

Gericht:	Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt 4. Senat
Entscheidungsdatum:	08.10.2015
Aktenzeichen:	4 L 185/14
ECLI:	ECLI:DE:OVGST:2015:1008.4L185.14.0A
Dokumenttyp:	Urteil
Quelle:	
Norm:	§ 5 Abs 3 S 1 KAG ST
Zitiervorschlag:	Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, Urteil vom 08. Oktober 2015 – 4 L 185/14 –, juris

Unterschiedliche Benutzungsgebühren für eine einheitliche öffentliche Einrichtung

Leitsatz

Bei einer einheitlichen Einrichtung für die Grundstücks- und Straßenoberflächenentwässerung verstößt die Festsetzung unterschiedlich hoher Gebührensätze für die Niederschlagswasserbeseitigung für Straßenflächen einerseits und für Grundstücksflächen andererseits gegen das Gebot der Leistungsproportionalität, wonach die Bemessung der Gebühren gemäß § 5 Abs. 3 Satz 1 KAG LSA (juris: KAG ST) unter Berücksichtigung von Art und Umfang der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung erfolgt.(Rn.32)

Verfahrensgang

vorgehend VG Magdeburg 9. Kammer, 11. November 2014, 9 A 150/14, Urteil

Tatbestand

- 1 Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit von Bescheiden, mit denen der Beklagte Niederschlagswassergebühren für Bundesstraßen erhebt.
- 2 Der Beklagte betreibt in seinem Verbandsgebiet öffentliche Anlagen zur zentralen Niederschlagswasserbeseitigung sowohl im Misch- als auch im Trennsystem. An diese sind neben den (privaten) Grundstücken auch öffentliche Gemeinde-, Kreis-, Land- und Bundesstraßen angeschlossen. Der Kläger nimmt im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 90 Abs. 2 GG die Aufgaben eines Trägers der Straßenbaulast für Bundesstraßen wahr.
- 3 Mit hier streitigen und an die Landesstraßenbaubehörde Sachsen-Anhalt, A-Stadt, gerichteten Bescheiden vom 1. Juli 2013 setzte der Beklagte Niederschlagswassergebühren für die Zeit vom 1. Januar 2013 bis 31. Dezember 2013 sowohl für die „Liegenschaft: B-Stadt, G-Straße B 245“ in Höhe von 8.136,20 € (17.687 m² x 0,46 €/m³) als auch für die „Liegenschaft: W-Stadt B 71“ in Höhe von 1.783,34 € (6.859 m² x 0,26 €/m³) fest.
- 4 Den hiergegen von dem Kläger fristgerecht eingelegten Widerspruch wies der Beklagte durch Widerspruchsbescheide vom 18. März 2014 zurück.
- 5 Zur Begründung der am 16. April 2014 erhobenen Klage hat der Kläger im Wesentlichen vorgetragen: Es gelte zu klären, ob die Erhebung von Benutzungsgebühren für die Straßenentwässerung überhaupt zulässig sei. Ferner differenziere die Gebührensatzung un-

ter Berücksichtigung von § 23 Abs. 5 Satz 3 StrG LSA nicht hinreichend. Darüber hinaus sei eine Beteiligung der Straßenbauverwaltung an den zu DDR-Zeiten errichteten Anlagen nicht auszuschließen.

6 Der Kläger hat beantragt,

7 die Bescheide des Beklagten vom 1. Juli 2013 in der Gestalt des jeweiligen Widerspruchsbescheides vom 18. März 2014 aufzuheben.

8 Der Beklagte hat beantragt,

9 die Klage abzuweisen,

10 und ist der Klage entgegengetreten: Die Erhebung von Benutzungsgebühren für Bundesstraßen sei nach dem kommunalen Abgabenrecht im Land Sachsen-Anhalt zulässig. Der Geltungsbereich des § 23 Abs. 5 StrG LSA sei schon deshalb nicht berührt, weil diese Vorschrift für Bundesstraßen nicht gelte. Infolge des Anschlusses der Straßenflächen an die öffentliche Abwasseranlage nehme der Kläger eine Leistung des Beklagten willentlich in Anspruch. Auf der Grundlage des geltenden Satzungsrechts sei deshalb die Erhebung von Benutzungsgebühren nicht zu beanstanden.

11 Mit dem angefochtenen Urteil vom 11. November 2014 hat das Verwaltungsgericht die streitgegenständlichen Bescheide aufgehoben und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Zwar sei der Beklagte grundsätzlich berechtigt, den Kläger für den Träger der Straßenbaulast zu Benutzungsgebühren heranzuziehen. Die Gebührenerhebung sei auch nicht wegen § 23 Abs. 5 Satz 3 StrG LSA ausgeschlossen, weil diese Vorschrift wegen § 1 Satz 2 StrG LSA nicht für Bundesstraßen gelte. Es bestünden auch keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Gebührenpflicht, wenn die - hier unstreitig vorliegende - Inanspruchnahme der öffentlichen Abwasseranlage erfolge und es sich um solche Straßenflächen handele, die außerhalb des sachlichen Geltungsbereichs des § 23 Abs. 5 StrG LSA lägen. Allerdings verstoße das maßgebliche Satzungsrecht des Beklagten gegen höherrangiges Recht. Die öffentlichen Einrichtungen, für die der Beklagte Benutzungsgebühren erhebe, seien nicht hinreichend auch für die Aufnahme des Straßenoberflächenwassers gewidmet, denn die maßgebliche Abwasserbeseitigungssatzung enthalte ausschließlich Regelungen zur Niederschlagswasserbeseitigung von (privaten) Grundstücken. Zudem verstoße es gegen § 5 Abs. 3 Satz 1 KAG LSA, dass der Beklagte für die jeweilige öffentliche Einrichtung zur Niederschlagswasserbeseitigung unterschiedliche Benutzungsgebühren für die privaten Grundstücke und die Bundesstraßen festgesetzt habe.

12 Zur Begründung der von dem Verwaltungsgericht wegen der grundsätzlichen Bedeutung der hier beachtlichen Rechtsfragen zur Erhebung von Niederschlagswassergebühren von Trägern der Straßenbaulast für das Land Sachsen-Anhalt zugelassenen Berufung trägt der Beklagte vor: Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgericht verfüge der Beklagte über wirksames Satzungsrecht. Soweit das Verwaltungsgericht angenommen habe, der Beklagte habe die öffentlichen Einrichtungen nicht hinreichend auch für die Aufnahme des Straßenoberflächenwassers gewidmet, habe es unberücksichtigt gelassen, dass das geltende Recht an einen Widmungsakt keine besonderen Anforderungen stelle. Der Beklagte habe seine öffentliche Einrichtung wirksam gewidmet und auch in der Satzung entsprechend definiert. Dass hinsichtlich des Betriebs der rechtlich jeweils selbständigen Anlagen zur zentralen Niederschlagswasserbeseitigung durch den Beklagten eine

Beschränkung auf die Entwässerung privater Grundstücke erfolgt wäre, sei nicht ersichtlich. In § 2 Abs. 2 Satz 2 der Abwasserbeseitigungssatzung des Beklagten sei das Niederschlagswasser definiert als das von Niederschlägen aus dem Bereich von bebauten und befestigten Flächen abfließende Wasser. Auch Straßenflächen seien befestigt, so dass das hiervon abfließende Wasser Niederschlagswasser im Sinne der Satzungen des Beklagten sei. Das Verwaltungsgericht habe den Umstand, dass in der Gebührensatzung Gebührensätze für die Fahrbahnenentwässerung enthalten seien (§ 7 Abs. 1 Satz 1) insoweit nicht ignorieren dürfen.

- 13 Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts bestehe ein sachlicher Grund für die unterschiedliche Höhe der Gebührensätze wie für die Entwässerung privater Grundstücke einerseits und die Entwässerung von Fahrbahnflächen andererseits. Denn die Träger der Straßenbaulast hätten - anders als die Eigentümer privater Grundstücke - keine Herstellungsbeiträge zu zahlen.
- 14 Der Beklagte beantragt,
- 15 das Urteil des Verwaltungsgerichts Magdeburg vom 11. November 2014 zu ändern und die Klage abzuweisen.
- 16 Der Kläger beantragt,
- 17 die Berufung zurückzuweisen.
- 18 Er erwidert: Nach den Satzungen des Beklagten bestünden keine Anhaltspunkte für eine Bestimmung der Anlage auch zur Straßenoberflächenentwässerung. Insofern könne auch nicht von einer konkludent erfolgten Widmung gesprochen werden. § 7 Abs. 1 der Gebührensatzung des Beklagten gehe davon aus, dass die Niederschlagswassergebühr nach den bebauten und befestigten Flächen des Grundstücks berechnet werde. Gemäß § 2 Abs. 3 der Abwasserbeseitigungssatzung des Beklagten seien mit Grundstücken im Sinne dieser Satzung Grundstücke im bürgerlich-rechtlichen Sinne (Buchgrundstück) gemeint.
- 19 Wenn Leistung von Herstellungsbeiträgen der Eigentümer privater Grundstücke der Grund für die unterschiedlichen Gebührensätze wäre, wie der Beklagte einwendet, müssten - anders als vorliegend - die Gebühren für diese Grundstücke niedriger sein als die Gebühren für die Einleitung von Niederschlagswasser von Straßenflächen.
- 20 Es liege außerdem eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung dadurch vor, dass lediglich für das Niederschlagswasser der Bundesstraßen Gebühren erhoben würden und andere Straßenbaulastträger nicht als Gebührenschuldner herangezogen würden.
- 21 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

- 22 Die zulässige Berufung des Beklagten ist unbegründet.
- 23 Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Recht stattgegeben. Die Gebührenbescheide des Beklagten vom 1. Juli 2013 in der Gestalt der Widerspruchsbescheide vom 18. März

2014 sind rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

- 24 Rechtsgrundlage der streitigen Gebührenerhebung ist § 5 KAG LSA i.V.m. der Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Schmutz- und Niederschlagswasserbeseitigung im Gebiet des Abwasserverbandes B-Stadt „(...)“ - Gebührensatzung (GS) - vom 13. April 2011, geändert durch die 1. Änderungssatzung vom 22. Februar 2012 sowie die 2. Änderungssatzung vom 14. November 2012, jeweils bekannt gemacht im Amtsblatt für den Abwasserverband B-Stadt „(...)“ vom 26. April 2011, 23. Februar 2012 und 21. November 2012. Danach sind die Gemeinden - und Entsprechendes gilt gemäß den §§ 16 Abs. 1, 9 Abs. 1 GKG LSA für einen Zweckverband - berechtigt, für die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtung Gebühren auf der Grundlage einer Satzung zu erheben.
- 25 Zwar teilt der Senat die vom Kläger gehegten grundsätzlichen Bedenken gegen die Erhebung von Benutzungsgebühren von einem Träger der Straßenbaulast nicht; gleichwohl verstößt vorliegend das hier maßgebliche Satzungsrecht gegen höherrangiges Recht, so dass darauf die Erhebung von Benutzungsgebühren für die Ableitung des Straßenoberflächenwassers nicht gestützt werden kann.
- 26 Entgegen der Rechtsauffassung des Klägers bestehen, wie das Verwaltungsgericht zu Recht angenommen hat, keine grundsätzlichen Bedenken dagegen, dass in Sachsen-Anhalt sowohl für Bundesstraßen als auch für klassifizierte Straßen (Gemeinde-, Kreis- und Landesstraßen) nach dem Straßengesetz des Landes Sachsen-Anhalt Benutzungsgebühren dann erhoben werden können, wenn es sich dabei um solche Straßenflächen handelt, die außerhalb des sachlichen Geltungsbereichs des § 23 Abs. 5 StrG LSA liegen. Für Straßenflächen, die keine solche von einem Abwasserverband eingerichteten Abwasseranlagen mitbenutzen, die nach dem Inkrafttreten des Straßengesetzes Sachsen-Anhalt am 10. Juli 1993 (erstmalig) hergestellt oder erneuert wurden, können Benutzungsgebühren für die Niederschlagswasserbeseitigung dann erhoben werden, wenn diese Straßenflächen in eine öffentliche Abwasseranlage entwässern, die (auch) der Niederschlagswasserentsorgung gewidmet ist. Mit § 23 Abs. 5 StrG LSA besteht hinsichtlich der vom Straßengesetz erfassten Straßen und innerhalb des zeitlichen Anwendungsbereichs der Norm ein umfassendes System für die Kostenbeteiligung des für die Beseitigung des Straßenoberflächenwassers eigentlich zuständigen (vgl. § 151 Abs. 3 Nr. 2 WG LSA und § 9 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 1 StrG LSA) Straßenbaulastträgers, wenn die Entwässerung des Straßenabwassers mit Einverständnis der Gemeinde oder des Abwasserverbandes in eine von ihnen eingerichtete Abwasseranlage erfolgt (OVG LSA, Urt. v. 24.03.2009 - 4 L 438/06 -, zit. nach JURIS). Obliegt danach dem jeweiligen Träger der Straßenbaulast zwar die Aufgabe der Niederschlagswasserbeseitigung, so hindert dies die Erhebung von Benutzungsgebühren für das Straßenoberflächenwasser dann nicht, wenn der Straßenbaulastträger die öffentliche Abwasseranlage in Anspruch nimmt, was hier unstreitig infolge des Anschlusses der Straßenflächen an die öffentliche Abwasseranlage der Fall ist.
- 27 Das maßgebliche Satzungsrecht des Beklagten verstößt aber gegen höherrangiges Recht, weshalb es nicht geeignet ist, die hier streitige Gebührenerhebung darauf zu stützen (§ 2 Abs. 1 KAG LSA).

- 28 Offen bleiben kann vorliegend, ob die öffentlichen Einrichtungen, für die der Beklagte Benutzungsgebühren erhebt, hinreichend auch für die Aufnahme des Straßenoberflächenwassers gewidmet sind.
- 29 Da weder § 22 GO LSA (bzw. § 24 Abs. 1 KVG LSA) noch § 5 Abs. 1 Satz 1 KAG LSA bestimmen, was als öffentliche (leitungsgebundene) Einrichtung im Sinne dieser Vorschrift gilt, muss die Gemeinde für das Gebührenrecht der leitungsgebundenen Anlagen grundsätzlich in einer Satzung regeln, ob sie eine oder mehrere öffentliche Einrichtungen betreibt (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 28.09.2009 - 4 K 356/08 -, zit. nach JURIS). Welchem Zweck eine öffentliche Einrichtung dient und welchen Nutzungsumfang sie hat, wird durch ihre Widmung bestimmt (OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 24.06.2015 - 4 L 31/15 -). Die Widmung ist vorbehaltlich gesetzlicher Regelungen nicht formgebunden. Sie kann insbesondere auch konkludent erfolgen; dazu ist eine Würdigung der Gesamtumstände erforderlich (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 23.10.2014 - 4 L 195/13 -, zit. nach JURIS; Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 4 Rdnr. 46, m.w.N.). Danach kann sich die Bestimmung des Zwecks und des Umfangs der Einrichtung, wie die Vorinstanz zu Recht angenommen hat, sowohl aus der Abgabensatzung als auch der (technischen) Anschlusssatzung ergeben (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 04.11.2004 - 1 L 252/03 -, zit. nach JURIS).
- 30 Für eine sowohl die Grundstücks- als auch die Straßenoberflächenentwässerung umfassende Bestimmung der Anlagen zur zentralen Niederschlagswasserbeseitigung jeweils im Mischsystem einerseits und im Trennsystem andererseits in § 1 Abs. 1 b.), ba.) und bb.) der Abwasserbeseitigungssatzung vom 5. Dezember 2007 in der Fassung der 1. Änderungssatzung vom 13. April 2011 sowie der 2. Änderungssatzung vom 22. Februar 2012 (ABS) spricht, dass auch das von Straßenflächen abfließende Oberflächenwasser Niederschlagswasser i.S.v. § 2 Abs. 2 Satz 2 ABS ist, der Niederschlagswasser als das von Niederschlägen aus dem Bereich von bebauten und befestigten Flächen abfließende Wasser definiert. Auch sieht § 7 Abs. 1.1 GS - wonach die Abwassergebühr für die Niederschlagswasserbeseitigung von Bundesstraßen nach den Fahrbahnflächen bemessen wird, deren Niederschlag in die öffentliche Abwasseranlage gelangt - vor, dass eine Abwassergebühr für die Niederschlagswasserbeseitigung von Bundesstraßen erhoben wird.
- 31 Allerdings regelt § 7 Abs. 1 GS - der zudem lediglich den Gebührenmaßstab für die Niederschlagswassergebühr bestimmt -, dass die Niederschlagswassergebühr nach bebauten und befestigten Flächen des Grundstücks berechnet wird. Gemäß § 2 Abs. 3 ABS sind mit Grundstücken im Sinne dieser Satzung (nur) Grundstücke im bürgerlich-rechtlichen Sinne (Buchgrundstück) gemeint. Öffentliche Straßen, Wege und Plätze sind aber sogenannte buchungsfreie Grundstücke, die nur auf Antrag des Eigentümers oder des Berechtigten im Grundbuch eingetragen werden (§ 3 Abs. 2 GBO).
- 32 Die Festsetzung unterschiedlich hoher Gebührensätze für die Niederschlagswasserbeseitigung für Straßenflächen einerseits und für Grundstücksflächen andererseits verstößt vorliegend allerdings gegen das Gebot der Leistungsproportionalität, wonach die Bemessung der Gebühren gemäß § 5 Abs. 3 Satz 1 KAG LSA unter Berücksichtigung von Art und Umfang der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung erfolgt.
- 33 Nach der Rechtsprechung des erkennenden Senats (vgl. Urt. v. 05.07.2007 - 4 L 264/06 -, zit. nach JURIS) ist die gebührenerhebende Körperschaft zwar rechtlich nicht gehindert, dem Umstand, dass die von der öffentlichen Einrichtung erbrachte Leistung von un-

terschiedlichen Benutzergruppen unterschiedlich intensiv genutzt wird, durch die Festsetzung entsprechend differenzierter Gebührensätze Rechnung zu tragen, auch wenn in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht nur eine einheitliche öffentliche Einrichtung betrieben wird. Unterschiedliche Vorteile in der Art und Weise der Abwasserbehandlung, die eine unterschiedliche Inanspruchnahmemöglichkeit der Entwässerungseinrichtung zur Folge haben, können es rechtfertigen, auch bei einer einheitlichen Einrichtung vom Prinzip der umfassenden Globalberechnung mit einheitlicher Bemessungsregelung abzuweichen und einzelne Leistungsvorgänger einer gesonderten Abrechnung zu unterwerfen.

- 34 Vorliegend bestehen jedoch keine in gebührenrechtlichem Sinne erheblichen Leistungs- bzw. Benutzungsunterschiede zwischen der Einleitung von Oberflächenwasser der Straßen und der Einleitung von Niederschlagswasser von Grundstücken, die eine getrennte Gebührenfestsetzung erlauben oder sogar gebieten würden. In beiden Fällen besteht die Leistung des Beklagten gegenüber den Gebührenschuldern aus der Abnahme des anfallenden Oberflächenwassers. Dem Umstand, dass die Träger der Straßenbaulast - anders als die Eigentümer privater Grundstücke - keine Herstellungsbeiträge zahlen, ist allenfalls im Rahmen der Kalkulation des Gebührensatzes Rechnung zu tragen, begründet aber keine Unterschiede in der jeweils von dem Beklagten erbrachten Leistung.
- 35 Entgegen der Auffassung der Vorinstanz verstößt die isolierte Erhebung von Gebühren nur für die Bundesstraßen vorliegend schon deshalb nicht gegen das das Abgabenrecht prägende und aus Art. 3 Abs. 1 GG abzuleitende Gebot der Belastungsgleichheit, weil die Zweckbestimmung der von dem Beklagten zur Niederschlagswasserbeseitigung betriebenen Anlagen - unterstellt, sie sind hinreichend für die Aufnahme von Straßenoberflächenwasser gewidmet - jedenfalls nur die Einleitung von Oberflächenwasser von Bundesstraßen umfasste. Es wäre daher allein zu prüfen, ob eine entsprechende Einrichtungsbestimmung zu beanstanden wäre.
- 36 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.
- 37 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten beruht auf § 167 VwGO i.V.m. den §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.
- 38 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Zulassungsgründe vorliegt.