



31.03.2026

Wichtige neue Entscheidung

Kommunalabgabenrecht: Gebührenvorausskalkulation eines Wasserzweckverbands

Art. 8 KAG, Art. 7 Abs. 5 Satz 2 KommZG

Zweckverband
Erstmalige Kalkulation der Wassergebühren
Unterdeckung aus den Vorjahren
„Wassergast“
Zweckvereinbarung

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 22.01.2026, Az. 20 N 24.1004

Leitsätze:

1. Führt ein Aufgabenträger einer leitungsgebundenen Einrichtung erstmals eine Gebührenvorausskalkulation durch, dürfen Unterdeckungen aus einem vorhergehenden Zeitraum, in dem keine solche Kalkulation durchgeführt wurde, nicht in die Kalkulation eingestellt werden.
2. Jedenfalls bei unbefristeten oder mehrjährigen Wasserlieferungsverträgen zwischen Aufgabenträgern der Wasserversorgung handelt es sich in der Regel um Zweckvereinbarungen über die Übertragung der Teilaufgabe Wassergewinnung und gegebenenfalls der Wasseraufbereitung.
3. Kosten, die aus unwirksamen Wasserlieferungsverträgen resultieren, dürfen nicht in die Gebührenkalkulation eingestellt werden.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie LinkedIn eingestellt.

Hinweis:

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) hatte im vorliegenden Verfahren Gelegenheit, sich mit der Gebührenvoraus kalkulation eines Wasserzweckverbands zu befassen.

Der BayVGH stellte fest, dass der Gebührenteil und mit ihm die gesamte streitgegenständliche Gebührensatzung unwirksam war, weil in der Voraus kalkulation eine Kostenunterdeckung aus den Vorjahren 2016 bis 2019 eingestellt wurde, obwohl in diesen Jahren keine Voraus kalkulation durchgeführt worden war (Rn. 20 ff.). Darüber hinaus fehlte es an einer verbindlichen planerischen Vorgabe für die Berücksichtigung der Kosten und Erlöse der Wasserlieferungen in einer Voraus kalkulation nach Art. 8 Abs. 6 KAG, welches die Unwirksamkeit der durch die Voraus kalkulation ermittelten satzungsmäßigen Gebührensätze zur Folge hat (Rn. 23 ff.). Der BayVGH führt hierzu aus, dass ein Wasserzweckverband grundsätzlich nicht in einem Aufgabenkreis außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs tätig werden darf. Die Wasserversorgung eines Ortsteils, welcher außerhalb des Verbandsgebietes liegt, gehört deswegen nicht zu den Aufgaben des Zweckverbandes (Rn. 25). Eine Wasserversorgung käme jedoch auf Grundlage einer Zweckvereinbarung in Betracht (vgl. Rn. 26 ff.). Abschließend hebt der BayVGH hervor, dass für die Kalkulation des Gastwasserpreises erforderlich sein dürfte, die auf die Teilaufgabenwahrnehmung entfallenden Kosten auf der Grundlage der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung zu ermitteln (Rn. 30).

Diroll
Oberlandesanwalt

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Normenkontrollsache

- Antragsteller -

***** & *****

gegen

Zweckverband zur Wasserversorgung

H***-Gruppe,**

gesetzlich vertreten durch den Verbandsvorsitzenden,

- Antragsgegner -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte ***** & Partner,

wegen

Gebührensatzung zur Wasserabgabesatzung;

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 20. Senat,

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Kraheberger,

die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Kokoska-Ruppert,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Hahn

aufgrund mündlicher Verhandlung vom **22. Januar 2026** am **22. Januar 2026**
folgendes

Urteil:

- I. Es wird festgestellt, dass die Gebührensatzung zur Wasserabgabesatzung des Zweckverbandes zur Wasserversorgung der H*****-Gruppe vom 10. Dezember 2020 unwirksam war.
- II. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Antragsgegner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht der Antragsteller vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 I. Mit seinem Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO begehrt der Antragsteller, die Gebührensatzung zur Wasserabgabesatzung des Zweckverbandes zur Wasserversorgung des Antragsgegners (BGS-WAS) vom 10. Dezember 2020 für unwirksam zu erklären. Der Antragsteller ist Eigentümer eines Grundstücks im Geltungsbereich der BGS-WAS.
- 2 Mit Bescheid vom 20. Januar 2022 wurde der Antragsteller zur Zahlung von Verbrauchsgebühren herangezogen. Dem Widerspruch des Antragstellers wurde durch den Antragsgegner nicht abgeholfen. Über diesen Widerspruch wurde von der Widerspruchsbehörde bisher nicht entschieden.

- 3 Mit Beschluss vom 18. Juni 2024 hat der Senat das Verfahren gegen den Gebührenteil (Az.: 20 N 24.1004) abgetrennt und mit Urteil vom 18. Juni 2024 (Az.: 20 N 21.3086) den Beitragsteil der Satzung für unwirksam erklärt.
- 4 Mit Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabesatzung des Antragsgegners vom 13. Oktober 2025 wurde die streitgegenständliche Gebührensatzung mit Wirkung vom 1. Januar 2025 außer Kraft gesetzt (§ 16 Abs. 2 BGS/EWS 2025).
- 5 Der Antragsteller beantragt:
- Es wird festgestellt, dass die Gebührensatzung zur Wasserabgabesatzung des Zweckverbandes zur Wasserversorgung der H*****Gruppe vom 10. Dezember 2020 unwirksam war.
- 6 Zur Begründung trägt er im Wesentlichen vor, durch das Außerkrafttreten des verfahrensgegenständlichen Satzungsrechts werde der gegenständliche Normenkontrollantrag weder unzulässig noch unbegründet. Der Antragsteller habe eine Vielzahl von Widersprüchen gegen Bescheide eingelegt, die auf der streitgegenständlichen Satzung beruhten.
- 7 Ausweislich der Gebührenkalkulation sei der Wasserpreis für den Bemessungszeitraum 2017 - 2020 auf 1,15 EUR/m³ festgelegt worden. Innerhalb des Bemessungszeitraums sei die Wassergebühr nachkalkuliert und auf 1,25 EUR/m³ angehoben worden. Dies sei grundsätzlich unzulässig. Die Gebührenkalkulation (Vorauskalkulation) und die sich daraus ergebenden Gebührensätze könnten innerhalb des einmal gewählten Bemessungszeitraumes in der Regel nicht geändert werden. Jedenfalls seien bei (vorzeitiger) Beendigung des Bemessungszeitraums ausgleichsfähige Unterdeckungen eines abgebrochenen Kalkulationszeitraumes im darauffolgenden, verkürzten Kalkulationszeitraum auszugleichen, und nicht erst im übernächsten Bemessungszeitraum. Demzufolge würden die Gebührenschuldner in der vorliegenden Gebührenkalkulation zu Unrecht zum Ausgleich des Fehlbetrages von 50.655,49 EUR aus dem Jahr 2017 herangezogen, da diese Unterdeckung der Kalkulationsperiode 2017 bereits in der neu entstandenen, verkürzten Kalkulationsperiode 2018 - 2020 hätte in Ansatz gebracht werden müssen und nicht erst – wie hier – in der übernächsten Kalkulationsperiode. Zudem sei klar ersichtlich, dass die Erhöhung von 1,15 EUR/m³ auf 1,25 EUR/m³ unter 9 % liege. Somit lägen jedenfalls keine erheblichen Abweichungen vor, die jedoch

Voraussetzung für das Abbrechen des Bemessungszeitraums seien. Vielmehr sei der Antragsgegner mit dem zunächst gewählten vierjährigen Bemessungszeitraum das größtmögliche Prognoserisiko selbst eingegangen.

- 8 Erhebliche, durchgreifende Fehler in der Gebührenkalkulation entstünden auch aufgrund der durchgehenden Wasserabnahme der Gemeinde S. ohne adäquate Beteiligung an den Kosten. Obwohl die Gemeinde S. aktuell etwa 60.000 m³ p.a. Gastwasser von dem Antragsgegner beziehe, wobei der eigene Wasserverbrauch in dem Satzungsgebiet bei ca. 260.000 m³ liege, sei die Gemeinde S. nicht an der Finanzierung der Maßnahmen beteiligt worden. Vielmehr sei die durch den Kalkulator errechnete Gastwassergebühr durch die Grundgebührenerhöhung zu Lasten ausschließlich der eigenen Anschlussnehmer noch verringert worden. Bei kostengerechter Berücksichtigung des Anteils der Gemeinde S. müsse es daher zu einer Verminderung des auf die Anschlussnehmerinnen und Anschlussnehmer umzulegenden Aufwands kommen. Die Gemeinde S. habe für ihren Gastwasserbezug weder Beiträge noch Grundgebühren entrichtet. Zudem seien die Verbrauchsgebühren für den Wassergast nur mit 75 % der Gebühr für Normalbenutzer veranschlagt. An den Fixkosten der Versorgungseinrichtung sei der Wassergast, der mehr als 10 % der verkauften Wassermenge beziehe, lediglich mit ca. 3 % beteiligt. Vom durch Gastwasserbezug mitbenutzten Anteil der Wasserversorgungseinrichtung in Höhe von ca. 10 % trage der Wassergast über den Gastwasserpreis lediglich 31,71 % der dafür anteilig anfallenden Investitionskosten, beteilige sich also bei ca. zehnpromzentiger Mitbenutzung der Versorgungseinrichtung lediglich mit ca. 3 % der Fixkosten.
- 9 Der Preis für das von der Gemeinde S. bezogene Gastwasser habe zudem im vorausgegangenen Kalkulationszeitraum lediglich 0,65 EUR/m³ Wasser betragen, wobei der Preis für die eigenen Abnehmer im Verbandsgebiet 1,25 EUR/m³ gewesen sei. Es sei davon auszugehen, dass ein Großteil der Unterdeckung durch die damals noch deutlich niedrigere Gastwassergebühr verursacht worden sei. Damals seien lediglich 52 % der Verbrauchsgebühr als Gastwasserpreis festgelegt worden.
- 10 Zudem komme der Ausgleich der Unterdeckung des Vorgängerzeitraumes nicht in Betracht, weil es für den Vorgängerzeitraum (2017 - 2020) der streitgegenständlichen Satzung – ausweislich der Änderungssatzung vom 6. Dezember 2016, die den vorliegenden Satzungsbeschlüssen zugrundeliege – an einer Gebührenkalkulation sowie an einer Bemessungszeitraumfestlegung fehle. Ausweislich des Schreibens des Kalkula-

tors vom 3. Juni 2020 und nach Aussage des Antragsgegners handele es sich um die erstmalige mehrjährige Gebührenkalkulation. Zuvor seien Schätzungen zu Grunde gelegt worden. Die grundsätzliche Verpflichtung zum Ausgleich von Unterdeckungen setze voraus, dass die Gemeinde oder der sonstige kommunale Einrichtungsträger für den Zeitraum, in dem die Kostenunterdeckung eingetreten sei, eine Kalkulation durchgeführt habe.

- 11 Die in der Gastwassergebührenkalkulation in Ansatz gebrachten, von der Gemeinde S. verursachten Unterhaltskosten seien falsch ermittelt worden. Im Ausgangspunkt werde das die Gemeinde S. betreffende Anlagevermögen mit einer Höhe von 1.143.866,34 EUR für die Jahre 2021-2024 ermittelt. Daran anschließend seien davon anteilig die Betriebs- und Unterhaltskosten für das von der Gemeinde S. mitgenutzte Anlagevermögen errechnet, zum Beispiel 87.057,31 EUR für das Jahr 2021. Dieser Betrag sei damit bereits auf den Anteil des Wasserbezugs der Gemeinde S. reduziert. Gleichwohl werde anschließend abermals dieser Betrag mit dem Anteil des Wasserbezugs der Gemeinde S. in Höhe von 14,34 % multipliziert, sodass der Anteil der Gemeinde S. an den Betriebskosten nur mit 12.486,35 EUR für das Jahr 2021 angesetzt werde. Damit betrage die Beteiligung der Gemeinde S. hinsichtlich der Unterhalts- und Betriebskosten nur 2,03 % der Gesamtsumme der Unterhalts- und Betriebskosten. Es sei nicht nachvollziehbar, warum dem Wasserbezug der Gemeinde S. in Höhe von 14,34 % des gesamten Wasserverkaufs des Antragsgegners nur 2,03 % der gesamten Unterhalts- und Betriebskosten gegenüberstehen sollten. Lege man die korrekten Werte – für 2021 beispielsweise 87.057,31 EUR zugrunde – ergebe sich für den Zeitraum 2021 - 2024 ein durchschnittlicher Gastwasserpreis von 2,44 EUR/m³.
- 12 Ein Wasserlieferungsvertrag für die Gastwasserlieferungen an die Gemeinde S. – der eigentlich abgeschlossen werden sollte – existiere nach eigener Aussage des Antragsgegners nicht. Die Gemeinde S. entrichte daher für ihren Gastwasserbezug weder Beiträge noch Grundgebühren. Dabei werde – wie sich aus den durch den Antragsgegner vorgelegten Unterlagen ergebe – mindestens seit 1995 Wasser an die Gemeinde S. abgegeben. Dies werfe hinsichtlich der ordnungsgemäßen Handhabung der Gastwasserlieferungen weitere Fragen auf. Eine Gastwasserlieferung an eine andere Gebietskörperschaft sei letztlich eine Form der „kommunalen Zusammenarbeit“, die regelmäßig in Form einer Zweckvereinbarung vertraglich festgehalten werden müsse. Eine solche Zweckvereinbarung erfordere einen schriftlichen öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen den Beteiligten. Demnach gebe es bzw. dürfte es keine

Gastwasserlieferung des Antragsgegners geben, da ein solcher Vertrag nicht existiere und somit jegliche Kontrollmechanismen (Anzeige-/Genehmigungspflicht) nicht griffen. Es handele sich um die dauerhafte Versorgung eines Gebietes außerhalb der Zuständigkeit des Verbands.

13 Der Beklagte beantragt,

den Antrag abzulehnen.

14 Vor der BGS-WAS 2020 seien keine Kalkulationen für die Beitrags- und Gebührensätze erstellt worden. Solche könnten daher auch nicht vorgelegt werden. Die Gebührenkalkulation mit dem ursprünglichen Kalkulationszeitraum 2020 - 2023 sei kurz vor dem Jahreswechsel 2019/2020 fertiggestellt worden. Derart kurzfristig sei ein Satzungserlass mit Wirkung zum 1. Januar 2020 nicht mehr möglich gewesen. Deshalb sei das Büro beauftragt worden, den Kalkulationszeitraum auf die Jahre 2021-2024 anzupassen.

15 Der Kalkulationszeitraum 2021-2024 sei weder verkürzt noch abgebrochen worden. Wie § 1 Abs. 1 der Wasserabgabesatzung (WAS) des Antragsgegners vom 10. Dezember 2020 zu entnehmen sei, seien auch diverse Ortsteile der Gemeinde S. Bestandteil des Einrichtungs- bzw. Verbandsgebiets des Antragsgegners. Darüber hinaus beziehe die Gemeinde S. vorübergehend Wasser vom Antragsgegner als Wassergast. Durch diesen zusätzlichen Wasserverkauf habe der Verbrauchsgebührensatz von 1,57 €/m³ für die Gebührenpflichtigen im Verbandsgebiet auf reduzierte 1,40 €/m³ festgelegt werden können. Die Preisbildung in Bezug auf einen Wassergast unterliege im Übrigen der Vertragsautonomie der Beteiligten.

16 Der Antragsgegner habe mit Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabesatzung vom 13. Oktober 2025 zwischenzeitlich rückwirkend zum 1. Januar 2025 neues Satzungsrecht erlassen, so dass der Antrag bereits unzulässig sei.

17 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die beigezogenen Akten und das Sitzungsprotokolls verwiesen.

Entscheidungsgründe:

- 18 Der Normenkontrollantrag ist zulässig und begründet.
- 19 1. Der Normenkontrollantrag ist zulässig. Zwar ist die streitgegenständliche Satzung zum 1. Januar 2025 außer Kraft getreten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entzieht zwar das Außerkrafttreten der zur Prüfung gestellten Norm dem Normenkontrollantrag grundsätzlich seinen Gegenstand. § 47 Abs. 1 VwGO geht von dem Regelfall einer noch gültigen Norm als Gegenstand des Normenkontrollantrags aus. Ein Normenkontrollantrag kann allerdings trotz Außerkrafttretens der angegriffenen Rechtsnorm zulässig bleiben, wenn in der Vergangenheit liegende Sachverhalte noch nach ihr zu entscheiden sind (BVerwG, U.v. 29.6.2001 – 6 CN 1.01 – juris Rn. 10; B.v. 2.9.1983 – 4 N 1.83 – juris Rn. 9). So liegt der Fall hier. Die außer Kraft getretene Satzung bildet nach wie vor die Rechtsgrundlage für mehrere Gebührenbescheide, die an den Antragsteller gerichtet sind und sich derzeit noch im Widerspruchsverfahren befinden.
- 20 2. Der Normenkontrollantrag ist auch begründet, weil der Gebührenteil der Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabesatzung des Antragsgegners (BGS/WAS) vom 10. Dezember 2020 unwirksam war. Denn der Antragsgegner hat in seine Vorkalkulation eine Kostenunterdeckung aus den Vorjahren 2016 bis 2019 in Höhe von 174.596,90 € eingestellt, obwohl er in diesen Jahren keine Vorkalkulation durchgeführt hatte (a). Zudem fehlte es an einer verbindlichen planerischen Vorgabe für die Berücksichtigung der Kosten und Erlöse der Wasserlieferungen in einer Vorkalkulation nach Art. 8 Abs. 6 KAG, welches die Unwirksamkeit der durch die Vorkalkulation ermittelten satzungsmäßigen Gebührensätze zur Folge hat (b).
- 21 a) Nach Art. 8 Abs. 6 Satz 1 und Satz 2 KAG können bei der Gebührenbemessung die Kosten für einen mehrjährigen Zeitraum berücksichtigt werden, der jedoch höchstens vier Jahre umfassen soll. Kostenüberdeckungen, die sich am Ende des Bemessungszeitraums ergeben, sind innerhalb des folgenden Bemessungszeitraums auszugleichen; Kostenunterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden. Damit wird den systemimmanenten Ungenauigkeiten Rechnung getragen, die sich aus einer Vorkalkulation einer zu erhebenden Wasserverbrauchsgebühr ergeben (z. B. Schwankungen im Wasserbezug, Kostenveränderungen beim

laufenden Betriebsaufwand; vgl. BayVGH, U.v. 15.3.2005 – 23 B 04.2579 – juris Rn. 33). Dagegen sollen nicht Überdeckungen sanktioniert werden, die sich auf Grund einer vom Einrichtungsträger unterlassenen Gebührenkalkulation i.S. des Art. 8 KAG ergeben (BayVGH, U. v. 16.12.1998 – 23 N 94.3201, 23 N 97.20002 – BeckRS 2005, 29083).

- 22 Die sich aus Art. 8 Abs. 6 Satz 2 KAG ergebende Pflicht, Kostenüberdeckungen auszugleichen (Halbs. 1), und die in der Vorschrift enthaltene Vorgabe, dass Kostenunterdeckungen ausgeglichen werden sollen (Halbs. 2), bestehen nach dem eindeutigen Wortlaut („die sich am Ende des Bemessungszeitraums ergeben“) nur, wenn es einen Bemessungszeitraum gibt. Im Hinblick auf die systematische Stellung des Art. 8 Abs. 6 Satz 2 KAG im Anschluss an Art. 8 Abs. 6 Satz 1 KAG ist insoweit ein ein- oder mehrjähriger Zeitraum gemeint, bezogen auf den (voraussichtlich) anfallende Kosten veranschlagt werden. Führt die Gemeinde oder der sonstige Einrichtungsträger keine (Voraus(?))-Kalkulation durch, so gibt es keinen Bemessungszeitraum, an dessen Ende sich eine Über- oder Unterdeckung ergeben könnte (vgl. BayVGH, B.v. 16.5.2025 – 4 CS 25.564 – juris Rn 10). Unter die Ausgleichsregelung fallen nur solche Kostenunterdeckungen, die trotz sorgfältiger Veranschlagung eingetreten sind, weil entweder die tatsächlichen von den kalkulierten Kosten abgewichen sind oder die tatsächliche Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung (Summe der Maßstabseinheiten) von der kalkulierten Nutzungsmenge abgewichen ist (Brüning, NVwZ 2020,560; Anm. zu BVerwG, U.v. 27.11.2019 – 9 CN 1.18 – juris). Die Berücksichtigung einer vorausgehenden Kostenunterdeckung in einer Gebührenkalkulation muss deshalb von vornherein ausscheiden, soweit sie wie hier in einem Zeitraum entstanden ist, für den es an einer Vorkalkulation fehlt (Prinzip der Periodengerechtigkeit). Denn die Gebührenpflichtigen dürfen grundsätzlich nur mit denjenigen Kosten belastet werden, die den Nutzungen in der betreffenden Kalkulationsperiode entsprechen (Brüning in Drieckhaus, Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 92). Ein Ausgleich nach Art. 8 Abs. 6 Satz 2 Halbs. 2 KAG kann nämlich dazu führen, dass für in der Vergangenheit entstandene Kostenunterdeckungen teilweise Gebührenschuldner herangezogen werden, die zum Zeitpunkt des Entstehens der Unterdeckungen noch nicht solche waren. Diesem – den Ausgleich einem besonderen Rechtfertigungsdruck aussetzenden – Umstand trägt der Gesetzgeber sowohl durch die zeitliche Begrenzung des Ausgleichs als auch durch die Forderung eines Bemessungs- bzw. Kalkulationszeitraums Rechnung. Hätte der Gesetzgeber gewollt, dass auch im Fall einer fehlenden Kalkulation ein Ausgleich zumindest möglich sein soll, hätte er einen solchen nicht an die Situation

am „Ende des Bemessungszeitraums“ anknüpfen dürfen (BayVGH, B.v. 16.5.2025 – 4 CS 25.564 – juris Rn 12). Der Verstoß gegen die Veranschlagungsmaxime des Art. 8 Abs. 6 Satz 2 KAG führt im vorliegenden Fall einer unterbliebenen Vorauskalkulation aus dem Zeitraum der Unterdeckung ohne weiteres zur Unwirksamkeit der Gebührensatzung des Antragsgegners.

- 23 b) Darüber hinaus fehlte es an einer verbindlichen planerischen Vorgabe für die Berücksichtigung der Kosten und Erlöse der Wasserlieferungen in einer Vorauskalkulation nach Art. 8 Abs. 6 KAG, welches die Unwirksamkeit der durch die Vorauskalkulation ermittelten satzungsmäßigen Gebührensätze zur Folge hat.
- 24 In der Vorauskalkulation nach Art. 8 Abs. 6 KAG können bei der Gebührenbemessung die Kosten für einen mehrjährigen Zeitraum berücksichtigt werden, der jedoch höchstens vier Jahre umfassen soll. Nach Art. 8 Abs. 2 Satz 1 KAG soll das Gebührenaufkommen die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten einschließlich der Kosten für die Ermittlung und Anforderung von einrichtungsbezogenen Abgaben decken. Das Kommunalabgabengesetz definiert den betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff nicht, sondern setzt ihn als gegeben voraus (LT-Drucks. 7/5192, S. 19) und verweist damit auf die Regeln der betriebswirtschaftlichen Kostenlehre. Dort gibt es zwar keinen einheitlichen Kostenbegriff. Nach Art. 8 Abs. 3 Satz 1 KAG gehören aber zu den gebührenfähigen Kosten öffentlicher Einrichtungen auch angemessene Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals bzw. des aufgewandten Kapitals. Die ausdrückliche Anerkennung dieser Kalkulationsansätze als gebührenfähige Kosten belegt, dass für das Benutzungsgebührenrecht und die Kalkulation der Benutzungsgebühren der sog. wertmäßige Kostenbegriff, nicht aber der pagatorische Kostenbegriff maßgebend ist. Der pagatorische Kostenbegriff stellt allein auf tatsächliche Zahlungsvorgänge im fraglichen Kalkulationszeitraum ab und erfasst nicht die „fiktiven“ Kosten der Eigenkapitalverzinsung und der Abschreibungen, also die sog. kalkulatorischen Kosten, denen im jeweiligen Kalkulationszeitraum keine Zahlungsvorgänge zugrunde liegen. Kosten im Sinn des wertmäßigen Kostenbegriffs sind dagegen auch der in Geld ausgedrückte Verbrauch (Werteverzehr) von wirtschaftlichen Gütern und Dienstleistungen innerhalb einer bestimmten Rechnungsperiode, soweit sie für die betriebliche, d. h. für die von der öffentlichen Einrichtung erbrachte Leistungserstellung anfallen. Damit der Erhebung von Benutzungsgebühren nicht (nur) die für den Kalkulationszeitraum veranschlagten oder tatsächlichen Ausgaben gedeckt werden sollen,

sondern alle Kosten der Leistungserbringung in diesem Zeitraum, liegt dieser wertmäßige Kostenbegriff dem Kommunalabgabenrecht zugrunde (Vetter/Schönenbroicher/Pommer in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht Rn. 147 f.; Schulte/Wiesemann in Driehaus: Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 46). Für die Vorkalkulation von Gebühren einer kostenrechnenden Einrichtung dürfen damit nur solche Kosten angesetzt werden, die tatsächlich und wirtschaftlich der Einrichtung zuzurechnen sind. Dabei müssen die Kosten auf einer realistischen und rechtlich einwandfreien Grundlage basieren, um die Gebühren rechtssicher und nachvollziehbar zu gestalten. Deswegen ist für die Zurechnung der Kosten zu einer leitungsgebundenen Einrichtung entscheidend, dass sie in ihrem gesetzlichen Aufgabenbereich tätig wird.

- 25 Die Kosten, welche durch die Abgabe von Wasser an sogenannte „Wassergäste“, also aus Wasserlieferungen an Dritte, entstehen, sind dabei dem Grunde nach keine Kosten der liefernden Einrichtung, welche auf deren gebührenpflichtige Benutzer umgelegt werden können. Wasserlieferungen an andere Aufgabenträger gehören grundsätzlich nicht zum Aufgabenkreis des Wasserlieferanten als Aufgabenträger der öffentlichen Wasserversorgung, denn die Wasserversorgung ist als Pflichtaufgabe eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden (Art. 57 Abs. 2 Satz 1 BayGO) und betrifft lediglich eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft (BVerwG, B.v. 29.7.2021 – 4 VR 8.20 – juris Rn. 9). Auch ein Wasserzweckverband nimmt insoweit nur diese Aufgaben seiner Mitglieder wahr und darf grundsätzlich nicht in einem Aufgabenkreis außerhalb seines Zuständigkeitsbereich tätig werden. Denn ein Zweckverband wird von Gebietskörperschaften gebildet, um ihm einzelne Aufgaben oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängenden Aufgaben zu übertragen (Art. 17 Abs. 1 KommZG). Die Wasserversorgung eines Ortsteils der Gemeinde S., welcher außerhalb des Verbandsgebietes liegt, gehört deswegen nicht zu den Aufgaben des Antragsgegners. Zwar mag es sein, dass die Verwaltung insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge, in dem sie lediglich aufgrund von Aufgabenzuweisungs- und Zuständigkeitsnormen tätig wird, welche nicht unmittelbar das Verhältnis zwischen Staat und Bürger durch Vorgabe einer bestimmten Handlungsform regeln, sondern lediglich die Erfüllung bestimmter Aufgaben vorschreiben, die Wahlfreiheit besitzt, in welcher Form sie diese Pflichtaufgabe erfüllen will (vgl. BayVGh, B.v. 15.10.2019 – 4 C 19.1345 – juris Rn. 7). Daraus die Folgerung abzuleiten, dass bei der Beschaffung von Trinkwasser von einem Dritten, die unmittelbar als Teil der öffentlichen Aufgabe der Trinkwasserversorgung zu betrachten ist, auch und insbesondere eine privatrechtliche

Ausgestaltung dieses Beschaffungsvorgangs in Betracht kommt (VG München, B.v. 11.6.2024 – M 31 K 23.6118 – juris Rn. 18), geht jedoch am Problem vorbei, denn besteht schon keine Aufgabe und damit keine sachliche Zuständigkeit der wasserabgebenden Gebiets- oder Verbandskörperschaft, stellt sich auch nicht die Frage nach der zulässigen Handlungsform. Nach Art. 57 Abs. 2 GO trifft die Pflichtaufgabe der öffentlichen Wasserversorgung grundsätzlich die jeweilige Gemeinde; übersteigt sie im Einzelfall deren Leistungsfähigkeit, ist die Aufgabe nach Art. 57 Abs. 3 GO in kommunaler Zusammenarbeit zu erfüllen. Die Wassergewinnung und gegebenenfalls auch die Wasseraufbereitung stellen dabei Teilaufgaben, also „einzelne“, mit dem Zweck der Trinkwasserversorgung zusammenhängende Aufgaben dar, die grundsätzlich einer Aufgabenübertragung im Wege der Zweckvereinbarung nach Art. 7 Abs. 5 Satz 2 KommZG zugänglich sind (zur Teilaufgabenübertragung auf einen Zweckverband vgl. BayVGH, U.v. 19.12.2024 – 20 B 22.28 – juris). Dies kommt in § 50 Abs. 4 bis 5 WHG i.V.m. § 5 TrinkwV zum Ausdruck, die zwischen der Wassergewinnung, der Aufbereitung und der Verteilung des Trinkwassers als Teile des Gesamtkomplexes der Trinkwasserversorgung differenzieren (Gaß in: Thimet, KommAbgabenRBay 76. EL Juli 2016, Teil VI 3.15.1 Anm. 2.4).

- 26 Allgemein kann sich eine gesetzmäßige (Teil-)Aufgabe, Wasser an einen anderen Aufgabenträger zu liefern, deswegen nur aus der kommunalen Zusammenarbeit ergeben, welche insbesondere im Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) geregelt ist (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KommZG). Kosten, die aus der kommunalen Zusammenarbeit nach dem KommZG entstehen, sind Kosten der Einrichtung und somit auch ansatzfähige Kosten. Die hieraus resultierenden Einnahmen (vgl. Art. 7 Abs. 5 Nr. 4, 10 Abs. 3 KommZG) sind ebenfalls in die Kalkulation einzustellen. Nachdem hier zwischen dem Antragsgegner und der Gemeinde S. ein Vertrag im Sinne eines Austauschverhältnisses geschlossen werden sollte, kommt lediglich der Abschluss einer Zweckvereinbarung in Betracht, wobei eine Gemeinschaftszweckvereinbarung nach § 7 Abs. 3 KommZG ausscheidet, weil diese nur zwischen Gebietskörperschaften geschlossen werden kann und der Antragsgegner als Zweckverband keine Gebietskörperschaft ist.
- 27 Entstehen Kosten für Wasserlieferungen an andere Aufgabenträger außerhalb des Regelungssystems des KommZG oder anderer gesetzlich geregelter kommunaler Zusammenarbeit, egal ob öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich gestaltet, so handelt es sich hierbei dementsprechend um keine Kosten der Wasserversorgungseinrich-

tung, weil sie außerhalb der gesetzlich vorgesehenen Aufgabenerfüllung entstanden sind. Sie stellen damit keine nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten dar. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der Antragsgegner in § 4 Abs. 5 seiner Verbandssatzung vorgesehen hat, der Zweckverband könne nach Maßgabe seiner vorhandenen Kapazitäten auch Dritte (Gemeinden, Zweckverbände) für Bereiche, die nicht zum Versorgungsgebiet des Zweckverbandes (§ 3) gehören, mit Trinkwasser versorgen, soweit dadurch die vorrangigen Interessen der Verbandsmitglieder nicht beeinträchtigt werden und ihn zum Abschluss von Wasserlieferungsverträgen ermächtigt hat. Denn ein Zweckverband kann nicht kraft eigenen Organisationsrechts seinen oben beschriebenen gesetzlichen Aufgabenkreis erweitern; seine Satzungsautonomie besteht vielmehr nur in den Grenzen der sachlichen Zuständigkeit. Zudem sind gerade einem Zweckverband durch die Vorschrift des Art. 7 Abs. 5 Satz 2 KommZG bestimmte Grenzen in der kommunalen Zusammenarbeit gesetzt.

- 28 Eine Zweckvereinbarung ist jedoch nur durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags im Sinn der Art. 54 ff. BayVwVfG möglich (Art. 7 Abs. 1 KommZG). Ergänzend zu den Bestimmungen des KommZG gelten nach Art. 62 BayVwVfG die Vorschriften des BayVwVfG und des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) entsprechend. Nach Art. 57 BayVwVfG ist die Zweckvereinbarung als öffentlich-rechtlicher Vertrag schriftlich abzuschließen (Schober in: Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Art. 7 KommZG Rn. 2). Im vorliegenden Fall besteht nach den Angaben des Antragsgegners eine solche schriftliche Vereinbarung nicht. Wird aber gegen das Schriftformerfordernis des Art. 57 BayVwVfG verstoßen, so ist grundsätzlich der gesamte öffentlich-rechtliche Vertrag nichtig (Art. 59 Abs. 1 BayVwVfG i.V.m. § 125 Satz 1 BGB). Das Schriftformerfordernis ist Wirksamkeitsvoraussetzung eines öffentlich-rechtlichen Vertrages (BVerwG, U.v. 24.8.1994 – 11 C 14.93 – BVerwGE 96, 326 (332); Mann in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 3. Aufl. 2025, § 57 Rn. 35).
- 29 Ausschlaggebend bleibt insgesamt, dass die Grundstückseigentümer im Einzugsbereich der Wasserversorgungsanlage des Antragsgegners – und damit auch der Antragsteller – nicht mit Aufwendungen belastet werden, die für Wasserlieferungen bzw. deren Vorhalt an Wassergäste angefallen sind (vgl. zu Beiträgen: BayVGh, U.v. 25.4.2007 – 23 B 06.3220 – BeckRS 2007, 29728; U.v. 24.10.1990 – 23 B 88.2282 – n.V.). Nachdem keine wirksame Zweckvereinbarung mit der Gemeinde S. getroffen

wurde, fehlte es an einer verbindlichen planerischen Vorgabe für die Berücksichtigung in einer Vorkalkulation nach Art. 8 Abs. 6 KAG. Die der Kalkulation zugrunde gelegte Schätzung der zukünftig bezogenen Wassermenge stellt keine belastbare Kalkulationsgrundlage dar. Ansprüche aus formunwirksamen Verträgen (Art. 59 Abs. 1 BayVwVfG i.V.m. § 125 Satz 1 BGB; § 31 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2, § 31a GWB) können nicht entstehen. Die rein faktische Möglichkeit, Einnahmen aus einem tatsächlichen Austauschverhältnis zu erzielen, können die Kosten des Wassergastverhältnisses, welche in die Kalkulation der Benutzungsgebühren eingestellt wurden, von vornherein nicht kompensieren. Auch ein evtl. möglicher, durch eine tatsächliche Lieferung entstehender öffentlich-rechtlicher Erstattungs- oder Bereicherungsanspruch ist hierzu nicht in der Lage.

- 30 Ohne dass es noch darauf ankommt, bestehen auch Zweifel an der durchgeführten Kalkulation des Gastwasserpreises. Bei der in der Gesamtkalkulation gewählte Äquivalenzziffer von 0,75 handelt es sich um einen gegriffenen Wert. Vielmehr dürfte es erforderlich sein, auf der Grundlage der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung die auf die Teilaufgabenwahrnehmung entfallenden Kosten zu ermitteln.
- 31 3. Der Antragsgegner trägt gemäß § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des Verfahrens. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.
- 32 4. Die Revision wird nicht zugelassen.

Rechtsmittelbelehrung

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 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.

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.

Eine Übermittlung elektronischer Dokumente ist unter den Voraussetzungen des § 55a VwGO i.V.m. der ERVV möglich. Für die in § 55d VwGO Genannten gilt unter den dort genannten Voraussetzungen die Pflicht zur elektronischen Übermittlung. Eine einfache E-Mail genügt nicht.

Kraheberger

Kokoska-Ruppert

Dr. Hahn

Beschluss:

Der Streitwert wird auf
10.000,00 € festgesetzt (§ 52 Abs. 1 GKG).

Kraheberger

Kokoska-Ruppert

Dr. Hahn