ANLAGE _____

Gemeinde Eitorf
DER BÜRGERMEISTER

zu TO.-Pkt. _____

interne Nummer **XIV/0344/V**

Eitorf, den 05.11.2015

Amt 20.1 - Kämmerei

Sachbearbeiter/-in: Klaus Strack

Bürgermeister	i.V. Erster Beigeordneter

VORLAGE
- öffentlich -

Beratungsfolge

Hauptausschuss	23.11.2015
Rat der Gemeinde Eitorf	14.12.2015

Tagesordnungspunkt:

Wegfall der Straßenreinigungsgebühren, Finanzierung der Kosten durch eine Mehrbelastung bei der Grundsteuer B

Beschlussvorschlag:

Der Hauptausschuss empfiehlt dem Rat zu beschließen:
Die Gemeinde Eitorf erhebt ab dem Jahr 2016 keine Straßenreinigungsgebühren (Kehrdienst und Winterdienst) mehr. Stattdessen erfolgt die Finanzierung über eine Mehrbelastung bei der Grundsteuer B.
Die beigefügte Neufassung der Straßenreinigungssatzung der Gemeinde Eitorf tritt zum 01.01.2016 in Kraft.

Begründung:

I. Erhöhung der Grundsteuer B bei gleichzeitigem Wegfall der Straßenreinigungsgebühren

Bereits in der Vorlage für den Hauptausschuss am 26.11.2012 wurde von Seiten der Verwaltung vorgeschlagen, ab 2013 keine Straßenreinigungsgebühren (hierzu zählen auch die Gebühren für die Winterwartung) mehr zu erheben und stattdessen die Kosten über eine Mehrbelastung bei der Grundsteuer B zu finanzieren.

Wie seinerzeit bereits erläutert wurde, waren die Gemeinden nach § 3 Abs. 1 S.1 Straßenreinigungsgesetz a.F. 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, dies aber weiterhin nach den Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes können. Es steht damit im Ermessen der Kommune, ob sie die Kosten der Straßenreinigung durch Gebühren oder durch andere Erträge deckt. Dem steht auch § 77 Abs. 2 GO NRW nicht entgegen. Hiernach hat die Gemeinde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel soweit vertretbar und geboten aus speziellen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen, im Übrigen aus Steuern zu be-

schaffen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen. Aus der Formulierung „vertretbar und geboten“ hat die Rechtsprechung entnommen, dass der Kommune ein weiter Beurteilungsspielraum bei der Entscheidung eingeräumt ist, in welchem Maß sie Leistungsentgelte nach dem KAG NRW ausschöpft, bevor sie Realsteuern erhebt bzw. erhöht. (s. hierzu u.a. VG Gelsenkirchen Urteil vom 03.12.2007, Az. 5 K 3097/06 u. Beschluss des OVG NRW vom 26.11.2009, Az. 14 A 131/08)

Bei der Ermessensentscheidung können neben dem Prinzip der Kostendeckung auch andere Aspekte berücksichtigt werden. Zu diesen Aspekten zählt auch der Grundsatz der Verwaltungsvereinfachung (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit).
Die Finanzierung der Straßenreinigungs- und Winterdienstkosten über die Grundsteuer erfolgt zwischenzeitlich in immer mehr Kommunen. Im Rhein-Sieg-Kreis haben bereits Bornheim und Swisttal die Finanzierung umgestellt.

Bei Umlegung der Kosten auf die Grundsteuer würde sich eine Erhöhung der Grundsteuern B um 25%-Punkte ergeben. Hiervon entfallen 9 % auf die Straßenreinigung und 16 % auf den Winterdienst. Die Kalkulation hat ergeben, dass bei Beibehaltung der Gebühren diese für die Straßenreinigung von 0,58 € auf 0,77 € und für die Winterwartung von 0,68 € auf 0,48 € neu festgesetzt werden müssten.
In der seinerzeitigen Vorlage aus dem Jahr 2012 wurden die Vorteile der Finanzierung der Kosten über die Grundsteuer – neben der Verringerung des Personalaufwandes - wie folgt (in kursiv) beschrieben:

a) *Solidaritätsprinzip: Festzustellen ist, dass grundsätzlich jeder Einwohner der Gemeinde Eitorf einen Nutzen von sauberen und gereinigten Straßen, insbesondere im Winter, hat. Hierbei ist es in der Regel auch unerheblich, in welchem Teil der Gemeinde sich die Wohnung befindet. Auch derjenige, dessen Grundstück von einer nicht gereinigten Straße erschlossen ist, nutzt wiederum andere Straßen, die bisher der Gebührenpflicht unterliegen. Hierfür zahlen allerdings bislang lediglich die Eigentümer dieser Anliegergrundstücke. Die Kostenbeteiligung aller Einwohner an der gemeindlichen Reinigung wird vielfach als eine gerechtere Verteilung der Lasten angesehen, da eben in der Regel auch alle die (vorrangigen) Hauptverkehrs- und Haupterschließungsstraßen nutzen und somit von der gemeindlichen Reinigung profitieren.*

   <u>Hierzu ist Folgendes anzufügen:</u>
   In der Gemeinde Eitorf werden z.Zt. Straßenreinigungsgebühren für ca. 2.700 Objekte und Winterdienstgebühren für ca. 5.600 Objekte erhoben. Bei einer Finanzierung über die Grundsteuer B werden ca. 7.800 Objekte bzw. Grundstückseigentümer mit höheren Grundsteuern belastet. Somit verteilen sich die Kosten der Straßenreinigung auf ca. 5.100 mehr und die Winterdienstgebühren auf ca. 2.200 mehr Objekte bzw. Grundstückseigentümer. Die Kosten verteilen sich damit auf einen erheblich größeren Kreis der Abgabenschuldner.
   Durch eine Umstellung der Finanzierung würde sich die Abgabenlast bei einem Teil der Eigentümer erhöhen, teilweise in etwa der gleichen Höhe verbleiben, bei einem Teil der Steuerpflichtigen würde sich die Abgabenlast aber auch verringern.
   Die Eigentümer, die bisher Gebühren für Straßenreinigung und Winterdienst zahlen mussten, würden unter Umständen eine geringere Steuererhöhung erfahren, als sie an Gebühren bisher zu zahlen hatten.

   Die Eigentümer, die bisher nicht straßenreinigungspflichtig waren, da ihre Grundstücke z.B. außerhalb der geschlossenen Ortslagen lagen, hätten nunmehr eine höhere Belastung durch die Steuererhöhung. Des Weiteren wären die Grundstücke, die von einer Straße erschlossen sind, an der die Straßenreinigung/Winterdienst übertragen ist und die Grundsteuerobjekte mit einem hohen Einheitswert stärker von der Steuererhöhung betroffen.
   Als Anlage 1 sind die jährlichen finanziellen Auswirkungen anhand verschiedener Beispiele durch Anhebung des Grundsteuerhebesatzes und Wegfall der Straßenreinigungs- und Winterdienstgebühren aufgeführt.

b) *Bedarfsorientierung: Bei der Erhebung von Gebühren erwarten die gebührenzahlenden Bürger eine entsprechende Leistung, z.B., dass die Kehrmaschine regelmäßig an einem bestimmten Tag vor ihrem Grundstück reinigt, egal ob tatsächlich Bedarf besteht oder nicht. Dadurch werden die Kapazitäten gebunden. Bei einer bedarfsorientierten Reinigung bestände die Möglichkeit, bei dringendem gründlichem Reinigungsbedarf in einer bestimmten Straße andere Straßen, die kaum verschmutzt sind, auszulassen.*
c) *Entfall der Diskussionen zu Maßstäben, Hinterliegerproblematik, Übertragungsregelungen etc.: Die Erhebung von Straßenreinigungs- und Winterdienstgebühren erfolgt in der Gemeinde Eitorf nach dem sog. „Frontmetermaßstab“. Dieser Maßstab wird zurzeit von dem OVG NRW*

akzeptiert und als zulässig erachtet. Allerdings muss festgestellt werden, dass sich zu diesem Maßstab immer wieder Gerechtigkeitsdiskussionen ergeben, obwohl es im Gebührenrecht gerade auf den gerechten Austausch von Leistung und Gegenleistung kommt. Als Beispiele hierfür sind folgende zu nennen: Ein unbebautes Grundstück wird bei der Gebührenveranlagung genauso behandelt wie ein Mehrfamilienhaus, obwohl die Inanspruchnahme völlig unterschiedlich ist. Auch kommen immer wieder Diskussionen auf, dass die Gebührenhöhe nicht von der Größe des Grundstücks, sondern von der Lage des Grundstücks zur Straße abhängig ist etc. So können auf identisch große Grundstücke unterschiedliche Gebühren entfallen, wenn die Frontlänge sich unterscheidet. Schmale und tiefe Grundstücke sind dabei den breiten Grundstücken bevorteilt. Oft wird es auch als ungerecht empfunden, dass Hinterlieger das gleiche zahlen wie die Direktanlieger. Des Öfteren wird der Verdacht geäußert, man kassiere doppelt.

Nach längerer Aussprache hat sich der Hauptausschuss am 26.11.2012 gegen die Grundsteuerfinanzierung ausgesprochen. Hierbei wurde jedoch nicht grundsätzlich die Vorgehensweise abgelehnt, Begründung war vielmehr überwiegend, dass zum seinerzeitigen Zeitpunkt nicht abzusehen war, ob eine weitere Steuererhöhung für 2013 erforderlich sei.
Zum jetzigen Zeitpunkt ist abzusehen, dass eine Grundsteuererhöhung für 2016 erforderlich sein wird. Es wird hierzu auf TOP „Erlass einer Hebesatzsatzung“ verwiesen. Demnach besteht zum jetzigen Zeitpunkt eine bessere Entscheidungsgrundlage.

II. Neufassung der Straßenreinigungssatzung

Sollte dem Vorschlag entsprochen werden, ergäbe sich die Notwendigkeit einer Neufassung der Straßenreinigungssatzung, da die Vorschriften über Maßstab, Gebührenhöhe, Gebührenverpflichtung etc. entfallen würde. Des Weiteren wird eine Änderung der Übertragungsregelungen in Inhalt und Form der Darstellung vorgeschlagen. Die Erläuterungen entsprechen der Vorlage vom 26.11.2012:
Grundsätzlich sind die öffentlichen Straßen innerhalb der geschlossenen Ortslagen gem. § 1 Abs. 1 Straßenreinigungsgesetz NRW (StrReinG NRW) von den Gemeinden zu reinigen. Kommunen müssen die Reinigung nicht selbst durchführen, sondern dürfen sie gem. § 4 StrReinG NRW unter bestimmten Voraussetzungen durch Satzung auf die Anlieger übertragen. Gegenüber dem Bürger dürfen jedoch keine Leistungspflichten begründet werden, die über die Grenze der Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit hinausgehen. Persönliche Gründe führen (zumindest bislang) nicht zu einer Unzumutbarkeit. Die Reinigung ist keine persönliche Dienstleistungspflicht, sie kann auf einen Dritten übertragen werden.
Die Übertragung der Reinigungs- und Winterdienstpflichten für die Gehwege auf die Anlieger ist in der Regel zumutbar und geht auch nicht über die Grenze der Verhältnismäßigkeit hinaus. Sie sollte daher im Gemeindegebiet auch weiterhin generell erfolgen. In der zurzeit gültigen Straßenreinigungs- und Gebührensatzung wird diese Übertragungsregelung im Straßenverzeichnis, das Bestandteil der Satzung ist, dargestellt. In dem Entwurf zur Neufassung ist die generelle Übertragung der Gehwegreinigung nunmehr in § 2 Abs. 1 geregelt.

Gem. § 4 Abs. 1 S. 2 StReinG NRW können die Gemeinden auch die Reinigung der Fahrbahnen der an die Straßen angrenzenden und durch sie erschlossenen Grundstücke übertragen, soweit dies unter Berücksichtigung der Verkehrsverhältnisse zumutbar ist. Die Verwaltung schlägt vor, dass die Reinigung und der Winterdienst auf öffentlichen Straßen innerhalb der geschlossenen Ortslage generell nicht mehr auf die Anlieger übertragen werden, sondern im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben vom gemeindlichen Bauhof erfolgt. Dies wird für sinnvoll erachtet, da der Gemeinde durch die Systemänderung der Finanzierung die Möglichkeit gegeben würde, bedarfsorientiert zu arbeiten und dadurch eine ausreichende und zufriedenstellende Reinigung in der Gemeinde Eitorf gewährleistet sein dürfte. Im Übrigen würden dann alle Eigentümer, die sich letztlich an den Kosten beteiligen, gleichgestellt und nicht einige Eigentümer, die Anlieger einer „übertragenen“ Straße sind, benachteiligt.

Es könnte sich hierbei die Frage stellen, ob die Gemeinde überhaupt in der Lage wäre, der Reinigungspflicht für die gesamten Fahrbahnen nachzukommen bzw. ob aufgrund von Reinigungsmängeln vermehrt mit Haftungsansprüchen zu rechnen wäre. Hinsichtlich des Winterdienstes ist hierzu auszuführen, dass sich juristisch die Pflichten im kommunalen Winterdienst nach der tatsächlichen sowie finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune richten und sich dabei an der Zumutbarkeit zu orientieren haben. So müssen grundsätzlich nur verkehrswichtige und gefährliche Straßen geräumt und gestreut werden. Die Verkehrsteilnehmer haben sich vielmehr im Winter selbst auf die besonderen Verhältnisse einzustellen und müssen eigene Sorgfaltspflichten (Bereifung, vorsichtiges Fahren etc.) er-

füllen. Bei außergewöhnlicher Witterung wird ihnen sogar zugemutet, die Verkehrswege vorübergehend nicht zu benutzen. Viele Räum- und Streumaßnahmen der Kommune sind daher reiner Service für den Bürger und damit freiwillig. Dies soll jedoch nicht bedeuten, dass geplant ist, die Winterdienstleistungen bis auf das gesetzlich vorgeschriebene Maß zu reduzieren. Vielmehr könnte durch die Umstellung der Finanzierung von Gebühren auf Steuern sowohl der Winterdienst als auch die Straßenreinigung bedarfsorientierter und dennoch zufriedenstellend erfolgen.
Aus der generellen Übertragung der Gehwegreinigung auf die Anlieger, die im Satzungsentwurf in § 2 Abs. 1 geregelt ist und der ausbleibenden Übertragung der Fahrbahnen, könnte ein Straßenverzeichnis in der Neufassung der Straßenreinigungssatzung entfallen.
In der Neufassung der Satzung sind die Neuerungen kursiv kenntlich gemacht. Weggefallen sind folgende Vorschriften der alten Straßenreinigungs- und Gebührensatzung: § 3 Abs. 1 (Fahrbahnreinigungspflicht), § 5 (Benutzungsgebühren), § 6 Gebührenmaßstab und Gebührensatz, § 7 Gebührenpflichtige, § 8 (Entstehung, Änderung und Fälligkeit der Gebühr).

Auch entspricht der Satzungsentwurf inhaltlich dem aus dem Entwurf aus dem Jahr 2012 und ist als Anlage 2 beigefügt.

Anlagen

Finanzielle jährliche Auswirkungen
Entwurf Straßenreinigungssatzung