

Ausschreibungsberechtigungen bei Kanal-, Wasser- und Müllgebühren

Mancherorts besteht dringender Handlungsbedarf

Seit dem Verwaltungsgerichtshof-Erkenntnis 28. 3. 2011, 2010/17/0187 scheint der Gestaltungsspielraum der Gemeinden und Städte bei der Ausschreibung von Benützungsgebühren wesentlich erweitert – aber nur auf dem ersten Blick, wenn man sich der unionsrechtlichen Schranken durch die Wasserrahmen-RL und der RL über Abfälle besinnt.

Otto Taucher

In den Medien fanden die angekündigten Erhöhungen der Kanal-, Wasser- und Müllgebühren in Wien – teilweise wesentlich über der Inflationsrate gelegen – sowie die politischen Stellungnahmen dazu großes Interesse.¹⁾ Auch in Graz steht eine Hinaufsetzung der Kanal-, Müll- und Wassergebühren im Raum.²⁾

Aufgrund des freien Beschlussrechts sind Benützungsgebühren so zu bemessen, dass die Einnahmen längerfristig das aufzuwendende Ausgaben- bzw. Kostenerfordernis nicht übersteigen dürfen.

Konsens bis zum FAG 1993

Dies gibt Anlass dazu, die jeweiligen Grenzen diesbezüglicher „Ausschreibungsbegehren“ aufgrund der geltenden Rechtslage – § 15 Abs 3 Z 4 FAG 2008 sowie einschlägiges Unionsrecht – und der dazu ergangenen Judikatur aufzuzeigen.

Vorerst ein Rückblick: Bis zum FAG 1993 lautete die vergleichbare Ermächtigungsnorm (§ 15 Abs 3 Z 5 FAG 1989) „Gebühren für die Benutzung von Gemeindeeinrichtungen“. Dazu wurde in der Judikatur³⁾ die Auffassung vertreten, diese aufgrund des freien Beschlussrechts auszu-schreibenden Benützungsgebühren seien so zu bemessen,



Univ.-Prof. Mag. Dr. Otto Taucher lehrt am Institut für Finanzrecht der Universität Graz und ist selbstständiger Steuerberater.

dass die Einnahmen, die sich aus dem Betrieb der Einrichtung (Anlage) ergeben, längerfristig das hierfür aufzuwendende Ausgaben- bzw. Kostenerfordernis nicht übersteigen dürfen (sogenannte fiskalische Ebene des Äquivalenzprinzips). Da jede Gemeindeeinrichtung gesondert zu betrachten (kalkulieren) war, war damals das Verbot eines übergreifenden Ausgleichs, somit das Verbot einer Quersubventionierung, selbstverständlich.

Geltende innerstaatliche Rechtslage

Im FAG 1993 (nunmehr § 15 Abs 3 Z 4 FAG 2008) wurde diese Selbstausschreibungsbefugnis erstmals auf „bis zum Ausmaß, bei dem der mutmaßliche Jahresertrag der Gebühren das doppelte Jahreserfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung [...] nicht übersteigt“ erweitert. Hinsichtlich der Interpretation dieser Erweiterung standen sich im wesentlichen zwei verschiedene Auffassungen gegenüber: Kann die eingeräumte Überdeckung (bis 100 Prozent) uneingeschränkt ausgeübt werden⁴⁾ oder muss sie einen sachlichen Bezug zur Gemeindeeinrichtung aufweisen.

Judikaturdifferenz

Der Verfassungsgerichtshof (VfGH) hat im Erk 10. 10. 2001, B 260/01,

Slg 16.319 diese kompetenzrechtliche Erweiterung unter Abwägung systematischer und historischer Argumente sowie unter Beachtung des „Wesens“ einer Gebühr⁵⁾ so gedeutet, dass den Gemeinden damit keineswegs die Ermächtigung erteilt werde, den Benützern von Gemeindeeinrichtungen nunmehr neben der Anlastung der vollen Kosten der Gemeindeeinrichtung iSd Äquivalenzprinzips zusätzlich noch eine Steuer (im finanzwissenschaftlichen Verständnis) in (maximal) gleicher Höhe aufzuerlegen. Eine solche Interpretation würde nämlich auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen, weil kein sachlicher Grund ersichtlich sei, der es rechtfertigen könnte, gerade den Benützern einer bestimmten Gemeindeeinrichtung oder -anlage eine die allgemeinen Gemeinderfordernisse deckende Steuer anzulasten. Um dieses verfassungsrechtlich bedenkliche Ergebnis zu vermeiden, muss deshalb die Ermächtigung im jeweiligen FAG so verstanden werden, dass ihre Ausschöpfung nur aus Gründen in Betracht kommt, die mit der betreffenden Einrichtung in einem inneren Zusammenhang stehen – sei es, dass Folgekosten der Einrichtung finanziert werden, sei es, dass mit einer solchen Gebühr Lenkungsziele (zB ökologischer Art) verfolgt oder Rücklagen für eine Ausweitung der Einrichtung oder Anlage gebildet werden sollen, sei es auch nur, um Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der Anrechenbarkeit bestimmter Kostenpositionen oder um Rechtsstreitigkeiten in Jahren mit unerwartet günstiger Einnahmenentwicklung zu vermeiden.⁶⁾

Nach diesem Judikatur-Verständnis müssen sich – jeweils bezogen auf ein Jahr – die Einnahmen (Erlöse) und Ausgaben



werden, allfällige bei anderen Gemeindeeinrichtungen bzw. -anlagen verzeichnete Betriebsabgänge abzudecken. Damit wird deutlich, dass die Neuregelung die rechtliche Grundlage für jene – unionsrechtlich unbedenklichen¹¹⁾ – Quersubventionierungen schafft, die von den Gemeinden immer angestrebt,¹²⁾ vom VfGH¹³⁾ jedoch immer für unzulässig befunden wurde.¹⁴⁾

Mittel (aus dem Betrieb einer gebührenpflichtigen Gemeindeeinrichtung) können z. B. auch dafür verwendet werden, allfällige bei anderen Gemeindeeinrichtungen bzw. -anlagen verzeichnete Betriebsabgänge abzudecken.

Zu dieser Sichtweise des VwGH im Erk 28. 3. 2011, 2010/17/0187 ist jedoch zweierlei anzumerken:

► Einerseits dürfen nunmehr (seit dem VwGH-Erk 2010/17/0187) die in den Medien referierten Prüfungsergebnisse des Rechnungshofes betreffend die Bundeshauptstadt Wien¹⁵⁾ hinsichtlich der Wasser-, Kanal- und Müllgebühren¹⁶⁾ – „aus den Gebührenhaushalten Kanal, Wasser und Müll (Abfallwirtschaft) werden lfd Überschüsse im Millionenbereich erzielt“¹⁷⁾ – und betreffend die Landeshauptstadt Graz hinsichtlich der Kanalgebühren¹⁸⁾ – „die Deckungsgrade übersteigen die ‚Jahreserfordernisse‘ seit Jahren jeweils um mehr als 50 Prozent“¹⁹⁾ – nicht zum Anlass genommen werden, derartige kommunale Gebührentarifierungen von vornherein („per se“) als kompetenzwidrig zu betrachten,²⁰⁾ wenn man nur diesen Aspekt – allein die Überschreitung der „Einmaldeckung“ – ins Auge fasst.²¹⁾

► Andererseits geht mit diesem Rechtsverständnis keinesfalls mit einher, dass nunmehr die Gemeinden berechtigt sein würden, innerhalb der Grenze der „Doppeldeckung“ die Benutzungsgebühren in jedem beliebigen (willkürlichen) Ausmaß zu bestimmen. Die Gemeinden (und Städte) sind nämlich beispielsweise in der Steiermark nach § 71 Abs 1 stmk GemO²²⁾ gehalten, ihre Gemeindeeinrichtungen iSd FAG (= Betriebe mit

„Die Gemeinden haben keineswegs die Ermächtigung, den Benützern von Gemeindeeinrichtungen neben der Anlastung der vollen Kosten der Gemeindeeinrichtung im Sinne des Äquivalenzprinzips zusätzlich noch eine Steuer in gleicher Höhe aufzuerlegen“ (VfGH, Erk 10.10.2001, B 260/01, Slg 16.319).

(Kosten) zwar nicht decken, langfristig aber hat weiterhin das Kostendeckungsprinzip zu gelten; der VfGH billigt dabei einen Beobachtungszeitraum von zehn Jahren zu⁷⁾.

Dem gegenüber scheint der VwGH im Erk 28. 3. 2011, 2010/17/0187 dieser „einengenden“ Interpretation hinsichtlich des § 15 Abs 3 Z 5 FAG 1993⁸⁾ eine Sichtweise⁹⁾ entgegenzustellen, die vom Verbot einer (langfristigen) Kostenüberschreitung abrückt: Mit der erstmals im FAG 1993 (derzeit § 15 Abs 3 Z 4 FAG 2008) verankerten „Doppeldeckung“ sollte bezweckt werden, die bisherige VfGH-Judikatur zum Kostenüberschreitungsverbot zu korrigieren bzw unanwendbar zu machen, um es den Gemeinden zu ermöglichen, Benutzungsgebühren ab 1. 1. 1993 nunmehr bis zum doppelten Betrag des für jedes Jahr anfallenden Ausgaben- bzw Kostenerfordernisses für eine

Gemeindeeinrichtung auszusprechen.¹⁰⁾

Demnach sind die Gemeinden bei der Kalkulation des Gebührenaufkommens bzw bei der Festlegung des Gebührentarifs (seit 1. 1. 1993) nicht mehr darauf beschränkt, lediglich das jährliche Deckungserfordernis zugrunde zu legen. Vielmehr ist es ihnen (seit 1. 1. 1993) gestattet, aus dem Betrieb einer gebührenpflichtigen Gemeindeeinrichtung Überschüsse zu erwirtschaften, die auch für „allgemeine Haushaltsaufgaben“ zur Verfügung stehen. Diese Mittel können z. B. auch dafür verwendet

Die Gemeinden sind bei der Kalkulation des Gebührenaufkommens bzw. bei der Festlegung des Gebührentarifs (seit 1. 1. 1993) nicht mehr darauf beschränkt, lediglich das jährliche Deckungserfordernis zugrunde zu legen.

VwGH im Erk 28. 3. 2011, 2010/17/0187

marktbestimmter Tätigkeit iSd stmk GemO) nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit, d. h. nach Kriterien zu führen, die die Prüfungsmaßstäbe einer Rechnungshofkontrolle bilden.²³⁾

Unionsrechtliche Schranken

Seit 1. 1. 1995 wäre eine Analyse hinsichtlich der Frage der Rechtswidrigkeit eines kommunalen Benützungsgebührentarifs unvollständig, wenn nicht auch die unionsrechtlichen Schranken mit bedacht werden würden.²⁴⁾ In diesem Zusammenhang sind dies die RL 2000/60/EG vom 23. 10. 2000 zur Schaffung eines Ordnungssystems im Bereich der Wasserpolitik (WRRL) und die RL 2008/98/EG vom 19. 11. 2008 über Abfälle. Die primärrechtlichen Grundlagen sind in den Art 191ff AEUV („Umweltpolitik“) zu erblicken.

► Bezogen auf die WRRL ist in Zusammenhang mit dieser Ana-

Die Mitgliedstaaten können beschließen, dass die Kosten der Abfallbewirtschaftung teilweise oder vollständig von dem Hersteller des Erzeugnisses, dem der Abfall entstammt, zu tragen sind ...

Art. 14, Abs 2, RL 2008/98/EG vom 19. 11. 2008

lyse Art 9²⁵⁾ mit seiner Überschrift „Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen“²⁶⁾ bzw dessen Abs 1 mit folgendem Wortlaut einschlägig:

„Die Mitgliedstaaten berücksichtigen unter Einbeziehung der wirtschaftlichen Analyse gem Anhang III und insbesondere unter Zugrundelegung des Verursacherprinzips den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten.

Die Mitgliedstaaten sorgen bis zum Jahr 2010 dafür, dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen, und somit zu den Um-

weltzielen dieser Richtlinie beiträgt; dass die verschiedenen Wassernutzungen, die mindestens in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft aufzugliedern sind, auf der Grundlage der gem Anhang III vorgenommenen wirtschaftlichen Analyse und unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips einen angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen. Die Mitgliedstaaten können dabei den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung sowie die geographischen und klimatischen Gegebenheiten der betreffenden Region oder Regionen Rechnung tragen.“

Hinsichtlich der Abfall-RL ist dessen Art 14²⁷⁾ 28) mit seiner Überschrift „Kosten“ einschlägig: „(1) Gem dem Verursacherprinzip sind die Kosten der Abfallbewirtschaftung von dem Abfallerzeuger oder von dem derzeitigen Abfallbesitzer oder den früheren Abfallbesitzern zu tragen. (2) Die Mitgliedstaaten können beschließen, dass die Kosten der Abfallbewirtschaftung teilweise oder vollständig von dem Hersteller des Erzeugnisses, dem der Abfall entstammt, zu tragen sind, und dass die Vertreter eines derartigen Erzeugnisses sich an diesen Kosten beteiligen.“

Ende Teil 1

Vorschau auf Teil 2

Im zweiten Teil des Beitrages (erscheint in der Ausgabe 2/2012 am 27. Februar) wird der Art 9 Abs 1 WRRL (RL 2000/60/EG) behandelt, nach dem unter anderem bei der Umlegung der Kosten das Verursacherprinzip zu differenzieren ist und Anreize für die effiziente Nutzung der Wasserressourcen gefordert sind. Weiters steht der Art 14 Abs 1 RL über Abfälle (RL 2008/98/EG) im Fokus, der festhält, dass eine undifferenzierte (Weiter-)Verteilung bzw. (Weiter-)Zuteilung der Kosten der Abfallbeseitigung „zu grob und zu wenig selektiv erscheint“.

1) ORF2-Sommergespräch 19. 8. 2011; Radio Stmk Nachrichtensendung 28. 9. 2011; Berichte im „Standard“, Ausgabe 26. 8. und 30. 9. 2011 etc. Weiters Leiss, Ist ein Gebührenstopp bei Gebühren gerechtfertigt, Kommunal 2011, Heft 9, 20f.

2) Kleine Zeitung 3. 11. 2011, Seite 38.

3) Vgl VfSlg 7583/1975; 8847/1980; 8998/1980; 11.293/1987 sowie 16.319/2001 und VWGH

22. 12. 1988, 87/17/0199; 20. 1. 1989,

87/17/0010; 22. 1. 1993, 91/17/0128; 30. 4. 1993,

91/17/0178; 30. 4. 1993, 91/17/0179; 30. 4. 1993,

91/17/0190; 23. 5. 1996, 95/17/0091;

14. 12. 1998, 94/17/0094; 26. 4. 1999, 98/17/0229.

4) So etwa 867 BlgNR, 18.GP.

5) VfSlg 3550/1959 etc.

6) Vgl dazu Taucher, Wie sind die Abgaben für Kanal und Wasser zu handhaben? Kommunal 2002,

H 3, 12ff.

7) VfSlg 8847/1980.

8) Nunmehr § 15 Abs 3 Z 4 FAG 2008.

9) Unter Hinweis auf die Überlegungen bei Frank,

Gemeindeabgaben auf Grund freien Beschlus-

srechts (2002) 307ff (FN 406, 411) und 313f.

10) So 867 BlgNR, 18.GP.

11) Vgl etwa EuGH 24.7.2003, C-280/00 [„Altmark

Trans GmbH“] sowie Fraiss, Sind kommunale För-

derungen EU-relevant? Kommunal 2011, H 10, 28.

12) Vgl „Förderungsprogramm des Österr Städte-

bundes an den neuen Finanzausgleich“, ÖGZ 1988,

H 5, 2(3).

13) VfSlg 8847/1980; 9889/1983.

14) Vgl Taucher, Kanalbenützungsgebühren – ver-

fassungs- und unionsrechtliche Aspekte, RFG 2011,

169.

15) Hinsichtlich der Situation in den anderen Lan-

deshauptstädten vgl Hlava/Schönböck/Lehninger,

Kommunale Gebührenpolitik am Beispiel österr

Landeshauptstädte (1989), Hrsg Institut für Kom-

munalwissenschaften und Umweltschutz, Linz.

16) Reihe Wien 2010/2.

17) Rechnungshofbericht, Reihe Wien 2010/2, Tz

37-39.

18) Reihe Steiermark 2003/2, 2005/6, 2009/4

und 2009/5.

19) Rechnungshofbericht, Reihe Steiermark,

2005/6 (Zl 001.506/169-E1/05), Pkt 4.1. – 4.4.

20) Im Hinblick auf das Ausmaß der innerstaatli-

chen Ermächtigungsnorm.

21) Vgl etwa dazu und zur (problematischen) Aus-

gestaltung und Kalkulation des Tarifs der Kanalge-

bühren in Graz, Taucher, RFG 2011, 169 [172ff].

22) Vgl auch § 85 Abs 1 Statut der Landeshaupt-

stadt Graz.

23) Vgl Pabel, Die Rechnungshofkontrolle der Ge-

meinden, RFG 2011, 76: Mit der B-VG-Novelle

2010, die zum 1.1.2011 in Kraft getreten ist, wur-

de die Rechnungskontrolle der Gemeinden auf Ge-

meinden ab 10.000 Einwohner erstreckt.

24) Dazu Taucher, Unionsrechtliche Vorgaben bei

Kommunalabgaben, Croatian and Comparative Pu-

blic Administration 2011, 455 (463ff).

25) Art 9 WRRL war bis 1.1.2010 in innerstaatli-

ches Recht umzusetzen.

26) Darunter sind auch die Leistungen iZm den

Anlagen für die Sammlung und Behandlung von

Abwasser und Oberflächenwässer zu verstehen

(Art 2 Z 39 WRRL).

27) Als Vorgängerbestimmungen des Art 14 Abs 1

der RL 2008/98/EG sind jeweils Art 11 der RL

75/442/EWG und Art 15 der RL 2006/12/EG mit

jeweils folgendem Wortlaut zu nennen: „Gem dem

Verursacherprinzip sind die Kosten für die Beseiti-

gung der Abfälle zu tragen von

1. dem Abfallbesitzer, der seine Abfälle einem

Sammelunternehmen oder einem Unternehmen

iSd Art 9 übergibt, und/oder

2. den früheren Besitzern oder dem Hersteller des

Erzeugnisses, von dem die Abfälle herrühren.“

28) Die (inhaltsgleiche) Vorgängerbestimmung

des Art 14 Abs 1 leg cit – Art 11 der RL 75/442 –

war schon mit 1.1.1995 – EU-Beitritt Österreichs –

in innerstaatliches Recht zu transformieren (vgl

Art 19 RL 75/442/EWG).