

Datum	16.04.2008		
Geschäftszeichen	EBU-zo *13		
Beschlussorgan	Gemeinderat	Sitzung am	18.06.2008 TOP 2
Vorberatung	Betriebsausschuss Entsorgung	Sitzung am	07.05.2008 TOP
		Sitzung am	TOP
Behandlung	öffentlich		GD 162/08

Betreff: Einführung der gesplitteten Abwassergebühr

Anlagen: 1. Gutachten der Fa. Heyder und Partner, Seiten 1 – 25
2. Gebührenentwicklung typischer Grundstücke

Antrag:

1. Der Gemeinderat nimmt den Bericht zur Einführung der gesplitteten Abwassergebühr zur Kenntnis.
2. Der Gemeinderat beschließt, dass
 - 2.1. die gesplittete Abwassergebühr zum 01.01.2010 eingeführt wird,
 - 2.2. die Einführung durch die Datenerhebung über Versiegelungsgebiete erfolgt,
 - 2.3. EBU beauftragt wird die hierfür notwendigen Maßnahmen einzuleiten und über die weitere Entwicklung in den zuständigen Gremien zeitnah zu berichten.

Johannes Stolz
Kaufm. Betriebsleiter

Ulrich Burst
Techn. Betriebsleiter

Mitzeichnung:	Bearbeitungsvermerke Zentrale Dienste:
Organisationseinheit, Datum, Unterschrift	
BM 3	
BM 1	Eingang ZD
OB	Versand an GR
	Niederschrift §
	Anlage Nr.

Sachdarstellung

1 Allgemeines

Die Maßstabsregelung für die Bemessung der Abwassergebühren ist seit Jahren in der Diskussion. Es geht dabei um die Frage, ob der einheitliche Frischwasser-Verbrauchsmaßstab im Hinblick auf die Niederschlagswasser-Beseitigung noch zu halten ist. Eine Reihe von neueren erstinstanzlichen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen begründen erhebliche Zweifel.

Insofern ist es für alle Städte und Gemeinden angezeigt, die Voraussetzungen für die Zugrundelegung eines einheitlichen Frischwassermaßstabes genau zu untersuchen und ggf. notwendige Änderungen herbei zu führen, d. h. eine „gesplittete Abwassergebühr“ einzuführen.

Zunächst kann festgestellt werden, dass – zumindest in Baden-Württemberg - die Bemessung der Abwassergebühr auf der Grundlage der Frischwassermenge in der überwiegenden Anzahl der Fälle nach wie vor die gängige und rechtlich nicht zu beanstandende Praxis ist.

Maßgebliche Voraussetzung hierfür ist, dass das Gemeindegebiet eine verhältnismäßig einheitliche (homogene) Siedlungsstruktur aufweist. Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn hinsichtlich Bebauungsdichte und Wasserbrauch keine erheblichen Abweichungen vom Durchschnitt vorliegen.

Die Frage, ob dies für Ulm zutrifft, haben die Entsorgungs-Betriebe der Firma Heyder & Partner, Tübingen, zur Prüfung übergeben. Diese Firma war schon 2005 für EBU tätig, als es darum ging, auf der Grundlage einer sog. Globalberechnung einheitliche Entwässerungsbeiträge für das Gesamtgebiet der Abwasserbeseitigung in Ulm einzuführen (GD 287/05).

Die Ergebnisse der Überprüfung der Ulmer Verhältnisse und daraus abgeleitete Empfehlungen liegen inzwischen als Gutachten vor. Es wird als Zusammenfassung nachfolgend wiedergegeben und es ist in der ausführlichen Textfassung als Anlage 1 beigefügt.

Aufgrund der Ergebnisse des Gutachtens kann zwar bei der Wohnbauung in etwa von vergleichbaren Verhältnissen ausgegangen werden, die Werte der Gewerbe-, Industrie- und Kerngebiete weichen jedoch deutlich davon ab. Die Schlussfolgerung daraus ist, dass die Stadt Ulm deshalb formal verpflichtet ist, eine gesplittete Abwassergebühr einzuführen.

Die Einführung der gesplitteten Abwassergebühr ist mit einer umfänglichen Datenerhebung verbunden. Dabei gibt es verschiedene Methoden, die sich z. T. hinsichtlich Verwaltungspraktikabilität, Verwaltungsaufwand, Verteilungsgenauigkeit und notwendiger Bürgermitwirkung nicht unerheblich unterscheiden.

2 Einführung der gesplitteten Abwassergebühr

2.1. Rechtliche Grundlagen

Die Benutzungsgebühren für öffentliche Einrichtungen sind nach Art und Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtung zu bemessen. Dabei sind die Gebühren möglichst nach einem Wirklichkeitsmaßstab (tatsächliche Inanspruchnahme) zu berechnen. Bei der öffentlichen Einrichtung Abwasserbeseitigung ist eine Messung der tatsächlich eingeleiteten Abwassermengen nicht oder nur mit erheblichem Aufwand möglich, so dass hier ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab, wie z. B. die auf dem Grundstück des Gebührenpflichtigen verbrauchte Frischwassermenge, als zulässig erachtet wird. Das Maß der Inanspruchnahme wird aber tatsächlich durch die Menge des Abwassers bestimmt, welches von dem jeweiligen Grundstück in die öffentliche Anlage eingeleitet wird. Diese Abwassermenge setzt sich zusammen aus den beiden Teilströmen Schmutzwasser und Regenwasser (Oberflächenwasser) vom jeweiligen Grundstück.

Die Zusammenfassung der Kosten der Schmutz- und der Oberflächenwasserbeseitigung und deren Bezug auf den Frischwassermaßstab zur Berechnung einer Abwassergebühr stellt eine Pauschalierung dar, die nur unter den folgenden Voraussetzungen als rechtlich nachprüfbar erachtet werden kann:

- Die Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung sind im Vergleich zu den Kosten der Schmutzwasserbeseitigung gering (vgl. HessVGH, Beschluss vom 7.6.1985 - V N 3/82).
- Das Verhältnis von Schmutz- zu Regenwasserableitung im Durchschnitt aller an die Abwasserbeseitigung angeschlossenen Grundstücke ist annähernd gleich (vgl. Fabry in HGSZ 1992, S. 302 ff).

Weisen die im Misch- bzw. Trennsystem betriebenen Abwasserbeseitigungseinrichtungen Kosten für die Oberflächenentwässerung auf, die im Vergleich zu den gesamten Entwässerungskosten geringfügig sind, kann - wie bisher durchgeführt - aus Gründen der Praktikabilität und Verwaltungshandhabung auf die Ergänzung des modifizierten Frischwassermaßstabes verzichtet werden. Dabei ist ein Anteil von 12 % an den Gesamtkosten geringfügig (Beschluss des BVerwG vom 25.03.1985), ein solcher von mehr als 18 % aber nicht mehr (OVG Lüneburg, U.v.10.4.80).

Es ist jedoch nicht nur das Kostenverhältnis Schmutzwasser zu Oberflächenwasserbeseitigung entscheidend. Es sind auch, wie bereits erwähnt, die Abwasserverhältnisse im gesamten Einzugsgebiet ausschlaggebend. Die Berücksichtigung des Niederschlagswassers bei der Gebührenbemessung ist nur dann geboten, wenn das Verhältnis zwischen eingeleiteter Schmutzwassermenge zur Niederschlagswassermenge bei einem nicht mehr geringfügigen Anteil der Grundstücke vom allgemeinen Durchschnitt abweicht.

2.2. Vorgehensweise der Fa. Heyder und Partner

Die Untersuchung in diesem Gutachten gliedert sich aufgrund der Rechtslage in zwei Bereiche. Es ist zum einen notwendig

- die Kostenverhältnisse der Abwasserbeseitigung und zum anderen
- die Abwasserverhältnisse (Flächenverhältnisse)

der angeschlossenen Grundstücke der gesamten Stadt Ulm zu betrachten.

2.2.1. Untersuchung der Kostenverhältnisse

Die Abwasserbeseitigung der Stadt Ulm wird überwiegend im Mischsystem und nur zum kleineren Teil im Trennsystem betrieben. Die gesamten Abwasseranlagen wie z.B. Kanäle, Sammler und Regenwasserbecken befinden sich im Eigentum der Stadt Ulm, die Kläranlage wird über den Zweckverband Klärwerk Steinhäule betrieben. Grundlage der Kostenaufteilung ist der Anlagenachweis der Stadt Ulm Stand 31.12.2006.

Das Gutachten der Fa. Heyder und Partner enthält auf den Seiten 8 – 12 Ausführungen zu:

- a) Drei-Kanal-Modell Berechnung zur Kostenaufteilung der Mischwasserkanalisation
- b) Kostenaufteilung des Trennsystems
- c) Kostenaufteilung des sonstigen Anlagevermögens
- d) Kostenaufteilung der Kläranlagen
- e) Darstellung der investiven Kostenanteile des Anlagevermögens der Stadt Ulm
- f) Aufteilung der laufenden Kosten der Abwasserbeseitigung

2.2.2. Untersuchung der Abwasserhältnisse

Neben den Kostenverhältnissen sind auch die Abwasserhältnisse im Entsorgungsbereich zur Einschätzung einer gerechten Gebührenbelastung der angeschlossenen Grundstücke ausschlaggebend. Über die lokalen Abflussbedingungen können die zu entsorgenden Regenwassermengen ermittelt und entsprechenden Gebietstypen (Abflussbeiwert) zugeordnet werden. Die Ergebnisse werden in einer Karte dargestellt, so dass die nicht mit durchschnittlichen Abwasserhältnissen anzusetzenden Flächenanteile eindeutig erkennbar sind.

Im Gutachten der Fa. Heyder und Partner wird auf den Seiten 13 – 16 ausführlich eingegangen auf:

- a) Auswahl von Gebietstypen
- b) Ermittlung der Abwasserhältnisse der repräsentativen Gebiete
- c) Ermittlung der Flächenanteile am gesamten Stadtgebiet
- d) Ermittlung der versiegelten Flächen im Stadtgebiet

3. **Mögliche Gebührenmaßstäbe**

Die Seiten 17 bis 21 des Gutachtens von Heyder und Partner behandeln folgende möglichen Gebührenmaßstäbe:

- a) Grundstücksfläche bzw. zulässige Grundfläche
- b) Tatsächlich bebaute und versiegelte Flächen
- c) Tatsächliche Grundstücksfläche mit Pauschalierung
- d) Tatsächliche Regenwassermenge mit Pauschalierung
- e) Erhebung ausgewählter Gebiete nach tatsächlich versiegelter Fläche

Da in der Rechtsprechung für die Abwasserbeseitigung die bebaute und versiegelte Grundstücksfläche als geeigneter Verteilungsmaßstab anerkannt ist, wird nachfolgend nur noch auf drei unterschiedliche Erhebungsverfahren für diesen Verteilungsmaßstab eingegangen (es gibt weitere Verfahren, auf die hier aber nicht eingegangen wird).

Prinzipiell lässt sich sagen, dass je genauer das Erhebungsverfahren und je stärker die Flächendifferenzierung erfolgt, desto teurer ist die Datenerhebung und anschließende Pflege.

4. Erhebungsverfahren

4.1 Datenerhebung über Versiegelungsgebiete

Diese Methode wird in Bayern und Sachsen angewandt und ist etwas pauschaler als die nachfolgende. Über die Festsetzung von Versiegelungswerten für die unterschiedlichen Gebietstypen (Wohngebiet, Kerngebiet, Gewerbe- und Industriegebiet) werden alle Grundstücke einem Versiegelungs- oder Abflusswert zugeordnet und in einer Karte dokumentiert.

Anhaltspunkt hierfür ist bei den Bebauungsplänen die festgesetzte Grundflächenzahl (GRZ). Mit diesem festgelegten Wert wird die Grundstücksfläche multipliziert und man erhält so die versiegelte oder abflussrelevante Fläche. Ein offen bebautes Wohngrundstück mit 600 m² wird z.B. dem Versiegelungsfaktor 0,25 zugeordnet. Die für die Regenwassergebühr relevante Fläche beträgt damit $600 \text{ m}^2 * 0,25 = 150 \text{ m}^2$.

Über diesen Wert wird der Grundstückseigentümer informiert und gegebenenfalls um Korrektur gebeten, falls die tatsächlich angeschlossene bebaute und befestigte Grundstücksfläche kleiner ausfallen sollte oder besondere Entwässerungsverhältnisse (Zisterne, Versickerung etc.) vorliegen.

Die Einteilung der Gebiete kann über das vorhandene digitale Kartenmaterial (Rasterdaten) erfolgen. Eine Überfliegung mit entsprechend aufwendiger Auswertung ist nicht notwendig. Jeder Grundstückseigentümer (ca. 30.000) erhält ein Anschreiben mit der Einstufung seines Grundstückes und der Möglichkeit der Korrektur. Der Rücklauf, auch mit Angaben zu sonstigen Entwässerungsbedingungen (Zisterne, Mulde, Versickerung etc.) ist dann in den bereits vorhandenen Datenbestand einzupflegen. Die Kosten dieses Verfahrens liegen bei ca. 100.000 - 130.000 € in Abhängigkeit von der Öffentlichkeitsarbeit.

Der Pflegeaufwand beschränkt sich im Wesentlichen auf die anfängliche Datenerhebung und die Einarbeitung von Neubauten (analog zur Schmutzwasserbeseitigung und Wasserversorgung).

Der Änderungsdienst kann per Satzung soweit eingeschränkt werden, dass nur bei wesentlichen Abweichungen (z.B. >10%) eine Anpassung erfolgen muss.

Vorteile: kostengünstig, schnell, einheitliche und nachvollziehbare Vorgehensweise, keine Überfliegung, vorhandenes Kartenmaterial reicht aus, eher geringe Bürgermitwirkung notwendig

Nachteile: Verteilungsmaßstab nicht sehr genau (Wahrscheinlichkeitsmaßstab)

4.2 Datenerhebung per Selbsteinschätzung

Da in der Regel immer eine Beteiligung der Grundstückseigentümer erfolgen muss, um die grundstücksspezifischen Besonderheiten der Regenwasserbeseitigung abzufragen, ist die Erhebung über Selbsteinschätzung möglich.

Dabei wird jeder Grundstückseigentümer angeschrieben, um die Grundstücksverhältnisse in Bezug auf die an die Regenwasserbeseitigung angeschlossenen bebauten und befestigten Flächen anzugeben. Dieses Verfahren bietet den Vorteil, die Oberflächenbeschaffenheit der Flächen (und damit die Abflussbeiwerte) und alle anderen Besonderheiten der

Grundstücksentwässerung abfragen zu können.

Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass durch die eigenständige Erhebung der Daten ein sehr hoher Beratungsbedarf der Grundstückseigentümer besteht, so dass hier sehr viel Aufwand für die Öffentlichkeitsarbeit entsteht. Die Rückläufe sind auf Schlüssigkeit zu überprüfen und in den Datenbestand einzuarbeiten.

Die Qualität der Daten wird aufgrund der unterschiedlichen Herangehensweise der Grundstückseigentümer stark differieren. Die Kosten dieses Verfahrens liegen bei ca. 150.000 - 180.000 € in Abhängigkeit von der Öffentlichkeitsarbeit und des Informationsmaterials.

Der Pflegeaufwand beschränkt sich im Wesentlichen auf die Einarbeitung der Rückläufe und das Einpflegen von Neubauten (analog zur Schmutzwasserbeseitigung und Wasserversorgung). Auch hier kann der Änderungsdienst per Satzung stark eingeschränkt werden.

Vorteile: relativ kostengünstig, keine Überfliegung, vorhandenes Kartenmaterial reicht aus
Nachteile: nachvollziehbare Datenerhebung schwierig, hoher Prüfungsaufwand, intensive Bürgermitwirkung notwendig, hoher Aufwand für Öffentlichkeitsarbeit, Verteilungsmaßstab nicht sehr genau (Wahrscheinlichkeitsmaßstab)

4.3 Datenerhebung per Überfliegung und digitalem Kartenmaterial

Eine weitere Variante der Datenerhebung erfolgt über eine digitale (vektorierte) Karte in Verbindung mit georeferenzierten Luftbildern. (Hinweis: Dieses Kartenmaterial ist in dieser Form bei der Stadt Ulm **noch nicht vorhanden**).

Durch Verschneiden dieser beiden Datengrundlagen kann am Computer jedes Grundstück mit seiner bebauten und befestigten Fläche erhoben werden. Durch ein Anschreiben mit Informationsmaterial, Ausdruck der Flächendaten und des Lageplans kann der Grundstückseigentümer kontrollieren, ob die Angaben korrekt erfasst wurden.

Er ist lediglich verpflichtet, zu kontrollieren und die besonderen Entwässerungsverhältnisse zu korrigieren.

Der Aufwand der Öffentlichkeitsarbeit ist dadurch deutlich geringer. Die Rückläufe sind in den vorhandenen Datenbestand einzuarbeiten. Die Datenqualität ist hervorragend, da nur geschulte Mitarbeiter die Erhebung nach einheitlichen Kriterien durchführen können. Die Handhabung von Versiegelungsfaktoren ist über die Luftbilder aber schlecht möglich, so dass sich hier der Verteilungsmaßstab bebauter und befestigter Fläche anbietet.

Die Kosten dieses Verfahrens liegen bei ca. 350.000 - 400.000 € in Abhängigkeit von der Öffentlichkeitsarbeit und der Erhebungsdichte. Der Pflegeaufwand beschränkt sich im Wesentlichen auf die Einarbeitung der Rückläufe und das Einpflegen von Neubauten (analog zur Schmutzwasserbeseitigung und Wasserversorgung). Auch hier kann der Änderungsdienst per Satzung stark eingeschränkt werden.

Vorteile: sehr gutes Datenmaterial / guter Verteilungsmaßstab, eher geringe Bürgermitwirkung notwendig

Nachteile: teuer, zeitaufwendig, hoher Aufwand für Datengrundlagen (digitale Karte, Überfliegung), Datenpflege kann nur durch geschultes Personal vorgenommen werden

5. Auswirkungen auf die Stadt Ulm

In einer gesonderten Erhebung durch Heyder und Partner wurden die finanziellen Auswirkungen bei Einführung einer gesplitteten Abwassergebühr auf die Stadt Ulm geschätzt. Es wurde hierbei zwischen dem Straßentwässerungsanteil und den bebauten Grundstücken im Besitz der Stadt Ulm unterschieden. Folgende Ergebnisse wurden hierbei erzielt:

5.1 Straßentwässerungsanteil

Die Stadt muss für den Aufwand der Niederschlagswasserbeseitigung der Straßen aufkommen. Dieser Kostenanteil wird bisher nach einem komplizierten Verfahren aus den gesamten Kosten der Abwasserbeseitigung herausgerechnet und jährlich in Höhe von ca. 2 Mio. € abgerechnet. Dieses Verfahren kann nach den gesetzlichen Bestimmungen des KAG auch weiterhin so angewandt werden.

Mit den getrennten Gebührensätzen ist es nun aber auch möglich, die Entwässerung der Straßenflächen mit den Grundstücksflächen gleichzustellen und über den flächenbezogenen Maßstab der Regenwassergebühr abzurechnen. Dazu müssen allerdings alle abflussrelevanten Straßenflächen ermittelt und fortgeführt werden.

Eine grobe Abschätzung führt zu den folgenden Ergebnissen:

Die Stadt Ulm hat ca. 500 km Straßen. Das ergibt eine voraussichtlich entwässerte Straßenfläche von ca. 3,5 - 4,5 Mio. m² (Hinweis: die Stadt Pforzheim hat eine entwässerte Straßenfläche von 3.670.000 m²). Daraus errechnet sich der zu erwartende Anteil der Straßentwässerung über den Flächenbezug zwischen ca. 840.000 € und 1.080.000€.

Dieser Kostenanteil hängt allerdings noch sehr stark von der Summe der angeschlossenen Grundstücksflächen ab. Auch eine Abschätzung über die gebührenfähigen Kosten der Regenwasserbeseitigung mit ca. 3,3 Mio. € und einen hohen, geschätzten Anteil der Straßenflächen von ca. 40%, ergäbe einen Straßentwässerungskostenanteil der Stadt von ca. 1,32 Mio. €.

Damit zeigt sich, dass es im Bereich der Straßentwässerung für die Stadt Ulm mit hoher Wahrscheinlichkeit durch die getrennte Abwassergebühr und die Abrechnung der Straßentwässerung über die entsorgten Flächen zu einer mehr oder weniger deutlichen Entlastung gegenüber der bisherigen prozentualen Kostenbetrachtung käme.

5.2 Städtische Grundstücke

Durch die Vielzahl der Grundstücke der Stadt Ulm (ca. 240) und deren unterschiedliche Nutzung lässt sich keine pauschale Aussage zur Gebührenbe- oder -entlastung treffen. Es wurden daher alle bebauten Liegenschaften der Stadt untersucht.

Vorgehensweise:

Die Frischwassermengen (Schmutzwasser) wurden für das Jahr 2007 von EBU mitgeteilt. Die bebauten und befestigten Flächen wurden anhand digitaler Karten und der vorhandenen Luftbilder ermittelt. Die Flächen der Friedhöfe, Sport- und Tennisplätze wurden als nicht an die Regenwasserbeseitigung angeschlossen bewertet. Beim Fußballstadion wurde nur der Anteil der Stadt Ulm betrachtet, für die verpachteten Flächen ist der jeweilige Verein gebührenpflichtig. Die Sportflächen des Stadions wurden ebenfalls als nicht angeschlossen bewertet.

Die maximale Entlastung eines Grundstückes, d.h. es wird kein Regenwasser in die Abwasseranlagen abgeleitet, kann höchstens 24 % der bisherigen Abwassergebühr betragen -

dies ist der Kostenanteil der Regenwasserbeseitigung. Die Mehrbelastung der Stadt Ulm durch den hohen Anteil angeschlossener bebauter und befestigter Flächen kann unter Umständen ein Mehrfaches der Abwassergebühr betragen.

Durch die große Anzahl der Liegenschaften der Stadt Ulm ergibt sich eine Gebührenmehrbelastung in Höhe von ca. 26.000,-- € pro Jahr. Dies entspricht einer Mehrbelastung von ca. 10 % zur bisherigen Abwassergebühr. Diese Werte hängen stark von dem noch zu wählenden Verteilungsmaßstab für die Regenwassergebühr ab und sind daher nur Näherungen und zeigen die Tendenz auf.

6. Fazit

Aufgrund der Ergebnisse des Gutachtens kann man bei der Wohnbauung in etwa von vergleichbaren Verhältnissen ausgehen. Die Werte der Gewerbe-, Industrie- und Kerngebiete weichen jedoch deutlich ab. Da der Flächenanteil dieser Grundstücke am Gesamtgebiet 33,68 % betragen, kann man beim Gebiet der Stadt Ulm nicht von einer homogenen Siedlungsstruktur sprechen.

Auch auf der Kostenseite liegt der Anteil der Niederschlagswasserbeseitigung der Grundstücke mit 23,81 % deutlich über der Geringfügigkeitsschwelle von 12 %.

Die Stadt Ulm ist deshalb formal verpflichtet, eine gesplittete Abwassergebühr einzuführen.

Anhand der in Anlage 2 dargestellten Berechnungen ist zu erkennen, dass grundsätzlich Grundstücke mit hohem Wasserverbrauch je Quadratmeter befestigter Grundstücksfläche entlastet werden, während Grundstücke mit niedrigem Wasserverbrauch je Quadratmeter belastet werden.

Bei Einführung der gesplitteten Abwassergebühr würde die Stadt Ulm nach Auskunft des Gutachters Kosten bei der Niederschlagswasserbeseitigung der Straßen tendenziell einsparen. Die hierbei vergleichsweise herangezogene Straßenfläche der Stadt Pforzheim bestätigen diese Aussagen. Abschließende Daten stehen allerdings erst nach einer abgeschlossenen Erhebung aller Grundstücksflächen fest.

Wenn EBU mit der Einführung der gesplitteten Abwassergebühr beauftragt wird, würde sie die Datenerhebung über Versiegelungsgebiete bevorzugen. Hintergrund hierfür ist, dass es die einfachste, günstigste und schnellste Variante ist. Der Pflegeaufwand ist ebenfalls am geringsten und last but not least, ist in Neu-Ulm (ebenfalls ZVK Steinhäule) die gesplittete Abwassergebühr nach diesem Verfahren ebenfalls geplant.