

## **11 Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe für Kleineinleitungen**

### **Eine zusammenfassende Darstellung der Rechtsgrundlagen und Pflichten der abgabepflichtigen öffentlich-rechtlichen Körperschaft im Freistaat Sachsen**

*Anmerkungen zur Darstellung der Festsetzungspraxis der Regierungspräsidien im Zusammenhang mit der Kleineinleiterabgabe im Sachsenlandkurier 6/05*

#### **1. Anlass**

In der Juniausgabe des Sachsenlandkuriers (S. 260ff) wird die Festsetzungspraxis der Regierungspräsidien im Vollzug der Kleineinleiterabgabe problematisiert und insbesondere die Forderung erhoben, die Abwasserabgabe abzuschaffen und zu Widerspruch und Klagen gegen die Festsetzungsbescheide der Regierungspräsidien aufgerufen. Diese Ausführungen können so nicht hingenommen werden. Unter Rückgriff auf die Vollzugspraxis der Regierungspräsidien hinsichtlich der Festsetzung der Kleineinleiterabgabe wird trotz der bereits 2004 erfolgten Positionierung des Sächsischen Landtages, der die Beibehaltung der Abwasserabgabe befürwortet hat, die Abschaffung insbesondere der Kleineinleiterabgabe gefordert (hierzu unter 2.); es wird entgegen den gesetzlichen Grundlagen dargelegt, dass für die Datenermittlung zur Festsetzung der Kleineinleiterabgabe der Freistaat Sachsen zuständig sei (hierzu unter 3.) und für Probleme im Bereich der Abwälzung der Kleineinleiterabgabe die Vollzugsbehörden verantwortlich gemacht (hierzu unter 5.).

#### **2. Keine Abschaffung der Abwasserabgabe**

Eine Diskussion über die Abschaffung der Abwasserabgabe - hier im konkreten der Kleineinleiterabgabe - ist im gegenwärtigen Zeitpunkt nach dem In-Kraft-Treten der EU-Wasserrahmenrichtlinie 2000 nicht nur nicht mehr zeitgemäß, sondern auch hinfällig. Bereits im Juni 2004 hat sich der Sächsische Landtag gegen den Antrag der Fraktion der PDS ausgesprochen, die eine Bundesratsinitiative zur Abschaffung der Abwasserabgabe initiieren wollte. Die eingeladenen Sachverständigen haben sich ganz überwiegend für die Beibehaltung des Instruments der Abwasserabgabe ausgesprochen. Wesentliches Argument war dabei insbesondere die Forderung der EU-Wasserrahmenrichtlinie zu kostendeckenden Wasserdienstleistungen. Der Sachverständige Herr Dr. Ewringmann hat hierzu in der öffentlichen Anhörung vorgetragen, dass die EU- Wasserrahmenrichtlinie dazu zwingt, die Kostenwahrheit in Zukunft stärker zu berücksichtigen und Abwasserleistungen mit Kosten zu belasten, die damit auch tatsächlich verbunden sind. Die EU-Wasserrahmenrichtlinie fordert, dass die Umwelt- und Ressourcenkosten angelastet werden. Ein Instrument zu dieser Anlastung ist bereits heute die Abwasserabgabe. Die Abwasserabgabe hat die nach wie vor enorm wichtige Funktion, Umweltkosten zu internalisieren. Wenn nunmehr nicht bereits das Instrument der Abwasserabgabe in der Bundesrepublik Deutschland etabliert wäre, so schlussfolgert Herr Dr. Ewringmann, wäre die Einführung der Abwasserabgabe in der einen oder anderen Form, um dem allgemeinen Anlastungsgebot der EU-Wasserrahmenrichtlinie Rechnung zu tragen, erneut zu "erfinden". Wenn über die Abwasserabgabe diskutiert wird, kann es aus dieser Sicht nur um eine Verbesserung dieses Instrumentes im Hinblick auf einen effektiveren Gewässerschutz bzw. dessen vollzugsseitige Ausgestaltung gehen. Die Abschaffung der Kleineinleiterabgabe - wie dies im Sachsenlandkurier gefordert wird - gehört dazu jedenfalls nicht.

Aber auch die Feststellung im Aufsatz des Sachsenlandkuriers, der Freistaat Sachsen sei rechtlich selbst gezwungen, die dezentral entsorgten Grundstücke vor einer Abgabenerhebung im Einzelnen festzustellen, verkennt das Verfahrensrecht im Abgabewesen und die Rolle der Gemeinden bei der Ermittlung der tatsächlichen Verhältnisse. Vielmehr bestehen Rechtspflichten der Gemeinden zur Darlegung der Zahl der abgabepflichtigen Einwohner, die lediglich im Interesse eines verhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes durch weitgehende Befugnisse zur Schätzung der Veranlagungsgrundlagen durch die Vollzugsbehörden ersetzt werden, wenn diesen Pflichten nicht nachgekommen wird.

### 3. Vorgehensweise Datenermittlung

#### a) Grundlage Abgabeerklärung

Sowohl das Bundesrecht (§ 11 Abs. 2 Satz 1 AbwAG) als auch das Landesrecht (§ 10 Abs. 1 SächsAbwAG) sehen eine Erklärungspflicht zur Kleineinleiterabgabe vor. Das Bundesrecht fordert darüber hinaus nicht lediglich eine Abgabeerklärung, sondern der Abgabepflichtige hat die Zahl der Schadeinheiten (0,5 multipliziert mit abgabepflichtigen Einwohnern) zu **berechnen** und die **dazugehörigen Unterlagen vorzulegen** (§ 11 Abs. 2 Satz 1 AbwAG). Insofern sind die Aussagen in der Juniausgabe des Sachsenlandkuriers (S. 260, 263), dass die Vorlage eines Abwasserkatasters keine unmittelbare Aufgabe der Gemeinde (Beweis- und Darlegungslast) sei, solange hierfür keine gesetzliche Verpflichtung bestehe, so nicht richtig. Bereits der Bundesgesetzgeber geht vielmehr davon aus, dass durch den Abgabepflichtigen eine qualifizierte Erklärung zur Kleineinleiterabgabe vorgelegt werden muss, aus der sich direkt die Zahl der abgabepflichtigen Einwohner für die Vollzugsbehörden der Länder plausibel nachvollziehbar ergibt. Eine solche plausible Erklärung kann der Abgabepflichtige jedoch nur vorlegen, wenn er auch Angaben zu denjenigen Einwohnern macht, die nicht den Abgabetatbestand erfüllen bzw. von der Abgabepflicht befreit sind. Denn erst im Ergebnis der Ermittlung derer können die abgabepflichtigen Einwohner festgestellt werden.

Wenn in diesem Sinne eine hinreichende Abgabeerklärung vorliegt - bzw. entsprechende Nachforderungen der Festsetzungsbehörde erfüllt wurden -, die alle Angaben zur Ermittlung der Abwasserabgabe enthält, wird diese der Festsetzung der Abwasserabgabe unmittelbar zugrunde gelegt. Für den durchaus nicht seltenen Fall, dass eine Abgabeerklärung nicht vorliegt, unvollständig oder nicht plausibel ist und auch weitere Informationen nicht nachgereicht werden können, gibt der Gesetzgeber den zuständigen Vollzugsbehörden dennoch die Möglichkeit, die Kleineinleiterabgabe auf Basis einer Schätzung der Veranlagungsgrundlagen festzusetzen, wie nachfolgend unter b) erläutert wird.

#### b) Schätzung

Die Möglichkeit der Schätzung der Veranlagungsgrundlagen ist - wie bereits eingangs klargestellt - ein gängiges Mittel des Abgabenrechtes (vgl. § 162 Abgabenordnung). Für den Bereich der Kleineinleiterabgabe wurde die Anwendbarkeit dieses Mittels in § 8 Abs. 1 Satz 2 AbwAG besonders hervorgehoben für den Fall, dass eine die Zahl der abgabepflichtigen Einwohner nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermittelbar ist. Zudem regelt § 12 Abs. 1 AbwAG die Möglichkeit der Schätzung bei Verletzung der Erklärungspflicht nach § 11 Abs. 2 Satz 1 AbwAG. Die Durchführung der Schätzung soll verhindern, dass diejenigen Abgabepflichtigen, die für eine ordnungsgemäße Veranlagung Sorge tragen, höhere Abgaben zahlen als diejenigen, bei denen eine genaue Nachprüfung der Verhältnisse nicht möglich ist (Berendes, K.; Das Abwasserabgabengesetz, 3. Auflage, München 1995, S. 114). Wegen der fehlenden tatsächlichen Nachweise ist auf Grund verschiedenster Anhaltspunkte ein Ergebnis

zu ermitteln, das nur die größtmögliche Wahrscheinlichkeit für sich haben muss (Sieder/Zeitler/Dahme; Wasserhaushaltsgesetz und Abwasserabgabengesetz - Kommentar, Band 2, § 6 AbwAG Rn. 20). Die Vollzugsbehörden sind sogar berechtigt, die abgabepflichtigen Einwohner aufgrund nur vager Kriterien zu schätzen (Berendes, K.; Das Abwasserabgabengesetz, 3. Auflage, München 1995, S. 114). Letztlich darf die Behörde, wenn hierfür Anhaltspunkte vorliegen, bestimmte negative Konstellationen annehmen und vom ungünstigsten Fall ausgehen (Berendes, K.; Das Abwasserabgabengesetz, 3. Auflage, München 1995, S. 114).

Da im Sachsenlandkurier die fachliche Bewertung des (ehemaligen) Staatlichen Umweltfachamtes Bautzen - nunmehr Referat 6.2.2. im RP Dresden - angegriffen wurde, sollen vertiefte Erläuterungen zur Vollzugspraxis anhand der Vorgehensweise im Regierungsbezirk Dresden erfolgen.

Soweit das Regierungspräsidium Dresden die abgabepflichtige Einwohnerzahl aus den der Abgabeerklärung beigelegten Unterlagen (tabellarischer Nachweis bzw. Abwasserkataster) ermittelt, wurde diese Vorgehensweise im Sachsenlandkurier nicht beanstandet. Anders wurde die Situation bewertet, wenn die Unterlagen nicht Basis der Festsetzung der Kleininleiterabgabe sind, sondern auf Grund ihrer Unvollständigkeit oder fehlenden Plausibilität - auch nach den entsprechenden Nachforderungen - nur im Wege der Schätzung die abgabepflichtige Einwohnerzahl ermittelt werden konnte.

Bereits bei der rechnerischen Überprüfung scheiden Erklärungen als unplausibel aus, bei denen z. B. nicht die Zahl der Einwohner, sondern die Zahl der Anlagen im Vordruck angegeben wurde. Bei der im Anschluss daran folgenden fachlichen Plausibilitätsprüfung stützt sich das Regierungspräsidium Dresden auf die Erfahrungswerte seiner Umweltfachbereiche, die ihre Amtsbezirke aufgrund von vielfachen Vorortbegehungen, aber auch eingereichten Abwasserbeseitigungskonzepten und Förderanträgen im Hinblick auf die Entsorgungssituation beurteilen können. Keine nachweislose Akzeptanz finden an dieser Stelle Erklärungen, nach denen eine abgabepflichtige Körperschaft keinerlei abgabepflichtige Einwohner hat. Entstehen also bei der fachlichen Prüfung Zweifel, ob die eingereichten Angaben möglicherweise nicht mit den tatsächlichen Entsorgungsumständen übereinstimmen, erfolgt eine weitere vertiefte Prüfung.

Bei dieser Prüfung wird von folgenden Prämissen ausgegangen. Bei der Sammlung des Abwassers in Gruben ist funktional zu unterscheiden in bloße Fäkaliengruben und Gruben, in denen das gesamte Abwasser eines Grundstücks gesammelt wird bzw. gesammelt werden soll. Bei Fäkaliengruben besteht dann Abgabepflicht, wenn deren Überlauf in ein Gewässer erfolgt, die Grube nicht dicht ist oder der Grubeninhalt nicht ordnungsgemäß entsorgt wird. Erfahrungsgemäß wird bei der überwiegenden Zahl der Fäkaliengruben das Grauwasser direkt ins Gewässer eingeleitet, mit der Konsequenz der Abgabepflichtigkeit der angeschlossenen Einwohner. Ebenso häufig kann durch die Abgabepflichtigen die ordnungsgemäße Entsorgung der Fäkalien nicht nachgewiesen werden. Auch dies führt zur Abgabepflichtigkeit. Gruben, in denen das gesamte Abwasser gesammelt wird bzw. gesammelt werden soll, führen zur Abgabepflichtigkeit, wenn diese nicht dicht sind (Kleininleitung ins Grundwasser), Überläufe ins Gewässer besitzen oder die ordnungsgemäße Entsorgung des Grubeninhalts nicht nachgewiesen werden kann.

Zur Plausibilitätsprüfung der Angaben der Abgabepflichtigen wird auf folgende Werte abgestellt. Der Trinkwasserverbrauch liegt im Regierungsbezirk Dresden im Mittel pro Einwohner bei ca. 35 m<sup>3</sup>/a. Als minimalen Wert für den spezifischen Trinkwasserverbrauch sind ca. 25 m<sup>3</sup>/a, als maximaler Trinkwasserverbrauch ca. 40 m<sup>3</sup>/a festzuhalten. Zugunsten der Abgabe-

pflichtigen wird bei der Einschätzung, ob die Voraussetzungen für eine Abgabefreiheit vorliegen, vom minimalen spezifischen Trinkwasserverbrauch von 25 m<sup>3</sup>/a ausgegangen. (In Einzelfällen wird auch von einem höheren Referenzwert ausgegangen, wenn dies der konkret bekannte örtliche Trinkwasserverbrauch nahe legt.) Wird also ein Grundstück mit vier Einwohnern über eine Sammelgrube entsorgt, wird eine Entsorgungsmenge von zumindest 100 m<sup>3</sup>/a erwartet. Wird durch den Abgabepflichtigen lediglich - was nicht selten ist - eine entsorgte Menge von 10 m<sup>3</sup>/a angegeben, so muss das übrige Abwasser einen *anderweitigen* Verbleib gefunden haben. Eher selten sind Sachverhalte, bei denen - am obigen Beispiel anknüpfend - nachweislich z. B. 93 m<sup>3</sup>/a ordnungsgemäß entsorgt wurden. Hier schliesse sich eine Einzelfallprüfung anhand des Trinkwasserverbrauchs an. In derlei Fällen kann aber regelmäßig mit einer für die Abgabepflichtigen günstigen Entscheidung gerechnet werden. Anzumerken ist an dieser Stelle, dass gängige technische Regelwerke von einem deutlich höheren pro Kopfverbrauch (bis zu 50 m<sup>3</sup>/a) ausgehen. Bei dem derzeitigen Referenzwert von ca. 25 m<sup>3</sup>/a, und nur auf einen solchen kann sich eine Plausibilitätsprüfung stützen, kann also nicht von einem Übermaß der Festsetzungsbehörde gesprochen werden. Letztlich können sich die Abgabepflichtigen einer Veranlagung der Kleineinleiterabgabe auf Grund von Schätzungen jederzeit entziehen, indem sie einen grundstücksgenauen Überblick vorhalten. Eben dieser stellt auch die unabdingbare Voraussetzung für eine vollständige Abwälzung der Kleineinleiterabgabe dar.

Bei der Beurteilung der Abgabefreiheit von Kleinkläranlagen werden einerseits die Angaben der Abgabepflichtigen zum technischen Standard der Kleinkläranlagen auf Plausibilität überprüft und andererseits die ordnungsgemäße Schlamm Entsorgung betrachtet. Nach ATV Arbeitsblatt 123 ist bei den vorherrschenden Mehrkammerausfallgruben ein Schlammanfall von 1m<sup>3</sup>/a je angeschlossenem Einwohner zu erwarten. Unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten in Sachsen wird jedoch lediglich ein Schlammanfall von 0,5 m<sup>3</sup>/a je angeschlossenem Einwohner in Ansatz gebracht. Die Unterschreitung dieser Referenzmenge führt zu der zwingenden Vermutung, dass der Schlamm *anderweitig* entsorgt wird und damit zur Abgabepflichtigkeit der Kleineinleiter. In der Vergangenheit wurde zum Teil durch die Festsetzungsbehörden auch bereits dann die Sicherstellung der Schlamm Entsorgung bejaht, wenn zumindest im zweijährigen Turnus überhaupt ein Schlammabzug erfolgte, ohne dass Mengennachweise vertieft wurden.

Liegen keinerlei prüffähige Angaben vor, werden die in vergleichbaren Gebieten ermittelten Durchschnittswerte auf den konkreten Abgabefall übertragen. Gerade für den Bereich der abflusslosen Gruben liegen diese Durchschnittszahlen sehr hoch. So haben die Umweltfachbereiche im Regierungsbezirk Dresden unabhängig voneinander ermittelt, dass für über 90 Prozent der über diese Anlagen entsorgten Einwohner eine Abgabefreiheit nicht gegeben ist. Dies wird nachvollziehbar, wenn man sich die Entstehungsgeschichte dieser Anlagen anschaut. Zunächst wurden häufig lediglich Fäkalgruben errichtet. Mit dem Aufkommen von Wasserspülungen und Waschmaschinen waren die anfallenden Abwassermengen nicht mehr in den relativ kleinen Fäkaliengruben erfassbar. Somit wurde das überschüssige Grauwasser vielfach an den Gruben vorbei oder über Überläufe abgeleitet.

Diese Ausführungen belegen, dass auch im Wege der Schätzung gefundene Zahlen der abgabepflichtigen Einwohner als sachlich ermittelt angesehen werden können und insoweit einer rechtlichen Überprüfung Stand halten dürften. Bevor im Weiteren auf die Frage der Abwälzbarkeit der Kleineinleiterabgabe eingegangen wird, soll zur Vervollständigung des Überblickes über die Kleineinleiterabgabe noch kurz auf den Abgabetatbestand und die Befreiungsmöglichkeiten eingegangen werden.

#### **4. Abgabetatbestand und Befreiungsvoraussetzungen gem. §§ 8 und 9 Abs. 2 Satz 2 AbwAG, § 7 SächsAbwAG**

##### **a) Abgabetatbestand**

Die Kleininleiterabgabe wird erhoben für Einleitungen von weniger als 8 m<sup>3</sup> Schmutzwasser aus Haushaltungen und ähnlichem Abwasser in ein Gewässer (§9 Abs. 2 Satz 2 AbwAG). Wie im Sachsenlandkurier korrekt dargestellt, ist zwingende Voraussetzung für die Erhebung der Kleininleiterabgabe, dass eine Direkteinleitung in ein Gewässer bzw. das Verbringen in den Untergrund gegeben ist.

Im Umkehrschluss daraus ergibt sich auch, für welche Einwohner keine Kleininleiterabgabe erhoben wird. Dies ist immer dann der Fall, wenn die Einwohner mit ihrem (gesamten) Schmutzwasser an eine Kanalisation mit nachgeschalteter Kläranlage oder einem sogenannten Bürgermeisterkanal angeschlossen sind. Diese Einwohner sind keine Direkteinleiter, sondern Indirekteinleiter, die im Rahmen der durch sie zu zahlenden Benutzungsgebühren für die Einrichtung der Abwasserbeseitigung auch die Abwasserabgabe, die gegenüber dem Betreiber der Anlage festgesetzt wird, tragen müssen. Ebenso nicht abgabepflichtig - weil der Abgabetatbestand gar nicht vorliegt - sind diejenigen Einwohner, deren Fäkalien in abflusslosen Gruben gesammelt und einer Abwasserbehandlungsanlage zugeführt werden und deren gesamtes Grauwasser über eine Kanalisation in ein Gewässer eingeleitet wird bzw. deren gesamtes Schmutzwasser in abflusslosen Gruben gesammelt und einer Abwasserbehandlungsanlage zugeführt wird. Schließlich erfüllen auch diejenigen Einwohner den Abgabetatbestand nicht, die ihr gesamtes Schmutzwasser aus land- und forstwirtschaftlichen Betrieben oder aus Gärtnereibetrieben auf entsprechend genutzte Böden aufbringen und für die eine Befreiung nach § 63 Abs. 6 SächsWG vorliegt.

##### **b) Befreiung von der Kleininleiterabgabe**

Wenn nach Prüfung der unter a) dargelegten Punkte feststeht, dass eine Kleininleitung vorliegt, ist für die abschließende Beantwortung der Frage, welche Einwohner abgabepflichtig sind, festzustellen, ob die Voraussetzungen der Abgabefreiheit vorliegen.

Gem. § 8 Abs. 2 Satz 2 AbwAG bleiben Kleininleitungen abgabefrei, wenn der Bau der Abwasserbehandlungsanlage mindestens den allgemein anerkannten Regeln der Technik entspricht und die ordnungsgemäße Schlammabfuhr sichergestellt ist. Der § 7 Abs. 1 SächsAbwAG entspricht inhaltlich der Regelung des Bundesrechts.

##### **c) Abgabeermittlung**

Die Kleininleiterabgabe wird nach Abschluss der Prüfung der unter a) und b) dargelegten Punkte dann aus der Hälfte der Einwohner, die den Abgabetatbestand erfüllen und nicht abgabefrei sind, durch Multiplikation mit dem Abgabesatz (z.Z. 35,79 EUR) ermittelt.

#### **5. Abwälzung der Kleininleiterabgabe**

Gem. § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsAbwAG soll die Kleininleiterabgabe durch die abgabepflichtige öffentlich rechtliche Körperschaft auf den Kleininleiter als Verursacher der Schmutzwassereinleitung "abgewälzt" werden. Letztlich soll der Verursacher der Schmutzwassereinleitung auch die Abgabe tragen.

Wenn die öffentlich rechtliche Körperschaft im Rahmen ihrer Abgabeerklärung gegenüber dem Freistaat Sachsen eine ordnungsgemäße und plausible Abgabeerklärung vorgelegt hat, dann wird es dieser auch ohne Probleme möglich sein, die Abgabe zur Abwälzung der Kleininleiterabgabe von den Kleininleitern zu erheben. Basis des Festsetzungsbescheides war die Erklärung der Gemeinde oder des Zweckverbandes. Basis des Abwälzungsbescheides ist dann der gegenüber der Gemeinde oder dem Zweckverband ergangene Bescheid.

Schwieriger wird es dagegen in den Fällen, wo eine Festsetzung der Kleininleiterabgabe auf Grund der erfolgten Schätzung der abgabepflichtigen Einwohner vorgenommen wurde. Hier werden die Gemeinden oder Zweckverbände ggf. nicht die gesamte bereits gezahlte Kleininleiterabgabe durch eine Abwälzung geltend machen können, da die Kleininleiter selbst vortragen können, dass der Abgabetatbestand nicht vorliegt oder sie befreit sind. Diese Konsequenz müssen die Vollzugsbehörden entgegen der im Sachsenlandkurier vertretenen Auffassung jedoch nicht von Amts wegen beachten, sondern sie liegt im Verantwortungsbereich der Gemeinden oder Zweckverbände auf Grund der fehlenden, unvollständigen oder unplausiblen Erklärungen eine Schätzung erfolgen musste. Bereits der Bundesgesetzgeber geht im Übrigen davon aus, dass eine Schätzung der Einwohnerzahlen, wenn diese nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden können, möglich ist (§ 8 Abs. 1 Satz 2 AbwAG). Er nimmt damit letztlich billigend in Kauf, dass eine Abwälzung der Abgabe 1:1 damit nicht immer möglich wird.

Die Gemeinden und Zweckverbände sind jedoch nicht nur selbst gegenüber dem Freistaat Sachsen in der Pflicht. Sie können vielmehr von Kleininleitern gem. § 11 Abs. 2 Satz 2 AbwAG die notwendigen Daten und Unterlagen, die sie zur Berechnung der Kleininleiterabgabe benötigen, fordern. Wenn der Kleininleiter diese Forderung nicht erfüllt, besteht gem. § 15 Abs. 1 Nr. 2 AbwAG die Möglichkeit der Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens.

## **6. Zusammenfassung**

Abschließend wird daher festgehalten, dass die Gemeinden und Zweckverbände sehr wohl im Rahmen der Festsetzung der Kleininleiterabgabe Mitwirkungspflichten, die sich auch im Rahmen von Darlegungs- und Beweislasten äußern, haben. Die öffentlich rechtlichen Körperschaften können jedoch die von ihnen benötigten Daten von den Kleininleitern einfordern.

Annett Brüner  
Referentin  
Referat 41 Grundsatzfragen, Recht  
Abteilung 4 Wasser und Abfall  
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft