

Datum: 15.08.2012

Az.: mq-wz

Beschlussvorlage - öffentlich -

	Beratungsfolge	Datum
1.	Betriebsausschuss	17.09.2012
2.	Haupt- und Finanzausschuss	26.09.2012
3.	Rat der Stadt Bergkamen	27.09.2012

Betreff:

Straßenreinigungs- und Winterdienstgebühren
hier: Prüfung der Berücksichtigung bei der Grundsteuer B

Bestandteile dieser Vorlage sind:

1. Das Deckblatt
2. Der Beschlussvorschlag und die Sachdarstellung

Der Bürgermeister In Vertretung	Die Betriebsleitung EBB
Mecklenbrauck Erster Beigeordneter und Stadtkämmerer	Dr.-Ing. Peters Betriebsleiter und Technischer Beigeordneter

Amtsleiter	Stv. Leiter EBB	
Marquardt	Polplatz	

Beschlussvorschlag:

Der Rat der Stadt Bergkamen beschließt, es bei der Erhebung von Gebühren für die Straßenreinigung und den Winterdienst zu belassen. Die Vorlage ist Bestandteil des Beschlusses.

Sachdarstellung:

I. Ausgangs- und Beschlusslage

1. Das vom Rat der Stadt Bergkamen am 15.12.2011 beschlossene und vom Kreis Unna als Kommunalaufsicht am 13. Februar 2012 genehmigte Haushaltssicherungskonzept (HSK) im Rahmen des Doppelhaushaltes 2012 / 2013 und der Finanzplanung bis 2016 sieht unter Punkt 5 (HSK S. 29/30) vor, die Grundsteuer B im Jahr 2013 von zurzeit 435 v. H. auf 465 v. H. anzuheben. Die im HSK kalkulierte Verbesserung ist mit 395.000,00 €/jährlich veranschlagt. In der Anhebung enthalten ist ein Anteil von rd. 15 v. H. für die evtl. Umstrukturierung der Straßenreinigungsgebühren einschließlich Winterdienst bzw. ein rd. 15 v. H. Anteil als notwendiger jährlicher Konsolidierungsbetrag für den zu erreichenden Haushaltsausgleich im Jahr 2016.

Die vom Rat am 15.12.2011 beschlossene Haushaltssatzung beinhaltet in § 7 folgende Rechtsgrundlage für die notwendige Umsetzung des HSK:

„Nach dem Haushaltssicherungskonzept ist der Haushaltsausgleich im Jahr 2016 wiederhergestellt. Die dafür im Haushaltssicherungskonzept enthaltenen Konsolidierungsmaßnahmen sind bei der Ausführung des Haushaltsplanes umzusetzen.“

2. Anteilig sind von den 395.000,00 € für den evtl. Wegfall der Gebühren für die Straßenreinigung und den Winterdienst 200.000,--€ notwendiger Mehrertrag aus der Grundsteuer B als künftige Transfersumme an den EBB und **zusätzlich** für die Konsolidierung des Haushalts jährlich 195.000,-- € im HSK als Mehrertrag veranschlagt.
3. Die als HSK-Maßnahme beschlossene Veränderung um 15 v. H. würde einen neuen Hebesatz in 2013 von 450 v. H. bedeuten.

Im Verhältnis zum bisherigen veranschlagten Gesamtaufkommen von 5.729.000,00 € macht die erwartete Erhöhung um 195.000,00 € bei einem neuen Hebesatz von 450 v. H. eine reale Steigerung von 3,45 % aus!

Auch im Vergleich zu anderen Kommunen stellt sich die Veränderung als vertretbar dar. Hierbei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass dieser Vergleich sich auf das Jahr 2012 bezieht, aber die HSK der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Unna für das Jahr 2013 in der Regel einen Anstieg der Grundsteuer B beinhalten. So wird die Stadt Kamen ab 2013 bereits 580 v. H. erheben.

Vergleichbare Städte und Gemeinden In 2012:

	2012	2013
Kamen	440 v. H.	580 v. H.
Unna	475 v. H.	N. N.
Schwerte	480 v. H.	N. N. – voraussichtlich aber über 500 v. H.
Lünen	580 v. H. einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst	N. N.
Selm	825 v. H. einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst	N. N.

4. Der Rat hat außerdem in der Ratssitzung am 15.12.2011 die Drucksache 10/0747 beraten und die Verwaltung beauftragt, die Möglichkeiten der Finanzierung der Aufgabe „Straßenreinigung und Winterdienst“ ab dem 01.01.2013 anstelle der bisherigen Gebührenfestsetzung über die Grundsteuer B zu prüfen.

Weiterhin wurde beschlossen, die Gebühren für die Straßenreinigung und den Winterdienst für das Jahr 2012 nicht zu erhöhen, aber verbleibende Verluste aus Vorjahren im Falle einer Weitererhebung von Straßenreinigungsgebühren im Rahmen der nach § 6 Abs. 2 Satz 3 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG) zulässigen Frist auszugleichen.

Hier geht es um den Fehlbetrag aus dem Winterdienst des Jahres 2010 in Höhe von 247.000,00 € sowie um die Überdeckung aus dem Jahr 2011 bei der Straßenreinigung und Winterdienst in Höhe von 101.000,00 €.

5. Die kostendeckende Erhebung von Gebühren für den in Rede stehenden Bereich ist auch nach den Vorschriften über die Aufstellung und Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten zwingend vorgeschrieben. Auf die Einzelheiten der Drucksache 10/0747 sowie der Vorlage über den Haushalt und das HSK der Planungsperiode 2012-2016 wird verwiesen.
6. Nichts verändert hat sich an den in der Drucksache 10/0747 dargelegten Rechtsgrundlagen. Es steht im pflichtgemäßen Ermessen der Kommune die für die Straßenreinigung und den Winterdienst erforderlichen Erträge über kostendeckende Gebühren der Anlieger oder durch die Allgemeinheit in Form der Grundsteuer B tragen zu lassen. Diesem Grundsatz des Straßenreinigungsgesetzes NRW hat sich das Oberverwaltungsgericht Münster am 26.11.2009 angeschlossen. Einige Kommunen in NRW haben sich mittlerweile dazu entschieden, die „Überwälzung“ auf die Grundsteuer B durchzuführen und damit die Straßenreinigungsgebühr nicht mehr zu erheben.

II. Überprüfung der beiden Varianten

1. Umwälzung auf die Grundsteuer B

Vorteile:

- Alle Grundstückseigentümer tragen die Kosten, und nicht nur die Anlieger der entsprechenden Straßen gemäß Reinigungsverzeichnis. Der Vorteil entsteht dadurch, dass auch die Anlieger des restlichen Straßennetzes (ohne Gebührenheranziehung) die Winterdienstleistungen auf den Haupt- und Zubringerstraßen sowie in der Fußgängerzone „genutzt“ haben, über die Grundsteuer an den Aufwendungen beteiligt werden.
- Die finanzielle Zusatzbelastung für den einzelnen Grundstücksbesitzer beträgt im Durchschnitt 5,6 %, da die Gesamtzahl der Eigentümer, welche für die Straßenreinigung und den Winterdienst im Stadtgebiet aufkommen müssen, auf das **gesamte** Stadtgebiet erweitert wird.
- Flexible Einsatzregelung bei der **Straßenreinigung** (manche Straßen sollten im Interesse eines positiven Stadtbildes häufiger gereinigt werden, einige müssen bei normalen Witterungsverlauf nicht so häufig gekehrt werden).
- Grundstücke, die bisher für den **Winterdienst** in einer der drei Prioritätskategorien veranlagt wurden, werden im Regelfall finanziell entlastet.
- „Gerechtigkeitsdiskussionen“ zu Gebührenmaßstäben und Veranlagungsformen (z. B. Hinterlieger, Eckgrundstücke, Frontmetermaßstab) entfallen.
- Im Hinblick auf die mit der Umstellung verbundenen organisatorischen und satzungsrechtlichen Auswirkungen **entfällt** die Übertragung der Fahrbahnreinigung/-winterdienst auf die Anlieger und damit auch eventuelle Rechtsfolgen (Schadenersatzforderungen, Haftpflichtschäden) für diese.
- Industrie und Gewerbe ohne Frontmeter an öffentlichen Straßen würden künftig ebenfalls an den Kosten beteiligt. Damit sind z. B. auch Industrie- und Gewerbebetriebe gemeint, die nach dem KAG nicht zu Gebühren herangezogen werden können, aber Interesse an den Leistungen des Winterdienstes für das Hin-, Wegfahren der Produkte und Waren aber auch der Beschäftigten zu den Betrieben haben.
- Bei der konkreten Überprüfung der nicht unmittelbar an den vom EBB zu reinigenden und von Schnee und Eis zu räumenden städtischen Straßen angrenzenden und damit nicht zu Straßenreinigungsgebühren heranzuziehenden Gewerbe- und Industrieunternehmen, kam heraus, dass es sich tatsächlich nur um einige wenige Betriebe handelt. Das hängt auch damit zusammen, dass der EBB außerhalb von Ortsdurchfahrten für die Bundes-, Land- und Kreisstraßen, z.B. Industriestraße, keine Reinigungs- und Winterdienstaufgaben wahrnimmt. Hingegen wird geprüft, z. B. die Betriebe, die über die Justus von Liebig erschlossen sind, künftig zu veranlagen.
- Verwaltungstechnisch weniger aufwendig abzuwickeln als eine separate Gebührenabwicklung.

Nachteile:

- Der Abgabepflichtige „erwartet“ eine echte Gegenleistung für die Zahlung im Bereich der auf Straßenreinigung und / oder Winterdienst entfallenden Anteile der Grundsteuer B und wird diese zumindest im Bereich der Straßen, die bisher durch Anlieger gereinigt wurden bzw. im Winterdienstbereich der Kategorie 3 zugeordnet waren, nur nachrangig oder nicht erhalten.
- Der unter „Vorteile“ genannte Gerechtigkeitsgewinn ist subjektiv; da sich aus der Steuer kein Anspruch auf Straßenreinigung und / oder Winterdienst vor der Haustür ergibt, wird nunmehr dieser Grundstückseigentümer zur erhöhten Zahlung der Grundsteuer B ohne/oder reduzierter Leistungserbringung herangezogen.
- **Der Grundstückseigentümer würde in Abhängigkeit des vom Finanzamt festgesetzten Messbetrages bei gleicher Dienstleistung des EBB unterschiedlich belastet. Folglich würde ungerechterweise der Eigentümer eines Hauses, dass das Finanzamt (z. B. weil es neueren Datums ist) mit einem hohen Messbetrag bewertet hat, für dieselbe Dienstleistung des EBB stärker belastet, als derjenige, der ein Haus geringeren Wertes besitzt.**
- Erweiterte Verkehrssicherungspflicht der Kommune durch Erhöhung des Leistungsumfangs.
- Es gibt Befreiungstatbestände gem. Grundsteuergesetz (§ 3) für Grundbesitz, der von juristischen Personen des öffentlichen Rechts für einen öffentlichen Zweck oder Gebrauch benutzt wird (Behörden, Schulen) und Grundbesitz, der von Religionsgemeinschaften für Zwecke der religiösen Unterweisung und des Unterrichts genutzt wird.

Die Grundsteuerbefreiung würde sich auch auf den Teil der Grundsteuer beziehen, der für die Zwecke der Straßenreinigung und / oder Winterdienst erhoben wird.

- **Zukünftige Kostensteigerungen müssen ausschließlich durch weitere Steueranhebungen finanziert werden.**

2.) Weiterhin Veranlagung über Straßenreinigungs- und Winterdienstgebühren**Vorteile:**

- Leistung und Gegenleistung sind klar definiert (Gebühr / Anspruch auf Reinigung bzw. Winterdienst).
- Finanz- und Ausführungsverantwortung bleiben gebündelt wie bei der Müllabfuhr (Entwässerung ist durch den Stadtbetrieb Entwässerung vergleichbar organisiert) für den abgabepflichtigen Grundstückseigentümer transparent und bewährt beim Entsorgungsbetrieb Bergkamen .Der Abgabepflichtige hat im Unterschied zur Steuerfinanzierung die Möglichkeit, die kostendeckende Gebührenkalkulation durch Klage beim Verwaltungsgericht z.B. dahin gehend überprüfen zu lassen, ob tatsächlich nur gebührenrechtlich zulässige Aufwendungen in der Gebührenkalkulation „Straßenreinigung“ berücksichtigt wurden. Etwaige Überschüsse bzw. Verluste müssen innerhalb einer gesetzlich vorgeschriebenen Frist bei der Gebührenkalkulation berücksichtigt werden. Im Prinzip (bis auf die Klagemöglichkeit) gilt das auch für den Rat und den sich mit der Gebührenkalkulation zu befassenden Betriebsausschuss und Rechnungsprüfungsausschuss sowie dem

Rechnungsprüfungsamt sowie Wirtschaftsprüfer, die beide die Bilanz, die Kalkulation etc. des Eigenbetriebes EBB jährlich prüfen und feststellen müssen.

Nachteile:

- Unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten sehen sich insbesondere die Anlieger / Gebührenzahler der Priorität 1 und 2 **benachteiligt**, da auch die Anlieger des restlichen Straßennetzes (ohne Gebührenheranziehung) die Winterdienstleistungen auf den Haupt- und Zubringerstraßen sowie in der Fußgängerzone nutzen, ohne zu diesen Kosten beizutragen.
- „Gerechtigkeitsdiskussionen“ zu Gebührenmaßstäben und Veranlagungsformen (z. B. Hinterlieger, Eckgrundstücke, Frontmetermaßstab).
- Teilweise Übertragung der Fahrbahnreinigung/-winterdienst (insbesondere in Anliegerstraßen) auf die Anlieger und damit auch evtl. **Rechtsfolgen** (Schadenersatz, Haftpflicht) für diese.
- Problematische Organisationsänderung bei Herauslösung aus der Anliegerreinigung in die Straßenreinigung und Winterdienst durch die Stadt Bergkamen bzw. den EBB.
- Relativ hoher Verwaltungsaufwand für eine vergleichsweise mit Abwasser und Abfall geringe Gebühreneinnahme.

III. Finanzielle Auswirkungen
--

Für die Darstellung der finanziellen Auswirkungen einer möglichen Finanzierung der Straßenreinigung und Winterdienst ab dem 01.01.2013 anstelle der bisherigen Gebührenfestsetzung über die Grundsteuer B wurden folgende Annahmen getroffen:

- Wöchentliche Reinigung der überörtlichen Straßen und festgesetzten Ortsdurchfahrten klassifizierter Straßen (wie bisher),
- wöchentliche Reinigung der Innerörtlichen Straßen und Wohnsammelstraßen (wie bisher),
- Reinigung der Anliegerstraßen, die bisher im Verzeichnis zur Reinigung durch die Stadt gelistet waren, 14-tägig (bisher wöchentlich),
- Anliegerstraßen, die **bisher** im Verzeichnis zur Reinigung durch die Anlieger gelistet waren, vierwöchentlich.

Die **Hereinnahme der Anliegerstraßen** in die öffentliche Straßenreinigung durch die Stadt, die bisher im Verzeichnis zur Reinigung durch die Anlieger gelistet waren, bei der Finanzierung über die Grundsteuer B ist aus rechtlichen Gründen erforderlich.

Im Rahmen des Winterdienstes würde für die vg. Straßen eine Prioritätsstufe 4 gebildet.

1. Umstellung auf Grundsteuer B

Bei einer Umstellung ausschließlich auf die Grundsteuer B sind bei der Festlegung des Hebesatzes

- a. zusätzliche Kosten für die Verpflichtung auch Anliegerstraßen die bisher von den Anliegern selbst gereinigt worden sind
- b. die Anpassung an die voraussichtliche Kostenentwicklung der Straßenreinigung / Winterdienst im Haushaltsjahr 2013
- c. die Einplanung der bisher nicht abgerechneten Gewinne / Verluste in den Jahren 2010 (Verlust Winterdienst 247 T€) und 2011 (Gewinn Straßenreinigung 46 T€, Gewinn Winterdienst 55 T€) von saldiert 146.000,00 €

zu berücksichtigen.

Insgesamt ergibt sich die Notwendigkeit den Hebesatz hierfür um **25 v. H.** zu erhöhen.

Zusammenfassung für das Jahr 2013

Hebesatz 2012:		435 v. H.
+ Anhebung zur Haushaltskonsolidierung gem. HSK	+	<u>15 v. H.</u>
		450 v. H.
+ Anhebung a – c	+	<u>25 v. H.</u>
notwendiger Hebesatz		475 v. H.

Im Verhältnis zum bisherigen veranschlagten Gesamtaufkommen von 5.729.000,00 € macht die erwartete Erhöhung um 527.000,00 € bei einem neuen Hebesatz von 475 v. H. eine reale Steigerung von 9,20 % aus!

2. Beibehaltung der bisherigen Verfahrensweise (Gebührenerhebung für Leistungen der Straßenreinigung / Winterdienst)

Im Rahmen der Gebührenkalkulation für das Jahr 2013 sind von den Gebührenpflichtigen Aufwendungen in Höhe von 353.000,00 € aufgrund der voraussichtlichen Kostenentwicklung sowie die bisher nicht berücksichtigten Verluste der Jahre 2010 / 2011 in Höhe von saldiert 146.000,00 € an den EBB zu leisten.

IV. Fazit und Empfehlung

Ingesamt überwiegen die Vorteile einer Umwälzung auf die Grundsteuer B **nicht** gegenüber den Nachteilen. Zwar entfällt, da sie keine unmittelbaren Anlieger von städt. Straßen sind, nach wie vor die Erfassung von einigen Gewerbe- und Industriebetrieben. Winterdienst und Straßenreinigung sind aber auch ein Standortfaktor der Wirtschaftsförderung und findet hier seine Berücksichtigung.

Gebühren zahlen somit weiterhin nur die Eigentümer von Grundstücken, in denen die Straßenreinigung u. d. Winterdienst durch den EBB wahrgenommen wird. Die Übertragung der Gehwegreinigung (Kehren und Winterdienst) auf die Anlieger bleibt unverändert.

Kommunen haben sich bei der Bemessung der Gebühren an Recht und Gesetz zu halten. Im Gebührenrecht gilt das Prinzip der Kostendeckung und das Äquivalenzprinzip. Das Kostendeckungsprinzip beinhaltet, dass das Gebührenaufkommen die Kosten der gebührenpflichtigen Einrichtung in der Regel decken soll, jedoch nicht übersteigen darf. Das Äquivalenzprinzip bezieht sich auf die Bemessung der Gebührenhöhe im Einzelfall; also auf das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung.

Bei einer Finanzierung über die Grundsteuer kann das Prinzip nicht eingehalten werden.

Nach Abwägung der o. g. Ausführungen wird vorgeschlagen, die Straßenreinigungs- und Winterdienstkosten weiterhin über die Erhebung von Straßenreinigungsgebühren zu finanzieren.