

STADT AHRENSBURG - Beschlussvorlage -		Vorlagen-Nummer 2018/021
öffentlich		
Datum 20.02.2018	Aktenzeichen IV.1.1	Federführend: Herr Kewersun

Betreff

Straßenreinigung/Vorstellung des Satzungsrechts angesichts der absehbaren Neufassung

Beratungsfolge Gremium Bau- und Planungsausschuss		Datum 07.03.2018		Berichterstatter	
Finanzielle Auswirkungen:			JA	X	NEIN
Mittel stehen zur Verfügung:			JA		NEIN
Produktsachkonto:					
Gesamtaufwand/-auszahlungen:					
Folgekosten:					
Bemerkung:					
Berichte gem. § 45 c Ziff. 2 der Gemeindeordnung zur Ausführung der Beschlüsse der Ausschüsse:					
	Statusbericht				
X	Abschlussbericht zum 01.09.2018 wegen einer STV-Beschlussvorlage				

Beschlussvorschlag:

Die Ausführungen werden zur Kenntnis genommen. Wünsche und Anregungen der Selbstverwaltung sind rechtzeitig vorzubringen, um bis zum Herbst 2018 ggf. die rechtlichen Punkte klären und bei der Gebührensatzkalkulation diese Vorgaben berücksichtigen zu können.

Sachverhalt:

Zum Anlass für die Neufassung des Satzungsrechts:

Nach § 2 Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) vom 10.01.2005 dürfen kommunale Abgaben nur aufgrund einer Satzung erhoben werden, wobei die Satzung spätestens 20 Jahre nach Inkrafttreten ihre Gültigkeit verliert. Da Nachtrags- und Änderungssatzungen nur für die Dauer der ursprünglichen Satzung gelten, wird hierdurch die Geltungsdauer nicht verlängert.

Da die „Satzung über die Straßenreinigung in der Stadt Ahrensburg“ vom 17.12.1998 zwar zwischen 2001 und 2010 insgesamt fünfmal geändert wurde, aber bereits am 01.01.1999 in Kraft getreten ist und die „Satzung über die Straßenreinigungsgebühren in der Stadt Ahrensburg“ vom 30.11.1998 zwar zwischen 1999 und 2004 ebenfalls fünfmal geändert wurde, aber am 01.01.1999 in Kraft getreten ist, ist das gesamte Satzungsrecht im Laufe des Jahres 2018 durch die Stadtverordnetenversammlung neu zu fassen.

Die beiden Satzungen in ihren derzeit gültigen Fassungen sind im veröffentlichten Ortsrecht zu finden und zusammen mit den Daten zu den einzelnen Fassungen dieser Vorlage als **Anlagen** beigelegt.

Im Vorgriff auf die im Herbst 2018 geplanten Satzungsbeschlüsse sollen – auch auf Bitten des Ausschusses - anhand dieser Vorlage das Satzungsrecht und dessen Tendenzen erläutert sowie zu treffende Ermessensentscheidungen aufgezeigt werden. Zudem haben die städtischen Gremien Gelegenheit, Wünsche zu äußern, die von der Verwaltung aufgegriffen und gegebenenfalls von vornherein in der für die zweite Jahreshälfte 2018 geplanten STV-Vorlage berücksichtigt werden können.

Zur gesetzlichen Ausgangslage:

Nach § 45 Abs. 1 Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein (StrWG) vom 25.11.2003 sind alle innerhalb von Ortsdurchfahrten gelegenen Landes- und Kreisstraßen sowie Gemeindestraßen zu reinigen. Art und Umfang der Reinigung richten sich nach den örtlichen Erfordernissen der öffentlichen Sicherheit.

Zur Reinigung gehören auch die Schneeräumung auf den Fahrbahnen und Gehwegen, Radwegen und gemeinsamen (kombinierten) Geh- und Radwegen sowie bei Glatteis das Bestreuen der Gehwege, Radwege, gemeinsamen (kombinierten) Geh- und Radwege, Fußgängerüberwege und der besonders gefährlichen Fahrbahnstellen.

Reinigungspflichtig sind nach § 45 Abs. 3 StrWG zwar die Gemeinden. Sie sind aber insbesondere berechtigt, durch Satzung

- die Reinigungspflicht ganz oder teilweise den Eigentümerinnen und Eigentümern der anliegenden Grundstücke oder den zur Nutzung dinglich Berechtigten aufzuerlegen,
- diese Verantwortlichen der anliegenden Grundstücke sowie der durch die Straße erschlossenen Grundstücke als Benutzerinnen und Benutzer einer Einrichtung im Sinne des § 6 des Kommunalabgabengesetzes Schleswig-Holstein (KAG) zu den entstehenden Kosten heranzuziehen (in Form der Gebühren),
- Art und Umfang der Reinigungspflicht zu bestimmen.

Das Satzungsrecht ist also erforderlich, um das örtliche Reinigungserfordernis zu konkretisieren, die Grundstücksverantwortlichen selber in die Pflicht zu nehmen und für die selbst erbrachte Leistung für diese Einrichtung Gebühren zu erheben.

Erwähnenswert ist, dass sich die Gruppe der Reinigungspflichtigen, von denen der so genannten Benutzer unterscheidet: Während man als Grundeigentümer/Erbbauberechtigter nur die Straßenteile vor seinem Grundstück zu reinigen hat („anliegend“) zählen zu den Benutzern, die sich über Straßenreinigungsgebühren an den Kosten zu beteiligen haben, auch bzw. ergänzend die Verantwortlichen so genannter Hinterliegergrundstücke („erschlossen“), denen ein Vorteil zugesprochen wird.

Zur Straßenreinigungssatzung:

Hier sind – wie grundsätzlich üblich – die formellen Aspekte einzuarbeiten, wie z. B. die Nennung aktueller Rechtsgrundlagen als Fundstellen in der Präambel, die Aufnahme der weiblichen Form (z. B. in § 2), die Herausnahme des Verweises auf das Bundesfernstraßengesetz (§ 6) oder die in Abstimmung mit dem Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz SH vorzunehmende Aktualisierung der Ermächtigung zur Verarbeitung personenbezogener Daten (vgl. § 9).

Daneben sollte geprüft werden, ob die Straßenteile in § 2 Abs. 1 verständlicherer gefasst werden und die Reinigung von Kfz-Parkplätzen im Bereich der Nebenanlagen weiterhin nicht bei der Übertragung der Reinigungspflicht berücksichtigt wird und insofern bei der Stadt Ahrensburg verbleibt.

In Frage gestellt werden sollte etwa auch die Breite der zu reinigenden Flächen im Winterdienst. So ist es unverständlich, weshalb für Gehwege eine Breite von 1,50 m gilt, in Fußgängerzonen jedoch nur eine Breite von einem Meter vorgeschrieben wird, obwohl gerade hier offensichtlich auch im Winter von einem erhöhten Verkehr und damit auch Bedarf ausgegangen werden kann.

Dagegen dürften sich die Zeiten, in denen der Räum- und Streudienst von den Pflichtigen zu gewährleisten ist (vgl. § 3 Abs. 5) bewährt haben; notfalls haben diese ja die Möglichkeit der Übertragung an Dritte (vgl. § 2 Abs. 3), was nach den bisherigen Erfahrungen jedoch kaum genutzt wird. Hier sollte eine mittelfristige Befristung vorgesehen werden.

Kaum aufzulösen ist in der Praxis das Problem, dass der maschinelle Winterdienst der Stadt Ahrensburg auf den Fahrbahnen dazu führt, dass die von den Anliegern freizuhaltenden Radwege und Straßeneinläufe häufig wieder mit Schnee bedeckt werden.

Zu hinterfragen ist auch die Praxis, wonach besonders gefährdete Straßenstellen wie Bushaltestellen und Fußgängerüberwege generell in den Winterdienstplan des städtischen Bauhofes aufgenommen worden sind und sich die eigentlich nach Satzungsrecht reinigungspflichtigen Anlieger auf diese Leistung verlassen; Fußgängerüberwege und Busbuchten obliegen der Stadt nur im Zusammenhang mit der Übernahme der Fahrbahnreinigung.

Generell auf Plausibilität hin zu betrachten ist auch das Straßenverzeichnis gemäß § 2 Abs. 1 der Straßenreinigungssatzung. Während die 14-tägige Reinigung der Straßen als angemessen angesehen wird und nur in Frage gestellt werden sollte, sofern im Innenstadtbereich trotz des Natursteinpflasters eine häufigere Leistungserbringung mit einem dann erforderlichen gesonderten Gebührensatz gewünscht wird, gilt es, die aktuellen Ausbauzustände der Ahrensburger Straßen als Grundlage für die Frage heranzuziehen, ob eine maschinelle Fahrbahnreinigung dort sinnvoll ist.

Zur Gebührensatzung:

1. Erhebungspflicht

Da die Stadt die Reinigungspflicht in der Mehrzahl ihrer Straßen übernommen hat, ist sie nicht nur KAG berechtigt, Benutzungsgebühren zu erheben, sondern nach § 76 Abs. 2 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein (GO) auch dazu verpflichtet, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel vorrangig aus Entgelten für ihre Leistungen zu beschaffen und erst im Übrigen aus Steuern.

Diese Verpflichtung ist durch das „Gesetz zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge“ vom 04.01.2018 und die Ergänzung des § 76 Abs. 2 GO zwar entfallen, dieses gilt aber eben nur für Straßenausbaubeiträge nach §§ 8 und 8 a KAG.

Eine Erweiterung dieser Freigabe wurde zwar am 04.12.2017 im Finanzausschuss (vgl. Protokoll Nr. 10/2017; TOP 11.1) andiskutiert, hier ergab sich jedoch – unabhängig vom eindeutigen Landesrecht, das derzeit kein Ermessen vorsieht – mit Hinweis auf die negativen Folgen einer Grundsteuererhöhung für den kommunalen Finanzausgleich und einer Vermischung von Steuern und Gebühren zumindest kein eindeutiges Meinungsbild.

2. Allgemeininteresse

Nach § 6 KAG sind Benutzungsgebühren zu erheben, wenn die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung den Vorteil Einzelner oder Gruppen von Personen dienen. Das Bundesverwaltungsgericht hatte aber bereits in einem Urteil aus dem Jahr 1994 festgestellt, dass sich die Vorteilswirkung bei der Straßenreinigung nicht in dem Umfang zuordnen lässt wie etwa bei der Abwasserentsorgung. Einen Nutzen habe nicht nur der Personenkreis der Anlieger, der ansonsten reinigungspflichtig gewesen wäre, sondern daneben auch die Allgemeinheit der Straßennutzer.

Daraus folgt: Wenn die Straßenreinigung aber nicht nur den Interessen der Anlieger diene, verbiete es der Gleichheitssatz, die Anlieger insoweit mit Kosten für Leistungen zu belasten, als die Straßenreinigung dem Allgemeininteresse an sauberen Straßen diene.

Bei der Festlegung des hieraus folgenden Öffentlichkeitsanteils belässt der Gleichheitssatz dem Ortsgesetzgeber eine weitgehende Einschätzungsfreiheit. Während der im Satzungsrecht festzuhaltende Öffentlichkeitsanteil in den 90er-Jahren mit 30 % angesetzt war, ist er seit dem Jahr 2004 in § 2 Abs. 2 Gebührensatzung auf 25 % festgesetzt.

Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein hat bereits mündlich darauf hingewiesen, dass eine Absenkung dieses Satzes auf bis zu 15 % möglich ist und empfohlen wird, diese sich so bietenden Einnahmemöglichkeiten voll auszuschöpfen. Auch wenn eine schriftliche Ausführung noch aussteht, ist diese Auffassung (auch laut LRH) vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung zu relativieren.

So bleibt der Landesrechnungshof bei seiner Forderung, den Öffentlichkeitsanteil nur so hoch anzusetzen, wie es dem Anteil der einrichtungsfremden Nutzer entspricht. Ferner wird auch dort davon ausgegangen, dass die Verpflichtung zur Gefahrenabwehr im Winterdienst den rechnerisch ermittelten Öffentlichkeitsanteil übersteigt und daher stets einen etwas höheren Prozentsatz ausweisen sollte, um vor Gericht Bestand zu haben.

So stellt das OVG Schleswig in einem Urteil vom 15.05.2017 fest, dass die „Höhe des Anteils zur Abgeltung des allgemeinen Interesses an sicheren und sauberen Straßen vom Gesetzgeber nicht vorgegeben ist, sondern jeweils von den örtlichen Gegebenheiten abhängt“ und führt hierzu aus:

„Demgegenüber gibt im Straßenreinigungsgebührenrecht das Anliegerinteresse das Interesse wieder, das sämtliche Eigentümer von Grundstücken, die an gereinigte Straßen innerhalb der öffentlichen Einrichtung „Straßenreinigung“ angrenzen bzw. durch diese erschlossen werden, an der Reinigung der Straßen und sonstigen Anlagen innerhalb der öffentlichen Einrichtung haben. Das Allgemeininteresse wird dagegen begründet durch das Interesse der einrichtungsfremden Nutzer an gereinigten Straßen. Zu diesen gehören sowohl die ortsansässigen Eigentümer von Grundstücken an nicht zur öffentlichen Einrichtung gehörenden Straßen als auch die Ortsfremden, soweit diese beiden Personengruppen Durchgangsstraßen, Straßen mit starkem innerörtlichen Verkehr, Anliegerstraßen sowie sonstige gereinigte Einrichtungen der Gemeinde in Anspruch nehmen.“

Zur Ermittlung des Öffentlichkeitsanteils wird etwa ausgeführt: „Erforderlich ist, dass der Ortsgesetzgeber zunächst die Höhe des Allgemeininteresses ermittelt, das bei den einzelnen Straßengruppen (beispielsweise Anliegerstraßen, Straßen mit starkem innerörtlichen Verkehr, Durchgangsstraßen) und sonstigen Anlagen (beispielsweise öffentlich zugängliche Park- und Grünanlagen) in seinem Gebiet jeweils an der Straßenreinigung besteht. Dabei wird er zu dem Ergebnis kommen müssen, dass das Allgemeininteresse umso höher ist, je intensiver einrichtungsfremde Nutzer die betreffende Straßengruppe der Anlage in Anspruch nehmen.“

Beim Öffentlichkeitsanteil darf nicht übersehen werden, dass damit nicht die Kosten abgegolten sind, die auf stadteigene bzw. öffentliche Grundstücke entfallen. Dieses ist bei der Stadt Ahrensburg ohnehin gewährleistet, indem die Finanzbuchhaltung/Bereich Abgaben und Steuern auch die im städtischen Eigentum befindlichen Grundstücke zu Gebühren „veranlagt“ mit der Folge, dass beim PSK 54500.4321000 Gebühreneinnahmen zu verzeichnen sind und interne Verrechnungen anhand fiktiver Berechnungen vermieden werden.

Zudem wird im Regelfall gefordert, den Öffentlichkeitsanteil für den Winterdienst gesondert zu ermitteln und festzulegen, zumal – wie in Ahrensburg praktiziert – in Anliegerstraßen nur ein eingeschränkter Winterdienst angeboten wird, während die bedeutenden Flächen des öffentlichen Raumes vorrangig bedient werden. Das OVG ging davon aus, „dass jedenfalls hinsichtlich des Winterdienstes in Fußgängerzonen sowie auf allen gefährlichen und verkehrswichtigen Fahrbahnen ein hohes – mithin 15 % übersteigendes – Allgemeininteresse bestehen müsste.“ Des Weiteren wird angemerkt, „dass nicht nur die Fußgängerzonen von vielen Ortsfremden genutzt werden, die – auch im Winter – ein Interesse an gereinigten Straßen haben. Die Antragsgegnerin kommt mit dem Winterdienst zudem ihrer gegenüber allen Straßennutzern bestehenden Verkehrssicherungspflicht nach.“

Nach alledem wird die Verwaltung versuchen, spätestens zur Beratung über das neue Satzungsrecht den Anteil plausibel zu ermitteln, um damit die Stadtverordnetenversammlung in die Lage zu versetzen, ihre Ermessensentscheidung zu treffen.

Sollten entgegen der Empfehlung der Verwaltung unterschiedliche Reinigungsklassen (etwa eine zusätzliche wöchentliche Reinigung) eingeführt werden, ist davon auszugehen, dass hier ein erhöhter Öffentlichkeitsanteil festzusetzen wäre.

3. Gebührenmaßstab

Der Gebührenmaßstab ist in dem § 3 Abs. 1 und 2 Gebührensatzung definiert, gewählt wurde die so genannte fiktive (modifizierte) Straßenfrontlänge. Grundsätzlich sei hierzu auf Folgendes hingewiesen:

Gegenstand der Abgabepflicht ist nicht eine vom Grundstück ausgehende Verschmutzung oder dort gesetzte Ursache für eine mögliche Verunreinigung der Straße; die Straßenreinigungsgebühr ist dementsprechend kein konkret zurechenbares Leistungs-, sondern ein Vorteilsentgelt. Die Gebühr wird dementsprechend nicht erhoben für die Reinigung eines bestimmten Straßenabschnittes, „sondern für den Ausgleich des besonderen (objektiven) Vorteils, der darin liegt, dass die am anliegenden Grundstück vorbeiführende Straße in ihrer gesamten Ausdehnung sauber gehalten wird“ (vgl. OVG Schleswig aus 1994).

Dem kommunalen Satzungsgeber wird durch Art. 3 Abs. 1 GG ein weiterer Gestaltungsspielraum eröffnet, der erst dann überschritten ist, wenn die Gebührenregelung nicht mehr durch sachliche Gesichtspunkte gerechtfertigt ist. Allerdings muss bei der Festlegung der Bemessungsgrundlagen für die Gebühren sichergestellt werden, dass (Teil-) Hinterliegergrundstücke nicht stärker als unmittelbar an eine zu reinigende Straße angrenzende, vergleichbare Grundstücke belastet werden. Andererseits dürften die (Teil-) Hinterliegergrundstücke auch nicht gegenüber den Anliegergrundstücken begünstigt werden.

Dabei soll der fiktive Frontmetermaßstab als grundstücksbezogenes Kriterium Aufschluss darüber geben, welche anteiligen Vorteile dem jeweiligen Grundstück aus der Reinigung der Erschließungsstraße erwächst. Dieser Maßstab ist seit vielen Jahren durch die Rechtsprechung anerkannt, „bis die Vorteile aus der Typisierung nicht mehr im rechten Verhältnis zu der mit ihr verbundenen Ungleichheit der Belastung stehen. Maßgeblich ist allein, dass ein anderer Maßstab nicht wesentlich wirklichkeitsnäher und damit wesentlich vorteilsgerechter ist“ (vgl. Verwaltungsgericht Schleswig aus 2016 sowie in Bezug auf OVG Schleswig aus 2011). Gefordert ist also keine „absolute Gerechtigkeit“.

Von daher empfiehlt die Verwaltung, diesen Gebührenmaßstab beizubehalten, auch wenn in anderen Bundesländern andere Ansätze gewählt werden und man auch in der Rechtsprechung zunehmend die fiktive Straßenfrontlänge hinterfragt.

Verwaltungsgerichte haben es auch für rechtlich zulässig gehalten, Straßenreinigungsgebühren nach Berechnungsmetern zu bemessen, die sich aus der Quadratwurzel aus der Grundstücksfläche des durch die zu reinigende Straße erschlossenen Grundstücks ergeben (Quadratwurzelmaßstab). Dieses ist eine Weiterentwicklung des (einfachen) Quadratmetermaßstabes, wobei der Hessische Verwaltungsgerichtshof in einer Entscheidung aus dem Jahr 2016 sogar festgestellt hat: „Dieser Maßstab ist gegenüber dem Frontmetermaßstab vielleicht sogar vorzuziehen, da er die aus der Lage des Grundstücks zur Straße folgenden Zufälligkeiten ausschaltet.“

Derzeit empfiehlt die Verwaltung aber, am fiktiven Frontmetermaßstab festzuhalten, um den Bezug zu der zu reinigenden Straße nicht durch weitere Fiktionen zu erschweren. Mittel- bis langfristig könnte man sich jedoch hiermit auseinander setzen, zumal die Grundstücksfläche in der Regel feststeht und insofern für die Gebührenpflichtigen leichter nachvollziehbar ist. Zudem könnten die Daten evtl. mit geringerem Verwaltungsaufwand ermittelt werden.

Nur zur Abgrenzung sei erwähnt, dass eine ortsrechtliche Maßstabsregelung etwa nicht vereinbar ist,

- nach welcher die Gebühr nach der an die Straße grenzenden Seite des Anliegergrundstücks berechnet und dann auf den Anlieger und seine Hinterlieger aufgeteilt wird,
- nach der die Eigentümer von Grundstücken, die durch mehrere gereinigte Straßen unmittelbar erschlossen werden, nur hinsichtlich einer Straße (bei der die höchste Gebühr entsteht) veranlagt werden.

4. Eckgrundstücksvergünstigung

Verwaltungsgerichtlich geklärt ist auch die Feststellung, dass mehrfach erschlossenen Grundstücken ein größerer Vorteil wächst als einfach erschlossenen Grundstücken und deshalb die mehrfache Heranziehung zu Straßenreinigungsgebühren in diesen Fällen auch vor dem Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG nicht zu beanstanden ist.

Das Straßenreinigungsgebührenrecht erzwingt zwar auch keine so genannte Eckgrundstücksvergünstigung für derartige Grundstücke, die Schaffung einer solchen Vergünstigung steht aber im politischen Ermessen des Satzungsgebers. Auf jeden Fall ist dementsprechend zu gewährleisten, dass die auf Eckgrundstücksvergünstigungen entfallenden anteiligen Kosten nicht auf die Gebührenzahler umgelegt werden.

Die Verwaltung empfiehlt nach alledem die heutige Regelung in § 3 Abs. 4 Gebührensatzung beizubehalten, wonach eine 25%ige Vergünstigung gewährt wird, die dementsprechend über allgemeine Finanzmittel der Stadt getragen wird.

5. Papierkörbe

Die Leerung von Straßenpapierkörben einschließlich Abfalltransport- und -entsorgung ist Teil der Straßenreinigung, die hierfür anfallenden Kosten können bei der Bemessung der Straßenreinigungsgebühr berücksichtigt werden. Entsprechend ist die Leerung der Straßenpapierkörbe in § 3 Abs. 1 Straßenreinigungssatzung aufgenommen worden.

Zum einen ist durch § 2 Abs. 2 Nr. 2 StrWG SH klargestellt, dass der Luftraum über dem Straßenkörper zur öffentlichen Straße gehört. „Darüber hinaus ist es auch sachgerecht, die Leerung von Straßenpapierkörben der Straßenreinigung zuzuordnen, da Abfall, der seinen Weg in solche Papierkörbe findet, ansonsten zumindest zu einem erheblichen Teil auf den Gehweg oder die Straßenfahrbahn geworfen würde.“

Zudem wäre es wenig sachgerecht, zwischen Abfällen in Papierkörben und solchen, die – wie häufig zu beobachten – aus Unachtsamkeit oder bewusst im Umfeld von Straßenpapierkörben auf den Gehweg oder die Fahrbahn geworfen werden und unzweifelhaft der Straßenreinigungspflicht unterfallen, zu unterscheiden“ (OVG Rheinland-Pfalz aus 2011).

Bisher hatte die Stadt Ahrensburg von der Einbeziehung der Kosten abgesehen, da viele der derzeit auf öffentlichen Flächen stehenden 321 Papierkörbe (darüber hinaus auf den Grundstücken der städtischen Einrichtungen, z. B. auf Schulhöfen)

- in Wald- und Grünflächen (z. B. auf Kinderspielplätzen, an Sitzbänken) aufgestellt sind und insofern diese Kosten als außerhalb der Straße zu erbringende Leistung von vornherein abzugrenzen wären,
- die Straßenpapierkörbe ungleich im Stadtgebiet verteilt sind bzw. sich stark konzentrieren im Innenstadtbereich und an Standorten mit gewisser Aufenthaltsqualität (Bushaltestellen) oder besonderem Bedarf (z. B. für Hundekottüten).

Es wäre aber auch denkbar, die Einbeziehung der Kosten für die Papierkörbe mit einem Abschlag zu verbinden und das evtl. erhöhte Allgemeininteresse durch einen etwa 50%igen gebührenrelevanten Ansatz zu berücksichtigen. Sofern eine Einbeziehung nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, müssten die Papierkörbe detailliert den zu bildenden Kategorien zugeordnet werden.

6. Reinigung der Sinkkästen in den Straßeneinläufen

Zwar sind die Straßeneinläufe in § 1 Abs. 3 Gebührensatzung erwähnt als zur „Fahrbahn“ gehörig (vgl. auch § 3 Abs. 2 Satz 2 Straßenreinigungssatzung, wonach die Einläufe in Entwässerungsanlagen sauber zu halten sind), diese Pflicht bezieht sich jedoch offensichtlich nur auf die Oberfläche:

Die Kosten für die Reinigung der Sinkkästen sind nicht in die Straßenreinigungsgebühren einzubeziehen. Die Verwaltungsgerichte nehmen an, dass es sich hierbei ausschließlich um Kosten der Abwasserbeseitigung handelt, die durch die Beseitigung des Niederschlagswassers von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen bedingt sind. Die Sinkkästen haben nämlich die Aufgabe, den Straßenschmutz aufzufangen, wenn das Wasser von der Straßenoberfläche durch die Einläufe in die Kanalisation abläuft.

7. Winterdienst

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bedeutet für das kommunale Gebührenrecht, dass zwischen Leistung und Gegenleistung eine Verhältnismäßigkeit bestehen muss. Hieraus folgt für die Straßenreinigung, dass der Wahrscheinlichkeitsmaßstab nicht zu einem offensichtlichen Missverhältnis zwischen der Leistung der Einrichtung und der Gebühr führen darf.

Dieses kann insbesondere zu Problemen führen durch den Winterdienst. Während die maschinelle Fahrbahnreinigung regelmäßig alle 14 Tage in den meisten Ahrensburger Straßen durchgeführt wird und hierdurch eine einheitliche Gebühr gerechtfertigt ist, entfällt diese Reinigung an Tagen, an denen die Temperatur unter + 1°Celsius liegt oder die Reinigung durch Eis und Schnee behindert wird. In der Regel kommt es in der Folge zum Winterdienstseinsatz, der jedoch nach anderen Kriterien und damit Prioritäten vorgenommen wird. Das vordringliche Straßennetz (Hauptverkehrsstraßen, Linienbusstrecken) ist als so genanntes A-Gebiet früh morgens zu räumen und abzustumpfen. Daneben sind die Arbeiten an Bushaltestellen, Fußwegen, Überwegen an Ampeln, Unterführungen und Treppen möglichst ebenfalls so früh zu beginnen, dass die Leistung bis 7:30 Uhr erbracht ist. Dagegen wird der „eingeschränkte Winterdienst“ in den übrigen Straßen nur im Anschluss bei anhaltender Kälte oder starkem Schneefall durchgeführt.

Diese unterschiedliche Leistungserbringung führte bereits in den Jahren 2003/2004 zu einer neuen kalkulatorischen Betrachtung, die in der Vorlagen-Nr. 2005/095 wie folgt beschrieben wurde:

Seit der Nachberechnung für das Jahr 2003 werden die Kosten des Winterdienstes nicht mehr pauschal zu 50 % als gebührenrelevant angesehen, sondern aus den der Anlage 2 zu entnehmenden Gründen nach einer differenzierteren Kostenzuordnung auf die 3 Gebiete verteilt, in denen unterschiedliche Winterdienstleistungen vollbracht werden. Würde man der Anregung des Landesrechnungshofes folgen und sämtliche theoretischen Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen, müssten die Gebührenpflichtigen, deren Grundstücke in Straßen (-abschnitten) mit häufigen Winterdienstseinsätzen liegen, stärker belastet werden. Dieses würde etwa dazu führen, dass Anlieger in Wohnstraßen, durch die zufälliger Weise Linienbusse fahren (etwa Otto-Schumann-Straße oder Gustav-Delle-Straße) und in denen dementsprechend mit Priorität die Räum- und Streudienste erbracht werden, erhöhte Gebührensätze für die Straßenreinigung zu zahlen hätten. Hiervon wird in Ahrensburg abgesehen, in dem der für Nebenanlagen festgestellte Kostenaufwand als gebührenrelevant angesehen und der darüber hinausgehende Aufwand (im Jahr 2003 rd. 13.000 €) abgegrenzt wird.

Die erwähnte Anlage 2 besteht aus folgendem Auszug aus der Vorlagen-Nr. 2004/105 vom 22.09.2004:

Während bisher diese Winterdienstkosten pauschal zur Hälfte den gebührenrelevanten Kosten zugeschlagen wurden, wird mit dieser Gebührennachberechnung erstmals eine genauere Kostenaufteilung eingeführt.

Hintergrund dieses Aufwandes ist die sich abzeichnende Tendenz in der Verwaltungsrechtsprechung, die Durchführung des Winterdienstes zwar in Übereinstimmung mit § 45 Abs. 2 StrWG zu den gebührenpflichtigen Leistungen der Straßenreinigung zu zählen, jedoch hierbei verstärkt darauf zu achten, ob sich die Straßenreinigungsgebühren tatsächlich nach Umfang und Art der Inanspruchnahme dieser Einrichtung richten (§ 6 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 Satz 2 KAG). Das Schleswig-Holsteinische Obergericht führt in seiner Entscheidung vom 17.06.1998 (Az.: 2 L 88/97) etwa aus:

„Die Satzung der Beklagten enthält in Bezug auf den Winterdienst keine Differenzierungen, obwohl – nach dem von ihr im Einzelnen erläuterten Konzept – Nebenstraßen nur bei extrem winterlichen Witterungslagen „nach Notwendigkeit“ 2 Abs. 2 GS) von Winterdienstleistungen erfasst werden. Unbeschadet der Frage, dass die diesbezügliche Organisationsentscheidung – insgesamt – sinnvoll sein mag, wird damit in gebührenrechtlicher Hinsicht für Haupt- und Nebenstraßen ein deutlich unterschiedliches „Leistungsprofil“ erbracht. Dem ist bei der Gebührenbemessung Rechnung zu tragen. Wenn in Nebenstraßen bei winterlichen Witterungslagen – regelmäßig – nur Vorsorgeleistungen (Kontrolle etc.) erbracht werden, während in Hauptverkehrsstraßen und „Schulwegen“, Streudienst etc. stattfinden, wird den jeweils betroffenen Anliegern ein jeweils derart unterschiedliches Maß der Inanspruchnahme vermittelt, dass die in der Satzung vorzusehende Gebührenbemessung darauf reagieren muss. Die Erhebung einer einheitlichen Gebühr in Hauptverkehrs- und Nebenstraßen für den Winterdienst ist insoweit nicht zulässig. Vielmehr muss die Beklagte bei der Gestaltung ihrer Satzung dem unterschiedlichen „Leistungsprofil“ der Winterdienstarbeiten Rechnung tragen und eine entsprechende differenzierte Gebührenstruktur vorsehen.“

Auch das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat am 26.02.2003 festgestellt, dass

- eine im Rahmen der Ermittlung des Gebührensatzes vorgenommene Aufteilung der Kosten für die Winterwartung und für die Normalreinigung nach den veranlagten Frontmetern methodisch falsch ist und
- den durch die einzelnen Straßenreinigungslasten gebildeten Teilleistungsbereichen jeweils nur diejenigen Kosten zugeordnet werden dürfen, die mit der Erbringung der betreffenden gebührenpflichtigen Leistung verbunden sind. Kosten, die nur einem Leistungsbereich unmittelbar zugeordnet werden können, sind in voller Höhe ausschließlich als Aufwand dieses Leistungsbereiches anzusetzen und entziehen sich einer Verteilung nach Umlageschlüsseln.

Von daher wurde der gesamte oben genannte Winterdienstaufwand zunächst auf folgende 4 Kostenstellen aufgeteilt:

—	A-Gebiet	(Hauptstraßen, einschl. Busverbindungen)
—	B-Gebiet	(Nebenstraßen, die im Straßenreinigungsverzeichnis aufgeführt sind)
—	C-Gebiet	(sonstige Anlagen, Wanderwege und Feldwege usw. außerhalb der zu reinigenden Fahrbahnen)
—	D:	Rufbereitschaft und Kontrolle des Winterdienstes

Nachdem die Kostenstelle D aufgelöst wurde, indem diese Kosten im Verhältnis des Aufwandes der sonstigen 3 Kostenstellen auf diese verteilt wurden, entfielen auf das Gebiet C rd. 78.500 €, die nicht gebührenrelevant sind. Während die im C-Gebiet anfallenden Aufwendungen von vornherein nicht und die Kosten des B-Gebietes auf jeden Fall in voller Höhe gebührenrelevant sind, können die Kosten im A-Gebiet nur insoweit in die Gebührenbedarfskalkulation einfließen, wie/soweit die Leistung derjenigen in den Straßen des B-Gebietes entspricht. Darüber hinaus sollten sie nicht gebührenrelevant sein bzw. aus allgemeinen Haushaltsmitteln der Stadt Ahrensburg gedeckt werden.

Empfohlen wird, diese Regelung beizubehalten, auch wenn hierdurch ein erhöhter Kostenanteil über allgemeine Finanzmittel, d. h. Steuereinnahmen, gedeckt wird.

8. Kalkulationsgrundsätze

Benutzungsgebühren sollen nach § 6 KAG so bemessen werden, dass sie die erforderlichen Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung (hier: der Straßenreinigung) decken. Die Kosten sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln.

Zu den erforderlichen Kosten gehören sinngemäß auch

- die Verzinsung des aufgewandten Kapitals und die Abschreibung und
- Entgelte für die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe in Anspruch genommenen Leistungen Dritter.

Die Begrenzung auf die Erforderlichkeit beruht auf der Überlegung, dass gerade in so genannten kostenrechnenden Einrichtungen mit ausgelösten Gebührenpflichten auf eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung geachtet wird.

Die Gebührenbemessung kann ein Kalkulationszeitraum von bis zu drei Jahren zugrunde gelegt werden, wobei sich ergebende Kostenüber- oder -unterdeckung innerhalb der auf die Feststellung folgenden drei Jahre auszugleichen ist.

9. Sicherung der Leistungserbringung

Der Parkdruck in einigen Straßen Ahrensburgs führt dazu, dass die maschinelle Fahrbahnreinigung nur schwer bzw. selten zu erbringen ist, obwohl der Kehrplan und die -tageszeiten bereits soweit es irgend geht, zwischen der Verwaltung und dem beauftragten Unternehmen daraufhin abgestimmt ist. Festgestellt werden muss: Ist die soziale Kontrolle in Anliegerstraßen evtl. noch zum Teil vorhanden mit der Folge, dass am Reinigungstag nur wenige Kraftfahrzeuge auf der Fahrbahn stehen, kann man dies bei starkem Parkdruck verbunden mit hohem Anteil an Fremdparkern nicht mehr erwarten.

Trotzdem steht die Verkehrsaufsicht der Einrichtung eines für die Fahrbahnreinigung befristeten Halteverbots kritisch gegenüber. Hierzu wird befürchtet, dass

- die Nachfrage aus anderen Straßen (-abschnitten) mit ähnlichen Parkproblemen steigen würde,
- es zu einer Verdrängung in Nebenstraßen kommt, in denen meist am selben Tag die Reinigung angesetzt ist (der Kehrplan ist quartiersweise aufgestellt),
- die Einhaltung des Kehrplanes und die zeitaufwendige Kontrolle der Verkehrsordnung durch die Überwachungskräfte erschwert werden würde.

Trotzdem sind derzeit folgende befristete Halteverbote angeordnet:

Straße	Tag	Uhrzeit
Bismarkallee, Südseite	Donnerstag, gerade Kalenderwoche	6 – 8 Uhr
Lohkoppel, Richtung Kehre, südlicher Bereich	Donnerstag	6 – 8 Uhr
Parkallee , Abschnitt Kleistallee bis Manhagener Allee, Südseite	Donnerstag	6 – 8 Uhr
Bahnhofstraße zwischen Stor- marnstraße und Hamburger Straße, Nordseite	Donnerstag	6 – 8 Uhr
(abgehängte) Stormanstraße zwischen Einfahrt An der Reit- bahn und Hamburger Straße, beidseitig	Montag	7 – 8 Uhr

Wulfsdorfer Weg, Einmündungen Rotdornweg bis Lange Koppel, Südseite	Donnerstag	10 – 12 Uhr
Waldemar-Bonsels-Weg, Höhe Waldemar- Bonsels-Platz, nördlich Einmündung Rantzaustraße	Donnerstag	11 – 15 Uhr
Hagenau, beidseits	Donnerstag	12 – 14 Uhr

Zwar könnten die Aufwendungen der Beschilderung als erforderlich für die Leistungserbringung angesehen und insofern in die Gebührenkalkulation einbezogen werden, hiervon wurde jedoch bisher abgesehen. Hieran sollte sich nach Auffassung der Verwaltung auch nichts ändern.

Die vorstehenden Ausführungen sollen dazu dienen, dass der Gesetzgeber vorab über die Rechtslage informiert wird, das ihm zustehende Ermessen erkennt und bei Bedarf nutzen kann; auf den Beschlussvorschlag sei in diesem Zusammenhang verwiesen.

Michael Sarach
Bürgermeister

Anlagen:

- Anlage 1: Satzung über die Straßenreinigung in der Stadt Ahrensburg mit
- Anlage 1 a: den einzelne Fassungen
- Anlage 2: Straßenreinigungsgebührensatzung mit
- Anlage 2 a: den einzelnen Fassungen