

TOP 3.3 Sitzung des UA Haushaltskonsolidierung am 18.01.2017

Anlass

Der Haupt- und Finanzausschuss hat in seiner Sitzung am 25.02.2016 einstimmig die Beschlussempfehlung über den Ersatz der Straßenreinigungsgebühren und die Kosten des Winterdienstes durch eine Anpassung der Grundsteuer B in den UA Haushaltskonsolidierung verwiesen. Der UA soll die Vor- und Nachteile einer solchen Umwandlung prüfen.

Rechtliche Grundlagen

Gem. § 3 Abs. 1 Satz 1 Straßenreinigungsgesetz NRW alter Fassung waren die Gemeinden verpflichtet, von den Eigentümern der durch die Straße erschlossenen Grundstücke als Gegenleistung für die Kosten der Straßenreinigung eine Benutzungsgebühr zu erheben. Zum 01.01.1998 wurde die Vorschrift dahingehend geändert, dass die Gemeinden keine Gebühren mehr erheben müssen, dieses aber weiterhin können. Dem steht jedoch § 77 Abs. 2 der Gemeindeordnung NRW gegenüber, wonach die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel soweit vertretbar und geboten zunächst aus speziellen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen und erst im Übrigen aus Steuern zu finanzieren hat. Das OVG Münster hat mit Urteil vom 26.11.2009 (Az.: 14 A 131/08) bestätigt, dass Gemeinden berechtigt sind, die Kosten für die Straßenreinigung bei der Grundsteuer zu berücksichtigen und eine Erhöhung des Grundsteuerhebesatzes mit dem Wegfall einer Straßenreinigungsgebühr zu verknüpfen. Dies beinhaltet keinen Verstoß gegen die Einnahmebeschaffungsgrundsätze des § 77 Abs. 2 GO NRW. Der § 77 Abs. 2 GO NRW kann nicht in der Weise ausgelegt werden, dass eine satzungsrechtliche Hebesatzfestsetzung, die gegen das in dieser Vorschrift geregelte haushaltsrechtliche Subsidiaritätsgebot verstößt, nichtig ist. Eine derartige Auslegung verletzt die Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Das bundesrechtliche Hebesatzrecht der Gemeinden für die Grundsteuer aus Art. 106 Abs. 6 Satz 2 Grundgesetz i. V. m. § 25 Abs. 1, 26 Grundsteuergesetz gewährt dem Landesgesetzgeber keine Kompetenz, die Bemessung der Hebesätze an die Ausschöpfung des Gebührenrahmens für besondere Leistungen der Gemeinde zu binden.

Derzeitige Vorgehensweise in Sankt Augustin

Bislang werden in Sankt Augustin für die Straßenreinigung Gebühren von den Grundstückseigentümern gem. Straßenreinigungssatzung erhoben. Bei der Gebührenkalkulation wird berücksichtigt, dass nicht nur die Grundstückseigentümer von der Straßenreinigung/Winterwartung profitieren. Aus diesem Grunde wird ein Anteil von zurzeit 28,1 % der auf die Straßenreinigung und Winterwartung entfallenden Gesamtkosten nicht über die Gebühren sondern aus dem allgemeinen Haushalt und somit durch Steuern finanziert. Im Rahmen der Betriebsabrechnung erfolgt für jedes Jahr eine Nachkalkulation der Gebühren, die jeweils ausgewiesenen Kostenunter- und -überdeckungen werden im Rahmen der künftigen Gebührenkalkulationen innerhalb von vier Jahren verrechnet.

Die Festsetzung der Straßenreinigungsgebühr erfolgt nach den veranlagten Frontmetern. Die Gebühren werden zusammen mit den übrigen Grundbesitzabgaben (Grundsteuer, Abwasserbeseitigungsgebühren) auf einem Jahresbescheid ausgewiesen. Die Straßenreinigungsgebühren werden für Anliegerstraßen (ca. 75 %), innerörtliche Straßen (ca. 14 %) und überörtliche Straßen (ca. 11 %) erhoben, bei denen die Reinigungspflicht nicht auf die Anlieger übertragen ist. Innerörtliche und überörtliche Straßen werden zweimal wöchentlich gekehrt, Anliegerstraßen einmal wöchentlich.

Zurzeit werden für 9.960 Objekte Straßenreinigungsgebühren erhoben. Hierbei werden Eigentumswohnungen nicht einzeln veranlagt, vielmehr erfolgt hier die Veranlagung für das Gesamtobjekt (z. B. Hochhaus) auf Basis der zugrundeliegenden Frontmeter über die Wohnungseigentümergeinschaften.

Bei rd. 25 % der im Straßenreinigungsverzeichnis aufgeführten Straßen ist die Reinigungspflicht auf die Anlieger übertragen. In diesen Fällen erfolgt zurzeit keine Gebührenerhebung.

Höhe einer evtl. Hebesatzanpassung für die Grundsteuer B

Die Gebührenbedarfsberechnung für das Jahr 2017 weist einen auf die Straßenreinigungsgebühren umzulegenden Gebührenbedarf nach der derzeitigen Reinigungsleistung sowie den für 2017 geschätzten Winterdienstaufkommen von insgesamt 570.897 EUR aus. Hieraus ergibt sich eine Gebühr für die Anliegerstraßen von 2,74 EUR/Frontmeter bei einmaliger wöchentlicher Reinigung, für die innerörtlichen Straßen von 3,04 EUR/Frontmeter bei zweimaliger wöchentlicher Reinigung und für die überörtlichen Straßen von 2,74 EUR/Frontmeter bei zweimaliger wöchentlicher Reinigung. Sollte die Straßenreinigung/Winterwartung künftig nicht mehr über Gebühren, sondern über die Grundsteuer B finanziert werden, würde dies bei der aktuellen Summe der Grundsteuermessbeträge von 1.903.349,98 EUR einer Grundsteuererhöhung von rd. 30 %-Punkten entsprechen.

Vorteile der Finanzierung durch Grundsteuer B

- Durch den Wegfall der Straßenreinigungsgebühren können teilweise Verwaltungskosten für die Erhebung der Gebühren eingespart werden. Grundsätzlich erfolgt zwar die Berechnung der Gebühren zusammen mit den übrigen Grundbesitzabgaben im Rahmen des Jahresbescheides, unterjährig kommt es jedoch in ca. 370 Fällen aufgrund von Veränderungen im laufenden Jahr zu einer separaten Bescheiderstellung. Ebenfalls ist bei der Neuaufnahme von Straßen in das Straßenreinigungsverzeichnis zurzeit eine einmalige Eingabe in das Finanzverfahren erforderlich, dies würde bei einer Finanzierung über die Grundsteuer B entfallen. Insgesamt können hierdurch schätzungsweise ca. 60-70 Personalstunden jährlich entfallen sowie die Sachkosten für die Versendung der rd. 370 unterjährig anfallenden Bescheide eingespart werden. Die Personalaufwendungen für den Kostenrechner (derzeitige Erstellung der Gebührenbedarfsberechnung und der Betriebsabrechnung für die Straßenreinigung) müssten grundsätzlich beibehalten bleiben, da andernfalls gegenüber der Kommunalaufsicht nicht nachgewiesen werden kann, dass eine Erhöhung bzw. Reduzierung des Hebesatzes aufgrund gestiegener bzw. gesunkener Kosten für Straßenreinigung/Winterdienst zurückzuführen ist und die Stadt hierdurch nicht auf Einnahmen verzichtet.
- Verteilung der Gesamtkosten auf eine größere Anzahl von Steuerpflichtigen im Vergleich zu den derzeitigen Gebührenpflichtigen gem. Straßenreinigungsverzeichnis, da grundsätzlich alle von gereinigten und geräumten Straßen profitieren.
- Der Bauhof ist grundsätzlich flexibler bei der Organisation der Straßenreinigung. Möglicherweise könnten Straßen bedarfsgerechter und nicht wie zurzeit nach einem festen Plan ein- bzw. zweimal wöchentlich gereinigt werden. In den Sommermonaten wäre evtl. eine gelegentliche Reinigung zur Gewährleistung der Verkehrssicherungspflicht ausreichend.
- Keine Gerechtigkeitsdiskussion zu Gebührenmaßstäben und Veranlagungsformen (z. B. Frontmetermaßstab, Hinterlieger, Eckgrundstücke). Widersprüche bzw. Klagen gegen die Straßenreinigungsgebühren sind in den letzten Jahren jedoch nur in geringem Umfang erhoben worden. In 2016 waren insgesamt drei Widersprüche zu verzeichnen, Klagen wurden keine erhoben.

Nachteile der Finanzierung durch Grundsteuer B

- Alle zu Grundsteuer B herangezogenen Eigentümer tragen die Kosten, obwohl bei einigen eine Reinigung der Straße durch den städtischen Bauhof erfolgt, wobei andere nach wie vor aufgrund der Übertragung der Reinigungspflicht die Straße selbst reinigen und diesbezüglich auch evtl. Rechtsansprüche (Schadenersatzforderungen, Haftpflichtschäden) tragen müssen. Dies führt zu neuen Diskussionen über eine ungerechte Verteilung (Gleichheitsgrundsatz), da der Bürger grundsätzlich eine Gegenleistung für die Zahlung erwartet. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass zumindest in dem Jahr der Umstellung vermehrt Widersprüche und Klagen erhoben werden.

- Die derzeitige Finanzierung der Straßenreinigung und des Winterdienstes über Gebühren unter Berücksichtigung eines auf die Interessen der Allgemeinheit entfallenden Anteils stellt eine weitgehend gerechte Kostenverteilung dar. Die zur Straßenreinigung herangezogenen Eigentümer erhalten grundsätzlich eine Gegenleistung für die erbrachten Gebühren, die Anlieger, auf welche die Reinigungspflicht übertragen wurde, zahlen im Gegenzug keine Gebühren, werden aber über den durch Steuermittel zu finanzierenden auf die Interessen der Allgemeinheit entfallenden Anteil letztendlich auch an den Gesamtkosten beteiligt. Ebenfalls erfolgt eine Differenzierung der Gebühren für Anliegerstraßen, innerörtliche und überörtliche Straßen sowie nach Reinigungshäufigkeit, so dass für unterschiedliche Leistungen auch unterschiedliche Gebühren erhoben werden.
- Auf eine Gebührenbedarfsberechnung und Betriebsabrechnung für den Bereich Straßenreinigung/Winterdienst kann trotz Wegfall der Gebühren grundsätzlich nicht verzichtet werden. Nur so kann nachgewiesen werden, dass die Steuererhöhung bei der Grundsteuer B letztendlich einer kostendeckenden Gebührenerhebung entspricht und die Stadt nicht im Rahmen der Haushalts-sicherung auf Einnahmen verzichtet. Nach KAG werden Kostenüber- und -unterdeckungen innerhalb der nächsten vier Jahre bei den Gebühren verrechnet. Ohne Nachkalkulation im Rahmen der Betriebsabrechnung würde die Stadt eine evtl. Kostenunterdeckung nicht feststellen und somit auf Einnahmen verzichten.
- Nicht alle zurzeit zu Straßenreinigungsgebühren herangezogenen Grundstückseigentümer werden durch die Umstellung der Finanzierung durch die Grundsteuer B entlastet. Da sich die Grundsteuer B am Einheitswert bemisst und die Straßenreinigungsgebühren anhand der zugrundeliegenden Frontmeter, zahlen manche Bürger nach der Umstellung evtl. deutlich mehr als bisher. Es kann mit hoher Wahrscheinlichkeit bei einigen Bürgern zu Unverständnis führen, dass sie, obwohl die Kosten der Straßenreinigung auf eine größere Anzahl Steuerpflichtiger verteilt werden, trotzdem mehr zahlen müssen. Es wird wie bei jeder Umstellung sowohl Gewinner als auch Verlierer geben. Beispielhaft sind in der als Anlage beigefügten Übersicht einige Auswirkungen dargestellt.
- Diejenigen, die gem. Grundsteuergesetz von der Grundsteuer befreit sind (z. B. juristische Personen des öffentlichen Rechts oder Religionsgemeinschaften), lediglich zur Grundsteuer A veranlagt sind oder bei denen der Tatbestand eines Grundsteuererlass gegeben ist, werden über eine erhöhte Grundsteuer B nicht belastet und somit nicht an den Kosten der Straßenreinigung beteiligt, obwohl diese nach der derzeitigen Straßenreinigungssatzung zu Straßenreinigungsgebühren herangezogen werden.

Voraussetzungen

Bei einer Finanzierung der Straßenreinigungsgebühren über die Grundsteuer B wäre eine Anpassung der Straßenreinigungssatzung dahingehend erforderlich, als dass

alle gebührenrelevanten Regelungen gestrichen werden. Gleichzeitig müsste eine Haushaltssatzung mit dem um die Kosten für die Straßenreinigung/Winterdienst erhöhten Hebesatz für die Grundsteuer B erlassen werden.

Alternative Beschlussvorschläge:

A) bei künftiger Finanzierung über die Grundsteuer B

„Der Unterausschuss Haushaltskonsolidierung empfiehlt dem Haupt- und Finanzausschuss die Kosten der Straßenreinigung und des Winterdienstes ab dem Jahr 2018 über eine erhöhte Grundsteuer B zu finanzieren. Die Verwaltung wird beauftragt, dem Rat eine geänderte Straßenreinigungssatzung zur Beschlussfassung vorzulegen und gleichzeitig eine erhöhte Grundsteuer B im Entwurf der Haushaltssatzung ab dem Haushaltsjahr 2018 vorzusehen.“

B) bei Beibehaltung der Straßenreinigungsgebühren

„Der Unterausschuss Haushaltskonsolidierung hat die Vor- und Nachteile einer Finanzierung der Straßenreinigungsgebühren über die Grundsteuer B abgewogen und empfiehlt dem Haupt- und Finanzausschuss die derzeitige Finanzierung über Gebühren beizubehalten.“



Klaus Schumacher

Auswirkung der Grundsteuererhöhung (Grundsteuer B) bei Wegfall der Straßenreinigung- und Winterdienstgebühren am Beispiel ausgewählter Einzelfälle

Objekt	Messbetrag Grundsteuer B	veranlagte Frontmeter	Kategorie	aktuelle Grundsteuer B 2017 (490 %)	aktuelle Straßenreini- gungs-/Winterdienst- gebühren 2017	Summe (Grundsteuer und Straßenreini- gungs-/Winterdienst- gebühren)	erhöhte Grundsteuer (inkl. Straßenreinigung und Winterdienst) (520 %)	Unterschied
Einfamilienhaus	61,02	0	Reinigungspflicht auf Anlieger übertragen	299,00	0,00	299,00	317,30	18,31
Einfamilienhaus	21,14	29	Anliegerstraße	103,59	79,46	183,05	109,93	-73,12
Einfamilienhaus	14,36	9	innerörtliche Straße	70,36	27,36	97,72	74,67	-23,05
Einfamilienhaus	13,03	7	überörtliche Straße	63,85	19,18	83,03	67,76	-15,27
Zweifamilienhaus	145,20	30	Anliegerstraße	711,48	82,20	793,68	755,04	-38,64
Zweifamilienhaus	91,30	24	innerörtliche Straße	447,37	72,96	520,33	474,76	-45,57
Zweifamilienhaus	135,51	7	überörtliche Straße	664,00	19,18	683,18	704,65	21,47
Mehrfamilienhaus (111 WE)	5.027,87	32	Anliegerstraße	24.636,56	87,68	24.724,24	26.144,92	1.420,68
Mehrfamilienhaus (85 WE)	3.633,36	35	innerörtliche Straße	17.803,46	106,40	17.909,86	18.893,47	983,61
Mehrfamilienhaus (16 WE)	759,39	45	überörtliche Straße	3.721,01	123,30	3.844,31	3.948,83	104,52
Gewerbeimmobilie	7.570,74	125 255	innerörtliche Straße Anliegerstraße	37.096,63	380,00 698,70	38.175,33	39.367,85	1.192,52
Gewerbeimmobilie	8.073,96	32	überörtliche Straße	39.562,40	87,68	39.650,08	41.984,59	2.334,51
Gewerbeimmobilie	17.165,62	60	innerörtliche Straße	84.111,54	182,40	84.293,94	89.261,22	4.967,29
Gewerbeimmobilie	18.455,52	624	innerörtliche Straße	90.432,05	1.896,96	92.329,01	95.968,70	3.639,70
Rathaus (grundsteuerbefreit)	0,00	470	innerörtliche Straße	0,00	1.428,80	1.428,80	0,00	-1.428,80
Friedhof (grundsteuerbefreit)	0,00	265	überörtliche Straße	0,00	726,10	726,10	0,00	-726,10
Schule (grundsteuerbefreit)	0,00	109 148	innerörtliche Straße Anliegerstraße	0,00	331,36 405,52	736,88	0,00	-736,88
land- u. forstwirtschaftlicher Betrieb (Grundsteuer A)	0,00	74	Anliegerstraße	0,00	202,76	202,76	0,00	-202,76
land- u. forstwirtschaftlicher Betrieb (Grundsteuer A)	0,00	36	überörtliche Straße	0,00	98,64	98,64	0,00	-98,64