Frau K. Fischer
Referat Finanzen und Vermögen

Datum 21.03.2017
AZ. 54510-2016-00464

Anfrage CDU-Fraktion vom 01.02.2017:
Anpassungsbedarf Straßenreinigungsgebührensatzung der Stadt Diepholz
1. - Änderung NKAG und anderer Gesetze vom 01.03.2017
- Urteil OVG Lüneburg vom 30.01.2017

Die CDU-Fraktion hat mit Schreiben vom 01.02.2017 die Anfrage an die Verwaltung gestellt, inwieweit die Straßenreinigungsgebührensatzung der Stadt Diepholz mit den Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichtes Lüneburg vom 30.01.2017 (Az.: 9 LB 193/16, 9 LB 198/16, 9 LB 213/16, 9 LB 214/16 und 9 LB 216/16) vereinbar ist.

Neben der Rechtsprechung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichtes (OVG) wurden in diesem Jahr auch das Niedersächsische Kommunalabgabengesetz (NKAG) und andere Gesetze mit Bezug zur Straßenreinigungsgebühr novelliert. Die Beantwortung der Anfrage beschränkt sich daher nicht nur auf mögliche Anpassungsbedarfe der Straßenreinigungsgebührensatzung der Stadt Diepholz aus den jüngsten Urteilen des OVG, sondern bezieht auch mögliche Anpassungsbedarfe durch die Novellierung des NKAG und anderer Gesetze in diesem Jahr mit ein. Nur dadurch kann ein Gesamteindruck über die derzeitige Rechtslage im Straßenreinigungsgebührenrecht gegeben werden.

Eckdaten: Änderung NKAG und anderer Gesetze vom 01.03.2017

Der Niedersächsische Landtag hat am 01.03.2017 den Entwurf des Gesetzes zur Änderung des NKAG und anderer Gesetze beschlossen. Folgend werden die sich daraus ergebenden Änderungen für das Straßenreinigungsgebührenrecht dargestellt:

Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz (NKAG) – „Kalkulationsgrundlagen“

- § 5 (2) NKAG Benutzungsgebühren:
  - Berücksichtigung bei Gemeinkosten: Overhead-Kosten (u.a. HVB, Volksvertretung)
  - Kostendeckung kann jetzt auch dann erreicht werden, wenn sich die Nutzungsdauer von Anlagegütern deutlich verkürzt oder diese total ausfallen: der Restbuchwert kann auf die verkürzte Restnutzungsdauer verteilt werden; entfällt die Restnutzungsdauer, dann kann der Restbuchwert bei der Ermittlung der tatsächlichen Kosten als außerordentliche Abschreibung berücksichtigt werden.
- Inkrafttreten der Änderung am 01.04.2017
- § 20 NKAG Übergangsvorschrift: Satzungsregelungen, die den §§ 5, 9 und 10 in der ab dem 01.04.2017 geltenden Fassung nicht mehr entsprechen, bleiben bis zum 31.12.2017 wirksam, sofern sie nicht geändert oder aufgehoben werden

Niedersächsisches Straßengesetz (NStrG) – „Gemeindeanteil Straßenreinigungsgebühr“

- § 52 (3) NStrG um Satz 4 NStrG ergänzt: Gemeindeanteil an der Straßenreinigung in Höhe von 25 % wurde als allgemeingültiger Prozentsatz festgeschrieben
- umständliche Ermittlung des Allgemeinanteils anhand der örtlichen Gegebenheiten ist nicht mehr erforderlich; Kommunen werden von übermäßigem und mit Rechtsunsicherheiten verbundenen Ermittlungsanforderungen entlastet

- Inkrafttreten der Änderung mit Wirkung vom 01.01.2017
- § 62 NStrG um Absatz 2 ergänzt: Übergangsvorschrift -> wenn als Allgemeinanteil weniger als 25 % in der Satzung festgelegt wurde, dann bleibt dieser Prozentsatz bis zum 31.12.2017 wirksam

Niedersächsisches Justizgesetz (NJG) – „Behördenoptionsmodell Widerspruchsverfahren“

- § 80 (3) Nr. 1 NJG: Verwaltungsakte, die auf der Grundlage von Rechtsvorschriften zu kommunalen Abgaben erlassen wurden, können mit der Anordnung versehen werden, dass vor der Erhebung der Anfechtungsklage die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes in einem Vorverfahren nachzuprüfen sind
- Wiedereinführung des Widerspruchsverfahrens u.a. bei Kommunalabgaben
- einmaliges Regelungsmodell: Behörden erhalten Befugnis selbst zu bestimmen, ob ein Widerspruch oder eine unmittelbare Klage gegen den Bescheid statthaft sein soll
- Inkrafttreten des „Optionalen Widerspruchverfahrens“ am 01.07.2017

Eckdaten: Urteil OVG Lüneburg vom 30.01.2017
- Frontmetermaßstab, Anlieger- und Hinterliegergrundstücke im Straßenreinigungsgebührenrecht

Neben den vorgenannten Gesetzesänderungen ergibt sich auch aus dem Urteil des OVG Lüneburg vom 30.01.2017 (Az.: 9 LB 193/16, 9 LB 198/16, 9 LB 213/16, 9 LB 214/16 und 9 LB 216/16) Anpassungsbedarf in den kommunalen Straßenreinigungsgebührensatzungen. In dem Berufungsverfahren hat sich das OVG mit der Frage auseinandergesetzt, ob die Gebühren nach den Straßenfrontmetern der anliegenden Grundstücke berechnet werden dürfen - insbesondere mit Blick auf die Gerechtigkeit zwischen Anlieger- und Hinterliegergrundstücken.

Das OVG Lüneburg hat mit den Urteilen vom 30.01.2017 über mehrere Klagen von Grundstückseigentümern gegen die Straßenreinigungsgebührensatzung der Stadt Barsinghausen (SRGS) entschieden. Das Gericht hat die Straßenreinigungsgebührenbescheide für die Jahre 2010 bis 2016 für rechtswidrig erklärt, da auch die rückwirkend erlassene neue SRGS als neue Grundlage der Bescheide wegen eines Hinterliegergrundstückes benachteiligenden Gebührenmaßstabs für unwirksam erklärt wurde.
Bereits im Februar 2016 hat das Verwaltungsgericht Hannover die Gebührensatzung der Stadt Barsinghausen im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens rückwirkend für die Jahre 2010 bis 2014 für unwirksam erklärt, da der auf das Allgemeininteresse entfallende Kostenanteil nicht nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten ermittelt wurde. Ob der Frontmetermaßstab als Gebührenmaßstab herangezogen werden darf, wurde in diesem Urteil nicht thematisiert.
Das OVG konnte im Rahmen eines Berufungsverfahrens im Januar 2017 nochmals über die Rechtmäßigkeit der Gebührenbescheide entscheiden, weil der Rat der Stadt Barsinghausen Anfang Juni 2016 eine zum 01.01.2010 rückwirkend in Kraft getretene neue SRGS erlassen hatte. In dieser Satzung wurde der auf die Gemeinde entfallende Kostenanteil an der Straßenreinigung nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten und somit entsprechend des Urteils des Verwaltungsgerichtes Hannover vom 17.02.2016 ermittelt.

Nunmehr hat das OVG im Berufungsverfahren am 30.01.2017 entschieden, dass auch die neue SRGS unwirksam ist. Die Satzung wurde diesmal für unwirksam erklärt, da der angewendete Gebührenmaßstab zu Benachteiligungen bei Hinterliegergrundstücken führt.

§ 4 (1) SRGS sieht für Anliegergrundstücke vor, dass sich die Höhe der Straßenreinigungsgebühr nach den Frontmetern richtet, mit denen das Grundstück an die gereinigte Straße angrenzt. Dieser in Niedersachsen und vielen anderen Bundesländern häufig verwendete Wahrscheinlichkeitsmaßstab ist vom Grundsatz her zwar nicht zu beanstanden. Er bedarf laut OVG aber zu seiner Wirksamkeit einer rechtlichen Ausgestaltung dahingehend, dass

alle im Reinigungsgebiet gelegenen Grundstücke im Verhältnis zueinander gerecht, das heißt entsprechend dem allgemeinen Gleichheitssatz des Grundgesetzes und dem Umfang der Inanspruchnahme, behandelt werden.
Daran fehlt es dem OVG zufolge bei der SRGS vor allem deshalb, weil für die Höhe der Gebühr bei Anliegergrundstücken nur die an die gereinigte Straße angrenzende und nicht auch die ihr zugewandte Grundstücksseite maßgebend ist. Dadurch werden Anliegergrundstücke, die zusätzlich zur angrenzenden auch eine der gereinigte Straße zugewandte Seite haben, gegenüber sogenannten Hinterliegergrundstücken bevorteilt, bei denen die zugewandte Seite maßgebend ist, und gegenüber anders zugeschnittenen Anliegergrundstücken *(Grundstück grenzt nur mit wenigen Metern an die Straße und wird nach hinten trichterförmig breiter)*. Besonders stark wirkt sich die Bevorteilung bei Anliegergrundstücken aus, die nur mit ihrer Zufahrt an die gereinigte Straße grenzen.

Darüber hinaus moniert das OVG, dass die SRGS lückenhaft ist. Die Regelungen erfassen nicht alle Grundstückssituationen im Gemeindegebiet und einige Grundstücke bleiben dadurch gebührenfrei, obwohl sie die Straßenreinigung in Anspruch nehmen. Die Regelungslücke entsteht dadurch, dass die zugewandte Grundstücksseite bei Hinterliegergrundstücken nur berücksichtigt wird, soweit sie zur gereinigten Straße in einem Winkel bis einschließlich 45 Grad verläuft. In der SRGS fehlt also eine Regelung für Hinterliegergrundstücke, die keine der gereinigten Straße im Winkel von bis 45 Grad zugewandte Grundstücksseite haben. Diese Grundstücke werden nicht von den Vorschriften der SRGS erfasst und bleiben demnach gebührenfrei und zwar ohne sachlichen Grund, weil auch sie von einer gereinigten Straße profitieren.

Ebenso weist das OVG daraufhin, dass die Regelung zum Gebührenmaßstab in der SRGS teils sprachlich unglücklich formuliert wurde (Verstoß gegen Grundsatz der Bestimmtheit). Zudem weist das OVG auf die systematisch unzutreffende Anordnung der einzelnen Regelung in der Satzung hin – die „Spezialregelungen zu den Hinterliegergrundstücken“ werden vor den „grundsätzlichen Regelungen zum Gebührenmaßstab“ aufgeführt.

Die Entscheidungen 9 LB 193/16, 9 LB 198/16, 9 LB 213/16 und 9 LB 214/16 haben auch alle die Auseinandersetzung mit dem Rechtsbegriff „innerhalb der geschlossenen Ortslage“ zum Inhalt. Aus Sicht der Kläger wurden sie zur Straßenreinigungsgebühr herangezogen, obwohl sie die öffentliche Einrichtung Straßenreinigung gar nicht in Anspruch nehmen, da die Grundstücke nicht innerhalb der geschlossenen Ortslage liegen (§ 52 Abs. 1 und Abs. 2 NStrG). Da die Straßenreinigungsgebührensatzung der Stadt Barsinghausen schon wegen der bestehenden Satzungsmängel für unwirksam erklärt wurde, ist die Beantwortung der Frage „innerhalb der geschlossenen Ortslage“ nicht entscheidungserheblich. Unabhängig von den bestehenden Satzungsmängeln hat das OVG in allen Fällen entschieden, dass die Grundstücke nicht innerhalb der geschlossenen Ortslage liegen und die öffentliche Einrichtung Straßenreinigung gar nicht in Anspruch nehmen können. Die Ausführungen des OVG zum Rechtsbegriff „innerhalb der geschlossenen Ortslage“ geben den Kommunen für die Zukunft eine Orientierungs- und Bewertungshilfe mit an die Hand.

Die Entscheidung 9 LB 216/16 hat auch die Auseinandersetzung mit dem Rechtsbegriff „anliegende Grundstücke“ zum Inhalt. Das Gericht hat „nicht entscheidungserheblich“ festgestellt, dass ein Grundstück kein an der gereinigten Straße liegendes Grundstück im Sinne des § 2 (2) S. 1 SRGS ist, wenn zwischen ihm und dem Straßengrundstück ein selbstständiges Grundstück liegt, auf dem sich ein Lärmschutzwall befindet. Die Ausführungen des OVG zum Rechtsbegriff „anliegende Grundstücke“ geben den Kommunen für die Zukunft eine Orientierungs- und Bewertungshilfe mit an die Hand.

Die Revision zum Bundesverwaltungsgericht hat das OVG nicht zugelassen.

<u>Hinweis:</u> Die Entscheidungen wurden der Stadt Diepholz für dienstliche Zwecke vom OVG zur Verfügung gestellt und sind nur teilweise öffentlich zugänglich.

Anpassungsbedarf der Straßenreinigungsgebührensatzung der Stadt Diepholz …

… durch Änderung des NKAG und anderer Gesetze vom 01.03.2017?

- Die Änderung des § 5 NKAG betrifft die Kalkulationsgrundsätze bei Benutzungsgebühren. Durch die Übergangsregelung bleiben die bisherigen Kalkulationsgrundsätze aber noch bis zum 31.12.2017 wirksam. Im Rahmen der Neukalkulation werden die Änderungen - sprich, die Overhead-Kosten und die Besonderheiten zu verkürzten oder entfallenen Restnutzungsdauern - berücksichtigt.
- Durch die Änderung des § 52 (3) NStrG wird der Gemeindeanteil an der Straßenreinigung in Höhe von 25 % als allgemeingültiger Prozentsatz festgeschrieben. In § 3 (1) S. 2 Straßenreinigungsgebührensatzung Stadt Diepholz ist der Allgemeinanteil auf 25 v. H. der gesamten Straßenreinigungskosten festgesetzt. Die derzeitige Satzungsregelung entspricht somit bereits den neuen Vorgaben des NStrG.
- Durch die Abschaffung fast aller Widerspruchsverfahren in Niedersachsen im Jahr 2005 steht den Bürgern bei Verwaltungsakten, die auf der Grundlage von Rechtsvorschriften zu kommunalen Abgaben erlassen wurden, derzeit der direkte Klageweg offen. Durch die Änderung des § 80 (3) Nr. 1 NJG muss sich die Stadt Diepholz mit dem Behördenoptionsmodell auseinandersetzen und entscheiden, ob sie bei Verwaltungsakten aufgrund von Rechtsvorschriften zu kommunalen Abgaben wieder ein Vorverfahren zulassen möchte.
  Diese Entscheidung sollte die Stadt Diepholz nicht im Alleingang treffen, sondern Empfehlungen des Niedersächsischen Städtetages abwarten. Zumal derzeit noch keine konkrete Anwendung mit an die Hand gegeben wurde. In dem Zusammenhang hat eine Abwägung zwischen der Zeitbindung von Verwaltungsmitarbeitern in den Behörden, den dadurch entstehenden zusätzlichen Kosten und der „schnelleren Abarbeitung einer Bürgerbeschwerde“ sowie der schnelleren Eingriffsmöglichkeit der Kommune zu erfolgen.

… durch Urteil des OVG Lüneburg vom 30.01.2017?

- Urteil des Verwaltungsgerichtes Hannover vom 17.02.2016 zum Gemeindeanteil ist durch die Novellierung des NKAG und der Festsetzung des Gemeindeanteils auf 25 % nicht mehr maßgeblich
- Der Frontmetermaßstab ist im Straßenreinigungsgebührenrecht nur rechtmäßig, wenn seine konkrete Ausgestaltung im Einzelfall gewährleistet, dass die Eigentümer aller Grundstücke, von denen die Straßenreinigung tatsächlich in Anspruch genommen wird, entsprechend dem Umfang der Inanspruchnahme und dem allgemeinen Gleichheitssatz veranlagt werden. In der Regel setzt eine rechtmäßige Ausgestaltung des Frontmetermaßstabs voraus, dass bei Anliegergrundstücken neben der anliegenden auch die der gereinigten Straße zugewandte Grundstücksseite berücksichtigt wird.

  Nach § 3 (2) der Straßenreinigungsgebührensatzung der Stadt Diepholz ist bei Anliegergrundstücken Maßstab für die Straßenreinigungsgebühr die Straßenfrontlänge des Grundstücks auf volle Meter abgerundet und die Reinigungsklasse, zu der die Straße nach dem Straßenverzeichnis gehört.

  Mit dieser „teils sprachlich missglückten“ Formulierung soll ausgedrückt werden, dass bei Anliegergrundstücken als Straßenfrontlänge die an die Straße anliegende Grundstücksbreite gilt. Aus Gründen der Bestimmtheit hätte die Definition der Straßenfrontlänge aus § 2 (2) S. 1 und § 5 Reinigungssatzung Stadt Diepholz nochmals als Erläuterung zum Gebührenmaßstab mit aufgenommen werden müssen. Die Maßstabsregelung für Anliegergrundstücke in der Satzung der Stadt Diepholz ist derzeit sehr missverständlich formuliert.

Unabhängig von der Formulierung entsprechen die Regelungen zum Frontmetermaßstab bei Anlieger- und Hinterliegergrundstücken in § 3 (2) und § 5 Straßenreinigungsgebührensatzung der Stadt Diepholz auch nicht dem Urteil des OVG Lüneburg vom 30.01.2017. Nach der derzeitigen Rechtsprechung erlangen Anlieger bzw. Hinterlieger durch die Straßenreinigung des Hauptzuges keine wesentlich unterschiedlichen Vorteile, so dass eine Differenzierung bei der Gebührenerhebung nicht geboten ist. Die Stadt Diepholz differenziert derzeit allerdings bei den Maßstabsregelungen zwischen Anlieger- und Hinterliegergrundstücken. Bei Anliegergrundstücken wird nur die anliegende Grundstücksseite berücksichtigt. Bei Hinterliegergrundstücken wird hingegen die der zu reinigenden Straße zugewandte Grundstücksbreite abzüglich 25 v.H. berücksichtigt.

Die Satzung der Stadt Diepholz müsste einen modifizierten Frontmetermaßstab aufnehmen, damit Anlieger und Hinterlieger gleichgestellt werden: Bei Anliegergrundstücken müsste neben der anliegenden Grundstücksseite auch die zugewandte Grundstücksseite berücksichtigt werden. Dadurch würden Anliegergrundstücke, die zusätzlich zur angrenzenden auch noch eine der Straße zugewandte Grundstücksseite haben, den Hinterliegergrundstücken gleichgestellt werden. Auch die Hinterliegergrundstücke müssen mit der gesamten der Straße zugewandten Grundstücksbreite veranlagt werden und nicht „nur“ mit der zugewandten Grundstücksbreite abzüglich 25 %, da diese sonst gegenüber Anliegergrundstücken ungerechtfertigt bevorteilt werden. Maßstab für die Benutzungsgebühr sind die Seiten eines Grundstückes entlang der gereinigten Straße, durch die das Grundstück erschlossen ist, also alle auf die Straße ausgerichteten/zugewandten Seiten, unabhängig davon, ob es sich um ein Anlieger- oder ein Hinterliegergrundstück handelt. Wird ein (Hinterlieger-)Grundstück über eine unselbstständige öffentliche Stichstraße oder einen unselbstständigen öffentlichen Stichweg erschlossen, ist nur die dem Hauptzug zugewandte Seite zugrunde zu legen. Hierbei wird auf die Addition sämtlicher zugewandter Grundstücksseiten abgestellt. Die der dem Hauptzug zugewandten Grundstücksseiten entsprechen den Frontmetern der direkt an den Hauptzug angrenzenden Straßen.

- „Nebenentscheidung“: Orientierungs- und Bewertungshilfe zum Rechtsbegriff „innerhalb der geschlossenen Ortslage“ bei der Bewertung der Grundstück, ob eine tatsächliche Inanspruchnahme vorliegt, berücksichtigen
- „Nebenentscheidung“: Orientierungs- und Bewertungshilfe zum Rechtsbegriff „anliegende Grundstücke“ bei Grundstücksbewertungen berücksichtigen
- Allgemein sollten die Satzungsregelungen auf den Bestimmtheitsgrundsatz hin überprüft werden. Die Satzungsregelungen sind systematisch richtig angeordnet, die allgemeinen Regelungen stehen vor den „Spezialregelungen zu Hinterliegergrundstücken“.

Unabhängig von den o.g. Anpassungsbedarfen sollte die Muster-Straßenreinigungsgebührensatzung des Niedersächsischen Städtetages abgewartet werden. Bis Mitte Juli 2017 erarbeitet eine Arbeitsgruppe eine solche Mustersatzung, in der die notwendigen Änderungen durch die Novellierung des NKAG und der Urteile des Oberverwaltungsgerichtes Niedersachsen zu Straßenreinigungsgebühren eingearbeitet werden. Insbesondere durch die jüngsten Urteile des OVG „zur Ausgestaltung des Frontmetermaßstabes zur Gleichbehandlung von Anlieger- und Hinterliegergrundstücken“ sind in der Praxis bei allen niedersächsischen Kommunen erhebliche Rechtsunsicherheiten aufgetreten.
Nicht nur die Satzungsanpassung an sich wird in der Praxis zu Problemen führen, sondern auch die praktische Umsetzung (Verwaltungspraktikabilität). Zur Umsetzung der neuen Satzungsregelungen muss jedes Grundstück an den Straßen aus dem Reinigungskatalog einzelfallbezogen neu beurteilt werden (derzeit sind ca. 2400 Fälle veranlagt).