

15

Das rechtliche Umfeld des Berichts von PricewaterhouseCoopers zur österreichischen Siedlungswas- serwirtschaft

Michael Hecht

Vorwort

Im Sommer des Jahres 2001 wurde ein vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft bei PricewaterhouseCoopers in Auftrag gegebener Bericht "Optimierung der kommunalen Wasserver- und Abwasserentsorgung im Rahmen einer nachhaltigen Wasserpolitik" vorgestellt. In diesem Bericht empfiehlt PricewaterhouseCoopers "für die Umstrukturierung der österreichischen Siedlungswasserwirtschaft ein verpflichtendes Konzessionsszenario auf Basis großer Gebiete".

Nach weitgehend übereinstimmender Rechtsmeinung liegt es nach derzeitiger Rechtslage bei den Kommunen, für welche Rechtsform sie sich bei der Durchführung der Wasserver- und der Abwasserentsorgung entscheiden.

Trinkwasser ist das wichtigste Lebensmittel. Zudem weist die Siedlungswasserwirtschaft Österreichs im internationalen Vergleich bei durchschnittlichen Gebühren eine sehr hohe Qualität auf, insbesondere im Vergleich mit Staaten, in denen die Ver- und Entsorgung von Privaten durchgeführt wird. Deshalb hat sich die Arbeiterkammer immer dafür ausgesprochen, die Wasserversorgung in der öffentlichen Hand zu belassen und im Abwasserbereich vor weiteren Privatisierungen eine ernsthafte und von den Betreibern unabhängige Evaluierung der vorhandenen Pilotprojekte durchzuführen. Ein Zwang zur Vergabe von Konzessionen in diesem Bereich - wie er derzeit ja weder nach österreichischer Rechtslage noch aufgrund von EU-Recht besteht - wird abgelehnt.

Die hier vorgelegte Studie untersucht, welche rechtlichen Schritte gesetzt werden müßten, um das im PricewaterhouseCoopers vorgeschlagene - und von der AK sowie von den kommunalen Verbänden Städtebund und Gemeindebund abgelehnte - Szenario durchsetzen zu können. Aus einem umgekehrten Blickwinkel betrachtet stellt sie also dar, welche Barrieren die derzeitige Rechtsordnung gegen einen Zwang zur Privatisierung aufweist.

Wien, Jänner 2003

Wolfgang Lauber

Inhalt

1. Sachverhalt	1
1.1 Ausgangssituation	1
1.2 Inhalte der PWC-Studie.....	1
1.3 „Regionalmodell“ als ein mögliches Szenario der Weiterentwicklung der Siedlungswasserwirtschaft.....	2
1.4 Auftragserteilung	2
2. Konkreter Auftragsgegenstand und Rechtsfragen	3
3. Rechtliche Rahmenbedingungen	5
3.1 Das Regionalmodell laut PWC-Studie.....	5
3.1.1 Grundzüge des Regionalmodells	5
3.1.2 Ver- und Entsorgungsgebiet.....	6
3.1.3 Kostensenkungspotenziale.....	6
3.1.4 Zielerreichung durch die Länder	6
3.1.5 Förderungen.....	7
3.1.6 Aufsichtsmaßnahmen.....	7
3.2 Rahmenbedingungen am Markt	8
3.3 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen.....	10
3.3.1 Kompetenzrechtliche Ausgangssituation.....	10
3.3.2 Verfassungsrechtliche Regelungen hinsichtlich der Gemeinden sowie von Gemeindeverbänden.....	11
3.4 Europarechtliche Rahmenbedingungen	14
3.4.1 Wasserrahmenrichtlinie	14
3.5 Einfach-gesetzliche wasserrechtliche Regelungen des Bundes	16
3.5.1 Wassergenossenschaften	16
3.5.2 Wasserverbände	17
3.5.3 Dachverbände	19
3.5.4 Anschlusszwang.....	20
3.6 Einfach-gesetzliche Regelungen der Länder.....	20
3.6.1 Wasserleitungsanschluss- bzw. Wasserversorgungsgesetze der Länder	20
3.6.2 Kanalgesetze der Länder	21

3.7	Förderungsgesetze	26
3.7.1	Förderungsgesetze des Bundes.....	26
3.7.2	Förderungsrichtlinien Siedlungswasserwirtschaft.....	28
3.7.3	Förderungsgesetze der Länder	29
3.7.3.1	Niederösterreich	29
3.7.3.2	Oberösterreich.....	30
3.7.3.3	Steiermark:.....	30
3.7.3.4	Wien	31
3.8	Finanzverfassungs- und -ausgleichsrechtliche Bestimmungen.....	31
3.8.1	Finanzverfassungsrechtliche Rahmenbestimmungen	31
3.8.2	Finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen.....	32
3.9	Europarechtliche Vorgaben für Gebühren.....	33
3.10	Sonstige Gesetze bzw. Verordnungen.....	34
3.10.1	Abwasseremission	34
3.10.2	Entwicklungsprogramme für Wasserwirtschaft der Länder.....	35
4.	Rechtlich relevante Rahmenbedingungen im Falle der Umsetzung des Regionalmodells	37
4.1	Grundsätzliches Ergebnis	37
4.2	Konsequenzen	37
4.3	Rechtliche Rahmenbedingungen, die zu beachten wären, sollte die Umsetzung des Regionalmodells beschlossen werden	38
5.	Zusammenfassung	41

1. Sachverhalt

1.1 Ausgangssituation

Im Zuge der anhaltenden Diskussion über eine Änderung der Rahmenbedingungen für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung hat das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft bei der Coopers & Lybrand Management Consulting GmbH (Price Waterhouse Coopers; „PWC“) eine Studie über die Optimierung der kommunalen Wasserver- und Abwasserentsorgung im Rahmen einer nachhaltigen Wasserpolitik in Auftrag gegeben. Der Endbericht dieses Auftrages (im Folgenden kurz „PWC-Studie“) liegt auch der Bundesarbeitskammer (im Folgenden kurz „AK“) vor.

1.2 Inhalte der PWC-Studie

Die PWC-Studie zur Optimierung der österreichischen Siedlungswasserwirtschaft geht von drei Ansätzen aus: ganzheitliche und systemische Orientierung (Orientierung an übergreifenden Marktdaten anstatt an einzelwirtschaftlichen und lokalen Besonderheiten), strategische Orientierung (Ziel der Lieferung einer Grundlage für eine volkswirtschaftliche – und nicht eine unternehmensstrategische – marktoptimale Entscheidung) sowie Ergebnisorientierung (Ziel der Lieferung von Handlungsoptionen und Argumentationshilfen an die Entscheidungsträger samt Maßnahmenplan zur Implementierung der Szenarios).¹

Als Ziele einer strategischen Neuorientierung der österreichischen Siedlungswasserwirtschaft werden vor allem die Senkung der Gesamtkosten der Finanzierung unter Beibehaltung der sozialen, technischen und ökologischen Qualitätsstandards, eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Versorgungsunternehmen, die Verbesserung des Unabhängigkeitsgrades von nicht beeinflussbaren (ausländischen) „Playern“ sowie eine Absicherung der Eigenständigkeit der österreichischen Ver- und Abwasserentsorgungsbetriebe angegeben;² die Einhaltung der vorgesehenen ökologischen Standard sowie die Versorgungssicherheit sollen dabei beibehalten, jedoch um größere Effizienz und Effektivität, Kostendeckung und –

¹ Vorbemerkung, Seite 1 der PWC-Studie.

² PWC-Studie, 4 f.

transparenz, ausreichende finanzielle Ausstattung und bessere Kundenorientierung ergänzt werden. Als weitere Rahmenbedingungen sollen die hohen nationalen Qualitätsstandards, ein sozial-verträgliches Gebührensystem analog der EU-Wasserrahmenrichtlinie (Grundsatz der Kostendeckung) und Möglichkeit der Grundwasserverwendung als Trinkwasser ohne Aufbereitung beibehalten werden.³

1.3 „Regionalmodell“ als ein mögliches Szenario der Weiterentwicklung der Siedlungswasserwirtschaft

Als ein mögliches Szenario zur Optimierung der Siedlungswasserwirtschaft wird in der PWC-Studie das sog. „Regionalmodell“ umschrieben. Die PWC-Studie leistet eine allgemeine Umschreibung dieses Regionalmodells⁴ sowie eine Detailbeschreibung einschließlich Beschreibung des Ver- und Entsorgungsgebietes, Definition des Kostensenkungspotenzials, Verantwortung der Länder, Förderungsaspekte und Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen⁵. Das von PWC beschriebene Regionalmodell wird unten in Punkt 3. wieder gegeben.

1.4 Auftragserteilung

Nach Vorgesprächen im Oktober 2001 wurde uns mit Schreiben vom 18.10.2001 die PWC-Studie zum Zwecke einer eingeschränkten Stellungnahme übermittelt. Mit Vertrag vom 13.11.2001 wurden wir mit der Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zu dem von PWC beschriebenen Regionalmodell ersucht. Dabei handelt es sich - ausschließlich - um eine Vor- bzw. Sondierstudie, deren Gegenstand es im wesentlichen ist, einzelne Problemfelder und Themenbereiche für eine umfassende Studie aufzuzeigen und jene Bereiche zu definieren, die rechtlich vertiefend aufzuarbeiten wären, sollte die Umsetzung des Regionalmodells beschlossen werden.

³ PWC-Studie, 2, 5.

⁴ PWC-Studie, 52ff.

⁵ PWC-Studie, 79.

2. Konkreter Auftragsgegenstand und Rechtsfragen

Gegenstand dieser Stellungnahme sind auftragsgemäß die Erörterung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung im Rahmen der österreichischen Siedlungswasserwirtschaft sowie die Untersuchung, auf welche Weise im Gefüge dieser rechtlichen Rahmenbedingungen das in der PWC-Studie beschriebene Regionalmodell umgesetzt werden kann. Die rechtlichen Rahmenbedingungen werden hierbei in wichtigen Grundstrukturen, jedoch nicht im Detail erörtert. Hinsichtlich der Erörterung der möglichen Umsetzung des Regionalmodells innerhalb dieser Rahmenbedingungen soll in Ansätzen aufgezeigt werden, auf welche Weise eine solche Implementierung erfolgen könnte, und – sollte dies de lege lata nicht möglich sein – welche Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen zu einer Umsetzung des Regionalmodells in Grundzügen erforderlich und rechtlich näher zu untersuchen wären.

3. Rechtliche Rahmenbedingungen

3.1 Das Regionalmodell laut PWC-Studie

3.1.1 Grundzüge des Regionalmodells

Nach der PWC-Studie kann ein wesentliches grundstrategisches Ziel für die Optimierung der Siedlungswasserwirtschaft – die Bildung größerer Einheiten – aufgrund der föderalistischen Organisation der österreichischen Verwaltung auch auf Landesebene erreicht werden; dies dadurch, dass „den Ländern die Verantwortung für die Bildung von größeren Einheiten (Zusammenschluss von Wasserver- und Abwasserentsorgern) und die Hebung der daraus resultierenden Effizienz übertragen wird (Hervorhebung durch uns)“.⁶ Darüber hinaus sollen in jedem Gebiet die Gebühren angeglichen werden. Dieses Modell wird als Regionalmodell bezeichnet.

Zu diesem Zweck soll zunächst die Definition (größerer) Ver- und Entsorgungsgebiete erfolgen; sodann sollen die Länder darauf hinwirken, dass pro Gebiet die definierten Einsparungspotenziale lukriert werden, was durch Zusammenschluss durch mehrere (Klein-) Unternehmen pro Gebiet und den gemeinsamen Betrieb von Wasserver- und Abwasserentsorgung vorzunehmen wäre. Ökologische Standards und zeitgemäßer Wartungsstandard der Unternehmen sollen dabei erhalten und die Preise nicht maßgeblich erhöht werden. Transparenz von Kosten und Preisbildung wären erforderlich. Die PWC-Studie schlägt vor, die Erreichung der Struktur- und Einsparungsziele in einem Beobachtungszeitraum von 2-3 Jahren zu überwachen; können die Ziele nicht erreicht werden, so soll das Regionalmodell zu Gunsten eines anderen Modells, nämlich dem in der PWC-Studie ebenfalls ausgearbeiteten „Konzessionsmodells“, aufgegeben werden. Das Regionalmodell wird von PWC sodann schlagwortartig hinsichtlich verschiedener technischer und wirtschaftlicher Kriterien kurz bewertet. Für die rechtlichen Rahmenbedingungen ist dabei relevant, dass hinsichtlich der Preise für die Endkunden eine Preisbandbreite festgelegt und kontrolliert werden soll.⁷

⁶ PWC-Studie, 52.

⁷ Zu den Grundzügen des Regionalmodells siehe PWC-Studie, 52ff.

3.1.2 Ver- und Entsorgungsgebiet

Die Festlegung der Ver- und Entsorgungsgebiete soll im Zuge der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie und der dort vorgesehenen Teilflusseinzugsgebiete erfolgen.

3.1.3 Kostensenkungspotenziale

Die Kostensenkungspotenziale sollen nach der PWC-Studie für jedes Bundesland und für jede Region (gesondert) definiert werden, dabei jedoch an das beim sog. „Konzessionsmodell“ angepeilte Kostensenkungspotenzial (35 % Investitionskosteneinsparung, 20 % Effizienzsteigerung, 20 % Synergienutzen durch gemeinsamen Betrieb von Wasser und Abwasser) angelehnt sein.⁸

3.1.4 Zielerreichung durch die Länder

Beim Regionalmodell sollen die Länder dafür verantwortlich sein, dass die bestehenden Betreiber die Kostensenkungspotenziale in den jeweiligen Gebieten nutzen. Dies soll durch

- Unternehmenszusammenschlüsse,
- Gemeinsamen Betrieb von Wasser und Abwasser,
- Implementierung von Instandhaltungs-Management (welches größere Einheiten voraussetzt),
- Implementierung von Enterprise Resource Planning-Systemen für Kostenrechnung und
- Outsourcing von nicht zur Kernkompetenz zählenden Leistungen

erreicht werden.

Dabei sollen (selbstverständlich) sämtliche gesetzlichen Bestimmungen, eine sukzessive Angleichung der Gebühren in einer Region nach unten, eine Vermeidung von Gebührenerhöhungen, die Beibehaltung eines ordnungsgemäßen Wartungszustandes sowie die Durchführung geplanter Investitionen beachtet werden. Darüber hinaus sollen die Betreiber keine

⁸ PWC-Studie, 79.

verbindlichen Bindungen eingehen dürfen, die eine spätere Konzessionsvergabe erschweren oder verhindern würden.⁹

3.1.5 Förderungen

In der PWC-Studie wird bei Durchführung des Regionalmodelles eine deutliche Reduktion der erforderlichen Förderungen für möglich gehalten. Nach dem Vorschlag von PWC sollen der Spitzenfördersatz gesenkt und die als „Automatismus“ wirkenden Sockelförderungen eingestellt werden. Starthilfen für effizienzsteigernde Maßnahmen sollen, soweit unbedingt erforderlich, beibehalten werden und durch ein neues Fördersystem strukturverbessernde Maßnahmen sichergestellt werden; dabei sollen ausgewählte Zielgebiete, die maximal 10 % der Haushalte Österreichs umfassen, definiert werden (Anlehnung an das EU-Förderregime).¹⁰

3.1.6 Aufsichtsmaßnahmen

Aufsichtsmaßnahmen werden in der PWC-Studie zwar als zur Erzwingung der Kostensenkungsvorgaben – erforderlich angesehen, jedoch nicht konkret umschrieben. Es soll lediglich „eine effiziente und strenge Kontrolle“ geben, wobei laufend überprüft werden soll, „ob die Betreiber die ökologischen und technischen Standards einhalten, die Preise angeglichen und nicht maßgeblich erhöht, Investitionen wie geplant vorgenommen haben und die Anlagen ordnungsgemäß gewartet werden“. Die Kontrollen sollen wie bisher von bestehenden Behörden durchgeführt werden, wobei jedoch eine Bundesbehörde für die Kontrolle der Erreichung der Kostensenkungsziele verantwortlich sein soll.¹¹

⁹ PWC-Studie, 79f.

¹⁰ PWC-Studie, 81f.

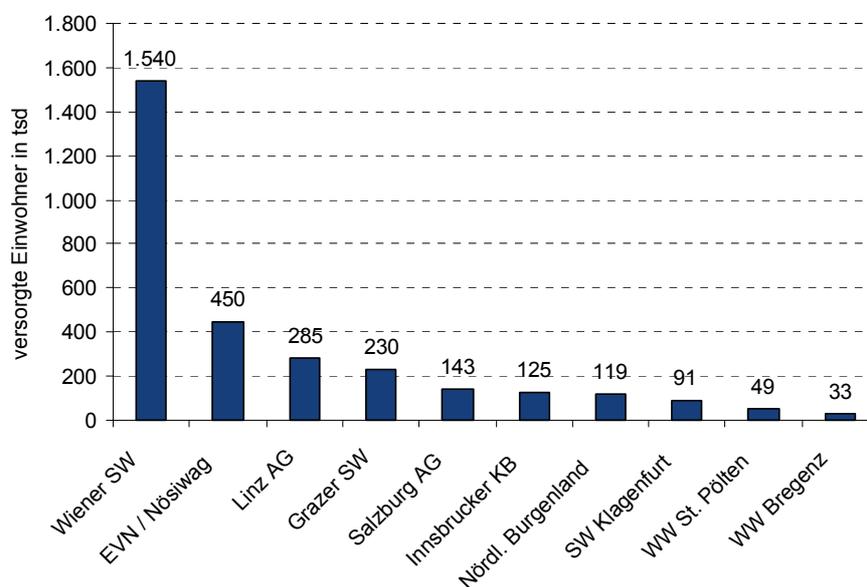
¹¹ PWC-Studie, 82f.

3.2 Rahmenbedingungen am Markt

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind nicht Gegenstand dieser Stellungnahme; sie sind in der PWC-Studie ausreichend erläutert. Einige Fakten sind jedoch kurz wiederzugeben, um die rechtlichen Rahmenbedingungen weniger abstrakt erscheinen zu lassen.

Wesentlich ist, dass im Trinkwasserversorgungsbereich in Österreich größenordnungsmäßig 4000 Organisationen (Verbände, Landesunternehmen, Stadtwerke, Kommunalbetriebe, größere Genossenschaften) tätig sind; im Abwasserbereich sind dies rund 2500 Organisationen. Der öffentlich Versorgungsgrad bzw Entsorgungsgrad soll vom Stand 1998 weiter verbessert werden (im Versorgungsbereich von 84 auf 89 %, im Abwasserbereich vom 76 auf 83 %). Die Streuung der monatlichen Gebühren ist in beiden Bereichen sehr hoch, wobei im Entsorgungsbereich eine wesentlich höhere Teuerungsrate feststellbar ist wie im Versorgungsbereich.¹²

Die Abwasserentsorgung befindet sich vollständig in öffentlicher Hand, sowohl der Versorgungs- als auch der Abwasserentsorgungsbereich ist extrem fragmentiert und durch eine hohe Anzahl von Kleinstversorgern gekennzeichnet. Die zehn größten österreichischen Wasserversorger (Stand Ende 2000) sind die folgenden:¹³



¹² Siehe „Der Standard“ vom 16.1.2001 und vom 23.9.2000.

¹³ „Der Standard“ vom 11.1.2001.

Die Eigentümerstruktur dieser Wasserversorger ist ganz überwiegend öffentlich:

WVU	Eigentümer
Wasserwerke Wien	Stadt Wien 100%
EVN AG	Land Niederösterreich 51% Verbund, Energie Ober- österreich AG, Estag >25 %
Linz AG	Stadt Linz 100%
Grazer Stadtwerke AG	Stadt Graz 99,46%
Salzburg AG	Land Salzburg 42,56% Stadt Salzburg 31,31% Energie AG OÖ 26,13%
Innsbrucker Kommunalbetriebe AG	Stadt Innsbruck 100%
Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (Gemeindeverband)	69 Mitgliedsgemeinden (ua Eisenstadt)
Stadtwerke Klagenfurt AG	Stadt Klagenfurt 100%
Stadtwerke St. Pölten (Einzelkaufmann)	Stadt St. Pölten
Stadtwerke Bregenz GmbH	Stadt Bregenz 100%

Die zehn genannten Unternehmen versorgen rund 40 % der Einwohner Österreichs.

Auch die kleineren Wasserversorgungsunternehmen werden ganz überwiegend von Gebietskörperschaften getragen. In jüngerer Zeit ist eine Tendenz der Akquisition von Wasserversorgungsunternehmen durch Energieversorger zu registrieren, die damit zu „Multi-Utility“-Anbietern werden (zB Erwerb des Wasserversorgers Nösiwag durch die EVN im vergangenen Jahr.¹⁴ Ein anderes Beispiel ist der Erwerb der Ressourcen-GmbH (ehemals Landeswasserversorgungsunternehmen GmbH) durch die Energie AG Oberösterreich vom Land Oberösterreich).¹⁵

Andere Trends auf dem Markt sind Überlegungen, etwa Kanalnetze zum Gegenstand eines Sale-and-lease-back oder eines Lease-out/lease-in zu machen. In zahlreichen Medienberichten wurden die Überlegungen der Österreichischen Bundesforste zum Betrieb von Gemeindewasserversorgungen und Kläranlagen sowie zum Bau von Wasserpipelines öffentlich.

¹⁴ www.evn.at.

¹⁵ www.linzag.at.

3.3 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

3.3.1 Kompetenzrechtliche Ausgangssituation

Gem Art 10 Abs 1 Z 10 des Bundes-Verfassungsgesetzes („B-VG“) ist Wasserrecht Bundes-sache in Gesetzgebung und Vollziehung. Der Kompetenztatbestand umfasst beispielsweise die Regelung der Abflussverhältnisse und der Abwässerbeseitigung, die Einwirkung der Abwässerbeseitigung auf fremde Rechte oder öffentliche Gewässer, Regelungen des Anschlusszwangs, der Benützung des Wassers, über die Errichtung und Betrieb, Einschränkung und Stilllegung von Wasserversorgungsanlagen sowie die Einräumung von Zwangsrechten in Verbindung mit einer wasserrechtlichen Bewilligung.¹⁶ Damit ist klar gestellt, dass in Grundzügen sämtliche Regelungen, die die Wasserversorgung sowie die Abwasserentsorgung betreffen, grundsätzlich in die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz des Bundes fallen.

Allerdings ordnet Art 10 Abs 2 B-VG an, dass in den nach Art 10 Abs 1 Z 10 ergehenden Bundesgesetzen die Landesgesetzgebung ermächtigt werden kann, zu genau zu bezeichnenden einzelnen Bestimmungen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Der Verfassungsgesetzgeber ordnet hiedurch eine sogenannte „Kompetenz-Kompetenz“ des einfachen Bundesgesetzgebers an; nach der Rechtsprechung des VfGH dürfen den Landesgesetzgebern durch den Bundesgesetzgeber aufgrund dieser Vorschrift allerdings auch „weitmaschige“ Ermächtigungen eingeräumt werden.¹⁷ Für derartige Vorschriften sind die Bestimmungen des Art 15 Abs 6 B-VG gem Art 10 Abs 2 B-VG sinngemäß anzuwenden (dies betrifft insbesondere bestimmte Fristsetzungsregelungen, aber auch das Verhältnis zwischen bundesgesetzlichen und landesgesetzlichen Vorschriften).

Auf dieser Grundlage erlassene Ausführungsgesetze der Länder sind vom Bund zu vollziehen; dies bedeutet, dass solche Ausführungsgesetze, obwohl es sich dabei um Landesgesetze handelt, von Organen des Bundes vollzogen werden - also nicht beispielsweise der Landesregierungen als Landesbehörden, wie dies bei sonstigen Landesgesetzen gem Art 15 B-VG der Fall ist (in anderen Angelegenheiten, in denen die Grundsatzgesetzgebung dem Bund und die Ausführungsgesetzgebung den Ländern vorbehalten ist - wie etwa im Krankenanstaltenrecht oder grundsätzlich im Elektrizitätswesen - werden die Landesausführungsgesetze von Landesorganen vollzogen). Verordnungen, die sich auf die Ausführungsbestimmungen der Landesgesetzgeber beziehen, dürfen nur nach vorhergehendem Einver-

¹⁶ Mayer, B-VG² (1997) Art 10 B-VG I.10. unter Verweis auf VwGH 23.1.1996, 95/05/0012; VfSlg 12.842, 8574, 5222, 4883 und 4387.

¹⁷ VfSlg 10.981; 10.765.

nehmen mit der betreffenden Landesregierung erlassen werden (Art 10 Abs 2 B-VG). Dies bedeutet im Ergebnis, dass Durchführungsverordnungen - also generelle Verwaltungsakte, mit denen die genannten Ausführungsbestimmungen der Länder durch Verwaltungsorgane präzisiert werden - der Mitwirkung von Vollzugsorganen sowohl des Bundes als auch der Länder bedürfen. Dadurch soll ein gewisser politischer Interessensausgleich erreicht werden.

Mit der Materie des Wasserrechts verwandte Angelegenheiten, die nicht in einem der sonstigen Kompetenztatbestände des Art 10 Abs 1 B-VG aufgezählt sind, fallen in die Kompetenz der Länder zur Gesetzgebung und Vollziehung. Dabei handelt es sich beispielsweise um Regelungen betreffend die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten,¹⁸ Regelung der Abwasserbeseitigung,¹⁹ Regelungen betreffend die Tragung der Kosten des Anschlusses an eine Kanalanlage,²⁰ bestimmte Regelungen über die Fischwirtschaft,²¹ Angelegenheiten des Naturschutzes,²² aber auch Angelegenheiten des Gemeindewesens. Soweit nämlich nicht ausdrücklich eine Zuständigkeit des Bundes festgesetzt ist, hat gem Art 115 Abs 2 B-VG die Landesgesetzgebung das Gemeinderecht zu regeln. Hierzu zählt vor allem das Gemeindeorganisationsrecht und damit die Erlassung der Gemeindeordnungen.

3.3.2 Verfassungsrechtliche Regelungen hinsichtlich der Stellung der Gemeinden sowie von Gemeindeverbänden

Gemeinden sind gem Art 116 Abs 1 B-VG Gebietskörperschaften mit dem Recht auf Selbstverwaltung und zugleich Verwaltungssprengel. Die Gemeinden sind daher als juristische Personen des öffentlichen Rechts eingerichtet und haben als Selbstverwaltungskörper einen eigenen und einen übertragenen Wirkungsbereich. Darüber hinaus sind die Gemeinden gem Art 116 Abs 2 B-VG selbstständige Wirtschaftskörper mit dem Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzerfassung ihren Haushalt selbstständig zu führen und Abgaben auszuschreiben.

Aus diesen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen ist abzuleiten, dass Gemeinden im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung sowohl als Rechtsträger für Wasserverorgungsunternehmen fungieren können und auch tatsächlich fungieren, und andererseits

¹⁸ VfSlg 4231, 3693, 3269, 3031.

¹⁹ VfSlg 4387.

²⁰ VfSlg 5222.

²¹ VfSlg 7119.

²² Vgl zB *Mayer*, aaO, B-VG, Art 15 I.

für den Vollzug von Bundes- und Landesgesetzen, die die Wasserwirtschaft betreffen, in Betracht kommen. Die Gemeindeverwaltung gliedert sich - auch in Belangen der Wasserwirtschaft - in einen eigenen und einen übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinde. Der eigene Wirkungsbereich der Gemeinden umfasst gem Art 118 Abs 2 B-VG neben der Tätigkeit der Gemeinde als Privatrechtssubjekt (Art 116 Abs 2 B-VG) alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden. Der jeweils zuständige Materiengesetzgeber hat jene Angelegenheiten, die in diesen Bereich fallen, ausdrücklich zu bezeichnen und damit dem eigenen Wirkungsbereich zuzuweisen.²³ Daraus folgt, dass auch in Bereichen der Wasserwirtschaft der eigene Wirkungsbereich durch den Bundes- und die Landesgesetzgeber „abzustecken“ ist, wobei ein Unterbleiben der Bezeichnung einer Angelegenheit als zum eigenen Wirkungsbereich gehörig zu einer Verfassungswidrigkeit des Gesetzes führt, wenn die Angelegenheit unter die Definition des Art 118 Abs 2 B-VG fällt.²⁴ Der daneben bestehende übertragene Wirkungsbereich der Gemeinde umfasst sämtliche Angelegenheiten, die den Gemeinden durch Bundesgesetze oder Landesgesetze zugewiesen werden und unter Leitungsbefugnis von Bundes- oder Landesorganen zu erledigen sind (Art 119 Abs 1 B-VG). In diesem Bereich gibt es - anders als im eigenen Wirkungsbereich - keinen gemeindeinternen Instanzenzug, und auch die Bestimmungen über die Gemeindeaufsicht in Art 119a B-VG sind - da dies nicht erforderlich ist - im übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden nicht anwendbar.

Art 116a B-VG regelt die Bildung von Gemeindeverbänden; diese können zur Besorgung einzelner Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs durch Zusammenschluss von Gemeinden mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde gebildet werden. Eine solche Genehmigung ist durch Verordnung zu erteilen, wenn die Bildung des Gemeindeverbandes - im Falle der Besorgung von Aufgaben der Gemeinden als Träger von Privatrechten - aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Interesse der beteiligten Gemeinden gelegen ist. Im Falle der Besorgung von Aufgaben der Hoheitsverwaltung darf die Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper nicht gefährdet werden. Die Regelung, dass die Mitgliedsgemeinden in ihrer „Funktion als Selbstverwaltungskörper“ nicht gefährdet werden dürfen, dient der Sicherstellung der Gemeindeautonomie, die ein wesentliches Prinzip der gemeinderechtlichen Regelungen des B-VG darstellt; die Gemeinde hat ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes subjektives Recht auf Selbstverwaltung, mit dem die Übertragung von Aufgaben an Gemeindeverbände in einem wesensgemäßen Spannungs-

²³ ZB VfSlg 13.568.

²⁴ ZB VfSlg 8719.

verhältnis steht (die Gemeindeverbände sind juristische Personen des öffentlichen Rechts, die - wenn ihnen Aufgaben der Hoheitsverwaltung übertragen werden - diese Aufgaben *an-*
statt der Gemeinden wahrnehmen, weshalb die Verlagerungsmöglichkeit durch den Verfas-
sungsgesetzgeber restriktiv gehandhabt wurde).

Darüber hinaus kann die Bildung von Gemeindeverbänden zur Besorgung einzelner Aufga-
ben des eigenen oder des übertragenen Wirkungsbereiches auch durch die einfachen Ge-
setzgeber vorgesehen werden (Art 116a Abs 2 B-VG). Soweit Gemeindeverbände Angele-
genheiten des eigenen Wirkungsbereiches (siehe oben) besorgen sollen, muss den Mit-
gliedsgemeinden gem Art 116a Abs 3 B-VG ein maßgebender Einfluss auf die Besorgung
der Verbandsaufgaben eingeräumt werden. Die Organisation der Gemeindeverbände ist
gem Art 116a Abs 4 B-VG durch die Landesgesetzgeber zu regeln.

Aus Art 116a B-VG ergibt sich, dass Gemeindeverbände Rechtspersönlichkeit haben und
auch für Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung eingerichtet werden können; wenn sie
tätig werden, so erfolgt dies nicht für die Gemeinden, die Verbandsmitglieder sind, sondern
anstelle der Mitgliedsgemeinden.²⁵ Gemeindeverbände unterliegen - soweit sie Angelegen-
heiten des eigenen Wirkungsbereichs besorgen - der Gemeidenaufsicht des Art 119a B -VG
und ferner der Rechnungshofkontrolle.

Gemeindeverbände sind nach der Rechtsprechung des VfGH²⁶ keine Gebietskörperschaften,
weshalb auf ihre finanziellen Beziehungen das Finanz-Verfassungsgesetz („F-VG“) nicht
anzuwenden ist. Die Finanzierung von Gemeindeverbänden ist durch den einfachen Gesetz-
geber zu regeln.²⁷

Die Vorschrift des Art 116a B-VG schafft die Rechtsgrundlage für die Bildung von Wasser-
verbänden sowie die Erlassung entsprechender einfach-gesetzlicher Bestimmungen.²⁸

²⁵ VfSlg 8185.

²⁶ VfSlg 13.705.

²⁷ Unklar ist allerdings, ob es sich dabei um eine Organisationsaufgabe gem Art 116a Abs 4 B-VG handelt oder aber eine Angelegenheit,
die der jeweilige Materiengesetzgeber regelt; in letzterem Sinne offenbar Mayer, aaO, Art 117 B-VG, III.4.; siehe auch VfGH 6.3.1996,
G 160/94.

²⁸ Siehe weitergehend zB Steiner Zur Gebührenhoheit von Wasserversorgungsverbänden, ÖGZ 1986/10, 10; Mayer, Die finanzielle Kon-
trolle von Wasserverbänden, FS Wenger (1983) 369.

3.4 Europarechtliche Rahmenbedingungen

3.4.1 Wasserrahmenrichtlinie

Die Wasserrahmenrichtlinie²⁹ ist im Dezember 2001 in Kraft getreten. Durch die Richtlinie soll unter anderem die gemeinschaftliche Wasserpolitik mit einem effizienten, transparenten und kohärenten rechtlichen Rahmen versehen werden,³⁰ die aquatische Umwelt in der Gemeinschaft erhalten und verbessert werden³¹ und die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser von guter Qualität gesichert werden.³² In den in der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmenprogrammen sollen die Mitgliedstaaten auch den Einsatz wirtschaftlicher Instrumente vorsehen und dabei den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wassernutzung einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten im Zusammenhang mit Beeinträchtigungen oder Schädigung der aquatischen Umwelt entsprechend dem Verursacherprinzip berücksichtigen. Hierzu soll eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung auf der Grundlage langfristiger Voraussagen für das Angebot und die Nachfrage von Wasser in den so genannten „Flussgebietseinheiten“ erfolgen.³³ Unter „Flussgebietseinheiten“ sind Einheiten für die Bewirtschaftung von Einzugsgebieten zu verstehen (näheres regelt Art 3 Abs 1 iVm Art 2 Z 15 der Richtlinie). Einzugsgebiete sind Gebiete, aus welchen über Ströme, Flüsse und allenfalls Seen der gesamte Oberflächenabfluss an einer einzigen Mündung ins Meer gelangt (Art 2 Z 13 Wasserrahmenrichtlinie).

Für das Regionalmodell können insbesondere zwei Bestimmungen der Richtlinie von Relevanz sein:

Art 3 Wasserrahmenrichtlinie über die Koordinierung von Verwaltungsvereinbarungen innerhalb einer Flussgebietseinheit regelt, dass die Mitgliedsstaaten die einzelnen Einzugsgebiete innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebietes bestimmen und für die Zwecke dieser Richtlinie jeweils einer Flussgebietseinheit zuweise. Nach Art 3 Abs 2 Wasserrahmenrichtlinie sorgen die Mitgliedstaaten für geeignete Verwaltungsvereinbarungen, einschließlich der Bestimmung der geeigneten zuständigen Behörde, damit diese Richtlinie innerhalb jeder Flussgebietseinheit ihres Hoheitsgebiets angewandt wird. Bei Einzugsgebieten, die auf mehr als einem Mitgliedstaat liegen, haben die Mitgliedstaaten gem Art 3 Abs 3 Wasserrahmenrichtli-

²⁹ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

³⁰ 18. Erwägungsgrund.

³¹ 19. Erwägungsgrund.

³² 24. Erwägungsgrund.

³³ 38. Erwägungsgrund.

nie dafür zu sorgen, dass solche Einzugsgebiete einer internationalen Flussgebietseinheit zugeordnet werden. Die Mitgliedstaaten haben nach Abs 4 des Art 3 Wasserrahmenrichtlinie auch Vorsorge zu treffen, dass die Anforderungen der Richtlinie zur Erreichung der Umweltziele und ferner alle Maßnahmenprogramme für die gesamte Flussgebietseinheit koordiniert werden. Die Maßnahmenprogramme wiederum sind in Art 11 Wasserrahmenrichtlinie ausführlich definiert; durch die Maßnahmenprogramme sollen vor allem die umfassend definierten Umweltziele des Art 4 Wasserrahmenrichtlinie erreicht werden. Unter anderem enthalten die Maßnahmenprogramme jedoch auch grundlegende Maßnahmen im Hinblick auf Wirtschaftlichkeitsziele. Dies folgt daraus, dass gem Art 11 Abs 2 iVm Abs 3 lit b Wasserrahmenrichtlinie auch jene Maßnahmen, die als geeignet für die Ziele des Art 9 angesehen werden, als Mindestanforderungen an grundlegende Maßnahmen definiert.

Art 9 der Wasserrahmenrichtlinie ist der zweite wesentlichen Regelungsbereich der Richtlinie, der für das Regionalmodell von Bedeutung sein könnte: Art 9 des Wasserrahmenrichtlinie über die Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen statuiert das Kostendeckungsprinzip (Berücksichtigung der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen) und das Verursacherprinzip (die verschiedenen Sektoren wie etwa Landwirtschaft, Industrie und Haushalt haben angemessene Beiträge zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen zu leisten).³⁴ Dabei können die Mitgliedstaaten gem Art 9 Abs 1 der Wasserrahmenrichtlinie den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung sowie den geographischen und klimatischen Gegebenheiten der betreffenden Region Rechnung tragen. Als Wasserdienstleistungen definiert Art 2 Z 38 Wasserrahmenrichtlinie alle Dienstleistungen, die für Haushalte, öffentliche Einrichtungen oder wirtschaftliche Tätigkeiten jeder Art entweder die Entnahme, Aufstauung, Speicherung, Behandlung und Verteilung von Oberflächen- und Grundwasser oder Anlagen für die Sammlung und Behandlung von Abwasser, die anschließend in Oberflächengewässer einleiten, zur Verfügung stellen.

Verursacher- und Kostendeckungsprinzip haben die wirtschaftliche Analyse gemäß Anhang III zur Wasserrahmenrichtlinie zu berücksichtigen. Nach Anhang III der Wasserrahmenrichtlinie ist auch den langfristigen Voraussagen für das Angebot und die Nachfrage von Wasser in der Flussgebietseinheit Rechnung zu tragen, und erforderlichenfalls ferner auf Schätzungen der Menge, der Preise und der Kosten im Zusammenhang mit den Wasserdienstleistungen sowie der einschlägigen Investitionen einschließlich der entsprechenden Vorausplanungen Bedacht zu nehmen. Die wirtschaftliche Analyse muss auch den in Bezug auf die Wassernutzung kosteneffizientesten Kombinationen der vorerwähnten Maßnahmen Rechnung tragen.

³⁴ PWC-Studie, 16.

Hinsichtlich der Wasserpreise hat die EU-Kommission in einer Mitteilung³⁵ die Komponenten des Wasserpreises als finanzielle Kosten, Umweltkosten und Ressourcenkosten definiert; zu den finanziellen Kosten zählen Betriebs- und Wartungskosten sowie Kapitalkosten, zu den Umweltkosten die Kosten für Schäden, die der Wasserverbrauch mit sich bringt.³⁶

3.5 Einfach-gesetzliche wasserrechtliche Regelungen des Bundes

Auf einfach-gesetzlicher Ebene des Bundes ist besonders das Wasserrechtsgesetz 1959³⁷ (im folgenden „WRG“), welches auf Grundlage des Artikels 10 B-VG erlassen wurde, hervorzuheben. Das WRG hat drei Regelungsschwerpunkte: 1. Die Benutzung der Gewässer (Nutzwasserwirtschaft), 2. Reinhaltung und den Schutz der Gewässer (Gewässergütewirtschaft) und 3. die Abwehr von Schäden an Gewässern (Schutzwasserwirtschaft).

Für die vorliegende Sondierstudie und eine allenfalls nachfolgende tiefgehende Studie sind insbesondere drei Normenkomplexe des WRG von Relevanz: Die Regelungen betreffend Anschlusszwang, die Bestimmungen betreffend Wassergenossenschaften sowie jene betreffend Wasserverbände (einschließlich der Dachverbände).

3.5.1 Wassergenossenschaften

Wassergenossenschaften sind in den §§ 73 ff WRG in dessen 7. Abschnitt geregelt; sie können zur Verfolgung wasserwirtschaftlich bedeutsamer Zielsetzungen gebildet werden. Unter diesen Zielsetzungen sind im gegebenen Zusammenhang vor allem die Versorgung mit Trinkwasser (§ 73 Abs 1 lit b) sowie die Beseitigung und Reinigung von Abwässern (§ 73 Abs 1 lit d) von Bedeutung.

Wassergenossenschaften sind juristische Personen des öffentlichen Rechts, welche zumeist öffentliche Aufgaben wahrnehmen, welche jedoch nicht mit behördlichen Befugnissen ausgestattet sind. Sie sind als Selbstverwaltungskörper organisiert.³⁸ Die Aufgabenbesorgung

³⁵ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss, die Preisgestaltung als politisches Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Umganges mit Wasserressourcen, Brüssel, 26.7.2000, KOM (2000) 477 endg.

³⁶ PWC-Studie, 16f.

³⁷ BGBl 215 idF BGBl I 1997/85.

³⁸ VwSlg 10974 A/1983, ÖWWV 1983, 254 f, ÖJZ 1984, 82.

von Wassergenossenschaften erfolgt in autonomer Gestion nach dem Grundsatz der genossenschaftlichen Selbstverwaltung. Die Tätigkeit der Wassergenossenschaften stellt keine hoheitliche Tätigkeit dar, sondern ist als verbandseigene Aufgabenbesorgung außerhalb staatlicher Vollziehung anzusehen.³⁹ Die Tätigkeit von Wassergenossenschaften unterliegt jedoch der Aufsicht durch die zuständige Wasserrechtsbehörde.

Wassergenossenschaften sind ihrem Wesen nach Realgemeinschaften, dh die Mitgliedschaft wird über das Eigentum an Liegenschaften oder Anlagen oder über die Innehabung von (Wasser-) Rechten vermittelt.⁴⁰ Ausgeschiedene Liegenschaften und Anlagen haften für die vor ihrem Ausscheiden fällig gewordenen Beiträge (vgl § 80 WRG). Für die zwangsweise Einbringung von rückständigen Genossenschaftsbeiträgen ist die Ausstellung und Vollstreckung von Rückstandsausweisen vorgesehen (§ 84 WRG).

Die Realisierung des Regionalmodells mit Hilfe der Organisationsform „Wassergenossenschaft“ setzt somit die Eigentums- bzw. Verfügungsrechte der Mitglieder an den einzubeziehenden Liegenschaften bzw Anlagen voraus. Da der Aktionsradius der Wassergenossenschaften eher klein ist, erscheint die Bildung der vom Regionalmodell angestrebten größeren Einheiten mittels der Organisationsform Wassergenossenschaft schwer verwirklichtbar. Allenfalls denkbar ist der Zusammenschluss mehrerer (kleinerer) Wassergenossenschaften zu einem Dachband.⁴¹

3.5.2 Wasserverbände

Wasserverbände werden in den §§ 87 ff WRG in dessen 8. Abschnitt behandelt. Ebenso wie Wassergenossenschaften sind auch Wasserverbände Körperschaften des öffentlichen Rechts und als Selbstverwaltungsträger organisiert. Wasserverbände können zu den gleichen Zwecken wie Wassergenossenschaften gebildet werden. Wasserverbände können daher ebenfalls Zwecke der Trinkwasserversorgung und der Abwasserbeseitigung wahrnehmen. Reinhaltungsverbänden kommen überdies besondere Aufgaben zu (§ 91 WRG).

Im Unterschied zu Wassergenossenschaften kommt Wasserverbänden auch Behördenqualität zu.⁴² Überdies sind Wasserverbände nicht notwendig Realverbände.⁴³ Wasserverbände

³⁹ *Funk*, Wassergenossenschaften und Wasserverbände als Träger öffentlicher Aufgaben, ZfV 1983, 581

⁴⁰ *Raschauer*, Wasserrecht, Kommentar, Rz 1 zu § 73.

⁴¹ Vgl unten Punkt 3.5.3. Dachverbände.

⁴² *Rose-Kaan*, Die Wassergenossenschaften und ihre Mitglieder, ZfV 1988, 21.

⁴³ *Raschauer*, Wasserrecht, Kommentar, Rz 2 zu § 87.

haben einen eigenen (vgl § 94 WRG) und einen übertragenen Wirkungsbereich (vgl § 95WRG). Im übertragenen Wirkungsbereich können Wasserverbände durch Verordnung der Wasserrechtsbehörde mit der Aufsicht über Wassergenossenschaften, über Gewässer und über den Bau und den Betrieb von Wasseranlagen betraut werden. Im übertragenen Wirkungsbereich nimmt der Verband „staatliche“ Aufgaben wahr, deren Zweckaufwand dem Verband vom Bund in Berücksichtigung der § 2 F-VG einerseits und in § 1042 ABGB andererseits zum Ausdruck kommenden Grundsätze zur refundieren sind.⁴⁴

Wasserverbände werden ähnlich wie Wassergenossenschaften gebildet. Es gibt 3 Arten der Bildung:

- a.) freiwilliger Verband (bzw. Genossenschaft)
- b.) Verband (bzw. Genossenschaft) mit Beitrittszwang
- c.) Zwangsverband (bzw. Zwangsgenossenschaft)

In den beiden ersten Fällen erfolgt die Bildung durch den Beschluss der Proponenten und zusätzlich durch einen Bescheid der Wasserrechtsbehörde (Anerkennungsbescheid). Im dritten Fall geht dem Anerkennungsverfahren noch der behördliche Verpflichtungsbescheid voran.⁴⁵ Hervorzuheben ist im gegebenen Zusammenhang, dass Zwangsverbände für Zwecke der Wasserversorgung nur dann zulässigerweise gebildet werden dürfen, wenn dies zur Beseitigung von gesundheitsgefährdenden Missständen oder zur Abwehr schwerer volkswirtschaftlicher Schädigungen notwendig und unvermeidlich ist (§ 88 Abs 4 WRG).

Mitglied eines Wasserverbandes sollen sein und sind in erster Linie Körperschaften des öffentlichen Rechts und Verkehrswegeträger (zB ÖBB als Erhaltungsträger öffentlicher Eisenbahnen). Eine Mitgliedschaft physischer Personen oder Gesellschaften des Privatrechts beim Wasserverband ist von der Konzeption her nicht bzw nur ausnahmsweise vorgesehen.⁴⁶

Grundsätzlich ist die Organisationsform des Wasserverbandes zur Verwirklichung des Regionalmodells geeignet. Die vom Regionalmodell vorgesehene Bildung größerer Organisationseinheit(en) wird dadurch erleichtert, dass sich die von Wasserverbänden wahrzunehm-

⁴⁴ *Raschauer*, Wasserecht, Kommentar, Rz 1 zu § 95.

⁴⁵ *Raschauer*, Wasserecht, Kommentar, Rz 1 zu § 74.

⁴⁶ *Raschauer*, Wasserecht, Kommentar, Rz 5 zu § 87.

menden Aufgaben über den Bereich mehrerer Gemeinden erstrecken können. Auch sind Wasserverbände – im Gegensatz zu Wassergenossenschaften – nicht notwendig Realverbände. Eine Mitgliedschaft setzt daher nicht das Eigentum an den betroffenen Liegenschaften bzw. Anlagen voraus; so können Mitglieder der Wasserverbände etwa juristische Personen - wie etwa Gebietskörperschaften, Wassergenossenschaften oder zur Erhaltung öffentlicher Verkehrswege verpflichtete Rechtsträger - sein, ebenso jedoch beispielsweise Mitglieder eines Reinhalte- oder Abwasserbeseitigungsverbandes, deren Anteil als Verursacher über der Geringfügigkeit liegt (§ 87 Abs 2 WRG). Dies rührt daher, dass Wasserverbände in ihrer rechtlichen Konstruktion - primär und weit stärker als die Wassergenossenschaften - auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ausgerichtet sind und privatnützige Wirtschaftsinteressen der Mitglieder (bei Wassergenossenschaften Liegenschaftseigentümer) in den Hintergrund treten.⁴⁷

3.5.3 Dachverbände

Zur besseren und leichteren Erfüllung ihrer Aufgaben können sich Wassergenossenschaften und Wasserverbände unter Wahrung ihrer Rechtspersönlichkeit zu einem Dachverband zusammenschließen. Einem Dachverband kommt vorwiegend eine beratende und unterstützende in technischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Fragen zu. Reinhaltungsverbänden sind zusätzliche, besondere Aufgaben gemäß § 91 WRG zugewiesen (zB Aufstellung eines Sanierungsplanes, Überprüfung der Abwasseranlagen). Dachverbände können nur auf freiwilliger Basis gebildet werden; eine zwangsweise Einbindung von Rechtsträgern in einen Dachverband ist ausgeschlossen. Dachverbände haben die Rechtsstellung von Wasserverbänden (§ 90 WRG).

Die Bildung eines den einzelnen Wasserverbänden bzw Wassergenossenschaften übergeordneten Dachverbandes ist zwecks einer Aufgabenteilung überlegenswert. Einsparungspotenziale können vor allem dadurch gewonnen werden, dass der Dachverband den untergeordneten Wasserverbänden bzw. Wassergenossenschaften vor allem verwaltungstechnische Aufgaben (Beratung, Koordination, Rechnungsführung, Rechnungskontrolle) abnimmt, so dass sich letztere allein ausführenden Aufgaben widmen können.

Wassergenossenschaften und Wasserverbände sind keine exklusiven Organisationsformen für die Wahrnehmung wasserwirtschaftlicher Zwecke. Es können auch Kapitalgesellschaften,

⁴⁷ *Funk*, Wassergenossenschaften und Wasserverbände als Träger öffentlicher Aufgaben - zugleich ein Beitrag zur Lehre von der juristischen Person des öffentlichen Rechts, ZfV 1983, 581.

Genossenschaften, und Vereine wasserwirtschaftliche und wasserbauliche Zwecke verfolgen.

3.5.4 Anschlusszwang

§ 36 WRG sieht vor, dass zur Wahrung der Interessen eines gemeinnützigen öffentlichen Wasserversorgungsunternehmens ein Anschlusszwang vorgesehen werden kann. Die näheren Bestimmungen dazu werden der Landesgesetzgebung überlassen. Der Landesgesetzgeber kann insbesondere auch die Errichtung eigener Wasserversorgungsanlagen einschränken oder deren Auflassung verfügen, wenn und soweit die Wasserbenutzung bestehender Anlagen die Gesundheit gefährdet oder die Errichtung von Neuanlagen den Bestand der öffentlichen Wasserleitung in wirtschaftlicher Beziehung bedrohen würde.

Die landesgesetzlichen Ausführungsbestimmungen zu § 36 WRG werden im nächsten Kapitel näher erörtert.

3.6 Einfach-gesetzliche Regelungen der Länder

3.6.1 Wasserleitungsanschluss- bzw. Wasserversorgungsgesetze der Länder

Auf Grundlage des § 36 WRG wurden folgende Landesgesetze erlassen:

Burgenland: LGBl 10/1956 idF 12/1973; LGBl 27/1990

Kärnten: LGBl 107/1997

Niederösterreich: LGBl 6951 und 6930

Oberösterreich: LGBl 24/1997

Salzburg: LGBl 78/1976

Steiermark: LGBl 42/1971 idF 82/1995

Tirol: LGBl 43/1935

Vorarlberg: LGBl 26/1929 idF 95/1993

Wien: LGBl 10/1960 idF 46/2000

Die einschlägigen Landesgesetze haben überblicksartig folgenden Inhalt: Sie nehmen eine Definition des öffentlichen Versorgungsunternehmens vor, hinsichtlich dessen der Anschlusszwang angeordnet ist. In einer Negativliste wird bestimmt, welche Liegenschaften bzw Anlagen nicht dem Anschlusszwang unterliegen (zB Deckung durch eigene Wasserversorgungsanlage, keine Gefährdung der Gesundheit). Die Errichtung eigener Wasserversorgungsanlagen ist in der Regel gestattet, wenn diese den Bestand des öffentlichen Wasserversorgungsunternehmens in wirtschaftlicher Beziehung nicht bedroht. Das öffentliche Wasserversorgungsunternehmen unterliegt regelmäßig einer Versorgungspflicht, dh, es hat die angeschlossenen Liegenschaften im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit mit Wasser zu versorgen. Den Liegenschaftseigentümer trifft die Pflicht, die Hausleitung für seine Liegenschaft nach Maßgabe der Wasserleitungsordnung herzustellen und zu erhalten. Weiters treffen ihn Meldepflichten bezüglich des Wasserbezuges. Nähere Vorschriften über die Durchführung des Anschlusses und des Wasserbezuges werden in einer eigenen Wasserleitungsordnung geregelt. Der Inhalt dieser Wasserleitungsordnung wird in den Wasserleitungsanschlussgesetzen rudimentär vorgegeben. Bei Wassermangel, Betriebsstörungen, etc kann die Behörde Einschränkungen des Wasserbezuges anordnen. Behörde ist das zur Besorgung der Aufgaben im eigenen Wirkungsbereiches berufene Organ jener Gemeinde, in deren Gebiet die Wasserversorgung stattfindet.

Regelmäßig ist auch vorgesehen, dass eine Wasseranschlussabgabe für den Anschluss an die Gemeindewasserleitung zu entrichten ist. Einige Landesgesetze treffen auch Regelungen betreffend Wassergebühren⁴⁸ (Bereitstellungsgebühr, Wasserbezugsgebühr). Diese sind - beispielsweise in Wien - in einer eigenen Wasserabgabenordnung näher auszuführen. Verschiedentlich ist noch die Möglichkeit zur Erhebung weiterer Abgaben (Ergänzungsabgabe, Sonderabgabe) vorgesehen.

3.6.2 Kanalgesetze der Länder

In den Ländern bestehen folgende Kanalgesetze:

Burgenland: Kanalanschlussgesetz 1998, LGBl. 27/1190 idF 47/1999

Kärnten: Gemeindekanalisationsgesetz 1999, K-GKG, LGBl. 62/1999, idF 13/2000

Steiermark: Kanalgesetz 1988, LGBl. 79/1988, 59/1995, 82/1998

Vorarlberg: Kanalisationsgesetz LGBl. 5/1989, 58/1993, 4/4001

Wien: Gesetz über Kanalanlagen und Einmündungsgebühren, LGBl. 22/1955, zuletzt geändert 36/2001, Kanalgebührenordnung 1988, 51/1987, zuletzt geändert 01/2001

⁴⁸ Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben siehe unten Punkt 3.8.

Die neueren Kanalgesetze der Länder enthalten überblicksartig folgende Regelungen: In den Einleitungsparagrafen finden sich Begriffsbestimmungen (Abwasser, Schmutzwasser, öffentliche Kanalisationsanlage, etc) oder allgemeine Bestimmungen. Regelmäßig wird eine Anschlusspflicht für Eigentümer von Anschlussgrundflächen angeordnet: sie werden verpflichtet, die Abwässer in die bewilligte öffentliche Kanalisationsanlage einzuleiten. Von der Anschlusspflicht ausgenommen werden in manchen Ländern bestimmte Grundflächen (zB dem öffentlichen Verkehr gewidmete Flächen) oder bestimmte Liegenschaften. Weiters wird eine Kanalanschlusspflicht der Gemeinden festgelegt. Die Gemeinden haben für die Errichtung, den Betrieb und die Instandhaltung von öffentlichen Abwasserbeseitigungsanlagen in näher umschriebenen Gebieten zu sorgen. Es besteht die Möglichkeit von Befreiungen von der Anschlusspflicht. Weiters finden sich Regelungen über den Kanalanschlussbeitrag, den Aufschließungsbeitrag und die Kanalgebühren.

Grafisch dargestellt, ergibt sich daher überblicksartig folgendes Bild:

VERSORGUNG		
ausschließlich Gemeinde	Gemeinde und Private	Gemeinde, subsidiär Private
<p><u>Sbg (LGBl 78/1976):</u></p> <p>Versorgungsauftrag an die Gemeinde (§ 1); Anschlusszwang (§ 3) an von <u>Gemeinde</u> betriebene öffentlichen Trinkwasserversorgungsanlage (= Gemeindewasserleitung § 1)</p> <p><u>Vbg (LGBl 26/1929 idF 95/1993):</u></p> <p>Versorgungsauftrag an Gemeinde (§ 1); Anschlusszwang an <u>Gemeindewasserversorgungsanlage</u> (§ 4); dazu zählt die Gesamtheit aller Einrichtungen der <u>Gemeinde</u>, einer <u>Gesellschaft</u> mit beschränkter Haftung, <u>an der die Gemeinde mit mindestens 51 % beteiligt</u> ist, oder eines <u>Gemeindeverbandes</u> zu Zwecken der Wasserversorgung (§ 2)</p>	<p><u>Stmk (LGBl 42/1971 idF 82/1995):</u></p> <p>Versorgungsauftrag an die Gemeinde (§ 1); Anschlusszwang an öffentliche Wasserleitung einer <u>Gemeinde</u> in deren Versorgungsgebiet (§ 1); <u>Recht auf Weiterbenützung bestehender privater Wasserversorgungsanlagen</u>, aber Möglichkeit der Untersagung durch die Gemeinde (§ 2 Abs 1), wenn das gewonnene Wasser für den menschlichen Genuss ungeeignet ist § 3 Abs 1</p>	<p><u>OÖ (LGBl 24/1997):</u></p> <p>Errichtung einer neuen (privaten) bzw <u>eigenen WVA ist nur zulässig, wenn der Bestand der öffentlichen WVA nicht in wirtschaftlicher Beziehung bedroht</u> wird (§ 2 Abs 5; Gewährung einer Ausnahme vom Anschlusszwang bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen (§ 3 Abs 2).</p> <p>Anschlusszwang an <u>gemeindeeigene, gemeinnützige Wasserversorgungsanlage</u> (§ 1) mit der Wirkung, dass Trinkwasserbedarf ausschließlich aus der öffentlichen Wasserversorgungsanlage (WVA) gedeckt werden muss (§ 2); <u>Gemeindeeigene</u> WVA sind auch solche, deren sich die Gemeinde zur Aufgabenerfüllung bedient ohne deren Eigentümer zu sein (§ 2 Abs 1)</p>

VERSORGUNG		
ausschließlich Gemeinde	Gemeinde und Private	Gemeinde, subsidiär Private
		<p><u>NÖ (LGBI 105/78):</u></p> <p>Ähnlich wie in OÖ: Anschlusszwang an öffentliche WVA einer <u>Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes</u> (§ 1 Abs 1), mit Zulässigkeit der Errichtung <u>eigener WVA</u>, wenn diese den Bestand einer öffentlichen WVA in wirtschaftlicher Beziehung nicht bedroht (§ 4)</p>

ENTSORGUNG	
überwiegende Variante: Entsorgungsauftrag der Gemeinde, aber Möglichkeit der Beauftragung Dritter zur Erfüllung des Auftrages	
Gemeinde und Private:	Ausschließlich Gemeinde:
<p><u>Tirol (LGBI T 2001/1):</u></p> <p>Anschlusspflicht an eine öffentliche Kanalisation (§ 4, 5); als solche gilt eine allgemein zur Verfügung stehende Kanalisation, die in Erfüllung des öffentlichen Entsorgungsauftrages nach § 3 <u>von der Gemeinde oder einem von ihr beauftragten Dritten</u> errichtet, betrieben oder erhalten wird und an die Anschlusspflicht besteht.</p>	<p><u>Vbg (LGBI 5/1989, 58/1993, 4/2001):</u></p> <p>Anschlusspflicht an die öffentliche Abwasserbeseitigungsanlage; als solche gilt die Gesamtheit aller <u>Einrichtungen der Gemeinde</u>, durch welche in der Gemeinde anfallende Abwässer gesammelt, abgeleitet und gereinigt werden. Diesem Zweck dienende Einrichtungen eines <u>Wasserverbandes oder eines Gemeindeverbandes, an denen die Gemeinde beteiligt ist</u>, sind wie Teile der Abwasserbeseitigung zu behandeln.</p>
<p><u>Kärnten (LGBI 62/1999):</u></p> <p>Entsorgungsverpflichtung der <u>Gemeinde</u> (§ 1); diese darf sich aber zur Beseitigung der Abwässer des Gemeindegebietes einer <u>natürlichen oder nicht natürlichen Person</u> bedienen (§ 1 Abs 6).</p>	

ENTSORGUNG	
<p><u>Stmk (LGBl 79/1988 idF 82/1998):</u></p> <p>Verpflichtung der <u>Gemeinde</u> zur Bereitstellung von Schutzwassersammelsystemen (§ 2 a Abs 1); aber <u>Möglichkeit der Beauftragung Dritter</u> (z.B. Abwasserverbände oder –genossenschaften, private Unternehmen) zur Aufgabenerfüllung</p>	

3.7 Förderungsgesetze

3.7.1 Förderungsgesetze des Bundes

Auf bundesgesetzlicher Ebene bestehen Förderungen für Maßnahmen der Siedlungswasserwirtschaft vordergründig auf Grundlage des Umweltförderungsgesetzes (UFG).⁴⁹ Das Umweltförderungsgesetz hat neben Maßnahmen zur Förderung der Umwelt, der Altlastensanierung und zum Schutze der Umwelt im Ausland auch Förderungsmaßnahmen im Bereich der Wasserwirtschaft zum Ziel. Angestrebt wird der Schutz der Umwelt durch geordnete Abwasserentsorgung einschließlich der betrieblichen Abwässer und Gewährleistung einer ausreichenden Wasserversorgung (§ 1 UFG).

Das UFG enthält im 1. Abschnitt Regelungen über allgemeine Förderungsvoraussetzungen, Förderungsarten, Mittelaufbringung, Kommissionen, Förderungsverfahren, Richtlinien und Abgabenbefreiungen. Im 2. Abschnitt wird die Siedlungswasserwirtschaft speziell behandelt.

⁴⁹ BGBl 1993/185.

Förderungsgegenstand im Rahmen der Siedlungswasserwirtschaft (§ 17 Abs. 1 UFG) können sein:

- Maßnahmen zur Versorgung mit Trink- und Nutzwasser einschließlich der künftigen Wasserversorgung (Z 1),
- Maßnahmen zum Schutz des ober- und unterirdischen Wassers durch Ableitung und Behandlung von Abwässern und Behandlung der Rückstände aus Abwasserbehandlungsanlagen (Z 2),
- Maßnahmen zur Verwertung oder Nutzung der in Anlagen anfallenden und dort benötigten Energie (Z 3),
- Maßnahmen zur Erneuerung und Sanierung von Wasserversorgungsanlagen, deren Baubeginn von mehr als 30 Jahren (Z 4 lit a) bzw. mehr als 20 Jahren (Z 4 lit b) erfolgte bzw. Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsanlagen, die noch nie gefördert wurden (Z 4 lit c),
- Maßnahmen zur Sanierung von Abwasserbehandlungsanlagen (Z 5) und
- Grundsatzkonzepte (Z 6).

Neben den allgemeinen Förderungsvoraussetzungen (§ 3 UFG) normiert der Abschnitt betreffend Siedlungswasserwirtschaft besondere Förderungsvoraussetzungen in § 18 UFG. Voraussetzung ist, dass die Maßnahme erst nach Einbringung des Ansuchens in Angriff genommen wurde, und das Ansuchen bei der Abwicklungsstelle eingebracht wird und das jeweilige Land die Maßnahme begutachtet hat. Als Förderungswerber kommen für die Errichtung oder den Betrieb von Wasserversorgungs-, Abwasserentsorgungs- oder Schlammbehandlungsanlagen folgende Rechtsträger in Betracht (§ 19 UFG): Gemeinden (Z 1), Genossenschaften und Verbände (Z 2), Gemeinden gemeinsam mit einem Dritten (zB Genossenschaften - Z 3), Unternehmen oder Betriebe von Gebietskörperschaften und Landesgesellschaften (Z 4), physische oder juristische Personen (für die Errichtung von Einzelwasserversorgungs- oder Einzelabwasserentsorgungsanlagen für den eigenen Bedarf - Z 5) oder physische oder juristische Personen für Anlagen für innerbetriebliche abwasserbezogene Maßnahmen (Z 6). Voraussetzung ist jeweils das Handeln des jeweiligen Rechtsträgers im eigenen Namen und auf eigene Rechnung. Die Höhe der Förderung ist in den Richtlinien unter Bedachtnahme auf die Zielsetzungen des UFG festzulegen und darf 60 % der förderbaren Kosten nicht übersteigen (§ 20 UFG).

3.7.2 Förderungsrichtlinien Siedlungswasserwirtschaft

Aufgrund der §§ 13 und 17 ff UFG wurden die Förderungsrichtlinien Siedlungswasserwirtschaft erlassen. Gegenstand der Förderung (§ 3 der Richtlinien) sind beispielsweise Kosten für

- die Errichtung von Anlagen, die der Versorgung mit Trink- und Nutzwasser einschließlich der Sicherung der künftigen Wasserversorgung dienen;
- die Errichtung von Trink- und Nutzwasserleitungen einschließlich Anschlussleitungen;
- einmalige Aufwendungen für Schutz- oder Schongebiete, die unmittelbar oder als Versorgungsmaßnahmen zur Sicherung von derzeitigen oder künftigen Wasserversorgungsanlagen dienen;
- die Errichtung von Anlagen, die dem Schutz des ober- und unterirdischen Wassers vor Verunreinigungen dienen;
- die Erneuerung oder Sanierung von Rohrleitungen für Wasserversorgungsanlagen, Abwasserableitungsanlagen, Wasserversorgungs- oder Abwasserentsorgungsanlagen;
- weiters Sanierungen bzw. Anpassungen bestimmter Anlagen (va Abwasserreinigungs- oder Abwasserentsorgungsanlagen oder Behandlungsanlagen für Rückstände).

Die Begriffe Wasserversorgungsanlage, Abwasserentsorgungsanlage, Abwasserableitungsanlagen, und ähnliche werden in § 2 der Förderungsrichtlinien näher definiert. § 3 Abs 2 enthält eine Liste von Kosten, welche nicht förderbar sind (zB Anlagenteile, die ein anderer als der Förderungswerber trägt, Inneninstallationen bei Wasserversorgungsanlagen, etc).

Voraussetzung für die Gewährung einer Förderung (§ 4 der Richtlinien) ist, dass:

- die Realisierung der Maßnahmen im öffentlichen Interesse steht;
- die ökologische Verträglichkeit sowie die volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Zweckmäßigkeit der Maßnahme mit einer Studie belegt ist;
- das Land die Maßnahmen positiv begutachtet hat,

- sowie dass weitere Voraussetzungen erfüllt sind (zB Einlangen des Förderungsansuchens beim zuständigen Amt der Landesregierung, Einholen einer wasserrechtlichen Bewilligung, Einholen entsprechender Planungen, etc).

Der Kreis der Förderungswerber (§ 5 der Richtlinien) entspricht im großen und ganzen dem im § 19 UFG umschriebenen Kreis der Förderungswerber⁵⁰ (mit Ausnahme der physischen oder juristischen Personen für innerbetriebliche abwasserbezogene Maßnahmen). Die Förderungsrichtlinien legen genauere Einzelheiten betreffend das Förderungsansuchen und Unterlagen (§ 7), die Auszahlung der Förderung (§ 9), den Förderungsvertrag, Abrechnung und Kontrolle (§ 10) und die Einstellung und Rückforderung der Förderung (§ 11), fest. Das Ausmaß der Förderung (§ 8) ist als Prozentsatz der förderbaren Investitionskosten angegeben und ist abgestuft, je nach Maßnahme. Der Förderungssatz beträgt z.B. bei Wasserversorgungsanlagen und bei Abwasserentsorgungs- oder Schlammbehandlungsanlagen 20 %, bei letzteren 20-60 %, wenn die Gemeinde einen Entsorgungsbereich („gelbe Linie“) festgelegt hat und die Abwasserentsorgungs- oder Schlammbehandlungsanlagen für die Entsorgung dieses Bereiches innerhalb des zugehörigen Betrachtungszeitraumes errichtet werden, bei Einzelanlagen bis zu 35 %.

3.7.3 Förderungsgesetze der Länder

Förderungen seitens der Länder im Bereich Wasserwirtschaft sind in den einzelnen Landesgesetzen verstreut geregelt und nicht in allen Ländern vorhanden. An dieser Stelle wird diese Thematik nur kurz umrissen.

3.7.3.1 Niederösterreich

Das niederösterreichische Wasserwirtschaftsfondsgesetz⁵¹ sieht in § 2 als Aufgaben des Fonds vor:

- a.) die Förderung der Errichtung, Erweiterung, Erneuerung und Sanierung von öffentlichen Wasserversorgungsanlagen, Abwasserbeseitigungsanlagen, Abwasserbehandlungsanlagen und Klärschlammbehandlungsanlagen,

⁵⁰ Siehe Punkt 3.6.1. Förderungsgesetze des Bundes.

⁵¹ LGBl 1300, Wiederverlautbarung 167/75, zuletzt novelliert mit LGBl 122/01.

- b.) die Förderung der Errichtung und Erweiterung von Einzelwasserversorgungsanlagen und Einzelabwasserbeseitigungsanlagen, und andere.

Die Förderung besteht in der Gewährung von nicht rückzahlbaren Beiträgen. Das Förderungsmaß ist in Förderungsrichtlinien des niederösterreichischen Wasserwirtschaftsfonds genauer festgesetzt. Die Höhe schwankt je nach Maßnahme zwischen 5 % bis 40 % der Investitionskosten. Genauere Bestimmungen betreffend Gewährung der Förderung, der Mitelaufbringung, der Organe des Fonds, ihrer Zusammensetzung und ihres Aufgabenbereiches sind in dem Gesetz festgelegt.

3.7.3.2 Oberösterreich

Dass oberösterreichische Abwasserentsorgungsgesetz 2001⁵² sieht in § 4 die Errichtung, den Betrieb und die Erhaltung von Abwasserentsorgungsanlagen sowie die Errichtung von Hauskanalanlagen nach Maßgabe der vorgesehenen Mittel als förderungsbedürftig an. Die näheren Voraussetzungen für die Gewährung der Förderung werden von der Landesregierung durch Verordnung in Richtlinien festgelegt. Diese haben sicherzustellen, dass die zur Verfügung stehenden Förderungsmittel nach den Grundsätzen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vergeben und gleichzeitig die Ziele und Grundsätze gemäß § 1 bestmöglich erklären können. Im Rahmen der Förderungsrichtlinien ist durch Schwerpunktförderungen oder sonstige Maßnahmen auf Gemeinden mit erhöhtem oder überhöhtem Ausbringungsbedarf besonders Bedacht zu nehmen.

3.7.3.3 Steiermark:

Das Kanalgesetz 1988⁵³ sieht in § 7a Förderungsmaßnahmen der Abwasserentlastung, der Abwasserentsorgung und der Behandlung, Verwertung oder Entsorgung der Reinigungsrückstände vor. Diese haben unter Beachtung der ökologischen, volks- und betriebswirtschaftlichen Zweckmäßigkeit zu erfolgen. Die Landesregierung hat Richtlinien für die Durchführung der Förderungen durch Verordnung zu erlassen. Hierbei sind insbesondere jene Gemeinden zu berücksichtigen, deren Abwasserentsorgung besondere Priorität besitzt. Art und Höhe der Förderung sind in der Verordnung unter Berücksichtigung zumutbarer Eigenanteile der Anschluss- bzw. Förderungswerber festzulegen. Für Ideenwettbewerbe sind ge-

⁵² LGBl 27/2001.

⁵³ LGBl 79/1988, Nr. 59/1995, Nr. 82/1998.

sonderte Förderungen vorzusehen. Die Förderung ist unter der Bedingung zu erteilen, dass bei widmungswidriger Verwendung die gewährten Förderungsmittel rückzuerstatten sind.

3.7.3.4 Wien

Das Wiener Landwirtschaftsgesetz⁵⁴ hat vordergründig die Förderung des Bestandes und der Entwicklung einer leistungsfähigen Landwirtschaft in Wien zum Gegenstand. Ziel des Gesetzes sind unter anderem auch die Erhaltung, der Schutz und die nachhaltige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Wasser und Luft, insbesondere durch die Förderung der Entwicklung und Stärkung des ökologischen Landbaus (§ 1 Abs 2 Z 3). Das Gesetz enthält mehrere Bestimmungen betreffend Grundsätze für die Förderungsgewährung, betreffend die Förderungsarten und Richtlinien, hinsichtlich der Finanzierung der Förderung und der Förderungsverwaltung. Als Förderungsmaßnahmen kommen nach § 3 Z 1 auch infrastrukturelle Maßnahmen (zB Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Verkehrserschließung, Energieversorgung) in Betracht.

3.8 Finanzverfassungs- und -ausgleichsrechtliche Bestimmungen

3.8.1 Finanzverfassungsrechtliche Rahmenbestimmungen

Die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Abgabewesens werden durch ein eigenes Bundesverfassungsgesetz, das Finanz-Verfassungsgesetz (F-VG), geregelt (Art 13 B-VG). Nach § 3 Abs 1 F-VG regelt die Bundesgesetzgebung die Verteilung der Besteuerungsrechte zwischen dem Bund und den Ländern. Damit ist eine Kompetenz-Kompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers begründet;⁵⁵ diese ist in einer Weise auszuüben, dass der einfache Bundesgesetzgeber eine bestimmte Aufgabe einer der im § 6 F-VG vorgesehen Abgabentypen zuweist, dh als ausschließliche oder als geteilte Abgabe erklärt.⁵⁶ Mit der Zuweisung einer Abgabe zu einem bestimmten Abgabentypus ist auch die Kompetenz zur Gesetzgebung und Vollziehung für diese Abgabe festgelegt, weil das F-VG diese Kompetenzen nach den einzelnen Abgabentypen regelt. Die Verteilung der Besteue-

⁵⁴ LGBl Nr. 15/2000.

⁵⁵ Mayer, B-VG, Kommentar² (1997) II zu § 1 F-VG.

⁵⁶ Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht⁹ (2000) Rz 278, 147.

rungsrechte erfolgt regelmäßig befristet durch das FinanzausgleichsG, derzeit das FAG 2001⁵⁷

Die Bundesgesetzgebung regelt die Bundesabgaben (§ 7 Abs 1 F-VG). Die Bundesgesetzgebung kann Gemeinden ermächtigen, bestimmte Abgaben aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung auszuschreiben (§ 7 Abs 5 F-VG). Die ausschließlichen Landes (Gemeinde) Abgaben, die Zuschläge der Länder (Gemeinden) zu Bundesabgaben und die Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand wie eine Bundesabgabe werden durch die Landesgesetzgeber geregelt (§ 8 F-VG). Nach § 8 Abs 5 F-VG kann aber die Landesgesetzgebung Gemeinden ermächtigen, bestimmte Abgaben aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung zu erheben. Solche Landesgesetze müssen die wesentlichen Merkmale dieser Abgaben, insbesondere auch ihr zulässiges Höchstausmaß bestimmen.

3.8.2 Finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen

Die Zuständigkeiten zur Einhebung von Wasser- bzw Abwassergebühren für die Gemeinden ergibt sich aus § 15 Abs 1 Z 14 und Abs 2 iVm § 16 Abs 3 Z 4 FAG 2001. Danach sind Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und Anlagen ausschließliche Gemeindeabgaben. Daneben gibt es auch auf § 8 Abs 5 F-VG 1948 gestützte Ausschreibungsermächtigungen durch Landesgesetze.

Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer Benützungsverhältnisse eingehoben werden.⁵⁸ Gebühren haben also einen gewissen Gegenleistungscharakter. Es handelt sich um Abgaben, die jemand dafür zu bezahlen hat, dass er eine Einrichtung einer Gebietskörperschaft benützen oder eine besondere Leistung einer Gebietskörperschaft in Anspruch nehmen darf.⁵⁹

§ 16 Abs 3 Z 4 FAG 2001 sieht für Gemeinden eine Ermächtigung zur Ausschreibung von als ausschließliche Gemeindegebühren geltenden Abgaben für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und Anlagen, die für die Zwecke der öffentlichen Verwaltung betrieben werden, vor. Bezüglich der Gebührenhöhe bestimmt diese Regelung, dass die Gebühr bis zu einem Ausmaß, bei dem der mutmaßliche Jahresertrag der Gebühren das doppelte Jahreserfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung oder Anlage sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten unter Berücksichtigung einer der Art der Einrich-

⁵⁷ BGBl I Nr 3/2001.

⁵⁸ *Taucher in Krejci/Ruppe*, Rechtsfragen der kommunalen Wirtschaftsverwaltung (1992) 116.

⁵⁹ *Mayer*, B-VG, Kommentar² (1997) V.4. zu § 1 F-VG.

tung oder Anlage entsprechenden Lebensdauer nicht übersteigt, zulässig ist. Eine derartige Begrenzung der Gebührenhöhe entspricht dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und dem Äquivalenzprinzip. Der Äquivalenzgrundsatz gebietet, dass die gesamten Erträge der Gebühren für die Benutzung solcher Einrichtungen und Anlagen zuzüglich sonstiger Einnahmen nicht höher sein dürfen als die gesamten Kosten, die der Gemeinde durch die Schaffung, die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung erwachsen. Das Äquivalenzprinzip gebietet aber auch, dass die Gemeinden ihre Einrichtungen den Benützern zu angemessenen Preisen (Gebühren) zur Verfügung stellen. Gefordert ist demnach, dass die Gesamteinnahmen die Selbstkosten nicht überschreiten (fiskalische Ebene) und dass die danach zulässige Gesamtgebühr auf die einzelnen Benutzer nach sachlichen Kriterien verteilt wird (verteilungspolitische Ebene).⁶⁰

3.9 Europarechtliche Vorgaben für Gebühren

Für den Bereich der Gebühren sieht die Wasserrahmenrichtlinie im Art 9 vor, dass bei der Gebührengestaltung der Wasserdienstleistungen das Verursacherprinzip und der Grundsatz der Kostendeckung einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten zu berücksichtigen ist. Die Mitgliedstaaten haben bis zum Jahr 2010 dafür zu sorgen, dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen. Aus Art 9 der Wasserrahmenrichtlinie ergibt sich, dass bei der Wassergebührengestaltung das Verursacherprinzip und der Grundsatz der Kostendeckung einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten zu berücksichtigten sind. Dies bedeutet, dass bestimmte Kostenfaktoren, die bisher nicht erfasst werden, in die Gebührengestaltung einzubeziehen sind. Es kann davon ausgegangen werden, dass das sogenannte doppelte Äquivalenzprinzip einen ausreichenden Spielraum für die Erfassung auch dieser Kosten zulassen dürfte.⁶¹

Die Verwirklichung des Verursacherprinzips erfordert nicht, dass den einzelnen Wasserabnehmern in jedem Fall gleich hohe Gebühren verrechnet werden. Auch nach der derzeitigen Rechtslage können verschiedene Wasserversorgungsanlagen innerhalb derselben Gemeinde aufgrund konkreter Gegebenheiten verschieden hohe Kosten mit sich bringen.⁶² Es wird daher als mit dem dem Gleichheitsgebot (Art 7 B-VG, Art 2 StGG) entspringenden Sachlichkeitsprinzip, aber auch mit dem Grundsatz einer gegenseitig abgestimmten Leistung und

⁶⁰ Taucher in *Krejci/Ruppe*, Rechtsfragen der kommunalen Wirtschaftsverwaltung (1992) 116.

⁶¹ Pauer, Rechtliche Grundsatzfragen zur PWC-Studie, Österreichische Gemeindezeitung 11/2001, 19.

⁶² VfSlg 9889.

Gegenleistung, vereinbar gehalten, dass die unterschiedlichen Kosten verschiedener - wenngleich demselben Zweck der öffentlichen Verwaltung dienender - kommunaler Anlagen auch unterschiedlich hohe Gebühren auslösen können.⁶³

3.10 Sonstige Gesetze bzw. Verordnungen

3.10.1 Abwasseremission

Nach § 33b WRG hat die Behörde bei der Bewilligung von Abwassereinleitungen in Gewässer oder in eine bewilligte Kanalisation jedenfalls die nach dem Stand der Technik möglichen Auflagen zur Begrenzung von Frachten und Konzentrationen schädlicher Abwasserinhaltsstoffe vorzuschreiben.

Eine Verordnungsermächtigung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft besteht für die Festlegung von Grenzwerten oder Mittelwerten für Konzentrationen oder spezifische Frachten gemäß § 33 Abs 3 WRG. Dabei ist Bedacht zu nehmen auf die wasserwirtschaftlichen Verhältnisse, auf den Stand der Abwasserreinigungstechnik sowie auf die Möglichkeiten zur Verringerung des Abwasseranfalls. Für bestehende und neu zu bewilligende Anlagen ist eine getrennte Festlegung der Emissionswerte vorgesehen, soweit es nach dem Stand der Abwasserreinigungstechnik oder nach dem Stand der Vermeidungstechnik erforderlich ist. Die Auswahl schädlicher und gefährlicher Abwasserinhaltsstoffe sowie die Festlegung von Emissionswerten hat insbesondere unter Bedachtnahme auf Art, Herkunft und spezifische Besonderheiten der Abwässer sowie der zu ihrer Reinigung dienenden Anlagen zu erfolgen (§ 33 Abs 4 WRG).

Auf der Grundlage des §§ 33 Abs 3, 4, 5 und 7 sowie 33c Abs 1 WRG wurde eine Vielzahl von Abwasseremissionsverordnungen erlassen. Die allgemeine Abwasseremissionsverordnung⁶⁴ regelt die allgemeine Begrenzung von Abwasseremissionen in Fließgewässer und öffentliche Kanalisationen. Daneben besteht eine Unzahl von speziellen Abwasseremissionsverordnungen; diese legen Abwassergrenzwerte für spezielle Stoffe fest, wie beispielsweise für die Erzeugung von Papier und Pappe, für grafische oder photographische Prozesse, für den medizinischen Bereich, und viele andere Stoffe. Für kommunales Abwasser bestehen eigene Emissionsverordnungen. Die 1. Abwasseremissionsverordnung für kommunales Abwasser⁶⁵ hat die Begrenzung von Abwasseremissionen aus Abwasserreinigungsanlagen für

⁶³ Pauer, Rechtliche Grundsatzfragen zur PWC-Studie, Österreichische Gemeindezeitung 11/2001, 19.

⁶⁴ BGBl 1996/186.

⁶⁵ BGBl 1996/210 idF BGBl II 2000/392.

Siedlungsgebiete zum Gegenstand. Die 3. Abwasseremissionsverordnung⁶⁶ regelt die Begrenzung von Abwasseremissionen von Einzelobjekten in Extremlage.

3.10.2 Entwicklungsprogramme für Wasserwirtschaft der Länder

Als Beispiel sei auf das Land Steiermark verwiesen; dieses hat in einer Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung⁶⁷ ein Entwicklungsprogramm für Wasserwirtschaft erlassen. Ziel dieses Entwicklungsprogramms (§ 1 Abs 3) sind unter anderem: der Schutz des Grundwassers vor chemischer oder biologischer Belastung und sparsame Verwendung desselben (lit a); die Sicherstellung der Trink- und Nutzwasserversorgung in qualitativer und quantitativer Hinsicht für die Wohnbevölkerung, Industrie, Gewerbe und die Landwirtschaft (lit b); Schutz der Oberflächenwässer vor Verschmutzung bzw. Verbesserung der Wasserqualität verschmutzter Gewässer (lit c), die Erhaltung und Wiederherstellung der ökologischen Funktionsfähigkeit der Gewässer (lit d) und andere.

Die Verordnung sieht eine Reihe von Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele (§ 2) vor. Bezüglich der Wasserversorgung werden aufgezählt: der Ausbau der Instrumente zum qualitativen und quantitativen Schutz von Quell- und Grundgewässern, der Ausbau des Grundwasserbeobachtungsnetzes, die Förderung von Maßnahmen zwecks Einschränkung des Wasserverbrauches und andere. Hinsichtlich der Gewässerreinigung werden als Maßnahmen genannt: die Reinhaltung der anfallenden Abwässer zur Hintanhaltung von Verunreinigungen unter- und oberirdischer Gewässer, die Vermeidung einer Belastung der Grundwässer durch Nitrate und sonstige Schadstoffe, Verbesserung der Wasserqualität und andere.

Das Entwicklungsprogramm für Wasserwirtschaft ist spätestens nach 5 Jahren nach seinem Inkrafttreten einer Überprüfung unterziehen.

⁶⁶ BGBl 1993/869.

⁶⁷ LGBl 85/1989.

4. Rechtlich relevante Rahmenbedingungen im Falle der Umsetzung des Regionalmodells

4.1 Grundsätzliches Ergebnis

Die Umsetzung einiger wesentlicher Eckpfeiler des Regionalmodells, und zwar vor allem

- die Bildung größerer Einheiten unter der
- Verantwortung der Länder sowie der
- Angleichung von Gebühren bei
- gleichzeitiger Definition (größerer) Ver- und Entsorgungsgebiete und
- Einhaltung einer Kostentransparenz

ist derzeit de lege lata eingeschränkt möglich. Das selbe gilt für eine Modifikation der Förderungen dahingehend, dass die Höchstsätze reduziert werden und eine gleichsam automatisch zur Auszahlung gelangende breite Basisförderung nach dem „Gießkannenprinzip“ eingeschränkt oder beseitigt wird.

4.2 Konsequenzen

In dem oben in Punkt 4.1. gemeinten Sinne ist die Umsetzung des von PWC so genannten und skizzierten Regionalmodells zwar *rechtlich möglich*; gleichzeitig ist sie aber *praktisch unwahrscheinlich*. Dies ergibt sich daraus, dass derzeit - aus rechtlicher Sicht - geringfügige Anreize erkennbar sind, dass sich das Regionalmodell gleichsam von selbst etwa aufgrund der Marktgegebenheiten - ohne zusätzlichen rechtlichen Input - herausbilden wird; auch die Wasserrahmenrichtlinie ist dahingehend - jedenfalls kurz- und mittelfristig - ohne Einfluss. Dazu kommt, dass sich die in der PWC-Studie vorgeschlagene Verantwortung der Länder darin erschöpfen würde, dass sie gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen haben, die die Umsetzung des (übrigen) Regionalmodells zwar ermöglichen würden, jedoch keine ge-

setzlichen „Anreize“ zur Verfügung stellen würden, die die Umsetzung auch faktisch herbeiführen.

4.3 Rechtliche Rahmenbedingungen, die zu beachten wären, sollte die Umsetzung des Regionalmodells beschlossen werden

Die folgenden Themenkreise bzw rechtlichen Rahmenbedingungen müssten detailliert aufgearbeitet und deren Folgen im einzelnen bedacht werden, sollte eine politische Entscheidung dahingehend fallen, dass das Regionalmodell implementiert werden soll:

- Um das Regionalmodell laut PWC-Studie umzusetzen, müsste der Gesetzgeber legislative Anreize zur Bildung größerer Einheiten zu schaffen; dies beispielsweise durch Überprüfung von bestehenden und Einführung neuer Zwangsmaßnahmen zur Bildung von Wasserverbänden als größere Einheiten. Im Zusammenhang damit wäre allerdings die Privatautonomie der Gemeinden als Träger von privaten Rechten zu untersuchen: Gemeinden sind *auch* (juristische) Personen, die Privatautonomie wie jeder Private genießen; dies bedeutet, dass sie in ihrem privatrechtlichen und privatwirtschaftlichen Handeln grundsätzlich frei sind. Ihre wirtschaftliche Gebarung kann daher durch den Gesetzgeber ebenso wenig wie bei sonstigen Trägern privater Rechte und Pflichten (natürliche Personen, Unternehmen) Knebelungen etwa dahingehend unterworfen werden, in welcher konkreten Art oder Größe die Gemeinden ihre Unternehmen zu führen haben. Selbstverständlich unterliegen die Gemeinden - die gleichzeitig auch Gebietskörperschaft und Verwaltungskörper sind - mit ihrem (auch nicht-hoheitlichen) Handeln Sonderregelungen (wie etwa den Grundrechten auch im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung oder dem Sparsamkeits- und Zweckmäßigkeitssgebot); dennoch kommt die vorerwähnte Privatautonomie den Gemeinden jedenfalls im Grundsatz zu, sodass der Gesetzgeber keineswegs frei ist, das Regionalmodell mit neuen gesetzlichen Maßnahmen ohne Beachtung dieser Privatautonomie zu implementieren.
- Hinsichtlich der Gemeinde spielen die Grundrechte (verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte) in zweifacher Hinsicht eine Rolle: Einerseits hat sie die Gemeinde als Organ der Vollziehung selbst zu beachten; andererseits ist

die Gemeinde auch als Träger von Privatrechten selbst „begünstigter“ Adressat der Grundrecht.

- Sowohl de lege lata als auch de lege ferenda ist eine Auseinandersetzung mit der allfälligen Bildung von Monopolen - auch wenn diese nicht durch Gemeinden, sondern durch Private gebildet würden - erforderlich.
- Alle hier aufgezeigten möglichen legislativen Maßnahmen sind im Zusammenhang damit zu sehen, dass der Bund im gegenständlichen Bereich die Kompetenz-Kompetenz gem Art 10 Abs 2 B-VG ausüben und die „Delegation“ in § 36 WRG widerrufen könnte.
- Bleibt es bei der derzeitigen Ermächtigung des § 36 WRG, so wären alle wesentlichen legislativen Maßnahmen durch die Ländern zu treffen.
- Sollte die politische Willensbildung zu einer Umsetzung des Regionalmodells führen, so wäre auch das Gefüge aus Gebühren einerseits und Förderungen andererseits zu beachten und aufzubereiten: Grundsätzlich ist die Wasserversorgung Aufgabe der Gemeinde (siehe oben Punkt 3.) und daher ein Teil der Gemeindegebarung (zB VfSlg 3550, 9889). Die Gemeindegebarung steht ebenso wie die sonstige staatliche Gebarung unter dem Korrektiv der Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit. Die derzeit bestehenden Regelungen hinsichtlich der Gebarungskontrolle durch Rechnungshof und verschiedentlich eingerichtete Landeskontrollämter wären hinsichtlich ihrer Effizienz zu untersuchen. Im Zusammenhang mit einer möglichen Umsetzung des Regionalmodells wäre mit einer Überlegung zu rechnen, ein finanzverfassungs- und -ausgleichsrechtliches System zu schaffen (oder die bestehende Systematik hinsichtlich der derzeit schon existenten Möglichkeiten de lege lata zu prüfen), die von den Gemeinden verrechneten Gebühren genaueren Parametern und einer Höchstgrenze zu unterwerfen, und zwar ohne den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, Budgetabgänge durch reduzierte Gebühren im Wege sonstiger Abgaben zu kompensieren (Stichwort „freies Beschlussrecht“). In dieselbe Richtung ginge auch die Möglichkeit der Festsetzung eines volkswirtschaftlich gerechtfertigten Preises.
- Bei der Untersuchung der Möglichkeiten eines neuen Gebührenregimes ist insbesondere das derzeit geltende Äquivalenzprinzip einer genaueren Untersuchung zu unterziehen und festzustellen, welcher Spielraum für das Argu-

ment bleibt, im Sinne des Äquivalenzprinzips dürfte nicht schlechthin der tatsächlich entstehende Aufwand durch Gebühren abgedeckt werden, sondern lediglich der Aufwand, der entstünde, wenn Anlagen mit der notwendigen und sinnvollen ökonomischen Effizienz betrieben würden (Abstellen auf hypothetisch niedrigere und ökonomisch gerechtfertigte Aufwände anstatt den tatsächlichen Aufwand). Fraglich ist, ob derartige ökonomische Parameter - etwa eine „gerechtfertigte Betriebsgröße“ - instrumentalisiert werden können.

- Es bestehen zahlreiche gesetzliche Bestimmungen im Hinblick darauf, welche Kosten durch die Nutzung jener Infrastruktur, die die Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs versorgt, verrechnet werden dürfen (zB EIWOG). Diese Regelungskomplexe eignen sich nur sehr bedingt für einen Vergleich mit potenziellen Regelungen über die Kosten der Wasserver- und Abwasserentsorgung. Eine Gemeinsamkeit besteht aber darin, dass umfangreiche Vorarbeiten dahingehend geleistet wurden, wie verschiedene Systemnutzungstarife ermittelt und gesetzlich geregelt werden können. Diese Erkenntnisse könnten dafür fruchtbar gemacht werden, die vom Regionalmodell umfasste Transparenz zu erhöhen bzw durch entsprechende Gebote dafür Vorsorge zu treffen; andererseits könnte erwogen werden, mit derartigen Mechanismen abstrakte Kriterien für jene Gebühren zu erarbeiten, die den Nutzern in Rechnung gestellt werden dürfen (wie oben erwähnt begleitet dadurch, dass darüber hinausgehende Kosten von den Gemeinden selbst getragen werden müssten und nicht ohne weiteres im Wege anderer Abgaben auf die Allgemeinheit abgewälzt werden könnten).
- Die bestehenden Gesetze müssten dahingehend untersucht werden, inwiefern es de lege lata möglich ist, dass Gemeinden die Wasserversorgung in anderen Gemeinden anbieten, und inwiefern hingegen de lege lata der Versorgungsauftrag auf das eigene Gemeindegebiet begrenzt ist.

5. Zusammenfassung

Aus faktischer Sicht ist es de lege lata denkbar, bei unveränderter Rechtslage einen Teil jenes „Maßnahmenbündels“, das von PWC als „Regionalmodell“ bezeichnet wird, umzusetzen; dass das Regionalmodell auch tatsächlich kurz- oder mittelfristig ohne legislativen Input verwirklicht wird, ist angesichts der bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen allerdings unwahrscheinlich.

Eine vollständige Umsetzung des Regionalmodells durch den Gesetzgeber würde jedoch aus rechtlicher Sicht *zumindest* eine detaillierte Auseinandersetzung mit den oben in Punkt 4. erläuterten Themenfeldern erfordern (ob das Regionalmodell auch wirtschaftlich sinnvoll wäre, muss hier im übrigen dahingestellt bleiben). Die entsprechenden und hier angedachten Mechanismen müssten im Rahmen einer Detailstudie genauer erarbeitet werden.