



# **Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen**

**OVG: 2 D 21/18**

**Im Namen des Volkes!**

## **Urteil**

In der Verwaltungsrechtssache

– Antragsteller –

Prozessbevollmächtigter:

**g e g e n**

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch die Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft

An der Reeperbahn 2, 28217 Bremen

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

beigeladen:

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 2. Senat - durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Maierhöfer, den Richter am Oberverwal-

tungsgericht Traub und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Stybel sowie die ehrenamtlichen Richter Wehrs und Lohse aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 18. Juni 2025 für Recht erkannt:

**Das Verfahren wird eingestellt, soweit die Beteiligten es übereinstimmend für erledigt erklärt haben.**

**Es wird festgestellt, dass § 8 des Entwässerungsgebührenortsgesetzes der Antragsgegnerin in der vom 01.04.2020 bis 31.12.2022 und in der vom 01.01.2023 bis zum 31.03.2024 geltenden Fassung unwirksam war.**

**Die Kosten des Verfahrens tragen die Antragsgegnerin und die Beigeladene je zur Hälfte.**

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

**Die Antragsgegnerin und die Beigeladene können die Vollstreckung des Antragstellers abwenden durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des zu vollstreckenden Betrages, wenn nicht der Antragsteller zuvor Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.**

**Die Revision wird nicht zugelassen.**

Dr. Maierhöfer

Traub

Stybel

## **Tatbestand**

Der Antragsteller wendet sich im Wege des Normenkontrollantrages gegen die Höhe der durch Ortsgesetz festgesetzten Abwassergebühr.

Ursprünglich wurde die Abwasserbeseitigung in der Stadtgemeinde Bremen durch den kommunalen Eigenbetrieb B. durchgeführt. Zum Zwecke der Privatisierung zum 1. Januar 1999 wurde die A. gegründet. Ihr wurden Betriebsmittel und Personal übertragen, Erbbaurechte an öffentlichen Abwasseranlagen und ein vertragliches Nutzungsrecht am Kanalnetz eingeräumt. Die Antragsgegnerin erhielt einen Kaufpreis für das Nutzungsrecht und eine Erbbauzinsvorauszahlung 74,9 % der Gesellschaftsanteile an der GmbH veräußerte die Antragsgegnerin nach einer EU-weiten Ausschreibung an die Beigeladene.

Die Antragsgegnerin und die A. schlossen vier Leistungsverträge, wobei der vierte Leistungsvertrag nicht mehr relevant ist. Gegenstand des Leistungsvertrages 1 (LV 1) ist die ordnungsgemäße Beseitigung des von der Stadtgemeinde im Rahmen ihrer Abwasserbeseitigungspflicht zu entsorgenden Abwassers. Gegenstand des Leistungsvertrags 2 (LV

II) ist die Erbringung von Verwaltungsleistungen durch die Beigeladene als Beliehene. Im Rahmen des Leistungsvertrages 3 (LV III) ist die Beigeladene verpflichtet, das von den öffentlichen Verkehrsflächen abfließende Niederschlagswasser ordnungsgemäß zu behandeln und zu entsorgen. Gebührenrechtlich relevant sind nur die Leistungsverträge I und II, da die Entgelte des Leistungsvertrags III die Stadtgemeinde selbst trägt. Im Leistungsvertrag Abwasser I (LV I) wurde unter anderem vereinbart, dass die A. alle anfallenden Aufgaben der Abwasserbeseitigung wahrnahm. Sie hatte das öffentliche Netz zu betreiben, auszubauen und zu sanieren. Dafür erhielt sie ein Entgelt. Dieses wurde auf 4,203503 DM/m<sup>3</sup> zuzüglich Umsatzsteuer festgesetzt. Es erhöhte sich vom 1. Januar 2001 an gemäß der Änderung mehrerer von den Vertragsparteien im Einzelnen festgelegter Indizes. Der Leistungsvertrag enthielt mehrere Regelungen über die Vertrags- und Preisanpassung. Insbesondere war die Antragsgegnerin gemäß § 20 LV I berechtigt, erstmals nach acht und sodann nach vier Jahren eine Überprüfung der Entgelte zu verlangen. Nach einem Preisanpassungsverlangen führten die Antragsgegnerin und die Beigeladene ein schiedsgerichtliches Verfahren durch. In dem Schiedsspruch mit vereinbartem Wortlaut wurde unter anderem festgelegt, dass die Antragsgegnerin ab dem 1. Januar 2008 eine Rückvergütung von 16,8 ct/m<sup>3</sup> zuzüglich Mehrwertsteuer erhalte, von der ein Betrag von 1,3 ct/m<sup>3</sup> zuzüglich Mehrwertsteuer abzusetzen sei. Dies gelte für die gesamte Restlaufzeit des Vertrages und bedeute eine erschöpfende Anwendung der Preisanpassungsklausel des § 20 LV I, so dass eine erneute Überprüfung und Anpassung der Leistungsentgelte nach dieser Vorschrift unterbleibe. Die Parteien stimmten überein, dass die Entgeltanpassung zu Beginn der Laufzeit der Vereinbarung zugunsten der Antragsgegnerin zu einem deutlich niedrigeren, gegen Ende aber zu einem deutlich höheren Entgelt führe, als dies der Sach- und Streitstand des Schiedsverfahrens für eine streitige Entscheidung vermuten lasse.

Die Antragsgegnerin erhebt nach den Bestimmungen des Entwässerungsgebührenortsgesetzes (EGebOG) Gebühren für die Benutzung der öffentlichen Abwasseranlagen; zu den Entwässerungsgebühren gehörten gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 EGebOG in den bis zum 31.03.2024 geltenden Fassungen (a.F.) eine „Schmutzwassergebühr“, eine „Niederschlagswassergebühr“ und eine „Abwassergebühr“. Hierzu enthielt das Ortsgesetz u.a. folgende Regelungen:

Eigentümer von Grundstücken mit einer versiegelten Fläche von weniger als 1.000 m<sup>2</sup> entrichteten die „Abwassergebühr“, die sich im Wesentlichen nach der Menge des verbrauchten Frischwassers richtete (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 EGebOG a.F.). In dieser Gebühr waren die Kosten der Schmutzwasserbeseitigung und die Kosten der Niederschlagswas-

serbeseitigung enthalten (§ 3 Abs. 1 Satz 3 EGebOG a.F.). Eigentümer solcher Grundstücke konnten beantragen, dass Gebühren nach den Regeln für Grundstücke mit einer versiegelten Fläche von 1.000 m<sup>2</sup> oder mehr erhoben werden (§ 4 Abs. 2 EGebOG a.F.).

Eigentümer von Grundstücken mit einer versiegelten Fläche von 1.000 m<sup>2</sup> oder mehr entrichteten die „Schmutzwassergebühr“ und die „Niederschlagswassergebühr“ (§ 4 Abs. 1 EGebOG a.F.). Die Niederschlagswassergebühr berechnete sich nach der versiegelten Fläche (§ 6 EGebOG a.F.). Die Schmutzwassergebühr berechnete sich – wie die Abwassergebühr – im Wesentlichen nach der Menge des verbrauchten Frischwassers (§ 5 i.V.m. § 3 EGebOG a.F.). Der Gebührensatz für die „Schmutzwassergebühr“ war pro m<sup>3</sup> allerdings niedriger als der Gebührensatz für die „Abwassergebühr“ (vgl. § 8 EGebOG a.F.).

Mit Ortsgesetz vom 31. Januar 2017 (BremGBI. S. 63), das am 1. Februar 2017 in Kraft trat, regelte die Antragsgegnerin die Höhe der Entwässerungsgebühren neu. Die in § 8 Nr. 1 EGebOG a.F. geregelte Abwassergebühr wurde auf 2,82 Euro/m<sup>3</sup> festgesetzt. Grundlage war eine Prognose der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung für die Jahre 2017 bis 2019.

Mit Ortsgesetz vom 31. März 2020 (BremGBI. S. 148), das am 1. April 2020 in Kraft trat, wurde die Abwassergebühr auf 2,54 Euro/m<sup>3</sup> reduziert. Grundlage waren die bis September 2019 vorliegenden Daten, insbesondere das an die Beigeladene gemäß Leistungsverträgen 1 und 2 in den Jahren 2020 bis 2022 zu zahlende Entgelt. Dieses habe für 2019 aufgrund des niedrigen Zinsniveaus zum 31. Dezember 2018 deutlich reduziert werden können (vgl. Ortsgesetzbegründung, Brem. Bürgerschaft/Stadtbürgerschaft Drs. 20/135 S. 2).

Mit Ortsgesetz vom 13.12.2022 (Brem.GBI. S. 880) wurde die in § 8 Nr. 1 EGebOG a.F. geregelte Abwassergebühr mit Wirkung vom 01.01.2023 auf 2,89 Euro/m<sup>3</sup> erhöht.

Das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen entschied in einem Urteil vom 30.06.2023 (2 K 481/16), das die Klage des Eigentümers eines Grundstücks mit mehr als 1.000 m<sup>2</sup> versiegelter Fläche gegen seinen Niederschlagswassergebührenbescheid betraf, inzident, dass die vorgenannte Gebührenstruktur rechtswidrig sei und die betreffenden Vorschriften des EGebOG a.F. daher nichtig seien. Der Frischwassermaßstab, der bei Grundstücken mit einer versiegelten Fläche von weniger als 1.000 m<sup>2</sup> auch für die Heranziehung zu den Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung angewandt werde, sei dafür kein taugliches Instrument. Der Frischwasserverbrauch sei nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts grundsätzlich kein geeigneter Maßstab für die Bemessung der

Gebühr für die Niederschlagswasserbeseitigung, denn er lasse keinen Schluss auf die Menge des in die Kanalisation eingeleiteten Regenwassers zu. Die Argumentation der Antragsgegnerin (und dortigen Beklagten), wonach die Anwendung eines auf die versiegelte Fläche bezogenen Maßstabs für alle Grundstücke einen unvertretbaren Aufwand mit sich bringen würde, überzeuge nicht. Die Teilnichtigkeit des EGebOG a.F. in Bezug auf den Maßstab für die Niederschlagswasserbeseitigung bei Grundstücken mit einer versiegelten Fläche von weniger als 1.000 m<sup>2</sup> führe zur Gesamtnichtigkeit der Gebührenregelung. Denn ansonsten bliebe nur eine unvollständige und daher vom hypothetischen Willen des Normgebers nicht gedeckte Regelung übrig. Die Antragsgegnerin und dortige Beklagte legte gegen das Urteil zunächst Berufung beim erkennenden Gericht ein (2 LC 226/23).

Durch Ortsgesetz vom 12. März 2024 (Brem.GBl. S. 100) wurde die Gebührenstruktur des EGebOG mit Wirkung zum 01.04.2024 verändert. Schmutzwasser- und Niederschlagswassergebühr werden seitdem - auch für Grundstücke mit einer versiegelten Fläche von weniger als 1.000 m<sup>2</sup> - durchgängig getrennt erhoben. Eine einheitliche Abwassergebühr gibt es nicht mehr. Nach § 8 Nr. 1 EGebOG beträgt die Schmutzwassergebühr nunmehr 2,93 Euro/m<sup>3</sup>. Die im Berufungsverfahren 2 LC 226/23 vor dem erkennenden Senat streitgegenständlichen Gebührenbescheide hob die Antragsgegnerin und dortige Beklagte auf, so dass dieses Verfahren übereinstimmend für erledigt erklärt und eingestellt wurde.

Der Antragsteller hat bereits am 29.01.2018 einen Normenkontrollantrag gegen die damals gültige Fassung des EGebOG gestellt. Darin hat er zunächst gerügt, dass es für die Gebührenhöhe keine ausreichende Kalkulation gebe, insbesondere keinen Hinweis, dass die Fremdleistungsentgelte in dieser Höhe erforderlich seien. Nach seinen eigenen Berechnungen sei die Gebühr überhöht. Das werde in einem von ihm eingeholten Gutachten belegt. Die Antragsgegnerin habe zudem ohne Beteiligung der „Stadtverordnetenversammlung“ in einem geheimen Schiedsverfahren wesentliche Vertragselemente des Abwasserbeseitigungsvertrages zum Nachteil der Bürgerinnen und Bürger geändert. Die Stadt habe es außerdem seit 2006 versäumt, prüfen zu lassen, ob die Bürgerinnen und Bürger durch diesen Verzicht Nachteile erlitten.

Nach der Änderung der Gebührenhöhe zum 01.04.2020 hat der Antragsteller mit Schriftsatz vom 28.12.2020 ergänzend beantragt, das Entwässerungsgebührenortsgesetz in allen ab dem 31.01.2017 geltenden Fassungen für unwirksam zu erklären. Gegenstand des Verfahrens solle nicht nur § 8 EGebOG in der Fassung vom 31.01.2017, sondern darüber hinaus auch § 8 EGebOG in der Fassung vom 31.03.2020 sein.

Als Reaktion auf die Änderung des Ortsgesetzes ab dem 01.01.2023 hat der Antragsteller beantragt, das Entwässerungsgebührenortsgesetz in allen ab dem 31.01.2021 geltenden Fassungen, insbesondere auch in der ab dem 01.01.2023 geltenden Fassung, für unwirksam zu erklären.

In der mündlichen Verhandlung hat der Antragsteller die Hauptsache für erledigt erklärt, soweit sich der Normenkontrollantrag auf die Fassung des § 8 des Entwässerungsgebührenortsgesetzes, die von Februar 2017 bis März 2020 galt, bezieht.

Der Antragsteller beantragt,

festzustellen, dass § 8 des Entwässerungsgebührenortsgesetzes der Antragsgegnerin in der vom 01.04.2020 bis 31.12.2022 und in der vom 01.01.2023 bis zum 31.03.2024 geltenden Fassung unwirksam war.

Die Antragsgegnerin und die Beigeladene beantragen,  
den Antrag abzulehnen.

Zur Berechnungsweise der Abwassergebühr gemäß §§ 3 und 4 EGebOG a.F. äußern sie sich nicht. Die Höhe der Abwassergebühr halten sie für angemessen. Insbesondere sei das in der Abwassergebühr enthaltene von der Antragsgegnerin an die Beigeladene zu zahlende Entgelt nicht überhöht.

Das Gericht hat Beweis erhoben zur Frage des zulässigen Höchstpreises für die Abwasserbeseitigung in der Stadtgemeinde Bremen durch die Beigeladene nach den Leitsätzen für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten (Anlage zur Verordnung PR Nr. 30/53 vom 21. November 1953) in den Jahren 2020 bis 2022 durch Einholung eines Sachverständigengutachtens. Weiterhin hat das Gericht den Gutachter in der mündlichen Verhandlung zur Erläuterung seines Gutachtens angehört.

Wegen der Einzelheiten wird auf den Inhalt des Gutachtens (Blatt 489 – 562 der Gerichtsakte) und auf den Inhalt des Sitzungsprotokolls verwiesen.

## **Entscheidungsgründe**

I. Das Verfahren ist entsprechend § 92 Abs. 3 VwGO einzustellen, soweit es die Beteiligten im Hinblick auf das anfänglich streitgegenständliche Entwässerungsgebührenortsgesetz in seiner vom 01.02.2017 bis zum 31.03.2020 gültigen Fassung übereinstimmend für erledigt erklärt haben.

II. Der Normenkontrollantrag ist zulässig (1.) und begründet (2.), soweit er darauf gerichtet ist, festzustellen, dass § 8 des Entwässerungsgebührenortsgesetzes der Antragsgegnerin in der vom 01.04.2020 bis 31.12.2022 und in der vom 01.01.2023 bis zum 31.03.2024 geltenden Fassung unwirksam gewesen ist.

1. Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

Der Antragsteller hat die einjährige Antragsfrist gem. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO nach Bekanntmachung des Ortsgesetzes vom 31. März 2020 (BremGBI. S. 148) bzw. des Ortsgesetzes vom 13.12.2022 (Brem.GBI. S. 880) eingehalten. Er hat den bei Bekanntmachung der Änderungsortsgesetze bereits anhängigen Normenkontrollantrag jeweils rechtzeitig auf die vorgenannten Fassungen erweitert.

Der Zulässigkeit des Normenkontrollantrages steht nicht entgegen, dass die vom Antragsteller angegriffenen Vorschriften nach Erhebung bzw. Erweiterung des Normenkontrollantrages aufgehoben bzw. abgeändert wurden. Zwar kann über die Gültigkeit einer Rechtsvorschrift, die keine Rechtswirkungen mehr entfaltet, nicht mehr entschieden werden. (BVerwG, Beschl. v. 14.06.2018 – 3 BN 1.17, 14833, juris Rn. 18; BVerwG, Urt. v. 07.11.2024 – 3 CN 2/23, juris Rn. 13). Der Antragsteller kann jedoch sein Begehren dahingehend umstellen, festzustellen, dass die streitige Regelung unwirksam gewesen ist. Die Zulässigkeit eines derartigen Fortsetzungsfeststellungsbegehrens setzt auch im Normenkontrollverfahren jedenfalls ein berechtigtes Interesse an der Feststellung entsprechend § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO voraus (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 28. Aufl. § 47 Rn. 90). So kann die außer Kraft getretene Regelung – jedenfalls für noch nicht bestandskräftige Gebührenbescheide – noch Wirkungen entfalten (vgl. Schoch/Schneider/Panzer, 40. EL Februar 2021, VwGO § 47 Rn. 16).

Vorliegend sind zwar § 8 EGebOG in der Fassung des Ortsgesetzes vom 31. März 2020 (BremGBI. S. 148) und in der Fassung des Ortsgesetzes vom 13.12.2022 (Brem.GBI. S. 880) außer Kraft getreten. Die außer Kraft getretenen Regelungen entfalten jedoch noch Wirkung für die gegenüber dem Antragsteller erlassenen Gebührenbescheide, die noch nicht bestandskräftig geworden sind. Der Antragsteller hat deshalb noch ein Interesse an der Feststellung der Unwirksamkeit der außer Kraft getretenen Bestimmungen.

2. Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.

Sowohl § 8 EGebOG in der Fassung des Ortsgesetzes vom 31. März 2020 (BremGBI. S. 148) als auch in der Fassung des Ortsgesetzes vom 13.12.2022 (Brem.GBI. S. 880)

waren unwirksam. Die Unwirksamkeit von § 8 EGebOG ergibt sich aus der Unwirksamkeit der §§ 3 und 4 EGebOG in der bis zum 31.03.2024 geltenden Fassung, denn die Regelung über die Gebührenhöhe ist mit den Regelungen über den Gebührenmaßstab untrennbar verbunden und kann isoliert keinen Bestand haben (a). Auf die Frage, ob die von der Antragsgegnerin an die Beigeladene zu zahlenden Entgelte unangemessen hoch sind und die Festsetzung der Gebührenhöhe auch deshalb unwirksam ist, kommt es nicht streitentscheidend an (b.)

a) § 3 EGebOG war unwirksam, soweit er die Erhebung einer auch die Niederschlagswasserbeseitigung abgeltenden einheitlichen Abwassergebühr, die sich nach dem Frischwassermaßstab (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 EGebOG a.F.) bemäß, bei Grundstücken mit einer versiegelten Fläche von weniger als 1.000 m<sup>2</sup> vorsah.

Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 EGebOG a.F. wurde für Grundstücke mit einer versiegelten Fläche von weniger als 1.000 m<sup>2</sup> als Entwässerungsgebühr nur eine einheitliche Abwassergebühr erhoben (sofern der Eigentümer nicht nach § 4 Abs. 2 EGebOG a.F. eine getrennte Erhebung von Schmutz- und Niederschlagswassergebühr verlangt hatte). Die Abwassergebühr deckte auch die Niederschlagswasserbeseitigung ab (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 3 EGebOG a.F.). Bemessen wurde die Gebühr im Wesentlichen nach der Wassermenge, die dem Grundstück aus der öffentlichen Wasserversorgung zugeführt wurde (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 bis 4 EGebOG a.F.).

Diese Gebührenbemessung war mit dem gebührenrechtlichen Äquivalenzprinzip und dem Gleichheitssatz nicht zu vereinbaren. Nach den vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Maßstäben dürfen die Gebühren für die Beseitigung des Niederschlagswassers aufgrund des Äquivalenzprinzips i.V.m. dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) nur dann wie die Schmutzwassergebühr nach dem Wasserverbrauch bemessen werden, wenn der Anteil der Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung an den gesamten Entwässerungskosten geringfügig ist, d.h. nicht mehr als 12% beträgt. Weitere Ausnahmen sind allenfalls dann gerechtfertigt, wenn die Umstellung auf einen flächenbezogenen Maßstab ohne unvermeidbaren finanziellen Aufwand nicht möglich ist oder wenn ein besonderer Ausgleich für Benachteiligungen, insbesondere durch eine Gebührendegression für Wassergroßverbraucher, vorgesehen ist (BVerwG, Beschl. v. 28.07.2015 – 9 B 177/15, juris Rn. 7).

Zwar wurden vorliegend Eigentümer von Grundstücken mit einer versiegelten Fläche von weniger als 1.000 m<sup>2</sup> auch zu den Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung herangezogen, denn die von ihnen zu entrichtende Abwassergebühr enthielt pauschal einen Kostenanteil für die Niederschlagswasserbeseitigung und war pro m<sup>3</sup> etwas höher als die reine



Schmutzwassergebühr, die die Eigentümer von Grundstücken mit einer versiegelten Fläche von 1.000 m<sup>3</sup> oder mehr neben der Niederschlagswassergebühr zahlen mussten (vgl. BVerwG, Beschl. 28.07.2015 – 9 B 17/15, juris Rn. 4). Die Abwassergebühr wurde von der Antragsgegnerin nämlich so kalkuliert, dass sie neben den Kosten der Schmutzwasserbeseitigung auch ca. 25% der Niederschlagswasserbeseitigungskosten (ohne Kosten für die Entwässerung öffentlicher Verkehrsflächen) abdeckte. Gleichwohl bestand zwischen dem Frischwasserverbrauch und der Menge des in die Kanalisation eingeleiteten Niederschlagswassers kein direkter Zusammenhang. Der Anteil der Niederschlagswasserbeseitigungskosten an den gesamten Entwässerungskosten in der Stadtgemeinde Bremen lag bei mehr als 12%. Das Entwässerungsgebührenortsgesetz sah keinen besonderen Ausgleich für Benachteiligungen vor.

Die Antragsgegnerin konnte sich auch nicht darauf stützen, dass die Erfassung aller Grundstücke (auch derjenigen mit einer versiegelten Fläche von unter 1.000 m<sup>2</sup>) zur Berechnung der Niederschlagswassergebühr nach dem Maßstab der versiegelten Fläche in dem streitgegenständlichen Zeitraum vom 01.04.2020 bis 31.03.2024 zu einem unvertretbaren Verwaltungsaufwand geführt hätte.

Die Antragsgegnerin hat zum 01.04.2024 eine nach der versiegelten Fläche bemessene Niederschlagswassergebühr auch für Grundstücke mit einer versiegelten Fläche von weniger als 1.000 m<sup>2</sup> eingeführt. Weder der Entwurf des entsprechenden Änderungsortsgesetzes nebst Mitteilung des Senats der Antragsgegnerin an die Stadtbürgerschaft noch die Vorlage für die Sitzung des Senats der Antragsgegnerin, auf der der Ortsgesetzesentwurf und die Mitteilung an die Stadtbürgerschaft beschlossen wurden, enthalten Anhaltspunkte dafür, dass dies mit einem unvertretbaren Aufwand verbunden ist.

Die Mitteilung des Senats an die Stadtbürgerschaft (Drs. 21/125 S) erwähnt unter „Finanzielle Auswirkungen“ die Umstellung des Gebührenmodells und -maßstabs bei der Niederschlagsentwässerung überhaupt nicht explizit. Sie geht nur auf die in dem Änderungsortsgesetzesentwurf ebenfalls enthaltenen Anpassungen der Gebührensätze für alle Entwässerungsgebühren für den nächsten Kalkulationszeitraum (01.04.2024 bis 31.12.2026) ein. Hätte die Umstellung auf einen vollständigen Flächenmaßstab erhebliche finanzielle oder personalwirtschaftliche Auswirkungen gehabt, wäre anzunehmen, dass der Senat der Antragsgegnerin dies in seiner Mitteilung an die Stadtbürgerschaft unter „Finanzielle Auswirkungen“ erwähnt hätte.

Die Begründung des Änderungsortsgesetzesentwurfs (ebenfalls in Drs. 21/125 S) erwähnt, dass der Ortsgesetzesentwurf neben Gebührenanpassungen für den kommenden Kalkulationszeitraum auch eine Umstellung des Gebührenmodells für die Niederschlagswasserbeseitigung enthält (s. unter „A. Allgemeines“). Von einem damit verbundenen besonderen Verwaltungsaufwand ist hingegen auch dort nicht die Rede. In der Begründung zur Anpassung der Gebührensätze (Art. 1 Nr. 9) wird die Umstellung des Gebührenmodells und Maßstabs bei der Niederschlagsentwässerung ebenfalls nicht als Grund für die Erhöhung der Sätze im kommenden Kalkulationszeitraum genannt. Stattdessen werden die von der Antragsgegnerin an die Beigeladenen zu entrichtenden Entgelte als der „Haupteinflussfaktor“ bezeichnet. Hinzu kommt, dass die von der vollständigen Umstellung auf den Flächenmaßstab betroffene Niederschlagswassergebühr deutlich geringer angehoben wurde (3,75 %) als die nicht unmittelbar von der Umstellung betroffene Schmutzwassergebühr (13,57 %). Dies ist ein weiteres Indiz dafür, dass die Maßstabsumstellung zu keiner wesentlichen Erhöhung der Gebührensätze geführt hat. Die Erhöhung des Gebührensatzes für die Niederschlagswassergebühr ist zudem mit 0,03 EUR/m<sup>2</sup> (inklusive der sonstigen Kostensteigerungen im neuen Kalkulationszeitraum, die nichts mit der Maßstabsumstellung zu tun haben) auch in absoluten Zahlen deutlich geringer ausgefallen als es die Antragsgegnerin in früheren Äußerungen zu den Kosten einer vollständigen Umstellung auf den Flächenmaßstab prognostiziert hatte. Damals war von einer notwendigen Erhöhung um 0,05 EUR/m<sup>2</sup> allein wegen der Umstellung beim Maßstab die Rede gewesen.

Die Vorlage für die Sitzung des Senats vom 20.02.2024, auf der der Änderungsentwurf beschlossen wurde, erwähnt zwar unter „Zur Anpassung der Gebührenstruktur“, dass wegen der Vielzahl der betroffenen Grundstücke (ca. 108.000), für die die erforderlichen Daten erhoben werden müssen, eine Umstellungsphase von ca. drei Jahren erforderlich sei. Dies solle so bewältigt werden, dass die getrennten Schmutzwasser- und Niederschlagswassergebühren für Grundstücke mit einer versiegelten Fläche von weniger als 1.000 m<sup>2</sup> zwar zum 01.04.2024 eingeführt werden, die Niederschlagswassergebühr aber zunächst nicht festgesetzt werde. Noch vor Ablauf der vierjährigen Festsetzungsverjährungsfrist solle dann die Festsetzung nachträglich erfolgen, sobald die entsprechenden Daten vorliegen. Dass der Aufwand der Verwaltung für die Einführung des neuen Gebührenmodells unzumutbar ist, ergibt sich daraus nicht. Er nimmt zwar eine gewisse Zeit in Anspruch, scheint aber zu bewältigen zu sein. Genaue Angaben zur Höhe des Aufwands (z.B. erforderliche Arbeitsstunden, Kosten etc.) werden in der Senatsvorlage nicht gemacht. Dies wäre zu erwarten gewesen, wenn der Aufwand für die betroffenen Verwaltungsbereiche problematisch bzw. mit den vorhandenen Ressourcen nicht zu bewältigen gewesen wäre. Stattdessen heißt es unter „D. Finanzielle, personalwirtschaftliche Auswirkungen und Gender-Prüfung“, dass die Änderungen der Gebührensätze zu keinen personalwirtschaftlichen

und finanziellen Auswirkungen bei der Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft führen; finanzielle oder personalwirtschaftliche Auswirkungen der Umstellung des Gebührenmaßstabs und -modells werden nicht angesprochen. Kurz erwähnt werden Kosten für die vollständige Einführung des Flächenmaßstabs und einer nach ihm bemessenen Niederschlagswassergebühr in der Senatsvorlage hingegen unter „Zur Anpassung der Gebührensätze“. Konkrete Ausführungen zur Höhe dieser Kosten fehlen jedoch. Eine weitere Erwähnung finden diese Kosten unter „E. Beteiligung und Abstimmung“ im Zusammenhang mit einem von der Handelskammer diesbezüglich geäußerten Einwand. Dort wird indes nur darauf verwiesen, dass eine getrennte Niederschlagswassergebühr nach dem Flächenmaßstab für sämtliche Grundstücke „in der Bundesrepublik zwischenzeitlich auch üblich“ sei, die damit einhergehenden Kosten „nicht vermeidbar“ seien und „selbstverständlich möglichst geringgehalten“ würden. Auch daraus ergeben sich keine Anhaltspunkte für einen unzumutbaren Aufwand.

Es ist für das Gericht nicht ersichtlich, dass der Aufwand im streitgegenständlichen Zeitraum (April 2020 bis März 2024) höher gewesen wäre, als in der Zeit ab April 2024. Soweit die Antragsgegnerin in dem beim Oberverwaltungsgericht anhängigen Berufungsverfahren (2 LC 226/23), das nach Aufhebung der Gebührenbescheide unstreitig erledigt wurde, noch Ende November 2023 vorgetragen hatte, der Aufwand für die Umstellung sei unverhältnismäßig und unzumutbar, war dies im Hinblick auf die ab April 2024 umgesetzte Umstellung widersprüchlich.

Die Bemessung der Gebühr (auch) für die Niederschlagswasserbeseitigung nach dem Frischwassermaßstab wird auch nicht dadurch rechtmäßig, dass die betroffenen Eigentümer kleiner Grundstücke auf Antrag die Erhebung einer Niederschlagswassergebühr nach dem Flächenmaßstab verlangen durften (§ 4 Abs. 2 EGebOG a.F.), denn die Einhaltung des Äquivalenzprinzips und des Gleichheitssatzes stehen nicht in der Weise zur Disposition des Einzelnen, dass eine verfassungskonforme Gebührenerhebung von einer besonderen Antragstellung des jeweiligen Gebührenschuldners abhängig gemacht werden könnte. Dies ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Beschl. v. 28.07.2015 – 9 B 17/15, juris Rn. 8), der der Senat unter Aufgabe seiner früheren Rechtsprechung (vgl. OVG Bremen, Urt. v. 21.10.2014 – 1 A 68/13, juris Rn. 33) folgt.

Die Unwirksamkeit von § 3 EGebOG a.F. führt zur Gesamtnichtigkeit der Vorschriften des EGebOG a.F. über die Bemessung der Abwassergebühr und damit auch des § 8 EGebOG a.F. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Beschluss vom 28.07.2015 – 9 B 17/15, juris Rn. 9 ausgeführt, dass die Teilnichtigkeit eines Gesetzes oder einer Satzung (nur) dann nicht zur Gesamtnichtigkeit führt, wenn eine mit höherrangigem Recht vereinbare

sinnvolle (Rest-)Regelung verbleibt und ein entsprechender hypothetischer Wille des Normgebers angenommen werden kann. Dies ist hier nicht der Fall. Es ist nicht ersichtlich, dass der Ortsgesetzgeber in Kenntnis der Nichtigkeit des die Maßstäbe für die Bemessung der Abwassergebühr regelnden § 3 EGebOG a.F. isoliert eine Regelung über die Höhe der Abwassergebühr getroffen hätte. Als Restregelung wäre dies auch mit dem Bestimmtheitsgrundsatz unvereinbar gewesen, da es an der Regelung einer Methode zur Bestimmung der gebührenrelevanten Abwassermenge für Grundstücke mit weniger als 1.000 m<sup>2</sup> versiegelter Fläche gefehlt hätte.

b) Ob die durch § 8 EGebOG a.F. festgesetzte Gebührenhöhe auch den Anforderungen der in § 12 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes niedergelegten Grundsätzen entsprach, kann vorliegend offenbleiben. Das durch das Oberverwaltungsgericht eingeholte Sachverständigengutachten, die Erläuterungen des in der mündlichen Verhandlung dazu angehörten Gutachters und die darauf bezogenen Einwände insbesondere der Beigeladenen geben jedoch Anlass zu folgenden ergänzenden Ausführungen:

Gemäß § 12 Abs. 2 Satz 2 BremGebBeitrG soll das Gebührenaufkommen bei Anstalten, Einrichtungen oder Anlagen, die überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dienen, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten decken. Zu den Kosten gehören gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 BremGebBeitrG auch Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen. Der Ansatz solcher Entgelte ist am Grundsatz der Erforderlichkeit zu messen. Überflüssige und übermäßige Kosten dürfen in der Kalkulation nicht berücksichtigt werden. Fremdleistungsentgelte werden als angemessen betrachtet, wenn sie den nach dem öffentlichen Preisrecht zu bestimmenden Höchstpreis einhalten (OVG NRW, Urt. v. 27.04.2015 – 9 A 2813/12, juris Rn. 44). Der Nachweis der Erforderlichkeit der Höhe des Entgelts kann in der Regel dadurch geführt werden, dass das Entgelt den Vorgaben der Leitsätze für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten (Anlage zur Verordnung PR Nr. 30/53 vom 21. November 1953, BANz 1953 Nr. 244, zuletzt geändert durch Art. 289 VO vom 25. November 2003, BGBl. I S. 2304) genügt (HessVGH, Urt. v. 11.12.2018 – 5 A 1305/17 –, Rn. 30, juris).

Es spricht Einiges dafür, dass diese Vorgaben für den Kalkulationszeitraum 2020 bis 2023 eingehalten wurden. Die für diesen Zeitraum von der Antragsgegnerin an die Beigeladene gezahlten Leistungsentgelte (vgl. Tabelle auf Seite 2 des Schriftsatzes der Antragsgegnerin vom 27.05.2025, Bl. 886 der Gerichtsakte) dürften sich innerhalb des vorgegebenen Rahmens halten. Dabei sind zunächst die Höchstpreise zugrunde zu legen, die der Sachverständige ermittelt hat (vgl. Seite 3 des Gutachtens, Bl. 492 der Gerichtsakte). Allerdings dürfte dem Sachverständigen wohl insoweit nicht zu folgen sein, als dieser die in der

Selbstkostenrechnung enthaltenen kalkulatorischen Zinsen für das Jahr 2020 um 15.757.866 Euro, für das Jahr 2021 um 16.868.330 Euro und für das Jahr 2022 um 18.223.025 Euro nach unten korrigiert hat. Ohne diese Reduktion lägen die von der Antragsgegnerin an die Beigeladene gezahlten Leistungsentgelte unter den vom Sachverständigen ermittelten Höchstpreisen.

Nach § 5 Abs. 1 VO PR 30/53 müssen Selbstkostenpreise auf die angemessenen Kosten des Auftragnehmers abgestellt werden. § 8 VO PR 30/53 bestimmt, dass dann, wenn Selbstkostenpreise (§§ 5 bis 7) vereinbart werden, die als Anlage beigefügten Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten (LSP) anzuwenden sind. Nach Nr. 43 Abs. 1 LSP können für die Bereitstellung des betriebsnotwendigen Kapitals kalkulatorische Zinsen angesetzt werden. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie setzt nach Absatz 2 der Vorschrift im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen einen Höchstsatz für kalkulatorische Zinsen fest. Diese Festlegung erfolgte mit der Verordnung PR Nr. 4/72 über die Bemessung des kalkulatorischen Zinssatzes (Bundesanzeiger Nr. 78 vom 17. April 1972). Danach beträgt der Höchstsatz für kalkulatorische Zinsen nach Nr. 43 Abs. 2 der Anlage zur Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21. November 1953 6,5% jährlich. Die Festlegung ist seither unverändert geblieben.

Die in der Selbstkostenkalkulation der Beigeladenen enthaltenen kalkulatorischen Zinsen beruhen auf der Annahme eines jährlichen Zinssatzes von 6% multipliziert mit dem betriebsnotwendigen Kapital (Nr. 43 Abs. 1 LSP). Soweit der Sachverständige diesen unter dem mit der Verordnung PR Nr. 4/72 festgelegten Höchstzinssatz liegenden Zinssatz einer (weiteren) Angemessenheitsprüfung unterzieht (vgl. Gliederungspunkte 6.3.1.2 bis 6.3.2.3 des Gutachtens), dürfte dies auf einer falschen rechtlichen Prämisse beruhen. Es dürfte nämlich nicht zutreffen, dass das in § 5 Abs. 1 VO PR Nr. 30/53 verankerte Angemessenheitsgebot gegenüber den Regeln der LSP für die Anerkennung der Selbstkosten vorrangig sei. Normhierarchisch stehen die aufgrund § 8 VO PR Nr. 30/53 bei der Vereinbarung von Selbstkostenpreisen anzuwendenden LSP auf derselben Ebene wie die Preisverordnung. Ihre materiellen Regelungen nehmen damit am Höchstpreischarakter gem. § 1 Abs. 3 teil. Sie determinieren damit den preisrechtlich zulässigen Preis (MüKoEuWettbR/Brüning, 4. Aufl. 2022, ÖffAuftrPrV § 8 Rn. 1). Nähme man – wie der Sachverständige – auch für unter dem Höchstzinssatz liegende Zinssätze eine Angemessenheitsprüfung vor, müsste sich diese an außerhalb der LSP liegenden Maßstäben orientieren bzw. stünde – wie die vom Sachverständigen vorgenommen Orientierung am Eigenkapital statt am betriebsnotwendigen Kapital zeigt (vgl. Gliederungspunkte 6.3.2.2 und 6.3.2.3 des Gutachtens) – den Regelungen der LSP sogar entgegen. Es spricht daher einiges dafür, dass die auf Grundlage

von Nr. 43 Abs. 2 LSP erfolgte Festlegung des zulässigen Höchstzinssatzes für die kalkulatorischen Zinsen nach § 5 Abs. 1 VO PR Nr. 30/53 abschließend ist, so dass bei einem unterhalb des Höchstzinssatzes liegenden Zinssatz eine Angemessenheitsprüfung nicht stattfindet.

**III.** Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und 3 VwGO i.V.m. § 159 VwGO und § 161 Abs. 2 VwGO. Es entspricht der Billigkeit, der Antragsgegnerin und der Beigeladenen auch für den eingestellten Teil des Verfahrens die Kosten aufzuerlegen. Der Normenkontrollantrag hatte zum Zeitpunkt des Eintritts des erledigenden Ereignisses, dem Inkrafttreten des Ortsgesetzes vom 31. März 2020, aus den gleichen Gründen wie für die Zeiträume von April 2020 bis März 2024 Aussicht auf Erfolg. Ohne diese Gesetzesänderung wäre das Ortsgesetz vom 31. Januar 2017 Grundlage für weitere Abwassergebührenbescheide gegenüber dem Antragsteller geblieben, weshalb ihm bis zum Eintritt des erledigenden Ereignisses sowohl die Antragsbefugnis als auch ein Rechtsschutzinteresse zustanden.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Gründe, die es rechtfertigen die Revision zuzulassen (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 oder 2 VwGO), 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

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 Per-

sonen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

Dr. Maierhöfer

Traub

Stybel