

STADT AHRENSBURG - Beschlussvorlage -		Vorlagen-Nummer 2023/064
öffentlich		
Datum 24.08.2023	Aktenzeichen I.1.1	Federführend: Frau Blossey

Betreff

Ergebnis der Querschnittsprüfung des LRH "Kommunale örtliche Aufwandsteuern und Abgaben nach § 10 KAG - Aufkommen und wirtschaftliches Erheben bei den Städten Schleswig-Holstein"

Beratungsfolge Gremium	Datum	Berichterstatter		
Finanzausschuss	11.09.2023			
Hauptausschuss	18.09.2023			
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 an zuständigen Ausschuss			
X	Abschlussbericht			

Beschlussvorschlag:

Die Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes über das Ergebnis der Querschnittsprüfung „Kommunale örtliche Aufwandsteuern und Abgaben nach § 10 KAG – Aufkommen und wirtschaftliches Erheben bei den Städten in Schleswig-Holstein“ wird zur Kenntnis genommen.

Sachverhalt:

In der Zeit vom 01.02. bis 18.03.2022 hat eine Querschnittsprüfung durch den Landesrechnungshof (LRH) zum Thema „Kommunale örtliche Aufwandsteuern – Aufkommen und wirtschaftliches Erheben der sog. Bagatellsteuern bei den Städten in Schleswig-Holstein“ stattgefunden. Zur Darstellung von Entwicklungstendenzen erstreckte sich der Prüfungszeitraum auf die Jahre 2017 bis 2021. Am 23.03.2023 ist das Ergebnis der Prüfung veröffentlicht worden.

Kommunen erheben örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern i. S. d. Art. 105 Abs. 2a Grundgesetz (GG). Gem. § 3 Abs. 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) können Kommunen vorbehaltlich definierter Einschränkungen der Ansätze 2 bis 7 örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern durch Satzung erheben. Gemessen an den Grund- und Gewerbesteuern

ist für die Kommunen das Aufkommen aus örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern eine deutlich geringere Einnahmequelle. Umgangssprachlich werden sie daher auch als „Bagatellsteuern“ bezeichnet. Ziel der Prüfung war eine Wirtschaftlichkeits- und Rechtmäßigkeitsbetrachtung der Bagatellsteuern. In die Prüfung wurden alle 63 schleswig-holsteinischen Städte einbezogen.

Gem. dem jährlichen Haushaltskonsolidierungserlass des Innenministeriums sollen Kommunen ihre Einnahmemöglichkeiten auch aus den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern und beitragsähnlichen Entgelten möglichst weitgehend ausschöpfen. Die Umsetzung dieser Vorgabe ist in der Prüfung mit betrachtet worden.

Örtliche Steuern sollen möglichst wirtschaftlich vereinnahmt werden. Das Erheben dieser Steuern rechnet sich nicht immer. Teilweise ist der Verwaltungsaufwand höher als die Einnahme aus den Steuern. Dennoch können die örtlichen Aufwandssteuern auch bei eher untergeordneter Bedeutung des Steueraufkommens, insbesondere bei defizitären Haushalten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten.

Die Stadt Ahrensburg erhebt Hundesteuer und Spielgerätesteuern als örtliche Aufwandssteuer (Bagatellsteuer).

Die aus der Querschnittprüfung gewonnenen Erkenntnisse sollen den Kommunen einen Überblick über die komplexe Materie der Bagatellsteuern sowie die beitragsähnlichen Entgelte ermöglichen. Zugleich werden Problematiken aufgezeigt, derer sich die Kommunen annehmen müssen, um rechtskonform zu arbeiten. Vom LRH bereitgestellte Handlungsempfehlungen und Orientierungshilfen sollen dabei Sicherheit in der kommunalen Praxis bieten.

Eine Stellungnahme der Stadt Ahrensburg ist nicht erforderlich.

Hundesteuer:

Das Prüfergebnis hat aufgezeigt, dass deutliche Einnahmepotentiale bei der Hundesteuer bestehen. Stand 31.07.2023 bestehen rd. 1.800 Hundesteuerfälle in der Stadt Ahrensburg.

Nach Ziffer 2.1 des Haushaltskonsolidierungserlasses sollen die Kommunen ihre Hundesteuer mit einem Steuersatz von mindestens 120 € pro Hund pro Jahr festlegen. Der Landesrechnungshof empfiehlt den 15 Kommunen, bei denen die Anpassung noch nicht erfolgt ist, diese vorzunehmen. Das betrifft auch die Stadt Ahrensburg, die ihren Hundesteuersatz seit dem Jahr 2007 auf 80 € festgelegt hat und damit 40 € unter den Vorgaben des Haushaltskonsolidierungserlasses liegt. Eine Anpassung würde Mehrerträge von rd. 70.000 € für die Stadt Ahrensburg generieren. Aktuell betragen die Erträge aus Hundesteuer rd. 145.000 €.

Den rechtlichen Rahmen für Hundebestandsaufnahmen bilden die §§ 85 und 88 Abgabenordnung (AO). Danach sind Kommunen verpflichtet, Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen.

Um für mehr Steuergerechtigkeit zu sorgen und nicht angemeldete Hunde zu ermitteln, haben 34 Städte in der Vergangenheit Hundebestandsaufnahmen durchgeführt. Dazu gehört auch die Stadt Ahrensburg. Die letzte Hundebestandsaufnahme hat im Jahr 2010 in der Zeit vom 26.05. bis 10.07.2010 durch einen externen Dienstleister stattgefunden. Es erfolgten 156 Neuanmeldungen und 38 Abmeldungen (~jährliche Mehrerträge von rd. 9.400 €). Die Ausgaben für die externe Durchführung beliefen sich auf 16.160,20 €. Damit ist der Kosten-/Nutzenvergleich für die Stadt Ahrensburg negativ ausgefallen. Eine Amortisation hätte sich nach rd. 2 Jahren ergeben.

Ein Kosten-Nutzen-Vergleich gem. der Querschnittsprüfung hat ergeben, dass sich die externen Hundebestandsaufnahmen häufig schon nach einem Jahr, längstens aber nach fünf Jahren, amortisieren. Auch die möglichen Ordnungswidrigkeitsverfahren wurden als weitere Einnahmequelle als positiv herausgestellt.

Hundebestandsaufnahmen sind in Bezug auf Auskunftserteilung, Datenschutz und ggf. beauftragte Dritte jedoch rechtlich anspruchsvoll, da die Übertragung von Befugnissen und Aufgaben auf Dritte nur begrenzt möglich ist. Es sind ausschließlich Unternehmen auszuwählen, die die Gewähr bieten, alle technischen und organisatorischen Sicherheitsmaßnahmen einzuhalten. Es käme eine Auftragsverarbeitung in Betracht, welche die Einhaltung der Vorgaben nach Art. 28 DSGVO erfordern würde. Es besteht gem. § 93 GO jedoch keine Verpflichtung zur anlasslosen Auskunft durch den Hundehalter. Auskunftserhebungen sind nur im Einzelfall aufgrund hinreichender konkreter Umstände geboten.

Die Durchführung einer erneuten Hundebestandsaufnahme in der Stadt Ahrensburg wird derzeit nicht als prioritär erachtet und soll daher erst nach Umsetzung der Grundsteuerreform durchgeführt werden.

Für die Städte bestehen zum Ausschöpfen der rechtlichen und tatsächlichen Optionen zur Vermeidung von Vollzugsdefiziten und steuergerechtem Vorgehen u. a. die folgenden möglichen Handlungsoptionen:

- Umfassendes Aufklären durch regelmäßiges Informieren der Einwohner, z. B. Merkblatt an die Haushalte, Informationsblatt zur Hundesteuerpflicht und zur Meldepflicht sowie Anmeldeformulare als Handout im Einwohnermeldeamt bereitstellen sowie gezielte regelmäßige Öffentlichkeitsarbeit (§ 16a GO).
- Gezielte stichprobenartige Kontrollen, verstärkter Außendienst, eigene Erkenntnisse. Den kommunalen Ordnungsdienst einbeziehen. Nummerierte Hundesteuermarken für angemeldete Hunde mit Anbringungspflicht ausgeben, die beim Abmelden des Hundes wieder abgegeben werden müssen. Dies erleichtert die Kontrollen. Der städtische Außendienst sollte angehalten werden, bei allen Dienstgängen innerhalb des Stadtgebietes zu prüfen, ob angetroffene Hunde eine Hundesteuermarke tragen.
- Auswerten von Daten, Ermitteln von Unregelmäßigkeiten in Stadtteilen für konkrete Anlass-/Verdachtskontrollen.

Mit dem FD II.1 „Gewerbe und Ordnung“ sind die künftig durch den kommunalen Ordnungsdienst durchzuführenden Kontrollen der Hundesteuermarken abzustimmen.

Zum Thema „Erhöhung der Hundesteuer im Rahmen der Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen“ wird die Verwaltung eine gesonderte Vorlage erstellen.

Spielgerätesteuern (Vergnügungssteuer):

Die Spielgerätesteuern gelten als die einträglichste Bagatellsteuer. Ihr Ertragspotential wird im Wesentlichen bei allen Kommunen ausgeschöpft.

Steuerschuldner ist der Halter von Spielapparaten. Das ist entweder der Eigentümer oder derjenige, dem der Apparat zur Nutzung überlassen wird. Der Steuerschuldner ist verpflichtet, die Steuer selbst zu errechnen. Als Bemessungsgrundlage hat sich in der Praxis der Einspielergebnismaßstab bei den Kommunen als Wirklichkeitsmaßstab durchgesetzt.

Nach Ziffer 2.3 des Haushaltskonsolidierungserlasses sollen die Kommunen den Steuersatz für die Spielgerätesteuern auf mindestens 12 % der Bruttokasse festlegen. Das entspricht 14 % der Nettokasse.

Kommunen dürfen auch die Nettokasse zu Grunde legen. Als Einspielergebnis gilt dann die elektronisch gezahlte Kasse zuzüglich der Röhrenentnahmen abzüglich Röhrenauffüllungen, Falschgeld, Fehlgeld und gesetzlicher Umsatzsteuer. Die Spielgeräte müssen jeweils mit einem manipulationssicheren Zählwerk ausgestattet sein.

Die Stadt Ahrensburg hat die Spielgerätesteuern zum 01.07.2018 auf 15 % der elektronisch gezahlten Nettokasse festgesetzt. Aktuell betragen die Erträge aus Spielgerätesteuern durchschnittlich rd. 340.000 €.

Zum 31.07.2023 sind 5 Steuerpflichtige mit insgesamt 93 Spielgeräten bei der Stadt Ahrensburg angemeldet. Davon sind zwei Betriebe reine Automatenaufsteller in Gastronomiebetrieben mit insgesamt 9 Automaten. Weiterhin sind davon 3 Spielhallenbetreiber mit insgesamt 7 Spielhallen an 3 Standorten und voll ausgeschöpftem Potenzial von 12 Geräten pro Halle angesiedelt.

Es ist geplant vor-Ort-Kontrollen bezüglich der Anzahl der angemeldeten Automaten in Zusammenarbeit mit dem kommunalen Ordnungsdienst durchzuführen.

Darüber hinaus kein Handlungsbedarf erkennbar.

Zweitwohnungssteuer:

Mit der Zweitwohnungssteuer besteuern die Kommunen das Innehaben einer weiteren Wohnung für den persönlichen Lebensbedarf (Zweitwohnung) neben der Erstwohnung. Mit einer Zweitwohnungssteuer wird in der Regel wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zum Ausdruck gebracht. 36 von 63 Städten erheben Zweitwohnungssteuer. Die Stadt Ahrensburg erhebt keine Zweitwohnungssteuer.

Nach der Rechtsprechung des Schleswig-Holsteinischen Obergerichtes wird u.a. ein „Flächenmaßstab“ als zulässig angesehen, der den Wohnwert bzw. Lagewert einer Zweitwohnung im Wesentlichen anhand der Lage, der Gebäude und des Baujahrs vornimmt. Weiter als zulässig erachtete Maßstäbe knüpfen an die ortsüblichen Mietzinsen sowie an eine indexierte Jahresrohmieta an. Hierfür müsste jedoch ein „offizieller belastbarer Mietspiegel“ vorhanden sein.

Da das durchschnittliche Ertragspotential recht hoch ist, wird seitens des LRH den weiteren 27 Städten (darunter auch die Stadt Ahrensburg) – insbesondere bei nicht ausgeglichenen Haushalten – empfohlen, das Einführen einer Zweitwohnungssteuer auf Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

Gemäß Prüfbericht betragen die Erträge aus Zweitwohnungssteuer bei anderen Kommunen durchschnittlich 7 € je Einwohner, 584 € je Steuerfall und 226.819 € je Stadt.

In der Stadt Ahrensburg waren zum 31.07.2023 659 Einwohner nur mit Nebenwohnsitz gemeldet. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass es sich hierbei dann automatisch um 659 Steuerfälle handelt.

Für die Einführung der Zweitwohnungssteuer wäre eine weitere Stelle im Stellenplan notwendig. Die Einführung einer Zweitwohnungssteuer wird derzeit nicht als prioritär angesehen. Vor der Einführung müsste zunächst eine Analyse stattfinden, ob die zusätzliche Steuer wirtschaftlich erhoben werden kann. In die Analyse müssen u. a. Personal-, Gemein-, Arbeitsplatz- und IT-Kosten mit einbezogen werden und den voraussichtlichen Erträgen gegenübergestellt werden. Dies ist personell aktuell nicht leistbar.

Gem. der Tabelle über die durchschnittlichen Kostenanteile für die erweiterte Sachbearbeitung (vgl. Anlage S. 67) liegt der personelle Aufwand für die erweiterten Aufgaben im Zusammenhang mit dem Erheben der Steuern zumeist höher als die eigentliche Sachbearbeitung. Mit einem durchschnittlichen Anteil von rd. 63 % (Durchschnitt aller Verwaltungen 57 %) am Gesamtpersonalaufwand fallen Mahn-, Vollstreckungs-, Buchungsaufgaben u. a. erheblich ins Gewicht. Gerade diese bislang von vielen Kommunen kaum beachteten oder als „zu vernachlässigen“ eingestuften Aufwandsanteile zählen damit zu den kostenintensivsten. Bislang wurde kaum erkannt, dass es sich hierbei um eine wesentliche „Stellschraube“ handelt, um Arbeitsprozesse zu überprüfen und ggf. wirtschaftlicher auszurichten. Kommunen müssen künftig alle im Zuge der Steuererhebung anfallenden Aufgaben identifizieren und mit entsprechenden Kosten unterlegen.

Erhebungsziele, Satzungsrecht und Berichtswesen:

Mit den Aufwandsteuern greift die Kommune auch gestaltend in die Lebensverhältnisse ein, denn jede Abgabenerhebung hat eine über den Geldentzug hinausgehende lenkende Wirkung. Kommunale Aufwandssteuern werden einerseits eingeführt, um Einnahmen zu erzielen. Andererseits wird aber auch ein unerwünschtes Verhalten belastet und kann damit auf den Einzelnen „abschreckend“ wirken. Vor allem die Hundesteuer und die Spielgerätesteuer werden lenkend eingesetzt. Die Hundesteuer dient dabei dem Eindämmen der Hundehaltung und mit der Spielgerätesteuer soll der Spielsucht begegnet und die Anzahl aufgestellter Spielgeräte vermindert werden, indem der wirtschaftliche Druck auf die Spielgeräteaufsteller erhöht wird.

Um eine Kommunalabgabepflicht zu begründen ist eine Satzung erforderlich. Die spezialgesetzlichen Mindestinhalte ergeben sich aus § 2 Abs. 1 KAG. Daneben sind sie formellen Anforderungen an kommunale Satzungen zu beachten, insbesondere §§ 65 bis 69 Landesverwaltungsgesetz (LVwG).

Der LRH hat die Abgabensatzungen auf offenkundige Rechtsmängel geprüft. Im Ergebnis ist festzustellen, dass nur rd. 50 % der Hundesteuersatzungen und Spielgerätesteuersatzungen der 63 geprüften Städte rechtsmängelfrei sind. Die festgestellten Rechtsmängel führen in vielen Fällen zur Gesamt-Nichtigkeit der Abgabensatzung. Die vorgefundenen wesentlichen erheblichen Rechtsmängel betreffen insbesondere das Zitiergebot, den Entstehungszeitpunkt von Abgabepflicht nach KAG/AO, altes Datenschutzrecht und nachträglich geänderte gesetzliche Satzungsermächtigung.

Die geprüfte Hundesteuersatzung sowie Spielgerätesteuersatzung der Stadt Ahrensburg haben keine offenkundigen Rechtsmängel.

Satzungen bilden gerade im Bereich des Kommunalabgabenrechts die Rechtsgrundlagen für belastendes Verwaltungshandeln. Diese müssen daher als Rechtsquelle formell und materiell rechtmäßig sein. Die Rechtmäßigkeit der Satzungen sollte regelmäßig überprüft werden (Normen-TÜV). Das für die Kontrolle des Satzungsrechts bestehende Prüfschema wird zukünftig seitens der Verwaltung und des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Ahrensburg angewendet.

Der Aufbau eines Berichtswesens ist für hauptamtlich verwaltete Kommunen gem. § 45c GO eine Pflichtaufgabe. Es soll den politischen Gremien als unterstützendes Instrument, kommunalpolitische Entscheidungen zu treffen sowie Verwaltung zu steuern und zu kontrollieren dienen.

Der LRH empfiehlt den hauptamtlich verwalteten Kommunen, ein aussagekräftiges und informatives Berichtswesen zu den Kommunalabgaben einzurichten und die Berichte inhaltlich so verständlich und informativ abzufassen, dass ein zielgerichtetes Steuern und eine wirksame Verwaltungskontrolle möglich sind.

Bisher ist für die Kommunalabgaben kein regelmäßiges Berichtswesen bei der Stadt Ahrensburg eingeführt worden. Im Finanzausschuss wurde hauptsächlich über Gewerbesteueränderungen mündlich berichtet. Eine umfassende Berichterstattung soll künftig in Abstimmung mit dem Finanzausschuss eingeführt werden.

Digitalisierung der Dienstleistungen nach OZG:

Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen – Onlinezugangsgesetz (OZG) trat in 2017 in Kraft. Bund und Länder werden damit verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 elektronisch anzubieten. Da zahlreiche öffentliche Aufgaben durch Bundes- und Landesrecht auf die Kommunen übertragen sind, gilt die Digitalisierungspflicht entsprechend auch für Kommunen.

Die Digitalisierung nach OZG ist für alle Kommunen technisch und organisatorisch eine große Herausforderung.

Die OZG-Leistungen im Steuer- und Abgabenbereich wurden fast flächendeckend in allen Kommunen nicht bis zum 31.12.2022 umgesetzt. Außer der Hundesteuer ist derzeit keine Steuer soweit gediehen, dass diese zeitnah einsatzbereit wäre.

Organisatorisch betrachtet sind die bisherigen Arbeitsprozesse aller zu digitalisierenden Leistungen zu überdenken. Die neu anzubietenden Online-Dienste sind effizient und frei von Medienbrüchen zu gestalten. Sie müssen nahtlos an bestehende Fachverfahren anschließen, weitgehend automatisch laufen und Verwaltungsbedienstete entlasten.

Der LRH stellt fest, dass derzeit nicht mal ein Viertel der geprüften Städte über die technische Basis verfügt, um OZG-Leistungen anbieten zu können. Die Kommunen und ITV.SH müssen verstärkt daran arbeiten, die technischen Grundlagen in allen Kommunen zu schaffen.

Bevor einzelne kommunale Dienstleistungen über die Webseite/das Bürgerportal der Stadt Ahrensburg angeboten werden können, sind zunächst die technischen Voraussetzungen zu schaffen. Dies ist aktuell in Arbeit. Über den Sachstand der Digitalisierung wurde bereits ausführlich im Hauptausschuss berichtet.

Die Vorlage ist in Zusammenarbeit des Fachdienstes I.1 Finanzen und Beteiligungen und des Rechnungsprüfungsamtes erstellt worden.

Eckart Boege
Bürgermeister

Anlagen:

Anlage 1: Prüfungsmitteilung des LRH über das Ergebnis der Querschnittsprüfung „Kommunale örtliche Aufwandsteuern und Abgaben nach § 10 KAG – Aufkommen und wirtschaftliches Erheben bei den Städten in Schleswig-Holstein“

Die Anlage wird nicht öffentlich zur Verfügung gestellt, da das Ergebnis der Querschnittsprüfung vom Landesrechnungshof nicht öffentlich publiziert worden ist.