



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Kommunalbericht 2018

Nr. 3 Kommunale Straßenreinigung - Möglichkeiten zur Ertragsteigerung und Aufwandminderung noch nicht ausge- schöpft

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 3 Kommunale Straßenreinigung - Möglichkeiten zur Ertragsteigerung und Aufwandminderung noch nicht ausgeschöpft

Die Gemeinden sind verpflichtet, die innerhalb der geschlossenen Ortslage gelegenen öffentlichen Straßen zu reinigen¹⁴⁴. Soweit zumutbar, kann die Reinigungspflicht den Eigentümern oder Besitzern der an die Straßen angrenzenden sowie der durch die Straße erschlossenen Grundstücke übertragen werden¹⁴⁵. Sofern die Gemeinde die Reinigung selbst durchführt, kann sie hierfür Benutzungsgebühren von den Anliegern erheben¹⁴⁶. Auch nach Übertragung der Verpflichtung und nach Abzug von Gebühreneinnahmen verbleiben den Gemeinden zum Teil noch beträchtliche Aufwendungen¹⁴⁷. So waren in den Haushaltsplänen einer kreisfreien Stadt Unterdeckungen von 2,3 Mio. € jährlich für die Straßenreinigung ausgewiesen.

Im Hinblick auf die mit der Straßenreinigung verbundenen Haushaltsbelastungen sollten die Möglichkeiten zur Ertragsverbesserung und Aufwandminderung genutzt werden. Dem kamen Gemeinden, wie nachfolgende Beispiele belegen, nicht immer hinreichend nach.

1 Umfang der Straßenreinigung

Eine defizitär wirtschaftende kreisfreie Stadt mit nicht gedeckten Reinigungsaufwendungen von mehr als 1,0 Mio. € jährlich hatte seit Jahrzehnten in ihrer Straßenreinigungssatzung die Reinigung der Rad- und Gehwege sowie der Straßenrinnen den Anliegern übertragen, nicht jedoch die Reinigung der Fahrbahnen.

Grundsätzlich können die Anlieger auch zur Reinigung der Fahrbahnen verpflichtet werden, sofern es sich nicht um Straßen handelt, bei denen die Verkehrsverhältnisse einer Übertragung der Fahrbahnreinigung entgegenstehen. Dies ist erst dann der Fall, wenn die Reinigung mit einer Gefahr für Leib und Leben der Anlieger verbunden wäre¹⁴⁸. Demgemäß sahen die Straßenreinigungssatzungen anderer kreisfreier Städte üblicherweise vor, dass die Anlieger im Rahmen der Zumutbarkeit auch zur Reinigung der Fahrbahnen verpflichtet sind. Da die Stadt für die Fahrbahnreinigung keine Gebühren erhob (vgl. nachfolgend Tz. 4), trug sie die dabei entstehenden Aufwendungen vollständig selbst. Der Empfehlung des Rechnungshofs, auch die Fahrbahnreinigung auf die Anlieger zu übertragen, ist die Stadt bislang nicht gefolgt.

Eine andere hoch verschuldete kreisfreie Stadt hatte den Winterdienst auf Gehwegen nicht auf die Anlieger übertragen, sondern führte ihn selbst durch. Hierfür verlangte sie zwar Gebühren; jedoch verblieb bei ihr ein nicht durch Gebühren zu finanzierender Anteil für das sog. öffentliche Interesse¹⁴⁹ zwischen 20.000 € und 80.000 € jährlich¹⁵⁰.

Der Winterdienst unterliegt hinsichtlich der Übertragungen auf die Anlieger denselben Zumutbarkeitskriterien wie die übrige Straßenreinigung. Es war nicht erkennbar,

¹⁴⁴ § 17 Abs. 3 Satz 1, Abs. 1 Satz 1 LStrG.

¹⁴⁵ § 17 Abs. 3 Satz 7 LStrG. Der Personenkreis wird nachfolgend aus Vereinfachungsgründen als Anlieger bezeichnet.

¹⁴⁶ § 17 Abs. 3 Satz 4 LStrG.

¹⁴⁷ Die amtliche Finanzstatistik liefert keine Angaben zu den kommunalen Ausgaben der Straßenreinigung.

¹⁴⁸ Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 12. August 1999 - 1 C 10016/99.

¹⁴⁹ Kostenanteil der Reinigung, der nicht den Anliegern, sondern dem Durchgangsverkehr zuzuordnen und demnach von der Kommune zu tragen ist.

¹⁵⁰ Witterungsbedingte Schwankungen der Kosten des Winterdienstes.

dass die Beseitigung von Schnee und Glätte auf den satzungsmäßig von der Stadt gereinigten Gehwegen mit Gefahren für Leib und Leben der Anlieger verbunden gewesen wäre. Andere kreisfreie Städte hatten zumeist für den Winterdienst auf Gehwegen die Anlieger verpflichtet. Der Rechnungshof hat der Stadt empfohlen, in ihrer Satzung die Durchführung des Winterdienstes auf Gehwegen den Anliegern zu übertragen.

2 Häufigkeit der Straßenreinigung

Die Kommunen teilen ihre Straßen in der Regel in Reinigungsklassen ein, die sich durch die Häufigkeit der Reinigung unterscheiden. Einige Städte reinigten innerstädtische Straßen¹⁵¹ täglich. So waren beispielsweise nach der Satzung einer kreisfreien Stadt 14 Straßen und Plätze täglich zu reinigen. Der Personal- und Sachaufwand hierfür betrug 40.000 € jährlich je Werktag und 90.000 € jährlich für die allwöchentliche Sonntagsreinigung. Die Stadt finanzierte 25 % dieser Aufwendungen selbst, den Rest durch Gebühren.

Eine geringere Reinigungshäufigkeit im innerstädtischen Bereich würde sich nach Auffassung dieser Kommunen nachteilig auf ein sauberes Stadtbild auswirken.

Allerdings hatten andere Städte, darunter auch solche mit Kureinrichtungen und bedeutendem Fremdenverkehrsaufkommen, allenfalls sechs Reinigungen je Woche festgelegt, ohne dass dadurch das Stadtbild maßgeblich beeinträchtigt wurde.

Eine Reduzierung der Reinigungshäufigkeit entlastet die Gebührenschuldner und verringert die kommunal zu tragenden Kosten für das öffentliche Interesse¹⁵².

3 Reinigung abweichend von der Satzung

Zum Teil reinigten Kommunen Straßen, obwohl hierzu nach den Satzungen die Anlieger verpflichtet waren. So führte eine kreisfreie Stadt Reinigungsleistungen in über 100 Straßen durch, die von den Anliegern zu reinigen waren. Dadurch entstanden Haushaltsbelastungen von etwa 280.000 € jährlich. Eine große kreisangehörige Stadt erbrachte den Winterdienst auf nahezu 170 Straßen; die Satzung sah hingegen städtischen Winterdienst nur auf 15 Straßen vor. In einer verbandsangehörigen Stadt räumte oder streute der Bauhof sämtliche Straßen bei Schneefall und Glätte. Nach der Straßenreinigungssatzung waren die Schneeräumung auf Straßen sowie das Bestreuen der Gehwege und besonders gefährlichen Fahrbahnstellen den Anliegern übertragen¹⁵³.

Die Übernahme der Reinigung anstelle der satzungsrechtlich Verpflichteten beruhte nach den Angaben der betreffenden Kommunen auf Serviceerwägungen (Entlastung der Bürger). Zum Teil wurde die Auffassung vertreten, dass den vielfach älteren Anliegern eine Reinigung nicht zumutbar sei, so etwa bei der Beseitigung von Laubfall.

Kommunen können Reinigungsleistungen aus besonderen Gründen auch in Fällen übernehmen, in denen grundsätzlich die Anlieger verpflichtet sind. Dies gilt zum Beispiel bei starken Verschmutzungen, etwa infolge von Unwettern oder von Straßenfesten. Persönliche Gründe der Anlieger, wie Alter oder Krankheit, führen grundsätzlich nicht zur Unzumutbarkeit der Übertragung von Reinigungspflichten¹⁵⁴. Vielmehr

¹⁵¹ Dies betraf insbesondere Fußgängerzonen.

¹⁵² Das gilt unter der Voraussetzung, dass die Personal- und Sachausstattung für die Straßenreinigung an die geringere Reinigungshäufigkeit angepasst wird.

¹⁵³ Gebühren wurden nicht erhoben.

¹⁵⁴ Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 6. September 1988 - 2 UE 1126/86, juris Rn. 28.

müssen die Anlieger dann ihrerseits Dritte mit der Umsetzung der ihnen obliegenden Pflichten beauftragen.

Die abweichend von den Satzungen freiwillig übernommenen Reinigungsleistungen widersprechen dem Gebot sparsamer Haushaltsführung.

4 Gebühren für die Straßenreinigung

4.1 Vollständiger Verzicht auf Gebühren

Eine kreisfreie Stadt sah - im Gegensatz zu allen anderen rheinland-pfälzischen kreisfreien Städten - in ihrer Satzung keine Gebühren für städtische Reinigungsleistungen vor.

Die Gemeinden können, wie bereits dargelegt, die Anlieger der von ihr gereinigten Straßen ganz oder teilweise zu den Kosten der Reinigung heranziehen¹⁵⁵. Zwar eröffnet diese Bestimmung nach ihrem Wortlaut ein Ermessen auch hinsichtlich der Entscheidung, ob Gebühren erhoben werden. Bei der Ermessensausübung sind jedoch die Grundsätze der Erzielung von Erträgen zu beachten. Danach sind die Kosten der Straßenreinigung vorrangig durch Leistungsentgelte zu finanzieren, soweit sonstige Erträge (außer Steuern) nicht ausreichen¹⁵⁶. Im Hinblick auf die defizitäre Haushaltslage der Stadt war ein Gebührenverzicht nicht gerechtfertigt.

4.2 Gebühren für den Winterdienst

Vielfach erhoben Kommunen Gebühren für die Straßenreinigung, ohne dabei die zum Teil erheblichen Kosten des Winterdienstes zu berücksichtigen. So fielen beispielsweise bei einer großen kreisangehörigen Stadt in einem mehrjährigen Durchschnitt fast 160.000 € jährlich, bei einer größeren kreisfreien Stadt sogar zwischen 340.000 € und 2,0 Mio. € jährlich für den Winterdienst an. Gegen Winterdienstgebühren sprachen aus Sicht der Gemeinden insbesondere folgende Erwägungen:

- Die Aufwendungen des Winterdienstes seien stark witterungsabhängig und damit nur schwer kalkulierbar.
- In Jahren mit vergleichsweise milden Wintern sei der Verwaltungsaufwand, um Gebühren zu ermitteln und zu erheben, unter Umständen höher als das erzielbare Gebührenaufkommen. Zudem müssten ggf. Gebühren erstattet werden, wenn nur geringe tatsächliche Winterdienstleistungen erbracht worden seien.
- Die kommunale Verpflichtung zum Winterdienst bestehe nur für verkehrsbedeutende und zugleich gefährliche Straßenabschnitte. Demgegenüber würde aus Servicegründen zum Teil weitgehender geräumt und gestreut. Solche über die Verkehrssicherungspflicht hinaus erbrachten Leistungen seien nicht gebührenfähig.
- Der Winterdienst betreffe - anders als bei der sonstigen Reinigung - oftmals nur einen kleinen Teil der Straßen¹⁵⁷. Den dortigen Anliegern sei nicht zu vermitteln, dass sie, abweichend von den Anliegern anderer Straßen, für die Kosten des Winterdienstes aufkommen sollen. Letztendlich hänge die Gebührenpflicht dann davon ab, an welcher Straße man wohne.
- Mit der Einführung einer Winterdienstgebühr seien zusätzliche Abgabenbelastungen für die Anlieger verbunden.

¹⁵⁵ Siehe auch Fußnote 146.

¹⁵⁶ § 94 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemO und Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 6. Juli 1979 - XV B 855/79; juris Rn. 7 ff.

¹⁵⁷ Zum Beispiel Zufahrtsstraßen zu Schulen, Heimen und Krankenhäusern.

Die vorgebrachten Gründe gegen Winterdienstgebühren sind nicht stichhaltig:

- Möglichen Schwankungen bei den Aufwendungen des Winterdienstes lässt sich durch einen mehrjährigen Kalkulationszeitraum begegnen. So dürfen die Kommunen ihrer Kalkulation die Kostenentwicklung von insgesamt sechs Jahren zugrunde legen¹⁵⁸. Diese Art der Kalkulation vermeidet die ansonsten typischerweise bei Winterdienstgebühren auftretenden Gebührensprünge.
- Ein vermeintliches Missverhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und Gebührenertrag ist unerheblich. Der Verwaltungsaufwand (insbesondere Gebührenkalkulation, Ermittlung der Gebührenschildner, Festsetzung und Erhebung von Gebühren, Rechtsbehelfsverfahren) gehört grundsätzlich zu den gebührenfähigen Kosten und schmälert insoweit nicht das Gebührenaufkommen.

Eine Pflicht zur Erstattung von Winterdienstgebühren aufgrund milder Witterungslage kommt nur in Ausnahmefällen in Betracht. Benutzungsgebühren für den Winterdienst dürfen nach Wahrscheinlichkeitsmaßstäben bemessen werden¹⁵⁹. Das bedeutet, dass sich der Wert der Reinigungsleistung und die Gebühr nicht exakt entsprechen müssen. Das kommunale Abgabenrecht fordert nur, dass kein offensichtliches Missverhältnis zwischen Leistung und Gebühr besteht¹⁶⁰. Zudem muss berücksichtigt werden, dass sich ein beträchtlicher Teil kommunaler Winterdienstaufwendungen nicht in tatsächlichen Räum- und Streudiensten niederschlägt, sondern auf Vorhaltekosten entfällt (zum Beispiel Beschaffung von Streusalz, Einteilung von Personal für Bereitschaftsdienste). Solche Vorhaltekosten sind gebührenfähig, da die Bereitstellung von Leistungen für den Bedarfsfall den Anliegern einen gebührenrelevanten Vorteil vermittelt¹⁶¹.

- Nach den vom Bundesgerichtshof entwickelten Maßstäben sind Kommunen nur zum Winterdienst auf verkehrsbedeutenden und zugleich gefährlichen Straßenabschnitten verpflichtet. Das gilt jedoch nur für die sog. verkehrsmäßige Reinigung, die Ausdruck der Verkehrssicherungspflichten der Gemeinde ist. Regelungsgegenstand von § 17 LStrG ist demgegenüber die sog. polizeiliche Reinigung, die über die Verkehrssicherung hinausreicht¹⁶². Werden daher im Rahmen des kommunalen Winterdienstes Leistungen erbracht, die über Verkehrssicherungspflichten hinausgehen, sich aber noch im Rahmen der polizeilichen Reinigung halten und nicht - wie etwa die Schneeräumung wenig befahrener Anlieger- und Erschließungsstraßen - lediglich eine Serviceleistung für die Anlieger darstellen, ist der diesbezügliche Aufwand gebührenfähig¹⁶³.
- Auch wenn Winterdienst nur auf vergleichsweise wenigen Straßen anfällt¹⁶⁴, führt das nicht dazu, dass eine Gebührenerhebung für die dortigen Anlieger unzumutbar wird. Der Einwand, dass die Gebührenpflicht dann mehr oder weniger zufällig Anlieger treffe, die Grundstücke an den vom Winterdienst umfassten Straßen haben, trägt keinen Gebührenverzicht. Auch bei der übrigen Straßenreinigung

¹⁵⁸ § 8 Abs. 1 Satz 4 KAG.

¹⁵⁹ § 7 Abs. 1 Satz 2 KAG, BVerwG, Beschluss vom 9. Dezember 1993 - 8NB 5/93, juris Rn. 6.

¹⁶⁰ § 7 Abs. 1 Satz 3 KAG.

¹⁶¹ Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 24. August 2015 - OVG 12 S 2.15, juris Rn. 20. Wenn allerdings aufgrund von Räum- und Streuplänen in bestimmten Straßen faktisch kein Winterdienst stattfindet, da andere Straßen vorrangig angefahren werden, dürften die dann ausschließlich erbrachten Vorhaltekosten für die Anlieger dieser Straßen keinen Vorteil mehr vermitteln.

¹⁶² Bundesgerichtshof, Urteil vom 21. November 1996 - III ZR 28/96, juris Rn. 14.

¹⁶³ Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, „Empfehlungen zum Winterdienst“ vom 13. November 2001.

¹⁶⁴ Im Hinblick auf die Höhe der Winterdienstkosten wird bezweifelt, dass tatsächlich nur wenige Straßen vom Winterdienst betroffen sind.

hängt die Erhebung der Reinigungsgebühr letztendlich davon ab, ob ein Anlieger über Grundstücke an einer Straße verfügt, die von der Stadt gereinigt wird oder nicht. Im Übrigen haben Anlieger an nicht von kommunalen Winterdienstmaßnahmen betroffenen Straßen zwar keine Gebühren zu entrichten; im Gegenzug müssen sie jedoch ggf. selbst für den Winterdienst sorgen.

- Der Hinweis auf die zusätzliche Abgabenbelastung im Fall der Einführung von Winterdienstgebühren lässt außer Acht, dass solche Gebühren das Äquivalent für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen sind.

Der kommunale Winterdienst liegt nicht ausschließlich im öffentlichen Interesse, sondern begünstigt auch die Anlieger der Straßen. Daher müssen die Kosten nicht allein aus allgemeinen Haushaltsmitteln getragen werden. Zumindest bei defizitärer Haushaltslage sollten angemessene Gebühren verlangt werden¹⁶⁵.

5 Rufbereitschaft für den Winterdienst

Um den Winterdienst außerhalb der üblichen Arbeitszeiten zu gewährleisten, ordnen die Kommunen häufig Rufbereitschaft an. Die angeordneten Zeiten überstiegen zum Teil den Bedarf. So waren in einer Stadt für Kräfte des Bauhofs an Werktagen Bereitschaftsdienste von 00:00 Uhr bis 07:30 Uhr und von 16:00 Uhr bis 24:00 Uhr sowie an Wochenenden bzw. Feiertagen von 00:00 Uhr bis 24:00 Uhr festgelegt. Die Regelung galt durchgehend für die Monate Dezember bis Februar. Tatsächlich gab es innerhalb dieses Zeitraums durchschnittlich drei Winterdiensteinsätze je Monat. Diese wurden im Regelfall in den frühen Morgenstunden bis gegen 06:00 Uhr ausgeführt.

Die Bereitschaftszeiten standen außer Verhältnis zur tatsächlichen Notwendigkeit des Winterdienstes. Es wäre ausreichend gewesen, die Rufbereitschaften in Abhängigkeit von Wetterprognosen anzuordnen. Dadurch hätten Aufwendungen von überschlägig 25.000 € jährlich eingespart werden können¹⁶⁶. Die Stadt hat nach ihren Angaben aufgrund der Hinweise des Rechnungshofs die Rufbereitschaftszeiten deutlich reduziert.

¹⁶⁵ Siehe Fußnote 156.

¹⁶⁶ Zeiten der Rufbereitschaft werden nach § 8 Abs. 3 TVöD gesondert vergütet.