Frau Stickelbrocke 501 14/12/12

OBERVERWALTUNGSGERICHT

FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am: 3. Dezember 2012
Knuth
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

9 A 2646/11
3 K 2957/10 Minden

In dem Verwaltungsrechtsstreit

des Herrn [redacted] Bielefeld,

Klägers,

Prozessbevollmächtigte: [redacted]
33602 Bielefeld, Az.: 00744/10,

gegen

die Stadt Bielefeld, vertreten durch den Oberbürgermeister, Rechtsamt, Neues Rathaus, Niederwall 23, 33602 Bielefeld, Az.: 300/Sti,

Beklagte,

wegen Schmutzwassergebühren 2007 bis 2010
(Bagatellgrenze beim Abzug der für die Gartenbewässerung verbrauchten Wassermenge)

hat der 9. Senat

auf die mündliche Verhandlung

vom 3. Dezember 2012

durch
die Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. K l e i n s c h n i t t g e r ,
die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. S c h r ö d e r ,
den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. H a u s e n ,
den ehrenamtlichen Richter B o r c h e r t , Landwirt,
die ehrenamtliche Richterin W e i d e n - L u f f y , Hausfrau,

auf die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Minden vom 26. Oktober 2011

für Recht erkannt:

Soweit der Kläger die Berufung zurückgenommen hat, wird das Berufungsverfahren eingestellt.

Auf die Berufung im Übrigen wird das angefochtene Urteil geändert.

Der Gebührenbescheid für die Schmutzwasserentsorgung vom 15. August 2011 wird hinsichtlich eines Betrags von 25,84 Euro aufgehoben.

Unter Einbeziehung der teilweise rechtskräftigen Kostenentscheidung des Verwaltungsgerichts trägt der Kläger 50 % der Kosten des erstinstanzlichen Verfahrens. Die übrigen Kosten des erstinstanzlichen Verfahrens sowie die Kosten des Berufungsverfahrens trägt die Beklagte.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d :

Der Kläger ist Miteigentümer des Grundstücks mit der postalischen Anschrift [redacted] und [redacted] in Bielefeld, das an die öffentliche Abwasseranlage der Beklagten angeschlossen ist. Die Frischwasserversorgung erfolgt durch die Stadtwerke Bielefeld GmbH, die im Auftrag der Beklagten zunächst zusammen mit den Jahresrechnungen auch die Schmutzwassergebühren erhob.

Die Gebühren für die Benutzung der städtischen Abwasseranlagen durch Einleitung von Schmutz- bzw. Niederschlagswasser sind in der Satzung über die Kostendeckung der Grundstücksentwässerung und der Abwasseruntersuchungen vom 22. November 1973 in den hier für die streitbefangenen Jahre 2007 bis 2010 jeweils maßgeblichen Fassungen geregelt. Nach deren § 2 Abs. 1 wird die Benutzungsgebühr für die Schmutzwasserableitung nach der sog. Einführungsmenge berechnet. Als Einführungsmenge gelten nach § 2 Abs. 2 Satz 1 der Satzung die dem Grundstück zugeführte Wassermenge und die auf dem Grundstück gewonnene Wassermenge, abzüglich der nachgewiesenen auf dem Grundstück verbrauchten oder zurückgehaltenen Wassermengen. Die Wassermenge von 20 m^3 jährlich ist von jeglichem Abzug ausgeschlossen (§ 2 Abs. 2 Satz 2 der Satzung).

Nachdem der Kläger im Jahr 2004 einen separaten Wasserzähler für den Gartenwasseranschluss hatte installieren lassen und diesen der Beklagten mit Schreiben vom 2. Mai 2004 angezeigt hatte, übersandte die Beklagte ihm jährlich zu Beginn eines Jahres Fragebögen mit der Bitte, die entnommene Wassermenge mitzuteilen. Da die vom Kläger gemeldeten Wassermengen stets unter der Bagatellschwelle von 20 m^3 lagen, lehnte die Beklagte eine Reduzierung der Abwassergebühr jeweils ab. Zuletzt teilte der Kläger Anfang 2007 einen Zählerstand von 9 m^3 mit und verzichtete zugleich auf die Übersendung weiterer Erklärungsvordrucke.

Mit Schreiben vom 25. August 2010 beantragte der Kläger unter Hinweis auf einen am 1. August 2010 abgelesenen Zählerstand von 19 m^3 und das Urteil des

Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 19. März 2009 - 2 S 2650/08 - die anteilige Erstattung der Schmutzwassergebühren 2009 entsprechend einer Abzugsmenge von 18 m^3.

Die Beklagte lehnte diesen Antrag mit Schreiben vom 6. September 2010, das keine Rechtsmittelbelehrung enthielt, ab: Die seit Januar 2007 von der separaten Wasseruhr erfasste Wassermenge für die Gartenbewässerung betrage nur 10 m^3, liege also unterhalb der nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen zulässigen Bagatellschwelle von 20 m^3.

Am 18. November 2010 hat der Kläger Klage erhoben, zu deren Begründung er unter nochmaligem Hinweis auf das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 19. März 2009 ausgeführt hat: Die Regelung der Bagatellgrenze in der Satzung sei unwirksam; er habe deshalb einen Anspruch darauf, dass ihm für die Jahre 2004 bis 2009 bei nächster Gelegenheit die (durch den Zählerstand am 1. August 2010 belegte) Menge von 18 m^3 gutgeschrieben werde.

Unter Hinweis auf mögliche Unklarheiten bei der Adressierung hat die Beklagte die Schmutzwassergebühren durch Bescheid vom 15. August 2011 - ohne Berücksichtigung der auf die Gartenbewässerung entfallenden Abzugsmenge - festgesetzt, und zwar für 2007 auf (186 m^3 x 2,72 Euro/m^3 =) 505,92 Euro, für 2008 auf (153 m^3 x 2,72 Euro/m^3 =) 416,16 Euro, für 2009 auf (141 m^3 x 2,79 Euro/m^3 =) 393,39 Euro und für 2010 auf (145 m^3 x 2,97 Euro/m^3 =) 430,65 Euro. Hinsichtlich der beantragten Anerkennung von Abzugsmengen gälten die Ausführungen in dem Bescheid vom 6. September 2010. Entsprechendes gelte für das Jahr 2010, weil auch in diesem Jahr die angegebene Menge unterhalb der Bagatellschwelle gelegen habe; mit Erklärungsvordruck vom 29. Juni 2011 habe der Kläger den Stand der Wasseruhr mit 20 m^3 zum 31. Dezember 2010 angegeben.

Der Kläger hat diesen Bescheid am 12. September 2011 in das Verfahren einbezogen.

Die Wassermenge, deren Berücksichtigung er begehrt, hat er in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht unter Berücksichtigung der 2007 und 2010 abgelesenen Zählerstände auf insgesamt 11 m^3 korrigiert.

In der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht haben die Beteiligten darüber Einigkeit erzielt, dass der Bescheid vom 6. September 2010 keine Wirkung mehr entfalte, da die darin enthaltene Regelung nunmehr Gegenstand des Bescheids vom 15. August 2011 sei. Sodann hat der Kläger beantragt,

> den Bescheid über Entwässerungsgebühren für die Schmutzwasserableitung vom 15. August 2011 aufzuheben, soweit in dessen Festsetzungen der Abwassergebühren für die Jahre 2007 bis 2010 nicht die für die Gartenbewässerung verbrauchte Wassermenge von insgesamt 11 m^3 in Abzug gebracht wurde.

Die Beklagte hat beantragt,

> die Klage abzuweisen.

Sie hat vorgetragen: Die Bagatellgrenze gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 der Satzung sei wirksam; sie sei nach der maßgeblichen Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen zulässig. Die Bagatellgrenze von 20 m^3 entspreche einem Gebührenbetrag von ca. 60 Euro und stelle eine unerhebliche Belastung der Gebührenzahler dar. Demgegenüber hätte der Wegfall der Bagatellregelung voraussichtlich einen erheblichen Verwaltungsmehraufwand zur Folge. Im Übrigen habe der Kläger lediglich die Wassermenge für den Ablesezeitraum vom 10. Januar 2007 bis 1. August 2010, nicht aber die jeweiligen Jahresmengen nachgewiesen. Vom 1. August 2010 bis 31. Dezember 2010 ergebe sich eine Wassermenge von nur 2 m^3, die ebenfalls nicht abzuziehen sei.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen.

Zur Begründung seiner vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung trägt der Kläger vor: Die Bagatellregelung verletze den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Durchgreifende Erwägungen der Verwaltungsvereinfachung, die diese Ungleichbehandlung rechtfertigen könnten, gebe es nicht. Sowohl die Überprüfungs- als auch die Ablesekosten träfen den Gebührenschuldner, nicht die Beklagte. Der von der Beklagten geschilderte verwaltungstechnische Aufwand entstehe unabhängig davon, ob im Einzelfall die Bagatellschwelle überschritten sei. Darauf, dass der Kläger die jährlichen Wasserstände ab 2007 nicht mehr mitgeteilt habe, könne sich die Beklagte nicht berufen. Sie habe diesen Umstand selbst herbeigeführt, indem sie ihm keine Formularvordrucke mehr zugesandt habe. Tatsächlich habe er den Zählerstand, wie aus der mit Schreiben vom 27. November 2012 vorgelegten tabellarischen Übersicht ersichtlich, jährlich abgelesen. Im Hinblick auf geringfügige Abweichungen zwischen den in der Tabelle aufgeführten Werten und den im Verwaltungsverfahren gemachten Angaben sei er damit einverstanden, wenn pauschal eine Abzugsmenge von 9,5 m^3 und der niedrigste Gebührensatz von 2,72 Euro/m^3 zugrunde gelegt werde, der für die Gebührenjahre 2007 und 2008 gegolten habe; daraus ergebe sich ein Gesamtbetrag von 25,84 Euro.

Der Kläger beantragt,

> das Urteil des Verwaltungsgerichts zu ändern und den Bescheid vom 15. August 2011 aufzuheben, soweit in dessen Festsetzungen der Abwassergebühren für die Jahre 2007 bis 2010 nicht die für die Gartenbewässerung verbrauchte Wassermenge von insgesamt 9,5 m^3 in Abzug gebracht wurde.

Die Beklagte beantragt,

> die Berufung zurückzuweisen.

Sie trägt vor: Die Bagatellgrenze sei aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität notwendig. Der mit der Berücksichtigung der geltend gemachten Abzugsmengen verbundene Verwaltungsaufwand sei erheblich. So seien jährlich wiederkehrend Erklärungsvordrucke an alle diejenigen zu verschicken, die getrennte Wasseruhren angemeldet hätten; deren Rücklauf sei zu überwachen und ggf. anzumahnen. Die jährlichen Angaben müssten auf Plausibilität geprüft werden; bei verspäteten Angaben müsste zur Glaubhaftmachung der Abzugswerte und eventuellen Umrechnung auf Kalenderjahreswerte unter Umständen weiterer Schriftverkehr geführt werden. Ferner seien Nachfragen und Überprüfungen vor Ort bei der Erstinstallation sowie bei möglichen Defekten oder sonst unplausiblen Zählerständen erforderlich. Sodann müssten die Abzugsmengen ermittelt, von der Frischwasserverbrauchsmenge abgezogen und durch Bescheid festgesetzt werden. Darüber hinaus müssten im Hinblick auf etwaige missbräuchliche Geltendmachung von Abzugsmengen stichprobenartige Kontrollen durchgeführt werden. Ungeachtet dessen sei die Klage unbegründet, weil der Kläger die jährlichen Abzugsmengen nicht nachgewiesen habe.

Auf Nachfrage des Senats hat die Beklagte mit Schreiben vom 14. November 2012 Angaben zum jährlichen Pro-Kopf-Verbrauch in den letzten Jahren im Versorgungsgebiet gemacht: Dieser lag zwischen 50,89 m^3 im Jahr 2006, 50,18 m^3 im Jahr 2007, 49,32 m^3 im Jahr 2010 und (hochgerechnet) 48,71 m^3 im Jahr 2011.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte und die Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Soweit der Kläger die Berufung durch Reduzierung der Abzugsmenge um 1,5 m^3 konkludent zurückgenommen hat, ist das Verfahren einzustellen (§§ 92 Abs. 3 Satz 1, 125 Abs. 1 VwGO).

Im Übrigen hat die Berufung Erfolg. Die Anfechtungsklage, mit der sich der Kläger dagegen wendet, dass die Beklagte die in den Jahren von 2007 bis 2010 für die Gartenbewässerung verwendete Frischwassermenge von 9,5 m^3 bei der Festsetzung der Schmutzwassergebühren nicht in Abzug gebracht hat, ist begründet. Der Bescheid vom 15. August 2011 ist in dem angefochtenen Umfang rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Rechtsgrundlage für die Heranziehung des Klägers zu Schmutzwassergebühren ist die Satzung über die Kostendeckung der Grundstücksentwässerung und der Abwasseruntersuchungen (Gebührensatzung - GebS -) vom 22. November 1973 in den hier für die Jahre 2007 bis 2010 jeweils maßgeblichen Fassungen.

Nach § 2 Abs. 1 GebS, der in den jeweils maßgeblichen Fassungen der Satzung unverändert geblieben ist, wird die Benutzungsgebühr für die Schmutzwasserableitung nach der Einführungsmenge berechnet. Als Einführungsmenge gelten nach § 2 Abs. 2 Satz 1 GebS die dem Grundstück zugeführte Wassermenge und die auf dem Grundstück gewonnene Wassermenge, abzüglich der nachgewiesenen auf dem Grundstück verbrauchten oder zurückgehaltenen Wassermengen. Die Wassermenge von 20 m^3 jährlich ist von jeglichem Abzug ausgeschlossen (§ 2 Abs. 2 Satz 2 GebS).

Der Kläger stellt allein - und zu Recht - die Wirksamkeit der Bagatellgrenze gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 GebS in Frage (dazu I.). Die Unwirksamkeit dieser Satzungsbestimmung hat zur Folge, dass der festgesetzte Gebührenbetrag in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang zu reduzieren ist (dazu II.).

I. Die vom Kläger beanstandete Satzungsregelung ist unwirksam, weil sie gegen den verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verstößt. An seiner früheren Rechtsprechung, wonach eine Bagatellregelung von 20 m^3 für den Nichtabzug von nachweislich nicht der öffentlichen Abwasseranlage zugeführte Frischwassermengen als zulässig angesehen wurde,

OVG NRW, Urteil vom 21. März 1997 - 9 A 1921/95 -, NWVBl. 1997, 422, juris Rn. 8 ff., zuletzt Beschluss vom 9. Juni 2009 - 9 A 3249/07 -,

hält der Senat nicht mehr fest.

Vgl. auch: OVG Schl.-H., Urteil vom 10. Dezember 2010 - 2 LB 24/10 -, juris; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 19. März 2009 - 2 S 2650/08 -, VBlBW 2009, 472; Nds. OVG, Urteil vom 13. Februar 1996 - 9 K 1853/94 -, OVGE MüLü 46, 334 = NdsVBl. 1996, 255; in der Tendenz gegen die Zulässigkeit einer Bagatellgrenze auch: Hess.VGH, Urteil vom 19. September 1996 - 5 UE 3355/94 -, ZKF 1997, 87, juris Rn. 21.

Der hier gewählte Frischwassermaßstab ist als Wahrscheinlichkeitsmaßstab für die Schmutzwassermenge zulässig. Da die Bemessung der Gebühr für die Inanspruchnahme der Abwasseranlage nach der Inanspruchnahme, d.h. nach dem Wirklichkeitsmaßstab (§ 6 Abs. 3 Satz 1 KAG NRW) besonders schwierig wäre, kann ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab gewählt werden, der allerdings nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zu der Inanspruchnahme stehen darf (§ 6 Abs. 3 Satz 2 KAG NRW).

Der Frischwassermaßstab, den die Beklagte hier im Rahmen ihres Satzungsermessens gewählt hat, stellt grundsätzlich einen zulässigen Wahrscheinlichkeitsmaßstab dar, sofern die Satzung vorsieht, dass nachweislich der Abwasseranlage nicht zugeführte Mengen - etwa im Falle gärtnerischer oder gewerblicher Nutzung - in Abzug gebracht werden. Der Nachweis dieser Mengen kann dem Gebührenpflichtigen auferlegt werden.

St. Rspr., vgl. BVerwG, Urteil vom 14. April 1967 - VII C 15.65 -, BVerwGE 26, 317, juris Rn. 23 f., Beschlüsse vom 12. Juni 1972 - VII B 117.70 -, DÖV 1972, 722, juris Rn. 7, vom 25. März 1985 - 8 B 11.84 -, NVwZ 1985, 496, juris Rn. 8, und vom 28. März 1995 - 8 N 3.93 -, ZKF 1995, 205,

juris Rn. 16; OVG NRW, Urteil vom 18. Dezember 2007 - 9 A 3648/04 -, OVGE 51, 96 = NWVBl. 2008, 142, juris Rn. 19, Beschluss vom 30. Juli 2012 - 9 A 2799/10 -, juris; Bay.VGH, Urteil vom 17. September 1998 - 23 B 96.1607 -, juris Rn. 27 f.

Das schließt die Regelung einer Bagatellgrenze für die Berücksichtigung von nachweislich nicht der Abwasseranlage zugeführte Mengen bundesrechtlich nicht von vornherein aus. Nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu einer 60 m^3 -Bagatellgrenze,

vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. März 1995 - 8 N 3.93 -, NVwZ-RR 1995, 594, juris Rn. 11, m.w.N.,

bedeutet der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG für den Gesetzgeber die allgemeine Weisung, bei steter Orientierung am Gerechtigkeitsgedanken Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln; dies gilt freilich nicht unter allen Umständen, sondern nur, wenn die Gleichheit oder Ungleichheit der Sachverhalte so bedeutsam ist, dass ihre Beachtung unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten geboten erscheint. Dabei ist dem Gesetzgeber in den Grenzen des Willkürverbotes weitgehende Gestaltungsfreiheit zuzugestehen. Ob er im Einzelnen die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung gefunden hat, ist angesichts dessen nicht zu prüfen. Das gilt auch für die das Abgabenrecht beherrschende Ausprägung des Art. 3 Abs. 1 GG als Grundsatz der Abgabengerechtigkeit. Durchbrechungen des Gleichheitssatzes aufgrund von Typisierung und Pauschalierung können – insbesondere bei der Regelung von Massenerscheinungen – unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse im jeweiligen Entsorgungsgebiet durch Erwägungen der Verwaltungsvereinfachung und -praktikabilität gerechtfertigt sein, solange die durch jede typisierende Regelung entstehende Ungerechtigkeit noch in einem angemessenen Verhältnis zu den erhebungstechnischen Vorteilen der Typisierung steht.

Der Grundsatz der Typengerechtigkeit gestattet dem Normgeber, bei der Gestaltung abgabenrechtlicher Regelungen in der Weise zu verallgemeinern und zu pauschalieren, dass an Regelfälle eines Sachbereichs angeknüpft wird und dabei die Besonderheiten von Einzelfällen außer Betracht bleiben. Dieser Grundsatz vermag die Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte indessen nur so lange zu rechtfertigen, als nicht mehr als 10 v. H. der von der Regelung betroffenen Fälle dem „Typ" widersprechen, auf den die Maßstabsregelung zugeschnitten ist, die Auswirkungen auf die Betroffenen nicht erheblich sind und Schwierigkeiten – insbesondere verwaltungspraktischer Art – bestehen, die Härten zu vermeiden.

> Vgl. BVerwG, Urteil vom 1. August 1986 - 8 C 112.84 -, NVwZ 1987, 231, OVG NRW, Beschlüsse vom 18. September 2009 - 9 A 2016/08 -, juris, und vom 15. November 2007 - 9 A 281/05 -, KStZ 2008, 73.

In Anwendung des dargestellten Maßstabes führt die Bagatellgrenze von 20 m^3 pro Jahr nach § 2 Abs. 2 Satz 2 GebS zu einer Ungleichbehandlung (1.), die sachlich nicht gerechtfertigt werden kann (2.).

1. Nach § 2 Abs. 2 Satz 2 GebS wird eine Frischwassermenge bis 20 m^3 pro Jahr, die nachweislich nicht in die öffentliche Abwasseranlage gelangt, gleichwohl bei der Berechnung der Gebührenschuld berücksichtigt; erst die darüber hinausgehenden Mengen werden bei der Berechnung der Abwassergebühren nach dem Frischwassermaßstab nicht mehr angerechnet Dieser Bagatellwert führt dazu, dass Gebührenpflichtige, die bis zu 20 m^3 des bezogenen Frischwassers aufgrund einer besonderen Verwendung, hier zur Gartenbewässerung, nicht in die Abwasseranlage einleiten, schlechter gestellt werden als solche Personen, bei denen (fast) das gesamte bezogene Frischwasser als Abwasser der öffentlichen Abwassereinrichtung zugeführt wird.

Beispielsweise zahlte ein alleinstehender Gebührenschuldner, der jeweils die im Entsorgungsgebiet nach Angaben der Beklagten üblichen Frischwassermengen verbraucht hat, und bei dem fast das gesamte bezogene Frischwasser als Ab-

wasser in den Kanal gelangt, in den hier betroffenen Streitjahren zwischen (2,72 Euro/m^3 x 50,18 m^3 =) 136,48 Euro im Jahr und (2,97 Euro/m^3 x 49,32 m^3 =) 146,48 Euro im Jahr.

Ein ebenfalls alleinstehender Gebührenpflichtiger, der zusätzlich 20 m^3 Frischwasser pro Jahr zur Gartenbewässerung verwendet und ansonsten einen durchschnittlichen Wasserverbrauch hat, zahlte hingegen zwischen (2,72 Euro/m^3 x 70,18 m^3 =) 190,88 Euro und (2,97 Euro/m^3 x 69,32 m^3 =) 205,88 Euro. Letzterer bezahlt damit bezogen auf die tatsächlich eingeleitete Wassermenge eine m^3-Gebühr von 3,80 Euro statt 2,72 Euro bzw. 4,17 Euro statt 2,97 Euro.

Für einen Zwei-Personen-Haushalt mit im Übrigen durchschnittlichem Frischwasserbezug ergibt sich für die hier zu untersuchenden Gebührenjahre bei 20 m^3-artenbewässerung ein m^3-Preis zwischen 3,26 Euro (statt 2,72 Euro) und 3,57 Euro (statt 2,97 Euro). Für einen Drei-Personen-Haushalt mit im Übrigen durchschnittlichem Frischwasserbezug errechnen sich m^3-Preise zwischen 3,08 Euro (statt 2,72 Euro) und 3,37 Euro (statt 2,97 Euro).

2. Diese Ungleichbehandlung ist sachlich nicht gerechtfertigt. Ihre Folgen sind für die Gebührenschuldner nicht unerheblich (a). Auch sind hinreichend gewichtige Schwierigkeiten, diese Härten zu vermeiden, nicht erkennbar (b). Es spricht auch alles dafür, dass im vorliegenden Fall mehr als 10 v.H. der Fälle dem „Typ" widersprechen, auf den die Bagatellreglung zugeschnitten ist (c). **a)** Die satzungsrechtliche Regelung des § 2 Abs. 2 Satz 2 GebS, wonach eine Frischwassermenge bis 20 m^3 pro Jahr, die nachweislich nicht in die öffentliche Abwasseranlage gelangt, gleichwohl bei der Berechnung der Gebührenschuld berücksichtigt wird, belastet den hiervon betroffenen Gebührenschuldner nicht unerheblich.

Bei relativer Betrachtung zahlt der alleinstehende Gebührenschuldner, der 20 m^3 Frischwasser für die Gartenbewässerung verwendet und im Übrigen eine durchschnittliche Frischwassermenge bezieht, in den hier zu betrachtenden Gebührenjahren jeweils eine um etwa 40 % höhere Gebühr (3,80 Euro/m^3 statt 2,72 Euro/m^3 bzw. 4,17 Euro/m^3 statt 2,97 Euro/m^3). Für den Zwei-Personen-Haushalt

ergibt sich eine Erhöhung des m^3-Preises um ca. 20 %, für den Drei-Personen-Haushalt um knapp 14 %. Gebührenunterschiede dieser Größenordnung sind bereits für sich genommen nicht unerheblich.

Unabhängig davon führen die aus den für verschiedene Nutzergruppen folgenden faktisch unterschiedlichen Gebührensätze auch in ihrer absoluten Höhe zu nicht unerheblichen Mehrbelastungen derjenigen, die bis zur Höhe der satzungsrechtlichen Abzugsgrenze Wasser für die Gartenbewässerung verwenden. Die Mehrbelastung aufgrund des satzungsrechtlichen Abzugsverbots von Wassermengen bis zu 20 m^3 beträgt - ausgehend von den hier für die Gebührenjahre von 2007 bis 2010 maßgeblichen Gebührensätzen zwischen 2,72 Euro/m^3 und 2,97 Euro/m^3 zwischen 54,40 Euro und 59,40 Euro. Beträge dieser Höhe können - auch unter Berücksichtigung dessen, dass diesen Beträgen nachweislich keine Gegenleistung gegenübersteht - nicht als nicht völlig unbedeutend angesehen werden. Auch niedrigere Beträge werden in der Rechtsordnung vielfach als nicht geringfügig bewertet. So geht etwa der Verordnungsgeber der Bußgeldkatalog-Verordnung davon aus, dass schon Bußgelder ab 5,00 Euro eine erzieherische Wirkung auf Verkehrsteilnehmer haben können, die sich verkehrsordnungswidrig verhalten haben. Im Übrigen wird auch die Beklagte kaum von einer Beitreibung ausstehender Abgabenschulden unterhalb eines Betrags von 60,00 Euro absehen, weil es sich eben nicht um geringfügige Kleinstbeträge handelt.

Der Hinweis der Beklagten auf § 13 KAG NRW verfängt in diesem Zusammenhang nicht. Nach dessen Abs. 1 kann davon abgesehen werden, Abgaben und abgabenrechtliche Nebenleistungen festzusetzen, zu erheben, nachzufordern oder zu erstatten, wenn der Betrag niedriger als zehn Euro ist und die Kosten der Einziehung oder Erstattung außer Verhältnis zu dem Betrag stehen, es sei denn, dass wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Falles eine Einziehung geboten ist. Die Vorschrift dient der Rationalisierung und Verwaltungsvereinfachung.

Vgl. Lauenroth, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Stand: Juli 2012, § 13 Rn. 1.

Sie betrifft das Verfahren, enthält aber keine allgemeine Aussage des Inhalts, dass Rechtsfehler eines Gebührenmaßstabs bis zu einem bestimmten Betrag rechtlich unerheblich wären.

b) Es bestehen auch keine ausreichend gewichtigen verwaltungspraktischen Schwierigkeiten, die die Ungleichbehandlung rechtfertigen könnten.
Nach Angaben der Beklagten dient die in der Satzung festgelegte Bagatellgrenze dem Zweck, die Anzahl der Absetzungsanträge möglichst gering zu halten und dadurch den mit der Bearbeitung einer Vielzahl von Absetzungsanträgen verbundenen zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Auch wenn dem Ortsgesetzgeber ein weites Organisationsermessen zusteht, ist schon nicht erkennbar, dass die Bearbeitung der Absetzungsanträge tatsächlich einen nennenswerten zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursacht, der es rechtfertigen könnte, dass ein Gebührenschuldner, der zur Gartenbewässerung nachweislich bis 20 m^3 Wasser verwendet, einen erheblichen Gebührenbetrag entrichten muss, ohne eine entsprechende Gegenleistung dafür zu erhalten.

Dabei ist nicht auf die bislang bei der Beklagten übliche Verwaltungspraxis abzustellen. Maßgeblich ist vielmehr der bei sachgerechter Gestaltung des Erhebungsverfahrens unvermeidbare Mehraufwand.

> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. März 1995
> - 8 N 3.93 -, juris Rn. 17.

Der Nachweis der nicht eingeleiteten Wassermenge kann grundsätzlich - wie in der hier zu betrachtenden Satzung geschehen - dem Gebührenschuldner auferlegt werden. Die Kosten für Anschaffung, Installation und Unterhaltung der notwendigen Messeinrichtung fallen danach nicht der Gemeinde, sondern dem Gebührenschuldner zur Last. Der von der Beklagten geschilderte Aufwand durch jährliche Anschreiben an die Gebührenschuldner, von denen bekannt ist, dass sie Wassermesseinrichtungen haben einbauen lassen, ist ohne weiteres vermeidbar. Es spricht nichts dagegen, den Gebührenschuldnern durch entspre-

chende Satzungsbestimmungen die Obliegenheit aufzuerlegen, die Abzugsmengen - ggf. binnen einer bestimmten Frist - von sich aus mitzuteilen.

Vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 5. Oktober 2006 - 2 S 1256/06 -, NVwZ-RR 2007, 409.

In diesem Zusammenhang kann auch durch entsprechende Regelungen sichergestellt werden, dass die Ablesezeiträume für den Frischwasserbezug und die separate Gartenbewässerung - zumindest nahezu - gleich gewählt werden. Damit entfällt auch die Notwendigkeit eines in vielen Gemeinden üblichen gesonderten Erstattungsverfahrens. Die in den hier maßgeblichen Gebührensatzungen noch vorgesehene Aufgabenverteilung zwischen der Stadtwerke GmbH und der für den Abzug zuständigen Stadtverwaltung (vgl. § 7 GebS) ist ohnehin rechtlich bedenklich.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 23. August 2011 - 9 C 2.11 -, BVerwGE 140, 245, und Beschluss vom 30. August 2006 - 10 B 38.06 -, juris.

Selbst wenn die Beklagte die Verwendung eines bestimmten Formulars wünscht, kann ein solches generell zur Verfügung gestellt werden; einer Versendung bedarf es ebenso wenig wie der von der Beklagten angeführten schriftlichen Erinnerungen, wenn die Formulare nicht zeitnah ausgefüllt zurückgesandt worden sind. Damit reduziert sich der Verwaltungsaufwand auf das in Zeiten elektronischer Datenverarbeitung vergleichsweise problemlose Einpflegen eines einzelnen Werts in die grundstücksbezogene Gebührenermittlung und in selteneren Fällen ersichtlich unplausibler Angaben auf eine Kontrolle vor Ort. Bei dieser Sachlage spricht sogar einiges dafür, dass sich der nach einem Verzicht auf eine Bagatellgrenze zu erwartende Verwaltungsaufwand gegenüber dem bisher praktizierten Verfahren bei sachgerechter Gestaltung absolut verringern wird.

Jedenfalls ist nicht mit einer für die Beklagte unzumutbaren zusätzlichen Belastung zu rechnen. Denn es ist keineswegs zu erwarten, dass eine Vielzahl von

Gebührenpflichtigen, die ähnlich geringe Wassermengen zur Gartenbewässerung verwenden wie der Kläger, von der Abzugsmöglichkeit Gebrauch machen wird. Ob es für den Gebührenpflichtigen bei nur geringen Abzugsmengen und demnach nur geringen Gebührenersparnissen wirtschaftlich sinnvoll ist, die Beschaffung, den Einbau und die turnusmäßige Eichung des Zählers zu finanzieren, ist allerdings für die Beurteilung der Wirksamkeit der Satzungsregelung unbeachtlich. Dem Grundstückseigentümer ist es zu belassen, aus welchen Gründen und mit welchen Opfern er sich für die entsprechenden Entnahmestellen einen Nebenzähler einrichten möchte. Der Gebührenpflichtige wird jedenfalls bei stetig steigenden Gebühren eher geneigt sein, entsprechende Investitionen zu tätigen.

c) Bei dieser Sachlage kommt es nicht mehr entscheidend darauf an, ob im vorliegenden Fall mehr als 10 v.H. der von der Regelung betroffenen Fälle dem „Typ" widersprechen, auf den die Bagatellreglung zugeschnitten ist.
Allerdings spricht die Struktur des Gemeindegebiets von Bielefeld, das ländlichere Wohnbereiche ebenso umfasst wie dicht bebaute städtische Bereiche, nicht ansatzweise dafür, dass diejenigen Grundstücke, auf denen Grünflächenbewässerung stattfindet, eine nach dem Grundsatz der Typengerechtigkeit vernachlässigenswerte Ausnahme von weniger als 10 v.H. der Fälle darstellen. Im Übrigen könnte der Grenzwert nur gerechtfertigt sein, wenn praktisch alle betroffenen Verbraucher einen im wesentlichen quantitativ gleichen Anteil des bezogenen Wassers – etwa infolge gleichartiger Gartenbewässerungsverhältnisse oder einer vergleichbaren gewerblichen bzw. industriellen Nutzung – der Kanalisation nicht zuführen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 28. März 1995 – 8 N 3.93 -, juris Rn. 13.

Dafür ist hier nichts ersichtlich. Derartiges macht die Beklagte auch nicht geltend.

3. Die hier streitige Bagatellgrenze lässt sich letztlich auch nicht als notwendiger Bestandteil eines zulässigerweise pauschalierende Bestandteile enthaltenden Wahrscheinlichkeitsmaßstabes rechtfertigen. Ungenauigkeiten sind hinsichtlich

der Gebührenbemessung in gewissem Umfang als notwendige Folge der Verwendung des Frischwassermaßstabs hinzunehmen, etwa soweit ein gewisser Teil des bezogenen Frischwassers wegen Verbrauchs in der Küche oder zum Trinken, wegen der Verdunstung oder wegen des Gießens von Balkonpflanzen, nicht mehr in das Kanalnetz als Abwasser eingeleitet wird. Die Verluste durch den Wasserverbrauch beim Kochen, Waschen, Trinken, etc. bei normaler Wohnnutzung treffen typischerweise alle Grundstücke in etwa gleich und lassen sich zudem praktisch nicht korrekt nachweisen.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. März 1995
- 8 N 3.93 -, juris Rn. 16.

Das trifft auf die hier in Rede stehenden konkret ermittelbaren Wassermengen, die nachweislich zur Bewässerung des Gartens dienen, nicht zu. Die mit der Einführung der Bagatellgrenze verbundene Ungenauigkeit des Frischwassermaßstabs ist anders als im Falle der bei normaler Wohnnutzung üblichen Wasserverluste vermeidbar.

Vgl. Nds. OVG, Urteil vom 13. Februar 1996
- 9 K 1853/94 -, juris Rn. 7.

Die durch die Absetzbarkeit nicht in die Abwasserkanalisation eingeleiteter Frischwassermengen bewirkte Verfeinerung des an die bezogene Frischwassermenge anknüpfenden Wahrscheinlichkeitsmaßstabes, die nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts grundsätzlich geboten ist, darf nicht durch einen Grenzwert, der wegen seiner Höhe im Regelfall einer Nichtberücksichtigung anderweitig verbrauchter Wassermengen gleichkommt, konterkariert werden.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. März 1995
- 8 N 3.93 -, juris Rn. 16; VGH Bad.-Württ., Urteil
vom 19. März 2009 - 2 S 2650/08 -, juris Rn. 30.

II. Die Unwirksamkeit der Bagatellregelung in § 2 Abs. 2 Satz 2 GebS hat zur Folge, dass der festgesetzte Gebührenbetrag entsprechend dem Begehren des Klägers, über das der Senat nicht hinausgehen darf (vgl. § 125 Abs. 1, § 88 VwGO), zu reduzieren ist.

Kläger in den streitbefangenen Gebührenjahren - mindestens - die im Berufungsantrag bezeichnete Wassermenge (9,5 m^3) für Zwecke der Gartenbewässerung verwendet, so dass diese Menge nicht als Schmutzwasser in die Abwasseranlage der Beklagten gelangt ist. Darauf, wie sich diese Menge auf die vier betreffenden Jahre verteilt, kommt es nicht mehr an, nachdem sich der Kläger damit einverstanden erklärt hat, dass für die Abzugsmenge einheitlich der niedrigste in Betracht kommende Gebührensatz von 2,72 Euro/m^3 zugrunde gelegt wird, und sein Klagebegehren in der Berufungsverhandlung auf einen Gesamtbetrag von 25,84 Euro beschränkt hat.

Dem kann die Beklagte nicht entgegenhalten, dass der Kläger die jeweiligen Abzugsmengen nicht auf den von der Beklagten verwendeten Formblättern jährlich mitgeteilt hat. Die Satzung schreibt weder die Verwendung dieser Formblätter noch die Einhaltung einer bestimmten Frist vor. Daran, dass der Festsetzungsbescheid vom 15. August 2011, der vier Gebührenjahre betrifft, jedenfalls um diesen Betrag überhöht ist, besteht kein Zweifel. Wenn die vom Kläger verwendete Wasseruhr nicht mehr geeicht ist, steht dies der Geltendmachung der Abzugsmenge ebenfalls nicht entgegen, weil die Satzung auch ein diesbezügliches Erfordernis nicht regelt. Für den Nachweis im Sinne von § 2 Abs. 4 Satz 2 GebS reicht es aus, dass der Kläger den Einbau der Messeinrichtung angezeigt und der Beklagten Gelegenheit gegeben hat, diese zu prüfen und zu überwachen (§ 2 Abs. 4 Sätze 3 und 4 GebS).

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 1 Sätze 1 und 3 VwGO. Die teilweise Berufungsrücknahme bleibt bei der Kostenverteilung außer Betracht, weil sie nur einen geringfügigen Teilbetrag betrifft, der nicht zur Überschreitung der nächsten Gebührenstufe geführt hat.

Die Entscheidung hinsichtlich der vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711, 709 Satz 2 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen hierfür (§ 132 Abs. 2 VwGO) nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. 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 schriftlich einzureichen.

Statt in Schriftform können die Einlegung und die Begründung der Beschwerde auch in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Verwaltungsgerichten und den Finanzgerichten im Lande Nordrhein-Westfalen - ERVVO VG/FG - vom 1. Dezember 2010 (GV. NRW. S. 647) erfolgen.

Im Beschwerdeverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Die Beteiligten können sich durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates 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. Auf die zusätzlichen Vertretungsmöglichkeiten für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse wird hingewiesen (vgl. § 67 Abs. 4 Satz 4 der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - und § 5 Nr. 6 des Einführungsgesetzes zum Rechtsdienstleistungsgesetz - RDGEG -).

Dr. Kleinschnittger Dr. Schröder Dr. Hausen

Ferner ergeht ohne Mitwirkung der ehrenamtlichen Richter der

Beschluss:

Der Streitwert wird auch für das Berufungsverfahren auf die Wertstufe bis 300,- Euro festgesetzt (§ 52 Abs. 3 GKG).

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Dr. Kleinschnittger Dr. Schröder Dr. Hausen

Ausgefertigt

Kauth, VG-Beschäftigte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

Sachgebiet: 1121

Normen: Art. 3 Abs. 1 GG
§ 6 Abs. 3 KAG

Schlagwörter: Abgaben, Benutzungsgebühr, Schmutzwassergebühr, Abwasser, Kanalisation, Frischwassermaßstab, Wahrscheinlichkeitsmaßstab, Typengerechtigkeit, Verwaltungspraktikabilität, Ungleichbehandlung, Gleichheitsgrundsatz, Gartenbewässerung, Nachweis, Satzung, Bagatellgrenze, Bagatellregelung, Bagatellschwelle

Leitsatz:

Die bezogene Frischwassermenge stellt grundsätzlich einen zulässigen Wahrscheinlichkeitsmaßstab für die Schmutzwassermenge dar, sofern die gemeindliche Gebührensatzung vorsieht, dass nachweislich der Abwasseranlage nicht zugeführte Mengen - etwa im Falle gärtnerischer oder gewerblicher Nutzung - in Abzug gebracht werden.

Eine Bagatellregelung, wonach nachweislich für die Gartenbewässerung verwendete Frischwassermengen (hier: bis 20 m^3) nicht abgezogen werden, verstößt gegen den verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz und ist deshalb unwirksam (Änderung der Senatsrechtsprechung).

OVG NRW, Urteil vom 3.12.2012 - 9 A 2646/11 -;
I. Instanz: VG Minden - 3 K 2957/10 -.