

C. Aktuelle Fragen aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

Kalkulation und Bemessung von Herstellungsbeiträgen und Leistungsgebühren bei leitungsgebundenen Einrichtungen

Rechtsentwicklungen und aktuelle Prüfungsfeststellungen

Verfasser: Rolf Hiller
Sigrid Schmitt

Inhaltsübersicht	Seite
1. Vorbemerkungen	17
2. Einzelne Prüfungsfeststellungen zu Beitragskalkulationen	17
2.1 Verbesserungsaufwand zu Unrecht in den beitragsfähigen Aufwand eingerechnet	17
2.2 Herstellungsaufwand für die Entwässerungseinrichtung auf Grundstücks- und Geschoßflächen pauschal verteilt	18
2.3 Abgestufte Grundstücks- und Geschoßflächenbeitragssätze bei bloßer Schmutzwassereinleitung	18
2.4 Zuwendungen nach RZWas bei Entwässerungseinrichtungen auf Straßenentwässerung angerechnet	20
3. Einzelne Prüfungsfeststellungen zu Gebührenkalkulationen	22
3.1 Über- und Unterdeckungen nicht ermittelt	22
3.2 Bewußt in Kauf genommene Unterdeckung	22
3.3 Doppelter Abzug der Herstellungskosten für Grundstücksanschlüsse bei der Ermittlung der kalkulatorischen Kosten	22

	Seite
3.4 Bis 1979 gewährte Zuwendungen bei der Ermittlung der kalkulatorischen Kosten nicht abgezogen	23
3.5 Erlöse aus Nebengeschäften, Mieteinnahmen und aktivierten Eigenleistungen nicht kostenmindernd berücksichtigt	23
3.6 Voraussetzungen für die Festsetzung einer Niederschlagswassergebühr nicht geprüft	24
3.7 Pauschale Gebührenabschläge bei unterschiedlichen Leistungen	27
4. Abschließende Bemerkungen	27

1. Vorbemerkungen

In unseren Geschäftsberichten befaßten wir uns wiederholt mit Änderungen des Bayerischen Kommunalabgabengesetzes (KAG¹) und der Entwicklung in der Rechtsprechung dazu.² In verschiedenen Beiträgen nahmen wir auch zu Einzelfragen der Kalkulation und der Bemessung von Herstellungsbeiträgen und Benutzungsgebühren Stellung.³

Der BayVGH äußerte sich in den letzten Jahren mehrfach zu grundsätzlichen Fragen der Kalkulation von Beiträgen und Gebühren für leitungsgebundene Einrichtungen, z.B. zur Verteilung des Herstellungsaufwands einer Entwässerungseinrichtung auf die Maßstabsgrößen Grundstücks- und Geschoßflächen und zur Festsetzung einer eigenen Leistungsgebühr für die Einleitung von Niederschlagswasser. Bei unseren überörtlichen Rechnungsprüfungen untersuchten wir eine Vielzahl von Kalkulationen und stellten dabei wiederholt Unzulänglichkeiten fest, von denen wir einige wesentliche nachfolgend aufzeigen. Daneben geben wir auch Hinweise zur Kalkulation von Beitragssätzen und zur Ermittlung der Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung.

2. Einzelne Prüfungsfeststellungen zu Beitragskalkulationen

2.1 Verbesserungsaufwand zu Unrecht in den Beitragsaufwand eingerechnet

In Beitragskalkulationen, z.B. für Wasserversorgungseinrichtungen, werden häufig in nicht zu vernachlässigendem Umfang auch die Anschaffungs- und Herstellungskosten von sogenannten Verbesserungsmaßnahmen (z.B. Erschließung neuer Grundwassergebiete, Errichtung zusätzlicher Hochbehälter oder Hochbehälter als Ersatz für einen unzureichend gewordenen Hochbehälter, Errichtung von Anlagen zur Erhöhung des Wasserdrucks) in den beitragsfähigen Aufwand eingerechnet. Dies ist rechtlich bedenklich, soweit für diese Maßnahmen in der Vergangenheit keine Verbesserungsbeiträge erhoben wurden. Damit sichergestellt ist, daß Alt- und Neuanschließer gleichmäßig zur Finanzierung des Investitionsaufwands beitragen,⁴ ist es in solchen Fällen geboten, die Verbesserungsmaßnahmen ausschließlich über Gebühren zu refinanzieren.⁵

Um eine unzulässige Beitragsüberdeckung in diesen Fällen auszuschließen, ist es daher erforderlich, die Anschaffungs- und Herstellungskosten für Verbesserungsmaßnahmen, für die Verbesserungsbeiträge nicht erhoben werden, und die darauf entfallenden Zuwendungen zu ermitteln und sie vom beitragsfähigen Herstellungsaufwand abzusetzen.

¹ KAG = Bayerisches Kommunalabgabengesetz i.d.F. vom 04.04.1993, GVBl S. 264, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.07.2004, GVBl S. 272

² vgl. z.B. Geschäftsbericht 2000, S. 33 ff.

³ vgl. z.B. Geschäftsberichte 1991, S. 62 ff., 1992, S. 52 ff., 1993, S. 74 ff., 1994, S. 106 ff., 1996, S. 60 ff. und 2001, S. 18 ff.

⁴ vgl. hierzu BayVGH, Urteil vom 25.11.1996, Az. 23 B 93.3229, GK 78/1997

⁵ über den Ansatz kalkulatorischer Kosten in der Gebührenkalkulation

2.2 Herstellungsaufwand für die Entwässerungseinrichtung auf Grundstücks- und Geschoßflächen pauschal verteilt

Bei einer Anzahl von Herstellungsbeitragskalkulationen für Entwässerungseinrichtungen, die überwiegend im Misch- oder Trennsystem betrieben werden, stellten wir fest, daß der ermittelte beitragsfähige Investitionsaufwand (d.h. nach Abzug der Zuwendungen und eines Straßenentwässerungsanteils) pauschal, z.B. zu 40 % auf die Summe der Grundstücksflächen und zu 60 % auf die Summe der Geschoßflächen, verteilt wurde.

Der BayVGH hat in seiner neueren Rechtsprechung zur Verteilung des Aufwands einer Mischwasserkanalisation auf Grundstücks- und Geschoßflächen deutliche Vorgaben gemacht.⁶ Demnach hat sich der Satzungsgeber bei der Verteilung des Investitionsaufwands auf die Grundstücksflächen und auf die Geschoßflächen wie bei der Bestimmung des Straßenentwässerungsanteils daran zu orientieren, inwieweit der Herstellungsaufwand auf die Oberflächen- und auf die Schmutzwasserentwässerung entfällt. Der auf die Oberflächenentwässerung anzurechnende Aufwand ist dabei zur Berechnung des Grundstücksflächenbeitrags heranzuziehen, weil dieser für den Vorteil aus der Oberflächenentwässerung eines Grundstücks steht. Der Aufwand für die Schmutzwasserentwässerung ist grundsätzlich zur Bestimmung des Geschoßflächenbeitragsatzes heranzuziehen, weil dieser den Vorteil an der Schmutzwasserentwässerung abgilt.

Die Obergrenzen der Herstellungsbeitragssätze sollten daher wie folgt ermittelt werden:

$$\frac{\text{beitragsfähiger Aufwand Niederschlagswasserbeseitigung}}{\text{erschlossene und noch zu erschließende Grundstücksflächen}} = \text{Grundstücksflächenbeitragssatz}$$

$$\frac{\text{beitragsfähiger Aufwand Schmutzwasserbeseitigung}}{\text{erschlossene und noch zu erschließende Geschoßflächen}} = \text{Geschoßflächenbeitragssatz}$$

Es ist nach der Rechtsprechung allenfalls zulässig, einen geringen Teil des Herstellungsaufwands der Schmutzwasserbeseitigung, der 10 % nicht übersteigen darf, auf die Grundstücksflächen umzulegen.⁷

2.3 Abgestufte Grundstücks- und Geschoßflächenbeitragssätze bei bloßer Schmutzwassereinleitung

Bietet eine Entwässerungseinrichtung den angeschlossenen Grundstücken unterschiedliche Vorteile, z.B. wenn in einem Teil des Entwässerungsgebiets nur Schmutzwasser eingeleitet werden kann, in den übrigen Bereichen dagegen Schmutz- und Oberflächenwasser, oder wenn die Gemeinde in der Entwässerungssatzung das Einleitungsrecht für Oberflächenwasser ausgeschlossen hat für den Fall, daß dieses auf dem Grundstück versickert oder anderweitig ord-

⁶ vgl. BayVGH, Urteile vom 26.10.2000, Az. 23 B 00.1146, BayVBI 2001, 498, und vom 25.07.2001, Az. 23 B 00.2601, GK 74/2002

⁷ vgl. z.B. BayVGH, Beschluß vom 21.07.1995, Az. 23 CS 94.3246, GK 76/1996, Urteil vom 26.10.2000, Az. 23 B 00.1146, BayVBI 2001, 498

nungsgemäß beseitigt werden kann (vgl. § 4 Abs. 5 des Musters für eine gemeindliche Entwässerungssatzung - EWS -⁸), sind die Herstellungsbeiträge grundsätzlich⁹ abzustufen.¹⁰

Viele Herstellungsbeitragsatzungen und die ihnen zugrunde liegenden Kalkulationen sehen für die Fälle, in denen nur Schmutzwasser eingeleitet werden darf, Abstufungen, z.B. durch eine 20%ige pauschale Beitragsminderung (beim Grundstücks- und beim Geschoßflächenbeitrag oder ausschließlich beim Grundstücks- oder Geschoßflächenbeitrag), vor. In den Beitragskalkulationen waren die Grundstücks- und Geschoßflächen der nur eingeschränkt einleitenden Grundstücke gewichtet (beispielsweise mit 0,8, dies entspricht dem Beitragsabschlag von 20 %) und flossen damit mit einem geringeren m^2 -Ansatz in den Verteilungsfaktor (Maßstabsgrößen) ein. Diese Form der pauschalen Beitragsminderung ist nach der aktuellen Rechtsprechung nicht (mehr) zulässig.¹¹

Der BayVGH sieht zwei Möglichkeiten, kalkulatorisch den geringeren Vorteil der Grundstücke, von denen Niederschlagswasser nicht eingeleitet werden kann oder darf, zu berücksichtigen:

- a) Bei der Kalkulation wird der Aufwand auf Niederschlagswasserbeseitigung und Schmutzwasserbeseitigung aufgesplittet. Wie unter 2.2 dargestellt, wird der Aufwand für die Niederschlagswasserentwässerung auf die Summe der Grundstücksflächen, die tatsächlich Niederschlagswasser einleiten können, und der Schmutzwasseraufwand auf die Summe der anschließbaren Geschoßflächen verteilt. Grundstücke, die kein Niederschlagswasser einleiten können oder dürfen, haben keinen Vorteil aus der Niederschlagswasserbeseitigung und werden deshalb nur zum Geschoßflächenbeitrag herangezogen.
- b) Der auf die Niederschlagswasserbeseitigung entfallende Aufwand wird auf die Summe der Grundstücke mit Oberflächenentwässerung verteilt (Grundstücksbeitragssatz 1). Darüber hinaus können bis zu 10 % des Aufwands für die Schmutzwasserentwässerung zusätzlich auf die Grundstücksflächen verteilt werden. In die Verteilung werden alle Grundstücksflächen, also auch die nicht an die Oberflächenentwässerung anschließbaren Grundstücke einbezogen (Grundstücksbeitragssatz 2). Die Grundstücke, die an die Oberflächenentwässerung angeschlossen sind, zahlen einen Grundstücksbeitragssatz, der aus der Summe der Beitragssätze 1 und 2 besteht, die nur Schmutzwasser einleitenden Grundstücke den Grundstücksbeitragssatz 2.

Der für alle angeschlossenen Grundstücke gleiche Geschoßflächenbeitragssatz wird aus 90 % des Aufwands für die Schmutzwasserbeseitigung ermittelt.

Wir empfehlen den vom BayVGH zuerst aufgezeigten einfacheren Weg (vgl. Buchst. a). Demnach ist grundsätzlich davon abzuraten, von einem bloßen Schmutzwassereinleiter einen Grundstücksflächenbeitrag zu erheben.

⁸ Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 31.05.1988, AllMBl S. 562, ber. S. 591, zuletzt geändert durch IMS vom 28.10.1996 - IB4-1525.4-4 (GK 29/1997)

⁹ Eine Satzungsregelung ist nicht erforderlich, wenn nur vereinzelte Fälle vorliegen (Grundsatz der Typengerechtigkeit, vgl. z.B. BayVGH, Urteil vom 23.07.1998, Az. 23 B 96.174, und vom 12.05.1999, Az. 23 B 97.1009); die Abstufung kann dann als Billigkeitsmaßnahme auch außerhalb der Satzung vorgenommen werden.

¹⁰ vgl. BayVGH, Urteil vom 04.08.1989, Az. 23 B 86.3697, VGH n.F. 42, 137, und Beschluß vom 17.12.1998, Az. 23 ZB 98.2385

¹¹ vgl. zur unzulässigen Abstufung (Halbierung) nur beim Grundstücksflächenbeitrag BayVGH, Urteil vom 26.10.2000, Az. 23 B 00.1146, BayVBl 2001, 498, sowie zur pauschalen Reduzierung beider Beitragssätze (z.B. um 20 %) BayVGH, Urteil vom 25.07.2001, Az. 23 B 00.2601, GK 74/2002, und Beschluß vom 17.09.2001, Az. 23 CS 01.1580

2.4 Zuwendungen nach RZWas¹² bei Entwässerungseinrichtungen auf Straßenentwässerung angerechnet

Bei einigen Kalkulationen zur Ermittlung der Herstellungsbeitragsätze für Entwässerungseinrichtungen stellten wir fest, daß Straßenentwässerungsanteile aus den um Zuwendungen gekürzten Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt wurden. Im Ergebnis wurden zu geringe Straßenentwässerungsanteile errechnet und abgesetzt.

Zuwendungen des Freistaats Bayern werden in erster Linie für die Grundstücksentwässerung gewährt. Sie dienen bei der Abwasserentsorgung ausschließlich zur Entlastung der Gebührenpflichtigen, nicht aber zur (Teil-)Finanzierung der Straßenentwässerung, und dürfen daher (ebenso wie Herstellungsbeiträge) nicht anteilig zur Deckung der Straßenentwässerungskosten verwendet werden (vgl. Ecker, Kommunalabgaben in Bayern, Nr. 4.1.3.5).

Betroffene Verwaltungen argumentierten beispielsweise unter Hinweis auf Schima/Bosch¹³, der Freistaat Bayern fördere seit 1987 Abwassermaßnahmen aus den nicht um Straßenentwässerungsanteile gekürzten Herstellungskosten (vgl. RZWas 1987 und 1991, jeweils Nr. 5.2.2.1; RZWas 2000 und 2005, jeweils Nr. 5.3, Buchst. a). Demzufolge seien die anteilig auf die Straßenentwässerung entfallenden Zuwendungen dieser zuzurechnen und führten zu einer Entlastung der Gemeinde (Straßenbaulastträger).

Hierzu vertreten wir folgende Auffassung:

Im Geltungszeitraum der RZWas 1975, 1981 und 1983 waren die Kosten für die Straßenentwässerung nicht zuwendungsfähig.¹⁴

Erstmals mit RZWas 1987 waren die Kosten für die Straßenentwässerung förderfähig, soweit sie vom Zuwendungsempfänger zu tragen waren (vgl. Nr. 5.2.2.1 RZWas 1987). Dies bedeutete aber nicht, daß die anteilig auf die Herstellungskosten der Straßenentwässerung entfallenden Zuwendungen zur Kürzung der beitrags- und gebührenrechtlich nicht zu berücksichtigenden Straßenentwässerungsanteile verwendet werden konnten. Bei der Förderung war es der Wille des Freistaats Bayern als Zuwendungsgeber, mit den Zuwendungen die Beitrags- und

¹² RZWas = Richtlinien für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben, vgl. hierzu RZWas 1975, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 22.11.1974, MABI 1975 S. 33; geändert durch Bekanntmachung vom 22.10.1975, MABI S. 1061 und vom 18.08.1976, MABI S. 766, RZWas 1981, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 03.07.1981, MABI S. 399, RZWas 1983, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 05.04.1983, MABI S. 245, RZWas 1987, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 12.06.1987, MABI S. 300, geändert durch Bekanntmachung vom 02.06.1989, MABI S. 538, RZWas 1991, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 19.12.1991, AllIMBI 1992 S. 18, geändert durch Bekanntmachung vom 21.04.1999, AllIMBI S. 506, RZWas 2000, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 10.07.2000, AllIMBI S. 441, neu gefaßt mit Bekanntmachung vom 12.06.2002, AllIMBI S. 485, RZWas 2005, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz vom 14.10.2004, AllIMBI S. 569

¹³ vgl. Schima/Bosch, Kalkulation von Beiträgen und Benutzungsgebühren in der Praxis, Teil I - A - 14.32: „Solange sich das Bayer. Staatsministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Finanzministerium zu diesem Problem nicht offiziell äußert, muß es den Einrichtungsträgern überlassen bleiben, die Berechnung der Zuweisungen für die Kalkulation der Beiträge und Gebühren so vorzunehmen, um den Intentionen des Zuschußgebers einerseits und den Belangen der Kommune andererseits Rechnung zu tragen.“

¹⁴ vgl. Nr. 1.5.8.1 RZWas 1975; Nr. 5.2.2.9 RZWas 1981 und 1983 sowie Bek vom 03.06.1980, MABI S. 374; im Geltungszeitraum der RZWas 1981 und 1983 waren Kosten für Kanäle, die auch der Straßenentwässerung dienen, in Höhe von pauschal anzusetzenden Beträgen nicht zuwendungsfähig.

Gebührenpflichtigen zu entlasten. Dies ergibt sich aus Nr. 1 Satz 2 RZWas 1987¹⁵ und Nr. 7.2 NBest-Was¹⁶ 1987, wonach die Zuwendungsempfänger verpflichtet sind, den ihnen durch die Einbeziehung der Bauausgaben für die Straßenentwässerung in die zuwendungsfähigen Kosten erwachsenden Vorteil in vollem Umfang an die Beitrags- und Gebührenschuldner des geförderten Vorhabens weiterzugeben. Die Vorteile der Förderung durften nicht zur Entlastung ihrer Haushalte genutzt werden (vgl. Schreiben der Obersten Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern vom 30.06.1987 Nr. II E 1 - 4454.12 - 86, Anlage Abw 16/87 - zu Nr. 5.2.2.1 RZWas 1987, und vom 16.01.1992, Anlage Abw 16/91).

Die Ausführungen zu den Bestimmungen der RZWas 1987 gelten auch für die im Geltungszeitraum der RZWas 1991 geförderten Vorhaben, da die zitierten Bestimmungen der RZWas 1987 inhalts- und auch nummerngleich in die RZWas 1991 übernommen wurden.

Strittig kann daher allenfalls sein, ob die auf die Straßenentwässerung entfallenden Zuwendungen bei der Grundstücksentwässerung oder aber im Zusammenhang mit der Erhebung von Erschließungs- und Straßenausbaubeiträgen (im Gebiet des jeweils geförderten Vorhabens für die Teilanlage „Straßenentwässerung“) beitragsmindernd berücksichtigt werden müssen. In der Praxis wurden die Beitragspflichtigen bei der Erhebung von Erschließungs- oder Straßenausbaubeiträgen in der Regel nicht entlastet. Zudem dürfte es schwierig sein, die z.B. für Hauptsammler und Regenwasserbehandlungsanlagen erhaltenen Zuwendungen bei Erschließungs- und Straßenausbaumaßnahmen zu berücksichtigen. Insofern erscheinen auch weitere Ausführungen hierzu entbehrlich.

Die Auflagen unter Nr. 7.2 NBest-Was 1987/1991 sind nur einzuhalten, wenn bei einer Beitrags- und Gebührenkalkulation für die Entwässerungseinrichtung die gesamten Zuwendungen nach RZWas zur Entlastung der Beitrags- und Gebührenzahler berücksichtigt werden.¹⁷

In den RZWas 2000 und RZWas 2005 ergibt sich jeweils aus Nr. 5.3, daß die Kosten der Straßenentwässerung gefördert werden, soweit sie vom Zuwendungsempfänger zu tragen sind. In den NBest-Was ist aber jeweils unter Nr. 6.2 ausgeführt:

„Der Zuwendungsempfänger ist verpflichtet, die Vorteile aus der Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen an die Beitrags- und Gebührenpflichtigen der Einrichtung weiterzugeben.“

Durch die (förderrechtlich) zwingend vorgeschriebene Weitergabe der Vorteile aus der Förderung an die Beitrags- und Gebührenzahler der Wasserversorgungs- oder Entwässerungseinrichtung erübrigen sich hier weitere Erörterungen, ob die Förderung eventuell auch im Rahmen von Ausbau- oder Erschließungsbeiträgen berücksichtigt werden könnte.

¹⁵ „Der Bau kommunaler Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen wird mit Zuwendungen gefördert, um die Beitrags- und Gebührenpflichtigen des geförderten Vorhabens zu entlasten.“

¹⁶ NBest-Was = Nebenbestimmungen für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben, jeweils Anlage zur betreffenden RZWas

¹⁷ vgl. FSt 267/1988 Nr. 4, ebenso Ecker, Kommunalabgaben in Bayern, Nrn. 4.2.1.2 und 4.2.2.1

3. Einzelne Prüfungsfeststellungen zu Gebührenkalkulationen

3.1 Über- und Unterdeckungen nicht ermittelt

Wie wir wiederholt feststellten, wurden bei Gebührenkalkulationen die Ergebnisse des vorausgegangenen Kalkulationszeitraums nicht ermittelt und somit auch nicht in die neue Gebührenkalkulation eingestellt.

Spätestens seit 01.01.1993 (Inkrafttreten des Art. 8 Abs. 6 Satz 2 KAG) sind Kostenüberdeckungen, die sich am Ende des Bemessungszeitraums ergeben, innerhalb des folgenden Bemessungszeitraums auszugleichen; Kostenunterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden (vgl. auch FSt 156/1993). Um dieser Verpflichtung nachzukommen, ist es erforderlich, die Ergebnisse durch eine Kostenrechnung (Betriebsabrechnung) oder eine Nachkalkulation zu ermitteln. Zur Ermittlung von Über- und Unterdeckungen sowie zu deren notwendiger Verzinsung verweisen wir auf unseren Geschäftsbericht 1997, S. 30 f., sowie auf § 20 Abs. 4 Satz 2 und § 21 Abs. 1 KommHV.¹⁸ Insbesondere ist zu beachten, daß bei kaufmännisch geführten Wasserversorgungseinrichtungen das Ergebnis der Gewinn- und Verlustrechnung in aller Regel nicht dem betriebswirtschaftlichen Ergebnis im Sinne des KAG entspricht.¹⁹

3.2 Bewußt in Kauf genommene Unterdeckung

Eine von uns geprüfte Gebührenkalkulation für die Jahre 2003 bis 2006 ergab eine durchschnittliche Einleitungsgebühr von 2,00 €/m³ für die Einleitung von Schmutz- und Niederschlagswasser. Demgegenüber setzte der Einrichtungsträger in Kenntnis der Kalkulation eine Gebühr von nur 1,70 €/m³ fest.

In einem solchen Fall halten wir es nicht für zulässig, nach Ablauf des Kalkulationszeitraums (2006) in der Nachkalkulation eine Kostenunterdeckung mit anzusetzen, die von vornherein bewußt in Kauf genommen wurde.²⁰ Die vom Einrichtungsträger beabsichtigte Kostenunterdeckung von 0,30 €/m³ beeinflusst im übrigen die Rechtswirksamkeit der Gebührensatzung nicht. Der festgelegte Gebührensatz verstößt aber gegen das Kostendeckungsgebot des Art. 8 Abs. 2 Satz 1 KAG und widerspricht zudem dem Wirtschaftlichkeitsgebot des Art. 61 Abs. 2 GO.²¹

3.3 Doppelter Abzug der Herstellungskosten für Grundstücksanschlüsse bei der Ermittlung der kalkulatorischen Kosten

In einigen Fällen wurden bei der Ermittlung der kalkulatorischen Kosten von den hierbei zu berücksichtigenden Anschaffungs- und Herstellungskosten die Kosten für Grundstücksanschlüsse mit der Begründung in Abzug gebracht, daß diese bereits über Erstattungen nach Art. 9

¹⁸ KommHV = Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke - Kommunalhaushaltsverordnung - BayRS 2023-1-I

¹⁹ vgl. hierzu ausführlich Nitsche/Baumann/Peters, Satzungen zur Wasserversorgung, Erl. 20.09/5 ff.

²⁰ vgl. Schieder/Happ, Bayerisches Kommunalabgabengesetz, Erl. 4.4.2 zu Art. 8 KAG

²¹ GO = Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, BayRS 2020-1-1-I, zuletzt geändert am 26.07.2004, GVBl S. 272

KAG finanziert wurden. Dabei wurde allerdings übersehen, daß in den erfaßten Beitragseinnahmen bzw. „empfangenen Ertragszuschüssen“ auch die Einnahmen aus den Kostenerstattungen für Grundstücksanschlüsse enthalten waren. Dadurch wurden auch die Aufwandsersatzungen bei der Ermittlung der kalkulatorischen Kosten insgesamt aufgelöst bzw. passiviert und abgezogen. Im Ergebnis wurden die kalkulatorischen Kosten, die auf die hergestellten Grundstücksanschlüsse entfallen, unzutreffend doppelt abgezogen.

3.4 Bis 1979 gewährte Zuwendungen bei der Ermittlung der kalkulatorischen Kosten nicht abgezogen

Bei der Gebührenbedarfsermittlung sowohl für die Wasserversorgungseinrichtung als auch die Entwässerungseinrichtung einer Kommune stellten wir fest, daß bei der Ermittlung der Auflösungsbeträge die bis 1979 gewährten Zuwendungen nicht berücksichtigt und damit kostenmindernd eingesetzt wurden. Nach Auffassung des Einrichtungsträgers bestand dazu keine Notwendigkeit, weil bei der Zuschußgewährung keine Aussage getroffen wurde, zu wessen Gunsten sich die Zuwendungen auswirken sollen.

Nach Art. 8 Abs. 3 KAG gehören zu den Kosten im Sinne des Absatzes 2 Satz 1 insbesondere angemessene Abschreibungen von den Anschaffungs- und Herstellungskosten und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals. Bei der Verzinsung des Anlagekapitals bleibt der durch Beiträge und ähnliche Entgelte sowie der aus Zuwendungen aufgebrachte Kapitalanteil außer Betracht; das gilt für Zuwendungen nur insoweit, als es Zweck der Zuwendung ist, die Gebührenschuldner zu entlasten. Auf zuwendungsfinanziertes Anlagevermögen kann seit 01.01.2000 abgeschrieben werden.²²

Hinsichtlich der Intention des Zuwendungsgebers, auch mit den vor 1980 bzw. 1987 (Inkrafttreten der RZWas 1987) ausgereichten Zuwendungen die Beitrags- und Gebührenpflichtigen zu entlasten, wurde bereits in FSt 132/1993 ausgeführt, daß die Zuwendungsrichtlinien vor Inkrafttreten der RZWas 1987 zwar keine ausdrückliche Aussage enthalten, zu wessen Gunsten sich die Zuwendungen auswirken sollen. Gleichwohl sei davon auszugehen, daß auch die nach diesen Richtlinien gewährten Zuwendungen die Abgabepflichtigen entlasten sollten (vgl. IMS vom 30.10.1987, FSt 40/1988).

Die nach früherem Zuwendungsrecht ausgereichten Zuwendungen sind daher bei der Ermittlung der kalkulatorischen Kosten zur Entlastung der Gebührenpflichtigen einzusetzen.²³ Es wäre lediglich seit 01.01.2000 möglich, auf zuwendungsfinanzierte Anschaffungs- und Herstellungskosten abzuschreiben. Hierauf entfallende Abschreibungserlöse einschließlich einer angemessenen Verzinsung sind jedoch der Einrichtung wieder zuzuführen (Art. 8 Abs. 3 Satz 5 KAG).

3.5 Erlöse aus Nebengeschäften, Mieteinnahmen und aktivierten Eigenleistungen nicht kostenmindernd berücksichtigt

Wir stellten wiederholt fest, daß Erlöse, die nicht unmittelbar mit der Abgabe von Wasser bzw. mit der Abwasserbeseitigung in Zusammenhang standen, nicht kostenmindernd berücksichtigt

²² vgl. Art. 8 Abs. 3 Sätze 4 und 5 KAG i.d.F. des Gesetzes vom 09.06.1998, GVBl S. 293

²³ Hinweis: Die häufig noch zitierten Ausführungen bei Nitsche, Vermögensnachweis und kalkulatorische Kosten nach der KommHV (ISBN 3-415-00718-9) zur Behandlung der Zuweisungen und Zuschüsse bei der Kalkulation von Benutzungsgebühren TZ 211 ff. stammen aus dem Jahre 1978 und sind inzwischen insoweit überholt.

wurden. So wurden in der Gebührenbedarfsberechnung Erlöse aus Nebengeschäften (z.B. Verkauf von Material) oder aus Mieteinnahmen (z.B. für Werkdienstwohnungen) nicht angesetzt, obwohl die entsprechenden Kosten erfaßt waren. Bei Eigenbetrieben wurden auch in erheblichem Umfang angefallene „aktivierte Eigenleistungen“ (die durch die Aktivierung bereits über kalkulatorische Kosten finanziert werden) nicht kostenmindernd berücksichtigt und (zusätzlich) als laufender Betriebsaufwand in den Gebührenbedarf eingestellt. Dadurch wurden die Gebührenpflichtigen doppelt belastet.

3.6 Voraussetzungen für die Festsetzung einer Niederschlagswassergebühr nicht geprüft

Zahlreiche Kalkulationen stellen weiterhin ausschließlich auf den sogenannten Frischwassermaßstab ab. Ob die Einführung einer gesonderten Gebühr für die Einleitung von Niederschlagswasser notwendig ist, wurde nicht in allen Fällen untersucht.

Neben einer nach dem Frischwassermaßstab bestimmten Schmutzwassergebühr muß eine gesonderte Niederschlagswassergebühr nur dann nicht erhoben werden, wenn die durch Gebühren zu deckenden Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung geringfügig sind. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zur Zulässigkeit des reinen Frischwassermaßstabs liegt die Erheblichkeitsgrenze bei einem Anteil von 12 % an den der Gebührenkalkulation zugrunde gelegten Gesamtkosten der Entwässerungseinrichtung.²⁴

Im Rahmen der Gebührenkalkulation ist daher - zumindest überschlägig - zu prüfen, ob die Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung von den Grundstücken die Erheblichkeitsgrenze übersteigen. Ist dies der Fall, müßte die Gemeinde für die Grundstücke, von denen auch Niederschlagswasser eingeleitet wird, neben der nach dem Frischwassermaßstab bemessenen Schmutzwassergebühr auch eine gesonderte Niederschlagswassergebühr festsetzen.

Hinweise zur Ermittlung des Kostenanteils der Niederschlagswasserbeseitigung können unserem Geschäftsbericht 2001, S. 23 ff., entnommen werden.

Ergänzend weisen wir auf folgendes hin:

Die Anschaffungs- und Herstellungskosten sollten grundsätzlich in der Beitrags- und in der Gebührenkalkulation nach den gleichen Grundsätzen auf Schmutz- und Niederschlagswasser verteilt werden, d.h. die bei der Kalkulation der Herstellungsbeiträge gewählte Berechnungsmethode sollte konsequent auch auf die Gebührenkalkulation übertragen werden. Wird z.B. in einer Beitragskalkulation der Herstellungsaufwand für Regenwasserkanäle entsprechend der Rechtsprechung des BVerwG anhand fiktiver Kanalsysteme auf Grundstücks- und Straßenentwässerung verteilt,²⁵ während bei der Gebührenkalkulation die Kosten nach einem eigenen Schlüssel (z.B. im Verhältnis der befestigten privaten und öffentlichen Verkehrsflächen²⁶) aufgeteilt werden, kann dies dazu führen, daß auf die Gebührenpflichtigen auch Kosten der Stra-

²⁴ vgl. z.B. BayVGH, Urteil vom 15.05.1992, GK 134/1993, Beschluß vom 17.12.2001, GK 237/2002, sowie Urteil vom 31.03.2003, GK 182/2003

²⁵ vgl. BVerwG, Urteile vom 09.12.1983, KStZ 1984, 231, GK 216/1984, und vom 27.06.1985, BayGT 1985, 190, BayVGH, Urteil vom 29.08.1986, BayVBI 1987, 495

²⁶ Vgl. BayVGH, Normenkontrollbeschluß vom 13.12.1990 - 23 N 88.2823, GK 271/1992, wonach die Gemeinden bei der Bestimmung des Straßenentwässerungsanteils über einen weiten Beurteilungsspielraum verfügen.

ßenentwässerung abgewälzt werden, von deren Herstellungsaufwand sie als Beitragspflichtige teilweise entlastet wurden.²⁷

Es ist zumindest zweifelhaft, ob und inwieweit der BayVGH ein derartiges in sich nicht schlüssiges Finanzierungssystem aus „Beitrag“ und „Gebühr“ als sachgerechtes Gesamtfinanzierungssystem einer Entwässerungseinrichtung akzeptieren wird. Für die Aufwands- bzw. Kostenaufteilung liegt Rechtsprechung bisher nur zu Beitragskalkulationen vor; es empfiehlt sich grundsätzlich, auch bei der Gebührenkalkulation nach dieser Rechtsprechung zu verfahren.

Sofern keine eigenen Berechnungen vorliegen, kann als Anhaltspunkt, wie bei verschiedenen Entwässerungssystemen die Schmutz- und Niederschlagswasseranteile an den Anschaffungs- und Herstellungskosten bzw. den kalkulatorischen Kosten ermittelt werden, folgende Aufteilung dienen.²⁸

	Schmutzwasser	Oberflächenwasser Grundstück	Oberflächenwasser Straße
Kanalsystem			
Mischwasser	50 %	25 %	25 %
Schmutzwasser	100 %		
Regenwasser		50 %	50 %
Kläranlage			
chemisch-biologisch	95 % - 100 %	2,5 % - 0 %	2,5 % - 0 %
Schlammbehandlung	100 %		
mechanisch-hydraulisch	50 %	25 %	25 %
in das Kanalnetz integrierte Sonderbauwerke			
Mischwassersystem	50 %	25 %	25 %
Schmutzwassersystem	100 %		
Regenwassersystem		50 %	50 %

Erläuterungen:

– Mischwasserkanäle

leiten neben Schmutzwasser auch das Niederschlagswasser von den angeschlossenen Grundstücken und Straßen ab. Die Kosten können nach einem sogenannten Drei- oder Zwei-Kanal-System aufgeteilt werden.²⁹ Sofern keine eigenen Berechnungen vorliegen, kann dabei auf das kostenorientierte Berechnungsmodell der Kommunalen Vereinigung für Wasser- und Abfallwirtschaft e.V. (VEDEWA), Stuttgart, zurückgegriffen werden, wenn im

²⁷ vgl. hierzu das Berechnungsbeispiel im Geschäftsbericht 2001, S. 28 und 29

²⁸ Die Kostenaufteilung entspricht - mit Ausnahme des mechanisch hydraulischen Teils der Kläranlage - der von Dr. Juliane Thimet in der Veröffentlichung „Getrennte Abwassergebühren“ oder „Die teuer erkaufte Gerechtigkeit“ (BayGT 11/2003, S. 458 ff.) aufgezeigten Kostenzuordnung.

²⁹ vgl. Geschäftsbericht 2001, S. 24 ff. Varianten 1 bis 3

Durchschnitt vergleichbare Entwässerungsverhältnisse vorliegen.³⁰ Nach den Berechnungen der VEDEWA beträgt der durchschnittliche Anteil der Straßenentwässerung 25 % der Kosten einer Mischwasserkanalisation einschließlich Regenrückhaltung, aber ohne Kläranlage. Entsprechend wären auch 25 % des Herstellungsaufwands der Grundstücks- oberflächenentwässerung zuzuordnen.

– **Schmutzwasserkanäle**

dienen ausschließlich der Schmutzwasserbeseitigung von den Grundstücken.

– **Regenwasserkanäle**

sind in der Regel je zur Hälfte der Straßen- und der Grundstücksoberflächenentwässerung zuzuordnen, wenn in sie das Niederschlagswasser der Grundstücke und der Straßen eingeleitet wird.³¹

– **Kläranlage**

Wie die einzelnen Teile einer Kläranlage vereinfacht auf Schmutz- und Niederschlagswasser aufgeteilt werden können, ergibt sich aus unserem Geschäftsbericht 2001, S. 28. Nach ständiger Rechtsprechung des BayVGH zum Entwässerungsbeitrag dient die Kläranlage ausschließlich der Grundstücksentwässerung und ist daher bei der Kalkulation von Entwässerungsbeiträgen in vollem Umfang der Grundstücksentwässerung zuzuordnen.³² Demnach wäre ein Straßenentwässerungsanteil an den auf die Kläranlage entfallenden kalkulatorischen Kosten nicht anzusetzen. Tatsächlich gelangen aber in einem reinen Mischwassersystem oder einem modifizierten Mischwassersystem neben dem Schmutzwasser in mehr oder minder großem Umfang auch Grundstücksoberflächenwasser und/oder Straßenabwasser in die Kläranlage.³³ Demzufolge wird bei der Planung und dem Bau von Kläranlagen der mechanische und hydraulische Teil nach dem doppelten Trockenwetterabfluß zuzüglich Fremdwasser bemessen. Der Investitionsaufwand für diese Anlagenteile wird daher maßgeblich von der Menge des in die Kläranlage gelangenden Oberflächenwassers der angeschlossenen Grundstücke und Straßenflächen beeinflusst. Es wäre unseres Erachtens bei der Ermittlung der kalkulatorischen Kosten für die Niederschlagswasserbeseitigung der angeschlossenen Grundstücke daher sach- und verursachungsgerecht, auch die Kosten auszugliedern, die in der Kläranlage für die Behandlung des Straßenabwassers entstehen.

Die Anlagenteile eines Klärwerks, die der biologischen oder chemischen Behandlung der Abwässer und der Schlammbehandlung dienen, werden (fast) ausschließlich nach der Schmutzfracht bemessen. Insofern hat die in die Kläranlage gelangende Niederschlagswassermenge keinen oder nur einen sehr geringen Anteil auf die Dimensionierung und somit auf den Investitionsaufwand für diese Anlagenteile.

³⁰ vgl. FSt 267/1988 Ziffer 3; Nitsche/Baumann/Peters, Satzungen zur Abwasserbeseitigung, Erl. 20.01/13, Buchst. h

³¹ vgl. BVerwG, Urteil vom 09.12.1983, KStZ 1984, 231, GK 216/1984

³² vgl. BayVGH, Urteile vom 15.12.1989, Az. 23 B 88.01025, GK 247/1990, und vom 19.07.1995, Az. 23 B 92.3094, GK 8/1996

³³ Anmerkung zur Entscheidung des BayVGH vom 19.08.2004, Az. 23 B 04.200: Das Urteil betrifft nur den Fall, daß die Zuleitung zur Kläranlage durch den vorgeschalteten Bau von Regenüberlaufbecken so dimensioniert werden kann, daß sie lediglich das im Gemeindegebiet anfallende Schmutzwasser aufzunehmen hat. Hierbei dürfte es sich aber um einen Ausnahmefall handeln.

Die aufgezeigte Verteilung ist lediglich ein Beispiel. Grundsätzlich ist es auch möglich, bei der Kalkulation der Herstellungsbeiträge und der Benutzungsgebühren den Niederschlagswasser- und den Straßenentwässerungsanteil sachgerecht auch anders zu ermitteln.³⁴

3.7 Pauschale Gebührenabschläge bei unterschiedlichen Leistungen

Liegen die Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung von den Grundstücken unter der Erheblichkeitsgrenze, kann der bisherige Frischwassermaßstab grundsätzlich beibehalten werden. Erbringt die Entwässerungseinrichtung unterschiedliche Leistungen, z.B. wenn von einem Teil der Grundstücke Schmutz- und Niederschlagswasser eingeleitet wird und von einem anderen Teil nur Schmutzwasser, sind - sofern nicht nur Einzelfälle betroffen sind - die Gebührensätze zu differenzieren (Art. 8 Abs. 4 KAG). Teilweise wurden für Grundstücke, von denen nur Schmutzwasser eingeleitet wird, Abschläge einkalkuliert, die sich zwischen 20 % und 1 % bewegten.

Bei der Bewertung der unterschiedlichen Leistungen steht dem Einrichtungsträger zwar grundsätzlich ein Ermessensspielraum zu. Im Hinblick auf die Rechtsprechung zur „gesplitteten Gebühr“ empfehlen wir, sich bei der Höhe eines Abschlags an dem Kostenverhältnis zwischen Schmutz- und Niederschlagswasserbeseitigung zu orientieren. In dem Beschluß vom 17.12.2001³⁵ meldete der BayVGH beispielsweise Bedenken gegen eine Satzungsregelung an, in der der Einrichtungsträger für Grundstücke, von denen nur Schmutzwasser eingeleitet wird, eine um 20 % niedrigere Gebühr (nach dem Frischwassermaßstab) vorsah.

In einem Fall hielten wir auch einen geringen Abschlag von 0,01 €/m³ Abwasser, das entsprach rd. 1 % der „Regelgebühr“, für bedenklich, da dieser nicht auf die Gesamtkosten, sondern nur auf die kalkulatorischen Kosten der Ortskanäle abstellte. Jedoch ist auch von den übrigen Kosten der Einrichtung (z.B. Betriebskosten) ein Teil der Niederschlagswasserbeseitigung zuzurechnen. Daher waren in der vom Einrichtungsträger festgesetzten „Schmutzwassergebühr“ auch nicht zu vernachlässigende Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung enthalten.

4. Abschließende Bemerkungen

Wir empfehlen den Einrichtungsträgern, von sich aus ihre Beitrags- und Gebührenkalkulationen auf die aufgezeigten Mängel hin zu überprüfen. Bei Bedarf sollten die Kalkulationen berichtigt werden. Bei notwendig werdenden Änderungen, insbesondere des Beitragsteils einer BGS-EWS oder BGS-WAS, sollten die Satzungen in der Regel neu erlassen werden.

³⁴ Vgl. BayVGH, Normenkontrollbeschluß vom 13.12.1990, Az. 23 N 88.2823, GK 271/1992, wonach die Gemeinden bei der Bestimmung des Straßenentwässerungsanteils über einen weiten Beurteilungsspielraum verfügen.

³⁵ BayVGH, Beschluß vom 17.12.2001, Az. 23 CS 01.2361, GK 237/2002, 5/2003