

Möglichkeiten der Beitrags- und Gebührenerhebung bei dezentraler Abwasserentsorgung

– Kleinkläranlagen, Gruppenkläranlagen, „Rollender Kanal“ –

Beim Ausbau der Abwasserentsorgung lag das Hauptaugenmerk vor bis Mitte dieses Jahrzehnts auf den zentralen Kläranlagen. Nachdem hier inzwischen der Bedarf weitgehend gedeckt ist, stellte sich für die Fortsetzung der Modernisierung der Abwasserentsorgung die Frage, ob in weniger dicht besiedelten Gebieten nicht auch dezentrale Entsorgungskonzepte Platz greifen können und müssen. Das SMUL hat die abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaften daher mit Erlass vom 28. September 2007 (Grundsätze des SMUL gemäß § 9 SächsWG für die Abwasserbeseitigung im Freistaat Sachsen 2007 bis 2015 vom 28.09.2007) angehalten, ihre Abwasserbeseitigungskonzepte in diesem Sinne zu überprüfen, und hat auch seine Förderpolitik stärker als bisher auf im weitesten Sinne dezentrale Abwasserentsorgung ausgerichtet.

Vor diesem Hintergrund stellt sich heute verstärkt die Frage, wie die verschiedenen Varianten dezentraler Abwasserentsorgung abgabenrechtlich zu beurteilen sind.

A. Dezentrale Entsorgung im weiteren Sinne

Hier ist zunächst auf kleinere, dezentrale Kläranlagen in öffentlicher Regie einzugehen. Diese Form dezentraler Entsorgung zeichnet sich dadurch aus, dass sie uneingeschränkt über Gebühren und Beiträge finanziert werden kann. Zwar ist dezentrale Entsorgung nach dem Gesetz (§ 17 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG) nicht beitragsfähig. Damit ist jedoch **ausschließlich** die Form dezentraler Entsorgung gemeint, die teilweise in privater Regie erfolgt, also über private Kleinkläranlagen und abflusslose Gruben. Für den Anschluss an die von den kommunalen Aufgabenträgern selbst und den von ihnen beauftragten privaten Betreibergesellschaften unterhaltenen Kläranlagen mitsamt den dazu gehörenden Kanalisationen können aber uneingeschränkt Beiträge erhoben werden. Auf Größe und Einzugsbereich kommt es dabei nicht an.

Diese dezentralen öffentlichen Anlagen können als separate Einrichtungen oder als Teil der Einheitseinrichtung Abwasserbeseitigung geführt werden. Bekanntlich geht das Gesetz von der Einheitseinrichtung als gesetzlichem Normalfall aus. Es lässt aber auch zu, dass technisch getrennte Anlagen als organisatorisch selbstständige Einrichtungen geführt werden (§ 9 Abs. 2 Satz 2 SächsKAG). Gebühren und Beiträge sind dann für jede Einrichtung sepa-

rat zu kalkulieren. Dies kann zu erhöhter Transparenz und Akzeptanz der Abgabenerhebung führen und außerdem die Beitragskalkulation vereinfachen, da die Globalberechnung für die bereits vorhandenen Anlagen nicht überarbeitet werden muss.

B. Dezentrale Entsorgung im Sinne des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes

Sieht das Abwasserbeseitigungskonzept hingegen für Teile des Entsorgungsgebiets keinen Anschluss an eine öffentliche Kläranlage vor, ist der Fall einer dezentralen Entsorgung im Sinne des Kommunalabgabengesetzes (§ 17 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG) gegeben. Insofern dürfen dann also keine Beiträge, sondern nur Gebühren erhoben werden. Für die verschiedenen von den Kommunen in diesem Zusammenhang angebotenen Leistungen wird bisher teilweise angenommen, dass ausschließlich eine getrennte Gebührenkalkulation zulässig ist, dass also separate Gebühren jeweils für die Nutzung der zentralen Kanalisation, die Ableitung des Überlaufwassers aus Kleinkläranlagen, die Schlammabfuhr aus Kleinkläranlagen sowie die Abfuhr aus abflusslosen Gruben festzusetzen sind. Das trifft jedoch nur teilweise zu.

1. Getrennte Gebührenkalkulation für Teilleistungsbereiche

Ein Zwang zur Erhebung gesonderter Gebühren für die verschiedenen Leistungsangebote einer öffentlichen Einrichtung besteht nur dann, wenn es sich um Teilleistungen im Sinne des Gesetzes handelt (§ 9 Abs. 3 Satz 2 SächsKAG) und auch der Grundsatz der Typengerechtigkeit keine Einheitsgebühr zulässt.

Unterschiedliche Gebührensätze dürfen vor dem Hintergrund des § 9 Abs. 3 Satz 1 des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes, der grundsätzlich eine solidarische Gebührenkalkulation fordert, nur verlangt werden, wenn die Einrichtung **verschiedene Teilleistungen** im Sinne des Kommunalabgabengesetzes anbietet. Das ist nur dann der Fall, wenn eine dem Äquivalenzprinzip gerecht werdende Gebührenbemessung (§ 14 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG) auf der Basis eines einheitlichen Gebührensatzes nicht mehr möglich ist. Dieser Maßstab ist allerdings weniger streng als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Insbesondere die **Wahlmöglichkeit zwischen dem Grundsatz der Leistungs- und der Kostenproportionalität** räumt den Aufgabenträgern erhebliche Gestaltungsspielräume ein. Bekanntlich gestattet

§ 14 Abs. 1 Satz 1 des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes die Bemessung der Gebühren wahlweise nach dem Ausmaß der Benutzung der Einrichtung oder nach den durch die Benutzung verursachten Kosten. Da die verschiedenen Formen dezentraler Entsorgung unterschiedliche Kosten verursachen, ist zunächst festzustellen, dass die Festsetzung unter-

schiedlicher Gebührensätze auf der Basis einer für jede Teilleistung durchzuführenden separaten Kalkulation in jedem Fall zulässig ist.

2. Möglichkeiten und Grenzen solidarischer Gebührenkalkulation

Es können sich aber Umstände ergeben, die eine solidarische Gebührenkalkulation zweckmäßig erscheinen lassen. Wenn es beispielsweise in bestimmten Gebieten aus wasserrechtlichen Gründen unzulässig ist, Kleinkläranlagen zu errichten, und der Anschluss an die zentrale Kanalisation aus Kostengründen nicht erfolgen kann, können die Grundstückseigentümer gezwungen sein, ihr Abwasser über **abflusslose Gruben** zu entsorgen. Bei getrennter Gebührenkalkulation wird das in der Regel zu einer sehr hohen Gebührenbelastung führen, die dann als ungerecht empfunden wird. Zwar bestimmt die Gemeindeordnung, dass die Gemeinden „auf die wirtschaftlichen Kräfte ihrer Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen“ haben (§ 73 Abs. 3 SächsGemO), so dass in solchen Fällen ausnahmsweise von der Erhebung voll kostendeckender Gebühren abgesehen werden darf. Das Sächsische Obergericht stellt aber in einer Entscheidung aus dem Jahre 2007 (Urt. v. 31.01.2007 – Az. 5 B 522/06 –, SächsVBl. 2007/112 [117]) ausdrücklich klar, dass dieser Grundsatz unter Haushaltsvorbehalt steht. Das heißt: **Nur wenn sich die Gemeinde eine solche Großzügigkeit auch finanziell leisten kann, ist sie auch zulässig.** Das gilt entsprechend für die Mitgliedsgemeinden von Zweckverbänden: Kann sich auch nur eine Mitgliedsgemeinde eine Kostenunterdeckung nicht leisten, sind voll kostendeckende Gebühren zu erheben.

In einer solchen Situation kann die Erhebung von Einheitsgebühren die Lösung sein. Nach unserer Auffassung ist eine Einheitsgebühr für die Nutzer der zentralen Kanalisation und diejenigen, die ihr Abwasser über abflusslose Gruben entsorgen, mit folgender Begründung zulässig:

Unabhängig von der unterschiedlichen technischen Organisation der Entsorgung und **trotz unterschiedlicher Kosten** der beiden Entsorgungsvarianten wird die Einrichtung in beiden Fällen in gleicher Weise in Anspruch genommen. Der Nutzungsvorteil ist in beiden Fällen gleich: Das Abwasser wird vom Grundstück entfernt und vorschriftsmäßig entsorgt. Legt man den **Frischwassermaßstab** zu Grunde, ist daher eine Einheitsgebühr für die zentrale Entsorgung und die Abfuhr aus abflusslosen Gruben mit dem Grundsatz der Leistungsproportionalität bzw. dem Äquivalenzgrundsatz vereinbar.

Die Rechtsprechung will in anderen Ländern zum Teil auch die Entsorgung der Kleinkläranlagen mit unter die Einheitsgebühr ziehen. Dagegen bestehen jedoch Bedenken, da die dem

Betreiber einer privaten Kleinkläranlage erbrachte Leistung geringerwertig ist als die Vorteile, die die Abwassereinrichtung den anderen Nutzern vermittelt. Der Betreiber einer Kleinkläranlage ist – anders als der Besitzer einer abflusslosen Grube – aktiv in den Prozess der Reinigung des Abwassers einbezogen. Daher ist unseres Erachtens zwingend von einem Teilleistungsbereich Entsorgung Kleinkläranlagen auszugehen. Das gilt im Übrigen unabhängig davon, ob das Überlaufwasser über sogenannte Bürgermeisterkanäle abgeleitet wird oder – ausnahmsweise – über einen bereits anliegenden Anschluss an die zentrale Kanalisation.

Schließlich liegen unseres Erachtens auch dann Teilleistungsbereiche vor, wenn für die kommunale Kläranlage Beiträge erhoben werden. Wie bereits erwähnt, können für alle Formen der Abwasserentsorgung über kommunale Kläranlagen Beiträge erhoben werden, nicht jedoch für die dezentrale Abwasserentsorgung im engeren Sinne. Die Tatsache der Beitrags-erhebung wirkt sich bekanntlich über die Höhe der kalkulatorischen Zinsen auf die Gebührenhöhe aus (§ 12 SächsKAG). In solchen Fällen **muss daher schon wegen der unterschiedlichen Finanzierungsform auch die Abfuhr des Schmutzwassers aus abflusslosen Gruben als Teilleistung im Rechtssinne betrachtet werden** mit der Folge, dass grundsätzlich eine getrennte Gebührenkalkulation zu erfolgen hat.

Allerdings ist generell die Erhebung von Einheitsgebühren trotz des Bestehens unterschiedlicher Teilleistungsbereiche dann zulässig, wenn die Kosten für die jeweiligen Teilleistungsbereiche, also etwa für die Abfuhr aus abflusslosen Gruben oder die Entsorgung über Kleinkläranlagen nach dem Grundsatz der **Typengerechtigkeit** unterhalb der Erheblichkeitsschwelle liegen. Die Erheblichkeitsschwelle ist nach dem Sächsischen Kommunalabgabengesetz in der Fassung der KAG-Novelle 2004 überschritten, wenn der Anteil der von einer Teilleistung verursachten Kosten an den Gesamtkosten der Einrichtung mehr als ca. 10 bis 12 % ausmacht. Der im Jahre 2004 in das Gesetz eingefügte § 9 Abs. 3 Satz 2 des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes will nur eine andere Variante des Grundsatzes der Typengerechtigkeit ausschließen, nämlich die Variante, nach der es auf die Zahl der betroffenen Einzelfälle ankommt. Mit der KAG-Novelle 2004 wurde klargestellt, dass es für die Frage, ob unterschiedliche Gebühren- oder Beitragssätze (s. § 17 Abs. 4 Satz 1 SächsKAG) zu kalkulieren sind, nicht auf die Zahl der betroffenen Einzelfälle ankommt. Damit ist die **Anwendbarkeit des Grundsatzes der Typengerechtigkeit jedoch nicht generell ausgeschlossen**.

Werden Teilleistungsbereiche gebildet, sind die Kosten den verschiedenen Teilleistungsbereichen strikt nach dem Maß der Verursachung zuzuordnen. Eine **Quersubventionierung** ist nicht zulässig.

C. Zusammenfassung

Zusammengefasst lässt sich also folgendes feststellen:

- Anschlussbeiträge können für die Abwasserentsorgung erhoben werden, die über die öffentliche Kanalisation und eine öffentliche Kläranlage erfolgt.
- Betreibt eine abwasserbeseitigungspflichtige Körperschaft mehrere Kläranlagen, können diese durch Satzung zu eigenständigen Einrichtungen im Rechtssinne erklärt werden, mit der Folge, dass die Gebühren- und Beitragskalkulation für jede Einrichtung getrennt zu erfolgen hat.
- Soweit die Abwasserentsorgung über private Kleinkläranlagen oder abflusslose Gruben erfolgt, ist insoweit eine Beitragserhebung gesetzlich ausgeschlossen.
- Einheitsgebühren können grundsätzlich für die gesamte Abwasserentsorgung – mit Ausnahme des Teilleistungsbereichs Kleinkläranlagen – erhoben werden.
- Werden für die zentrale Entsorgung Beiträge erhoben, ist dies jedoch ausgeschlossen, wenn es nicht nach dem Grundsatz der Typengerechtigkeit ausnahmsweise zulässig ist.
- Kleinkläranlagen können generell nur dann mit unter eine Einheitsgebühr gefasst werden, wenn es nach dem Grundsatz der Typengerechtigkeit zulässig ist.