

Az.: 5 A 614/18
13 K 1245/16

beglaubigte
Abschrift



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der

- Klägerin -
- Berufungsklägerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Abwasserzweckverband S.....
vertreten durch den Verbandsvorsitzenden

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

prozessbevollmächtigt:

wegen

Abwassergebühren
hier: Berufung

hat der 5. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Munzinger, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Tischer und die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Dr. Helmert aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 12. Juni 2019

am 12. Juni 2019

für Recht erkannt:

Auf die Berufung der Klägerin wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 20. März 2018 - 13 K 1245/16 - geändert. Der Abwassergebührenbescheid des Beklagten vom 5. Februar 2016 für das Abrechnungsjahr 2015 für das Grundstück Straße., S....., und der Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 2. Juni 2016 werden aufgehoben.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110% des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Klägerin vorher Sicherheit in Höhe von 110% des zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin begehrt die Aufhebung eines Abwassergebührenbescheides für das Jahr 2015.
- 2 Die Klägerin ist Eigentümerin eines Grundstücks in S....., Ortsteil Sie betreibt dort den Campingplatz ".....". Der Beklagte ist ein Zweckverband, dem für das hier maßgebliche Gebiet die öffentliche Aufgabe der Abwasserentsorgung übertragen wurde. Für die Benutzung der von ihm hierzu betriebenen öffentlichen Einrichtung erhebt der Beklagte von den Grundstückseigentümern jährlich Abwassergebühren in Form von Verbrauchs- und Grundgebühren.
- 3 Mit Gebührenbescheid vom 5. Februar 2016 setzte der Beklagte gegenüber der Klägerin für den Zeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2015 eine Abwassergebühr in Höhe von 4.197,89 € fest. Dieser Betrag setzt sich aus einer Verbrauchsgebühr in

Höhe von 3.222,89 € für 913 m³ Wasser zu je 3,53 € pro m³ und einer Grundgebühr in Höhe von 975,00 € zusammen.

- 4 Dem streitgegenständlichen Gebührenbescheid lag die Satzung über die öffentliche Abwasserbeseitigung (Abwassersatzung - AbwS) des Beklagten vom 13. Juni 2006, zuletzt geändert durch die 10. Änderungssatzung vom 29. September 2015, zugrunde. Gemäß § 49 Abs. 1 Satz 1 AbwS ist Schuldner der Abwassergebühr der Grundstückseigentümer. Gemäß § 50 Abs. 1 AbwS wird die Abwassergebühr nach der Abwassermenge bemessen, die auf dem an die öffentlichen Abwasseranlagen angeschlossenen Grundstück anfällt. Gemäß § 51 Abs. 1 Nr. 1 AbwS gilt im Sinne von § 50 Abs. 1 als angefallene Abwassermenge bei öffentlicher Wasserversorgung der der Entgeltabrechnung zugrunde gelegte Wasserverbrauch. Die Höhe der Abwassergebühr bestimmt sich nach § 54 AbwS. Gemäß Absatz 1 Nr. 1 Buchst. a beträgt die Gebühr je m³ Abwasser für Abwasser, das - wie hier - in öffentliche Kanäle eingeleitet und durch ein Klärwerk gereinigt wird, für das - hier maßgebliche - Entsorgungsgebiet der Kläranlage S.....3,53 €. Nach Absatz 2 kommt zur Abwassergebühr nach Absatz 1 Nr. 1 Buchst. a jährlich eine Grundgebühr gestaffelt nach der im Veranlagungszeitraum angefallenen Abwassermenge in nachfolgender Höhe hinzu:

Staffelung nach jährlichem Verbrauch in m ³	Grundgebühr pro Jahr
0 bis 400	39,00 €
401 bis 700	468,00 €
bis 1000	975,00 €
bis 2000	1.755,00 €
bis 3000	2.535,00 €
bis 4000	3.315,00 €
bis 5000	4.095,00 €
bis 6000	4.485,00 €
bis 7000	4.875,00 €
bis 8000	5.265,00 €
bis 9000	5.655,00 €
bis 10000	6.045,00 €

- 5 Erstinstanzlich hat der Beklagte folgende Aufstellung über die Verteilung der Grundgebühr auf die einzelnen Staffelungsgrößen vorgelegt:

Staffelung	Wichtung	Grundgebührensatz	Anzahl	Grundgebühr ges.
bis 400 m ³	1	39 €	2.733	106.587 €
bis 700 m ³	12	468 €	58	27.144 €
bis 1.000 m ³	25	975 €	16	15.600 €
bis 2.000 m ³	45	1.755 €	18	31.590 €
bis 3.000 m ³	65	2.535 €	8	20.280 €
bis 4.000 m ³	85	3.315 €	2	6.630 €
bis 5.000 m ³	105	4.095 €	1	4.095 €
bis 6.000 m ³	115	4.485 €	1	4.485 €
bis 9.000 m ³	145	5.655 €	1	5.655 €
Gesamt			2.838	222.066 €

- 6 Gegen den Bescheid vom 5. Februar 2016 erhob die Klägerin am 1. März 2016 Widerspruch. Sie wandte sich gegen die Höhe der Grundgebühr, die im Vorjahr noch 39,00 € betragen habe.
- 7 Mit Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 2. Juni 2016, zugestellt am 4. Juni 2016, wurde der Widerspruch zurückgewiesen. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Festsetzung der Grundgebühr sei gemäß § 54 AbwS erfolgt. Die vorgenommene Staffelung sei rechtlich zulässig und im Grundgebührenbereich nicht unüblich. Andere Modelle wie zum Beispiel die Zählergröße im Trinkwasserbereich oder die Anzahl der Wohn- und Gewerbeeinheiten zielten letztlich auch auf den Umfang der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung ab.
- 8 Zur Begründung ihrer am 4. Juli 2016 erhobenen Klage machte die Klägerin geltend, die Bemessung der Grundgebühr für die Abwasserbeseitigung anhand von tatsächlichen Verbrauchsdaten verstoße gegen die Regelungen des Sächsischen Kommunalabgabengesetzes. Selbst wenn die Bemessung nach dem Einleitungsvolumen rechtmäßig sein sollte, wäre eine unverhältnismäßige Divergenz zwischen der Erhöhung des Einleitungsvolumens und der Grundgebühr festzustellen, die einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz darstelle. Denn derjenige, der 400 m³ einleitet, müsse nur 1/12 der Grundgebühr bezahlen wie derjenige Anschlussinhaber, der 401 m³ einleitet. Eine Verdoppelung der Einleitung von 400 auf 800 m³ führe zur

25-fachen und die Verdreifachung der Einleitung sogar zu einer 45-fachen Grundgebühr.

9

Der Beklagte ist der Klage entgegen getreten. Er machte geltend, bei der Auswahl des Gebührenmaßstabs habe der Satzungsgeber eine weitgehende Gestaltungsfreiheit. Grenze sei lediglich das Willkürverbot. Die Bemessung der Grundgebühr müsse sich nicht am Maßstab der Verbrauchsgebühr ausrichten, die Bemessung am Verbrauch sei aber zulässig, da sie sich am Maß der Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung zu orientieren habe. Auch die im Einzelfall vorgenommene Staffelung sei nicht zu beanstanden, da auch hier der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum zu beachten sei. Insbesondere sei nicht zu beanstanden, dass sich die Grundgebühr ab Erreichen einer bestimmten Verbrauchsmenge deutlich erhöht, da damit gerade dem Umstand Rechnung getragen werde, dass dem jeweiligen Gebührenschuldner mit der Möglichkeit der umfangreicheren Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung auch ein höherer Vorteil durch die Vorhaltung der öffentlichen Einrichtung gewährt wird. Dabei sei es nicht zu vermeiden, dass bei bestimmten Verbrauchsmengen ein erheblicher Gebührensprung eintritt, der im Übrigen in gleicher Weise auftreten würde, wenn sich die Grundgebühr an der Anzahl der Haushalte, der im Haushalt lebenden Personen oder Wohneinheiten oder Wohnfläche orientieren würde. Die Orientierung der Grundgebühr an den Verbrauchsmengen eröffne dem Gebührenschuldner zudem in stärkerem Maße die Möglichkeit, eine höhere Grundgebühr zu vermeiden als dies bei anderen Gebührenmaßstäben, etwa der Anzahl der im Haushalt lebenden Personen, der Fall wäre.

10

Mit Urteil vom 20. März 2018 - 13 K 1245/16 - hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt, der Grundgebührenmaßstab nach dem tatsächlichen Trinkwasserverbrauch sei mit den vorgenommenen Differenzierungen rechtlich nicht zu beanstanden. § 14 Abs. 1 Satz 3 SächsKAG stelle mit der Bindung der Grundgebühr an ihre Angemessenheit und der Feststellung, dass die Gebühr unabhängig vom Umfang der tatsächlichen Inanspruchnahme sei, klar, dass es grundsätzlich keiner Bemessung der Gebühr nach der Inanspruchnahme der Vorhalteleistungen als solcher bedürfe. Der Bezug zur Inanspruchnahme der Vorhalteleistungen sei im Umkehrschluss aber auch nicht ausgeschlossen. Zur

Wahrung der Angemessenheit sei maßgeblich, dass die für den einzelnen Nutzer anfallende Grundgebühr nicht außer Verhältnis zu dem ihm gebotenen Vorteil, die Leistung der Einrichtung jederzeit in dem konkret benötigten Umfang abrufen zu können, stehen dürfe. Dies berücksichtigend sei nicht zu beanstanden, dass die Grundgebühr nach Abwassermengen gestaffelt berechnet wird. Bei der Auswahl des Gebührenmaßstabs habe der Satzungsgeber eine weitgehende Gestaltungsfreiheit. Der Wasserverbrauch sei als geeigneter Maßstab für die Bemessung der Grundgebühr anzusehen. Es bestehe ein Zusammenhang zwischen der Abwassermenge und der Höhe der Fixkosten, weil die Fixkosten mit zunehmender Abwassermenge stiegen. Zu beanstanden sei auch nicht die gestaffelte Gestaltung der Grundgebühr. Ob aus Rechtsgründen Differenzierungen in der Höhe der Grundgebühr erforderlich seien, richte sich maßgeblich danach, ob dafür sachliche, am Wert der Vorhalteleistung und Betriebsbereitschaft orientierte Gesichtspunkte gegeben sind. Der Satzungsgeber sei berechtigt, sich im Hinblick auf die Gebührenbemessung für die Grundgebühr generalisierender, typisierender und pauschalierender Erwägungen zu bedienen. Die gestaffelte Grundgebühr berücksichtige die unterschiedliche Inanspruchnahme der Liefer- und Betriebsbereitschaft durch die einzelnen Einheiten. Unter die erste Stufe fielen vor allem der Wohnnutzung dienende Grundstücke, während die weiteren Stufen in erster Linie für Industriebetriebe, Gewerbeeinrichtungen sowie landwirtschaftliche und öffentliche Einrichtungen Anwendung fänden und berücksichtigten, dass der Umfang des Wasserverbrauchs einhergehe mit dem Vorteil und der Inanspruchnahme der Liefer- und Betriebsbereitschaft. Die Bemessung der Grundgebühr eröffne den Gebührenschuldern zudem in stärkerem Maße die Möglichkeit, eine höhere Grundgebühr zu vermeiden, als dies bei anderen Gebührenmaßstäben, wie z. B. der Anzahl der im Haushalt lebenden Personen der Fall wäre.

- 11 Der Senat hat die Berufung mit Beschluss vom 27. Februar 2019 zugelassen, der dem Prozessbevollmächtigten der Klägerin am 8. März 2019 zugestellt wurde. Mit der am 20. März 2019 eingegangenen Berufungsbegründung macht die Klägerin geltend: Für die Grundgebühr sei ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab zu berücksichtigen, der sich an Art und Umfang der aus der Lieferbereitschaft folgenden, abrufbaren Arbeitsleistung für die vorzuhaltende Höchstlastkapazität zu orientieren habe. Hieran orientiere sich der Maßstab jedoch nicht, da er konkret verbrauchsabhängig ausgestaltet sei. Die

Fixkosten einer Anlage stiegen aber nicht mit der Höhe der abrufbaren Leistungen. Die Fixkosten verringerten sich sogar pro abrufbarer Leistungseinheit, weil insoweit ein "Mengenrabatt-Effekt" auftrete. Die Betriebskosten einer technischen Anlage erhöhten sich nicht in gleichem Maße wie deren Größe bzw. Leistungsfähigkeit. Hier trete ein Degressionseffekt ein, der zu einer deutlichen Abflachung der Kurve führe. Dies werde hier nicht berücksichtigt. § 14 Abs. 1 Satz 3 SächsKAG lasse nicht den vom Beklagten vertretenen Umkehrschluss zu, dass angemessene Grundgebühren für fixe Vorhaltekosten auch abhängig vom Umfang der tatsächlichen Inanspruchnahme erhoben werden dürfen. Das Wort "können" in § 14 Abs. 1 Satz 3 SächsKAG beziehe sich nicht auf "unabhängig vom Umfang der tatsächlichen Inanspruchnahme zu erheben", sondern auf die Erhebung angemessener Grundgebühren für fixe Vorhaltekosten an sich. Selbst wenn die ausschließlich verbrauchsabhängige Ausgestaltung der Grundgebühr prinzipiell rechtmäßig wäre, würde dem die vom Beklagten vorgenommene Staffelung nicht gerecht, da insoweit von Verbrauchsabhängigkeit nicht mehr gesprochen werden könne. Zudem verstieße die Grundgebühr gegen den Gleichheitssatz. Denn sie steige verhältnismäßig stärker als das Einleitevolumen. Wenn die Verdoppelung des Einleitevolumens zu einer 25-fachen Grundgebühr und die Verdreifachung zu einer 45-fachen Grundgebühr führe, stehe die Höhe der Grundgebühr in keinem nachvollziehbaren Verhältnis zum Einleitevolumen. Dieses Verhältnis müsste umgekehrt sein. Angesichts dessen sei die Regelung nicht mehr vom Gestaltungsspielraum des Satzungsgebers gedeckt.

12 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 20. März 2018 - 13 K 1245/16 - zu ändern und den Abwassergebührenbescheid des Beklagten vom 5. Februar 2016 für das Abrechnungsjahr 2015 für das Grundstück Straße., S....., und den Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 2. Juni 2016 aufzuheben.

13 Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

14 Zur Begründung wird ausgeführt, Grundgebühren müssten nach § 14 Abs. 1 SächsKAG nicht verbrauchsunabhängig und nach dem Wahrscheinlichkeitsmaßstab

berechnet werden. Aus dem Umkehrschluss zu § 14 Abs. 1 Satz 3 SächsKAG ergebe sich, dass eine Bemessung der Grundgebühr anhand der tatsächlichen Inanspruchnahme möglich sei. Es komme lediglich auf die Angemessenheit der konkreten Ausgestaltung an. Dabei verfüge der Satzungsgeber über einen weiten Ermessensspielraum, der von Verwaltungsgerichten nur eingeschränkt überprüfbar sei. Grenze sei das Willkürverbot. Ein Verstoß hiergegen sei nicht ersichtlich. Es bestehe ein sinnvoller und auch nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen Vorhalteleistung und verarbeiteten Abwassermengen. Auch die Gebührenstaffelung sowie die Höhe der jeweiligen Stufen seien nicht zu bemängeln. Auch diese seien vom Gestaltungsspielraum des Satzungsgebers gedeckt. Denn dem Satzungsgeber stehe es frei, sich bei der Gebührenbemessung von generalisierenden, typisierenden und pauschalierenden Erwägungen leiten zu lassen. Sollte dies zu Belastungen im Einzelfall führen, seien diese grundsätzlich hinzunehmen. Unebenheiten und Friktionen, wie sie sich durch die Bemessung in Stufen und den Verzicht auf weitere Unterscheidungen ergeben, seien durch die Ziele der Praktikabilität, der Vermeidung aufwendiger individueller Ermittlungen und der Absicherung gegen Erhebungsdefizite in einem Massenverfahren verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Es sei systemimmanent, dass es im Falle der Gebührenbemessung anhand von Volumina immer zu "Ungerechtigkeiten" im Grenzbereich der Staffelungsgruppen komme. Der Gebührensprung zwischen der ersten und der zweiten Stufe beruhe darauf, dass man mit den höheren Stufen Gewerbetreibende, die naturgemäß einen hohen Wasserverbrauch hätten, erfassen möchte. Die Entsorgung des Gewerbes sei in S.....von der Topografie her schwierig, weil das Gewerbe außerhalb des Zentrums angesiedelt sei.

- 15 Wegen der Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 16 Die zulässige Berufung ist begründet. Der angefochtene Bescheid des Beklagten vom 5. Februar 2016 und der Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 2. Juni 2016 sind aufzuheben, denn sie sind rechtswidrig und verletzen die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die der Erhebung der Grundgebühr zugrunde liegende

Regelung des § 54 Abs. 2 der Satzung über die öffentliche Abwasserbeseitigung (Abwassersatzung - AbwS) des Beklagten vom 13. Juni 2006, zuletzt geändert durch die 10. Änderungssatzung vom 29. September 2015, ist wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Abgabengleichheit nichtig, weshalb es an einer gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG für die Abgabenerhebung erforderlichen Satzungsbestimmung fehlt (1.). Die Nichtigkeit der Bestimmungen zur Grundgebühr führten zur Gesamtnichtigkeit der gebührenrechtlichen Regelungen der Abwassersatzung des Beklagten, weshalb die angefochtenen Bescheide insgesamt aufzuheben sind (2.).

- 17 1. § 54 Abs. 2 AbwS ist wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Abgabengleichheit nichtig.
- 18 a) Gemäß § 9 Abs. 1 SächsKAG können die Gemeinden und Landkreise für die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben. Haben sich mehrere Gemeinden zu einem Zweckverband zusammengeschlossen, geht - vorbehaltlich einer anderen Regelung in der Gründungsvereinbarung - dieses Recht der Erhebung von Benutzungsgebühren auf den Zweckverband über. Nach § 14 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG können die Gebühren nach dem Ausmaß der Benutzung (Leistung) oder den durch die Benutzung durchschnittlich verursachten Kosten bemessen werden. Beide Kriterien können auch miteinander verbunden werden (§ 14 Abs. 1 Satz 2 SächsKAG). Für die fixen Vorhaltekosten können nach § 14 Abs. 1 Satz 3 SächsKAG unabhängig vom Umfang der tatsächlichen Inanspruchnahme angemessene Grundgebühren erhoben werden. Die Grundgebühr stellt eine Form der Benutzungsgebühr dar, die für die Inanspruchnahme der Liefer- und Betriebsbereitschaft einer öffentlichen Einrichtung erhoben wird. Mit ihr werden die durch das Bereitstellen und ständige Vorhalten der Einrichtung entstehenden verbrauchsunabhängigen Betriebskosten ganz oder teilweise abgegolten, und sie wird aus diesem Grunde nach einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab bemessen, der sich an Art und Umfang der aus der Lieferbereitschaft folgenden abrufbaren Arbeitsleistung als Anhalt für die vorzuhaltende Höchstlastkapazität zu orientieren hat (Urt. des Senats v. 7. März 2012 - 5 C 9/10 -, juris Rn. 97; BVerwG, Urt. v. 1. August 1986 - 8 C 112.84 -, juris Rn. 15; OVG LSA, Urt. v. 14. April 2008 - 4 L 181/07 -, juris Rn. 23).

19 Die Anwendung eines - wie hier - Wahrscheinlichkeitsmaßstabs darf nicht dazu führen, dass die Gebühr in einem offensichtlichen Missverhältnis zu der damit abgegoltenen Leistung steht; auch darf sie nicht gegen den Grundsatz der Abgabengleichheit verstoßen, der aus dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 18 Abs. 1 SächsVerf hergeleitet wird (Urt. des Senats v. 7. März 2012 - 5 C 9/10 -, juris Rn. 98).

20

b) Hiernach ist § 54 Abs. 2 AbwS nichtig, weil die konkrete Ausgestaltung der am Verbrauch orientierten Staffelung in Verbindung mit der den einzelnen Stufen zugeordneten Gebührenhöhe gegen den Grundsatz der Abgabengleichheit verstößt und nicht mehr von der weitgehenden Gestaltungsfreiheit des Satzungsgebers umfasst ist.

21

aa) Nicht mit dem Grundsatz der Abgabengleichheit vereinbar ist zunächst der konkrete Gebührensprung von der Stufe 1 zur Stufe 2 und den weiteren Stufen. Dies zeigt bereits der Vergleich der jeweiligen mittleren Höhe der Grundgebühren pro m³ und Jahr der Stufe 1 mit derjenigen der weiteren Stufen. Der Senat nimmt diesen Vergleich auf der Grundlage eines mittleren Wasserverbrauchs je Stufe (also bei Stufe 1 ein Verbrauch von 200 m³ und bei Stufe 2 ein Verbrauch von 550 m³ ...) vor, um die bei einem Gebührensprung an den Rändern immer bestehenden Schärfen auszublenden. Hiernach stellt sich die Höhe der Grundgebühr pro m³ und Jahr wie folgt dar:

Stufe	mittlerer Verbrauch je Stufe	mittlere Grundgebühr je m ³ und Jahr
1	200 m ³	0,195 €/m ³
2	550 m ³	0,85 €/m ³
3	850 m ³	1,15 €/m ³
4	1.500 m ³	1,17 €/m ³
5	2.500 m ³	1,01 €/m ³
6	3.500 m ³	0,95 €/m ³
7	4.500 m ³	0,91 €/m ³
8	5.500 m ³	0,82 €/m ³
9	6.500 m ³	0,75 €/m ³
10	7.500 m ³	0,70 €/m ³
11	8.500 m ³	0,67 €/m ³
12	9.500 m ³	0,64 €/m ³

22

Die durchschnittliche Grundgebühr pro m³ und Jahr der Stufe 1 beträgt somit weniger als ein Viertel derjenigen der Stufe 2, weniger als ein Fünftel derjenigen der Stufen 3

bis 5 und noch weniger als ein Drittel der Stufe 12. Dieses Ergebnis wird bestätigt durch die Verteilung der Grundgebühr auf die einzelnen Staffellingsgrößen gemäß der vom Beklagten vorgelegten Aufstellung. Unter die Stufe 1 fallen 2.733 von insgesamt 2.838 Grundstücken, also 96,3 %. Diese 2.733 Grundstücke tragen aber nur zu einem Grundgebührenaufkommen von 106.587 € von insgesamt 222.066 € bei, was einem Prozentsatz von 48 entspricht.

23

Dieser sehr erhebliche Gebührensprung von der ersten zur zweiten Stufe und den weiteren Stufen ist nicht durch hinreichende Sachgründe gerechtfertigt. Der Prozessbevollmächtigte des Beklagten hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat ausgeführt, der Gebührensprung zwischen der ersten und der zweiten Stufe beruhe darauf, dass man Gewerbetreibende, die naturgemäß einen hohen Wasserverbrauch hätten, erfassen wollte, und dass die Entsorgung des Gewerbes in S.....von der Topografie her schwierig sei, weil das Gewerbe außerhalb angesiedelt sei. Diese Gründe rechtfertigen die Differenz nicht. Die Erfassung eines hohen Wasserverbrauchs von Gewerbetreibenden erfolgt bereits über das verbrauchsabhängige Stufensystem und rechtfertigt deshalb nicht zusätzlich eine deutlich höhere Grundgebühr pro m³ als in der ersten Stufe. Zudem fallen unter die Stufen 2 und 3 nicht nur Gewerbetreibende sondern auch Wohnhäuser mit fünf und mehr Wohnungen, wenn man von einem durchschnittlichen Wasserverbrauch pro Wohnung und Jahr von 100 m³ ausgeht (vgl. Urt. des Senats v. 9. April 2014 - 5 C 34/12 -, juris Rn. 75). Der Beklagte hat nicht plausibel und konkret dargelegt, dass zum einen für Gewerbebetriebe mit einem hohen Wasserverbrauch durch deren topografische Lage die verhältnismäßigen Kosten für die Inanspruchnahme der für die Grundgebühr maßgeblichen Liefer- und Betriebsbereitschaft der Abwasseranlage des Beklagten gegenüber denjenigen für kleinere Wohnhäuser und Gewerbebetriebe mit einem niedrigen Wasserverbrauch um das vier- bis fünffache höher sind und zum anderen, dass unter die Stufen zwei und höher nur oder jedenfalls überwiegend diese wasserverbrauchsintensiven Gewerbebetriebe mit Lage außerhalb des Zentrums von S.....fallen und nicht auch größere Wohn- und/oder Geschäftshäuser bzw. Gewerbebetriebe im Zentrum von S..... Zudem hat die Klägerin - vom Beklagten unwidersprochen - geltend gemacht, dass die größeren Gewerbebetriebe wie etwa daswerk zwischen dem Stadtzentrum und der Kläranlage liegen, weshalb höhere Vorhaltekosten für diese Betriebe zusätzlich in besonderer Weise erklärungsbedürftig

wären. Eine nicht in Besonderheiten der Kostenstruktur begründete verhältnismäßige Entlastung kleinerer Wohn- und/oder Geschäftshäuser bei der Grundgebühr zu Lasten größerer und wasserverbrauchsintensiverer Einheiten ist mit dem Grundsatz der Abgabengleichheit nicht vereinbar, gemäß § 14 Abs. 2 Satz 3 SächsKAG auch nicht aus sozialen Gründen. Auch ein etwaiger Anreiz zum sparsamen Umgang mit Wasser kann eine Differenzierung bei der Gestaltung der Grundgebühr nicht rechtfertigen, da sich § 14 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG, wonach bei der Gebührenbemessung umwelt- und rohstoffschonende Lenkungsziele abweichend von Absatz 1 Satz 1 und 2 ermäßigend oder erhöhend berücksichtigt werden können, angesichts seines eindeutigen Wortlauts nicht auf die fixen Vorhaltekosten im Sinne des § 14 Abs. 1 Satz 3 SächsKAG bezieht (Urt. des Senats v. 7. März 2012 - 5 C 9/10 -, juris Rn. 118).

- 24 Im Übrigen ist in der Rechtsprechung des Senats geklärt, dass die Vorhaltekosten bei größeren Verbrauchsmengen im Verhältnis zum Verbrauch sehr vermindert ansteigen (sog. Fixkostendegression), weshalb die Gewährung einer Gebührendegression zulässig ist (Urt. v. 23. Juni 2016 - 5 A 243/14 -, juris Rn. 27 und 41). Dieser Umstand macht eine - wie hier - progressive Gebührengestaltung zusätzlich rechtfertigungsbedürftig.
- 25 bb) Zudem ist die Stufe 1 mit einer Zusammenfassung des jährlichen Verbrauchs von 0 bis 400 m³ in Ermangelung weiterer Differenzierungen mit dem Grundsatz der Abgabengleichheit nicht vereinbar. Die Stufe 1 umfasst ohne Berücksichtigung von Leerstand typischerweise Einfamilienhäuser und Wohnhäuser mit bis zu vier Wohneinheiten sowie vergleichbare Gewerbeeinheiten, wenn man wiederum einen durchschnittlichen Wasserverbrauch pro Wohnung und Jahr von 100 m³ zugrunde legt. Stehen in einem größeren Wohnhaus Wohnungen leer, fallen auch Wohnhäuser mit mehr als vier Wohneinheiten unter die Stufe 1; insoweit ist zu berücksichtigen, dass der Abwasserentsorger jedenfalls bei einem Grundgebührenmaßstab nach Wohneinheiten und umgerechneten Einheiten für anders genutzte Grundstücke gehalten ist, für leerstehende Wohneinheiten eine Grundgebühr zu erheben (Urt. des Senats v. 15. Januar 2018 - 5 A 197/15 -, juris Rn. 27). Die Gleichbehandlung von Einfamilienhäusern mit Häusern mit bis zu vier oder - im Falle von teilweise Leerstand - noch mehr Wohneinheiten, also von für die Bemessung der Fixkosten ungleichen Sachverhalten, ist nicht durch sachliche Gründe gedeckt. Solche hat der

Beklagte nicht vorgetragen und sind auch sonst nicht ersichtlich. Zwar ist anerkannt, dass Ungleichheiten, wie sie sich durch die Bemessung in Stufen und den Verzicht auf weitere Unterscheidungen ergeben, durch die Ziele der Praktikabilität, der Vermeidung aufwendiger individueller Ermittlungen und der Absicherung gegen Erhebungsdefizite in einem Massenverfahren verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein können. Hier greifen diese Rechtfertigungsgründe aber nicht. Die genauen Verbrauchswerte sind dem Beklagten bekannt und werden im selben Bescheid bei der Berechnung der Mengengebühr berücksichtigt. Eine weitere Untergliederung der Stufe 1 führt deshalb nicht zu einem höheren Verwaltungsaufwand. Auch die weiteren möglichen Rechtfertigungsgründe greifen hier nicht.

26 cc) Bei der Auswahl des Gebührenmaßstabes hat der Satzungsgeber eine weitgehende Gestaltungsfreiheit. Er hat lediglich die äußersten Grenzen dieser ortsgesetzgeberischen Freiheit - Willkürverbot - sowie, wie oben bereits ausgeführt, den Grundsatz der Abgabengleichheit zu beachten. Das Verwaltungsgericht darf deshalb nicht prüfen, ob der Satzungsgeber den zweckmäßigsten, vernünftigsten oder wahrscheinlichsten Maßstab gewählt hat. Auch ist der Aufgabenträger nicht verpflichtet, unter mehreren Maßstäben denjenigen zu wählen, der im Vergleich zu anderen der Wirklichkeit ersichtlich näher kommt. Angesichts der festgestellten erheblichen Verstöße gegen den Grundsatz der Abgabengleichheit hat der Beklagte den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum hier jedoch überschritten mit der Folge der Nichtigkeit des § 54 Abs. 2 AbwS.

27 2. Die Nichtigkeit des § 54 Abs. 2 AbwS führt zur Gesamtnichtigkeit der gebührenrechtlichen Regelungen der Abwassersatzung des Beklagten.

28 Die Entscheidung, ob ein Rechtsmangel zur Gesamtnichtigkeit der Satzung oder nur zur Teilnichtigkeit einzelner Vorschriften führt, hängt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Senats davon ab, ob - erstens - die Beschränkung der Nichtigkeit eine mit höherrangigem Recht vereinbare sinnvolle (Rest-) Regelung des Lebenssachverhalts belässt und ob - zweitens - hinreichend sicher ein entsprechender hypothetischer Wille des Normgebers angenommen werden kann (vgl. u. a. BVerwG, Beschl. v. 28. August 2008 - 9 B 40.08 -, juris Rn. 13 und Urt. des Senats v. 28. Oktober 2010 - 5 D 5/06 -, juris Rn. 163).

- 29 Die Nichtigkeit des § 54 Abs. 2 AbwS, also der Regelungen zur Abwasser-Grundgebühr, führt zur Kostenunterdeckung. Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Beklagte die nichtigen Regelungen durch neue Regelungen ersetzen wird; dies hat der Prozessbevollmächtigte des Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat für den Fall der Nichtigkeit auch bereits in Aussicht gestellt. Der Satzungsgeber hat zur Regelung kostendeckender Abwassergebühren verschiedene Möglichkeiten. Er kann die nichtige Grundgebührenregelung durch eine neue Grundgebührenregelung ersetzen, er kann lediglich Verbrauchsgebühren vorsehen und er kann ein neues Grundgebührensysteem einführen, das auch Auswirkungen auf die Höhe der Verbrauchsgebühren hat. Angesichts dieses weiten normgeberischen Spielraums des Satzungsgebers und des Fehlens eines hypothetischen Willens hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung führt die Nichtigkeit des § 54 Abs. 2 AbwS zur Gesamtnichtigkeit der gebührenrechtlichen Regelungen der Abwassersatzung des Beklagten mit der Folge der Rechtswidrigkeit des angefochtenen Bescheides vom 5. Februar 2016 und des Widerspruchsbescheids des Beklagten vom 2. Juni 2016 insgesamt.
- 30 3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus § 167 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.
- 31 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Fall des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung) vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803) in der jeweils geltenden Fassung 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 oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. In Rechtstreitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis und Disziplinarrecht kann auch die Abweichung des Urteils von einer Entscheidung eines anderen Oberverwaltungsgerichts vorgetragen werden, wenn es auf diese Abweichung beruht, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist.

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 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.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Munzinger

Tischer

Dr. Helmert

Beschluss

Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren auf 4.197,89 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 und § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG.
- 2 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:

Munzinger

Tischer

Dr. Helmert