

Titel:

Unzulässigkeit rückwirkender Erhöhung der Abwassergebühr bei bestehender wirksamer Satzung

Normenkette:

BayKAG Art. 8 Abs. 2 S. 3, Abs. 5 S. 1

Leitsätze:

1. Es steht der einzelnen Gemeinde im Rahmen des ihr zukommenden Ermessens frei, darüber zu entscheiden, ob sie die Deckung ihres Investitionsaufwands nur über Beiträge, teils über Beiträge und Gebühren oder nur über Benutzungsgebühren sicherstellen will. (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)
2. Eine Änderungssatzung, die bis dahin geltendes und von dem Satzungsgeber für wirksam gehaltenes Satzungsrecht ersetzen sollte, führt zu einer unzulässigen echten Rückwirkung, wenn sie nachträglich ändernd in Gebührentatbestände zum Nachteil der Betroffenen eingreift, die in der Vergangenheit liegen und schon abgeschlossen sind und sich der Satzungsgeber nicht darauf berufen kann, es habe sich kein schützenswertes Vertrauen auf den Bestand des geltenden Rechts bilden können oder aber überragende Belange des Gemeinwohls, die dem Prinzip der Rechtssicherheit vorgehen, erforderten eine rückwirkende Beseitigung von Normen. (Rn. 43) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Abwassergebühren, Grundgebühr, Äquivalenzprinzip, Grundsatz der Belastungsgleichheit, rückwirkende Gebührenerhöhung, Rückwirkungsverbot, echte Rückwirkung, Grundsatz der Vorauskalkulation, Kostendeckungsgebot, Kostenunterdeckung, Abwassergebühr, kommunale Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung - BGS-EWS -, Belastungsgleichheit, Kostendeckungsprinzip

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 01.12.2025 – 20 ZB 24.1268

Tenor

1. Der Bescheid des Beklagten vom 29. Januar 2021 in der Fassung des Änderungsbescheides vom 10. Februar 2021 sowie der Widerspruchsbescheid des Landratsamtes ***** vom 9. November 2021 werden aufgehoben, so weit der Festsetzung der Abwassergebühren für das Jahr 2020 und der Festsetzung der Vorauszahlung auf die Abwassergebühren für das Jahr 2021 ein Gebührensatz von mehr als 2,19 EUR pro Kubikmeter Abwasser zugrunde gelegt wurde. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens werden gegeneinander aufgehoben.
3. Das Urteil ist in der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Kostenschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Kostengläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen einen Abwassergebührenbescheid.

2

1. Die Klägerin betreibt unter der Firma „...“ ein Textilverarbeitungsunternehmen im Stadtgebiet der Stadt ... Sie ist Eigentümerin des Grundstücks mit der Flurnummer ..., Gemarkung ..., ... Das Grundstück ist mit einem Betriebsgebäude bebaut und an die öffentliche Entwässerungseinrichtung des Beklagten angeschlossen.

3

Der Beklagte ist ein selbstständiges Unternehmen der Stadt ... in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts und unter anderem mit der Aufgabe der Abwasserbeseitigung betraut.

4

Die Satzung für die öffentliche Entwässerungseinrichtung des Kommunalunternehmens ... vom 7. Februar 2018 (EWS) sowie die Beitrags- und Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung des Kommunalunternehmens ... vom 6. März 2018 (BGS/EWS vom 6.3.2018) traten jeweils zum 1. August 2018 in Kraft. Die BGS/EWS vom 6. März 2018 sieht für die Abwasserbeseitigung eine Grundgebühr in Höhe von 20,00 EUR pro Jahr je Person bzw. Abwassereinheit (§ 9a BGS/EWS) sowie eine Einleitungsgebühr von 2,19 EUR pro Kubikmeter Abwasser (§ 10 BGS/EWS) vor. Die beiden Satzungen wurden jeweils im Mitteilungsblatt der Stadt ... vom 13. Juli 2018 veröffentlicht.

5

Am 12. Dezember 2018 fasste der Verwaltungsrat des Beklagten einen Beschluss über die rückwirkende Anpassung der BGS/EWS vom 6. März 2018. Der Beschluss beinhaltete die geplante Anpassung der bisherigen Beiträge und Gebühren. Dies sollte, vorbehaltlich einer noch durchzuführenden endgültigen Kalkulation, zum 1. Januar 2019 erfolgen. Der Beschluss wurde im Mitteilungsblatt der Stadt ... vom 21. Dezember 2018 veröffentlicht.

6

Am 9. Dezember 2019 fasste der Verwaltungsrat des Beklagten einen Beschluss über den Erlass der Änderungssatzung zur Beitrags- und Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung des Kommunalunternehmens ... (1. Änderungssatzung BGS/EWS vom 9.12.2019). § 10 Abs. 1 BGS/EWS vom 6. März 2018 wurde um folgenden Satz ergänzt:

„Eine Gebühr von 2,19 € pro Kubikmeter wird den Vorauszahlungen im Jahr 2020 zugrunde gelegt. Die endgültige Gebührenhöhe wird zum nächstmöglichen Zeitpunkt ermittelt und rückwirkend zum 01.01.2019 festgesetzt.“

7

Der Beschluss wurde im Mitteilungsblatt der Stadt ... vom 20. Dezember 2019 veröffentlicht.

8

Am 17. Dezember 2020 fasste der Verwaltungsrat des Beklagten erneut einen Beschluss über den Erlass einer Änderungssatzung zur Beitrags- und Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung des Kommunalunternehmens ... (2. Änderungssatzung BGS/EWS vom 17.12.2020). § 10 Abs. 1 Satz 2 BGS/EWS vom 6. März 2018 erhielt folgende Fassung:

„Die Gebühr beträgt ab dem Jahr 2019 4,40 € pro Kubikmeter Abwasser.“

9

In § 2 wurde bestimmt, dass die Satzung am Tage nach ihrer Bekanntmachung in Kraft tritt. Die 2. Änderungssatzung BGS/EWS wurde im Mitteilungsblatt der Stadt ... vom 18. Dezember 2020 veröffentlicht.

10

Der Beklagte erließ am 29. Januar 2021 einen Verbrauchsgebührenbescheid gegenüber der Klägerin (Beleg-Nr. 102030-3). Darin wurden die Abwassergebühren für das Jahr 2020 sowie eine Vorauszahlung auf die Abwassergebühren für das Jahr 2021 festgesetzt. Am 10. Februar 2021 erging ein Änderungsbescheid zu diesem Verbrauchsgebührenbescheid, der den ursprünglichen Bescheid hinsichtlich der Personenzahl geringfügig änderte. Durch den Bescheid vom 10. Februar 2021 wurden für den Abrechnungszeitraum 1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2020 Abwassergebühren in Höhe von 769.161,52 EUR festgesetzt. Für den Erhebungszeitraum 2021 wurde eine Vorauszahlung Abwasser in Höhe von 769.160,00 EUR festgesetzt. Den Berechnungen wurde jeweils eine Grundgebühr von 20,00 EUR pro Person bzw. Abwassereinheit und eine Einleitungsgebühr von 4,40 EUR pro Kubikmeter Abwasser zugrunde gelegt.

11

Mit Schreiben vom 26. Februar 2021 ließ die Klägerin über ihren Bevollmächtigten gegen den Bescheid vom 29. Januar 2020 in der Fassung vom 10. Februar 2021 Widerspruch einlegen.

12

Am 22. April 2021 fasste der Verwaltungsrat des Beklagten erneut einen Beschluss über den Erlass der Änderungssatzung zur Beitrags- und Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung des

Kommunalunternehmens* ... (3. Änderungssatzung BGS/EWS vom 22.04.2021). § 10 Abs. 1 Satz 2 BGS/EWS vom 6. März 2018 erhielt folgende Fassung:

„Die Gebühr beträgt ab dem 01.01.2019 4,40 € pro m³ Abwasser.“

13

In § 2 wurde angeordnet, dass die Änderungssatzung mit Wirkung zum 1. Januar 2019 in Kraft tritt. Die 3. Änderungssatzung BGS/EWS vom 22.04.2021 wurde im Mitteilungsblatt der Stadt ... vom 7. Mai 2021 veröffentlicht.

14

Mit Bescheid vom 9. November 2021 wies das Landratsamt ... den Widerspruch der Klägerin zurück. Der Widerspruchsbescheid ging laut Vermerk des Bevollmächtigten am 15. November 2021 beim Bevollmächtigten der Klägerin ein.

15

2. Die Klägerin führte zudem ein Normenkontrollverfahren gegen die Abgabensatzungen des Beklagten. Durch Urteil vom 23. Juni 2022 erklärte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof die Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung des Kommunalunternehmens ... vom 6. März 2018 in der Fassung vom 22. April 2021 für unwirksam (BayVGH, U.v. 23.6.2022 – 20 N 19.775 – juris).

16

In der Folge erließ der Beklagte eine neue Abgabensatzung. Die Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung des Kommunalunternehmens ... vom 1. September 2022 (GS/EWS vom 1.9.2022) enthielt wiederum eine Grundgebühr in Höhe von 20,00 EUR pro Jahr je Person bzw. Abwassereinheit (§ 1a) sowie eine Einleitungsgebühr in Höhe von 4,40 EUR pro Kubikmeter Abwasser (§ 2) und ordnete ein rückwirkendes Inkrafttreten zum 1. Januar 2019 an (§ 9). Zudem enthielt die Satzung in § 8 folgende Übergangsregelung:

„Gebührentatbestände, die von der Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung des Kommunalunternehmens ... vom 06.03.2018 in der Fassung vom 22.04.2021 erfasst werden sollten, werden als abgeschlossen behandelt, soweit bestandskräftige Veranlagungen vorliegen. Wurden solche Gebührentatbestände nicht oder nicht vollständig veranlagt oder sind Gebührenbescheide noch nicht bestandskräftig, bemisst sich die Grund-, die Niederschlagswasser- und die Einleitungsgebühr nach den Regelungen der vorliegenden Satzung.“

17

Die GS/EWS vom 1. September 2022 wurde im Mitteilungsblatt der Stadt ... vom 9. September 2022 veröffentlicht.

18

3. Die Klägerin hat über ihren Bevollmächtigten durch Schriftsatz vom 14. Dezember 2021, eingegangen bei Gericht am selben Tag, Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht Ansbach erhoben.

19

Zur Begründung bringt der Bevollmächtigte der Klägerin im Wesentlichen vor, der Gebührenerhebung fehle es jedenfalls an einer satzungsrechtlichen Grundlage zur Erhebung einer Grundgebühr von 4,40 EUR pro Kubikmeter Abwasser. Die rückwirkende Erhöhung der Einleitungsgebühr durch die Änderungssatzungen verstoße gegen den rechtsstaatlichen Grundsatz der Rechtssicherheit in seiner Ausprägung als Gebot der Belastungsklarheit und Belastungsvorhersehbarkeit. Dies ergebe sich aus dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im Normenkontrollverfahren (20 N 19.775) und gelte insbesondere auch für die neu erlassene GS/EWS vom 1. September 2022. Es sei anerkannt, dass die Bindungswirkung einer rechtskräftigen Entscheidung nach § 47 VwGO das Verbot einschließe, eine Rechtsvorschrift mit gleichem Inhalt und demselben Fehler erneut zu erlassen. Es liege auch kein Fall des zulässigen Neuerlasses einer Satzung vor, da die Unwirksamkeit der Satzung nicht auf formellen, sondern auf materiellen Gründen beruhe. Zudem enthalte auch diese neue Satzung eine unzulässige Anordnung der Rückwirkung zum 1. Januar 2019.

20

Der Gebührenbescheid sei jedoch darüber hinaus insgesamt aufzuheben, da auch die ursprüngliche BGS-EWS rechtswidrig und damit nichtig sei. Die Satzung verstoße gegen das Gleichbehandlungsgebot und das

gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip. Der Beklagte habe sein Satzungsermessen durch die vorgenommene Aufteilung des Gebührenaufkommens auf eine mengenunabhängige Grundgebühr und eine mengenbezogene Einleitungsgebühr im vorliegenden Fall überschritten. Aufgrund der niedrigen Grundgebühr würden ca. 91 Prozent der Gesamtkosten der Schmutzwasserbeseitigung durch die mengenbezogene Gebühr finanziert. Die Klägerin trage als Großeinleiterin deshalb einen unangemessenen hohen Teil der Kosten der Entwässerungsanlage, insbesondere auch der Vorhaltekosten. Von der Vorhalteleistung profitiere die Klägerin jedoch nicht in einem Umfang, der auch nur annähernd ihrer Beteiligung an den Vorhaltekosten entspreche, da der durch das Vorhalten der Abwasseranlage entstehende individuelle Nutzen nicht proportional zur Inanspruchnahme der Anlage steige. Dem Beklagten stehe mit der Erhebung einer höheren Grundgebühr eine Möglichkeit zur Verfügung, das Missverhältnis zwischen dem Wert der in Anspruch genommenen Leistung und der erhobenen Gebühr zu mindern und hierdurch die Unterschiede in der Gebührenbelastung der verschiedenen Nutzer zu verringern. Hiervon habe der Beklagte rechtswidrigerweise keinen Gebrauch gemacht. Die angegriffene Gebührenregelung lasse sich auch nicht mit der Befugnis des Satzungsgebers zur Typisierung rechtfertigen. Das Unterlassen einer gebotenen Differenzierung sei nur gerechtfertigt, wenn diesem Unterlassen Vorteile bei der Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspraktikabilität gegenüberstünden. Dies sei vorliegend nicht der Fall.

21

Die Klägerin beantragt,

den Bescheid des Beklagten vom 29. Januar 2021 in der Fassung des Änderungsbescheides vom 10. Februar 2021 hinsichtlich der Gebühren für Abwasser sowie den Widerspruchsbescheid des Landratsamts ... vom 9. November 2021 aufzuheben.

22

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

23

Der Beklagte meint, dem streitgegenständlichen Gebührenbescheid liege mit der neuen GS/EWS vom 1. September 2022, der wiederum eine Rückwirkung zum 1. Januar 2019 beigemessen worden sei, eine tragfähige Rechtsgrundlage zur Erhebung einer Einleitungsgebühr von 4,40 EUR pro Kubikmeter Abwasser zugrunde. Durch den Neuerlass der Gebührensatzung am 1. September 2022 werde nicht in abgeschlossene Gebührentatbestände eingegriffen, da bis zu diesem Zeitpunkt keine wirksame Rechtsgrundlage vorgelegen habe. Dem Beklagten habe erst am 14. Dezember 2020 eine verlässliche Kalkulation vorgelegen, so dass er unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs einen wirksamen Neuerlass der Satzung mit Rückwirkung zum 1. Januar 2019 habe vornehmen können.

24

Hinsichtlich der Erhebung einer Grundgebühr habe der Satzungsgeber ein weites Ermessen. Es könne insbesondere auch ganz davon abgesehen werden, eine Grundgebühr festzusetzen. Es gebe insoweit lediglich eine Obergrenze, jedoch keine Untergrenze.

25

4. Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichts- und Behördenakten in diesem Verfahren sowie auf die über die mündliche Verhandlung am 15. April 2024 gefertigte Niederschrift Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

26

Die zulässige Klage hat nur teilweise Erfolg.

27

Die Klage ist begründet, soweit dem streitgegenständlichen Bescheid hinsichtlich der Festsetzung der Abwassergebühren für das Jahr 2020 und der Festsetzung einer Vorauszahlung auf die Abwassergebühren

für das Jahr 2021 ein Gebührensatz von mehr als 2,19 EUR pro Kubikmeter Abwasser zugrunde gelegt wurde. Im Übrigen ist sie unbegründet.

28

Dem streitgegenständlichen Gebührenbescheid ist eine Einleitungsgebühr in Höhe von 2,19 EUR pro Kubikmeter Abwasser zu Grunde zu legen. Die Einleitungsgebühr entsteht mit jeder Einleitung von Abwasser in die Entwässerungseinrichtung auf Grundlage des zu diesem Zeitpunkt geltenden Satzungsrechts (vgl. § 12 Abs. 1 BGS-EWS vom 6.3.2018). Die Abwassergebühr entstand für das Jahr 2020 auf Grundlage der BGS-EWS vom 6. März 2018, welche gemäß § 10 Abs. 1 BGS-EWS vom 6. März 2018 eine Einleitungsgebühr von 2,19 EUR pro Kubikmeter Abwasser vorsah (1.). Grundlage für die Erhebung der Vorauszahlung war ebenfalls die BGS-EWS vom 6. März 2018 (2.).

29

1. Die Abwassergebühr entstand für das Jahr 2020 auf Grundlage der BGS-EWS vom 6. März 2018, welche gemäß § 10 Abs. 1 BGS-EWS vom 6. März 2018 eine Einleitungsgebühr von 2,19 EUR pro Kubikmeter Abwasser vorsah.

30

Die BGS-EWS vom 6. März 2018 war im streitgegenständlichen Jahr 2020 in ihrer ursprünglichen Fassung wirksam, da sie weder von Anfang an unwirksam war (1.1.) noch nachträglich wirksam geändert wurde (1.2.). Für die Festsetzung der streitgegenständlichen Abwassergebühr auf Grundlage eines erhöhten Gebührensatzes von 4,40 EUR pro Kubikmeter Abwasser kann auch nicht die nachträglich erlassene GS-EWS vom 1. September 2022 herangezogen werden (1.3.).

31

1.1. Durch den Erlass der BGS-EWS vom 6. März 2018 begründete der Beklagte wirksames Satzungsrecht.

32

Die Regelung des § 9a BGS-EWS vom 6. März 2018, wonach für jede Person bzw. Abwassereinheit eine Grundgebühr von 20 EUR pro Jahr erhoben wird, führt nicht zur Rechtswidrigkeit der Satzung. Die vorgenommene Verteilung der verbrauchsunabhängigen Kosten auf die Grundgebühr einerseits und die Einleitungsgebühr andererseits verstößt insbesondere nicht, wie von der Klägerin vorgebracht, gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit oder das Äquivalenzprinzip.

33

Bei der Ausgestaltung der Gebührenmaßstäbe kommt dem Satzungsgeber ein weiter Ermessensspielraum zu. Dieses Ermessen besteht indes – wie die Klägerin insoweit zu Recht ausführt – nicht grenzenlos. Die äußeren Grenzen dieses Ermessens bilden unter anderem der Grundsatz der Belastungsgleichheit und das Äquivalenzprinzip. Der abgabenrechtliche Grundsatz der Belastungsgleichheit als Ausfluss des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) besagt, dass gleichgelagerte Sachverhalte im Wesentlichen gleich zu behandeln sind. Der Satzungsgeber ist jedoch nicht gezwungen, sich für den zweckmäßigsten, gerechtesten, vernünftigsten oder wahrscheinlichsten Maßstab zu entscheiden. Gewisse Ungenauigkeiten sind grundsätzlich hinzunehmen. Der Gleichheitssatz ist erst verletzt, wenn die äußersten Grenzen dieses Ermessens überschritten sind, wenn also für die getroffene Regelung jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt (Ecker in Ecker, Kommunalabgabenrecht in Bayern, 46. Auflage Stand April 2023, Teil 2 Abschnitt 26.00 Ziff. 3 m.w.N.). Das Äquivalenzprinzip als Ausfluss des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit schreibt darüber hinaus vor, dass die Abgabe in einem angemessenen Verhältnis zur gebotenen Leistung stehen muss. Eine Verletzung des Äquivalenzprinzips liegt allerdings erst bei einer gröblichen Verletzung des Austauschverhältnisses vor (Ecker in Ecker, Kommunalabgabenrecht in Bayern, 46. Auflage Stand April 2023, Teil 2 Abschnitt 26.00 Ziff. 2.10 m.w.N.).

34

In Art. 8 Abs. 2 Satz 3 KAG ist geregelt, dass die Gemeinden zur Deckung der verbrauchsunabhängigen Kosten (Vorhaltekosten) eine Grundgebühr erheben können. Hierdurch wird der Satzungsgeber ermächtigt, sich eine stetige verbrauchsunabhängige Einnahmequelle zu verschaffen (Thimet/Mösl in Thimet, Kommunalabgaben- und Ortsrecht in Bayern, 48. Auflage Stand April 2010, Band 2 Teil IV Art. 8 Frage 5 Ziff. 2). Denn als Grundgebühr wird im Allgemeinen eine Benutzungsgebühr bezeichnet, die für die Inanspruchnahme der Lieferungs- bzw. Betriebsbereitschaft einer Einrichtung erhoben wird. Mit ihr werden die durch das Bereitstellen und ständige Vorhalten der Einrichtung entstehenden verbrauchsunabhängigen

Betriebskosten (sog. Fixkosten wie z.B. Abschreibungsbeträge und Zinsen) ganz oder teilweise abgegolten, und sie wird deshalb nicht – verbrauchsabhängig – nach dem Maß der Benutzung (Inanspruchnahme), sondern – verbrauchsunabhängig – nach einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab bemessen, der sich an Art und Umfang der aus der Lieferbereitschaft folgenden abrufbaren Arbeitsleistung (z.B. Nenngröße des Wasserzählers, Zahl der Räume oder Zapfstellen, Brennstellen) als Anhalt für die vorzuhaltende Höchstlastkapazität zu orientieren pflegt (BayVGH, U.v. 6.12.2001 – 23 B 01.1017 – juris Rn. 20). Dabei gilt grundsätzlich, dass die Differenzierungsanforderungen an die konkrete Grundgebührenregelung sinken, je weniger an absolutem Kostenvolumen über die Grundgebühren auf die Angeschlossenen verteilt werden soll. Denn bei typisierender Betrachtung nehmen alle im Rechtssinne an eine Einrichtung „Angeschlossenen“ jedenfalls ein bestimmtes Mindestmaß an Vorhalteleistung in Anspruch. Soll mit den Grundgebühren nur ein so geringer Anteil der Vorhaltekosten gedeckt werden, dass die Grundgebühr als eine Art Sockel-Entgelt für dieses Mindestmaß an Vorhalteleistung anzusehen ist, darf die Grundgebühr beispielsweise auch als Einheitsgebühr erhoben werden (OVG Berlin-Brandenburg, U.v. 16.3.2016 – 9 A 6.10 – juris Rn. 21). Im Übrigen schreibt Art. 8 Abs. 2 Satz 3 KAG vor, dass die Grundgebühr so zu bemessen ist, dass neben ihr in der Mehrzahl der Fälle noch eine angemessene Abrechnung nach der tatsächlichen Benutzung stattfindet. Damit soll unter anderem dem in Art. 8 Abs. 5 Satz 1 KAG niedergelegten Grundsatz Rechnung getragen werden, wonach die Gebührenbemessung dem schonenden und sparsamen Umgang mit Wasser zu dienen hat. Daraus lässt sich die gesetzliche Wertung ableiten, dass das System von Grund- und Mengengebühr insgesamt vom Prinzip einer Bemessung nach der Inanspruchnahme der Einrichtung beherrscht bleiben muss (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, U.v. 16.3.2016 – 9 A 6.10 – juris Rn. 18).

35

In Bezug auf den Gleichheitssatz ergibt sich aus diesen Erwägungen in erster Linie, dass ein Gebührenteil, der eine Grundgebühr vorsieht, nicht zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung der Abgabenschuldner führen darf. Jede Differenzierung hinsichtlich der Grundgebühr muss auf einem sachlichen Grund beruhen. Dies ist beispielsweise zu beachten, wenn von einem Abgabenschuldner eine höhere Grundgebühr verlangt wird als von einem anderen. Einen sachlichen Grund für eine Differenzierung kann etwa das Äquivalenzprinzip liefern. Für Großeinleiter muss in der Regel eine höhere Höchstlastkapazität vorgehalten werden, so dass es gerechtfertigt sein kann, von diesen eine höhere Grundgebühr einzufordern (beispielsweise durch eine Staffelung nach der Nenngröße des Wasserzählers). Die geforderte Grundgebühr muss also, auch im Vergleich zu den anderen Nutzern, stets in einem angemessenen Verhältnis zur gebotenen Vorhalteleistung stehen. Die Belastung durch die Grundgebühr darf nicht höher sein als der verbrauchsunabhängige Vorteil, den der jeweilige Abgabenschuldner aus der Einrichtung zieht.

36

Die Gemeinden sind jedoch umgekehrt nicht verpflichtet, die Vorhaltekosten über eine Grundgebühr zu decken – weder ausschließlich noch größtenteils oder zu einem bestimmten Anteil. Eine solche Wertung lässt sich dem Gesetz nicht entnehmen. Zwar weist die Klägerin berechtigterweise darauf hin, dass den Anschlussberechtigten allein durch die Schaffung der Entwässerungsmöglichkeit ein Vorteil entsteht. Die Erhebung einer Grundgebühr ist jedoch nicht das einzige abgaberechtliche Instrument zur Abgeltung dieses Vorteils. Der Satzungsgeber hat die Möglichkeit, die Investitionskosten über Beiträge, Gebühren oder ein System aus Beiträgen und Gebühren zu finanzieren (BayVGH, U.v. 3.4.2008 – 4 CS 08.44 – juris Rn. 33). In der Regel werden für einen Großteil der Herstellungskosten bereits bei Errichtung der Einrichtung Beiträge verlangt. Hinsichtlich der übrigen (noch nicht abgegoltenen) verbrauchsunabhängigen Kosten liegt es im Ermessen des Satzungsgebers, welchen Anteil er über eine Grundgebühr deckt. Er kann sich beispielsweise dazu entscheiden, nur ein Mindestmaß an Vorhalteleistung (etwa Unterhaltungs- oder Instandsetzungskosten) über die Grundgebühr abzugelten. Er könnte in die Bemessung der Grundgebühr allerdings auch einen erheblichen Teil der Investitionskosten einstellen (vgl. Gesetzesbegründung zum Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 17. Dezember 1992, LT-Drucksache 12/8082, S. 8). Dieses Ermessen wird lediglich dadurch begrenzt, dass das Gebührensystem auch bei der Erhebung einer Grundgebühr insgesamt noch vom Prinzip der Bemessung nach der tatsächlichen Inanspruchnahme beherrscht bleiben muss (Art. 8 Abs. 2 Satz 3 KAG). Aus dem Gesetz lässt sich demnach für den Anteil der Kosten, der über eine Grundgebühr gedeckt wird, lediglich eine Obergrenze ableiten, jedoch keine Untergrenze. Dies entspricht auch der bislang hierzu ergangenen Rechtsprechung (vgl. Stadtlöder in

37

Nach diesen Maßstäben ist es rechtlich nicht zu beanstanden, dass vorliegend der Anteil der durch die Grundgebühr erzielten Einnahmen an den Gesamtkosten der Schmutzwasserbeseitigung nach dem unbestrittenen Vortrag der Klägerin lediglich ca. neun Prozent beträgt. Die Klägerin setzt sich in ihrer Argumentation nicht mit dem Umstand auseinander, dass zur Deckung des Herstellungsaufwandes bereits Beiträge auf Grundlage der BGS-EWS vom 6. März 2018 erhoben wurden. Der allein durch das Vorhandensein der Entwässerungseinrichtung entstehende Vorteil wurde hierdurch bereits zu einem großen Teil abgegolten. Im Übrigen war der Beklagte nicht verpflichtet, die sonstigen (noch nicht abgegoltenen) verbrauchsunabhängigen Kosten über eine Grundgebühr zu decken. Es hätte auch gänzlich von der Erhebung einer Grundgebühr abgesehen werden können. Dies würde die Klägerin als Großabnehmerin noch stärker belasten, wäre allerdings gleichwohl zulässig. Die Erhebung einer Grundgebühr, die immerhin einen (wenn auch geringen) Teil der Gesamtkosten abdeckt, macht die Satzung daher erst Recht nicht rechtswidrig.

38

Es ist rechtlich auch nichts dagegen zu erinnern, dass als Grundgebühr pauschal 20 EUR pro Jahr je Person bzw. Abwassereinheit erhoben werden. Die Grundgebühr stellt vorliegend lediglich die Gegenleistung für ein Mindestmaß an Vorhalteleistung dar, welches jeder Nutzer gleichermaßen in Anspruch nimmt. Dies lässt sich daran erkennen, dass durch die Grundgebühr lediglich etwa neun Prozent der Gesamtkosten, mithin auch nur ein geringer Teil der Vorhaltekosten, gedeckt werden sollen. Die Staffelung nach der Personenzahl erscheint deshalb sachgerecht. Eine weitere Differenzierung war nicht erforderlich.

39

1.2. Das durch den Erlass der BGS-EWS vom 6. März 2018 begründete Satzungsrecht bestand im Jahr 2020 in unveränderter Fassung fort. Eine wirksame Erhöhung des ursprünglichen Gebührensatzes von 2,19 EUR pro Kubikmeter Abwasser auf 4,40 EUR pro Kubikmeter Abwasser erfolgte für das streitgegenständliche Jahr nicht.

40

Durch das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 23. Juni 2022 wurde rechtskräftig festgestellt, dass die im Rahmen der 3. Änderungssatzung BGS-EWS vom 22. April 2021 vorgenommene rückwirkende Gebührenerhöhung einen Fall der unzulässigen echten Rückwirkung darstellt und der Regelungsversuch aufgrund eines Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot (Art. 20 Abs. 3 GG) unwirksam ist (BayVGh, U.v. 23.6.2022 – 20 N 19.775 – juris Rn. 62). Dies muss im Ergebnis gleichermaßen für die 2. Änderungssatzung BGS-EWS vom 17. Dezember 2020 gelten, soweit durch diese ebenfalls versucht wurde, die Einleitungsgebühr rückwirkend „ab dem Jahr 2019“ auf 4,40 EUR pro Kubikmeter Abwasser zu erhöhen.

41

1.3. Die Festsetzung der Abwassergebühr für das Jahr 2020 auf Grundlage eines erhöhten Gebührensatzes von 4,40 EUR pro Kubikmeter Abwasser kann auch nicht auf die GS-EWS vom 1. September 2022 gestützt werden.

42

Soweit dieser Satzung eine Rückwirkung zum 1. Januar 2019 beigemessen wird (§ 9 GS-EWS vom 1.9.2022), verstößt sie ebenfalls gegen das Rückwirkungsverbot (Art. 20 Abs. 3 GG) und ist nichtig. Auch insoweit ist von einer unzulässigen echten Rückwirkung auszugehen, da in abgeschlossene Gebührentatbestände eingegriffen wird. Es liegt insbesondere kein Ausnahmefall des (Neu-)Erlasses erstmals wirksamen Satzungsrechts vor.

43

Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs kann das rückwirkende Inkrafttreten einer Abgabensatzung ausnahmsweise zulässig sein, wenn die neue Satzung dazu dient, eine nichtige Satzung zu ersetzen und einen dadurch entstandenen satzungslosen Zustand zu überbrücken. Eine Heilung unwirksamer kommunaler Abgabensatzungen kann mit Wirkung für vergangene Zeiträume ohne

Verletzung des rechtsstaatlich gebotenen Vertrauensschutzes grundsätzlich erfolgen, wenn der mit Rückwirkung versehenen Neuregelung in der Vergangenheit gleichartige Regelungsversuche vorausgegangen sind. Ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, überhaupt von einer solchen Abgabe verschont zu werden, kann dann nicht entstehen. Sofern die Gründe für die Rechtswidrigkeit der Satzung in einer Weise behoben werden können, die den Charakter und die wesentliche Struktur der von Anfang an beabsichtigten Abgabe unberührt lässt, steht das durch Art. 20 Abs. 3 GG geschützte Vertrauen des Bürgers der rückwirkenden „Reparatur“ einer solchen Satzung nicht entgegen. Darüber hinaus lässt sich auch kein Rechtssatz herleiten, der in Abgabensachen eine rückwirkende Schlechterstellung einer durch Bescheid zu einer Abgabe herangezogenen Person verbietet, wenn die Nichtigkeit der Ausgangssatzung auf Mängeln der für die Abgabenhöhe maßgeblichen Bestimmungen beruhte und das Entstehen einer höheren Abgabepflicht eine unmittelbare Konsequenz der rückwirkenden Beseitigung gerade dieses Fehlers ist. Die Abgabenerhöhung darf hingegen nicht darauf beruhen, dass die Gemeinde eine Fehlerbeseitigung zum Anlass genommen hat, die bisherige Verteilungsregelung zusätzlich durch den Austausch einer rechtlich unbedenklichen Maßstabskomponente (rückwirkend) zu ändern (BayVGh, U.v. 23.2.2023 – 20 B 21.1676 – juris Rn. 55 f.).

44

Zunächst ist festzuhalten, dass sich dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 23. Juni 2022 nicht – wie der Beklagte meint – ohne Weiteres entnehmen lässt, dass diese Ausnahmerechtsprechung eine echte Rückwirkung in der streitgegenständlichen Konstellation rechtfertigt. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat auf diese grundsätzliche Möglichkeit zwar hingewiesen, die Frage der Wirksamkeit der ursprünglichen Satzung jedoch ausdrücklich offengelassen (vgl. BayVGh, U.v. 23.6.2022 – 20 N 19.775 – juris Rn. 68).

45

Nach Ansicht der Kammer sind die oben dargestellten Voraussetzungen für eine Rechtfertigung der echten Rückwirkung vorliegend nicht erfüllt. Es ist nicht davon auszugehen, dass durch die GS-EWS vom 1. September 2022 hinsichtlich des streitgegenständlichen Jahres 2020 erstmals wirksames Satzungsrecht geschaffen wurde. Vielmehr hat in diesem Jahr mit der ursprünglichen BGS-EWS vom 6. März 2018 bereits wirksames Satzungsrecht bestanden. Zu beachten ist dabei zunächst, dass die rückwirkende Abgabenerhöhung nach der oben dargestellten Rechtsprechung nur zulässig ist, wenn sie unmittelbare Konsequenz der Fehlerbeseitigung ist. Die ursprüngliche BGS-EWS vom 6. März 2018 müsste demnach gerade wegen der zu niedrig kalkulierten Einleitungsgebühr nichtig gewesen sein, um die rückwirkende Gebührenerhöhung zu rechtfertigen. Es stellte sich zwar vorliegend am 14. Dezember 2020 heraus, dass die Gebührensätze zu niedrig bemessen waren, da zu diesem Zeitpunkt erstmals valide Daten für eine verlässliche Kalkulation vorlagen. Nach Ansicht der Kammer führt diese anfängliche Kostenunterdeckung jedoch nicht zur Nichtigkeit der Gebührensatzung. Zwar schreibt Art. 8 Abs. 2 Satz 1 KAG vor, dass das Gebührenaufkommen die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten decken soll (sog. Kostendeckungsgebot). Dabei ist jedoch zu beachten, dass es bei der Ermittlung der ansatzfähigen Kosten auf eine Prognose auf Grundlage der zum Zeitpunkt des Satzungserlasses bekannten Tatsachen ankommt (sog. Veranschlagungsmaxime). Für den Fall einer unbewussten Kostenunterdeckung enthält Art. 8 Abs. 6 Satz 2 Halbsatz 2 KAG einen Ausgleichsmechanismus. Danach sollen Kostenunterdeckungen möglichst noch im selben Bemessungszeitraum ausgeglichen werden. Hierdurch wird festgelegt, dass der Ausgleich einer unbewussten Kostenunterdeckung über die Solidargemeinschaft erfolgt, indem diese für die übrigen Jahre des Bemessungszeitraums in die Kalkulation eingestellt wird (Thimet in Thimet, Kommunalabgaben- und Ortsrecht in Bayern, 89. Auflage Stand November 2018, Band 2 Teil IV Art. 8 Frage 3 Ziff. 5.4). Dies gilt auch, wenn der Satzungsgeber – wie vorliegend – bei Satzungserlass überhaupt nicht über eine verlässliche Kalkulation verfügte. Der vorliegende Fall der Nicht-Kalkulation ist ebenfalls als unbewusste Kostenunterdeckung zu werten und führt daher nicht zur Unwirksamkeit der Satzung (so auch Hölzswimmer in Thimet, Kommunalabgaben- und Ortsrecht in Bayern, 110. AL Stand Januar 2024, Band 2 Teil IV Art. 8 Frage 14 Ziff. 3).

46

Auch unabhängig von der Frage, ob die anfängliche Kostenunterdeckung die ursprüngliche Satzung rechtswidrig machte, kann diese nach Ansicht der Kammer jedenfalls nicht als Anlass für eine rückwirkende Gebührenerhöhung herangezogen werden. Ein solches Vorgehen findet im Kommunalabgabengesetz keine Rechtfertigung. Nach den Ausführungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im

Normenkontrollverfahren, denen sich die Kammer anschließt, kann ein Verstoß des an Recht und Gesetz gebundenen Satzungsgebers gegen das Kalkulationsgebot, das dem Kostendeckungsprinzip zur Durchsetzung verhelfen soll, das auf die Einmaligkeit der Gebührenerhebung gerichtete Vertrauen der Gebührenschuldner nicht beseitigen, auch wenn der Satzungsgeber den Gebührenschuldnern wiederholt mitgeteilt hat, dass die bislang der Abrechnung zugrunde gelegten Gebührensätze aller Voraussicht nach nicht kostendeckend sein dürften (BayVGH, U.v. 23.6.2022 – 20 N 19.775 – juris Rn. 64). Gegen die Anwendung der Rechtsprechung zur rückwirkenden Heilung von Abgabensatzungen auf die vorliegende Konstellation spricht darüber hinaus, dass hierdurch der Grundsatz der Vorkalkulation faktisch ausgehöhlt würde. Für die Vornahme einer kostendeckenden Vorkalkulation bestünde kein Bedürfnis mehr, wenn der Satzungsgeber die Gebührensätze bei Bedarf stets unter Berufung auf eine anfängliche Kostenunterdeckung rückwirkend erhöhen könnte.

47

2. Die Erhebung einer Vorauszahlung auf Grundlage des erhöhten Gebührensatzes von 4,40 EUR pro Kubikmeter Abwasser ist ebenfalls rechtswidrig. Der Festsetzung der Vorauszahlung wurde vorliegend ein Gebührensatz von 4,40 EUR pro Kubikmeter Abwasser zu Grunde gelegt. Es hätte jedoch nur ein Gebührensatz von 2,19 EUR pro Kubikmeter Abwasser veranlagt werden dürfen, da zum Zeitpunkt des Erlasses des streitgegenständlichen Bescheides wie bereits dargestellt nach wie vor die ursprüngliche Fassung der BGS-EWS vom 6. März 2018 wirksam war. Dieser Gebührensatz ist daher auch für die Prognose im Rahmen der Ermittlung der Vorauszahlung heranzuziehen.

48

3. Die Kosten des Verfahrens sind gemäß § 155 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 VwGO gegeneinander aufzuheben. Hinsichtlich der auf vollständige Aufhebung der Abwassergebühr gerichteten Klage ist in etwa von einem hälftigen Obsiegen jeweils beider Beteiligten auszugehen. Dem streitgegenständlichen Bescheid liegt eine Einleitungsgebühr in Höhe von 4,40 EUR pro Kubikmeter Abwasser zu Grunde. Der Klägerin wird insoweit Recht gegeben als nur eine Einleitungsgebühr in Höhe von 2,19 EUR pro Kubikmeter Abwasser hätte zu Grunde gelegt werden dürfen. Dies entspricht in etwa einem Verhältnis von 50 v.H. Da beide Beteiligte anwaltlich vertreten sind, erscheint eine Kostenaufhebung sachgerecht.

49

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708, 711 ZPO.