VGH München, Urteil v. 05.02.2026 – 20 N 24.376

Titel:

Gebührenkalkulation bei Wasserlieferungen: Voraussetzungen für die Einbeziehung von Kosten und Erlösen sowie Grenzen der Aufgabenübernahme durch Zweckverbände

Normenketten:

VwGO § 47
KAG Art. 8
KommZG Art. 1 Abs. 1 S. 3, Art. 7 Abs. 5 S. 2, Art. 34 Abs. 2

Leitsätze:

1. Geht ein Aufgabenträger der Wasserversorgung eine unbefristete oder auf mehr als ein Jahr befristete Verpflichtung zur Lieferung von Wasser an einen anderen Aufgabenträger ein, handelt es sich um eine kommunale Zusammenarbeit (BayVGH, U.v. 22.1.2026 – 20 N 24.1004 – Ls 2), die zwingend den Regeln des KommZG unterliegt. (Rn. 17)
2. Ein Zweckverband kann durch Vereinbarung nur unter den Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 5 Satz 2 KommZG (Teil-)Aufgaben von anderen Aufgabenträgern übernehmen. (Rn. 19 – 20)
Kosten, welche durch die Abgabe von Wasser an sog. Wassergäste, also aus Wasserlieferungen an Dritte, entstehen, sind dem Grunde nach keine Kosten der liefernden Einrichtung, welche auf deren gebührenpflichtige Benutzer umgelegt werden können. Etwas anderes gilt dann, wenn sich die gesetzmäßige (Teil-)Aufgabe, Wasser an einen anderen Aufgabenträger zu liefern, aus einer kommunalen Zusammenarbeit ergibt. (Rn. 17 – 18) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Normenkontrolle einer Gebührensatzung, Zweckverband, Nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähige Kosten, „Wassergäste“, Wasserlieferungsverträge, Zweckvereinbarungen, Normenkontrolle, ansatzfähige Kosten, Gebührensatzung, Wassergäste, Kalkulationsfehler, Gebührenkalkulation, Vorauskalkulation, wertmäßiger Kostenbegriff, Wasserversorgungseinrichtung

Tenor

I. Die 3. Satzung zur Änderung der Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabesatzung des Zweckverbands Wasserversorgung ... (BGS/WAS) vom 16. November 2023 ist unwirksam.

II. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Antragsgegner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht der Antragsteller vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

I.

1
Der Antragsteller begehrt mit dem Normenkontrollantrag, der am 1. März 2024 beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof einging, die Überprüfung der Wirksamkeit der 3. Satzung zur Änderung der Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabesatzung (BGS-WAS) des Antragsgegners vom 16. November 2023, die am 24. November 2023 im Amtsblatt des Antragsgegners veröffentlicht wurde und am 1. Januar 2024 in Kraft getreten ist. Diese hat auszugsweise folgenden Wortlaut:

2
„Aufgrund der Art. 5, 8 und 9 des Kommunalabgabengesetzes erlässt der Zweckverband Wasserversorgung ... folgende Satzung zur Änderung der Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabesatzung:

§ 1

Die Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabesatzung des Zweckverbandes Wasserversorgung ... (BGS-WAS) vom 14.12.2016 (KRABI KEH 27/2016) zuletzt geändert durch Satzung vom 26.02.2021 (KRABI KEH 17/2021) wird wie folgt geändert:

1. § 9a wird Absatz 2 wie folgt geändert:

a) Die Zahl 65,00 wird durch 130,00 ersetzt.

b) Die Zahl 140,00 wird durch 520,00 ersetzt.

c) Die Zahl 260,00 wird durch 780,00 ersetzt.

2. § 9a wird Absatz 3 wie folgt geändert:

Die Zahl 15,34 wird durch 30,00 ersetzt.

3. § 10 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 2 wird die Zahl 1,50 durch 3,19 ersetzt.

b) In Absatz 3 Satz 1 wird die Zahl 1,50 durch 3,19 ersetzt.

c) In Absatz 3 Satz 2 wird die Zahl 67,00 durch 78,00 ersetzt.

4. § 13 Absatz 2 Satz 1 erhält folgende Fassung:

Auf die Gebührenschuld sind zum 1. März, 1. Juni, 1. September und 1. Dezember jeden Jahres Vorauszahlungen in Höhe eines Viertels des Jahresverbrauchs der Jahresabrechnung des Vorjahres zu leisten.“

II.

3
Der Antragsgegner betreibt in seinem Verbandsgebiet eine Wasserversorgungseinrichtung als Eigenbetrieb (§ 1 der Eigenbetriebssatzung vom 20.2.2020 (EBS)), an die das Grundstück des Antragstellers angeschlossen ist. Der Antragsgegner hat am 14. Dezember 2016 eine Wasserabgabesatzung erlassen, die am 1. Januar 2017 in Kraft getreten ist. Gleichzeitig erließ er eine Gebühren- und Beitragssatzung, die ebenfalls am 1. Januar 2017 in Kraft getreten ist. Die WAS wurde mit Änderungssatzungen vom 23. Oktober 2020 und vom 10. Februar 2021 geändert. Die BGS/WAS wurde mit Änderungssatzungen vom 2. November 2020, 26. Februar 2021 und vom 16. November 2023 geändert.

4
Mit Beschluss der Verbandsversammlung vom 8. Dezember 2022 wurde festgestellt, dass der Kalkulationszeitraum 2021 bis 2024 abgebrochen ist. Mit Globalkalkulation vom November 2023 wurden die Grund- und Verbrauchsgebühren ermittelt, die mit der angegriffenen Änderungssatzung festgesetzt wurden.

5
Der Antragsgegner beliefert den Markt W., den Zweckverband zur Wasserversorgung R. Gruppe, den Wasserbeschaffungsverband V. , den Wasserzweckverband ... und den Wasserzweckverband B. Gruppe (im folgenden: Wassergäste) mit Trinkwasser aus seinem Versorgungsgebiet. Nach § 4 Abs. 4 der Zweckverbandssatzung vom 20. Februar 2020 kann der Zweckverband nach Maßgabe seiner vorhandenen Kapazitäten auch Dritte (Gemeinden, Zweckverbände) für Bereiche, die nicht zum Versorgungsgebiet des Zweckverbands (§ 3) gehören, mit Trinkwasser versorgen, soweit dadurch die vorrangigen Interessen der Verbandsmitglieder nicht beeinträchtigt werden. Hierzu sind nach der genannten Regelung Wasserlieferungsverträge abzuschließen, über die vom Werkausschuss zu entscheiden sind (§ 5 Abs. 3 Spiegelstrich 11 EBS).

6
In die streitgegenständliche Gebührenkalkulation für die Jahre 2024 bis 2026 sind jeweils jährliche Einnahmen aus Wasserlieferungsverträgen in Höhe von gesamt 638.000 EUR eingestellt worden.

7

Die mit allen Wassergästen abgeschlossenen Wasserlieferungsverträge wurden durch den Antragsgegner für den Zweckverband Baumgartner Gruppe und den Wasserzweckverband ... wegen Uneinigkeiten hinsichtlich der Preisgestaltung durch den Antragsgegner zum 31. Dezember 2021 gekündigt. Die Wasserlieferungen werden an alle Wassergäste derzeit fortgesetzt. Zwischen dem Antragsgegner und den „vertragslosen Wassergästen“ sind bzw. waren zivilgerichtliche Verfahren vor dem Landgericht Landshut zur Frage der Preisgestaltung und der Lieferverpflichtung anhängig. Die „Wasserpreise“ wurden aufgrund einer Kalkulation des Antragsgegners vom 24. März 2021 neu ermittelt und den Wassergästen in Rechnung gestellt.

III.

8
Der Antragsteller macht zur Begründung des Normenkontrollantrags im Wesentlichen Kalkulationsfehler geltend. Die mit Inkrafttreten der Änderungssatzung am 1. Januar 2024 erhöhten Gebühren hätten keine Grundlage. Die entsprechenden Gebühren der Wasserversorger in der Umgebung lägen weit niedriger. Die Satzung sei nichtig, weil sie gegen das Äquivalenzprinzip, das Vorteilsprinzip und gegen den Grundsatz der Abgabengerechtigkeit verstoße. Die Gebührenkalkulation sei nicht nachvollziehbar. Er wende sich gegen den Aufwand von 1,8 Millionen EUR zur Erhebung der beitragspflichtigen Flächen und der Erstellung einer Globalkalkulation für den Kalkulationszeitraum 2024-2026. Es habe bei der Erteilung des Auftrags für die zur Erstellung der Globalkalkulation notwendigen Datenerhebung der beitragspflichtigen Flächen ein Vergaberechtsverstoß vorgelegen. Diese Kosten seien auch nicht erforderlich gewesen.

9
Der Antragsgegner habe in den Jahren 2023-2025 Mehreinnahmen aus der Erhöhung der Strompreise für die Wasserabnahmen durch Wassergäste generiert, welche nicht aus der Gebührenkalkulation ersichtlich seien. Im Haushalt des Zweckverbandes für das Jahr 2024 seien Einnahmen des Antragsgegners aus der Lieferung an Wassergäste, die keinen Wasserlieferungsvertrag mit dem Antragsgegner hätten, nicht eingestellt. Diese hätten gegen die letzte Gebührenerhöhung im Jahr 2021 Rechtsmittel eingelegt, über die nach Kenntnis des Antragstellers bislang nicht entschieden worden sei.

10
Der Antragsteller beantragt zuletzt,

die 3. Satzung zur Änderung der Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabesatzung des Zweckverbands Wasserversorgung ... (BGS/WAS) vom 16. November 2023 ist unwirksam.

11
Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

12
Er verteidigt die angegriffenen Normen. Der Verweis auf die Gebührenhöhe in Nachbargemeinden sei ungeeignet, um Zweifel an der Richtigkeit der ermittelten Gebührenhöhe zu wecken. Ein Vergaberechtsverstoß liege nicht vor. Der Antragsgegner beherberge fünf Wassergäste. Drei dieser Wassergäste entrichteten den von der Firma K. für den Zeitraum ab 2021 kalkulierten Wasserpreis an den Antragsgegner, für zwei Wassergäste seien die Bezugsverträge mit Wirkung zum 31. Dezember 2021 gekündigt worden. Seitdem gebe es zwischen dem Antragsgegner und den beiden „vertragslosen“ Wassergästen Rechtsstreitigkeiten. Ab dem Kalenderjahr 2023 seien aber von allen fünf Wassergästen erhöhte Strompreise bezahlt worden. Diese Angaben seien aus der Gebührenkalkulation 2024 bis 2026 vom 15. November 2023 zu ersehen. Für die Kalenderjahre 2020 und 2021 seien 466.685,57 EUR bzw. 444.792,36 EUR ausgewiesen. Für das Jahr 2022 sei der Betrag wegen der Unsicherheiten aufgrund der laufenden Rechtsstreitigkeiten auf 480.000 EUR prognostisch gerundet worden. Tatsächlich ermittelte Erlöse und prognostizierte Einnahmen für das Kalenderjahr 2023 seien auf 425.000 EUR festgesetzt worden. Wegen erhöhter Verbandskosten inklusive erhöhter Strompreise seien ab 2024 jeweils 638.000 EUR für den Zeitraum 2024-2026 eingestellt worden. Die Einnahmen des Antragsgegners aus Wasserlieferungsverträgen an Dritte seien vollständig in der Gebührenkalkulation angegeben und auch in der Gebührenkalkulation/Festsetzung der Gebührensätze durch die Verbandsversammlung berücksichtigt worden.

13
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die beigezogenen Akten und das Protokoll über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

14
Der zulässige Normenkontrollantrag ist begründet, weil die 3. Satzung zur Änderung der Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabesatzung des Zweckverbands Wasserversorgung ... (BGS/WAS) vom 16. November 2023 unwirksam ist. Denn dem Antragsgegner fehlte es an einer verbindlichen kalkulatorischen Vorgabe für die Berücksichtigung der Kosten und Erlöse der Wasserlieferungen in einer Vorauskalkulation nach Art. 8 Abs. 6 KAG, welches die Unwirksamkeit der durch die Vorauskalkulation ermittelten satzungsmäßigen Gebührensätze zur Folge hat.

15
1. In der Vorauskalkulation nach Art. 8 Abs. 6 KAG können bei der Gebührenbemessung die Kosten für einen mehrjährigen Zeitraum berücksichtigt werden, der jedoch höchstens vier Jahre umfassen soll. Nach Art. 8 Abs. 2 Satz 1 KAG soll das Gebührenaufkommen die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten einschließlich der Kosten für die Ermittlung und Anforderung von einrichtungsbezogenen Abgaben decken. Das Kommunalabgabengesetz definiert den betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff nicht, sondern setzt ihn als gegeben voraus (LT-Drucks. 7/5192, S. 19) und verweist damit auf die Regeln der betriebswirtschaftlichen Kostenlehre. Dort gibt es zwar keinen einheitlichen Kostenbegriff. Nach Art. 8 Abs. 3 Satz 1 KAG gehören aber zu den gebührenfähigen Kosten öffentlicher Einrichtungen auch angemessene Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals bzw. des aufgewandten Kapitals. Die ausdrückliche Anerkennung dieser Kalkulationsansätze als gebührenfähige Kosten belegt, dass für das Benutzungsgebührenrecht und die Kalkulation der Benutzungsgebühren der sog. wertmäßige Kostenbegriff, nicht aber der pagatorische Kostenbegriff maßgebend ist. Der pagatorische Kostenbegriff stellt allein auf tatsächliche Zahlungsvorgänge im fraglichen Kalkulationszeitraum ab und erfasst nicht die „fiktiven“ Kosten der Eigenkapitalverzinsung und der Abschreibungen, also die sog. kalkulatorischen Kosten, denen im jeweiligen Kalkulationszeitraum keine Zahlungsvorgänge zugrunde liegen. Kosten im Sinn des wertmäßigen Kostenbegriffs sind dagegen auch der in Geld ausgedrückte Verbrauch (Werteverzehr) von wirtschaftlichen Gütern und Dienstleistungen innerhalb einer bestimmten Rechnungsperiode, soweit sie für die betriebliche, d. h. für die von der öffentlichen Einrichtung erbrachte Leistungserstellung anfallen. Da mit der Erhebung von Benutzungsgebühren nicht (nur) die für den Kalkulationszeitraum veranschlagten oder tatsächlichen Ausgaben gedeckt werden sollen, sondern alle Kosten der Leistungserbringung in diesem Zeitraum, liegt dieser wertmäßige Kostenbegriff dem Kommunalabgabenrecht zugrunde (Vetter/Schönenbroicher/Pommer in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht Rn. 147 f.; Schulte/Wiesemann in Driehaus: Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 46). Für die Vorauskalkulation von Gebühren einer kostenrechnenden Einrichtung dürfen damit nur solche Kosten angesetzt werden, die tatsächlich und wirtschaftlich der Einrichtung zuzurechnen sind. Dabei müssen die Kosten auf einer realistischen und rechtlich einwandfreien Grundlage basieren, um die Gebühren rechtssicher und nachvollziehbar zu gestalten. Deswegen ist für die Zurechnung der Kosten zu einer leitungsgebundenen Einrichtung entscheidend, dass sie in ihrem gesetzlichen Aufgabenbereich tätig wird (BayVGH, U.v. 22.1.2026 – 20 N 24.1004).

16
2. Die Kosten, welche durch die Abgabe von Wasser an sogenannte „Wassergäste“, also aus Wasserlieferungen an Dritte, entstehen, sind dabei dem Grunde nach keine Kosten der liefernden Einrichtung, welche auf deren gebührenpflichtige Benutzer umgelegt werden können. Wasserlieferungen an andere Aufgabenträger gehören grundsätzlich nicht zum eigenen Aufgabenkreis des Wasserlieferanten als Aufgabenträger der öffentlichen Wasserversorgung, denn die Wasserversorgung ist als Pflichtaufgabe eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden (Art. 57 Abs. 2 Satz 1 BayGO) und betrifft lediglich eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft (BVerwG, B.v. 29.7.2021 – 4 VR 8.20 – juris Rn. 9). Auch ein Wasserzweckverband nimmt insoweit nur diese Aufgaben seiner Mitglieder wahr und darf grundsätzlich nicht in einem Aufgabenkreis außerhalb seines Zuständigkeitsbereich tätig werden. Denn ein Zweckverband wird von Gebietskörperschaften gebildet, um ihm einzelne Aufgaben oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängenden Aufgaben zu übertragen (Art. 17 Abs. 1 KommZG). Die Wasserversorgung anderer Aufgabenträger, welche außerhalb des Verbandsgebietes liegen, gehört deswegen nicht zu den Aufgaben

des Antragsgegners. Zwar mag es sein, dass die Verwaltung insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge, in dem sie lediglich aufgrund von Aufgabenzuweisungs- und Zuständigkeitsnormen tätig wird, welche nicht unmittelbar das Verhältnis zwischen Staat und Bürger durch Vorgabe einer bestimmten Handlungsform regeln, sondern lediglich die Erfüllung bestimmter Aufgaben vorschreiben, die Wahlfreiheit besitzt, in welcher Form sie diese Pflichtaufgabe erfüllen will (vgl. BayVGH, B.v. 15.10.2019 – 4 C 19.1345 – juris Rn. 7). Daraus die Folgerung abzuleiten, dass bei der Beschaffung von Trinkwasser von einem Dritten, die unmittelbar als Teil der öffentlichen Aufgabe der Trinkwasserversorgung zu betrachten ist, auch und insbesondere eine privatrechtliche Ausgestaltung dieses Beschaffungsvorgangs in Betracht kommt (VG München, B.v. 11.6.2024 – M 31 K 23.6118 – juris Rn. 18), geht jedoch am Problem vorbei, denn besteht schon keine Aufgabe und damit keine sachliche Zuständigkeit der wasserabgebenden Gebiets- oder Verbandskörperschaft, stellt sich auch nicht die Frage nach der zulässigen Handlungsform. Nach Art. 57 Abs. 2 GO trifft die Pflichtaufgabe der öffentlichen Wasserversorgung grundsätzlich die jeweilige Gemeinde; übersteigt sie im Einzelfall deren Leistungsfähigkeit, ist die Aufgabe nach Art. 57 Abs. 3 GO in kommunaler Zusammenarbeit zu erfüllen. Die Wassergewinnung und gegebenenfalls auch die Wasseraufbereitung stellen dabei Teilaufgaben, also „einzelne“, mit dem Zweck der Trinkwasserversorgung zusammenhängende Aufgaben dar, die grundsätzlich einer Aufgabenübertragung im Wege der Zweckvereinbarung nach Art. 7 Abs. 5 Satz 2 KommZG zugänglich sind (zur Teilaufgabenübertragung auf einen Zweckverband vgl. BayVGH, U.v. 19.12.2024 – 20 B 22.28 – juris). Dies kommt in § 50 Abs. 4 bis 5 WHG i.V.m. § 5 TrinkwV zum Ausdruck, die zwischen der Wassergewinnung, der Aufbereitung und der Verteilung des Trinkwassers als Teile des Gesamtkomplexes der Trinkwasserversorgung differenzieren (Gaß in: Thimet, KommAbgabenRBay 76. EL Juli 2016, Teil VI 3.15.1 Anm. 2.4).

17
3. Allgemein kann sich eine gesetzmäßige (Teil-)Aufgabe, Wasser an einen anderen Aufgabenträger zu liefern, deswegen nur aus der kommunalen Zusammenarbeit ergeben, welche insbesondere im Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) geregelt ist (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KommZG). Kosten, die aus der kommunalen Zusammenarbeit nach dem KommZG entstehen, sind Kosten der Einrichtung und somit auch ansatzfähige Kosten. Die hieraus resultierenden Einnahmen (vgl. Art. 7 Abs. 5 Nr. 4, 10 Abs. 3 KommZG) sind ebenfalls in die Kalkulation einzustellen. Bei den Wasserlieferungsverträgen zwischen dem Antragsgegner und den fünf benachbarten Aufgabenträgern der Wasserversorgung handelt es sich der Sache nach um Zweckvereinbarungen nach dem KommZG. Dieses Gesetz regelt die kommunale Zusammenarbeit von Gemeinden, Landkreisen und Bezirken (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KommZG). Andere Körperschaften wie z.B. der Antragsgegner als Zweckverband, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, ferner natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts können sich nur nach den Vorschriften des KommZG an der Zusammenarbeit beteiligen (Art. 1 Abs. 1 Satz 3 KommZG). Geht ein kommunaler Aufgabenträger der Wasserversorgung eine unbefristete oder auf mehr als ein Jahr befristete Verpflichtung zur Lieferung von Wasser ein, handelt es sich um eine kommunale Zusammenarbeit (BayVGH, U.v. 22.1.2026 – 20 N 24.1004 – Ls 2), die dann zwingend den Regeln des KommZG unterliegt.

18
Entstehen Kosten für Wasserlieferungen an andere Aufgabenträger außerhalb des Regelungssystems des KommZG oder anderer gesetzlich geregelter kommunaler Zusammenarbeit, so handelt es sich hierbei – egal, ob öffentlichrechtlich oder privatrechtlich gestaltet – dementsprechend um keine Kosten der Wasserversorgungseinrichtung, weil sie außerhalb der gesetzlich vorgesehenen Aufgabenerfüllung entstanden sind. Sie stellen damit keine nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten dar. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der Antragsgegner in § 4 Abs. 4 seiner Verbandssatzung vorgesehen hat, der Zweckverband könne nach Maßgabe seiner vorhandenen Kapazitäten auch Dritte (Gemeinden, Zweckverbände) für Bereiche, die nicht zum Versorgungsgebiet des Zweckverbandes gehören, mit Trinkwasser versorgen, soweit dadurch die vorrangigen Interessen der Verbandsmitglieder nicht beeinträchtigt werden und ihn zum Abschluss von Wasserlieferungsverträgen ermächtigt hat. Denn ein Zweckverband kann nicht kraft eigenen Organisationsrechts seinen oben beschriebenen gesetzlichen Aufgabenkreis erweitern; seine Satzungsautonomie besteht vielmehr nur in den Grenzen der sachlichen Zuständigkeit (BayVGH, U.v. 22.1.2026 – 20 N 24.1004).

19
4. Einem Zweckverband sind durch die Vorschrift des Art. 7 Abs. 5 Satz 2 KommZG jedoch bestimmte Grenzen in der kommunalen Zusammenarbeit gesetzt. Danach kann er mit Zustimmung einer Mehrheit von

zwei Dritteln der satzungsmäßigen Stimmenzahl in der Verbandsversammlung durch eine Zweckvereinbarung Aufgaben anderer Gebietskörperschaften übernehmen, wenn diese Aufgaben seinen Aufgaben gleichartig sind (Nr. 1), der Umfang der Aufgaben im Verhältnis zum Umfang der dem Zweckverband von seinen Mitgliedern übertragenen Aufgaben nachrangig ist (Nr. 2), die anderen Gebietskörperschaften sich in der Zweckvereinbarung das Recht zur Steuerung der Aufgabenerfüllung vorbehalten (Nr. 3), in der Zweckvereinbarung ein angemessener Kostenersatz vereinbart wird (Nr. 4) und die Übernahme der Aufgaben dem öffentlichen Wohl entspricht, z.B. der Verwaltungsvereinfachung oder Kostensenkung im Rahmen nachbarschaftlicher Zusammenarbeit dient (Nr. 5). Diese Vorschrift wurde durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalrechts vom 26. Juli 2004 (GVBl. 2004, S. 272) in das KommZG eingefügt. Durch die Änderung von Art. 7 KommZG sollten Zweckverbände die Möglichkeit bekommen, in vertretbarem Umfang zusätzlich zu den von ihren Mitgliedern übernommenen Aufgaben auch Aufgaben anderer kommunaler Körperschaften durch Zweckvereinbarung zu übernehmen (LT-Drs 15/1063 S. 3 Absatz 7). Der Gesetzgeber verstand diese Vorschrift als Öffnungsklausel, bei der aber verhindert werden musste, dass Zweckverbände durch die Übernahme solcher Aufgaben über ihre Mitgliederaufgaben weit hinauswachsen, es müsse also ein angemessenes Verhältnis zwischen den eigenen und den von Dritten übernommenen Aufgaben bestehen (LTDrs 15/1063 S. 16). Hierzu heißt es in der Begründung des Gesetzesentwurfes (LTDrs 15/1063 S. 22):

20
„Zweckverbände können auch mit ihnen nicht angehörenden kommunalen Körperschaften im Wege kommunaler Zusammenarbeit kooperieren, allerdings – wie schon die Begründung zur Erstfassung des KommZG (LT-Beil. 2573, 5. Legislaturperiode) hervorhob – nur im Rahmen ihres Aufgabengebiets. So kann z.B. ein Wasserversorgungszweckverband mit einer angrenzenden Gemeinde durch Zweckvereinbarung vereinbaren, dass diese die eigentlich ihm obliegende Versorgung eines Weilers am Rande seines Versorgungsgebiets übernimmt. Art. 7 Abs. 5 Satz 1 KommZG stellt diese Möglichkeit klar. Darüber hinaus soll Zweckverbänden die Möglichkeit eröffnet werden, durch Zweckvereinbarung zusätzlich zu ihren eigenen Aufgaben auch Aufgaben von Nichtmitgliedern zu übernehmen. Eine solche Lösung kann aus Gründen des öffentlichen Wohls zweckmäßig sein, z.B. wenn sie der Verwaltungsvereinfachung oder Kostensenkung im Rahmen nachbarschaftlicher Zusammenarbeit dient. Hierzu ist in Art. 7 Abs. 5 Satz 2 KommZG eine entsprechende Öffnungsklausel vorgesehen, deren Einzelkriterien an zwei Forderungen ausgerichtet sind: Zum einen dürfen weder der Zweckverband noch seine Mitglieder (auf die wegen der Umlageverpflichtung des Art. 42 KommZG möglicherweise finanzielle Verpflichtungen aus der Übernahme fremder Aufgaben zukommen könnten) durch Zweckvereinbarungen mit Dritten überfordert werden. Zum anderen muss verhindert werden, dass die Öffnungsklausel dazu missbraucht werden kann, großflächige und unübersichtliche Verwaltungsstrukturen zu schaffen. Vor allem die vorgesehene Nr. 2 – der Umfang der zusätzlich übertragenen Aufgaben muss gegenüber dem Umfang der originären Zweckverbandsaufgaben nachrangig sein – dient beiden Forderungen.“

21
a) Nachdem beim Antragsgegner grundsätzlich der Werkausschuss für die Entscheidung über den Abschluss von Wasserlieferungsverträgen zuständig ist (§§ 4 Abs. 4, 14 Abs. 1 der Zweckverbandssatzung i.V.m. § 5 Abs. 3 Spiegelstrich 11 EBS), handelte beim Abschluss der Wasserlieferungsverträge bereits das unzuständige Organ. Zwar gehört die (Teil-)Aufgabenübernahme nicht zu den allgemein der Verbandsversammlung vorbehaltenen Aufgaben nach Art. 34 Abs. 2 KommZG. Allerdings stellt die Regelung des Art. 7 Abs. 5 Satz 2 KommZG vorrangiges Sonderrecht dar, welches auch nicht durch Delegationsregelungen der Verbandssatzung verändert werden kann. Im Gesetzgebungsverfahren wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass die Notwendigkeit der Zustimmung für den Abschluss von Zweckvereinbarungen in der Verbandsversammlung von mindestens zwei Dritteln der satzungsmäßigen Mitglieder, eine weitere Hürde sei, die in dieser Neuregelung enthalten sei. Die Praxis werde zeigen, ob dieses strenge Formerfordernis notwendig sei oder ob es nicht auch genüge, dass zwei Drittel der anwesenden Verbandsmitglieder zustimmen (vgl. Plenarprotokoll 15/22 v. 21.7.2004 S. 2460). Insoweit wird klar, dass der Gesetzgeber die Zustimmung der Verbandsversammlung mit mindestens zwei Drittel der satzungsmäßigen Mitglieder als konstitutives Merkmal angesehen hat, deren Fehlen zur Unwirksamkeit der Zweckvereinbarungen führt.

22

b) Die mit dem Zweckverband zur Wasserversorgung Rottenburger Gruppe, dem Wasserbeschaffungsverband V. , den Wasserzweckverband ... und den Wasserzweckverband Baumgartner Gruppe getroffenen Vereinbarungen verstoßen noch aus einem weiteren Grund gegen die Vorgaben des § 7 Abs. 5 Satz 2 KommZG, denn darin ist es einem Zweckverband nur erlaubt, Aufgaben anderer Gebietskörperschaften zu übernehmen. Andere Zweckverbände und ein Wasserbeschaffungsverband sind jedoch keine Gebietskörperschaften (zum Begriff: vgl. BFH v. 4.4.1952 – III 111/50, U – BStBl. 1952 III S. 154 – III/110). Seiner Rechtsnatur nach ist der Zweckverband eine Verbandskörperschaft des öffentlichen Rechts (Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 5. Auflage 2024, § 20 Rn 19). Auch Wasserverbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und keine Gebietskörperschaften (§ 1 Abs. 1 WVG). Damit scheiden andere Zweckverbände und Wasserverbände bereits dem Wortlaut der Vorschrift nach als Vertragspartner einer Zweckvereinbarung mit einem Zweckverband aus. Dies erscheint auch folgerichtig, da Wasserzweckverbände und auch Wasserverbände gerade zur Bewältigung der Wasserversorgung im Wege der Zusammenarbeit gegründet werden und über entsprechende Zweckvereinbarungen die vom Gesetzgeber nicht gewollten Verwaltungsstrukturen entstehen könnten. Zu bedenken ist hier auch, dass das Gesetz mit der Möglichkeit, Zweckverbände oder, wenn erforderlich, Pflichtverbände (Art. 28 KommZG) zu bilden, Mittel eröffnet, eine ortsnahe Wasserversorgung (§ 50 Abs. 2 WHG) sicherzustellen.

23
c) Ob die weiteren Voraussetzungen des § 7 Abs. 5 Satz 2 KommZG bei den vom Antragsgegner geschlossenen Wasserlieferungsverträgen erfüllt waren, kann nach alldem offen bleiben. Zweifelhaft erscheint aber, ob im Hinblick auf die hohen Liefermengen an die Wassergäste (ca. 30 Prozent der Gesamtfördermenge) der Umfang der Aufgaben im Verhältnis zum Umfang der dem Zweckverband von seinen Mitgliedern übertragenen Aufgaben noch nachrangig ist (Nr. 2).

24
5. Ausschlaggebend bleibt insgesamt, dass die Grundstückseigentümer im Einzugsbereich der Wasserversorgungsanlage des Antragsgegners – und damit auch der Antragsteller – nicht mit Aufwendungen belastet werden, die für Wasserlieferungen bzw. deren Vorhalt an Wassergäste angefallen sind (vgl. zu Beiträgen: BayVGH, U.v. 25.4.2007 – 23 B 06.3220 – BeckRS 2007, 29728; U.v. 24.10.1990 – 23 B 88.2282 – n.V.). Nachdem keine wirksamen Zweckvereinbarungen getroffen wurden, fehlte es an einer verbindlichen kalkulatorischen Vorgabe für die Berücksichtigung in einer Vorauskalkulation nach Art. 8 Abs. 6 KAG. Die der Kalkulation zugrunde gelegte Schätzung der zukünftig bezogenen Wassermenge stellt keine belastbare Kalkulationsgrundlage dar. Ansprüche aus unwirksamen Verträgen können nicht entstehen. Die rein faktische Möglichkeit, Einnahmen aus einem tatsächlichen Austauschverhältnis zu erzielen, können die Kosten des Wassergastverhältnisses, welche in die Kalkulation der Benutzungsgebühren eingestellt wurden, von vornherein nicht kompensieren. Auch ein evtl. möglicher, durch eine tatsächliche Lieferung entstehender öffentlichrechtlicher Erstattungs- oder Bereicherungsanspruch ist hierzu nicht in der Lage.

25
6. Der Antragsgegner trägt gemäß § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des Verfahrens. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

26
7. Die Revision wird nicht zugelassen.