

# Anwaltskanzlei Strauch

Anwaltskanzlei Strauch, Köpfchenweg 26, 65191 Wiesbaden

Initiative Gehwegreinigung in  
Bürgerhand (GiB)  
z.H. Herrn Heiner Lompe  
Waldstraße 42

65187 Wiesbaden

HILDEGARD STRAUCH  
Rechtsanwältin

GERHARD STRAUCH  
Rechtsanwalt  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Köpfchenweg 26, 65191 Wiesbaden  
Telefon (0611) 3 98 55  
Telefax (0611) 3 98 58

E-Mail: [kanzlei@verwaltungsrecht-strauch.de](mailto:kanzlei@verwaltungsrecht-strauch.de)  
Homepage: [www.verwaltungsrecht-strauch.de](http://www.verwaltungsrecht-strauch.de)  
USt.-IdNr.: DE233739001

28.07.2017  
OT/D27585  
31/16ST01

## Rechtsgutachten

### **Rechtliche Anforderungen an eine korrekte Straßenreinigungssatzung -Ihr Konzept "Satzung 2015+" in der Sitzungsvorlage 17-V-70-0001**

Sehr geehrte Damen und Herren,

auftragsgemäß erhalten Sie meine rechtlichen Einschätzungen. Vorab die Gliederung:

I.	Problemstellung	S. 1
II.	Materielle Rechtslage -Was ist bei der Einstufung von Straßen in die Straßenreinigung zu beachten	S. 2
III.	Vereinbarkeit des GiB-Konzeptes "Satzung 2015 +" mit den unter II. dargestellten Anforderungen	S. 6
IV.	Formelle Anforderungen an Ihren Satzungsentwurf	S. 10
V.	Rechtssichere Sitzungsvorlage als Voraussetzung für einen rechtssicheren Stadtverordnetenbeschluss	S. 11
VI.	Zusammenfassung.	S. 17

#### **I. Problemstellung:**

In Wiesbaden ist durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 17.12.2015 eine neue Straßenreinigungssystematik beschlossen worden und die sog. 1. Stufe durch die Änderungssatzung zum 01.01.2016 in Kraft gesetzt worden.

Hiergegen hat es vielfach Kritik gegeben und es wurden häufig Rechtsmittel eingelegt. Auch Nor-

Bankverbindung RA Strauch: Wiesbadener Volksbank IBAN: DE74 5109 0000 0006 0930 00 BIC:WIBADE5W  
Bürozeiten: Dienstag-Freitag 9:00-13:00

**Parkmöglichkeiten vor der Kanzlei oder ÖPNV: Buslinie 23 - Haltestelle Köpfchenweg**

menkontrollverfahren sind anhängig.

Infolge weiterer Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung vom 14.07.2016 und 22.09.2016 stehen bezüglich einer zum 01.01.2018 vorgesehene Satzungsänderung zwei unterschiedliche Modelle zur Diskussion und Abstimmung. Zum einen die von ELW ausgearbeitete modifizierte 2. Stufe einer neuen Straßenreinigungssystematik und Ihr Modell "Satzung 2015+".

Es ist daher in einem 1. Schritt zu untersuchen, ob in rechtskonformer Weise unterschiedliche Straßeneinstufungen mit unterschiedlicher Reinigungspflicht und Reinigungshäufigkeit beschlossen werden können oder ob es nur ein einziges "richtiges" Modell einer Straßenreinigungssystematik geben kann. In einem 2. Schritt ist zu untersuchen, ob Ihr Modell sich im Rahmen der rechtlichen Anforderungen bewegt und damit auch zulässigerweise beschlossen werden kann.

Grob zusammengefasst basiert das ELW-Modell auf dem Grundsatz "Straßenreinigung in einer Hand". Nahezu überall dort, wo die Fahrbahnreinigung von ELW ausgeführt werden soll, übernimmt ELW, auch bei nur einmal wöchentlichem Reinigungsbedarf, die Gehwegreinigung. Die Übernahme nur der reinen Fahrbahnreinigung durch ELW (Reinigungsklasse B) ist die Ausnahme. Zahlreiche weitere Straßen, bei denen bisher die Fahrbahnreinigung von ELW vorgenommen wurde, sind nun der reinen Anliegerreinigung (Reinigungsklasse C) zugeordnet worden. Demgegenüber hält es Ihr Konzept für sachlich vertretbar, dass bei zahlreichen Straßen zwar die Fahrbahn von ELW gereinigt werden soll, die Gehwegreinigung aber von Anliegern durchgeführt werden kann.

Beide Modelle formulieren bei den sog. B-Straßen bezüglich der damit einhergehenden Gehwegreinigung durch Anlieger übereinstimmend, dass bei dieser Konstellation vom Verschmutzungsgrad her gesehen eine in der Regel einmal wöchentliche Reinigung des betreffenden Gehwegs durch die Anlieger ausreichend ist. Innerstädtische Straßen sind auch in Ihrem Konzept der Reinigungsklasse A zugeordnet, so dass hierbei die Fahrbahn- und Gehwegreinigung, wie bisher, von ELW vorgenommen wird. Die Straßen in den dörflich geprägten Vororten verbleiben, wie bisher auch, in der Regel in der Reinigungsklasse C.

Beide Modelle wenden mit Modifizierungen das branchenübliche INFA-Bewertungsverfahren an.

## **II. Materielle Rechtslage - Was ist bei der Einstufung von Straßen in die Straßenreinigung zu beachten:**

Rechtlicher Ausgangspunkt ist § 10 Abs. 1 HStrG, wonach die Straßenreinigung eine kommunale Aufgabe ist. § 10 Abs. 5 dieses Gesetzes enthält aber gleichzeitig die Option, die Verpflichtung zur Straßenreinigung "ganz oder teilweise den Eigentümern oder Besitzern der durch öffentliche Straßen erschlossenen Grundstücke aufzuerlegen oder sie zu den entsprechenden Kosten heranzuziehen." Aus dem Hessischen Straßengesetz hat der VGH Kassel folgenden Grundsatz abgeleitet:

"Daraus folgt, dass die persönliche Reinigungsleistung der Anlieger und die gebührenpflichtige gemeindliche Reinigungsleistung gleichwertig nebeneinander stehen,.....". (vgl. VGH Kassel, Urteil vom 18.08.1999 - 5 UE 871/95, NVwZ-RR 2000, 242).

Anerkannt ist der ordnungsrechtliche Charakter der Straßenreinigung nach Reinigungsbedürfnis und Verschmutzungsgrad (vgl. etwa VGH Kassel, Beschluss vom 15.03.2011, 5 A 2151/09.Z Rn 7).

**Bei der Einstufung von Straßen in Reinigungsklassen im Rahmen des Straßenreinigungsgebührenrechts hat der Satzungsgeber bei der Festlegung von Reinigungsklassen mit unterschiedlicher Reinigungshäufigkeit und der Einstufung der Straßen in eine dieser Reinigungsklassen einen weiteren Ermessens- und Einschätzungsspielraum (vgl. Neumeyer,**

**Hessisches Straßengesetz, 4. Aufl., § 10, S. 27 mit umfangreichen Rechtsprechungsnachweisen).**

**Es besteht ein gerichtlich nicht überprüfbarer Bewertungsspielraum, innerhalb dessen Kommunen sich z.B. aus Zweckmäßigkeitsgründen auf einen niedrigeren Reinigungsstandard beschränken dürfen, umgekehrt diesen aus sachlichen Gründen aber auch ausdehnen dürfen (vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Stand 2015, § 6 Rn 471 mwN.).**

Der schon erwähnte Standardkommentar zum Hessischen Straßengesetz räumt den Kommunen bei der Konkretisierung der Reinigungspflicht nach den örtlichen Erfordernissen einen weiten Gestaltungsspielraum ein, der auch einschließt, versuchsweise mit einer geringeren Reinigungshäufigkeit auszukommen, als sie bisher für erforderlich gehalten wurde. (vgl. Neumeyer, a.a.O., § 10, S. 20). In diesem Zusammenhang ist auch in der Rechtsprechung anerkannt, dass Differenzierungen nach örtlichen Gegebenheiten und Ortsteilen möglich sind, wobei Differenzierungen sachlich gerechtfertigt sein müssen. (vgl. Driehaus, a.a.O., § 6 Rn 472 b mwN.; VGH Kassel, Beschluss vom 08.01.1991 - 2 N 2833/86). Noch präziser hat dies der VGH Kassel in seinem schon erwähnten Urteil vom 18.08.1999 ausgeführt:

"Die Straßenreinigungssatzung verstößt insbesondere nicht deshalb gegen höherrangiges Recht, weil die gebührenpflichtige gemeindliche Straßenreinigung sich nur auf die Straßen der Kernstadt der Bekl. erstreckt, während in den Ortsteilen die Anlieger zur Straßenreinigung verpflichtet sind..... Ausgehend von der prinzipiellen Gleichwertigkeit von Anliegerreinigung und gebührenpflichtiger gemeindlicher Reinigung einer Straße stellt ein Anknüpfen an herkömmliche Gegebenheiten in den jeweiligen Ortsteilen einer Gemeinde einen sachlichen, die Ungleichbehandlung rechtfertigenden Grund dar." (vgl. a.a.O. S, 242).

In besagter Entscheidung formuliert der VGH Kassel auch sehr eindeutig, welche Differenzierungen der Satzungsgeber vornehmen darf, ohne dass es zu einer unzulässigen Ungleichbehandlung kommt:

**"Mit Blick auf Art. 3 GG ist danach bei festgestellter Ungleichbehandlung nur zu fragen, ob für die Differenzierung sachlich einleuchtende Gründe bestehen, nicht hingegen, ob der Satzungsgeber auch jeweils die gerechteste und zweckmäßigste Regelung getroffen hat. Dem Satzungsgeber ist deshalb ein weiter Gestaltungsspielraum eröffnet; Willkür kann ihm nur dann vorgeworfen werden, wenn sich kein vernünftiger, aus der Natur der Sache einleuchtender Grund für die Ungleichbehandlung finden lässt. (BVerwGE 104, 60 = NJW 1998, 469)."**

In der Entscheidung des VGH Kassel vom 13.05.1996 - 5 N 1664/92 - NVwZ-RR 1998, 131 - hat sich das Gericht mit der Straßenreinigungssatzung der LH Wiesbaden vom 17.06.1992 auseinandergesetzt und diese für rechtmäßig gehalten. Der VGH Kassel hat hierzu u.a. folgendes ausgeführt:

"Bei der Festlegung von Reinigungsklassen mit unterschiedlicher Reinigungshäufigkeit und der Einstufung der Straßen in eine dieser Reinigungsklassen handelt es sich um eine Entscheidung, die der Satzungsgeber innerhalb eines ihm insoweit zustehenden weiten Ermessens- und Einschätzungsspielraums trifft. Er hat sich bei dieser Entscheidung an dem typischerweise zu erwartenden Verschmutzungsgrad und aus dem hieraus folgenden Reinigungsbedürfnis zu orientieren. Gerade in Großstädten mit einem umfangreichen Straßennetz ist es ihm nicht verwehrt, im Interesse der Praktikabilität zu pauschalisieren. Das aber bedeutet, dass er die Reinigungshäufigkeit nicht notwendig nach dem individuellen Verschmutzungsgrad jeder einzelnen Straße festlegen braucht, sondern auf deren Zugehörigkeit zu einem Gebiet abstellen darf, für das - nutzungsmäßig bedingt - von einem bestimmten "typischen" Umfang der Straßenverschmutzung und des daraus folgenden Reinigungsbedürfnisses auszugehen ist. Ein solches Vorgehen erleichtert sowohl die Einstufung als auch - weil

dann zusammenhängende Gebiete nach einem einheitlichen Rhythmus gereinigt werden können - die tatsächliche Durchführung der öffentlichen Straßenreinigung ..... Daß die Straßenverschmutzung vom Innenstadtbereich zu den Außenbezirken hin entsprechend der geringer werdende Intensität der Nutzung der Straßen abnimmt, erscheint nachvollziehbar." (vgl. a.a.O., S. 132, vgl. auch Driehaus, a.a.O., § 6 Rn 472 b mwN.).

Zur Abgrenzung der einmaligen Fahrbahnreinigung zur reinen Anliegerreinigung hat der VGH Kassel folgendes ausgeführt:

"Nach den Erläuterungen der Ag. (Anmerkung des Verfassers: Antragsgegner, also die beklagte Kommune) vom 25.10.1993 wurde die Reinigungsklasse B9 ausschließlich für die Siedlungen am Ortsrand der früher selbstständigen Vororte eingeführt. Die alten Ortskerne dieser Vororte waren schon immer durch die Anlieger selbst gereinigt worden. Da dies ein "funktionierendes System" darstellte, an dem man nichts ändern wollte, hat die Ag. von einem Anschluss dieser Ortskerne an die städtische Straßenreinigung abgesehen. In der städtischen Reinigung einbezogen wurden dagegen die neu entstandenen Siedlungen am jeweiligen Ortsrand der Vororte. Soweit die Ag. hierfür dann eine besondere Reinigungsklasse mit nur einmaliger wöchentlicher Reinigung abgebildet hat, lässt sich das zum einen mit einem vergleichsweise niedrigem gebietstypischen Verschmutzungsgrad, zum anderen aber auch mit dem Bestreben rechtfertigen, den "Übergang" zur städtischen Reinigung in einem bislang der Anliegerreinigung vorbehaltenen Gebiet durch eine niedrigere Reinigungshäufigkeit "abzumildern" (vgl. a.a.O., S. 132).

Das Gericht deutet weiter an, sollte der Verschmutzungsgrad zunehmen, müsse ggf. auf eine zweimal wöchentliche Fahrbahnreinigung umgestellt werden.

Aus diesen Ausführungen wird aber zugleich deutlich, dass das Gericht keine Bedenken hätte, die Gehwegreinigung weiterhin in der Verantwortung der Anlieger zu belassen.

Bezüglich der **Übertragung der Gehwegreinigung auf Anlieger** unter Beibehaltung der Fahrbahnreinigung durch die Kommune gibt es in Bezug auf die Zumutbarkeit für die Anlieger keine Gerichtsentscheidungen, die beispielsweise eine in der Regel einmalige oder manchmal sogar zweimalige wöchentliche Reinigung für nicht zumutbar ansehen würden. Bezüglich der Zumutbarkeit, dies betrifft aber eher die Fahrbahnreinigung wird hauptsächlich der Aspekt einer Gefährdung für Leib und Leben thematisiert, der aufgrund örtlicher Gegebenheiten in jedem Einzelfall zu prüfen und zu entscheiden ist (vgl. Driehaus, a.a.O., § 6 Rn 472 a mwN. sowie Neumeyer a.a.O., § 10, S. 19).

Traditionell ist in der Vergangenheit die Fahrbahnreinigung eher eine Angelegenheit der Kommune gewesen, die Bürgersteigreinigung hingegen eine Angelegenheit der jeweiligen Anlieger. Bis Ende 2015 hat das Wiesbadener Satzungsrecht seit mehr als 25 Jahren die Gehwegreinigung überwiegend den Anliegern übertragen. Die Bedeutung einer derartigen Übertragung formuliert der Standardkommentar zum Hessischen Straßengesetz wie folgt:

"Die langjährige gleichmäßige Übung begründet regelmäßig eine Vermutung für die erforderliche Rechtsüberzeugung, weil erfahrungsgemäß eine Vielzahl Betroffener niemals jahrelang übereinstimmend lästige Pflichten freiwillig erfüllen würde." (vgl. Neumeyer, a.a.O., § 10, S. 32).

Wenn mithin die nach einem Bewertungsschema festgestellte Reinigungsfrequenz eine in der Regel einmalige Gehwegreinigung zur Sicherstellung eines sauberen Gehwegzustandes für ausreichend erachtet, darf die Reinigung ohne weiteres den jeweiligen Anliegern übertragen werden. Sollte bei Nachkontrollen festgestellt werden, dass in einzelnen Gehwegabschnitten einer Straße eine nur unzureichende Reinigung erfolgt, so sieht die Satzungsregelung angemessene Sanktionen gegen derartige "schwarze Schafe" vor. Sollten diese nicht zu einer Verbesserung führen, wäre es sicher verhältnismäßig, nun für die betreffende Straße die Gehwegreinigung in kommunale

Verantwortung zu nehmen.

In Bezug auf die Gebührengestaltung ist vom Gebührenmaßstab her gesehen der **Quadratwurzelmaßstab** in ständiger Rechtsprechung des VGH Kassel anerkannt (vgl. z. B. Urteil vom 17.12.20113 - 5 A 1343/11 - Rn 43).

Im Übrigen gilt der Grundsatz der **Gebührengerechtigkeit**. Dieser bedeutet, dass es eine gleichmäßige Belastung der Leistungsempfänger nach dem Ausmaß der Inanspruchnahme der kommunalen Straßenreinigung geben muss. (vgl. hierzu Driehaus a.a.O., § 6 Rn 679). Des Weiteren gilt das sog. **Äquivalenzprinzip**. Hiernach darf kein Missverhältnis bestehen zwischen der erbrachten Leistung und der hierfür erhobenen Gebühr (vgl. a.a.O., § 6 Rn 680).

Zur **Gebührenkalkulation** selbst mache ich keine speziellen Ausführungen, da diese sowohl für Ihr als auch das ELW-Modell von den Fachleuten bei ELW erstellt worden ist. Wegen der allgemeinen Grundsätze hierzu verweise ich auf die Urteile des VGH Kassel vom 11.5.2011 - 5 A 3081/09, Rn 35 f und 20.11.2014 -5 A 1992/13, Rn 24 ff., speziell Rn 32. Den Text dieser Randnummer gebe ich wie folgt wieder:

"Grundsätzlich erfolgt die Festlegung des Gebührensatzes in der betreffenden Gebührensatzung aufgrund einer dem Satzungsgeber vorliegenden Kalkulation, in der im Rahmen einer Prognose die voraussichtlichen unmittelbaren Kosten des § 10 Abs. 2 Hess KAG a.F. auf die Gesamtzahl der jeweiligen Einheiten des zu Grunde liegenden Gebührenmaßstabs - hier die Quadratwurzel aus der Fläche des durch die zu reinigende Straße erschlossenen Grundstücks (Berechnungsmeter) sowie die Reinigungs-klasse (§ 3 StrRGebO) - verteilt werden (vgl. Wagner in: Driehaus, a.a.O., § 6 Rn. 676). Da einer derartigen, im Voraus angestellten Kalkulation zwangsläufig Prognosen zu Grunde liegen, kommt es bei deren Überprüfung auf die Ordnungsgemäßheit dieser Prognosen an. Allerdings ist das Vorliegen einer ordnungsgemäßen Gebührensatzkalkulation nach der Rechtsprechung des Senats keine zwingende Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit des satzungsmäßig festgelegten Gebührensatzes. Vielmehr genügt es auch, wenn sich im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung der betreffende Gebührensatz im Ergebnis als nicht überhöht erweist. Insofern kann die Kommune auch durch eine Korrektur einzelner Kostenpositionen in ihrer Kalkulation oder auch durch eine später erstellte Nachberechnung die Rechtmäßigkeit der Gebührensätze nachweisen (vgl. dazu etwa: Urteil des Senats vom 16. Oktober 1997 - 5 UE 1593/94-, HSGZ 1998, 197 = NVwZ-RR 1999 -, 197)."

Die vorstehend wiedergegebene Rechtsprechung des VGH Kassel bedeutet im Klartext, dass es bezüglich der Gebührenkalkulation eine Art Ergebniskontrolle der Gerichte gibt und dass es ausreicht, wenn im Gerichtsverfahren eine rechtfertigende Gebührenkalkulation vorgelegt wird (vgl. auch Bennemann, Kommunalverfassungsrecht Hessen, Stand Juni 2017, § 5 Rn 240).

Da die Straßenreinigung zugleich auch im Interesse aller Straßenbenutzer und damit im Allgemeininteresse durchgeführt wird, dürfen diese **Kosten**, die der Befriedigung eines **Allgemeininteresses** dienen, den Anliegern nicht aufgebürdet werden (vgl. VGH Kassel, Urteile vom 20.11.2014, aaO, Rn 35 und 17.12.2013 - 5 A 1343/11, Rn 50 mwN.). In Rn 52 führt das Gericht aus:

"Die Festlegung der Höhe des auf das Allgemeininteresse entfallenden Kostenanteils liegt dabei im Ermessen des Ortsgesetzgebers. Diesem steht bei der Ausfüllung des Gleichheitssatzes für die Bewertung des Allgemeininteresses eine weitgehende Einschätzungsfreiheit zu. Bei dieser Wertentscheidung hat sich der Ortsgesetzgeber an den örtlichen Verhältnissen, insbesondere an dem Verhältnis zwischen den Reinigungsflächen der Anliegerstraßen und der Straßen, die nicht nur dem Anliegerverkehr dienen, zu orientieren (Rn 51) .... Den Anforderungen des Gleichheitssatzes ist in Bezug auf das Allgemeininteresse an der Reinigung Genüge getan, wenn der von der Kommune im Interesse der Allgemeinheit aufgewendete Kostenanteil bei der Ermittlung der zu deckenden Kosten insgesamt abgesetzt wird. Es kann ohne Verletzung des Gleichheitssatzes demnach entweder undifferenziert vorweg der Kostenanteil für das Allgemeininteresse abgezogen werden, so dass die Kostenminderung allen Anliegern zugute kommt, oder es kann der Kostenanteil für das Allgemeininteresse differenziert nur von dem Kostenanteil abgesetzt werden, der von den Gebührenpflichtigen mit Grundstücken an anderen als Anliegerstraßen zu tragen ist, so dass die Minderung nur diesen Anliegern zugute kommt."

Es muss eine wertende Entscheidung des Ortsgesetzgebers zur Festlegung des Anteils des Allgemeininteresses geben (vgl. VGH Kassel, Urteil vom 17.12.2013 - 5 A 1343/11- Rn 56 f.). Aus der Entscheidung des Ortsgesetzgebers muss sich eine Ermessensentscheidung anhand nachvollziehbarer Kriterien ergeben (vgl. VGH Kassel, Urteil vom 20.11.2014 - 5 A 1992/13 - Rn 36 mwN.; hier entschieden für die Straßenreinigungssatzung der LH Wiesbaden mit dem bisherigen pauschalierten Anteil von 22 %). Im Folgetext wird konkret ausgeführt, wieso dieser ermittelte Prozentsatz nachvollziehbar und deswegen als gerechtfertigt anzusehen ist (vgl. aaO Rn 38 f.). Die Ermessensorientierung an den konkreten Verhältnissen muss zum einen das Verhältnis zwischen den Reinigungsflächen reiner Anliegerstraßen (C-Reinigung) und der sonstigen Straßen (A-/B-Reinigung) berücksichtigen (vgl. VGH Kassel vom 20.11.2014, Rn 35 und vom 11.05.2011, - 5 A 3081/09, Rn 34). Zum anderen darf nach dieser Rechtsprechung zusätzlich auf den Umfang des Durchgangsverkehrs abgestellt werden.

Sie haben im GiB-Konzept den vorweg abzuziehenden Anteil für das Allgemeininteresse in einer Ihrer Varianten mit pauschal 25% zugrunde gelegt und dies mit dem gesteigerten Interesse an sauberen Straßen begründet. **Eine derartige Begründung ist anhand der zuvor dargestellten Kriterien nicht ausreichend für eine rechtssichere Ermessensentscheidung. Im Falle einer gerichtlichen Überprüfung könnte dies dazu führen, dass eine Satzung mit dem Pauschalanteil für das Allgemeininteresse von 25% für unwirksam erklärt wird.** (vgl. so etwa entschieden für eine 20%-Festsetzung der Stadt Frankfurt am Main, VGH Kassel, Urteil vom 17.12.2013, a.a.O., Rn 58).

Grundsätzlich könnten Sie jetzt noch weitere Ermittlungen anstellen, die dazu führen könnten, dass die angenommenen 25% rechtssicher werden. Beispielsweise könnte die Zunahme des Durchgangsverkehrs konkret ermittelt und eingestellt werden, ebenso die Zunahme des Tourismus anhand von Übernachtungszahlen herangezogen werden. Des Weiteren könnten Sie unter Berücksichtigung sachgerechter Kriterien das öffentliche Interesse an der Reinigung von Anliegerstraßen, innerörtlichen Verbindungsstraßen und überörtlichen Verbindungsstraßen prozentual anders oder mit einem höheren Anteil für die überörtlichen Verbindungsstraßen gewichten, was dann zu einem höheren Gesamtanteil für das Allgemeininteresse von etwa 25% führen könnte.

Ob Sie diesen Aufwand auf sich nehmen wollen, an dessen Ende immer noch ein gewisses Restrisiko an Rechtssicherheit bleiben wird, müssen Sie nun entscheiden. Mit der von ELW analog zu dem ELW-Konzept durchgerechneten Prozentanteil von 21,8% für Ihr Konzept wären Sie jedenfalls auf der sicheren Seite.

**Damit steht insgesamt fest, dass der Satzungsgeber, also vorliegend die Stadtverordneten, durchaus sich zulässigerweise für unterschiedliche Modelle und deren Ergebnisse in Bezug auf die Einstufung von Straßen, die Verteilung von Reinigungspflichten und die Reinigungshäufigkeit entscheiden können. Für eine Rechtskontrolle und die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung für eines der beiden vorliegenden Modelle kommt es mithin allein an, dass die jeweils getroffenen Einstufungen sachlich und schlüssig nachvollziehbar sind.**

**Vorneweg kann für das GiB-Konzept festgestellt werden, dass der konkret berechnete Vorwegabzug bei den Reinigungsgebühren von 21,8% rechtssicher ist, die mit vorgeschlagene Alternative des Pauschalabzuges von 25% derzeit allerdings nicht.**

### **III. Vereinbarkeit des GiB-Konzeptes "Satzung 2015 +" mit den unter II. dargestellten Anforderungen:**

Das gesamte Bewertungsverfahren, die Kriterien mit ihren Ausprägungen und die Punktwerte sind ausführlich dargestellt worden in der Sitzungsvorlage 17-V-70-0001, Anlage 4 mit Anhängen. Hier findet sich auch die Festlegung der Reinigungsklassen und das Straßenverzeichnis. Über die sog. GiB-Straßenmatrix sind die Kriterien für die konkret vorgenommene Straßeneinstufung einsehbar.

Hier eine Zusammenfassung des **GiB-Bewertungsverfahrens**:

Das GiB-Konzept verwendet zur Eingruppierung der Straßen in die Reinigungsklassen ein branchenübliches Bewertungsmodell, das von der Firma INFA GmbH, Ahlen entwickelt wurde (vgl. www.infa.de.)

Das INFA-Standard-Bewertungsverfahren besteht aus einem Verfahrensmodell mit drei Schritten und einem Bewertungsmodell mit 5 Kriterien. Diese werden zur Bewertung des Verschmutzungspotentials von Fahrbahnen (FB) und Gehwegen (GW) getrennt herangezogen: Gebietsstruktur (FB + GW), Straßenkategorie (FB), ÖPNV (FB + GW), öffentliche Einrichtungen (GW), sonstige Einrichtungen (GW). Daraus ergibt sich ein Gesamtwert jeweils für die Fahrbahn und den Gehweg, woraus dann anhand einer Punkteskala die Reinigungsintervalle ermittelt werden. Bei entsprechend dokumentierten Sonderfällen kann von den rechnerisch ermittelten Ergebnissen abgewichen werden.

Die zwei folgenden Abbildungen illustrieren das darauf aufbauende GiB-Bewertungsverfahren in drei Schritten und die Kriterien des GiB-Konzeptes.

**Schritt 1: Bewertung Reinigungsbedarf => Vorschlag Reinigungsturnus**

generell	Kriterium <b>Gebietsstruktur</b> : Die Gebietsstruktur ergibt sich als Mittelwert aus d. Kriterien Siedlungstyp + Bebauungsstruktur	Sondergebiete FGZ, 5-Eck, Gew.
Fahrbahn	Kriterien: <b>Straßentyp + ÖPNV</b> (Bushaltestellen)	gf. Sonderfall
Gehweg	Kriterien: <b>ÖPNV + öffentl. + sonstige Einrichtungen</b>	gf. Sonderfall

**Schritt 2: Prüfung Übertragbarkeit => Vorschlag Reinigungsstruktur**

RK	Fahrbahn	Gehweg	Ob und inwieweit zumutbar?	Kriterien u.a.
C	Anlieger	Anlieger	FB und GW zumutbar	Verkehrsfrequenz /Lücken Reinigungsturnus/Umfang
B	ELW	Anlieger	FB unzumutbar, GW zumutbar	Sonderfälle Verkehr/Sauberkeit
A	ELW	ELW	FB und GW unzumutbar	Sonderfälle ELW-Logistik

**Schritt 3: Einstufung in Reinigungsklasse, z.B. A 5, B 2 oder C**

Notiz 1: Bei der Einstufung in eine Reinigungsklasse kann es in Einzelfällen zur Abweichung vom Reinigungsturnus kommen: Sonderfälle, z.B. erhöhte Verschmutzung, homogenes Quartier

Notiz 2: Die Eingruppierung in B1 oder C orientiert sich an den ELW-Reinigungsstrukturen 2015.

```

graph TD
    A[Siedlungstyp: Indikator für Verstärkerung und Siedlungsfunktion] --> B[Bebauungsstruktur: Indikator für Haushalts- und Bewohnerdichte]
    B --> C[Gebietsstruktur: Mittelwert aus Siedlungstyp + Bebauungsstruktur  
Basispunkte für den Reinigungsbedarf von Fahrbahn und Gehweg]
    C --> D[ÖPNV: Bushaltestellen  
Indikator für zusätzliche Fahrbahn- und Gehwegfrequenz]
    D --> E[Straßenkategorie: Indikator für Fahrbahn-Verkehr]
    D --> F[Öffentliche Einrichtungen: Indikator für Gehwegfrequenz]
    E --> G[Fahrbahn-Punkte  
=> Turnusvorschlag]
    F --> H[Sonstige Einrichtungen: Indikator für Gehwegfrequenz]
    H --> I[Gehweg-Punkte  
=> Turnusvorschlag]
    
```

Abb.: GiB/INFA-Verfahren in drei Schritten

Abb.: GiB/INFA-Kriterien zur Straßenbewertung

Dem gesamten GiB-Bewertungsmodell liegt eine Systematik zugrunde, die aus folgenden Elementen besteht: (1) das Verfahren selbst, d. h. die Bewertung in drei Schritten, (2) die Bewertungskriterien mit ihren Ausprägungen, (3) das Punktemodell mit Punkteskala, (4) Übertragsbarkeitsregeln, (5) Reinigungsstruktur-Typen.

Die praktische Anwendung des Bewertungsmodells erfolgt über eine Excel-Datei, die sog. GiB-Strassenmatrix, in der die jeweiligen Systematiken und Regeln hinterlegt sind.

**Das GiB-Konzept wendet das INFA-Verfahren wie folgt an:**

- a) Unverändert bleibt das komplette Grundgerüst des INFA-Modells, also das Verfahrensmodell mit den drei Schritten sowie die einheitliche Bewertung aller Straßen, getrennt für Fahrbahn und Gehweg, mit einem einzigen Kriterienblock und einem Punkteverfahren.

- b) Das Kriterium „Gebietsstruktur“ bewertet im INFA-Modell nur die Bebauungsstruktur einer Straße. Im GiB-Modell wurde ein zusätzliches sechstes Kriterium herangezogen, der „Siedlungstyp“. Dieser ergibt zusammen mit dem Kriterium „Bebauungsstruktur“ einen Mittelwert für das Kriterium „Gebietsstruktur“. Dieses Kriterium trägt den unterschiedlichen städtischen Siedlungszonen in einer Großstadt wie Wiesbaden Rechnung. Das GiB-Konzept zieht mithin sechs Kriterien heran.
- c) In der Innenstadt werden die Straßen quartierweise pauschalierend bewertet, da das Verschmutzungspotential für die einzelne Straße anders nicht sachgerecht ermittelt werden kann. Ab der Reinigungsklasse A5 (Reinigung von Fahrbahn und Gehweg 5 x wöchentlich). erfolgt aus demselben Grund auch keine Differenzierung zwischen Fahrbahn- und Gehwegreinigung mehr. Neu im GiB-Konzept ist deshalb nur die RK A3/2 (Fahrbahn 3 x wöchentlich, Gehweg 2 x wöchentlich).
- d) Für den ersten Verfahrensschritt, die Bewertung der Straßen, wurden die Punkteskala und die Kriterienwerte soweit wie möglich aus den bekannten Werten des ELW-Konzepts und des INFA-Musterfalls für Kaiserslautern verwendet bzw. abgeleitet. Ansonsten wurden sie sachgerecht ergänzt und differenziert. Dies wird im GiB-Konzept schlüssig und nachvollziehbar erläutert. Die Festlegung der Punktwerte für Straßenkategorien haben sich an den bekannten Werten aus der Legende zum ELW-Konzept und dem INFA-Musterbeispiel für eine Straße in Kaiserslautern orientiert. Eine stärkere Differenzierung wurde bei den Straßenkategorien selbst vorgenommen. Darüber hinaus sind stärkere Differenzierungen erfolgt bei öffentlichen und sonstigen Einrichtungen sowie ÖPNV-Bushaltestellen.
- e) Das Punktemodell unterscheidet nach den in Wiesbaden von der ELW betrieblich vorgegebenen Reinigungsintervallen 1, 2, 3, 5, 7 und 13, führt aber zusätzlich im Bewertungsmodell den Intervallwert 1,5 zur besseren Unterscheidung zwischen einmaliger und zweimaliger Reinigung auf dem Gehweg ein. Ein im Ergebnis bis zu 1,5-maliger Turnus, also einmal und ggf. nach Bedarf, erfüllt danach noch das Kriterium für die einmalige Anliegerreinigung gem. Satzung „nach Bedarf, in der Regel 1 x pro Woche“. Bei mehr als einem 1,5-maligen Turnus fällt die Gehwegreinigung aus der Anliegerreinigung heraus und geht in die städtische Reinigung über (Reinigungsklassen A).
- f) Die Überprüfung der Übertragbarkeit im zweiten Verfahrensschritt findet rein rechnerisch anhand der ermittelten Turnuswerte statt. Die Gehwegreinigung ist dem Anlieger bei einem ermittelten Gehweg-Turnuswert von 1 oder 1,5 zumutbar. Die Gehwegreinigung kann dem Anlieger nicht mehr zugemutet werden, wenn der Turnuswert 2 ist oder höher liegt. In der Reinigungsklasse C kann zusätzlich zur Gehwegreinigung auch die Fahrbahnreinigung auf den Anlieger übertragen werden, sofern der ermittelte FB-Fahrbahn-Turnuswert max. 1x beträgt und das Verkehrsaufkommen ausreichende Verkehrslücken erwarten lässt. Diese Prüfung ist ein Zwischenschritt, um eine mögliche Übertragbarkeit vorab zu klären. Sie hat aber keinen Automatismus zur Folge, sondern es bedarf des folgenden dritten Schrittes.
- g) Bei der Einstufung in die Reinigungsklassen im 3. Verfahrensschritt wird anhand der Werte und der Zugehörigkeit zu einer von vier Reinigungsstrukturtypen systematisch ein Vorschlagswert A, B oder C ermittelt. Im Fall der nur einmaligen Fahrbahnreinigung ergibt sich aus der Zugehörigkeit zu einem Reinigungsstrukturtyp und ggf. der Fahrbahn-Punkteanzahl der Vorschlagswert B oder C. Die Reinigungsstrukturtypen bilden betriebsorganisatorische Erfordernisse nach logistisch homogenen Reinigungsquartieren im Stadtgebiet ab, damit ELW ihre Reinigungsleistung effizient und qualifiziert erbringen kann. Sie entsprechen in ihrem räumlichen Bezug im Wesentlichen den Gegebenheiten, die der alten Satzung bis 2015 zugrunde lagen, soweit sie unverändert vorliegen.

Zwischen dem ELW- und dem GiB-Konzept gibt es teilweise unterschiedliche Einstufungen so-

wohl im Turnus für Fahrbahn und Gehweg als auch in der Reinigungsstruktur A, B und C. Dies liegt naturgemäß in der unterschiedlichen Bewertungssystematik des GiB-Konzeptes und des ELW-Konzeptes. Häufig ergibt die Turnusermittlung jedoch gleiche Intervalle, was zeigt, dass das GiB-Konzept sich vor allem in der Zuordnung der Reinigungsstruktur vom ELW-Konzept unterscheidet. Das neue ELW-Konzept hat nämlich gegenüber der bis 2015 geltenden Satzung die Zumutbarkeitsregeln geändert.

Ein Beispiel sind die ELW-Einstufungen nach A2/1 und A3/1. Im GiB-Konzept sind dies überwiegend B2- oder B3- Straßen, weil hier die einmalige Gehwegreinigung für den Anlieger wie bisher für zumutbar gehalten wird. Ähnliches zeigt das Beispiel der Straßen mit einmaliger Fahrbahn- und Gehwegreinigung, die im ELW-Konzept in C sind, im GiB-Konzept jedoch in B1. Dies betrifft z.B. nach der GiB-Matrix 392 Straßen und erklärt sich im Wesentlichen so:

- Von den 392 B1-Straßen sind 62 Straßen selbst nach der Bewertungssystematik der ELW so verkehrsreich oder mit besonderen Bedingungen, dass sie durch die Stadt zu reinigen sind, werden von der ELW aber nach C eingestuft, z.B. Abeggstraße, Am Heiligenstock, Irenenstraße.
- Weitere 12 Straßen sind in der GiB-Matrix als Hauptstraßen-Ortsteile oder als Sammelstraßen klassifiziert, z.B. Dolomitenstr., Frauensteiner Str., Metzger Str..
- Weitere 296 B1-Straßen liegen in den Wiesbadener Stadt-Ortsbezirken, in Groß- und Mittelsiedlungen, in Gewerbegebieten und in den Bezirken Biebrich, Amöneburg, Kastel und Kostheim (damit in der Reinigungsstruktur I und II). Die meisten waren wegen des städtisch geprägten Umfeldes und der entsprechenden Siedlungs-, Infrastruktur- und Verkehrsdichte bereits bis 2015 nach der alten Satzung jahrzehntelang in homogenen Reinigungsquartieren in der Reinigungsklasse B, 172 davon, also deutlich mehr als die Hälfte, waren sogar in der Reinigungsklasse B2!
- Lediglich 22 der B1-Straßen befinden sich im Vorortgürtel von Dotzheim, Bierstadt und Schierstein (Reinigungsstruktur III), sind aber wegen homogener Reinigungsquartiere, Busverkehr oder anderer Sonderfälle nach B1 eingestuft. Auch hier waren davon 18 schon bis 2015 in B1 eingestuft.

h) In dokumentierten Sonderfällen kann- wie auch im INFA-Standardverfahren vorgesehen - von den rechnerisch ermittelten Reinigungsintervallen und den vorgeschlagenen Reinigungsstrukturen abgewichen werden. In Wiesbaden sind dies z.B. besondere Reinigungsanforderungen an neuralgischen Stellen, Anpassungen an homogene bzw. herkömmliche Reinigungsquartiere oder Straßenverläufe, logistische Besonderheiten des ELW-Betriebs u.a.

### **Die GiB-Strassen-Matrix**

In der Excel-Datei sind alle Straßen zeilenweise gelistet und spaltenweise nach Stammdaten, Kriterien und Verfahrensregeln beschreiben bzw. bewertet. Jede Straße ist nach allen Kriterien und allen Regeln bewertet. Besonderheiten, Pauschalwerte und Abweichungen sind dokumentiert.

Das INFA-Standard-Verfahren in drei Schritten findet sich in den Spaltenblöcken wieder. Für jede einzelne Straße ist (erstens) die Ermittlung des Reinigungsbedarfs für Fahrbahn und des Gehweg, (zweitens) die Prüfung der Übertragbarkeit und (drittens) die Einstufung in eine Reinigungsklasse nachvollziehbar dargestellt. Dies gilt auch für die rechnerischen Regeln und die Sonderfälle.

**Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Bewertungsverfahren, die Methodik und die Vorgehensweise des GiB-Konzeptes die materiellen Anforderungen an eine rechtssichere Straßenreinigungssystematik und darauf beruhende Straßenreinigungssatzung erfüllt.**

#### IV. Formelle Anforderungen an Ihren Satzungsentwurf:

Da Ihre Satzungsentwürfe, genauso, wie die Entwurfstexte des ELW-Konzeptes, lediglich die Straßenreinigungssatzung nach dem letzten Änderungsstand vom 17.12.2015 modifizieren, bestehen keine Bedenken an der Rechtmäßigkeit der von Ihnen vorgesehenen Änderungen. Wie bereits unter II. aufgezeigt, hat es zu den bis Ende 2015 gültigen Satzungen im Besonderen auch in formeller Hinsicht, keine richterlichen Bedenken gegeben.

Allerdings würde ich Ihnen empfehlen, statt bisher zwei nun insgesamt vier unterschiedliche Satzungsentwürfe zur Beschlussfassung vorzulegen. In diesem Zusammenhang empfehle ich gleichzeitig, die in Anlage 4 zur Sitzungsvorlage unter 3.1 und 3.2 vorgesehenen Beschlusstexte zu präzisieren. Ein neues Anhörungs- oder Beteiligungsverfahren wird hierdurch nicht ausgelöst, da sich der Kerngehalt Ihrer **Beschlussanträge** gegenüber dem Entwurfstext nicht ändert. Ich orientiere mich bei den Vorschlägen in Bezug auf Anlagen- und Anhangsbezeichnungen auf die Sitzungsvorlage, mache aber in der nachfolgenden Ziff. V Anmerkungen zu erforderlichen Veränderungen der Sitzungsvorlage.

Analog zu den Beschlussvorschlägen für das ELW-Konzept (Sitzungsvorlage S. 3 unter C) würde ich Ihnen folgendes vorschlagen:

1. Mit Wirkung zum 01.01.2018 wird eine neue und einheitliche Straßenreinigungssystematik für alle Straßen im Stadtgebiet der Landeshauptstadt Wiesbaden als "GiB-Konzept Satzung 2015+" gemäß Anlage 4 zur Sitzungsvorlage Nr. 17-V-70-0001 umgesetzt.
2. Die Gebührenbedarfskalkulationen der Straßenreinigungsgebühren für den Kalkulationszeitraum 2018/2019 auf Grundlage des mit 21,8% konkret ermittelten öffentlichen Interesses an der Straßenreinigung (Anhang 2) und auf Grundlage des mit pauschal 25% zugrunde gelegten Anteils des öffentlichen Interesses an der Straßenreinigung (Anhang 3) werden zur Kenntnis genommen.
3. Es wird nachfolgend einer der alternativ beigefügten Entwürfe einer "Satzung zur Änderung der Ortssatzung über die Reinigung der öffentlichen Straßen im Gebiet der Landeshauptstadt Wiesbaden (Straßenreinigungssatzung)" beschlossen:
  - a) ohne Gebührenbefreiung für landwirtschaftliche Grundstücke und einem Anteil des öffentlichen Interesses an der Straßenreinigung von 21,8%;
  - b) ohne Gebührenbefreiung für landwirtschaftliche Grundstücke und einem Anteil des öffentlichen Interesses von 25%;
  - c) mit Gebührenbefreiung für landwirtschaftliche Grundstücke und einem Anteil des öffentlichen Interesses an der Straßenreinigung von 21,8%;
  - d) mit Gebührenbefreiung für landwirtschaftliche Grundstücke und der Festsetzung des öffentlichen Interesses an der Straßenreinigung mit 25%.

Sollte es aber bei Ihren beiden Satzungsentwürfen bleiben, so würde es nach dem Vortext bei Ziff. 3 dann heißen:

- a) ohne Gebührenbefreiung für landwirtschaftliche Grundstücke und einem Anteil des öffentlichen Interesses an der Straßenreinigung von 21,8%;
- b) mit Gebührenbefreiung für landwirtschaftliche Grundstücke und der Festsetzung des öffentlichen Interesses an der Straßenreinigung mit 25%.

**Da ich schon unter II. ausgeführt habe, dass ich den Vorwegabzug von 25% für das öffentliche Interesse derzeit für nicht rechtssicher halte, müsste dies zwingend zur Folge haben, dass die bisher vorgesehenen zwei Alternativanträge in vier Alternativanträge aufgesplittet werden, wie vorstehend unter 3. a) bis d) dargestellt. Da es sich hierbei nur um eine antragstechnische Änderung handelt, besteht kein Anlass, hierzu nochmals die Ortsbeiräte zu beteiligen (allgemein hierzu VGH Kassel, Beschluss vom 05.01.1987 - 2 TG**

**3234/86= NVwZ 1987, 919; Bennemann, a.a.O., § 82 Rn 92).**

Zu bedenken wäre noch, ob in Form eines weiteren Beschlussantrages beschlossen werden soll,

dass Beschlusspunkt 3 aus dem Stadtverordnetenbeschluss vom 17.12.2015 Nr. 0531 zu Sitzungsvorlage 15-V-70-0011 aufgehoben werden soll.

Dieser Beschlusspunkt hat beinhaltet, dass grundsätzlich eine neue Straßenreinigungssystematik mit den Stufen 1 und 2 mit dazugehörigem Straßenverzeichnis grundsätzlich beschlossen worden ist. Im Sinne möglicher Rechtssicherheit wäre anzuraten, auch diesen Beschlussantrag zu stellen.

**Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass, mit Ausnahme der Variante 25% Allgemeinanteil, ein formell korrekter Satzungsentwurf vorgelegt worden ist und dass mit Antragsumstellungen formell korrekte Beschlussanträge in die Sitzungsvorlage zur Beschlussfassung durch die Stadtverordneten eingearbeitet werden können.**

**V. Rechtssichere Sitzungsvorlage als Voraussetzung für einen rechtssicheren Stadtverordnetenbeschluss:**

Eine rechtssichere Sitzungsvorlage muss in ihrer Gesamtheit so gestaltet sein, dass sich infolge einer Sitzungsvorlage gefasste Beschlüsse schlüssig aus der Sitzungsvorlage ergeben und begründen lassen. **Darüber hinaus hat sich eine Sitzungsvorlage selbstverständlich an zugrundeliegenden Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung zu richten.**

**Rechtssicherheit bedeutet, soweit es um die Überprüfung in etwaigen gerichtlichen Verfahren geht, "bestmögliche" Rechtssicherheit. Denn aufgrund der Unabhängigkeit der Justiz lässt sich ein bestimmtes Prozessergebnis nicht 100%ig sicher kalkulieren.**

**Rechtssicherheit bedeutet in dem nicht unwichtigen interkommunalen Bereich, dass ein Stadtverordnetenbeschluss nicht dazu führen sollte, dass hiergegen durch den Oberbürgermeister oder den Magistrat Widerspruch gemäß § 63 HGO eingelegt werden muss oder kann bzw. dass es zu einem Prüfverfahren bei der Kommunalaufsicht nach § 138 HGO kommt.**

Am 14.07.2016 hat die Stadtverordnetenversammlung unter Nr. 0189 einen Beschluss zu der Thematik gefasst.

Beschlusspunkt 1, wonach das ELW-Konzept über die Einführung der 2. Stufe der Straßenreinigungssystematik "als gescheitert zu betrachten ist", hat im rechtlichen Sinne keine Vorwegbindungen, er ist eine politische Willenserklärung der Stadtverordnetenversammlung. Unter Punkt 3 ist festgehalten worden, dass der Magistrat unter Berücksichtigung bestimmter Kriterien beauftragt worden ist, eine neue Straßenreinigungssatzung vorzulegen.

Mit **Beschluss Nr. 0288 vom 22.09.2016** hat die Stadtverordnetenversammlung sodann konkretisierende Festlegungen getroffen, die in der Sitzungsvorlage zwingend zu berücksichtigen waren. Die Beschlusspunkte 1-5 und die damit verbundenen Aufträge an den Magistrat werden als bekannt vorausgesetzt.

**Zusammengefasst war hiernach zunächst "das Modell GiB 2015+ in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit der Bürgerinitiative, dem Rechtsamt sowie den zuständigen Stellen und der ELW rechtlich und fachlich zu prüfen, ggf. zu korrigieren bzw. zu vervollständigen."** Es sollten sich dann anschließen Informationen und Beratungen mit den Ortsbeiräten. Notwendige Anpassungen sollten danach erfolgen. Sodann sollten "diese Modifikationen der derzeit gültigen Straßenreinigungssatzung unter dem Stichwort GiB 2015+ als weitere Variante der im

Geschäftsgang befindlichen Vorlage .....“ hinzugefügt und den Gremien zur Beschlussfassung bis Ende 2016 vorgelegt werden.

Der Beschluss ist schon von der Reihenfolge her gesehen so nicht umgesetzt worden. Denn die Ortsbeiratsbeteiligung hat erst stattgefunden, nachdem die neu erstellte Sitzungsvorlage 17-V-70-0001 vom Magistrat im April 2017 in Umlauf gebracht worden ist.

**Da gemäß der Beschlussvorgaben der Stadtverordnetenversammlung das GiB-Konzept 2015+ rechtssicher auszuarbeiten war, war es gleichberechtigt zu dem ELW-Konzept in die Sitzungsvorlage aufzunehmen gewesen.**

**Dies ist aber nicht erfolgt und stellt einen schwerwiegenden Verstoß seitens Dezernat VII gegen die Beschlussvorgaben der Stadtverordnetenversammlung dar.**

Zum einen ist das GiB-Konzept lediglich als Anlage 4 beigefügt worden und zugleich unter **V. "Geprüfte Alternativen (Hier sind die Alternativen darzustellen, welche zwar geprüft wurden, aber nicht zum Zuge kommen sollen)"** durch einen Textbeitrag von ELW, der vorher mit niemandem kommuniziert worden ist, als sachlich nicht fundiert und nicht rechtssicher dargestellt worden. Einmal unterstellt, die aus meiner Sicht eindeutig sachlich und rechtlich unzutreffenden Ausführungen hätten Substanz, so hätten sie zuvor in den entsprechenden Gremien und mit Beteiligung der Bürgerinitiative besprochen werden müssen mit der klaren Zielorientierung gemäß der Beschlussvorgaben der Stadtverordnetenversammlung, ein rechtssicheres und damit beschlussfähiges GiB-Konzept 2015+ zu erarbeiten.

Als Beispiel für die unsachliche Abwertung des GiB-Konzeptes auf S. 9 ff. der Sitzungsvorlage sei folgendes Zitat hervorgehoben;

"Das GiB-Konzept der vielen Straßen in der B-Reinigung ist fachlich nicht begründet, sondern ist u.a. von der Zielsetzung getragen, keine Arbeitsplätze bei den ELW abzubauen und ein möglichst hohes Gebührenaufkommen zu generieren..... Der Wegfall dieser B-Straßen in die Anliegerreinigung würde zu einem Personalabbau von 30 Mitarbeitern in der Abteilung Straßenreinigung führen"

Richtig aber ist allein, dass das GiB-Konzept die B-Straßen, wie unter III. aufgezeigt, aufgrund einer nachvollziehbaren Systematik klassifiziert hat. Diese Einstufung ist von den Ermessenskriterien wie unter II. dargestellt, vollumfänglich abgedeckt. Folgewirkungen sämtlicher Einstufungen, etwa in Bezug auf Arbeitsplätze, dürften bei der Systematik keine Rolle spielen und haben dies auch nicht! Im Übrigen ist das Gebührenaufkommen des GiB-Konzeptes deutlich niedriger als das des ELW-Konzeptes.

**Es steht mithin fest, dass Ziff. V "Geprüfte Alternativen" in der vorliegenden Fassung aus der Sitzungsvorlage zu entfernen ist." Sollte dies nicht erfolgen, muss der Aussagegehalt von Ziff. V anderweitig, etwa durch dieses Gutachten, entkräftet werden.**

**Zwingend ist weiter geboten, die Beschlussanträge zum GiB-Konzept 2015+ unter Ziff. C als Alternativen in der Sitzungsvorlage mit aufzunehmen. Die bisher in Anlage 4 "versteckte" Erläuterung des GiB-Konzeptes 2015+ ist in die Sitzungsvorlage unter Ziff. IV.2 aufzunehmen, die Darstellung des ELW-Konzeptes unter IV wird dann Ziff. IV.1.**

Es wird angeregt, dass seitens ELW der bisher unter V "geprüfte Alternativen" vorhandene Text einer umfassenden Rechtsprüfung, insbesondere auch seitens des Rechtsamtes der LH Wiesbaden, unterzogen wird. Hiernach mag ELW entscheiden, ob dieser oder ein geänderter Text in der Anlage als Material der Sitzungsvorlage beigefügt werden soll. Gleichermaßen wird angeregt, mein Rechtsgutachten ebenfalls als Anlage der Sitzungsvorlage beizufügen.

**Aus meiner Sicht bedarf auch dringend der letzte Absatz bei IV, S. 8 der Sitzungsvorlage, einer juristischen Überprüfung und Überarbeitung. Die dort dargestellten Befürchtungen treffen zweifelsfrei nicht zu.**

In dem fraglichen Absatz werden zwei Konstellationen behandelt. Zum Einen wird die Konstellation dargestellt, dass in diesem Jahr keine Entscheidung über die Sitzungsvorlage getroffen würde oder dass aus anderen Gründen zum 1.1.2018 die 2. Stufe der Straßenreinigungssystematik (alternativ hätte es heißen müssen: die GiB-Variante "Satzung 2015+") nicht in Kraft treten würde.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es ja das Anliegen der Stadtverordnetenversammlung sein dürfte, in diesem Jahr eine neue rechtssichere Straßenreinigungssystematik und eine neue Satzung zu beschließen, damit diese zum 1.1.2018 in Kraft treten kann.

Mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 14.07.2016 wurde unter Ziff. 1 die von ELW ausgearbeitete modifizierte 2. Stufe einer Straßenreinigungssystematik für gescheitert erklärt. Des Weiteren soll nach der Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung vom 22.9.2016 bezogen auf das GiB-Konzept sichergestellt werden, dass dies in rechtssicherer Weise ausgearbeitet und mit zur Beschlussfassung gestellt werden soll.

Sollte aber dennoch wider Erwarten zum 1.1.2018 eine neue Satzung nicht in Kraft treten, so würde zunächst die bisherige Satzung in Kraft bleiben. Die Sitzungsvorlage sieht hierin ein Rechtsrisiko, beschreibt dies aber nicht eindeutig. Einerseits wird darauf hingewiesen, dass ab 2018 die "materielle Rechtswirksamkeit der bestehenden Satzung" nicht mehr gewährleistet sei, andererseits heißt es wiederum, dass die "dauerhafte Anwendung der 1. Stufe systemwidrig wäre." Dauerhaft soll ja nachweislich die 1. Stufe nicht angewendet werden. Denn in jedem Fall soll eine neue Satzung beschlossen werden, entweder mit Einführung der 2. Stufe oder mit Einführung des GiB-Konzeptes.

Die Stadtverordnetenversammlung hätte nun die Wahl, entweder mit gewissen Rechtsrisiken die Satzung über die 1. Stufe in Kraft zu lassen oder aber mit Wirkung zum 1.1.2018 wieder die Satzung nach dem Stand 2015 in Kraft zu setzen. Bei beiden Varianten wäre es möglich, die jeweilige Satzung nur befristet, entweder auf 6 oder 12 Monate in Kraft zu setzen bzw. in Kraft zu lassen. Damit würde zugleich deutlich gemacht, dass in absehbarer Zeit eine Satzung mit neuer Straßenreinigungssystematik in Kraft treten soll.

Bezüglich der Satzung, Stand 2015, ist zunächst festzuhalten, dass diese Satzung vom VGH Kassel ausdrücklich für rechtmäßig erklärt wurde (vgl. Urteil vom 13.5.1996, NVwZ-RR 1998, 131 f. sowie Urteil vom 20.11.2014 - 5 A 1992/13, Rnr. 23). Die Rechtmäßigkeit dieser Satzung dürfte auch unter dem Gesichtspunkt, dass sie bekanntlich geändert werden soll, nicht infrage stehen. Auch wenn Satzungsänderungen beabsichtigt sind, entspricht es der Praxis der Gerichte, die auf absehbare Zeit vorgesehene Weitergeltung einer alten Satzung zuzulassen.

Sollte zum 01.01.2018 die Satzung aus dem Jahr 2015 wieder in Kraft gesetzt werden, müsste auch der Reinigungsumfang entsprechend dieser Satzung umgestellt werden, ebenso die Gebührenbescheide.

**Als Ergebnis steht fest: Selbst wenn zum 01.01.2018 eine Satzung mit einer neuen Straßenreinigungssystematik nicht in Kraft treten sollte, entsteht kein satzungsloser Zustand. Infolgedessen ist auch gewährleistet, dass für seitens ELW erbrachten Reinigungsleistungen die Kosten umgelegt werden können.**

Dem steht auch nicht entgegen, dass eine neue Kalkulation für die Reinigungsgebühren erstellt werden muss, da die derzeitige Kalkulation nur bis zum 31.12.2017 reicht. Sollte eine Gebührenkalkulation bis zum Inkrafttreten einer Satzung noch nicht oder nicht vollständig vorliegen, kann sie auch ergänzend zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen werden (vgl. VGH Kassel, Urteil

vom 20.11.2014 - 5 A 1992/13, Rn 32 mwN.). Eine zeitgerechte Gebührenkalkulation dürfte jedoch unproblematisch möglich sein, da der Reinigungsumfang bei beiden der in Frage kommenden Satzungen, also entweder die bis Ende 2015 geltende Satzung oder die derzeit geltende Satzung, bekannt ist.

**Als weitere und gravierende Aussage stellt der letzte Absatz unter IV. die Konstellation dar, dass Normenkontrollverfahren gegen die erste Stufe der Straßenreinigungssatzung Erfolg haben könnten.**

Für den Fall, dass diese Satzung für unwirksam erklärt würde geht die Vorlage davon aus, dass dann ausschließlich die Vorgaben des Hessischen Straßengesetzes greifen würden. Die Stadt müsse dann sämtliche Straßen und Gehwege reinigen, könne aber keine Gebühren erheben, weil eine satzungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage fehlen würde. **Es wird dann der Zeitraum bis zu der Inkraftsetzung einer neuen Satzung von bis zu 12 Monaten angegeben und mangels Gebührenveranlagung mit nicht umlagefähigen Kosten von bis zu 18.240 T € gerechnet.**

**Ein derartiges Kostenrisiko besteht aber nicht.** Der VGH Kassel als Normenkontrollgericht würde ja "lediglich" die zum 01.01.2016 in Kraft getretene Änderungssatzung für ungültig erklären. Dies hätte zur Folge, dass dann automatisch die Vorgängersatzung, d.h. die nach dem Stand 2015 gültige Satzung wieder in Kraft treten würde, die, wie schon dargestellt, ausdrücklich für rechtmäßig erklärt worden ist. (vgl. so auch VGH Kassel, Urteil vom 17.12.2013 - 5 A 1343/11, Rn 40 mwN).

Selbst wenn dies nicht so sein sollte, können die Stadtverordneten jederzeit und sogar mit rückwirkender Kraft die Satzung 2015 in Kraft setzen (vgl. grundsätzlich Bennemann, a.a.O., § 5 Rn 246 b m.w.N., 254 ff., 262 ff. Die wieder in Kraft gesetzte alte Satzung würde auch automatisch neue Rechtsgrundlage werden für die Gebührenbescheide der Jahre 2016 und 2017, soweit gegen diese Widerspruch eingelegt worden ist. (vgl. Driehaus, Kommunalabgaberecht, Stand Juli 2015, § 2 Rn 106f.).

**Die rückwirkende Inkraftsetzung von Abgabensatzungen in der vorbeschriebenen Weise ist in § 3 Kommunalabgabengesetz vorgesehen und wie folgt geregelt:**

### **"§ 3 KAG - Rückwirkung**

*(1) 1Eine Abgabesatzung kann mit rückwirkender Kraft erlassen werden, wenn das rückwirkende Inkrafttreten durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt und für die Abgabepflichtigen voraussehbar und zumutbar ist. 2Die Rückwirkung darf einen Zeitraum von sechs Monaten nicht überschreiten.*

*(2) 1Eine Abgabesatzung kann mit rückwirkender Kraft auch dann erlassen werden, wenn sie die eine gleiche oder eine gleichartige Abgabe regelnde Satzung ohne Rücksicht auf deren Rechtswirksamkeit ausdrücklich ersetzt. 2Die Rückwirkung darf dabei nicht über einen Zeitraum von 15 Jahren hinausgehen. 3Der Fünfzehnjahreszeitraum beginnt mit dem Ablauf des Jahres, in dem beitragsrechtlich die Vorteilslage eingetreten ist und bei anderen Abgaben mit dem Ablauf des Jahres, in dem die zu ersetzende Satzung in Kraft getreten war oder in Kraft treten sollte. 4Die Rückwirkung darf nur auf solche Bestimmungen der neuen Abgabesatzung erstreckt werden, durch welche die Abgabepflichtigen nicht schlechter gestellt werden als nach der ersetzten Satzung.*

*(3) Wird innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung einer neuen Abgabesatzung eine Heranziehung, die aufgrund der bisherigen Abgabesatzung ergangen und nicht unanfechtbar geworden ist, durch eine Heranziehung aufgrund der neuen Abgabesatzung ersetzt, so gilt die neue Heranziehung im Sinne der Verjährungsvorschriften als im Zeitpunkt der früheren Heranziehung vorgenommen."*

**Also gebe es auch für den Fall der Unwirksamkeitserklärung der jetzigen Satzung für die Jahre 2016 und 2017 nicht das Risiko eines vollständigen Gebührenausfalls - diese Kons-**

**tellation behandelt die Sitzungsvorlage im Übrigen überhaupt nicht.**

Die Gebührenbescheide, soweit sie mit Widerspruch angefochten waren, müssten aber ggf. in Bezug auf die Gebührenveranlagung überprüft und geändert werden. Denn es würde ja dann das Straßenverzeichnis und der Reinigungsumfang aus der Satzung 2015 gelten und nur, wenn auch in diesem Umfang gereinigt worden wäre, können Gebühren erhoben werden. Soweit sich also nach der derzeit in Kraft befindlichen Satzung die Reinigung durch ELW erhöht hat, wäre dieser erhöhte Reinigungsaufwand nicht umlagefähig.

Derartiges würde aber auch nur bei den Gebührenbescheiden gelten, gegen die Widerspruch eingelegt worden sind. Die nicht mit einem solchen Rechtsmittel angefochtenen Gebührenbescheide bleiben weiter in Kraft und müssen auch nicht aufgehoben werden, auch nicht in Anbetracht einer Unwirksamkeitserklärung der Satzung. Denn es ist allgemein anerkannt, dass die Bescheide selbst, trotz ungültiger Satzung, nicht unwirksam werden. Sie bleiben weiter gültig und sind wegen Ablauf der Rechtsmittelfrist nicht mehr anfechtbar (vgl. etwa Driehaus Kommunalabgabenrecht, Stand Juli 2015, § 2 Rn 106).

Ob es tatsächlich zu einer Normenkontrollentscheidung über die derzeit in Kraft befindliche Satzung kommen wird, steht auch noch nicht sicher fest. Denkbar wäre beispielsweise, dass nach der jetzt anstehenden Beschlussfassung (entweder ELW-Konzept 2. Stufe oder GiB-Konzept "Satzung 2015+") ELW sich bereit erklären würde, die für 2016 und 2017 festgesetzten Gebühren zu reduzieren auf der Grundlage einer jetzt beschlossenen Fassung. Unter Umständen würde dann von den jeweiligen Anliegern von der Weiterführung des Normenkontrollverfahrens abgesehen werden. Die Neigung hierzu wäre sicher größer bei der Beschlussfassung über das GiB-Konzept als bei der Beschlussfassung über das ELW-Konzept.

**Auch die 2. Annahme im letzten Absatz unter IV der Sitzungsvorlage trifft mithin nicht zu. Selbst wenn die durch den VGH Kassel als Normenkontrollgericht die zum 01.01.2016 in Kraft gesetzte Straßenreinigungssatzung für ungültig erklärt werden würde, so entsteht kein satzungsloser Zustand. Rückwirkend tritt die Straßenreinigungssatzung mit Stand 2015 in Kraft oder kann rückwirkend wieder in Kraft gesetzt werden mit Gültigkeit bis zum Inkrafttreten einer derzeit bekanntlich geplanten neuen Satzung mit neuer Straßenreinigungssystematik.**

**Nicht korrekt ist die Sitzungsvorlage auch in Bezug auf die optional vorgesehene Gebührenbefreiung für landwirtschaftliche Grundstücke.**

Auf S. 7 der Sitzungsvorlage wird zunächst ausgeführt, eine derartige Entscheidung stünde "im Ermessen der Stadtverordnetenversammlung". Es folgt dann aber ausschließlich die Darstellung ablehnender Gerichtsentscheidungen mit der Feststellung, dass eine solche Befreiung "weder rechtlich geboten noch aus fachlicher Sicht erforderlich" sei. Es fehlen mithin vollständig die Argumente und Ermessensgesichtspunkte zugunsten einer solchen Gebührenbefreiung, die es mit Bezug auf gegenläufige Gerichtsentscheidungen sehr wohl gibt.

Da ich zugleich auch zahlreiche Landwirte vertrete, habe ich mit Schreiben vom 12.07.2017 Änderungsvorschläge zur Sitzungsvorlage an den Magistrat gerichtet. Dieses Schreiben ist dem Gutachten als Anlage beigelegt.

Ein korrekter Text in der Sitzungsvorlage ist für Ihr Konzept, aber auch das ELW-Konzept, wichtig, da einheitlich die Option einer Gebührenbefreiung für landwirtschaftliche Grundstücke vorgesehen ist.

Die Sitzungsvorlage enthält weiterhin **zahlreiche Unrichtigkeiten, insbesondere in Bezug auf darin enthaltene Zahlenwerte**, die Sie, zum Teil bereits übereinstimmend mit ELW, festgestellt haben. Sie haben dies mit einem Anschreiben vom 12.07.2017 an den Oberbürgermeister und

den Magistrat, verbunden mit einer 18seitigen Anlage, reklamiert. Auf diesen Text nehme ich Bezug. Die Korrekturwünsche sind mithin von ELW, den MItgliedern des sog. Dialog-Verfahrens und dem Magistrat zu prüfen.

Letzten Endes ist es für einen rechtssicheren Beschluss über eine Sitzungsvorlage und damit auch die rechtssichere Inkraftsetzung einer Satzung unerlässlich, dass eine **korrekte Beteiligung der Ortsbeiräte** stattgefunden hat.

**Ich behandle diesen Punkt deshalb ausführlich, weil Ihnen gegenüber von ELW-Vertretern geäußert wurde, alle Ortsbeiräte seien nun angehört worden, man werde aber nichts mehr ändern, d.h. u.a. keine Änderungen des Straßenverzeichnisses vornehmen. Diese Position ist rechtlich nicht korrekt und gefährdet eine rechtssichere Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung.**

In § 82 Abs. 3 HGO ist geregelt, dass Ortsbeiräte "zu allen wichtigen Angelegenheiten, die den Ortsbezirk betreffen, zu hören" sind. Sie haben darüber hinaus, "zu denjenigen Fragen Stellung zu nehmen, die von der Gemeindevertretung oder vom Gemeindevorstand vorgelegt werden".

Wird dieses Informations- und Anhörungsrecht verletzt, stellt dies einen wesentlichen Verfahrensfehler dar. Alle gefassten Beschlüsse sind dann rechtswidrig (vgl. Schneider/Dreßler, Hessische Gemeindeordnung, Stand April 2014, § 82 Rn 13 mwN.; Bennemann, a.a.O., § 82 Rn 110). Eine unterbliebene oder fehlerhafte Anhörung kann der Ortsbeirat als Ganzes auch gerichtlich rügen mit der Maßgabe, dass ein fehlerhaft gefasster Beschluss der Gemeindevertretung aufgehoben werden muss (vgl. Bennemann, a.a.O., § 82 Rn 46; § 63 Rn 95 f. und VGH Kassel, Beschluss vom 05.01.1987 - 2 TG 3234/86, NVwZ 1987, 919).

Dieses Rüge- und Klagerecht besteht im Besonderen, wenn sich die Anhörung auf eine zu beschließende kommunale Satzung, wie hier die Straßenreinigungssatzung, bezogen hat. Bei solchen Satzungen ist allerdings in § 5 Abs. 4 Satz 1 HGO bestimmt, dass die Verletzung des Anhörungsrechtes binnen sechs Monaten nach Bekanntgabe der Satzung gerügt werden muss (vgl. Bennemann, a.a.O., § 82 Rn 111 m.H.a. § 5 Rn 155 ff. und 185 ff.). Eine solche Rüge wegen eines Verstoßen gegen § 82 Abs. 3 HGO kann über den Ortsbeirat hinaus aber auch von "Jedermann" erhoben werden. Dies bedeutet, dass auch von ggf. klagenden Gemeindegewohnern in einem Normenkontrollverfahren ein solcher Verfahrensfehler geltend gemacht werden kann (vgl. Schneider/Dreßler, a.a.O., § 5 Rn 34). Des Weiteren bleiben die Widerspruchsrechte des Oberbürgermeisters oder des Magistrats, § 63 HGO und das Beschlussaufhebungsrecht der Kommunalaufsicht, § 138 HGO daneben bestehen, so ausdrücklich § 5 Abs. 4 Satz 2 HGO (vgl. Schneider/Dreßler, a.a.O., § 82 Rn 12).

Nun könnte vorliegend dahin gehend argumentiert werden, alle Ortsbeiräte seien ja informiert worden und hätten Stellungnahmen, wie geschehen, abgeben können. Mithin seien die Voraussetzungen des § 82 Abs. 2 HGO erfüllt und es läge kein Verfahrensfehler vor.

Eine derartige Einschätzung stünde aber nicht im Einklang mit geltendem Recht. Schon aus dem analog beachtlichen Anspruch auf rechtliches Gehör, Art. 103 Abs. 1 GG ergibt sich, dass Anhörungsergebnisse in Form abgegebener Stellungnahmen nicht einfach "abgeheftet oder in einer Schublade versenkt" werden dürfen (vgl. hierzu Jarass/Pieroth, GG, 11. Auflage 2011, Art. 103 Rn 31 ff.). **Eingegangene Stellungnahmen sind vielmehr "zu berücksichtigen". Dies bedeutet, sie sind in der Sitzungsvorlage darzustellen und sodann dergestalt abzuwägen, dass für erforderlich gehaltene Änderungen oder Ergänzungen der Sitzungsvorlage vorgenommen werden.**

Dieses Ergebnis wird in der Kommentarliteratur zu § 82 HGO auch ausdrücklich hervorgehoben. Nach Bennemann muss die Stellungnahme eines Ortsbeirates "in den Beratungs- und Willensbildungsprozess des zuständigen Gemeindeorgans einfließen" (§ 82 Rn 93). Das zuständige Gremi-

um entscheidet "in Kenntnis der Empfehlungen des Ortsbeirates" (§ 82 Rn 95). Bei Schneider/Dreßler heißt es wie folgt:

"Es erscheint zweckmäßig, den Ortsbeirat in einem möglichst frühen Stadium einzuschalten, damit ggf. dessen Anregungen noch vom Gemeindevorstand aufgegriffen werden können und der Gemeindevertretung zu der Auffassung des Ortsbeirates eine Stellungnahme abgegeben werden kann. (§ 82 Rn 13)..... Dem Gesetzeszweck wird nur Genüge getan, wenn Gelegenheit zur Stellungnahme so rechtzeitig gegeben wird, dass diese noch in den Beratungs- und Willensbildungsprozess des zuständigen Organs einfließen kann." (§ 82 Rn 14).

**Dass die Ortsbeiräte zu der konkreten Sitzungsvorlage anzuhören waren und deren Voten zu berücksichtigen sind, mithin also bezüglich des ELW-Konzeptes und dem GiB-Konzept, ergibt sich schon formal aus der Tatsache, dass Ihnen die komplette Sitzungsvorlage zur Prüfung und Stellungnahme zugeleitet worden ist.**

Bezüglich des GiB-Konzeptes ist die Berücksichtigung abgegebener Stellungnahmen von Ortsbeiräten schon deswegen zwingend, weil sie ja im Rahmen der Kenntnisnahme der Sitzungsvorlage erstmals zu dem umfassenden GiB-Konzept beteiligt worden sind.

Aber auch bezüglich des ELW-Konzeptes gilt neben dem schon aufgeführten formalen Gesichtspunkt, dass das Konzept Änderungen beinhaltet hat gegenüber der Darstellung des Konzeptes in früheren Sitzungsvorlagen. Dies gilt beispielsweise für die nun optional vorgesehene Gebührenbefreiung für landwirtschaftliche Grundstücke, zusätzliches Straßenbegleitgrün sowie eine neuartige Gebührenkalkulation von A- und B-Straßen - konkret eine geänderte Fahrbahnkalkulation mit unterschiedlichen Rinnenanteilen, was ein geändertes Verhältnis der B- zur A-Gebühr zur Folge hat, also Veränderung der sog. Äquivalenzziffer.

Dass Stellungnahmen von Ortsbeiräten "zu berücksichtigen" sind, dürfte an und für sich auch der Erkenntnisstand bei der LH Wiesbaden sein. Es handelt sich quasi um eine ständige Verwaltungspraxis, die mithin unter Bezug auf Art. 3 Abs. 1 GG beizubehalten ist. Denn schon in der ursprünglichen seit Juli 2016 im Umlauf befindlichen Sitzungsvorlage Nr. 16-V-70-0002 hieß es im Betreff ausdrücklich "Umsetzung der 2. Stufe der neuen Straßenreinigungssystematik **unter Einbeziehung der Rückmeldungen der Ortsbeiräte** und Änderung der Straßenreinigungssatzung."

**Es steht mithin fest, dass die Stellungnahmen der Ortsbeiräte nicht einfach der Sitzungsvorlage im Rahmen reiner Kenntnisnahme ("abheften") beigelegt werden dürfen. Es muss vielmehr erkennbar gemacht werden, in welcher Weise die einzelnen Stellungnahmen berücksichtigt worden sind. Nicht zuletzt haben die Ortsbeiräte aufgrund des Anhörungsrechtes gemäß § 82 Abs. 3 HGO auch einen Anspruch darauf, zu erfahren, wie über ihre Stellungnahmen entschieden worden sind. Es ist also das Entscheidungsergebnis zu dokumentieren, ähnlich wie dies bei Satzungsbeschlüssen über Bebauungspläne mit eingereichten Anregungen/Einwendungen geschieht.**

## **VI. Zusammenfassung:**

Es ist in einem 1. Schritt zu untersuchen, ob in rechtskonformer Weise unterschiedliche Straßeneinstufungen mit unterschiedlicher Reinigungspflicht und Reinigungshäufigkeit beschlossen werden können oder ob es nur ein einziges "richtiges" Modell einer Straßenreinigungssystematik geben kann. In einem 2. Schritt ist zu untersuchen, ob Ihr Modell sich im Rahmen der rechtlichen Anforderungen bewegt und damit auch zulässigerweise beschlossen werden kann.

**Bei der Einstufung von Straßen in Reinigungsklasse im Rahmen des Straßenreinigungsgeldbührenrechts hat der Satzungsgeber bei der Festlegung von Reinigungsklassen mit unterschiedlicher Reinigungshäufigkeit und der Einstufung der Straßen in eine dieser Reini-**

**gungsklassen einen weiteren Ermessens- und Einschätzungsspielraum.**

**Es besteht ein gerichtlich nicht überprüfbarer Bewertungsspielraum, innerhalb dessen Kommunen sich z.B. aus Zweckmäßigkeitsgründen auf einen niedrigeren Reinigungsstandard beschränken dürfen, umgekehrt diesen aus sachlichen Gründen aber auch ausdehnen dürfen.**

Zur **Gebührenkalkulation** selbst mache ich keine speziellen Ausführungen, da diese sowohl für Ihr als auch das ELW-Modell durch die Fachleuten bei ELW in Eigenverantwortung erstellt worden ist.

**Es steht insgesamt fest, dass der Satzungsgeber, also vorliegend die Stadtverordneten, durchaus sich zulässigerweise für unterschiedliche Modelle und deren Ergebnisse in Bezug auf die Einstufung von Straßen, die Verteilung von Reinigungspflichten und die Reinigungshäufigkeit entscheiden können. Für eine Rechtskontrolle und die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung für eines der beiden vorliegenden Modelle kommt es mithin allein an, dass die jeweils getroffenen Einstufungen sachlich und schlüssig nachvollziehbar sind.**

Zum GiB-Konzept "Satzung 2015+" sind das gesamte Bewertungsverfahren, die Kriterien mit ihren Ausprägungen und die Punktwerte ausführlich dargestellt worden in der Sitzungsvorlage 17-V-70-0001, Anlage 4 mit Anhängen. Hier findet sich auch die Festlegung der Reinigungsklassen und das Straßenverzeichnis. Über die sog. GiB-Straßenmatrix sind die Kriterien für die konkret vorgenommene Straßeneinstufung einsehbar.

Das GiB-Konzept verwendet zur Eingruppierung der Straßen in die Reinigungsklassen ein branchenübliches Bewertungsmodell, das von der Firma INFA GmbH, Ahlen entwickelt wurde (vgl. [www.infa.de](http://www.infa.de).)

Das INFA-Standard-Bewertungsverfahren besteht aus einem Verfahrensmodell mit drei Schritten und einem Bewertungsmodell mit 5 Kriterien. Diese werden zur Bewertung des Verschmutzungspotentials von Fahrbahnen (FB) und Gehwegen (GW) getrennt herangezogen: Gebietsstruktur (FB + GW), Straßenkategorie (FB), ÖPNV (FB + GW), öffentliche Einrichtungen (GW), sonstige Einrichtungen (GW). Daraus ergibt sich ein Gesamtwert jeweils für die Fahrbahn und den Gehweg, woraus dann anhand einer Punkteskala die Reinigungsintervalle ermittelt werden. Bei entsprechend dokumentierten Sonderfällen kann von den rechnerisch ermittelten Ergebnissen abgewichen werden.

Dem gesamten GiB-Bewertungsmodell liegt eine Systematik zugrunde, die aus folgenden Elementen besteht: (1) das Verfahren selbst, d. h. die Bewertung in drei Schritten, (2) die Bewertungskriterien mit ihren Ausprägungen, (3) das Punktemodell mit Punkteskala, (4) Übertragbarkeitsregeln, (5) Reinigungsstruktur-Typen.

Die praktische Anwendung des Bewertungsmodells erfolgt über eine Excel-Datei, die sog. GiB-Strassenmatrix, in der die jeweiligen Systematiken und Regeln hinterlegt sind.

Die Überprüfung der Übertragbarkeit im zweiten Verfahrensschritt findet rein rechnerisch anhand der ermittelten Turnuswerte statt. Die Gehwegreinigung ist dem Anlieger bei einem ermittelten Gehweg-Turnuswert von 1 oder 1,5 zumutbar. Die Gehwegreinigung kann dem Anlieger nicht mehr zugemutet werden, wenn der Turnuswert 2 ist oder höher liegt. In der Reinigungsklasse C kann zusätzlich zur Gehwegreinigung auch die Fahrbahnreinigung auf den Anlieger übertragen werden, sofern der ermittelte FB-Fahrbahn-Turnuswert max. 1x beträgt und das Verkehrsaufkommen ausreichende Verkehrslücken erwarten lässt. Diese Prüfung ist ein Zwischenschritt, um eine mögliche Übertragbarkeit vorab zu klären. Sie hat aber keinen Automatismus zur Folge, sondern es bedarf des folgenden dritten Schrittes.

**Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Bewertungsverfahren, die Methodik und die Vorgehensweise des GiB-Konzeptes die materiellen Anforderungen an eine rechtssichere Straßenreinigungssystematik und darauf beruhende Straßenreinigungssatzung erfüllt.**

**Der im GiB-Konzept konkret berechnete Vorwegabzug bei den Reinigungsgebühren für das öffentliche Interesse an der Straßenreinigung von 21,8% ist rechtssicher, die mit ausgearbeitete Alternative des Pauschalabzuges von 25% derzeit allerdings nicht.**

**Zwingende Folge daraus ist, dass die bisher vorgesehenen zwei Alternativanträge zur Beschlussfassung über eine neue Satzung in vier Alternativanträge aufgesplittet werden müssen, wie im Gutachten detailliert dargestellt. Da es sich hierbei nur um eine antragstechnische Änderung handelt, besteht kein Anlass, hierzu nochmals die Ortsbeiräte zu beteiligen.**

Zu bedenken wäre noch, ob in Form eines weiteren Beschlussantrages beschlossen werden soll,

dass Beschlusspunkt 3 aus dem Stadtverordnetenbeschluss vom 17.12.2015 Nr. 0531 zu Sitzungsvorlage 15-V-70-0011 aufgehoben werden soll.

Dieser Beschlusspunkt hat beinhaltet, dass grundsätzlich eine neue Straßenreinigungssystematik mit den Stufen 1 und 2 mit dazugehörigem Straßenverzeichnis grundsätzlich beschlossen worden ist. Im Sinne möglicher Rechtssicherheit wäre anzuraten, auch diesen Beschlussantrag zu stellen.

**Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass mit Ausnahme der Variante 25% Allgemeinanteil, ein formell korrekter Satzungsentwurf vorgelegt worden ist und dass mit Antragsumstellungen formell korrekte Beschlussanträge in die Sitzungsvorlage zur Beschlussfassung durch die Stadtverordneten eingearbeitet werden können.**

Eine rechtssichere Sitzungsvorlage muss in ihrer Gesamtheit so gestaltet sein, dass sich infolge einer Sitzungsvorlage gefasste Beschlüsse schlüssig aus der Sitzungsvorlage ergeben und begründen lassen. **Darüber hinaus hat sich eine Sitzungsvorlage selbstverständlich an zugrundeliegenden Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung zu richten.**

**Rechtssicherheit bedeutet, soweit es um die Überprüfung in etwaigen gerichtlichen Verfahren geht, "bestmögliche" Rechtssicherheit. Denn aufgrund der Unabhängigkeit der Justiz lässt sich ein bestimmtes Prozessergebnis nicht 100%ig sicher kalkulieren.**

**Rechtssicherheit bedeutet in dem nicht unwichtigen interkommunalen Bereich, dass ein Stadtverordnetenbeschluss nicht dazu führen sollte, dass hiergegen durch den Oberbürgermeister oder den Magistrat Widerspruch gemäß § 63 HGO eingelegt werden muss oder kann bzw. dass es zu einem Prüfverfahren bei der Kommunalaufsicht nach § 138 HGO kommt.**

Mit **Beschluss Nr. 0288 vom 22.09.2016** hat die Stadtverordnetenversammlung sodann konkretisierende Festlegungen getroffen, die in der Sitzungsvorlage zwingend zu berücksichtigen waren. Die Beschlusspunkte 1-5 und die damit verbundenen Aufträge an den Magistrat werden als bekannt vorausgesetzt.

**Zusammengefasst war hiernach zunächst "das Modell GiB 2015+ in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit der Bürgerinitiative, dem Rechtsamt sowie den zuständigen Stellen und der ELW rechtlich und fachlich zu prüfen, ggf. zu korrigieren bzw. zu vervollständigen."**

**Da gemäß der Beschlussvorgaben der Stadtverordnetenversammlung das GiB-Konzept**

**2015+ rechtssicher auszuarbeiten war, war es gleichberechtigt zu dem ELW-Konzept in die Sitzungsvorlage aufzunehmen gewesen.**

**Dies ist aber nicht erfolgt und stellt einen schwerwiegenden Verstoß seitens Dezernat VII gegen die Beschlussvorgaben der Stadtverordnetenversammlung dar.**

Zum einen ist das GiB-Konzept lediglich als Anlage 4 beigefügt worden und zugleich unter V. "**Geprüfte Alternativen (Hier sind die Alternativen darzustellen, welche zwar geprüft wurden, aber nicht zum Zuge kommen sollen)**" durch einen Textbeitrag von ELW, der vorher mit niemandem kommuniziert worden ist, als sachlich nicht fundiert und nicht rechtssicher dargestellt worden. Einmal unterstellt, die aus meiner Sicht eindeutig sachlich und rechtlich unzutreffenden Ausführungen hätten Substanz, so hätten sie zuvor in den entsprechenden Gremien und mit Beteiligung der Bürgerinitiative besprochen werden müssen mit der klaren Zielorientierung gemäß der Beschlussvorgaben der Stadtverordnetenversammlung, ein rechtssicheres und damit beschlussfähiges GiB-Konzept 2015+ zu erarbeiten.

Als Beispiel für die unsachliche Abwertung des GiB-Konzeptes auf S. 9 ff. sei folgendes Zitat hervorgehoben:

"Das GiB-Konzept der vielen Straßen in der B-Reinigung ist fachlich nicht begründet, sondern ist u.a. von der Zielsetzung getragen, keine Arbeitsplätze bei den ELW abzubauen und ein möglichst hohes Gebührenaufkommen zu generieren..... Der Wegfall dieser B-Straßen in die Anliegerreinigung würde zu einem Personalabbau von 30 Mitarbeitern in der Abteilung Straßenreinigung führen"

Richtig aber ist allein, dass das GiB-Konzept die B-Straßen, wie unter III. des Gutachtens aufgezeigt, aufgrund einer nachvollziehbaren Systematik klassifiziert hat. Diese Einstufung ist von den Ermessenskriterien wie unter II. im Gutachten dargestellt, vollumfänglich abgedeckt. Folgewirkungen sämtlicher Einstufungen, etwa in Bezug auf Arbeitsplätze, dürften bei der Systematik keine Rolle spielen und haben dies auch nicht!

**Es steht mithin fest, dass Ziff. V "Geprüfte Alternativen" in der vorliegenden Fassung aus der Sitzungsvorlage zu entfernen ist. Sollte dies nicht erfolgen, muss der Aussagegehalt von Ziff. V anderweitig, etwa durch dieses Gutachten, entkräftet werden.**

**Zwingend ist weiter geboten, die Beschlussanträge zum GiB-Konzept 2015+ unter Ziff. C als Alternativen in der Sitzungsvorlage mit aufzunehmen. Die bisher in Anlage 4 "versteckte" Erläuterung des GiB-Konzeptes 2015+ ist in die Sitzungsvorlage unter Ziff. IV.2 aufzunehmen, die Darstellung des ELW-Konzeptes unter IV wird dann Ziff. IV.1.**

Es wird angeregt, dass seitens ELW der bisher unter V "geprüfte Alternativen" vorhandene Text einer umfassenden Rechtsprüfung, insbesondere auch seitens des Rechtsamtes der LH Wiesbaden, unterzogen wird. Hiernach mag ELW entscheiden, ob dieser oder ein geänderter Text in der Anlage als Material der Sitzungsvorlage beigefügt werden soll. Gleichermäßen wird angeregt, mein Rechtsgutachten ebenfalls als Anlage der Sitzungsvorlage beizufügen.

**Aus meiner Sicht bedarf auch dringend der letzte Absatz bei IV, S. 8 der Sitzungsvorlage, einer juristischen Überprüfung und Überarbeitung. Die dort dargestellten Befürchtungen treffen zweifelsfrei nicht zu.**

In dem fraglichen Absatz werden zwei Konstellationen behandelt. Zum Einen wird die Konstellation dargestellt, dass in diesem Jahr keine Entscheidung über die Sitzungsvorlage getroffen würde oder dass aus anderen Gründen zum 1.1.2018 die 2. Stufe der Straßenreinigungssystematik (alternativ hätte es heißen müssen: die GiB-Variante "Satzung 2015+") nicht in Kraft treten würde.

**Als Ergebnis steht bezüglich der dargestellten 1. Konstellation fest: Selbst wenn zum 01.01.2018 eine Satzung mit einer neuen Straßenreinigungssystematik nicht in Kraft treten sollte, entsteht kein satzungsloser Zustand. Infolgedessen ist auch gewährleistet, dass für seitens ELW erbrachten Reinigungsleistungen die Kosten umgelegt werden können.**

**Auch die 2. Annahme im letzten Absatz unter IV der Sitzungsvorlage trifft mithin nicht zu. Selbst wenn die durch den VGH Kassel als Normenkontrollgericht die zum 01.01.2016 in Kraft gesetzte Straßenreinigungssatzung für ungültig erklärt werden würde, so entsteht kein satzungsloser Zustand. Rückwirkend tritt die Straßenreinigungssatzung mit Stand 2015 in Kraft oder kann rückwirkend wieder in Kraft gesetzt werden mit Gültigkeit bis zum Inkrafttreten einer derzeit bekanntlich geplanten neuen Satzung mit neuer Straßenreinigungssystematik.**

**Nicht korrekt ist die Sitzungsvorlage auch in Bezug auf die optional vorgesehene Gebührenbefreiung für landwirtschaftliche Grundstücke.**

Auf S. 7 der Sitzungsvorlage wird zunächst ausgeführt, eine derartige Entscheidung stünde "im Ermessen der Stadtverordnetenversammlung". Es folgt dann aber ausschließlich die Darstellung ablehnender Gerichtsentscheidungen mit der Feststellung, dass eine solche Befreiung "weder rechtlich geboten noch aus fachlicher Sicht erforderlich" sei. Es fehlen mithin vollständig die Argumente und Ermessensgesichtspunkte zugunsten einer solchen Gebührenbefreiung, die es mit Bezug auf gegenläufige Gerichtsentscheidungen sehr wohl gibt.

Die Sitzungsvorlage enthält weiterhin **zahlreiche Unrichtigkeiten, insbesondere in Bezug auf darin enthaltene Zahlenwerte**, die Sie, zum Teil bereits übereinstimmend mit ELW, festgestellt haben. Sie haben dies mit einem Anschreiben vom 12.07.2017 an den Oberbürgermeister und den Magistrat, verbunden mit einer 18seitigen Anlage, reklamiert. Auf diesen Text nehme ich Bezug. Die Korrekturwünsche sind mithin von ELW, den MItgliedern des sog. Dialog-Verfahrens und dem Magistrat zu prüfen.

Letzten Endes ist es für einen rechtssicheren Beschluss über eine Sitzungsvorlage und damit auch die rechtssichere Inkraftsetzung einer Satzung unerlässlich, dass eine **korrekte Beteiligung der Ortsbeiräte** stattgefunden hat.

**Ich behandle diesen Punkt deshalb ausführlich, weil Ihnen gegenüber von ELW-Vertretern geäußert wurde, alle Ortsbeiräte seien nun angehört worden, man werde aber nichts mehr ändern, d.h. u.a. keine Änderungen des Straßenverzeichnisses vornehmen. Diese Position ist rechtlich nicht korrekt und gefährdet eine rechtssichere Beschlussfassung der Stadtverordnetenversammlung.**

In § 82 Abs. 3 HGO ist geregelt, dass Ortsbeiräte "zu allen wichtigen Angelegenheiten, die den Ortsbezirk betreffen, zu hören" sind. Sie haben darüber hinaus, "zu denjenigen Fragen Stellung zu nehmen, die von der Gemeindevertretung oder vom Gemeindevorstand vorgelegt werden".

Wird dieses Informations- und Anhörungsrecht verletzt, stellt dies einen wesentlichen Verfahrensfehler dar. Alle gefassten Beschlüsse sind dann rechtswidrig. Eine unterbliebene oder fehlerhafte Anhörung kann der Ortsbeirat als Ganzes auch gerichtlich rügen mit der Maßgabe, dass ein fehlerhaft gefasster Beschluss der Gemeindevertretung aufgehoben werden muss.

Schon aus dem analog beachtlichen Anspruch auf rechtliches Gehör, Art. 103 Abs. 1 GG ergibt sich, dass Anhörungsergebnisse in Form abgegebener Stellungnahmen nicht einfach "abgeheftet oder in einer Schublade versenkt" werden dürfen. **Eingegangene Stellungnahmen sind vielmehr "zu berücksichtigen". Dies bedeutet, sie sind in der Sitzungsvorlage darzustellen und sodann dergestalt abzuwägen, dass für erforderlich gehaltene Änderungen oder Ergänzungen der Sitzungsvorlage vorgenommen werden.**

**Es steht mithin fest, dass die Stellungnahmen der Ortsbeiräte nicht einfach der Sitzungsvorlage im Rahmen reiner Kenntnisnahme ("abheften") beigelegt werden dürfen. Es muss vielmehr erkennbar gemacht werden, in welcher Weise die einzelnen Stellungnahmen berücksichtigt worden sind. Nicht zuletzt haben die Ortsbeiräte aufgrund des Anhörungsrechtes gemäß § 82 Abs. 3 HGO auch einen Anspruch darauf, zu erfahren, wie über ihre Stellungnahmen entschieden worden sind. Es ist also das Entscheidungsergebnis zu dokumentieren, ähnlich wie dies bei Satzungsbeschlüssen über Bebauungspläne mit eingereichten Anregungen/Einwendungen geschieht.**

Mit freundlichem Gruß

Gerhard Strauch  
Rechtsanwalt und  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Anlage