

Vorlage Nr. V 52/2010		
für die Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 02.09.2010		
Beratung in öffentlicher Sitzung:	Ja	Anzahl Anlagen: 2

**Einführung einer gesplitteten Kanalbenutzungsgebühr in der Stadt Bremerhaven
hier: Grundsatzentscheidung und
Ortsgesetz zur Änderung entwässerungsrechtlicher Vorschriften**

A Problem

Durch Beschluss vom 02.09.2008 hat der Senat im Rahmen eines Grundsatzbeschlusses entschieden, in der Stadtgemeinde Bremen ab 2011 eine gesplittete Entwässerungsgebühr einzuführen. Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa wurde beauftragt, einen Vorschlag für ein Gebührenmodell auszuarbeiten, welches die Rechtssicherheit und Gebührengerechtigkeit erhöht und dabei möglichst geringe Umstellungskosten verursacht. Es muss nunmehr entschieden werden, ob sich Bremerhaven der Vorgehensweise der Stadtgemeinde Bremen anschließt.

In Bremerhaven wird die (mit der Bremer Entwässerungsgebühr vergleichbare) Kanalbenutzungsgebühr seit jeher auf der Grundlage des sog. *Frischwassermaßstabes* festgesetzt. Dabei wird davon ausgegangen, dass das Frischwasser, das einem Grundstück von einem Wasserversorger zugeführt wird, auch wieder als Schmutzwasser über die Kanalisation entsorgt wird. Der Gebührenmaßstab „bezogenes Frischwasser“ berücksichtigt jedoch nicht extra, dass auf den befestigten Flächen eines Grundstücks gesammeltes Niederschlagswasser ebenfalls über die Kanalisation entsorgt wird. Die dadurch entstehenden Kosten sind in der Kanalbenutzungsgebühr pauschal enthalten.

Dieses Gebührensystem wird jedoch mittlerweile durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte nicht mehr als verursachergerecht bzw. als mit dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes übereinstimmend angesehen. Die Gerichte argumentieren dabei wie folgt:

Auf einem kleinen Grundstück mit kleiner versiegelter (Dach-, Hof-)Fläche, auf dem viele Personen wohnen (Beispiel: Mietshaus im Stadtzentrum), fällt naturgemäß viel Schmutzwasser aber wenig Niederschlagswasser an. Dagegen fällt auf einem großen Grundstück, auf dem wenige oder keine Personen wohnen, das aber über eine große versiegelte Fläche verfügt (Beispiel: Baumarkt oder Einkaufszentrum mit befestigtem Parkplatz), wenig Schmutzwasser aber viel Niederschlagswasser an. In beiden Fällen wird aber der gleiche Kubikmeterpreis für das entsorgte Abwasser fällig. Für das erwähnte Mietshaus werden also tatsächlich verhältnismäßig hohe Kosten für die Niederschlagswasserbeseitigung fällig, während der Baumarkt/das Einkaufszentrum wegen der geringeren Schmutzwassermenge auch weniger Kosten für die Niederschlagswasserbeseitigung tragen muss, obwohl auf dem Grundstück viel mehr Niederschlagswasser gesammelt und in die Kanalisation eingeleitet wird.

Bisher wurde dieses Ergebnis von den Verwaltungsgerichten hingenommen, wenn

- die Kosten für die Beseitigung des in die Kanalisation eingeleiteten Niederschlagswassers gering waren oder
- eine Kommune durch eine verhältnismäßig homogene und wenig verdichtete Bebauung geprägt war, in der es keine nennenswerte Anzahl kleinflächiger Grundstücke mit hohem Wasserverbrauch bzw. großflächig befestigter Grundstücke mit geringem Wasserverbrauch gab.

Das OVG Münster hat zuletzt eine Grundsatzentscheidung zur Zulässigkeit von Verfahren der Abwassergebührenberechnung gefällt (Az.: 9 A 3648/04 vom 18.12.2007; rechtskräftig seit dem 13.05.2008); danach ist in Nordrhein-Westfalen die Berechnung von Abwassergebühren allein nach dem Frischwassermaßstab nicht mehr zulässig, die Einführung der gesplitteten Abwassergebühr zwingend notwendig.

Bremerhaven sollte unter diesen Umständen darauf eingestellt sein, dass auch die bremischen Verwaltungsgerichte den Frischwassermaßstab über kurz oder lang für rechtswidrig erklären, insbesondere wenn die Stadtgemeinde Bremen eine gesplittete Gebühr einführt. Die meisten norddeutschen Großstädte führen die getrennte Gebühr ebenfalls ein, soweit dies noch nicht geschehen ist.

B Lösung

Es sollte entschieden werden, dass auch in Bremerhaven zum nächstmöglichen Zeitpunkt eine gesplittete Kanalbenutzungsgebühr eingeführt wird. Auch wenn ein absolut gerechtes Gebührensystem wegen der Unterschiedlichkeit der Fälle kaum erreichbar sein dürfte und von der Rechtsprechung auch nicht verlangt wird, trägt eine gesplittete Kanalbenutzungsgebühr jedoch in jedem Fall zur Erhöhung der Gebührengerechtigkeit bei.

Bei einer Einführung sollten möglichst die Regeln übernommen werden, wie sie künftig in der Stadtgemeinde Bremen gelten sollen. Der Senat hat seinerzeit beschlossen, für die gesplittete Gebühr das sog. „Freiburger Modell“ zugrunde zu legen, weil dieses die geringsten Umstellungskosten verursacht und als rechtssicher angesehen wird. Dabei wird die gesplittete Abwassergebühr nur bei Grundstücken ab einer Größenordnung von 1.000 m² befestigter und an die öffentliche Kanalisation angeschlossener Fläche verbindlich angewandt. Die Nutzer kleinerer Grundstücke bezahlen entsprechend dem Frischwassermaßstab eine Abwassergebühr wie bisher. Allerdings kann von jedem Grundstückseigentümer mit einer Fläche unterhalb der 1.000 m²-Grenze ein Antrag auf getrennte Veranlagung gestellt werden. Ein Gebührenmodell hätte dann folgende Struktur:

Leistung: Beseitigung von:	Gebührenmaßstab:	x	Gebührensatz:	=	festzusetzende Gebühr
a) Schmutzwasser	Kubikmeter bezogenes Frischwasser	x	3,30 €/m ³	=	* ₁
b) Niederschlagswasser	Quadratmeter versiegelte Fläche	x	0,80 €/m ²	=	* ₁

Dieses Modell macht es erforderlich, dass

- im gesamten Stadtgebiet die Grundstücke ermittelt werden, die 1.000 m² bebaute, überbaute oder befestigte Fläche aufweisen und über Abflüsse in das Kanalnetz verfügen sowie die jeweilige Art der Versiegelung² und dass
- der Gebührenhaushalt „Abwasser“ in die Bereiche „Schmutzwasser“ und „Niederschlagswasser“ aufgeteilt wird.

¹ Das Verhältnis der Kosten der Schmutzwasserentsorgung zu denen der Niederschlagswasserentsorgung wurde unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse **nur oberflächlich** geschätzt. Bremen legt seiner ersten - groben - Schätzung ein Verhältnis von 74,2 % : 25,8 % zugrunde.

² Da je nach Art der Oberflächenversiegelung (z. B. durch Asphalt/Beton oder Rasengittersteine) unterschiedlich viel Niederschlagswasser in die öffentlichen Abwasseranlagen fließen kann, ist zu gegebener Zeit eine Flächendifferenzierung verbunden mit der Festlegung sog. Abflussbeiwerte (etwa Asphalt: 1,0 oder Rasengittersteine 0,3 multipliziert mit der jeweiligen Fläche) erforderlich.

Die künftige Verteilung der Kosten für die Beseitigung von Niederschlagswasser erfolgt für die Grundstücke, bei denen die versiegelte Fläche vorliegt, entsprechend den Quadratmetern und dem ermittelten Gebührensatz „centgenau“. Bei den übrigen Grundstücken ist der Anteil zur Niederschlagswasserableitung in der Kanalbenutzungsgebühr weiterhin entsprechend der angefallenen Abwassermenge enthalten.

Die Einführung einer gesplitteten Gebühr kann zurzeit (wie in Bremen) rechtlich nur in mehreren Schritten erfolgen. Um eine sachgerechte und korrekte Flächenermittlung sicherzustellen, sind in einem *ersten Schritt* datenschutzrechtliche Regelungen erforderlich, welche die Erhebung und Verarbeitung von durch die EBB oder in ihrem Auftrag erhobenen Daten ermöglichen. Weiter sind zur Verifizierung der erhobenen Daten auch Mitwirkungspflichten der Eigentümer und dinglich Nutzungsberechtigten notwendig. Dies macht eine Ergänzung des Entwässerungsortsgesetzes und der Gebührenordnung zum Entwässerungsortsgesetz erforderlich. Ein entsprechender Entwurf auf der Grundlage der für die Stadtgemeinde Bremen schon geltenden Regelungen ist als **Anlage 1** beigefügt.

Nach Abschluss der Arbeiten zur Ermittlung der relevanten Flächen und der Aufteilung des Gebührenhaushalts müssen in einem *zweiten Schritt* die ortsgesetzlichen Regelungen zum Gebührenmaßstab und Gebührensatz getroffen werden. Wie diese genau aussehen werden, kann zurzeit noch nicht zur Gänze übersehen werden (ebenso wenig wie in Bremen).

Da zurzeit auch noch nicht eingeschätzt werden kann, wie lange es dauern wird, die in Frage kommenden Flächen zu ermitteln bzw. den Gebührenhaushalt aufzuteilen, kann auch noch kein Zeitpunkt genannt werden, ab wann die gesplittete Gebühr eingeführt werden kann.

C Alternativen

Keine, die vorgeschlagen werden können.

D Finanzielle/Personalwirtschaftliche Auswirkungen

1. Kosten der Umstellung

An Kosten für die Umstellung der Gebührenstruktur dürften (soweit zurzeit erkennbar) entstehen:

- Kosten für die Aufteilung des Gebührenhaushalts „Abwasser“ (zurzeit: ca. 25,5 Mio. €) auf die neuen Gebührenhaushalte „Schmutzwasser“ und „Niederschlagswasser“,
- Kosten für die Erfassung der Grundstücke ab 1.000 m² befestigter, abflusswirksamer Fläche. Diese Daten sollen auf der Basis der seit April 2010 vorliegenden Befliegungsdaten des Vermessungs- und Katasteramtes und ggf. der Befragung der Grundstückseigentümer erhoben werden.

Dieser Mehrbedarf wäre aus dem Gebührenhaushalt zu finanzieren.

2. Kosten für die Pflege der erhobenen Daten

Von welcher Stelle die Gebühren für die Beseitigung des Niederschlagswassers letztlich festgesetzt werden, muss noch entschieden werden. Die Daten der erfassten Grundstücke und die Daten der Grundstückseigentümer, die einen Antrag auf eine gesplittete Gebühr stellen, müssen ebenso wie Änderungen bei den Grundstücksverhältnissen und den zu entwässernden Flächen im Bestand und bei Neubauvorhaben kontinuierlich erfasst werden. In Bremen wird dafür von einem dauerhaften Personalmehrbedarf von 3 bis 4 Vollzeitstellen ausgegangen. Für Bremerhaven würde dies einen Mehrbedarf von 0,75 bis 1 Vollzeitstelle bedeuten. Dieser Mehrbedarf wäre ebenfalls aus dem Gebührenhaushalt zu finanzieren.

3. Kosten für den Gebührenhaushalt „Abwasser“ bzw. die künftigen Gebührenhaushalte

Bis auf die Kosten zu 1. und 2. dürften sich theoretisch keine weiteren Kosten ergeben, da lediglich die Kosten, die durch den Gebührenhaushalt „Abwasser“ finanziert werden, auf zwei neue Gebührenhaushalte aufgeteilt werden. Eine Punktlandung dürfte allerdings nur schwer zu erreichen sein, weil zumindest in den ersten Jahren nach Einführung nicht vorhergesehen werden kann, in welchem Umfang Grundstückseigentümer von der Möglichkeit Gebrauch machen, die gesplittete Gebühr auf Antrag festsetzen zu lassen. Drei Aspekte

sind in diesem Zusammenhang allerdings schon jetzt vorhersehbar:

- a) Hinsichtlich des Aufkommens im Bereich „Schmutzwassergebühr“ wird die Einführung der gesplitteten Gebühr keine Auswirkungen haben.
- b) Im Bereich „Niederschlagswassergebühr“ wird es „Gewinner“ und „Verlierer“ geben. Für die eingangs erwähnte Senatsvorlage haben die zuständigen Stellen in Bremen deshalb grobe Modellrechnungen erstellt. Sie wurden auf die Verhältnisse in Bremerhaven umgestellt und sind als **Anlage 2** beigefügt.
- c) Die Einführung einer Niederschlagswassergebühr wird die Tendenz verstärken, Flächen zu entsiegeln, sodass das Niederschlagswasser nicht mehr in die Kanalisation einfließen wird und keine Gebührenpflicht mehr entsteht. Dieses ist ökologisch erwünscht. Aus der Sicht des Kanalnetzbetreibers wird zudem das Risiko von Überflutungen bei Starkregenfällen vermindert.

Auch wenn die örtlichen Verhältnisse in Bremerhaven es nicht zulassen, jede Fläche zu entsiegeln, wird jedoch die Quadratmeterfläche der versiegelten Flächen im Laufe der Zeit abnehmen. Da die Kosten des für die Niederschlagswasserbeseitigung vorgehaltenen Kanalnetzes nur in geringem Umfang beeinflusst werden können, wird sich im Laufe der Zeit der für die Niederschlagswasserbeseitigung zu erhebende Gebührensatz schon deshalb erhöhen, weil immer weniger versiegelte Fläche vorhanden ist.

4. Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt

- a) Für die Entwässerung von Straßen, Wegen und Plätzen zahlt die Stadt einen Kostenanteil von derzeit 3,73 Mio. €. Dieser bestimmt sich aufgrund der anteiligen Betriebs- und Kapitalkosten der Stadt an den Abwasseranlagen.
Für Zwecke der Verteilung der Hochwasserschutzbeiträge hat die Stadtkämmerei (Steuerabteilung) eine Straßenfläche von rund 5,2 Mio. m² ermittelt. Eine Entsiegelung dieser Flächen dürfte fast gänzlich auszuschließen sein. Ob der o. g. Betrag für die Finanzierung der künftigen Niederschlagswassergebühr ausreicht, kann noch nicht verlässlich eingeschätzt werden.
- b) Auf Schulgrundstücken könnte man allerdings – soweit dieses noch nicht geschehen ist – im Laufe der Zeit die Schulhöfe entsiegeln, soweit die örtlichen Verhältnisse dies zulassen und die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen (vgl. dazu jedoch hier Nr. 3c).

E Beteiligung/Abstimmung

Diese Vorlage ist zwischen den Entsorgungsbetrieben, der Stadtkämmerei (Steuerabteilung) und dem Rechts- und Versicherungsamt abgestimmt. Schulamt, Amt für Straßen- und Brückenbau und der Wirtschaftsbetrieb Seestadt Immobilien erhielten Kenntnis.

Der Magistrat hat sich in seiner Sitzung am 21.07.2010, der Entsorgungsbetriebsausschuss in seiner Sitzung am 17.08.2010 mit der Angelegenheit befasst. Beide befürworten die Einführung einer gesplitteten Gebühr entsprechend den Regelungen für die Stadtgemeinde Bremen.

Für eine Gleichstellungsrelevanz gibt es keine Anhaltspunkte.

F Öffentlichkeitsarbeit/Veröffentlichung nach dem BremIFG

Gegen eine Veröffentlichung bestehen keine Bedenken. Zu gegebener Zeit erfolgt eine Verkündung des Ortsgesetzes im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen. Damit ist eine Veröffentlichung im zentralen elektronischen Informationsregister nach dem BremIFG sichergestellt.

G Beschlussvorschlag

Die Stadtverordnetenversammlung wird gebeten, folgende Beschlüsse zu fassen:

- a) In Bremerhaven wird zum nächstmöglichen Zeitpunkt eine gesplittete Kanalbenutzungsgebühr entsprechend den Regelungen für die Stadtgemeinde Bremen („Freiburger Modell“) eingeführt.
- b) Die Stadtverordnetenversammlung beschließt den anliegenden Entwurf eines Ortsgesetzes zur Änderung entwässerungsrechtlicher Vorschriften als Ortsgesetz.

gez.

Schulz
Oberbürgermeister

Anlage 1: Entwurf Ortsgesetz zur Änderung entwässerungsrechtlicher Vorschriften der Stadt Bremerhaven

Anlage 2: Auswirkungen der Einführung der gesplitteten Kanalbenutzungsgebühr an Fallbeispielen