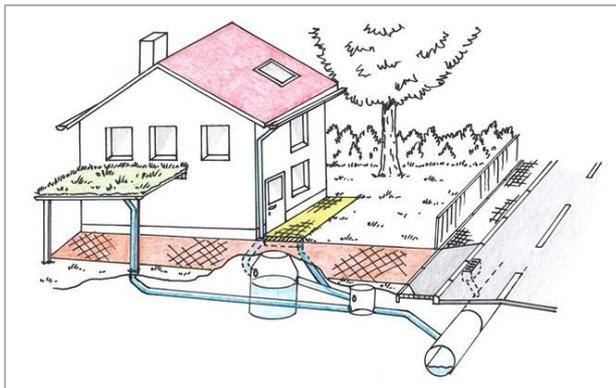


## Aspekte bei der Wahl eines geeigneten Verteilungsmaßstabes für die Niederschlagswassergebühr

### 1. Ausgangssituation

Zieht ein kommunaler Aufgabenträger in Betracht, die getrennte Abwassergebühr einzuführen, steht er vor zahlreichen Fragestellungen und organisatorischen Aufgaben.



Vormals erfolgte die Gebührenbemessung ausschließlich nach dem Frischwasserverbrauch. Hierbei wird davon ausgegangen, dass die Menge des Abwassers ungefähr der bezogenen Frischwassermenge entspricht. Das bei der Grundstücksentwässerung entsorgte Niederschlagswasser spielte dabei keine Rolle. Die Beseitigungskosten für das Niederschlagswasser wurden gleichermaßen nach dem Verbrauch unter den Beziehern/innen von Frischwasser verteilt.

Wenn eine getrennte Gebühr für die Niederschlagswasserentsorgung erhoben werden soll, ist diese separat zur Schmutzwasserbeseitigung leistungsbezogen zu berechnen und zu erheben. Die Kosten der Schmutzwasserbeseitigung werden weiterhin nach der Menge des Frischwassers verteilt. Die Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung werden dann nach den Dachflächen und versiegelten Flächen, von denen Niederschlagswasser in die öffentliche Abwasserbeseitigung gelangt, verteilt.

Die separate Erhebung und Berechnung des Niederschlagswassers soll zu einer gerechteren Verteilung der Entsorgungskosten führen.

Die Kommunalvertretung muss dafür eine neue Gebührensatzung erlassen, in der ein Maßstab zur Festlegung der Höhe der Gebühr geregelt ist. Anknüpfungspunkt ist die grundstücksbezogene Inanspruchnahme der Leistung in Gestalt der von der Kommune bereitgestellten Niederschlagswasserbeseitigungseinrichtung. Bei der Wahl des Maßstabes steht der Kommunalpolitik ein Gestaltungs- und Ermessensspielraum zur Verfügung. Die Verwaltung sollte hierfür Vorschläge ausarbeiten.

Die Kommentarliteratur zum Bayerischen Abgabenrecht gibt zur Frage des Gebührenmaßstabes für die kommunale Satzung konkrete Vorschläge und Anwendungshinweise (vgl. Thimet, KommAbgabenRBay – IV Art. 8 Frage 11, 5.). Dabei werden Maßstäbe vorgestellt, die auch in zahlreichen Kommunen anderer Bundesländer Anwendung finden, weshalb hierin der Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen liegt. Die Erkenntnisse können nicht nur Bayerischen kommunalen Akteuren von Interesse sein.

## 2. Möglichkeiten zur Wahl des satzungsmäßigen Gebührenmaßstabes

Dem Satzungsgeber wird in Art. 8 (4) BayKAG der Rückgriff auf einen Wahrscheinlichkeitsmaßstab eröffnet. Dieser erfasst die Inanspruchnahme der Leistungen nicht exakt, stellt aber nach der Erfahrung einen wahrscheinlichen Indikator für das Maß der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung dar. Er kann verschiedene Ausprägungen aufweisen, muss aber rechtlichen Anforderungen entsprechen.

Der gewählte Maßstab muss dem Äquivalenzprinzip Rechnung tragen. Er darf also nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zur Inanspruchnahme stehen, kann jedoch nur auf das Typische, also den Regelfall, abstellen und Besonderheiten des Einzelfalls nicht erfassen.

Zudem muss er dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) gerecht werden und gewährleisten, dass eine gleichmäßige Behandlung der Gebührenpflichtigen zu erwarten ist (vgl. BVerfGE 31, 33, 34; vgl. Driehaus Anschlussbeitrags- und Benutzungsgebührenrecht, 2017).

Es gibt in der Praxis zahlreiche Varianten von flächenmäßigen Gebührenmaßstäben.

Neben den vorgenannten Anforderungen kommt es auch darauf an, dass der Maßstab verwaltungstechnisch praktikabel ist und zu den örtlichen Verhältnissen passt. Dies muss der Satzungsgeber wegen seiner Sachnähe selbst beurteilen.

Den Kommunen stehen aber auch Vorlagen zur Verfügung (vgl. Mustersatzung für die öffentliche Entwässerungseinrichtung der Gemeinde (Stadt, Markt, Zweckverband) ..... (Entwässerungssatzung – EWS –) vom \_\_.\_\_.2020; „Kommunalabgaben- und Ortsrecht in Bayern Praxiskommentar und Satzungsmuster mit Erläuterungen“ Thimet (Hrsg.) Teil VI, EWS 1.3.).

Auf die am häufigsten vertretenen Varianten wird im Folgenden eingegangen:

## 3. Abflussbeiwert

Die Methode des Abflussbeiwertes stellt einen zulässigen Wahrscheinlichkeitsmaßstab dar (vgl. VGH München, Beschluss v. 02.07.1986 – 23 N 80 A.353; Beschluss v. 22.9.2003 – 23 ZB 03.1775; BayVerfG, Beschluss v. 29.11.1976 – Vf 46-VII-71 – BayVerfGH n. F. 29, 233); (vgl. VGH München, Urteil v. 08.09.2005 – 23 B 04.2671 –); (vgl. auch VGH München, Urteil v. 09.08.1985 – 23 B 82 A 2649; Urteil v. 19.04.1991 – 23 B 89.3606; Urteil v. 22.12.1998 BayVBl 1999, 272; Beschluss v. 13.01.2009 – 20 ZB 08.3229; Urteil v. 16.03.2009 – 20 BV 08.2831).

Der hierbei angesetzte Maßstab beschreibt den Grad der Versiegelung und beruht im Wesentlichen auf der Grundfläche der Grundstücke im Verhältnis zur überbauten und versiegelten Fläche. Der Abflussbeiwert steigt mit der Bebauungsdichte an (vgl. hierzu § 10a der Mustersatzung BGS – EWS). Diese Methode gibt es wiederum in verschiedenen Ausprägungen: dem Gebietsabflussbeiwert (nach Zonen), dem Grundstücksabflussbeiwert sowie dem Grundstücksabflussbeiwert in Stufen (vgl. Thimet, KommAbgabenRBay – IV Art. 8 Frage 11, 5.).

Hierbei wird recht pauschal unterstellt, dass die Menge des von den Grundstücken abzuleitenden Niederschlagswassers primär vom Anteil der befestigten Grundstücksfläche abhängt, unabhängig von der Art der Versiegelungen.

Die vorgenommene Pauschalierung wird mit Erwägungen der Verwaltungspraktikabilität gerechtfertigt (vgl. BayVGH, Urt. vom 31.03.2003 - 23 B 02.1936 -; BVerfGE 13, 331, 341).

Die Kommune hat in der Ersteinführung einen geringeren Kostenaufwand, da die Datenerhebung nicht quadratmetergenau erfolgt und demnach weniger umfassend ist.

Die Grundstückseigentümer/innen können ggf. erst später, nach Erhalt des Gebührenbescheides, aktiv werden. Der Verwaltungsaufwand ist dadurch anfangs zwar geringer, er erstreckt sich jedoch über einen längeren Zeitraum und fällt regelmäßig direkt bei der Verwaltung an.

Der Maßstab fällt tendenziell zu Ungunsten derjenigen Grundstückseigentümer/innen aus, die ihr Niederschlagswasser naturnah beseitigen, da er nur zwischen einleitenden und nicht einleitenden Flächen unterscheidet. Sie sind dadurch weniger motiviert, die Flächenbefestigung naturnah zu gestalten (z. B. durch Gründächer, Rasengittersteine, Ökopflaster) oder Rückhalteeinrichtungen, wie Rezensionszisternen mit gedrosseltem Abfluss in den Kanal, einzubauen.

Zur besseren Anschauung ist nachfolgend ein Beispiel aus einem Projekt der WTEB für zwei real existierende Grundstücke „typischer Art“ zu sehen, die jeweils Grundstücksgruppen in zwei verschiedenen Abflussbeiwert-Stufen repräsentieren.

	<b>Grundstück A</b>	<b>Grundstück B</b>
	Zentrum, voll überbaut, alles einleitend	Randlage, teilweise befestigt, teilweise naturnahe Regenwasserbehandlung
Grundstücksfläche	2.600 m <sup>2</sup>	1.012 m <sup>2</sup>
tatsächlich einleitende Fläche	2.600 m <sup>2</sup>	250 m <sup>2</sup>
Abflussbeiwert	0,9	0,3
gebührenpflichtige Fläche nach Beiwert	2.340 m <sup>2</sup>	304 m <sup>2</sup>
Gebührensatz	0,26 €/m <sup>2</sup>	0,26 €/m <sup>2</sup>
Gebührenhöhe	608,40 €	78,94 €
äquivalenter Gebührensatz	0,23 €/m <sup>2</sup>	0,32 €/m <sup>2</sup>

Die Gebührensatzung dieser Kommune ermöglicht einen Antrag auf Einzelveranlagung, wenn die tatsächlich angeschlossene Fläche gegenüber der veranlagten Fläche um 25 % abweicht. Dieser Abweichungswert wurde im konkreten Fall nicht erreicht (hier: 18 %).

Dennoch: Setzt man die Gebührenhöhe jeweils mit den einleitenden Flächen, also dem quadratmetergenauen Maßstab für die Inanspruchnahme, ins Verhältnis und errechnet so einen äquivalenten Gebührensatz, ergibt sich eine Differenz von 26 % in der Maßstabseinheit, die sich in einem konkreten Streitfall sachlich nicht begründen ließe und die sich bei einer quadratmetergenauen Abrechnung nicht ergeben würde.

Faktisch wird der/die Grundstückseigentümer/in B gegenüber dem/der Grundstückseigentümer/in A schlechter gestellt, obwohl er/sie eine ökologischere Regenwasserbehandlung vornimmt.

#### 4. Luftbildgestützte Selbstauskunft

Das luftbildgestützte Befragungsverfahren ist ebenfalls ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab. Es folgt hingegen einer genaueren Datenerhebung und kennt auch Unterscheidungen zwischen verschiedenen Befestigungsarten. Es schafft mehr Anreize für eine naturnahe Regenwasserbehandlung.

Per Luftbildauswertung werden für jedes Grundstück die bebauten und versiegelten Flächen quadrategenau bemessen.

Die Kommunalvertretung legt in der Gebührensatzung möglichst verursachergerechte Typisierungsfaktoren für verschiedene Flächenversiegelungen (z. B. Gründächer, Ökopflaster, Rasengittersteine) sowie für Zisternen und Versickerungsanlagen fest.

Anschließend werden Befragungsunterlagen (Anschreiben, Erhebungsbogen, Merkblatt, Lageplan) erstellt und an die Grundstückseigentümer/innen versandt. Diese müssen dann für jede vorher erfasste Teilfläche ihres Grundstücks das Einleitverhalten sowie die Versiegelungsart angeben. Hier besteht die Möglichkeit, weitere Flächen hinzuzufügen oder nicht mehr vorhandene Flächen herauszustreichen. Dann sendet der/die Grundstückseigentümer/in den Erhebungsbogen zurück oder verwendet ggf. ein bereitgestelltes Onlineportal.

In Fällen ohne Antwort kann davon ausgegangen werden, dass die erfassten Flächen komplett einleiten und den höchsten Versiegelungsgrad aufweisen. Die Rückmeldung liegt demnach im eigenen Interesse der Grundstückseigentümer/innen. Dadurch entstehen Rücklaufquoten von über 90 %. Der Aufwand ist daher zwar in der Ersterfassung höher, wobei hier spezialisierte Fachdienstleister eingebunden werden können. Die Gebührenbescheide sind jedoch mit entsprechend gesicherten Daten untersetzt. Daher ist der Aufwand in der Verwaltung selbst vergleichsweise gering, weil die Gebührenzahler/innen die Bescheide gut nachvollziehen können und es demnach weniger Rechtsbehelfe gibt. Nachträgliche Anträge auf Einzelveranlagungen und Neueinstufungen entfallen.

Durch gesteuerte Öffentlichkeitsarbeit und die Einrichtung einer Hotline bei einem Fachdienstleister können sich die Grundstückseigentümer/innen mit Fragen zur Problematik an Fachpersonal wenden. Dort erhalten sie schnell und einfach Hilfe. Dies verringert den Zulauf der Bürger/innen in der Verwaltung zusätzlich.

Die geografischen Daten stehen auch für weitere Anwendungsbereiche zur Verfügung. Auf der Grundlage eines grundstücksscharfen Versiegelungskatasters können hydraulische Belastungen in detaillierten Berechnungsmethoden analysiert werden. Im Zusammenhang mit immer häufigeren Starkregenereignissen haben diese Daten einen großen interdisziplinären Wert für:

- Stadtbauplanung
- Gefahrenanalyse für Havarie- und Katastrophenschutz
- Hydraulische Berechnung für den Abwasserbetrieb

Die Ergebnisse des Befragungsverfahrens sind mit vorgenanntem temporär höherem Aufwand innerhalb einer kurzen Zeit (bei Einbindung von erfahrenen Fachdienstleistern zwischen 3 und 6 Monate) zusammengetragen. Anschließend beschränkt sich der Verwaltungsaufwand auf die regelmäßigen Änderungsmeldungen (Neubauten, Abrisse, Entsiegelungen).

Es stehen kurzfristig nach der Datenerhebung gesicherte Berechnungsgrundlagen für die Ertragsprognose der Gebührenkalkulation zur Verfügung. Schwankungen im Bereich von Über- und Unterdeckungen aufgrund von späteren Flächenveränderungen sind gering.

## 5. Ökologischer Aspekt

Die Menge an befestigten oder versiegelten Flächen nimmt allgemein zu. Dadurch wird eine natürliche Niederschlagswasserbeseitigung immer stärker beeinträchtigt. Abfließendes Oberflächenwasser führt zu einer immer größeren Belastung der Kanalisation, Kläranlagen, Gewässer und kommunalen Infrastruktur. Um das natürliche Gleichgewicht des Wasserkreislaufs aufrecht zu erhalten, ist ein naturnaher Umgang mit Regenwasser anzustreben.

Ziel sollte es sein, anfallendes Niederschlagswasser möglichst ortsnah dem natürlichen Wasserkreislauf zuzuführen. Möglichkeiten hierfür bieten Flächenentsiegelungen sowie naturnahe Flächenversiegelungen wie Gründächer, Ökopflaster, Rasengittersteine usw. Zudem gibt es bauliche Einrichtungen wie etwa Rückhaltezysternen, Versickerungsanlagen, Mulden usw.

Eine weniger pauschale und stattdessen flächengenaue Gebührenbemessung mittels luftbildgestützter Selbstauskunft schafft Anreize und fördert dieses umweltschonende Verhalten.

## 6. Fazit

Typisierungen und Pauschalierungen bei der Gebührenbemessung können in der Tat durch Erwägungen der Verwaltungsvereinfachung gerechtfertigt sein (vgl. BayVGH, Urteil vom 31.03.2003 - 23 B 02.1936 -; BVerfGE 13, 331, 341). Ungleichbehandlungen sind mit dieser Begründung aber nur zulässig, wenn sich die damit verbundenen Auswirkungen auf das Gebühren-Leistungs-Verhältnis in vertretbaren Grenzen halten.

Das OVG NRW hat diese Grenzen mit Beschluss vom 26.08.2015 (Az.: 9 A 1434/14) klargestellt und dabei einen Maßstab zur Erhebung der Niederschlagswassergebühren, bei dem je angefangene 25 m<sup>2</sup> abflusswirksame Grundstücksfläche die Gebühr berechnet wurde, für unwirksam erklärt, weil im dort zu entscheidenden Fall beim Vergleich zweier Grundstücke eine Differenz in der Maßstabseinheit von 12 % und damit auch in der Gebührenbelastung entstand, die sich bei einer quadratmetergenauen Abrechnung nicht ergeben hätte.

Diese Rechtsprechung steht erfahrungsgemäß stellvertretend für eine in den vergangenen Jahren zunehmend strengere Kontrollpraxis der Verwaltungsgerichte in Bezug auf Benutzungsgebührenmaßstäbe.

Gerade weil nach dem Stand der heutigen Technik eine einzelgrundstücksbezogene Ermittlung der abflusswirksamen Flächen nicht mehr unter Hinweis auf einen „ungebührlichen Verwaltungsaufwand“ begründet werden kann, sollte die Auswahl des Maßstabes auch unter Ansehung der rechtlichen Risiken seitens der Kommunalvertretung abgewogen werden.

Grundsätzlich sind beide vorgenannten Gebührenmaßstäbe und Methoden derzeit zulässig und haben ihre Vor- und Nachteile.

Über die Wahl des Gebührenmaßstabes lässt sich die weitere Verwaltungspraxis steuern:

- Verwaltungsaufwand/-kosten temporär
- Verwaltungsaufwand langfristig
- Steuerung umweltschonendes Verhalten
- Gleichbehandlung/Gebührengerechtigkeit
- Über-/Unterdeckungen der Gebührenkalkulation durch Schwankungen der gebührenpflichtigen Flächen

Entscheidend für den Erfolg der Einführung der getrennten Abwassergebühr und die Akzeptanz bei den Grundstückseigentümern/innen ist neben der Wahl des Maßstabes eine ausführliche Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit seitens der Stadt sowie ein professionelles Beratungsangebot.

Selbstverständlich muss die Datenerhebung insgesamt von guter Qualität sein.



Martin Knust  
Leiter Abteilung Ingenieurdienstleistungen  
Gaensefurth 7-10  
39444 Hecklingen  
Telefon: +49 (0) 3925 9269-20  
Telefax: +49 (0) 3925 9269-71  
E-Mail: martin.knust@wteb.de

---

Die Themenfelder unseres Beratungsangebotes zu Kommunalabgaben:

