



## Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

**OVG: 1 D 281/14**

*Verkündet am 26.09.2017  
gez. Gerhard  
Justizfachangestellte als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle*

**Im Namen des Volkes!**

### **Urteil**

**In der Verwaltungsrechtssache**

Antragsteller,

Prozessbevollmächtigte:

**g e g e n**

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch den Senat, dieser vertreten durch den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, Ansgaritorstraße 2, 28195 Bremen,

Antragsgegnerin,

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Prof. Alexy, Dr. Harich und Richterin Dr. Jörgensen sowie die ehrenamtlichen Richter Tanja Strehmel und Anna-Maria Szabo aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. September 2017 für Recht erkannt:

**Der Normenkontrollantrag wird zurückgewiesen.**

**Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.**

**Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar.**

**Der Antragsteller kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Antragsgegnerin zuvor Sicherheit in dieser Höhe leistet.**

**Die Revision wird nicht zugelassen.**

### **Tatbestand:**

Der Antragsteller wendet sich gegen die mit Wirkung zum 01.01.2014 neu gefasste Abfallgebührenordnung der Stadtgemeinde Bremen. Er macht geltend, die Gebührenordnung benachteilige Ein-Personen-Haushalte.

1. Die zuvor geltende Abfallgebührenordnung der Stadtgemeinde Bremen vom 18.6.1996 (BremGBI. S. 119, 239) legte die Benutzungsgebühren für die städtische Abfallentsorgung wie folgt fest:

#### **§ 2**

#### **Gebührensätze bei codierten Abfallgefäßen**

(1) Die Gebühr beträgt bei Benutzung eines codierten Abfallbehälters für einen

1. 60-l-Abfallbehälter (1-Personen-Haushalt)	93,00 Euro/Jahr (7,75 Euro/Monat)
2. 60-l-Abfallbehälter (2-Personen-Haushalt)	130,20 Euro/Jahr (10,85 Euro/Monat)
3. 90-l-Abfallbehälter	195,60 Euro/Jahr (16,30 Euro/Monat)
4. 120-l-Abfallbehälter	226,80 Euro/Jahr (18,90 Euro/Monat)
5. 240-l-Abfallbehälter	440,60 Euro/Jahr (37,05 Euro/Monat)

Die Gebühr beinhaltet 20 Entleerungen pro Jahr; bei Ein-Personen-Haushalten 17 Entleerungen [...]

(2) Die Gebühr für jede weitere Einzelentleerung beträgt für einen

1. 60-l-Abfallbehälter (1-Personen-Haushalt)	(5,25 Euro)
2. 60-l-Abfallbehälter (2-Personen-Haushalt)	(5,25 Euro)
3. 90-l-Abfallbehälter	(7,90 Euro)
4. 120-l-Abfallbehälter	(8,90 Euro)
5. 240-l-Abfallbehälter	(17,25 Euro)

[...]

#### **§ 3**

#### **Gebührensätze bei nicht codierten Abfallgefäßen**

(1) Die Gebühren im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen mit Ausnahme des stadtbremischen Überseehafengebietes Bremerhaven betragen bei der Benutzung eines nicht-codierten

1. 770-l-Abfallgroßbehälters	1.335,00 Euro/Jahr	(111,25 Euro/Monat)
2. 1100-l-Abfallgroßbehälters	1.684,80 Euro/Jahr	(140,40 Euro/Monat)

(2) Die Gebühren nach Absatz 1 beinhalten eine wöchentliche Entleerung. Werden über die nach Absatz 1 genannten Gefäße darüber hinaus regelmäßig mehr Entleerungen in Anspruch genommen, vervielfachen sich die Gebühren nach Absatz 1 entsprechend der Leerungshäufigkeit [...]

Diese Abfallgebührenstruktur stand in Zusammenhang mit der Neuordnung der Abfallentsorgung in der Stadtgemeinde Bremen, die durch Ortsgesetz vom 22.6.1993 (BremGBI. S. 165) erfolgte. Dieses Ortsgesetz führte die getrennte Erfassung des Hausmülls ein. Die gebührenpflichtigen Abfallbehälter durften danach nur noch für die Entsorgung von Restabfällen genutzt werden, für die ein bestimmtes Behältervolumen pro Person vorzuhalten war. Für die übrigen Abfallarten (Bioabfälle, Wertstoffe, Sperrmüll, schadstoffhaltige Abfälle etc.) bot die Antragsgegnerin gebührenfreie Sammel- und Verwertungsdienste an (vgl. §§ 5 Abs. 1, Abs. 2, 12 Abs. 1 Abs. 4 Abfallortsgesetz 1993), die aus dem Gebührenaufkommen der Restmüllabfuhr mitfinanziert wurden.

Das Oberverwaltungsgericht hat die Neuregelung seinerzeit im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens als ein die Ziele der Abfallvermeidung und -verwertung förderndes Gebührensystem eingestuft (Urt. v. 19.11.1996 – 1 N 2/95 – NordÖR 1998, 45 = juris, Rn. 73 ff.) und die Relation zwischen Jahresgebühr und Zusatzgebühr – in dem konkreten Fall bezogen auf einen Ein-Personen-Haushalt – als mit den abfallrechtlichen Zielen vereinbar bewertet (Urt. v. 12.7.2000 – 1 A 88/00 – NordÖR 2000, 516 = juris Rn. 38).

Die Gebührensätze sind bis zum 31.12.2013 unverändert geblieben. Durch das angefochtene Ortsgesetz vom 19.11.2013 (BremGBI. S. 581, 598) ist die Abfallgebührenordnung mit Wirkung vom 1.1.2014 u. a. wie folgt geändert worden:

## § 2

### Bemessungsgrundlage

- (1) Es werden folgende Gebühren erhoben:
  1. Grundgebühren für jede Nutzungseinheit auf einem an die öffentliche Abfallentsorgung angeschlossenen Grundstück,
  2. Leistungsgebühren für die von der Stadtgemeinde zur Verfügung gestellten Restabfallbehälter,
  3. Gebühren für bestimmte, in dieser Gebührenordnung näher bezeichneten Leistungen.
- (2) Nutzungseinheiten auf einem angeschlossenen Grundstück werden wie folgt definiert:
  1. Private Nutzungseinheiten sind nach außen abgeschlossene, zu Wohnzwecken bestimmte, in der Regel zusammen liegende Räume in Wohngebäuden, sonstigen Gebäuden mit Wohnraum oder Unterkünften, die die Führung eines eigenen Haushalts ermöglichen. [...]
  2. Gewerbliche Nutzungseinheiten sind in sich abgeschlossene Einrichtungen wie Läden, Praxen, Handwerksbetriebe oder Geschäftsräume.
  3. Jede andere Nutzung nicht gewerblicher Art, die nicht unter Nummer 1 und 2 fällt, unabhängig davon, ob eine Bürofläche vorhanden ist, wie Kleingartenvereine, Schulen, kulturelle Einrichtungen.
- (3) Für jede Nutzungseinheit wird mindestens eine Grundgebühr nach Nummer 1.1 des Gebührenverzeichnisses erhoben. Bei Nutzungseinheiten nach Absatz 2 Nummer 2 und 3 mit einer Bürofläche von über 120 m<sup>2</sup> wird für jede weitere angefangene 120 m<sup>2</sup> Bürofläche eine zusätzliche Grundgebühr nach Nummer 1.1 des Gebührenverzeichnisses erhoben. [...]
- (4) Die Leistungsgebühr richtet sich nach dem Volumen der Restabfallbehälter und beinhaltet die sich aus Nummer 1.2.1 des Gebührenverzeichnisses ergebenden Regelleerungen. Für jede zusätzliche Leerung wird eine Gebühr gemäß Nummer 1.2.2 des Gebührenverzeichnisses erhoben. [...]

**Gebührenverzeichnis zur Gebührenordnung für die Abfallentsorgung in der Stadtgemeinde Bremen**

**1. Gebührensätze für Grundgebühr und Leistungsgebühr**

1.1 Grundgebühren nach § 2 Absatz 3

Die Grundgebühr für jeden privaten Haushalt und jede andere Nutzungseinheit beträgt 43,26 Euro pro Kalenderjahr. Bei Nutzungseinheiten, die nicht private Haushalte sind, vervielfacht sich die Grundgebühr entsprechend § 2 Absatz 3.

1.2 Leistungsgebühr für Restabfallbehälter nach § 2 Absatz 4

		60 l <sup>-1</sup>	60 l <sup>-2</sup>	90 l	120 l	240 l	770 l	1.100 l
1.2.1	Jahresgebühr in Euro	69,16	106,40	147,40	182,20	284,20	1.611,22	2.084,60
	In der Jahresgebühr enthaltene Anzahl an Leerungen	13	20	20	20	20	52	52
1.2.2	Gebühr für jede zusätzliche Leerung in Euro	5,32	5,32	7,37	9,11	14,21	-	-
1.2.3	Gebühr für Sonderleerung						43,00	52,10

<sup>1</sup> Für Ein-Personen-Haushalte und andere Herkunftsbereiche bis 15 l Mindestbehältervolumen pro Woche.

<sup>2</sup> Für Zwei-Personen-Haushalte und andere Herkunftsbereiche bis 30 l Mindestbehältervolumen pro Woche

Durch das Aufkommen aus der Grund- und der Leistungsgebühr werden die übrigen gebührenfreien Sammel- und Verwertungsdienste der Stadtgemeinde mitfinanziert. Das Ortsgesetz über die Entsorgung von Abfällen in der Stadtgemeinde Bremen vom 18.12.2001 (BremGBL. S. 543) i. d. F. des Änderungsortsgesetzes vom 19.11.2013 (BremGBL. S. 581) hat insoweit das System der getrennten Abfallerfassung weiter ausgebaut.

Der Neufassung der Abfallgebührenordnung waren Untersuchungen des Instituts für Abfall, Abwasser und Infrastruktur-Management, Ahlen, vorausgegangen. Eine zusammenfassende Begründung der Neufassung ist in der Mitteilung des Senats vom 15.10.2013 (Brem. Bürgerschaft Drs. 18/402 S) enthalten. Dort heißt es, dass mit der Neufassung eine Erhöhung des Gebührenaufkommens angestrebt werde. Bei unveränderten Gebührensätzen müsse für die Jahre 2014 bis 2016 mit einer deutlichen Kostenunterdeckung gerechnet werden. Die neugefasste Gebührenordnung sehe deshalb für diesen Zeitraum eine Gebührenanpassung von insgesamt 23,6 % vor. Sie lege weiterhin für die Abfallentsorgung in der Stadtgemeinde Bremen erstmals eine verbrauchsunabhängige Grundgebühr fest. Durch diese Grundgebühr solle ein Teil der regelmäßig und unabhängig von der Abfallmenge anfallenden Fixkosten (Vorhaltekosten) abgedeckt werden. Die Gebühr sei so bemessen worden, dass 25 % der Kosten der Hausmüllentsorgung auf diese Weise finanziert würden. Diese Kosten würden gleichmäßig auf die einzelnen Nutzungseinheiten umgelegt, d. h. die privaten Haushalte und die sonstigen Erzeuger von Hausmüll. Die Leistungsgebühr sei behälterbezogen und berücksichtige in ihrer Degression, dass Abfallbehälter abhängig von ihrer Größe unterschiedlich dicht befüllt würden.

2. Der Antragsteller ist Eigentümer eines 2-Familienhauses. Er lebt dort in einem 1-Personen-Haushalt, die andere Wohnung ist an eine ebenfalls in einem 1-Personen-Haushalt lebende Person vermietet. Der Antragsteller hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen Abfallbehälter zur gemeinsamen Nutzung bereitzuhalten (Abfallgemeinschaft nach § 12 Abs. 7 des Ortsgesetzes über die Entsorgung der Abfälle). Es handelt

sich um einen 60-l-Abfallbehälter, für den beide Haushalte bis zum 31.12.2013 eine Jahresgebühr von 130,20 Euro entrichteten. Auf den Antragsteller entfiel ein Anteil von 65,10 Euro.

Mit Bescheid vom 11.01.2014 wurde für die Abfallgemeinschaft zwischen dem Antragsteller und seinem Mieter eine Jahresgebühr von 192,92 Euro festgesetzt (2 X die Grundgebühr von 43,26 Euro, 1 X eine Leistungsgebühr i. H. v. 106,40 Euro); auf den Antragsteller entfällt nunmehr ein Anteil von 96,46 Euro pro Jahr. Der gegen diesen Bescheid eingelegte Widerspruch des Antragstellers wurde wegen Verfristung als unzulässig zurückgewiesen.

Der Antragsteller hat darauf am 28.10.2014 vor dem Oberverwaltungsgericht einen Normenkontrollantrag gegen das neue Abfallgebührenortsgesetz gestellt.

Die neue Gebührenordnung sei rechtswidrig. Die Gebührenerhöhung habe ihre Ursache in den Kostenunterdeckungen der letzten 17 Jahre; die Antragsgegnerin erhebe nun durch die Gebührenanpassung nachträglich, d. h. rückwirkend Gebühren, was unzulässig sei. Die Grundgebühr verstoße darüber hinaus gegen Art. 3 Abs. 1 GG, weil sie 1-Personen-Haushalte diskriminiere. Es sei nicht einzusehen, dass er und sein Mieter jeweils eine Grundgebühr entrichten müssten, während dies z. B. bei Wohngemeinschaften und Lebenspartnern nicht der Fall sei. Die Erhebung einer einheitlichen Grundgebühr für alle Haushalte sei weiter ungerecht, weil die Vorhaltekosten von der Zahl der Nutzer pro Haushalt abhängig seien. Es bleibe unklar, weshalb die Grundgebühr nicht personenbezogen abgerechnet werde. Die neu eingeführte Grundgebühr sei schließlich auch deshalb in hohem Maße fragwürdig, weil bereits die Leistungsgebühr, die eine bestimmte Anzahl von kostenpflichtigen Mindestentleerungen festlege, im Wesentlichen eine verbrauchsunabhängige Gebühr sei. Grundgebühr und Leistungsgebühr benachteiligten in ihrer Kombination 1-Personen-Haushalte. Demgegenüber privilegieren die neue Abfallgebührenordnung ohne sachlichen Grund die Nutzer von Großbehältern.

Der Antragsteller beantragt festzustellen,

dass die Abfallgebührenordnung der Antragsgegnerin vom 19.11.2013 nichtig ist.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie macht geltend, dass der Gebührenbedarf für den Zeitraum von 2014 bis 2016 vor Erlass der neuen Satzung sorgfältig ermittelt worden sei. Die Gebührenerhöhung leite sich aus diesem Bedarf ab. Von einer nachträglichen Gebührenerhöhung für abgeschlossene Gebührenzeiträume könne keine Rede sein. Die neue Gebührenordnung verstoße nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Die Einführung einer Grundgebühr sei von der Rechtsprechung anerkannt. Auf diese Weise werde eine gerechte Beteiligung an den fixen Vorhaltekosten der Abfallentsorgung gewährleistet. Der hier gewählte Maßstab für die Beteiligung, nämlich der private Haushalt oder die gewerbliche/sonstige Nutzungseinheit, sei ebenfalls nicht zu beanstanden. Die Anknüpfung an den Haushalt diskriminiere auch nicht andere Wohnformen; das Vorliegen einer Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft sei vielmehr ein sachlich gerechtfertigtes Kriterium für die Grundgebühr. Die Struktur und Höhe der zukünftigen Leistungsgebühren seien vor Erlass des Änderungsortsgesetzes eingehend geprüft worden. Die getroffene Regelung stehe im Einklang mit Art. 3 Abs. 1 GG sowie den einschlägigen landesgesetzlichen Vorgaben, die bei der Festsetzung von Abfallbenutzungsgebühren zu beachten seien. Die Gebührenanpassung sei insgesamt

verhältnismäßig ausgefallen. Sie belaste nicht nur 1-Personen-Haushalte zusätzlich, sondern auch die Nutzer von Abfallgroßbehältern.

Die Behördenakten (2 Ordner) – BA I und BA II – haben vorgelegen.

### **Entscheidungsgründe:**

Der Normenkontrollantrag ist zulässig, aber unbegründet.

Gemäß § 8 Abs. 1 Bremisches Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vom 02.02.2010 (BremGBl. S. 125) – BremAGKrW-/AbfG – erheben die Stadtgemeinden für die Abfallentsorgung Gebühren nach Maßgabe der Absätze 2 bis 4 i. V. m. den Vorschriften des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes. Gemäß § 8 Abs. 2 S. 1 BremAGKrW-/AbfG soll das Aufkommen aus den Gebühren alle Kosten der Stadtgemeinden für die Wahrnehmung ihrer abfallwirtschaftlichen Aufgaben decken. Die in den Gebührenhaushalt einzustellenden Kosten werden in § 8 Abs. 3 BremAGKrW-/AbfG näher bezeichnet. § 12 Abs. 4 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes vom 16.7.1979 (BremGBl. S. 279), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.9.2017 (BremGBl. S. 394), – BremGebBeitrG – trifft nähere Bestimmungen über den Kalkulationszeitraum, der der Gebührenberechnung zugrunde zu legen ist.

§ 8 Abs. 2 S. 2 BremAGKrW-/AbfG bestimmt weiter, dass die Gebühren so zu gestalten sind, dass Vermeidung und Verwertung von Abfällen gefördert werden. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass das Ziel einer ordnungsgemäßen Entledigung der Abfälle durch die Abfallerzeuger und -besitzer gewährleistet wird (Satz 3). Die Gebühren sollen i. d. R. verursachergerecht bemessen werden, insbesondere entsprechend der Menge, der Behältergröße, der Abfuhrhäufigkeit, des Volumens und in Abhängigkeit des Aufwandes für die notwendige Behandlung oder Vorbehandlung der Abfälle (Satz 4). Zu diesen speziellen abfallrechtlichen Vorgaben für die Gebührengestaltung treten die allgemeinen gebührenrechtlichen Kriterien, insbesondere das in § 12 Abs. 5 BremGebBeitrG verankerte Äquivalenzprinzip, wonach die Gebühren nach dem Ausmaß der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung zu bemessen sind.

Diese gesetzlichen Vorgaben erlauben nicht nur, sondern verlangen vielmehr, dass bei der Gestaltung der Abfallgebühren abfallrechtliche Zielsetzungen berücksichtigt werden. Bei der konkreten Umsetzung dieser Zielsetzungen räumen sie den Stadtgemeinden einen erheblichen Regelungsspielraum ein (OVG Bremen, Urt. v. 19.11.1996 – 1 N 2/95 – NordÖR 1998, 45 = juris Rn. 80; Urt. v. 12.7.2000 – 1 A 88/00 – NordÖR 2000, 516 = juris Rn. 32).

Nach diesem Maßstab dringen die vom Antragsteller gegen die neugefasste Abfallgebührenordnung vom 19.11.2013 (BremGBl. S. 581, 598) – AbfallgebührenO – erhobenen Rügen nicht durch.

1. Es bestand ein sachlicher Grund für die Gebührenanpassung.

Gemäß § 8 Abs. 2 S. 1 BremAGKrW-/AbfG soll das Aufkommen aus den Abfallgebühren alle Kosten der Stadtgemeinden für die Wahrnehmung ihrer abfallwirtschaftlichen Aufgaben decken. Die zum 1.1.2014 wirksam gewordene Gebührenerhöhung ist von der Antragsgegnerin mit einer für die Jahre 2014 bis 2016 drohenden Kostenunterdeckung begründet worden. Für das Jahr 2014 wurde der Gebührenmehrbedarf mit rund 8,6 Mio Euro, für 2015 mit 10,1 Mio Euro und für 2016 mit 10,8 Mio Euro angegeben, aus dem Jahr 2013 ergab sich zudem eine Unterdeckung i. H. v. 1,4 Mio Euro, was insgesamt eine Gebührenanpassung i. H. v. 23,6 % für den Gebührenzeitraum 2014 bis 2016 erforderlich gemacht hat. Der Prognose lag eine Gebührenbedarfsberechnung zugrunde, die für den genannten Zeitraum die Kosten und Erlöse näher aufschlüsselte (vgl. Mitteilung

des Senats vom 15.10.2013, Brem. Bürgerschaft Drs. 18/402 S, S. 28, 37, 41). Die sich abzeichnende Kostenunterdeckung ist frühzeitig in den zuständigen Gremien erörtert worden (vgl. etwa Vorlage für die Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie vom 15.5.2012, BA I, S. 444 <467>). Anhaltspunkte, an der rechnerischen oder sachlichen Richtigkeit des Zahlenwerks zu zweifeln, bestehen nicht. Jedenfalls zeigt der Antragsteller, der sich nicht ansatzweise mit der Gebührenkalkulation auseinander gesetzt hat, solche Anhaltspunkte nicht auf.

Der mit dem Normenkontrollantrag aufgestellten pauschalen Behauptung des Antragstellers, die Gebührenanpassung habe ihre Ursache in den „Mindereinnahmen der letzten 17 Jahre“, fehlt jegliche Grundlage.

2. Die Grundgebühr ist weder in ihrer Höhe noch in dem Verteilungsmaßstab rechtlich zu beanstanden.

Die Abfallgebührenordnung vom 19.11.2013 setzt für „jede Nutzungseinheit auf einem an die öffentliche Abfallentsorgung angeschlossenen Grundstück“ eine Grundgebühr i. H. v. 43,26 Euro fest (§ 2 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 AbfallgebührenO i. V. m. Nr. 1.1. des Gebührenverzeichnisses). Der Begriff der Nutzungseinheit ist mit der Änderung der Abfallgebührenordnung neu geschaffen worden. Er erstreckt sich auf private Haushalte, umfasst darüber hinaus aber auch weitere Einrichtungen, die, ohne private Haushalte zu sein (z. B. Läden, Praxen, sonstige Büroflächen), Hausmüll erzeugen (vgl. § 2 Abs. 2 und 3 AbfallgebührenO).

Mit der Grundgebühr soll ein Teil der regelmäßig und unabhängig von der Abfallmenge anfallenden Fixkosten (Vorhaltekosten) abgedeckt werden. In der Begründung der Gebührenordnung heißt es dazu, dass zu den Vorhaltekosten nach allgemeinem Verständnis all jene Positionen gehören, die der Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft dienen und insofern unabhängig vom tatsächlichen Grad der Inanspruchnahme der Leistung entstehen. Dazu gehören beispielsweise Kosten für die Bereitstellung von Fahrzeugen für die Abfallentsorgung, der Betrieb der Recyclingstationen und des Schadstoffmobils. Die Beteiligung aller Abfallerzeuger an den Vorhaltekosten solle zu einer gerechteren Verteilung der fixen und variablen Kosten beitragen (Mitteilung des Senats vom 15.10.2013, a. a. O., S. 28, 29).

Die Höhe der Grundgebühr ist von der Antragsgegnerin so bemessen worden, dass durch sie insgesamt 25 % des Gesamtgebührenbedarfs für die Hausabfallentsorgung abgedeckt wird (Mitteilung des Senats vom 15.10.2013, a. a. O., S. 37; Institut für Abfall, Abwasser und Infrastruktur-Management, Darstellung der Gebührenkalkulation, BA I S. 233 <238>).

a) Die Erhebung einer Grundgebühr verstößt nicht gegen höherrangiges Recht. § 12 Abs. 5 S. 2 BremGebBeitrG lässt bei Benutzungsgebühren ausdrücklich die Erhebung von Grundgebühren zu. Bei den Abfallgebühren wird eine unabhängig von der erzeugten Abfallmenge erhobene Grundgebühr durch das öffentliche Interesse an einer verlässlichen Finanzierung der durch einen hohen fixen Kostenanteil gekennzeichneten kommunalen Abfallentsorgung gerechtfertigt (zu dem Fixkostenanteil vgl. etwa VGH Mannheim, Urt. v. 1.2.2011 – 2 S 550/09 – juris Rn. 56).

Allerdings kann die Erhebung einer Grundgebühr in Spannung stehen zu den in § 8 Abs. 2 S. 2 und 4 BremAGKrW-/AbfG verankerten Vorgaben für die Gebührengestaltung (Ziel der Abfallvermeidung; Verursacherprinzip) sowie zu der Regelung in § 12 Abs. 5 Satz 1 BremGebBeitrG (Äquivalenzprinzip). Die Antragsgegnerin hat dieses Spannungsverhältnis bei der Erarbeitung der neuen Abfallgebührenordnung erkannt und ihm dadurch Rechnung getragen, dass die Einnahmen aus der Grundgebühr auf 25 % des Gebührenbedarfs für die Hausmüllentsorgung veranschlagt wurden. Mit dieser Begrenzung kann

die Grundgebühr rechtlich nicht beanstandet werden (vgl. auch OVG Lüneburg, Urt. v. 10.11.2014 – 9 KN 316/13 – juris Rn. 74).

b) Tatbestandliche Anknüpfungspunkte für die Grundgebühr sind die einzelnen Nutzungseinheiten. Der Begriff wird in § 2 Abs. 2 AbfallgebührenO näher definiert. Er erstreckt sich im Wesentlichen auf die privaten Haushalte, umfasst darüber hinaus aber auch nach einem differenzierten Maßstab sonstige Einrichtungen, die Hausmüll erzeugen (vgl. Mitteilung des Senats vom 15.10.2013 a. a. O., S. 30).

Der Einwand des Antragstellers, die privaten Haushalte dürften nicht als Bezugsgröße für die Grundgebühr herangezogen werden, greift nicht durch. Als tatbestandlicher Anknüpfungspunkt für die Grundgebühr kommen verschiedene Bezugsgrößen in Betracht. Bei den privaten Abfallerzeugern kann dies etwa das jeweilige Grundstück sein (vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 10.11.2014 – 9 KN 316/13 – juris Rn. 76), zulässige Bezugsgröße kann aber auch der jeweilige private Haushalt bzw. die einzelne Wohnungseinheit sein (vgl. dazu VGH Mannheim, Urt. v. 1.2.2011 – 2 S 550/09 – juris Rn. 59). Der private Haushalt, d. h. die jeweilige Wohn- und Wirtschaftseinheit, ist in diesem Zusammenhang als Anknüpfungspunkt erkennbar nicht sachfremd. Der Maßstab führt dazu, dass alle Haushalte – unabhängig von ihrer Größe – gleichmäßig zu der Grundgebühr, d. h. den Fixkosten der kommunalen Abfallentsorgung, herangezogen werden. Der Antragsteller zeigt nicht auf, weshalb es dem kommunalen Satzungsgeber verwehrt sein sollte, eine solche Gebührengestaltung bei der Grundgebühr vorzunehmen. Er berücksichtigt nicht hinreichend, dass die Grundgebühr nicht die von der Abfallmenge abhängigen Leistungen abbildet, sondern den Vorteil, der daraus resultiert, dass die Nutzer angesichts des Vorhaltens sowie Bereitstellens des betriebsfertigen Abfallbeseitigungssystems durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger jederzeit die Möglichkeit haben, sich des anfallenden Abfalls in unschädlicher Weise zu entledigen (OVG Lüneburg, Urt. v. 12.10.2012 – 9 KN 47/10 – juris Rn. 58; vgl. auch Brem. Bürgerschaft Drs. 18/402 S, S. 37). Die Annahme, dass dieser Vorteil im privaten Bereich der jeweiligen Wohn- und Wirtschaftseinheit zugutekommt, ist nicht zu beanstanden.

3. Die Abfallgebührenordnung führt nicht zu einer gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßenden Benachteiligung von 1-Personen-Haushalten.

Eine einheitliche Grundgebühr für alle Haushalte – unabhängig von der Zahl der Haushaltsangehörigen – ist, wie dargelegt, sachlich nicht zu beanstanden. Auch in der Kombination mit der darüber hinaus zu entrichtenden Leistungsgebühr führt sie entgegen der Ansicht des Antragstellers nicht zu einer gleichheitswidrigen Benachteiligung von 1-Personen-Haushalten.

Die Leistungsgebühren werden für die von der Stadtgemeinde zur Verfügung gestellten Restabfallbehälter erhoben (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 AbfallgebührenO). Sie sind nach dem Volumen der Restabfallbehälter gestaffelt und beinhalten die sich aus Nr. 1.2.1 des Gebührenverzeichnisses ergebenden Regelleerungen (Jahresgebühr). Für jede zusätzliche Leerung wird eine Gebühr gemäß Nr. 1.2.2 des Gebührenverzeichnisses erhoben (Zusatzgebühr, vgl. § 2 Abs. 4 S. 1 und 2 AbfallgebührenO).

Die von den Gebührenpflichtigen zu entrichtende Leistungsgebühr ist damit von verschiedenen Faktoren abhängig. Sie ist, indem sie auf das Volumen des jeweiligen Abfallbehälters abstellt, personenbezogen. Denn das bereitzuhaltende Behältervolumen ist normativ vorgegeben und hängt von der Zahl der Personen ab, die den Behälter nutzen. Gemäß § 12 Abs. 4 S. 1 des Ortsgesetzes über die Entsorgung von Abfällen in der Stadtgemeinde Bremen vom 18.12.2001 (BremGBl. S. 543) i. d. F. der Änderung vom 19.11.2013 (BremGBl. S. 581) – AbfallOG – beträgt das Mindestbehältervolumen für Restabfälle bei codierten Abfallbehältern – d. h. Behältern bis 240 l – 15 l pro Person und Woche.



Das Abfallbehältervolumen ist indes nicht der alleinige Maßstab für die Leistungsgebühr. Die in der Gebührenordnung festgelegte Jahresgebühr deckt nur eine bestimmte Zahl von Behälterleerungen ab. Bei den codierten Abfallbehältern sind dies grundsätzlich 20 Leerungen im Jahr. Bei einer zweiwöchigen Entleerung der Behälter können danach für weitere 6 Leerungen Zusatzgebühren anfallen. Bei 1-Personen-Haushalten beinhaltet die Leistungsgebühr 13 Entleerungen im Jahr, es können also für 13 weitere Entleerungen Zusatzgebühren anfallen.

Die Festlegung einer bestimmten Zahl von Mindestleerungen nimmt der Jahresgebühr nicht den Charakter einer Leistungsgebühr. Die Jahresgebühr bleibt, indem sie von der Behältergröße abhängt, personenbezogen. Durch die Mindestentleerungen soll andererseits sichergestellt werden, dass die Abfallerzeuger und -besitzer sich ordnungsgemäß des Restabfalls entledigen. In der Begründung der Abfallgebührenordnung heißt es, dass danach für 1-Personen-Haushalte bei einem 60 l-Abfallbehälter rechnerisch 10 Entleerungen pro Jahr ausreichen würden (vgl. dazu OVG Bremen, Urt. v. 12.7.2000 – 1 A 88/00 – NordÖR 2000, 156 = juris Rn. 41). Aus hygienischen Gründen sei aber eine vierwöchentliche Abfuhr der Abfälle erforderlich, was durch 13 Leerungen im Jahr sichergestellt werde (Mitteilung des Senats vom 15.10.2013, a. a. O., S. 38). Diese Überlegung leuchtet unmittelbar ein. Es spricht einiges dafür, dass auch die weitere in diesem Zusammenhang angestellte Überlegung tragfähig ist, wonach das spezifische Abfallaufkommen pro Person bei 1-Personen-Haushalten höher ist als bei 2-Personen-Haushalten (vgl. dazu auch Institut für Abfall, Abwasser und Infrastruktur-Management, Okt. 2009, BA I, Bl. 11). Das kann aber letztlich dahinstehen, da bereits der zuerst genannte Gesichtspunkt die Festlegung auf 13 Leerungen trägt.

Eine gleichheitswidrige Benachteiligung von 1-Personen-Haushalten kann weiter nicht darin gesehen werden, dass die Gebühr für die einzelnen Leerungen nach der Größe der Abfallbehälter degressiv gestaltet ist. Die Gebührensätze für die verschiedenen Behältergrößen waren bei der Erarbeitung der neuen Abfallgebührenordnung Gegenstand eingehender Überlegungen und Untersuchungen. Die Untersuchungen haben ergeben, dass die Schüttdichte des Abfalls bei den kleineren Behältern deutlich höher ist als bei den Großbehältern (vgl. Institut für Abfall, Abwasser und Infrastruktur-Management, Ermittlung von Schüttdichten des Restabfalls für die degressive Leistungsgebühr in Bremen, Januar 2013, BA I, Bl. 151 <159>). Die degressive Gestaltung der Behältergebühr trägt dem Rechnung (Mitteilung des Senats vom 15.10.2013, a. a. O., S. 38; Institut für Abfall, Abwasser und Infrastruktur, Darstellung der Gebührenkalkulation, Januar 2013, BA I, Bl. 233 <239 ff.>).

Dabei ist in Bezug auf den Antragsteller zu berücksichtigen, dass er derzeit ohnehin nicht mit den nach dem Gebührenverzeichnis für einen 1-Personen-Haushalt fälligen Leistungsgebühren belastet ist, sondern aufgrund der von ihm gebildeten Abfallgemeinschaft mit den – hälftigen – Gebühren für einen 2-Personen-Haushalt. Nach dem Ortsgesetz über die Entsorgung von Abfällen können Anschlusspflichtige Abfallbehälter zur gemeinsamen Benutzung anfordern und bereithalten (§ 12 Abs. 7 AbfallOG). Der Antragsteller hat mit seinem Mieter eine solche Abfallgemeinschaft gebildet, d. h. die beiden 1-Personen-Haushalte halten gemeinsam einen 60 l-Abfallbehälter bereit, wofür ihnen die Jahresgebühr für einen 2-Personen-Haushalt in Höhe von 106,40 Euro berechnet wird (vgl. den Abfallgebührenbescheid vom 11.1.2014). Auf den Antragsteller entfällt damit – bei jetzt 20 Leerungen – eine anteilige Jahresgebühr von 53,20 Euro. Für 1-Personen-Haushalte besteht mithin die Möglichkeit, bezüglich der Leistungsgebühr durch Bildung einer Abfallgemeinschaft in relevanter Weise Einfluss auf die tatsächliche Gebührenhöhe zu nehmen.

4. Die Abfallgebührenordnung entspricht in ihrer neuen Struktur den in § 8 Abs. 2 BremAGKrW-/AbfG genannten abfallrechtlichen Zielsetzungen.

Die Grundgebühr soll zu einer verlässlichen Finanzierung der kommunalen Abfallentsorgung beitragen. Dies ist im Hinblick auf den hohen Anteil fixer Kosten ein legitimer Gebührenzweck. Das Kostendeckungsprinzip wird in § 8 Abs. 2 S. 1 BremAGKrW-/AbfG ausdrücklich als gesetzliche Vorgabe genannt. Auch in ihrer konkreten Gestaltung, d. h. der tatbestandlichen Anknüpfung an den einzelnen Haushalt, begegnet die Grundgebühr, wie dargelegt, keinen rechtlichen Bedenken.

Die Leistungsgebühr dient ebenfalls der Deckung der Kosten der kommunalen Abfallentsorgung. Bemessungsgrundlage ist die Behälterausstattung sowie – damit zusammenhängend – die Leerungshäufigkeit. Die Behälterausstattung richtet sich wiederum nach der Anzahl der in den privaten Haushalten lebenden Personen, weshalb die Leistungsgebühr im Ergebnis personenbezogen ist. Die Jahresgebühr beinhaltet insoweit eine bestimmte Zahl von Mindestleerungen. Für weitere Leerungen fallen Zusatzgebühren an.

Die Zahl der Mindestleerungen ist so bemessen, dass für die Abfallerzeuger ein Anreiz zur Abfallvermeidung und -verwertung besteht. Die Verhaltenssteuerung besteht in dem Anreiz, Zusatzleerungen und -gebühren zu vermeiden, und zwar durch Verringerung des individuellen Abfallaufkommens sowie Nutzung der gebührenfreien kommunalen Sammel- und Verwertungsdienste. Ein nicht unerheblicher Anteil der Haushalte überschreitet die Zahl der Mindestleerungen (vgl. Statistik der Leerungshäufigkeit 2002, BA I, Bl. 116), insofern kann von einem durchaus relevanten Anreiz ausgegangen werden.

Die Abfallgebührenordnung trägt damit auch in ihrer neuen Gestalt dem Ziel, die Vermeidung und Verwertung von Abfällen zu fördern, Rechnung.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO. Gründe die Revision zuzulassen (vgl. § 132 Abs. 2 ZPO) liegen nicht vor.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198,  
28195 Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez. Prof. Alexy

gez. Dr. Harich

gez. Dr. Jörgensen

## **Beschluss**

**Der Streitwert wird auf 10.000,00 Euro festgesetzt.**

Bremen, den 26.09.2017

gez. Prof. Alexy

gez. Dr. Harich

gez. Dr. Jörgensen