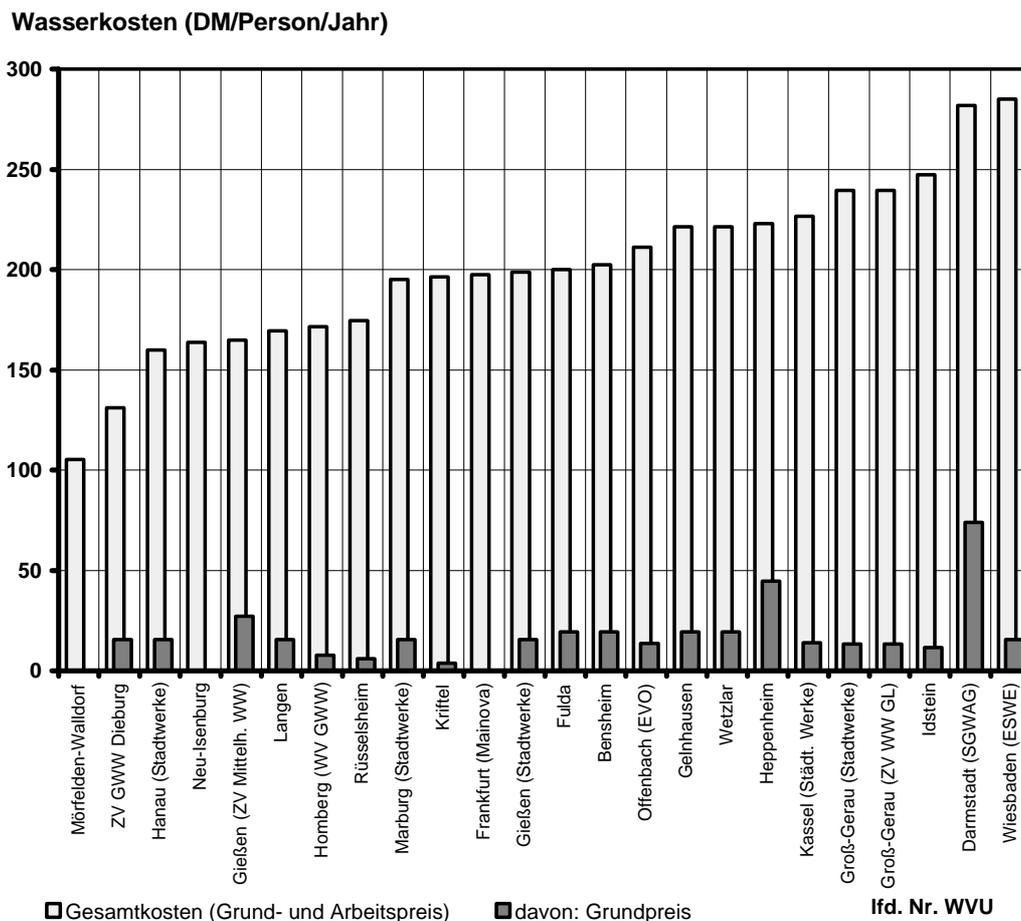
Die Wasserpreise enthalten i.d.R. 2 Komponenten:

- **Arbeits- bzw. Mengenpreis** (DM / gelieferte Wassermenge)
- **Leistungs- bzw. Meß- oder Grundpreis** (DM/Jahr / verfügbarer Leistung)

Grundlage des Arbeits- bzw. Mengenpreises ist die dem Verbraucher gelieferte und gemessene Wassermenge. Als Bemessungsgrundlage für den Leistungs- bzw. Meß- oder Grundpreis wird die verfügbare Leistung, i.d.R. die Zählergröße; herangezogen.

Nahezu alle Wasserversorgungsunternehmen in Hessen erheben einen einheitlichen Arbeitspreis, der im Durchschnitt bei 4,05 DM/m<sup>3</sup> (1998) liegt, sowie einen meist degressiven Grund- bzw. Leistungspreis in Abhängigkeit von der Zählergröße. Einige kleinere Wasserversorgungsunternehmen erheben in ihren „Allgemeinen Tarifen“ einen progressiven Arbeitspreis mit einem höheren Preis für größere Abgabemenge. In einigen Versorgungsgebieten gibt es Gewerbe- und Sondertarife mit geringeren Preisen für besondere Abnehmergruppen.

Der Anteil des Grundpreises liegt im Durchschnitt in Hessen bei 2,99 % des Gesamtpreises [25]. Er unterscheidet sich zwischen den Versorgungsunternehmen jedoch teilweise erheblich. 30 der insgesamt 181 hessischen Wasserversorgungsunternehmen, die in der BGW-Wasser-tarifstatistik 1998 erfaßt sind, erheben keinen Grundpreis. In der Abbildung 9 sind die Höhe der Wasserkosten für typische Verbraucher (Modellverbraucher - Haushalte) in ausgewählten Versorgungsgebieten sowie die Anteile der Grundpreise dargestellt.



**Abbildung 9: Spezifische Wasserkosten von Modell-Verbrauchern (Haushalte) in ausgewählten Versorgungsgebieten in Hessen (Daten aus: [24] und [25])**

Im folgenden wird versucht, einen Zusammenhang zwischen den Wasserpreisen und verschiedenen mutmaßlichen Einflußfaktoren wie

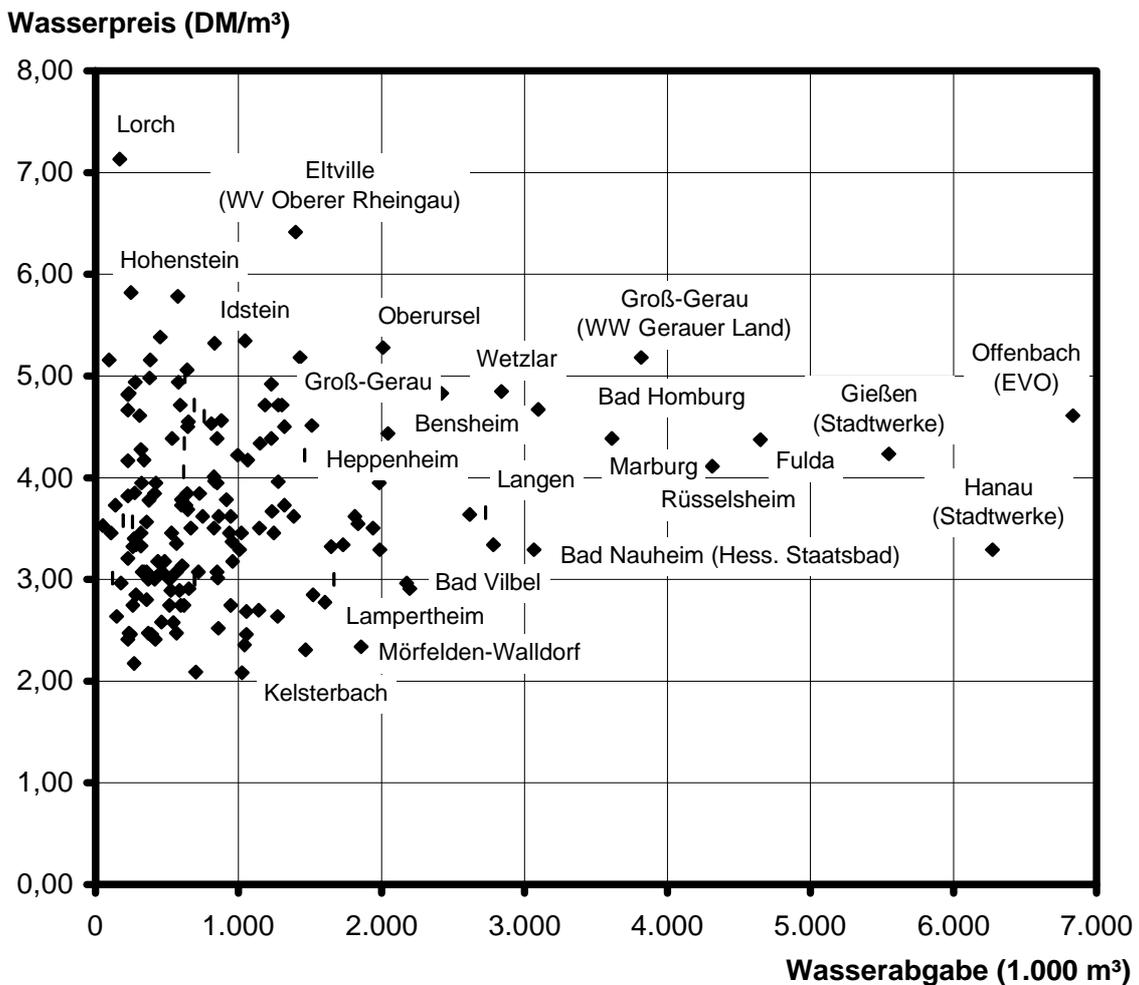
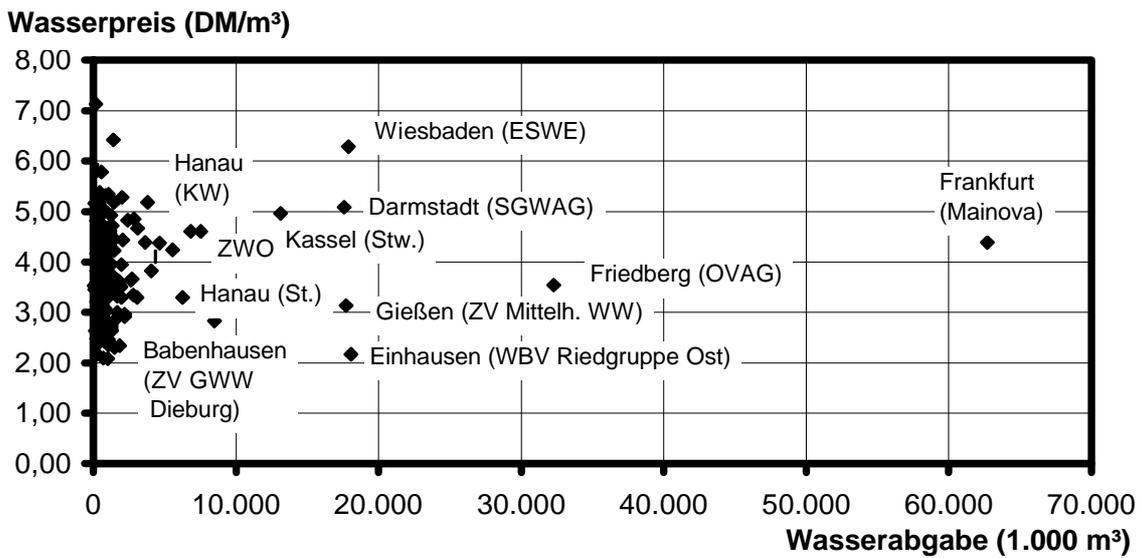
- **Größe des Versorgungsgebietes** (Trinkwasserabgabe)
- **Wasserabgabe bezogen auf die Länge des Rohrnetzes** (Metermengenwert)
- **Auslastungsstruktur** (Maximale / Minimale Tagesabgabe)
- **Regionale Gegebenheiten**

in Hessen zu identifizieren. Dazu wurden die Angaben der hessischen Wasserversorgungsunternehmen in der BGW-Wasserstatistik 1997 [24] und in der BGW-Wassertarife 1998 [25] statistisch ausgewertet. Zur Ermittlung der Wasserpreise der WVU (incl. Grund- bzw. Leistungspreis) wurden die gemittelten Anteile der Grundpreise (GP) aus der Tabelle 4 herangezogen. Für die übrigen Versorgungsunternehmen wurden keine Grundpreise (30 WVU) bzw. der statistische Mittelwert des Grundpreisanteils von 2,5 % eingesetzt. Insgesamt ergibt sich damit ein Anteil des Grundpreises von rund 3 %, der den Angaben der BGW-Wasserstatistik 1997 [24] entspricht.

Die nachfolgenden Ergebnisse zeigen, daß eine sachliche Begründung der Wasserpreise der öffentlichen Wasserversorgungsunternehmen in Hessen auf der Grundlage statistischer Analysen nicht möglich ist. Die statistische Analyse liefert erste Hinweise; eine sachgerechte Ermittlung und Bewertung der Preis- und Tarifgestaltung eines Versorgungsunternehmens erfordert jedoch in jedem Falle eine differenzierte Leistungs- und Kostenstrukturanalyse unter Berücksichtigung der durch Beiträge finanzierten Kosten und der Tarifstruktur.

### **2.2.2 Wasserpreis und Trinkwasserabgabe**

In Abbildung 10 sind die Wasserpreise (incl. Grundpreis) nach Höhe der jährlichen Wasserabgabe der Versorgungsunternehmen zugeordnet. Der obere Teil der Abbildung zeigt die größeren WVU; im unteren Teil sind die WVU mit Abgabemengen von weniger als 7.000 m<sup>3</sup>/Jahr aufgeschlüsselt. Die MAINOVA (Frankfurt) ist mit einer Trinkwasserabgabe von 62,7 Mio. m<sup>3</sup> im Jahr 1997 mit weitem Abstand das größte hessische Wasserversorgungsunternehmen. Lediglich 7 WVU haben eine jährliche Wasserabgabe von über 10,0 Mio. m<sup>3</sup>. Es gibt eine Vielzahl sehr kleiner Wasserversorgungsunternehmen, die eine jährlich Wasserabgabe von weniger als 1,0 Mio. m<sup>3</sup> aufweisen.



**Abbildung 10: Abhängigkeit der Wasserpreise (incl. Grundpreis) von der jährlichen Wasserabgabe der Wasserversorgungsunternehmen in Hessen (nach Daten aus: [24] und [25])**

### 2.2.3 Wasserpreis und Metermengenwert

Der Ausbau der Rohrnetze bildet mit einem Anteil von 60 - 70 % den größten Teil der Investitionen der öffentlichen Wasserversorgung (s. Abb. 5). Die Größenordnung des Metermengenwertes (Wasserabgabe je Leitungslänge) in Hessen liegt in einem Bereich von 2.300 m<sup>3</sup> (Gemünden-Felda) bis 44.400 m<sup>3</sup> (MAINOVA, Frankfurt), sofern man die Unternehmen außer Betracht läßt, die keine oder nur geringe Mengen an Verbraucher abgeben (Wasserbeschaffungsverbände etc.) und die deshalb, gemessen an ihrer Abgabemenge, ein relativ kleines Rohrnetz aufweisen. Der überwiegende Teil der Versorgungsunternehmen in Hessen hat einen Metermengenwert zwischen 5.000 und 20.000 m<sup>3</sup> Wasserabgabe je km Leitungslänge (s. Abb. 11).

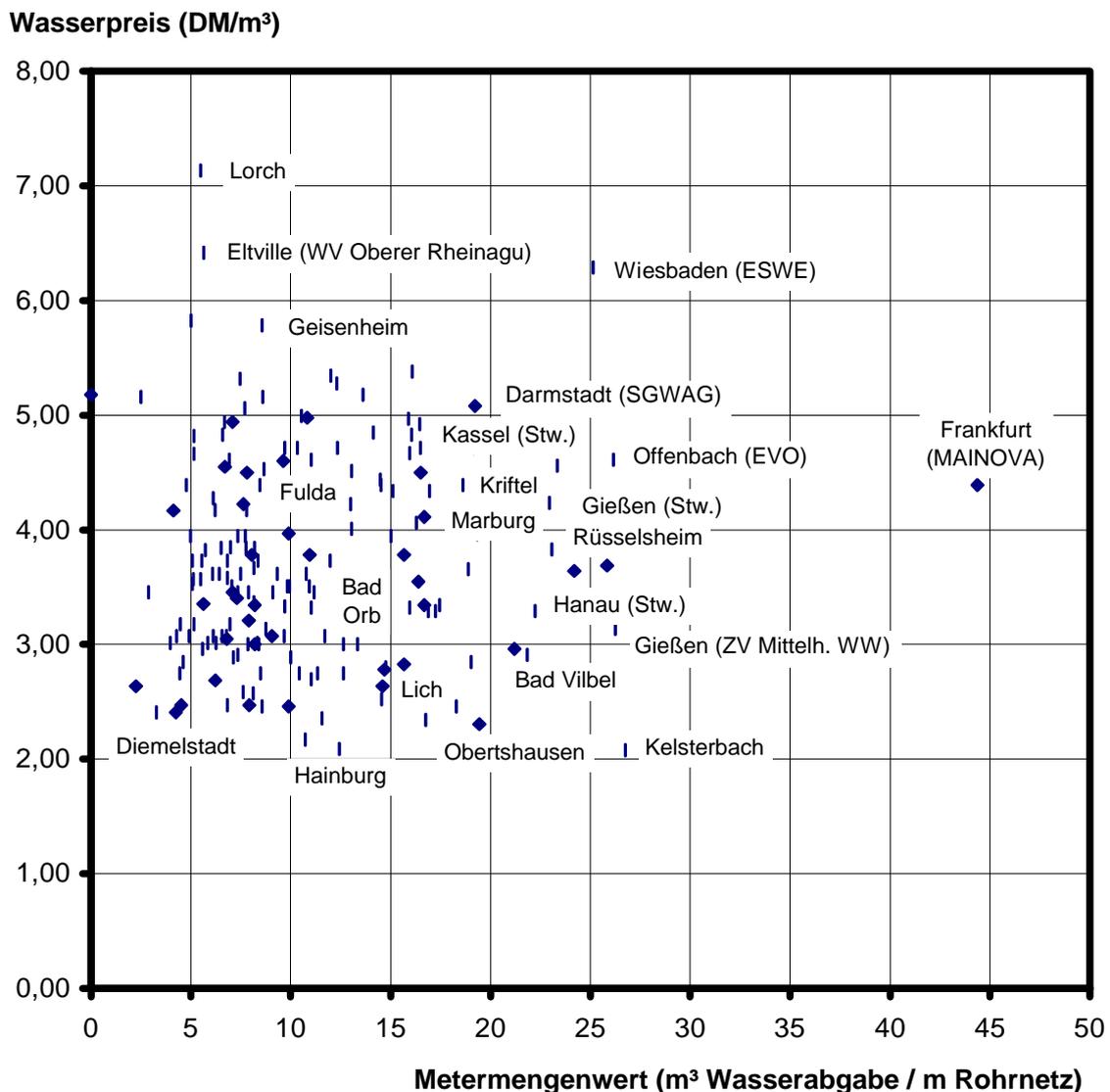


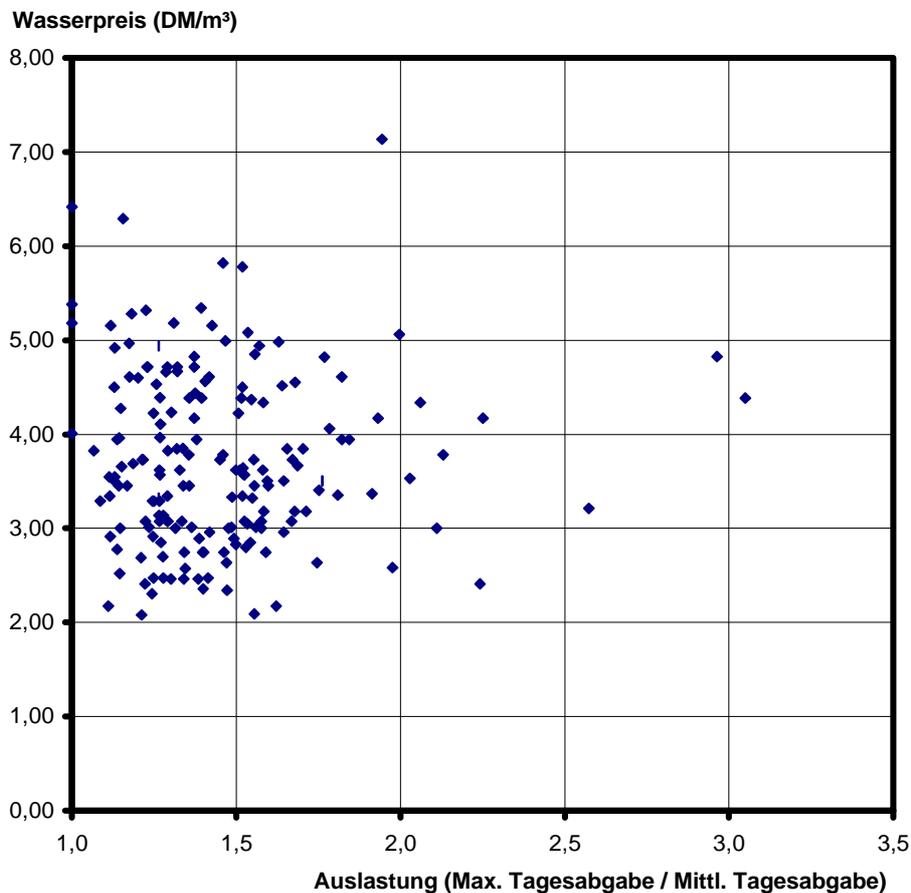
Abbildung 11: Abhängigkeit der Wasserpreise vom Metermengenwert in Hessen

(nach Daten aus: [24] und [25])

Aufgrund des hohen Anteils der Kapitalkosten für diesen Bereich sowie der anteiligen Wartungs- und Instandhaltungskosten sollte ein signifikanter Zusammenhang zwischen der spezifischen Abgabemenge bezogen auf die Rohrnetzlänge im Versorgungsgebiet (Metermengenwert) vorliegen. Die Abbildung 11 zeigt jedoch, daß die Wasserpreise in Hessen nahezu unabhängig vom jeweiligen Metermengenwert sind.

#### 2.2.4 Wasserpreise und Auslastungsstruktur

In Verbindung mit dem „Metermengenwert“ könnte auch die Auslastungsstruktur der vorhandenen Anlagen (Maximale / Minimale Tagesabgabe) von Bedeutung für die relative Höhe der Wasserpreises sein. In der Abbildung 12 wird jedoch durch die nahezu gleichmäßige Verteilung des Wasserpreises in allen Auslastungsbereichen deutlich, daß ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Auslastungsstruktur und dem Wasserpreis eines Versorgungsunternehmens nicht vorliegt.



**Abbildung 12: Abhängigkeit der Wasserpreise von der Auslastungsstruktur in Hessen**  
(nach Daten aus: [24] und [25])

### 2.2.5 Wasserpreis und regionale Gegebenheiten

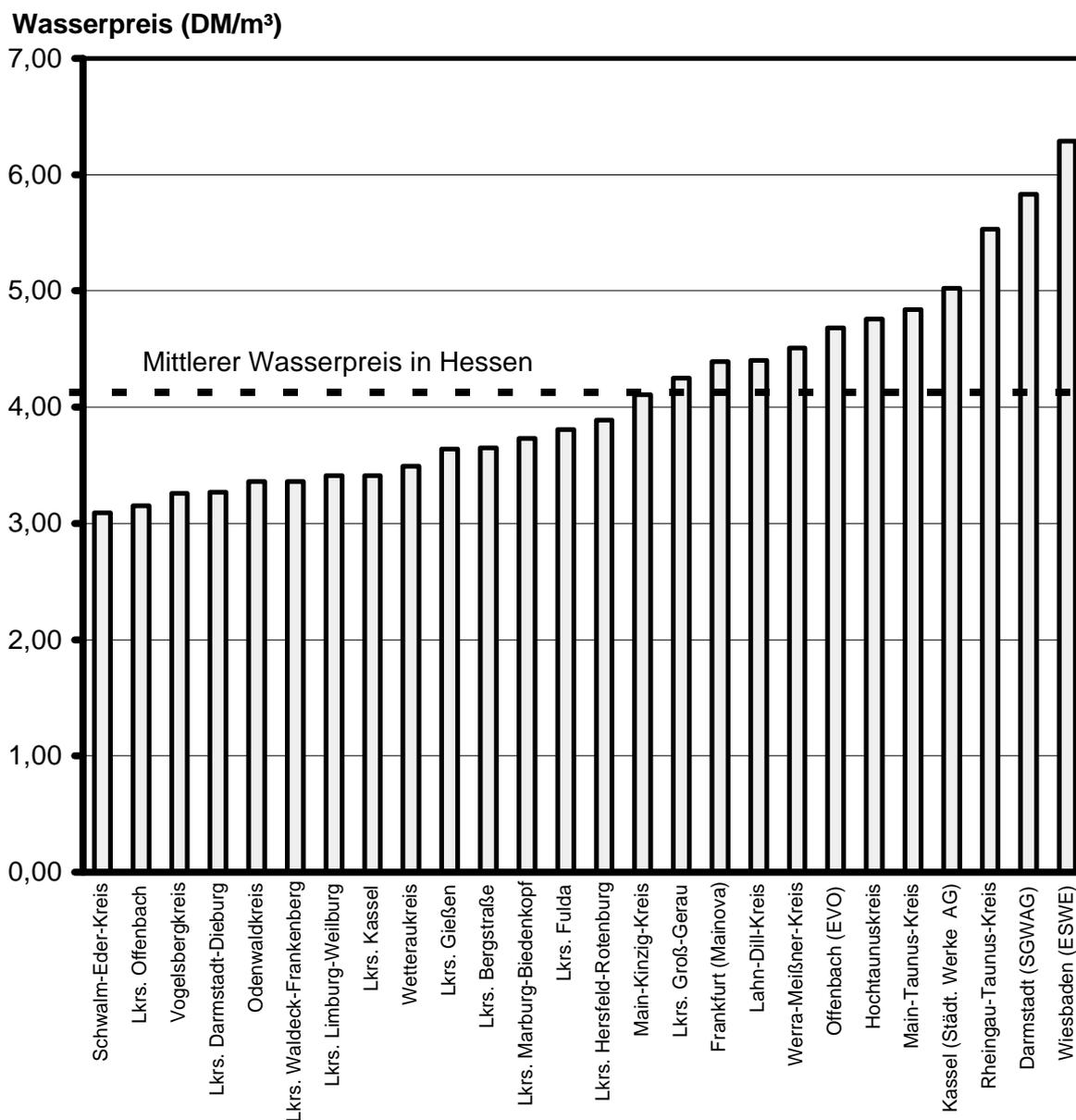
Die Zusammenfassung der Wasserpreise nach Kreisen und kreisfreien Städte (s. Tab. 4) weist regionale Besonderheiten aus. In den meisten Bereichen liegen zwischen den Versorgungsunternehmen relativ geringe Preisunterschiede vor.

**Tabelle 4: Mittlere Wasserpreise (gewichtet; incl. Grundpreis) in Hessen**  
(nach Daten aus: [24] und [25])

Schl.- Nr. (1)	Wasserversorgungsunternehmen/ Versorgungsraum Bezeichnung (2)	Einwohner im Versorgungs- gebiet (1.000) (3)	Wasser- abgabe an Verbraucher Gesamt (1.000 m <sup>3</sup> ) (4)	Wasser- preis (gewichtet) incl. GP (DM/m <sup>3</sup> ) (5)
634	Schwalm-Eder-Kreis	52	2.943	3,09
438	Lkrs. Offenbach	266	15.971	3,15
535	Vogelsbergkreis	89	4.813	3,26
431	Lkrs. Darmstadt-Dieburg	228	11.375	3,27
437	Odenwaldkreis	30	1.468	3,36
636	Lkrs. Waldeck-Frankenberg	128	7.406	3,36
533	Lkrs. Limburg-Weilburg	68	3.668	3,41
633	Lkrs. Kassel	193	9.720	3,41
440	Wetteraukreis	185	12.097	3,49
531	Lkrs. Gießen	256	14.098	3,64
431	Lkrs. Bergstraße	165	8.495	3,65
534	Lkrs. Marburg-Biedenkopf	150	8.464	3,73
631	Lkrs. Fulda	150	8.147	3,81
632	Lkrs. Hersfeld-Rotenburg	76	3.814	3,89
435	Main-Kinzig-Kreis	353	18.992	4,11
433	Lkrs. Groß-Gerau	172	9.748	4,25
412	Frankfurt (Mainova)	732	49.747	4,39
532	Lahn-Dill-Kreis	168	8.524	4,40
636	Werra-Meißner-Kreis	32	1.537	4,51
413	Offenbach (EVO)	117	6.833	4,68
434	Hochtaunuskreis	183	10.161	4,76
436	Main-Taunus-Kreis	204	11.111	4,84
611	Kassel (Städt. Werke AG)	219	13.113	5,02
439	Rheingau-Taunus-Kreis	124	5.884	5,53
411	Darmstadt (SGWAG)	235	14.216	5,83
414	Wiesbaden (ESWE)	241	15.871	6,29
<b>Hessen (Summe / Mittelwert)</b>		<b>4.816</b>	<b>278.216</b>	<b>4,18</b>

Gewichtung: Summe (Wasserpreise x Wasserabgabe an Haushalte) / Summe Wasserabgabe an Haushalte

Die Abbildung 13 verdeutlicht, daß erhebliche Unterschiede zwischen den Wasserpreisen in Hessen bestehen.

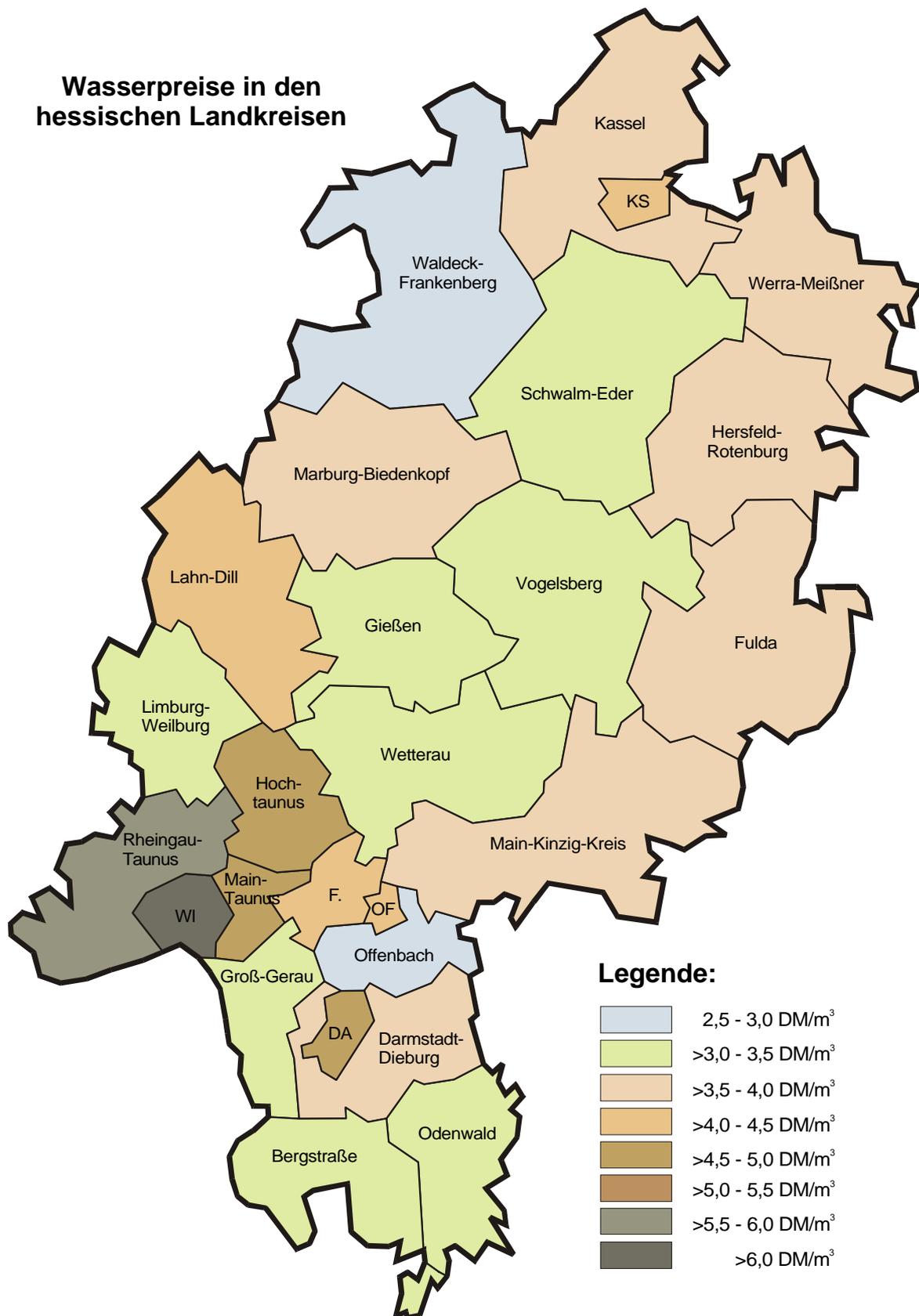


**Abbildung 13: Mittlere Wasserpreise (teilräumlich gewichtet, incl. Grundpreis) in den Landkreisen und kreisfreien Städten in Hessen**  
(nach Daten aus: [24] und [25])

Die Darstellung legt nahe, daß die Wasserpreise der öffentlichen Wasserversorgung maßgeblich von den regionalen Gegebenheiten der Versorgungsräume (s. Abb. 14 und 15) bestimmt wird, ohne daß an dieser Stelle die Herkunft des jeweiligen Trinkwasseraufkommens berücksichtig

sichtigt wird. Der kostenmäßige Nachweis dieser Abhängigkeit kann nur durch eine Kostenstrukturanalyse im Rahmen eines Betriebskennzahlenvergleichs (s. Abschnitt 5) erfolgen.

### Wasserpreise in den hessischen Landkreisen



**Abbildung 14: Verteilung der Wasserpreise in Hessen nach Landkreisen und kreisfreien Städten (teilräumlich gewichtet; incl. Grundpreis)**

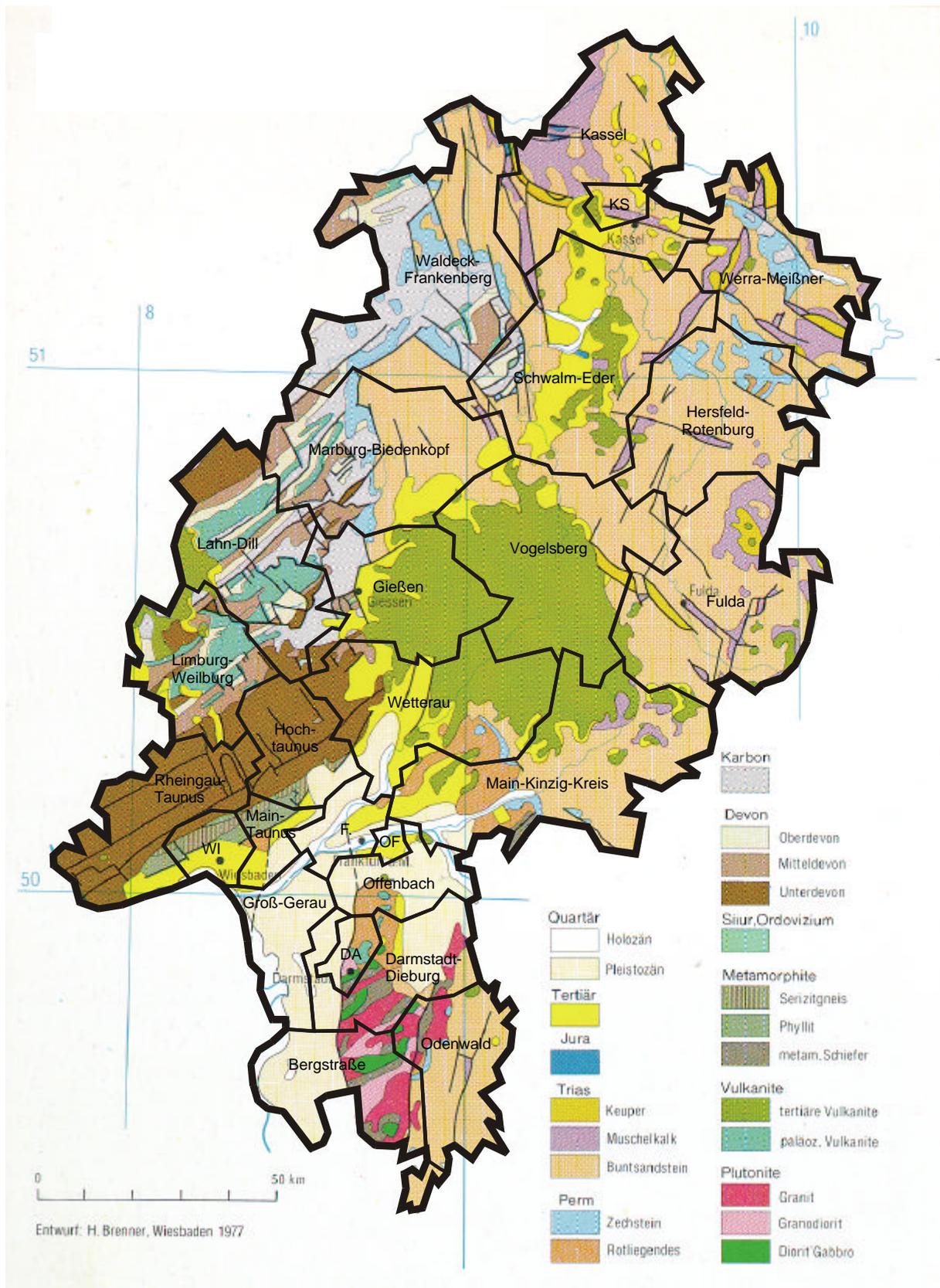


Abbildung 15: Geologische Übersichtskarte Hessen (ohne Maßstab)  
(Quelle: Hess. Landesamt für Bodenforschung)

### 3. Rechtliche Grundlagen

Angesichts der steigenden Bedeutung der Benutzungsgebühren und privatrechtlich erhobener Entgelte für öffentliche Ver- und Entsorgungsleistungen (s. Abschnitt 2) sind die Anforderungen und Handlungsspielräume der Tarifgestaltung in den Mittelpunkt des Interesses im Kommunalabgabenrecht gerückt. Hieraus folgt eine Flut von Entscheidungen sowie eine mit Engagement geführte Diskussion in der rechtswissenschaftlichen Literatur. Ausgangspunkt der Diskussion ist das Spannungsfeld zwischen kommunalabgabenrechtlichen Grundsätzen und sich verändernden Zielvorstellungen in Politik und Gesellschaft. Die vagen Kalkulationsvorgaben des kommunalen Abgabenrechts führen zu erheblichen Unterschieden bei der Bemessung der Gebühren und Preise in der Wasserversorgung.

Von erheblicher Bedeutung für den Verbraucher sind neben den Kosten für Trinkwasser auch die Abwassergebühren. Sie haben sich im Zeitraum von 1975 bis 1998 bei einer Verdoppelung der allgemeinen Lebenshaltungskosten mehr als verfünffacht (s. Abb. 1).

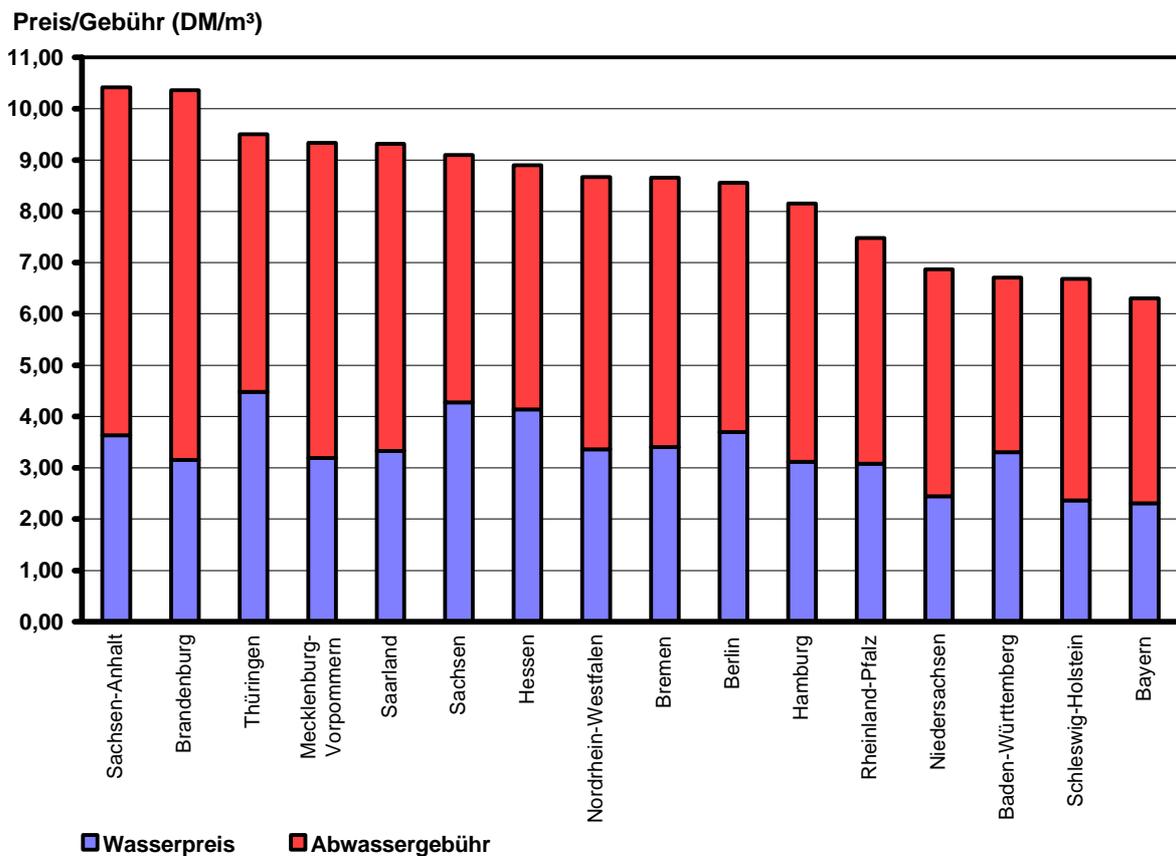


Abbildung 16: Wasserpreise und Abwassergebühren in der Bundesrepublik (1998)  
(nach Daten aus: [25] und [124])

Zusammen mit dem Wasserpreis liegen die “Wasser-/Abwasserkosten” in der Bundesrepublik Deutschland derzeit (1998) bei durchschnittlich 8,05 DM/m<sup>3</sup>. Die Abbildung 16 zeigt, daß zwischen den Bundesländern ein signifikanter Preisunterschied liegt, der von 6,30 DM/m<sup>3</sup> in Bayern und 10,42 DM/m<sup>3</sup> in Sachsen-Anhalt reicht. Auch die Grundlagen und Berechnungsmethoden der Abwassergebühren unterliegen den im folgenden behandelten rechtlichen Anforderungen und betriebswirtschaftlichen Grundsätzen.

Die rechtlichen Grundlagen und Anforderungen der Preis- und Gebührengestaltung in der öffentlichen Wasserversorgung werden im nachfolgend unter folgenden Aspekten beschrieben:

- Ausgehend von der Fragestellung werden zunächst die rechtlichen Anforderungen an die Wasserversorgungsleistung dargestellt (Abschnitt 3.1). Dabei wird von der Verpflichtung der Gemeinden zur Trinkwasserversorgung als Aufgabe der gemeindlichen Selbstverwaltung ausgegangen.
- Anschließend werden die möglichen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen der Wasserversorgung beschrieben (Abschnitt 3.2).
- Es folgt eine Darlegung der rechtlichen Bindungen für die Tarifgestaltung in Abhängigkeit von der Organisationsform (Abschnitt 3.3). Es wird davon ausgegangen, daß die kommunalabgabenrechtlichen Grundsätze für die Gebührenbemessung (Äquivalenzprinzip, Gleichbehandlungsgrundsatz, Kostendeckungsgebot) mittelbar über die Billigkeitskontrolle nach § 315 Abs.3 BGB auch für privatrechtlich erhobene Wasserentgelte gelten.
- Im weiteren wird sich mit den rechtlichen Anforderungen an die Höhe der Gebühr bzw. des Entgelts für die Wasserversorgung im einzelnen auseinandergesetzt (Abschnitt 3.4). In diesem Zusammenhang sind der “betriebswirtschaftliche Kostenbegriff”, die “angemessene Abschreibung” und die “angemessene Verzinsung des Anlagekapitals” sowie die “nutzergerechte Entgeltverteilung” von vorrangiger Bedeutung.
- Abschließend werden die Möglichkeit und Bedingungen einer lenkungsorientierten Tarifgestaltung in der öffentlichen Wasserversorgung dargelegt (Abschnitt 3.5). Entscheidende Voraussetzungen für die Berücksichtigung von Lenkungsfaktoren in der Tarifgestaltung für öffentliche Leistungen sind die kommunalabgabenrechtlichen Grundsätze einerseits sowie die Eignung des gewählten Gebührentarifs zur Lenkung und die Möglichkeit einer Änderung des Verbraucherverhaltens (Preiselastizität des Bedarfs) andererseits.

### **3.1 Anforderungen an die Wasserversorgungsleistung**

#### **3.1.1 Verpflichtung der Gemeinde zur Wasserversorgung**

Eine der ureigensten Aufgaben der gemeindlichen Selbstverwaltung ist die Wasserversorgung. Als Teil der Daseinsvorsorge zählt die Wasserversorgung traditionell zum Kernbereich des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden. Das BVerfG hat dies in einem Urteil aus dem Jahr 1989 ausdrücklich bestätigt:

"Die Durchführung der Wasserversorgung gehört zu den typischen, die Daseinsvorsorge betreffenden Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften."  
BVerfG, U.v. 16.05.1989, RdE 1990, 151

Nach § 54 Abs. 1 HWG ist die Wasserversorgung eine Pflichtaufgabe der Gemeinde. Die Gemeinden haben in ihrem Gebiet die Bevölkerung und die gewerblichen und sonstigen Einrichtungen ausreichend mit Trink- und Betriebswasser zu versorgen. Die lebenswichtige Bedeutung der Wasserversorgung verpflichtet die Gemeinden, diese Aufgabe entweder selbst durchzuführen oder für ihre Durchführung zu sorgen.

VGH Kassel, U.v. 07.02.1990, RdE 1993, 143, 145;  
Becker, Hessisches Wassergesetz, 3.Auflage 1997, § 54 Rdnr. 1 f;  
Brüning, Der Private bei der Erledigung kommunaler Aufgaben, 1997, S.199

Durch die Regelung des § 54 HWG wird den Einwohnern jedoch lediglich eine "Mindestversorgung" gewährt. Die Versorgungspflicht der Gemeinde besteht nach § 54 Abs. 1 HWG nicht für Grundstücke im Außenbereich, für gewerbliche oder andere Verbraucher mit hohem oder stark schwankendem Wasserbedarf und für die Versorgung mit Betriebswasser, wenn es dem Verbraucher zumutbar ist, diesen Bedarf einzuschränken oder anderweitig zu decken. Den Gemeinden steht es aber offen, ihre Wasserversorgungspflicht satzungsmäßig auszudehnen. Die gesetzliche Wasserversorgungspflicht der Gemeinden ist so ausgestaltet, daß die Gemeinden grundsätzlich keine besonderen Kosten für die Versorgung Einzelner aufwenden müssen.

Becker, aaO, § 54, Rdnr. 1f

Die öffentliche Wasserversorgung gehört grundsätzlich zu den öffentlichen Einrichtungen nach § 19 Abs. 1 HGO, da die Wasserversorgung für die Einwohner aller Gemeinden erforderlich ist.

VGH Kassel, U.v. 07.02.1990, RdE 1993, 143, 144;  
Schlempp, Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung, § 19 XIII Nr.2; Gern,  
Deutsches Kommunalrecht, 1994, Rdnr. 528

Nach § 19 Abs. 1 HGO hat die Gemeinde in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Einrichtungen bereitzustellen. Die Einwohner sind nach § 20 Abs. 1 HGO berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen zu benutzen. Eine Pflicht der Gemeinde, die Wasserversorgung als öffentliche Einrichtung nach § 19 Abs. 1 HGO zu betreiben, besteht aber nur dann, wenn der Bedarf nicht schon anderweitig, z.B. durch ein Fremdunternehmen, gedeckt wird.

VGH Kassel, U.v. 07.02.1990, RdE 1993, 143, 144

Die Einordnung der Wasserversorgungsbetriebe durch den hessischen Gesetzgeber als wirtschaftliche Unternehmen iSd 121 HGO steht der Betrachtung als öffentliche Einrichtung iSd § 19 HGO nicht entgegen.

VGH Kassel, U.v. 29.04.1992, DÖV 1993, 206

Das Benutzungsrecht der Einwohner nach § 20 Abs. 1 HGO wird durch § 54 Abs. 1 HWG dahingehend konkretisiert, daß der Gemeinde lediglich eine Mindestversorgungspflicht gegenüber den Einwohner mit Wasser obliegt.

Becker, aaO, § 54 Rdnr. 1

Nach § 19 Abs. 2 HGO kann die Gemeinde durch Satzung den Anschluß- und Benutzungszwang an die Einrichtungen der Wasserversorgung vorschreiben. Dies ist verfassungsgemäß.

VGH Kassel, U.v. 15.02.1973, Hess. VwRspr 1973, 33 ff

Der Betrieb der öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und in Erfüllung ihrer öffentlichen Zweckbestimmung unterliegt der Kontrolle des Landesrechnungshofes (§ 132 HGO, §§ 1, 3 ÜPKKG). Diese Kontrolle erstreckt sich auch auf die Gestaltung der Gebühren für die Wasserversorgung. Die Aufsichtsbehörde kann nach § 138 HGO Beschlüsse und Anordnungen der Gemeindevertretung, die z.B. gegen 93 HGO verstoßen, aufheben.

VGH Kassel, U.v. 15.03.1991, NVwZ 1992, 807; zur Kontrolle öffentlicher Unternehmen durch das Haushaltsrecht, vgl. Harms ZögU 1998, 87 ff

### 3.1.2 Anforderungen an die Versorgungsleistung

Die rechtlichen Anforderungen an die Versorgungsleistung an sich sind im WHG als Rahmengesetz sowie im HWG normiert. Die Trinkwasserverordnung vom 22.05.1986 idF vom 01.04.1998 [127] stellt Mindestanforderungen an die Trinkwasserqualität auf. Zudem hat der Rat der EU zahlreiche Richtlinien erlassen, welche die Wasserversorgung maßgeblich beeinflussen. Hierzu gehören z.B.:

- Richtlinie 75/440/EWG vom 16.06.1975 idF über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten (Abl. L 194 vom 25. 7. 1975, s. 34), geändert durch Artikel 12 der Richtlinie 79/869/EWG vom 9. 10. 1979 (Abl. L 271 vom 29. 10. 1979, S. 40) und durch Richtlinie vom 23. 12. 1991 (91/692/EWG)(Abl. EG L 7 277/48),
- Richtlinie 98/83/EG des Rates vom 03.11.1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Abl. L 330/32) vom 5. 12. 1998,
- Richtlinie 79/869/EWG vom 09.10.1979 idF vom 01.01.1995 über die Meßmethoden sowie über die Häufigkeit der Probeentnahmen und Analysen des Oberflächenwassers für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedsstaaten

*Am 15.04.1997 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik ("Wasserrahmenrichtlinie" - WRRL [103])*

Ableg 1997 Nr. C 184/20

vorgelegt.

Der Artikel 9 des Entwurfs der Wasserrahmenrichtlinie vom 30. Juli 1999 [103] trifft Aussagen für die Tarifgestaltung von Wasserpreisen. Danach sollen Wasserpreise grundsätzlich kostendeckend erhoben werden:

**Artikel 9** (Entwurf WRRL vom 30. Juli 1999):

#### **Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen**

*(1) Die Mitgliedsstaaten berücksichtigen unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse gemäß Anhang III a und insbesondere unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten. Die Mitgliedsstaaten können dabei den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung sowie die geographischen und klimatischen Gegebenheiten der betreffenden Region oder Regionen Rechnung tragen.*

Vgl. zur geplanten Wasserrahmenrichtlinie Seidel, UPR 1998, 430;  
Breuer, NVwZ 1998, 1001; Bosenius, NVwZ 1998, 1039

### 3.2 Organisation der öffentlichen Wasserversorgung

Aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art.28 Abs. 2 GG folgt das Recht der Gemeinde, über die Organisation ihrer Einrichtungen im Rahmen der Gesetze frei zu entscheiden. Soweit gesetzlich keine bestimmten Formen vorgeschrieben sind, kann die Gemeinde die jeweilige Einrichtung privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisieren.

Gern, aaO, Rdnr.532

Die Wahlfreiheit bezieht sich nicht nur auf die Organisationsform des Betriebes, sondern auch auf die rechtliche Ausgestaltung des Leistungs- oder Benutzungsverhältnisses.

BGH, U.v. 28.02.1991, NVwZ 1991, 607;

BGH, U.v. 10.10.1991, NJW 1992, 171

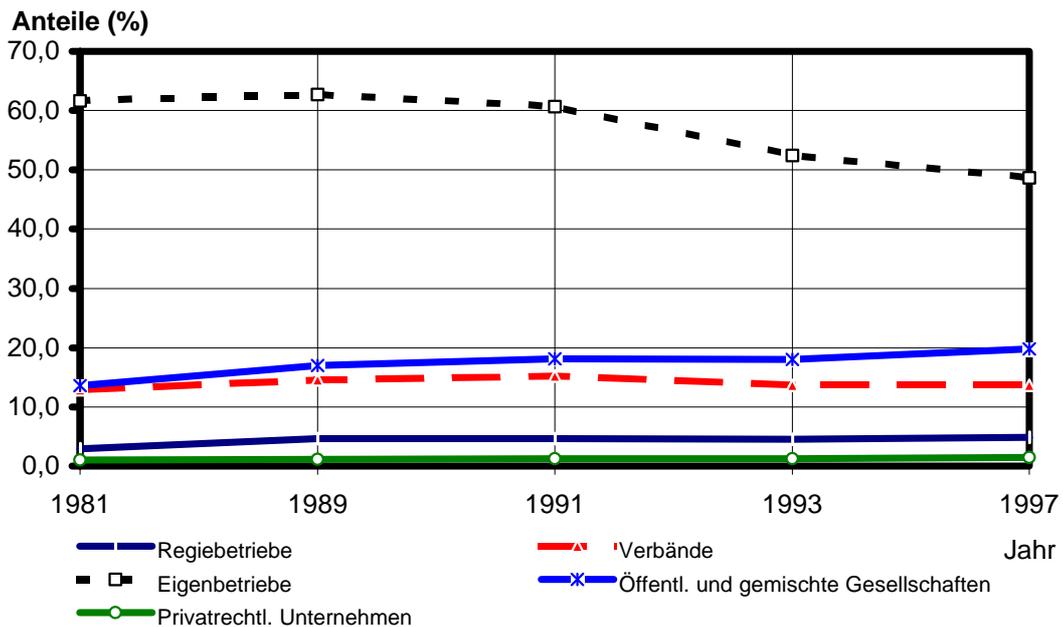
Eine Kommune kann daher die ihr als Pflichtaufgabe obliegende Versorgung ihres Gemeindegebiets mit Wasser nicht nur in eigener Regie und mit den Gestaltungsmitteln des öffentlichen Rechts, sondern ebenso in privatrechtlicher Form und durch einen Rechtsträger des Privatrechts gewährleisten.

BGH, U.v. 05.04.1984, NJW 1985, 197, 198; BGH, U.v. 24.09.1987, ZMR 1988, 215

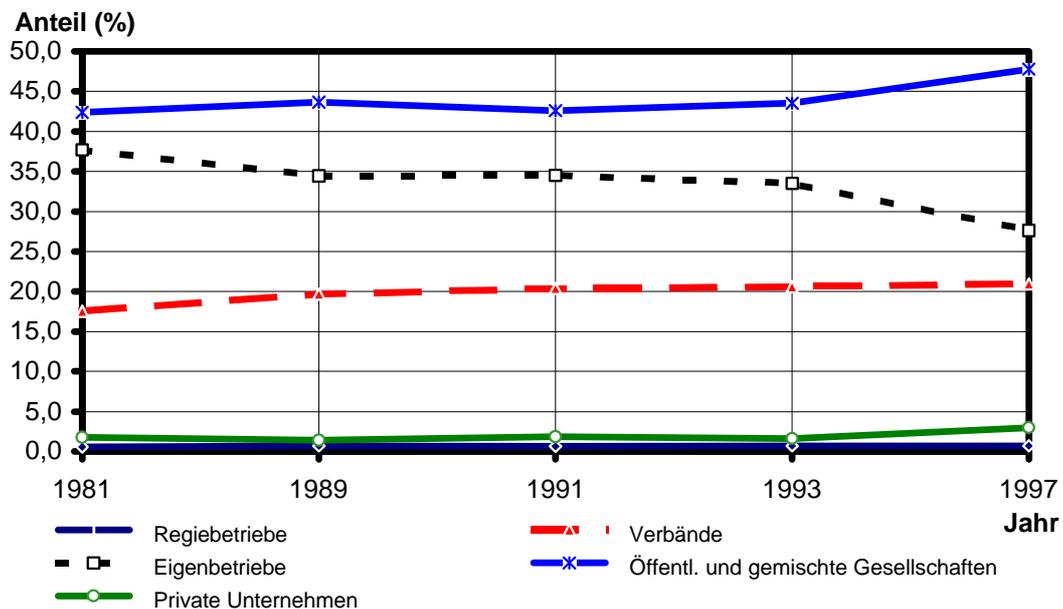
In der BGW-Wasserstatistik 1998 [24] sind in den "alten Bundesländern" insgesamt 1.366 Wasserversorgungsunternehmen erfaßt. Die Anzahl der Eigenbetriebe ist bei rückläufiger Tendenz mit 752 WVU (55 %) größer als alle anderen Unternehmensformen.

In den folgenden Abbildungen sind die Anteile der Unternehmensformen an der öffentlichen Wasserversorgung in der Bundesrepublik nach der Anzahl der Betriebe (Abb. 17) und nach dem Anteil der abgegebenen Wassermenge (Abb. 18) dargestellt. Beide Abbildungen weisen die Eigenbetriebe und die öffentlichen und gemischten Gesellschaften mit einem Anteil von zusammen rund 70 - 80 % der Anzahl und der Wasserabgabe als derzeit wichtigste Unternehmensform in der öffentlichen Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland aus. Dagegen sind die Regiebetriebe, die privatrechtlichen Unternehmen und die Verbände von untergeordneter zahlenmäßiger Bedeutung.

Im Vergleich zwischen der relativen Anzahl und der Wasserabgabe ist jedoch erkennbar, daß die öffentlichen und gemischten Gesellschaften bei einem Anteil von lediglich rund 20 % der Anzahl einen Anteil von fast 50 % der Wasserabgabe aufweisen. Sie sind im Durchschnitt deutlich größer als die Eigenbetriebe, die bei einem Anteil von ca. 50 % der Anzahl nur einen Anteil von etwa 30 % der Wasserabgabe haben.



**Abbildung 17: Anteil der Unternehmensformen der Betriebe der öffentlichen Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland (“Alte Bundesländer”) nach Anzahl der Betriebe (nach Daten aus: [24])**



**Abbildung 18: Anteil der Unternehmensformen der Betriebe der öffentlichen Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland (“Alte Bundesländer”) nach Wasserabgabe der Betriebe (nach Daten aus: [24])**

Im Verlauf des Zeitraumes von 1981 bis 1997 haben sich die Anzahl und die Abgabemenge der öffentlichen und gemischten Gesellschaften in der öffentlichen Wasserversorgung stetig um etwa 15 % vergrößert, während die der Eigenbetriebe im gleichen Zeitraum um rund 25 % zurückgegangen sind.

### **3.2.1 Öffentlich-rechtliche Organisationsformen**

Die Gemeinde kann die Organisation der Wasserversorgung öffentlich-rechtlich ausgestalten. An dieser Rechtslage hat sich durch die Betrachtung der Wasserversorgungsunternehmen als wirtschaftliche Unternehmen iSd § 121 HGO durch den hessischen Gesetzgeber nichts geändert.

VGH Kassel, U.v. 29.04.1992, DÖV 1993, 206

Der Gemeinde stehen grundsätzlich die Rechtsformen des Regiebetriebs, des Eigenbetriebs sowie - bei Zusammenschluß mit anderen Gemeinden - die Rechtsform des Zweckverbands zur Verfügung. Die Wahl der öffentlich-rechtlichen Organisation sagt jedoch noch nichts über die rechtliche Qualität der Beziehung zum Benutzer aus. Auch bei einer öffentlich-rechtlichen Organisation kann das Benutzungsverhältnis privatrechtlich ausgestaltet werden.

VGH Kassel, U.v. 29.04.1992, DÖV 1993, 206

Die "Urform" kommunalwirtschaftlicher Betätigung ist der öffentlich-rechtliche Regiebetrieb. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts gab es praktisch keine andere Organisationsform in der Wasserversorgung.

Cronauge, StuGR 1990, 347

Der hessische Gesetzgeber bevorzugte jedoch bei der Neugestaltung des § 54 HWG für die Organisation der öffentlichen Wasserversorgung den "jüngeren", wirtschaftlich orientierten Eigenbetrieb nach § 127 HGO. Durch das Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 04.07.1980 (GVBl. I S.291 ff) wurde zudem die Wasserversorgung aus dem Negativkatalog des § 121 Abs. 2 HGO herausgenommen. Die kommunale Wasserversorgung kann daher seit dem 01.01.1981 als "wirtschaftliches Unternehmen" betrieben werden.

#### **3.2.1.1 Regiebetrieb**

Nach § 54 Abs. 1 S.2 HWG ist es nur Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern möglich, ihre Wasserversorgungsbetriebe als Regiebetriebe zu führen. Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern haben ihre Wasserversorgungsbetriebe als Eigenbetriebe zu führen.

Bericht HSGZ 1981, 339; VGH Kassel, U.v. 29.04.1992, DÖV 1993, 206

Als Amt der kommunalen Gebietskörperschaft ist der Regiebetrieb in die allgemeine Verwaltung eingebunden und unterliegt den Entscheidungs- und Steuerungsmechanismen der Gemeindeordnung. Regiebetriebe sind rechtlich, organisatorisch, personell, haushalts- und rechnungstechnisch unselbständige Unternehmen der Gemeinde, die durch verwaltungsinterne

Anordnung der zuständigen Gemeindeorgane entstehen. Für die Personalwirtschaft ist der allgemeine Stellenplan maßgebend. Die Einflußnahme der versorgungspflichtigen Kommune ist bei dieser Organisationsform jederzeit umfassend gewährleistet. Fast alle Führungs- und Leitungsaufgaben obliegen der Vertretungskörperschaft und können nicht delegiert werden.

Gern, aa0, Rdnr.747; Brüning, aa0, S.66

Für die (teilweise) Ausschaltung dieser Urform kommunalwirtschaftlicher Betätigung aus der Wasserversorgung durch den hessischen Gesetzgeber war maßgebend, daß die Wasserversorgungsbetriebe kostendeckende Gebühren erheben sollten. Kostendeckung war bzw. ist zwar nach § 10 HKAG iVm HGemHVO auch für Regiebetriebe vorgeschrieben. Die Einhaltung dieser Vorschriften wurde bei den als Regiebetrieben geführten Wasserwerken aber häufig vernachlässigt und war wesentlich schwerer zu kontrollieren als die Kostendeckung beim Sondervermögen Eigenbetrieb. Angesichts der Notwendigkeit, mit den vorhandenen Wasservorräten schonend umzugehen, sollte der kostendeckende Preis den Bürger zudem zu einem überlegten Verbrauch veranlassen.

Bericht, HSGZ 1981, 340

Darüber hinaus sollten die Gemeinden angehalten werden, die Wasserversorgung wirtschaftlich zu führen. Durch das kaufmännische Rechnungswesen bei den Eigenbetrieben würde eine eigene Vermögensrechnung und somit eine fortlaufende Übersicht über die Vermögensentwicklung möglich.

Bericht, HSGZ 1981, 340

### **3.2.1.2 Eigenbetrieb**

Nach § 54 Abs. 1 S.2 HWG haben Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern ihre Wasserversorgungsbetriebe als Eigenbetriebe zu organisieren. Allerdings ist eine Befreiung nach § 31 Abs.1 HEigenbetriebsG möglich. Die Befreiungsmöglichkeit nach § 54 Abs. 1 S.3 HWG iVm § 31 Abs. 1 HEigenbetriebsG handhaben die hessischen Behörden sowie die Rechtsprechung aber sehr restriktiv.

vgl. VGH Kassel, U.v. 06.05.1993, HSGZ 1993, 352

Im Unterschied zum verwaltungsintegrierten Regiebetrieb besitzt der Eigenbetrieb den Vorteil, durch die rechnungsmäßige Verselbständigung die Transparenz der wirtschaftlichen Ergebnisse zu verbessern und damit das Kostenbewußtsein zu stärken, sowie durch die kauf-

männische doppelte Buchführung die wirtschaftlichen Vergleichsmöglichkeiten zu anderen Betrieben zu ermöglichen. Andererseits ist aber durch die Ausgestaltung des Eigenbetriebsrechts die demokratische Einflußnahme und Kontrolle der aufgabenpflichtigen Gemeinde sowie die rechtsstaatliche Einbindung gewährleistet.

Der Eigenbetrieb ist grundsätzlich ein Sondervermögen der Gemeinde mit eigenständiger Buchführung und ohne eigene Rechtspersönlichkeit, der einer besonderen Zweckbindung unterliegt. Die Handlungen des Eigenbetriebs werden rechtlich ausschließlich der Gemeinde zugerechnet, von der er in organisatorischer und finanzwirtschaftlicher Sicht jedoch getrennt ist. Die Steuerungsmöglichkeiten der Gemeindeorgane sind durch Werksausschuß und Werksleitung eingeschränkt.

Gern, aaO, Rdnr.741; Brüning, aaO, S.70 ff

Trotz der Organisation der Wasserversorgung als Eigenbetrieb kann das Benutzungsverhältnis öffentlich-rechtlich ausgestaltet werden. Es dürfen weiterhin Wassergebühren nach § 10 HKAG erhoben werden. Dem steht auch nicht § 5 S. 1 Nr.5 HEigenbetriebsG entgegen. Die dort verwendeten Begriffe "Lieferbedingungen" und "Tarife" sind weit auszulegen und stehen einer öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung des Wasserversorgungsverhältnisses nicht entgegen.

VGH Kassel, U.v. 29.04.1992, DÖV 1993, 206

### **3.2.1.3 Kommunale Zusammenarbeit**

Nach § 54 Abs. 1, 2 HWG iVm § 52 Abs. 4, 5 HWG können die Gemeinden sowohl die Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung als auch deren Durchführung auf andere Körperschaften des öffentlichen Rechts übertragen. Hierfür bietet sich die Bildung von Wasser- und Bodenverbänden oder von Zweckverbänden an.

vgl. §§ 54 Abs. 2. S.2, 52 Abs. 4 S. 1 HWG; Becker, aaO, § 52

Der Zweckverband nach §§ 5, 6 HKGG ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, in der die zusammengeschlossenen Gemeinden Mitglieder sind. Er wird nach den gleichen Prinzipien und Kriterien wie eine Kommune verwaltet und geführt. Die öffentliche Aufgabe steht im Vordergrund. Verfassung und Verwaltung des Zweckverbandes richten sich nach der vom Zweckverband zu erlassenen Verbandssatzung, die von der Aufsichtsbehörde zu genehmigen ist (§§ 9, 10 HKGG). Der Zweckverband arbeitet wie ein kommunaler Regiebetrieb. Ist aber

Hauptaufgabe des Zweckverbandes der Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens, wie die Wasserversorgung, sind die Vorschriften über Eigenbetriebe anzuwenden (§ 18 HKGG).

Brüning, aa0, S.75

Bei den Wasser- und Bodenverbänden handelt es sich um Selbstverwaltungskörperschaften des öffentlichen Rechts. Ihre Rechtsgrundlage ist das Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz - WVG) vom 12. Februar 1991. Mitglieder des Wasser- und Bodenverbandes können neben den öffentlich-rechtlichen Körperschaften wie z.B. Gemeinden und Landkreise auch Grundstückseigentümer sein. Die Mitglieder haben dem Verband Beiträge zu leisten, wenn es zur Erfüllung seiner Aufgaben und seiner Verbindlichkeiten und zu einer ordentlichen Haushaltsführung erforderlich ist. Die zu leistenden Beiträge haben die Qualität öffentlicher Abgaben.

Breuer, Öffentliches und privates Wasserrecht, 2.Auflage 1987, Rdnr. 14 f;  
Becker, aa0, § 52 Rdnr. 9

### **3.2.2 Privatrechtliche Organisationsformen**

Nach § 54 Abs. 2 S. 1 HWG können sich die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Pflichtaufgabe "Wasserversorgung" Dritter bedienen. Dabei muß die Verantwortung für die gemeindliche Wasserversorgung uneingeschränkt bei der Gemeinde verbleiben. Dem - im Rechtssinne - als Erfüllungsgehilfen engagierten Privaten kann jedoch die Leistungserbringung vollständig übertragen werden.

Schoch, Privatisierung der Abfallentsorgung, 1992, S.25, zu der gleichlautenden Vorschrift des § 3 Abs. 2 S.2 AbfG; Brüning, aa0, S.204

Als "Dritte" kommen alle rechtsfähigen Personen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts in Betracht, also auch kommunale Eigengesellschaften und gemischtwirtschaftliche Unternehmen, soweit sie nach dem Kommunalrecht zulässig sind.

Schoch, aa0, S.16

Der mit der Aufgabenwahrnehmung betraute Dritte ist kein "Beliehener". Er übt keine öffentliche Gewalt aus. Der private Dritte übernimmt nur die Erfüllung (technische Durchführung) der Pflicht, nicht aber diese selbst. Nicht die Aufgabe selbst, allein die Aufgabenerledigung wird durch die Beauftragung privater Dritter privatisiert.

Schoch, aa0, S.39

Ist die Wasserversorgung privatrechtlich organisiert, dann müssen auch die Rechtsbeziehungen zu den Benutzern privatrechtlich sein. Eine öffentlich-rechtliche Gebührenerhebung ist nicht möglich.

Brüning, aaO, S.203 f.

Soweit es das hessische Kommunalrecht zuläßt, ist gem. § 54 Abs. 2 S.1 HWG die Gründung einer Eigengesellschaft bzw. die Beteiligung der Gemeinde an einer privatrechtlichen Gesellschaft zur Sicherung der Wasserversorgung möglich. Auch der Abschluß von Konzessionsverträgen mit fremden Wasserversorgungsunternehmen fällt unter die Öffnungsklausel des § 54 Abs. 2 S.1 HWG.

Die Neuregelung des Energiewirtschafts- und Wettbewerbsrechts führte durch Streichung des § 103 Art. 2 Ziff. 1 GWB zu mehr Wettbewerb auf den Märkten für Strom und Erdgas („Liberalisierung“). Ursprünglich umfaßte der damalige Referentenentwurf zur Novellierung auch die Streichung de § 103 GWB für den Wassersektor. Aufgrund von Einwänden, u.a. auch seitens des Bundesumweltministeriums und des BGW, die in einer Streichung Nachteile für die Wasserversorgung und den Gewässerschutz befürchten, wurde der Wassersektor aus der Neuregelung ausgeklammert. Die Teilprivatisierung der Berliner Wasserwerke zeigt jedoch, daß auch hier entsprechende Entwicklungen stattfinden. Diese Entwicklung ist bei der Diskussion über die Wasserpreis- und Tarifgestaltung zukünftig zu beachten.

### **3.2.2.1 Privatrechtliche Gesellschaften**

Als mögliche privatrechtliche Eigengesellschaften der Gemeinden stehen aufgrund der in § 122 Abs. 1 Nr.2 HGO vorgeschriebenen Haftungsbegrenzung sowie der vorgeschriebenen Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde für die privatrechtliche Organisation der Wasserversorgung nur die Aktiengesellschaft und die Gesellschaft mit beschränkter Haftung zur Verfügung. Beide Gesellschaftstypen sind gesellschaftsrechtlich Kapitalgesellschaften. Für beide ist die verhältnismäßig große Selbständigkeit der entscheidenden Organe gegenüber der Einflußnahme der Kapitalgeber bzw. Eigentümer typisch. § 125 HGO regelt Weisungs- und somit Einwirkungsmöglichkeiten der Kommune auf Vorstand und Aufsichtsrat.

Die Beteiligung von Kommunen an wirtschaftlichen Unternehmen der Wasserversorgung regelt ebenfalls § 122 HGO. Bei Gesellschaften, an denen die Gemeinde mehr als 50 % der

Anteile hält, hat die Gemeinde gemäß § 122 Abs. 3 HGO auf die Aufstellung eines Wirtschaftsplans, eine fünfjährige Finanzplanung und die Einhaltung der Wirtschaftsgrundsätze des § 127 a HGO zu achten. Gemäß § 123 HGO bestehen bei allen Beteiligungen Unterrichts- und Prüfungsrechte gemäß §§ 53, 54 Haushaltsgrundsätzegesetz.

### **3.2.2.2 Konzessionsverträge**

Die Übertragung der Erfüllung der Pflichten der gemeindlichen Wasserversorgung auf einen Dritten kann auch durch Abschluß eines Wasserkonzessionsvertrages mit einem Fremdunternehmen, z.B. einem regionalen Versorger, erfolgen. Darin liegt ein Verzicht auf die eigene unmittelbare Kompetenzausübung, ohne daß die Gemeinde die Wahrnehmung ihrer Aufgabe vollständig preisgibt.

Cronauge, StuGR 1990, 347

Der Konzessionsträger tritt dem Benutzer im eigenen Namen und auf eigene Rechnung gegenüber. Dabei ist nicht die Gemeinde das Wasserversorgungsunternehmen für ihr Gebiet und der private Anlagenbetreiber nur ihr Erfüllungsgehilfe. Vielmehr steht die "Wasserwerke GmbH" dem Grundstückseigentümer als Wasserversorgungsunternehmen gegenüber und unterliegt daher allen für solche Unternehmen geltenden Vorschriften.

VGH Kassel, U.v. 07.02.1990, RdE 1993, 143, 145

Die Gemeinde ist gegenüber dem Wasserversorgungsunternehmen für die Versorgung einzelner Grundstücke nicht weisungsbefugt. Neben der Zuständigkeit für die allgemeine wasser- und ordnungsbehördliche Aufsicht gibt es keine Zuständigkeit der Gemeinden für die "Wasserversorgungsaufsicht".

VGH Kassel, U.v. 07.02.1990, RdE 1993, 143, 145

Im Ergebnis besteht somit ein Dreiecksverhältnis zwischen Versorger, Benutzer und Gemeinde. Die Kommune ist nicht alleiniger Bezugspunkt der Leistungsbeziehungen. Grundlage der unmittelbaren privatrechtlichen Beziehung des Fremdversorgers zum Bürger ist die aufgrund der Ermächtigung in § 27 AGBG als Rechtsverordnung erlassene "Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV)" vom 20.06.1980.

Brüning, aa0, S.207

Die Gemeinde stellt dem Versorgungsunternehmen durch Konzessionsvertrag ihr gesamtes öffentliches Wegenetz zur Verlegung von Leitungen zur Verfügung. Der Gestattungsvertrag

regelt die Modalitäten des Wegebenutzungsrechts des Versorgungsunternehmens für die öffentlichen Verkehrsräume im einzelnen (Benutzungsrecht, Wiederinstandsetzungs- und Nachbesserungspflicht, beschränkte oder unbeschränkte Folgekostenzuteilung, Haftung) und bestimmt das dafür zu zahlende Entgelt einschließlich des konzessionsabgabenrechtlich zulässigen Nachlasses für den Eigenverbrauch der Gemeinde. Zu den wegrechtlichen Regelungen hinzu kommen die Festlegung der Versorgungspflicht des Unternehmens bei gleichzeitigem Verzicht der Gemeinde auf eigene Betätigung in diesen Bereichen (Demarkationsabrede nach § 103 Abs. 1, 2 GWB) bzw. ihre Verpflichtung, die Straßen keinem anderen Unternehmen für den gleichen Versorgungszweck zur Verfügung zu stellen.

Weil die Wegebenutzungsverträge regelmäßig Ausschließlichkeitsklauseln enthalten, ist der Anwendungsbereich des GWB betroffen. Die Zulässigkeit derartiger Ausschließlichkeitsregelungen richtet sich ebenso wie die von Demarkationsabreden nach § 103 Abs. 1, 3 GWB, der darin liegende Wettbewerbsbeschränkungen für Versorgungsunternehmen freistellt. Die Verträge sind jedoch der Kartellbehörde anzuzeigen.

VGH Kassel, U.v. 07.02.1990, RdE 1993, 143, 144 f

### **3.3 Rechtliche Bindungen der Tarifgestaltung in Abhängigkeit von der Organisationsform**

Je nach Organisationsform des Wasserversorgungsunternehmens bzw. der Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses werden von den Beziehern des Brauch- und Trinkwassers Gebühren erhoben oder Vertragsentgelte verlangt.

#### **3.3.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen der Gebührengestaltung**

Das BVerfG hat sich in mehreren Entscheidungen mit den Grundlagen der öffentlich-rechtlichen Gebührengestaltung auseinandergesetzt. Nach Ansicht des BVerfG verfügt der Gebührengesetzgeber über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum. Er kann bestimmen, welche öffentlichen Leistungen einer Gebührenpflicht unterworfen werden, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er aufstellt und welche über die Kostendeckung hinaus reichenden Zwecke er anstreben möchte.

BVerfG, U.v. 06.02.1979, BVerfGE 50, 217 ff; BVerfG,  
U.v. 08.04.1987, NJW 1987, 3115

Verfassungsrechtliche Grenzen der Gebührenhöhe ergeben sich jedoch aus den Grundrechten, z.B. im Hinblick auf die Auswirkungen der Gebühr für die Wahrnehmung von Grundrechten. Allgemeine Grenzen folgen aus dem Gleichheitsgrundsatz des Art.3 Abs. GG sowie aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, nachdem die mit der Gebührenregelung verfolgten Zwecke nicht außer Verhältnis zu der dem Bürger auferlegten Gebühr stehen dürfen. Dabei sind alle mit einer Gebührenregelung verfolgten, verfassungsrechtlich zulässigen Zwecke als Abwägungsfaktoren in die Verhältnismäßigkeitsbetrachtung einzubeziehen.

Nach dem BVerfG folgt aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art.3 Abs. GG, daß Gebühren nicht völlig unabhängig von den Kosten der gebührenpflichtigen Staatsleistung festgesetzt werden dürfen. Die Verknüpfung zwischen den Kosten der Staatsleistung und den dafür auferlegten Gebühren muß sich als sachgemäß erweisen. Darüber hinaus gebietet der Gleichheitsgrundsatz bei gleichartig beschaffenen Leistungen, die rechnerisch in Leistungseinheiten erfaßt werden können, die Gebührenmaßstäbe und die Gebührensätze so zu wählen und zu staffeln, daß sie den unterschiedlichen Ausmaßen der erbrachten Leistung Rechnung tragen.

BVerfG, U.v. 06.02.1979, BVerfGE 50, 217, 227

### **3.3.2 Kommunalabgabenrechtliche Grundlagen der Gebührengestaltung**

Nach § 10 Abs.1 HKAG können die Gemeinden und Landkreise als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben.

Im Gegensatz zur Steuer wird die Benutzungsgebühr als Gegenleistung für eine besondere Leistung - die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung - erhoben. Vom Beitrag (§ 11 HKAG) unterscheidet sich die Benutzungsgebühr dadurch, daß ihr eine tatsächliche Inanspruchnahme zugrunde liegen muß. Die bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme genügt nicht.

Rösch, HKAG, § 10 Rdnr.1

Der Unterschied zur Verwaltungsgebühr (§ 9 HKAG) besteht darin, daß die Benutzungsgebühr für die Inanspruchnahme einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung und nicht schlicht für eine behördliche Tätigkeit erhoben wird.

### **3.3.2.1 Voraussetzungen für die Erhebung einer Benutzungsgebühr nach § 10 HKAG**

Unter einer öffentlichen Einrichtung iSd § 10 HKAG ist in Anlehnung an den Begriff der öffentlichen Einrichtung in § 19 HGO jede organisatorische Zusammenfassung persönlicher und sachlicher Mittel zu verstehen, die die kommunale Gebietskörperschaft in Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Daseinsfürsorge und Daseinsvorsorge der Öffentlichkeit in der Weise zur Verfügung stellt, daß die Benutzung allen vom Widmungszweck erfaßten Personen offen steht.

Driehaus/Lohmann, KAG, § 6 Rdnr.651a

Hierunter fallen alle öffentlich-rechtlichen Wasserversorgungsunternehmen, die gegenüber dem Bezieher des Wassers öffentlich-rechtlich tätig werden. Die Einordnung von Wasserversorgungsunternehmen als wirtschaftliche Unternehmen iSd § 121 HGO steht ihrer Betrachtung als öffentliche Einrichtungen iSd § 10 HKAG nicht entgegen.

Schlempp, HGO, § 121 Anm.

Da die Bemessung der Gebührensätze nach § 10 HKAG an die mit dem Betrieb der jeweiligen Einrichtung verbundenen Kosten anknüpft (vgl. unten), kommt der Frage, was im Falle einer Mehrheit von Wasserversorgungsanlagen im Gemeindegebiet als die maßgebliche "Einrichtungseinheit" iSd § 10 HKAG anzusehen ist, besondere Bedeutung zu.

Für Hessen ist in Übereinstimmung mit dem zum Einrichtungsbegriff in § 4 KAG NW entwickelten Grundsätzen davon auszugehen, daß es grundsätzlich in das organisatorische Ermessen der Gemeinden gestellt ist, ob mehrere räumlich und technisch getrennte Anlagen, die der Erfüllung derselben Aufgabe dienen, gebührenrechtlich als selbständige Einrichtungen mit besonderen Gebührensätzen oder aber als eine einheitliche Einrichtung der Gemeinde mit einheitlichen Gebührensätzen betrieben werden. Die Gemeinde kann - muß aber nicht - mehrere technisch selbständige Versorgungssysteme im Gemeindegebiet durch organisatorische "Verklammerung" rechtlich und wirtschaftlich zu einer einheitlichen Einrichtung zusammenfassen. Die Entscheidung für oder gegen die Zusammenfassung technisch selbständiger Systeme muß in gebühren- und beitragsrechtlicher Hinsicht einheitlich getroffen werden.

VGH Kassel, B.v. 15.05.1997, RdL 1998, 50 ff

Gebührensschuldner iSd § 10 HKAG ist, wer die Einrichtung in Anspruch nimmt. Bei der Wasserversorgung wird die Gebührenpflicht grundsätzlich an die unmittelbare Nutzung des

Wassers geknüpft und somit dem nutzungsberechtigten Mieter, Pächter oder auch Grundstückseigentümers des an die Wasserleitung angeschlossenen Anwesens auferlegt.

Driehaus/Lohmann, aaO, § 6 Rdnr.660

Die Erhebung einer Gebühr nach § 10 Abs.1 HKAG setzt eine Satzung voraus, die den Kreis der Abgabepflichtigen, den abgabenbegründenden Tatbestand, den Maßstab und den Satz der Abgabe sowie den Zeitpunkt der Entstehung der Fälligkeit der Schuld bestimmt (vgl. § 2 HKAG). Ob und inwieweit die Gemeinde zur Erhebung von Gebühren verpflichtet ist, und in welchem Umfang ihr Gestaltungsspielräume verbleiben, läßt § 10 Abs.1 HKAG offen. Nach § 93 Abs. 2 HGO ist aber die Gemeinde verpflichtet, Benutzungsgebühren als spezielle Entgelte für den Gemeindehaushalt zu erheben. Tatsächlich besteht daher ein Erhebungszwang.

Driehaus/Lohmann, aaO, § 6 Rdnr. 662

### **3.3.2.2 Verhältnis Beitrags- und Gebührenfinanzierung**

Zur Deckung von Investitionsausgaben für die Wasserversorgung haben die öffentlich-rechtlichen Wasserversorgungsunternehmen grundsätzlich die Wahlmöglichkeit zwischen Beitrags- und Gebührenfinanzierung. § 93 HGO begründet innerhalb der Abgabenart der "speziellen Entgelte" keinen Vorrang zugunsten eines bestimmten Entgelts. Es besteht deshalb grundsätzlich eine Wahlmöglichkeit zwischen Beitrags- und Gebührenfinanzierung, soweit es sich um die Deckung von Investitionsausgaben leitungsgebundener Einrichtungen handelt.

Ermel, aaO, § 10 Nr. 11; Driehaus/Lohmann, aaO, § 6 Rdnr. 663

In der Begründung zu § 10 des Gesetzentwurfes der Landesregierung zum HKAG wird unter Hinweis auf die frühere Rechtslage die Wahlmöglichkeit zwischen Beitrags- und Gebührenfinanzierung ausdrücklich bejaht.

LT-Drs.2067/VI

Beitragstatbestand nach § 11 HKAG ist nicht nur die Schaffung (neuer) Anlagen, sondern auch die Erweiterung sowie die Erneuerung bestehender Anlagen.

vgl. im einzelnen zu den Anforderungen des VGH Kassel an eine Beitragserhebung Bennemann, KStZ 1998, 105 ff

Möglich ist aber auch eine Finanzierung dieses Investitionsaufwandes durch Gebührenerhebung. Nach dem betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff des § 10 Abs. 2 HKAG gehören unter anderem die Abschreibungen der Anlagen zu den durch Benutzungsgebühren abzudeckenden

Kosten der Einrichtung (vgl. unten). Da die bei einer Abschreibung von kreditfinanziertem Anlagekapital erwirtschafteten "Abschreibungserlöse" zur Schuldentilgung bestimmt sind, ergibt sich in Form der so ermöglichten "nachträglichen" Finanzierung des Investitionsaufwands eine Alternative zur sofortigen Finanzierung von Investitionen durch Beitragserhebung.

Den Kommunen ist es sogar grundsätzlich erlaubt, die Kosten der Wasserversorgung ausschließlich durch Benutzungsgebühren nach § 10 HKAG zu decken.

VGH Kassel, B.v. 15.03.1991, NVwZ 1992, 807

Möglich ist aber auch eine Mischfinanzierung, bei der ein Teil des Investitionsaufwands vorab durch Beiträge gedeckt, ein anderer erst nach und nach durch den Abschreibungsanteil der laufenden Benutzungsgebühren erwirtschaftet wird.

Driehaus/Lohmann, aa0, § 6 Rdnr.663

Die den Gemeinden demnach grundsätzlich zustehende Wahlfreiheit zwischen Beitrags- und Gebührenfinanzierung unterliegt allerdings rechtlichen Schranken, die sich aus dem Gleichheitsgrundsatz ergeben. Der mit der Gebührenfinanzierung verbundene Verzicht auf die Erhebung von Beiträgen führt dazu, daß bebaubare, tatsächlich aber noch unbebaute und deshalb nicht angeschlossene Grundstücke unbelastet bleiben. Diese Ungleichbehandlung ist nur dann mit dem Gleichheitssatz vereinbar, wenn der Anteil der begünstigten Grundstücke an der Gesamtzahl der Grundstücke, die aus der Einrichtung Vorteile beziehen, einen Prozentsatz von 20 % nicht übersteigt.

BVerwG, U.v. 16.09.1981, NVwZ 1982, 622

Soll eine bislang praktizierte Beitragsfinanzierung auf Gebührenfinanzierung "umgestellt" werden, so kommt als besonderes Umstellungsproblem hinzu, daß eine Doppelbelastung von "Altanliegern", die bereits einen Beitrag für den - nunmehr mit Benutzungsgebühren abzudeckenden - Investitionsaufwand geleistet haben, vermieden werden muß. Dies ist durch geeignete Ausgleichsmaßnahmen, wie differenzierte Gebührensätze, Beitragsrückzahlung oder Gebührenerlaß, für die betroffenen Altanlieger sicherzustellen.

BVerwG, U.v. 16.09.1981, NVwZ 1982, 622;

VGH Kassel, B.v. 15.03.1991, NVwZ 1992, 807

Im übrigen setzt die Finanzierung des Investitionsaufwands über das Gebührenaufkommen eine für die Erwirtschaftung des benötigten Abschreibungskapitals ausreichende Gebührenhöhe voraus. Stellt eine Gemeinde ihr Finanzierungssystem von der Beitragsfinanzierung auf eine reine Gebührenfinanzierung um, ohne die - bislang nur die Deckung des Aufwands für die

laufende Verwaltung und Unterhaltung ermöglichenden - Gebührensätze entsprechend anzuheben, so verstößt sie damit gegen ihre Verpflichtung zur Einnahmebeschaffung nach § 93 Abs. 2 HGO. Eine solche Umstellung ist rechtswidrig und kann von der Aufsichtsbehörde beanstandet werden.

VGH Kassel, B.v. 15.03.1991, NVwZ 1992, 807

Die Möglichkeit der ausschließlichen Gebührenfinanzierung zur Deckung des Investitionsaufwands für leitungsgebundene Einrichtungen steht jedoch zunehmend in der Kritik. Es wird dagegen eingewandt, daß die Vorfinanzierung durch Darlehensaufnahme, wie sie mangels sofortiger Deckung des Aufwands durch Beitragserhebung erforderlich werde, der Verpflichtung der Gemeinde aus § 93 Abs. 3 HGO zuwiderlaufe, Kredite nur aufzunehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre.

Rösch, KStZ 1992, 104 f; Jahn, KStZ 1992, 314 ff; Bennemann, KStZ 1998, 112  
Rösch, KAG, § 10 Rdnr.2

Dieser Auffassung kann jedoch nicht gefolgt werden. Im Falle einer Gebührenfinanzierung werden die Kosten eines zuvor aufgenommenen Kredits letztlich durch die Erhebung eines speziellen Entgelts, der Benutzungsgebühr, aufgebracht. Es handelt sich im Ergebnis also um "Entgeltfinanzierung" iSd § 93 Abs. 2 HGO. Es ist nicht anzunehmen, daß auch die im Rahmen einer derartigen Entgeltfinanzierung vorgenommene Kreditaufnahme von § 93 Abs. 3 HGO erfaßt sein und den dort genannten Einschränkungen unterliegen soll. Darüber hinaus wurde die Wahlmöglichkeit zwischen Beitrags- und Gebührenfinanzierung vom Gesetzgeber ausdrücklich bejaht.

### **3.3.2.3 Das Kostendeckungsprinzip**

Nach dem Kostendeckungsprinzip des § 10 Abs. 2 S.1 HKAG sind die Gebührensätze so zu bemessen, daß die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Das Gebührenaufkommen soll die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten der Einrichtung ausgleichen.

Quaas, Kommunales Abgabenrecht, 1997, Rdnr. 56

Dieses Prinzip soll auch in die Wasserrahmenrichtlinie der EU übernommen werden. Die einzelnen Länder sollen sicherstellen, daß kostendeckende Wasserpreise erhoben werden.

vgl. Art.12 des Entwurfs der Wasserrahmenrichtlinie, ABLEG 1997, Nr.C 184/20

*Bei den Benutzungsgebühren nach § 10 HKAG bezieht sich das Kostendeckungsprinzip nicht auf das Verhältnis der Kosten der Einzelbenutzung zur Gebühr, sondern als Globalprinzip in generalisierender Betrachtungsweise auf die Gesamtsumme der Kosten der Einrichtung im Verhältnis zur Gesamtsumme der zu erwartenden Gebühren im Veranlagungszeitraum. Das Kostendeckungsprinzip wirkt daher nicht individualisierend, sondern generalisierend. Der einzelne Gebührenschuldner ist durch dieses Prinzip nicht davor geschützt, mehr an Gebühren zahlen zu müssen, als auf ihn Kosten entfallen.*

Quaas, aaO, Rdnr. 57

Eine Ausbildung des Kostendeckungsprinzips ist das Kostenüberschreitungsverbot. Danach ist das Gebührenaufkommen auf die voraussichtlich entstehenden Kosten in einer Rechnungsperiode zu beschränken.

BVerwG, U.v. 18.04.1975, KStZ 1975, 191; Rösch, aaO, § 10 Rdnr.2

Der VGH Kassel bezeichnet das Kostenüberschreitungsverbot als eine auf das Gesamtgebührenaufkommen zu beziehende "Veranschlagungsmaxime", die die absichtliche Erwirtschaftung von Überschüssen verbietet. Unschädlich sind demnach unbeabsichtigte Gewinne. Die Gebührensätze dürfen aber nicht von vornherein so bemessen werden, daß das Gebührenaufkommen den Aufwand voraussehbar nachhaltig und wesentlich übersteigt.

VGH Kassel, B.v. 28.09.1978, ESVGH 27, 116, 122;

VGH Kassel, B.v. 15.04.1977, KStZ 1979, 13, 14

Das Kostenüberschreitungsverbot gilt jedoch nach § 10 Abs. 2 S.3 HKAG dann nicht, wenn das Wasserversorgungsunternehmen als wirtschaftliches Unternehmen iSd § 121 HGO geführt wird. Einrichtungen der Wasserversorgung können als wirtschaftliche Unternehmen iSd § 121 HGO nach dem Ertragsprinzip des § 127a HGO geführt werden (vgl. oben). § 127a HGO schreibt den wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinde vor, daß sie einen Ertrag für den Haushalt abwerfen sollen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird. Das Ertragsprinzip des § 127a HGO gilt nach § 10 Abs. 2 S.3 HKAG auch bei den als wirtschaftliche Unternehmen geführten öffentlichen Einrichtungen. Damit sind all diejenigen Wasserversorgungsunternehmen vom Kostenüberschreitungsverbot freigestellt, die als wirtschaftliches Unternehmen nach dem Ertragsprinzip geführt werden.

VGH Kassel, U.v. 16.10.1997, DVBI 1998, 717

Der Gesetzgeber war sich der Tatsache bewußt, daß das Ertragsprinzip beim Betrieb einer öffentlichen Einrichtung als wirtschaftliches Unternehmen mit dem Verbot der Kostenüberschreitung kollidiert. Davon ausgehend, daß das in § 10 Abs. 2 S.1 HKAG normierte Kostendeckungsprinzip das Kostenüberschreitungsverbot mit umfaßt, sah er sich folglich zu der

Klarstellung genötigt, daß es bei den als wirtschaftliche Unternehmen geführten öffentlichen Einrichtungen bei der Geltung des Ertragsprinzips bleiben soll. Auf die Bedeutung des Kostendeckungsprinzips als Kostenüberschreitungsverbot und die durch 10 Abs. 2 S.3 HKAG insoweit zugelassene Ausnahme für die wirtschaftlichen Unternehmen wird auch in der Begründung zu § 10 des Regierungsentwurfs des HKAG (LT-Drs.2067/VI S.19) und in den Ausführungsbestimmungen des HMI vom 28.10.1970 (Hessischer Staatsanzeiger 1970, 2206) hingewiesen.

Driehaus/Lohmann, aaO, § 6 Rdnr. 667

Dem Gesichtspunkt der Gewinnmaximierung kommt bei wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinde jedoch nur eingeschränkte Bedeutung zu, da die möglichst sichere und preiswerte Wasserversorgung der angeschlossenen Grundstücke vorrangig ist.

VGH Kassel, U.v. 29.04.1992, KStZ 1993, 12; Rösch, aaO, § 10 Rdnr.2

Die Höhe des anzustrebenden Gewinns ist nicht geregelt. Aus dem Grundsatz der Selbstfinanzierung folgt aber notwendigerweise, daß die Einnahmen des Unternehmens mindestens alle mit dem Unternehmenszweck verbundenen Kosten iSd § 10 Abs. 2 S. 1 KAG decken sollen.

VGH Kassel, U.v. 16.10.1997, DVBI 1998, 717

### **3.3.2.4 Der Grundsatz der leistungsgerechten Gebührenbemessung**

Der Grundsatz der leistungsgerechten Gebührenberechnung des 10 Abs. 3 S. 1 HKAG findet seine Grundlage im allgemeinen Gleichheitssatz. Danach muß sich die Gebührenhöhe im Einzelfall nach Art und Umfang der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung richten. Der Grundsatz der leistungsgerechten Gebührenbemessung als Konkretisierung des Gleichheitssatzes dient ausschließlich der Gleichbehandlung der Gebührenschuldner.

Driehaus/Lohmann, aaO, § 6 Rdnr. 690

*Dieser Grundsatz wird durch den sog. Grundsatz der Typengerechtigkeit ergänzt. Danach ist dem Abgabengesetzgeber die verallgemeinernde und pauschalierende Anknüpfung an die Regelfälle eines Sachbereichs gestattet, wenn die Zahl der dem Typ widersprechenden Ausnahmen geringfügig ist, die Auswirkungen auf den Betroffenen nicht erheblich sind und Schwierigkeiten – insbesondere verwaltungspraktischer Art – bestehen, die Härten zu vermeiden.*

BVerwG, B.v.28.03.1995, DÖV 1995, 826; OVG Münster, U.v.27.02.1997, NWVBI 1998, 72

Als Grenze für die Geringfügigkeit der Ungleichbehandlung wird in der Rechtsprechung ein Satz von 10 % genannt.

BVerwG, B.v.28.03.1995, DÖV 1995, 826

### 3.3.2.5 Das Äquivalenzprinzip

Das Äquivalenzprinzip konkretisiert den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Abgaberecht. Danach darf zwischen der Gebühr und der erbrachten Leistung kein krasses Mißverhältnis bestehen. Eine Gebührenbemessung verstößt dann gegen das Äquivalenzprinzip, wenn ihre Anwendung zu einer "gröblichen" Störung des Ausgleichs des Verhältnisses zwischen der Gebühr und dem Wert der Leistung für den Empfänger führt. Das bundesrechtliche Äquivalenzprinzip bildet allerdings nur eine Obergrenze für die Gebührenbemessung. Eine Mindestgebühr schreibt es nicht vor.

BVerwG, U.v. 18.04.1975, KStZ 1975, 191; Quaas, aaO, Rdnr.73

BVerwG, U.v. 16.09.1981, DÖV 1982, 154 BVerwG, U.v. 25.03.1985, KStZ 1985, 129

Von besonderer Bedeutung und Brisanz ist unter dem Gesichtspunkt des Äquivalenzprinzips die Berücksichtigung der Kosten in den Wasserpreisen, die sich aus "echten Überkapazitäten" der Anlagen (Fehlplanungen) oder aufgrund der Mißachtung des gebotenen "Wirtschaftlichkeitsprinzips" bei der Erbringung öffentlicher Leistungen ergeben. Unter "echten Überkapazitäten" sind grundsätzlich alle Leistungen zu verstehen, die für die Bedarfsdeckung an sich und auch mit Blick auf die absehbare zukünftige Entwicklung nicht erforderlich sind.

Es ist allgemein anerkannt, daß der Umfang der als gebührenfähig anzusehenden Kosten durch den Grundsatz der Erforderlichkeit begrenzt wird. Dieser Grundsatz beruht auf der Überlegung, daß eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung besonders dort geboten ist, wo kommunales Handeln Gebühren auslöst. Er hat im Bereich der Wasserversorgung besonderes Gewicht, da die Wasserversorgungsunternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform als Monopolisten auftreten, auf deren Leistung der Verbraucher (Kunde) in jedem Falle angewiesen ist. Es dürfen daher nur die "erforderlichen" Kosten für die Gebührenbemessung herangezogen werden.

Bei der Beurteilung der "Erforderlichkeit" der Kosten besteht jedoch ein weiterer Spielraum, weil die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einer Maßnahme in aller Regel nicht allein von objektive meßbaren Faktoren, sondern auch von planerischen, prognostischen, finanzpolitischen und sonstigen auf der Zweckmäßigkeit beruhenden Gesichtspunkten abhängt. Dies bedeutet, daß die Versorgungsunternehmen ggf. auch "unwirtschaftliche" Kosten

zur Gebührenbemessung heranziehen können, sofern sie hierfür eine nachvollziehbare und schlüssige Begründung anführen.

Die Grenzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind dann überschritten, wenn auf der Hand liegt, daß der Einrichtungsträger keinerlei Erwägungen über die Notwendigkeit der Maßnahmen bzw. ihre wirtschaftliche Umsetzung gemacht hat, sondern offenkundig unhaltbare Annahmen und Prognosen zugrunde gelegt hat oder sachfremde Erwägungen den Ausschlag gegeben haben.

Die Nichterforderlichkeit solcher Kosten führt im Rahmen der Gebühren- oder Entgelterhebung zu einem Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip; es besteht kein angemessenes Verhältnis zwischen der erbrachten Leistung und dem Preis. Die auf Überdimensionierung und Mißachtung des Prinzips der Wirtschaftlichkeit entfallenden Kosten dürfen daher bei der Preisbildung keine Berücksichtigung finden, da sie weder eine Vorsorgeleistung darstellen, noch durch die Nutzer der Einrichtung verursacht werden. Die Abgrenzung einer "echten Überkapazität", die auf Planungsfehlern beruht, von einer betriebsbedingten Vorhalteleistung ist im allgemeinen schwierig. Die Beurteilung muß ebenso wie die Beurteilung von Verstößen gegen das Prinzip der Wirtschaftlichkeit im Einzelfall erfolgen.

Um die Problematik etwas anschaulicher darzustellen, werden im folgenden beispielhaft 3 Verwaltungsgerichtsentscheidungen aus dem Bereich der Abfallwirtschaft aufgeführt:

- Der VGH Mannheim hat die Kosten, die für ein Deponie-Rückbauprojekt entstanden waren, als nicht ansatzfähig für die Abfallgebühren bewertet:  
VGH Mannheim, Urteil vom 22. Oktober 1998, BWGZ 1999, 198
- Das VG Aachen hat in einem Urteil Überkapazitäten einer kommunalen Müllverbrennungsanlage dann als nicht ansatzfähig angesehen, wenn diese im maßgeblichen Planungszeitpunkt vorhersehbar und eine Auslastung der Überkapazität in absehbarer Zeit nicht zu erwarten war.  
VG Aachen, Urteil vom 18. Dezember 1997, Az. 7 L 291/97
- Soweit erkennbar, hat jedoch der für Hessen zuständige VGH Kassel bisher keine diesbezüglichen Entscheidungen getroffen. Er war bisher bei der Bewertung der Kosten, die auf die Gebühren umgelegt wurden, eher großzügig. So durften z.B. auch die Kosten eines - später gescheiterten - Müll-Kooperationsprojektes auf die Gebühren angerechnet werden.  
VGH Kassel, Urteil vom 28. März 1996, Az. 5 N 269/92

### 3.3.3 Rechtliche Grundlagen der privatrechtlichen Vertragsentgelte

Auf die Tarifgestaltung privatrechtlich erhobener Wasserentgelte sind die Regelungen des Kommunalabgabengesetzes nicht unmittelbar anwendbar. Die Erhebung privatrechtlicher Entgelte erfolgt nach dem Vertragsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB). Grundlage der Versorgungsverträge ist die "Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser" (AVBWasserV) vom 20. Juni 1980. Aber die privatrechtlich erhobenen Entgelte unterliegen einer gerichtlichen Billigkeitskontrolle nach § 315 Abs. 3 BGB. Für die rechtliche Überprüfung der Tarifgestaltung im Rahmen der Billigkeitskontrolle ziehen die Gerichte die grundlegenden kommunalabgabenrechtlichen Prinzipien, wie etwa das Äquivalenzprinzip, der Gleichbehandlungsgrundsatz und das Kostendeckungsgebot heran.

BGH NJW 85, 197; NJW 92, 171, 173; Cosack KStZ 99, 47, 50

Allerdings ist die Überprüfung von Entgeltforderungen durch die Zivilgerichte erfahrungsgemäß im Vergleich zur verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte eher zurückhaltend, was im Regelfall mit der geringen Erfahrung der Zivilgerichte im kommunalabgabenrechtlichen Bereich zu erklären sein wird.

Cosack KStZ 1999, 47, 50

Nichtdestotrotz finden die kommunalabgabenrechtlichen Regelungen zur Gebührengestaltung vom Grundsatz her auch auf die privatrechtliche Entgeltgestaltung Anwendung. Die gerichtliche Kontrolle der Entgeltgestaltung richtet sich am Kommunalabgabengesetz aus.

Nach § 35 Abs. 2 AVBWasserV gilt die AVBWasserV nicht nur für privatrechtlich, sondern auch für öffentlich-rechtlich ausgestaltete Versorgungsverhältnisse.

BVerfG, B.v. 02.11.1981, NVwZ 1982, 306 ff

### 3.3.3.1 Eigen- bzw. Beteiligungsgesellschaften

Betreibt die Gemeinde die Wasserversorgung durch eine (privatrechtliche) Eigengesellschaft oder ist sie an einem privatrechtlichen Wasserversorgungsunternehmen mehrheitlich beteiligt, sind die Rechtsbeziehungen zu den Benutzern ausschließlich privatrechtlich auszugestalten. Es verbleibt ihr daher bei der Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses kein Wahlrecht mehr.

Brüning, aaO, S.203 f

Allerdings stehen der Gemeinde nur die privatrechtlichen Rechtsformen, nicht jedoch die Freiheiten und Möglichkeiten der Privatautonomie zu. Dies hat zur Folge, daß sie sich durch Rechtsformwahl nicht den öffentlich-rechtlichen Bindungen entziehen kann. Das gemeindliche Wasserversorgungsunternehmen unterliegt dem Verwaltungsprivatrecht.

BGH, U.v. 05.04.1984, BGHZ 91, 84, 96 f; BGH, U.v. 10.10.1991, NJW 1992, 171, 173; Brüning, aaO, S.204

Die Geltung des Verwaltungsprivatrechts bei der Entgeltgestaltung bedeutet, daß alle substantiellen öffentlich-rechtlichen Grundsätze beachtet werden müssen. Durch die Geltung der grundlegenden Prinzipien der öffentlichen Finanzgebahrung soll verhindert werden, daß die "Flucht ins Privatrecht" zum Mittel der Erschließung von Finanzquellen wird, die bei öffentlich-rechtlicher Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses nicht erschlossen werden könnten.

Driehaus/Dahmann, aaO, § 4 KAG Rdnr.237; Cronauge, StuGR 1990, 349;  
BGH, U.v. 05.04.1984, BGHZ 91, 84, 96 f; LG Berlin, U.v. 27.11.1997, Az. 13 O 316/97; LG Krefeld, U.v. 07.07.1994, Az. 3 O 366/93; Grünewald, KStZ 1996, 170

Die privatrechtlich organisierten Wasserversorgungsunternehmen sind demnach an die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Äquivalenz und der Kostendeckung gebunden.

BGH, U.v. 10.10.1991, NJW 1992, 171, 173

Die Benutzungsentgelte der privatrechtlichen Wasserversorgungsunternehmen in (mehrheitlicher) Gemeindehand sind der gerichtlichen Billigkeitskontrolle nach § 315 Abs. 3 BGB unterworfen, die sich an den Grundsätzen des Kommunalabgabenrechts zu orientieren hat.

BGH, U.v. 10.10.1991, NJW 1992, 171, 173; BGH, U.v. 10.05.1990; NJW-RR 1990, 1204

Eine privatrechtliche Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses führt demnach grundsätzlich zu denselben rechtlichen Anforderungen an die Tarifgestaltung wie eine öffentlich-rechtliche Organisation.

Brüning, aa0, S.204

### **3.3.3.2 Konzessionsverträge**

Überträgt die Gemeinde durch Konzessionsvertrag einem fremden Wasserversorgungsunternehmen die Wasserversorgung im Gemeindegebiet, gilt für die Entgeltforderungen des Wasserversorgungsunternehmens ebenfalls das Verwaltungsprivatrecht mit all seinen Konsequenzen für die Preisbildung.

Das Wasserversorgungsunternehmen als "kommunaler Erfüllungsgehilfe" übt unabhängig von seiner Rechtsform Verwaltung im funktionellen Sinne aus. Es übernimmt rein tatsächlich einen Teil der der Gemeinde obliegenden Pflichtaufgaben und tritt damit in deren öffentlich-rechtliche Bindungen nach den Grundsätzen des Verwaltungsprivatrechts ein.

Die Normen des Privatrechts werden insbesondere vom Gleichheitssatz des Art.3 Abs. 2 GG und dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung aus Art.20 Abs. 3 GG iVm den Vorschriften des KAG ergänzt, überlagert und modifiziert. Für den Bürger darf kein Nachteil daraus entstehen, daß die Gemeinde die Wasserversorgung einer privaten Gesellschaft übertragen hat.

BGH, U.v. 24.09.1987, ZMR 1988, 218;  
Cronauge, StuGR 1990, 346, 349;  
Brüning, aa0, S. 212 f

Das Verwaltungsprivatrecht gilt demnach auch für Rechtsverhältnisse nicht beliehener Personen des Privatrechts, durch die die Träger der öffentlichen Verwaltung ihre öffentlichen Aufgaben erfüllen. Entscheidend ist allein, daß die Tätigkeit des Unternehmens materiell eine öffentliche Aufgabe darstellt, da andernfalls der Vorrang des öffentlichen Rechts vor dem Privatrecht nicht gewährleistet ist.

BGH, U.v. 24.09.1987, ZMR 1988, 216;  
Brüning, aa0, S. 213

Nach Ansicht des BGH ist der Anwendungsbereich des Verwaltungsprivatrechts weit zu fassen. Auf das Ausmaß der gemeindlichen Beteiligung an dem Wasserversorgungsunternehmen kommt es ebensowenig an wie auf die Möglichkeiten der Einflußnahme. Entscheidend ist allein, ob die in Frage stehende Tätigkeit materiell eine öffentlich-rechtliche Aufgabe darstellt, da andernfalls der Vorrang des öffentlichen Rechts vor dem Privatrecht nicht gewährleistet ist.

BGH, U.v. 24.09.1987, ZMR 1988, 216

Im Ergebnis greifen daher auch beim Konzessionsvertrag im Verhältnis von Privatunternehmen und Benutzer die wesentlichen Schranken des Gebührenrechts, also insbesondere die Grundsätze der Kostendeckung und der Äquivalenz, und zwar auch, wenn das Entgelt nicht als Beitrag oder Gebühr aufgrund des HKAG, sondern als privatrechtlicher Baukostenzuschuß, Wasserpreis oder Bereitstellungsentgelt erhoben wird. Grundlage dafür ist der Konzessionsvertrag, durch den das Privatunternehmen die teilweise Erfüllung der gemeindlichen Pflicht übernommen hat und folgerichtig auch den Bindungen unterliegt, die das öffentliche Recht für diese Art der öffentlichen Verwaltung dem jeweiligen Träger auferlegt.

Cronauge, StuGR 1990, 347;

Cronauge, Kommunale Unternehmen, 1997, Rdnr. 357

BGH, U.v. 24.09.1987, ZMR 1988, 215, 216

Die Preisgestaltung des Fremdversorgers unterliegt wie die Preisgestaltung eines öffentlichen Unternehmens der gerichtlichen Billigkeitskontrolle nach § 315 Abs. 3 BGB, die sich an den Grundsätzen des Kommunalabgabenrechts zu orientieren hat.

BGH, U.v. 24.09.1987, ZMR 1988, 214

### **3.4 Rechtliche Anforderungen an die Höhe der Wassergebühren und Wasserentgelte**

Die folgenden Ausführungen beruhen auf den **Regelungen des Kommunalabgabenrechts** und finden daher **unmittelbar** nur auf die Gestaltung der **öffentlich-rechtlich erhobenen Wassergebühr** Anwendung. Allerdings gelten diese Ausführungen **mittelbar** auch für **privatrechtlich erhobene Wasserentgelte**, da sich die Rechtsprechung im Rahmen der gerichtlichen Billigkeitskontrolle nach § 315 Abs. 3 BGB an den Grundsätzen des Kommunalabgabengesetzes orientiert (vgl. oben).

#### **3.4.1 Anforderungen aus dem Kostendeckungsprinzip**

Die Wassergebühren sind nach § 10 Abs. 2 S. 1 HKAG in der Regel so zu bemessen, daß die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Entscheidend für die Höhe der Wassergebühren sind daher zunächst die "Kosten der Einrichtung". Anders als in den meisten anderen Landesgesetzen fehlt im HKAG ein ausdrücklicher Hinweis auf die Maßgeblichkeit der "nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten" ansatzfähigen Kosten (vgl. z.B. § 9 Abs. 2 S. 1 KAG BW).

Daraus ist aber nicht zu folgern, daß für das HKAG von einem anderen Kostenbegriff auszugehen wäre. Die betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise ergibt sich aus der Aufzählung der berücksichtigungsfähigen Kosten in § 10 Abs. 2 S. 2 HKAG. Die Kosten beschränken sich damit nicht auf die innerhalb eines bestimmten Bewirtschaftungszeitraums anfallenden Ausgaben, sondern umfassen mit den angemessenen Abschreibungen und der angemessenen Verzinsung des Anlagekapitals auch kalkulatorische Kosten für den mit der Abnutzung der Anlage unter der Kapitalbereitstellung verbundenen "Werteverzehr" (sog. wertmäßiger Kostenbegriff). Das entspricht dem betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff, den nach gängiger Definition "der in Geldeinheiten bewertete Verzehr an Gütern und Dienstleistungen, soweit er für die Erstellung der Leistung notwendig ist" kennzeichnet.

Driehaus/Lohmann, aaO, § 6 Rdnr.668; Ermel, aaO, § 10 Nr. 31;

Zwehl, Der Betrieb 1989, 1345; Friedl, ZKF 1996, 200; Gawel, VerwArch 1995, 69 ff

In der Begründung des Regierungsentwurfs zum HKAG wird darauf hingewiesen, daß das HKAG für die Bemessung der Benutzungsgebühren einen neuen Kostenbegriff einführen soll. Im Unterschied zu § 4 Abs. 2 S.2 Preußisches KAG und Art.108 Abs. 2 HGO 1931 solle sich

die Ermittlung der Kosten künftig an betriebswirtschaftlichen Methoden orientieren. Mit den Benutzungsgebühren seien die Kosten der Leistungserstellung zu erwirtschaften.

LT-Drs. 2067/VI S.19

Ein Zwang zur Anwendung des betriebswirtschaftlichen Kostenbegriffs im hessischen Gebührenrecht hat sich spätestens durch die Neufassung der gemeindehaushaltsrechtlichen Vorschriften im 6. Teil der HGO durch das Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzrechts und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften vom 23.05.1973 (GVBl. I S.161) und durch die neue Gemeindehaushaltsverordnung vom 13.07.1973 (GVBl. I S.275) ergeben. Ansatzfähig sind demnach nach § 10 Abs. 2 HKAG nur solche Kosten, die unmittelbar der Leistungserstellung für die Benutzung der Einrichtung dienen und insoweit erforderlich sind. Das bedeutet, daß Kosten, die nicht durch eine gerade den Benutzern individuell zurechenbare Leistung veranlaßt sind, bei der Gebührenbedarfsberechnung außer Betracht bleiben müssen.

Driehaus/Lohmann, aaO, § 6 Rdnr. 667; Ermel, aaO, § 10 Nr. 30

Driehaus/Lohmann, aaO, § 6 Rdnr. 668

Die ansatzfähigen Kosten sind nach § 10 Abs.2 HKAG im einzelnen:

- **Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung**
- **Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen**
- **Angemessene Abschreibungen und Verzinsung des Anlagekapitals**
- **Sonstige Kosten**

#### **3.4.1.1 Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung**

Bei den Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung iSd § 10 Abs. 2 S.2 HKAG handelt es sich um die Personal- und Sachkosten, die bei der Verwaltung und beim Betrieb der Einrichtung anfallen. Hierzu gehören auch die Kosten für Instandhaltung und Instandsetzung. Die letztgenannten Kosten dürfen nicht mit den Investitionskosten verwechselt werden, deren Finanzierung über Beiträge nach § 11 HKAG und/oder über die durch die Benutzungsgebühren erwirtschafteten Abschreibungserlöse zu erfolgen hat. Unterhaltungsinvestitionen, die nicht als Erneuerung der Gesamteinrichtung oder eines selbständig abrechnungsfähigen Einrichtungsteils begriffen werden können, zählen noch zu den Unterhaltungskosten und dürfen als ansatzfähiger Kostenanteil in die Kostenrechnung eingestellt werden.

Driehaus/Lohmann, aaO, § 6 Rdnr.669

Unter Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung iSd § 10 Abs.2 S.2 HKAG fallen auch Kosten der Gemeinde, die für vorsorgliche Maßnahmen zur Verbesserung der Grundwasserqualität im Wassereinzugsgebiet von Gewinnungsanlagen entstanden sind.

### **3.4.1.2 Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen**

Die Gemeinden dürfen Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen ohne Abzug der darin enthaltenen Unternehmergewinne durch Gebühren abdecken.

Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs.2067/VI S.19

Für Fremdleistungen gilt das gleiche wie für die unmittelbar von der öffentlichen Einrichtung selbst erbrachten Leistungen. Sie müssen betriebsbedingt sein, d.h. für den Betrieb der öffentlichen Einrichtung unter Berücksichtigung der einschlägigen gesetzlichen Vorgaben erforderlich sein.

OVG Münster, U.v. 21.02.1990, ZKF 1991, 180

Umlegungsfähige Fremdleistungen können von selbständigen Unternehmern, jedoch auch von anderen Verwaltungseinheiten stammen. Insbesondere steht nicht entgegen, daß die gebührenerhebende Kommune an dem Unternehmen selbst beteiligt ist. Soweit es sich um betriebsnotwendige Kosten handelt und deren Bemessung nicht dem Äquivalenzprinzip widerspricht, können grundsätzlich sämtliche, vereinbarungsgemäß in Rechnung gestellte Entgelte Kosten iSd § 10 Abs. 2 S. 2 KAG sein.

OVG Münster, U.v. 15.12.1994, NWVBI 1995, 173

Für den Ansatz von Fremdleistungen in der Gebührenkalkulation ist entscheidend, ob der Gemeinderat bei der Erstellung der Gebührenkalkulation davon ausgehen kann, daß das von dem Dritten geforderte oder das üblicherweise zu leistende Entgelt voraussichtlich auch gezahlt werden muß.

OVG Münster, U.v. 15.08.1985, OVGE 38, 133

Als Entgelt für Fremdleistungen ist auch die Betriebskostenumlage anzusehen, die eine Gemeinde zu entrichten hat, wenn sie sich der Einrichtung eines anderen Verwaltungsträgers bedient. Soll allerdings mit einer Umlage das erforderliche Startkapital für eine Herstellungs- oder Erweiterungsinvestition beschafft werden, so scheidet die Abwälzung über die Benutzungsgebühr aus.

Driehaus, aaO, § 6 Rdnr. 670

### 3.4.1.3 Angemessene Abschreibungen

Unter Abschreibung iSd § 10 Abs. 2 S. 2 HKAG sind die Kosten der Wertminderung der Anlagegüter durch die der Leistungserstellung dienende Nutzung in einer bestimmten Periode zu verstehen. Das Ziel der während der Nutzungsdauer der Einrichtung kontinuierlich stattfindenden Abschreibung besteht darin, nach Ablauf der Nutzungsdauer ein Kapital erwirtschaftet zu haben, welches dem Ausgangswert entspricht. Die "Abschreibungserlöse" dienen in erster Linie der Schuldentilgung unter Wiedergewinnung eingesetzten Eigenkapitals. Soweit die Abschreibungserlöse für diese Zwecke nicht benötigt werden, etwa weil die Einrichtung ganz oder teilweise über Beiträge nach § 11 HKAG finanziert worden ist, können sie für die Erneuerung der Einrichtung am Ende der Nutzungszeit eingesetzt werden.

Ermel, aaO, § 10 Nr. 49; Rösch, aaO, § 10 KAG Rdnr. 8

Der Gemeinde ist grundsätzlich freigestellt, an welchem "Ausgangswert" sie sich für die Abschreibung orientiert. Es besteht nach der grundlegenden Entscheidung des OVG Münster aus dem Jahr 1994 eine Wahlmöglichkeit zwischen der Abschreibung nach dem Anschaffungswert und nach dem Wiederbeschaffungszeitwert.

OVG Münster, U.v. 05.08.1994, NVwZ 1995, 1233;

vgl. für das HKAG Rösch, aaO, § 10 Rdnr. 8; Driehaus-Lohmann, aaO, § 6 Rdnr. 672

Das OVG Münster begründet seine Entscheidung damit, daß das Äquivalenzprinzip eine Abschreibung nach dem Wiederbeschaffungszeitwert nicht verbiete. Es sei keine "gröbliche" Verletzung des Ausgleichsverhältnisses gegeben. Die Grundsätze des § 6 EStG und des § 253 HGB seien auf die Kostenrechnung kommunaler Einrichtungen nicht anwendbar. Im übrigen spreche die Entstehungsgeschichte für eine mögliche Abschreibung nach dem Wiederbeschaffungszeitwert. Der Gesetzgeber habe sich zum Ausgangswert für die Abschreibung nicht geäußert. Entscheidend sei daher allein, ob die jeweilige Abschreibungsmethode auf betriebswirtschaftlichen Grundsätzen beruhe. Dies sei zu bejahen. Es gäbe nach wie vor "beachtliche" Stimmen in der Betriebswirtschaftslehre, die – zumeist unter Substanzerhaltungsgesichtspunkten – eine Abschreibung nach dem Wiederbeschaffungszeitwert befürworten würden.

OVG Münster, U.v. 05.08.1994, NVwZ 1995, 1233 ;

Dieses Urteil des OVG Münster hat jedoch – insbesondere in der betriebswirtschaftlichen Literatur – viel Kritik erfahren.

zur Kritik dieses Urteils vgl. Hörstel, NVwZ 1995, 1188, 1189; Brüning, KStZ 1994, 201, 202 f; Mann, NWVBI 1994, 435; Gawel, ZKF 1994, 248; Gawel, Die kommunalen

Gebühren, 1995, S.271 ff; Wöbbing, K.H.: Kostenbewertung in der Entgeltkalkulation kommunaler Abfallwirtschaftsbetriebe. In: Rieper, B.; Witte, Th.; Berens, W.: Betriebswirtschaftliches Controlling. Wiesbaden, 1996

Dieser Kritik ist sich anzuschließen. Eine Abschreibung nach dem Wiederbeschaffungszeitwert ist rechtswidrig. Nach den für die juristische Begründung wesentlichen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ist eine Abschreibung vom Wiederbeschaffungszeitwert bei dieser Fallkonstellation als unzulässig anzusehen (vgl. zur näheren Begründung 4.3.2).

Die Abschreibung nach dem Wiederbeschaffungswert im Zeitpunkt der notwendigen Erneuerung wird jedoch grundsätzlich als unzulässig angesehen, da dies die Benutzer der Einrichtung mit den Kosten einer künftigen Einrichtung, die sie im Zeitpunkt der Gebührenbezahlung nicht in Anspruch nehmen, belasten würde. Dies ist mit dem Entgeltcharakter der Gebühr nicht zu vereinbaren.

Driehaus/Lohmann, aaO, § 6 Rdnr.672;  
Ermel, aaO, § 6 Nr.40

Die Entscheidung über den Ausgangswert der Abschreibung wird durch das jeweilige Finanzierungssystem maßgeblich beeinflusst. Kann die Gemeinde für die Finanzierung einer nach Ablauf der Nutzungsdauer der Einrichtung erforderlich werdenden Erneuerung auf Beiträge nach § 11 HKAG rückgreifen, so bedarf es insoweit keines aus Abschreibungen angesammelten Erneuerungskapitals. Die Abschreibung läßt sich damit auf den geringeren Anschaffungswert beschränken. Da es jedoch nach dem HKAG möglich ist, für grundlegende Erneuerungen von Einrichtungen bzw. absplaltbaren Teilen Beiträge zu erheben, ist eine Abschreibung vom Wiederbeschaffungszeitwerten praktisch die Ausnahme.

Rösch, aaO, § 10 Rdnr. 8

Die Abschreibung vom Wiederbeschaffungszeitwert erscheint dagegen nur dann "angemessen", wenn die Erhebung von Erneuerungsbeiträgen nach § 11 HKAG ausscheidet oder, wenn die Kommune - im Rahmen ihres Finanzierungsermessens - von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch macht. Im Falle einer sowohl auf den Abschreibungsanteil des Gebührenaufkommens als auch auf Beiträge gestützte Mischfinanzierung muß darauf geachtet werden, daß es nicht zu einer "Überdeckung" des Investitionsaufwands kommt.

Abschreibungserlöse, die nicht schon durch die Zwecke der Schuldentilgung und der Wiederbeschaffung eingesetzten Eigenkapitals aufgezehrt sind und damit für eine Erneuerung der Einrichtung nach Ablauf der Nutzungsdauer zur Verfügung stehen, sind bei der Bemessung

der Erneuerungsbeitragssätze als aufwandsmindernder Faktor zu berücksichtigen. Sie sind von den beitragsfähigen Kosten für eine Erneuerung in Abzug zu bringen.

VGH Kassel, U.v. 14.03.1984, HSGZ 1985, 99;  
Rösch, aaO, § 10 Rdnr.8  
Driehaus/Lohmann, aaO, § 6 Rdnr. 672

Das Anlagegut ist auch insoweit abschreibungsfähig, als es aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter finanziert wurde. Das ergibt sich aus § 10 Abs. 2 S.2 2.H5 HKAG, wonach nur bei der Verzinsung des Anlagekapitals der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrauchte Kapitalanteil außer Betracht zu bleiben hat.

Die Erhebung von Beiträgen für die Erneuerung der Einrichtung ist nur möglich, wenn der Finanzbedarf der Ersatzinvestition denjenigen der Erstinvestition übersteigt. Denn der durch Beiträge und Zuschüsse aufgebrauchte Kapitalbestand hat sich durch die Einstellung der Abschreibung in die kalkulatorischen Kosten in Form des erwirtschafteten Abschreibungskapitals erhalten.

OVG Lüneburg, U.v. 09.10.1990, NVwZ-RR 1991, 381;  
Mohl/Schick, KStZ 1994, 227

Das HKAG schließt bei ungleichmäßigem - degressivem oder progressivem - Werteverzehr eine degressive oder progressive Festsetzung der Abschreibungssätze nicht aus. Im Hinblick auf die anzustrebende Gleichmäßigkeit der Gebührenbelastung und aus Gründen der Praktikabilität wird den Gemeinden jedoch empfohlen, "linear" abzuschreiben, d.h. eine gleichmäßige Abschreibungsquote zu wählen.

vgl. die Ausführungsbestimmungen des HMI, Hessischer Staatsanzeiger 1970, 2206, 2207; Ermel, aaO, § 6 Nr. 48

#### **3.4.1.4 Angemessene Verzinsung des Anlagekapitals**

Wegen des mit der Bindung von Kapital in einer öffentlichen Einrichtung verursachten Werteverzehrs gehört auch eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals gemäß § 10 Abs. 2 S.2 HKAG zu den ansatzfähigen Kosten der Einrichtung. Abzustellen ist dabei auf das Anlagekapital im Sinne des Anschaffungswertes.

Driehaus/Lohmann, aaO, § 6 Rdnr.674; Rösch, aaO, § 10 Rdnr.9

Aus § 45 Abs.1 der Hessischen Gemeindehaushaltsverordnung folgt, daß der Verzinsung nur das nach Abzug bereits vorgenommener Abschreibungen verbleibende Kapital zugrunde ge-

legt werden darf. Im Falle einer Abschreibung nach dem Wiederbeschaffungszeitwert muß die Gemeinde eine Parallelberechnung auf der Basis der Abschreibung nach dem Anschaffungswert durchführen. Denn nur so läßt sich der maßgebliche "Restbuchwert" für die Verzinsung des Anlagekapitals ermitteln.

Driehaus/Lohmann, aaO, § 6 Rdnr.674; OVG Münster, U.v.08.05.1994,  
NVwZ 1995, 1233

Nach § 10 Abs. 2 S.2 2.H5 HKAG hat bei der Verzinsung ferner der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrauchte Kapitalanteil außer Betracht zu bleiben.

Die angemessene Verzinsung des um Beiträge und Zuschüsse gekürzten Anlagekapitals erfaßt sowohl Eigen- als auch Fremdkapital. Die für Eigen- und Fremdkapital vorgesehene angemessene Verzinsung des Anlagekapitals kann in der Weise erfolgen, daß ein einheitlicher Mischzinssatz gebildet wird, der sich aus Eigen- und Fremdzinsen nach dem durchschnittlichen Verhältnis der Eigen- und Fremdfinanzierung ergibt.

Ermel, aaO, § 6 Nr. 51; Rösch, aaO, § 10 Rdnr. 9

### **3.4.1.5 Sonstige Kosten**

Zu den ansatzfähigen Kosten gehören auch die im KAG nicht aufgeführten kalkulatorischen Wagniszuschläge, die dem Ausgleich des Risikos von Betriebsverlusten dienen. Danach darf die Gemeinde bei vorsichtiger Schätzung ihrer Einnahmen berücksichtigen, daß die Gebührenforderung zum Teil uneinbringlich sein können, zum Teil auch erst mit erheblicher Verspätung beigetrieben werden können, zum Teil aber auch von der Beitreibung vorläufig Abstand zu nehmen ist, wenn gegen die Gebührenbescheide Rechtsmittel eingelegt werden.

VGH Kassel, U.v. 17.03.1977, Az. VOE 12/73

Zu den sonstigen Kosten iSd § 10 Abs. 2 HKAG gehört zudem die Grundwasserabgabe, die ein Wasserversorgungsunternehmen für die Entnahme von Grundwasser an das Land Hessen nach dem Grundwasserabgabengesetz zu zahlen hat.

vgl § 4 Abs.4 HGruWAG, GVBl I. 1992, S.209; Rösch, aaO, § 10 Rdnr.10

### **3.4.2 Die Gebührenkalkulation**

Für die Gebührenkalkulation ist zunächst die Ermittlung der voraussichtlich anfallenden ansatzfähigen Kosten und der voraussichtlichen Zahl der maßstabsbezogenen Benutzungs- oder Leistungseinheiten erforderlich. Der Gebührensatz als der für die einzelnen Maßstabseinheit zu zahlende Geldbetrag ergibt sich aus der Teilung der Kostenmasse durch die Zahl der Maßstabseinheit. Eine gesetzliche Regelung zur Dauer des in einer Gebührenkalkulation zugrunde zu legenden Zeitraums gibt es in Hessen nicht.

Der VGH Kassel geht davon aus, daß den Kommunen bei der Bestimmung des Zeitraums Ermessen zusteht. Bei der Entscheidung für einen längeren Zeitraum muß allerdings berücksichtigt werden, daß eine am Kostendeckungsprinzip sowie am Gleichbehandlungsgrundsatz orientierte Gebührenbemessung um so schwerer zu verwirklichen sein dürfte, je länger der Kalkulationszeitraum ausgedehnt wird.

VGH Kassel, B.v. 28.03.1996, ZKF 1996, 207

Das Vorliegen einer Gebührenbedarfsberechnung ist im Zeitpunkt der Beschlußfassung über die Höhe des Gebührensatzes keine normative Voraussetzung für die Gültigkeit der Regelung über die Gebührenhöhe. Der hessische Gesetzgeber hat dem Berechnungsverfahren, welches zur Ermittlung der zulässigen Gebührenhöhe führt, keinen so überragenden Stellenwert beigemessen, daß allein das Fehlen einer ordnungsgemäßen Gebührenkalkulation im Zeitpunkt des Satzungserlasses - ohne Rücksicht auf ein gleichwohl richtiges Ergebnis - zur Unwirksamkeit des Gebührensatzes führen kann.

VGH Kassel, U.v. 16.10.1997, DVBI 1998, 717

### **3.4.3 Die Beteiligung des kommunalen Einrichtungsträgers an den Kosten**

Ver- und Entsorgungsleistungen, die eine Gemeinde selbst als Eigentümerin angeschlossener Grundstücke von ihren öffentlichen Einrichtungen bezieht, sind bei der Gebührenkalkulation durch Einstellung der hierauf entfallenden maßstabsbezogenen Berechnungseinheiten zu berücksichtigen. Insoweit gilt nichts anderes als für private Grundstücke. Eine Belastung der Gemeinde ist auch bei Inanspruchnahme der öffentlichen Wasserversorgung zugunsten der Allgemeinheit geboten, wie z.B. für die Benutzung von Wasser für Feuerlöschzwecke.

Driehaus/Lohmann, aaO, § 6 Rdnr.677

Ein als wirtschaftliches Unternehmen geführter Eigenbetrieb kann jedoch aufgrund des für ihn geltenden Vertragsprinzips im Rahmen des gemäß § 11 Abs. 5 HEigenbetriebsG zulässigen Gewinnanteils am Gesamtgebührenaufkommen gemäß § 11 Abs. 2 HEigenbetriebsG unter anderem Wasser für den Brandschutz, für die Reinigung von Straßen und Abwasseranlagen sowie für öffentliche Zier- und Straßenbrunnen unentgeltlich oder verbilligt liefern.

VGH Kassel, U.v. 16.10.1997, DVBI 1998, 717

### **3.4.4 Nutzergerechte Entgeltverteilung**

#### **3.4.4.1 Der Gebührenmaßstab**

Die durch § 10 Abs. 3 S. 1 HKAG vorgeschriebene Bemessung der Gebühr nach Art und Umfang der Inanspruchnahme erfordert einen Gebührenmaßstab mit einem der Art der Leistung entsprechenden Bemessungsfaktor zur Erfassung der wirklichen oder wahrscheinlichen Leistungsmenge. Dem Grundsatz der leistungsgerechten Gebührenbemessung wird am besten ein Wirklichkeitsmaßstab gerecht, der die unmittelbare rechnerische Erfassung der wirklichen Leistungsmenge erlaubt. Davon zu unterscheiden ist ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab, der unter Verzicht auf eine exakte Leistungsermittlung an Merkmale anknüpft, die in einer bestimmten abhängigen Beziehung zur Leistungsmenge stehen.

Driehaus/Lohmann, aaO, § 6 Rdnr. 681

Grundsätzlich ist die Benutzungsgebühr nach dem tatsächlichen Umfang der Benutzung oder Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung, also nach dem Wirklichkeitsmaßstab zu bemessen. Die Anwendung eines Wahrscheinlichkeitsmaßstabes kommt nur dann in Betracht, wenn es technisch unmöglich oder mit unzumutbaren Schwierigkeiten verbunden ist, die tatsächliche Leistung im Einzelfall festzustellen.

VGH Kassel, U.v. 19.03.1964, KStZ 1965, 145;

VGH Kassel, U.v. 17.12.1980, KStZ 1981, 283, 284

In der Wasserversorgung wird als Wirksamkeitsmaßstab grundsätzlich die Menge des bezogenen Wassers gewählt.

Die Gebührenerhebung auf der Grundlage eines für alle Benutzer der öffentlichen Einrichtung geltenden einheitlichen Maßstabes ist zwar der Regelfall, doch kann bei Unterschiedlichkeit der von der Einrichtung vermittelten Leistung auch die Verwendung unterschiedlicher Gebührenmaßstäbe in Betracht kommen. Letzteres führt notwendigerweise zur Aufspaltung der Einrichtung in mehrere Abrechnungseinheiten mit eigenen Kostenmassen. Unterschiede allein in

der Leistungsmenge können die Verwendung unterschiedlicher Gebührenmaßstäbe dagegen in aller Regel nicht rechtfertigen. Es ist gerade die Aufgabe des Gebührenmaßstabs, durch Anknüpfung an einen artgerechten einheitlichen Bemessungsfaktor Unterschiede in der Leistungsmenge zu erfassen und in einer leistungsproportional sich verändernden Gebührenhöhe zum Ausdruck zu bringen.

VGH Kassel, B.v. 31.01.1991, KStZ 1991, 305, 311

#### **3.4.4.2 Gesichtspunkte der Kostenverursachung im Einzelfall**

Der Wert der Leistung wird durch den Aufwand der Leistungserstellung mitbestimmt. Die Kosten des einzelnen Benutzungsfalls stellen daher ein leistungsbezogenes Kriterium dar. Ihre Berücksichtigung bei der Gebührenbemessung ist nach dem Gleichheitssatz zwar nicht unbedingt geboten, umgekehrt aber auch nicht ausgeschlossen. Aus Art.3 Abs. GG läßt sich kein Vorrang des Prinzips der Leistungsproportionalität im Sinne einer Orientierung der Leistungsmenge gegenüber dem Prinzip der Kostenproportionalität herleiten.

BVerwG, B.v. 25.03.1985, KStZ 1985, 129  
Driehaus/Lohmann, aa0, § 6 Rdnr. 690

Wie die Regelungen in § 10 Abs. 3 S.2 und S.3 HKAG über die Zulässigkeit der Festlegung von Mindestsätzen und der Erhebung einer Grundgebühr neben einer Verbrauchsgebühr zeigen, erkennt das Gesetz die Orientierung an Kosten, die gerade der einzelne Benutzungsfall auslöst, als legitimen Gesichtspunkt bei der Gebührenbemessung an. Die Gebührenbemessung kann demnach, solange der Einfluß der Leistungsmenge im Prinzip erhalten bleibt, auch kostenproportional erfolgen. Mit dem Grundsatz der leistungsgerechten Gebührenbemessung ist es deshalb zu vereinbaren, wenn die Satzung ermäßigte Gebührensätze oder Mengenrabatte im Falle einer Kostendegression bei zunehmender Leistungsmenge und umgekehrt erhöhte Gebührensätze oder Mengenzuschläge im Falle einer Kostenprogression vorsieht.

Driehaus/Lohmann, aa0, § 6 Rdnr.690; Ermel, aa0, § 10 Nr. 67

In einer noch zum preußischen KAG ergangenen Entscheidung billigte der VGH Kassel einen Wassertarif, der wegen höherer Aufwendungen für die Deckung des Wasserbedarfs des ortsansässigen Großverbrauchers ab einer bestimmten Bezugsmenge einen höheren Kubikmeterpreis festlegte. Der Wasserpreis kann nach Nutzergruppen differenziert werden.

VGH Kassel, B.v. 25.02.1966, Az. R V 2/62

### 3.4.4.3 Grundgebühren nach § 10 Abs. 3 S. 3 HKAG

Im Regelfall wird bei der Wassergebühr eine Grundgebühr und eine Arbeits- bzw. Verbrauchsgebühr erhoben. § 10 Abs. 3 S. 3 HKAG läßt die Erhebung einer Grundgebühr für die Bereitstellung einer Leistung zu. Bei der Grundgebühr handelt es sich um eine Benutzungsgebühr, die zur Deckung der durch das Bereitstellen und ständige Vorhalten der Einrichtung entstehenden verbrauchsunabhängigen Betriebskosten (Fixkosten, invariable Kosten) erhoben wird.

BVerwG, U.v. 01.08.1986, KStZ 1987, 11, 12

Die Bemessung ist nicht an der in Anspruch genommenen Leistungsmenge orientiert, sondern an Art und Umfang der aus der Lieferbereitschaft folgenden abrufbaren Arbeitsleistung. Die Grundgebühr kann auch entstehen, wenn nur die Vorhalteleistung in Anspruch genommen wird.

OVG Münster, U.v. 05.09.1995, KStZ 1997, 119

Zusätzlich wird für die tatsächlich bezogene Leistungsmenge die Arbeits- oder Verbrauchsgebühr erhoben. Mit ihr werden die laufenden verbrauchsabhängigen Betriebskosten und ggf. der mit der Grundgebühr nicht abgedeckte Teil der Vorhaltekosten gedeckt.

BVerwG, U.v. 01.08.1986, KStZ 1987, 11, 12

Die kommunalabgabenrechtlichen Grundsätze, insbesondere der Gleichheitsgrundsatz oder das Äquivalenzprinzip verlangen jedoch nicht, daß eine Grundgebühr erhoben wird. Fixkosten können auch durch einen einheitlichen Leistungspreis abgedeckt werden.

BVerwG, U.v.16.09.1981, NVwZ 1982, 622, 623

### 3.4.4.4 Gebührenmodelle

Prinzipiell bieten sich zwei Gestaltungsmodelle des Gebührentarifs an:

- **zweigliedriges Gebührensystem** mit einem verbrauchsunabhängigen Grundpreis und einem verbrauchsabhängigen Leistungspreis oder
- **eingliedriges Gebührensystem** mit Erfassung aller Kosten in einem verbrauchsabhängigen Leistungspreis.

Friedl, KStZ 1996, 181, 190

Beide Modelle werden durch das Kommunalabgabenrecht in Hessen ausdrücklich ermöglicht und von der Rechtsprechung für zulässig erachtet.

BVerwG, U.v. 12.08.1981, KStZ 1982, 31;  
OVG Lüneburg, U.v. 07.05.1981, NJW 1983, 411

Das Gebührensystem kann innerhalb des Systems unterschiedlich ausgestaltet werden

- **lineare Gebührensatzung:** Der Gebührenanstieg und die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen wachsen linear.
- **degressive Gebührenstaffelung:** Die Gebühr steigt nicht proportional mit der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung, sondern die jeweilige Benutzung wird unterproportional berechnet.
- **progressive Gebührenerhebung:** Die Gebühr steigt nicht proportional mit entsprechender Inanspruchnahme, sondern wächst überproportional.

Die Tarife können in Form von Einheitstarifen, Zonen- bzw. Staffeltarifen oder Sondertarifen ausgestaltet werden:

### 1. Durchschnittskostenbezogene Einheitstarife

### 2. Zonen- bzw. Staffeltarife

Zonen- bzw. Staffeltarife können degressiv und progressiv gestaltet werden. Unter dem Gesichtspunkt der ökologischen Lenkungsorientierung kommt jedoch nur ein, in den folgenden Skizzen dargestellter, progressiver Ansatz in Frage.

**Wasserpreis (DM/m<sup>3</sup>)**

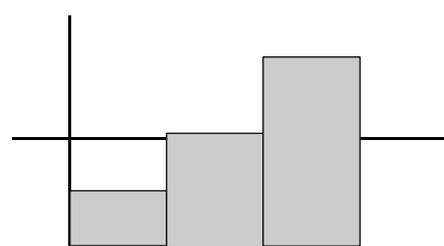


**Menge (m<sup>3</sup>/Zeit)**

**I II III Zone**

Preis = Tarif je Zone (Teilmengen)  
Menge Zone I \* Tarif Zone I  
+ Menge Zone II \* Tarif Zone II

**Wasserpreis (DM/m<sup>3</sup>)**



**Menge (m<sup>3</sup>/Zeit)**

**I II III Staffel**

Preis = Tarif (Staffel; Gesamtmenge)  
z.B. Gesamtmenge \* Tarif Staffel II

### 3. Sondertarife z.B.

- a) Kundenorientierter Sondertarif
- b) Zeitorientierter Tarif
- c) Grenzkostenorientierter Tarif
- d) Sondertarif mit Vereinbarung einer Mindestmenge

Die Zulässigkeit einer degressiven Gebührenstaffelung wird für das hessische Landesrecht verneint. Es ist nach geltendem hessischem Recht nicht möglich, bestimmte Benutzergruppen durch eine hinter dem Ausmaß gerade ihrer Inanspruchnahme zurückbleibenden Gebührenbelastung zu privilegieren, wie es z.B. für das niedersächsische Landesrecht aus der Bestimmung des § 5 Abs.1 S.3 NKAG hergeleitet wird.

Driehaus/Lohmann, aaO, § 6 Rdnr.622

Allerdings sind sogenannte Mengenrabatte zulässig, da bei größerer Abnahmemenge die Kosten sinken. Der Fixkostenblock bleibt nämlich konstant. Bei der Gewährung von Mengenrabatten liegt daher keine Ungleichbehandlung gegenüber den sonstigen Benutzern vor.

BGH, U.v.26.11.1975, BB 1976, 203; Friedl; KStZ 1996, 181, 192; Jäckel/Neumeyer, Kommunalpraxis 1998, 346, 348

Aus ökologischen Gesichtspunkten stellen jedoch Mengenrabatte grundsätzlich kein geeignetes Gebührenmodell dar, da dies die Verbraucher gerade nicht zu einem sparsamen Wasserverbrauch anhält.

Die Zulässigkeit einer progressiven Struktur der Gebührenhöhe wurde bisher nach herrschender Meinung verneint. Dies wurde damit begründet, daß das Gebot, Benutzungsgebühren nach Art und Umfang der Benutzung zu bemessen, leistungsproportionale Gebührensätze erfordere.

OVG Saarlouis, U.v.28.11.1996, Az.: 1 N 3/95; VG Wiesbaden, U.v.18.01.1983, Az.: IX/2 E 473/80; Friedl, KStZ 96, 181, 192; aA Chantelau/Möker, aaO, S.52; Birk/Kretz, VBIBW 1999, 7, 10

Diese Ansicht kann jedoch bei der Ausgestaltung von Gebühren als lenkungsorientierte Gebühren nicht aufrechterhalten werden. Bei Umsetzung der gesetzlich geforderten Lenkungsorientierung ist daher auch ein progressives Gebührenmodell grundsätzlich denkbar (vgl unten).

In der kommunalen Praxis stellt die lineare Gebührenstruktur die Regel dar. Gegen diese bestehen keine rechtlichen Bedenken.

OVG Saarlouis, U.v.28.11.1996, Az.: 1 N 3/95; Friedl, KStZ 1996, 181, 192

### 3.5 Berücksichtigung von Lenkungsfaktoren bei der Gebührengestaltung

Von der Gebührenbemessung können – je nach Ausgestaltung des Gebührenmaßstabes – stärkere oder schwächere Anreize für das Verhalten der Benutzer bei der Inanspruchnahme der Einrichtung ausgehen. Der Satzungsgeber hat es in der Hand, durch die Wahl eines möglichst wirklichkeitsnahen und leistungsproportionalen Gebührenmaßstabes – gegebenenfalls unter der Zurückstellung konkurrierender Gesichtspunkte wie der Kostenproportionalität oder der Praktikabilität – die Motivation für z.B. ein umweltpolitisch erwünschtes Verbraucherverhalten zu steigern.

Wenn im folgenden von "Lenkung" die Rede ist, so sollen darunter Tarifgestaltungen verstanden werden, die ein bestimmtes, unerwünschtes Benutzerverhalten überproportional zu ihrer Kostenverursachung durch höhere Gebühren "bestrafen" und umgekehrt erwünschtes Benutzerverhalten durch niedrigere Gebühren überproportional "belohnen". Nicht gemeint sind Gebührengestaltungen, bei denen aus Gründen der betriebswirtschaftlichen Einzelkostenzurechnung "Großbenutzer" durch Degression oder Mengenrabatte begünstigt werden. Diese Gebührengestaltungen sind, jedenfalls was ihre Begründung angeht, lenkungsneutral. Unter ökologischen Gesichtspunkten sind sie ungeeignet.

Chantelau/Möker, Ökologisierung kommunaler Abgaben, 1989, S.45;

Kirchhof, Die Höhe der Gebühr, 1981, S.131 f; Zimmermann, KStZ 91, 221 ff

Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist es dem Gebührengesetzgeber grundsätzlich gestattet, mit einer Gebührenregelung neben der Kostendeckung weitere Zwecke, wie z.B. eine begrenzte Verhaltenssteuerung in bestimmten Tätigkeitsbereichen, zu verfolgen. Materiell verfassungsrechtliche Grenzen ergeben sich jedoch aus den Grundrechten, aus dem Gleichheitssatz des Art.3 Abs.1 GG sowie aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

BVerfG, U.v. 06.02.1979, BVerfGE 50, 217, 226 f

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt, daß die mit der Gebührenregelung verfolgten Zwecke nicht außer Verhältnis zu der dem Bürger auferlegten Gebühr stehen dürfen. Dabei sind alle mit einer Gebührenregelung verfolgten, verfassungsrechtlich zulässigen Zwecke als Abwägungsfaktoren in die Verhältnismäßigkeitsprüfung einzubeziehen.

BVerfG, U.v. 06.02.1979, BVerfGE 50, 217, 226 f

Aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Art.3 Abs.1 GG folgt, daß die Zielsetzungen und Maßnahmen keinen zu entfernten Bezug zu Art und Umfang des kommunalen Leistungsangebots haben dürfen.

BVerfG, U.v. 06.02.1979, BVerfGE, 50, 217, 227;  
OVG Münster, U.v. 29.02.1991, Az. 9 A 765/88;  
Kirchhof, DVBl 1994, 1101, 1103; Mohl, KStZ 1997, 170, 172;  
Dahmen, KStZ 1992, 143, 147; Mohl/Backes, ZKF 1991, 50, 51 ff

Die moderne Gebührenauffassung sieht daher die Bemessung der Benutzungsgebühr auch als Spiegelbild der damit von der Gebühren erhebenden Kommune verfolgten Zielsetzungen und politischen Zielvorstellungen.

Friedl, KStZ 1996, 181, 191; Mohl/Backes, ZKF 1991, 50

Der hessische Gesetzgeber hat in § 55 Nr.5 HWG bestimmt, daß der Träger der öffentlichen Wasserversorgung im Rahmen bestehender technischer und wirtschaftlicher Möglichkeiten auf eine rationelle Verwendung des Wassers durch die Gestaltung der Benutzungsbedingungen und –entgelte hinwirken soll. Der hessische Gesetzgeber hat somit das Lenkungsziel "Senkung des Wasserverbrauchs" gesetzlich fixiert. Weder diese Regelung in den Fachgesetzen noch eine entsprechende Regelung im Kommunalabgabengesetz greift in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde nach Art.28 Abs.2 GG ein.

*BVerwG, U.v.26.05.1998, NVwZ 1998, 1186;*  
*BVerwG, U.v.03.05.1994, NVwZ 1994, 900*

Die gesetzliche Regelung zur Lenkungsorientierung von Gebühren ist grundsätzlich mit höherrangigem Recht vereinbar.

BVerwG, B.v.26.05.1998, NVwZ 1998, 1186

Wesentliche Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit einer lenkungsorientierten Gebührenehöhe ist, daß das zuständige Rechtsetzungsorgan bei der Entscheidung über die Höhe der Gebühren den Lenkungszweck ausdrücklich festlegt. Nur dann ist das Ermessen über die Gebührenehöhe fehlerfrei ausgeübt.

*VGH Mannheim, U.v. 24.10.1996, BWGZ 1997, 539, 540;*  
*Jäckel/Neumeyer, Kommunalpraxis 1998, 346, 347;*  
*VG Leipzig, U.v.01.09.1997, Az.: 6 K 794/97*

### **3.5.1 Vereinbarkeit der lenkungsorientierten Gebühr mit dem Äquivalenzprinzip**

Als gebührenrechtlicher Ausfluß des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verlangt das Äquivalenzprinzip, daß zwischen der Gebühr und der erbrachten Leistung kein Mißverhältnis bestehen darf. Dem Äquivalenzprinzip lassen sich Aussagen über die konkrete Höhe einer Gebühr nicht entnehmen, da es leistungs- und nicht kostenorientiert ist. Es bildet lediglich eine Obergrenze für die Gebührenbemessung.

BVerwG, U.v. 18.04.1975, KStZ 1975, 191; Kirchhof, aaO, S.79; Klöpfer, AöR 1997 (1972), 233, 252 f

Gleichwohl setzt das Äquivalenzprinzip jedoch eine äußere Grenze für lenkende Gebührengestaltungen. In keinem Bereich der Berechnungskurve dürfen die öffentlichen Leistungen und die dafür zu entrichtende Gebühr in einem "grobem" Mißverhältnis stehen.

Chantelau/Möker, aaO, S.47

Die Rechtsprechung hat sich noch nicht ausdrücklich dazu geäußert, was sie als "gröbliche" Störung des Ausgleichsverhältnisses zwischen der Gebühr und dem Wert der Leistung ansehen würde. Sie wehrte bisher jede schematische Festlegung ab, da es auf den Einzelfall ankomme.

vgl. z.B. VGH Mannheim, U.v. 24.10.1996, BWGZ 1997, 539, 540

In einer Entscheidung des VGH Mannheim aus dem Jahr 1996 zur Erhebung einer lenkenden Gebühr bei der Abfallbeseitigung

VGH Mannheim, U.v. 24.10.1996, BWGZ 1997, 539

wurde – allerdings auch aus weiteren Gründen – ein Gebührensatz für rechtswidrig angesehen, der das vierfache des Werts der Leistung betrug.

### **3.5.2 Vereinbarkeit der lenkungsorientierten Gebühr mit dem Gleichheitssatz des Art.3 Abs.1 GG**

Von größerer Bedeutung für Zulässigkeit und Grenzen lenkender Gebühren ist der Gleichheitssatz in seiner gebührenrechtlichen Ausprägung als Grundsatz der leistungsgerechten Gebührenbemessung. Mit jeder lenkenden Gebührengestaltung ist zwangsläufig eine Ungleichbehandlung unter den Benützern verbunden, weil der überproportionale Anstieg der Gebühren bei stärkerer Inanspruchnahme nicht durch eine entsprechend höhere Kostenverursachung gerechtfertigt ist.

Jede Ungleichbehandlung bedarf, um nicht gleichheitswidrig zu sein, einer sachlichen Rechtfertigung. Diese Rechtfertigung läßt sich nicht schon der Lenkungsabsicht als solcher entnehmen. Vielmehr bedarf die Lenkung selbst einer Rechtfertigung. Zwischen dem Lenkungsziel und der mit der öffentlichen Einrichtung wahrgenommenen öffentlichen Aufgabe muß eine spezifische Beziehung bestehen.

Klöpfer, aaO, S. 263

Gebührengestaltungen, die eine Reduzierung des Wasserverbrauchs zum Ziel haben, weisen den erforderlichen Sachzusammenhang zur öffentlichen Aufgabe "Wasserversorgung" auf. Aus den spezifischen Beziehungen zwischen Sachaufgabe und dem gesetzlich formulierten Lenkungsziel ergibt sich zugleich die Sachkompetenz für eine lenkende Gebührengestaltung.

Kirchhof, aaO, S. 136 f

Aber nicht nur das Lenkungsziel an sich bedarf einer Rechtfertigung durch spezifischen Zusammenhang zur öffentlichen Aufgabe. Einer sachlichen Rechtfertigung bedarf darüber hinaus, daß gerade diejenigen Benutzer, die die öffentliche Einrichtung überdurchschnittlich in Anspruch nehmen, ungleich gegenüber den anderen Benutzern behandelt werden. Bei der besonders belasteten Benutzergruppe muß eine besondere Verantwortlichkeit für die Erreichung des Lenkungsziels bestehen.

Weyreuther, UPR 1988, 161, 167

Hinter dem Lenkungsziel "Senkung des Wasserverbrauchs" steht die Notwendigkeit der Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen. Umweltbewirtschaftung und Umweltschutz sind erst durch den auszehrenden Gebrauch bzw. Verbrauch der natürlichen Ressourcen erforderlich geworden. Hieran haben die Groß- bzw. Starkbenutzer nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ einen besonders hohen Anteil.

vgl. zu den volkswirtschaftlichen Kosten Bals/Nölke, KStZ 90, 201, 202

Erst das Überschreiten eines bestimmten Maßes an Umweltverbrauch gefährdet oder zerstört die Regenerationsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen. Insofern ist es sachgerecht, gerade bei diesen Benutzergruppen Lenkungsmechanismen anzusetzen. Es besteht bei ihnen eine besondere Verantwortlichkeit für die Erreichung des Lenkungsziels.

vgl. auch Chantelau/Möker, aaO, S.48

Als Ergebnis kann daher festgehalten werden, daß eine lenkungsorientierte Wassergebühr zur Senkung des Wasserverbrauchs grundsätzlich mit Art. 3 GG vereinbar ist. Allerdings ist die eigentliche Ausgestaltung der Wassergebühr immer am Maßstab des Art. 3 GG zu messen.

### **3.5.3 Vereinbarkeit der lenkungsorientierten Gebühr mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im weiteren Sinne**

Eine lenkungsorientierte Gebührenhöhe muß, wie alles staatliche Handeln, am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gemessen werden. Dies bedeutet, daß die Gebührenhöhe unter Berücksichtigung des Lenkungsziels geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein muß.

Chantelau/Möker, aaO, S.48

Das Äquivalenzprinzip und damit die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist gewahrt, wenn in jedem Bereich der Leistungskurve zwischen Leistung und Einzelgebühr kein "grobes" Mißverhältnis besteht. Dies ist im Einzelfall nachzuprüfen.

Die Ausgestaltung der Gebühr ist jedoch nur dann erforderlich iSd Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, wenn das angestrebte Ziel, hier die Verhaltensänderung der Benutzer, nicht ebenso durch einen milderen Eingriff erreicht werden kann. Ein milderer und ebenso geeigneter Eingriff zur Steuerung des Wasserverbrauchs als durch eine entsprechende Gebührengestaltungen ist jedoch nicht erkennbar. Denkbare Alternativen fallen aus, da es bei der Steuerung des Wasserverbrauchs um bloße Mengenreduzierung geht. Die Benutzung der Wasserversorgung ist grundsätzlich nicht vermeidbar und durch Anschluß- und Benutzungszwang vorgeschrieben. Alternative administrative Maßnahmen können daher nur auf eine absolute Mengenbeschränkung hinauslaufen. Diese sind jedoch im Verhältnis zu lenkenden Gebühren die wesentlich schwereren Eingriffe.

Verhaltensänderungen der Benutzer können daher mit lenkenden Gebühren auf mildere Weise erreicht werden. Sie sind daher iSd Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erforderlich. Sie erlauben es jedem einzelnen Benutzer, im Rahmen seiner Lebens- oder Wirtschaftsverhältnisse dem Lenkungsdruck nachzugeben oder nicht.

Von großer Relevanz für die Beurteilung von Zulässigkeit und Grenzen lenkender Benutzungsgebühren ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung das Erfordernis der Eignung. Da das Lenkungsziel die individuelle Verhaltensänderung der Benutzer ist, ist die Eignung

iSd Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nur gegeben, wenn der einzelne Benutzer tatsächlich zur Verhaltensänderung in der Lage ist und sich dies unmittelbar auf die Höhe der Gebühr auswirkt.

Kirchhof, aaO, S.136

Diese Möglichkeit besteht bei der Verwendung von Wahrscheinlichkeitsmaßstäben nur sehr eingeschränkt. Insbesondere, wenn die Gebührenbemessung pauschal auf der Grundlage von Durchschnittswerten erfolgt, kann die individuelle, erwünschte Verhaltensänderung auf die Gebührenhöhe nicht durchschlagen. Die Lenkungsabsicht ginge im Hinblick auf das Lenkungsziel ins Leere und wäre damit iSd Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ungeeignet.

Chantelau/Möker, aaO, S.49; vgl. auch OVG Münster, U.v.17.03.1998,  
Az.: 9 A 3871/96

Bei der öffentlichen Wasserversorgung wird zur Bemessung der individuellen Gebühr aber vor allem ein Wirklichkeitsmaßstab, nämlich der Wasserverbrauch an sich verwendet. Die Verhaltensänderung, die mit der Lenkung erreicht werden soll, kann sich daher auf den Wasserverbrauch des einzelnen unmittelbar auswirken. Allerdings ist die Preiselastizität bei Wasserpreisen wohl nur gering (vgl. oben 2).

vgl. auch Jäckel/Neumeyer, Kommunalpraxis 1998, 346, 348

Insofern ist die jeweilige Ausgestaltung des Wassertarifs im Hinblick auf die Eignung immer kritisch zu überprüfen.

### **3.5.4 Vereinbarkeit der lenkungsorientierten Gebühr mit dem Kostendeckungsprinzip**

Dem Kostendeckungsprinzip läßt sich kein Verbot lenkender Gebühren entnehmen. Das ergibt sich in erster Linie daraus, daß dieses Prinzip nicht einzelkostenorientiert ist, sondern am Gesamtgebührenaufkommen gemessen wird. Das Kostendeckungsprinzip verlangt danach keine Gebührenbemessung nach Maßgabe der durch die einzelne Inanspruchnahme verursachten Kosten, sondern verbietet lediglich, Gebühren so zu kalkulieren, daß das veranlagte Gebührenaufkommen die voraussichtlichen Kosten in ihrer Gesamtheit übersteigt. Der Einzelgebührenschildner ist demnach durch dieses Prinzip nicht davor geschützt, mehr an Gebühren zahlen zu müssen, als auf ihn Kosten entfallen.

Klöpfer, aaO, S.248

Problematisch ist jedoch die Vereinbarkeit des Kostendeckungsprinzips in Form des Kostenüberschreitungsverbot mit lenkungsorientierten Tarifen. Bei Wasserversorgungsunterneh-

men, die nicht als wirtschaftliche Unternehmen iSd § 127 HGO geführt werden, ist das Kostenüberschreitungsverbot zu beachten, nachdem die Gebühreneinnahmen nicht die Kosten der Einrichtung überschreiten dürfen. Die Geltung des Kostenüberschreitungsverbot hat demnach zur Folge, daß eine Lenkung nur innerhalb der entstehenden Kosten geschehen kann. Die Lenkungsgebühr führt daher nur zu einer Verschiebung der Gebührenlast zuungunsten dessen, der durch sein Verhalten den ökologischen Zielsetzungen nicht Rechnung trägt.

Jäckel/Neumeyer, Kommunalpraxis 1998, 346, 347

Durch die Verwirklichung der Lenkungsziele dürfen von dem Wasserversorgungsunternehmen keine vorhersehbaren Gewinne erwirtschaftet werden. Nach einer Entscheidung des VGH Mannheim aus dem Jahr 1996 ist das Kostenüberschreitungsverbot jedoch nicht verletzt, wenn die durch die lenkende Gebühr prognostizierten Mehreinnahmen zur Entlastung in anderen Kostenbereichen derselben Einrichtung innerhalb einer Rechnungsperiode verwendet werden.

VGH Mannheim, U.v. 24.10.1996, BWGZ 1997, 539 f; Bullinger, VBIBW 1998, 372, 373

### **3.5.5 Anforderungen an eine lenkungsorientierte Tarifgestaltung**

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß unter Berücksichtigung gesetzlicher Zielvorgaben die Umsetzung von Lenkungsfaktoren bei Wasserpreisen rechtlich zulässig ist. Möglich ist sowohl eine progressive Gebührenstaffelung als auch lineare mengenproportionale Gebührenmodelle. Die Gestaltungsmöglichkeiten haben sich jedoch an den kommunalabgabenrechtlichen Grundsätzen zu orientieren. Im einzelnen ist jedes Gebührenmodell anhand dieser Grundsätze zu überprüfen. Dies gilt insbesondere für die Eignung des Gebührenmodells zur Lenkung und die Einhaltung des Kostenüberschreitungsverbots.

Für die Verwirklichung und Umsetzung von Lenkungszielen bei der Wasserpreisgestaltung wäre eine Gesetzesänderung des HKAG hilfreich. Das Lenkungsziel ist zwar schon in § 55 Nr.5 HWG vom Gesetzgeber definiert. Allerdings ist zur Klarstellung der Intentionen des Gesetzgebers sowie zur Verwirklichung von Lenkungszielen auch bei Gebühren außerhalb des Wasserrechts, eine Normierung der Lenkungsmöglichkeiten durch Gebührengestaltung aus ökologischen Gesichtspunkten im Kommunalabgabengesetz wünschenswert. Ähnliche Len-

kungsregelungen sind in den Kommunalabgabengesetzen der Länder Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen enthalten.

Vgl. z.B. § 6 Abs.3 S.3 Saarländisches KAG

Die Verwendung lenkender Gebühren und Tarife bedeutet immer, daß die Einzelgebühr nicht mehr allein an der tatsächlichen oder wahrscheinlichen Kostenverursachung des einzelnen Benutzers, sondern auch an übergeordneten Lenkungszielen orientiert ist. Der scheinbare Zielkonflikt zwischen Verursachergerechtigkeit auf der einen und dem Ziel, Anreize für ressourcenschonendes Verhalten zu geben, auf deren Seite wird dadurch aufgelöst, daß mit der überproportionalen Belastung von Starkbenutzern deren höhere Verantwortlichkeit für ökologische Folgekosten Rechnung getragen werden kann, die wegen der betriebswirtschaftlichen Orientierung in der Berechnung des Gesamtgebührenaufkommens sonst unberücksichtigt bleiben müßte.

Die bei den Wassertarifen allgemein verbreiteten Grundpreise nach § 10 Abs. 3 Satz 2 HKAG bieten sich zur Verhaltenssteuerung beim Wasserverbrauch nicht an, da sie verbrauchsunabhängig sind. Sie sollten daher, wenn überhaupt, nur bei Verbrauchern erhoben werden, die hohe Vorhaltekosten produzieren.

Ausgangspunkt für eine lenkungsbezogene Ausgestaltung der Benutzungsgebühren bzw. Vertragsentgelte muß insgesamt eine möglichst differenzierte Leistungsabgrenzung mit genauer Kostenberechnung und mit genauer Kostenzuordnung der einzelnen Leistungseinheiten sein. Nur dadurch kann die konkrete Inanspruchnahme durch die Nutzer erfaßt und damit gewährleistet werden, daß Änderungen seiner Verhaltensweise ihm in vollem Umfang zugute kommen. Eine Differenzierung ist bei der geltenden Rechtslage nicht nur durch das Äquivalenzprinzip gerechtfertigt, sondern sogar zwingend erforderlich.

### **3.5.6 Anmerkungen zur Preiselastizität des Wasserbedarfs**

Lenkungsorientierte Wasserpreise und Tarifstrukturen zielen vornehmlich ab auf

- eine nachhaltige Nutzung der vorhandenen Ressourcen (gesamtwirtschaftlich; ökologisch),
- die effiziente Kapazitätsauslastung der Wasserversorgungsanlagen sowie
- die Erlössicherung bzw. Erlösstabilisierung der Wasserversorgungsunternehmen

Die Lenkungswirkungen von Preisen und Tarifen hängen in hohem Maße von den Möglichkeiten ab, wie Verbraucher ihren Verbrauch verändern können; diese Reaktionsfähigkeit der Verbraucher wird als Preiselastizität der Nachfrage bzw. des Bedarfs bezeichnet.

Untersuchungen zeigen, daß die Preiselastizität des Wasserbedarfs der Verbrauchergruppen Haushalte und Kleingewerbe, Industrie und sonstiger Verbraucher in der Größenordnung sehr unterschiedlich ist. Insgesamt ist festzustellen, daß die "relativen Wasserkosten" den Wasserbedarf aller Verbraucher (Verhalten; Wohnungsausstattung; Anlagentechnik), ohne signifikanten Einfluß des örtlichen Wasserpreisniveaus, langfristig beeinflussen.

Ein Vergleich zwischen dem spezifischen Wasserbedarf (Haushalte und Kleingewerbe) und den durchschnittlichen Wasserpreisen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland weist auf einen Zusammenhang zwischen dem Wasserbedarf und dem Wasserpreis hin. Die in der Abbildung 19 erkennbare Preiselastizität des häuslichen Wasserbedarfs wird jedoch von anderen Faktoren, wie den Besonderheiten in den "Neuen Bundesländern" und strukturell bedingten Unterschieden zwischen den Stadtstaaten und den Flächenländern, überlagert.

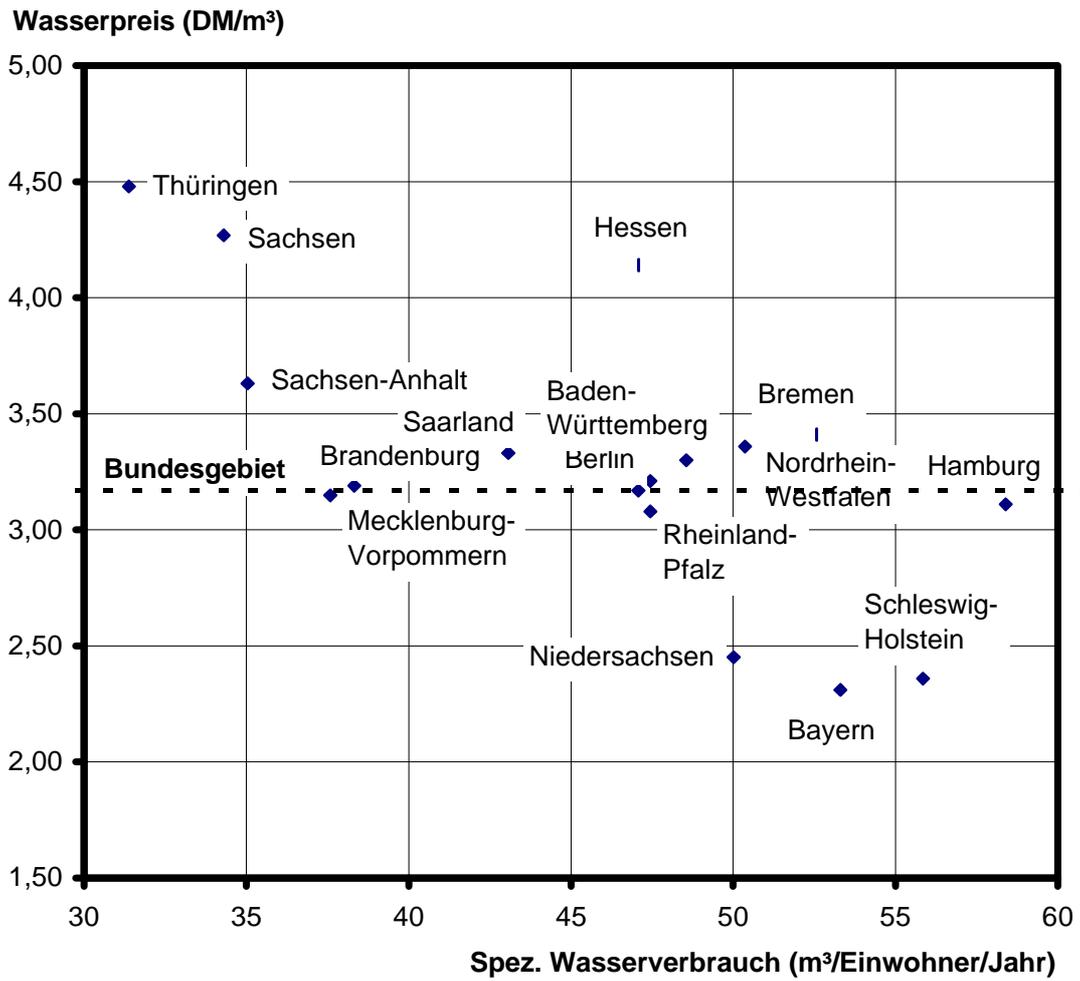
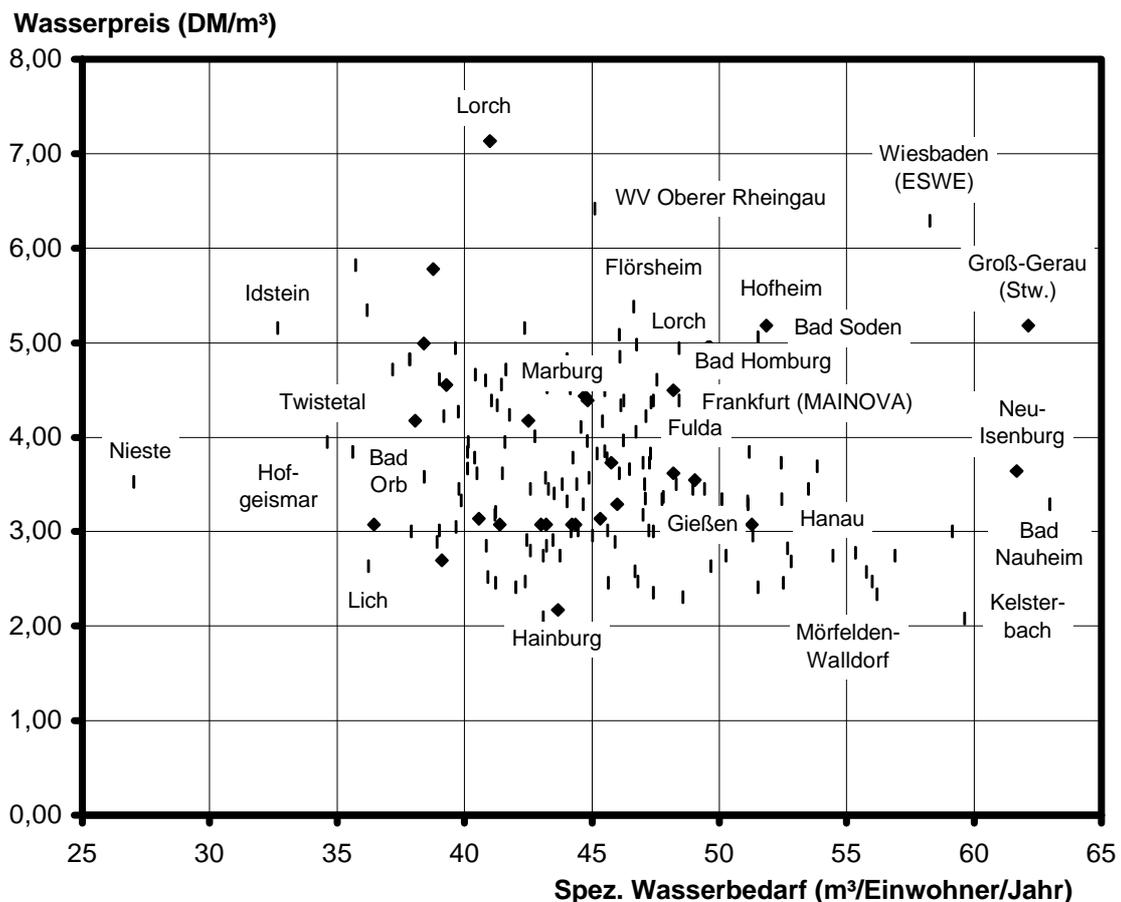


Abbildung 19: Wasserpreise in den Bundesländern (incl. Grundpreis und MWSt.)  
(nach Daten aus: [24] und [25])

Bei den in der Abbildung dargestellten Wasserpreisen sind auch Abgaben für die Grundwasserförderung in unterschiedlicher Höhe zu berücksichtigen. In Hessen, wo trotz eines höheren Wasserpreises von etwa 1,00 DM/m<sup>3</sup> gegenüber dem durchschnittlichen Wasserpreis im Bundesgebiet insgesamt ein gleich großer spezifischer häuslicher Wasserbedarf vorliegt, ist die erhebliche zeitliche Verzögerung zwischen der Wasserpreisentwicklung und der Reaktion der Verbraucher (Maßnahmen zur Trinkwassereinsparung) zu beachten.

In der Abbildung 20 ist kein signifikanter Zusammenhang zwischen dem spezifischen Wasserbedarf und den jeweiligen Wasserpreisen in den Versorgungsgebieten erkennbar. Dieses Ergebnis bestätigt die frühere Untersuchungen [69], in denen eine langfristig beachtliche Preiselastizität des häuslichen Wasserbedarfs ermittelt wurde, deren Umsetzung bauliche Maßnahmen oder Anlageninvestitionen voraussetzt. Verhaltensänderungen zur Trinkwassereinsparung wirken kurzfristig, sind dagegen von geringerer Bedeutung.



**Abbildung 20: Zusammenhang zwischen spezifischem Wasserbedarf und Wasserpreisen in Hessen** (nach Daten aus: [24] und [25])

Im Rahmen der wirtschaftlichen Bewertung von konkreten Maßnahmen zur Trinkwassereinsparung sind der Wasserpreis und die Tarifstruktur häufig von entscheidender Bedeutung, wie das durchgeführte Einsparkonzept der Stadtwerke Frankfurt gezeigt hat. So wäre die Umrüstung von Hauswasserzählern in Wohnungswasserzähler im Geschößwohnungsbau im durchgeführten Umfang für die Haushalte nicht wirtschaftlich gewesen, wenn ein großer Grundpreisanteil bestanden hätte, der mögliche Trinkwassereinsparungen kostenmäßig nicht entsprechend berücksichtigt.

Die Preiselastizität der Industrie ist je nach Branche (Produkt) kurzfristig wirksam und hat in der Vergangenheit bereits zu einer wesentlichen Verringerung des industriellen Bedarfs geführt. Überlagerungen mit Veränderungen der Produktionstechnik bzw. von Produkten, Anforderungen (Kosten) der Abwasserbehandlung, Maßnahmen zur Energieeinsparung und Möglichkeiten der Eigenversorgung sind zu beachten.

In einer Untersuchung über die Handlungsspielräume des industriellen und gewerblichen Wasserbedarfs und Abwasseranfalls [27] sind weitere, wirtschaftlich umsetzbare Einsparpotentiale ermittelt worden. Die Umsetzungsrate hängt entscheidend von den Wasserpreisen und der Tarifstruktur der öffentlichen Wasserversorgung ab. Bereits bei der derzeitigen Höhe der Wasserpreise in der Bundesrepublik Deutschland werden seit Jahren erhebliche Trinkwassereinsparpotentiale im Bereich von Industrie, Gewerbe und sonstiger Verbraucher (z.B. Öffentliche Einrichtungen) mobilisiert. Diese vorwiegend wirtschaftlich begründeten Maßnahmen zur rationellen Wasserverwendung wirken dauerhaft und sind das Ergebnis der relativ hohen Preiselastizität.

Unter Berücksichtigung dieser Anmerkungen zur Preiselastizität der Wasserbedarfs kann davon ausgegangen werden, daß die Bedingung einer potentiellen Lenkungswirkung infolge der Preiselastizität des Wasserbedarfs aller Verbraucher gegeben ist. Somit ist eine Festsetzung lenkungsorientierter Wasserpreise und Tarifstrukturen in der öffentlichen Wasserversorgung generell zulässig.

## **4. Grundlagen zur Kosten- und Leistungsrechnung**

### **4.1 Controlling in der öffentlichen Wasserversorgung**

Die Gebühren der Wasserversorgung haben sich in den letzten 16 Jahren nahezu verdoppelt. Durch steigende technische Anforderungen an die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung in Quantität (Ressourcen) und Qualität (Wassergüte) ist mit weiteren Kostensteigerungen zu rechnen. Dies wird auch zukünftig entsprechende Anpassungen der Wasserpreise nach sich ziehen. Für die Betriebe der öffentlichen Wasserversorgung (Wasserversorgungsunternehmen - WVU) stellt sich daher verstärkt die Aufgabe, ihre Leistungen möglichst wirtschaftlich, d. h. kostengünstig zu erbringen. Dazu sind Kostensenkungspotentiale zu suchen und konsequent zu nutzen: Bei vorgegebenem Qualitätsniveau der Versorgung sollte diese möglichst wirtschaftlich erfolgen.

Zudem ist auf den Aspekt der Entgeltsteuerung einzugehen: Entgeltkalkulationen müssen - im Sinne einer ausgeglichenen Finanzwirtschaft - regelmäßig aktualisiert werden, um Finanzierungengpässe zu vermeiden. Daneben ist das Erkennen von Gestaltungsspielräumen in der Preis- und Tarifgestaltung und deren Auswirkungen auf Nutzergruppen, deren Verbrauchsverhalten und somit auch auf die Ressourcen notwendig. Auch wirtschafts-, sozial- und umweltpolitische Gesichtspunkte müssen in der Entgeltkalkulation abbildbar sein. Desweiteren werden die Entgeltkalkulationen in den Stadt- bzw. Kommunalparlamenten aber auch in der Öffentlichkeit zunehmend kritischer diskutiert, weshalb die Forderung nach möglichst weitgehender Transparenz erhoben wird.

Zur effizienten Steuerung der Wirtschaftlichkeit wie auch zur Entgeltgestaltung bedarf es eines geeigneten betriebswirtschaftlichen Instrumentariums im Sinne eines Controlling-Systems.

”Controlling ist eine Konzeption aus der unternehmerischen Praxis.<sup>1</sup> Im wesentlichen handelt es sich dabei um ein System der Führungsunterstützung, mit dem die ablaufenden Manage-

---

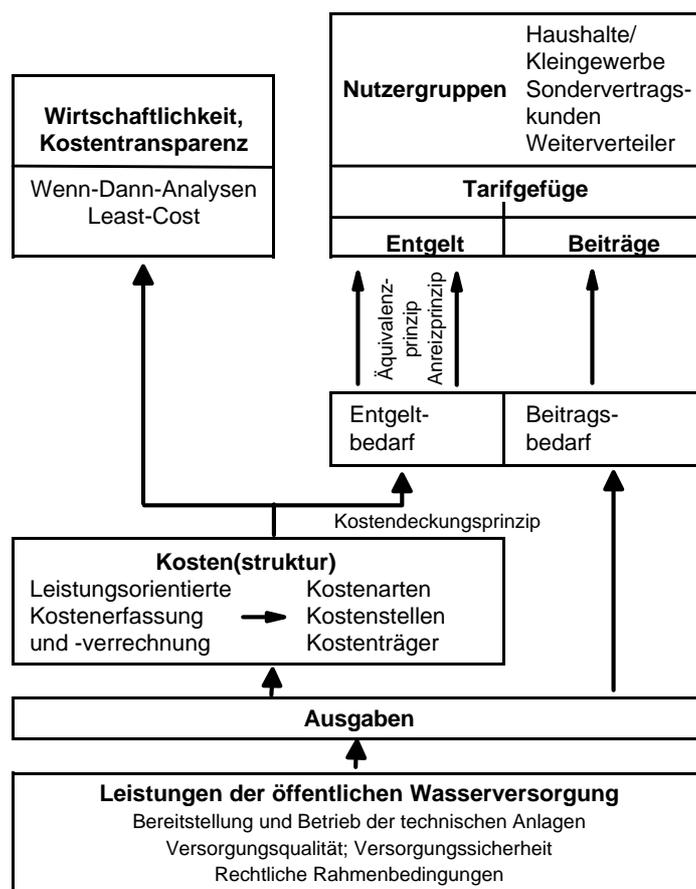
<sup>1</sup> Der Begriff "Controlling" wird in der Praxis und auch in der betriebswirtschaftlichen Literatur mit unterschiedlichen Inhalten belegt; vgl. dazu Küpper, H. U.; Weber, J.; Zünd, A.: Zum Verständnis und Selbstverständnis des Controlling, in: ZfB, 60. Jg. (1990), S. 281 - 292; vgl. auch Adam, D.: Investitionscontrolling, München, Wien, 1994, S. 9 ff.; Horváth, P.: Controlling, 6. Aufl., München 1996, S. 17 ff.; Peemöller, V. H.: Controlling, 2. Aufl., Herne, Berlin 1992, S. 39 ff., 104 ff.; Horak, C.: Controlling in Nonprofit-Organisationen, Erfolgsfaktoren und Instrumente, 2. Auflage, Wiesbaden 1995, S 88 ff.

mentprozesse im Hinblick auf die Zielsetzung bzw. Zielerreichung verbessert werden sollen. Das Controlling-System liefert nicht allein Informationen zur laufenden betrieblichen Steuerung und Koordination ("Zielerreichung steuernd gewährleisten"). Es dient darüber hinaus der frühzeitigen Offenlegung von Schwachstellen, der Entwicklung von Vorschlägen zur Verbesserung der Effizienz und Anpassungsfähigkeit eines Unternehmens und der Vorbereitung dazu erforderlicher unternehmerischer Entscheidungen ("Interne Unternehmensberatung").<sup>2</sup>

Ein Controlling-System für die öffentlichen WVUs soll zum einen die entscheidungsrelevanten Informationen zur Wirtschaftlichkeitssteuerung, zum anderen zur Preis- und Tarifgestaltung und zur Entgeltkalkulation bereitstellen. Es bietet sich hierbei an, Wirtschaftlichkeits- und Entgeltsteuerung miteinander zu verknüpfen, da in Teilen auf dieselben Informationsgrundlagen - leistungsorientiert erfaßte und verrechnete Kosten - zurückgegriffen werden kann. Damit läßt sich der Verfahrensaufwand für ein solches Controlling-System in praktisch vertretbaren Grenzen halten („Gebot der Praktikabilität“) (s. Abb. 21).

---

<sup>2</sup> Vgl. Wöbbeking, K. H.; Fischer, T.; Schmitt, C.: Controlling in der kommunalen Abfallwirtschaft, Berlin 1995, S. 1 f.



**Abbildung 21: Controlling in der kommunalen Wasserwirtschaft**

Im ersten Schritt des Controlling-Verfahrens sind die Rahmenbedingungen zu ermitteln, innerhalb derer die Wasserversorgungsleistungen erbracht werden. Im nächsten Schritt sind die Leistungen - also die "Produkte" eines WVU -, für die Entgelte berechnet werden und die Kosten verursachen vollständig zu ermitteln und zu systematisieren. Die Leistungskonkretisierung ist Grundlage der Kundenorientierung<sup>3</sup>. Die Erfassung und Systematisierung der Wasserversorgungsleistungen geschieht am besten in Form eines Leistungskataloges.<sup>4</sup> Darauf wird in Abschnitt 4.2 eingegangen.

Danach müssen alle Ausgaben erfaßt und kostenrechnerisch abgrenzt werden. Hier stellt sich zunächst die Frage nach der Kostenbewertung im Hinblick auf die Entgeltkalkulation. Es stellt sich also die Frage, in welcher Höhe welche Kostenarten entsprechend der rechtlichen Rahmenbedingung in die Entgeltkalkulation einfließen. Innerhalb der zweckneutralen Kosten-

<sup>3</sup> Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung - KGSt (Hrsg.): Kommunale Abfallwirtschaft: Wirtschaftlichkeitssteuerung und Entgeltgestaltung, Bericht Nr. 8/1993, Köln 1993

rechnung erfolgt dann eine leistungsorientierte Kostenerfassung, d. h. die Kosten müssen den jeweiligen Leistungen zugeordnet werden. Es erscheint sinnvoll, bereits hier die wesentlichen Kosteneinflußgrößen einzubeziehen.

Die Grundrechnung wird ergänzt um die innerbetriebliche Leistungsverrechnung. Basis müssen die Leistungsverflechtungen sein, wie sie bereits im Rahmen des Leistungskataloges erfaßt werden. Damit ist dann die Kostenstruktur des WVU in der Kostenrechnung abgebildet. Aufbauend auf der Kosten-Grundrechnung lassen sich Auswertungen in Form von Sonderrechnungen zur Wirtschaftlichkeitssteuerung und zur Entgeltgestaltung (bspw. Entgeltkalkulationen) durchführen.

Für den Bereich der Entgeltgestaltung sind die Kosten in Form von Entgelten verursachergerecht auf die einzelnen Nutzergruppen aufzuteilen. Dabei soll das Tarifgefüge neben dem Wasserverbrauch auch die Vorhaltung berücksichtigen, da diese ebenfalls kostenverursachend ist.

Unbedingt zu beachten ist der beitragsfinanzierte Ausgabenanteil, der erheblichen Einfluß auf die übrigen Entgelte hat. Deshalb erscheint eine leistungsorientierte Ausgabenrechnung und deren Verknüpfung mit der Kostenrechnung sinnvoll.

---

<sup>4</sup> Vgl. Wöbking, K. H., Schaubruch, W., Bauer, P., Kosten- und Leistungsrechnung in der kommunalen Abfallwirtschaft, Ministerium für Umwelt und Forsten -Rheinland-Pfalz- (Hrsg.), Mainz 1998

#### 4.2 Betriebliche Leistungen (Produkte) öffentlicher Wasserversorgungsunternehmen

Um sich über die Möglichkeiten der Tarifgestaltung in der kommunalen Wasserversorgung Klarheit verschaffen zu können, ist es notwendig, alle betrieblichen Leistungen der Wasserversorgung systematisch zu erfassen und zu beschreiben. Dies geschieht am besten in Form eines Leistungskataloges. Dabei sollten die Leistungen aus Kundensicht betrachtet werden; hierzu ist eine Unterscheidung in Vor- und Endleistungen sinnvoll<sup>5</sup>:

- **Endleistungen** sind Leistungen des Betriebes, die den Nutzern direkt zufließen  
=> **kundenorientierte Versorgungsleistungen, "Kostenträger"**.

Für spätere tarifpolitische Überlegungen sollten die Endleistungen schon nach Kundengruppen differenziert werden. Dabei ist zu beachten, daß nicht alle Endleistungen mit einem Entgelt belegt sein müssen. Vielmehr können aus tarifpolitischen Überlegungen (z.B. sozialpolitische, ökologische oder wirtschaftspolitische Überlegungen) heraus, aber auch aus Gründen der Praktikabilität auf (kostendeckende) Entgelte bei einzelnen Leistungen verzichtet werden.

- **Vorleistungen** sind Leistungen, die **innerhalb des Betriebes** erbracht werden, um Endleistungen erst zu ermöglichen. Sie werden regelmäßig an Anlagen oder in Organisationseinheiten - Kostenstellen - erbracht. Durch die kundenorientierte Betrachtung der betrieblichen Leistungen, wird der Blick hin zur Output- und weg von der Inputseite gelenkt.

Der Leistungskatalog der öffentlichen Wasserversorgung (s. Tab. 5) umfaßt in systematischer Form alle abgegebenen Leistungen; betrachtet aus Kundensicht. Dabei werden die Leistungen (Bezugsobjekte) in Endleistungen (Nr. 10 - 50) und Vorleistungen (Nr. 60 - 69) eingeteilt. Die Leistungen werden in Teilleistungen weiter untergliedert (dreistellig; z.B. Nr. 101). Dadurch wird der Leistungsprozeß auch im Leistungskatalog deutlich (Prozeßorientierung). Zusätzlich sind bei den einzelnen Leistungen / Teilleistungen die Leistungsempfänger genannt (Outputorientierung).

Den - vollständig aufgeführten - **Leistungen** werden an späterer Stelle die jeweiligen **Kosten** zugeordnet. Die Leistungen sind mithin die Bezugsobjekte eines Kalkulationsrasters. Mit dem

---

<sup>5</sup> Vgl. Wöbbeking, K. H.; Fischer, T.; Schmitt, C.: a.a.O., S. 54; vgl. auch Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung - KGSt., a.a.O., S. 12 ff.

Kalkulationsraster können dann Möglichkeiten der Tarifgestaltung ausgelotet werden. Für die WVU kann das folgende Kalkulationsraster bereits als Grundlage einer einzurichtenden Kosten- und der für einige Leistungen separat zu führenden Ausgabenrechnung dienen. Für Zwecke der Kostenplanung und der Betriebskontrolle kann im Einzelfall eine tiefergehende Untergliederung sinnvoll sein - insbesondere bei größeren WVUs. Hierzu kann dann die Kostenstellengliederung des BGW herangezogen werden.<sup>6</sup>

**Tabelle 5: Gliederungsschema des Leistungskatalogs der öffentlichen Wasserversorgung**

(in Anlehnung an [126])

**a) Endleistungen**

Nr. (1) (2)	Bezugsobjekt Bezeichnung	Empfänger/Kunde (3)
<b>10 Trinkwasser</b>		<b>Tarifikunden</b>
101	Versorgungsbereitschaft	
102	Wasserabgabe	
103	Herstellung Hausanschluß - Kundenwunsch	
104	Änderung Hausanschluß - Kundenwunsch	
105	Zählersetzung / -wechsel - Kundenwunsch	
<b>11 Trinkwasser</b>		<b>Sondervertragskunden</b>
111	Versorgungsbereitschaft	
112	Wasserabgabe	
113	Herstellung Hausanschluß - Kundenwunsch	
114	Änderung Hausanschluß - Kundenwunsch	
115	Zählersetzung / -wechsel - Kundenwunsch	
<b>12 Betriebswasser</b>		<b>Betriebswasserkunden</b>
121	Versorgungsbereitschaft	
122	Wasserabgabe	
123	Hausanschluß	
<b>13 Trinkwasser / Betriebswasser</b>		<b>Weiterverteiler</b>
131	Versorgungsbereitschaft	
132	Wasserabgabe	
<b>14 Sonstige Endleistungen</b>		<b>Verschiedene Kunden</b>

<sup>6</sup> Vgl. VDEW u. a. (Hrsg.): Gemeinschaftskontenrahmen für Versorgungs- und Verkehrsunternehmen - GKV, Frankfurt 1986, S. 100 ff.

b) Vorleistungen

Nr. (1)	Bezugsobjekt Bezeichnung 2)	Empfänger/Kunde (3)
<b>60</b>	<b>Verwaltung</b>	
601	Betrieb	diverse End- und Vorleistungen
602	Überwachung / Schalt- und Meßwesen	direkt einzelne Vorleistungen
603	Wartung	direkt einzelne Vorleistungen
<b>61</b>	<b>Wassergewinnung</b>	diverse Endleistungen
611	Ressourcenschutz	61
612	Anreicherung	61
613	Fassung / Förderung	61
614	Messung / Überwachung	61
615	Transport	61
<b>62</b>	<b>Aufbereitung</b>	diverse Endleistungen
<b>63</b>	<b>Bezug</b>	diverse Endleistungen
631	Übernahme	63
632	Transport	63
633	Einspeisung	63
634	Messung / Überwachung	63
<b>64</b>	<b>Speicherung / Druckhaltung</b>	diverse Endleistungen
641	Speicherung	64
642	Druckhaltung	64
643	Messung / Überwachung	64
<b>65</b>	<b>Verteilung</b>	diverse Endleistungen
651	Transport	
652	Verteilung	
653	Versorgung	
654	Messung / Überwachung	
<b>66</b>	<b>Betriebswasseranlagen</b>	30
<b>67; 68</b>	frei für Ergänzungen	
<b>69</b>	<b>Unternehmen allgemein</b>	diverse End- und Vorleistungen
691	Konzessionsaufgaben	
692	Fuhrpark	692
693	Personal	diverse Vor- und Endleistungen
694 - 698	frei für Ergänzungen	
699	Sonstige Leistungen	diverse Vor- und Endleistungen

c) Erläuterungen

<b>Nr.</b> (1)	<b>Bezugsobjekt</b>
<b>1 / 2 / 3</b>	
x1	Den Kunden wird als eine wesentliche Leistung eine ständige Versorgungsbereitschaft geboten, die unabhängig von der tatsächlichen Wasserabnahme ist
x2	Die Abgabe von Wasser ist die zweite, große Leistung eines WVU
x3 - x5	Daneben finden sich noch die Leistungen, die die Herstellung bzw. Änderung von Kundenanlagen betreffen
3	Die Leistungen für die Kunden einer Betriebswasserversorgung sind in ihrer Art ähnlich wie die Leistungen der Trinkwasserversorgung
4	Die Leistungen der Abgabe an Weiterverteiler umfaßt die Versorgungsbereitschaft und die Wasserabgabe
5	Zusätzlich gibt es noch einige nachgeordnete Leistungen, die hier nicht differenziert aufgeführt sind
6	Soweit möglich, sollen die aufgeführten Vorleistungen bestimmten Kunden- (Nutzer-)gruppen direkt zugeordnet werden. Nur wenn dies nicht möglich ist, können die Vorleistungen undifferenziert aufgeführt werden
601	Zum Betrieb zählen neben der allgemeinen Verwaltung und dem Vertrieb auch die Leistungen, die dem gesamten Betrieb zufließen (z.B. Betriebsschlosserei)
602	Hierzu zählen alle Leistungen, die nicht einzelnen Vorleistungen (Anlagen) direkt zugeordnet werden können
603	Zur Wartung zählt z.B. der Bereitschafts- und Entstörungsdienst
631	Hierunter sind nur die Bezugskosten zu verstehen
632	Unter dieser Position sind die dem WVU gehörenden Zubringerleitungen zu erfassen
633	Die Einspeisung umfaßt alle Anlagenteile der Übernahmestation (z.B. Druckanpassung, Aufbereitung und Betriebsrohrleitungen)
651	Zum Transport zählen die Hauptleitungen (i.d.R. ohne Hausanschlüsse)
652	Hierunter ist das gesamte Verteilungsnetz zu verstehen
653	Unter die Position Versorgung fallen die Einrichtungen, die ausschließlich einzelnen Kunden zuzurechnen sind wie Hauptanschluß, Absperrrichtungen, Zuleitung und Zähler

### 4.3 Kostenbewertung in der Entgeltkalkulation und Tarifgestaltung öffentlicher Wasserversorgungsunternehmen

#### 4.3.1 Problemstellung und Vorgehensweise

Um sich über die Möglichkeiten der Tarifgestaltung in der öffentlichen Wasserversorgung Klarheit verschaffen zu können, ist es notwendig, die Kostenbestandteile der Kalkulation zu bestimmen. Die Wasserversorgungsunternehmen (WVU) leisten mit der Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser (incl. Aufrechterhaltung einer Versorgungsbereitschaft) eine Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge. Es handelt sich hierbei um eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Kommunen.<sup>7</sup> Von daher ist für die Entgeltkalkulation der öffentlichen Wasserversorgung grundsätzlich das jeweilige Kommunalabgabengesetz (KAG) anzuwenden.

Während in den Kommunalabgabengesetzen der Länder in der Regel ein besonderer Hinweis auf betriebswirtschaftliche Grundsätze zu finden ist ("Die den Benutzungsgebühren ... zugrunde liegenden Kosten sind nach den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen für Kostenrechnungen zu ermitteln."<sup>8</sup>), fehlt ein entsprechender Hinweis in Hessen.<sup>9</sup> Trotzdem gilt auch für das hessische Landesrecht der betriebswirtschaftliche Kostenbegriff.<sup>10</sup>

Die Betriebswirtschaftslehre hat zwar eine ganze Reihe von Grundsätzen zur betrieblichen Kostenrechnung entwickelt.<sup>11</sup> Welche dieser Grundsätze allerdings für Gebührenkalkulationen anzuwenden sind, darüber besteht offenbar keine einheitliche Auffassung.<sup>12</sup> Die Diskussion über die Konkretisierung betriebswirtschaftlicher Grundsätze für Entgeltkalkulationen ist indessen durch das Urteil des OVG Münster vom 05.08.1994<sup>13</sup> besonders belebt worden. Aus diesem Urteil ergibt sich u.a., daß einer Benutzungsgebührenkalkulation der wertmäßige Kostenbegriff zugrunde zu legen ist.<sup>14</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. § 54 Absatz 1 HWG; vgl. oben 3.1.1

<sup>8</sup> § 8 Abs. 1 KAG RP, vgl. z. B. auch § 6 Abs. 2 KAG NW; § 5 Abs. 2 NKAG; § 12 Abs. 2 TKAG; § 6 Abs. 2 BraKAG; § 5 Abs. KAG LSA; § 6 Abs. 2 KAG MV.

<sup>9</sup> Vgl. § 10 Abs. 2 HKAG.

<sup>10</sup> Vgl. zur Begründung oben 3.4.1

<sup>11</sup> Vgl. z.B. Schweitzer, M., Küpper, H.-U., Systeme der Kosten- und Erlösrechnung, 6. Auflage, München 1995; Wenz, E., Kosten- und Leistungsrechnung, Herne, Berlin 1992; Hummel, S., Männel, W., Kostenrechnung 1, Wiesbaden 1986, (Nachdruck 1990)

<sup>12</sup> Vgl. Zwehl, W. v., Betriebswirtschaftliche Grundsätze zur Konkretisierung der durch Benutzungsgebühren zu deckenden Kosten, in: Der Betrieb, 42. Jahrgang, 1989, S. 1348.

<sup>13</sup> Vgl. OVG Münster, Urteil 9 A 1248/92 vom 05.08.1994.

<sup>14</sup> Vgl. oben 3.4.1

Im folgenden werden die betriebswirtschaftlichen Grundsätze für kommunale Entgeltkalkulationen diskutiert. Dazu soll zunächst geklärt werden, wie der wertmäßige Kostenbegriff im Falle einer kommunalen Entgeltkalkulation zu konkretisieren ist. Es stellt sich dabei auch die Frage nach den Zwecken einer Kostenrechnung für Benutzungsgebühren. Darauf aufbauend läßt sich klären, wie nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen - unter Beachtung rechtlicher Vorgaben - einzelne Kostenarten in einer Gebührenkalkulation anzusetzen und zu bewerten sind.

#### **4.3.2 Zur Konkretisierung des für Entgeltkalkulationen relevanten Kostenbegriffs<sup>15</sup>**

Ohne an dieser Stelle die umfangreiche Diskussion zum betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff aufzugreifen<sup>16</sup>, lassen sich Kosten ganz allgemein definieren als bewertete Verbrauchsmengen der eingesetzten Produktionsfaktoren zur betrieblichen Leistungserstellung.<sup>17</sup> Kosten drücken mithin den betriebsbedingten Werteverzehr aus; sie lassen sich einem Bezugsobjekt - z.B. Kostenstelle, Kostenträger - zurechnen und beziehen sich zudem auf eine bestimmte Periode<sup>18</sup>, wobei für Gebührenkalkulationen als Periode i.d.R. ein Kalenderjahr zugrunde gelegt werden kann.<sup>19</sup> Kosten entstehen letztlich aufgrund von Entscheidungen über Art und Umfang des Faktoreinsatzes zur betrieblichen Leistungserstellung.<sup>20</sup> Hier sind u.a. Entscheidungen zur Vorhaltung von Versorgungskapazitäten zu nennen, z.B. Vorhaltung von Rohrleitungsnetzen.

Kosten haben sowohl eine Mengen- als auch eine Wertkomponente. Zur Mengenkomponeute ist anzumerken, daß es sich um einen betriebsbedingten Faktorverzehr handeln muß, wobei auch der Verzehr des Nominalgutes Geld mit in die Mengenkomponeute einfließt, was insbesondere für Zinskosten gilt.

---

<sup>15</sup> Vgl. Wöbbing, K. H., Kostenbewertung in der Entgeltkalkulation kommunaler Abfallwirtschaftsbetriebe, in: Rieper, B. et al., Betriebswirtschaftliches Controlling, Wiesbaden 1996.

<sup>16</sup> Vgl. dazu Schmalenbach, E., Kostenrechnung und Preispolitik, 8. Auflage, Köln, Opladen 1963, S. 5 ff., 129 ff.; Adam, D., Entscheidungsorientierte Kostenbewertung, Wiesbaden 1970, S. 18 ff.; vgl. auch Koch, H., Grundprobleme der Kostenrechnung, Köln, Opladen 1966, S. 9 ff.; Riebel, P., Einzelkosten- und Deckungsbeitragsrechnung, 7. Auflage, Wiesbaden 1994, S. 409 ff.

<sup>17</sup> Vgl. Adam, D., Produktionsmanagement, 7. Auflage, Wiesbaden 1993, S. 116 f.; vgl. auch Zwehl, W. v., Betriebswirtschaftliche Grundsätze zur Konkretisierung der durch Benutzungsgebühren zu deckenden Kosten, a.a.O., S. 1345.

<sup>18</sup> Vgl. Hummel, S., Männel, W., a.a.O., S. 13; Schweitzer, M., Küpper, H.-U., a.a.O., S. 41 f.; Driehaus, H. J., a.a.O., Teil III, § 6, Rn. 91 ff.

<sup>19</sup> Vgl. Zwehl, W. v., Betriebswirtschaftliche Grundsätze zur Konkretisierung der durch Benutzungsgebühren zu deckenden Kosten, a.a.O., S. 1351.

<sup>20</sup> Vgl. Riebel, P., a.a.O., S. 77.

In Bezug auf die Wertkomponente gibt es in der Betriebswirtschaftslehre zwei wesentliche Theorien, die sich in einem pagatorischen und einem wertmäßigen Kostenbegriff niederschlagen.<sup>21</sup> Im Rahmen des pagatorischen Kostenbegriffs ist nur derjenige Faktorverzehr kostenwirksam, der zu Ausgaben geführt hat bzw. noch zwangsläufig führen wird. Im Rahmen des wertmäßigen Kostenbegriffs ist ein Faktorverzehr auch dann zu berücksichtigen, wenn die Beschaffung dieses Faktors nicht mit Ausgaben verbunden ist, was z.B. für den Ansatz kalkulatorischer Zinsen auf die von einem WVU eingesetzten Eigenmittel gilt.

Im Zusammenhang mit (Benutzungs-) Gebührenkalkulationen herrscht weitgehende Einigkeit darüber, daß grundsätzlich der wertmäßige Kostenbegriff zugrunde zulegen ist<sup>22</sup>. Der wertmäßige Kostenbegriff ist im Hinblick auf seine Wertkomponente zu konkretisieren, da der Wertansatz hier grundsätzlich offen ist.<sup>23</sup> Er richtet sich nach betriebsindividuellen Gegebenheiten und leitet sich aus dem Nutzen ab, den ein Faktoreinsatz einem Betrieb in einer bestimmten Situation erbringt bzw. erbringen kann. Der Nutzen wiederum ergibt sich aus der betrieblichen Zielsetzung, also aus dem Zweck der betrieblichen Tätigkeit bzw. aus dem Zweck, zu dem Kosten überhaupt anfallen. Der Nutzen hängt zudem von der konkreten Entscheidungssituation ab, in der sich ein Betrieb befindet<sup>24</sup>, weshalb auch von entscheidungsorientierter Kostenbewertung gesprochen wird.<sup>25</sup>

Wenn man davon ausgeht, daß der Entgeltkalkulation eines WVU der wertmäßige Kostenbegriff zugrunde zulegen ist, dann muß insbesondere die Wertkomponente der Kosten konkretisiert werden. D.h., es muß auf die Zielsetzung eines WVU eingegangen werden bzw. auf die Zwecke, die mit der Entgelterhebung verfolgt werden.

Wie noch zu zeigen ist, unterscheidet sich die Zielsetzung eines kommunalen WVU ganz erheblich von derjenigen eines - erwerbswirtschaftlichen - Privatunternehmens, welches seine Produkte im marktwirtschaftlichen Wettbewerb mit anderen Unternehmen anbietet. Damit lassen sich betriebswirtschaftliche Grundsätze zur Konkretisierung von - wertmäßigen - Ko-

---

<sup>21</sup> Vgl. Adam, D. Produktionsmanagement, a.a.O. und zu den genannten Kostenbegriffen Schmalenbach, E., a.a.O.; Adam, D., Entscheidungsorientierte Kostenbewertung, a.a.O..

<sup>22</sup> Vgl. Zwehl, W. v., Betriebswirtschaftliche Grundsätze zur Konkretisierung der durch Benutzungsgebühren zu deckenden Kosten, a.a.O.; OVG Münster, Urteil vom 05.08.1994, Az. 9 A 1248/92; vgl. oben 3.4.1

<sup>23</sup> Vgl. Adam, D., Produktionsmanagement, a.a.O.,

<sup>24</sup> Vgl. Schmalenbach, E., a.a.O.

<sup>25</sup> Vgl. Adam, D., Entscheidungsorientierte Kostenbewertung, a.a.O.

sten eines Privatunternehmens nicht ohne weiteres auf ein kommunales WVU übertragen. Die Argumentation des OVG Münster, wonach betriebswirtschaftliche Grundsätze zur Kostenrechnung - soweit sie mit beachtlichem Gewicht vertreten werden – uneingeschränkt auf kommunale WVU übertragbar sind<sup>26</sup>, verkennt damit, daß wertmäßige Kosten nach Zielsetzung und Datenkonstellation eines Betriebes zu bewerten sind. Wer - wie das OVG Münster - den wertmäßigen Kostenbegriff anerkennt<sup>27</sup>, muß dementsprechend auch eine auf den Betriebszweck bezogene entscheidungsorientierte Kostenbewertung bejahen.

Kommunale WVU verfolgen grundsätzlich keine erwerbswirtschaftliche Zielsetzung: Zum Zweck der Daseinsvorsorge halten sie Versorgungsanlagen vor und versorgen die Anschlußnehmer mit Wasser (Versorgungsleistung). WVU's erbringen ihre Leistungen für einen genau beschriebenen Kreis von Nutzern. Für die meisten Nutzer besteht grundsätzlich Benutzungszwang.<sup>28</sup> Nach dem Kostendeckungsprinzip<sup>29</sup> werden die entstehenden Kosten den Nutzern in Form von Gebühren o.ä. Entgelten in Rechnung gestellt; mit anderen Worten: Der Betrieb arbeitet ohne jedes unternehmerische Risiko.<sup>30</sup> Damit besteht prinzipiell auch kein Anlaß, Substanzerhaltungsziele zu verfolgen.<sup>31</sup> Verschiedene Autoren lehnen deshalb - im Gegensatz zum OVG Münster - eine Kalkulation von Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungswerten ab.<sup>32</sup>

Diese ablehnende Argumentation läßt sich auch aus dem Zweck ableiten, zu dem Versorgungsentgelte überhaupt erhoben werden: Mit der Erhebung von Benutzungsgebühren bzw. Versorgungsentgelten soll erreicht werden, daß die Benutzer einer Einrichtung bzw. Anlage

---

<sup>26</sup> Vgl. OVG Münster, Urteil 9 A 1248/92 vom 05.08.1994, S. 3, 13.

<sup>27</sup> Vgl. ebenda, S. 3.

<sup>28</sup> Vgl. § 19 Absatz 2 HGO.

<sup>29</sup> § 10 Abs.2 S.1 HKAG; vgl. auch § 8 Abs. 1 KAG RP. 1994; § 6 Abs. 1 KAG RP. 1986; vgl. z.B. auch §§ 4, 6 KAG NW; §§ 4, 6 BraAG; § 12 TKAG; § 5 NKAG.

<sup>30</sup> Vgl. Meilicke, H., Heimliche Steuererhöhung über öffentlich-rechtliche Gebühren, in: Betriebsberater, Heft 4, 1989, S. 226; Zwehl, W. v., Die Kalkulation kommunaler Benutzungsgebühren in betriebswirtschaftlicher Sicht, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 58. Jahrgang, 1988

<sup>31</sup> Zum Zusammenhang zwischen Gewinnstreben und Substanzerhaltung vgl. Adam, D., Entscheidungsorientierte Kostenbewertung, a.a.O. Soweit eine Anlage fremdfinanziert wird, ergibt sich zudem gar keine Notwendigkeit zur Substanzerhaltung; vgl. Zwehl, W. v., Die Kalkulation kommunaler Benutzungsgebühren in betriebswirtschaftlicher Sicht, a.a.O.; vgl. auch Zimmermann, G., Grundzüge der Kostenrechnung, 7. durchgesehene Auflage, München 1997

<sup>32</sup> Vgl. Zwehl, W. v., Betriebswirtschaftliche Grundsätze zur Konkretisierung der durch Benutzungsgebühren zu deckenden Kosten, a.a.O., S. 1348, 1352; derselbe: Die Kalkulation kommunaler Benutzungsgebühren in betriebswirtschaftlicher Sicht, a.a.O., S. 163 f., 166 f.; Meilicke, H., a.a.O., S. 226 f.; Dreyhaupt, K., Gebührenkalkulation in der kommunalen Versorgungswirtschaft, Erfurt, Bonn 1991, vgl. auch OVG Münster, Urteil 9 A 1248/92 vom 05.08.1994, S. 13 und die dort genannten Quellen.

die mit Beschaffung, Unterhalt und Betrieb dieser Einrichtung bzw. Anlage verbundenen Lasten bzw. Kosten im Regelfall allein tragen.<sup>33</sup> Die Benutzer sind mithin als die "finanziellen Betreiber"<sup>34</sup> der vorhandenen Einrichtungen bzw. Anlagen zu sehen, nicht jedoch als finanzielle (Mit-) Betreiber zukünftiger Einrichtungen, welche heute noch gar nicht zur Disposition stehen. Daraus läßt sich schließen, daß grundsätzlich nur eine pagatorisch orientierte Kostenbewertung in Frage kommt, also eine Bewertung, welche sich an tatsächlichen Ausgaben - bereits angefallenen oder noch zu erwartenden Ausgaben - orientiert.

Der Ansatz kalkulatorischer Zinsen auf Eigenmittel steht dazu nicht im Widerspruch. Ohne an dieser Stelle auf die - später darzustellenden - unterschiedlichen Regelungen zum Ansatz kalkulatorischer Zinsen einzugehen, ist festzustellen, daß kommunalen WVU i.a. eine bestimmte Ausstattung mit Eigenmitteln von Seiten der versorgungspflichtigen Körperschaft zu Verfügung gestellt wird. Die versorgungspflichtige Körperschaft kann diese Mittel nicht anderweitig einsetzen, muß also an anderen Stellen effektiv Kredite aufnehmen oder auf Zinseinnahmen verzichten. Die damit verbundenen Ausgaben bzw. nicht realisierten Einnahmen bilden die pagatorische Grundlage zur Ermittlung kalkulatorischer Zinsen auf Eigenmittel eines WVU.<sup>35</sup>

Als Fazit ist also festzuhalten, daß der Gebühren- bzw. Entgeltkalkulation eines kommunalen WVU der wertmäßige Kostenbegriff mit pagatorischer Wertkomponente zugrunde zulegen ist.<sup>36</sup> Dieser Kostenbegriff ist keineswegs gleichzusetzen mit dem Kosten- bzw. Aufwandsbegriff des externen Rechnungswesens, wie er u.a. im HGB bzw. EStG und auch über GoB konkretisiert ist:<sup>37</sup> Aufwand ist ein Begriff der Finanzbuchhaltung, die Aufwandsrechnung erfaßt sämtliche erfolgswirksamen Faktorverbräuche; und zwar abgeleitet aus den Ausgaben eines Unternehmens.<sup>38</sup> Kalkulatorische Eigenkapitalzinsen stellen demnach zwar - wertmäßige - Kosten eines WVU dar, nicht jedoch Aufwand. Sie dürfen deshalb auch nicht in einem handels- oder steuerrechtlichen Jahresabschluß angesetzt werden.

---

<sup>33</sup> Vgl. Zwehl, W. v., Betriebswirtschaftliche Grundsätze zur Konkretisierung der durch Benutzungsgebühren zu deckenden Kosten, a.a.O., S. 1349.

<sup>34</sup> Vgl. ebenda, S. 1349.

<sup>35</sup> Vgl. Driehaus, H. J., a.a.O., Teil III, § 6, Rn. 181; vgl. auch Zwehl, W. v., Die Kalkulation kommunaler Benutzungsgebühren in betriebswirtschaftlicher Sicht, a.a.O., S. 165.

<sup>36</sup> Vgl. Zwehl, W. v., Betriebswirtschaftliche Grundsätze zur Konkretisierung der durch Benutzungsgebühren zu deckenden Kosten, a.a.O., S. 1354.

<sup>37</sup> Vgl. dazu Schmalenbach, E., a.a.O., S. 10.

Ein Faktorverzehr, der nicht betriebsbedingt ist, z.B. aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse, begründet zwar Aufwand, nicht jedoch Kosten. Mit anderen Worten: Es ist durchaus vorstellbar, daß ein kommunaler WVU in einem Jahresabschluß Gewinn ausweist und dennoch das Kostendeckungsprinzip eingehalten hat. Das Kostendeckungsprinzip knüpft an den entgeltrelevanten Kostenbegriff an, nicht aber an den Kosten- bzw. Aufwandbegriff des externen Rechnungswesens.<sup>39</sup> Die Praxis einzelner Steuerberater bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, welche das externe Rechnungswesen eines kommunalen WVU ohne Modifizierungen mit der Entgeltkalkulation verknüpfen, ist von daher kritisch zu sehen.

Handelt es sich indessen um einen betriebsbedingten Faktorverzehr und sieht man zunächst von Eigenkapitalzinsen ab, dann kann sich ein periodenbezogener Unterschied zwischen Aufwand und wertmäßigen Kosten - mit pagatorischer Wertkomponente - nur dadurch ergeben, daß die entsprechenden Ausgaben unterschiedlich auf die Nutzungsperiode eines Faktors verteilt werden.<sup>40</sup> Das trifft z.B. auf Abschreibungen zu: Die Anschaffungsausgabe einer Anlage wird u.U. in der Aufwandsrechnung anders verteilt als in der Kostenrechnung. Das gilt auch für Fremdkapitalzinsen: Hier bemißt sich der Zinsaufwand einer Periode nach den Zinsausgaben, was i.a. dazu führt, daß für einen fremdfinanzierten Anlagegegenstand der Zinsaufwand in den ersten Jahren seiner Nutzung höher ist als in den letzten Jahren, auch wenn dieser Anlagegegenstand während der gesamten Nutzungsdauer jährlich dieselbe Leistung abgibt. Über den Ansatz - wertmäßiger - Zinskosten kann z.B. eine zeitliche Gleichverteilung der Zinsausgaben erreicht werden, was dazu führt, daß die Kapitalkosten dieser Anlage, also Abschreibungen und Zinsen<sup>41</sup>, jährlich in gleicher Höhe angesetzt werden können: Entsprechend der - angenommenen - jährlich gleichen Inanspruchnahme werden dann die Nutzer mit jährlich gleichbleibenden Kapitalkosten belastet.<sup>42</sup> Nichts anderes ergibt sich, wenn ein WVU eine Anlage leasen würde. Die Leasingraten, also im wesentlichen die Kapi-

---

<sup>38</sup> Vgl. Adam, D., Entscheidungsorientierte Kostenbewertung, a.a.O.

<sup>39</sup> Vgl. OVG Münster, Urteil 9 A 1248/92 vom 05.08.1994

<sup>40</sup> Vgl. Adam, D., Entscheidungsorientierte Kostenbewertung, a.a.O..

<sup>41</sup> Zum Begriff der Kapitalkosten vgl. Reichmann, T., Controlling mit Kennzahlen und Managementberichten, 5. überarbeitete und erweiterte Auflage, München 1998

<sup>42</sup> Die kalkulatorischen Kosten "Abschreibungen" und "Zinsen" werden dann als Einheit angesehen. Vgl. dazu Zimmermann, G., a.a.O. und Driehaus, H. J., a.a.O., Teil III, Rn. 191 ff.

talkosten des WVU für die betrachtete Anlage, würden im Prinzip als Annuität in gleichen Raten auf die Leasingdauer verteilt.<sup>43</sup>

Die angesprochene, leistungsorientierte Kostenverrechnung stellt offenbar den Kern einer entscheidungsorientierten Kostenbewertung für kommunale WVU dar. Hierin zeigt sich der wesentliche Unterschied zwischen dem Aufwand und den wertmäßigen Kosten einer Periode, soweit es um die Entgeltkalkulation eines kommunalen WVU geht.

Zur zeitlichen bzw. sachlichen Abgrenzung von Ausgaben als Kosten eines Jahres oder eines Bezugsobjekts - Anlage, Kostenstelle, Kostenträger - finden sich in der einschlägigen Literatur nur wenige Hinweise, die konkret auf (kommunale) WVU Bezug nehmen. Unbestritten ist indessen, daß im Interesse der betroffenen Nutzer bzw. Gebührenzahler klare, d.h. nachvollziehbare Grundsätze erforderlich sind.<sup>44</sup>

Immerhin findet sich für Hessen, und auch an mehreren anderen Stellen im Zusammenhang mit der Bemessung von Abschreibungen die Forderung, Anschaffungsausgaben in Form von Abschreibungen nach der mutmaßlichen Nutzungsdauer oder Leistungsmenge gleichmäßig zu verteilen.<sup>45</sup> Dahinter steht der Gedanke einer - anzustrebenden - Gebührenkontinuität im Zeitablauf.<sup>46</sup> Es läßt sich mithin feststellen, daß die Anschaffungsausgabe einer Anlage bzw. Kostenstelle leistungsentsprechend periodisiert werden soll, und zudem auch leistungsentsprechend auf einzelne Nutzergruppen (z.B. private Haushalte, Gewerbe) zugerechnet werden soll.<sup>47</sup> Unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten läßt dies den Schluß zu, daß die - wertmäßigen - Kosten der einzelnen Anlagen oder Kostenstellen leistungsentsprechend zu bewerten sind<sup>48</sup>, d.h. die zugrunde liegenden Ausgaben sind grundsätzlich leistungsentspre-

---

<sup>43</sup> Solche Überlegungen sind in der Praxis im Zusammenhang mit der Finanzierung größerer Anlagen durchaus verbreitet.

<sup>44</sup> Vgl. Zwehl, W. v., Betriebswirtschaftliche Grundsätze zur Konkretisierung der durch Benutzungsgebühren zu deckenden Kosten, a.a.O., S. 1347.

<sup>45</sup> Vgl. Ermel, G., Kommunalabgabenrecht in Hessen, Mainz 1993; Dreyhaupt, K., a.a.O.; Zwehl, W. v., Die Kalkulation kommunaler Benutzungsgebühren in betriebswirtschaftlicher Sicht, a.a.O.; OVG Münster, Urteil 9 A 1248/92 vom 05.08.1994

<sup>46</sup> Vgl. Driehaus, H. J., a.a.O., Teil III, Rn. 91; Dreyhaupt, K., a.a.O. und Zimmermann, G., a.a.O.

<sup>47</sup> Vgl. Driehaus, H. J., a.a.O., Teil III, § 6, Rn. 91, Rn. 197 ff.

<sup>48</sup> Vgl. zum Leistungsentsprechungsprinzip als Kostenzurechnungsprinzip Zimmermann, G., a.a.O.; vgl. auch Schweitzer, M., Küpper, H.-U., a.a.O..

chend zu periodisieren<sup>49</sup>, was auch als "leistungsperiodengerech(e)"<sup>50</sup> Ausgabenverteilung bezeichnet wird.

Die angesprochene leistungsentsprechende Kostenbewertung sollte grundsätzlich für alle Kostenarten eines WVU gelten. Zur weiteren Konkretisierung der entgeltrelevanten Kosten ist daher im folgenden zu klären,

- welche Ausgaben (-arten) in die Entgeltkalkulation einzubeziehen sind;
- wie diese Ausgaben zeitlich und sachlich als Kosten abzugrenzen, d.h. auf Perioden und Nutzergruppen zu verteilen sind; darauf wird in Abschnitt 4.3. eingegangen.

Um Ausgaben zu erfassen bzw. abzugrenzen, die durch Beiträge nach § 11 HKAG bzw. durch Baukostenzuschüsse nach § 9 AVBWasserV, erscheint es sinnvoll, eine Ausgabenrechnung einzurichten. Diese kann auch Teil einer Anlagenbuchhaltung sein. Für abgegrenzte Leistungen - Versorgungsleitungen abgegrenzter Gebiete und Hausanschlüsse - lassen sich dann diese Ausgaben gesondert erfassen.

#### **4.3.3 Zur zeitlichen und sachlichen Abgrenzung einzelner Kostenarten**

Wie bereits erläutert, sollen die heutigen Benutzer einer Versorgungseinrichtung - also die heutige Benutzungsgebühren-Zahlergeneration - die mit Beschaffung, Unterhalt und Betrieb ihrer Einrichtung verbundenen Lasten im Regelfall allein tragen. Mit ihren Benutzungsgebühren bzw. Versorgungsentgelten sollen sie grundsätzlich keine Beiträge zur Erfüllung einrichtungsfremder Aufgaben leisten<sup>51</sup>, also z.B. nicht den allgemeinen Haushalt der versorgungspflichtigen Körperschaft mitfinanzieren. Dazu ist es erforderlich, die Aufgaben der Einrichtung bzw. die von ihr zu erbringenden Leistungen abzugrenzen<sup>52</sup>, die dafür erforderlichen Ausgaben- bzw. Kosten (-arten) zu benennen und diese zeitlich sowie sachlich abzugrenzen.

---

<sup>49</sup> Aus Gründen der Klarheit sollte von leistungsentsprechender und nicht von verursachungsgerechter Periodisierung gesprochen werden. Im strengen Sinne des Wortes ist beispielsweise eine verursachungsgerechte Verteilung der Anschaffungsausgabe einer Maschine auf die Jahre der Nutzung kaum möglich. Vgl. Adam, D., Entscheidungsorientierte Kostenbewertung, a.a.O.

<sup>50</sup> Vgl. Driehaus, H. J., a.a.O., Teil III, § 6, Rn. 91.

<sup>51</sup> Vgl. Wöbbeking, K. H., Kostenbewertung in der Entgeltkalkulation kommunaler Abfallwirtschaftsbetriebe, a.a.O., S. 333.

<sup>52</sup> Vgl. Zwehl, W. v., Betriebswirtschaftliche Grundsätze zur Konkretisierung der durch Benutzungsgebühren zu deckenden Kosten, a.a.O.

Die - gedankliche - Abgrenzung der Versorgungseinrichtung stellt kein größeres Problem dar, wenn die Versorgungsaufgaben von einem kommunalen WVU in der Form eines Eigenbetriebs oder z.B. auch in Form einer GmbH - mit ausschließlich kommunaler Beteiligung - wahrgenommen werden.<sup>53</sup>

Im folgenden werden die zuvor angestellten allgemeinen Überlegungen zur zeitlichen bzw. sachlichen Kostenabgrenzung übertragen; und zwar zum einen auf die

- ausgabennahen Kostenarten, insbesondere Personalkosten, Materialkosten und Kosten für Fremdleistungen; zum anderen auf die
- ausgabenfernen Kostenarten, insbesondere kalkulatorische Abschreibungen, Zinsen, Wagniskosten und Kosten der Umweltbeeinträchtigung.

Die pagatorische Kostenbewertung bzw. Kostenabgrenzung ist relativ unproblematisch - und zudem weithin unbestritten - bei den ausgabennahen Kostenarten. Dazu zählen insbesondere:

- **Personalkosten,**
- **Materialkosten (Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe),**
- **Kosten für Fremdleistungen.**

Hier ist zum einen darauf hinzuweisen, daß nicht die Ausgaben der beschafften, sondern vielmehr der verbrauchten bzw. eingesetzten Faktormengen als Kosten anzusetzen sind. Zudem wird gefordert, daß diese Kosten nur in betriebsnotwendigem Maße anzusetzen sind<sup>54</sup>, was als Hinweis auf die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsprinzips in der Leistungserbringung zu sehen ist.

Zu den ausgabenfernen Kosten - häufig auch als kalkulatorische Kosten bezeichnet - zählen im wesentlichen:

- **(kalkulatorische) Abschreibungen und Rückstellungsraten,**
- **(kalkulatorische) Zinsen,**
- **(kalkulatorische) Wagniskosten.**

Einzelne dieser Kostenarten sind im HKAG konkret angesprochen, worauf im folgenden eingegangen wird.

---

<sup>53</sup> Vgl. Wöbbing, K. H., Kostenbewertung in der Entgeltkalkulation kommunaler Abfallwirtschaftsbetriebe, a.a.O., S. 334; Driehaus, H. J., a.a.O., Teil III, §6, Rn. 651 b; vgl. oben 3.2.

<sup>54</sup> Vgl. Zwehl, W. v., Die Kalkulation kommunaler Benutzungsgebühren in betriebswirtschaftlicher Sicht, a.a.O.; Dreyhaupt, K., a.a.O.

### 4.3.3.1 (Kalkulatorische) Abschreibungen<sup>55</sup>

Wie unter 3.4.1 dargelegt, ist nach hessischem Landesrecht die Abschreibung nach dem Anschaffungswert und nach dem Wiederbeschaffungszeitwert bei Einhaltung bestimmter Voraussetzungen möglich. Damit ergeben sich die in der folgenden Übersicht (Abb. 22) dargestellten Bewertungsmöglichkeiten für Abschreibungen.

Nr.	Position Bezeichnung	Alternative					
		1			2		
1.	Finanzierung durch Erstbeitrag	ja			nein		
2.	Spätere Erneuerungsbeiträge	ja			nein		
a)	zulässige (Satzung)	ja	nein		ja	nein	
b)	gewollt (politisch)	ja	nein		ja	nein	
3.	Abschreibungsbasis						
a)	Historische AK / HK	X	X	X	X	X	X
b)	Wiederbeschaffungszeitwert	-	X	X	-	X	X
4.	Reduzierte Abschreibungsbasis						
a)	nein	X	X	X	X	X	-
b)	ja	-	-	-	-	-	-
5.	Abschreibungsverfahren						
a)	linear	X	X	X	X	X	X
b)	progressiv	X	X	X	X	X	X
c)	degressiv	X	X	X	X	X	X

Anmerkung:

- 4. Reduzierung der Abschreibungsbasis um Beiträge und Zuschüsse  
AK / HK = Anschaffungs- / Herstellungskosten

**Abbildung 22: Bewertungsmöglichkeiten bei (kalkulatorischen) Abschreibungen**

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist eine wiederbeschaffungsorientierte Abschreibung indes nicht nachvollziehbar: Nach einer Erneuerung haben die WVU kein Risiko, die Investitionsausgaben über Abschreibungen von den zukünftigen Nutzern einzufordern. Von daher bedarf es - wie bereits dargestellt - keiner sog. Erneuerungsrücklage. Ähnlich kritisch ist die Möglichkeit zu sehen, wonach in Hessen auch von beitragsfinanzierten Teilen Abschreibungen angesetzt werden können (vgl. § 10 Abs.2 S.2 2.HS HKAG).

<sup>55</sup> Vgl. oben 3.1.3

### 4.3.3.2 (Kalkulatorische) Zinskosten<sup>56</sup>

Nach § 10 Abs. 2 HKAG ist das Anlagekapital angemessen zu verzinsen. Bei der Berechnung der Zinsen besteht in Hessen ein Wahlrecht zwischen einem einheitlichen Mischzinssatz und einem gespaltenen Zinssatz für Eigen- und Fremdmittel.<sup>57</sup> Der einheitliche Mischzinssatz ergibt sich aus den Eigen- und Fremdzinsen, die sich nach dem durchschnittlichen Verhältnis der Eigen- und Fremdfinanzierung ergeben. Dabei gilt ein Mischzinssatz von maximal 8 % als angemessen.<sup>58</sup> Einen zusammenfassenden Überblick über die bestehenden Bewertungsmöglichkeiten bei den Zinskosten vermittelt die Abbildung 23.

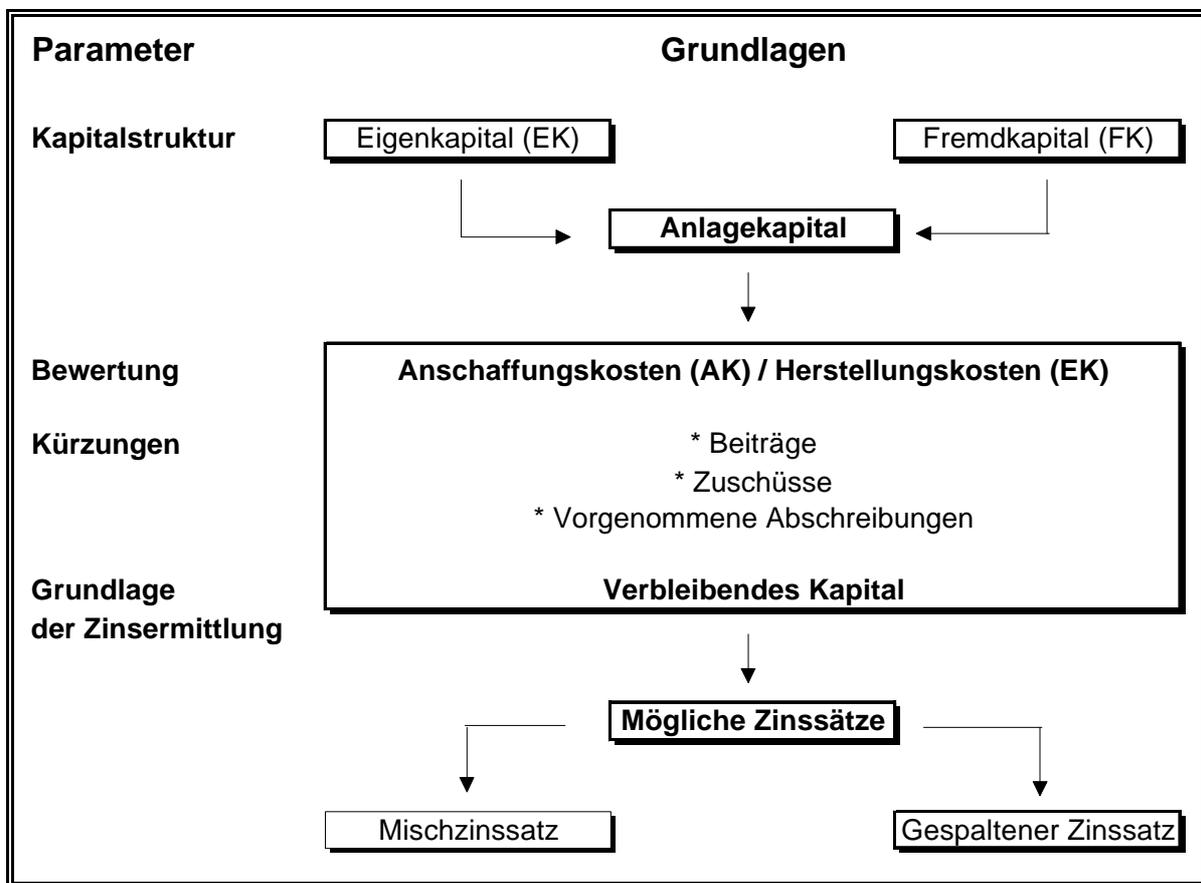


Abbildung 23: Bewertungsmöglichkeiten bei (kalkulatorischen) Zinsen

<sup>56</sup> Vgl. oben 3.1.4

<sup>57</sup> Vgl. Driehaus, H. J., a.a.O., Teil III, § 6, Rn. 674 Abs. 3 i.V.m. Rn 562 und Rn. 184

<sup>58</sup> Vgl. OVG Münster, Urteil 9 A 1248/92 vom 05.08.1994

#### **4.3.3.3 Kostenwirksamkeit außergewöhnlichen Faktorverzehr<sup>59</sup>**

Außergewöhnliche Ausgaben können einem WVU durch außergewöhnliche Ereignisse entstehen, z.B. durch die Verunreinigung des Einzugsgebietes aufgrund eines Unfalls, bei dem der Schädiger nicht feststellbar ist. Der dadurch hervorgerufene Faktorverzehr hat prinzipiell nichts mit der betrieblichen Leistungserstellung zu tun.<sup>60</sup> Da andererseits derartige Ereignisse nie ganz auszuschließen sind, erscheint dafür der Ansatz von kalkulatorischen Wagniskosten angebracht.<sup>61</sup>

Der Ansatz von Wagniskosten stellt in diesem Zusammenhang eine Eigenversicherung des WVU dar. Es dürften sich allerdings in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten ergeben, angemessene Wagniskosten zu berechnen. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang der Abschluß einer Versicherung für derartige Ereignisse<sup>62</sup>, wobei dann die Versicherungsprämien eindeutig zu den laufenden Kosten des WVU zählen.

#### **4.3.3.4 Umwelt- und ressourcenbezogene Kosten**

In Art. 12 der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) findet sich der Hinweis, dass die (zu deckenden) Kosten der Wassernutzung auch umwelt- und ressourcenbezogene Kosten umfassen. Danach können neben wirtschaftlichen auch soziale und ökologische Auswirkungen berücksichtigt werden. Eine genaue Definition bzw. Abgrenzung der Begriffe „umweltbezogene Kosten“ bzw. „ressourcenbezogene Kosten“ liegt derzeit noch nicht vor.

Zu den ressourcenbezogenen Kosten lassen sich alle Kosten rechnen, die im Zusammenhang mit Gewinnung und Schutz der Ressource Wasser bzw. mit einer nachhaltigen Sicherstellung der Wasserversorgung stehen. Neben reinen Gewinnungskosten wären hier u.U. Knappheitspreise als Kosten der Förderung begrenzter Wasserressourcen zu nennen.

---

<sup>59</sup> Vgl. oben 3.1.5

<sup>60</sup> Betriebswirtschaftlich betrachtet, begründet ein derartiges Ereignis zwar einen außerordentlichen Aufwand, führt aber definitionsgemäß nicht zu Kosten. Vgl. Zwehl, W. v., Betriebswirtschaftliche Grundsätze zur Konkretisierung der durch Benutzungsgebühren zu deckenden Kosten, a.a.O.

<sup>61</sup> Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung - KGSt, a.a.O.

<sup>62</sup> Vgl. z.B. § 26 AbfG LSA (Abschluß einer Betriebshaftpflichtversicherung); vgl. auch Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung - KGSt, a.a.O., S. 61.

Umweltbezogene Kosten entstehen durch einen bestimmten Umfang der Wassergewinnung bzw. -nutzung: Sie entstehen z.B. aufgrund von Grundwasserabsenkungen durch überhöhte Wasserförderung. Durch den Ansatz umweltbezogener Kosten werden daraus resultierende Schäden, z.B. Austrocknen von Naturräumen oder Setzrisse an Bauwerken, berücksichtigt.

Einen besonderen Fall umweltbezogener Kosten stellen die Entgelte dar, die durch einzelne WVU an Landwirte gezahlt werden. Diese Entgelte werden Landwirten z.B. für den Ausgleich von Ertragsausfällen gezahlt, die durch den Verzicht auf (übermäßige) Düngung in Wasserschutzgebieten entstehen. Dies stellt allerdings eine Abkehr vom Verursacherprinzip im Umweltschutz dar; nicht derjenige, der die Umwelt in Anspruch nimmt, muß dafür zahlen, daß der Allgemeinheit durch die (den Ausgleich der) Umweltbeeinträchtigung keine finanziellen Lasten entstehen, sondern die Allgemeinheit zahlt, damit ein Nutzer der Umwelt auf eine Beeinträchtigung verzichtet. Da es sich hierbei jedoch um gezahlte Entgelte an Dritte handelt, sind dies ansatzfähige Kosten im Sinne des KAG.

Zur konkreten Kalkulation umwelt- und ressourcenbezogener Kosten dürften in der Praxis noch zahlreiche Abgrenzungs- und Bewertungsfragen zu lösen sein.

## 4.4 Kostengrundrechnung und Betriebsabrechnung

### 4.4.1 Struktur und Ablauf der Kostengrundrechnung und der Betriebsabrechnung

Im Rahmen der Kostengrundrechnung geht es darum, die Kosten(arten) einer Abrechnungsperiode als (relative) Einzelkosten der einzelnen Vor- bzw. Endleistungen zu erfassen. Für die Gebührenkalkulationen, die sich stets auf Endleistungen (Kostenträger) beziehen, ist es zudem erforderlich, auch angemessene anteilige Kosten der in mehrere Endleistungen eingehenden Vorleistungen (Kostenstellen) zu verrechnen. Kostenerfassung und -verrechnung erfolgen damit sinnvollerweise mit Hilfe eines Betriebsabrechnungsbogens - BAB.<sup>63</sup> Struktur und Ablauf der Kostengrundrechnung und der Betriebsabrechnung sind in der Abbildung 24 schematisch dargestellt.

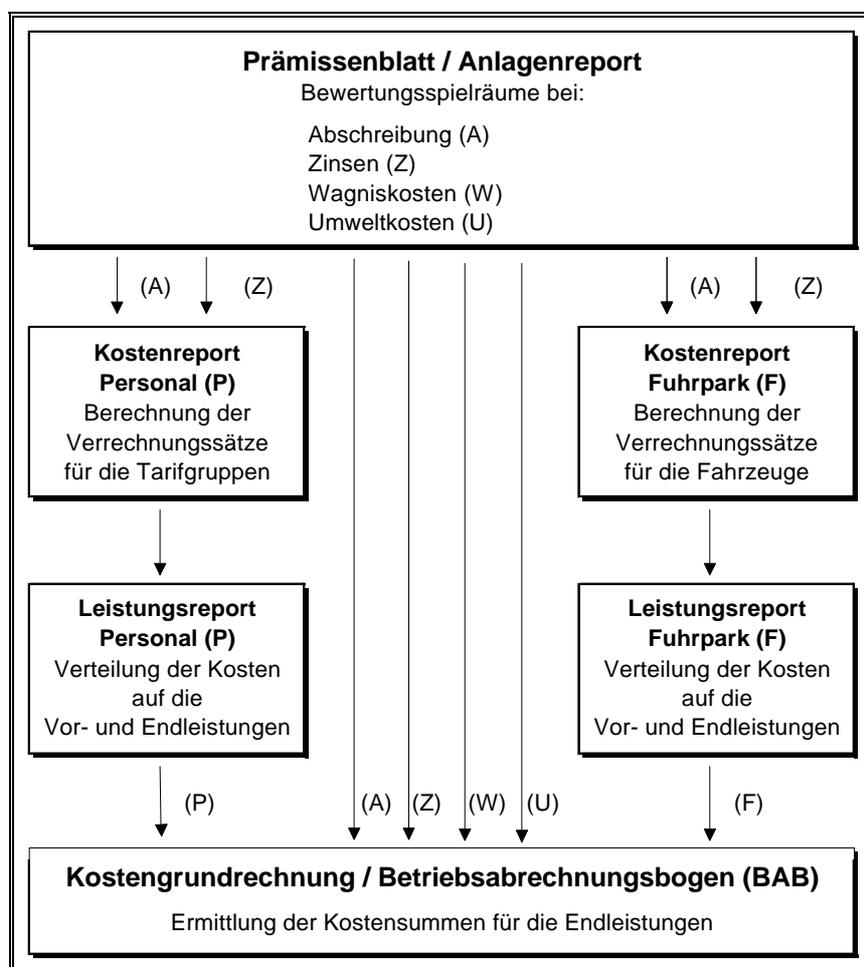


Abbildung 24: Schema der Kostengrundrechnung und Betriebsabrechnung

<sup>63</sup> Vgl. Wöbbeking, K. H.; Fischer, T.; Schmitt, C.: Controlling in der kommunalen Abfallwirtschaft, Berlin 1995

Der BAB enthält in den Zeilen die erfaßten Kosten, in den Spalten die Bezugsobjekte, die eine Leistung abgeben können. Im oberen Teil des BAB werden die Primärkosten als (relative) Einzelkosten der einzelnen Bezugsobjekte erfaßt. Im unteren Teil erfolgt die Kostenumlage im Rahmen der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung.

Bereits bei der Kostenerfassung sollte zwischen „Leistungskosten“ und „Bereitschaftskosten“ differenziert werden. In der Durch Bildung dieser zwei nachfolgend erläuterten Kostenkategorien wird der Einfluß von Veränderungen des Leistungsprogramms auf die Kosten erfaßt.<sup>64</sup> Besonders die Abhängigkeit der Kosten von Veränderungen des Leistungsprogramms sind in der Kostenrechnung zu berücksichtigen und für die Wirtschaftlichkeitssteuerung und für die Gebührenkalkulation von Bedeutung.

- **Leistungskosten**

Leistungskosten sind solche Kosten, die in ihrer Höhe vom tatsächlich realisierten Leistungsprogramm abhängen und somit auch kurzfristig mit Art, Menge und Wert der erbrachten Leistung (abgegebene Wassermenge) variieren. Sie sind im wesentlichen variablen Kosten gleichzusetzen.

- **Bereitschaftskosten**

Bereitschaftskosten werden durch Entscheidungen über Aufbau, Aufrechterhaltung, Anpassung und Abbau der Betriebsbereitschaft verursacht. Sie haben grundsätzlich längerfristigen Charakter.<sup>65</sup> Bei den Bereitschaftskosten kann weiter nach der zeitlichen Disponibilität differenziert werden.<sup>66</sup> Dabei empfiehlt sich eine Unterscheidung nach dem Zeitraum der Abbaufähigkeit:

- Abbaufähigkeit innerhalb eines Jahres (kurzfristig)
- Abbaufähigkeit innerhalb weniger Jahre (mittelfristig)
- Abbaufähigkeit im Zeitraum mehrerer Jahre (langfristig).

---

<sup>64</sup> Vgl. Riebel, P.: Einzelkosten- und Deckungsbeitragsrechnung, 7. Aufl., Wiesbaden 1994; vgl. auch Wöbbeking, K. H.; Schaubruch, W.; Bauer, P. in: Ministerium für Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Kosten- und Leistungsrechnung in der kommunalen Abfallwirtschaft, Mainz 1998

<sup>65</sup> Vgl. Wöbbeking, K. H.; Fischer, T.; Schmitt, C.: a. a. O.;  
vgl. auch Hummel, S.; Männel, W.: Kostenrechnung 2, a. a. O.;  
vgl. auch Riebel, P.: a. a. O., S. 152 f.

<sup>66</sup> Vgl. Hummel, S.; Männel, W.: Kostenrechnung 2, 3. Aufl., Wiesbaden 1983 (Nachdruck 1993)

Die nachfolgende Tabelle 6 gibt einen exemplarischen Überblick über die Leistungs- und Bereitschaftskosten der öffentlichen Wasserversorgung. Ausgehend von einer solchen Differenzierung können in konkreten Entscheidungssituationen die entscheidungsrelevanten Kosten einfach und genau ermittelt werden.<sup>67</sup>

**Tabelle 6: Kostenartenverteilung, differenziert nach Leistungs- u. Bereitschaftskosten**

Kostenart	Anteil an den Gesamtkosten (%)	Leistungs-kosten	Bereitschafts-kosten
Abschreibungen	19,7		x
Zinsen	10,2		x
Bezugskosten (Fremdwasser)	19,2	(x)	(x)
Personalkosten	14,8		x
Energiekosten	4,1	x	
Materialkosten	0,5	(x)	x
Verwaltungs- u. allgemeine Kosten	14,1	(x)	x
Grundwasserabgabe	9,6	x	
Fremdleistungen (Reparaturen)	5,8	(x)	x
Fremdleistungen (Untersuchungen)	2,1		x
<b>Summe</b>	<b>100</b>		

Erläuterungen:

x : entfällt überwiegend auf den jeweiligen Kostenbereich

(x) : entfällt zum Teil auf den jeweiligen Kostenbereich

Die Tabelle liefert Hinweise dafür, inwieweit Bereitschaftskosten durch strategische Maßnahmen abgebaut werden können. Ein wesentlicher Punkt ist hierbei die Stilllegung von Anlagen, was zu einer Verminderung der Kosten für Abschreibungen und Zinsen sowie Reparaturen und Energie führen würde. Dies hätte dann auch direkt einen verminderten Personalbedarf im gewerblich-technischen Bereich zur Folge. Indirekt müßte dann auch eine "schlankere" Verwaltung, d.h. ein reduzierter Bedarf (Personal, Raumkosten, DV etc.) im kaufmännisch-allgemeinen Bereich, erreicht werden können.

Es muß jedoch für den Fall, daß das Leistungsprogramm in seiner Struktur verändert wird aber die Kostenstruktur im Bereich der Bereitschaftskosten unverändert bleibt, berücksichtigt werden, daß u. U. mit insgesamt höheren Kosten zu rechnen ist. Dies soll an folgendem Beispiel verdeutlicht werden.

<sup>67</sup> Vgl. Riebel, P.: a. a. O., S. 765

Ein WVU verzichtet auf einen Teil seiner Anlagen zur Wassergewinnung und -aufbereitung. Dafür wird ein größerer Anteil des Wasseraufkommens von Dritten bezogen, das einen geringeren Preis hat. Da jedoch die Anlagen noch nicht vollständig abgeschrieben sind, werden die Abschreibungen für die Darlehenstilgung der (fremdfinanzierten) Anlagen verwendet. In der Kostenrechnung ist zur Berücksichtigung eine Sonderabschreibung notwendig, die auch gebührenrelevant sein muß: das WVU muß den Kredit vollständig tilgen und die vereinbarten Zinsen zahlen. Ohne Berücksichtigung in der Gebühr müßte das WVU eine Finanzierungslücke verkraften, was ohne Inanspruchnahme etwaiger Rücklagen nur durch eine Belastung des allgemeinen Verwaltungshaushalts möglich wäre.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß Anlagen zwar stillgelegt werden können, i.d.R. jedoch nicht demontiert werden. Auch unter dem Gesichtspunkt der Sicherstellung der Wasserversorgung würde zumindest ein Teil der Anlagen betriebsbereit gehalten werden. Das bedeutet, daß die Wartungs- und Instandhaltungskosten sowie die Personalkosten nicht vollständig abgebaut werden können.

Zu den Kosten, die trotz der Aufgabe eigener Anlagen verbleiben, kommen die zusätzlichen Fremdwasserbezugskosten. Insgesamt können dann die Gesamtkosten steigen, wenn die Kostenvorteile des Fremdbezugs möglicherweise aufgezehrt werden durch Kostennachteile aufgrund nicht abbaubarer Bereitschaftskosten.

Um die Übersichtlichkeit dieser Kostengrundrechnung zu wahren, sollten bestimmte Rechnungen getrennt vom BAB vorgenommen werden. Hierzu gehören z.B. die Bereiche Personal, Fuhrpark, Gebäude und Verwaltung.<sup>68</sup> Die Art und Anzahl der Bereiche kann betriebsindividuell festgelegt werden. Im Anhang ist eine denkbare Struktur der Grundrechnung dargestellt.

Zunächst erfolgt in einem **Prämissenblatt** die Darstellung der Bewertungsspielräume für die Abschreibungen, Zinsen, Wagnis- und Umweltkosten. Die Eckdaten der Kalkulation für die einzelnen Anlagen (Kalkulationsobjekte) werden im **Anlagenreport** aufgeführt. Im Anschluß daran werden die Kosten für die einzelnen Leistungsbereiche jeweils in einem **Kostenreport** gesammelt und Verrechnungssätze ermittelt. Im **Kostenreport** werden zeilenweise die Kostenarten und spaltenweise die Bezugsobjekte aufgeführt. Im Personalbereich sind das unter

---

<sup>68</sup> Vgl. Wöbbeking, K. H.; Schaubruch, W.; Bauer, P. a. a. O., S. 57

anderem die Kosten für die Entgelte der Mitarbeiter sowie die Arbeitgeber-Anteile der Sozialversicherung, im Fuhrparkbereich die Kosten für die Unterhaltung und Nutzung der Fahrzeuge. Bezugsobjekte sind zum einen die Mitarbeiter und Mitarbeitergruppen und zum anderen die einzelnen Fahrzeuge.

Im Anschluß an die Erfassung dieser Primärkosten erfolgt die Verrechnung der nicht den einzelnen Bezugsobjekten direkt zurechenbaren Kosten. Im Bereich Personal gehören hierzu die Kosten, die nicht den einzelnen Mitarbeitern zuzurechnen sind, z.B. die Beiträge für die Berufsgenossenschaft. Für den Fuhrpark werden jene Kosten verrechnet, die nicht den einzelnen Fahrzeugen zugerechnet werden können. Die im Rahmen des Prämissenblattes festgelegten Bewertungsverfahren für Abschreibungen und Zinsen finden ebenfalls in den jeweiligen Kostenreports ihre Berücksichtigung. Anschließend werden gleichartige Bezugsobjekte zu Bezugsobjektgruppen zusammengefaßt.

Es folgt eine weitere Verrechnung von Kosten, die nicht den einzelnen Bezugsobjektgruppen direkt zugerechnet werden können. Zur Vereinheitlichung der Verrechnungssätze für die einzelnen Bezugsobjektgruppen werden die Kosten der jeweiligen Bezugsobjektgruppe durch die Summe der Leistungseinheiten dividiert.

Die weitere Verrechnung der Kosten aus einem Kostenreport erfolgt jeweils in einem **Leistungsreport**. Im Leistungsreport Personal werden die Kosten der einzelnen Mitarbeitergruppen, im Leistungsreport Fuhrpark die Kosten der einzelnen Fahrzeuge, auf die Vor- und Endleistungen des WVU verteilt. Dabei erfolgt je Bezugsobjekt in einer Spalte die Erfassung der in Anspruch genommenen Leistungseinheiten und in einer zweiten die Ermittlung der zu verrechnenden Kosten. Die Leistungseinheiten im Bereich Personal sind die erbrachten Arbeitsstunden; für den Bereich Fuhrpark können dies die Einsatzstunden der Fahrzeuge oder deren Laufleistung sein. Diese Leistungseinheiten können anhand eines Personal- und Fahrzeugblattes, das jeder Mitarbeiter regelmäßig und vollständig führen muß, ermittelt werden. Die zu verrechnenden Kosten ergeben sich aus der Multiplikation der Leistungseinheiten mit den Verrechnungssätzen des jeweiligen Kostenreports.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Vgl. Wöbbeking, K. H.; Schaubruch, W.; Bauer, P.: a. a. O.

Die Ergebnisse der Leistungsreports werden in den **BAB** übertragen. Dieser ist ein statistischer Kostensammelbogen, der in seinen Zeilen die erfaßten Kosten und in seinen Spalten die Bezugsobjekte, die eine Leistung abgeben können, auflistet.<sup>70</sup> Dieses sind die Vor- und Endleistungen des WVU. Durch die Umlage der sonstigen nicht verteilten Kosten sowie der Vorleistungen auf die Endleistungen werden die Kostensummen für die einzelnen Endleistungen ermittelt.

#### **4.4.2 Elemente der Kostengrundrechnung und Betriebsabrechnung**

Die Kostengrundrechnung setzt sich aus vier Teilen zusammen. Dieses sind das Prämissenblatt und der Anlagenreport, die Nebenrechnungen für das Personal und den Fuhrpark sowie der Betriebsabrechnungsbogen - BAB. Die Nebenrechnungen wiederum bestehen jeweils aus einem Kosten- und einem Leistungsreport. Die folgenden Darstellungen sollen eine Hilfestellung geben, diese Bereiche zukünftig wirtschaftlich erfassen zu können.

##### **4.4.2.1 Prämissenblatt**

Das **Prämissenblatt** (s. Abb. 25) dient dazu, den Ansatz und die Bewertung von Abschreibungen, Zinsen, Wagnis- und Umweltkosten grundsätzlich zu konkretisieren. Es wird jährlich überprüft. In dem Prämissenblatt werden Informationen erfaßt, die für die Berechnung der Abschreibungen und Zinsen der Anlagegegenstände und ggf. sonstiger Kalkulationsobjekte benötigt werden.

Im Rahmen der Abschreibungen sind die historischen Anschaffungskosten, das Anschaffungsjahr sowie die voraussichtliche Nutzungsdauer aufgeführt. Der Ausgangswert ist von der Erhebung von Erneuerungsbeiträgen abhängig. Werden solche nicht gezahlt, kann zwischen dem Ansatz der historischen Anschaffungskosten und dem Wiederbeschaffungszeitwert gewählt werden. Die Höhe der Abschreibungen wird außerdem von der Wahl der Abschreibungsmethode bestimmt.

---

<sup>70</sup> Vgl. Hummel, S.; Männel, W.: Kostenrechnung 1, 4. Aufl., Wiesbaden 1986 (Nachdruck 1990), S. 202

## Prämissenblatt

**Kalenderjahr:**

**Abschreibungen:**

**Bewertung:**  Erhebung von Erneuerungsbeiträgen  
Historische Anschaffungskosten

Keine Erhebung von Erneuerungsbeiträgen

Historische Anschaffungskosten

Wiederbeschaffungszeitwert

**Abschreibungsmethode:**  Lineare Abschreibung

Progressive Abschreibung

Degressive Abschreibung

**Zinsen:**

**Kapitalstruktur:**  Eingesetztes Eigenkapital (DM)

Eingesetztes Fremdkapital (DM)

Summme eingesetztes Kapital (DM)

=====

**Bewertung:**  Historische Anschaffungskosten (DM)

**Kürzungen:**  Baukostenzuschüsse (DM)

Sonstige Investitionszuschüsse (DM)

Historischer Ausgangswert (DM)

=====

Kumulierte Abschreibungen (DM)

Aktuelle Berechnungsbasis (DM)

**Basiszinssatz:**  Mischzinssatz, einfaches arithmetisches Mittel  
(EK-Zinsen und FK-Zinsen werden zu je 50% gewichtet)

Mischzinssatz, gewichtetes arithmetisches Mittel  
(EK-Zinsen und FK-Zinsen werden entsprechend der Kapitalstruktur gewichtet)

Gespaltener Zinssatz

**Zinssätze:**  Eigenkapitalverzinsung (%/Jahr)

Fremdkapitalverzinsung (%/Jahr)

**Abbildung 25: Prämissenblatt**

Für die Zinsberechnung wird zunächst die Kapitalstruktur des Unternehmens ermittelt. Bewertungsgrundlage ist das betriebsnotwendige Vermögen. Dabei sind bei den Anlagen die historischen Anschaffungskosten um Baukostenzuschüsse sowie sonstige Investitionszuschüsse zu kürzen.

#### 4.4.2.2 Anlagenreport

Die gewählten Ansatz- und Bewertungsmethoden aus dem Prämissenblatt fließen u.a. in die Anlagenbuchhaltung ein, um Abschreibungen und Zinsen für die Objekte (Anlagen) zu berechnen. Ist keine detaillierte Anlagenbuchhaltung vorhanden, sollte ein Anlagenreport (s. Abb. 26) erstellt werden. Eine solcher Anlagenreport kann auch ergänzend - als kostenrechnerische Zusammenfassung - zu einer Anlagenbuchhaltung genutzt werden.

**Anlagenreport**

<b>Objektbezeichnung</b>	Gewinnung	Aufbereitung	Verteilung	.....
Historische Anschaffungskosten				
Anschaffungsjahr				
Nutzungsdauer				
Abschreibungssatz				
Restbuchwert				
Kumulierte Abschreibungen				
<b>Abschreibungen</b>				
Baukostenzuschüsse				
sonst. Investitionszuschüsse				
Zinssatz				
<b>Zinsen</b>				

Für einzelne Objekte (Anlagenbereiche) sind ggf. mehrere Einzelanlagen gesondert nachzuweisen

**Abbildung 26: Anlagenreport**

#### 4.4.2.3 Kosten- und Leistungsreport Personal <sup>71</sup>

Im **Kostenreport Personal** (s. Abb. 27) sind spaltenweise die einzelnen Bezugsobjekte aufgeführt. Dies sind im Bereich Personal die Mitarbeiter, für die die Kosten erfaßt werden. Mitarbeiter mit gleichen Tätigkeiten werden zu Mitarbeitergruppen zusammengefaßt. Zeilenweise werden die Arbeitsstunden sowie die Leistungs- und Bereitschaftskosten erfaßt. Zu den Leistungskosten gehören hier lediglich Überstundenvergütungen, während alle übrigen Lohn- und Gehaltskosten als Bereitschaftskosten gerechnet werden müssen.

<sup>71</sup> Vgl. Wöbbeking, K. H.; Schaubruch, W.; Bauer, P.: a. a. O.

### Kostenreport Personal

Mitarbeitergruppe (MAG) <sup>1</sup>	Dimension	nicht direkt zurechenbare Kosten	MAG 1	MAG 2	MAG 3	Summe SOLL
Name des Mitarbeiters	---					
Anzahl der Mitarbeiter <sup>2</sup>	---					
Arbeitsstunden	[h]					
<b>Bereitschaftskosten</b>						
Bruttolohn/-gehalt	[DM]					
AG-Anteile Sozialversicherung	[DM]					
ZVK-Beiträge	[DM]					
Sonst. Personalnebenkosten	[DM]					
Summe 1 (Kosten pro MA)	[DM]					
Kosten pro MAGruppe	[DM]					
Umlage der nicht direkt zurechenbaren Kosten	[DM]					
Umlageschlüssel:	[Anz. MA]					
Summe 2 (Kosten n. Umlage)	[DM]					
Umlageschlüssel	[h]					
Verrechnungssatz	[DM/h]					

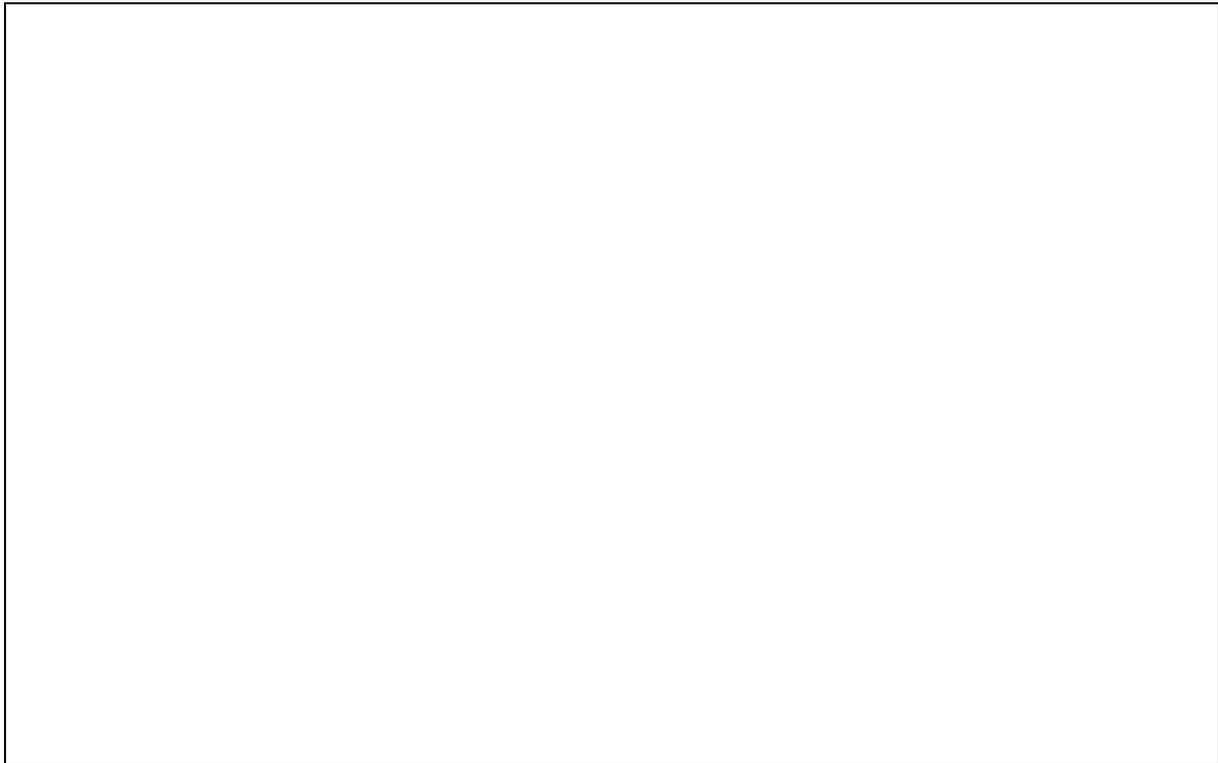
<sup>1</sup> Mitarbeitergruppen werden i.d.R. über gleiche Vergütungen festgelegt

<sup>2</sup> Teilzeitbeschäftigte Mitarbeiter werden entsprechend geführt, bspw. Halbtagskräfte mit 0,5

#### Abbildung 27: Kostenreport Personal

Im Anschluß an die Erfassung der Kosten für die einzelnen Bezugsobjekte erfolgt die Verrechnung der nicht direkt den einzelnen Mitarbeitern zurechenbaren Kosten (Personal allgemein) auf die Mitarbeitergruppen. Als Umlageschlüssel wird hier die Anzahl der Mitarbeiter verwendet, da diese insgesamt als Kostenverursacher feststehen, aber eine personenbezogene Differenzierung nicht möglich ist. Um die für den Leistungsreport notwendigen Verrechnungssätze zu ermitteln, werden die Kosten der jeweiligen Mitarbeitergruppe durch die Summe der geplanten Jahresarbeitszeit dividiert. Die Anzahl der Mitarbeiter, die Arbeitsstunden sowie die Verrechnungssätze für die einzelnen Mitarbeiter und Mitarbeitergruppen werden aus Darstellungsgründen in den **Leistungsreport Personal** (s. Abb. 28) übertragen.

Es erfolgt dann eine Verrechnung der Kosten der Mitarbeiter nach den Mitarbeitergruppen - hier spaltenweise aufgeführt - auf die Kostenstellen bzw. Kostenträger, also auf die Vor- bzw. Endleistungen gemäß Leistungskatalog, die zeilenweise dargestellt sind. Dazu können die aufgewendeten Arbeitsstunden je Leistung anhand eines Personal- und Fahrzeugblattes (Anhang VII) erfaßt werden. Durch Multiplikation der Arbeitsstunden mit den Verrechnungssätzen aus dem Kostenreport ergeben sich die Kosten für die einzelnen Leistungen.



**Abbildung 28: Leistungsreport Personal**

Abschließend werden die Kostensummen je Mitarbeitergruppe sowie die Leistungssummen (geleistete Stunden) je Mitarbeiter errechnet. Zeilenweise werden die geleisteten Stunden und die verrechneten Kosten je Leistung errechnet. Den Summen der erbrachten Arbeitsstunden, der Istarbeitszeit je Mitarbeiter, werden die jeweiligen geplanten Jahresarbeitszeiten gegenübergestellt. Es findet ein Plan-/Ist-Vergleich der Arbeitszeit statt. Die sich hieraus ergebenden Stundendifferenzen, z.B. durch Krankheit aber auch nicht produktive Stunden, dienen als Grundlage weitergehender Analysen.

**4.4.2.4 Kosten- und Leistungsreport Fuhrpark <sup>72</sup>**

Im **Kostenreport** für den Bereich Fuhrpark (s. Abb. 29) sind spaltenweise die verschiedenen Fahrzeuge als Bezugsobjekte dargestellt. Zeilenweise werden im oberen Teil die Leistungsdaten und im unteren Teil die Leistungs- und Bereitschaftskosten der Fahrzeuge ausgewiesen.

---

<sup>72</sup> Vgl. Wöbbeking, K. H.; Schaubbruch, W.; Bauer, P.: a. a. O., S. 65f.

### Kostenreport Fuhrpark

		nicht direkt den einzel. Fahrz. zurech. Kosten	Fahrzeuge			Summe
			Pkw	Lkw	Sonder- fahrzeug	
	Laufleistung [km]					
	Einsatzdauer [Std.]					
<b>Leistungskosten</b>						
	Kraftstoff					
	Reparaturen					
	<b>Summe 1</b>					
<b>Bereitschaftskosten</b>						
	<b>Abbaubarkeit</b>					
	Abschreibungen	>1 Jahr				
	Zinsen	>1 Jahr				
	Steuern	>1 Jahr				
	Inspektion, Wartung	<1Jahr				
	Versicherung	<1 Jahr				
	Fremdleistungen	<1 Jahr				
	Ausrüstung	<1 Jahr				
	Verw.kostenumlage	<1 Jahr				
	<b>Summe 2</b>					
<b>Summe 3 (Primärkosten)</b>						
	Umlage nicht direkt zur. Ko.					
	Umlageschl.: Anz. d. Fahrz.					
	<b>Summe 4</b>					
<b>Verrechnungssatz</b>						
	Umlageschl.: km, h, Anz. Fahrz.					
	Berechnungsbasis:					
	<b>Verrechnungssatz</b>					

**Abbildung 29: Kostenreport Fuhrpark**

Zu den Leistungsdaten gehören die Laufleistung und die Einsatzstunden der einzelnen Fahrzeuge, die für die Kostenumlage benötigt werden. Je nach der Ausgestaltung des Kosten- und Leistungsreports werden diese betriebsspezifisch ausgestaltet und nach ihrer zeitlichen Disponibilität bewertet. Die Leistungskosten umfassen beispielsweise Betriebsstoffe, die Bereitschaftskosten die Abschreibungen und Zinsen. Bei den Reparaturkosten (Wartung und Instandhaltung; Beseitigung von Unfallschäden) handelt es sich teilweise um Leistungskosten und teilweise um Bereitschaftskosten. Zur Vereinfachung können sie im Kostenreport jedoch vollständig als Bereitschaftskosten erfaßt werden.

Im Anschluß an die Ermittlung der Primärkosten als Summe der Leistungs- und Bereitschaftskosten erfolgt die Verrechnung der nicht direkt den einzelnen Fahrzeugen zurechenbaren Kosten. Als Umlageschlüssel können vor allem die Anzahl der Fahrzeuge aber auch die Laufleistung (km) und/oder die Einsatzstunden (h) angesetzt werden. Um die Verrechnungs-

sätze für den Leistungsreport Fuhrpark zu ermitteln, werden im nächsten Schritt die Kostensummen jedes Fahrzeugs durch die Leistungseinheiten dividiert. Als Leistungseinheiten kommen die Laufleistung (km) oder die Einsatzstunden (h) bzw. für Spezialfahrzeuge eine Kombination aus beiden in Betracht.

Der Aufbau des **Leistungsreports** für den Bereich Fuhrpark (s. Abb. 30) entspricht in seiner Systematik dem für den Bereich Personal. Es sind zeilenweise ebenfalls die Kostenstellen bzw. Kostenträger, also die Vor- bzw. Endleistungen gemäß Leistungskatalog und spaltenweise die in Anspruch genommenen Bezugsobjekte, hier die Fahrzeuge, dargestellt. Ergebnis des Leistungsreports sind die Kostensummen der einzelnen Fahrzeuge einerseits sowie der Leistungsbereiche andererseits. Im Rahmen eines Plan-/Ist-Vergleichs werden die erbrachte Laufleistung (km) bzw. die tatsächlichen Einsatzstunden (h) je Fahrzeug dessen geplanten Leistungsabgaben gegenübergestellt. Die sich ergebenden Differenzen dienen ebenfalls als Grundlage weiterer Analysen sowie als Indikator für die Wirtschaftlichkeitssteuerung.

### Leistungsreport Fuhrpark

	Fahrzeuge		
	Pkw	Lkw	Sonderfahrzeug
Leistungsabgabe (km)/(h)			
Verrechnungssatz			

Bezugsgrößen	Umlage	Leistungs- einheit	Umlage	Leistungs- einheit	Umlage	Leistungs- einheit	Summe Umlagen
Verteilung							
Speicherung							
Fremdbezug							
Eigengew./Aufbereitung							
Verwaltung, sonst. VL							
TW Tarifikunden							
TW Sondervertragskunden							
Betriebswasserkunden							
TW Weiterverteiler							
<b>Summe - IST</b>							
<b>Summe - PLAN nur Std.)</b>							
<b>Differenz (nur Std.)</b>							

Abbildung 30: Leistungsreport Fuhrpark

#### 4.4.2.5 Personal- und Fahrzeugblatt

Für die Berechnung der Verrechnungssätze in den Kostenreports werden die Arbeitsstunden der Mitarbeiter sowie die Laufleistung und Einsatzstunden des Fuhrparks benötigt. Desweiteren sind Angaben über die Tätigkeitsbereiche der Mitarbeiter notwendig, um die ermittelten Kosten auf die einzelnen Leistungen verrechnen zu können. Das Personal- und Fahrzeugblatt (s. Abb. 31) dient der Ermittlung der benötigten Informationen. Es wird für jeden Mitarbeiter unter Angabe des genauen Erfassungszeitraums (in Kalenderwochen) angelegt. Spaltenweise werden die beanspruchten Arbeitsstunden, die Leistungsdaten des benutzten Fahrzeugs sowie Angaben zu den verrichteten Tätigkeiten dargestellt und zeilenweise den einzelnen Wochentagen der jeweiligen Kalenderwoche zugeordnet.

#### Personal- und Fahrzeugblatt:

Mitarbeiter: \_\_\_\_\_ Jahr: \_\_\_\_\_ Monat: \_\_\_\_\_ KW: \_\_\_\_\_

Tag:	Mitarbeiter		Fahrzeug			Tätigkeit				Sonstige Vermerke	
	Zeitraum:		Stunden Tätigkeit:	Typ	Std.	km	Bereich				
	von:	bis:					K <sup>1</sup>	U <sup>2</sup>	B <sup>3</sup>		KS <sup>4</sup>
Montag											
gesamt:											
Dienstag											
gesamt:											
Mittwoch											
gesamt:											
Donnerstag											
gesamt:											
Freitag											
gesamt:											
Samstag											
Sonntag											

<sup>1</sup> Krank; <sup>2</sup> Urlaub; <sup>3</sup> Betriebshof; <sup>4</sup> Kostenstelle

Abbildung 31: Personal- und Fahrzeugblatt

#### 4.4.2.6 Betriebsabrechnungsbogen - BAB <sup>73</sup>

Der Betriebsabrechnungsbogen -BAB (s. Abb. 32) weist spaltenweise die einzelnen Vor- und Endleistungen auf. Zeilenweise werden die Erträge <sup>74</sup> sowie Kostenarten ausgewiesen. Hierbei wird zwischen Leistungs- und Bereitschaftskosten unterschieden. Für die Bereiche Personal und Fuhrpark werden nun die Kostensummen aus den Leistungsreports in den BAB übertragen.

Im Anschluß an die Erfassung der den einzelnen Leistungsbereichen direkt zurechenbaren Kosten erfolgt die Umlage der Vorleistungen auf vorgelagerte Vor- und Endleistungen durch geeignete Verteilungsschlüssel im Rahmen der innerbetrieblichen Leistungsverrechnung. "Durch diese Gemeinkostenverrechnung werden letztlich sämtliche Vorleistungen entlastet, während die Endleistungen entsprechend mit Sekundärkosten belastet werden. Zusammen mit den Primärkosten ergeben sich so die Gesamtkosten der einzelnen Endleistungen, die durch ein entsprechendes Entgelt gedeckt werden müssen".<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Vgl. Wöbbeking, K. H.; Schaubruch, W.; Bauer, P.: a. a. O., S. 69

<sup>74</sup> Hier sind nicht die Erlöse aus der Wasserabgabe anzusetzen!

<sup>75</sup> Vgl. Wöbbeking, K. H.; Schaubruch, W.; Bauer, P.: a. a. O., S. 70

	Endleistungen					Vorleistungen								
	Summe (DM)	TW Tarifkunden	TW Sondervertragskunden	BW Betriebswasserkunden	TW/BW Weiterverteiler	Betriebswasseranlagen	Verteilung	Speicherung/Druckhaltung	Bezug	Aufbereitung	Gewinnung (incl. Ressourcen- und Umweltkosten)	Verwaltung, sonstige VL	Fuhrpark	Personal
<b>Bezugsobjektnummer:</b>		1	2	3	4	66	65	64	63	62	61	60	692	693
<b>Erträge:</b>														
<b>Leistungskosten:</b>														
Materialaufwand														
Kraftstrom														
Fremdwasserbezug														
Grundwasserabgabe														
Ressourcen- und Umweltkosten														
<b>Summe Leistungskosten</b>														
<b>Bereitschaftskosten:</b>														
Abschreibungen														
Zinsen														
Zuführung zum Vermögensplan														
Anteilige Verwaltungskosten														
Verbandsumlage														
Ressourcen- und Umweltkosten														
Verschiedene Kosten														
<b>Summe Bereitschaftskosten</b>														
<b>Summe 1 Primärkosten</b>														
Umlage Personal (Leistungsreport)														
<b>Summe 2</b>														
Umlage Fuhrpark (Leistungsreport)														
<b>Summe 3</b>														
Umlage Verwaltung														
Umlageschlüssel:														
<b>Summe 4</b>														
Umlage Gewinnung														
Umlageschlüssel														
<b>Summe 5</b>														
Umlage Wasseraufbereitung														
Umlageschlüssel														
<b>Summe 6</b>														
Umlage Fremdbezug														
Umlageschlüssel														
<b>Summe 7</b>														
Umlage Speicherung														
Umlageschlüssel														
<b>Summe 8</b>														
Umlage Verteilung														
Umlageschlüssel														
<b>Kostensumme Endleistungen</b>														

Abbildung 32: Betriebsabrechnungsbogen - Überblick

## **5. Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlußfolgerungen**

### **5.1 Zusammenfassung**

#### **5.1.1 Zielsetzungen einer lenkungsorientierten Preisbildung und Tarifgestaltung**

Wesentliche Voraussetzungen und Ziele einer lenkungsorientierten Preisbildung und Tarifgestaltung in der öffentlichen Wasserversorgung sind:

- Deckung der erforderlichen Kosten der Wasserversorgung;
- Beeinflussung des Wasserverbrauchs zur Umsetzung einer rationellen (sparsamen) Wasserverwendung unter Berücksichtigung ökologischer Ziele;
- Transparenz der Preisbildung und Tarifgestaltung für die Verbraucher, kommunalen Entscheidungsträger und zuständigen Behörden.

Nur bei einer transparenten Tarifgestaltung können die Verbraucher ihr Verhalten an der jeweiligen Kostensituation ausrichten und die aus ökologischen Gesichtspunkten erwünschten Entscheidungen zugunsten einer rationellen Wasserverwendung treffen.

Bei der Ausgestaltung der Wassertarife sind die kommunalabgabenrechtlichen Grundsätze der Gleichbehandlung (Gerechtigkeit), der Äquivalenz (Angemessenheit; Wirtschaftlichkeit) sowie der Kostendeckung zu beachten. Dies gilt auch für das Kostenüberschreitungsverbot des § 10 Abs. 2 S. 1 HKAG, sofern das Versorgungsunternehmen nicht als "wirtschaftliches Unternehmen" i.S.d. § 127a HGO geführt wird. Die "lenkungsorientierte Gebühr" soll zu einer Verschiebung der Gebührenlast zu Lasten derjenigen führen, die durch ihr Verhalten den ökologischen Zielsetzungen nicht Rechnung tragen.

Die Ausgestaltung von lenkungsorientierten Gebühren liegt im Ermessen der Gemeinden. Für die rechtliche Zulässigkeit lenkungsorientierter Gebühren ist entscheidend, daß die Gemeinden bei der Festlegung der Gebührensätze ihre Entscheidungskriterien offenlegen. Nur so können die Verbraucher bzw. Gerichte feststellen, ob sie gegen kommunalabgabenrechtliche Grundsätze bzw. das Willkürverbot verstoßen. Entsprechendes gilt für die Tarifgestaltung privatrechtlich organisierter Wasserversorgungsunternehmen oder für die Festlegung privater Trinkwasserentgelte.

### **5.1.2 Ergänzung des § 10 Hessisches Kommunalabgabengesetz**

Die vom Gesetzgeber angestrebte ökologische Orientierung der Preise und der Tarifstruktur in der öffentlichen Wasserversorgung ist zwar schon in § 55 Nr. 5 HWG enthalten. Zur Verdeutlichung der Ziele des Gesetzgebers bei der Gebührengestaltung sowie zur Angleichung von Kommunalabgabengesetz und Fachgesetzen sollte jedoch die angestrebte Orientierung der Gebühren auch im HKAG normiert werden.

Es wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

*"Bei Einrichtungen, die dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen dienen oder die natürlichen Lebensgrundlagen in Anspruch nehmen, kann die Gebühr so bemessen werden, daß sie Anreize zu einem umweltschonenden Verhalten bietet."*

Diese Formulierung orientiert sich an § 6 Abs. 3 S. 3 Saarländisches KAG. Auch die Kommunalabgabengesetze der Länder Bayern, Rheinland-Pfalz Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen enthalten ähnliche Regelungen.

Diese grundsätzliche Vorgabe würde deutlich machen, daß unterschiedliche Gebührensätze bei gleichartiger Leistung zur ökologischen Beeinflussung des Wasserverbrauchs rechtlich unbedenklich zulässig sind.

### **5.1.3 Bemessung des Wasserpreises an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit**

Der Wasserpreis soll sich an den Grundsätzen der Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit orientieren. Nur Kosten, die i.S.d. § 10 Abs. 2 HKAG für die dauerhafte Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung erforderlich sind, können über Gebühren bzw. privatrechtliche Vertragsentgelte auf den Verbraucher umgelegt werden.

### **5.1.4 Beitragsfinanzierung**

Investitionskosten sollten verursachergerecht und zeitnah durch Beiträge nach § 11 HKAG bzw. Baukostenzuschüsse nach § 9 AVBWasserV abgerechnet werden. Eine reine Gebührenfinanzierung ist zwar rechtlich zulässig, aber aus Lenkungsgesichtspunkten nicht empfehlenswert. Beiträge sind lenkungsneutral; zur Schaffung von Anreizen zur rationellen Wasserverwendung ist aber nur eine variable, mengenbezogene Preiskomponente geeignet.

### **5.1.5 Abschreibungen**

Die nach § 10 Abs. 2 HKAG zulässigen Abschreibungen sind auf den Anschaffungswert zu beziehen; die Abschreibung des sogenannten Wiederbeschaffungswertes ist abzulehnen. Dieser ist auf die Finanzierung von Ersatzinvestitionen und damit nicht auf den Werteverzehr der eingesetzten Anlagen gerichtet. Nur eine Abschreibung vom Anschaffungswert entspricht den Voraussetzungen in § 10 HKAG, da sie zum Ausgleich der Wertminderung der tatsächlich in Anspruch genommenen Einrichtungen führt.

### **5.1.6 Gebührenmaßstab**

Als Maßstab für die Bemessung des Wasserpreises ist grundsätzlich der tatsächliche Wasserverbrauch als Wirklichkeitsmaßstab zu wählen. Die in den Wasserversorgungssatzungen und Tarifbedingungen teilweise enthaltenen Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe sind aus ökologischer Sicht lenkungsfeindlich, da der Verbraucher eine Senkung seiner Wasserkosten bzw. eine Kompensation höherer Preise durch Änderung seines Wasserverbrauchs nicht erreichen kann.

### **5.1.7 Tarifgestaltung**

Zur Einbeziehung lenkungsbezogener Ziele in der Tarifgestaltung der öffentlichen Wasserversorgung sollten einheitliche, lineare Tarife gebildet werden. Die Aufteilung in Leistungs- und Arbeitspreise ist nicht geeignet, den Verbraucher zu einem rationellen, wassersparenden Verhalten anzuregen. Grundpreise sind lenkungsneutral; der Verbraucher kann diese Kostenbestandteile nicht durch Änderung seines Verhaltens senken. In Übereinstimmung mit den kommunalabgabenrechtlichen Grundsätzen ist die Erhebung linearer, mengenabhängiger Tarife empfehlenswert. Ein progressiver Tarif, dessen individuelle Begründung empirische Schwierigkeiten bereitet, ist daher nicht erforderlich. Dies trägt gleichzeitig zur Transparenz des Wasserpreises bei.

Für Verbraucher mit einer außergewöhnlichen Verbrauchsstruktur (z.B. sehr hohe erforderliche Anschlußleistung bei geringem jährlichen Wasserverbrauch) sollten Sondertarife bzw. Sonderverträgen vereinbart werden, die an den kommunalabgabenrechtlichen Grundsätzen zu orientieren sind. Degressive Wasserpreise bzw. Mengenrabatte sind als lenkungsfeindlich abzulehnen.

## 5.2 Standardisierte Unterlagen für die Preisbildung und Tarifgestaltung

### 5.2.1 Kostenkennzahlen

Aus dem Vergleich der Wasserpreise und Wassertarife in Hessen ist deutlich geworden, daß alle Wasserversorgungsunternehmen sehr unterschiedliche Strukturen aufweisen, so daß eine statistische Begründung für die jeweiligen Gebühren und Entgelte nicht möglich ist. Lediglich die regionale Häufung relativ hoher bzw. relativ niedriger Wasserpreise in Verbindung mit den hydrogeologischen Gegebenheiten in den Versorgungsgebieten bzw. Wassergewinnungsgebieten läßt eine Systematik erkennen. So liegen beispielsweise die Wasserpreise in Regionen mit Kluftengrundwasserleitern (z.B. Rheinisches Schiefergebirge) deutlich über dem hessischen Mittelwert, während die Wasserpreise in Regionen mit ergiebigen Porengrundwasserleitern (z.B. Hessisches Ried; Hanau-Seligenstädter Senke) meist unter dem mittleren Wasserpreis unter dem mittleren hessischen Wasserpreis liegen (vgl. Abb. 6 und 7).

Mit Hilfe eines betrieblichen Kennzahlenvergleichs in der öffentlichen Wasserversorgung können Entgelt- bzw. Kostenunterschiede identifiziert und begründet werden, die auf strukturelle Besonderheiten der jeweiligen Wasserversorgungsunternehmen bzw. der Versorgungsgebiete zurückzuführen sind. In der Tabelle 7 sind Kostenkennzahlen für wesentliche Vorleistungsbereiche der Wasserversorgungsunternehmen sowie Vorschläge für die Clusterung einzelner Kennzahlen nach kostenbestimmenden (qualitativen) Merkmalen aufgeführt.

**Tabelle 7: Kostenkennzahlen für den Bereich "Vorleistungen"**

<p style="text-align: center;"><b>Kostenkennzahlen für wesentliche Vorleistungsbereiche</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Wassergewinnung / -aufbereitung</li><li>- Umwelt- und Ressourcenschutz</li><li>- Fremdwasserbezug</li><li>- Speicherung / Druckhaltung</li><li>- Verteilung</li><li>- Verwaltung</li></ul> <p style="text-align: center;"><b>Clusterung einzelner Kennzahlenwerte nach kostenbestimmenden (qualitativen) Merkmalen, z.B.</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Wasserherkunft</li><li>- Ansatz- / Bewertungsalternativen</li><li>- Druckzonenrelation (Speichervolumen / Wasserabgabe)</li><li>- Rechtsform des Unternehmens, Unternehmensgröße</li></ul> <p style="text-align: center;"><b>Anonymisierte Darstellung der Vergleichswerte, i.a. als:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Mittelwert Vergleichswerte (Median),</li><li>- Untergrenze und Obergrenze des medialen 50%-Intervalls</li></ul>
--

### 5.2.2 Betriebskennzahlenvergleich

Kommunale Kennzahlenvergleiche (Kostenvergleiche) in der öffentlichen Wasserversorgung bieten neben der Identifikation strukturellen Begründungen unterschiedlicher Wasserpreise eine Möglichkeit, die Wirtschaftlichkeit der betrieblichen Tätigkeit zwischen verschiedenen Wasserversorgungsunternehmen zu vergleichen. Daraus lassen sich ggf. Anregungen ableiten, an welchen Stellen einzelner Betriebe Kosteneinsparpotentiale zu suchen sind. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist die Ermittlung geeigneter Vergleichsbetrieb durch Clustering nach betrieblichen oder regionalen Spezifika.

Die erfaßten Betriebskennzahlen einzelner Vorleistungen werden dazu für die Betrieb eines Clusters zusammengefaßt und ausgewertet (s. Abb. 33). Dazu eignet sich besonders eine Quartilsdarstellung, mit der Ungleichheiten unmittelbar erkannt werden können; diese sind ggf. durch eine vertiefte Detailuntersuchung fachlich zu begründen.

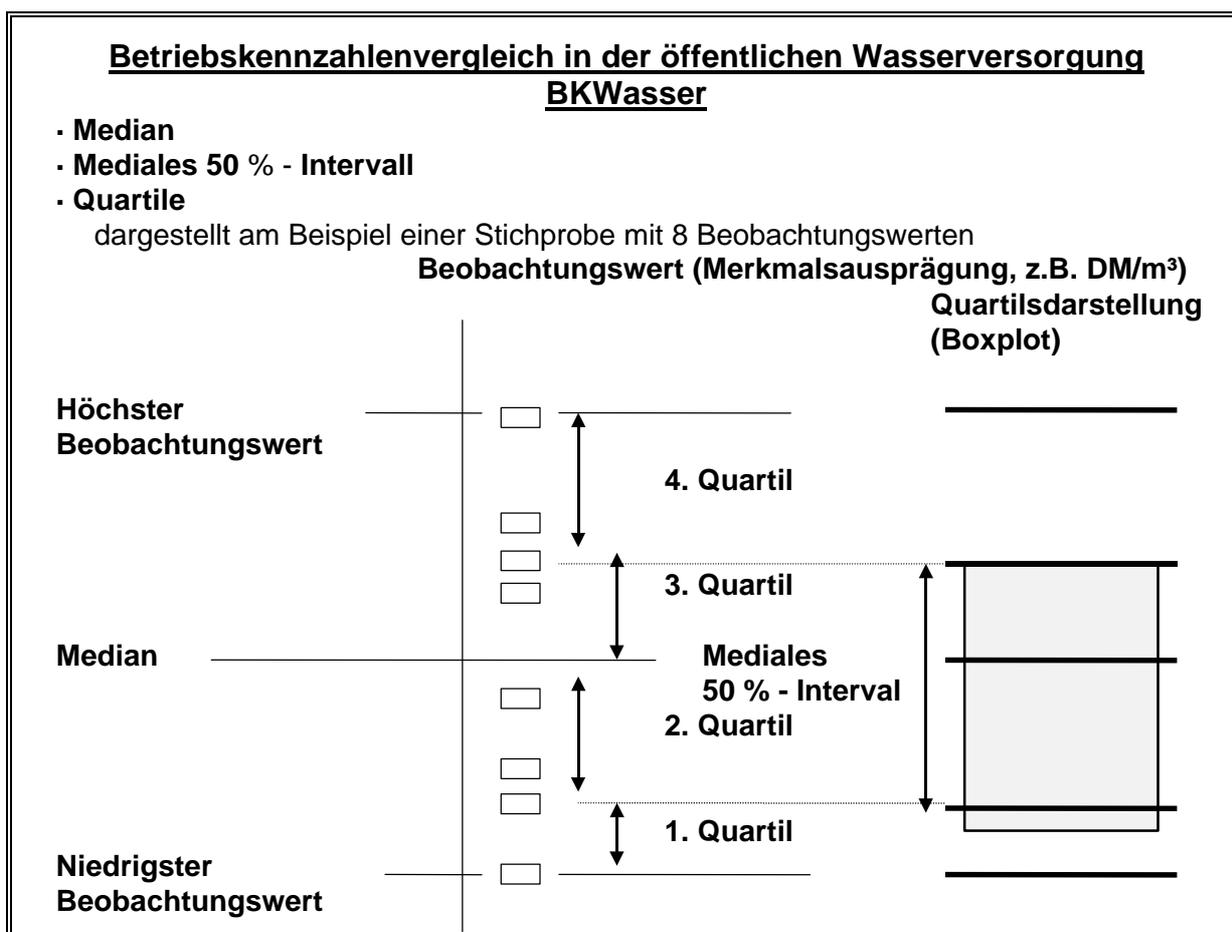


Abbildung 33: Struktur eines Betriebskennzahlenvergleichs

### 5.2.3 Entgeltbelastung für definierte "Modell-Verbraucher"

Die Entgeltbelastung der Verbraucher bestimmt sich aus der Höhe des Wasserpreises, der sich aus den anrechenbaren Kosten der Wasserversorgung ergibt. Neben der Höhe des Wasserpreises insgesamt ist die Tarifgestaltung, d.h. die Verteilung der Kosten auf den mengenunabhängigen Leistungs- und den mengenabhängigen Arbeitspreis sowie die Ausgestaltung dieser beiden Komponenten für die Verbraucher die Grundlage für rationelle Verhaltensweise. In der Tabelle 8 sind 6 typische Verbraucher als "Modell-Verbraucher" angegeben, für die die Entgeltbelastungen in den Versorgungsgebieten als Vergleichsgrundlage ermittelt werden sollen.

**Tabelle 8: Modell-Verbraucher**

<b>Verbraucherbelastung = Entgeltbelastung (ohne Beiträge) für definierte Modellverbraucher</b>		
<b>Modell-Verbraucher 1:</b>	<b>Wohnung; Einfamilienhaus</b>	<b>150 m³/Jahr</b>
<b>Modell-Verbraucher 2:</b>	<b>Mehrfamilienhaus</b>	<b>900 m³/Jahr</b>
<b>Modell-Verbraucher 3:</b>	<b>Mehrfamilienhaus</b>	<b>9.000 m³/Jahr</b>
<b>Modell-Verbraucher 4:</b>	<b>Schule, 500 Schüler</b>	<b>3.500 m³/Jahr</b>
<b>Modell-Verbraucher 5:</b>	<b>Krankenhaus, 500 Betten</b>	<b>7.500 m³/Jahr</b>
<b>Modell-Verbraucher 6:</b>	<b>Verwaltungsgebäude, 300 Beschäftigte</b>	<b>4.500 m³/Jahr</b>

Die Ermittlung der Entgeltbelastung der "Modellverbraucher" in ausgewählten Versorgungsgebieten hat gezeigt, daß in Hessen erhebliche Unterschiede vorliegen. Bei einem großen Teil der Versorgungsunternehmen ist der Grundpreis mit einem Anteil von weniger als 10 % des gesamten Gebührenaufkommens vernachlässigbar gering. Insgesamt ist keine zwingende Begründung für die Höhe und für die Ausgestaltung des mengenunabhängigen Leistungspreises (Abstufung der Bezugsgröße; progressive oder degressive Gebührensätze etc.) zu erkennen.

Die Erhebung dieses Gebührenanteils ist aus der Sicht der Versorgungsunternehmen nicht entscheidend für die Sicherheit der Kostendeckung, trägt nicht zur Transparenz der Wassergebühren bei und behindert rationelles Verbraucherverhalten. Aus diesen Gründen sollten im Hinblick auf mögliche Lenkungenfunktionen des Wasserpreises die Möglichkeiten eines Verzichtes auf mengenunabhängige Gebührenbestandteile zulasten einer progressiven Gebührenerstaffelung überprüft werden, die wenig transparent und deren Nachweis empirisch schwierig ist.

### 5.3 Ausblick

Die Anforderungen an die Wasserpreisbildung und Tarifgestaltung in der öffentlichen Wasserversorgung sind im wesentlichen mit den Begriffen **Kostendeckung, Äquivalenz und Gleichbehandlung** zu kennzeichnen. In der Praxis ist die Verbindung zwischen den Wasserpreisen und den versorgungswirtschaftlichen Gegebenheiten der Versorgungsunternehmen jedoch nicht ohne weiteres erkennbar.

Unter den derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen muß sich die öffentliche Wasserversorgung aufgrund ihrer faktischen Monopolsituation in einem zentralen Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge in besonderem Maße den Anforderungen nach **Transparenz** stellen; dazu ist die Durchführung eines Betriebskennzahlenvergleichs vorgesehen. Dieser soll den kommunalen Entscheidungsträgern und den Verbrauchern ein Bild über die **Leistungen, Kosten und Wasserpreise** der öffentlichen Wasserversorgung vermitteln und die jeweiligen Träger der öffentlichen Wasserversorgung zu einer systematischen Kostenanalyse in ihren Bereichen anregen (**Leistungs- und Kostentransparenz**).

Die öffentliche Wasserversorgung wird in den nächsten Jahren einer Reihe von externen Einflüssen ausgesetzt sein, die ihre wirtschaftliche Grundlagen, ihre Struktur und die Gesetzmäßigkeiten der Wasserpreisbildung voraussichtlich erheblich verändern werden. Dazu gehören

- die Regelungen nach Artikel 9 der europäischen Wasserrahmenrichtlinie zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich der umwelt- und ressourcenbezogenen Kosten (Entwurf vom 30. 6. 1999) sowie
- Überlegungen zur Novellierung des Energiewirtschafts- und Wettbewerbsrechtes (s. dazu BT Drucksache 13/7274 vom 23. 3. 1997), die langfristig eine Streichung des § 103 GWB („Liberalisierung“ des Wassersektors) erwarten lassen.

Unabhängig von den erkennbaren **Zielkonflikten**, die sich aus den widersprüchlichen Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie („**Kostendeckung**“ unter Berücksichtigung der Umwelt- und Ressourcenkosten) und einer „**Liberalisierung**“ des Wasserbereiches für die Wasserpreisbildung ergeben, sollten die Träger der öffentlichen Wasserversorgung ihre besondere kommunalwirtschaftliche Bedeutung und ihre umweltpolitisch relevanten Aufgaben durch eine qualifizierte Dokumentation ihrer Leistung und Kosten den Bürgern (Kunden) und politischen Entscheidungsträger verdeutlichen und sich auf ihre Rolle auf dem „**Wassermarkt**“ vorbereiten. Ein Baustein dazu kann der vorgesehene Betriebskennzahlenvergleich Wasser (BKWasser) sein.

## 6. Quellen und Literatur

- [1] Adam, D.: Entscheidungsorientierte Kostenbewertung. Wiesbaden, 1970
- [2] Adam, D.: Investitionscontrolling. München/Wien, 1994
- [3] Adam, D.: Produktionsmanagement. Wiesbaden, 1993
- [4] Albach, H.: Die optimale Tarifstruktur öffentlicher Versorgungsunternehmen.  
In: gwf-wasser/abwasser, 112. Jahrgang, Heft 6/1971
- [5] Bals, H./Nölke, A.: Volkswirtschaftliche Kosten und kommunale Gebühren – Ansätze für eine ökologische Neuorientierung des kommunalen Abgabenrechts.  
In: KStZ 1990, 201
- [6] Beck, K.: Die Kostenprogression in der Wasserbeschaffung infolge der Entwicklung des Wasserbedarfes und der Wasserqualität. In: GWF, 96. Jahrgang, Heft 16/1955
- [7] Becker, H.: Hessisches Wassergesetz (Kommentar). Berlin, 1997
- [8] Bennemann, G.: Probleme der Beitragserhebung bei leitungsgebundenen Einrichtungen. In: KStZ, 1998 S. 105 ff
- [9] Birk, H./Kretz, C.: Hat die Einführung der Biotonne Auswirkung auf die Hausmüllgebühr? In: VBIBW 1999, 7
- [10] Bosenius, U.: Der Entwurf einer EG-Wasserrahmenrichtlinie – Die Sicht der Beratung auf europäischer Ebene. In: NVwZ 1998, 1039
- [11] Breuer, R.: Öffentliches und privates Wasserrecht. München, 1987
- [12] Breuer, R.: Der Entwurf einer EG-Wasserrahmenrichtlinie. In: NVwZ 1998, 1001
- [13] Brohm, W.: Wirtschaftstätigkeit der öffentlichen Hand und Wettbewerb.  
In: NJW 1994, 281
- [14] Brösse, U.: Ein Markt für Trinkwasser. In: Zeitschrift für Umwelt, ZfU 3/80
- [15] Brüning, C.: Der Private bei der Erledigung kommunaler Aufgaben. Berlin, 1997
- [16] Brüning, C.: Gebührenkalkulation: Verdeckte Gewinne sind weiterhin möglich.  
In: KStZ 1994, S. 210 ff
- [17] Bullinger, A.: Neue Probleme im Abfallgebührenrecht. In: VBIBW 1998, 372
- [18] Bundesminister des Innern (Hrsg.): Wasserversorgungsbericht - Bericht über die Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn, 1992
- [19] Bundesminister für Wirtschaft (Hrsg.): Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen - Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft. Bonn, 1975
- [20] Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. (BGW)/Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke e.V. (VDEW) (Hrsg.): Kosten- und Leistungsrechnung der Energie- und Wasserversorgungsunternehmen. Verlags- und Wirtschaftsgesellschaft der Elektrizitätswerke m.b.H. (VWEW) und Wirtschafts- und Verlagsgesellschaft Gas und Wasser mbH, 3. Neu gestaltete und erweiterte Ausgabe
- [21] Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. (BGW): Neue Entwicklungen in der Kostenrechnung: Zielkostenrechnung und Prozeßkostenrechnung. BGW-Schriftenreihe Nr. 54. Bonn, 1997

- [22] Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. (BGW): Regulierte Wasserpreise? Perspektiven der Preisbildung und Preiskontrolle in Deutschland und Europa. Bericht zur Fachtagung am 13. Mai 1998 in Frankfurt am Main
- [23] Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. (BGW): Stellungnahme des Bundesverbandes der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. zum Arbeitspapier der Kartellbehörden des Bundes und der Länder "Kartellrechtliche Mißbrauchskontrolle der Wasserpreise von Haushaltskunden". Bonn, 12. Mai 1998
- [24] Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. (BGW): BGW-Wasserstatistik. Bonn (jährlich)
- [25] Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. (BGW): Allgemeine Wassertarife in der Bundesrepublik (periodisch)
- [26] Chantelau, F./ Möker: U.-H.: Ökologisierung kommunaler Abgaben. Taunusstein, 1989
- [27] COOPERATIVE / PROGROS: Ermittlung von Handlungsspielräumen in der industriellen Wasserversorgung. In: UBA-Texte 24/86. Berlin, 1986
- [28] Cosack / Tilman: Erhebung von Gebühren oder privatrechtlichen Entgelten im Wasser- und Abwasserbereich - Pro und Contra. In: KStZ 1999, 47 ff
- [29] Cronauge, U.: Kommunale Unternehmen. Berlin, 1997
- [30] Cronauge, U.: Wasserversorgung als Bestandteil gemeindlicher Daseinsvorsorge. In: StuGR 1990, S. 344 ff
- [31] Dahmen, A.: Abfallgebühr - quo vadis? In: KStZ 1992, s: 143 ff
- [32] DIN 2000: Zentrale Trinkwasserversorgung; Leitsätze für Anforderungen an Trinkwasser; Planung, Bau und Betrieb der Anlagen. 11/1973
- [33] Dreyhaupt, K.: Gebührenkalkulation in der kommunalen Versorgungswirtschaft. Erfurt/Bonn, 1991
- [34] Driehaus, H.-J. (Hrsg.): Kommunalabgabengesetz (Kommentar). Herne/Berlin (Loseblatt-Sammlung; Stand 1998)
- [35] Erbslöh, W.: Preisanpassungsklauseln in Wasserlieferverträgen mit Sonderabnehmern. In: gwf-wasser/abwasser, 111. Jahrgang, Heft 4/1970
- [36] Ermel, G.: Gesetz über kommunale Abgaben in Hessen (Kommentar). Mainz, 1993
- [37] Friedel, U.: Wirkungen betriebswirtschaftlicher Kosten auf die Zielsetzungen kommunaler Benutzungsgebühren. In: ZKF 1996, S. 200 ff
- [38] Friedel, U.: Zielsetzungen und Wirkungen kommunaler Benutzungsgebühren. In: KStZ 1996, S. 181 ff
- [39] Gawel, E.: Die Gebühren vor der ökologischen Herausforderung. In: KStZ 1996, S. 21ff
- [40] Gawel, E.: Die kommunalen Gebühren. Berlin, 1995
- [41] Gawel, E.: Gebührenrecht und betriebswirtschaftliche Grundsätze. In: VerwArch 1995, S. 69 ff
- [42] Gawel, E.: Zur Kostenrelevanz voll abgeschriebener Anlagegüter in der Kalkulation kommunaler Benutzungsgebühren. In: ZKF 1994, S. 248 ff
- [43] Gern, A.: Deutsches Kommunalrecht. Baden-Baden, 1994

- [44] Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) i. d. F. vom 26. August 1998 (VGBl. I S. 2546)
- [45] Gesetz über Kommunalabgaben, Vergnügungssteuer, und zur Übertragung der Gewerbesteuer auf die Gemeinden für das Land Brandenburg vom 27. Juni 1991 (GVBl. I S. 200), zuletzt geändert am 27. Juni 1995 (GVBl. I S. 145)
- [46] Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushaltes (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) i.d.F. vom 12. November 1996 (GVBl. I S. 1695)
- [47] Grünewald, K.: Zur Frage der Ansatzfähigkeit von Planungskosten nicht verwirklichter Entsorgungsanlagen bei der Erhebung von Abfallgebühren. In: KStZ 1996, S. 170 ff
- [48] Gumm, H.: Die Probleme der Benutzungsdauer in der öffentlichen Wasserversorgung und ihre Bedeutung für die Preisbildung.  
In: gwf-wasser/abwasser, 112. Jahrgang, Heft 6/1971
- [49] gwf-wasser/abwasser - Rechtswesen: Beschluß des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes vom 25. Februar 1966 (Az.: RV 2/62) zum progressiven Wassertarif in der öffentlichen Wasserversorgung. In: gwf-wasser/abwasser, 108. Jahrgang, Heft 2/1967
- [50] gwf-wasser/abwasser - Wirtschaftliche Umschau: Die Entwicklung der allgemeinen Wassertarife im Bundesgebiet (periodisch)
- [51] gwf-wasser/abwasser: Grundfragen zur Wasserpreisgestaltung.  
110. Jahrgang, Heft 32/1969
- [52] gwf-wasser/abwasser: Die öffentliche Wasserversorgung - Strukturentwicklung 1960 - 1970. In: gwf-wasser/abwasser, Heft 8, 1973
- [53] Hansmeyer, K.-H./ Fürst, D.: Die Gebühren - Zur Theorie eines Instrumentes der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen. Stuttgart, 1968
- [54] Harms, J.: Öffentliche Unternehmen und ihre Kontrolle in Zeiten der "Modernisierung" des Staates. In: ZögU 1998, S. 87 ff
- [55] Hessische Gemeindeordnung (HGO) i.d.F. vom 1. April 1993 (GVBl. 1992 I S. 534), zuletzt geändert am 17. Oktober 1996 (GVBl. I S. 456)
- [56] Hessischer Minister für Umwelt und Reaktorsicherheit / Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten / Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit: Jahresberichte der Wasserwirtschaft Hessen.  
In: Wasser & Boden (jährlich)
- [57] Hessisches Gesetz über kommunale Abgaben (HKAG) vom 17. März 1970 (GVBl. S. 225) zuletzt geändert am 18. Dezember 1997 (GVBl. I S. 429)
- [58] Hessisches Wassergesetz (HWG) i.d.F. vom 25. September 1996 (GVBl. I S. 384) zuletzt geändert am 15. Juli 1997 (GVBl. I S. 232)
- [59] Hessisches Wassergesetz (HWG - Entwurf), Stand 5. Mai 1998
- [60] Hölzel, P.: Die Kostenrechnung als Grundlage der Preis- und Tarifgestaltung in der öffentlichen Wasserversorgung. In: gwf-wasser/abwasser, 100. Jahrgang, Heft 38/1959
- [61] Hook F.-G.: Preisbildung und Tarife in der öffentlichen Wasserversorgung.  
In: gwf-wasser/abwasser, 102. Jahrgang, Heft 26/1961
- [62] Hook, F.-G.: Der kostenechte Wasserpreis und die Entwicklung der Kosten in der öffentlichen Wasserversorgung. In: gwf-wasser/abwasser, 103. Jahrgang, Heft 38/1962

- 
- [63] Hook, F.-G.: Die Kostenentwicklung in der öffentlichen Wasserversorgung - Die großstädtische Wasserversorgung. In: GWF, 99. Jahrgang, Heft 34/1958
- [64] Hook, F.-G.: Mengenpreise und Leistungspreise in der Wasserversorgungswirtschaft. In: gwf-wasser/abwasser, 112. Jahrgang, Heft 10/1971
- [65] Horak, C.: Controlling in Nonprofit-Organisationen, Erfolgsfaktoren und Instrumente. Wiesbaden, 1995
- [66] Hörstel, R.: Welche Kosten dürfen unter der Herrschaft des Kostendeckungsprinzips nach § 6 I 3 NWKAG in den Gebührensatz einer Entwässerungssatzung einfließen? In: NVwZ 1995, S. 1188 ff
- [67] Horváth, P.: Controlling. München, 1996
- [68] Hummel, S./ Männel, W.: Kostenrechnung 1. Wiesbaden, 1986 (Nachdruck 1990)
- [69] Immenga, U./ Mestmäcker, E.-J.: Gesetz zur Wettbewerbsbeschränkung - GWB (Kommentar). München, 1992
- [70] Jacobitz, K./ Klaus, J./ Michel, B./ Cornelius, I.: Preiselastizität des häuslichen und gewerblichen Wasserverbrauchs und Abwasseranfalls. Darmstadt/Nürnberg, 1981
- [71] Jäckel, M./ Neumeyer, H.: Zur Einführung ökologisch lenkender Gebühren im Saarland. In: Kommunalpraxis 1998, S.246
- [72] Jahn, H.: Die gemeindliche Pflicht zur Erhebung von Beiträgen und/oder Gebühren unter besonderer Berücksichtigung des § 93 HGO. In: KStZ 1992, S. 314 ff
- [73] Jahresbericht der Wasserwirtschaft. In: Wasser & Boden (jährlich)
- [74] Kartellbehörden des Bundes und der Länder - Arbeitsausschuß Allgemeine Versorgungswirtschaft (AAV): Kartellrechtliche Mißbrauchskontrolle der Wasserpreise von Haushaltskunden. Kiel, 18. September 1997
- [75] Kaun, H.: Wasserpreisbildung - ein Politikum? In: gwf-wasser/abwasser, 106. Jahrgang, Heft 32/1965
- [76] Kirchhof, F.: Die Höhe der Gebühr. Berlin, 1981
- [77] Kirchhof, F.: Umweltabgaben im Abfallwesen. DVBl 1994, S. 1101 ff
- [78] Klöpfer, M.: Die lenkende Gebühr. In: AÖR 97, 1972, S. 233 ff
- [79] Koch, H.: Grundprobleme der Kostenrechnung. Köln/Opladen, 1966
- [80] Koglin, H.: Finanzierung der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung zwischen Gerechtigkeit und Umweltschutz. In: KStZ 1992, 130
- [81] Kommunalabgabengesetz (KAG) für Baden-Württemberg (KAG) i.d.F. vom 28. Mai 1996 (GBl. S. 481)
- [82] Kommunalabgabengesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KAG) vom 1. Juni 1993 (GVBl. S. 522)
- [83] Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) vom 21. Oktober 1969 (GV.NW. S. 712), zuletzt geändert am 18. Dezember 1996 (GV.NW. S. 586)
- [84] Kommunalabgabengesetz für das Land Rheinland-Pfalz (KAG) vom 20. Juni 1995 (GVBl. S. 175), zuletzt geändert am 12. Februar 1997 (GVBl. S. 40)
- [85] Kommunalabgabengesetz für das Land Sachsen-Anhalt (KAG-LSA) vom 13. Dezember 1996 (GVBl. LSA S. 405), zuletzt geändert am 6. Oktober 1997 (GVBl. LSA S. 878)

- [86] Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung - KGSt. (Hrsg.): Kommunale Abfallwirtschaft - Wirtschaftlichkeitssteuerung und Entgeltgestaltung. Bericht Nr. 8/1993, Köln 1993
- [87] Kosten- und Investitionsprobleme in der öffentlichen Wasserversorgung unter besonderer Berücksichtigung der Versorgungssituation im Jahre 1959 und der Fragen der Abwasserbeseitigung - Ein Gespräch am runden Tisch gehalten am 1. Juni 1960 bei der Jahrestagung des deutschen Gas- und Wasserfaches in München.  
In: gwf-wasser/abwasser, 101. Jahrgang, Heft 32/1960
- [88] Krüger, W.: Beitrag zum Problem kostenechter Tarife für die Zusatz-Wasserversorgung. In: gwf-wasser/abwasser, 105. Jahrgang, Heft 50/1964
- [89] Kruse, F.: Grundfragen der Wasserpreisgestaltung.  
In: gwf-wasser/abwasser, 102. Jahrgang, Heft 6/1971
- [90] Küpper, H.U./ Weber, J./ Zünd, A.: Zum Verständnis und Selbstverständnis des Controlling. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 60. Jahrgang, Heft 4/1990
- [91] Laurien, H.: Ökonomische Fragen der Wasserversorgung. In: gwf-wasser/abwasser, 100. Jahrgang, Heft 38/1959
- [92] Leübbe, Wolff (Hrsg.), Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht, 1997
- [93] Mann, Th.: Anmerkungen zum Urteil des OVG Münster vom 5. August 1994.  
In: NWVBl. 1994, s. 435
- [94] Marcus, F.: Betriebswirtschaftliche Grundsätze bei der Wasserpreisbildung (Manuskript). Düsseldorf (o. J.)
- [95] Meilicke, H.: Heimliche Steuererhöhung über öffentlich-rechtliche Gebühren.  
In: Betriebs-Berater, Heft 4/1989
- [96] Meyer, S.: Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen. Berlin, 1995
- [97] Mohl, H.: Die kommunalen Gebühren im Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland. In: KStZ 1997, S. 170 ff
- [98] Mohl, H.: Ökologisierung kommunaler Gebühren? In: ZKF 1991, S. 50 ff
- [99] Mohl, H./ Schick, R.: Zur Kalkulation der Entwässerungsgebühren in Nordrhein-Westfalen nach dem Urteil des OVG Münster vom 5. Mai 1994 (9 A 1248/92).  
In: KStZ 1994, S. 226 ff
- [100] Müller, K.: Die Preisbildung in der öffentlichen Wasserversorgung.  
In gwf-wasser/abwasser, 101. Jahrgang, Heft 22/1960
- [101] Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz (NKAG) i.d.F. vom 11. Februar 1992 (Nds. GVBl. S. 29), zuletzt geändert am 23. Juli 1997 (Nds. GVBl. S. 374)
- [102] OVG Münster: Urteil 9 A 1248/92 vom 5. August 1994 (Veröffentlichungsfassung)
- [103] Peemöller, V.H.: Controlling. Herne/Berlin, 1992
- [104] Peine, F.: Grenzen der Privatisierung – verwaltungsrechtliche Aspekte.  
In: DÖV 1997, 353
- [105] Quaas, M.: Kommunales Abgabenrecht (Kommentar). München, 1997
- [106] Rat der europäischen Union: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (EU-Rahmenrichtlinie Wasser) vom 15. April 1997

- [107] Reichmann, T.: Controlling mit Kennzahlen und Managementberichten. München, 1995
- [108] Retter, W.: Wasserpreis und sichere Wasserversorgung.  
In: gwf-wasser/abwasser, 112. Jahrgang, Heft 6/1971
- [109] Riebel, P.: Einzelkosten- und Deckungsbeitragsrechnung. Wiesbaden, 1994
- [110] Rösch, K.-D.: Das Ermessen der Gemeinde zur Erhebung von Beiträgen oder Gebühren. In: KStZ 1992, S. 104 ff
- [111] Rösch, K.-D.: Hessisches Kommunalabgabengesetz, 3.Auflage 1997
- [112] Säcker, F./ Busche, J.: Kommunale Eigenbetriebe im Spannungsfeld von Selbstverwaltungskompetenz und Kartellaufsicht. In: VerwArch 1992, S. 1ff
- [113] Schlempp, : Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung (Loseblatt-Sammlung). Wiesbaden, Stand 1990
- [114] Schmalenbach, E.: Kostenrechnung und Preispolitik. Köln/Opladen, 1963
- [115] Schmidt, G.: Kostenentwicklung und Preisbildung in der öffentlichen Wasserversorgung. In: gwf-wasser/abwasser, 115. Jahrgang, Heft 10/1974
- [116] Schmitz, M.: Wasserpreise in Europa - Fakten, Hintergründe und Konsequenzen. In: Umwelt Technologie Aktuell Wasser (UTA), 10. Jahrgang, Heft 2/99
- [117] Schmitz-Mittweg, C.: Entwicklung und Stand der Tarifgestaltung in der Wasserversorgung. In: GWF, 95. Jahrgang, Heft 20/1954
- [118] Schoch, F.: Privatisierung der Abfallentsorgung. Köln/Berlin, 1992
- [119] Schröder, F. (Hrsg.): Das neue Wasserrecht für die betriebliche Praxis (Loseblatt-Sammlung). Augsburg (laufende Ergänzungen)
- [120] Schulz, H./ Lamcke, M.: Rechtssichere Erhebung von Gebühren und Entgelten für Kanal und Wasser (Loseblatt-Sammlung). Augsburg (laufende Ergänzungen)
- [121] Schweitzer, M./ Küpper, H.-U.: Systeme der Kosten- und Erlösrechnung. München, 1995
- [122] Seidel, W.: Die geplante Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft.  
In: Groß: UPR 1998, 430
- [123] Speh, W.: Grundzüge einer Tarifgestaltung für Wasser.  
In: GWF, 95. Jahrgang, Heft 20/1954
- [124] Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland (jährlich)
- [125] Struckmeier, P.-H./ Schulz, W.: Möglichkeiten zur Verbesserung der Wasserpreisstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe des Energiewirtschaftlichen Instituts an der Universität Köln. München, 1976
- [126] Taeger, W.: Die Kostenentwicklung in der öffentlichen Wasserversorgung - Die großräumige Wasserversorgung. In: GWF, 99. Jahrgang, Heft 34/1958
- [127] Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke e.V. (VDEW)/ Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. (BGW) / Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) / Bundesverband Deutscher Eisenbahnen e.V. (BDE) / Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe e.V. (VÖV): Gemeinschaftskontenrahmen für Versorgungs- und Verkehrsunternehmen (GKV) (Hrsg.). Verlags- und Wirtschaftsgesellschaft der Elektrizitätswerke m.b.H. - VWEW, Frankfurt, 1986

- [128] Verordnung PR Nr. 2/59 über die Freigabe der Entgelte für Lieferung von Wasser und Beseitigung von Abwasser vom 21. Januar 1959  
(BAnz. Jahrgang 11 Nr. 15, 23. Januar 1959)
- [129] Verordnung über Allg. Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV) vom 20. Juni 1980. BGBl I S. 750, ber. S. 1067
- [130] Verordnung über Trinkwasser und über Wasser für Lebensmittelbetriebe (Trinkwasser-verordnung - TrinkwV) vom 5. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2612 und [1991] 227)
- [131] Viguera, J.A.: Generalbericht zur 1. des VIII. Internationalen Wasserversorgungskongresses in Wien - Wassertarife und Preise.  
In: gwf-wasser/abwasser, 110. Jahrgang, Heft 34/1969
- [132] Vogt, H.: Die allgemeine Selbstkostenrechnung der Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung. In: Das Gas- und Wasserfach, 87. Jahrgang, Heft 1/1994
- [133] Wenz, E.: Kosten- und Leistungsrechnung. München, 1997
- [134] Weyreuther, F.: Das Abgabenrecht als Mittel des Umweltschutzes.  
In: UPR 1988, S.161 ff
- [135] Wöbbeking, K.H./ Fischer, T./ Schmitt, C.: Controlling in der kommunalen Abfallwirtschaft. Berlin, 1995
- [136] Wöbbeking K.H.: Kostenbewertung in der Entgeltkalkulation kommunaler Abfallwirtschaftsbetriebe. In: Rieper, B. et al.: Betriebswirtschaftliches Controlling.  
Wiesbaden, 1996
- [137] Wöbbeking, K.H./ Schaubruch, W./ Bauer, P.: Kosten- und Leistungsrechnung in der kommunalen Abfallwirtschaft. Ministerium für Umwelt und Forsten des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Mainz, 1998
- [138] Wolff / Bachhoff / Schmidt: Verwaltungsrecht I, 1993
- [139] Zimmermann, F.: Ökologisch orientierte kommunale Gebühren. In: KStZ 1991, 221
- [140] Zwehl, W.v.: Betriebswirtschaftliche Grundsätze zur Konkretisierung der durch Benutzungsgebühren zu deckenden Kosten.  
In: Der Betrieb, 42. Jahrgang, Heft 27-28/ 1989
- [141] Zwehl, W.v.: Die Kalkulation kommunaler Benutzungsgebühren in betriebswirtschaftlicher Sicht. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 1988, S. 155 ff
- [142] Zwintscher, K.: Die öffentliche Wasserversorgung - Strukturentwicklung 1960 - 1970.  
In: gwf-wasser/abwasser 114. Jahrgang Heft 8/1973