

Ist die gesplittete Abwassergebühr notwendig?

Fachbeitrag aus:
Kommunale Steuerzeitschrift Heft 1/2003 S. 5ff.
von:

Willi Hennebrüder
Liebigstr. 92 a, 32657 Lemgo
E-Mail: hennebrueder@t-online.de

Landesarbeitskreis Wasser im BUND NRW



**Bund für Umwelt
und Naturschutz Deutschland
Landesverband NRW e.V.**

Landesarbeitskreis Wasser

Der BUND in NRW setzt sich seit Jahren für die Einführung der gesplitteten Abwassergebühr ein. Die Auffassung des BUND zur Notwendigkeit des Gebührensplittings wird auch durch Gerichtsurteile in Hessen, NRW, Saarland und Schleswig-Holstein bestätigt. Parteien, Bürgerinnen und Bürger bittet der BUND um Unterstützung, weil die Gesplittete Abwassergebühr ein wichtiger Schritt ist hin zu einer naturnahen Regenwasserbewirtschaftung. Eine Möglichkeit bietet der Widerspruch gegen Abwassergebührenbescheide, bei denen die Gebühren allein auf Basis des Trinkwasserverbrauchs berechnet werden. Eine Kopie des Aachener Gerichtsurteils zur Notwendigkeit der Einführung der gesplitteten Abwassergebühr, ein Musterwiderspruch sowie ein Kurzinfo zum Gebührensplitting kann für 3,30 € (inkl. Info Regenwassernutzung 5,50 €) in Briefmarken beim BUND LAK Wasser, Liebigstr. 92a, 32657 Lemgo bestellt werden. Daneben bietet der BUND zum Thema gesplittete Abwassergebühren einen eigenen Rundbrief an. Die Zusendung erfolgt per Email. Dabei gibt es Argumentationshilfen und eine Vielzahl von Informationen, Auswertungen zu Umstellungen, Berichte über Gerichtsentscheidungen usw. Anforderungen bitte an: hennebrueder@t-online.de senden.

Eine umfassende Information zum Thema bietet der nachfolgende Fachbeitrag.
(Zur Verminderung des Dateiumfangs erfolgte ein Übertrag mit OCR-Software unter Einfügung der Originaltabellen)

Kommunale Steuer-Zeitschrift

Zeitschrift für das gesamte Gemeindeabgabewesen

HEFT 1

JANUAR 2003

52. JAHRGANG

Ist die gesplittete Abwassergebühr notwendig?

— Eine ökonomische, ökologische und rechtliche Bewertung —

Von Willi Hennebrüder, Lemgo

Teil I — Die Abwassergebühr auf Basis des Frischwasserverbrauchs

Das Thema Abwassergebühr beschäftigt auch angesichts der Hochwasserkatastrophe viele Kommunen. Die Frage nach der Gebührengerechtigkeit und ökonomische und ökologische Aspekte sind in der Diskussion. Mit zwei Beiträgen zum Thema soll der Diskussionsstand aufgezeigt werden.

Für die Abwassergebühren werden derzeit zwei verschiedene Berechnungsmaßstäbe verwandt, die beide als Wahrscheinlichkeitsmaßstab anzusehen sind. Wirklichkeitsmaßstäbe sind nicht möglich, da neben der genau eingeleiteten Abwassermenge auch noch der Verschmutzungsgrad ermittelt werden müsste. Der nach Auffassung des Verfassers einzig sinnvolle Maßstab ist der „gesplittete Gebührenmaßstab“, bei dem die Kosten der Schmutzwasserbeseitigung nach dem Trinkwasserverbrauch berechnet

werden und die Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung nach der versiegelten Fläche mit Kanalanschluss. Dieser Maßstab kommt der Wirklichkeit am nächsten und trägt zur Gebührengerechtigkeit bei. Auch ist die Akzeptanz bei den Bürgern entsprechend hoch, weil dieser Maßstab nachvollziehbar ist. Von daher stellt sich die Frage, wenn Benutzungsgebühren nur nach Wahrscheinlichkeitsmaßstäben erhoben werden können, ob dann die Gemeinden nicht verpflichtet sind, unter mehreren sich anbietenden Ersatzmaßstäben denjenigen zu wählen, der im Vergleich zu den anderen der Wirklichkeit ersichtlich näher kommt.

Die zum gesplitteten Gebührenmaßstab noch akzeptierte Alternative ist der sogenannte Einheits- bzw. Frischwassermaßstab. Bei diesem Maßstab werden die Kosten der Schmutzwasserbeseitigung und die Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung zusammengefasst und nach dem Trinkwasserverbrauch auf die Verbraucher umgelegt. Dieser Maßstab ist rechtlich umstritten, wie verschiedene Urteile von Gerichten zur Berechnung auf Basis der Einheitsgebühr in den Kommunen Arnsberg, Darmstadt, Gangelt und Kirkel belegen. Allerdings gibt es auch gegenteilige Gerichtsurteile, wie sie das Düsseldorfer Verwaltungsgericht für Haan und Schwalmthal gefällt hat. Auf völliges Unverständnis stößt dabei die Annahme des Gerichts, dass ein direkter Zusammenhang zwischen der Menge des eingeleiteten Niederschlagswassers und der Menge des verbrauchten Trinkwassers besteht, wenn eine homogene Wasserverbrauchs- und Siedlungsstruktur gegeben ist. Dabei nehmen die Gerichte wohl an, dass bei zunehmender oder abnehmender Bewohnerzahl in einem Haus sich der Trinkwasserverbrauch nicht wesentlich verändert, weil die versiegelte Fläche im Normalfall ja unverändert bleibt. Diese vom OVG Münster 1984 entwickelte Rechtsprechung beruht nicht etwa auf Untersuchungen oder Fakten, sondern sie ist eine rein hypothetische Annahme, die in keinem der bisher durchgeführten Gerichtsverfahren bewiesen werden konnte.

Da diese Annahme für die Gerichtsentscheidungen von zentraler Bedeutung ist, soll aufgezeigt werden, dass die These nicht der Wirklichkeit entspricht und der darauf basierende Berechnungsmaßstab ein willkürlicher Maßstab ist. Hierzu haben die Stadtwerke Lemgo auf Bitten des BUND für Umwelt und Naturschutz (BUND) eine Untersuchung durchgeführt. Ermittelt wurde der Trinkwasserverbrauch in einem gleichstrukturierten Einfamilienhauswohngebiet, bei dem davon ausgegangen werden kann, dass die versiegelte Fläche annähernd gleich ist. Die Auswertung der Daten wurde vom BUND vorgenommen.

In der Untersuchung wurden zunächst 300 und anschließend 530 Haushalte in einem Einfamilienhauswohngebiet in der Stadt Lemgo berücksichtigt. Bei den 530 Haushalten zeigten sich im Vergleich zu den 300 Haushalten keine signifikanten Abweichungen mehr, so dass von einem repräsentativen Ergebnis ausgegangen werden kann.

Das Ergebnis ist eindeutig. Auch bei gleicher Siedlungsstruktur gibt es erhebliche Abweichungen im Trinkwasserverbrauch, die im Falle der Anwendung des Frischwassermaßstabs zu enormen Ungerechtigkeiten bei der Abwassergebühr führen. Lediglich für rund 51,9 % der Haushalte spielt es keine Rolle, welcher Gebührenmaßstab angewandt wird.

Basis für diese Berechnung waren die tatsächlichen Gebühren in der Stadt Lemgo nach dem gesplitteten Maßstab und das damit erzielte Gesamtgebührenaufkommen. Dieses

Bereich	Verbrauch in cbm		Haushalte		Ø Verbrauch Haushalte insgesamt cbm
	Ø	Anzahl	%		
00 - 25	13	19	3,6		247
25 - 50	38	53	10,0		2.014
50 - 75	63	72	13,6		4.536
75 - 100	88	114	21,5		10.032
100 - 125	113	96	18,1		10.848
125 - 150	138	65	12,3		8.970
150 - 175	163	38	7,2		6.194
175 - 200	188	36	6,8		6.768
200 - 225	213	18	3,4		3.834
225 - 250	238	8	1,5		1.904
250 - 300	275	11	2,1		3.025
		530			58.372

Gesamtgebührenaufkommen aus Versiegelungsgebühr (Annahme 145 qm) und Schmutzwassergebühr wurde zum Kostenvergleich entsprechend den Bestimmungen des Frischwassermaßstabs auf eine Gebühr je cbm Trinkwasserverbrauch umgerechnet. Das Ergebnis: Geringverbraucher bis 75 cbm zahlen bei der gesplitteten Abwassergebühr z. T. erheblich höhere Gebühren, während die Verbraucher ab 150 cbm mit geringeren Gebühren zu rechnen haben.

Die Auffassung einiger Gerichte, dass bei einheitlicher Siedlungsstruktur ein Zusammenhang zwischen Trinkwasserverbrauch und versiegelter Fläche besteht, kann auch durch statistische Daten zu den Haushaltsgrößen und den Wohnflächen je Haushalt widerlegt werden. Es ergeben sich die aus der Tabelle auf S. 7 ersichtlichen Werte.

Die Zahlen machen deutlich, dass die Wohnfläche je Person mit steigender Personenzahl eines Haushalts abnimmt und die 1- bis 2-Personenhaushalte mit anteilig großer Wohnfläche einen Anteil von fast 70 % aller Haushalte ausmachen. Je nach Wohnform beträgt z. B. bei den Einpersonenhaushalten die Wohngröße 91,4 qm oder 58,7 qm. Vergleicht man diese mit 5- und Mehrpersonenhaushalten, liegt der anteilige Wert bei 29,7 qm bzw. 19,7 qm. Somit haben Einpersonenhaushalte mehr als die dreifache Wohnfläche.

Da sicherlich ein Zusammenhang zwischen der Wohngröße und der versiegelten Fläche besteht, kann eine einheitliche Siedlungs- bzw. Wohngrößenstruktur, die mit einer entsprechenden Haushaltsgrößenstruktur korrespondiert, nicht angenommen werden.

In der BRD gibt es etwa 40 % Eigentümerhaushalte. Von daher kommt den Mieterhaushalten eine besondere Bedeutung zu. Diese dürften vorrangig in Mehrfamilienhäusern anzutreffen sein. Ihre anteilig versiegelte Fläche mit Kanalanschluss ist voraussichtlich wesentlich geringer als die entsprechenden Flächen bei Einfamilienhäusern. Beim Einheitsmaßstab finanzieren somit sozial benachteiligte Bewohner von Mehrfamilienhäusern zu einem erheblichen Teil die Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung der Bewohner in Einfamilienhäusern. Von Gebührengerechtigkeit kann da keine Rede sein. Es gibt noch zahlreiche weitere Aspekte die gegen Annahme einer gleichen Besiedlungsstruktur sprechen. Die individuellen Einkommens-

Eigentümerhaushalte alte Bundesländer

Zahl der Personen	Anteil an allen Haushalten in % *)	qm Wohnfläche je Haushalt			qm Wohnfläche je Person 1998
		1978	1993	1998	
1	36,1	75	87,4	91,4	91,4
2	33,4	92	105,5	111,2	55,6
3	14,7	106	119,2	124,7	41,6
4	11,5	117	130,2	134,6	33,7
5 u.m.	4,4	132	146,7	148,3	29,7

Mieterhaushalte alte Bundesländer

Zahl der Personen	Anteil an allen Haushalten in % *)	qm Wohnfläche je Haushalt			qm Wohnfläche je Person 1998
		1978	1993	1998	
1	36,1	52	57,3	58,7	58,7
2	33,4	67	72,8	75,4	37,7
3	14,7	76	81,7	84,2	28,1
4	11,5	83	89,3	91,4	22,9
5 u.m.	4,4	90	96,1	98,5	19,7

(Datenbasis: Materialband zum ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung vom April 2001, S. 199 und *Stat. Bundesamt - Ergebnisse des Mikrozensus Mai 2000)

verhältnisse bestimmen die Art und Größe eines Hauses und damit die versiegelten Flächen in viel größerem Maße als die Haushaltgröße. Dabei ist zu berücksichtigen, dass wegen der gestiegenen Gesamtkosten eine Tendenz zu kleineren Häusern und Grundstücken zu verzeichnen ist, was wiederum gegen eine homogene Struktur spricht. Es sind individuelle Entscheidungen die dazu führen, ob ein 5-Personenhaushalt einen Bungalow mit 210 qm versiegelter Fläche bewohnt oder ein 2 1/2 geschossiges Reihenhauses mit 70 qm versiegelter Fläche und zwar bei gleicher Wohnfläche. Die Größe einer versiegelten Zufahrt, die Parkfläche für die Autos bzw. die Größe der Garagen wird ebenso von den Bauherren und den Bauvorgaben abhängig sein und nicht von der Personenzahl eines Haushalts. Auch die Entscheidung, ein Grundstück ganz oder teilweise zu entsiegeln, hängt von individuellen Entscheidungen eines Haushalts und bei Neubauten von der gesetzlichen Vorgabe ab, das Regenwasser möglichst vor Ort zu versickern.

Bei der Gleichstrukturierungsannahme wird indirekt davon ausgegangen, dass z. B. 3 Personen ca. 150 cbm Trinkwasser im Jahr verbrauchen und von 150 qm versiegelter Fläche Niederschlagswasser in den Kanal einleiten. Durch die Bestimmungen des Landeswassergesetzes (= Versickerung des Regenwassers ist bei Neubauten vorgeschrieben, wenn dies aufgrund der Bodengegebenheiten möglich ist), durch Empfehlungen von Umweltverbänden, -behörden und -ministerien sowie durch die Forderung des Baus von Zisternen und Entsiegelungsmaßnahmen sind inzwischen immer größere Anteile von Wohnbauten vorhanden, die kein Regenwasser mehr bzw. nur noch geringe Mengen in den öffentlichen Kanal einleiten. Die Verringerung der Regenwassereinleitung wird z.B. durch die Begrünung von Dächern und durch die Verwendung von Spezialpflaster erreicht. Somit ist diese Voraussetzung für die Rechtfertigung des alleinigen Maßstabs Trinkwasserverbrauch nicht mehr gegeben. Zudem kann es nicht sein, dass der Gesetzgeber die Bürger verpflichtet beim Neubau erhebliche Mittel in eine Versickerung vor Ort zu investieren und diese Maßnahmen dann bei der Abwassergebühr nicht berücksichtigt werden.

Weitere Untersuchungen und Daten zum Trinkwasserverbrauch machen deutlich, dass die Schwankungsbreite erheblich ist. In der Schweiz haben Untersuchungen Schwankungsbreiten beim Trinkwasserverbrauch von 105 Litern bis 223 Litern pro Person/Tag ergeben (BUWAL: Der Wasserverbrauch in Schweizer Haushalten, Bern 1999). Eine Untersuchung in Mehrfamilienhäusern in Dresden ergab eine Spannweite von 15,1 Liter bis 232,4 Liter pro Person/Tag (Karin Gruhler u. a.: „Spezifischer Trinkwasserver-

brauch von Haushalten — eine Diskussion am Beispiel von Geschosswohnungsbauten der 50er Jahre", Dresden 1996). In Wiesbaden ergaben Untersuchungen in verschiedenen Ortsbezirken einen Pro-Kopf-Durchschnittsverbrauch zwischen 100 Liter und 140 Liter je nach Ortsbezirk (Berger u. a. „Struktur und Entwicklung des Wasserverbrauchs in Wiesbaden" in Wasser-Abwasser 9/1998, S. 566 ff.). Eine einheitliche Wasserverbrauchsstruktur kann also nicht angenommen werden. Hierfür gibt es vielfältige Gründe.

Die Ausstattung eines Haushalts mit wassersparenden Haushaltsgeräten und Armaturen kann zu erheblichen Einsparungen beim Trinkwasser beitragen. Im praktischen Leitfaden zum Wassersparen der Stadt Hamburg wird aufgezeigt, dass in Abhängigkeit von Alt- zu Neugeräten Einsparpotenziale von 50 % erreicht werden können. Auf entsprechende Untersuchungen verweist auch „Roth, U: Der Einfluss moderner Haushaltsgeräte auf den Wasserverbrauch" in: „Wasser und Boden" Nr. 10/1995, S. 58-62. Gleiches gilt für die Installation von wassersparenden Armaturen. Verwiesen sei auf den Bericht von Berger, Hubert u. a. „Struktur und Entwicklung des Wasserverbrauchs in Wiesbaden" in: gwf Wasser/Abwasser 9/1998, S. 566 ff.

In Mietobjekten sind oft keine Einzelwasserzähler vorhanden (It. Mikrozensus nur in ca. 35 % der Wohnungen). Hier bestimmt das Umlagesystem „Wohnfläche oder Personenzahl" den Trinkwasserverbrauch. Untersuchungen in Hessen haben ergeben, dass nach dem Einbau von Wasserzählern der Trinkwasserverbrauch um ca. 20 % reduziert wurde (Neumüller u. a.: Rationelle Wasserverwendung in privaten Haushalten" in: DELIWA 6/99 und 7-8/99). In Hamburg wurde eine durchschnittliche Minderung des Wasserverbrauchs von 15 % festgestellt, bei gleichzeitigem Einbau von Spararmaturen sogar eine Minderung von 25 % (Gernot Sommer und Dr. Hinrich Hartung: „Wasserkostengerechtigkeit: 12 Jahre verbrauchsabhängige Wasserkostenabrechnung in Hamburg" in: „Die Heizkostenabrechnung" Nr. 3-4/1999 S. 9 ff.). Hier ändern sich die Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung, obwohl sich die versiegelte Fläche nicht verändert.

Auch die Ländervergleiche auf der folgenden Seite zeigen erhebliche Unterschiede beim Trinkwasserverbrauch auf.

Neben den zuvor aufgezeigten Gründen werden in der Literatur u. a. folgende Punkte genannt, die zu einem unterschiedlichen Trinkwasserverbrauch der Haushalte führen:

- Dusch- und Badeverhalten eines individuellen Haushaltes;



das Urlaubsverhalten und die damit verbundenen Zeiten der Abwesenheit;

- Das Vorhandensein eines Gartens, seine Größe und die individuelle Entscheidung, diesen in Trockenperioden zu bewässern oder nicht zu bewässern, und zwar mit Regenwasser und/oder Wasser aus einem eigenen Brunnen und/oder Trinkwasser;
- die individuelle Entscheidung Garagenauffahrten, Terrassen oder Autos mit Regenwasser und/oder Wasser aus einem eigenen Brunnen und/oder Trinkwasser zu reinigen.

Die Vielzahl der Belege zeigt, dass die Annahme der Gerichte zur Rechtfertigung des Maßstabes Trinkwasserverbrauch als Basis für die Berechnung der Kosten für die Niederschlagswasserbeseitigung, nicht haltbar ist.

Teil II — Die gesplittete Abwassergebühr — ökonomische und ökologische Fragen

Im Teil II zum Beitrag Abwassergebühren werden die ökonomischen und ökologischen Auswirkungen der gesplitteten Abwassergebühr dargestellt.

Bei der gesplitteten Abwassergebühr werden die beim Frischwassermaßstab ermittelten Gesamtkosten in die Bereiche Schmutz- und Niederschlagswasserkosten aufgespalten und nach unterschiedlichen Grundlagen auf die Gebührenzahler verteilt. Die Kosten der Schmutzwasserbeseitigung werden auf Basis des Trinkwasserverbrauchs und die Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung auf Basis der versiegelten Fläche mit Kanalanschluss berechnet. Sinnvoll sind dabei auch Gebührennachlässe für begrünte Dachflächen, beim Einsatz von Retentionszisternen und bei der Verwendung von Spezialpflaster mit großer Wasserdurchlässigkeit. Unbestritten ist, dass diese Form der Gebührenberechnung zu einer größeren Gebührengerechtigkeit beiträgt.

In vielen Kommunen wird die gesplittete Abwassergebühr aber noch abgelehnt, weil man u. a. Gebührensteigerungen erwartet. Hier hat der Umweltverband BUND auf Basis der Zahlen des Bundes der Steuerzahler NRW (Daten für 2000, 2001 und 2002) einmal untersucht, wie sich die

Umstellung vom Frischwassermaßstab auf den gesplitteten Maßstab auswirkt. Ermittelt wurden die Veränderungen der Abwassergebühren für den Durchschnittshaushalt mit 200 cbm Trinkwasserverbrauch und 130 qm versiegelter Fläche vor und nach der Umstellung des Gebührenmaßstabes. Zusätzlich wurde die Gebührenveränderung beim Durchschnittshaushalt ohne versiegelte Fläche errechnet (s. Tabelle auf S. 9 oben).

Laut Bund der Steuerzahler betragen die durchschnittlichen Gebührenerhöhungen gegenüber dem Vorjahr in 2000 = 1,5 %, 2001 = 1,8 % und 2002 = 2,4 %. Bei insgesamt 23 Umstellungen vom Einheitsgebührenmaßstab auf den gesplitteten Maßstab gab es bei den Musterhaushalten 6 Steigerungen in der Gebühr und 17 Minderungen. Die Spanne liegt zwischen + 9,8 % und - 32,7 %. Im Durchschnitt gab es statt der Erhöhung von 1,5 %, 1,8 % und 2,4 % eine Minderung von 9,5 % nach der Umstellung, was einer Ersparnis von 56,43 € jährlich entspricht.

Wesentlich deutlicher sind die Veränderungen, wenn man zum Vergleich den Durchschnittshaushalt berücksichtigt, der das gesamte Niederschlagswasser auf seinem Grundstück versickern lässt (= keine Niederschlagswassergebühr). Bei insgesamt 20 Umstellungen vom Einheitsgebührenmaßstab auf den gesplitteten Maßstab vermindert sich grundsätzlich die Gebühr. Die Spanne liegt zwischen minus 9,9 % und minus 45,5 %. Im Durchschnitt gab es statt der Erhöhung von 1,5 %, 1,8 % und 2,4 % eine Minderung von 31,0 % nach Umstellung, was einer Ersparnis von 148,77 € jährlich entspricht. Ursache dürfte sein, dass jetzt z. B. Großmärkte mit enormen versiegelten Flächen höhere Beiträge zahlen müssen und Parkpalettenbetreiber nun erstmals zur Gebührenzahlung herangezogen werden. Bei Bewohnern von Mehrfamilienhäusern nähert sich die Ersparnis den Musterhaushalten ohne versiegelte Fläche an. Im Ergebnis wird deutlich, dass o. a. Musterhaushalte, kinderreiche Familien, umweltbewusste Bürger, die Regenwasser nutzen und Flächen entsiegeln sowie Bewohner von Mehrfamilienhäusern beim Einheitsgebührenmaßstab auf Basis des Trinkwasserverbrauchs in erheblichem Maße Unternehmen und Haushalte mit großen versiegelten Flächen subventionieren und dies seit Jahrzehnten.

In einer zweiten Untersuchung wurde für die Kommunen Gummersbach, Herdecke, St. Augustin und Zülpich ermittelt, wie sich die Umstellung vom Frischwassermaßstab zur gesplitteten Abwassergebühr auf unterschiedliche Haushaltsgrößen und Versiegelungsflächen (Basis = Durchschnittswerte zur Wohnflächenversorgung in der BRD) auswirkt. Die Daten für die Kommunen wurden dem Abwassergebührenvergleich des Bundes der Steuerzahler NRW entnommen. Beim Vergleich wurde angenommen, dass die Wohnfläche der Eigentümerhaushalte (EH) der versiegelten Fläche mit Kanalanschluss entspricht. Die entsprechende Wohnfläche der Mieterhaushalte (MH) wurde halbiert, weil mindestens von einem 2-Familienhaus mit anteilig geringerer versiegelter Fläche ausgegangen werden kann. In der Praxis dürften die Unterschiede der versiegelten Flächen zwischen Ein- und Mehrfamilienhäusern aber erheblich größer sein. Des Weiteren wurde für den 5-Personenhaushalt ermittelt, wie sich der Vergleich darstellt, wenn das Niederschlagswasser auf dem Grundstück versickert und somit keine Niederschlagswassergebühr anfällt. Beim Trinkwasserverbrauch wurde vom Durchschnittsverbrauch in Höhe von 128 Litern pro Tag und Person ausgegangen.

Auswertung zu den Abwassergebühren

 Kommune	Ein- wohner Stand 12.98	Jahr der Um- stellung	Abwassergebühren Durchschnittshaushalt vor und nach Umstellung ²⁾		Veränderung der Gebühr ²⁾		Gebühr nach Umstellung - entsiegelte Fläche ²⁾	Veränderung der Gebühr ²⁾	
			Vorjahr	Folgejahr	DM / €	%	DM / €	DM / €	%
Bergneustadt	20.800	2000	1.550,00	1.440,70	- 109,30	- 7,1	1.234,00	- 316,00	- 20,4
Duisburg	523.300	2000	814,00	835,40	+ 21,40	+ 2,56	630,00	- 184,00	- 22,0
Greven	34.000	2000	1.034,00	843,90	- 190,10	- 18,4	736,00	- 298,00	- 28,8
Herdecke	26.200	2000	918,00	831,10	- 86,90	- 9,5	666,00	- 252,00	- 27,5
Hörstel	18.800	2000	920,00	854,10	- 65,90	- 7,2	780,00	- 140,00	- 15,2
Lüdenscheid	81.400	2000	810,00	852,20	+ 42,20	+ 5,2	730,00	- 80,00	- 9,9
Neuss	149.100	2000	1.316,00	1.227,60	- 88,40	- 6,7	952,00	- 364,00	- 27,7
Rosendahl	10.800	2000	1.078,00	725,80	- 352,20	- 32,7	588,00	- 490,00	- 45,5
St. Augustin	23.000	2000	1.076,00	995,80	- 80,20	- 7,5	728,00	- 348,00	- 32,3
Sprockhövel	26.100	2000	1.270,00	1.394,60	+ 124,60	+ 9,8	1.106,00	- 164,00	- 12,9
Bocholt	71.400	2001	1.130,00	1.149,50	+ 19,50	+ 1,7	1.000,00	- 130,00	- 11,5
Bottrop	121.300	2001	790,00	680,50	- 109,50	- 13,9	492,00	- 298,00	- 37,7
Grefrath	16.000	2001	1.334,00	1.186,30	- 147,70	- 11,1	1.042,00	- 292,00	- 21,9
Gummersbach	53.000	2001	1.660,00	1.513,00	- 147,00	- 8,9	1.240,00	- 420,00	- 25,3
Metelen 1)	6.300	2001	1.182,00	1.274,89	+ 92,89	+ 7,9			
Westerkappeln	11.100	2001	936,00	785,00	- 151,00	- 16,1	720,00	- 216,00	- 23,1
Zülpich	19.100	2001	2.148,00	1.528,80	- 619,20	- 28,8	1.368,00	- 780,00	- 36,3
Gesamtwerte 2000 und 2001 in DM:			19.966,00	18.119,19	-1846,81		14.210,00	- 4.772,00	
Gesamtwerte 2000 und 2001 in €:			10.208,45	9.264,19	- 944,26		7.265,46	- 2.439,88	
Billerbeck	10.900	2002	672,00	608,70	- 63,30	- 9,4	452,00	- 220,00	- 32,7
Düsseldorf	571.400	2002	398,00	410,80	+ 12,80	+ 3,2	286,00	- 112,00	- 28,1
Nachrodt-Wiblg.	6.900	2002	618,00	602,40	- 15,60	- 2,5	540,00	- 78,00	- 12,6
Oer-Erkenschw. 1)	30.600	2002	396,00	365,30	- 30,70	- 7,8			
Schloß Holte-St. 1)	24.100	2002	296,00	284,00	- 12,00	- 4,1			
Windeck	20.100	2002	1.086,76	841,76	- 245,00	- 22,6	638,00	- 448,76	- 41,3
Werte der Kommunen insgesamt in € -Entsiegelte Flächen ohne Kommunen mit Kennziffer 1)									
			13.675,21	12.377,15	-1298,06	- 9,5	9.181,46	2.975,41	- 31,0
Durchschnittsgebühr:			594,57	538,14	- 56,43	- 9,5	459,07	148,77	

1) In den Kosten ist eine Grundgebühr enthalten. Von daher ist kein korrekter Vergleich möglich 2) Ab 2002 Angaben in €

(BRD 1998) Die Ergebnisse zeigen, dass es im Vergleich zur vorher berechneten Abwassergebühr in allen Kommunen erhebliche Veränderungen gab. Die jeweils höchsten Abweichungen (ohne unversiegelte Flächen) betragen für Gummersbach + 24,2 % bzw. - 20,0 %; Herdecke + 26,7 % bzw. - 21,6 %; St. Augustin + 42,6 % bzw. - 24,3 %; Zülpich - 33,9 %. Bei Mehrfamilienhäusern mit anteilig geringer versiegelter Fläche dürfte die Abweichung in Richtung der Werte ohne Versiegelung noch steigen (Abweichungen - 25,3 %; - 27,5 %; - 32,3 %; - 36,3 %). Nachfolgend beispielhaft dazu die Daten aus Herdecke auf Seite 10 oben:

Die Kosten der Umstellung auf die gesplittete Abwassergebühr

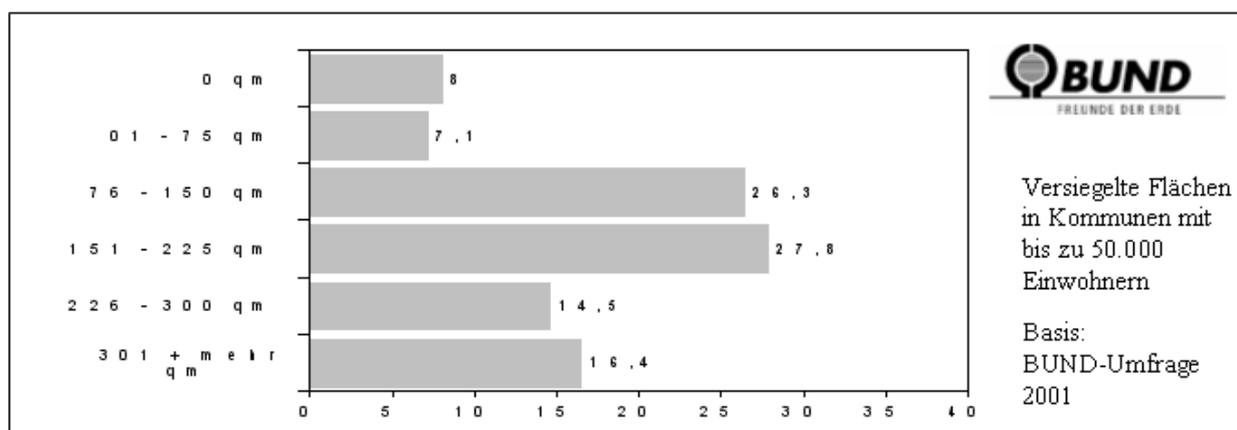
Bei der Diskussion um die Einführung der gesplitteten Abwassergebühr werden von Gegnern stets die hohen Verwaltungskosten einer Umstellung als Argument vorgetragen. So z.B. auch im Gerichtsverfahren gegen die Gemeinde Gangelt vor dem VG Aachen. Vor Gericht erklärte die Gemeinde (Az K 1005/92) noch, dass ein getrennter Gebührenmaßstab mit einem enormen Verwaltungsaufwand ver-

bunden sei, der von der kleinen Gemeindeverwaltung nicht sachgerecht umgesetzt werden könne. Nach der vom Gericht erzwungenen Umstellung im Jahr 1996 gibt nun die Verwaltung an, dass keine Fremdkosten für die Ermittlung der versiegelten Flächen entstanden sind. Zudem werden in der Gemeinde Gangelt nach wie vor sehr geringe Abwassergebühren (2002 = Schmutzwasser 1,88 € je cbm und Niederschlagswasser 0,60 € je qm versiegelte Fläche) erhoben. Auch dies lässt erkennen, dass es sich bei den Aussagen zu prophezeiten Mehrkosten nur um Scheinargumente handelt, die durch nichts belegt werden können.

Bei einer Umfrage des BUND in NRW haben 32 Kommunen mit insgesamt 2.256.300 Einwohnern, die die gesplittete Abwassergebühr eingeführt haben, Daten zu den Umstellungskosten angegeben. Die Spanne reicht von 0,28 € bis 9,59 € je Einwohner. Der gewogene Durchschnitt liegt bei 1,95 € je Einwohner. Bei solchen Kostenerwartungen wird kein Gericht einen Hinderungsgrund für die Einführung der gesplitteten Abwassergebühr sehen. Es stellt sich allerdings die Frage, warum werden in einigen Kommunen enorme Finanzmittel verschwendet, um die Versiegelungsdaten zu erfassen?

Basis Stadt Herdecke - 26.200 Einwohner – Umstellung 2000

Haushaltsgröße Personen	Trinkwasser- verbrauch cbm	Abwasser- gebühr Basis Trinkwasser- verbrauch 4,59 DM /cbm	Abwassergebühr in 2000				Abweichung	
			Versiegelte Fläche qm	Versiege- lungsgebühr 1,27 DM je qm	Schmutz- wasser- gebühr 3,33DM/cbm	Abwasser- gebühr insgesamt DM	DM	%
1 EH	47	215,73	91,4	116,84	156,51	273,35	+ 57,62	+ 26,7
2 EH	94	431,46	111,2	142,24	313,02	455,26	+ 23,80	+ 5,5
3 EH	141	647,19	124,7	158,75	469,53	628,28	- 18,91	- 2,9
4 EH	188	862,92	134,6	171,45	626,04	797,49	- 65,43	- 7,6
5 EH	235	1.078,65	148,3	189,23	782,55	971,78	- 106,87	- 11,5
5 EH	235	1.078,65	0	0,00	782,55	782,55	- 296,10	- 27,5
1 MH	47	215,73	29,4	37,34	156,51	193,85	- 21,88	- 10,1
2 MH	94	431,46	37,7	47,88	313,02	360,90	- 70,56	- 16,4
3 MH	141	647,19	42,1	53,47	469,53	523,00	- 124,19	- 19,2
4 MH	188	862,92	45,7	58,04	626,04	684,08	- 178,84	- 20,7
5 MH	235	1.078,65	49,3	62,61	782,55	845,16	- 233,49	- 21,6



In der BUND-Umfrage wurde auch nach den versiegelten Flächen gefragt. Die Auswertung erfolgte in 2 Kategorien: Kategorie „I“ bis 50.000 Einwohner und Kategorie „II“ von 50.000 bis 100.000 Einwohner. 29 Kommunen konnten konkretere Angaben zu den versiegelten Flächen machen (Tabelle oben).

Die Daten zu den versiegelten Flächen mit Kanalanchluss sind eindeutig. 15,1 % bei den Kommunen bis 50.000 Einwohner (Kat. I) und 22,2 % bei den Kommunen von 50.000 bis 100.000 Einwohner (Kat. II) weisen keine oder nur eine geringe versiegelte Fläche (< 75 qm) auf. Oberhalb einer gleichstrukturierten Bebauung (> 225 qm) sind die Werte 30,9 % für die Kategorie I und 23,6 % für die Kategorie II. Hier wirken sich die großflächigen Bauten von Industrie und öffentlicher Hand aus. Die Zahlen belegen, dass es keine gleichstrukturierten Kommunen gibt, die entsprechend der Vorgabe des OVG Münster die Berechnung der Abwassergebühren nach dem alleinigen Maßstab „Frischwasserverbrauch“ rechtfertigen würde. Somit ist die Einführung einer gesplitteten Abwassergebühr in allen Kommunen notwendig.

Da für die Berechnung der Niederschlagswassergebühr nur versiegelte Fläche je Grundstück erfasst werden, sind in den o. a. Daten auch die Mehrfamilienhäuser enthalten. Hier wird die Versiegelungsgebühr anteilig nach Wohnungsgröße umgelegt. Für ein 3-geschossiges Wohnhaus

mit 6 Wohnungen in einer Größe von 80 qm und einer versiegelten Fläche von insgesamt 240 qm ergibt sich eine anteilige Fläche von nur 40 qm. Daher dürften die o.a. Prozentanteile bis 75 qm noch erheblich ansteigen.

In einigen Kommunen wird bei der Diskussion um die gesplittete Abwassergebühr die Behauptung aufgestellt, dass die Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung relativ gering sind und von daher eine gesonderte Berücksichtigung nicht erforderlich ist. Dazu die folgenden Daten und Informationen.

Die Durchschnittsniederschlagswassergebühr in NRW bei Kommunen mit gesplitteter Abwassergebühr (rund 50 %) im Jahr 2002 betrug 0,80 € je qm versiegelter Fläche (Datenbasis: Erhebung des Bundes der Steuerzahler NRW). Dementsprechend muss der Kostenanteil erheblich sein. Bestätigt wird dies auch durch das Stat. Bundesamt, das für 1998 in öffentlichen Abwasserbehandlungsanlagen Deutschlands den Niederschlagswasseranteil aus der öffentlichen Kanalisation mit 2,7 Mrd. m³ bzw. 29 % angibt.

Eine Überprüfung des Hessischen Rechnungshofs in Kommunen führte zu den auf S. 11 dargestellten Ergebnissen.

Wie aus der Tabelle ersichtlich, schwankt der Niederschlagswasseranteil zwischen 15 % und 57 %. Wichtig ist

Zusammensetzung des Abwassers bei Städten und Gemeinden				
 -REINDE DER ERDE	Niederschlags- wasser	Trocken- wetterabfluss	Fremdwasser am Trockenwetter- abfluss	Zugeleitetes Frischwasser am Trocken- wetterabfluss
Kommune				
Brechen	35 %	65 %	28 %	37 %
Breidenbach	32 %	68 %	54 %	14 %
Gilserberg	50 %	50 %	21 %	30 %
Glauburg	40 %	60 %	37 %	23 %
Grasellenbach	31 %	69 %	50 %	19 %
Hatzfeld	22 %	78 %	65 %	13 %
Hohenahr	47 %	53 %	41 %	12 %
Hungen	33 %	67 %	22 %	45 %
Mossautal	15 %	85 %	52 %	33 %
AV Oberes Fuldata	54 %	46 %	28 %	18 %
Sinntal	41 %	59 %	44 %	15 %
Ulrichstein	57 %	43 %	33 %	10 %
Durchschnitt	38 %	62 %	40 %	22 %

Zusammensetzung des Abwassers bei Abwasserverbänden				
	Niederschlags- wasser	Trocken- wetterabfluss	Fremdwasser am Trockenwetter- abfluss	Zugeleitetes Frischwasser am Trocken- wetterabfluss
AV Goldener Grund	35 %	65 %	28 %	37 %
AV Hungen	33 %	67 %	22 %	45 %
AV Oberes Aartal	47 %	53 %	41 %	12 %
AV Oberes Niddertal	40 %	60 %	37 %	23 %
AV Perfgebiet-Bad Laasphe	32 %	68 %	54 %	14 %
AV Überwald	31 %	69 %	50 %	19 %

Quelle: Hessischer Rechnungshof: Siebenter Zusammenfassender Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften für die Zeit vom 01. 08. 97 – 31. 12. 1998, S. 164 ff.

aber das Verhältnis von Niederschlagswasser zu Frischwasser, weil nur dies im Rahmen der Abwassergebührenberechnung relevant ist. Beim Durchschnitt beträgt der Niederschlagswasseranteil das 1,7fache des Frischwasserverbrauchs. Die Frage ist nun, wie hoch der Kostenanteil für die Niederschlagswasserbeseitigung unter Berücksichtigung von Bau- und Betriebskosten der Kanäle, Regenrückhaltebecken Klärwerkseinrichtungen, etc ist? Der BUND hat zum Kostenanteil der Niederschlagswasserbeseitigung Professor Dr. Rolf Pecher aus Erkrath (Beratender Ingenieur für Siedlungswasserwirtschaft) um eine Stellungnahme gebeten. Professor Pecher hat für eine Vielzahl von Kommunen Kostenermittlungen durchgeführt. Seine Aussage: „Die Schwankungsbreite des Kostenanteils für die Regenwasserableitung und -behandlung betrug zwischen 35 % und 45 %. Einen Kostenanteil von 12 % und weniger für die Niederschlagswasserbeseitigung haben wir noch in keiner einzigen Kommune festgestellt.“ Damit dürfte klar sein, dass die Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung eine nicht zu vernachlässigende Größe sind. Sie sollten über gesonderte Gebühren für versiegelte Flächen berücksichtigt werden.

Die ökologische Notwendigkeit der gesplitteten Abwassergebühr

Die im Jahr 2002 registrierten Starkregenereignisse werden von Klimaforschern als Beleg für eine beginnende Kli-

maveränderung angesehen. Es wurden Niederschlagsmengen festgestellt, die um bis zu 50 % über den bisher jemals registrierten Mengen lagen. Zwangsläufige Folge ist, dass die alten Richtwerte für die Berechnung von Jahrhundertereignissen keine Geltung mehr haben. Hinzu kommt, dass pro Tag in der BRD für Bauten und Verkehrswege rund 129 Hektar zugebaut werden. Die sich daraus ergebende notwendige Vergrößerung aller Kanäle dürfte angesichts der bereits relativ hohen Kosten bei den Abwassergebühren nicht möglich sein. Das Gebot der Stunde ist also die naturnahe Regenwasserbewirtschaftung.

Bereits 1995 wurden die Ergebnisse eines Forschungsvorhabens in Tündern/Hamel n vorgestellt. Statt einer Kanalvergrößerung wurde die umweltvertragliche Alternative mit Regenwasserrückhaltung und Vorortversickerung untersucht und schließlich umgesetzt (R. Adams u. a. „Städtebauliche Bedingungen für ein umweltverträgliches Entwässerungskonzept - Fallstudie Hameln/Tündern“ in SuG 31/1995). Statt geplanter Ausgaben von 4.440.000 DM für die konventionelle Variante mit Kanalneubau kostete die umweltverträgliche Variante lediglich 1.520.000 DM. Für die konventionelle Variante hätte man also 2.920.000 DM oder 192 % mehr ausgeben müssen. Zu berücksichtigen waren allerdings auch noch die Folgekosten, die bei der umweltverträglichen Variante weitgehend entfallen oder von den jeweiligen Grundstückseigentümern direkt getragen werden. Angesichts der Zahlen und der zu erwartenden

Entwicklung ist völlig unverständlich, dass in der Mehrzahl der Kommunen überhaupt noch darüber diskutiert wird, ob eine gesplittete Abwassergebühr sinnvoll ist. Diese kann aber nur ein wichtiger Teil eines Gesamtkonzepts der naturnahen Regenwasserbewirtschaftung sein. Der BUND hat im Rahmen einer Landtagsanhörung in NRW im Juni 2002 einmal aufgezeigt, wie die Rahmenbedingungen für ein ökonomisch und ökologisch verantwortliches Konzept aussehen müssten. An dieser Stelle werden die wesentlichen Passagen dargelegt:

Die Regenwasserrückhaltung, die Regenwassernutzung als auch die Entsiegelung und die Versickerung vor Ort müssen im Interesse einer nachhaltigen Wasserpolitik finanziell gefördert werden. Die mit Regenwassernutzung und -rückhaltung verbundenen ökologischen Vorteile, die von einzelnen Haushalten durch entsprechende Maßnahmen erzielt werden, führen in der Folge auch zu ökonomischen Vorteilen für die Allgemeinheit (u. a. Verminderung der Folgeschäden bei Hochwassern, Verringerung der Baukosten bei Kanälen und Regenrückhaltebecken). Im Prinzip darf es keine Rolle spielen, ob die Kostenverteilung auf die Bürger über öffentlich veranlasste Baukosten für Kanäle und zentrale Regenrückhaltebecken erfolgt oder über die private Regenrückhaltung, die oftmals kostengünstiger sein dürfte.

Damit die finanzielle Förderung, bzw. die Berechnung von Abwassergebühren in den Kommunen weitgehend nach einheitlichen Grundsätzen erfolgt, ist im Landeswassergesetz eine analoge Bestimmung zum Landesabfallgesetz § 9 aufzunehmen. Neubestimmung im Landeswassergesetz:

Von den Abwassergebühren der Kommunen müssen finanzielle Anreize zur Regenwasserrückhaltung und -nutzung, sowie zur Flächenentsiegelung und Versickerung vor Ort ausgehen.'

Zum Schutz vor der Hochwassergefahr wird in fast allen Kommunen in NRW eine Entscheidung zum Ausbau von Kanälen oder zum Bau von Rückhaltebecken getroffen. Eine Untersuchung in Tündern bei Hameln hat ergeben, dass eine alternative, naturnahe Regenwasserbewirtschaftung oftmals möglich ist und sogar noch erheblich kostengünstiger sein kann. Im Interesse einer naturnahen und nachhaltigen Bewirtschaftung von Regenwasser sind durch das Landeswassergesetz Kommunen grundsätzlich zu verpflichten, vor der Vergabe von Aufträgen die ökologische Alternative zu prüfen und den Vorrang für die ökologische Alternative festzuschreiben, wenn die Kosten für die Maßnahmen vergleichbar hoch sind. Die nicht ökologische Alternative darf nur noch in begründeten Ausnahmefällen erfolgen. Die Landesförderung der Kanalbaumaßnahmen sowie der Regenwasserrückhaltung sind an diese Verpflichtung zu binden. Im Rahmen des vorsorgenden Bodenschutzes spielt die Verminderung der Abwasserbelastung eine große Rolle. Der Kreislaufgedanke unter Einbeziehung der landwirtschaftlichen Nutzung von geringst belastetem Klärschlamm kann nur verwirklicht werden wenn es gelingt, die Abwasserbelastung zu vermindern und den Fremdwassereintrag zu begrenzen. Ebenso sollte mit den Trinkwasserreserven sorgsam umgegangen werden. Im Rahmen des Landeswassergesetzes sollte daher festgeschrieben werden:

„Die Kommunen sind verpflichtet, durch geeignete Maßnahmen der Beratung und Information für einen nachhaltigen Umgang mit Trink- und Niederschlagswasser zu sorgen. Der Verbrauch von Trinkwasser und die Entnahme

von Grundwasser sind möglichst zu vermeiden. Im Interesse der Nachhaltigkeit darf nur soviel Trinkwasser dem Grundwasser entnommen werden, wie auf natürlichem Wege zurückfließt. In den Bereichen, die keine hohen Hygienestandards erfordern, ist Trinkwasser nach Möglichkeit durch Brauch- und/oder Regenwasser zu ersetzen.

Die Kommunen werden berechtigt, bis zu 5 % der jährlichen Abwasserkosten für Maßnahmen der Beratung (Trinkwassereinsparung, Regen- und Grauwassernutzung, Regenwasserrückhaltung, Entsiegelung, Verminderung der Abwasserbelastung) und zur Förderung von Maßnahmen der Fremdwasserrückhaltung (Anlage von Rigolen und Hecken etc.) sowie der Renaturierung von Gewässern über die Abwassergebühren auf die Haushalte umzulegen."

Weitere wichtige Forderungen im Rahmen der BUND-Stellungnahme — rechtliche Bestimmungen:

- a) Befreiung vom Kanalanschlusszwang für Regenwasser und den damit verbundenen Gebühren, wenn die Versickerung auf dem Grundstück ohne Beeinträchtigung von Nachbargrundstücken möglich ist;
- b) der Vorrang der Vorortversickerung von Regenwasser auf dem Grundstück vor einer dezentralen Versickerung im direkten Umfeldbereich des Baugebietes. Dies ggfs. auch in Kombination mit Maßnahmen der Regenwasserrückhaltung;
- c) der Vorrang der Versickerung im Umfeldbereich eines Baugebietes vor einer Einleitung in einen Kanal oder in ein Gewässer;
- d) Bei der Prüfung der Vorortversickerung sollten die Möglichkeiten der Regenwasserrückhaltung durch den Einsatz so genannter Retentionszisternen oder bei Flachbauten (hier insb. bei Industriebauten) durch den Bau von Gründächern mit einbezogen werden."

Statt eine naturnahe Regenwasserbewirtschaftung umzusetzen gehen mehr und mehr Kommunen dazu über, für die Regenwassernutzung Schmutzwassergebühren zu verlangen. Dabei werden oftmals auch die Niederschlagswassergebühren weiterhin berechnet, wenn es einen Notüberlauf bei den Zisternen gibt. Die Folge dieser Gebührenpolitik ist, dass sich eine Regenwassernutzungsanlage finanziell trotz der Landesforderung von 1.500 € nicht lohnt und entsprechende Bauinitiativen der Bürger unterbleiben. Betrachtet man an dieser Stelle die volkswirtschaftlichen Schäden, die durch die jüngsten Hochwasserereignisse eingetreten sind, muss man schon fast zu dem Schluss kommen, dass dies Ziel der Kommunalpolitiker ist.

Fazit

Aufgrund notwendiger Investitionen in den Bereichen Regenwasserbewirtschaftung und Hochwasservorsorge werden viele Kommunen sehr bald an die Grenzen der Belastbarkeit ihrer Bürger stoßen. Die einzige Alternative ist die naturnahe Regenwasserbewirtschaftung. Dabei ist die gesplittete Abwassergebühr ein entscheidender Baustein, der finanzielle Anreize zur Flächenentsiegelung und zur Regenwasserrückhaltung schafft. Nur eine rechtzeitige und konsequente Umstellung auf eine naturnahe Regenwasserbewirtschaftung inkl. einer umfassenden Beratung wird dazu beitragen, die Kostenbelastung der Bürger in vertretbaren Grenzen zu halten und volkswirtschaftliche Schäden aus Hochwasserereignissen zu vermindern.

Ist die gesplittete Abwassergebühr notwendig ?

- Eine rechtliche Bewertung -

Von Heinz Tillmanns, Langerwehe

I. Einführung

Seit dem Jahre 1995 sind die Wassergesetze in den Bundesländern nach und nach novelliert worden. Die Landesgesetzgeber haben die Niederschlagswasser (NW)-Beseitigung auf eine neue Grundlage gestellt mit dem Ziel, das Regenwasser (RW) möglichst ortsnah dem natürlichen Wasserkreislauf zuzuführen¹⁾. Gebührenrechtliche Konsequenzen liegen auf der Hand, wenn kein NW in den öffentlichen Kanal eingeleitet wird. In diesem Kontext hat die Diskussion um die generelle Einführung der gespaltenen Abwassergebühr neue Nahrung erhalten.

Dies gilt auch für die Rechtsprechung, die den Frischwassermaßstab (FW-Maßstab) als Bemessungsgrundlage für die Abgeltung des Vorteils bei der NW-Beseitigung zunehmend kritischer sieht.

Der folgende Beitrag schließt sich — überwiegend als rechtliche Beurteilung — an die im Januarheft 2003 der *Kommunale Steuerzeitschrift (KStZ)* erschienene Abhandlung von Willi Hennebrüder, BUND NRW, an und nimmt Bezug auf dessen zu dem Thema durchgeführte tatsächliche Sachverhaltsermittlungen.

Dieser Autor hat durch Auswertung einer Vielzahl von statistischen Daten²⁾ und durch eigene Untersuchungen den überzeugenden Beweis dafür erbracht, dass der Legaldefinition „Niederschlagswasser ist das von bebauten und befestigten Flächen abfließende gesammelte Wasser“³⁾, auch abgabenrechtlich zu folgen ist.

II. Gründe für die unzureichende Akzeptanz des Gebührensplittings

1. Stand der Maßstabregelungen

Obwohl keine Gemeinde daran gehindert ist, die Abwassergebühr zu splitten, hält sich die bei weitem überwiegende Zahl der Entscheidungsträger in der Bundesrepublik insoweit zurück.

In NRW praktizieren nach dem Stand vom 24. 7. 2002 immerhin 197 von 396 Gemeinden, also fast 50 v. H., die Gebührentrennung⁴⁾. Dabei fällt auf, dass viele kleinere und mittelgroße Gemeinden, vor allem in den letzten drei Jahren, den Gebührenmaßstab entsprechend geändert haben.

In den meisten anderen Bundesländern ist der Anteil der Gemeinden, die die gesplittete Gebühr eingeführt haben, eher gering. In Baden-Württemberg z. B. erheben deutlich mehr als 90 v. H. aller Träger der Abwassereinrichtungen nach wie vor eine einheitliche Gebühr; in Bayern ist die Situation — von den größeren Städten abgesehen — ähnlich. Die diesbezügliche allgemein festzustellende restriktive Haltung verwundert deshalb, weil die abgabenrechtlichen

Regelungen der meisten Bundesländer entweder exakt oder inhaltlich zumindest weitgehend mit der nordrhein-westfälischen Rechtslage übereinstimmen und die tatsächlichen Voraussetzungen im Hinblick auf die maßgeblichen versiegelten Grundstücksflächen überall identisch sind. Dem jeweiligen landesrechtlichen Äquivalenzprinzip wird nach dem Eindruck des Verfassers nicht die dieser Vorschrift immanente Bedeutung beigemessen, die in dem Umfang (und dem Grad) der Inanspruchnahme zu sehen ist.

Der Bayer. VGH hält z. B. die bezogene FW-Menge auch bei zusätzlicher Einleitung von NW für einen grundsätzlich geeigneten Wahrscheinlichkeitsmaßstab⁵⁾, obgleich § 8 Abs. 4 S. 1 Bay. KAG ebenso auf das Ausmaß der Benutzung abstellt.

2. „Hintergründe“ der Gegner der Gebührensplaltung

Tendenziell scheint zwar die Erkenntnis vorzuherrschen, dass nur die Gebührentrennung Abgabengerechtigkeit gewährleisten kann. Nach den Erfahrungen des Verfassers wird die Einführung der gesplitteten Gebühr aber gleichwohl im Wesentlichen aus folgenden Gründen abgelehnt.

2.1 Der einheitliche FW-Maßstab besitzt bekanntlich ein hohes Maß an Praktikabilität. Ohne einen gewissen — wenn auch einmaligen — Aufwand ist die Gebührenumstellung nicht zu erreichen. Von daher ist verständlich, dass die Verwaltungsträger an dem Einheitsmaßstab festhalten wollen.

Nicht zu verantworten ist aber die häufig gehörte Erklärung, die Einführung der gesplitteten Gebühr würde exorbitant hohe Kosten verursachen; die notwendige Abwälzung auf die Kanalbenutzer führe zu ganz erheblichen Gebührensteigerungen⁶⁾ (wird ausgeführt).

Derartige Aussagen verfehlen ihre abschreckende Wirkung bei den Beschlussorganen natürlich nicht; dies gilt um so mehr, als die Thematik im Allgemeinen kommunalpolitisch ohnehin umstritten ist; viele Bürger vermuten nämlich hinter dem Gebührensplitting eine versteckte Gebührenerhöhung.

2.2 Es wird behauptet, die Rechtsprechung lasse die Einheitsgebühr, jedenfalls in kleineren und mittelgroßen Gemeinden, nach wie vor zu. Schließlich weise das Gemeindegebiet eine homogene Bebauungs- und Wasserverbrauchsstruktur auf, so dass sich das Schmutzwasser- (SW-) und NW-Mengenverhältnis annähernd die Waage halte. Hier handelt es sich in der Tat fast immer um bloße Behauptungen, denen insoweit keine entsprechenden detaillierten Untersuchungen zugrunde liegen (wird ausgeführt).

2.3 Das Gleiche gilt für die zweite zum Nachweis der Gültigkeit des einheitlichen Maßstabes zu erfüllende Voraussetzung. Der im Rahmen des bundesrechtlichen Äqui-

1) Vgl. z. B. § 51 a LWG NRW.

2) Bund der Steuerzahler NRW, Statistisches Bundesamt u. a.

3) U. a. § 51 Abs. 1 LWG NRW.

4) Bund der Steuerzahler NRW, Übersicht Abwassergebühren (Privathaushalt) 2002

5) Urteil vom 16. 12. 1998 — 23 N 94. 3201 — nur an der Kostengrenze von 12. v. H. (BVerwG v. 27.10.1998 — 8 B ----- 137.98) orientiert.

6) Z. B. nannte der BM der Gemeinde Efringen-Kirchen (ca. 7000 E) 300.000,—DM.

valenzprinzips zu beachtende Schwellenwert von 12. v. H. der Kosten der NW-Beseitigung im Verhältnis zu den gesamten Entwässerungskosten⁷⁾ werde nicht überschritten, lautet die Erklärung. Regelmäßig fehlt es aber an einer verbindlichen Zuordnung und entsprechenden Trennung der jeweiligen betriebsbedingten Kosten, die eine derartige Aussage rechtfertigen könnten (wird ausgeführt).

III. Was spricht für eine getrennte NW-Gebühr?

1. Landesrechtliche Maßstabsregelung und geltende Rechtsprechung

1.1 Auswirkungen des Gebührenmaßstabs auf die Gebührenlast

Wie Hennebrüder in seinem Beitrag durch mehrere Beispiele und Modellrechnungen nachweist, hat der Gebührenmaßstab z.T. erhebliche Auswirkungen auf die Gebührenhöhe.

Der einheitliche FW-Maßstab führt in aller Regel zu einer „Schieflage“, die durch die folgende in der Praxis häufige Fallkonstellation besonders deutlich wird.

Ein 5-Personenhaushalt — in einer dicht bebauten Ortslage — zahlt bei einer Einheitsgebühr von 4 €/cbm Abwasser jährlich 876,— €, im Falle der differenzierten Gebühr von 3 € für SW und 1 € für NW 727,— €).

Demgegenüber wird ein Verbrauchermarkt unter Geltung des einheitlichen FW-Maßstabs zu Abwassergebühren von nur 29,20 €, bei der gespaltenen Gebühr dagegen zu Benutzungsgebühren von 8.021,90 € herangezogen⁹⁾.

Die Benachteiligung der 5-Personen-Familie, aber auch aller anderen Wassergroßverbraucher, liegt auf der Hand und in der Tatsache begründet, dass diese Gruppe in nicht vertretbarem Maße an den Kosten der NW-Beseitigung beteiligt wird, ohne diese Kosten auch nur annähernd proportional zu ihrem FW-Verbrauch zu verursachen. Wenn dieses Ungleichgewicht durch Einführung des gesplitteten Maßstabs beseitigt wird, zahlen Wassergroßverbraucher (mit geringen versiegelten Flächen) aufgrund der reduzierten Gebühr für SW insgesamt weniger, die Wassergeringverbraucher (mit großen versiegelten Flächen) aufgrund der erstmals erhobenen NW-Gebühr aber mehr. Genau dieser Ausgleich entspricht dem Grundsatz der Abgabengerechtigkeit.

1.2 Der FW-Maßstab im „Lichte“ der geltenden Rechtsprechung

Stellvertretend wird auf die in den meisten Bundesländern materiell-rechtlich vergleichbare Regelung des § 6 Abs. 3 S. 2 KAG NRW und die dazu ergangene Rechtsprechung hingewiesen.

Danach ist der Ortsgesetzgeber „nur“ an einen (Wahrscheinlichkeits)-Maßstab gebunden, der nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zur Inanspruchnahme der öffentlichen Abwasseranlage steht. D. h., dass sich die Prüfung insoweit an der Frage orientieren muss, „ob der von der Maßstabsregelung vorausgesetzte Zusammenhang

7) U. a. BVerwG NVwZ 1985, 496.

8) Angenommener FW-Verbrauch 1201/d/E; versiegelte Fläche 70 m².

9) Angenommener FW-Verbrauch 20 l täglich; versiegelte (Park-) Fläche 8 000 m².

zwischen Gebührenbemessung und Art und Umfang der Inanspruchnahme denkbar und nicht offensichtlich unmöglich ist¹⁰⁾.

Das OVG NRW“) hält die Anwendung des reinen FW-Maßstabs auch als Bemessungsgrundlage für die NW-Beseitigung für plausibel und deshalb prinzipiell für tauglich, und zwar aus folgender Überlegung heraus:

Zwischen der Zahl der Bewohner eines Grundstückes und dem dadurch bedingten FW-Bezug einerseits und der befestigten Fläche des Grundstückes und dem dadurch bedingten Anfall von NW andererseits bestehe ein unter Wahrscheinlichkeitsgesichtspunkten hinreichender Zusammenhang, wonach mit der steigenden Abnahme von Frischwasser auch der Anfall von NW auf dem Grundstück zunehme¹²⁾.

Dieser Grundsatz gelte allerdings nicht uneingeschränkt, sondern nur in Gemeinden, die eine verhältnismäßig homogene und wenig verdichtete Wohnbebauung aufweisen. Gebe es eine größere Anzahl von Grundstücken, insbesondere in Gewerbe- und Kerngebieten, mit verhältnismäßig kleinen bebauten und befestigten Flächen, aber hohem Wasserverbrauch, bedürfe es zur Vermeidung eines offensichtlichen Missverhältnisses zwischen FW-Verbrauch und NW-Ableitung zumindest einer Gebührendegression¹³⁾. Voraussetzung für die Gültigkeit des einheitlichen Gebührenmaßstabs ist danach eine weitgehend gleiche bzw. gleichartige Bebauungs- (und Nutzungs-) Struktur im Gemeindegebiet. Die Struktur muss den Schluss zulassen, dass sich die abgeleiteten SW- und NW-Mengen aufgrund des FW-Bezugs im Hinblick auf die maßgebliche Inanspruchnahme der öffentlichen Abwasseranlage in etwa die Waage halten. Abweichungen von diesem Regelverhältnis sind nur sachgerecht und dürfen nur dann vernachlässigt werden, wenn die Zahl (der Umfang und der Grad) der ungleichen Sachverhalte unter 10 v. H. liegt. — Grundsatz der Typengerechtigkeit im Rahmen des Äquivalenzprinzips und des Art. 3 Abs. 1 GG¹⁴⁾.

Eine homogene Bebauungsstruktur ist die einzige tatsächliche Grundlage für die Plausibilität der Annahme, dass die Relation von SW und NW annähernd gleich ist¹⁵⁾ Gemeinden, die die Einheitsgebühr stützen •wollen, sind insoweit in einer schwierigen Lage.

Die unbestimmten Begriffe homogene Bebauung, verhältnismäßig kleine bebaute Flächen, hoher Wasserverbrauch pp. können als solche kaum mit verbindlicher Wirkung ausgefüllt werden.

Gilt der FW-Maßstab auch für die Abteilung des NW, kommt es nach der geltenden Rechtsprechung darauf an, dass die bezogene FW-Menge, die mit der beseitigten SW-Menge — fast — identisch ist, gleichzeitig Aufschluss über die abgeleiteten NW-Mengen geben muss und davon nicht wesentlich abweichen darf. Das Mengenverhältnis muss

10) Vgl. u. a. Schmidt, Die neuere Rechtsprechung des OVG NRW zur Erhebung von Entwässerungsgebühren, StuGR 8/1991, S. 238 m. v. N.

11) Ebenso andere Obergerichte, teilweise ohne nähere Begründung.

12) Urteil v. 22. 3. 1982 — 2 A 1584/79 — und Beschluss v. 31. 1. 1990 — 2 A 1124/86 —, also Entscheidungen des früher zuständigen 2. Senats.

13) Vgl. a. Schmidt, a. a. 0.

14) OVG NRW und Schmidt, a. a. 0.

15) Vgl. VG Köln, Urteil v. 11. 6. 2002 — 14 K 8221 100 —.

also zumindest annähernd gleich sein. Dabei geht es allerdings nicht nur um personenintensiv genutzte Grundstücke mit daraus resultierendem hohem Wasserverbrauch (bei geringen versiegelten Flächen), sondern im Gegensatz dazu auch um Grundstücke mit großen bebauten und versiegelten Flächen (bei geringem FW-Bezug).

Es führt demnach kein Weg daran vorbei, das entsprechende Mengenverhältnis zu ermitteln und nachzuweisen, will man die Einheitsgebühr rechtfertigen.

2. Bundesrechtliches Äquivalenzprinzip

Sollte es tatsächlich gelingen, die zuvor beschriebene hinreichende Relation zwischen FW-Verbrauch und Größe der versiegelten Flächen nachzuweisen, ist bundesrechtlich unabhängig davon und zusätzlich die Frage des auf die NW-Beseitigung entfallenden Kostenanteils zu prüfen¹⁶).

Nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG ist die einheitliche Abwassergebühr mit dem Gleichheitsgrundsatz und dem Äquivalenzprinzip vereinbar, wenn die Kosten für die Beseitigung des NW im Verhältnis zu den Gesamtkosten der Abwasserbeseitigung geringfügig sind, und zwar bei etwa 12 v. H. liegen. Ein Anteil von 13 % -15 % darf wohl nicht mehr vernachlässigt werden.

Das bundesrechtliche Äquivalenzprinzip verlangt demnach eine entsprechende verursachungsgerechte Kostentrennung und -Zuordnung. Unter dem Gesichtspunkt der Wahrscheinlichkeit sind bei der Mischwasserkanalisation zwei Berechnungsmethoden üblich. Entweder wird die NW-Beseitigung als Nebeneffekt der SW-Beseitigung (nach Abzug der Anteile für die Straßenentwässerung pp.) behandelt¹⁷), oder man geht von der Gleichwertigkeit der Leistungen von SW und NW aus. Im letzteren Falle sind die Kosten für die NW-Beseitigung ungleich höher.

Nach den Erfahrungen des Verfassers kann die Bagatellgrenze von 12 v. H. der Kosten jedoch in keinem dieser Fälle eingehalten werden. Diese Auffassung bestätigen die Untersuchungen von Hennebrüder ebenso wie der vom Statistischen Bundesamt (für 1998) ermittelte Wert von durchschnittlich 29 % NW-Anteil. In gleichem Verhältnis dürften sich allgemein die Kosten für die NW-Beseitigung bewegen.

Entscheidend für die wohl generell festzustellende Kostenüberschreitung ist, dass neben den Kostenanteilen an den Mischwasser-Kanälen und den entsprechenden laufenden Betriebs- und Unterhaltungskosten die kostenaufwendigen spezifischen Bauwerke, wie Regenrückhaltebecken-, -klärbecken, die Pumpwerke und die entsprechenden Anteile an den Kläranlagen der Niederschlagsentwässerung zuzurechnen sind.

In diesem Zusammenhang ist auf die Straßenentwässerung hinzuweisen. Die Kosten für die Entwässerung der Straßen müssen getrennt ermittelt und im Haushalt (UA 630) als Ausgaben verbucht werden¹⁸). Bei Ermittlung der befestigten Flächen sind die Straßen wie alle sonstigen versiegelten Flächen im Rahmen der Kostenverteilung zu berücksichtigen und mit der RW-Gebühr zu veranlagern. Dies gilt auch für andere Baulastträger¹⁹).

16) Vgl. u. a. Fußn. 7.

17) Nicht unproblematisch, vgl. Schmidt a. a. O., S. 240.

18) Vgl. u. a. VGH München, Urteil v. 16. 12. 1998 — 23 N 94. 3201.

19) Vgl. a. Dedy, Rechtsfragen der getrennten Niederschlagswassergebühr, StuGR 2/1997 S. 52.

Soweit vertragliche Vereinbarungen zwischen einer Gemeinde und dem Bund, einem Land pp. — wegen möglicher Gegenleistungen — über eine unentgeltliche Übernahme des Oberflächenwassers bestehen sollten, müssen nicht die Gebührenpflichtigen, sondern die Gemeinden eintreten.

3. Gebühren bei fehlender NW-Ableitung

3.1 Es liegt auf der Hand, dass die Einheitsgebühr diejenigen Anschlussnehmer benachteiligt, die — in NRW aufgrund des § 51 a Abs. 1 S. 1 LWG — das auf den Grundstücken anfallende NW versickern lassen, verrieseln oder in ein ortnahes Gewässer einleiten²⁰).

Eine Inanspruchnahme der öffentlichen Abwasseranlagen findet insoweit nicht statt, so dass die Gebührenerhebung (für den Teilbereich NW-Beseitigung) nicht gerechtfertigt ist. In diesem Umfang fehlt es nämlich an einer öffentlichen Leistung; der Grundstückseigentümer verursacht auch dem Träger der Einrichtung keine Kosten.

3.2 In gleichem Zusammenhang wird häufig gefragt, wie zu verfahren ist, wenn ansonsten — zulässiger Weise und erwünscht — NW gesammelt und für private Zwecke (Toiletenspülungen, Waschmaschine, Reinigung, Bewässerung) genutzt wird.

Zwar ist die jeweilige Brauchwassermenge (nach teilweiser Befreiung vom Anschluss- und Benutzungszwang an die Wasserversorgungsanlage) durch eine Messeinrichtung am Ablauf des Sammelbehälters nachzuweisen; denn das so genutzte NW wird zu SW, dem Kanal zugeführt und nicht über die Wasseruhr erfasst.

Aber auch in diesem Falle nehmen die Grundstückseigentümer das Teilleistungsangebot NW-Ableitung nicht in Anspruch. Sie verursachen für das regelmäßig gesammelte Dachabfallwasser ebenso keine Kosten und dürfen aus diesem Grunde nicht zu vollen Kanalbenutzungsgebühren herangezogen werden.

Bei einer vorausgesetzten Kosten- und Gebührentrennung von SW und NW sind die im Zuge der Flächenermittlung angegebenen maßgeblichen Dachflächen bei der Erhebung der NW-Gebühr unberücksichtigt zu lassen.

Soweit die technische Möglichkeit besteht, überschüssiges RW dem Kanal zuzuleiten, greift die Gebührenfreiheit insoweit nicht.

Als Konsequenz folgt daraus, dass nur die getrennte Abwassergebühr den gebührenrechtlichen Grundprinzipien gerecht wird; ein weiterer gewichtiger Grund, die gesplittete Gebühr einzuführen²¹).

4. Beweitung der jüngeren erstinstanzlichen Rechtsprechung

Das Verwaltungsgericht Aachen hat in seiner viel beachteten Entscheidung vom 1. 9. 1995²²) — soweit ersichtlich — zum ersten Mal *expressis verbis*, zumindest in einer bisher unbekanntem Deutlichkeit, festgestellt, dass für die Menge des von einem Grundstück abgeleiteten RW allein die Größe der auf dem Grundstück vorhandenen bebauten

20) Vgl. Schulte/Wiesemann in Driehaus, KAG, Kommentar 27. Erg. Lief. (Sept. 2002) Rd. Nr. 353 zu § 6.

21) Vgl. wie vor, Driehaus a. a. O. Rd. Nr. 209 ff. m. w. N. Es fragt sich allerdings, weshalb sich der Kommentar nicht eindeutig für das Gebührensplitting ausspricht.

22) VG Aachen, Urteil v. 1. 9. 1995 — 7 K 1005/92 —.

und befestigten Flächen bestimmend ist. Der Zusammenhang zwischen dem Wasserverbrauch und der Menge des von einem Grundstück abgeleiteten RW sei im Grundsatz nicht gegeben. Mehrere andere Verwaltungsgerichte²³⁾ haben sich dieser — richtigen — Auffassung angeschlossen und den einheitlichen FW-Maßstab für nichtig erklärt, weil die Proportionalität der SW- und NW-Menge nicht vorlag bzw. nicht nachgewiesen werden konnte.

Die vorzitierte Entscheidung leidet allerdings an dem Mangel, dass nicht eindeutig zwischen dem landesrechtlichen und bundesrechtlichen Äquivalenzprinzip differenziert wird. In einem jüngeren Beschluss²⁴⁾ stellt das VG Aachen fest, dass ein NW-Kostenanteil von 34,45 % bei einer homogenen Bebauungsstruktur, nämlich im Falle einer hinreichenden Relation des FW-Verbrauchs zur Größe der versiegelten Flächen, vernachlässigt werden könne.

Das landesrechtliche, nach § 6 Abs. 3 S. 2 KAG, beachtliche Mengenverhältnis SW-NW hat nichts zu tun mit dem nach Bundesrecht (Art. 3 Abs. 1 GG) maßgeblichen Kostenverhältnis NW : Gesamtenwässerungskosten und der durch das BVerwG festgelegten Erheblichkeitsgrenze von 12 v. H. Es müssen im Ergebnis und unabhängig von einander beide Voraussetzungen für die Gültigkeit der entsprechenden Maßstabsregelung erfüllt sein.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird verwiesen auf Schmidt, Die neuere Rechtsprechung des OVG NRW zur Erhebung von Entwässerungsgebühren²⁵⁾ und Tillmanns, Ein Plädoyer für die getrennte Abwassergebühr²⁶⁾.

Soweit bekannt, ist es in jüngerer Zeit nicht zu obergerichtlichen Entscheidungen in dieser Grundsatzfrage gekommen; die unterlegenen Gemeinden haben die Berufungszulassung verständlicherweise erst gar nicht beantragt, sondern sogleich die Einführung der differenzierten Abwassergebühr veranlasst.

Immerhin lässt die neuere Rechtsprechung (FN 22 u. 23) zumindest tendenziell erkennen, dass der (modifizierte) reine FW-Maßstab auch in kleineren und mittelgroßen Gemeinden kaum mehr Bestand haben wird.

IV. Kritische Bewertung der geltenden obergerichtlichen Rechtsprechung

Die zitierte Rechtsprechung des OVG NRW — und anderer Berufungsgerichte²⁷⁾ — über den möglichen Zusammenhang zwischen den angeblich personenabhängigen SW-Mengen und dem NW-Anfall auf einem Grundstück begegnet bereits vom Ansatz her durchgreifenden Bedenken.

Es fehlt aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten — auch von Hennebrüder realitätsbezogen nachgewiesen — jeglicher Anhaltspunkt für die vom Gericht selbst als Annahme bezeichnete These, dass mit der Abnahme von FW zugleich der NW-Anfall auf dem Grundstück zunehme; dabei müsste im Umkehrschluss bei einer Reduktion des FW-Bezugs auch die NW-Menge geringer werden.

23) VG Freiburg — 3 K 2421/97 —; VG Saarlouis — 11 K 245/98 — VG Schleswig — 4 A 152/98 —; VG Arnberg — 11 K 1994/00 —; VG Köln — 14 K 8221 100.

24) VG Aachen, Beschluss v. 2. 12. 2002 — 7 L 873/03.

25) StuGR 1991, S. 238/239, C. Gebührenmaßstab.

26) KStZ 2001, S. 102 III, 1.1.

27) Z. B. Hessischer VGH, Urteil v. 19. 9. 1996 — 5 UE 3355/94 und Bay VGH, Urteil v. 16. 4. 1998 — 23 B 96. 3011 —.

Die annähernd gleiche Relation ist unter keinem erdenklichen Gesichtspunkt gegeben.

1. Bei der Bewertung des angenommenen Zusammenhangs ist aufgrund der Untersuchungen von Hennebrüder bereits die erste Voraussetzung, nämlich ein in etwa gleicher Wasserverbrauch, nicht erfüllt.

Nach Hennebrüder unterliegt der FW-Bezug aus unterschiedlichen Gründen ganz erheblichen Schwankungsbreiten.

Selbst bei einer homogenen Bebauungs- und Siedlungsstruktur — z. B. innerhalb einer Gruppe von Einfamilienhäusern — sind deutliche bis zu fast 50 v. H. reichende Abweichungen im TW-Verbrauch festgestellt worden.

2. Die Auswertung der überwiegend amtlichen statistischen Daten zeigt weiterhin, dass es keinen Zusammenhang zwischen Haushaltsgrößen und Grundstücksgrößen bzw. versiegelten Flächen andererseits gibt. Große bebauten Grundstücke werden häufig von nur wenigen Personen bewohnt, kleinere Grundstücke — heute wegen der hohen Baulandpreise die Regel — dagegen von einer größeren Personenzahl.

Die versiegelten Flächen bleiben, von einzelnen Entsiegelungen abgesehen, dagegen konstant. Deshalb entscheiden nur die individuellen Einkommensverhältnisse über Wohnungs- und Grundstücksgrößen.

3. Die bloßen Grundstücksflächen sind im Übrigen kein Anhaltspunkt für den maßgeblichen NW-Anfall. Selbst auf sehr großen Grundstücken sind die versiegelten Flächen oft gering. Die inzwischen nicht nur auf Einzelfälle beschränkte naturnahe RW-Bewirtschaftung, insbesondere die Sammlung und Nutzung des NW als Brauchwasser, widerlegt sogar — zumindest teilweise — die Annahme, dass die bei der Einheitsgebühr nicht quantifizierbaren bebauten und befestigten Flächen für den vermeintlichen Zusammenhang der SM- und NW-Mengen ursächlich sind.

Diese abgabenrechtlich relevanten Fragen können allerdings im Zuge der Einführung der gespaltenen Gebühr durch die notwendigen amtlichen Ermittlungen geklärt werden. Zusammenfassend wird der Ansatz über einen denkbaren Zusammenhang zwischen dem personenbezogenen FW-Verbrauch, und damit der abgeleiteten SW-Menge, und den bebauten und befestigten Flächen, und damit der beseitigten NW-Menge, ad absurdum geführt.

Fazit der tatsächlichen Feststellungen von Hennebrüder ist die bestätigte Erkenntnis²⁸⁾, dass die in Rede stehende obergerichtliche Rechtsprechung nicht haltbar und die Gebührentrennung *Conditio sine qua non* ist.

V. Schlussfolgerungen und Konsequenzen für die Gemeinden

Diejenigen Gemeinden, die noch die Einheitsgebühr erheben, sind gut beraten, die Maßstabsänderung nicht auf die lange Bank zu schieben.

Schließlich nimmt dieses Verfahren Zeit in Anspruch, so dass die verwaltungsgerichtlichen Anfechtungen mit dem erwähnten Prozessrisiko zunehmen werden, je länger sich das In-Kraft-Treten der neuen Satzung hinausschiebt. Eine rückwirkende Umstellung ist ohnehin nicht möglich.

28) Vgl. Tillmanns, Ein Plädoyer für die getrennte Abwassergebühr, KStZ 2001, S. 101.

Im Prozessfalle gilt heute schon Folgendes:

1. SW- und NW- Mengenverhältnis sowie 12 v. H.-Grenze

Wie bereits ausgeführt, ist die hinreichende Relation von SW und NW nachzuweisen, wenn der FW-Maßstab gleichermaßen für die NW-Beseitigung gelten soll.

Die dem Beklagten obliegende Ermittlung der maßgeblichen Flächen (für das gesamte Gemeindegebiet) ist äußerst schwierig, allein schon deshalb, weil es nicht nur auf „spektakuläre“ Einzelfälle, sondern vielmehr auf die Summe der sozusagen vom Regeltyp abweichenden Fälle ankommt²⁹⁾.

Der eigens für die Stützung der Einheitsgebühr notwendige Verwaltungsaufwand ist nicht nur erheblich, sondern auch unökonomisch. Die für die Gebührentrennung erforderliche systematische Flächenermittlung wird dadurch nicht überflüssig. Hinzu kommt, dass nach dem Ergebnis der durchzuführenden Untersuchungen die annähernde Gleichwertigkeit der SW- und NW-Mengen in aller Regel nicht vorliegt. Somit wird neben dem Unterliegen im Prozess die Verpflichtung zur Einführung der gespaltenen Gebühr die Folge sein. Deshalb stellt sich die Frage: Weshalb entschließen sich die betroffenen Gemeinden nicht von vornherein zum Gebührensplitting?

2. Prozessfall und „Beweislast“

Während Klagen gegen Gebührenbescheide früher eher selten waren, sind die Bürger heute prozessfreudiger geworden. Insbesondere werden Festsetzungen von Kanalbenutzungsgebühren nicht mehr widerspruchslos hingenommen. Ausschlaggebend dafür dürften die in den letzten Jahren fast kontinuierlich gestiegenen Gebührensätze sein, die teilweise „astronomische“ Ausmaße angenommen haben³⁰⁾. Als Klagegründe werden vornehmlich geltend gemacht: fehlerhafte Ansätze in den Gebührenkalkulationen, wie nicht betriebsbedingte Kosten, nicht gerechtfertigte Abschreibungen und Verzinsungen, Zweckentfremdung von Gebührenüberschüssen u. v. m.

Seit einiger Zeit rückt außerdem die Benachteiligung der Anschlussnehmer durch den einheitlichen FW-Maßstab in den Vordergrund.

Viele Bürger beschreiten den Rechtsweg, weil dies in der Tat die einzige Möglichkeit ist, die Gemeinden von der Notwendigkeit der Gebührendifferenzierung zu überzeugen. Wie schon ausgeführt, müssen die Gemeinden im Prozess in der beschriebenen Art nachweisen, dass die Einheitsgebühr gerechtfertigt ist.

Zwar gilt gemäß § 86 Abs. 1 VwGO der Untersuchungsgrundsatz, der dem Verwaltungsgericht die Erforschung und Klärung des Sachverhalts von Amts wegen aufgibt.

Diese Verpflichtung wird aber nach § 86 Abs. 1 S. 1 2. Halbs. a. a. O. durch die Mitwirkungspflicht der Beteiligten, — das sind hier der Kläger und der Beklagte — eingeschränkt. Bei der Frage, wer von beiden die „Beweislast“ trägt, gilt der Grundsatz, dass „jeder Beteiligte die in seine Sphäre fallenden Ereignisse darzulegen und zu beweisen hat“³¹⁾.

29) Vgl. VG Aachen v. 1. 9. 1995 a. a. O.

30) Vgl. Bund der Steuerzahler NRW (Fußn. 4).

31) Kopp, VwGO, Rd. Nr. 11 zu § 86 m. w. N.

Für den konkreten Fall bedeutet dies, dass die beklagte Gemeinde (Behörde) die tatbestandlichen Voraussetzungen, also die hinreichende Relation der Abwassermengen und die Einhaltung der Erheblichkeitsgrenze von etwa 12 v. H. der Kosten der NW-Beseitigung, zu beweisen hat³²⁾. Das VG Aachen bestätigt diese Auffassung in der zitierten Entscheidung vom 1. 9. 1995 mit dem Hinweis, dass die prozessuale Mitwirkungspflicht den Beklagten trifft, wenn — wie hier — die entscheidungserheblichen Tatsachen nicht ohne dessen Mithilfe geklärt werden können. Der gegenteiligen Auffassung des Bayer. Verwaltungsgerichts Würzburg, dass die prozessuale Mitwirkungspflicht insoweit (ausschließlich) dem Kläger obliege³³⁾, kann nicht gefolgt werden.

Der Kläger ist weder in der Lage noch ist es seine Aufgabe, im Umkehrschluss nachzuweisen, dass die Voraussetzungen für die Einheitsgebühr nicht erfüllt sind. Auch diese verfahrensrechtliche Situation spricht gegen die Gemeinden und für die Empfehlung, die Gebührentrennung einzuführen.

3. Verfahren und Kosten zur Ermittlung der bebauten und befestigten Grundstücksflächen

Die maßgeblichen Bemessungsgrundlagen für die gesplittete Abwassergebühr müssen — wenn auch grundsätzlich einmalig — umfassend ermittelt werden.

3.1 Dazu sind folgende Methoden denkbar

3.1.1 Ermittlung von Amts wegen

Obwohl Katasterunterlagen herangezogen werden können, sind sehr personal- und kostenintensive Ermittlungen (Vermessungen) vor Ort unumgänglich.

Von diesem Verfahren ist abzuraten.

3.1.2 Befliegung

Einige wenige Gemeinden haben sich bereits der Befliegungsmethode bedient, allerdings mit einer enormen Kostenfolge³⁴⁾ und gleichwohl verbleibenden Ungenauigkeiten und Unwägbarkeiten. Die Luftbildaufnahmen bedürfen einer Einzelauswertung und machen zusätzliche Ermittlungen nicht entbehrlich. Auch diese Methode ist nicht zu empfehlen.

3.1.3 Selbstveranlagung (-einschätzung)

Es bleibt die Selbsteinschätzung per Erhebungsbogen.

Zwar ist es Aufgabe der zuständigen Behörde, die maßgeblichen Daten zu ermitteln (§ 12 Abs. 1 Nr. 3 a KAG NRW i. V. m. § 88 AO). Nach § 90 ff. AO können aber die Gebührenpflichtigen zur Mitwirkung bei der Ermittlung der bebauten und befestigten Flächen — durch Satzung oder Einzelfallentscheidung — herangezogen werden.

Die Selbstveranlagung, die von einer überzeugenden Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden muss, ist die einzige verwaltungsökonomische, im Übrigen kostengünstigste Ermittlungsmethode. Die Rücklaufquote liegt — begleitende Verwaltungsinformationen vorausgesetzt — im Allge-

32) Vgl. Redeker/von Oertzen, VwGO, Kommentar, Rd. Nr. 13 zu § 108 m. w. N.

33) Bayer. VG Würzburg, Urteile v. 26. 6. 2002 — Nr. W 2 K 01.997 und 01.1018 —; 29 z. B.

34) Z. B. die Städte Tönisvorst (ca. 30.000 E) = 200000,— DM und Wuppertal (ca. 380.000 E) = mehr als 3 Mio DM.

meinen bei 75 %-90 % und ist für die Gebührenbemessung und -erhebung ausreichend.

Grundstückseigentümer, die keine Angaben gemacht haben, müssen sich möglicherweise zu ihrem Nachteil ausfallende Schätzungen gefallen lassen (§ 12 Abs. 1 Nr. 4 b KAG NRW i. V. m. § 162 AO).

3.2 Das der Selbsteinschätzung entgegen gehaltene Kostenargument relativiert sich aufgrund von Umfrageergebnissen bei Gemeinden, die die gespaltene Abwassergebühr bereits eingeführt haben. Der für den flächenbezogenen Maßstab erforderliche Ermittlungsaufwand kann nach den Erfahrungen des Verfassers in einem überschaubaren Zeitraum mit eigenem Personal und mittels der EDV-Nutzung geleistet werden, ohne dass der Gemeinde oder den Gebührenzahler belastende Kosten entstehen.

Dies zeigen mehrere Beispiele: von fünf zufällig befragten z. T. größeren Gemeinden im Aachener Raum haben vier keine Fremdleistungen in Anspruch genommen³⁵).

Nach einer Umfrage des BUND NRW (Hennebrüder) bei mehr als 30 Gemeinden in NRW waren die Umstellungskosten sehr unterschiedlich. Sie reichen von 0,— DM bis 500 000,— DM³⁶). Dieser erheblichen Bandbreite kann entnommen werden, dass die Größenordnung disponibel und beeinflussbar ist.

Der Vorwurf, dass viele Gemeinden mit dem Geld der Gebührenzahler allzu großzügig umgehen, ist angesichts der Extremfälle nicht von der Hand zu weisen.

Insoweit ist auf § 6 Abs. 1 S. 3 KAG NRW hinzuweisen, wonach (nur) betriebsbedingte Kosten ansatzfähig sind. Dies gilt insbesondere für in Anspruch genommene Fremdleistungen, zunächst dem Grunde und — mit Einschränkungen — auch der Höhe nach. Nach dem Verfassungsgrundsatz der Erforderlichkeit dürfen nur notwendige, d. h. unvermeidbare, Kosten berücksichtigt und umgelegt werden³⁷).

Wenn z. B. eine Gemeinde im Jahre 1996 ein Selbstveranlagungsverfahren mit einer Rücklaufquote von 80 v. H. mit eigenem Personal durchgeführt hat und das gleiche Verfahren im Jahre 2001 durch ein Ingenieurbüro mit einem erheblichen Kostenaufwand wiederholen lässt³⁸), liegen eine willkürliche Kostenverursachung und ein Verstoß gegen das Übermaßverbot vor. Diese Ausgaben dürfen den Gebührenpflichtigen nicht angelastet werden. Neben der Frage der Sinnhaftigkeit dieser Maßnahme stellt sich allenfalls noch die Regressfrage.

Bei dem dem Grunde nach gerechtfertigten Entgelt für die Fremdleistungen ist ggfls. die Kostenhöhe kritisch zu bewerten. Die Bürger müssen nicht jede damit verbundene Gebührenhöhe hinnehmen. Zwar sind die Gebührensätze nicht unbedingt unter dem Gesichtspunkt der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nach § 75 Abs. 2 GO NRW und dem Ausschreibungsgebot aufgrund des

35) Es sind dies die Städte (Gemeinden) Baesweiler, Düren, Gangelt und Stolberg (Rhld).

36) Z. B. Steinhagen (19300 E) = 0,— DM, Nottuln (18600 E) = 10 000 DM, Grefrath (16000 E) = 3 000 000,— DM, Oberhausen (222500 E) = 500000,— DM.

37) Vgl. u. a. Dahmen in Driebein, KAG, Rd. Nr. 137, 138 n. w. N.

38) Die Gemeinde Langerwehe hat die Befragung von 1996 im Jahre 2001 durch ein Ing. Büro wiederholen lassen; die Kosten betragen nach der Gebührenkalkulation 95 250,— DM; nach dem HSK (bis 2006) sogar 286300,— DM.

§ 31 Gern HVO NRW justitiabel³⁹). Das bedeutet aber nicht, dass alle Fremdleistungen unabhängig von ihrer Höhe ansatzfähig wären. Soweit die Preisprüfungsverordnung anzuwenden ist, dürfen übersetzte Entgelte nicht in die Gebührenkalkulation eingestellt werden⁴⁰) ...

Nach allem ist festzustellen, dass die Möglichkeit der Abwälzung von Drittkosten an Grenzen stößt. Dies gilt nicht nur in rechtlicher, sondern auch in kommunalpolitischer Hinsicht. Wie bereits ausgeführt, gehört zur Einführung des differenzierten Gebührenmaßstabes auch die Akzeptanz durch die Bürger. Ihnen ist in aller Regel im Rahmen der allgemeinen Informationen im Vorfeld der Datenerhebung erklärt worden, es gehe nicht um eine Gebührenerhöhung, sondern um eine verursachergerechtere Kostenverteilung.

Vermeidbare Kosten verursachen unnötige Gebührenerhöhungen und sind geeignet, das Vertrauen des Bürgers in die öffentliche Verwaltung zusätzlich zu belasten.

V. Zusammenfassung

1. Spätestens seit den von Hennebrüder untersuchten tatsächlichen Verhältnissen und Gegebenheiten steht fest, dass der FW-Maßstab generell untauglich ist, das Maß (Ausmaß) der NW-Mengen für Grundstücke mit Kanalanschluss zu erfassen.

1.1 Es gibt nicht den geringsten Anhaltspunkt für die Annahme, dass irgendein Zusammenhang zwischen der Personenzahl und den versiegelten Flächen auf einem Grundstück besteht.

Für die abgeleiteten NW-Mengen sind allein die bebauten und befestigten Flächen — sowie die darauf bezogene Intensität des Regens — bestimmend.

1.2 Die bundesrechtlich beachtliche Bagatellgrenze von 12 v. H. der Kosten der NW-Beseitigung kann aufgrund der erwähnten statistischen Daten und der gutachterlichen Untersuchungen wahrscheinlich in keinem Falle eingehalten werden.

Der einheitliche FW-Maßstab wird aus diesen Gründen auch in kleineren Gemeinden keinen Bestand mehr haben können. Um Abgabengerechtigkeit i. S. des Gesetzes herzustellen, sollten als Bemessungsgrundlagen für die SW -Menge der modifizierte FW-Bezug und für die abzuleitenden NW-Mengen die bebauten und befestigten Grundstücksflächen satzungsrechtlich festgesetzt werden.

2. Nach den zitierten neueren erstinstanzlichen Entscheidungen dürfte der einheitliche Gebührenmaßstab schon jetzt kaum noch zulässig sein. Im Verwaltungsprozess müssen die Gemeinden so oder so darlegen und nachweisen, dass die Einheitsgebühr gerechtfertigt ist.

2.1 Dazu ist ein erheblicher überwiegend unökonomischer Verwaltungsaufwand erforderlich, der in aller Regel dann auch noch ein negatives Ergebnis hat. Deshalb ist zur Vermeidung aller Nachteile zu empfehlen, die Gebührenspaltung sobald wie möglich einzuführen.

2.2 Bei der im Wege der Selbsteinschätzung durchzuführenden Flächenermittlung und ihrer Auswertung sind Fremdkosten nach Möglichkeit zu vermeiden.

39) OVG NRW, Urteil v. 30. 10. 1991 - 9 A 765/88 - und Schmidt a. a. O.

40) U. a. Becker, Abwassergebührenkalkulation in der Praxis, KStZ 2000, S. 8.