



Nr.	Seite
<b>318</b>	1

<b>Zuständig</b>	Fachgruppe Bauverwaltung	<b>Datum</b>	22.06.2011
------------------	--------------------------	--------------	------------

<b>Beratungsfolge</b>	<b>Termin</b>
Haupt- und Finanzausschuss	05.07.2011
Rat der Gemeinde Ascheberg	07.07.2011

### **A. Beratungspunkt**

Prüfung der rechtlichen und tatsächlichen Anforderungen an die Winterwartung

### **B. Rechtsgrundlagen und Zuständigkeit**

§§ 9 Abs. 1 und 3, 9a Abs. 1 Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG), § 1 Straßenreinigungsgesetz NRW (StrReinG);  
Zuständig ist die Gemeinde.

### **C. Beschlussvorschlag**

1. Der als Anlage 1 vorliegende Entwurf wird als neue Satzung der Gemeinde Ascheberg über die Straßenreinigung und die Erhebung von Straßenreinigungsgebühren beschlossen.
2. Der Bürgermeister wird beauftragt, eine Kontaktbörse für geeignete Landwirte und Lohnunternehmer sowie Anlieger einzurichten.
3. Der Bürgermeister wird beauftragt, vor dem nächsten Winter eine Bürgerinformationsversammlung zu veranstalten.
4. Den Gebührenbescheidsendungen Anfang 2012 wird ein Bürgerinformationsblatt zur Reinigung von öffentlichen Straßen beigelegt.

### **D. Begründung**

#### **I. Problem**

Die vergangenen zwei Winter waren sehr schneereich. Die Winterwartung hat erhebliche Ressourcen der Gemeinde gebunden und dabei die Frage aufgeworfen, ob die Gemeinde ausreichend auf den Winterdienst eingestellt ist.

Die Salzvorräte mussten zeitweise rationiert und auf die gefährlichen und verkehrswichtigen Streckenabschnitte konzentriert werden. Teilweise war zu besorgen, dass Salzlieferungen nicht rechtzeitig eintreffen würden.

Der Winterdienst in den vergangenen zwei Wintern hat die Mitarbeiter des Bauhofs an die

Grenze der Belastbarkeit geführt. Die Mitarbeiter haben viele Überstunden geleistet. Der Ausgleich der Überstunden durch Freizeit reduziert die Personalkapazität während der Sommermonate.

Teile der Bürgerschaft waren mit der Winterwartung nicht zufrieden und verlangten weitere Schneeräumungen, die unter Berücksichtigung der Prioritäten nach dem Streuplan nicht durchgeführt werden konnten. Teilweise waren diese Forderungen gänzlich unberechtigt, da die Winterwartung als Teil der Reinigungspflicht der Gemeinde nicht auf den Anliegern zugewiesenen Strecken erfolgt.

Die die Winterwartung umfassende Straßenreinigungssatzung aus dem Jahre 1985 ist schwer verständlich und in ihrer Pflichtenzuordnung unklar oder lückenhaft. Des Weiteren ist das Straßenverzeichnis als Anlage zur Straßenreinigungssatzung nicht aktuell.

Schließlich besteht ein Bedarf in der Bürgerschaft nach Informationen über Art und Umfang der gemeindlichen oder privaten Reinigungspflicht einschließlich der Winterwartung.

## **II. Lösung**

### **1. Salzvorräte**

Auf dem Bauhof befindet sich als Salzlager ein Hochsilo, in dem 60t Salz bevorratet werden können. Bei einer maximalen Ausbringung von 7t bis 8t pro Tag auf den zu streuenden Straßen ist dieser Vorrat nach 7 bis 8 Tagen aufgezehrt.

Der Salzlieferant der Gemeinde ist verpflichtet, der Gemeinde „just in time“ binnen 48 Stunden nach Aufforderung Salz zu liefern. Jede Lieferung umfasst 26t bis 28t Salz.

Der Salzvorrat kann so unter üblichen Witterungsbedingungen rechtzeitig aufgefüllt werden. In den beiden vergangenen Wintern konnte stets ein Salzvorrat vorgehalten werden, wenn auch nur durch Reduzierung der täglich auf die Straßen ausgebrachten Salzmenge.

Engpässe ergeben sich nur, wenn die Salzlieferungen verspätet eintreffen oder ausbleiben. Dieser an sich vertragswidrige Zustand ergibt sich in extremen Ausnahmesituationen nur dann, wenn die Schneefälle und die Eisbildungen auf den Straßen so massiv und lang andauernd eintreten, dass die Transportlast ihre Ziele nicht binnen 48 Stunden erreichen können.

Eine Ersatzbeschaffung durch andere Salzlieferanten ist in der Regel nicht möglich, da diesen entweder zusätzliche Transportkapazitäten fehlen oder deren Transportmittel wegen der schlechten Straßenbedingungen ebenfalls nicht rechtzeitig eintreffen würden.

Eine Ausweitung der kommunalen Lagerkapazität durch Einrichtung eines interkommunalen oder kreisweiten zentralen Salzlagers ist keine Lösung, da der Transport vom Zentrallager zum Bauhof in Ascheberg mangels Transportmittel oder im Hinblick auf die schlechten Straßenbedingungen nicht möglich ist.

Eine größere Unabhängigkeit von den Just-in-time-Lieferungen ist daher nur durch Ausweitung der örtlichen Lagerkapazitäten möglich. Die Kosten für die Errichtung eines zweiten Hochsilos auf dem Bauhof werden auf ca. 25.000 € geschätzt. Im Hinblick auf die schwierige, gleichwohl bewältigte Winterwartung in den vergangenen beiden Wintern drängt sich eine Ausweitung der Lagerkapazität nicht zwingend auf.

## 2. Streuplan

Die Winterwartung der Gemeinde erfolgt nach einem Streuplan, der jährlich rechtzeitig vor dem zu erwartenden Wintereinbruch überprüft wird.

Der Streuplan legt Prioritäten fest, nach denen ausgewählte Straßen in einer bestimmten Reihenfolge geräumt und gestreut werden. Die Reihenfolge bemisst sich nach den rechtlichen Pflichten der Gemeinde zur Winterwartung. Des Weiteren legt der Streuplan sinnvolle Fahrzeugumläufe fest, um Leerfahrten zu vermeiden.

### a) Pflicht zur Winterwartung

#### aa) Verkehrsmäßige Reinigungspflicht aus der Straßenbaulast nach dem StrWG

Die rechtliche Pflicht zur Reinigung der öffentlichen Straßen einschließlich der Winterwartung ergibt sich zum einen aus der Straßenbaulast gemäß §§ 9, 9a StrWG NRW, wonach der Träger der Straßenbaulast im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu unterhalten hat und hierbei „nach besten Kräften“ bei Schnee und Eisglätte räumen und streuen soll (gesetzlich geregelte Verkehrssicherungspflicht im Sinne des Deliktsrechts nach §§ 823, 839 BGB). Diese rechtliche Vorgabe umfasst aber nur ausgewählte Straßen oder Straßenabschnitte:

Liegen die Straßen oder Straßenabschnitte innerhalb der geschlossenen Ortslage, so beschränkt sich die Winterwartung auf gefährliche und verkehrswichtige Strecken. Bei einer geschlossenen Ortslage handelt es sich um den Teil des Gemeindegebiets, der in geschlossener oder offener Bauweise zusammenhängend bebaut ist.

Liegen die Straßen oder Straßenabschnitte hingegen außerhalb der geschlossenen Ortslage, so beschränkt sich die Winterwartung auf die besonders gefährlichen Stellen (BGH, Urteil von 1. Oktober 1959; III ZR 96/58; BGHZ 31, 73 ff.). Dabei sind nach Einschätzung des BGH unter besonders gefährlichen Stellen solche zu verstehen, die wegen einer Beschaffenheit, die nicht oder nicht rechtzeitig erkennbar ist, die Möglichkeit eines Unfalls auch dann nahe liegt, wenn der Verkehrsteilnehmer die im Verkehr erforderliche Sorgfalt walten lässt. Zudem muss an besonders gefährlichen Stellen nur tagsüber gestreut werden.

In der Gemeinde Ascheberg gelten auch die Schulbusstrecken als besonders gefährliche und verkehrswichtige Strecken. Ob Straßen und Wege allerdings alleine dadurch gefährlich und verkehrswichtig werden, weil Schulbusse oder Linienbusse dort fahren, ist in der Rechtsprechung noch nicht geklärt. Nach Ansicht des OLG Nürnberg (4 U 1834/90) und des LG Freiburg (8 O 85/90) begründet ein Schulbusverkehr auf sonst relativ gering frequentierten Gemeindestraßen deren Verkehrswichtigkeit. Auch das OLG Hamm hat in seinem Urteil vom 12.12.1997 (9 U 168/97) festgehalten, dass insbesondere bei regelmäßiger Benutzung der Straße durch den Linienbus die Annahme einer Verkehrswichtigkeit nahe liege. Dagegen hat das OLG Karlsruhe als Berufungsinstanz der LG Freiburg entschieden, dass wegen eines Linien- oder Schulbusverkehrs nicht von vornherein auf die Verkehrswichtigkeit geschlossen werden könne, da ein Schulbus auch entlegene, verkehrsunwichtige Straßen befahren müsse.

Die RVM teilt mit, dass es für den Schulbusverkehr in den Außenbereichen Wintertags wünschenswert wäre, wenn auch die Wirtschaftswege geräumt und gestreut würden. Da die Schulbusse aber alle mit Winterreifen ausgerüstet seien, reiche es durchaus aus, wenn die Wirtschaftswege nur von Schnee geräumt würden. Dabei mache es keinen Unterschied, ob ein großer Linienbus oder ein Kleinbus eingesetzt werde.

#### bb) Winterwartung als Reinigungspflicht nach dem StrReinG

Die Pflicht zur Reinigung der öffentlichen Straßen einschließlich der Winterwartung ergibt sich zum anderen aus § 1 StrReinG NRW, wonach die öffentlichen Straßen allein innerhalb

der geschlossenen Ortslage zu reinigen sind. Auch hier beschränkt sich die rechtliche Pflicht zur Winterwartung auf bestimmte Straßen oder Straßenabschnitte, nämlich auf die gefährlichen und verkehrswichtigen Stellen. Die Pflicht der Gemeinde zur Reinigung bestimmter Fahrbahnen und Gehwege kann die Gemeinde im Übrigen auf den Bürger übertragen (§ 4 StrReinG), was in Ascheberg durch die Straßenreinigungssatzung erfolgt ist. Auf diesen Strecken besteht seitens der Anlieger selbst bei sehr großen Schneemengen kein Anspruch auf gemeindliche Winterwartung, sondern vielmehr die eigene Pflicht zur Räumung („Keine Straßenreinigungsgebühr: keine Winterwartung der Gemeinde“).

Andererseits kommt eine Gebührenveranlagung des Bürgers nur dann in Betracht, wenn und soweit nicht die Anlieger gem. § 4 StrReinG die Straßenreinigung selbst vornehmen. Aus dem Verbot der Doppelbelastung ergibt sich, dass der Bürger für die Reinigung, soweit sie ihm übertragen worden ist, nicht auch noch zusätzlich mit Gebühren belastet werden darf. Schließlich entlastet der reinigungspflichtige Anlieger durch seine Reinigungsleistung den Gebührenhaushalt.

Eine Übersicht über die rechtliche Pflicht zur Reinigung der öffentlichen Straßen enthält das als Anlage 1 beigefügte Schaubild.

### **cc) Ergebnis: Pflichterfüllung bzgl. Winterwartung**

Die Gemeinde kommt mit den bestehenden Maßnahmen ihren rechtlichen Pflichten zur Winterwartung vollumfänglich nach. Eine Ausweitung ist weder erforderlich noch nach den Ressourcen der Gemeinde zumutbar.

Insbesondere muss von der Verlagerung von Straßen, die für die Allgemeinheit nicht verkehrswichtig sind und keine gefährlichen Stellen ausweisen, aus dem Pflichtenkreis der Anlieger hinein in den Pflichtenkreis der Gemeinde aus Gründen der Gleichbehandlung einerseits und des finanziellen Mehraufwands der Gemeinde andererseits abgesehen werden.

### **b) Winterwartung nach Prioritäten**

Die Auswahl der von der Gemeinde zu räumenden und zu streuenden Straßen erfolgt also nach den beiden zeitgleich vorliegenden Kriterien „Gefährlichkeit“ und „Verkehrswichtigkeit“.

Gefährliche Stellen sind Stellen, bei denen wegen ihrer eigentümlichen Gestaltung oder wegen bestimmter, nicht ohne weiteres erkennbarer Umstände ein Unfall selbst dann naheliegt, wenn die Verkehrsteilnehmer die im Winter allgemeine Sorgfalt walten lassen. Dies sind insbesondere Straßenstellen, an denen Kraftfahrer erfahrungsgemäß bremsen, ausweichen oder sonst ihre Fahrtrichtung oder Geschwindigkeit ändern.

Verkehrswichtigkeit liegt nur bei verkehrsreichen Durchgangsstraßen und vielbefahrenen innerörtlichen Hauptverkehrsstraßen vor.

Sollte aufgrund einer extremen Wetterlage vor Erfüllung des vollständigen Streuplans eine zuvor bereits geräumte und gestreute Straße oberer Priorität wieder zuschneien oder vereisen, so wird diese Straße vor allen nachrangigen Straßen erneut wintergewartet, auch wenn dadurch nachrangige Straßen wegen der begrenzten personellen Ressourcen der Gemeinde gar nicht mehr gewartet werden können.

Ein Anspruch der Gebühren zahlenden Anlieger der dann nicht mehr geräumten und gestreuten Straßen auf Winterwartung der Gemeinde oder auf Rückzahlung eines Teils der Straßenreinigungsgebühr besteht in diesen Fällen grundsätzlich nicht. Das OVG Münster hat im Jahre 1996 entschieden, dass eine die Gebühr auslösende Gegenleistung der Gemeinde nicht die konkrete Durchführung einer Winterwartung voraussetzt. Nach Ansicht des Gerichts

erbringe die Gemeinde bereits dann eine Gegenleistung, wenn sie hinreichend Vorsorge trage, um den Gefahren des Winters begegnen zu können. Demnach ist es ausreichend, dass sich die Gemeinde auf die Winterwartung vorbereitet und die nötigen Maßnahmen trifft, den Gefährdungen des Winters Herr zu werden. Dies erfolgt durch den rechtzeitigen Ankauf von Streusalz und die Bereitstellung der sonstigen personellen und sachlichen Mittel (Rechtsprechung zuletzt bestätigt durch Beschluss des VG Aachen vom 05.11.2011).

### **c) Fazit: Erfüllung des Streuplans**

Der gemeindliche Streuplan und seine Ausführung in den vergangenen beiden Wintern entsprechen den rechtlichen Vorgaben, so dass im Hinblick auf die gemeindlichen Ressourcen hier keine Veränderung vorgenommen zu werden brauchen.

### **3. Kapazitäten des Bauhofs**

Das Personal des Bauhofs ist mit 12 Mitarbeitern auch für den Winterdienst in extrem strengen Wintern zwar knapp bemessen, aber noch hinreichend stark. Dabei befinden sich 4 Mitarbeiter in Rufbereitschaft. Bei extremer Wetterlage werden bis zu 9 Mitarbeiter eingesetzt. Der hohe Stand an Überstunden wird durch Freizeitausgleich während der Sommermonate ausgeglichen, so dass in dieser Zeit einige der an sich zu bewältigen Pflegearbeiten von öffentlichen Grünanlagen nicht erledigt werden können.

Die Einschaltung von Zeitarbeitsfirmen für den Winterdienst bietet sich nicht an, da den Zeitarbeitern in der Regel die Orts- und Sachkenntnisse fehlen. Auch eine interkommunale Poollösung erscheint vor der Frage, wie die Poolkräfte das gesamte Jahr über zu beschäftigen wären, als zu kompliziert und unwirtschaftlich.

Lohnender ist der Einsatz von ortsansässigen Landwirten und Lohnunternehmern, die über eine Winterdienstausrüstung verfügen. Der Einsatz dieser Personen eignet sich auch für diejenigen Straßen und Straßenabschnitte, die von den Anliegern zu räumen und zu streuen sind. Hier könnte die Gemeinde die Kontaktdaten der Landwirte und Lohnunternehmer für Privatpersonen und Nachbarschaften vorhalten, um private Absprachen zwischen den Bürgern und den Landwirten oder Lohnunternehmern zu vermitteln („Kontaktbörse“). Die Gemeinde muss hier aber darauf bedacht sein, dass nur geeignete Landwirte und Lohnunternehmer auf den – der Gemeinde gehörenden – Straßen oder Straßenabschnitten die Winterwartung durchführen: Im letzten Winter sind durch fehlende technische Ausrüstung oder mangelnder genauer Ortskenntnis wegen des hohen Schnees Schäden an öffentlichen und privaten Straßen und Grünflächen oder Gärten entstanden.

Die Ausrüstung des Bauhofs war im letzten Winter teilweise reparaturanfällig und – bedürftig. Durch die Beschaffung eines Großflächenmähers, der durch ein Schneeschild auch für die Winterwartung eingesetzt werden kann, ist die Ausrüstung des Bauhofs wieder komplett und einsatzbereit.

### **4. Straßenreinigungssatzung**

Die Satzung der Gemeinde über die Straßenreinigung aus dem Jahre 1985 muss hinsichtlich der Pflichtenbeschreibung und – zuordnung überarbeitet werden. Insbesondere unterscheidet die neue Fassung zwischen den gemeindlichen Pflichten und den Pflichten der Anlieger einerseits sowie zwischen den Pflichten bei der „Sommerreinigung“ und der Winterwartung andererseits.

Den Entwurf der neuen Fassung enthält die Anlage 2. Die neue Fassung beruht auf dem „Muster einer Satzung über die Straßenreinigung und die Erhebung von Straßenreinigungsgebühren“ des Städte- und Gemeindebundes NRW aus dem Jahre 2006

sowie den Straßenreinigungssatzungen anderer Städte und Gemeinden in NRW (insb. des Sauerlandes) oder anderer Bundesländer.

Die gebührenrechtlichen Bestimmungen der alten Fassung der Satzung haben sich bewährt, so dass diese unverändert in den Entwurf der neuen Satzung übernommen worden sind.

Eine Synopse der neuen und der alten Fassung sowie eine Begründung der Änderungen enthält die Anlage 3.

### **5. Öffentlichkeitsarbeit**

Die Pflichtenbeschreibung und – zuordnung zwischen der Gemeinde und den Anliegern nach der neuen Fassung der Reinigungssatzung soll der Bürgerschaft in einer Bürgerinformationsversammlung rechtzeitig vor dem erwarteten Beginn des Winters erläutert werden.

Außerdem soll ein Bürgerinformationsblatt auf der Grundlage des Musters des Städte- und Gemeindebundes NRW (Anlage 4) oder bewährter Informationsblätter anderer Kommunen erstellt und den Gebührenbescheidsendungen Anfang 2012 beigelegt werden.

Die öffentliche Information soll das Verständnis der Bürgerschaft stärken, dass

- die Reinhaltung der Straßen, Wege und Plätze eine Aufgabe sowohl der Gemeindeverwaltung als auch der Bürgerschaft ist,
- Straßen und Wege außerhalb geschlossener Ortschaften nicht von den Regelungen oder Vergünstigungen des Straßenreinigungsrechts betroffen sind,
- nicht jede Straße „mal eben vom Bauhof mitgeräumt werden“ kann,
- Pflichten der Bürgerinnen und Bürger zum Fegen, Räumen und Streuen von Gehwegen und Fahrbahnen bestehen und
- Pflichtverletzungen ordnungsrechtlich geahndet werden können.

### **6. Maßnahmen anderer Stellen**

Neuere Erkenntnis zu Maßnahmen des Landes für eine Verbesserung des Winterdienstes liegen derzeit nicht vor. Auch das „Forum Wintermobilität“ des Städte- und Gemeindebundes NRW hat bislang noch zu keinen Ergebnissen geführt.

### **III. Alternative**

als Ergänzungen zu den unter C. genannten Beschlussvorschlägen:

Die Salzlagerkapazität wird durch Errichtung eines zweiten Hochsilos auf dem Bauhof um 60t erhöht.

## **E. Kosten und finanzielle Auswirkungen**

### **I. Gebührenerhebung für die Reinigung der öffentlichen Straßen einschließlich Winterwartung**

Grundlage der Berechnung der Straßenreinigungsgebühr bildet das Kommunalabgabengesetz NRW. Bei der Berechnung der Straßenreinigungsgebühr werden die Verwaltungspersonalkosten, die Sachkosten, die Kehrmaschinenvergütung für die Straßenreinigung und die Deponiegebühren für die Kehrgutbeseitigung zu 100% veranschlagt.

Die Kosten im Rahmen des Winterdienstes werden jedoch nur mit 40% veranschlagt und in die Gebührenbedarfsberechnung eingestellt. Im Einzelnen sind das Kosten für die Bereitschaftspauschale, die vergüteten Arbeitsstunden, die Maschinenkosten sowie die Sachkosten im Rahmen des Winterdienstes. Beim Winterdienst entfallen ca. 60% der anfallenden Kosten auf die Verkehrssicherungspflicht im Bereich nicht umlagefähiger Gehwege, Straßen und Wege, auf denen Schulbusverkehr stattfindet (vgl. Abschnitt D.II.2.a)aa)).

Von dem ermittelten Gebührenbedarf werden wiederum 15% - 25% abgezogen. Dieser Abzug ergibt sich aus Berücksichtigung der Interessen der Allgemeinheit. Es handelt sich dabei um Flächen der Allgemeinheit wie Kreuzungen, Plätze usw..

## **II. Informationsmaßnahmen**

Die Beschlussvorschläge C.2. bis 4. erzeugen personelle Kosten und Sachkosten hinsichtlich der Veranstaltungsräumlichkeit. Diese können aus dem laufenden Haushalt bestritten werden.

## **III. Errichtung eines weiteren Hochsilos**

Der ergänzende Beschlussvorschlag zu D.III. wird Kosten in Höhe von ca. 25.000 EUR verursachen.