

# 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  
D27617  
31/16ST01

## Rechtsgutachten

Sehr geehrte Damen und Herren,

nachstehend erhalten Sie aus dem 22seitigen Rechtsgutachten die Zusammenfassung:

### 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 Reinigungsklassen 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 Reini-**

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**

**gungshäufigkeit 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) 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.

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 beigelegt 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 be-

schlussfähiges 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. Gleichmaßen 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 Gebüh-**

## **renbefreiung 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