

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 337

**Die gemeindliche Straßenreinigung
als Natural- und Geldlast**

Von

Wolfgang Ott



Duncker & Humblot · Berlin

WOLFGANG OTT

Die gemeindliche Straßenreinigung als Natural- und Geldlast

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 337

Die gemeindliche Straßenreinigung als Natural- und Geldlast

Von

Dr. Wolfgang Ott



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1978 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 04059 7

Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung</i>	13
-------------------------	----

Erster Teil

Die Straßenreinigung im System öffentlicher Lasten	15
---	----

<i>Erstes Kapitel: Pflichtenkombinationen im Bereich der Straßenreinigung: Natural- und Geldlast — Vorzugs- und Gemeinlast</i>	15
--	----

<i>Zweites Kapitel: Straßenreinigungspflicht als Naturallast</i>	16
--	----

I. Sachleistungspflichten	17
---------------------------------	----

II. Dienstleistungspflichten	17
------------------------------------	----

1. Staatsschutzpflichten	17
--------------------------------	----

2. Notdienstpflichten	18
-----------------------------	----

III. Werkleistungspflichten	21
-----------------------------------	----

1. Hand- und Spanndienste	21
---------------------------------	----

2. Straßenreinigungspflichten	23
-------------------------------------	----

<i>Drittes Kapitel: Straßenreinigungspflicht als Geldlast</i>	24
---	----

Zweiter Teil

Entwicklung der Straßenreinigungs- und Wegebaulasten	25
---	----

<i>Erstes Kapitel: Von der Naturallast zur Geldlast</i>	25
---	----

<i>Zweites Kapitel: Von der Vorzugslast zur Gemeinlast</i>	29
--	----

Dritter Teil

Typologie der Straßenreinigung	31
<i>Erstes Kapitel: Herkömmliche Arten der Straßenreinigung</i>	33
I. Verkehrsmäßige Reinigung	33
1. Inhalt der Reinigungspflichten	33
2. Dogmatischer Standort der Reinigungspflichten	34
3. Zusammenfassung	38
II. Polizeimäßige Reinigung	39
1. Inhalt der Reinigungspflichten	39
2. Dogmatischer Standort der Reinigungspflichten	40
3. Winterdienst	41
4. Haftungsrechtlicher Exkurs	43
5. Zusammenfassung	45
III. Situationsbedingte Straßenreinigung	45
1. Straßenrechtliche Regelung	45
2. Verkehrsrechtliche Regelung	47
3. Zusammenfassung	47
<i>Zweites Kapitel: Verschmelzung der Straßenreinigungsarten in der neueren Entwicklung</i>	48
I. Kommunale Straßenreinigung	48
II. Situationsbedingte Straßenreinigung	51
III. Zusammenfassung	51

Vierter Teil

Straßenreinigungspflicht als Naturallast	53
<i>Erstes Kapitel: Kreis der Naturaldienstpflichtigen</i>	53
I. Angrenzer	54
II. Hinterlieger	56
III. Anlieger	57
IV. Eigentümer „durchlaufender Grundstücke“	58

1. Schienenwege	59
2. Wasserwege	63
V. Untergesetzliche Regelungstechnik bei der Übertragung der Straßenreinigungspflicht	66
<i>Zweites Kapitel: Straßenreinigungspflicht als polizeirechtliche Verantwortlichkeit</i>	
	69
I. Reinigungspflichtige als polizeipflichtige Personen	70
1. Kommunale Straßenreinigung	70
a) Handlungsstörer	70
b) Zustandsstörer	71
c) Polizeilicher Notstand	72
2. Situationsbedingte Straßenreinigung	73
3. Zusammenfassung	73
II. Kommunale Straßenreinigung und Polizeirecht	74
III. Exkurs: Kommunale Straßenreinigung zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung	76
<i>Drittes Kapitel: Straßenreinigungspflicht in verfassungsrechtlichen Kategorien</i>	
	79
<i>Erster Abschnitt: Pflichtenbeschränkung durch Freiheitsgrundrechte</i> ..	
	79
I. Art. 12 II GG	80
1. Arbeitszwang und Zwangsarbeit	80
2. Arbeitszwang und öffentliche Dienstleistung	82
3. „Bestimmte“ Arbeit	84
4. „Herkömmliche“ Dienstleistungspflicht	86
a) „Herkömmlichkeit“ als Schutz vor neuen Dienstleistungspflichten	87
b) „Herkömmlichkeit“ als Maßstab der Adaptation	89
II. Art. 14 GG	93
III. Art. 2 II GG	94
1. Schutzbereiche der „Freiheit der Person“ und „körperlichen Unversehrtheit“	94
2. Formelle Grundrechtsschranken: Formeller Gesetzesvorbehalt .	97
3. Materielle Grundrechtsschranken	97
a) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	99
b) Grundsatz der Zumutbarkeit	102

IV. Zusammenfassung	106
<i>Zweiter Abschnitt: Pflichtenverteilung durch Gleichheitsgrundrechte</i>	106
I. Art. 12 II GG	107
1. Verhältnis zum allgemeinen Gleichheitssatz	107
a) Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes	107
b) Anwendungsebene und Gleichheitsmaßstäbe	108
2. Verhältnis von „allgemeiner“ und „für alle gleiche“ Dienstleistungspflicht	113
3. Straßenreinigungspflicht als „allgemeine“ Dienstleistungspflicht .	114
a) Mitverursachung	115
b) Dingliche Last	115
c) Herkömmlichkeit	116
d) Angrenzen	117
e) Nutzungsmöglichkeit	118
f) Praktikabilität	120
aa) Praktikabilität als ausgleichendes Prinzip	120
bb) Praktikabilität als pflichtengestaltendes Prinzip	122
4. Straßenreinigungspflicht als „gleiche“ Dienstleistungspflicht	123
II. Art. 3 I GG	125
III. Zusammenfassung	125

Fünfter Teil

Straßenreinigungspflicht als Geldlast	126
<i>Erstes Kapitel: Straßenreinigungsabgabe als Gebühr</i>	128
I. Die Gesetzeslage	128
II. Straßenreinigungsabgabe als „Benutzungs“-Gebühr	130
III. Straßenreinigungsabgabe als Gebühr	132
1. Die gebührenrechtliche Diskussion	133
2. Entgelt- oder Zurechnungsabgabe	135
a) Entgeltabgabe	135
aa) Kostendeckungsprinzip	136
bb) Äquivalenzprinzip	138
b) Zurechnungsabgabe	140
c) Zusammenfassung	144

3. Die „besondere“ Verwaltungsleistung	144
a) Spezielle Verfassungsaussagen	144
b) Art. 3 I GG: Grundsatz der Lastengleichheit	145
c) „Sachgerechtigkeit“ als Maßstab für Gebühr und Steuer	150
d) Zusammenfassung	151
4. Straßenreinigung als „individuell zurechenbare“ Verwaltungsleistung	151
a) Ablösung der Naturallast	152
b) Umlegung auf Mieter	154
c) Besonderes Interesse	154
d) Nutzungswert	155
e) Zusammenfassung	158
<i>Zweites Kapitel: Straßenreinigungsabgabe als Beitrag</i>	<i>158</i>
I. Die Gesetzeslage	159
II. Straßenreinigungsabgabe als Beitrag	159
III. Zusammenfassung	161
<i>Drittes Kapitel: Straßenreinigungsabgabe als Ersatzgeld</i>	<i>162</i>
<i>Viertes Kapitel: Straßenreinigungsabgabe als Steuer</i>	<i>164</i>
I. Grundsteuer	164
II. Straßenreinigungssteuer	166
1. Steuersubsidarität	166
2. Gemeindliches Steuererfindungsrecht	168
III. Zusammenfassung	172

Schlußbetrachtung

Interdependenz von Natural- und Geldlast	173
---	-----

Literaturverzeichnis	175
-----------------------------	-----

Sachwortregister	185
-------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

- abgedr. = abgedruckt
- BadWürttKAG = Baden-Württembergisches Kommunalabgabengesetz v. 18. 2. 1964, GBl. S. 71, zuletzt geändert durch G v. 26. 11. 1974, GBl. S. 508
- BadWürttStrG = Straßengesetz für Baden-Württemberg v. 20. 3. 1964, GBl. S. 127, zuletzt geändert durch G v. 21. 10. 1975, GBl. S. 654
- BayKAG = Bayerisches Kommunalabgabengesetz v. 26. 3. 1974, GVBl. S. 109
- BayStrWG = Bayerisches Straßen- und Wegegesetz v. 2. 7. 1974, GVBl. S. 333, zuletzt geändert durch G v. 11. 11. 1974, GVBl. S. 10
- BerlStrG = Berliner Straßenreinigungsgesetz v. 24. 6. 1969, GVBl. S. 768, zuletzt geändert durch G v. 17. 12. 1975, GVBl. S. 3006
- BerlStrG = Berliner Straßengesetz v. 9. 6. 1964, GVBl. S. 693, zuletzt geändert durch G v. 17. 7. 1969, GVBl. S. 1030
- BLG = Bundesleistungsgesetz i. d. F. v. 27. 9. 1961, BGBl. I S. 1769
- BremStrO = Straßenordnung für die Stadt Bremen v. 10. 5. 1966, GBl. S. 51
- Erl. = Erläuterung
- FAZ = Frankfurter Allgemeine, Zeitung für Deutschland
- FN = Fußnote
- FS — ... = Festschrift, Festgabe für
- G = Gesetz
- GO NW = Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen i. d. F.v. 19. 12. 1974, GV 1975 S. 91, zuletzt geändert durch G v. 8. 4. 1975, GV S. 304
- HambWG = Hamburgisches Wegegesetz v. 22. 1. 1974, GVBl. S. 41, zuletzt geändert durch G v. 31. 1. 1975, GVBl. S. 17
- HdB = Handbuch
- HdF = Handbuch der Finanzwissenschaft
- HessKAG = Hessisches Gesetz über kommunale Abgaben v. 17. 3. 1970, GVBl. I S. 225, zuletzt geändert durch G v. 4. 9. 1974, GVBl. I S. 361, 372
- HessStrG = Hessisches Straßengesetz v. 9. 10. 1962, GVBl. S. 437, zuletzt geändert durch G v. 5. 10. 1970, GVBl. I S. 598
- HwStr = Handwörterbuch des Steuerrechts

HwSW	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
KAG NW	= Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen v. 21. 10. 1969, GV S. 712, zuletzt geändert durch G v. 8. 1. 1975, GV S. 12
N	= Fußnote der eigenen Arbeit
NdsKAG	= Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz v. 8. 2. 1973, GVBl. S. 41
NdsStrG	= Niedersächsisches Straßengesetz v. 14. 12. 1962, GVBl. S. 251, zuletzt geändert durch G v. 30. 12. 1965, GVBl. S. 280
NWLStrG	= Straßengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen v. 28. 11. 1961, GV S. 305, zuletzt geändert durch G v. 18. 12. 1975, GV S. 706
o. B.	= ohne Begründung
PrKAG	= Preußisches Kommunalabgabengesetz v. 14. 7. 1893, GS. S. 152
PrWRG	= Preußisches Wegereinigungsgesetz v. 1. 7. 1912, GS. S. 187, zuletzt geändert durch Verordnung v. 17. 3. 1933, GS. S. 43
RhPfKAG	= Rheinland-Pfälzisches Landesgesetz über die Erhebung kommunaler Abgaben v. 8. 11. 1954, GVBl. S. 139, zuletzt geändert durch G v. 5. 11. 1974, GVBl. S. 469
RhPflStrG	= Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz v. 15. 2. 1963, i. d. F. v. 22. 4. 1970, GVBl. S. 142, zuletzt geändert durch G v. 12. 11. 1974, GVBl. S. 521
Rdn.	= Randnummer(n)
SaStrG	= Saarländisches Straßengesetz v. 17. 12. 1964, ABl. 1965, S. 117, zuletzt geändert durch G v. 5. 12. 1973, ABl. 1974, S. 33
SHKAG	= Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein v. 10. 3. 1970, GVOBl. S. 43, zuletzt geändert durch G v. 9. 12. 1974, GVOBl. S. 453
SHStrWG	= Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein v. 22. 6. 1962, GVOBl. S. 237, zuletzt geändert durch G. v. 28. 9. 1973, GVOBl. S. 327
StrReinG NW	= Gesetz über die Reinigung öffentlicher Straßen v. 18. 12. 1975, GV S. 706
VerwR	= Verwaltungsrecht
zit.	= zitiert

Im übrigen wird verwiesen auf *Kirchner, Hildebert*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 2. Aufl. 1968.

Einleitung

Die Straßenreinigung in den Gemeinden ist eine Notwendigkeit, die im Alltagserleben der Bürger weitgehend verdrängt ist. Erst Störungen durch Verschmutzungen oder witterungsbedingte Hindernisse lassen die praktische Bedeutung der Wegereinigung zutage treten: Plötzlich auftretende Schnee- oder Eisglätte bringen den Straßenverkehr ohne Streudienst zum Erliegen; Scherben, Blechteile oder gar Ladungen von Fahrzeugen, die verunglückt sind, können den Straßenverkehr ebenso erheblich behindern oder gefährden wie starker Baustellenverkehr, welcher die Straße mit einem tückischen Schmierfilm versehen kann.

Daß es sich bei der Straßenreinigung bloß um eine Trivialität des Alltags handelt, spiegelt sich auch im juristischen Bereich wider: Abgesehen von dem Pflichtengagement der Gerichte schenkt die Jurisprudenz den Problemen der Straßenreinigung wenig Beachtung. Schon der Gesetzgeber tut sich seit jeher mit der Kodifizierung des Straßenreinigungsrechts schwer. So zogen sich beispielsweise die Vorarbeiten und Beratungen des preußischen Gesetzgebers über 47 Jahre hin, bis endlich am 1. 7. 1912 das Preußische Wegereinigungsgesetz verabschiedet werden konnte¹. Seine Regelungen bilden auch heute noch die Substanz für die reinigungsrechtlichen Bestimmungen der Länder. In Nordrhein-Westfalen, das über die jüngste einheitliche Kodifizierung des Straßenreinigungsrechts verfügt, bedurfte es seit 1969 insgesamt vierer Gesetzesvorlagen, bis das Straßenreinigungsgesetz am 31. 12. 1975 in Kraft treten konnte². Auch die juristische Fachliteratur nimmt zu den Problemen der gemeindlichen Straßenreinigung nur punktuell Stellung. Bis auf wenige Ausnahmen³ fehlt es an einer umfassenden Darstellung.

Daß es sich bei der gemeindlichen Straßenreinigung letztlich um eine Banalität handelt, würde es rechtfertigen, sich wie bislang nur „von Fall zu Fall“ mit ihr zu beschäftigen, förderte nicht die juristische Analyse bei näherer Betrachtung bemerkenswerte Konstellationen zutage.

¹ Vgl. *Begründung* des Entwurfs eines Wegereinigungsgesetzes (D. A.H. 1912 Nr. 51) — abgedr. bei *Hecht/Hellich*, Komm., S. 5 f.

² Zur Entstehungsgeschichte: *Doose* Der Städtetag 1976, 275; *Walprecht/Sander*, Komm., S. V; — bereits zum 3. Entwurf (StrReinG NW — Ltg.-Drucks. 7/2957); *Loberg* KStZ 74, 41.

³ Z. B. die Kommentare von *Hecht/Hellich* (1930!), *Walprecht/Sander* und *Ketterer/Giehl/Leonhardt*.

Die Probleme setzen dort an, wo Verantwortlichkeit und Durchführung der Straßenreinigung festzulegen sind. Es entspricht altem Brauch, daß die Gemeinden die ihnen gesetzlich obliegenden Straßenreinigungspflichten weitgehend auf einen bestimmten Personenkreis, meist die Anlieger, übertragen. Die Straßenreinigung entpuppt sich heutzutage in gewisser Weise als letzter Überrest einer traditionsreichen Dienstleistungsordnung. In ihrer Ausgestaltung als Naturallast kommt der Straßenreinigungspflicht im System der Dienstleistungen inzwischen fast singuläre Bedeutung zu. Die Eigentümlichkeit der Straßenreinigungspflicht wird aber noch dadurch verstärkt, daß bestimmte Personengruppen allgemeine Gemeindeaufgaben übernehmen müssen. Die Gemeinden bedienen sich der Anlieger, um unentgeltlich gemeinwohlbezogene Aufgaben zu erfüllen.

Soweit die Straßenreinigung jedoch von den Gemeinden in eigener Regie wahrgenommen wird, muß oftmals derselbe Personenkreis, nämlich die Anlieger, das gemeindliche Reinigungsunternehmen fast vollständig mit seinen Straßenreinigungsgebühren finanzieren. Dabei werden die Reinigungsgelder meist in der Vorstellung entrichtet, hiermit die Freistellung von eigenen Reinigungspflichten erkaufte zu haben. Immerhin läßt sich die Finanzierung allgemeiner Straßenreinigungsaufgaben aus der Tasche bestimmter Bürger mit dem geschichtlich belegbaren Argument erklären, „das war schon immer so“. Daß der gemeindlichen Straßenreinigung im Zeitalter allgemeiner Motorisierung und überfüllter Straßen ein anderer Stellenwert zukommt als bei ihrer ersten umfassenden gesetzlichen Kodifikation im Jahre 1912, wird meist nicht einmal in eine Frage gekleidet. Den Hauptanteil an den Lasten der Straßenreinigung, sei es als Naturallast, sei es als Geldlast, hat nach wie vor ein bestimmter Adressatenkreis zu tragen. Überspitzt formuliert: Die Allgemeinheit wird zum Kostgänger der Anlieger.

Aufgabe der Arbeit ist es, auf dem Hintergrund einer umfassenden Analyse der Funktion gemeindlicher Straßenreinigung die Praxis der Lastenverteilung rechtlich zu würdigen. Dabei wird die Straßenreinigungspflicht als erratischer Block einer überlieferten Dienstleistungsordnung ein ebenso starkes Interesse beanspruchen können, wie die tatsächliche und finanzielle Lastenaufteilung zwischen bestimmten Personengruppen und der Allgemeinheit.

Erster Teil

Die Straßenreinigung im System öffentlicher Lasten

Erstes Kapitel

Pflichtenkombinationen im Bereich der Straßenreinigung: Natural- und Geldlast — Vorzugs- und Gemeinlast

Die Pflichten, die dem Bürger aus der gemeindlichen Straßenreinigung erwachsen, enthalten gleichzeitig — mit unterschiedlicher Akzentuierung — Elemente der wichtigsten Erscheinungsformen öffentlicher Lasten schlechthin: Die Reinigungspflichten sind sowohl Natural- und Geldlast als auch Vorzugs- und Gemeinlast. Die erstgenannte Gruppierung bildet den Raster nach dem Inhalt der Pflichten, die zweite nach dem Kreis der pflichtigen Personen¹.

Als Natural- oder Geldlast fordert die Straßenreinigung von dem Bürger, entweder einen ihm von der Gemeinde zugewiesenen Straßebereich aus eigener Kraft mit eigenen Arbeitsgeräten zu säubern oder einen individuell festgelegten Geldbetrag zu zahlen. Auch die Kombination von Reinigungs- und Geldleistungspflichten in einer Person tritt häufig auf. Derartige Fälle liegen vor, wenn die Gemeinde die Übertragung der Säuberungspflicht auf bestimmte Straßenzonen, meist Fußgängerbereiche, beschränkt und die Reinigung der verbleibenden Flächen, in der Regel die Fahrbahnen, selbst ausführt. Die Reinigungskosten werden zum größten Teil den bereits selbst reinigungspflichtigen Personen in Rechnung gestellt. Das „Kehre oder Zahle“ wird häufig

¹ Die Systematisierung öffentlicher Lasten ist ebenso unterschiedlich wie die jeweilige Begrifflichkeit beliebig festgelegt wird [hierzu: *Wilke*, S. 7 ff. (11)]. — Der hier getroffenen Einteilung kommen am nächsten die Unterscheidungen bei *Wilke*, S. 7 ff. (15); *Wolff/Bachof*, VerwR I, § 42 II a; andere Ordnungsmodelle finden sich bei *Weber*, Die Dienst- und Leistungspflichten der Deutschen, 1943; *Ipsen*, FS-E. Kaufmann, S. 141 ff. (144): Dienst- und Sachleistungspflichten; — *Bauernfeind/Zimmermann*, Komm., § 1 Rdn. 5; *Maunz* in: M-D-H, Art. 12 Rdn. 128; *Strickrodt*, HwStR II, „Last, öffentliche“: Dienst-, Sach- und Geldleistungspflichten; — vgl. ferner: *Fleiner*, Institutionen, S. 414 - 438; *Otto Mayer*, VerwR II, S. 217 - 242; *Tipke/Kruse*, AO, § 1 A 6 (S. 5).