



## **Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen**

**OVG: 1 A 68/13**

(VG: 2 K 678/12)

Verkündet am 21.10.2014

gez. Gerhard

Justizangestellte, als Urkundsbeamtin der

Geschäftsstelle

**Im Namen des Volkes!**

### **Urteil**

**In der Verwaltungsrechtssache**

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Prof. Alexy, Traub und Dr. Harich sowie die ehrenamtliche Richterin Dr. Heike Schröter und den ehrenamtlichen Richter Matthias Schulz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 21. Oktober 2014 für Recht erkannt:

**Die Berufung wird zurückgewiesen.**

**Die Kosten des Berufungsverfahrens trägt die Klägerin.**

**Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Klägerin bleibt es nachgelassen, die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abzuwenden, wenn nicht die Beklagte zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.**

**Die Revision wird nicht zugelassen.**

### **Tatbestand**

Die Klägerin wendet sich gegen die Festsetzung von Niederschlagswassergebühren.

Sie ist Eigentümerin des Grundstücks A-Straße 64-66 in Bremen-Vegesack, eingetragen im Grundbuch von Vegesack Bl. 857, Nr. 9 (Flur 3, Flurstück 456/1). Das Grundstück hat ausweislich des Grundbuchs eine Gesamtfläche von 1.759 m<sup>2</sup>. Es ist weitgehend versiegelt und mit einem Geschäfts- und Wohnhaus bebaut. Im rückwärtigen Bereich befindet sich eine Parkplatzfläche.

Die Klägerin bzw. ihr Rechtsvorgänger zahlten für das Einleiten von Schmutz- und Niederschlagswasser in den öffentlichen Kanal in der Vergangenheit Entwässerungsgebühren, die sich ausschließlich nach der Menge des bezogenen Frischwassers berechneten (sog. Frischwassermaßstab). Für die Beseitigung des von den befestigten Flächen der Kanalisation zugeführte Niederschlagswasser wurde keine gesonderte Gebühr erhoben. Stattdessen waren die Kosten für die Niederschlagswasserbeseitigung in diesen Entwässerungsgebühren pauschal enthalten. Dies entsprach seit dem Jahr 1964 der in der Stadtgemeinde Bremen geltenden Rechtslage. Die Entwässerungsgebühren betragen zuletzt 2,87 Euro je m<sup>3</sup> Frischwasser.

Am 02.09.2008 beschloss der Senat der Freien Hansestadt Bremen, in der Stadtgemeinde Bremen eine gesplittete Entwässerungsgebühr einzuführen. In der Senatsvorlage wurde unter Bezugnahme auf verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung ausgeführt, dass die Erhebung von Abwassergebühren allein nach dem Frischwassermaßstab voraussichtlich rechtswidrig sei. Es bestehe das Risiko, dass die Gebührenregelungen nichtig seien. Mit weiterem Beschluss vom 18.11.2008 entschied der Senat auf Vorschlag des Senators für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa, zur Umsetzung der gesplitteten Entwässerungsgebühr aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität auf das so genannte „Freiburger Modell“ zurückzugreifen. Danach werde die gesplittete Entwässerungsgebühr nur bei Grundstücken ab einer Größenordnung von 1.000 m<sup>2</sup> befestigter und an die öffentliche Kanalisation angeschlossener Fläche verbindlich angewandt. Sei die Fläche kleiner, könne auf Antrag ebenfalls auf eine getrennte Veranlagung umgestellt werden. Werde dies nicht gewünscht, erfolge eine Erhebung anhand des Frischwassermaßstabs, wobei die Gebühr im Vergleich zur gesplitteten Abwassergebühr – um einen in der Abwassergebühr enthaltenen pauschalen Niederschlagswasserkostenanteil – erhöht werde.

Zur Vorbereitung der Gebührenumstellung wurde in der Stadtgemeinde Bremen auf der Grundlage eines digitalen Bildfluges ein Versiegelungskataster angelegt. Die Eigentümer der 1.000 m<sup>2</sup> übersteigenden versiegelten Flächen wurden zur Erfassung der genauen Größe der Fläche angeschrieben (sog. Erhebungsphase). Für das Grundstück der Klägerin ergab die Erhebung letztendlich eine versiegelte und an das Kanalsystem angeschlossene Fläche von 1.527 m<sup>2</sup>.

Mit Wirkung vom 01.01.2011 trat die neue Gebührenregelung in Kraft. Nach § 4 Abs. 1 des Entwässerungsgebührenortsgesetzes (EGebOB – SaBremR 2130-f-5) in der Fassung des Art. 1 des Ortsgesetzes zur Änderung ortsentwässerungsrechtlicher Vorschriften vom 14.12.2010 (Brem.GBl. S. 661) wird bei Grundstücken, deren versiegelte und an das öffentliche Kanalsystem angeschlossene Fläche 1.000 m<sup>2</sup> oder mehr beträgt, eine Entwässerungsgebühr erhoben, die sich aus der Summe der getrennt erhobenen Schmutzwassergebühr und der Niederschlagswassergebühr ergibt. Ist die versiegelte Fläche kleiner als 1.000 m<sup>2</sup>, wird eine nach Schmutzwasser und Niederschlagswasser getrennte Gebühr gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 EGebOB nur auf Antrag erhoben. Nach § 3 Abs. 1 EGebOB in der seit dem 01.01.2011 geltenden Fassung bemisst sich die Entwässerungsgebühr bei Grundstücken mit einer versiegelten Fläche von weniger als 1.000 m<sup>2</sup> nach der Abwassermenge, die auf dem Grundstück anfällt (Abwassergebühr). Das von bebauten oder befestigten Grundstücksflächen zugeführte Niederschlagswasser bleibt bei der Gebührenberechnung nach § 3 Abs. 1 Satz 2 EGebOB grundsätzlich außer Ansatz. Allerdings ist die Abwassergebühr höher als die Schmutzwassergebühr. Gemäß § 8 EGebOB beträgt die Abwassergebühr 2,64 Euro/m<sup>3</sup>, die Schmutzwassergebühr 2,31 Euro/m<sup>3</sup> und die Niederschlagswassergebühr 0,72 Euro/m<sup>2</sup>. § 6 EGebOB enthält darüber hinaus die für die Erhebung der Niederschlagswassergebühr maßgeblichen Abflussfaktoren (Versiegelungsfaktoren). Für Standarddächer bestimmt § 6 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a) EGebOB einen Versiegelungsfaktor von 1,0, für „Schotter“, der im Falle der Klägerin im Hinblick auf einen Teil der Parkplatzfläche angenommen wurde, einen Versiegelungsfaktor von 0,3 (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. b) EGebOB).

Mit hier streitgegenständlichem Entwässerungsgebührenbescheid vom 25.01.2012 wurden für das Grundstück der Klägerin Niederschlagswassergebühren für den Zeitraum 01.01.2011 bis 21.10.2011 in Höhe von 885,58 Euro festgesetzt ( $1.527 \text{ m}^2 * 0,72 \text{ Euro/m}^2$  im Jahr =  $1.099,44 \text{ Euro}/365 \text{ Tage} * 294 \text{ Tage}$ ). Der Entwässerungsgebührenbescheid erging im Namen der hanseWasser Bremen GmbH „für die Stadtgemeinde Bremen“. Verschickt wurde er von der swb Vertrieb Bremen GmbH, dem lokalen Wasserversorgungsbetrieb. In den Informationen zum Entwässerungsgebührenbescheid heißt es, die „Erhebung“ der Entwässerungsgebühren führe die swb Vertrieb Bremen GmbH „im Auftrag der hanseWasser Bremen GmbH für die Stadtgemeinde Bremen“ durch.

Der von der Klägerin gegen den Entwässerungsgebührenbescheid erhobene Widerspruch, mit dem sie rügte, das neue Gebührenmodell verstoße gegen den Gleichheitsgrundsatz, blieb erfolglos. Mit Widerspruchsbescheid vom 20.04.2012 wies der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr den Widerspruch unter Bezugnahme auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 28.11.2002 (4 K 1340/99, juris), mit dem das sog. „Freiburger Modell“ bestätigt worden war, als unbegründet zurück. Im Widerspruchsbescheid wurden – ausgehend von einem Streitwert von 1.099,44 Euro – Widerspruchsgebühren in Höhe von 88,00 Euro festgesetzt.

Für den Zeitraum 01.01.2011 bis 14.10.2011 wurden gegenüber der Klägerin für das streitgegenständliche Grundstück Schmutzwassergebühren auf der Grundlage eines Verbrauchs von insgesamt  $529 \text{ m}^3$  erhoben. Die insoweit ergangenen Bescheide wurden nicht angefochten.

Am 23.05.2012 hat die Klägerin Klage erhoben.

Das Verwaltungsgericht Bremen – 2. Kammer – hat die Klage mit Urteil vom 08.03.2013 abgewiesen und die Berufung zugelassen. Die zahlenmäßige Berechnung der Niederschlagswassergebühren werde von der Klägerin nicht angegriffen und sei auch ansonsten nicht zu beanstanden. Die insoweit anzuwendenden Vorschriften des EGebOB seien mit höherrangigem Recht vereinbar. Die Beklagte sei gehalten gewesen, ein differenziertes Gebührensystem bei den Entwässerungsgebühren einzuführen. Der Frischwassermaßstab sei auch in Bremen kein geeignetes Instrument mehr, um die kommunalen Leistungen im Zusammenhang mit der Niederschlagsentwässerung versiegelter Grundstücke adäquat zu berechnen, weil er lediglich einen plausiblen Schätzwert hinsichtlich des Schmutzwassers wiedergebe. Gerade bei großen Grundstücken mit erheblichen versiegelten Flächen verstoße er gegen den Grundsatz der Abgabengerechtigkeit. Das nunmehr eingeführte Gebührensystem sei trotz der mit ihm verbundenen Ungleichbehandlung großer und kleiner versiegelter Flächen mit Art. 3 GG vereinbar. Es bestünden sachliche Gründe dafür, dass für Grundstücke mit  $1.000 \text{ m}^2$  und mehr versiegelter Fläche getrennte Schmutzwasser- und Niederschlagswassergebühren zu entrichten seien, für kleinere versiegelte Grundstücke aber nur auf Antrag. Das Verwaltungsgericht Bremen folge insoweit der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Freiburg. Würde auch für die Masse der kleineren Grundstücke zwingend gesonderte Niederschlagswassergebühren eingeführt werden, würde sich der Verwaltungsaufwand bei der Erfassung und Fortschreibung der Versiegelungsflächen exorbitant erhöhen. Das von der Beklagten gewählte System sei in der Handhabung praktikabel. Es minimiere den Verwaltungsaufwand und sei von sachlich gerechtfertigten, willkürfreien Überlegungen geleitet. Die Grenzziehung bei  $1.000 \text{ m}^2$  sei durch die deutlich unterschiedliche Kostenrelevanz der Niederschlagswasserbeseitigung gut nachvollziehbar. Im Übrigen seien die Regelungen über die Bemessungsgrundlage für die Niederschlagswassergebühr auch hinreichend bestimmt.

Nach Schluss der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht hat die Beklagte mit Änderungsbescheid vom 14.03.2013 den Widerspruchsbescheid vom 20.04.2012

insoweit abgeändert, als – ausgehend von einem Gegenstandswert in Höhe von 885,58 Euro – nur noch Widerspruchsgebühren in Höhe von 78,00 Euro festgesetzt wurden.

Die Klägerin hat gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen – 2. Kammer – rechtzeitig Berufung eingelegt. Sie macht weiterhin geltend, das jetzige Gebührenmodell verstoße gegen Art. 3 GG. Zunächst hätten Beklagte und Verwaltungsgericht schon nicht hinreichend begründet, warum überhaupt eine getrennte Erhebung von Niederschlags- und Schmutzwassergebühren notwendig sei. Es erschließe sich nicht, warum nicht weiterhin der Frischwassermaßstab Anwendung finden könne. Das jetzige Gebührensystem mit seiner Unterscheidung zwischen großen und kleinen Grundstücken sei ungerecht und verstoße gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung. Es führe dazu, dass nur ein kleiner Teil der Grundstückseigentümer die Gebührenlast zu tragen habe. Stattdessen müsse eine gesonderte Niederschlagswassergebühr von allen Anschlussnehmern erhoben werden, um dem Gleichheitssatz und dem Äquivalenzprinzip zu genügen. Im Übrigen fehle es nach wie vor an einer sachlichen Rechtfertigung für die Bestimmung der Grenze zwischen den beiden Gruppen der Gebührenpflichtigen. Es hätte auch die Möglichkeit bestanden, aus Gründen der Praktikabilität die auf kleinen Grundstücken vorhandenen versiegelten Flächen zu pauschalieren. Der Verweis auf das „Freiburger Modell“ und die hierzu ergangene Rechtsprechung des VG Freiburg könne die Begründung nicht ersetzen. Im Übrigen bestehe verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, die das sog. „Freiburger Modell“ ausdrücklich ablehne (unter Verweis insbesondere auf VG Regensburg Urte. v. 23.09.2009 – RN 3 K 08.01610).

Die Klägerin beantragt,

unter Abänderung des angefochtenen Urteils des Verwaltungsgerichts Bremen vom 08.03.2013, den Entwässerungsgebührenbescheid vom 25.01.2012, betreffend das Grundstück A-Straße 64, 28757 Bremen, und den Widerspruchsbescheid vom 20.04.2012 in Gestalt des Änderungsbescheids vom 14.03.2013 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung als unbegründet zurückzuweisen.

Sie verteidigt das angegriffene Urteil.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen.

### **Entscheidungsgründe**

Die zulässige Berufung der Klägerin bleibt ohne Erfolg. Der angegriffene Entwässerungsgebührenbescheid vom 25.01.2012 ist rechtmäßig.

#### **1.**

Rechtsgrundlage ist § 1 Abs. 1 Satz 1 EGebOG. Danach erhebt die Stadtgemeinde Bremen nach den Bestimmungen des EGebOG eine Gebühr für die Benutzung der öffentlichen Abwasseranlagen. Nach § 1 Abs. 3 Nr. 1 EGebOG werden Entwässerungsgebühren erhoben für das Einleiten von Abwasser und anderem Wasser in die öffentlichen Kanäle. Die – hier allein streitige – Bemessung der Gebühren richtet sich nach §§ 3 ff. EGebOG.

#### **2.**

Der Gebührenbescheid ist formell rechtmäßig. Erlassende Behörde ist die hanseWasser GmbH, die für die Festsetzung der Gebühren zuständig ist, weil sie hierzu vom Senator für Umwelt, Bau und Verkehr mit Verfügung vom 29.12.2008 beliehen worden ist (vgl. § 22a Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz). Dem Gebührenbescheid lässt sich noch mit hinreichender Deutlichkeit entnehmen, dass er von der hanseWasser GmbH und nicht von der swb Vertrieb Bremen GmbH erlassen worden ist. Der swb Vertrieb Bremen GmbH kommt insoweit keine eigenständige Bedeutung zu. Vielmehr bedient sich die hanseWasser GmbH allein der Infrastruktur der swb zum Versenden ihrer Bescheide. Allerdings kommt diese unselbständige Stellung der swb im Bescheid nur unzureichend zum Ausdruck, wenn es dort im Rahmen der Informationen zum Entwässerungsgebührenbescheid heißt, die swb Vertrieb Bremen GmbH würde die „Erhebung“ der Gebühren im Auftrag der hanseWasser Bremen GmbH durchführen. Dieser Hinweis deutet ein Tätigwerden auf der Grundlage des § 9 EGebOG an, den auch das Verwaltungsgericht herangezogen hat. Die Vorschrift, die im Rahmen der Gebührennovellierung nicht angepasst wurde, bezieht sich indes allein auf eine Berechnung der Gebühren anhand des Frischwassermaßstabs, an der es vorliegend im Hinblick auf die Klägerin gerade fehlt.

### **3.**

Der angegriffene Gebührenbescheid ist auch materiell rechtmäßig. Die Voraussetzungen der Gebührenerhebung sind erfüllt; die Gebühren sind nach dem Normprogramm der §§ 3 ff. EGebOG korrekt berechnet. Die Klägerin beruft sich allein darauf, die ortsrechtlichen Vorschriften zur Gebührenberechnung seien nichtig, weil sie unvereinbar mit höher-rangigem Recht, insbesondere mit Art. 3 GG, seien. Dies überzeugt nicht.

#### **a)**

Das von der Beklagten eingeführte Gebührenmodell verletzt die Klägerin nicht in ihrem Anspruch auf Gleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG.

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfG Beschl. v. 15.07.1998 – 1 BvR 1554/89 u.a., BVerfGE 98, 365, 385 m.w.N.; stRspr). Art. 3 Abs. 1 GG verwehrt dem Gesetzgeber nicht alle Differenzierungen. Diese bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (vgl. BVerfG Beschl. v. 08.04.1987 – 2 BvR 909/82 u.a., BVerfGE 75, 108, 157; Beschl. v. 07.11.1995 – 2 BvR 413/88, BVerfGE 93, 319, 348 f.; Beschl. v. 18.07.2012 – 1 BvL 16/11, BVerfGE 132, 179, 188 Rn. 30).

Für das Steuer- und Abgabenrecht folgt aus dem Gleichheitssatz der Grundsatz der Belastungsgleichheit (vgl. BVerfG Beschl. v. 07.11.2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1, 30; Urt. v. 28.01.2014 – 2 BvR 1561/12 u.a., NVwZ 2014, 646, 650 Rn. 121). Im Hinblick auf die Ausgestaltung des Maßstabs von Entwässerungsgebühren folgert das Bundesverwaltungsgericht aus dem Äquivalenzprinzip als Ausdruck des allgemeinen, auf Verfassungsrecht beruhenden bundesrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und dem Gleichheitssatz, dass die Benutzungsgebühr im Allgemeinen nach dem Umfang der Benutzung bemessen wird, sodass bei etwa gleicher Inanspruchnahme der gemeindlichen Einrichtung etwa gleich hohe Gebühren und bei unterschiedlicher Benutzung diesen Unterschieden in etwa angemessene Gebühren bezahlt werden (BVerwG Beschl. v. 25.03.1985 – BVerwG 8 B 11.84, juris Rn. 8 m.w.N.).

Der Gesetzgeber hat bei der Bestimmung von Beitragsmaßstäben und Abgabensatz einen weitreichenden Gestaltungsspielraum (vgl. BVerfG Beschl. v. 06.02.1979 – 2 BvL 5/76, BVerfGE 50, 217, 226; Beschl. v. 12.10.1994 – 1 BvL 19/90, BVerfGE 91, 207,

223). Es kann nicht gefordert werden, dass der zweckmäßigste, vernünftigste, gerechteste oder wahrscheinlichste Maßstab angewendet wird (BVerwG Beschl. v. 19.09.2005 – 10 BN 2/05, juris Rn. 8; Beschl. v. 25.03.1985 – BVerwG 8 B 11.84, juris Rn. 8, jeweils m.w.N.). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Abgabengesetze in der Regel Massenvorgänge des Wirtschaftslebens betreffen. Sie müssen, um praktikabel zu sein, Sachverhalte, an die sie dieselben abgabenrechtlichen Folgen knüpfen, typisieren und können dabei die Besonderheiten des einzelnen Falles vernachlässigen. Es ist auch ein legitimes Anliegen des Gesetzgebers, die Erhebung von Abgaben – insbesondere sofern sie auf der Grundlage von kommunalen Satzungen erfolgt – so auszugestalten, dass sie praktikabel bleibt, und sie von übermäßigen, mit Rechtsunsicherheit verbundenen Differenzierungsanforderungen zu entlasten. Die wirtschaftlich ungleiche Wirkung auf die Abgabepflichtigen darf allerdings ein gewisses Maß nicht übersteigen. Vielmehr müssen die Vorteile der Typisierung im rechten Verhältnis zu der mit ihr notwendig verbundenen Ungleichheit der Belastung stehen (vgl. für das Steuerrecht BVerfG Beschl. v. 10.04.1997 – 2 BvL 77/92, BVerfGE 96, 1, 6; Beschl. v. 12.10.2010 – 1 BvL 12/07, BVerfGE 127, 224, 246).

**b)**

Unter Zugrundelegung dieses Maßstabs bestand in der Stadtgemeinde Bremen insoweit Handlungsbedarf, als das alte Gebührenmodell, das eine einheitliche Entwässerungsgebühr für Schmutz- und für Niederschlagswasser vorsah, die allein anhand des bezogenen Frischwassers berechnet wurde, unter dem Gesichtspunkt der anzustrebenden Belastungsgleichheit problematisch erscheint. Die Festsetzung einheitlicher Entwässerungsgebühren allein anhand des Frischwassermaßstabs begünstigt insbesondere gewerblich genutzte Grundstücke, die über einen hohen Anteil versiegelter Fläche verfügen, dabei aber gleichzeitig einen geringen Frischwasserverbrauch aufweisen.

Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Bremen besteht zu dem seit Mitte der 60er Jahre bestehenden Gebührensystem, soweit ersichtlich, nicht. Die Unzulässigkeit des (reinen) Frischwassermaßstabs war in den vergangenen Jahren aber häufig Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen (vgl. etwa OVG Nordrhein-Westfalen, Ur. v. 18.12.2007 – 9 A 3648/04, DÖV 2008, 294 ff.; Hessischer VGH Ur. v. 02.09.2009 – 5 A 631/08, KStZ 2009, 235 ff.; VGH Baden-Württemberg Ur. v. 11.03.2010 – 2 S 2938/08, VBIBW 2010, 481 ff.). Danach ist der Frischwassermaßstab – jedenfalls regelmäßig – kein zulässiger Maßstab für die einheitliche Erhebung von Abwassergebühren (Schmutz- und Niederschlagswasser). Hierauf hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen Bezug genommen (vgl. etwa Mitteilung des Senats v. 23.11.2010 zum Ortsgesetz zur Änderung ortsentwässerungsrechtlicher Vorschriften, Bürgerschaftsdrucksache 17/668 S, S. 6) und zutreffend die Notwendigkeit zur Änderung des Gebührensystems abgeleitet.

**c)**

Das von der Beklagten gewählte Gebührenmodell verletzt die Klägerin nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG. Es verstößt insoweit insbesondere nicht gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit.

Festzuhalten ist zunächst, dass der Ortsgesetzgeber Grundstücke, die über gleich große, an das öffentliche Kanalnetz angeschlossene versiegelte Flächen verfügen, gleich behandelt. Die klägerische Argumentation gegen das Gebührenmodell setzt eine Vergleichsgruppenbildung voraus, die alle Grundstückseigentümer umfasst, die das auf ihren Grundstücken anfallende Regenwasser in den öffentlichen Kanal ableiten. Diese Grundstückseigentümer behandelt der Ortsgesetzgeber insoweit ungleich, als die Eigentümer solcher Grundstücke, auf denen die versiegelte und angeschlossene Fläche kleiner ist als 1.000 m<sup>2</sup>, zu den Kosten der Regenentwässerung grundsätzlich lediglich pauschaliert anhand des Frischwassermaßstabs herangezogen werden. Zusätzlich erhalten sie die Möglichkeit, zu einer gesplitteten Entwässerungsgebühr herangezogen zu werden mit einer – im Vergleich zur Abwassergebühr – niedrigeren Schmutzwassergebühr und einer flächenbezogenen Niederschlagswassergebühr.

Die Klägerin erfasst die Art der Ungleichbehandlung insoweit nicht zutreffend. Im Rahmen ihrer Berufungsbegründung meint sie, die Kosten der Regenentwässerung würden allein durch die für die Niederschlagswassergebühren Gebührenpflichtigen getragen; also allein durch die Eigentümer versiegelter Flächen von mindestens 1.000 m<sup>2</sup>. Richtig ist vielmehr, dass die Eigentümer kleinerer Flächen, also die Abwassergebührenpflichtigen, an den Kosten ebenfalls beteiligt sind. Sie tragen diese Kosten allerdings pauschaliert durch einen in der Abwassergebühr enthaltenen Niederschlagswasserkostenanteil. Dies unterscheidet die Gebührenregelung zum Beispiel von der in dem Verfahren des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, auf das die Klägerin sich beruft (Urt. v. 29.04.1999 – 23 B 97.1628, juris). Dort waren zu den Kosten der Regenwasserbeseitigung ausschließlich Grundstücke herangezogen worden, die über eine versiegelte Fläche von mehr als 200 m<sup>2</sup> verfügten, was der Verwaltungsgerichtshof als gleichheitswidrig ansah. Um ein solches Modell handelt es sich vorliegend nicht.

Im Kern verlangt die Klägerin auf der Grundlage des Art. 3 Abs. 1 GG ein einheitliches Gebührenmodell für alle Grundstücke. Dies kann sie schon deswegen nicht verlangen, weil die Optionsregelung, die nach dem EGebOG allein im Hinblick auf Grundstücke mit einer versiegelten Fläche kleiner als 1.000 m<sup>2</sup> besteht, keine Auswirkungen auf ihre Gebührenhöhe hat.

Der Senat stellt insoweit maßgeblich ab auf die von der Beklagten vorgenommene Kostenzuordnung bei der Gebührenermittlung, wie sie sie in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht dargelegt hat. Sie hat hierzu eine schematische Darstellung zur Gerichtsakte gereicht. Diese Gesichtspunkte waren im Einzelnen noch einmal Gegenstand der Erörterung mit den Beteiligten in der mündlichen Verhandlung vor dem Oberverwaltungsgericht. Danach ergibt sich Folgendes:

Die Beklagte hat bei ihrer Gebührenermittlung dem Gesamtaufwand für die Niederschlagswasserbeseitigung zunächst die gesamte versiegelte Fläche in der Stadtgemeinde Bremen gegenübergestellt (47.601.000 m<sup>2</sup>). Hiervon hat sie – entsprechend dem Ergebnis ihrer Befliegung des Stadtgebiets – die Kosten für die Entwässerung der öffentlichen Verkehrsflächen ausgesondert, die dem Amt für Straßen und Verkehr in Rechnung gestellt werden. In einem nächsten Schritt hat sie die Kosten für die Entwässerung privater und sonstiger öffentlicher Flächen (ohne öffentliche Verkehrsflächen) einheitlich aufgeteilt nach Fläche (m<sup>2</sup>). Danach stehen diesen Kosten, die sich insgesamt auf ca. 20 % der Gesamtkosten für die Abwasserbeseitigung belaufen, 28.692.936 m<sup>2</sup> versiegelter Fläche gegenüber. Hiervon entfielen auf Flächen größer als 1.000 m<sup>2</sup> 21.894.206 m<sup>2</sup>, also ungefähr  $\frac{3}{4}$  (vgl. auch Mitteilung des Senats, Bürgerschaftsdrucks. 17/668 S, S. 7). Die Eigentümer dieser Flächen tragen (über die Niederschlagswassergebühren) konsequenterweise ebenfalls  $\frac{3}{4}$  der insoweit anfallenden Kosten (nämlich 15 von 20 % gerechnet an den Gesamtkosten für die Entwässerung privater und sonstiger öffentlicher Flächen). Die restlichen Kosten (5 % gemessen an den Gesamtkosten) tragen die Eigentümer der übrigen Flächen (kleiner 1.000 m<sup>2</sup>) über den in der Abwassergebühr pauschal enthaltenen Niederschlagswasserkostenanteil.

Daraus folgt, dass sich die von der Klägerin gerügte Ungleichbehandlung, die in der Beibehaltung des Frischwassermaßstabs bzw. der Einführung einer Optionsregelung im Hinblick auf die „kleinen Grundstücke“ besteht, auf sie nicht auswirkt. Selbst wenn für alle Grundstückseigentümer eine getrennte Niederschlagswassergebühr auf der Grundlage eines flächenbezogenen Maßstabs eingerichtet würde, dürfte sich das Verhältnis zwischen den beiden Gruppen aufgrund des von der Beklagten bereits im Ausgangspunkt zugrunde gelegten flächenbezogenen Maßstabs nicht verändern. Es spricht einiges dafür, dass in diesem Fall lediglich die umlagefähigen Kosten insgesamt steigen würden, weil die Ermittlung der Gebühren einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand erfordern würde.

Mit dem von ihr gewählten Gebührenmodell weicht die Beklagte von einem flächenbezogenen Maßstab nur innerhalb der Gruppe der Grundstücke mit einer versiegelten Fläche kleiner als 1.000 m<sup>2</sup> ab; insoweit kommt es zu einer gewissen Ungleichbehandlung. Wie immer bei Anwendung des Frischwassermaßstabs findet innerhalb dieser Gruppe ein (interner) Ausgleich zugunsten von Grundstücken mit einem hohen Anteil an versiegelten Flächen und geringem Frischwasserverbrauch statt. Das betrifft aber nur die Gebührengerechtigkeit innerhalb dieser Gruppe der Abwassergebührenpflichtigen, wobei der Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte durch das in § 4 Abs. 2 EGebOG enthaltene Optionsrecht gegengesteuert wird. Das Verhältnis zur Klägerin betrifft dies nicht. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Klägerin die ortsrechtlichen Gebührenregelungen nicht im Wege eines Normenkontrollverfahrens nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. Art. 7 Abs. 1 bremisches VwGO-Ausführungsgesetz angreift, das als objektives Rechtsbeanstandungsverfahren die gerichtliche Prüfung erweitern würde. In dem vorliegenden Rechtsstreit, der lediglich die Anfechtung eines Gebührenbescheides zum Gegenstand hat, ist die Prüfung auf eine Verletzung der Klägerin in ihren Rechten beschränkt. Eine solche Rechtsverletzung ist nicht ersichtlich.

Vor diesem Hintergrund weist der Senat nur am Rande darauf hin, dass – unabhängig von einer Verletzung der Klägerin in ihren Rechten – für das von der Beklagten gewählte Gebührenmodell sachliche Gründe sprechen. Die Beklagte hat in den mündlichen Verhandlungen vor dem Verwaltungs- und vor dem Oberverwaltungsgericht näher dargelegt, dass nach ihren im Rahmen der Erstellung des Versiegelungskatasters gewonnenen Erkenntnissen von den insgesamt 125.000 Grundstücken in der Stadtgemeinde Bremen nur 5.000 Grundstücke eine versiegelte und an die öffentliche Kanalisation angeschlossene Fläche von mehr als 1.000 m<sup>2</sup> aufweisen. Dies hängt mit den besonderen Siedlungsverhältnissen in der Stadtgemeinde Bremen zusammen, die durch eine große Anzahl kleiner Grundstücke geprägt sind. Hintergrund hierfür dürfte die viele Stadtteile prägende Reihenhausbebauung sein (Stichwort „Bremer Haus“). Daraus folgt, dass die Beklagte mit Hilfe des von ihr gewählten Gebührenmodells durch die genaue und sehr aufwändige (flächenmäßige) Erfassung von nur 4 % der Grundstücke 75 % des Kostenaufwands abdeckt, der für die Entwässerung der privaten und (sonstigen) öffentlichen Flächen anfällt. Damit sprechen für das Gebührenmodell gewichtige Gründe der Verwaltungspraktikabilität. Eine Ermittlung der konkreten Entwässerungsverhältnisse für jedes einzelne Grundstück hätte einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand zur Folge, dessen Kosten wiederum auf alle Gebührenpflichtigen umzulegen wären.

#### 4.

Die weiteren Einwände der Klägerin gegen die dem Gebührenbescheid zugrundeliegende Regelung greifen nicht durch. Soweit sie im erstinstanzlichen Verfahren gerügt hat, die Regelungen über die Bemessungsgrundlage seien im Hinblick auf die in § 6 Abs. 2 EGebOG geregelten Versiegelungsfaktoren zu unbestimmt, überzeugt dies nicht. Hintergrund dieser Rüge war die bei der Klägerin im Erhebungsverfahren streitige Frage, ob Teilflächen ihres Grundstücks als „Schotter“ (mit dem Versiegelungsfaktor 0,3) anzusehen sind. Ein Widerspruchsverfahren der Klägerin war insoweit erfolgreich. Eine fehlende Bestimmtheit der Regelung ist nicht erkennbar. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot auch im Abgabenrecht der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe nicht von vornherein entgegensteht. Das Bestimmtheitsgebot ist vielmehr erst dann verletzt, wenn es wegen der Unbestimmtheit eines Rechtsbegriffs nicht mehr möglich ist, objektive Kriterien zu gewinnen, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden und die Gerichte ausschließen (vgl. zusammenfassend nur BVerwG Beschl. v. 10.04.2000 - 11 B 61/99, juris Rn. 10 m.w.N. aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts). Die in § 6 Abs. 2 EGebOG enthaltenen Tatbestandsmerkmale sind einer Auslegung durch Gerichte und Verwaltung ohne weiteres zugänglich. Soweit die Klägerin daneben die Regelung des § 6 Abs. 1 Satz 3 EGebOG angreift, wonach unter bestimm-



ten Umständen vom formellen Grundstücksbegriff abgewichen werden kann, ist schon nicht erkennbar, inwieweit die Klägerin hierdurch in ihren Rechten verletzt sein könnte. Im Übrigen ist auch ansonsten für eine Unbestimmtheit der Regelung nichts ersichtlich.

#### **5.**

Die Klägerin hat weder im erstinstanzlichen Verfahren noch mit ihrer Berufungsbegründung die Kostenkalkulation, die der über Art. 3 GG angegriffenen Kostenzuordnung zugrunde liegt, angegriffen. Allerdings hat sie mit Schriftsatz vom 17.10.2014 auf das Urteil des Niedersächsischen OVG vom 24.03.2014 (9 LC 191/11, juris) hingewiesen und die Frage aufgeworfen, ob auch im Bereich der Beklagten so genanntes Fremdwasser bei der Kalkulation der Niederschlagswassergebühren berücksichtigt worden sei. Die Entscheidung, auf die die Klägerin Bezug nimmt, betrifft die Gemeinde Bad Münder. Die Entwässerungssituation dort zeichnet sich anscheinend aus durch örtliche Besonderheiten, die zu einem hohen Fremdwasseranteil führen, der teilweise für die Niederschlagswassergebühren kostenrelevant war (vgl. etwa juris Rn. 42). Der Senat hat den Einwand der Klägerin zum Anlass genommen, die Frage des Anfalls von Fremdwasser im Bereich der Beklagten im Rahmen der mündlichen Verhandlung zu erörtern. Die Vertreter der Beklagten haben hierzu erklärt, dass nach Auskunft des Umweltbetriebs Bremen der Fremdwasseranfall in Bremen deutlich unter 20 % liege. Das Fremdwasser werde bei der Jahresschmutzwassermenge berücksichtigt. Die Gesamtabwassermenge abzüglich der Jahresschmutzwassermenge ergebe die Jahresniederschlagswassermenge. In der Niederschlagswassermenge ist danach kein Schmutzwasser enthalten. Fehler der Gebührenkalkulation sind insoweit nicht ersichtlich und wurden auch von der Klägerin nicht weiter geltend gemacht.

#### **6.**

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidungen zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgen aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO. Gründe, die Revision zuzulassen, 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. Traub

gez. Dr. Harich