Stadt Oberhausen	Drucksache Nr. M/15/2350-01	Termin 19.11.2012	Rat der Stadt
Bericht / Mitteilung			öffentlich

Termin	Gremium	Vorlage zur*	Ergebnis	Beschluss-kontrolle*
12.11.2012	Haupt- und Finanzausschuss	K		
19.11.2012	Rat der Stadt	K		

Berichtsgegenstand

Haushaltssanierungsplan 2012 (Kulturförderabgabe, Straßenreinigungsgebühren, Hundesteuer, Vergnügungssteuer - Besteuerung der Prostitution -)

Sachdarstellung

1. Kulturförderabgabe („Bettensteuer“) – HSP lfd. Nr. 143

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinen am 12.September 2012 veröffentlichten Urteilen vom 11.07.2012 die Modalitäten zur Einführung einer Übernachtungsabgabe festgelegt. Unzulässig ist die Besteuerung betrieblich oder beruflich veranlasster Übernachtungen, weil insofern keine Aufwendungen der persönlichen Lebensführung sondern Einkommensverwendungen zur Erzielung von Einkünften vorliegen. Eine Gleichartigkeit mit der Umsatzsteuer, die ebenfalls zur Verfassungswidrigkeit der Abgabe geführt hätte, wurde vom BVerwG für die geprüften Satzungen verneint. Wie eine Gleichartigkeit zwischen Umsatzsteuer und Übernachtungsabgabe zu definieren ist, hat das BVerwG nicht abschließend erläutert. Im Urteil weist das BVerwG jedoch auf eine Vielzahl von Merkmalen der neu eingeführten Steuer hin, die sich von der Umsatzsteuer unterscheiden:

- Zeitliche Begrenzung – nach der überprüften Satzung beschränkte sich die Abgabepflicht auf die ersten sieben zusammenhängende Übernachtungen
- Keine Steuerpflicht für Minderjährige
- Begrenzung auf das Beherbergungsgewerbe

Bereichsleiter Bereich 1-1	Dezernent	Kämmerer Tsalastras	Oberbürgermeister Wehling
Katernberg			
23.10.12	Datum	26.10.12	29.10.12

* Vorlage zur:	* Ergebnis :	Beteiligung:	
Kenntnisnahme (K)	Kenntnisnahme (K)	Personalrat	[ ]
		Gleichstellungsstelle	[ ]

Das BVerwG hat außerdem darauf hingewiesen, dass das Verfahrensrecht so auszugestalten ist, dass es die gleichmäßige Umsetzung der steuerlichen Belastung ohne unverhältnismäßige Mitwirkungsbeiträge der Steuerpflichtigen oder übermäßigen Ermittlungsaufwand der Behörde in der regulären Besteuerungspraxis gewährleistet.

Ein gestaffelter Pauschalbetrag trägt nach Auffassung des Gerichtes dem Anspruch der Besteuerungsgleichheit eher Rechnung als eine einheitliche Gebühr.

Die Satzung der Stadt Dortmund sieht eine Freistellung für beruflich/betrieblich bedingte Übernachtungen vor. Auf den ersten Blick erscheint die Satzung damit rechtmäßig. Das Urteil des BVerwG hat in seiner Begründung aber nicht ausschließlich auf die Problematik beruflich/privat hingewiesen. Ob die Satzung der Stadt Dortmund in allen Punkten den Anforderungen der Rechtsprechung standhält, wird sich erst in Zukunft herausstellen. Zurzeit sind diesbezüglich vier Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen anhängig. Es ist nicht auszuschließen, dass sowohl die Kläger als auch die Beklagten im Fall erstinstanzlicher Niederlagen den Weg der Berufung wählen. Mit einer endgültigen Entscheidung ist kurzfristig nicht zu rechnen.

Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung mit der Gegenüberstellung von voraussichtlichen Einnahmen und Personal- und Sachkosten kann erst nachdem die Kriterien der Rechtmäßigkeit dieser Abgabe feststehen erfolgen.

Die erstmalige Einführung einer Steuer bindet zu Beginn große Personalressourcen. Die Ermittlung der Steuerpflichtigen mit sich daran anschließenden Informationspflichten und Beratungen, nachhaltige Recherchen zur Vermeidung eines Erhebungsdefizits, Einführung eines Veranlagungsverfahrens mit der Erstellung von Vordrucken für Steuererklärungen und Steuerbescheiden, Rechtsstreitigkeiten und Vollstreckungsmaßnahmen bei Nichtzahlung zählen zu arbeits- und zeitintensiven Tätigkeiten. Diese Erfahrungen konnte der Fachbereich Steuern bei der Einführung der „Sexsteuer“ mit zwischenzeitlichem Obsiegen vor dem Verwaltungsgericht und anschließender Niederlage vor dem Oberverwaltungsgericht sammeln. Viele Probleme wären vermeidbar, wenn die Einführung einer Übernachtungsabgabe in Oberhausen erst nach dem endgültigen Eintritt der Rechtskraft eines Urteils der Dortmunder Verfahren erfolgt. Die Steuerpflichtigen wären dann durch ihre Interessensverbände und die Presse bereits über die Abgabe informiert und hätten sich mit den auf sie zukommenden Pflichten vertraut gemacht.

Von daher wird die Verwaltung die Erhebung der Kulturförderabgabe für 1 bis 2 Jahre aussetzen. Da der wirtschaftliche Erfolg der HSP-Maßnahme Nr. 143 derzeit nicht beziffert werden kann, wird die Verwaltung im HSP 2013 vorschlagen, die bisher geplanten Erträge zunächst insgesamt auszusetzen.

2. Grundsteuererhöhung zur Finanzierung der Straßenreinigungsgebühren – HSP lfd. Nr. 163

Das OVG Münster erlaubt mit seiner Rechtsprechung seit 2003, dass die Gemeinde die Kosten der Straßenreinigung nicht mehr im Weg einer Gebühr erheben muss, sondern diese alternativ bei der Festsetzung des Hebesatzes für die Grundsteuer berücksichtigen kann. Die Stadt Oberhausen hat diese Rechtsprechung bereits ab 2005 in Bezug auf den Winterdienst umgesetzt. Seinerzeit wurde der Hebesatz bei gleichzeitigem Verzicht auf Gebühren für den Winterdienst um 5 Prozentpunkte erhöht.

Zur Deckung der Straßenreinigungskosten über die Grundsteuer wäre eine Anhebung des Grundsteuerhebesatzes B um ca. 60%-Punkte erforderlich. Der Hebesatz liegt zurzeit bei 590% und zählt damit zu den höchsten in NRW.

Es ist seit langem strittig, ob die Straßenreinigungsgebühr von ihrem materiellen Charakter her als echte Benutzungsgebühr bewertet werden kann. Danach muss die Straßenreinigungsgebühr als Gegenleistung für die Reinigung jeder das Grundstück unmittelbar erschließenden Straße erhoben werden. Diese Regelung führt immer wieder bei Hinterlieger-, Teilhinterlieger- oder Eckgrundstücken zu Rechtsstreitigkeiten. Viele der betroffenen Gebührenzahler wehren sich gegen eine vermeintliche Doppel- oder Mehrfachbelastung, weil sie die trotz gefestigter Rechtsprechung geltende Regelung nicht nachvollziehen können.

Die Satzung der Stadt Oberhausen sieht für Gebührenzahler außerdem einen Anspruch auf Rückerstattung der Gebühren in den Fällen vor, in denen die Straßenreinigung länger als vier Wochen unterbrochen wurde. Durch langfristige Baustellen z. Bsp. bei Kanalsanierungsprogrammen ist in der Vergangenheit eine Vielzahl von Erstattungsanträgen auf die Verwaltung zugekommen. Diese Arbeiten entfallen bei Umstellung des Systems.

Es ist nicht unumstritten, ob eine Gebührenerhebung für die Straßenreinigung grundsätzlich zulässig ist. Nach der bisherigen Rechtsprechung wird davon ausgegangen, dass die Reinigung der verschmutzten Straßen für den jeweiligen Grundstückseigentümer mindestens einen Sondervorteil darstellt, der die Erhebung von Abgaben rechtfertigt. Abweichend von dieser Sichtweise wird in Kommentaren die Meinung vertreten, dass durch die Reinigung der Straßen eher die Allgemeinheit und nicht nur ein abgrenzbarer Teil, nämlich die Eigentümer und Erbbauberechtigten von Grundstücken, die an Straßen mit Gebührenpflicht liegen, von den gereinigten Straßen profitiert. Durch die Erfassung über die Grundsteuer wären alle Bürger unmittelbar als Eigentümer oder mittelbar über die Nebenkosten zur Miete an den Kosten der Straßenreinigung beteiligt. Diese Konstellation führt unweigerlich dazu, dass auch Anlieger von Straßen, die nicht gereinigt werden, an den Kosten beteiligt würden. Diese Bürger profitieren aber auch von der Reinigung der Hauptverkehrsstraßen, auf denen sie sich bewegen.

Der Wegfall der Straßenreinigungsgebühren würde zu Personal- und Sachkostensenkungen in den Bereichen der Gebührenkalkulation, Gebührenfestsetzung, Buchhaltung, Vollstreckung und Rechtsberatung führen. Das bilanzielle Ergebnis der Stadt Oberhausen würde sich aber nicht im vollen Umfang der Kostenreduzierung verbessern, weil die Kosten bisher ganz oder teilweise im Rahmen der Kalkulation der Straßenreinigungsgebühren enthalten sind und mit dem Systemwechsel als Erträge wegfielen. Die Senkung der Kosten käme letztendlich dem Gebührenzahler zu Gute.

Ein weiterer Vorteil für den Wechsel zur Steuer wäre eine Flexibilisierung der Reinigung. Während heute ein feststehendes Intervall es erforderlich macht, die Straßen einmal oder zweimal wöchentlich zu reinigen, weil die Satzung es so vorsieht, wäre bei einer steuerfinanzierten Reinigung eine bedarfsorientierte Reinigung möglich. So könnte beispielsweise im Herbst eine Straße mit starkem Laubbefall häufiger, zu anderen Jahreszeiten dafür seltener gereinigt werden.

Die Kosten der Straßenreinigung über die Grundsteuer aufzufangen birgt jedoch ein Risiko. In seinem Urteil aus 2010 stufte der Bundesfinanzhof das bisherige Verfahren der Einheitsbewertung, die die Grundlage für die Erhebung der Grundsteuer darstellt, als nicht mehr verfassungskonform ein und legte die Grundsteuer dem Bundesverfassungsgericht (Az.: II R 60/08 BvR) 287/11) zur Prüfung vor. Die Grundsteuer verstoße gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz und es käme außerdem zu verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbaren Defiziten beim Gesetzesvollzug. Mehrere Arbeitsgruppen versuchen sich seit Jahren ohne Erfolg an der Erstellung eines neuen Bewertungsverfahrens. Es wird erwartet, dass das Bundesverfassungsgericht die Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt, aber dem Gesetzgeber eine Frist für eine Reform einräumt. Käme die Reform und deren Umsetzung nicht innerhalb der Frist zustande und die Straßenreinigungskosten würden über die Grundsteuer erhoben, fiele neben der Grundsteuer auch die Deckung der Straßenreinigungskosten aus.

Obwohl das OVG keine Trennung seiner Entscheidung für kleinere oder größere Gemeinden vorgenommen hat, haben sich bisher nur kleinere Gemeinden zu einem Systemwechsel durchringen können. Gründe warum sich größere Gemeinden bisher nicht für einen Wechsel entschieden haben, sind nicht bekannt.

Bis zur Entscheidung des Bundesfinanzhofes über die Grundsteuer insgesamt, schlägt die Verwaltung im HSP 2013 vor, auf die Übertragung der Straßenreinigungskosten auf die Grundsteuer zu verzichten. Die geplante Stelleneinsparung wird daher bis 2016 nicht erfolgen.

3. Hundesteuer („Oberhausen-Pass“) – HSP lfd. Nr. 6 A

Seit der Einführung des Oberhausen-Passes wird die Ermäßigung der Hundesteuer bereits bei Vorlage des Passes gewährt. Eine weitere Vereinfachung der Arbeitsabläufe wäre nur gegeben, wenn möglichst alle Antragsteller einen Pass vorlegen würden.

Leider ist die Zahl der Betroffenen, die bisher einen Oberhausen-Pass vorlegten, sehr gering. Nach Auskunft des Bereiches 3-2/Jugendamt und soziale Angelegenheiten haben 2010 von allen Hilfeempfängern ca. 2.400 Personen einen Pass beantragt. 2011 waren es noch etwa 1.600 und zurzeit gibt es noch 960 aktuelle Passinhaber.

Damit werden weniger als 10 % des möglichen Personenkreises abgedeckt. Um die Maßnahme umzusetzen, müsste die Hundesteuersatzung dahingehend geändert werden, dass der Oberhausen-Pass alleinige zwingende Voraussetzung für die Steuerermäßigung ist (z. B. in Düsseldorf oder Aachen so geregelt).

Dazu müsste außerdem geregelt werden, wer für die sonstigen antragsberechtigten Personen, die den Hilfeempfängern einkommensmäßig gleichstehen (gemäß §5 Abs. 4, Ziffer 4 der Hundesteuersatzung), zuständig ist. Diese vergleichenden Prüfungen des Einkommens stellen in der Hundesteuersachbearbeitung die schwierigsten und aufwendigsten Fälle dar.

Die Prüfung der Verwaltung, ob der mit diesem Verfahren verbundene Mehraufwand im Sozialbereich kostenneutral aufgefangen wird, ist noch nicht abgeschlossen.

Eine Einsparung der ½ Stelle ist im Jahre 2013 damit nicht möglich. Die Fachverwaltung wird erneut berichten.

4. Vergnügungssteuer (Besteuerung der Prostitution)

Die Besteuerung der „Prostitution“ im Sperrbezirk (Flaßhofstr.) erfolgte bisher nach § 1 Nr. 6 der Vergnügungssteuersatzung. Gegenstand der Besteuerung war „das Angebot sexueller Handlungen gegen Entgelt…“. Nachdem die Rechtmäßigkeit der Steuerfestsetzungen zunächst vom Verwaltungsgericht bestätigt wurde, machte das OVG Münster im Rahmen einer mündlichen Erörterung deutlich, dass die Inanspruchnahme der Bordellbetreiber als Steuerschuldner nach der o.g. Vorschrift rechtswidrig sei. Zur Vermeidung weiterer Prozesskosten wurden die angefochtenen Steuerfestsetzungen aufgehoben und bisher gezahlte Steuern erstattet.

Im Verlauf der Erörterung hat der Vorsitzende Richter auf die Möglichkeit hingewiesen, den jeweiligen Betreiber des Bordells nach § 1 Nr. 7 der Vergnügungssteuersatzung wegen der „gezielten Einräumung der Gelegenheit zu sexuellen Vergnügungen“ zu besteuern. Die Bordelle seien als den Bars, Sauna--, FKK- und Swingerclubs „ähnliche Einrichtungen“ anzusehen. Für einen Wechsel von der personenbezogenen zur einrichtungsbezogenen Besteuerung wäre keine Satzungsänderung notwendig. Besteuerungsmaßstab wäre die dem Publikum zugängliche Fläche. Zugänglich ist nach der Rechtslage nur die am jeweiligen Veranstaltungstag „vermietete“ Fläche.

Für die Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen ist die Mitwirkung der Steuerpflichtigen erforderlich. Die Rechtsvertreter der Bordellbetreiber haben in einem Gesprächstermin mit der Verwaltung eine entsprechende Unterstützung bei der Ermittlung der Steuer zugesagt. Die Steuer wird dann rückwirkend ab dem 02.08.2010 neu festgesetzt.

Über die finanziellen Ergebnisse des erneuten Besteuerungsverfahrens wird die Fachverwaltung mit der „Übersicht über das Steueraufkommen 2013“ dem Haupt- und Finanzausschuss berichten.