



14.01.2015

Wichtige neue Entscheidung

Kommunalrecht: Keine Kostentragungspflicht des Grundstückseigentümers für von der Gemeinde veranlasste Abwasseruntersuchungen

Art. 24 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 und Art. 26 Abs. 2 GO, § 47 VwGO

Normenkontrolle

Satzung für die öffentliche Entwässerungsanlage (Entwässerungssatzung – EWS)

Abwasseruntersuchung durch die Gemeinde auf Kosten des Grundstückseigentümers

Betretungsrecht

Intervall für Dichtheitsprüfung

*Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 03.11.2014, Az. 4 N 12.2074*

Leitsätze:

1. Für eine in einer Entwässerungssatzung geregelte Kostentragungspflicht des Grundstückseigentümers für von der Gemeinde veranlasste Abwasseruntersuchungen fehlt es an einer formal-gesetzlichen Rechtsgrundlage.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

[www.landesanwaltschaft.bayern.de](http://www.landesanwaltschaft.bayern.de)

2. Ein in einer Entwässerungssatzung geregeltes Betretungsrecht für Grundstücke ist unwirksam, wenn es sich nicht im von Art. 24 Abs. 3 GO vorgegebenen Rahmen hält.

Hinweis:

Mit dem vorliegenden Normenkontrollurteil erklärt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) einige Vorschriften einer gemeindlichen Entwässerungssatzung (nachfolgend Gemeinde-EWS) wegen Fehlens einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für unwirksam, die zum Teil mit der Mustersatzung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 06.03.2012 (AllMBl. S. 182 [191 ff.] – nachfolgend Muster-EWS) übereinstimmen.

Nach Auffassung des BayVGH fehlt es für die in § 17 Abs. 2 Satz 1 Gemeinde-EWS, die mit § 17 Abs. 2 Satz 1 Muster-EWS wortlautidentisch ist, angeordnete Kostentragungspflicht der Grundstückseigentümer für von der Gemeinde (auch ohne Anlass und periodisch) durchgeführte Abwasseruntersuchungen, an einer formell-gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Satzungsbestimmungen, die in Freiheit und Eigentum des Bürgers eingreifen, könnten nicht auf die allgemeine Satzungsautonomie der Gemeinde (Art. 23 Satz 1 GO) gestützt werden, sondern bedürften einer speziellen Ermächtigungsgrundlage in einem förmlichen Gesetz. Darunter falle auch die Überbürdung finanzieller Lasten. § 17 Abs. 2 Satz 1 Gemeinde-EWS werde weder von Art. 24 GO noch von Art. 9 KAG und auch nicht von Art. 20 des Kostengesetzes (KG) gedeckt. Nach Ansicht des BayVGH kommt die Gemeinde bei der eigenen anlasslosen und periodischen Untersuchung der eingeleiteten Abwässer ihren eigenen Betreiberpflichten (nämlich der Anlagenüberwachung) im öffentlichen Interesse nach, deren finanzielle Folgen sich nicht auf einzelne Anschlussnehmer überwälzen ließen, so dass es sich insoweit nicht um eine Regelung der „Benutzung“ der Entwässerungsanlage im Sinn des Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO handle (Rn. 27 bis 30).

Die Unwirksamkeit des § 17 Abs. 2 Satz 1 Gemeinde-EWS erfasse auch den darauf folgenden Satz 2, der die Voraussetzungen für einen Verzicht von der Abwasserüberwachung regelt und mit § 17 Abs. 2 Satz 2 Muster-EWS zwar nicht wortlautidentisch ist, aber seinem wesentlichen Regelungsgehalt nach mit diesem übereinstimmt, weil § 17 Abs. 2

Satz 2 Gemeinde-EWS ohne den Satz 1 keinen Sinn mehr mache und mit Satz 1 daher untrennbar zusammenhänge (Rn. 31).

Für unwirksam erklärte der BayVGH auch die Betretungsregelung des § 17 Abs. 3 Gemeinde-EWS. Anders als die Vorschrift zum Betretungsrecht in § 20 Abs. 1 Muster-EWS regle § 17 Abs. 3 Gemeinde-EWS abweichend von der gesetzlichen Ermächtigung (Art. 24 Abs. 3 GO) Betretungsrechte auch für Bedienstete anderer (staatlicher) Behörden. Zudem fehlten die im Gesetz (und auch in § 20 Abs. 1 Muster-EWS) enthaltenen weiteren Beschränkungen, wonach das Betreten nur zu angemessener Tageszeit und im erforderlichen Umfang zulässig ist (Rn. 26).

§ 12 Abs. 2 Satz 1 Gemeinde-EWS erachtete der BayVGH hingegen für rechtswirksam, auch wenn darin ein Untersuchungsintervall für Grundstücksentwässerungsanlagen auf ihren Bauzustand von zehn Jahren geregelt ist, während § 12 Abs. 1 Muster-EWS ein Prüfungsintervall von 20 Jahren vorsieht. Bei der Bestimmung des 20-Jahres-Intervalls hatte sich das Bayerische Staatsministerium des Innern zwar insbesondere auf die DIN 1986-30, also eine Regel der Technik, gestützt (s. Bekanntmachung des Bayer. Staatsministeriums des Innern vom 06.03.2012 – Az. IB1-1405.12-5 – Ziffer II.13 zu § 12, AllMBl. 2012 S. 182 [188]). Der BayVGH sah aber im konkreten Fall nachvollziehbare Gründe, von den Annahmen in der DIN abzuweichen (Rn. 32 bis 34).

Dr. Martic  
Landesanwalt

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

**Im Namen des Volkes**

In der Normenkontrollsache

\*\*\*\*\* & \*\*\*\*\*,  
\*\*\*\*\* \*\*\*,  
\*\*\*\*\*\_\*\*\*\*\_\*\_\*, \*\*\*\*\*,

- \*\*\*\*\* -

\*\*\*\*\*.  
\*\*\*\*\* \*\*\*,  
\*\*\*\*\*\_\*\_\*, \*\*\*\*\*,

gegen

**Gemeinde Hausen,**  
vertreten durch den ersten Bürgermeister,  
Fährbrücker Str. 5, 97262 Hausen,

- Antragsgegnerin -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte \*\*\* \* \*\*\*,  
\*\*\*\*\* \*\*

beteiligt:

**Landesanwaltschaft Bayern**  
als Vertreter des öffentlichen Interesses,  
Ludwigstr. 23, 80539 München,

wegen

Nichtigkeit der Entwässerungssatzung;

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 4. Senat,

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Zöllner,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Greve-Decker,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Peitek

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 29. Oktober 2014

**am 3. November 2014**

folgendes

**Urteil:**

- I. § 17 Abs. 2 Sätze 1 und 2 sowie § 17 Abs. 3 der Entwässerungssatzung der Antragsgegnerin vom 21. Oktober 2011 werden für unwirksam erklärt. Im Übrigen wird der Normenkontrollantrag abgelehnt.
- II. Die Antragstellerin hat 9/10, die Antragsgegnerin 1/10 der Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Die Entscheidung ist hinsichtlich der Kosten des Verfahrens vorläufig vollstreckbar. Die Streitparteien dürfen die Vollstreckung durch Sicherungsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die jeweils andere Streitpartei zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

**Tatbestand:**

- 1 Die Antragstellerin betreibt Rastanlagen an Autobahnen des Bundes und wendet sich im Wege der Normenkontrolle gegen die Satzung der Antragsgegnerin vom 21. Oktober 2011 für die öffentliche Entwässerungsanlage (Entwässerungssatzung – EWS).
- 2 Mit Schriftsätzen vom 13. September 2012 griff die Antragstellerin mehrere Satzungen der Antragsgegnerin im Wege der Normenkontrolle an. Die Verfahren bezüglich der Beitrags- und Gebührensatzung zur EWS und zu einer Änderungssatzung zur Beitrags- und Gebührensatzung zur EWS sowie bezüglich einer Beitragssatzung für

die Verbesserung und Erneuerung der Entwässerungseinrichtung (Kläranlage) und der Beitragssatzung für die Verbesserung und Erneuerung der Entwässerungseinrichtung (Kanal) sowie von Änderungssatzungen hierzu sind beim 20. Senat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes anhängig (Az. 20 N 12.2098, 20 N 13.1718, 20 N 13.2279, 20 N 13.2278, 20 N 12.2099 und 20 N 12.2100). Die dortigen Akten wurden beigezogen, die Antragstellerin hat darin Akteneinsicht genommen.

3 Die streitgegenständliche Entwässerungssatzung vom 21. Oktober 2011 wurde vom Gemeinderat der Antragsgegnerin am 20. Oktober 2011 beschlossen, vom Bürgermeister der Antragsgegnerin am 21. Oktober 2011 ausgefertigt und am 24. Oktober 2011 durch Niederlegung in der Verwaltung der Antragsgegnerin und Hinweis hierauf auf den Amtstafeln der Gemeinde vom 24. Oktober 2011 bis 25. November 2011 bekanntgemacht. Die Satzung beschreibt den Betrieb der öffentlichen Entwässerungsanlage der Antragsgegnerin, trifft Bestimmungen zum Anschluss- und Benutzungsrecht sowie zum Anschluss- und Benutzungszwang, legt Anforderungen an Grundstücksanschlüsse und Grundstücksentwässerungsanlagen sowie deren Überwachung fest, regelt Einleitungsverbote und Einleitungsbedingungen und enthält Vorschriften zu Abwasseruntersuchungen, zur Haftung, zur Grundstücksbenutzung und zu Ordnungswidrigkeiten. Die Satzung trat gemäß ihrem § 22 Abs. 1 am 27. Oktober 2011 in Kraft, gemäß § 22 Abs. 2 EWS trat gleichzeitig die EWS vom 5. August 2011 außer Kraft.

4 § 12 Abs. 2 Sätze 1 und 2 EWS haben folgenden Wortlaut:

5 *„Der Grundstückseigentümer ist verpflichtet, die von ihm zu unterhaltenden Grundstücksentwässerungsanlagen in Abständen von zehn Jahren durch einen fachlich geeigneten Unternehmer auf Bauzustand, insbesondere Dichtigkeit und Funktionsfähigkeit, untersuchen und festgestellte Mängel beseitigen zu lassen. Über die durchgeführten Untersuchungen und über die Mängelbeseitigung ist der Gemeinde eine Bestätigung des damit beauftragten Unternehmers vorzulegen.“*

6 § 17 Abs. 2 Sätze 1 und 2 EWS haben folgenden Wortlaut:

7 *„Die Gemeinde kann eingeleitetes Abwasser jederzeit, auch periodisch, auf Kosten des Grundstückseigentümers untersuchen lassen. Auf die Überwachung wird in der Regel verzichtet, soweit für die Einleitung in die Sammelkanalisation eine Genehmigung nach § 58 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) vorliegt und die dafür vorgeschriebenen Untersuchungen, insbesondere nach der Abwassereigenüberwachungsverordnung in der jeweils geltenden Fassung, ordnungsgemäß durchgeführt und der Gemeinde vorgelegt werden.“*

- 8 § 17 Abs. 3 EWS hat folgenden Wortlaut:  
9 *„Die Beauftragten der Gemeinde und die Bediensteten der für die Gewässeraufsicht  
zuständigen Behörden können die anzuschließenden oder die angeschlossenen  
Grundstücke betreten, wenn dies zur Durchführung der in den Absätzen 1 und 2 vor-  
gesehenen Maßnahmen erforderlich ist.“*
- 10 Im Antragschriftsatz vom 13. September 2012 beantragt die Antragstellerin,  
11 festzustellen, dass die Satzung für die öffentliche Entwässerungsanlage der An-  
tragsgegnerin (Entwässerungssatzung – EWS) vom 21. Oktober 2011 nichtig  
ist.
- 12 In mehreren Schreiben (v. 25.10.2012, 13.2.2013 und 20.2.2014) bemängelte die  
Antragstellerin, dass die vorgelegten Unterlagen der Antragsgegnerin unvollständig  
seien. Den vorgelegten Ordnern lasse sich der Verlauf des Normgebungsverfahrens  
im Hinblick auf die angegriffenen Satzungen nicht entnehmen. Es fehlten etwa die  
Korrespondenz der Antragsgegnerin mit dem Bayerischen Gemeindetag, dem be-  
auftragten Satzungsbüro M., mit dem tiefbautechnischen Büro K., mit der Firma R.  
Kommunalberatung und mit den Rechtsanwälten der Antragsgegnerin.
- 13 Die Antragstellerin bemängelte weiter, dass auch die Entwässerungssatzung der An-  
tragsgegnerin vom 5. August 2011 nicht vorgelegt worden sei. Gleiches gelte für die  
Entwässerungssatzungen der Antragsgegnerin und ihrer Rechtsvorgänger, die in der  
Zeit vom 1. Januar 1970 bis 5. August 2011 in Kraft gewesen seien.
- 14 Mit Schriftsatz vom 27. März 2013 begründete die Antragstellerin ihren Normenkon-  
trollantrag. Bezüglich der angegriffenen EWS führte sie zunächst nur aus, dass § 17  
Abs. 2 Satz 1 EWS vorsehe, dass die Antragsgegnerin eingeleitetes Abwasser je-  
derzeit, auch periodisch, auf Kosten des Grundstückseigentümers untersuchen las-  
sen könne. Die Antragstellerin sei Eigentümerin mehrerer Flurstücke. Der Grund-  
stückseigentümer sei danach unabhängig vom Anlass oder dem Ergebnis der Unter-  
suchung verpflichtet, die Kosten für von der Antragsgegnerin vorgenommene Ab-  
wasseruntersuchungen zu tragen. Es fehle jedoch an einer gesetzlichen Grundlage,  
einem Grundstückseigentümer die Kosten für anlassunabhängige Abwasseruntersu-  
chungen aufzuerlegen. Art. 5 KAG ermächtige die Antragsgegnerin, Beiträge zu er-  
heben. Art. 8 KAG ermögliche es ihr, Gebühren zu erheben. Art. 9 KAG sehe einen  
Kostenerstattungsanspruch für die Errichtung von Grundstücksanschlüssen vor. Eine  
Kostenerstattung für nicht anlassbezogene Abwassermessungen durch die Antrags-  
gegnerin werde hiervon nicht erfasst. Die Antragsgegnerin führe Abwassermessun-  
gen nach § 17 Abs. 2 Satz 1 EWS allein im Interesse der Allgemeinheit durch. Kos-

ten, die beim Betrieb der Entwässerungseinrichtung im Interesse der Allgemeinheit entstünden, seien aber über Gebühren auf alle Anschlussnehmer umzulegen. Eine Inanspruchnahme eines einzelnen Grundstückseigentümers mittels eines Kostenerstattungsanspruchs sei nicht zulässig. Mangels gesetzlicher Grundlage sei § 17 Abs. 2 Satz 1 EWS daher nichtig.

- 15 Mit Schriftsatz vom 20. September 2013 erwiderte die Antragsgegnerin und verwies hinsichtlich der Sachverhaltsschilderung zunächst auf ein Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Würzburg (Az. W 2 K 11.1038 v. 9.5.2012, Bl. 62 d. VGH-Akte). Es bestünden bereits Bedenken gegen die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags, nachdem sich die Antragstellerin nicht darauf berufen könne, durch die Regelungen der EWS beschwert zu sein, so dass es bereits an einer Antragsbefugnis fehle. Dies folge daraus, dass eine beitragsrechtliche Inanspruchnahme der Antragstellerin auf Grundlage der gegenständlichen EWS nicht vorgesehen sei. Vielmehr folge die Verpflichtung der Antragstellerin zur Beteiligung an den Investitionskosten für die geplante Verbesserungsmaßnahme aus der im Jahr 1970/1973 zwischen der Rechtsvorgängerin der Antragstellerin und der Rechtsvorgängerin der Antragsgegnerin getroffenen Sondervereinbarung gemäß § 7 EWS, welche Gegenstand eines derzeit beim Bayerischen Verwaltungsgericht Würzburg anhängigen Verfahrens (Az. W 2 K 12.864) sei. Der Normenkontrollantrag sei jedoch auch unbegründet, da Anhaltspunkte für eine Nichtigkeit der EWS nicht vorlägen. Die Antragstellerin verkenne, dass der Satzungstext in § 17 Abs. 2 Satz 1 der EWS dem mit der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 6. März 2012 (Az. 1 B 1-1405.12-5, AllMBI 3/2012, 182 ff.) veröffentlichten Text der Mustersatzung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern entspreche. Zudem habe das VG Augsburg mit Urteil vom 3. März 1993 (Au 5 K 90.1903 – GK 254/1994) die Regelung in § 17 Abs. 2 Satz 1 EWS der Mustersatzung für zulässig erachtet. Der Normenkontrollantrag sei daher kostenpflichtig zurückzuweisen.
- 16 Mit Schriftsatz vom 14. November 2013 beteiligte sich die Landesrechtsanwaltschaft Bayern als Vertreter des öffentlichen Interesses am Verfahren, äußerte sich jedoch nicht zur Sache.
- 17 Mit Schriftsatz vom 20. Februar 2014 betonte die Antragstellerin, dass sie bezüglich der von der Antragsgegnerin benannten Sondervereinbarung nicht Rechtsnachfolgerin des an der Vereinbarung aus dem Jahr 1970 beteiligten Autobahnbauamtes bzw. der Autobahndirektion sei. Mit einer Vereinbarung aus dem Jahr 1970 und einer Ergänzungsvereinbarung aus dem Jahr 1973 möge ein vertragliches Benutzungsverhältnis zur Entwässerung der Rastanlagenflächen begründet worden sein. Dieses ur-

sprünglich durch Vertrag begründete Benutzungsverhältnis sei aber später durch eine Ausdehnung des örtlichen Geltungsbereichs der jeweiligen EWS der Antragsgegnerin zu einem öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnis beruhend auf einem Anschluss- und Benutzungsrecht nach der jeweiligen EWS geworden.

- 18 Mit weiterem Schriftsatz vom 24. Oktober 2014 vertiefte die Antragstellerin ihren Vortrag zu § 17 Abs. 2 Satz 1 EWS.
- 19 Darüber hinaus sei auch die Regelung in § 12 Abs. 2 Satz 1 EWS nichtig. Die Bestimmung, wonach ein Grundstückseigentümer verpflichtet sei, die von ihm zu unterhaltenden Grundstücksentwässerungsanlagen in Abständen von zehn Jahren durch einen fachlich geeigneten Unternehmer auf den Bauzustand untersuchen und festgestellte Mängel beseitigen zu lassen, sei unverhältnismäßig. Mit dieser Bestimmung gehe die Antragsgegnerin deutlich über das hinaus, was die Bayerische Staatsregierung in der Mustersatzung für eine gemeindliche Entwässerungssatzung vom 6. März 2012 vorsehe. Die Antragsgegnerin ordne demgegenüber doppelt so häufig eine vorsorgliche Überprüfung der Grundstücksentwässerungsanlage an. Die Mustersatzung sehe nämlich eine Untersuchung auf Mängelfreiheit lediglich in Abständen von jeweils 20 Jahren ab Inbetriebnahme vor. Da es sich bei § 12 Abs. 1 EWS um eine belastende Regelung handle, sei diese nur zulässig, wenn sie erforderlich sei. Hieran fehle es. Grundstücksentwässerungsanlagen seien regelmäßig so konstruiert, dass sie eine Lebensdauer von mehreren Jahrzehnten aufwiesen. Es sei nicht erforderlich, bereits nach zehn Jahren zu überprüfen, ob die Anlagen noch in einem ausreichenden baulichen Zustand seien.
- 20 Auch die Regelung in § 17 Abs. 3 EWS sei nichtig. Diese Vorschrift verstoße gegen das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 13 Abs. 1 GG und Art. 106 Abs. 3 BV. Das Grundrecht schütze nicht nur Wohnungen im engeren Sinne, sondern gewährleiste weitergehend die Unverletzlichkeit von privaten Grundstücken insgesamt. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof habe in einem Popularklageverfahren die Anforderungen an ein gemeindliches Betretungsrecht zur Überprüfung von Trinkwasserversorgungsanlagen konkretisiert und Art. 24 Abs. 3 GO einer verfassungskonformen einschränkenden Auslegung unterzogen (VerfGH, U.v. 10.10.2007 – Vf. 15-VII-06 – juris Rn. 16). Demzufolge dürfe eine Gemeinde ein Betretungsrecht nur vorsehen, wenn es der Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung diene. Nach § 17 Abs. 3 EWS könnten Beauftragte der Gemeinde die angeschlossenen Grundstücke jedoch jederzeit betreten. § 17 Abs. 3 EWS weiche auch von § 20 Abs. 1 Satz 1 der bereits genannten Mustersatzung ab, die im Jahr 2012 mit Hinblick auf die genannte Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und den Wortlaut von Art. 24 Abs. 3 GO angepasst worden sei. § 17 Abs. 3 EWS berücksichtige diese von der Bayerischen Staatsregie-

zung als verfassungsrechtlich geboten angesehenen Beschränkungen des Betretungsrechts nicht.

- 21 Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten, hinsichtlich des Verlaufs der mündlichen Verhandlung auf die hierzu erstellte Niederschrift verwiesen.

### **Entscheidungsgründe:**

- 22 Der Antrag, die am 27. Oktober 2011 in Kraft getretene Satzung für die öffentliche Entwässerungsanlage der Antragsgegnerin (Entwässerungssatzung – EWS) vom 21. Oktober 2011 für unwirksam zu erklären, hat nur teilweise Erfolg. Der Antrag ist zulässig, aber nur teilweise begründet. Für die im Tenor genannten Teile der EWS fehlt es an einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.

- 23 1. Die Antragstellerin ist antragsbefugt. Gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann einen Normenkontrollantrag jede juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein. Der Antrag ist innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift zu stellen. Hinsichtlich der Antragsbefugnis kann der Senat offen lassen, ob die Antragstellerin als tatsächlich an die Entwässerungsanlage der Antragsgegnerin angeschlossenes Unternehmen unmittelbar dem Regelungsregime der EWS unterliegt oder gemäß § 7 Abs. 2 der EWS aufgrund einer früher abgeschlossenen Sondervereinbarung in entsprechender Weise den Bestimmungen dieser Satzung unterliegt. Sie ist in jedem Fall von den Regelungen der Satzung betroffen. Es kann daher kein Zweifel daran bestehen, dass die Antragstellerin i.S.d. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt ist. Die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist eingehalten.

- 24 2. Formelle Fehler der Satzung sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Die Satzung wurde ausweislich der von der Antragsgegnerin vorgelegten Unterlagen mit einstimmigem Gemeinderatsbeschluss vom 20. Oktober 2011 beschlossen. Sie wurde vom ersten Bürgermeister der Antragsgegnerin ausgefertigt und gemäß Art. 26 Abs. 2 Satz 2 GO durch Niederlegung und Bekanntmachung der Niederlegung durch Anschlag an den Gemeindetafeln der Antragsgegnerin bekannt gemacht. Der Senat hat davon abgesehen, die von der Antragstellerin benannten weiteren Unterlagen zur Entstehungsgeschichte der Satzung anzufordern, weil für derartige Unterlagen (etwa Schriftverkehr der Antragsgegnerin mit beratenden Dritten) keine Entscheidungserheblichkeit vorgetragen oder ersichtlich ist. Irgendwelche Motive der Antragsgegnerin oder die Rechtsmeinungen Dritter sind für das Normenkontrollverfahren unerheblich,

weil es nur auf das vom Gemeinderat letztlich beschlossene Normsetzungsergebnis ankommt. Das Normenkontrollverfahren dient nur zur Überprüfung des Inhalts der angegriffenen Norm, nicht aber zu einer Aufklärung des vorangegangenen gemeindeinternen Willensbildungsprozesses.

- 25 3. In materieller Hinsicht sind einige der in der Satzung enthaltenen Grundrechtseingriffe nicht von einer gesetzlichen Ermächtigungsnorm gedeckt. Im Einzelnen:
- 26 a) Das Betretungsrecht, das in § 17 Abs. 3 EWS geregelt ist, bedarf einer gesetzlichen Ermächtigung (vgl. BayVGh, U.v. 20.5.1999 – 23 B 98.3295 – juris Rn. 22). Eine solche gesetzliche Ermächtigung findet sich in Art. 24 Abs. 3 GO (der nach der Vorgabe des VerfGH verfassungskonform auszulegen ist, vgl. VerfGH vom 10.10.2007 – Vf. 15-VII-06 – juris Rn. 17). Die streitgegenständliche EWS hält sich jedoch in mehrfacher Hinsicht nicht an die dort normierte Vorgabe, sondern geht darüber hinaus. Abweichend von der gesetzlichen Ermächtigung regelt sie Betretungsrechte auch für Bedienstete anderer (staatlicher) Behörden; zudem fehlen die im Gesetz enthaltenen weiteren Beschränkungen, wonach das Betreten nur zu angemessener Tageszeit und im erforderlichen Umfang zulässig ist. § 17 Abs. 3 EWS ist daher für unwirksam zu erklären.
- 27 b) Für die in § 17 Abs. 2 Satz 1 EWS angeordnete Kostentragungspflicht der Grundstückseigentümer für von der Gemeinde (auch ohne Anlass und periodisch) durchgeführte Abwasseruntersuchungen fehlt es an einer formell-gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Satzungsbestimmungen, die in Freiheit und Eigentum des Bürgers eingreifen, lassen sich nicht auf die allgemeine Satzungsautonomie der Gemeinde (Art. 23 Satz 1 GO) stützen, sondern bedürfen einer speziellen Ermächtigungsgrundlage in einem förmlichen Gesetz (BayVGh, U.v. 14.7.2011 – 4 N 10.2660 – juris mit Hinweis auf BVerfG vom 9.5.1972 BVerfGE 33, 125/159; VerfGH vom 17.12.1969 VerfGH 22, 138/143; BVerwG vom 3.7.1958 BVerwGE 6, 247/250 ff.; BayVGh vom 22.1.1992 VGh n.F. 45, 65/68 f. = BayVBI 1992, 337 m.w.N.). Darunter fällt auch die Überbürdung finanzieller Lasten (vgl. VGh BW, U.v. 16.8.2002 – 8 S 455/02 – juris Rn. 19), die als wirtschaftliche Belastung in das Vermögen des Anschlussnehmers eingreift und damit zumindest dessen allgemeine Handlungsfreiheit beeinträchtigt (Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 101 BV). Dementsprechend findet sich in Art. 24 GO für die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinden eine Aufzählung von Verpflichtungen, die der kommunale Satzungsgeber den Einrichtungsbenutzern auferlegen darf. Keine dieser Ermächtigungsnormen deckt jedoch die angegriffene Bestimmung.
- 28 Bei den verlangten Kosten für von der Gemeinde durchgeführte Abwasseruntersu-

chungen handelt es sich weder um Beiträge gemäß Art. 5 KAG noch um Benutzungsgebühren gemäß Art. 8 KAG. Art. 9 Abs. 1 KAG erlaubt den Gemeinden nur, die Kosten für den Aufwand für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung, Erneuerung, Veränderung und Beseitigung sowie für die Unterhaltung des sich nicht im öffentlichen Straßengrund befindlichen Teils eines Grundstücksanschlusses an Versorgungs- und Entwässerungseinrichtungen in der tatsächlichen Höhe oder nach Einheitsätzen vom Grundstückseigentümer erstattet zu verlangen. Eine Regelung für Kosten, die aufgrund von Abwasseruntersuchungen entstehen, findet sich darin nicht.

- 29 Auch auf Art. 20 des Kostengesetzes (KG) kann sich die angegriffene Satzungsregelung nicht stützen. Art. 20 Abs. 1 KG sieht vor, dass die Gemeinden für ihre Amtshandlungen im eigenen Wirkungsbereich Kosten erheben können, die Erhebung der Kosten ist durch Kostensatzungen zu regeln. Unabhängig von der Frage, ob man die EWS überhaupt als „Kostensatzung“ ansehen könnte, fehlt es jedoch schon an einem Kostenschuldner für eine Amtshandlung im Sinne des KAG. Gemäß Art. 2 Abs. 1 KAG ist nämlich zur Zahlung der Kosten für Amtshandlungen verpflichtet, wer die Amtshandlung veranlasst, im Übrigen diejenige Person, in deren Interesse die Amtshandlung vorgenommen wird. Für eine nach § 17 Abs. 2 Satz 1 EWS „jederzeit periodisch“ vorgenommene Abwasseruntersuchung durch die Gemeinde bedarf es aber nach dem Willen des Satzungsgebers keiner speziellen Veranlassung durch den angeschlossenen Grundstückseigentümer. Die Untersuchung wird auch nicht in dessen Interesse durchgeführt, sondern im Interesse der Gemeinde als Träger der öffentlichen Entwässerungsanlage, die mit den Untersuchungen das Ziel verfolgt, ihre Anlage und ihre Beschäftigten zu schützen sowie ihre eigenen wasserrechtlichen Verpflichtungen einhalten zu können.
- 30 Auch auf die allgemeine Satzungsermächtigung in Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 GO lässt sich die Satzungsvorschrift nicht stützen, weil es beim Kostenersatz für eine von der Gemeinde vorgenommene Handlung nicht um die Regelung der „Benutzung“ der Entwässerungsanlage geht. Selbst bei weiter Auslegung des Begriffes „Benutzung“ können Benutzungsentgelte oder sonstige Kosten nicht auf Art. 24 GO gestützt werden (vgl. Prandl/Zimmermann/Büchner, Art. 24 GO, Rn. 6). Die Befugnis zur Festlegung der Benutzungsbedingungen erstreckt sich nicht auf die Regelung der Kostenfrage, für welche die speziellen Regelungen des Kommunalabgabengesetzes gelten (vgl. OVG NRW, U.v. 10.2.2011 – 15 A 405/10 – juris; OVG NRW, U.v. 14.3.1997 – 22 A 1438/96 – juris; VG Magdeburg, U.v. 13.12.2007 – 9 A 161/07 – juris; a.A. Hess.VGH, B.v. 23.6.1986 – 5 TH 29/85 – juris Rn. 3 für eine satzungsrechtliche Gebührenregelung betreffend gewerbliche Abwässer; OVG Rheinland-Pfalz, U.v. 10.5.1990 – 12 A 82/89 – NVwZ-RR 1991, 38 für Benutzungsgebühren betreffend gewerbliche Abwässer; VG Augsburg, B.v. 3.3.1993 – Au 6 K 90.A.1093 – GK

1994/254 jedoch ohne Hinweis, auf welche gesetzliche Ermächtigung sich die fragliche Satzungsbestimmung stützen soll). Bei der eigenen anlasslosen und periodischen Untersuchung der eingeleiteten Abwässer kommt die Gemeinde im öffentlichen Interesse ihren eigenen Betreiberpflichten (nämlich der Anlagenüberwachung, vgl. § 12 Abs. 1 Satz 1 EWS) nach, deren finanzielle Folgen sich nicht auf einzelne Anschlussnehmer überwälzen lassen.

- 31 Die Unwirksamkeit des § 17 Abs. 2 Satz 1 EWS erfasst auch den darauf folgenden Satz 2 dieser Vorschrift, weil dieser Satz ohne den Satz 1 keinen Sinn mehr macht und mit Satz 1 untrennbar zusammenhängt.
- 32 c) Die Antragstellerin hält weiter § 12 Abs. 2 Satz 1 EWS für nichtig, weil darin ein Untersuchungsintervall von zehn Jahren geregelt ist, während § 12 Abs. 1 der 2012 neu bekannt gemachten Mustersatzung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern (vom 6.3.2012 – AllMBI. S. 182 ff., abgedruckt bei Thimet, Kommunalabgaben und Ortsrecht in Bayern, Band 3 Teil VI, EWS/FES) nunmehr ein Prüfungsintervall von 20 Jahren vorsieht. Die Bayerische Staatsregierung habe mit der neuen Mustersatzung eine abgewogene Regelung getroffen, die einen Ausgleich schaffe zwischen vorsorglicher Gefahrerkundung und dem Recht des Grundstückseigentümers, nicht ohne einen konkreten Anlass in Anspruch genommen zu werden. Für eine Überprüfung von Entwässerungsanlagen in einem Abstand von lediglich zehn Jahren bestehe keine Notwendigkeit.
- 33 Der Auffassung, dass § 12 Abs. 2 Satz 1 EWS aus den vorgenannten Gründen unwirksam sei, kann sich der erkennende Senat nicht anschließen. Die Antragstellerin verkennt, dass die Antragsgegnerin kraft der ihr zukommenden Satzungshoheit ein weites Regelungsermessen hat, dessen Ausübung insbesondere nicht auf die bloße Übernahme von Regelungen einer Mustersatzung beschränkt ist. Die Mustersatzung ist kein verbindliches Recht, die Übernahme dieser Vorschriften oder einzelner Teile daraus steht den Gemeinden frei. Aus einer bloßen Abweichung zur Mustersatzung kann daher nicht ohne weiteres der Schluss auf die Nichtigkeit der entsprechenden gemeindlichen Vorschriften gestützt werden.
- 34 Dies gilt ebenso für eine Abweichung von DIN Vorschriften, hier insbesondere DIN 1986-30, auf deren Regelungsgehalt sich das Staatsministerium des Innern bei der Erläuterung seiner Mustersatzung aus dem Jahr 2012 gestützt hat (vgl. IMBek vom 6.3.2012 – IB1-1405.12—5 – AllMBI S. 182 ff., Nr. 13 zu § 12, auch abgedruckt bei Thimet, a.a.O.; Apfelbeck, KommP BY 1/2012 S. 23 f. Nr. 1.2.3.2: keine Bindung der Gemeinde an eine in der genannten DIN-Vorschrift einst enthaltene Prüfungs-

verpflichtung, die später geändert wurde). DIN-Vorschriften sind ebenfalls keine verbindlichen Rechtsvorschriften, sondern lediglich das Ergebnis einer in privater Hand befindlichen technischen Normung, die mangels demokratischer Legitimation und in der Regel auch fehlender freier Zugänglichkeit der Normungsergebnisse keine Verbindlichkeit beanspruchen können. Sie stellen keine Rechtsnormen dar, das Deutsche Institut für Normung hat keine Rechtsetzungsbefugnisse (BVerwG, B.v. 30.9.1996 – 4 B 175/96 – DÖV 1997, 303). Es kann vorliegend dahinstehen, ob die Inhalte der DIN 1986-30 immer die sachverständige Konkretisierung desjenigen darstellen, was bei der Herstellung von Kanälen und Grundstücksanschlüssen anerkanntermaßen als regelgerecht gilt (woran Zweifel bestehen, weil einzelne Vorgaben dieser DIN, etwa starre Prüfpflichten bis 31.12.2015, auch wieder zurückgezogen wurden; vgl. BVerwG, B.v. 30.9.1996, a.a.O.: DIN-Norm ist anerkannte Regel der Technik nicht schon kraft ihrer Existenz, sie hat keinen Ausschließlichkeitsanspruch; siehe aber OVG Lüneburg, U.v. 10.1.2012 – 9 KN 162/10 – NVwZ-RR 2012, 286/289). Jedenfalls sieht der Senat nachvollziehbare Gründe, von den Annahmen in der DIN abzuweichen. Kernpunkt der EWS der Antragsgegnerin ist die Regelung des Anschluss- und Benutzungszwanges für die öffentliche Entwässerungsanlage. Dabei kann die Antragsgegnerin auch Satzungsvorschriften erlassen, die sicherstellen, dass die angeschlossenen Grundstückseigentümer ihr gesamtes Abwasser (d.h. also ohne Versickerungsverluste, vgl. Apfelbeck, KommP BY 5/2012, S. 171; OVG Lüneburg, U.v. 10.1.2012 – 9 KN 162/10 – NVwZ-RR 2012, 286/287) der Entwässerungsanlage der Antragsgegnerin zuführen und dass möglichst wenig Fremdwasser in die Anlage eindringt (vgl. Pannier, KommJur 2012, 291). Bei der Frage, inwieweit und mit welchem Grad an Gewissheit die Beklagte als Normgeberin die Sicherstellung dieser Abwasserüberlassungspflicht durchsetzen will, steht ihr ein weiter Regelungsspielraum zur Verfügung. Eine Gemeinde kann hierbei beispielsweise auch berücksichtigen, in welchem Umfang etwa schon ältere, bislang möglicherweise noch gar nicht überprüfte Grundstücksentwässerungsanlagen in ihre Entwässerungsanlage einleiten. Auf diesen örtlichen Umstand hat der erste Bürgermeister der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung hingewiesen. Die Antragstellerin übersieht auch, dass die EWS der Antragsgegnerin anders als die bei Satzungserlass noch nicht bekannte Mustersatzung 2012 weniger weit gehende Regelungen etwa für die erstmalige Prüfung neu angeschlossener Grundstücksentwässerungsanlagen enthält (vgl. hierzu Apfelbeck, KommP BY 1/2012 S. 23 f. Nr. 1.2.2.2: Prüfung durch einen nicht an der Bauausführung beteiligten fachlich geeigneten Unternehmer) und Übergangsvorschriften (zum Wechselspiel zwischen Prüfungsintervall und Übergangsvorschrift vgl. Apfelbeck, a.a.O., Nr. 1.2.3.2) nicht vorsieht. Diese Unterschiede rechtfertigen es ohne Weiteres, von dem in der aktuellen Mustersatzung enthaltenen Prüfungsintervall nach unten abzuweichen und den bisher über Jahrzehnte hinweg all-

gemein anerkannten (vgl. IMBek vom 25.7.1990 Nr. II E 8 – 4414.30 – San/003/90, AllIMBI Nr. 17/1990, S. 633) Prüfungsturnus beizubehalten (so im Ergebnis auch Thimet, Gemeindliches Satzungsrecht und Unternehmensrecht, Band 1 Teil II Frage 11 Nr. 9.6). Dass im Gebiet der Antragsgegnerin für eine Überprüfung von Grundstücksentwässerungsanlagen im Abstand von zehn Jahren keine Notwendigkeit (mehr) bestünde, hat die Antragstellerin demgegenüber nicht substantiiert dargetan. Anhaltspunkte dafür, dass Grundstückseigentümer durch eine derartige Überprüfungspflicht unzumutbar beeinträchtigt werden, sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Die Regelung ist auch geeignet und erforderlich, das von der Gemeinde gewünschte Regelungsergebnis (Sicherstellung des Anschluss- und Benutzungszwanges) zu erreichen.

35 d) Weitere materielle Rechtsverstöße sind weder von der Antragstellerin vorgetragen noch sonst ersichtlich. Der Senat sieht keinen Grund, die ihm prinzipiell obliegende Amtsermittlungspflicht zum Anlass zu nehmen, gleichsam ungefragt in eine durch das Vorbringen der Beteiligten nicht veranlasste weitere Fehlersuche einzutreten (OVG Saarl, U.v. 17.12.2009 – 2 C 432/09 – juris Rn. 36 und 85; Hess VGH, B.v. 31.1.2013 – 5 C 1850/10.N –juris Rn. 28 mit Hinweis auf BVerwG, B.v. 4.10.2006 – 4 BN 26/06 – NVwZ 2007, 233).

36 4. Die vom Senat festgestellte Unwirksamkeit einzelner Satzungsnormen (§ 17 Abs. 2 Sätze 1 und 2 sowie § 17 Abs. 3 EWS) hat nicht die Ungültigkeit der gesamten Satzung zur Folge, wie es die Antragstellerin angesichts ihres weit gefassten Antrags offenbar erstrebt. Wesentlicher Inhalt der Satzung sind die Bestimmungen zum Anschluss- und Benutzungsrecht bzw. -zwang sowie die Regelungen über die erlaubterweise einzuleitenden Stoffe. § 17 EWS regelt mit Blick auf die übrigen Satzungsvorschriften lediglich einen Randbereich des Betriebs der Einrichtung, wobei § 17 Abs. 1 und § 17 Abs. 2 Satz 3 EWS wirksam bleiben. Weil zudem § 12 Abs. 1 Satz 1 EWS der Gemeinde das jederzeitige Recht zur Überprüfung von Grundstücksentwässerungsanlagen und zur Entnahme und Messungen von Abwasserproben gibt, ist die Annahme einer Gesamtnichtigkeit der Satzung aufgrund des Wegfalls von § 17 Abs. 2 Sätze 1 und 2 und § 17 Abs. 3 EWS fernliegend. Die vom Senat für unwirksam erklärten Vorschriften sind im Vergleich zum Gesamtinhalt der Satzung von nur untergeordneter Bedeutung. Es ist ohne weiteres anzunehmen, dass die Antragsgegnerin die EWS auch ohne diese jetzt beanstandeten Normen erlassen hätte, denn die Restregelung bleibt ohne den unwirksamen Teil sinnvoll (zu diesem Maßstab Schmidt in Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 47 Rn. 93).

37 5. Da lediglich einzelne Bestimmungen der angegriffenen Satzung der Antrags-

gegnerin mit höherrangigem Recht nicht im Einklang stehen, war dem uneingeschränkten Normenkontrollantrag der Antragstellerin mit der Kostenfolge aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO nur teilweise stattzugeben. Angesichts des nur untergeordneten Erfolges der Antragstellerin hält der Senat eine Belastung der Antragsgegnerin mit den Verfahrenskosten in Höhe von einem Zehntel für angemessen. Die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11 und 711 ZPO.

- 38 6. Die Antragsgegnerin hat die Entscheidungsformel in derselben Weise zu veröffentlichen, wie die Rechtsvorschrift bekannt zu machen wäre (§ 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO).
- 39 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

### **Rechtsmittelbelehrung**

- 40 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.
- 41 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen)

sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

42 Dr. Zöllner Greve-Decker Dr. Peitek

43 **Beschluss:**

44 Der Streitwert wird auf 20.000 Euro festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG).

45 Dr. Zöllner Greve-Decker Dr. Peitek