

Titel:

Rückwirkungsverbot bei Abwassergebühren

Normenketten:

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

GG Art. 20 Abs. 3

BayGO Art. 24 Abs. 1 Nr. 1

VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3

Leitsätze:

1. Die Gebührenbemessung bei der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung hat dem schonenden und sparsamen Umgang mit Wasser zu dienen. (Rn. 10) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die Gebührenbemessung muss den Grundsatz der Belastungsgleichheit und das Äquivalenzprinzip wahren, wobei der Satzungsgeber einen weiten Gestaltungsspielraum hat. (Rn. 10 – 11) (redaktioneller Leitsatz)

3. Rügen, die außerhalb der Begründungsfrist des § 124a Abs. 4 S. 4 VwGO vorgebracht werden, sind unzulässig, wenn sie nicht nur den bisherigen Vortrag ergänzend erläutern, sondern neue rechtliche Gesichtspunkte geltend machen. (Rn. 13) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Entwässerungsgebühr, Gebührenmaßstab, Grundgebühr, Leistungsgebühr, Äquivalenzprinzip, Belastungsgleichheit, Unterlassene Kalkulation, Stammsatzung, Vorhaltekosten, Gebührenkalkulation, Entwässerungsgebühren, Rückwirkungsverbot

Vorinstanz:

VG Ansbach, Urteil vom 15.04.2024 – AN 1 K 21.02187

Tenor

I. Die Anträge auf Zulassung der Berufung werden abgelehnt.

II. Die Kosten des Zulassungsverfahrens tragen die Klägerin und der Beklagte je zur Hälfte.

III. Der Streitwert wird für das Zulassungsverfahren auf 1.538.321,52 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Gegenstand des Verfahrens ist die Heranziehung der Klägerin zu Entwässerungsgebühren für das Jahr 2020 und die Vorauszahlung für das Jahr 2021.

2

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.

3

Das Verwaltungsgericht gab der auf Aufhebung des Bescheids gerichteten Klage statt, soweit 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 wurden. Im Übrigen wurde die Klage abgewiesen. Die Abwassergebühr sei für das Jahr 2020 auf Grundlage der BGS-EWS vom 6. März 2018 entstanden, welche gemäß § 10 Abs. 1 BGS-EWS vom 6. März 2018 eine Einleitungsgebühr von 2,19 EUR pro Kubikmeter Abwasser vorsah. Grundlage für

die Erhebung der Vorauszahlung war ebenfalls die BGS-EWS vom 6. März 2018. Die BGS-EWS vom 6. März 2018 sei im streitgegenständlichen Jahr 2020 in ihrer ursprünglichen Fassung wirksam, da sie weder von Anfang an unwirksam gewesen noch nachträglich wirksam geändert worden sei. Für die Festsetzung der streitgegenständlichen Abwassergebühr auf Grundlage eines erhöhten Gebührensatzes von 4,40 EUR pro Kubikmeter Abwasser könne auch nicht die nachträglich erlassene BGS-EWS vom 1. September 2022 herangezogen werden. Durch das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 23. Juni 2022 sei rechtskräftig festgestellt, dass die im Rahmen der 3. Änderungssatzung BGS-EWS vom 22. April 2021 vorgenommene rückwirkende Gebührenerhöhung einen Fall der unzulässigen echten Rückwirkung darstelle und der Regelungsversuch aufgrund eines Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot (Art. 20 Abs. 3 GG) unwirksam sei. Dies müsse im Ergebnis gleichermaßen für die 2. Änderungssatzung BGS-EWS vom 17. Dezember 2020 gelten, soweit durch diese ebenfalls versucht worden sei, die Einleitungsgebühr rückwirkend „ab dem Jahr 2019“ auf 4,40 EUR pro Kubikmeter Abwasser zu erhöhen.

4

Die Klägerin macht mit ihrem Zulassungsantrag ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung, besondere tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten und grundsätzliche Bedeutung geltend.

5

Der Beklagte macht mit seinem Antrag seinerseits ernstliche Zweifel gegen die Teilstattgabe der Klage durch das Verwaltungsgericht geltend.

II.

6

Die Anträge auf Zulassung der Berufung bleiben ohne Erfolg.

7

1. Der Antrag der Klägerin auf Zulassung der Berufung ist zulässig, aber nicht begründet.

8

a) Die Berufung ist nicht wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen. Das Vorbringen im Zulassungsantrag ist nicht geeignet, einen die gerichtliche Entscheidung tragenden Rechtssatz oder eine Tatsachenfeststellung infrage zu stellen. Das Verwaltungsgericht hat entscheidungstragend darauf abgestellt, dass die vorgenommene Verteilung der verbrauchsunabhängigen Kosten auf die Grundgebühr einerseits und die Einleitungsgebühr andererseits insbesondere nicht gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit oder das Äquivalenzprinzip verstößt. Dabei hat das Verwaltungsgericht den unbestrittenen Vortrag der Klägerin, mit der Grundgebühr würden lediglich neun Prozent der Gesamtkosten der Entwässerungseinrichtung umgelegt, seiner Entscheidung zugrunde gelegt. Die Klägerin wendet im Wesentlichen ein, dass vorliegend atypische Besonderheiten im Tatsächlichen bestünden, die dazu führten, dass hier ausnahmsweise die Einführung einer höheren Grundgebühr als in der Satzung des Beklagten vorgesehen, geboten gewesen sei. Bei der im vorliegenden Fall (nahezu) ausschließlich mengenbezogen ausgestalteten Abwassergebühr ergebe sich die Gefahr, dass der Wert der Leistung für Nutzer, die eine geringe Menge Abwasser einleiteten, von der Gebühr erheblich unterschritten und für Nutzer, die eine hohe Menge Abwasser einleiteten, überschritten werde. Darin liege ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip und den Grundsatz der Belastungsgleichheit. Damit dringt die Klägerin nicht durch.

9

Gemäß Art. 8 Abs. 2 Satz 3 KAG kann zur Deckung der Vorhaltekosten der öffentlichen Abfallentsorgungseinrichtung eine Grundgebühr erhoben werden, die so zu bemessen ist, dass neben ihr in der Mehrzahl der Fälle noch eine angemessene Abrechnung nach der tatsächlichen Nutzung stattfindet. Mit der verbrauchsunabhängigen Grundgebühr soll die Inanspruchnahme der Annahme- und Betriebsbereitschaft der kommunalen Einrichtung abgegolten werden; sie zielt insoweit auf eine Abgeltung der sogenannten Fixkosten wie z.B. Personal-, Verwaltungs-, Unterhaltungs- und Instandsetzungskosten ab (BVerwG, B.v. 1.8.1986 – 8 C 112.84 – NVwZ 1987, 231; BayVerfGH, E.v. 24.7.2006 – Vf. 2-VII-04 – BayVBI 2007, 42/43;). Die Grundgebühr wird nach einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab bemessen, der sich an Art und Umfang der abrufbaren Arbeitsleistung orientiert. Der Verweis auf Art. 8 Abs. 5 KAG macht deutlich, dass die Berechtigung einer Grundgebühr bei der Wasser- und Abwassergebühr besonders zu prüfen ist, da die Erhebung einer Grundgebühr dem Gedanken des Wassersparens tendenziell

entgegenwirkt. Eine angemessene Abrechnung nach dem Ausmaß der tatsächlichen Benutzung ist jedoch sicherzustellen (LT-Drs 12/8082 S. 8). Der Gesetzgeber ist also davon ausgegangen, dass auch nur ein Teil der Vorhalte- oder Fixkosten über die Gebühr abgerechnet wird. Nach den Feststellungen des Verwaltungsgericht werden 9 Prozent der Gesamtkosten der Entwässerungseinrichtung durch die Grundgebühr abgerechnet. Aus dem Äquivalenzprinzip und dem Gleichheitssatz lässt sich im vorliegenden Fall aber nicht herleiten, dass das satzungsrechtliche Gebührengesetz des Beklagten unwirksam wäre.

10

Das kraft Bundesrechts zu beachtende Äquivalenzprinzip betrifft das Leistungsverhältnis zwischen dem Einrichtungsträger und den Gebührenpflichtigen und besagt als solches, dass die Gebühr nicht in einem Missverhältnis zu der vom Träger öffentlicher Verwaltung erbrachten Leistung stehen darf. Nur bei einer gröblichen Störung des Ausgleichsverhältnisses zwischen der Gebühr und dem Wert der Leistung für den Empfänger ist das Äquivalenzprinzip verletzt. Der Satzungsgeber hat einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen und welche Gebührenmaßstäbe und -sätze er hierfür aufstellen will (BVerwG, B. v. 20.12.2023 – 9 BN 4.23 – juris Rn. 9; U. v. 24.3.1961 – VII C 109.60 – BVerwGE 12, 162, 166 und U. v. 14.4.1967 – IV C 179.65 – BVerwGE 26, 305, 308 f.). Die Klägerin führt hier die überdurchschnittliche Kanallänge und die zergliederte Siedlungsstruktur an, die bewirke, dass sie überdurchschnittlich an den Kosten der Erschließung der Gemeindeteile beteiligt werde. Dies ist jedoch nach den dargestellten Grundsätzen nicht zu beanstanden, denn ein nicht hinzunehmendes Missverhältnis, welche eine höhere Grundgebühr zwingend erforderlich machen würde, ist im vorliegenden Fall nicht dargelegt und auch nicht zu erkennen. Der Antragsgegner erhebt eine Grundgebühr, mit der er ca. 10 Prozent der Gesamtkosten der Einrichtung von den Benutzern abrechnet. Bei der Festlegung einer Grundgebühr hat der Satzungsgeber die Vorgabe des Art. 8 Abs. 2 Satz 3 i.V.m. Abs. 5 Satz 1 KAG zu berücksichtigen, wonach die Gebührenbemessung bei der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung dem schonenden und sparsamen Umgang mit Wasser zu dienen hat, so dass eine Gewichtung der Kostenverteilung einschließlich der verbrauchsunabhängigen Kosten, welche sich stärker an der tatsächlichen Benutzung der Einrichtung orientiert, grundsätzlich nicht zu beanstanden ist. Weil es bereits im Ermessen der Gemeinde steht, ob sie überhaupt eine Grundgebühr erheben will, ist ein Einrichtungsträger allerdings nicht gehalten, in die Kalkulation dieser Gebühr die gesamten Fixkosten einzubeziehen. Es steht ihm vielmehr frei, mit der Erhebung der Grundgebühr nur eine teilweise Deckung der Vorhaltekosten anzustreben (vgl. BVerwG, B. v. 12.8.1981 – 8 B 20.81 – MDR 1982, 431; Brüning in Driebein, Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 223 m.w.N.).

11

Aus den gleichen Gründen ist eine Verletzung des Grundsatzes der Belastungsgleichheit nicht gegeben. In Anbetracht des Gestaltungsspielraums des Normgebers kann nicht verlangt werden, dass der zweckmäßigste, vernünftigste, gerechteste oder wahrscheinlichste Maßstab angewendet wird (vgl. BVerwG, B.v. 28.7.2015 – 9 B 17.15 – juris m.w.N.). Ein striktes Gebot der Leistungsproportionalität ist auch dem Bundesrecht nicht zu entnehmen (BVerwG, U.v. 1.12.2005 – 10 C 4.04 – juris und U.v. 20.12.2000 – 11 C 7.00 – BVerwGE 112, 297 <301 f.>). Der Gleichheitsgrundsatz gebietet nur, bei gleichartig beschaffenen Leistungen, die rechnerisch und finanziell in Leistungseinheiten erfasst werden können, die Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit so zu wählen und zu staffeln, dass sie unterschiedlichen Ausmaßen in der erbrachten Leistung Rechnung tragen, damit die verhältnismäßige Gleichheit unter den Gebührenschuldern gewahrt bleibt (vgl. BVerfG, B.v. 6.2.1979 – 2 BvL 5/76 – BVerfGE 50, 217 <226 f.>). Abgesehen davon, dass die Grundgebühr unterschiedslos für alle Benutzer der Einrichtung des Beklagten gilt, war eine Änderung des Verteilungsschlüssels der Kosten der Einrichtung durch die Grundgebühr und die Benutzungsgebühr deswegen auch aus Gleichheitsgründen nicht geboten.

12

b) Die Berufung ist auch nicht wegen besonderer rechtlicher oder tatsächlicher Schwierigkeiten im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO oder wegen grundsätzlicher Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) zuzulassen. Denn die Rechtslage lässt sich unter Heranziehung der höchstrichterlichen Rechtsprechung und der gängigen Auslegungsmethoden ohne weiteres ermitteln. Insoweit gilt das unter dem Buchstaben a) Gesagte entsprechend.

13

c) Soweit die Klägerin in ihrem Antrag mit Schriftsatz ihrer Bevollmächtigten vom 24. September 2024, den Berufungszulassungsantrag des Beklagten abzulehnen, weitere Einwendungen gegen die Gebührenkalkulation (fehlerhafte Verteilung von Kosten zwischen Schmutz- und Niederschlagswasser, fehlerhafte Verteilung von Kosten zwischen Kanal- und Klärbereich, fehlende Periodengerechtigkeit infolge einer erheblichen Verkürzung von Nutzungsdauern, Auswirkungen einer fehlerhaften Beitragserhebung) erhebt, macht sie erneut ernstliche Zweifel geltend. Diese Rügen wurden jedoch außerhalb der Begründungsfrist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO vorgebracht und sind damit unzulässig. Begründungsausführungen in nach Fristablauf eingehenden Schriftsätzen können lediglich insoweit berücksichtigt werden, als sie den bisherigen Vortrag ergänzend erläutern (Wysk, VwGO, 4. Auflage 2025, § 124a VwGO Rn. 28; vgl. für das Revisionsverfahren: BVerwG, U. v. 3.3.1998 – 9 C 20.97 – BVerwGE 106, 202). Die Frist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO lief für die Klägerin am 23. Juli 2024 ab, so dass ab diesem Zeitpunkt keine neuen rechtlichen Gesichtspunkte mehr vorgetragen, sondern nur fristgerecht vorgetragene Gesichtspunkte nachträglich erläutert und vertieft werden konnten.

14

2. Der ausschließlich auf Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts gestützte Antrag auf Zulassung der Berufung des Beklagten bleibt ebenso ohne Erfolg.

15

a) Zunächst rügt der Beklagte, ein rückwirkender Erlass der Gebührensatzung vom 1. September 2022 sei rechtmäßig erfolgt, weil die BGS/EWS vom 6. März 2018 wegen eines Verstoßes gegen das Kalkulationsgebot unwirksam gewesen sei. Dem kann nicht gefolgt werden, zumal der Beklagte selbst davon ausgeht, dass die Gebührensätze dieser Satzung nicht kostendeckend waren. Das Fehlen einer Kalkulation für einen bestimmten Leistungszeitraum im Zeitpunkt des Satzungserlasses führt nicht ohne Weiteres zur Ungültigkeit des Gebührensatzes. Die Frage, ob Kalkulationsfehler oder eine unterlassene Kalkulation stets zur Ungültigkeit der gesamten Gebührenregelung führen oder nur dann, wenn sie sich auf die Gebührenhöhe auswirken und durch sie eine rechtliche Gebührenhöchstgrenze im Ergebnis überschritten wird, hat das Bundesverwaltungsgericht im letzteren Sinne beantwortet (BVerwG, U.v. 17.4.2002 – 9 CN 1.01 – juris) und sich damit der sog. Ergebnisrechtsprechung angeschlossen (vgl. Driehaus, Abgabesatzungen, 2. Aufl. 2017, § 8 Rn 45). Dies entsprach und entspricht auch der ständigen Rechtsprechung der für das kommunale Gebührenrecht zuständigen Senate des BayVGh (vgl. BayVGh, U.v. 23.2.2023 – 20 B 21.1676 – juris Rn. 51,52; U.v. 10.12.1982 – 23 N 81 A.1479 – juris, B.v. 17.3.2022 – 4 ZB 20.199 – juris; offenbar a.A. zum staatlichen Gebührenrecht: BayVGh, B.v. 16.5.2018 – 12 N 18.9 – juris Rn. 76). Besondere Umstände, die eine andere Wertung erlauben könnten, hat der Beklagte nicht vorgetragen.

16

b) Soweit der Beklagte aus dem Umstand, dass der Weisungsbeschluss des Stadtrates bezüglich des Erlasses der 1. Entwässerungssatzung (EWS) des im Jahr 2017 neu gegründeten Kommunalunternehmens Leutershausen erst am 15. Mai 2018 und damit nach dem Satzungsbeschluss für die BGS/EWS des Kommunalunternehmens vom 6. März 2018 erfolgte, die Unwirksamkeit der BGS/EWS vom 6. März 2018 herleiten möchte, dringt er ebenfalls nicht durch. Dies ist für die Beurteilung der Wirksamkeit der BGS/EWS vom 6. März 2018 nicht entscheidungserheblich. Richtig ist zwar, dass ohne wirksame Stammsatzung, die den Zugang zu einer Einrichtung und das Benutzungsverhältnis im Sinne von Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO regelt, wirksames Beitrags- und Gebührenrecht nicht entstehen kann (BayVGh, U.v. 13.6.2024 – 20 B 22.1914 – juris Rn. 38). Dies ist hier jedoch nicht der Fall, da sowohl die EWS als auch die BGS/EWS zum 1. August 2018 in Kraft getreten sind und im Zeitpunkt des Inkrafttretens auf Beschlüssen der zuständigen Kommunalgremien beruhen.

17

3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO; die Streitwertfestsetzung aus § 47, § 52 Abs. 1 und 3 GKG.

18

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO); mit der Ablehnung des Antrags auf Zulassung der Berufung wird die Entscheidung des Verwaltungsgerichts rechtskräftig, § 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO.