

Inhaltsübersicht

Einleitung	25
-------------------------	----

1. Teil

Historische und theoretische Hintergründe	27
--	----

1. Kapitel

Entstehungsgeschichte	27
------------------------------	----

A. Impulse durch das Umweltvölkerrecht	28
B. Einbeziehung ökonomischer Instrumente in die europäische Wasserpolitik	34
C. Gemeinsame Umsetzungsstrategie für die Richtlinie 2000/60/EG	84

2. Kapitel

Ziele der Richtlinie und theoretische Grundlagen	92
---	----

A. Vorüberlegungen: Das Verursacherprinzip aus juristischer Perspektive	93
B. Das Verursacherprinzip aus ökonomischer Perspektive	95
C. Ein neuer Blick auf das Verursacherprinzip aus juristischer Perspektive	104

2. Teil

Die Vorgaben der Richtlinie	110
------------------------------------	-----

1. Kapitel

„Wassergebührenpolitik“	110
--------------------------------	-----

A. „Gebühren“	110
B. Preisinstrumente	111

2. Kapitel

Tatbestandsvoraussetzungen des Artikel 9 Absatz 1 WRRL	114
---	-----

A. Das Verhältnis zwischen Unterabsatz 1 und Unterabsatz 2	115
B. Einzelne Vorgaben des Art. 9 Abs. 1 WRRL	119

3. Kapitel

Rechtfertigungsgründe für Ausnahmen 218

A. „Opt-Out“- Klausel des Art. 9 Abs. 4 WRRL	219
B. „Besondere Vorbeuge- oder Abhilfemaßnahmen“ gemäß Art. 9 Abs. 3 WRRL	222
C. Art. 9 Abs. 1 UA 3 WRRL	226

4. Kapitel

Rechtsfolgen 241

A. Umsetzungspflicht	241
B. Bericht in den Bewirtschaftungsplänen (Art. 9 Abs. 2 und Abs. 4 S. 2 WRRL)	246

3. Teil

Umsetzungsbedarf in Deutschland am Beispiel der Erhebung von Abwassergebühren in Nordrhein-Westfalen 249

1. Kapitel

Der institutionelle Kontext 250

A. Gemeinden als „Wasserdienstleister“	251
B. Gebühren- und Beitragserhebung durch die Gemeinden	253

2. Kapitel

Überprüfung der Praxis der Erhebung von Abwassergebühren 266

A. Grundsätzliche Entscheidung über die Gebührenerhebung	267
B. Gebührenschuldner	270
C. Gebührentatbestand	274
D. Gebührenmaßstab und Tarifierung	278
E. Kalkulation des Gebührensatzes	309
F. Kostendeckungsgebot	338
G. Behandlung von Über- und Unterdeckungen aus Vorperioden	338
H. Soziale Staffelung	340

3. Kapitel

Umfang der Umsetzungspflicht der Länder und Gemeinden	342
A. Pflicht der Gemeinden zur richtlinienkonformen Auslegung	343
B. Umsetzungspflicht der Länder	344
C. Pflicht der Gemeinden, Art. 9 WRRL unmittelbar anzuwenden	344
Ausblick	350
Literaturverzeichnis	351
Stichwortverzeichnis	373

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	25
<i>1. Teil</i>	
Historische und theoretische Hintergründe	27
1. Kapitel	
Entstehungsgeschichte	27
A. Impulse durch das Umweltvölkerrecht	28
I. Empfehlungen der OECD	29
II. Rio-Deklaration und Agenda 21.....	31
B. Einbeziehung ökonomischer Instrumente in die europäische Wasser- politik	34
I. Die europäische Wasserpolitik im Umbruch.....	35
II. Der Weg zu einem Gesamtkonzept durch eine „Rahmenrichtlinie“	41
1. Mitteilung der Kommission über die Wasserpolitik der Europäischen Union	43
2. Konsultationsphase.....	44
III. Richtlinie 2000/60/EG (sog. Wasserrahmenrichtlinie).....	46
1. Phase: Verfahren der Zusammenarbeit (Art. 189c EGV).....	49
a) Initiativvorschlag der Kommission vom 15. April 1997	50
b) Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 1. Oktober 1997	52
c) Erster und zweiter Änderungsvorschlag der Kommission vom 26. November 1997 und 17. Februar 1998	53
d) Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 12. März 1998	53
e) „Politische Einigung“ vom 26. Juni 1998	55
f) Stellungnahme des Parlaments (1. Lesung) vom 11. Februar 1999	60
g) „Politisches Einvernehmen“ in Hinblick auf einen Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 11. März 1999	62
2. Phase: Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EG)	63
a) Dritter Änderungsvorschlag der Kommission vom 17. Juni 1999	64
b) Annahme eines Gemeinsamen Standpunkts vom 22. Oktober 1999.....	65

c) Mitteilung der Kommission an das Parlament vom 25. Oktober 1999	66
d) Stellungnahme des Parlaments (2. Lesung) vom 16. Februar 2000	67
e) Annahme der Stellungnahme durch die Kommission vom 5. Juni 2000	72
f) Einberufung und Beschluss des Vermittlungsausschusses (23. Mai 2000 und 28. Juni 2000)	74
g) Beschluss des Parlaments (Dritte Lesung) vom 7. September 2000 und Beschluss des Rates (Dritte Lesung) vom 14. September 2000	81
3. Unterzeichnung durch Parlament und Rat am 23. Oktober 2000	84
C. Gemeinsame Umsetzungsstrategie für die Richtlinie 2000/60/EG	84
I. Organisationsstruktur	86
II. Wichtige Dokumente im Zusammenhang mit Wasserpreisen	89
1. Mitteilung der Kommission „Die Preisgestaltung als politisches Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit Wasserressourcen“	90
2. WATECO Guidance Document	90
3. Information Sheets der Drafting Groups Eco 1 und Eco 2	91
III. Koordinierung der Umsetzung in Deutschland	91
 2. Kapitel 	
Ziele der Richtlinie und theoretische Grundlagen	92
A. Vorüberlegungen: Das Verursacherprinzip aus juristischer Perspektive	93
B. Das Verursacherprinzip aus ökonomischer Perspektive	95
I. Ursachen der Umweltprobleme aus ökonomischer Sicht	95
1. Umwelt als öffentliches Gut	96
2. Das Entstehen externer Effekte	97
II. Lösung: Internalisierung externer Kosten	98
1. Pigou-Steuer	99
2. Coase-Theorem	100
3. Coase' Transaktionskostenansatz	101
III. Der Standard-Preis-Ansatz als „Second-best“-Lösung	103
C. Ein neuer Blick auf das Verursacherprinzip aus juristischer Perspektive	104
I. Effizienz als Ziel der Kostenzurechnung	105
1. Kosten der Inanspruchnahme	106
2. Ökologische Wirksamkeit der Inanspruchnahme	106
3. Grenzen der Anwendbarkeit des Verursacherprinzips	106
II. (Gesetzliche) Konkretisierungen	107

2. Teil

Die Vorgaben der Richtlinie 110

1. Kapitel

„Wassergebührenpolitik“ 110**A. „Gebühren“** 110**B. Preisinstrumente** 111

I. Abgrenzung zu anderen Instrumenten. 112

II. Kombiniertes Instrumenteneinsatz (sog. „policy mix“). 113

2. Kapitel

Tatbestandsvoraussetzungen des Artikel 9 Absatz 1 WRRL 114**A. Das Verhältnis zwischen Unterabsatz 1 und Unterabsatz 2** 115**B. Einzelne Vorgaben des Art. 9 Abs. 1 WRRL** 119

I. „Wassernutzungen“, die mindestens in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft aufzugliedern sind. 119

1. Redaktionsversehen in UA 2 SpStr. 2. 119

2. Rückgriff auf die Definition des Begriffs „Wassernutzung“ (Art. 2 Nr. 39 WRRL) 122

3. Zusätzlich: Tatsächliche Inanspruchnahme einer Wasserdienstleistung 123

a) Mittelbare Verursachungsbeiträge der Wassernutzer 125

b) Unmittelbare Verursachungsbeiträge 127

Zwischenergebnis. 127

II. Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen. 128

1. Wasserdienstleistungen 129

a) „Zur Verfügung stellen“ 129

aa) Zusätzliches Kriterium: „mit signifikanten Auswirkungen auf den Wasserzustand“ (Art. 2 Nr. 39 WRRL) 130

bb) Eigenleistungen als Wasserdienstleistungen? 132

b) „Für Haushalte, öffentliche Einrichtungen oder wirtschaftliche Tätigkeiten jeder Art“ 134

aa) Im Rahmen des Art. 9 WRRL zu berücksichtigende Nutzergruppen? 135

bb) Konkretisierung des Begriffs „Wasserdienstleistungen“ 135

c) „Alle“ Dienstleistungen 136

aa) Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Wasserversorgung. 137

bb) Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung 139

cc) Weitere Tätigkeiten? 140

(1) Landwirtschaftliche Flächenbewirtschaftung. 141

(a) Erster Problemkreis: Verlust von Feuchtgebieten durch landwirtschaftliche Bewässerung	143
(b) Zweiter Problemkreis: die Verwendung von Düngemitteln und Pestiziden	143
(aa) Das Aufbringen von Düngemitteln	144
(bb) Anderer Verursachungsbeitrag	146
Zwischenergebnis	147
(2) Hochwasserschutz, Wasserkraftnutzung, Schifffahrt	147
Zwischenergebnis	148
2. „Deckung“ der Kosten der Wasserdienstleistungen	149
a) Nicht: Deckung der Kosten der „Wassernutzung“	149
b) Gesamtkostendeckung	150
3. „Kosten“ der Wasserdienstleistungen	151
a) Ziel der Erhebung von Wasserpreisen	154
b) Einzelwirtschaftliche Kosten	156
aa) Erfassung des Güterverzehr	157
bb) Bewertung des Güterverzehr	158
cc) Zu berücksichtigende Kostenarten und Bewertungsmethoden	159
(1) Aufwandsgleiche Grundkosten	160
(2) Kalkulatorische Kosten	161
(a) Kalkulatorische Abschreibungen	161
(aa) Umfang der Abschreibungen	162
(bb) Bewertung des abzuschreibenden Anlagevermögens	164
(cc) Berücksichtigung von Zinserträgen	166
(dd) Behandlung von Prognosefehlern in Bezug auf die Gesamtnutzungsdauer der Anlagegüter	167
Zwischenergebnis	168
(b) Kalkulatorische Zinsen	169
(aa) Umfang des zu verzinsenden Kapitals	171
(bb) Wertansatz für das betriebsnotwendige Kapital	175
(cc) Kalkulatorischer Zinssatz	178
Zwischenergebnis	180
(c) Kalkulatorische Wagnisse	181
(aa) Anlagewagnis	182
(bb) Debitorenausfallwagnis	182
(cc) Gewährleistungswagnis	182
(dd) Wagnis „verschärfter Anforderungen“	184
Zwischenergebnis	187
dd) Anmerkungen zu den CIS-Leitfäden	187
c) Umwelt- und Ressourcenkosten	189
aa) Explizite Nennung nur in UA 1 („berücksichtigen“)	189
bb) Was sind Umwelt- und Ressourcenkosten?	192

(1) Umweltkosten	194
(2) Ressourcenkosten	195
Zwischenergebnis	197
cc) Wie könnte man Umwelt- und Ressourcenkosten erfassen und bewerten?	197
(1) Erster Schritt: Erfassung	198
(2) Zweiter Schritt: Bewertung	199
(a) Direkte Bewertungsmethoden	200
(b) Indirekte Bewertungsmethoden	202
(c) Alternativen	203
(aa) Benefit Transfer	203
(bb) Vermeidungskostenansatz	203
Zwischenergebnis	204
dd) Auf welche Weise könnte man Umwelt- und Ressourcenkosten internalisieren?	205
(1) Bereits internalisierte externe Kosten	205
(2) Internalisierung verbleibender Umwelt- und Ressourcenkosten	207
Zwischenergebnis	208
III. „Angemessener Beitrag“ der Wassernutzer: Einzelkostendeckung	209
1. Unmittelbare Heranziehung jedes einzelnen Wassernutzers?	210
2. Bemessungsgrundlage	211
a) Identifizierung von „Leistungsbündeln“	211
b) Wirklichkeits- oder Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe	212
c) Umfang und Art der Inanspruchnahme	213
3. Tarifgestaltung	214
a) Grund- und Arbeitspreise	215
b) Degressions- oder Progressionstarife	217

3. Kapitel

Rechtfertigungsgründe für Ausnahmen	218
A. „Opt-Out“-Klausel des Art. 9 Abs. 4 WRRL	219
I. Hohe Anforderungen an eine Ausnahme	219
II. Darstellung der Gründe in den Bewirtschaftungsplänen	222
B. „Besondere Vorbeuge- oder Abhilfemaßnahmen“ gemäß Art. 9 Abs. 3 WRRL	222
C. Art. 9 Abs. 1 UA 3 WRRL	226
I. Ausnahmetatbestand	227
1. Soziale Auswirkungen der Kostendeckung	231
a) Gewährleistung einer „Basiswasserversorgung zu erschwinglichen Preisen“	232

b) Beeinträchtigung der Effizienz durch Umverteilungswirkungen ...	233
2. Wirtschaftliche Auswirkungen der Kostendeckung	234
3. Geografische und klimatische Gegebenheiten einer bestimmten Region	235
II. Den Schwierigkeiten „Rechnung tragen“	238
III. Freiwillige Berichte in den Bewirtschaftungsplänen	240
 4. Kapitel	
Rechtsfolgen	241
A. Umsetzungspflicht	241
I. Umsetzungsfrist	242
II. „Form und Mittel“ der Umsetzung	242
B. Bericht in den Bewirtschaftungsplänen (Art. 9 Abs. 2 und Abs. 4 S. 2 WRRL)	246
 3. Teil	
Umsetzungsbedarf in Deutschland am Beispiel der Erhebung von Abwassergebühren in Nordrhein-Westfalen	249
1. Kapitel	
Der institutionelle Kontext	250
A. Gemeinden als „Wasserdienstleister“	251
I. Pflicht zur Abwasserbeseitigung (§ 53 LWG NW)	251
II. Abwasserbeseitigungspflicht im Gebiet von Abwasserverbänden (§ 54 LWG NW)	253
B. Gebühren- und Beitragserhebung durch die Gemeinden	253
I. Abwassergebühren	254
1. Gebühren zur Deckung der nach betriebswirtschaftlichen Grundsät- zen ansatzfähigen Kosten (§ 6 Abs. 2 KAG NW) der Abwasser- beseitigungseinrichtung	254
2. Gebühren zur Deckung weiterer Kosten gemäß § 53c LWG	256
3. Abwasserabgabe und Umlage der Abwasserabgabe (§ 65 LWG NW, §§ 6, 7 KAG NW)	258
4. Gebühren für Beiträge und Umlagen der Wasser- und Bodenver- bände und Zweckverbände (§ 7 KAG NW)	262
II. Kanalanschlussbeiträge	265
III. Die Möglichkeit einer ausschließlichen Gebührenfinanzierung	265

2. Kapitel

Überprüfung der Praxis der Erhebung von Abwassergebühren 266

A. Grundsätzliche Entscheidung über die Gebührenerhebung	267
I. „Ob“ der Gebührenerhebung	267
II. „Wie“ der Gebührenerhebung	269
B. Gebührenschuldner	270
I. Obligatorisch Nutzungsberechtigte als „Wassernutzer“	272
II. Unmittelbare Heranziehung der obligatorisch Nutzungsberechtigten	272
<i>Empfehlung für die Umsetzung</i>	274
C. Gebührentatbestand	274
I. Niederschlagswasserbeseitigung als „Wasserdienstleistung“	276
II. Zurechenbare Inanspruchnahme der „Wassernutzer“	277
<i>Empfehlung für die Umsetzung</i>	278
D. Gebührenmaßstab und Tarifierung	278
I. Frischwassermaßstab als Wahrscheinlichkeitsmaßstab	279
II. Einheitlicher (Frischwasser-)Maßstab für verschiedene Teilleistungen?	281
1. Schmutz- und Niederschlagswasserbeseitigung	284
a) Frischwassermenge als Indikator für zu beseitigende Nieder- schlagsmenge	286
b) Identische Ergebnisse bei überwiegend homogener Siedlungs- struktur	289
c) Verzicht auf den Lenkungseffekt bei Geringfügigkeit der umzu- legenden Kosten	290
d) Fehlerkorrektur durch Degression	290
Zwischenergebnis	291
<i>Empfehlung für die Umsetzung</i>	291
2. Zentrale und dezentrale Abwasserbeseitigung	292
a) Frischwassermenge als Indikator für zu beseitigende Abwasser- menge	295
b) Pflicht zur Wahl des besser geeigneten Mengenmaßstabes	296
Zwischenergebnis	297
3. Berücksichtigung des Verschmutzungsgrades	297
a) Festsetzung separater Gebührensätze für die Entsorgung von Klärschlämmen aus Kleinkläranlagen bzw. Inhaltsstoffen aus abflusslosen Gruben	298
b) Zuschlagsmodelle für stark verschmutztes Abwasser	299
Zwischenergebnis	301
<i>Empfehlung für die Umsetzung</i>	302
III. Erhebung von Grund- oder Mindestgebühren	302
1. Grundgebühren und Art. 9 WRRL	302

a) Inanspruchnahme von Vorhalteleistungen	303
b) Maß der Inanspruchnahme	303
Zwischenergebnis	306
2. Mindestgebühren und Art. 9 WRRL	306
<i>Empfehlung für die Umsetzung</i>	308
E. Kalkulation des Gebührensatzes	309
I. Kalkulatorische Abschreibungen	310
1. Umfang der Abschreibungen	310
a) Kalkulatorische Abschreibung des mit Beiträgen und Zuschüssen Dritter finanzierten Anlagevermögens als „Kosten der Wasser- dienstleistungen“	311
b) Befreiung der Verursacher von der Kostentragungspflicht durch Behandlung der Beiträge und Zuschüsse Dritter als Abzugskapital	312
aa) Land als Verursacher?	313
bb) Beitragszahler und sonstige Dritte als Verursacher?	313
c) Keine Rechtfertigung der Abweichung vom Verursacherprinzip. .	314
Zwischenergebnis	315
2. Bewertung des abzuschreibenden Anlagevermögens	315
<i>Empfehlung für die Umsetzung</i>	316
3. Berücksichtigung von Zinserträgen?	317
4. Behandlung von Prognosefehlern in Bezug auf die Gesamtnutzungs- dauer der Anlagegüter	319
<i>Empfehlung für die Umsetzung</i>	321
II. Kalkulatorische Zinsen	321
1. Umfang des zu verzinsenden Kapitals	322
a) Ermittlung des „aufgewandten Kapitals“	322
b) Behandlung der „Beiträge und Zuschüsse Dritter“ als Abzugs- kapital	323
aa) Kalkulatorische Verzinsung der „Beiträge und Zuschüsse Dritter“ als Kosten der Wasserdienstleistungen	324
bb) Teilweise Befreiung der Verursacher von der Kosten- tragungspflicht durch § 6 Abs. 2 S. 4, 2 Hs. KAG NW	325
cc) Keine Rechtfertigung der Abweichung vom Verursacher- prinzip	325
<i>Empfehlung für die Umsetzung</i>	326
2. Wertansatz für das betriebsnotwendige Kapital	327
a) Berücksichtigung der Interdependenz zwischen kalkulatorischen Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen	328
b) Bewertung des betriebsnotwendigen Kapitals nicht auf der Grundlage von Anschaffungswerten	333
<i>Empfehlung für die Umsetzung</i>	334
3. Kalkulatorischer Zinssatz	334

III. Kalkulatorische Wagnisse	336
1. Anlagewagnis	337
2. Gewährleistungswagnis	337
<i>Empfehlung für die Umsetzung</i>	338
F. Kostendeckungsgebot	338
G. Behandlung von Über- oder Unterdeckungen aus Vorperioden	338
H. Soziale Staffelung	340

3. Kapitel

Umfang der Umsetzungspflicht der Länder und Gemeinden	342
A. Pflicht der Gemeinden zur richtlinienkonformen Auslegung	343
B. Umsetzungspflicht der Länder	344
C. Pflicht der Gemeinden, Art. 9 WRRL unmittelbar anzuwenden	344
I. Unmittelbare Wirksamkeit des Art. 9 Abs. 1 UA 2 SpStr. 2 WRRL	345
II. Kein Ausschluss der unmittelbaren Wirksamkeit wegen Belastung des Bürgers	346
Ausblick	350
Literaturverzeichnis	351
Stichwortverzeichnis	373