

GZ.: A8/2-004515/2007/2

Graz, 23. April 2009

**Konzeption eines modernen
Kanalbenützungstarifsystems;
Informationsbericht**

Finanz-, Beteiligungs- und
Liegenschaftsausschuss:

Berichterstatter:

.....

Bericht an den Gemeinderat

Ausgangslage

Zur Finanzierung der Aufgaben der Abwasserentsorgung werden in der Stadt Graz gegenwärtig neben (einmaligen und ergänzenden) Kanalisationsbeiträgen auch laufende Kanalbenützungsgebühren (in der Folge: Kanalgebühren) erhoben.

Der in Geltung stehenden Kanalabgabenordnung der Landeshauptstadt Graz (KanAbgO 2005), zuletzt in der Fassung der Kundmachung im Amtsblatt der Landeshauptstadt Graz Nr. 14 vom 29. Dezember 2008, liegt dabei folgende Systematik zu Grunde:

Die Bemessungsgrundlage für die Kanalgebühr ist der Wasserverbrauch. Pro Klosett und Jahr beträgt die Gebühr (netto) Euro 160,80 und ist damit ein pauschaler Wasserverbrauch von 120 m³ pro Jahr abgedeckt. Übersteigt der Wasserverbrauch den der Pauschalgebühr zu Grunde gelegten Verbrauch, so wird der Mehrverbrauch zusätzlich verrechnet (sog. Wassermehrverbrauchstarif = WMV); die Gebühr pro m³ und Jahr beträgt dabei (netto) Euro 0,89. Der Regelungsgehalt dieses Systems sei an zwei Beispielen veranschaulicht:

A. Einfamilienhaus, 3 WC,
4-Personenhaushalt,
Wasserverbrauch pro Jahr: 168 m³

3 WC x €160,80	=	€ 482,40
10% Umsatzsteuer	=	€ 48,24
Kanalgebühr	=	€ 530,64

WMV fällt nicht an, da der Verbrauch unter der WC-Pauschale liegt (168 m³ < 3 x 120 m³)!

B. Einfamilienhaus, 3 WC,
4-Personenhaushalt,
Wasserverbrauch pro Jahr: 437 m³

3 WC x €160,80	=	€ 482,40
WMV 77 m ³ x €0,89	=	€ 68,53
Gebühr netto	=	€ 550,90
10% Umsatzsteuer	=	€ 55,09
Kanalgebühr	=	€ 605,99

WMV fällt für 77 m³ an
[437 m³ - (3 x 120 m³)] !

Diesem seit Jahrzehnten in Graz zur Anwendung kommenden System wurde von den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts mehrfach die rechtliche Unbedenklichkeit bescheinigt (vgl. zuletzt VfGH 30.11.2007, B 1628/07-3). Die Intensität der rechtlichen Auseinandersetzung mit einzelnen Beschwerdeführern hat in den letzten Jahren jedoch zugenommen. Vor allem ist aber die Administration der WC-Anschlüsse äußerst verwaltungsintensiv und entspricht die pauschale WC-Gebühr kaum ökologischen Grundsätzen sowie dem Gedanken einer modernen Verursachungsgerechtigkeit.

Ein dem Grazer System ähnliches Modell findet sich gegenwärtig im Bereich der Landeshauptstadt Linz. Die dortigen Kanalbenützungstarife werden von der LINZ AG (einer im Eigentum der Stadt Linz stehenden Kapitalgesellschaft) als privatrechtliche Entgelte in folgender Form verrechnet:

Grundentgelt je eingebautem Klosett (inkl. 10% USt.):	€122,70 pro Jahr
Wasserzuschlag ab dem ersten m ³ Abwasser (inkl. 10% USt.):	€ 0,35 pro Jahr
Zuschlag für Indirekteinleiter* gem. WRG (inkl. 10% USt.):	€101,52 pro Jahr

* Einleiter, bei welchen die Beschaffenheit des Abwassers nicht nur geringfügig von der des häuslichen Abwassers abweicht

Quelle: Tarifordnung zur Linzer Kanalordnung, Stand: 10. März 2009, www.linzag.at

Änderungsbedarf

Die bisherige Grazer Methode der Verrechnung der Kanalgebühren ist eine von mehreren Möglichkeiten, die anfallenden Kosten auf die potentiellen Nutzerinnen und Nutzer der öffentlichen Kanalanlage der Stadt umzulegen. Alle diese Systeme sind jedoch nur dann rechtlich unbedenklich, wenn die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelten Kosten auf die Nutzerinnen und Nutzer der Anlage nach sachlichen Kriterien umgelegt werden. Dies bedeutet: Die relativ gleiche quantitative und qualitative Inanspruchnahme der Anlage muss auch einen relativ gleich hohen Tarif zur Folge haben.

Die oben unter A. und B. dargestellten Beispiele zeigen, dass bestimmte Arten von Gebührenschuldnerinnen und -schuldern in Graz nur sehr eingeschränkt die Möglichkeit haben, durch ihr konkretes Verhalten die Höhe der Gebühr unmittelbar zu beeinflussen. Sparsamer Umgang mit der kostbaren Ressource Wasser wirkt sich bei diesen Personengruppen somit nicht unmittelbar auf die Höhe der aktuellen Kanalgebühr aus.

Bereits anlässlich der im Gemeinderat am 12. Juni 2003 beschlossenen Novellierung der damaligen Kanalabgabenordnung hat der Gemeinderat unter Punkt 2. des Antrages folgenden Beschluss gefasst:

„Um die zu leistenden Abgaben im Kanalbereich für die Grazer Bürgerinnen und Bürger gerechter zu gestalten, wird die Stadt Graz eine Änderung der derzeitigen Kanalabgabenstruktur und somit eine Änderung der derzeit gültigen Kanalabgabenordnung ausarbeiten, die im Laufe des Haushaltsjahres 2004 in Kraft treten soll. Diese neue Kanalabgabenordnung wird sich den Prämissen sozialverträglich, verursachergerecht und ökologisch orientiert zu unterziehen haben – insbesondere sind die Möglichkeiten, Kanalabgaben mit dem Trinkwasserverbrauch zu koppeln, zu prüfen. Dabei ist natürlich auch der Dienstleistungscharakter dieser wichtigen öffentlichen Einrichtung zu berücksichtigen.“

Bis dato wurde diese neue „Kanalgebührenstruktur“ deshalb nicht geschaffen, da der Gemeinderat ebenfalls in seiner Sitzung am 12. Juni 2003 aus Anlass der Novellierung der Grazer Müllabfuhrordnung auch eine Systemumstellung im Bereich der Müllgebühren beschlossen hat. Auf Grund der beschränkten personellen Kapazitäten konnten nicht beide Systemumstellungen parallel durchgeführt werden. Die Umstellung im Bereich der Müllgebühren wurde erfolgreich durchgeführt und ist hier das neue System seit 1. Jänner 2007 in Anwendung.

Im zwischen der Grazer Volkspartei und den GRÜNEN Graz für die Gemeinderatsperiode 2008 bis 2013 abgeschlossenen Koalitionsvertrag ist unter Punkt 6.15.2 „Maßnahmen Finanzen, Liegenschaften und Beteiligungen“ Folgendes festgelegt:

„Ökologische Reform von Gebühren nach sozial verträglichen Kriterien (z.B. Kanalbenützungsgebühr: Einhebung nicht nach der Anzahl der WC-Anlagen, sondern nach tatsächlichem Wasserverbrauch.“)

Die Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Abl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1-73) – Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) sieht in ihrem Artikel 9 unter anderem Folgendes vor:

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

Die Mitgliedstaaten sorgen bis zum Jahr 2010 dafür,

- *dass die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für die Benutzer darstellt, Wasserressourcen effizient zu nutzen, und somit zu den Umweltzielen dieser Richtlinie beiträgt;*
- *dass die verschiedenen Wassernutzungen, die mindestens in die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft aufzugliedern sind, auf der Grundlage der gemäß Anhang III vorgenommenen wirtschaftlichen Analyse und unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips einen angemessenen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen.*

Die Mitgliedstaaten können dabei den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung sowie den geografischen und klimatischen Gegebenheiten der betreffenden Region oder Regionen Rechnung tragen.“

Dienstleistungen, die Anlagen für die Sammlung und Behandlung von Abwasser zur Verfügung stellen, sind „Wasserdienstleistungen“ im Sinne der genannten Richtlinie. Der richtlinienrechtlichen Vorgabe der effizienten Nutzung von Wasserressourcen liegt dabei jedenfalls auch der Gedanke zu Grunde, mit der kostbaren Naturressource Wasser sparsam umzugehen (vgl. Artikel 1 lit. b der WRRL, wonach ein Ziel unter anderem die ‚Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen ist‘).

Ungeachtet des Umstandes, dass die gegenwärtige Art der Bemessung der Kanalgebühren der Landeshauptstadt Graz in rechtlich einwandfreier Art und Weise erfolgt, ist doch nicht zu verkennen, dass das gegenwärtige Modell wenig Anreize zum Wasser sparen bietet. Dies betrifft vor allem jene Fallkonstellationen, bei welchen die (nach der Anzahl der WC-Anlagen ermittelte) pauschale Wassermenge über der tatsächlich verbrauchten Wassermenge liegt. Hier hat ein Wasser sparen keine Auswirkung auf die Höhe der Gebühr (vgl. den oben als Beispiel A. dargestellten Fall). Von diesem (aus Sicht der Gebührenschuldnerinnen und

–schuldner) nicht wünschenswerten Umstand sind in den letzten Jahrzehnten in vermehrtem Maße jene Fallkategorien betroffen, bei welchen die Anzahl der WC-Anlagen pro Gebäude im Verhältnis zur Anzahl der Personen pro Haushalt (bei geringem oder durchschnittlichen Wasserverbrauch) relativ groß ist. Es muss an dieser Stelle auch festgehalten werden, dass sich der Wohnstandard in den vergangenen Jahrzehnten erfreulicher Weise merklich verbessert hat und etwa im Einfamilienhausbereich mehr als 1 WC-Anlage pro Haushalt praktisch schon zum Standard gehört.

Eine Änderung des Systems der Kanalgebühren würde damit die im Kanalhaushalt anfallenden Kosten nicht nur verursachungsgerechter verteilen, als dies bisher der Fall ist. Sie würde bei Auswahl entsprechender Tarifparameter auch dazu führen, dass dem Ziel des sparsamen Umgangs mit der Ressource Wasser erheblich näher gekommen wird.

Systemanforderungen und Fahrplan

Jedes neue Tarifmodell sollte eine Reihe von grundsätzlichen Bedingungen erfüllen. Es muss

- rechtlich einwandfrei sein (dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die finanzielle Belastung des/der einzelnen Kundinnen und Kunden in einem sachlich gerechtfertigten Bezug zur Inanspruchnahme der Leistung steht);
- verwaltungsökonomisch und damit einfach zu vollziehen sein (dies vor allem unter dem Aspekt der bestehenden Finanzsituation der Stadt Graz und der Notwendigkeit auch weiterhin zum gesamtstaatlichen Konsolidierungsprozess beizutragen); zu denken ist insbesondere auch an mögliche Synergien mit der Frischwasserverrechnung;
- das (rechtlich) zulässige Tarifaufkommen erwirtschaften und damit zumindest kostendeckende Erträge gewährleisten, wobei auch der Kanalisationsbeitrag in diese Überlegungen einzubeziehen ist;
- in stärkerem Maß als bisher dem Aspekt der tatsächlichen Kostenverursachung Rechnung tragen und gleichzeitig ökologische Anreize schaffen (etwa auch durch eine – möglicherweise erst in einem zweiten Schritt umsetzbare – tarifliche Belastung auch der Regenwassereinleitung soll ein Anreiz geschaffen werden, die Regenwässer am Ort des Entstehens dem natürlichen Wasserhaushalt zuzuführen)
- die teilweise im Widerspruch stehenden Anforderungen an ein Tarifsystem (zB verursachergerecht / verwaltungsökonomisch; betriebswirtschaftlich orientiert / sozial verträglich) in vertretbarer Weise „auf einen gemeinsamen Nenner bringen“;
- durch die Art der Tariffestlegung auf größtmögliche Akzeptanz bei den Kundinnen und Kunden stoßen.

Darüber hinaus ist auch beabsichtigt, dass die Kanaltarife im Interesse einer deutlichen Reduktion des Verwaltungsaufwandes hinkünftig nicht mehr als hoheitliche Gebühren, sondern als privatrechtliche Entgelte verrechnet werden. In diesem Zusammenhang wird auch zu untersuchen sein, inwieweit eine Mitverrechnung der Kanaltarife hinkünftig gemeinsam mit den Wassertarifen durch die Graz AG erfolgen kann und soll. Die Tochtergesellschaft der Stadt Graz verrechnet bekanntlich seit Beginn der sechziger Jahre des vorigen Jahrhunderts die Wassertarife als privatrechtliche Entgelte (www.grazer-stadtwerke.at). Es sei an dieser Stelle vermerkt, dass in der Landeshauptstadt Linz die Wasser- und Kanaltarife gemeinsam auf einer Rechnung ausgewiesen sind. Die Verrechnung erfolgt hier durch die LINZ AG (eine Tochtergesellschaft der Stadt Linz) auf Basis privatrechtlicher Entgelte (vgl. www.linzag.at).

Schon die Vielzahl der vorhin umschriebenen Bedingungen macht deutlich, dass es „DAS einzig richtige Tarifmodell“ nicht gibt. Vielmehr liegt die Herausforderung darin begründet, ein für die jeweilige Kommune und ihre Bedürfnisse der Situation angepasstes – also auf die konkreten Bedürfnisse ausgerichtetes –, optimales Tarifsystem zu finden und umzusetzen. Dabei wird es unvermeidbar sein, eine Gewichtung innerhalb der oben umschriebenen Kriterien vorzunehmen.

Dass es hier angesichts der Finanzlage der Stadt Graz vor allem darauf ankommen wird müssen, dem Aspekt einer verwaltungsökonomischen Vollziehung eines solchen Systems besonderes Augenmerk zu schenken, liegt auf der Hand.

Die Ablöse eines seit Jahrzehnten friktionsfrei funktionierenden Tarifsystems bedarf einer entsprechend professionellen und vor allem abteilungsübergreifenden (Kanalbauamt, Stadtvermessungsamt, Abteilung für Informationsmanagement, Präsidialamt-Zivilrechtsreferat, Abteilung für Gemeindeabgaben, Finanzdirektion, Graz AG) Zusammenarbeit. Sie ist nicht nur zeitintensiv, sondern auch mit Umstellungskosten verbunden. Diese Kosten werden vor allem dadurch beeinflusst, inwieweit die zukünftige Tarifierung auf bereits vorhandenen Daten aufbauen kann und in welchem Ausmaß durch die Umstellung eine Anpassung im Bereich der derzeit vorhandenen EDV-Applikationen erfolgen muss.

Für die Umsetzung ist es jedenfalls unabdingbar, dass in einem frühen Stadium eine definitive Entscheidung der politischen Verantwortungsträgerinnen und –träger darüber getroffen wird, welches konkrete Tarifsystem umzusetzen ist. Für diese Entscheidung wird es unerlässlich sein, die Auswirkungen des neuen Modells auf die Kundinnen und Kunden darzustellen.

Die Projektarbeit ist darauf angelegt, dass ein neues Tarifmodell – eine entsprechende politische Beschlussfassung vorausgesetzt – grundsätzlich möglichst rasch, eventuell bereits mit Beginn des Jahres 2010, in Kraft treten kann. Daraus ergeben sich praktische Prioritäten und ist es sehr wahrscheinlich, dass bestimmte Elemente eines solchen Richtung weisenden neuen Systems erst später in einer Phase 2 eingebaut werden können. Dies trifft etwa auf die Feinabstimmungen im Zusammenhang mit Privatbrunnen und ähnlichen technischen Fragen zu, wo sicherlich ungeachtet einer langfristig möglichst klar zu formulierenden Strategie kurzfristig pauschale Übergangsregelungen notwendig sein werden. Es wird auch darauf hingewiesen, dass die Vorarbeiten für die Verrechnung eines Regenwassertarifs einen nicht zu unterschätzenden Aufwand an Grundlagenerhebungen (z.B. Erhebung abflusswirksamer Flächen) mit sich bringen werden, sodass diese Tarifierung erst in einer 2. Phase schlagend werden dürfte.

Der mit der angepeilten Systemumstellung verbundene interne Vorbereitungsaufwand muss – vor allem wenn externe Kosten so gering wie möglich gehalten werden sollen – als erheblich eingestuft werden. Die damit verbundenen Arbeiten können nicht Teil des „laufenden Tagesgeschäftes“ sein, sondern bedürfen einer intensiven Betreuung und des Vorhandenseins einer entsprechenden Personalkapazität. Aus diesem Grund ist auch der derzeitige Leiter des Referates für Finanzrecht, Herr Mag. Gerald Nigl, für die Betreuung dieses Projektes abgestellt.

Die im vorigen Absatz umschriebenen Rahmenbedingungen und der Umstand, dass der damit verbundene Ressourceneinsatz letztlich kein vergeudeter Aufwand sein soll, lassen es geboten erscheinen, dem Gemeinderat schon im jetzigen Verfahrensstadium einen Informationsbericht vorzulegen.

Zusammenfassung:

Die für die Erhebung der Kanalabgaben der Landeshauptstadt Graz zuständigen Fachabteilungen sind beauftragt, ein Modell für eine neue Tarifstruktur für die Verrechnung der mit der Ableitung und Behandlung der in der Landeshauptstadt Graz anfallenden Abwässer zu erarbeiten. Dies mit der Vorgabe, dass das neue Tarifmodell in einem stärkeren Ausmaß als bisher bei prinzipieller Aufkommensneutralität den tatsächlichen Wasserverbrauch als Anknüpfungspunkt für die Berechnung der Kanaltarife zu implementieren hat und die möglichen Synergien mit der Frischwasserverrechnung der Graz AG nutzt. Darüber hinausgehend soll das Modell im Endausbau auch die Einleitung von Regenwasser in das Kanalsystem tariflich erfassen, wobei dieses Element erst in einer noch genauer zu spezifizierenden Phase 2 in Kraft treten soll.

Im Sinne der vorstehenden Ausführungen stellt der Finanz-, Beteiligungs- und Liegenschaftsausschuss den

A n t r a g ,

der Gemeinderat wolle gemäß § 45 Abs. 6 des Statuts der Landeshauptstadt Graz, LBGl. Nr. 130/1967 zuletzt in der Fassung LGBL. Nr. 41/2008, den vorliegenden Informationsbericht zustimmend zur Kenntnis nehmen.

Der Bearbeiter:

Der Abteilungsvorstand:

(Mag. Gerald NIGL)

(Mag. Manfred MOHAB)

Der Finanzdirektor:

Der Finanzreferent:
Stadtrat

(Mag. Dr. Karl KAMPER)

(Univ. Doz. DI Dr. Gerhard RÜSCH)

Angenommen in der Sitzung des Finanz-, Beteiligungs- und Liegenschaftsausschusses am

.....

Der Vorsitzende:

Die Schriftführerin:

<p>Der Antrag wurde in der heutigen <input type="checkbox"/> öffentl. <input type="checkbox"/> nicht öffentl. Gemeinderatssitzung</p> <p><input type="checkbox"/> bei Anwesenheit von GemeinderätInnen</p> <p><input type="checkbox"/> einstimmig <input type="checkbox"/> mehrheitlich (mit . . . Stimmen / . . . Gegenstimmen) angenommen.</p> <p><input type="checkbox"/> Beschlussdetails siehe Beiblatt</p>	Graz, am	Der / Die SchriftführerIn:
---	----------	----------------------------