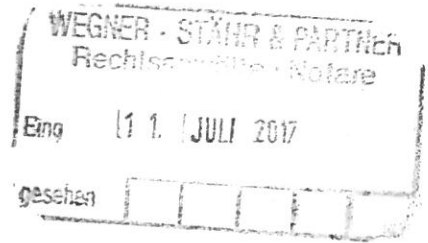




BEGLAUBIGTE ABSCHRIFT
**SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES
OBERVERWALTUNGSGERICHT**



Az.: 2 KN 1/16

verkündet am 15.05.2017
Haverland, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Normenkontrollverfahren

des

Lübeck

- Antragsteller -

Proz.-Bev.:

g e g e n

die Hansestadt Lübeck - Der Bürgermeister - Bereich Recht, Markt 16 d, 23552
Lübeck

- Antragsgegnerin -

Proz.-Bev.:

Streitgegenstand: Straßenreinigungsgebührensatzung

hat der 2. Senat des Schleswig-Holsteinischen Obergerverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 15. Mai 2017 durch die Präsidentin des Obergerverwaltungsgerichts Thomsen, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Voß-Güntge, die Richterin am Verwaltungsgericht Meiswinkel sowie die ehrenamtlichen Richterinnen Itzerott und Nehl für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass § 9 Abs. 7 und § 10 Abs. 3 der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Hansestadt Lübeck vom 1. Dezember 2014 unwirksam sind.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Antragsgegnerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Antragsteller vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Der Antragsteller wendet sich mit dem Normenkontrollverfahren gegen die Erhöhung der Gebühren für Straßenreinigung und Winterdienst zum 1. Januar 2015.

Er ist Eigentümer des im Stadtgebiet der Antragsgegnerin gelegenen Grundstücks „Hinter den Kirschkatzen 40“. Mit Bescheid vom 20. Januar 2015 zog die Antragsgegnerin den Antragsteller zu Straßenreinigungsgebühren für das Jahr 2015 in Höhe von 473,96 € nach ihrer Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung vom 1. Dezember 2014 heran. Die Gebühr wurde nach 41 Frontmetern mit 3,36 € pro Frontmeter als Reinigungsgebühr (in Höhe von 137,76 €) sowie mit 8,20 € pro Frontmeter als Wintergebühr (in Höhe von 338,20 €) bemessen. Dagegen legte der Antragsteller mit Schreiben vom 6. Februar 2015 Widerspruch ein, der noch nicht beschieden ist.

Die streitgegenständliche Satzung, die am 1. Januar 2015 in Kraft getreten ist, war am 27. November 2014 von der Bürgerschaft beschlossen und am 9. Dezember 2014 in der Lübecker Stadtzeitung amtlich bekannt gemacht worden. Die Satzung enthält u.a. folgende Regelungen:

§ 9 Bemessungsgrundlage und Höhe der Reinigungsgebühr

- (1) Die Reinigungsgebühr wird für die anliegenden und die durch die Straße erschlossenen Grundstücke (Hinterlieger) erhoben. Maßstab für die Gebühr ist die Straßenfrontlänge.
- (2) bis (6) (...)

(7) Die jährliche Reinigungsgebühr beträgt für jeden Frontmeter eines Grundstücks in einer Straße der

Reinigungsklasse S 0	122,80 EUR
Reinigungsklasse S 1	43,96 EUR
Reinigungsklasse S 2	19,40 EUR
Reinigungsklasse S 3	3,36 EUR
Reinigungsklasse S 4	1,40 EUR
Reinigungsklasse S 5	91,84 EUR
Reinigungsklasse S 6	9,20 EUR

(8) (...)

§ 10 Bemessungsgrundlage und Höhe der Winterdienstgebühr

(1) Die Winterdienstgebühr wird für die anliegenden und die durch die Straße erschlossenen Grundstücke (Hinterlieger) erhoben. Maßstab für die Gebühr ist die Straßenfrontlänge. § 9 Abs. 2-4 und 6 gelten entsprechend.

(2) Maßstab ist außerdem Art und Umfang des vorgesehenen Winterdienstes gemäß der im Straßenverzeichnis aufgeführten Winterdienstklassen.

(3) Die jährliche Winterdienstgebühr beträgt für jeden Frontmeter eines Grundstücks in einer Straße der

Winterdienstklasse W 0	18,96 EUR
Winterdienstklasse W 1	8,20 EUR

(4) (...)

Bis zum 30. Dezember 2014 gab es zwei getrennte Satzungen, eine Straßenreinigungs- und eine Straßenreinigungsgebührensatzung. Die Regelungsgegenstände beider Satzungen wurden in der hier streitgegenständlichen Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung zusammengefasst und teilweise geändert.

Im Unterschied zum heutigen Satzungsrecht wurde früher eine einheitliche Straßenreinigungsgebühr für Straßenreinigung und Winterdienst erhoben, während heute zwei Gebühren festgesetzt werden, eine für die Straßenreinigung und eine separate für den Winterdienst. Zudem gab es nach der früheren Satzung eine Winterreinigung für alle Straßen, jetzt nur noch für rund ein Drittel der Straßen (ausgehend von den der Berechnung des Anteils des Allgemeininteresses zugrunde gelegten Straßenmetern: 340.520 Straßenreinigungsmeter und 219.234 Winterreinigungsmeter).

Die Zahlen der vorherigen tatsächlichen Reinigungsmeter, insbesondere für den Winterreinigungsdienst, liegen dem Senat nicht vor.

Die Höhe der Gebühren bemisst sich heute - wie auch früher - nach dem sogenannten Frontmetermaßstab und danach, welcher Reinigungsklasse die Straße, an der das Grundstück des Gebührenschuldners anliegt, zugeordnet ist. Die Zuordnung der einzelnen Straßen zu den entsprechenden Reinigungsklassen folgt - damals wie heute - aus der Anlage zur jeweiligen Satzung. Die Reinigungsklasse gibt über Art und Anzahl der Reinigungen Auskunft. Vor Inkrafttreten der streitgegenständlichen Satzung gab es sieben Reinigungsklassen mit Gebühren in unterschiedlicher Höhe. Auch nach heutigem Satzungsrecht gibt es für die Straßenreinigungsgebühr weiterhin sieben Klassen, während sich die Winterdienstgebühr nach zwei Winterdienstklassen bemisst. Durch die Schaffung der getrennten Winterdienstklassen gibt es nunmehr Straßen, für die nur die Reinigungsgebühr zu entrichten ist, solche, für die ausschließlich für den Winterdienst Gebühren zu entrichten sind und diejenigen - wie im Falle des Antragstellers -, für die Gebühren sowohl für Reinigung als auch für Winterdienst verlangt werden.

Zuvor waren die Straßenreinigungsgebühren letztmalig zum 1. April 2007 angepasst worden; die Bürgerschaft hatte am 29. März 2007 für die Straßenreinigungsgebühren eine Kalkulationsperiode von drei Jahren festgelegt. Für die Kalkulation der Gebühren ab 2015 berücksichtigte die Antragsgegnerin aus der abgelaufenen Kalkulationsperiode 2007-2009 einen Übertrag in Form einer Überdeckung in Höhe von 238.000,00 Euro und aus der Kalkulationsperiode 2010-2012 die endgültige „Nachkalkulation“ mit einer Unterdeckung in Höhe von 3.342.00,00 Euro. Die Unterdeckung hatte ihre wesentliche Ursache in den Witterungsverhältnissen im Winter 2009/2010. Zudem wurde das den Kalkulationen zugrunde liegende Berechnungssystem ab dem Jahr 2015 so umstrukturiert, dass eine unmittelbare Vergleichbarkeit der Kostenstellen mit den entsprechenden Kostenstellen der vorherigen Kalkulationsperioden bzw. Vorkalkulationen nicht mehr gegeben ist.

Zum Zeitpunkt des Beschlusses der Bürgerschaft über die hier streitgegenständliche Satzung umfasste die seinerzeit laufende Kalkulationsperiode den Zeitraum 2013-2015. Um die Ergebnisse der „Nachkalkulationen“ zeitnah berücksichtigen zu

können, wurde der damals laufende Kalkulationszeitraum vorzeitig zum 31. Dezember 2014 beendet, um eine Gebührenanpassung zum 1. Januar 2015 vornehmen zu können. Ab dem 1. Januar 2015 begann dann ein neuer dreijähriger Zeitraum, der noch bis zum 31. Dezember 2017 andauert.

In der Beschlussvorlage vom 20. November 2014 zur streitgegenständlichen Satzung heißt es insoweit:

„Ergebnisse Nachkalkulation

Während für den Zeitraum 2007 bis 2009 noch ein Überschuss von TEUR 238 erwirtschaftet werden konnte, ergab die Nachkalkulation der Kalkulationsperiode 2010 bis 2012 eine Unterdeckung von TEUR 3.342 oder durchschnittlich TEUR 1.114 je Jahr. (...)

Ergebnisse Vorkalkulation

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Nachkalkulationen wurden die neuen Gebührensätze für die Kalkulationsperiode 2015 bis 2017 im Wege der Vorkalkulation ermittelt. (...) Der (...) notwendige Gebührenmehrbedarf von 4,1 Mio. EUR je Kalkulationsjahr hat verschiedene Ursachen. Zunächst ergibt sich dieser aus den mit der Nachkalkulation ermittelten Unterdeckungen aus Vorperioden. Darüber hinaus werden damit die Preissteigerungen seit 2007 ausgeglichen. Schließlich führen die deutlichen Ausweitungen der Leistungen im Rahmen der Straßenreinigung und beim Winterdienst zu entsprechenden Kostensteigerungen. Die Entsorgungsbetriebe Lübeck haben im Jahr 2010 erstmalig eine repräsentative Kundebefragung durchgeführt. Gezielt wurde in dieser Befragung besonderer Wert auf Sauberkeit in der Wohngegend und in der Innenstadt sowie auf die Art der Verschmutzungen gelegt. Die Ergebnisse der Umfrage zeigten wesentliche Kernwünsche zur Verbesserung der Sauberkeit in einigen Wohngebieten und in der Innenstadt. Diesen Auftrag nahmen die EBL in Abstimmung mit dem Träger und den politischen Gremien zum Anlass, hier schrittweise gezielte Verbesserungen vorzunehmen und die Reinigungsleistung nochmals zu intensivieren. Auch die Erfahrungen der letzten Winter wurden bei der Vorkalkulation berücksichtigt. Von den mit 8,8 Mio. EUR kalkulierten jährlichen Gesamtkosten für Straßenreinigung und Winterdienst machen die Kosten für den Winterdienst mit 2,9 Mio. EUR etwa ein Drittel aus. (...)"

Am 20. März 2015 hat der Antragsteller beim Schleswig-Holsteinischen Obergericht einen Normenkontrollantrag gestellt. Er vertritt die Auffassung, die Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Antragsgegnerin vom 1. Dezember 2014 verstoße gegen § 6 Abs. 2 Kommunalabgabengesetz (KAG) und sei deshalb unwirksam, weil die der Gebührenbemessung zugrundeliegende

Kalkulation fehlerhaft sei. Er meint, die Ergebnisvorträge der Jahre 2007-2009 und 2010-2012 hätten zu Unrecht zu einer Gebührenanhebung ab dem Jahr 2015 geführt; denn es habe schon keine umlagefähige Unterdeckung vorgelegen.

Jedenfalls sei gegen den in § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG normierten dreijährigen Ausgleichszeitraum verstoßen worden. Danach sei eine festgestellte Unterdeckung innerhalb der auf die Feststellung folgenden drei Jahre auszugleichen. Das heißt, die in 2013 festgestellte Unterdeckung des Kalkulationszeitraumes 2010-2012 hätte spätestens in den Jahren 2014, 2015 und 2016 ausgeglichen werden müssen.

Darüber hinaus sei der mit 15% berücksichtigte Öffentlichkeitsanteil zu gering bemessen. Insbesondere sei nicht hinreichend berücksichtigt worden, dass es sich bei der Antragsgegnerin um eine Großstadt mit ganz erheblicher touristischer und kultureller Bedeutung handele. Zudem werde das Allgemeininteresse am Winterdienst zu niedrig angesetzt.

Ferner sei die Kalkulation auch deshalb fehlerhaft, weil nicht ersichtlich sei, wie die in der Periode 2010-2012 entstandenen Kosten, die eine Unterdeckung verursacht hätten, sich auf die Straßenreinigung und den Winterdienst verteilten und auf die kalkulierten Kosten der streitgegenständlichen Periode umgelegt würden.

Schließlich sei nicht nachvollziehbar, weshalb die Kosten des Winterdienstes diejenigen der Straßenreinigung um ein Vielfaches überstiegen.

Der Antragsteller beantragt,

festzustellen, dass § 9 Abs. 7 und § 10 Abs. 3 der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Antragsgegnerin vom 1. Dezember 2014 unwirksam sind.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie vertritt die Auffassung, dass kein Verstoß gegen § 6 Abs. 2 KAG bei der Berücksichtigung vorheriger Über- und Unterdeckungen vorliege. Die Überdeckung der

Periode 2007 bis 2009 und die Unterdeckung der Periode 2010 bis 2012 seien ordnungsgemäß ermittelt worden. Sie, die Antragsgegnerin, habe unter Beachtung der Dreijahresvorgabe des § 6 Abs. 2 KAG die für die Periode 2010 bis 2012 ermittelte Unterdeckung in die Kalkulation der Periode 2015 bis 2017 eingestellt und durch den Erlass der streitgegenständlichen Satzung eine Kalkulationsperiode beginnen lassen, innerhalb derer die festgestellte Unterdeckung ausgeglichen werde.

Sie, die Antragsgegnerin, habe auch nicht gegen den Dreijahreszeitraum des § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG verstoßen. Es genüge, dass innerhalb dieses Dreijahreszeitraums eine Kalkulationsperiode beginne, innerhalb derer eine festgestellte Kostenüber- oder -unterdeckung ausgeglichen werde. Im vorliegenden Fall sei innerhalb der Dreijahresfrist des § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG nicht bloß eine den Ausgleich regelnde Satzung formal in Kraft getreten, sondern sei mit dem Ausgleich im Sinne der Auffassung des Antragstellers bereits wirtschaftlich-faktisch in den Jahren 2015 und 2016 begonnen worden. Die Vorschrift sei dahingehend auszulegen, dass innerhalb des Dreijahreszeitraums die Kalkulationsperiode beginnen müsse, innerhalb derer eine Über- oder Unterdeckung ausgeglichen werde. Es sei unschädlich, dass der Ausgleich erst im Jahre 2017 vollständig abgeschlossen sei.

Ferner sei der Öffentlichkeitsanteil mit 15 % nicht zu beanstanden. Insbesondere sei nicht ersichtlich, warum eine touristische und kulturelle Bedeutung zwingend zu einem erhöhten Allgemeininteresse führen sollte. Sachgerecht erscheine, die touristische und kulturelle Bedeutung dem Anliegerinteresse zuzuordnen. Denn der dadurch begründete Verkehr dürfe Ziel- und Quellverkehr und keinen Durchgangsverkehr darstellen. Es sei auch nicht erkennbar, warum das Allgemeininteresse im Bereich des Winterdienstes grundsätzlich höher zu bewerten sein sollte als dasjenige im Bereich der (normalen) Straßenreinigung.

Sie habe ferner eine fehlerfreie Kalkulation innerhalb der einzelnen Leistungsbereiche zugrunde gelegt. Schließlich gebe es nachvollziehbare Erklärungen, weshalb die Kosten der Einsätze im Winterdienst diejenigen im Sommerdienst überstiegen.

Entscheidungsgründe:

Der Normenkontrollantrag des Antragstellers hat Erfolg.

A. Der Antrag ist zulässig.

Die auf Grundlage von § 45 Abs. 3 StrWG i.V.m. §§ 2 und 6 KAG erlassene Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Hansestadt Lübeck vom 1. Dezember 2014 unterliegt nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 5 SH-AG VwGO der Normenkontrolle durch das Oberverwaltungsgericht. Die Antragsfrist von einem Jahr nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO) ist gewahrt. Die streitgegenständliche Satzung wurde am 9. Dezember 2014 in der Lübecker Stadtzeitung amtlich bekannt gemacht; der Normenkontrollantrag ist am 19. März 2015 bei Gericht eingegangen.

Der Antragsteller ist auch antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO; denn er ist als Eigentümer eines Grundstücks, das an eine öffentliche Straße angrenzt, gebührenpflichtig (vgl. § 11 i.V.m. § 1 der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung) und bereits mit Bescheid vom 20. Januar 2015 zu Straßenreinigungsgebühren herangezogen worden.

Da sich der Antragsteller lediglich gegen die der Gebühr zugrundeliegende Kalkulation wendet, sind die in § 9 Abs. 7 der Satzung normierte Straßenreinigungsgebühr und die in § 10 Abs. 3 der Satzung festgelegte Winterdienstgebühr Gegenstand der Normenkontrolle. Es genügt die Darlegung, durch die angegriffene Rechtsvorschrift - das sind hier Vorschriften der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Antragsgegnerin - in einem bestimmten Aspekt rechtlich betroffen zu sein. Ist das Verfahren in dieser Weise zulässig angestrengt worden, muss das Gericht die Norm umfassend prüfen (vgl. Urteil des Senats vom 14. Juni 2006 - 2 KN 5/05 -, Juris Rn. 52). Es gilt ferner der Grundsatz, dass bei Normen, die unter Heranziehung des Rechtsgedankens aus § 139 BGB teilbar sind, die verwaltungsgerichtliche Kontrolle nur auf den Teil des Normgefüges beschränkt ist, auf den sich die geltend gemachte Rechtsverletzung bezieht. Das hat zur Folge,

dass ein dennoch auf den gesamten Normenbestand zielender Normenkontrollantrag jedenfalls insoweit unzulässig ist, als er den Antragsteller nicht berührende Normenteile erfasst, die schon aufgrund vorläufiger Prüfung offensichtlich und damit auch für den Antragsteller erkennbar unter Berücksichtigung der Ziele des Normgebers eigenständig lebensfähig und damit abtrennbar sind (vgl. Urteil des Senats vom 14. Juni 2006 - 2 KN 5/05 -, Juris Rn. 52 unter Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 17. Februar 2005 - 7 CN 6.04 -). Die Antragsbegründung ergibt, dass der Antragsteller nur die abtrennbaren Regelungen zur Gebührenhöhe beanstandet, weshalb er seinen Antrag in der mündlichen Verhandlung den Darlegungen angepasst und präzisiert hat.

B. Der Normenkontrollantrag ist auch begründet. § 9 Abs. 7 und § 10 Abs. 3 der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Hansestadt Lübeck vom 1. Dezember 2014 sind unwirksam.

Die der Gebührenbemessung zugrundeliegende Kalkulation für die Kalkulationsperiode 2015-2017 ist fehlerhaft. Zwar hat eine umlagefähige Unterdeckung aus der Kalkulationsperiode 2010-2012 im Sinne von § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG vorgelegen (I.). Hinsichtlich der berücksichtigten Unterdeckungen der Kalkulationsperiode 2010-2012 liegt aber ein Verstoß gegen den dreijährigen Ausgleichszeitraum des § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG vor (II.). Ferner ist der Öffentlichkeitsanteil zu gering bemessen (III.). Ob außerdem die Unterdeckungen fehlerhaft auf die Bereiche Winterdienst und Straßenreinigung verteilt worden und die Gebühren des Winterdienstes plausibel sind, lässt der Senat offen (IV.).

Nach § 45 Abs. 3 Satz 1 und 2 Nr. 3 StrWG sind Gemeinden, die reinigungspflichtig sind, berechtigt, durch Satzung die Eigentümerinnen und Eigentümer oder die zur Nutzung dinglich Berechtigten der anliegenden Grundstücke sowie der durch die Straße erschlossenen Grundstücke zu den entstehenden Kosten heranzuziehen; die Herangezogenen gelten als Benutzerinnen und Benutzer einer Einrichtung im Sinne von § 6 des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein.

§ 6 Abs. 2 KAG enthält die wesentlichen Regelungen zur Gebührenhöhe: Danach sollen Benutzungsgebühren so bemessen werden, dass sie die erforderlichen Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung decken (§ 6 Abs. 2 Satz 1 KAG). Die Kosten sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln (§ 6 Abs. 2 Satz 2 KAG). Der Gebührenbemessung kann ein Kalkulationszeitraum von bis zu drei Jahren zugrunde gelegt werden (§ 6 Abs. 2 Satz 8 KAG). Nach § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG ist eine sich am Ende des Kalkulationszeitraums aus einer Abweichung der tatsächlichen von den kalkulierten Kosten ergebende Kostenüber- oder -unterdeckung innerhalb der auf die Feststellung der Über- oder Unterdeckung folgenden drei Jahre auszugleichen. Der Zeitraum für den Ausgleich kann unabhängig davon gewählt werden, welcher Zeitraum der Kalkulationsperiode zugrunde gelegt wurde, in der die Abweichung auftritt (§ 6 Abs. 2 Satz 10 KAG).

I. Im Jahr 2013 ist eine dem Grunde nach für eine nachfolgende Kalkulationsperiode umlagefähige Unterdeckung aus der Kalkulationsperiode 2010-2012 in Höhe von 3.342.000 Euro festgestellt worden.

1. Die Überdeckungen aus der Kalkulationsperiode 2007-2009 und die Unterdeckungen aus der Kalkulationsperiode 2010-2012 sind nicht anhand einer Nachkalkulation, sondern – zutreffend – anhand einer mit der Vorkalkulation kongruenten Betriebsabrechnung ermittelt worden. Insoweit enthält die von der Antragsgegnerin vorgelegte, von Econum erstellte, betriebswirtschaftliche Gebührenkalkulation 2015-2017 (vgl. z.B. Bl. 33 Beiakte A) ebenso wie die darauf Bezug nehmende Beschlussvorlage an die Bürgerschaft nur eine falsche Begrifflichkeit, wenn von „Nachkalkulation“ die Rede ist.

Die Ermittlung der Kostenüber- bzw. -unterdeckung hat durch den Vergleich der tatsächlichen mit den kalkulierten Kosten bzw. Maßstabseinheiten zu erfolgen. Damit kommt nicht nur der Gebührenkalkulation, sondern insbesondere auch der Betriebsabrechnung für den Kalkulationszeitraum eine besondere Bedeutung zu. Nur eine Abweichung der in die Gebührenkalkulation eingestellten Kostenpositionen mit deren tatsächlichen Betriebsergebnis begründet eine Kostenüber- bzw. -unterdeckung (Belz in: Habermann/Arndt, KAG SH, § 6 Rn. 196). Einer Betriebsabrechnung müssen dieselben Grundsätze (Leitentscheidungen) zugrunde gelegt werden, wie

dies bei der Vorkalkulation der Fall war. Sinn und Zweck der gebührenrechtlichen Betriebsabrechnung ist es, die Prognoseabweichungen gegenüber der Gebührevorkalkulation festzustellen, und nicht eine „Gebührennachkalkulation“ zu erstellen (vgl. Belz, a.a.O., Rn. 196).

Kosten, die nicht in die Gebührenkalkulation eingestellt werden, können nicht erstmals in folgenden Rechnungsperioden als "Unterdeckung" berücksichtigt werden (vgl. Urteil des Senats vom 24. Juni 1998 - 2 L 22/96 -, Leitsatz 5, Juris). Das heißt, eine Übertragung ist nicht möglich bei Kosten, die in zurückliegenden Rechnungsperioden zwar durch die Leistungserbringung im Rahmen der öffentlichen Einrichtung verursacht, aber nicht in die jeweiligen Gebührenbedarfsberechnungen eingestellt worden sind. In solchen Fällen liegt eine dem Kostendeckungsgebot des § 6 Abs. 2 Satz 1 KAG und dem Einnahmebeschaffungsgrundsatz des § 76 GO (i.V.m. § 57 KrO) widersprechende Unterlassung vor, die zur Folge hat, dass der Vergleich von Kalkulation und Betriebsergebnis keine Unterdeckung ausweist, gleichwohl aber der Gebührensatz in der abgelaufenen Rechnungsperiode zu niedrig bemessen war. Dieser Fehler kann nicht durch Ansatz der ausschließlich durch frühere Leistungen verursachten Kosten in späteren Rechnungsperioden behoben werden. Das gilt sowohl bei bewusster Unterlassung und nachfolgende Änderung der Auffassung des Trägers der kostendeckenden Einrichtung, als auch hinsichtlich nur versehentlich oder irrtümlich nicht berücksichtigter Kosten. Es fehlt jeweils an einer durch das Rechnungsergebnis auszuweisenden Unterdeckung, die in die nächste Periode übertragen werden könnte; vielmehr würde in solchen Fällen an abgeschlossene Sachverhalte angeknüpft werden (Senatsurteil vom 24. Juni 1998, a.a.O., Juris Rn. 29). Der nach der Kostenrechnung für eine bestimmte Periode kalkulierte Gebührensatz muss grundsätzlich für diesen Zeitraum unverändert beibehalten bleiben. Ist der Gebührensatz für die Periode nach dem Grundsatz der Veranschlagungsmaxime ordnungsgemäß ermittelt worden, bleibt er rechtsgültig, auch wenn sich aufgrund der tatsächlichen Kostenentwicklung im weiteren Verlauf der Rechnungsperiode bei seiner Anwendung Abweichungen ergeben, solange der Gebührensatz sich nur im Rahmen des dem Normgeber der Gebührensatzung einzuräumenden Einschätzungsspielraums hält (Senatsurteil vom 24. Juni 1998, a.a.O., Juris Rn. 31; so auch Thiem/Böttcher § 6 KAG, Rn. 171).

Unter Gebührennachkalkulation wird demgegenüber eine Gebührenkalkulation verstanden, welche im Nachhinein, d.h. nach Ablauf einer Rechnungsperiode, auf Basis von Ist-Kosten erstellt wird. Der darin ausgewiesene Gebührensatz wird rückwirkend auf den Zeitpunkt zu Beginn der der Gebührennachkalkulation zugrundeliegenden Rechnungsperiode erlassen (vgl. Belz, a.a.O., Rn. 197). Im Rahmen einer solchen Nachkalkulation, anders als bei einer Betriebsabrechnung, steht es dem Einrichtungsträger frei, auch kalkulatorische Ansätze (Leitentscheidungen) der Vorkalkulation zu ändern oder Kosten zu berücksichtigen, die bei der Vorkalkulation „vergessen“ wurden. Unzulässig ist lediglich die Saldierung vergessener Kosten mit überhöhten Kostenansätzen in der Kalkulation, ohne dass sich das für die Gebührenbemessung zuständige Gremium dies zu eigen gemacht hat, und die Einstellung von in früheren Rechnungsperiode vergessenen Kosten – unter Verstoß gegen den Grundsatz der Periodengerechtigkeit – in nachfolgenden Kalkulationen für spätere Rechnungsperioden (Urteil des Senats vom 22. Oktober 2003 - 2 LB 148/02 unter Hinweis auf Urteil vom 24. Juni 1998 - 2 L 22/96 -).

Die Ermittlung der Kostenüber- bzw. Kostenunterdeckung hat danach durch eine Betriebsabrechnung zu erfolgen, der dieselben Grundsätze (Leitentscheidungen) zugrunde gelegt werden müssen, wie dies bei der Vorkalkulation der Fall war. Das ist hier geschehen. Bei der von der Antragsgegnerin vorgelegten, von Econum erstellten, betriebswirtschaftlichen Gebührenkalkulation 2015-2017 (vgl. z.B. BI. 33 Beiakte A), und ebenso bei der darauf Bezug nehmenden Beschlussvorlage an die Bürgerschaft, die irreführend als „Nachkalkulation“ bezeichnet wird, handelt es sich um Soll/Ist-Vergleiche der Jahre 2010-2012 (und 2007-2009) und damit um auf Soll-Gebühreneinnahmen bezogene Betriebsabrechnungen, die vorstehenden Grundsätzen der Ermittlung einer Über- bzw. Unterdeckung gerecht werden. Die vorgelegten Abrechnungen sind keine bloßen Abgleiche der Ist-Kosten mit den Ist-Einnahmen. Wie sich aus den „Nachkalkulationen Straßenreinigung / Winterdienst“ (Beiakte C) ergibt, hat die Antragsgegnerin zur Ermittlung der Über- bzw. Unterdeckungen der Vorperioden auf Soll-Gebühreneinnahmen bezogene Betriebsabrechnungen erstellt; denn in den vorgelegten Abrechnungen für die Kalkulationszeiträume 2007-2009 und 2010-2012 wird auf Soll-Gebühreneinnahmen Bezug genommen. Dadurch werden die Prognosen der (Vor-) Kalkulationen berücksichtigt. Bereits aus der Gegenüberstellung der „Gesamt Gebührenfähigen Kosten“ und „Gesamt Soll-

Gebühreneinnahmen“ ergibt sich, dass es sich um Soll/Ist-Vergleiche handelt, durch die die Prognoseabweichungen gegenüber der Gebührenvorkalkulation festgestellt werden.

2. Der Einwand des Antragstellers, die Fehler der Kalkulation für die Periode 2010-2012 als „Unterdeckungen“ in die Folgeperiode 2015-2017 fortzuschreiben, sei unzulässig, es hätte vielmehr eine Neukalkulation durchgeführt werden müssen, greift nicht durch.

Es ist schon mehr als fraglich, ob der Gebührensatz der vorangegangenen Kalkulationsperiode 2010-2012 fehlerhaft gewesen ist. Die Antragsgegnerin hat insoweit geltend gemacht, die für die Jahre 2007-2009 erstellte Vorkalkulation sei bewusst für die Jahre 2010-2012 übernommen worden; damit seien die seinerzeit prognostizierten Zahlen für den Zeitraum 2010-2012 zugrunde gelegt worden. Die Gebührensätze seien im Vergleich zu der vorangegangenen Periode 2007-2009 unverändert geblieben. Dabei habe sie mit einem geringfügigen Überschuss aus den Jahren 2007-2009 gerechnet und sei davon ausgegangen, dass die Gebühren selbst bei – zwar nicht vorhersehbaren aber möglichen – Kostensteigerungen weiterhin kostendeckend seien. Eine Unterdeckung der Jahre 2010-2012 sei nicht bewusst in Kauf genommen worden. Dagegen ist dem Grunde nach nichts zu erinnern.

Insoweit hat der Senat bereits entschieden, dass ein in der Satzung bestimmter Gebührensatz nicht schon dann fehlerhaft ist, wenn sich einige der veranschlagten Kostenpositionen am Ende der Kalkulationsperiode als überhöht eingeschätzt erweisen und sich eine - nicht beabsichtigte - Kostenüberdeckung herausstellt, sondern erst dann, wenn die Gebührenkalkulation von sachfremden Erwägungen, wie der Absicht einer Gewinnerzielung, getragen worden ist oder aber die Anwendung unrichtiger Kalkulationsmethoden oder Verwendung unzutreffender Daten zu einer erheblichen Kostenüberdeckung und damit zu einer Verletzung des Kostenüberschreitungsverbots führt (Urteil des Senats vom 16. Juni 2011 – 2 KN 3/10 – Leitsatz 1). Nichts anderes gilt, wenn sich einige der veranschlagten Kostenpositionen am Ende der Kalkulationsperiode als zu niedrig eingeschätzt erweisen und sich eine - nicht beabsichtigte - Kostenunterdeckung ergibt, solange diese nicht auf sachfremden Erwägungen beruht.

Selbst aber für den Fall, dass die Kalkulation für die Jahre 2010-2012 fehlerhaft gewesen sein sollte, hinderte das nicht, die auf dieser (fehlerhaften) Prognoseentscheidung ermittelten Über- bzw. Unterdeckungen in eine Betriebsabrechnung einzustellen. Denn es bestand trotz der hauptsächlich aus den Witterungsbedingungen im Winter 2009/2010 herrührenden erheblichen Fehlbeträge keine Pflicht zum Abbruch des Kalkulationszeitraums 2010-2012. Ein Gebührensatz, der für eine Rechnungsperiode ordnungsgemäß ermittelt worden ist, bleibt rechtsgültig, auch wenn sich bei seiner Anwendung aufgrund der tatsächlichen Kostenentwicklung im weiteren Verlauf der Rechnungsperiode eine Kostenüber- oder -unterdeckung ergibt (vgl. Thiem/Böttcher, § 6 KAG, Rn. 171). Nichts anderes ergibt sich aus dem Urteil des Senats vom 22. Oktober 2003 (- 2 LB 148/02 -); denn dieses befasst sich mit einer „Nachkalkulation“ im Sinne einer nach Abschluss der Rechnungsperiode aufgrund sogenannter harter Zahlen neu vorzunehmenden Kalkulation und nicht mit dem Abbruch einer Rechnungsperiode.

Aufgrund der Ausführungen und Erläuterungen der Antragsgegnerin im Rahmen der mündlichen Verhandlung bestehen zwar keine durchgreifenden Zweifel an der Richtigkeit der errechneten Unterdeckung. Der Senat merkt aber an, dass es bei Änderung des Berechnungssystems – wie vorliegend – sinnvoll wäre, von vornherein eine „Übersetzungshilfe“ mitzuliefern, um eine Vergleichbarkeit der Kostenstellen vorangegangener und nachfolgender Kalkulationsperioden zu erleichtern. Wäre es darauf noch entscheidungstragend angekommen, hätte dies nachgeholt werden müssen. Wegen nachfolgender Erwägungen kann die exakte Höhe der Unterdeckungen letztlich dahinstehen.

II. Die Berücksichtigung der Überdeckungen aus der Kalkulationsperiode 2007-2009 und der Unterdeckungen aus der Kalkulationsperiode 2010-2012 in der für die angegriffenen Gebührenregelungen maßgeblichen Kalkulationsperiode 2015-2017 verstößt gegen die Verpflichtung aus § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG, eine sich am Ende des Kalkulationszeitraums aus einer Abweichung der tatsächlichen von den kalkulierten Kosten ergebende Kostenüber- oder -unterdeckung innerhalb der auf die Feststellung der Über- oder Unterdeckung folgenden drei Jahre auszugleichen.

Die Unterdeckung, die im Laufe des Kalenderjahres 2013 festgestellt worden ist, hätte in den darauffolgenden drei Jahren 2014-2016 ausgeglichen werden müssen (alternativ hätte der Ausgleich auch in einem kürzeren, etwa einem Zweijahreszeitraum 2015-2016 vorgenommen werden können, was eine höhere Gebühr bedeutet hätte). Entsprechendes gilt hinsichtlich der Überdeckung der Jahre 2007-2009; deren Ausgleich hätte nach Feststellung im Jahr 2010 in den Jahren 2011-2013 stattfinden müssen. Sie war daher bei der streitgegenständlichen Gebührenkalkulation nicht mehr zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Unterdeckung reicht es nicht aus, wenn – wie hier – innerhalb der Dreijahresfrist des § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG eine den Ausgleich regelnde Satzung in Kraft getreten und mit dem Ausgleich begonnen worden ist.

Bereits der Wortlaut von § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG, wonach eine sich am Ende des Kalkulationszeitraums ergebende Kostenüber- oder -unterdeckung innerhalb der auf die Feststellung der Über- oder Unterdeckung folgenden drei Jahre auszugleichen i s t, deutet darauf hin, dass der Ausgleich in dem vom Gesetzgeber durch diese Bestimmung vorgegebenen Zeitraum bewirkt sein muss. Dem ist nicht allein durch Erlass einer entsprechenden Gebührensatzung und Beginn des Ausgleichs innerhalb von drei Jahren Genüge getan. Bestätigt wird diese Auslegung durch die Entstehungsgeschichte und die Systematik des Gesetzes.

Der Gesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes sowie zur Änderung des Landesabfallwirtschaftsgesetzes vom 30. November 2013 (GVOBl S. 614) die Rechtsprechung des Senats aufgegriffen (vgl. Plenarprotokoll 15/98 Seite 7536; so auch Belz in: Habermann/Arndt, § 6 KAG Rn. 202 S. 68). Zur Frage, wann eine festgestellte Unterdeckung berücksichtigt werden kann, und zum Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für eine mehrperiodische Verrechnung von Gewinnen und Verlusten heißt es im Urteil des Senats vom 24. Oktober 2001 - 2 L 29/00 - (Juris Rn: 51):

„Der Senat hat bereits in seiner Entscheidung vom 13. Dezember 1993 (2 K 9/91, Die Gemeinde 1994, 134) ausgeführt, dass nach den Grundsätzen der Einnahmehbeschaffung in § 76 GO und der Kostendeckung sowohl Gebührenüberdeckungen als auch Unterdeckungen bei der nächsten Ge-

bührenkalkulation nach Entdeckung solcher Abweichungen zu berücksichtigen sind. Diese Rechtsprechung hat er mit Urteil vom 24. Juni 1998 (2 L 22/96, NordÖR 1998, 351) dahingehend modifiziert, dass Kosten, die nicht in die Gebührenkalkulation eingestellt wurden, nicht erstmals in folgenden Rechnungsperioden als Unterdeckung berücksichtigt werden können. Die nächste Gebührenkalkulation nach Entdeckung der Kostenabweichungen ist regelmäßig die für die übernächste Rechnungsperiode, weil das Betriebsergebnis einer Rechnungsperiode erst im Laufe des Folgejahres vorliegt.

Dieser zeitliche Ablauf klärt, warum der Senat unter Bezugnahme auf sein Urteil vom 13. Dezember 1993 (a.a.O.) im Urteil vom 24. Juni 1998 (a.a.O.) unter Verwendung auch des Plurals ausgeführt hat, ungewollte Über- und Unterdeckungen seien - auch ohne dahingehende landesrechtliche Regelung - in die folgende(n) Rechnungsperiode(n) einzubeziehen. Mit Beschluss vom 3. März 2000 (2 M 59/99, Die Gemeinde 2000, 143) hat der Senat klargestellt, dass ohne gesetzliche Grundlage ein über mehrere Jahre verteilter Ausgleich nur bei Vorliegen besonderer Umstände überhaupt in Betracht kommen kann. Daran ist festzuhalten.“

Mit der Neuregelung in § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG hat der Gesetzgeber die Möglichkeit eines über mehrere Jahre verteilten Ausgleichs dieser eigentlich periodenfremden Kosten und dessen Beginn nunmehr gesetzlich geregelt. Dass die Dreijahresfrist nach Ablauf des Jahres zu laufen beginnt, in dem die Kostenüber- bzw. -unterdeckung festgestellt worden ist, entspricht der bisherigen Rechtsprechung.

War es nach der bisherigen Senatsrechtsprechung möglich, ungewollte Über- und Unterdeckungen der abgelaufenen Rechnungsperiode in die Kalkulation des Gebührensatzes der folgenden Periode (übernächste Periode) einzubeziehen (vgl. auch Leitsatz 1 zum Urteil vom 24. Oktober 2001 a.a.O.), hat der Gesetzgeber hinsichtlich des Ausgleichszeitraums nicht auf die der Feststellung der Über- oder Unterdeckung folgende (übernächsten) Kalkulationsperiode abgestellt. Vielmehr verwendet er einen von der von der Kommune gewählten Kalkulationsperiode unabhängigen Drei-Jahreszeitraum, sogenannter Ausgleichszeitraum. Dies bedeutet:

Nach heutiger Rechtslage muss der Ausgleich auch bei einer nur einjährigen Kalkulationsperiode maximal erst fünf Jahre nach Beginn der Kalkulationsperiode vollzogen sein; denn nach Feststellung der Unter- bzw. Überdeckung im Folgejahr nach Ende der Kalkulationsperiode besteht drei Jahre Zeit für den Ausgleich (vgl. auch Thiem/Böttcher, § 6 KAG Rn. 179a). Nach zwei dreijährigen Kalkulationsperioden muss zwingend eine einjährige Kalkulationsperiode folgen, weil sonst die gesetzliche Ausgleichsfrist nicht eingehalten werden kann. Die dreijährige Ausgleichsfrist beginnt im zweiten Kalenderjahr der nachfolgenden dreijährigen Kalkulationsperiode zu laufen und endet bereits ein Kalenderjahr nach Ablauf der zweiten/nachfolgenden Kalkulationsperiode (vgl. Belz in Habermann/Arndt KAG SH § 6 KAG Rn. 202 und Brüning in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 852, der deshalb einjährige Kalkulationszeiträume empfiehlt).

Ob der Gesetzgeber diese Folge abgesehen hat, ist nicht bekannt. Die Gesetzesmaterialien geben diesbezüglich keinen Aufschluss, weil sie sich lediglich mit den Kalkulations- und nicht den Ausgleichszeiträumen befassen. Aus den im Plenarprotokoll festgehaltenen Redebeiträgen ergibt sich zum einen, dass mit der Änderung des Kommunalabgabengesetzes Entscheidungen der Verwaltungsgerichte gesetzgeberisch nachvollzogen werden sollten (Plenarprotokoll 17/98, Redebeitrag von Günther Hildebrandt, Seite 7536). Zum anderen heißt es, man habe sich mit der Frage des Gebührenkalkulationszeitraumes auseinandergesetzt und es für sinnvoll erachtet – auch aus Gründen einer Kontinuität der Gebühr – den Zeitraum letztlich von einem auf drei Jahre zu verändern (Plenarprotokoll 17/98, Redebeitrag von Heinz Maurus, Seite 7539). Schließlich wird unter anderem erwähnt, dass durch die Vergrößerung der Kalkulationszeiträume bei der Gebührenkalkulation die Möglichkeit geschaffen werde, Kostenüberdeckung und Kostenunterdeckung über mehrere Kalkulationsperioden in den Gebührenhaushalt einzubringen (Plenarprotokoll 17/98, Redebeitrag von Irene Fröhlich, Seite 7540).

Das hier vertretene Verständnis von § 6 Abs. 2 Satz 9 KAG wird bestätigt durch die Gesetzssystematik. Nach dem Wortlaut von § 6 Abs. 2 Satz 10 KAG kann „der Zeitraum für den Ausgleich“ unabhängig davon gewählt werden, welcher Zeitraum der Kalkulationsperiode zugrunde gelegt wurde, in der die Abweichung auftritt. Daraus folgt, dass der Ausgleich nur in einer maximal dreijährigen Zeitspanne und

nicht durch ein Ereignis – weder durch das Inkraftsetzen der Satzung, noch durch den Beginn des Ausgleichs – bewirkt werden kann. Vom „Zeitraum für den Ausgleich“ ist der in § 6 Abs. 2 Satz 8 und 9 KAG genannte, ebenfalls maximal drei Jahre währende „Kalkulationszeitraum“ zu unterscheiden, der in § 6 Abs. 2 Satz 10 KAG mit „Zeitraum der Kalkulationsperiode“ bezeichnet wird.

Der Senat weist darauf hin, dass bei einem Ausgleich einer Kostenüber- oder -unterdeckung in der Gebührenkalkulation die unterschiedlichen Kostenträger, einerseits Straßenreinigung und andererseits Winterdienst, zu berücksichtigen sind. Da die Antragsgegnerin jetzt – im Vergleich zu vorherigen Kalkulationsperioden – getrennte Gebühren festsetzt, muss sie die auf die einzelnen Kostenträger bezogene jeweilige Unterdeckung auf die jeweilige Gebühr umlegen und nicht die Gesamtunterdeckung auf beide Kostenträger zusammen. Bei fehlender proportionaler Umlegung würde ansonsten gegen das Äquivalenzprinzip und den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen (vgl. Senatsurteil vom 5. September 1996 - 2 K 8/94 - und Senatsbeschluss vom 15. Dezember 2000 - 2 L 105/00 -). Ob diesen Anforderungen vorliegend Genüge getan ist, nachdem sich die Unterdeckung der Jahre 2010-2012 bei Erhebung einer Einheitsgebühr ergeben hat, kann wegen der festgestellten Fehler offenbleiben. Dies gilt auch im Hinblick auf den Vortrag der Antragsgegnerin, es bestehe kein Unterschied zur vorherigen Kalkulation, da sie in ihrer Satzung nur diejenigen Straßen für den Winterdienst vorgesehen habe, die auch in der Vergangenheit vom Winterdienst betroffen worden seien, die übrigen Straßen hätten (zumeist) aus Kapazitätsgründen vernachlässigt werden müssen.

Unabhängig davon ist aber die Ausweisung getrennter Gebühren für Winterdienst und Straßenreinigung zulässig und ermöglicht es, bei der Gebührenbemessung die erforderlichen Differenzierungen je nach „Leistungsprofil“ vornehmen zu können (vgl. zum Erfordernis der differenzierten Gebührenstruktur bei unterschiedlichem „Leistungsprofil“ der Winterdienstarbeiten: Urteil des Senats vom 17. Juni 1998 - 2 L 88/97 -, Juris Rn. 37 m.w.N.).

III. Die Antragsgegnerin hat zudem den Anteil des Allgemeininteresses fehlerhaft auf 15 % und damit unwirksam festgelegt. Es fehlt insoweit bereits an einer tragfähigen, alle wesentlichen Aspekte berücksichtigenden Ermessensentscheidung der

Bürgerschaft (1). Darüber hinaus ist das Öffentlichkeitsinteresse am Winterdienst deutlich zu niedrig bemessen (2).

1. Das Schleswig-Holsteinische Landesrecht enthält keine Regelung, nach der bei der Bestimmung der Gebührensätze von den Kosten der Straßenreinigung ein Anteil für das Allgemeininteresse abzuziehen ist. Allerdings gebietet der Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG, Kosten, die die Befriedigung des Allgemeininteresses betreffen, nicht den Anliegern aufzubürden. Das ist dann der Fall, wenn die Straßenreinigung in einer Gemeinde nicht allein für Anliegerstraßen und damit ausschließlich im besonderen Interesse der Anlieger, sondern auch für Straßen, die nicht nur dem Anliegerverkehr dienen (z.B. Straßen mit innerörtlichem oder überörtlichem Durchgangsverkehr) und damit zugleich im Interesse der übrigen Straßenbenutzer und insoweit im Allgemeininteresse durchgeführt wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. April 1989 - 8 C 90.87 -, Juris Rn. 16). Bei Festlegung der Höhe des Kostenanteils für das Allgemeininteresse hat der Ortsgesetzgeber eine weitgehende Einschätzungsfreiheit (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. April 1989, a.a.O., Juris Rn. 19). Er hat sich bei seiner Entscheidung an den örtlichen Verhältnissen, insbesondere an dem Verhältnis zwischen der Anzahl einerseits der Anliegerstraßen und andererseits der Straßen (Reinigungsfläche), die nicht nur dem Anliegerverkehr dienen, zu orientieren. Ob die Ermessensentscheidung des Satzungsgebers diesen Maßstäben entspricht, bedarf tatsächlicher Feststellungen (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. April 1989, a.a.O., Juris Rn. 20).

Die Ermessenserwägungen des Satzungsgebers, d.h. der Antragsgegnerin, müssen danach alle für die Bemessung der Höhe des Allgemeininteresses wesentlichen Aspekte berücksichtigen (so auch OVG Lüneburg, Urteil vom 16. Februar 2016 - 9 KN 288/13 -, Juris Rn. 17, 25). Damit der Satzungsgeber sämtliche Erwägungen berücksichtigen kann, müssen sie sich aus den dem Rat, bzw. hier der Bürgerschaft, vorgelegten Unterlagen – etwa der Sitzungsvorlage, der Gebührenkalkulation und deren Anlagen oder sonstigen Unterlagen und/oder dem Protokoll der Rats- bzw. Bürgerschaftssitzung – ergeben. Es muss deutlich werden, dass sich der Ortsgesetzgeber bei seiner Entscheidung an den örtlichen Gegebenheiten orientiert hat, insbesondere an dem Verhältnis zwischen der Anzahl einerseits der Straßen, die

überwiegend von dem zur öffentlichen Einrichtung gehörenden Personenkreis genutzt werden, und andererseits derjenigen Straßen die in erheblichem Umfang auch einem einrichtungsfremden Benutzerkreis dienen (vgl. OVG Lüneburg, a.a.O.).

Diesen Anforderungen wird die Beschlussvorlage der Bürgerschaft vom 20. November 2014 nicht gerecht.

Darin heißt es:

„Allgemeininteresse

Die Straßenreinigung und der Winterdienst umfassen ein breites Spektrum an Leistungen, die durch ein Team von rund 70 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern – beim Winterdienst in der Spitze bis zu 300 Arbeitskräften pro Einsatz – täglich per Hand oder mit modernen Maschinen ausgeführt werden. Für die Straßenreinigungs- und Winterdienstleistungen gemäß Satzung wird derzeit eine Einheitsgebühr (mit 7 Reinigungsklassen) erhoben. Die kommunale Straßenreinigung ist keine geschlossene Einrichtung in dem Sinne, dass die von ihr erbrachte Reinigungsleistung nur den Grundstückseigentümern zugutekommt, deren Grundstücke durch die von der Gemeinde gereinigten Straßen erschlossen werden; sie dient vielmehr einem nicht unbeachtlichen Maß allen Straßenbenutzern und damit der Allgemeinheit. Dieses Allgemeininteresse ist bei der Gebührenkalkulation entsprechend zu berücksichtigen. Diesem Umstand Rechnung tragend, werden 15 % der gesamten Aufwendungen für gebührenfinanzierte Leistungen durch die Hansestadt Lübeck getragen. Die Höhe des Anteils zur Abgeltung des allgemeinen Interesses an sicheren und sauberen Straßen ist vom Gesetzgeber nicht vorgegeben, sondern hängt jeweils von den örtlichen Gegebenheiten ab. Nach der einschlägigen Rechtsprechung darf dieser Anteil in Schleswig-Holstein jedoch nicht unter 15 % liegen. Soweit Reinigungs-/Winterdienstleistungen auf Brücken, an Wasserstraßen und Strecken außerhalb der geschlossenen Ortslage erbracht werden, fehlt es an einer Möglichkeit, hierfür Gebühren zu erheben. Auch diese Leistungen sind aus dem städtischen Haushalt zu finanzieren und dürfen nicht mit der Quote für das Allgemeininteresse verrechnet werden.“

Die Beschlussvorlage erweckt den Anschein, dass das Allgemeininteresse lediglich deshalb mit 15% angesetzt wurde, um der Rechtsprechung des Senats zu genügen. Nach dieser Rechtsprechung sind 15 % das Minimum, was als Allgemeininteresse an sauberen Straßen zu berücksichtigen ist (vgl. Urteil des Senats vom 23. Juni 1994 - 2 L 241/93 - Juris Rn. 38). Dies stellt eine - für sich genommen - nicht ausreichende Erwägung dar. Die von der Antragsgegnerin im gerichtlichen Verfahren vorgelegten Unterlagen zum „Verfahren zur Ermittlung des Allgemeininteresses an der Straßenreinigung und dem Winterdienst in der Hansestadt Lübeck“ (Bl. 154 ff.

GA), haben den Bürgerschaftsmitgliedern hingegen nicht zur Verfügung gestanden. Ob diese den Anforderungen an die vorzunehmenden Ermessenserwägungen entsprechen, ist daher unerheblich. Es genügt nicht, dass eine alle wesentlichen Aspekte berücksichtigende Verwaltungsunterlage zwar zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses existent war und im gerichtlichen Verfahren vorgelegt wird, diese aber dem Satzungsgeber bei der Beschlussfassung nicht vorgelegen hat.

2. Selbst aber wenn diese dem Senat vorgelegten Berechnungsunterlagen der Bürgerschaft bei der Beschlussfassung vorgelegen hätten, ist der danach errechnete Anteil des einheitlichen Allgemeininteresses von 15% jedenfalls für den Winterdienst nicht an den örtlichen Gegebenheiten ausgerichtet.

Es ist zwar rechtlich zulässig, aber nicht notwendig, dass der Gemeinde- bzw. Öffentlichkeitsanteil differenziert nach der Verkehrsbedeutung der jeweils gereinigten Straßen festgelegt wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. April 1989, a.a.O., Juris Rn. 18; OVG Lüneburg, Urteil vom 16. Februar 2016, a.a.O., Juris Rn. 17).

Wenn aber – wie vorliegend – ein das Allgemeininteresse an der gesamten öffentlichen Einrichtung der Straßenreinigung einheitlich abdeckender Gemeindeanteil festgelegt wird, muss nachvollziehbar sein, wie dieser ermittelt worden ist. 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. In einem weiteren Schritt sind sodann die jeweils gebildeten Straßengruppen und sonstigen Anlagen hinsichtlich ihrer jeweiligen Reinigungsfläche zueinander ins Verhältnis zu setzen. Aus diesem Verhältnis der verschiedenen Gruppen zueinander und dem Ausmaß der einrichtungsfremden Nutzung innerhalb der Gruppen errechnet sich der einheitlich festgelegte Gemeindeanteil (so auch OVG Lüneburg, Urteil vom 16. Februar 2016, a.a.O., Juris Rn. 17).

Bei der dem Senat vorgelegten Aufstellung „Verfahren zur Ermittlung des Allgemeininteresses an der Straßenreinigung und dem Winterdienst in der Hansestadt Lübeck“ (Bl. 154 ff. GA) ist zwar eine entsprechende Vorgehensweise gewählt worden. Es ist für jede einzelne Straße unter Berücksichtigung der jeweiligen Länge für Sommer- und Winterdienst, der Verkehrsbelastung und der Einstufung als Anliegerstraße/Durchgangsstraße/Publikumsmagnet das jeweilige Allgemeininteresse bestimmt und schließlich eine gewichtete Quote von 15,2% errechnet worden.

Die ermittelten Anteile sind jedoch gemessen an den örtlichen Gegebenheiten widersprüchlich und schwerlich mit der Senatsrechtsprechung in Einklang zu bringen, nach der selbst in einer Konstellation, in der überwiegend Anliegerstraßen existierten, von einem Öffentlichkeitsanteil von 15 % ausgegangen werden müsste (vgl. Urteil des Senats vom 23. Juni 1994 - 2 L 241/93 -, Juris Rn. 38: „Minimum“).

Der der Beschlussvorlage für die Bürgerschaft beigefügten Synopse (Gegenüberstellung von alter und neuer Rechtslage einschließlich Straßenverzeichnis) sind die Umschreibungen der beiden Winterdienstklassen W 0 und W 1 zu entnehmen. Danach fallen unter die Winterdienstklasse W 0:

„Fußgängerzonen und ähnliche Verkehrsflächen, in denen man den Anliegern die Durchführung des Winterdienstes nicht zumuten kann, sowie sämtliche Verkehrsflächen der Reinigungsklasse S0 (12 x wöchentliche Reinigung aller Straßenteile)“

und unter die Winterdienstklasse W 1:

„Gefährliche und verkehrswichtige Fahrbahnen, insbesondere die verkehrsreichen Durchgangsstraßen der Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen sowie die Hauptverkehrsstraßen und die dazugehörenden Fußgängerüberwege und Radwege“.

Der Senat geht davon aus, dass jedenfalls hinsichtlich des Winterdienstes in Fußgängerzonen sowie auf allen gefährlichen und verkehrswichtigen Fahrbahnen ein hohes – mithin 15% übersteigendes – Allgemeininteresse bestehen müsste. Wie dennoch bezüglich etwa 40% der Straßenlänge, auf der Winterdienst durchgeführt wird – nämlich auf 90.199 m von 219.234 m (vgl. Ermittlungsergebnis Bl. 154 GA)

–, lediglich von einem 5%igen Allgemeininteresse für Sammel- und Wohnstraßen/Anliegerstraßen („Einstufung 4“) ausgegangen werden kann, erschließt sich nicht. Schließlich ist der überwiegende Anteil von Anliegerstraßen vom Winterdienst ausgeschlossen (vgl. Straßenverzeichnis als Anlage zur Synopse bzw. der Satzung, gekennzeichnet mit „ohne“).

Die Argumentation der Antragsgegnerin, die touristische und kulturelle Bedeutung – etwa der Fußgängerzonen – sei dem Anliegerinteresse zuzuordnen, weil der dadurch begründete Verkehr „Ziel- und Quellverkehr“ und keinen „Durchgangsverkehr“ darstelle, greift nicht. Diese im Straßenausbaubeitragsrecht geltende Umschreibung, die besagt, dass in Anliegerstraßen vorwiegend Verkehr von und zu den Grundstücken stattfindet (vgl. Senatsurteil vom 26.04.2006 - 2 KN 7/05 -, Juris Rn. 145), ist auf das Straßenreinigungsgebührenrecht nicht übertragbar.

Da die öffentliche Einrichtung „Straßenreinigung“ nicht nur einzelne Straßen, sondern alle nach dem Satzungsrecht zu reinigenden in der geschlossenen Ortslage gelegenen öffentlichen Straßen umfasst (vgl. § 1 der streitgegenständlichen Satzung), sind Anliegerinteresse und Allgemeininteresse abweichend vom Straßenausbaubeitragsrecht zu definieren (so auch OVG Lüneburg, Urteil vom 16. Februar 2016, a.a.O., Juris Rn. 16). Bei letzterem bildet die jeweilige ausgebaute Straße die öffentliche Einrichtung, und das Anliegerinteresse bestimmt sich allein nach dem Umfang desjenigen Verkehrs, der von den an dieser Straße anliegenden Grundstücken ausgeht bzw. dorthin führt. 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.

Außerdem kann die Gemeinde selbst zusätzlich ein eigenes Interesse an der Reinigung ihrer Straßen, Wege und sonstigen Anlagen innerhalb der satzungsmäßig definierten öffentlichen Einrichtung haben (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 16. Februar 2016, a.a.O., Juris Rn. 17).

Aufgrund der kulturellen und touristischen Bedeutung der Altstadt der Antragsgegnerin ist davon auszugehen, 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.

IV. Da die angegriffenen Satzungenormen nach den vorstehenden Ausführungen bereits unwirksam sind, bedarf es zur Verteilung der Unterdeckungen auf die Straßenreinigung und den Winterdienst (dazu siehe bereits oben II) und zur Plausibilität der Gebühren für den Winterdienst keiner weiteren Ausführungen. Insoweit merkt der Senat nur an, dass hinsichtlich der Gebührenkalkulation im Übrigen, auch zu den Kosten für den Winterdienst, durchgreifende Bedenken weder vom Antragsteller vorgetragen noch sonst ersichtlich sind.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

Gründe, die die Zulassung der Revision rechtfertigen könnten (vgl. § 132 Abs. 2 VwGO), liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht, Brockdorff-Rantzau-Straße 13, 24837 Schleswig durch Beschwerde schriftlich oder in elektronischer Form angefochten werden. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht einzureichen.

Der Beschwerdeführer muss sich durch Prozessbevollmächtigte im Sinne von § 67 VwGO vertreten lassen.

Hinweis:

Näheres zum Kreis der vertretungsberechtigten Personen und zu den Anforderungen an die Begründung der Beschwerde entnehmen Sie bitte §§ 67, 132, 133 VwGO.

Bei der Verwendung der elektronischen Form sind besondere Voraussetzungen zu beachten

(Landesverordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit den Gerichten und Staatsanwaltschaften vom 12. Dezember 2006 [GVOBl. 2006, 361] in der z. Zt. gültigen Fassung).

Thomsen

Voß-Güntge

Meiswinkel



Beglaubigt:
Schleswig, 07.07.2017

Haverland
Haverland, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle