

Kommunale Steuer-Zeitschrift

Zeitschrift für das gesamte Gemeindeabgabewesen

HEFT 1

JANUAR 1993

42. JAHRGANG

Rechtliche Zusammenfassung verschiedener Abwasserbeseitigungsanlagen im Beitrags- und Gebührenrecht

Von Gerhard Bennemann, Bad Nauheim

Durch die Auswirkungen der kommunalen Gebietsreformen und die Hochzonung mancher Aufgaben im Bereich der Abfall- und Abwasserentsorgung¹⁾, wird die Sachverhaltsgestaltung immer häufiger, daß eine für die betroffenen Einwohner einer Gemeinde gleichartige Leistung in unterschiedlichen Anlagen erbracht wird. Man denke beispielsweise an eine Großstadt, die ihre Abfälle zum Teil thermisch verwertet, zum Teil an unterschiedlichen Stellen mit unterschiedlichen Kosten deponiert. Dabei ist eine Lösung der abgabenrechtlichen Probleme noch relativ einfach möglich, denn hier liegt es lediglich an einer entsprechenden Einteilung der Einzugsbereiche der einzelnen Anlagen durch die Verwaltung, die jederzeit geändert werden kann. Aus diesem Grunde sieht die Rechtsprechung daher bis jetzt auch keine Probleme darin, wenn die Gemeinden einheitliche Abfallentsorgungsgebühren verlangen²⁾. Sehr viel schwieriger wird die Antwort auf diese Frage jedoch bei den leitungsgebundenen Anlagen, also insbesondere bei der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung. Beispielsweise in einer Flächengemeinde, deren unterschiedliche Ortsteile an verschiedene Kläranlagen angeschlossen sind. Für die betroffenen Gebietskörperschaften ergeben sich erhebliche Probleme bei der Berechnung der Anschlußbeiträge und der Nutzungsgebühren, was durch teilweise gegenläufige Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte der Länder noch zusätzlich erschwert wird. Im folgenden Beitrag soll der Versuch unternommen werden, die Probleme der Abgabengestaltung im Abwasserbereich zu verdeutlichen und daraus Folgerungen für rechtlich einwandfreie Lösungen der Gemeinden abzuleiten. Es muß dabei zwischen zwei verschiedenen Ausgangssituationen unterschieden werden:

A. Die Grundstücke in der Gemeinde sind komplett an öffentliche Kläranlagen angeschlossen

Entsprechend der in der Praxis herrschenden Situation kann davon ausgegangen werden, daß die entsorgungspflichtigen Grundstücke einer Gemeinde an verschiedene Kläranlagen angeschlossen sind. Dabei können alle Anlagen von der Gemeinde, aber auch von unterschiedlichen Rechtsträgern betrieben werden. Einen vollständigen Anschluß aller Grundstücke an Kläranlagen gibt es hauptsächlich in dicht besiedelten Gebieten. Bei Flächengemeinden

werden die landwirtschaftlichen Betriebe im Außenbereich so gut wie nie an eine entsprechende Kläranlage angeschlossen sein. Dies ist für die hier anzustellenden Überlegungen aber unschädlich, denn die auf diesen Grundstücken anfallenden Abwässer müssen keiner Aufbereitung in einer gemeindlichen Kläranlage unterzogen werden³⁾.

Die technische Auslegung unterschiedlicher Kläranlagen ist hinsichtlich des zu erreichenden Reinigungsgrades meist unterschiedlich. Durch die letzte Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) ist der strenge Ortsbezug bei den Anforderungen an die Kläranlagen weggefallen und durch ein Abstellen auf die allgemein anerkannten Regeln der Technik ersetzt worden⁴⁾. Diese Anforderung stellt jedoch nur eine Grenze dar, über die hinaus zum Zwecke der Verbesserung der Wasserqualität des Vorfluters auch strengere Anforderungen gestellt werden können⁵⁾. Im Ergebnis wird sich daher wohl auch in Zukunft nichts daran ändern, daß aufbauend auf den Mindeststandard je nach den örtlichen Gegebenheiten besondere Anforderungen für die Reinigungsleistung der Kläranlagen festgesetzt werden⁶⁾, jede andere Handhabung würde entweder gegen das gesetzgeberische Ziel eines bestmöglichen Gewässerschutzes oder gegen das Übermaßverbot verstoßen.

Aus gebührenrechtlicher Sicht stellt sich bei der oben beschriebenen Konstellation mehrerer Abwasseraufbereitungsanlagen die Frage, ob technisch unterschiedliche Anlagen zu einer rechtlich einheitlichen Anlage zusammengefaßt werden dürfen, oder ob für die an die verschiedenen Anlagen angeschlossen Grundstücke unterschiedliche Abwassergebühren erhoben werden müssen. Die Rechtsprechung gibt zu dieser Frage keine eindeutige Antwort. So wird beispielsweise das OVG Münster für die Auffassung zitiert, daß aus unterschiedlichen Verbandslasten ein einheitlicher Abwassergebührensatz ermittelt werden dürfe⁷⁾. Wenn man die Entscheidung jedoch genauer betrachtet⁸⁾, bleibt von dieser Aussage nicht sehr viel

1) Vergleiche z. B. für die Abwasserbeseitigung NRW VerfGH 2/90, NVwZ 1991, 467 ff.

2) Vgl. z. B. OVG Münster, Urteil vom 29. 1. 1979 — II A 371/77 —, KStZ 1979, 194 f.

3) So für Hessen ausdrücklich § 52 III Ziffer 4 2. Alt. HWG.

4) Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG-Kommentar, § 7 a Anm. 1 (S. 254) — zukünftig zitiert als G/W/C —.

5) G/W/C § 18 b Rdnr. 8.

6) Sieder-Zeitler, WHG-Kommentar Stand April 1990, § 7 a Rdnr. 24.

7) Dahmen in Driehaus, KAG § 6 Rdnr. 141.

8) OVG Münster, 2 A 1883/80 vom 1. 2. 1988, GemHH 1989, 35 ff.

übrig. Die Entscheidung beschränkt sich nämlich auf die Frage von Kanalbenutzungsgebühren und läßt die in den Kläranlagen entstehenden Aufwendungen für die eigentliche Abwasseraufbereitung ausdrücklich außer Betracht, denn diese Kosten wurden im entschiedenen Sachverhalt vom Verband direkt bei den Grundstückseigentümern erhoben. In den Entscheidungsgründen wird dementsprechend die unterschiedliche Höhe der insgesamt für die Abwasserbeseitigung an Gemeinde und Verband zu zahlenden Gebühren ausdrücklich mit dem unterschiedlichen Vorteil bei Mitgliedschaft in verschiedenen Verbänden gerechtfertigt⁹⁾. Ein solches Ergebnis wäre in Hessen wiederum kaum möglich, da dort die einzelnen Grundstückseigentümer nicht selbst in einem Verband Mitglied sind und ihre Beiträge bezahlen, sondern die Verbände ihre Kosten unter den Mitgliedsgemeinden verteilen, die sie dann auf die Grundstückseigentümer umlegen¹⁰⁾. Das entsprechende Ergebnis wäre also in Hessen gegeben, wenn für verschiedene Kläranlagen mit unterschiedlicher Reinigungsleistung auch unterschiedliche Abwassergebühren erhoben werden. In diese Richtung deuten auch die Ausführungen von Lohmann, der zwar die Bildung einer rechtlich einheitlichen Anlage für möglich ansieht, jedoch leistungsgerecht abgestufte Gebührensätze als Ausgleich fordert¹¹⁾.

Auch das BVerwG¹²⁾ macht einen entsprechenden Vorbehalt, daß bei unterschiedlichen Gebührensätzen für Anlagen mit unterschiedlichen Reinigungsleistungen auch die Abwasserabgaben entsprechend den auf die einzelnen Einleitungsstellen in die Vorfluter — also auf die einzelnen Aufbereitungsanlagen — entfallenden Teilbeträge auf die Eigentümer der an die dort mündende Kanalisation angeschlossenen Grundstücke umgelegt werden müsse. Für einen solchen Fall verwirft das BVerwG eine einheitliche Umlegung auf sämtliche Grundstückseigentümer mit dem einleuchtenden Argument, daß die an eine aufwendige Kläranlage angeschlossenen Grundstücke zu einer entsprechend höheren Reinigungsgebühr herangezogen werden und dafür einen geringeren Verschmutzungsanteil für die Abwasserabgabe verursachen. Dann könne ihnen nicht zu den höheren Gebühren noch eine gleichmäßige Umlegung der für das gesamte Gemeindegebiet zu zahlenden Abwasserabgabe zugemutet werden¹³⁾. Wenn auch in den angegebenen Stellen immer auf eine unterschiedliche Reinigungsleistung abgestellt wird, so scheint es doch so zu sein, daß bei den genannten Entscheidungen immer zwischen einer Voll- und einer Teilkanalisation unterschieden wird¹⁴⁾¹⁵⁾, also zwischen sehr unterschiedlichen Anlagen, die auch in ihrem Reinigungsergebnis nur schwer ver-

gleichbar sind. Eine ausdrückliche Abgrenzung zwischen Anlagen des gleichen technischen Grundkonzepts mit unterschiedlicher Reinigungsleistung entsprechend den wasserwirtschaftlichen Erfordernissen wird, außer von der Entscheidung des OVG Münster, nie als Ergebnis herausgearbeitet. Die zitierte Argumentation des BVerwG ließe sich allerdings ohne weiteres auch auf diesen Fall übertragen, wenngleich nicht verkannt werden kann, daß sie sich ebensogut als Beleg für die Gegenauffassung verwenden läßt.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es mit dem Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit zu vereinbaren ist, wenn für sämtliche Abwasseraufbereitungsanlagen in der Gemeinde (unter der o. g. Prämisse, daß sämtliche Schmutzwasser in entsprechenden Anlagen aufbereitet werden) eine einheitliche Benutzungsgebühr festgesetzt wird, oder ob nicht vielmehr eine streng anschlußbezogene Abwassergebühr erhoben werden müßte. Im Zeitalter der elektronischen Datenverarbeitung wird eine getrennte Abrechnung rein tatsächlich machbar sein, so daß auf den ersten Blick das Argument der „gerechten Gebührenbemessung, Stichwort: Verursacherprinzip“ für eine derartige Lösung spricht. Dagegen stehen jedoch eine ganze Reihe von praktischen und rechtlichen Gründen für eine einheitliche Gebührenbemessung, wobei auch im Vorgriff auf Teil B die Niederschlagswasserentsorgung mitberücksichtigt werden soll.

Wie ein roter Faden zieht sich durch sämtliche Raumordnungsgesetze das Ziel, gleichwertige Lebensbedingungen herzustellen. Dazu gehört es m. E. auch, daß innerhalb einer Gemeinde die Kosten für die Daseinsvorsorge möglichst gleich sind. Andernfalls erzeugt man nämlich schon auf der Ebene der Gemeinden ein Bestreben, sich mit Blick auf die geringsten Kosten und nicht nach den städtebaulich wichtigen Gesichtspunkten für eine geordnete Entwicklung anzusiedeln.

Es ist weiterhin in erheblichem Umfang eine Frage des Zeitgeistes, welche Art der Abwasserentsorgung gerade propagiert wird, ob aufwendige Kanaltrassen oder ortsnahe, kleinere Kläranlagen¹⁶⁾ mit erheblich unterschiedlichen Kosten für Errichtung bzw. Unterhaltung errichtet werden. Auch wenn der Aufwand für getrennte Abrechnungen in den Gemeinden beherrschbar sein dürfte, wird ein Nachvollziehen des Gebührenbescheides für den Betroffenen kaum noch möglich sein. Man denke nur an den Fall einer Trenntwässerung, bei der das in eine Anlage geleitete Schmutzwasser aus einem Gebiet kommt, dessen Niederschlagswasser an 10 verschiedenen Stellen in einen Vorfluter eingeleitet wird. Für das Gebiet dieser einen Kläranlage wird es also konsequenterweise dann bereits 10 verschiedene Abwassergebühren geben, denn für jede Einleitungsstelle fallen andere Abwasserabgaben und aufgrund der unterschiedlichen Investitionen auch unterschiedliche Abschreibungen an. Die der Gebührenerhebung zugrunde liegende Gebührensatzung wird dann kompliziert und unübersichtlich, so daß der einzelne Bürger seine Abwassergebühren nicht mehr nur mit Hilfe der Satzung ermitteln kann. Letztendlich würde dann genau das eingeführt, was nach der ausdrücklichen Aussage des BVerwG¹⁷⁾ nicht erforderlich ist, nämlich annäherungsweise die Benutzungsgebühr nach dem Grad der individuellen Kostenverursachung zu bemessen.

9) OVG Münster, 2 A 1883/80 vom 1. 2. 1988, GemHH 1989, 37.

10) §§ 5 II, 9 II Nr. 6 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit, von der durch § 20 des Gesetzes eingeräumten Möglichkeit machen die entsprechenden Zweckverbände im Abwasserbereich in Hessen nach Kenntnis des Verfassers keinen Gebrauch.

11) Lohmann in Driehaus, KAG § 6 Rdnrn. 652 a ff.

12) Urteil vom 11. 11. 1987, 8 C 49/86, NVwZ 1988, 540 f.

13) a. a. O., S. 541.

14) Dem Beschl. des BVerwG vom 3. 7. 1978 — 7 B 118 — 124/78 —, ZMR 1979, 103 ff. [104] lag ein quasi auf halbem Wege liegender Sachverhalt zugrunde, in dem Teile des Gemeindegebietes an eine vollbiologische Anlage, andere Teile an sog. Schreiber-Anlagen angeschlossen waren. Damals wurde die Ablehnung einer einheitlichen Abwassergebührenberechnung mit Verweis auf das Äquivalenzprinzip abgelehnt, dagegen hat der 4. Senat sich bereits ein Jahr zuvor für das Beitragsrecht von dieser engen Auffassung ausdrücklich unter Aufgabe der bisherigen Rechtsprechung abgewandt und eine funktionale Betrachtungsweise eingeführt, Urteil . 29. 7. 1977 — IV C 3/75 —, ZMR 1978, 142 ff.

15) Zu solchen Sachverhalten siehe unten unter B.

16) Vgl. Onken, Abwasserentsorgung im ländlichen Raum, HSGZ 1992, 100 ff.

17) Urteil vom 11. 11. 1978, 8 C 49/86, a. a. O., S. 540 re. Sp.

Aus diesen Gründen steht es den Gemeinden offen, verschiedene technische Einrichtungen zu einer rechtlich einheitlichen Einrichtung mit einheitlichen Benutzungsgebühren zusammenzufassen. Diese Auffassung wird auch von dem sonst in der Frage der Zusammenfassung technisch getrennter Anlagen eher restriktiven OVG Lüneburg inzwischen geteilt¹⁸⁾. Auch bei dieser Auffassung kann man sich auf das o. g. Urteil des BVerwG berufen und sagen, entsprechend den dortigen Entscheidungsgründen dürfe schließlich bei einer einheitlichen Gebühr auch die Abwasserabgabe einheitlich umgelegt werden.

B. Die Abwasserentsorgung in der Gemeinde ist unterschiedlich geregelt.

Die Rechtsprechung geht bisher fast einheitlich davon aus, daß es möglich sei, nach der Art der gemeindlichen Leistung zu unterscheiden, wenn nicht alle Grundstücke einer Gemeinde an Kläranlagen angeschlossen sind und hat daher für diesen Fall eine ganze Reihe unterschiedlicher Gebühren für erforderlich gehalten. Es muß danach folgende Gebühren geben: Gebühr für die Abnahme von Abwässern mit Fäkalien, Gebühr für die Abnahme von Abwässern ohne Fäkalien, eine Gebühr für die Abnahme der Fäkalschlämme, und eine Gebühr für die Abnahme der Abwässer aus Sammelgruben ohne Überlauf. Als Maßstab für die beiden erstgenannten Gebühren könne der Frischwasserbezug als Wahrscheinlichkeitsmaßstab Verwendung finden, während für die Beseitigung des Fäkalschlammes der Mengenmaßstab als Wirklichkeitsmaßstab zur Verfügung stünde und daher auf jeden Fall angewendet werden müsse¹⁹⁾. Im folgenden soll untersucht werden, ob dieser Auffassung tatsächlich zu folgen ist und welche Konsequenzen daraus gegebenenfalls für die Gemeinden und für die betroffenen Gebührenzahler folgen. Dabei sollen die in der Wirklichkeit auftretenden Verhältnisse zunächst dargestellt werden.

Den tatsächlichen Hintergrund der weiteren Betrachtungen bildet eine hessische Flächengemeinde mit 16 Ortsteilen, rund 20 000 Einwohnern und einer Fläche von circa 123 km² (zum Vergleich: Die Stadt Frankfurt erstreckt sich über rund 248 km²). Von den 16 Ortsteilen verfügte zum Zeitpunkt der kommunalen Gebietsreform 1972 lediglich einer über eine veraltete Kläranlage. Im Endzustand, also bis zum Jahr 2000, werden die Abwässer aller Ortsteile über sechs verschiedene Abwasseraufbereitungsanlagen ordnungsgemäß beseitigt werden. Abhängig von der Größe der angeschlossenen Bereiche reicht die Spannweite dabei von der vollbiologischen Mehrstufenanlage für 25 000 Einwohnergleichwerte bis zu einer geschlossenen Kleinanlage für 300 Einwohnergleichwerte und einer Teichkläranlage, bei der nur im mehrjährigen Abstand Klärschlamm zur Beseitigung anfällt. Von diesen Anlagen werden drei alleine von der Flächengemeinde betrieben werden, drei weitere von jeweils verschiedenen Abwasserverbänden mit unterschiedlichen Nachbargemeinden. Angesichts der äußerst angespannten kommunalen Haushalte versteht es sich von selbst, daß die erforderlichen Millionenbeträge nur zeitlich über einen längeren Zeitraum, entsprechend den Zuweisungen des Landes gestreckt, aufgebracht werden können. Daneben sind in den Bereichen der

Ortskanalisation noch erhebliche Sanierungsarbeiten zu erbringen. Folge davon ist, daß z. Z. noch 10 Stadtteile nicht an eine Kläranlage angeschlossen sind.

Soweit wie möglich ist die Gemeinde gehalten, die entstehenden Unkosten auf die Anlieger bzw. Nutzer umzulegen. Zwar soll es grundsätzlich den Gemeinden freistehen, auf Beiträge völlig zu verzichten und statt dessen auch die baulichen Investitionen nur über die laufenden Nutzungsgebühren zu refinanzieren²⁰⁾, dann ist jedoch ein kosten-deckender Gebührensatz zwingend erforderlich²¹⁾. Diese Problematik soll jedoch bei der Betrachtung der Abwassergebühren zunächst unberücksichtigt bleiben und erst in einer weiteren Darstellung der beitragsrechtlichen Konsequenzen vertieft werden.

Abrechnung der Abwassergebühren

Die Nutzer einer öffentlichen Einrichtung, für die keine privatrechtlichen Entgelte erhoben werden, sollen nach den kommunalen Abgabengesetzen der Länder, entsprechend dem ihnen entstehenden Vorteil zu Gebühren herangezogen werden²²⁾. Es soll daher zunächst betrachtet werden, was der Vorteil der betroffenen Grundstückseigentümer ist. In einer natürlichen und einfachen Betrachtungsweise ist es aus der Sicht des Grundstückseigentümers die Abnahme und gefahrlose Beseitigung des auf seinem Grundstück anfallenden Abwassers. So einfach macht es sich die Rechtsprechung und die Literatur bisher aber nicht, dort wird ausdrücklich danach differenziert, welche Art von Anlage die Gemeinde zur Verfügung stellt, wie das Abwasser abgeleitet wird²³⁾.

Tatsächliche Voraussetzungen

Je nach dem Ausbaustand der Abwasserentsorgungseinrichtungen der Gemeinden gibt es derzeit im wesentlichen vier Möglichkeiten, wie die Abwasserentsorgung technisch aufgebaut sein kann, bei denen die Grundstückseigentümer in unterschiedlichem Umfang mit eigenen Einrichtungen beteiligt sind:

1. Das Grundstück ist nicht an einen gemeindlichen Kanal angeschlossen, die anfallenden Abwässer werden in einer Sammelgrube ohne Überlauf gesammelt und regelmäßig mit einem Saugwagen abgeholt, sobald die Grube gefüllt ist. Dem Verfasser sind Fälle bekannt, in denen eine mindestens monatliche Leerung erfolgen muß, also 12 Abfahrten im Jahr anfallen.
2. Das Grundstück ist zwar an eine gemeindliche Kanalisation angeschlossen, diese mündet jedoch in einen Vorfluter, ohne daß die Abwässer aufbereitet werden. Auf dem Grundstück mußte der Eigentümer daher eine Grundstückskläreinrichtung nach DIN 4261 errichten.

18) Urteil vom 24. 5. 1989, 9 L 3/89, NVwZ-RR 1990, 507 f.

19) Kritisch dagegen bisher soweit erkennbar nur Rüttgers, „Ist der Frischwassermaßstab bei Schlammabfuhrgebühren unzulässig?“, Der Gemeindehaushalt 1985, 173 f., für die h. M. vgl. Lohmann, a. a. O., Rdnr. 686.

20) Kritisch dazu für Hessen jetzt Jahn, Die gemeindliche Pflicht zum Erheben von Beiträgen und/oder Gebühren unter besonderer Berücksichtigung des § 93 HGO, HSGZ 1992, 314 ff.

21) VGH Kassel, 5 TH 642/91, KStZ 1991, 217 f.

22) § 10 III KAG Hessen, § 6 KAG NRW.

23) VGH Kassel, 5 TH 2437/89, KStZ 1991, 235 ff.

In dieser 3-Kammer-Grube werden die Fäkalien vom Abwasser abgetrennt, gesammelt und mindestens jährlich zur schadlosen Beseitigung mit Saugwagen abgefahren. Die Fäkalien bilden in der Grundstücksklärereinrichtung einen Fäkalschlamm mit einem im Vergleich zum Abwasser hohen Anteil fester Stoffe, der sich auch in seiner chemischen Zusammensetzung durch Umsetzungsprozesse verändert und später nur sehr aufwendig aufgearbeitet werden kann. Der flüssige Rest der häuslichen Abwässer fließt nach einer gewissen Verweildauer über einen Überlauf in die Teilkanalisation.

3. Das Grundstück ist an eine gemeindliche Vollkanalisation angeschlossen, in der die anfallenden Schmutzwasser und die anfallenden Niederschlagswasser der Oberflächenentwässerung in einem Mischkanal in die Kläranlage geleitet und dort ordnungsgemäß entsorgt werden.
4. Das Grundstück ist ebenfalls an eine Vollkanalisation angeschlossen, diese wird jedoch im sogenannten Trennsystem betrieben. Es bestehen bei diesem System zwei getrennte Kanalsysteme für Schmutz- und für Niederschlagswasser nebeneinander. Das Niederschlagswasser wird direkt in einen Vorfluter eingeleitet, das Schmutzwasser wird dagegen in einer Kläranlage ordnungsgemäß beseitigt.

Es sollen an dieser Stelle nicht die Vor- oder Nachteile einer Misch- oder einer Trennkanalisation erörtert werden, denn beide Systeme haben ihre Vorteile und ihre Probleme. Für den hier interessierenden, gebührenrechtlichen Blickwinkel ist es ausreichend festzustellen, daß bei einer Trennkanalisation die für die Ableitung der Niederschlagswasser erforderlichen Aufwendungen ohne weiteres festgestellt werden können, insoweit geht es nur um den gesonderten Kanal, seine Unterhaltung und die Abwasserabgaben für die unterschiedlichen Einleitungsstellen in den Vorfluter. Daran wird sich allerdings in der Zukunft wohl etwas ändern, denn nach dem Stand der Technik wird in der Zukunft auch hier die Abwasserbehandlung der ersten, stärker verschmutzten Niederschlagswasser in einer entsprechenden Aufbereitungsanlage für erforderlich gehalten werden. Dies geht jedoch nur, wenn statt der bisherigen Überläufe in den Vorfluter ebenfalls Bauwerke errichtet werden, die den ersten Schwall sammeln und in die Kläranlage leiten, während der spätere, sehr viel weniger verschmutzte Rest in den Vorfluter abläuft. In der Kläranlage selbst ist der Reinigungsaufwand für das Niederschlagswasser im Vergleich zu den häuslichen Abwässern eine vernachlässigbare Größe. Dies liegt daran, daß fast keine Bestandteile enthalten sind, die über die biologischen Stufen der Kläranlage abgebaut werden müssen. Es handelt sich bei den Verschmutzungen hauptsächlich um Schwebstoffe, die bereits in der ersten Anlagenstufe, dem Sandfang, zum überwiegenden Teil abgetrennt werden. Als Aufwand ist dann lediglich noch die Pumpleistung für die Wassermenge zu berücksichtigen.

Bei einer Mischkanalisation ist die Feststellung der Aufwendungen der Abwasserbeseitigung für Niederschlagswasser und Schmutzwasser schwieriger, aber ebenfalls möglich. Es läßt sich aufgrund des entwässerten Gebietes die für die Ableitung der Schmutz- und Niederschlagswasser jeweils erforderliche Kanaldimensionierung ingenieurmäßig errechnen. Nach dem Verhältnis, in dem diese beiden erforderlichen Teildimensionen zueinander stehen,

können dann die Kosten der Kanalisation in einen Anteil Schmutzwasser und einen Anteil Niederschlagswasser aufgeteilt werden. In diesem Zusammenhang ist es von Interesse, daß die abzuleitende Schmutzwassermenge für die Dimensionierung des Kanals nur eine vernachlässigbare Größe darstellt. Für die Entsorgung der häuslichen Schmutzwasser von ca. 8 000 Einwohnern würde ein Kanalrohr DN 250, also mit einem Durchmesser von 25 cm, regelmäßig ausreichen. Die für die Niederschlagswasser erforderlichen Rohrdurchmesser liegen um ein erhebliches höher, so daß mit Fug und Recht gesagt werden kann, daß bei einer Trennkanalisation ein Kanal für die Niederschlagswasser mit der Dimensionierung des entsprechenden Mischwasserkanals und daneben ein zweiter, erheblich kleinerer Kanal für das Schmutzwasser verlegt werden muß. Mehraufwendungen hinsichtlich einer Kanalverlegung entstehen also nur insoweit, daß es aus hydraulischen Gründen meist erforderlich ist, den Schmutzwasser- bzw. den Mischwasserkanal in etwas größerer Tiefe zu verlegen. Zur Vermeidung einer Überlastung der Kläranlagen bei starken Niederschlägen wird es regelmäßig erforderlich, in einer Mischkanalisation noch sogenannte Entlastungsbauwerke einzurichten. Bei diesen Entlastungsanlagen handelt es sich um meist unterirdische Rückhaltebecken mit gedrosseltem Ablauf, die den ersten, stark verschmutzten Schub Niederschlagswasser aufnehmen und erst nach einer gewissen Zeit die weiterhin anfallenden Abwassermengen durch einen Überlauf direkt dem Vorfluter zuführen. Dabei soll durch den technischen Aufbau sichergestellt sein, daß das überlaufende Abwasser nur minimal verschmutzt ist. Das in den Entlastungsanlagen aufgefangene Abwasser wird dann allmählich nach dem Ende des Niederschlags über die Kläranlage gereinigt und abgeleitet. Die Baukosten dieser Entlastungsanlagen erreichen erhebliche Höhen. Die Abwasserabgaben fallen ebenfalls für die verschiedenen Überläufe an und können zugeordnet werden. Was nicht gesondert erfaßt werden kann ist der zusätzliche Aufwand in der Kläranlage, insoweit gilt das oben zur Trennkanalisation ausgeführte entsprechend. Dieser zusätzliche Aufwand wird aufgrund der relativ geringen Verschmutzung des Niederschlagswassers aber aufgewogen durch seine Spülwirkung in den Kanalleitungen, was Aufwendungen erspart, die für eine reine Schmutzwasserkanalisation andernfalls entstünden, denn nach dem Stand der Technik müßte ein reiner Schmutzwasserkanal ca. 2 mal jährlich gespült werden.

In den meisten hessischen Flächengemeinden — für die anderen Bundesländer dürfte insoweit abgesehen von Besonderheiten in der Besiedlungsstruktur nichts anderes gelten — findet man alle vier Möglichkeiten gleichzeitig vor. Es stellt sich die Frage, wie unter diesen äußeren Voraussetzungen eine Benutzungsgebühr nach den Vorgaben der Abgabengesetze ordnungsgemäß ermittelt werden kann. Dabei sollen zunächst die unter den Ziffern 3 und 4 aufgeführten Sachverhaltsgestaltungen isoliert betrachtet werden.

1. Schmutzwasser und Niederschlagswasser in Vollkanalisation

Hier kann zunächst pauschal festgestellt werden, daß das gesamte auf den Grundstücken anfallende Abwasser — Schmutzwasser und Niederschlagswasser — durch die gemeindliche Kanalisation beseitigt wird. Die Rechtsprechung hat bisher keine Probleme darin gesehen, deswegen auch einen einheitlichen Gebührenmaßstab zu verwenden.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob eine solche Vereinheitlichung nicht eine Benachteiligung der Wohngrundstücke gegenüber den industriell oder gewerblich genutzten Grundstücken bedeuten kann. Mit anderen Worten, ob ein einheitlicher Gebührensatz und -maßstab für Niederschlags- und Schmutzwassereinleitungen nicht eine Subventionierung der gewerblichen Abwässer durch die Privathaushalte zur Folge hat.

Dieser Effekt wird dann eintreten, wenn in dem betroffenen Gebiet eine nicht unerhebliche Anzahl von Betrieben oder öffentlichen Einrichtungen liegen, die sich durch eine hohe Flächenversiegelung und ein vergleichsweise geringes Schmutzwasseraufkommen auszeichnen. Beispiele für derartige Grundstücke sind Lagerhallen, großflächige Produktionsbetriebe, aber auch städtische Bauhöfe, Bus- oder Straßenbahndepots, Speditionsfirmen und ähnliches. Diese Grundstücke tragen nur zu einem geringen Teil zu den einheitlichen Abwassergebühren bei, denn diese werden inzwischen fast durchgängig nach dem Wahrscheinlichkeitsmaßstab des Frischwasserbezuges ermittelt. Insoweit ist die in der Vergangenheit immer wieder für eine getrennte Abrechnung der Aufwendungen für die Beseitigung des Schmutz- und des Niederschlagswassers gegebene Begründung, daß die mehr Wasser verbrauchenden Gewerbebetriebe benachteiligt würden²⁴⁾, gerade nicht zutreffend. Die Rechtsprechung hat inzwischen bereits teilweise eine Abkehr von dieser einheitlichen Berechnung²⁵⁾ eingeleitet, in dem sie verlangt, daß der Kostenanteil der Niederschlagsentwässerung unter 18 % der Gesamtkosten liegt²⁶⁾.

In der Praxis der hessischen Gemeinden haben sich regional erhebliche Unterschiede herausgebildet, da gerade im mittelhessischen Raum die Gemeinden bisher kaum eine Bereitschaft zeigen, sich dieser Problematik anzuneh-

men²⁷⁾. Dabei wird häufig der für die erste Veranlagung erforderliche hohe Arbeitsaufwand gescheut und auch die bevorstehende Kommunalwahl als Begründung für ein Abwarten ins Feld geführt. Da inzwischen selbst das OVG Münster, das insoweit in der Vergangenheit die toleranteste Auffassung hatte, davon abzurücken scheint²⁸⁾, wird für die Gemeinden insoweit in Zukunft ein erhöhter Handlungsbedarf entstehen. Die Argumentation mit einer weitestgehend einheitlichen Besiedlungs- und Bodennutzungsstruktur wird in Flächengemeinden so gut wie nie zutreffend sein, dies wurde bisher von der Rechtsprechung auch nur für recht einheitlich bebaute, kleine Gemeinden akzeptiert²⁹⁾. Dabei bieten sich als Maßstab für den Schmutzwasseranteil der Frischwasserbezug und als Maßstab für den Anteil der Niederschlagsentwässerung die versiegelte Grundstücksfläche an. Nur am Rande sei darauf hingewiesen, daß durch entsprechende Nachlässe für Zisternen oder andere, die anfallende Niederschlagswassermenge reduzierenden Einrichtungen auch ein erheblicher Anreiz geschaffen werden kann, durch die Privatinitiative der Grundstückseigentümer erhebliche Investitionen der Gemeinden ersparen zu können. Auch die Einsparung von Trinkwasser für Zwecke, für die Brauchwasserqualität erforderlich ist, könnte auf diesem Weg gefördert werden.

Als Zwischenergebnis für die beiden bisher betrachteten Sachverhaltsvarianten ist daher festzuhalten, daß regelmäßig für die laufenden Abwassergebühren der an die Kanalisation angeschlossenen Grundstücke ein unterschiedlicher Maßstab für die Beseitigung der Schmutzwässer und der Niederschlagswässer gewählt werden sollte³⁰⁾. Als Wahrscheinlichkeitsmaßstab steht für das Schmutzwasser der Frischwasserbezug und für das Niederschlagswasser die versiegelte Grundstücksfläche zur Verfügung.

(Fortsetzung im nächsten Heft)

24) Lichtenfeld in Driehaus, KAG § 6 Rdnr. 758; Dahmen, ebenda, Rdnr. 363.

25) Vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 26. 10. 1977 — VII C 4/76 —, ZMR 1978, 301 f.

26) OVG Lüneburg, III A 168/67; dagegen (1/4 der Kosten unerheblich) OVG Münster III A 1417/68.

27) Woran auch ein diesem Problem Rechnung tragende Mustersatzung des HSGB nichts änderte.

28) Vgl. Dahmen in Driehaus, KAG, § 6 Rdnrn. 364 ff.

29) VGH Kassel, V N 3/82, DÖV 1986, 890.

30) So auch jüngst mit überzeugenden Argumenten Fabry, Abwassergebühren für Niederschlagswasser, HSGZ 1992, 302 ff.

Rechtliche Zusammenfassung verschiedener Abwasserbeseitigungsanlagen im Beitrags- und Gebührenrecht

Von Gerhard Benne mann, Bad Nauheim

(Fortsetzung aus Heft 1/93)

2. Bei eigenen Grundstückskläreinrichtungen mit Überlauf in den öffentlichen Kanal

Im folgenden Abschnitt werden nur die oben unter Ziffer 2 betrachteten Grundstückskläreinrichtungen von Wohngrundstücken beachtet. Die gebührenrechtliche Berücksichtigung von Grundstückskläranlagen für Industrie- oder Gewerbebetriebe bleibt hier außer Beachtung³¹⁾.

Als direkten Vorteil durch die Kanalisation hat der Grundstückseigentümer lediglich die Ableitung des Überlaufes seiner Grundstückskläreinrichtung und der auf seinem Grundstück anfallenden Niederschlagswasser.

Hinsichtlich der Niederschlagswasser ist die gebührenrechtliche Erfassung unproblematisch, denn diese kann auch hier nach dem Maß der versiegelten Grundstücksfläche festgesetzt werden. Insoweit gelten daher die zuvor zur Berechnung der Gebühren für die Niederschlagswasserbeseitigung gemachten Ausführungen hier entsprechend. Es werden deshalb nur noch die Gebühren für die Schmutzwasser- und Fäkalschlammabeseitigung betrachtet.

Hinsichtlich des Überlaufes seiner Grundstückskläreinrichtung war es in der Vergangenheit unstrittig, daß der Grundstückseigentümer nur einen geringeren Vorteil von der gemeindlichen Kanalisation hatte. Dementsprechend hat es die Rechtsprechung bis in die jüngste Zeit hinein für diese Fallgestaltungen für erforderlich gehalten, daß unterschiedliche Gebührensätze für Abwässer mit und ohne Fäkalien in den entsprechenden Gebührenordnungen festgesetzt worden sind³²⁾. Dabei hat der VGH Kassel zuletzt noch angenommen, daß der Gebührenerlaß für Abwässer ohne Fäkalien zwischen 25 und 50 % der vollen Abwassergebühr betragen müsse³³⁾. Dieser Abschlag, so wird argumentiert, sei auch erforderlich, um zu berücksichtigen, daß der Grundstückseigentümer ja für die Abwasserbeseitigung der auf seinem Grundstück anfallenden Abwässer selbst erhebliche Investitionen tätigen müsse. Dieser Auffassung kann jedoch in Hessen³⁴⁾ nur für die Zeit bis 1988 beiepflichtet werden.

Bis dahin war es dem jeweiligen Grundstückseigentümer selbst überlassen, für die Abfuhr und Beseitigung seiner Fäkalschlämme aus der eigenen Grundstückskläreinrichtung zu sorgen. Dementsprechend hatte er auch die dafür anfallenden Kosten und die Kosten für die Errichtung der eigenen Anlage zu tragen. Im Zuge der Novellierung des Was-

serhaushaltsgesetzes wurden 1986 die §§ 7 a, 18 b novelliert und verschärft³⁵⁾. Dem hat der Landesgesetzgeber in Hessen Rechnung getragen und unter anderem erstmals mit Wirkung ab dem 1. 1. 1988 den Gemeinden auch die ordnungsgemäße Entsorgung der Fäkalschlämme als öffentliche Aufgabe übertragen³⁶⁾. Dieser gesetzlichen Pflicht haben die Gemeinden entsprochen und für die im Gemeindegebiet liegenden Grundstücke den Anschluß- und Benutzungszwang auch insoweit eingeführt. Aufgrund der ständigen Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte, daß die anfallenden Gebühren, wenn dies möglich ist, nach der genau zu bemessenden Gegenleistung abzurechnen sind³⁷⁾, führten die Gemeinden auch weitestgehend eine auf dem Maßstab „abgefahrene Kubikmeter Fäkalschlamm“ aufbauende Gebührenordnung für die Fäkalschlammabeseitigung ein³⁸⁾. An den Saugwagen könne schließlich genau abgelesen werden, wieviel Kubikmeter Fäkalschlamm abgefahren würden, für die Anwendung eines Wahrscheinlichkeitsmaßstabs sei daher kein Raum³⁹⁾. Dabei stand die Vorstellung im Hintergrund, daß die Abfuhr- und Beseitigungskosten ja bekannt seien, ebenso wie sie dies in der Vergangenheit waren.

Schon bald kamen den betroffenen Gemeinden bei einer sorgfältigen Überprüfung erhebliche Zweifel an der Richtigkeit dieses Vorgehens. Besonders das wirtschaftliche Ergebnis befriedigte nicht. Allein bei einer Berücksichtigung der Kosten für das Absaugen des Fäkalschlammes aus den Grundstückskläreinrichtungen, dem Transport zur anschließenden Beseitigung und des Aufwandes für die Erstellung der entsprechenden Bescheide (in der oben beschriebenen Beispielsgemeinde wären knapp 2000 Bescheide im Jahr zu erstellen, was zu Mehrkosten von ca. 100 000 DM führen würde) wurden die betroffenen Grundstückseigentümer zusammen mit der Abwassergebühr für das Einleiten von Abwässern ohne Fäkalien erheblich höher belastet, als die an eine Kläranlage angeschlossenen Grundstücke. Unter Berücksichtigung der zusätzlich bei den höher belasteten Grundstückseigentümern außerdem erforderlichen, erheblichen Eigeninvestitionen ein zumindest unbefriedigendes Ergebnis, das auch die Begründung des VGH Kassel⁴⁰⁾ für seine Auffassung ad absurdum führt.

Das war aber noch nicht alles! Bei der praktischen Durchführung der Fäkalschlammabeseitigung traten dann bald weitere Probleme auf. Die zunächst erwogene, technisch nicht aufwendige Beseitigung durch Trockenpres-

31) Derartige Einrichtungen können die Gemeinden vorschreiben, damit zu stark verschmutzte Abwässer soweit vorgereinigt werden, daß sie häuslichen Abwässern entsprechen, diese Anlagen ersparen also meist nur sogenannte Starkverschmutzerzuschläge und haben regelmäßig nichts mit dem Fehlen einer öffentlichen Abwasseraufbereitungsanlage zu tun.

32) VGH München, 23 B 86.03679.

33) VGH Kassel, 5 TH 240/89, KStZ 1992, 32 f.

34) In NRW ist eine vergleichbare Situation schon mit dem dortigen Wassergesetz von 1979 geschaffen worden, vgl. Kilzer, Entwässerungsgebühren — Wirklichkeits- oder Wahrscheinlichkeitsmaßstab, in: Der Gemeindehaushalt 1985, 149 ff. [150].

35) Vgl. G/W/C, Wasserhaushaltsgesetz, § 7 a Rdnrn. 1, 11; § 18 b Rdnr. 5.

36) § 52 I i. V. m. § 51 I 2 HWG.

37) VGH Kassel, V OE 129/78, HSGZ 1981, 283 ff. (284), vgl. auch Lohmann in Driehaus, KAG § 6 Rdnrn. 686, 693; Dahmen ebenda, Rdnrn. 200 ff., Ermel, Anm. 58 ff. zu § 10 KAG.

38) Zu diesem Ergebnis kommt ohne nähere Begründung auch Hinzen, KStZ 1989, 221 ff.

39) Lohmann, a. a. O., Rdnr. 686 mit Hinweis auf den Beschluß des VGH Kassel vom 17. 5. 1991 — 5 TH 2437/89.

40) 5 TH 240/89, a. a. O.

sung unter Zugabe von stabilisierenden Chemikalien und anschließendes Verbringen auf landwirtschaftliche Nutzflächen scheiterte. Dieses Verfahren analog der Beseitigung des Klärschlammes aus den öffentlichen Kläranlagen erwies sich wegen der zu zahlreichen festen Inhaltsstoffe als nicht möglich. Daran scheiterte auch eine direkte Zugabe des Fäkalschlammes in die biologischen Reinigungsstufen der Kläranlagen. Es blieb also nur die Möglichkeit, den Fäkalschlamm dem im Hauptsammler herangeführten Abwasser noch vor dem Rechenwerk, also noch vor der allerersten Reinigungsstufe beizumischen. Der Fäkalschlamm mußte also, ebenso wie das übrige Schmutzwasser, die gesamte Kläranlage durchlaufen. Auch dies muß jedoch in vorsichtiger Weise geschehen, denn ein zu hoher Eintrag von Fäkalschlamm würde selbst bei größeren Kläranlagen noch eine Gefahr für die Funktionsfähigkeit darstellen. Technisch wird dies jetzt durch den Einsatz einer Fäkalschlammannahmestation im Bereich der Kläranlage gelöst, die den Fäkalschlamm unter Berücksichtigung der sonstigen Belastung der Kläranlage während des gesamten Tages kontinuierlich dem Abwasser im Hauptsammler beimischt. Der Fäkalschlamm wird zusammen mit dem Abwasser der Kanalisation in die Kläranlage gepumpt und dadurch soweit gemischt und verdünnt, daß eine technisch einwandfreie Abwasseraufbereitung sichergestellt ist. Im Gegensatz zu der Zeit vor der Übertragung der Fäkalschlammabgabe auf die Gemeinden war es also durch die Gesetzesänderung erforderlich geworden, den Fäkalschlamm ebenso wie die Schmutzwässer durch die Kläranlage aufzuarbeiten, während früher die Fäkalschlämme einfach auf landwirtschaftliche Grundstücke verbracht worden waren.

Als nächstes wurde dann festgestellt, daß die meisten ortsnahen Kläranlagen für eine so geringe Zahl von Einwohnergleichwerten ausgelegt waren, daß sie den erheblichen Sauerstoffbedarf der Fäkalschlämme nicht befriedigen konnten. Dieser Bedarf ist erheblich höher als bei normalem Abwasser, denn es handelt sich im Prinzip um das über ein Jahr angesammelte Abwasserkonzentrat, das durch Faulungsprozesse in der Grundstückskläreinrichtung noch an Schädlichkeit zugenommen hat. Da diese Anlagen bei der Aufbereitung von Fäkalschlamm schlicht umkippten, mußte der Fäkalschlamm daher zu einer größeren Kläranlage verbracht werden. Dies führte zu weiter erhöhten Transportkosten.

Durch diese Art der Aufbereitung war aber die tatsächliche Grundlage für eine getrennte Abrechnung der Fäkalschlammabgabe weggefallen, denn der Aufwand innerhalb der Kläranlage, der auf die Aufbereitung des Abwassers und des Fäkalschlammes entfällt, ist kaum zu trennen. Wieviele Stunden Pumpenlaufzeit entfallen auf das Abwasser, wieviele auf den Fäkalschlamm? Diese Frage stellt sich für die gesamten Aufwendungen in der Kläranlage, also beispielsweise auf die Personalkosten, den Energieverbrauch und die Klärschlammabgabe. Eine annähernde Aufteilung ließe sich möglicherweise dann realisieren, wenn von jeder Anlieferung Fäkalschlamm eine entsprechende Analyse durchgeführt würde. Die Durchführung von rund 2000 Untersuchungen zur Bestimmung des für den Abbau notwendigen Aufwandes mit Kosten von jeweils ca. 200 DM⁴¹⁾ würde jedoch jeden Rahmen eines vernünftigen Aufwandes sprengen. Dabei ist

41) Es geht dabei nur um die Festlegung der CSB- und der BSB-Werte, siehe auch Fußnote 57.

noch vernachlässigt, daß zunächst in einer generellen Untersuchung der Kostenaufwand innerhalb der Anlage für die Aufarbeitung unterschiedlich stark verschmutzter (konzentrierter) Fäkalschlämme tatsächlich wäre, ein weiterer, allerdings einmaliger Kostenaufwand von 100 000 bis 200 000 DM⁴²⁾. Insoweit hat sich die Rechtsprechung in der Vergangenheit immer wieder auf den Standpunkt gestellt, daß es nicht erforderlich sei, das Abwasser der verschiedenen Einleiter auf seine Schädlichkeit zu untersuchen, um danach die Abwassergebühren zu verteilen⁴³⁾. Dieser Gesichtspunkt muß nach meiner Auffassung für die Entsorgung des Fäkalschlammes ebenso gelten. Die angesprochenen Probleme einer Aufwandsermittlung übersieht Kilzer⁴⁴⁾ bei seinem Eintreten für den Mengenmaßstab, also eine getrennte Abrechnung von Abwasser- und Fäkalschlammabgabe. Dahmen⁴⁵⁾ deutet die Fragestellung zwar an, vertieft sie jedoch nicht.

Es stellt sich daher eine in Rechtsprechung und Literatur⁴⁶⁾ bisher so noch nicht betrachtete Fragestellung, nämlich die nach einer Gebührenbemessung und Verteilung, wenn der für die konkrete Gegenleistung der Gemeinde erbrachte Aufwand nicht ermittelt werden kann. Dies unterscheidet sich grundlegend von der bisher ausschließlich untersuchten Frage, wie ein bekannter Aufwand am gerechtesten verteilt wird⁴⁷⁾. Aus diesem Grund muß die bisher veröffentlichte Literatur und Rechtsprechung sorgfältig überprüft werden.

Nach der Auffassung des Verfassers bietet sich hier ein Verfahren entsprechend dem von der Rechtsprechung entwickelten Lösungsmodell für die Umlage der Abwasserabgaben auf die an die gemeindliche Kanalisation angeschlossenen Grundstücke an. Dafür hat das BVerwG ausdrücklich festgestellt, daß es keine Veranlassung gäbe, die für die unterschiedlichen Einleitungsstellen im einzelnen festgelegten Abwasserabgaben nur auf die Grundstücksteilnehmer umzulegen, die an der betreffenden Einleitungsstelle angeschlossen sind. Vielmehr sei eine Umlegung auf alle Kanalbenutzer zulässig⁴⁸⁾, wenn auch im übrigen eine einheitliche Abwassergebühr erhoben wird.

42) Dieser Kostenrahmen wurde im Rahmen einer Umfrage bei mehreren Büros ermittelt, als noch versucht werden sollte, eine getrennte Abrechnung der Fäkalschlammabgabe zu verwirklichen.

43) VGH Kassel, V OE 129/78, a. a. O., S. 285 m. w. N.

44) a. a. O., S. 150 f.

45) a. a. O., Rdnr. 405.

46) Zwar weist Rüttgers („Ist der Frischwassermaßstab bei Schlammabfuhrgebühren unzulässig?“ Der Gemeindehaushalt 1985, 173 f.) zutreffend darauf hin, daß sich die Leistung der Gemeinde nicht im Einsammeln und Transportieren erschöpfe, sondern auch das Behandeln des Schlammes bestehe, er zeigt dann auch noch richtig auf, daß die Behandlungskosten von der Beschaffenheit des Schlammes im Einzelfall abhängen, verfolgt aber diesen richtigen Ansatz nicht mehr weiter.

47) Dies verkennt auch Gärtner, in: Der Gemeindehaushalt 1991, 150 ff., wohl weil die Aufarbeitung der Stadt von einem Verband in Rechnung gestellt wird und er dessen Kalkulation nicht hinterfragt. Bei solchen Verbänden sind Preisdifferenzen von 100 % für Anlieferungen aus Mitgliedsgemeinden und aus anderen Gemeinden bekannt, was zeigt, daß es sich letztlich um politisch festgesetzte, aber nicht um exakt ermittelte Preise handelt.

48) BVerwG, Urteil vom 11. 11. 1987 — 8 C 49/86 —, NVwZ 1988, 540 ff., bei dieser Entscheidung ist zu beachten, daß die Ausführungen zu den Gründen für eine unterschiedliche Beteiligung im Einzelfall jetzt, wegen der Aufarbeitung der Fäkalschlämme in einer Kläranlage, gerade nicht mehr zutreffend sind. Die Entscheidung gibt keinen Hinweis, ob eine entsprechende Tätigkeitspflicht der Gemeinde analog der 1988 in Hessen eingeführten Regelung bestand.

Wenn man diesem Vorschlag folgt, ist das Ergebnis eine einheitliche Abwassergebühr für die hier betrachteten Fallgestaltungen und die Grundstückseigentümer, deren Grundstücke direkt an eine Kläranlage angeschlossen sind. Das Ergebnis entspricht der unstrittigen Rechtsprechung für die Berechnung der Abfallentsorgungsgebühren⁴⁹⁾ und vermeidet auch einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei den Gemeinden⁵⁰⁾, denn für diese Grundstücke muß ohnehin ein Gebührenbescheid auf der Basis des Frischwasserbezugs für den Überlauf der Grundstückskläreinrichtung erstellt werden. Dabei handelt es sich um die Gebühr für Abwasser ohne Fäkalien.

3. Bei Sammelgruben auf dem Grundstück ohne einen Überlauf

Im Prinzip gilt für diesen Sachverhaltstyp nichts anderes als das für die zuvor betrachteten Grundstückskläreinrichtungen. Bei diesen Grundstücken wird das Niederschlagswasser regelmäßig auf dem Grundstück versickert. Es wird daher meist keine Gebühr für die Beseitigung des Niederschlagswassers anfallen. Falls es über einen Niederschlagswasserkanal oder eine eigene Einleitungsstelle direkt in den Vorfluter eingeleitet wird, bestehen keine Probleme, das Niederschlagswasser mit einer eigenen Gebühr nach dem Maßstab der versiegelten Grundfläche abzurechnen.

Hinsichtlich des Schmutzwassers entfällt bisher eine Gebührenveranlagung für Abwasser ohne Fäkalien, denn diese entstehen ja nicht. Es fallen im Gegensatz zu den anderen Grundstückskläreinrichtungen jedoch mehrere Abfahren pro Jahr an, bei denen das gesamte Schmutzwasser zur ordnungsgemäßen Beseitigung abgeholt und zur Kläranlage verbracht wird. Hier besteht bei einem ordnungsgemäßen Betrieb und einer rechtzeitigen Entleerung dieselbe direkte Verbindung zwischen abgefahrener Abwassermenge und dem Frischwasserbezug wie bei einem an die Kanalisation angeschlossenen Grundstück. Das sollte es rechtfertigen, auch bei der Berechnung der Abwassergebühren für diese Grundstücke auf den Frischwassermaßstab zurückzugreifen⁵¹⁾. Die tatsächlichen Kosten in der Kläranlage sind bei dieser Sachverhaltsgestaltung ebenso wenig zu ermitteln, wie bei der zuvor erörterten Fäkalschlammabeseitigung oder für den einzelnen an den Abwasserkanal angeschlossenen Haushalt. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, daß sie erheblich niedriger sind, denn es liegt ja gerade kein „Abwasserkonzentrat“ eines Jahres vor. Die Kosten sind im Einzelfall auch aus einem anderen Grund möglicherweise niedriger: Es ist nicht zwingend erforderlich, diese Schmutzwässer zu einer zentralen Fäkalschlammannahmestation zu bringen. Je nach den örtlichen Verhältnissen kann es sogar möglich sein, den Saugwagen in größerem Abstand von der Kläranlage in den Abwasserkanal zu entleeren. Auf jeden Fall ist der Gehalt an Trockensubstanz im Vergleich mit Fäkalschlamm aus den zuvor betrachteten Grundstückskläreinrichtungen sehr viel geringer, so daß der Sauerstoffbedarf in der Kläranlage geringer ist und auch weniger Klärschlamm als Endprodukt bei der Aufbereitung entsteht. Daraus ergibt sich für den Fall, daß getrennte Abrechnung erforderlich sein sollte, die zwingende Konsequenz, daß für den Gebührensatz der Fäkalschlammabeseitigung zwischen den Sammel-

gruben ohne Überlauf und den Grundstückskläranlagen (Drei-Kammer-Gruben) unterschieden werden muß mit ebenfalls unterschiedlichen Gebührensätzen⁵²⁾.

Die für diese Grundstücke entstehenden Saugwagenkosten müssen dann natürlich auch getrennt erfaßt werden, denn sie können nicht dem Betrieb der Kläranlage, aber auch nicht der Entsorgung der Hausklärgruben zugerechnet werden.

4. Versuch einer Darstellung der tatsächlichen Abrechnungskosten

Es ist vorstehend dargelegt worden, daß eine Kostenermittlung für den unterschiedlichen Aufwand nur unter unwirtschaftlichem Aufwand möglich sei. Dies soll nachfolgend auch mittels konkreter Beträge belegt werden, damit dann die Frage der Verwaltungspraktikabilität erörtert werden kann.

Zunächst ist dabei der Abrechnungsaufwand zu ermitteln, der dann entsteht, wenn man meiner Auffassung folgt. Wenn die Abwassergebühren einheitlich für das Schmutzwasser nach dem Frischwassermaßstab berechnet werden, ist es lediglich erforderlich, in den Bescheid über die Wassergebühren eine weitere Zeile aufzunehmen, in der der Wasserbezug in m³ mit dem Gebührenbetrag pro m³ multipliziert und ausgeworfen wird. Es entsteht kein zusätzlicher Versandaufwand, es müssen keine zusätzlichen Bescheide erstellt werden.

Für die Niederschlagswassergebühr gibt es zwei Möglichkeiten, die von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten abhängen. Wenn — wie in der dargestellten Beispielsgemeinde — fast durchgängig nur eine Wasseruhr pro Grundstück vorhanden ist, kann dem Stammdatensatz des einzelnen Grundstücks noch die versiegelte Fläche in m² hinzugefügt werden, dieser nicht häufigen Veränderungen unterworfenen Wert wird dann mit der ebenfalls auf den m² bezogenen Gebühr multipliziert und auf dem einheitlichen Bescheid ebenfalls ausgewiesen. Wenn es jedoch häufig der Fall sein sollte, daß mehrere Wohnungen auf einem Grundstück eigene Wasseruhren haben, kann die Angabe der versiegelten Fläche in die Berechnung der Grundstücksabgaben (Grundsteuer, Straßenreinigung etc.) aufgenommen werden und wird dann dem Grundstückseigentümer in Rechnung gestellt. Auch dabei ist nur ein Bescheid erforderlich, der ohnehin erstellt wird und es werden keine zusätzlichen Arbeitsgänge erforderlich.

Bei beiden beschriebenen Verfahren erfolgt die Abrechnung zu einem einheitlichen, dem Gebührenpflichtigen im Voraus bekannten Zeitpunkt und die Gebührenlast kann durch regelmäßige Abschlagszahlungen gleichmäßig über das gesamte Jahr verteilt werden. Dabei hat die Gemeinde ebenfalls gleichmäßig fließende Gebühreneinnahmen, mit denen die ja ebenfalls kontinuierlich zu bezahlenden Ausgaben (z. B. Energie- und Personalkosten) ohne weiteres bezahlt werden können. Wenn man dagegen der herrschenden Rechtsprechung folgt, fällt dies alles weg. Die dann zusätzlich entstehenden Abrechnungskosten werden unten noch dargestellt. Dabei konnte jedoch nicht berücksichtigt werden, daß die Abrechnung der Fäkalschlammabeseitigung dann natürlich nicht mehr zu einem vorher bekannten Zeitpunkt erfolgt, sondern je nach dem Zeitpunkt der Leerung der Grube irgendwann im laufenden

49) Vgl. oben FN 2.

50) Der dadurch ersparte Aufwand wird unten unter 4. dargestellt.

51) Dagegen ausdrücklich Lohmann, a. a. O., Rdnr. 686, weil ja ein Wirklichkeitsmaßstab zur Verfügung stehe.

52) So auch konsequenterweise Lohmann, a. a. O., Rdnr. 686.

Jahr. Es liegt in der Natur der Sache, daß bei diesen Leerungen kein in jedem Jahr identischer Fahrplan eingehalten werden kann, weil insbesondere die Entleerung der Sammelgruben ohne Überlauf ja immer nur auf Abruf erfolgt und diese Entleerungen denen der Grundstücksklär-einrichtungen vorgehen müssen⁵³). Außerdem müssen permanent Kosten vorfinanziert werden, denn die Abrechnung kann ja erst dann erfolgen, wenn die Abfuhrmeldung mit der Angabe der abgefahrenen Menge und die Ergebnisse der erforderlichen Analysen vorliegen. Danach muß der Gebührenbescheid errechnet, ausgefertigt und zugesandt werden. Schließlich braucht auch der Gebührenschuldner noch eine gewisse Zeit, um die Zahlung zu bewirken. Durch diese kontinuierliche Vorfinanzierung entstehen weitere Zinsaufwendungen, die dann ebenfalls noch in die Gebühren eingerechnet werden müssen, da sie ja nicht der allgemeinen Abwasserbeseitigung als Aufwand zugeschlagen werden dürfen. Dies durch regelmäßige Abschlagszahlung zu vermeiden erscheint fast nicht möglich, denn alle wesentlichen Faktoren für die Gebührenberechnung werden erst bei der Abfuhr bekannt.

In einer Musterberechnung soll für die eingangs beschriebene Flächengemeinde aufgezeigt werden, welcher Betrag durch die hier vorgeschlagene Abrechnungsweise nicht anfällt und welche Auswirkungen dies auf die Gebührenhöhe hat. Dabei werden zur Abrundung des Bildes alle klar zu ermittelnden Kosten für die Fäkalschlammabfuhr bzw. ihre Abrechnung berücksichtigt, damit sich ein möglichst umfassendes Bild ergibt.

Kosten für Grubenentleerung und Transport zur Kläranlage ⁵⁴)	100 000 DM
Investitionen und Abschreibungen ⁵⁵)	21 700 DM
verwaltungsinterne Personal- und Sachkosten Gebührenabrechnung ⁵⁶)	100 000 DM
Analysekosten für die Einzelanfahrten ⁵⁷)	500 000 DM
Gesamtaufwand ohne anteilige Kosten der Kläranlage	<u>721 700 DM</u>

Umgerechnet auf die ca. 2 000 Anlieferungen ergibt sich damit ein Aufwand von 360,85 DM pro Anlieferung, um-

53) Rüttgers sieht diese Problematik und leitet alleine daraus die Zulässigkeit des Frischwassermaßstabes für die Fäkalschlamm Entsorgung ab, wobei er bewußt in Kauf nimmt, daß eine seiner Ansicht nach ungerechtere Gebührenverteilung erfolgt, a. a. O., S. 174.

54) Durch Ausschreibung ermittelter Einheitspreis pro m³ DM 25.

55) Kosten der entsprechenden Annahmestation auf der Kläranlage etc., nicht berücksichtigt ist ein Gutachten, mit dem die anteiligen Kosten auf der Kläranlage in Abhängigkeit von der jeweiligen Beschaffenheit des Fäkalschlammes grundsätzlich ermittelt werden.

56) Es wird unter Berücksichtigung der Jahresarbeitszeit von 1 Stelle ausgegangen, bei der die gesamte Sachbearbeitung, Bescheiderstellung, Rechtsmittelbearbeitung etc. liegt. Bei den Anlieferungen kann es sich um den Inhalt einer einzigen Grube handeln, es können aber auch mehrere Grubeninhalte zusammen angeliefert werden, so daß von mehr als 2 000 Bescheiden ausgegangen werden muß.

57) Nach vorliegenden Angeboten rund 250 DM/Anlieferung, es sind ca. 2 000 Anlieferungen zu untersuchen. Dabei kann der Analysenaufwand sich nicht auf CSB- und BSB-Werte beschränken, denn je nach den enthaltenen Schadstoffen könnte eine spätere Verwertung des Klärschlammes nicht mehr möglich sein und zu entsprechend hohen Deponiekosten führen, die bei der Anlage sonst bisher nicht entstehen. Wenn eine komplette Analyse entsprechend den neuen Vorschriften für die Klärschlammuntersuchung durchgeführt würde, wäre mit ca. DM 2 500 pro Analyse zu rechnen.

gerechnet auf die an die entsprechenden Grundstücke gelieferten 220 000 m³ Frischwasser ergibt sich ein Betrag von 3,28 DM/m³ bezogenes Frischwasser.

Wenn man die in diesem Betrag enthaltenen 121 700 DM nicht berücksichtigt, die unabhängig von der Abrechnung für die Beseitigung der Fäkalschlämme ohnehin anfallen, ermäßigt sich der Betrag auf 300 DM pro Anlieferung bzw. 2,73 DM/m³ bezogenes Frischwasser. Damit wird der Gebührensatz für Abwassergebühren bei einer Vollkanalisation und getrennter Abrechnung der Niederschlagswasser erreicht⁵⁸). Und dies neben den Gebühren für die Entsorgung der Abwässer ohne Fäkalien und nur um eine möglichst exakte Kostenverteilung auf die einzelne Anlieferung zu erreichen, damit dann nach dem tatsächlich angelieferten Volumen und dem Aufwand der einzelnen Aufbereitung, also möglichst gerecht abgerechnet werden kann!

Es ist bei dieser Berechnung noch kein Pfennig Aufbereitungskosten in der Kläranlage berücksichtigt. In dieser Berechnung nicht enthalten sind also die auf der Kläranlage anfallenden Aufwendungen, die zu den oben ermittelten Kosten noch addiert werden müßten, wenn die Verteilung aufgrund der Untersuchungen möglich wird. Es sind dies die anteiligen Kosten für: Energieaufwand in der Kläranlage, erhöhte Abschreibung der stärker belasteten technischen Einrichtungen, Personalaufwand für die Bedienung der Kläranlage, die Klärschlammverwertung in der Landwirtschaft, die Sondermülldeponierung des Rechengutes, die Konditionierungsmittel zur chemischen Stabilisierung vor der Pressung. Der Personalaufwand beläuft sich neben der normalen Bedienung der Kläranlage auf folgende Tätigkeiten: Übernahme des Fäkalschlammes aus dem Saugwagen in die Annahmestation, Kontrolle der Herkunft des Fäkalschlammes, Führen des Entsorgungsnachweises, Kontrollanalytik für die Klärschlammverwertung und die Gebührenabrechnung, Führen der Verwertungsnachweise für den Klärschlamm. Es wird daher deutlich, daß die unbekanntenen Kostenbestandteile in der Kläranlage keinesfalls unerhebliche Randerscheinungen sind.

Wenn man dies alles berücksichtigt, zahlen die Grundstückseigentümer, deren Abwässer über eine Grundstücksklär-einrichtung und einen Saugwagen von der Gemeinde entsorgt werden im Endergebnis rund den doppelten Abwassergebührensatz, wie die Eigentümer der über eine Kanalisation direkt an die Kläranlage angeschlossenen Grundstücke. Daneben haben sie auch noch den Kostenaufwand für die Herstellung der Grundstücksklär-einrichtung zu tragen. Es stellt sich dann mit einiger Berechtigung die Frage, ob diese streng an den Aufwand der Abwasserbeseitigung für das jeweilige Grundstück anknüpfende Gebührenberechnung noch viel mit einer gerechten Lastenverteilung zu tun hat, oder ob hier nur die Auswirkungen eines vermeintlichen Gerechtigkeitsstrebens nicht gesehen werden.

Dem Verfasser ist keine Gemeinde bekannt, die tatsächlich entsprechend den Vorgaben abrechnet. In der Praxis vermeidet man dieses — politisch nicht gewünschte und tatsächlich dem Bürger auch nicht mehr zu erklärende — Ergebnis, indem man bei der Ermittlung der Gebühren für die Fäkalschlammabfuhr die Kosten auf der Kläranlage nicht berücksichtigt. Die direkt an die Kläranlage ange-

58) Zum Vergleich, im maßgeblichen Zeitraum wurde die Abwassergebühr für eine knapp kostendeckende einheitliche Abwassergebühr für Niederschlagswasser, Abwässer mit und ohne Fäkalien und Fäkalschlamm auf 3,35 DM/m³ berechnet.

schlossenen Einwohner zahlen dann die Betriebskosten der Fäkalschlammaufbereitung in der Kläranlage mit. Da, wo mehrere Gemeinden zu einem Verband zusammengeschlossen sind, ist es dem Verband egal, wie seine Unkosten nachher verteilt werden, denn die Mitgliedsgemeinden müssen ohnehin den gesamten Aufwand zahlen, also begnügt man sich mit recht frei gegriffenen Zahlen⁵⁹⁾.

Angesichts dieser Auswirkungen und der tatsächlichen Probleme bei der Ermittlung der anteiligen Kosten in der Kläranlage ist es nicht mehr zu rechtfertigen, den für die Abfallentsorgung schon lange getanen Schritt nicht auch auf die Abwasserentsorgung zu übertragen und eine einheitliche Gebühr für die funktional einheitliche Gegenleistung Entsorgung sämtlicher Schmutzwässer einschließlich der Fäkalschlämme zu erheben. Die aufgezeigten Probleme und vermeidbaren Mehrkosten sollten die Berufung auf den Grundsatz der Verwaltungspraktikabilität⁶⁰⁾ ausreichend rechtfertigen. Diesen Schritt hat nunmehr das VG Darmstadt, soweit ersichtlich in der Rechtsprechung erstmals, nachvollzogen und die rechtliche Zusammenfassung der Abwasser- und der Fäkalschlammabeseitigung zu einer einheitlichen Anlage mit einheitlichen Abwassergebühren im Grundsatz gebilligt⁶¹⁾. Mit dieser Entscheidung werden die Gemeinden dem Dilemma entzogen, entweder einen unvertretbar hohen Aufwand lediglich zur Ermittlung der Einzelfallgebühren zu betreiben — wozu auch eine entsprechend komplizierte Regelung in der Gebührenord-

nung geschaffen werden müßte —, oder letztendlich die Kosten der Kläranlage grob zu schätzen und damit das Ziel der bisherigen Rechtsprechung, nämlich eine möglichst gerechte Verteilung des Aufwandes, zu erreichen. Es ist nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund heraus das Gericht allerdings auf halbem Wege stehen geblieben ist und eine solche Zusammenfassung davon abhängig machte, daß weniger als 10 % der Grundstücke nicht über die Kanalisation an eine Kläranlage angeschlossen sind⁶²⁾. Die Anwendung der Grundsätze für die Abrechnung einer kleinen Anzahl von Fällen hätte den zuvor erfolgten Argumentationsaufwand nicht erfordert. Auch wird im Ergebnis immer dann, wenn mehr als 10 % der Grundstücke noch nicht an eine Kläranlage angeschlossen sind, im Ergebnis von den Gemeinden der zuvor selbst als unverhältnismäßig bezeichnete Aufwand verlangt. Die Frage, wonach die angeblich für die Typengerechtigkeit erforderliche Gebührendifferenzierung bemessen werden soll, wie denn die Kosten innerhalb der Kläranlage dann verteilt werden sollen, bleibt unbeantwortet. Es bleibt auch offen, ob dann alle Gruben nach einem Gebührensatz veranlagt werden können, oder ob hier noch eine Unterscheidung zwischen Gruben mit und ohne Ablauf erforderlich sein soll. Das Urteil hat den richtigen Weg beschritten, ist ihn jedoch leider nicht zu Ende gegangen. Aber auch bringt diese Entscheidung bereits für viele Gemeinden einen Hinweis darauf, wie eine rechtmäßige Gebührenberechnung möglich ist, nämlich durch eine einheitliche Gebühr, wenn wenigstens der Anteil der an eine Kläranlage direkt angeschlossenen Grundstücke über 90 % liegt.

59) Vgl. oben FN 47.

60) Zur grundsätzlichen Beachtlichkeit dieses Grundsatzes: Lohmann, a. a. O., Rdnr. 697, Dahmen, a. a. O., § 4 Rdnrn. 83 f.

61) Urteil v. 14. 7. 1992, IV/2 E 1209/89, die Entscheidung ist rechtskräftig, da der Kläger die zugelassene Berufung nicht eingelegt hat (KStZ 1993, 16).

62) Möglicherweise lag es daran, daß es nach der Auffassung des Gerichtes für das Ergebnis des Verfahrens auf diese Frage nicht entscheidend ankam, da der angefochtene Gebührenbescheid mit einer anderen Hilfsbegründung ebenfalls aufrecht erhalten wurde.