



Az.: USK.0.1

Straßenreinigung;

Gebührenbedarfsberechnung für das Jahr 2012 und Neufassung der Satzung der Umweltbetriebe der Stadt Kleve - AöR - über die Straßenreinigung und die Erhebung von Straßenreinigungsgebühren (Straßenreinigungs- und Gebührensatzung)

| Beratungsweg | Sitzungstermin |
|-----------------------------------|----------------|
| Verwaltungsrat der Umweltbetriebe | 06.12.2011 |
| Haupt- und Finanzausschuss | 07.12.2011 |
| Rat | 14.12.2011 |
| | |
| | |
| | |

| | |
|------------------------------|------------------|
| Zuständiger Dezernent | Haas, Willibrord |
|------------------------------|------------------|

| | | | | |
|---------------------------------|---|----|--|------|
| Finanzielle Auswirkungen | X | JA | | NEIN |
|---------------------------------|---|----|--|------|

| Im Haushaltsplan vorgesehen | | JA | NEIN | |
|-----------------------------|----------------|---|--------------------|--------------|
| Teilergebnisplan | Teilfinanzplan | Investitionsmaßnahme | | |
| Produkt Nr. | 1202 | Unterhaltung von öffentlichen Verkehrsflächen und Anlagen, Winterdienst | | |
| Kontengruppe | 43 | Straßenreinigungsgebühren | | |
| Betrag | 606.000,00 € | | | |
| einmalige | Erträge | Aufwendungen | laufende X Erträge | Aufwendungen |
| Insgesamt | | Insgesamt | | 606.000,00 € |
| Beteiligter Dritter | | Beteiligter Dritter | | |
| Anteil Stadt Kleve | | Anteil Stadt Kleve | | 606.000,00 € |

| |
|--|
| |
|--|

1. Beschlussvorschlag

Der Verwaltungsrat der Umweltbetriebe der Stadt Kleve AöR (USK) sowie der Rat der Stadt Kleve

- a. beschließen die Satzung der Umweltbetriebe der Stadt Kleve – AöR – über die Straßenreinigung und die Erhebung von Straßenreinigungsgebühren (Straßenreinigungs- und Gebührensatzung) gemäß der Anlage B
- b. nehmen die als Anlage C1 bis C5 beigefügte Gebührenbedarfsberechnung zur Kenntnis.

2. Schilderung des Sachverhaltes / Begründung

Die Satzung über die Straßenreinigung und die Erhebung von Straßenreinigungsgebühren in der Stadt Kleve (Straßenreinigungs- und Gebührensatzung) hat in seinen wesentlichen Formulierungen nunmehr bereits über zwei Jahrzehnte unverändert Bestand. Insoweit ist eine Überarbeitung der Satzung unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Entwicklungen in der Rechtsprechung und Rechtsetzung angezeigt. Vorrangig betrifft dies inhaltlich hinreichend bestimmte Regelungen/Klärungen der jeweiligen Pflichten bei Straßenreinigung und Winterwartung auf Fahrbahnen und Gehwegen zwischen der Stadt bzw. den USK und den Anliegern. Aus gleichem Grund hat der Nordrhein-westfälische Städte- und Gemeindebund (NWStGB) seine diesbezügliche Mustersatzung bereits vor geraumer Zeit neu formuliert. Die dieser Drucksache beigelegte Straßenreinigungs- und Gebührensatzung lehnt sich an die entsprechende Mustersatzung des NWStGB an.

Darüber hinaus sind die Umweltbetriebe der Stadt Kleve AöR (USK) mit Satzung der Stadt Kleve über die Anstalt des öffentlichen Rechts „USK-Umweltbetriebe der Stadt Kleve“ vom 17.12.2008 zum 01.01.2009 in die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts umgewandelt worden. Gleichzeitig wurde den USK gem. § 2 Abs. 1 und 5 der vorgenannten Satzung u.a. die Aufgabe der Straßenreinigung und des Winterdienstes einschließlich des Satzungsrechtes übertragen. Auch diese Veränderung ist bislang in der Straßenreinigungs- und Gebührensatzung noch nicht dokumentiert.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Straßenreinigungs- und Winterdienstgebühren in der Stadt Kleve zuletzt zum 01.01.2002, also vor annähernd 10 Jahren angepasst wurden. Es ist sicherlich auch ohne detailliertere Ausführungen nachvollziehbar, dass sich über einen solch langen Zeitraum hinweg Kosten allgemein erhöht haben (Personalkosten, Betriebsmittelkosten wie Kraftstoffe u.ä., Verbrauchsmittel wie Streusalz u.ä., Ersatzteil- und Reparaturkosten, etc.). Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auch auf die Kosten des Winterdienstes, die witterungsbedingt vor allem in den vergangenen beiden Winterdienstperioden aufgrund der notwendigen Einsätze (Räum- und Streuarbeiten) der USK sehr kostenintensiv waren. Im Ergebnis führten die Entwicklungen dazu, dass ein Anteil von jährlich über 35 % der Kosten (Straßenreinigung und Winterdienst) nicht durch Benutzungsgebühren gedeckt war, also aus den allgemeinen Haushaltsmitteln der Stadt Kleve zu übernehmen waren.

Bei der Straßenreinigung handelt es sich um eine sogenannte kostenrechnende Einrichtung im Sinne des § 6 des Kommunalabgabengesetzes NRW (KAG). Hiernach sind die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten durch Benutzungsgebühren derjenigen, die die Leistungen empfangen, zu finanzieren, wobei die Benutzungsgebühren die voraussichtlichen Kosten decken sollen. Die Benutzungsgebühren sind auch nach der Inanspruchnahme der Einrichtung zu bemessen.

Von dem Gebot der vollen Kostendeckung wird bei der Straßenreinigung abgewichen, da unzweifelhaft regelmäßig immer ein gewisser Kostenanteil im Bereich Straßenreinigung und Winterdienst aus allgemeinen Haushaltsmitteln der Kommune zu tragen ist. Es handelt sich hierbei um den sogenannten öffentlichen Anteil. Bestandteil dieses öffentlichen Anteiles bzw. der von der Kommune zu tragenden Kosten sind u.a. die Kostenanteile für die Reinigungen im Bereich städtischer Grundstücke, die nicht gesondert über Gebührenbescheide zu Benutzungsgebühren veranlagt sind (z.B. Friedhöfe, Spielplätze, Parkanlagen u.ä. Grundstücke). Zudem sind auch die Kosten von Reinigung/Winterdienst außerhalb sogenannter geschlossener Ortslagen hier beinhaltet, da diese nicht auf die Gebührenzahler umgelegt werden dürfen (i.d.R. Bereiche öffentlicher Straßen, in denen die Bebauung bzw. übliche/sinnvolle wirt-

schaftliche Nutzungsmöglichkeit der Grundstücke für ca. 150 Meter und mehr unterbrochen ist). Im Übrigen beinhaltet der öffentliche Anteil auch das sogenannte Allgemeininteresse. Es handelt sich dabei um ein bewertetes öffentliches Interesse an einer gereinigten Stadt bzw. einem angemessenen Stadtbild.

Nach der bis zum 31.12.1997 geltenden Fassung des § 3 Abs. 1 Satz 2 Straßenreinigungsgesetz NRW legte das Gesetz den zu berücksichtigenden Anteil des allgemeinen öffentlichen Interesses zur Sicherung einer gleichmäßigen Untergrenze generell auf mindestens 25 % der Gesamtkosten fest. Die Gemeinden durften mithin höchstens 75 % ihrer Reinigungskosten über Gebühren decken. Dabei war nach der Ansicht des Gesetzgebers das allgemeine öffentliche Interesse an der Reinigung einer Durchgangs- oder Hauptverkehrsstraße erheblich höher zu bewerten als in einer reinen Anliegerstraße. Dieser notwendigen Differenzierung des Allgemeininteresses wurde in Kleve auch Rechnung getragen. Den Gebührenbedarfsberechnungen der vergangenen Jahre sowie der entsprechenden Gebührensatzung kann dies entnommen werden. Begründet ist dies damit, dass das Allgemeininteresse um so höher zu bewerten sein wird, je intensiver die Straße durch Nichtanlieger in Anspruch genommen wird.

Ab dem 01.01.1998 ist die genannte festgeschriebene Obergrenze für das Gebührenaufkommen (75 %) entfallen. Seither ist bei der Festlegung der konkreten Höhe des Gebührensatzes nur noch auf die allgemeine Regelung des § 6 Abs. 1 Satz 3 Kommunalabgabengesetz NRW abzustellen, wonach das veranlagte Gebührenaufkommen die voraussichtlichen Kosten nicht überschreiten soll und geringfügige Kostenüberschreitungen nicht ohne weiteres die Ungültigkeit des Gebührensatzes nach sich ziehen. Eine vollständige Überwälzung der Straßenreinigungskosten auf die Gebührenpflichtigen ist ausgeschlossen; sie widerspräche dem verfassungsrechtlichen Grundsatz gleicher Lastenverteilung als auch dem abgabenrechtlichen Äquivalenzprinzip, das eine Orientierung der Gebührenhöhe an dem durch die Reinigungsleistung vermittelten Vorteil verlangt. Nach inzwischen ergangener Rechtsprechung ist das Allgemeininteresse ermessensfehlerfrei für jede Straßengruppe festzulegen, auf Basis der jeweiligen Reinigungsflächen ins Verhältnis zu setzen und danach der prozentuale Kostenanteil des Allgemeininteresses an den Gesamtkosten der Straßenreinigung zu berechnen. Hierbei wird sich zwingend ein für jede Kommune aufgrund der örtlichen Verhältnisse unterschiedlicher Prozentsatz des Allgemeininteresses ergeben. Seitens der Rechtsprechung werden jedenfalls relativ „pauschale“ prozentuale Festsetzungen nicht mehr akzeptiert, eine detailliertere Ermittlung wird im Zweifel eingefordert. Ermessensgerecht wird diesbezüglich nur gehandelt, wenn sich die Festlegung der Höhe des Allgemeininteressenanteils erkennbar an den konkreten örtlichen Gegebenheiten orientiert. Allerdings steht dem Ortsgesetzgeber laut Urteil des Oberverwaltungsgerichtes NRW vom 01.06.2007 (Az.: 9 A 956/03) bei der Festlegung der Höhe des Allgemeininteresses ein Ermessen und damit eine weitgehende Einschätzungsfreiheit zu. Er hat sich bei dieser Entscheidung an den örtlichen Verhältnissen zu orientieren und insbesondere das Verhältnis zwischen den Straßen mit ihren je unterschiedlichen Anlieger- und Allgemeininteressen zu berücksichtigen. Allerdings ist die Ermittlung des Anteiles plausibel zu machen.

Seitens der USK wurde unter Berücksichtigung der Vorgaben aus Gesetz und Rechtsprechung der öffentliche Anteil der Straßenreinigung/des Winterdienstes in einem sehr detaillierten Verfahren ermittelt. Zunächst wurden hierzu die Reinigungsleistungen ermittelt, die außerhalb geschlossener Wohnlagen bzw. entlang kommunaler Grundstücke (z.B. Friedhöfe, Sportanlagen, Spielplätze, etc.) erbracht werden. Diese Leistungen sind, wie bereits ausgeführt, nicht den Gebührenzahlern anzulasten und müssen demnach herausgerechnet werden. Anschließend wurde das bereits zitierte Allgemeininteresse ermittelt. Hierbei haben sich die USK zunächst an den im Straßenreinigungsgesetz NRW genannten 3 Straßenkategorien ori-

entiert (Anliegerstraßen, Straßen mit innerörtlichem Verkehr, Straßen mit überörtlichem Verkehr), da sich der jeweilige Vorteil der Anlieger bzw. das städtische Interesse an einer Reinigung hier unterscheiden. Es wurde jedoch noch eine weitere Straßenkategorie eingepflegt, nämlich die Fußgängerzone. Bislang war die Fußgängerzone zusammen mit den Anliegerstraßen betrachtet worden. Allerdings dürfte relativ unzweifelhaft festgestellt werden können, dass von kommunaler Seite das Erscheinungsbild und damit das Reinigungsinteresse an einer Fußgängerzone im Vergleich zu einer reinen Anliegerstraße objektiv sicherlich anders zu bewerten ist. Mit Ausnahme der Fußgängerzone wurde im übrigen die Zuordnung der Straßen zu den jeweiligen Straßenkategorien so belassen, wie sie bereits in der aktuellen Straßenreinigungssatzung bzw. dem Straßenverzeichnis hierzu vorgenommen ist. In einem weiteren Schritt wurden in einem mehrgliedrigem Verfahren die kommunalen öffentlichen Straßen jeweils gesondert betrachtet und im Ergebnis 3 Stufen des öffentlichen Interesses (hohes, mittleres, geringes/kein öffentliches Interesse) zugeordnet. Zuordnungsparameter waren hierbei u.a. Frequentierung, Stadtbildprägung wegen maßgebender Objekte wie Bahnhof, Stadthalle, Schulen Sehenswürdigkeiten, Einkaufszentren etc.. Weiterhin waren Reinigungshäufigkeiten und jeweilige Straßenlängen in die Gesamtermittlungen mit einzubeziehen. Für die Fußgängerzone ergab sich ein gewichtetes Allgemeininteresse von 38 %, für die überörtlichen Straßen von 34 %, für die innerörtlichen Straßen von 20 % und für die Anliegerstraßen von 3 %.

Im Ergebnis war festzustellen, dass sich bezogen auf die Straßenreinigung (ohne Winterdienst) demnach insgesamt ein öffentlicher Kostenanteil von 24,49 % errechnet (vgl. Anlage C2). Dies entspricht in etwa den nach bisheriger Rechtslage zulässigen pauschalen Festsetzungen von 25 %. Dennoch ist zu erkennen, dass dieser prozentuale Anteil von dem tatsächlichen Kostenanteil der Stadt in den vergangenen Jahren (35 % und mehr) deutlich abweicht. Insoweit kann eine Gebührenbedarfsberechnung 2012 nach den Kriterien des Kommunalabgabengesetzes NRW und unter Berücksichtigung der o.a. Ausführungen zum Kostenanteil des öffentlichen Interesses nur zu dem Ergebnis führen, dass höhere Gebühren notwendig sind (vgl. Anlagen C 1 – C 5). Hierbei muss jedoch auch, wie schon ausgeführt, berücksichtigt werden, dass nunmehr seit 10 Jahren die Gebühren unverändert blieben.

Einer gesonderten Betrachtung des Allgemeininteresses bzw. öffentlichen Interesses bedarf nach Auffassung der USK der Bereich Winterdienst. Bislang gilt im Stadtgebiet Kleve ein einheitlicher Gebührensatz für die Leistungen des Winterdienstes, und zwar unabhängig von der jeweiligen Straßenkategorie. Grundsätzlich wäre nach der einschlägigen Rechtslage auch hier eine feingliedrige Differenzierung nach unterschiedlichen Straßenkategorien bzw. Räum- und Streubezirken notwendig. Allerdings wäre dies, bezogen auf die örtlichen Verhältnisse im Stadtgebiet Kleve nicht zielführend, was wie folgt begründet wird:

Der Anteil des Allgemeininteresses des Winterdienst z.B. bei den überörtlichen Straßen ist sicherlich höher einzustufen als bei der Straßenreinigung. Zielsetzung hierbei ist ja gerade die Aufrechterhaltung des Verkehrsflusses. Da es sich eben um größere Durchgangsstraßen handelt ist das Allgemeininteresse deutlich höher einzustufen – insbesondere im Vergleich zu den Anliegerstraßen. Andererseits ist mit in die Wertungen einzubeziehen, dass regelmäßig auf Basis abgestufter Räum- und Streueinsätze gerade auch die überörtlichen Straßen im Verhältnis zu den z.B. Anliegerstraßen aufgrund der Bedeutung deutlich häufiger und intensiver „bearbeitet“ werden. Wiegt man den höheren Anteil des Allgemeininteresses mit dem deutlich höheren (kostenmäßig zu bewertenden) Aufwand auf bzw. bezieht ihn in die Bewertungen mit ein, so dürfte sich im Vergleich zu Anliegerstraßen ein in etwa gleicher wertmäßiger Anteil des Kommunalanteiles ergeben (in Anliegerstraßen ist das Allgemeininteresse geringer, allerdings der Arbeitsaufwand wegen der geringeren Anzahl der Einsätze eben auch). Inge-

samt dürfte sich hieraus rechtfertigen, für alle Straßenkategorien einen einheitlichen Gebührensatz für den Winterdienst zu veranlagern. Eine entsprechende Nachweisführung über diese Zusammenhänge ist – in die Zukunft gesehen – natürlich schwer, da die jeweiligen Entwicklungen/Ergebnisse auch sehr stark von den jeweiligen Witterungsverhältnissen abhängig sind. Allerdings konnte bei Auswertung der Winterdiensteseinsätze der vergangenen 2 Winterdienstperioden festgestellt werden, dass tatsächlich wertmäßig Allgemeininteresse und Anzahl der Räum-/Streueinsätze über die betrachteten Straßenkategorien bzw. Räum- und Streubezirke so im Verhältnis stehen, dass ein einheitlicher Gebührensatz für den Winterdienst gerechtfertigt ist. Insoweit wäre von einem durchschnittlichen öffentlichen Interesse (vgl. Ermittlungen bei der Straßenreinigung) von 24,49 % auszugehen. Allerdings ist speziell beim Winterdienst noch folgender Umstand zu würdigen: die vergangenen, sicherlich sehr ausgeprägten Winter haben gezeigt, dass auch zusätzliche Winterdiensteseinsätze in Bereichen durchgeführt wurden, in denen die USK nicht zuständig waren bzw. auch die Winterdienstpflichten auf die Anlieger übertragen waren. Situationsbedingt waren jedoch die Anlieger in Phasen gar nicht in der Lage, ihrer Verpflichtung im ordnungsgemäßen Umfang nachzukommen. Hier war die Zumutbarkeit für die Anlieger überschritten. Allerdings können die Kosten für solche, regelmäßig immer wiederkehrenden Einsätze selbstredend nicht den Gebührenzahlern auferlegt werden (Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip). Insoweit wird diesbezüglich vorgeschlagen, dass öffentliche Interesse im Winterdienst allgemein um 10 % zu erhöhen (2012 damit 34,49 %).

Als Anlage C1-C5 ist die Gebührenbedarfsberechnung 2012 unter Berücksichtigung der oben dargestellten Veränderungen beigefügt. Hierbei können insbesondere der Anlage C5 die Veränderungen zu den derzeit gültigen Gebührensätzen entnommen werden. Der Anlage C1 ist ersichtlich, dass sich in der (finanziellen) Gesamtbetrachtung ein öffentlicher kommunaler Kostenanteil von 25 % ergibt, der von den Planwerten der Vorjahre (35 % /36 %) entsprechend abweicht.

Ergänzend sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass im Ermessen des Rates der Stadt Kleve der Anteil des Allgemeininteresses auch abweichend von den o.a. Ausführungen höher festgesetzt werden kann, allerdings nicht niedriger. Dies würde jedoch damit einhergehen, dass die Stadt Kleve der kostenrechnenden Einrichtung Straßenreinigung bei den USK einen höheren Anteil erstatten müsste.

Unter Bezugnahme auf die o.a. Ausführungen ist als Anlage A eine Synopse beigefügt, in der die bisherige Satzung dem neuen Satzungsentwurf gegenübergestellt ist. Der neue Satzungsentwurf hingegen ist in der Anlage B dargestellt.

Sowohl die überarbeitete Satzung in Anlehnung an die Mustersatzung des NWStGB als auch die entsprechend angepasste Gebührenbedarfsberechnung entsprechen nach diesseitiger Einschätzung den gesetzlichen Anforderungen, tragen den Veränderungen aus der Rechtsprechung Rechnung und berücksichtigen auch die kostenmäßigen Veränderungen der vergangenen Jahre.

Wie schon ausgeführt ist gemäß § 2 der Satzung der Stadt Kleve über die Anstalt öffentlichen Rechts „USK-Umweltbetriebe der Stadt Kleve“ vom 17.12.2008 (USK-Satzung) die Aufgabe der Straßenreinigung und des Winterdienstes einschließlich des zugehörigen Satzungsrechts den USK übertragen worden. Demzufolge entscheidet nach § 6 Abs. 3 der USK-Satzung der Verwaltungsrat über Erlass/Änderung von Satzungen, wobei er jedoch den Weisungen des Rates der Stadt Kleve unterliegt. Durch die Beschlussfassungen sowohl im Verwaltungsrat der USK als auch im Rat der Stadt Kleve ist diesen Erfordernissen insgesamt Rechnung getragen.

Kleve, den 28.11.2011

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Brauer', written on a light-colored, textured background.

(Brauer)