

Keine Wende im Straßenreinigungsrecht: Reinigung und Winterdienst auf Fahrbahnen durch Anlieger nach dem OVG Berlin-Brandenburg

Dr. Martin Düwel, Berlin*

I. Einleitung

Mit Urteilen vom 15. 10. 2014 ist das *OVG Berlin-Brandenburg*¹ deutlich der Rechtsprechung des *VG Potsdam* zum Straßenreinigungs- und Winterdienstrecht und der dortigen Ansicht zu rechtlichen Grenzen der Übertragbarkeit von Reinigungspflichten auf Grundstückseigentümer im Land Brandenburg nach § 49 a BbgStrG entgegengetreten. Danach gilt im Land Brandenburg, dass unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Zumutbarkeit Reinigungs- und Winterdienstpflichten auch in Bezug auf Fahrbahnen auf Grundstückseigentümer kraft satzungsrechtlicher Anordnung übertragen werden können.

Die Reinigung öffentlicher Straßen und Wege in geschlossener Ortslage gehört in der Bundesrepublik Deutschland zu den traditionellen Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge. Nach Maßgabe des Landesrechts werden regelmäßig die Gemeinden als Aufgabenträger in die Pflicht genommen, wozu auch die Pflicht zur Beräumung von Schnee und Streuung bei Glätte zählt. Alle landesrechtlichen Regelungen erlauben dabei in bestimmten Grenzen die Übertragung der kommunalen Reinigungs- und Winterdienstpflichten auf die Eigentümer der angrenzenden und/oder von den innerörtlichen Straßen erschlossenen Grundstücke. Gereinigte Straßen basieren insoweit bundesweit auf einem Zusammenwirken kommunaler Reinigungsleistungen einerseits und solcher der Grundstückseigentümer kraft satzungsrechtlicher Übertragung durch die kommunalen Aufgabenträger andererseits. Im Land Brandenburg ist die einschlägige landesgesetzliche Grundlage der § 49 a BbgStrG².

Mit seinen Urteilen vom 9. 12. 2010³ und vom 26. 9. 2013⁴ hat die *10. Kammer des VG Potsdam* gravierende Einschränkungen für die Übertragbarkeit von Reinigungspflichten auf Grundstückseigentümer formuliert (II.), die für die kommunale Praxis erhebliche Auswirkungen gehabt haben (III.). Mit zwei Urteilen vom 15. 10. 2014 hat das *OVG Berlin-Brandenburg* dem *VG Potsdam* deutlich widersprochen und zum Ausdruck gebracht, dass die Rechtslage im Land Brandenburg im Bereich der Übertragbarkeit von Reinigungspflichten derjenigen in den übrigen Bundesländern weitgehend entspricht (IV.). Die Deutlichkeit der Entscheidungsgründe des *OVG Berlin-Brandenburg* gibt auch vor einer zu erwartenden Entscheidung des klägerseits wegen der Nichtzulassung der Revision angerufenen *BVerwG* hinreichend Anlass, jedenfalls künftig im Straßenreinigungsrecht des Landes Brandenburg auf einen „Brandenburgischen Sonderweg“ zu verzichten (V.).

II. Rechtsprechung der 10. Kammer des VG Potsdam

Dem Urteil des *VG Potsdam* vom 9. 12. 2010 im Verfahren 10 K 1885/06 lag das negative Feststellungsbegehren eines Grundstückseigentümers zugrunde, der nach der streitbefangenen Straßenreinigungssatzung in einer Breite von mindestens 1,2 m die öffentliche Straße entlang seines Grundstücks von Schnee und Eis zu befreien bzw. zu streuen hatte. Ein Geh- oder kombinierter Geh- und Radweg verlief entlang dieser Straße nicht. Der Kläger hielt sich nicht wirksam zur Winterdienstwartung verpflichtet und führte zur Begründung eine mangelnde Widmung der sein Grundstück erschließenden Straße sowie deren Verlauf außerhalb der geschlossenen Ortslage an.

Das *VG Potsdam* ließ ausdrücklich offen, ob die Einwände des Klägers gegen eine wirksame Begründung seiner satzungsrechtlichen Winterdienstpflicht auf einem „fiktiven Gehweg“ begründet waren. Es hielt demgegenüber die zugrunde liegenden Satzungsbestimmungen wegen Verstoßes gegen § 49 a II BbgStrG a.F.⁵, der den Umfang der Winterdienstpflicht als Unterfall der Reinigungspflicht von Abs. 1 regelt(e), für unwirksam. Denn nur in Bezug auf angelegte Gehwege, Fußgängerüberwege sowie in Fußgängerzonen und verkehrsberuhigten Bereichen könnten Winterdienstpflichten auf die Grundstückseigentümer übertragen werden, während im Übrigen die Gemeinden selbst und ohne Übertragungsmöglichkeit winterdienstpflichtig seien. Insbesondere könne die gesetzliche Grundlage für „fiktive Gehwege“ in § 49 a II 1 Nr. 2 BbgStrG a.F. nicht auf Bereiche außerhalb von Fußgängerzonen und verkehrsberuhigten Bereichen ausgedehnt werden⁶. Weder entsprechende Anhaltspunkte für die Annahme einer derart beschränkten Winterdienstpflicht gem. § 49 a II BbgStrG in der Gesetzesbegründung⁷ noch anderslautende

* Der Autor ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht in der Kanzlei ZENK Rechtsanwälte Berlin.

1 *OVG Berlin-Brandenburg*, Ur. v. 15. 10. 2014 – OVG 9 B 21.14, LKV 2015, 88 (in diesem Heft) = juris; Ur. v. 15. 10. 2014 – OVG 9 B 20.14, juris.

2 Eingefügt durch Gesetz v. 15. 12. 1995 (GVBl I, 288), zuletzt geändert durch Gesetz v. 4. 7. 2014, GVBl I Nr. 27.

3 *VG Potsdam*, Ur. v. 9. 12. 2010 – 10 K 1885/06, LKV 2011, 143 (bearb. von Dyllick/Neubauer).

4 *VG Potsdam*, Ur. v. 26. 9. 2013 – 10 K 2786/12, LKV 2013, 574 (bearb. von Dyllick/Neubauer).

5 Fassung der Bekanntmachung vom 28. 7. 2009, GVBl I, 385 i.d.F. des Gesetzes vom 13. 4. 2010, GVBl I, 12.

6 *VG Potsdam*, Ur. v. 9. 12. 2010 – 10 K 1885/06, juris Rn. 14 f.; zustimmend Dyllick/Neubauer, LKV 2011, 109 (111).

7 *VG Potsdam*, Ur. v. 9. 12. 2010 – 10 K 1885/06, juris Rn. 16; zustimmend Dyllick/Neubauer, LKV 2011, 109 (111).

Judikate aus verschiedenen Bundesländern⁸ sollten nach Auffassung des *VG Potsdam* ein anderes Auslegungsergebnis des § 49 a BbgStrG a.F. rechtfertigen.

Nachdem mit Art. 1 Nr. 6 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des BbgStrG vom 18. 10. 2011⁹ die landesgesetzliche Übertragungsbefugnis von Reinigungspflichten auf Grundstückseigentümer ausdrücklich den klarstellenden Zusatz „auch hinsichtlich der Fahrbahnen“ in § 49 a IV 1 Nr. 2 BbgStrG erhalten hatte¹⁰, erstaunte das *VG Potsdam* mit seinem Urteil vom 26. 9. 2013 im Verfahren 10 K 2786/12 die kommunale Praxis erneut. Wiederum aus Anlass eines negativen Feststellungsbegehrens, mit dem die dortige Klägerin im Wesentlichen unter Hinweis auf § 25 StVO die Unzulässigkeit einer satzungsrechtlichen Übertragung von Reinigungs- und Winterdienstpflichten auf landesgesetzlicher Grundlage festgestellt wissen wollte, stellte das Gericht entsprechend dem klägerischen Vortrag eine Gesamtunwirksamkeit der streitbefangenen Satzung wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht fest¹¹. Zentrale Begründungserwägung ist die Rechtsansicht, wonach das Gebot zur Nutzung von Gehwegen durch Fußgänger in § 25 StVO dem Landesgesetzgeber abschließend Schranken in Bezug auf die Übertragung von Reinigungspflichten setze. Auf Fahrbahnen außerhalb von Fußgängerzonen und verkehrsberuhigten Bereichen sei dies stets und ausnahmslos unzulässig¹². Sofern in der Rechtsprechung eine Reinigungs- und Winterdienstpflicht zu Lasten von Grundstückseigentümern in Bezug auf Fahrbahnen bislang lediglich aus Gründen individueller Unzumutbarkeit für rechtswidrig erachtet worden sei, hätten die Gerichte einen generellen Verstoß gegen § 25 StVO nicht annehmen können, da sie darauf entweder nicht eingegangen seien oder einen Verstoß nur knapp und wenig überzeugend verneint hätten¹³. Die Gesamtnichtigkeit der streitbefangenen Satzung wurde auch damit begründet, dass jegliche Arbeiten zur Grünpflege nicht vom Reinigungsbegriff des § 49 a I BbgStrG erfasst seien, so dass eine Satzung Grundstückseigentümer nicht zur Beseitigung von Gras- und Pflanzenwuchs auf Gehwegen verpflichten dürfe¹⁴. Schließlich sei eine Abgrenzung zu der im BbgStrG nicht geregelten Abfallbeseitigungspflicht vorzunehmen, weshalb von Anliegern nicht gefordert werden könne, Wildkraut, Laubfall und sonstigen Unrat aus dem öffentlichen Straßenraum zu entfernen¹⁵.

III. Auswirkungen dieser Rechtsprechung

Beide Entscheidungen des *VG Potsdam* betreffen die Ebene der satzungsrechtlichen Gestaltung und damit für Gemeinden als Aufgabenträger der Straßenreinigung zentrale Fragen der Reichweite der gesetzlichen Übertragungsbefugnisse. Dementsprechend haben sie nach ihrer jeweiligen Veröffentlichung auch eine große Resonanz erfahren, da die meisten kommunalen Straßenreinigungssatzungen, insbesondere in ländlichen Gebieten, eine „fiktive Gehwegreinigung“ auf Fahrbahnen entlang der Grundstücksgrenzen straßenseitig erschlossener Grundstücke in den geschlossenen Ortslagen sommers wie winters vorsehen. Vor allem hinsichtlich des Winterdienstes

liegt einem solchen kommunalen Reinigungskonzept regelmäßig ein Reinigungsverständnis zugrunde, welches in Bezug auf den Schutz und die Sicherheit für den Fußgängerverkehr auf die partielle Aufgabenerledigung durch die Grundstückseigentümer setzt. Grund dafür sind zum einen finanzielle Aspekte. Denn mehrheitlich soll nach dem Willen der Gemeindevertretungen die Belastung der Grundstückseigentümer durch höhere Straßenreinigungsgebühren vermieden werden, die bei einem größeren Anteil der kommunalen Reinigungsleistungen steigen. Außerdem bedeutet jede kostenrelevante Erweiterung der kommunalen Straßenreinigungsleistung, dass 25 % der Straßenreinigungskosten nach § 49 a VI 2 BbgStrG nicht über Benutzungsgebühren refinanziert werden können, damit ausschließlich den kommunalen Haushalt belasten und diese Mittel für die Erledigung anderer Aufgaben nicht mehr zur Verfügung stehen. Gründe für eine Einbeziehung der Grundstückseigentümer in die Straßenreinigung sind zum anderen aber auch Aspekte der Effizienz und eine Steigerung des individuellen Verantwortungsbewusstseins in der örtlichen Gemeinschaft. Gerade bei winterlicher Witterung bewirkt eine zeit- und ortsnahe Räumung und Streuung durch die Gesamtheit der verpflichteten Grundstückseigentümer eine schnelle und weitgehend verlässliche Absicherung des Verkehrs und vor allem des Fußgängerverkehrs, wie sie insbesondere in ländlichen Gebieten nicht allein durch eine kommunale Aufgabenerfüllung geleistet werden kann¹⁶.

Eine Übertragung von Straßenreinigungspflichten auf Eigentümer angrenzender bzw. erschlossener Grundstücke unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist dabei nicht nur verfassungsrechtlich unbedenklich¹⁷, sondern unmittelbarer Ausdruck der Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 II 1 GG. Die die grundstücksbezogenen Erschließungsvorteile der öffentlichen Straße in der geschlossenen Ortslage nutzenden Grundstückseigentümer beteiligen sich insoweit an der Aufgabe der Straßenreinigung nicht nur über Benutzungsgebühren, sondern auch in Form aktiver Reinigungsleistungen, die sie persönlich oder durch Dritte erfüllen können. Gereinigte und winterdienstgewartete Straßen

8 Zutreffend sprechen *Dyllick/Neubauer*, LKV 2011, 109 (111 f.) deshalb von einem „krassen Widerspruch“.

9 GVBl I Nr. 24.

10 Vgl. Amtl. Begr. LT-Dr 5/3349, S. 2; vehement kritisch *Dyllick/Neubauer*, LKV 2011, 544 (545 f.).

11 *VG Potsdam*, Ur. v. 26. 9. 2013 – 10 K 2786/12, LKV 2013, 574, juris Rn. 26 ff., 32 ff.; zustimmend *Dyllick/Neubauer*, LKV 2013, 546 (548) mit der Feststellung, dass das Straßenreinigungsrecht die StVO nun schon über 75 Jahre schlicht und einfach ignoriert habe.

12 *VG Potsdam*, Ur. v. 26. 9. 2013 – 10 K 2786/12, LKV 2013, 574, juris Rn. 34 f.

13 *VG Potsdam*, Ur. v. 26. 9. 2013 – 10 K 2786/12, LKV 2013, 574, juris Rn. 36.

14 *VG Potsdam*, Ur. v. 26. 9. 2013 – 10 K 2786/12, LKV 2013, 574, juris Rn. 30.

15 *VG Potsdam*, Ur. v. 26. 9. 2013 – 10 K 2786/12, LKV 2013, 574, juris Rn. 31.

16 Vgl. insofern bereits *BVerwG*, Ur. v. 5. 8. 1965 – 1 C 78/62, BVerwGE, 22, 26 (28); *VGH München*, Ur. v. 12. 10. 2000 – 8 B 00.1025, NJW 2001, 2192 (2193); jüngst etwa *VG Freiburg*, Ur. v. 14. 11. 2007 – 1 K 762/07, juris Rn. 20.

17 S. nur *Wichmann*, Straßenreinigung und Winterdienst in der kommunalen Praxis, 7. Aufl. (2013), Rn. 139 m.w.N. zur Rspr.

sind also nicht allein Sache der Gemeinde als Aufgabenträgerin. Hinter den landesgesetzlichen Vorschriften zur Übertragung von Reinigungspflichten auf Grundstückseigentümer steht vielmehr auch der Gedanke einer Beteiligung der Gesamtheit der Grundstückseigentümer innerhalb ihrer örtlichen Gemeinschaft. Weil nach den erschließungs- und ausbaubearbeitungsrechtlichen Bestimmungen der §§ 127 ff., 242 IX BauGB und § 8 KAG die Grundstückseigentümer maßgeblich die investiven Kosten für öffentliche Straßen zu tragen haben und deshalb in der Zeit nach 1990 insbesondere in vielen ländlichen Gegenden darauf verzichtet wurde, Gehwege als eigenständige bauliche Anlagen zu errichten, ist die Möglichkeit der Übertragung von Reinigungspflichten auch für „fiktive Gehwege“ auf den Fahrbahnen entlang der Grundstücksgrenzen aus kommunaler Sicht eine wichtige Maßnahme.

Mit der Novellierung des § 49 a BbgStrG auch als Reaktion auf das Urteil des *VG Potsdam* vom 9. 12. 2010 im Jahr 2011 hat der Landesgesetzgeber dies ausdrücklich hervorgehoben¹⁸. Eine gesetzgeberische Klarstellung in Reaktion auf das Urteil des *VG Potsdam* vom 26. 9. 2013 war hingegen aufgrund des erstinstanzlich angenommenen Verstoßes der streitbefangenen Satzung wie auch des § 49 a IV 1 Nr. 2 BbgStrG gegen Bundesrecht nicht möglich. Entsprechend hatten sich die Gemeinden im Land Brandenburg bis zur Veröffentlichung der Urteile des *OVG Berlin-Brandenburg* vom 15. 10. 2014 mit zahlreichen Einwänden von Grundstückseigentümern gegen die Unwirksamkeit satzungsrechtlich übertragener Reinigungs- und Winterdienstpflichten auseinanderzusetzen. Die Phase der Rechtsunsicherheit ist durch das *OVG Berlin-Brandenburg* zeitnah und in großer Deutlichkeit beendet worden.

IV. Urteile des OVG Berlin-Brandenburg vom

15. 10. 2014

Mit den beiden Urteilen vom 15. 10. 2014¹⁹ ist das *OVG Berlin-Brandenburg* allen Begründungserwägungen des *VG Potsdam* entgegengetreten und hält insbesondere die Übertragbarkeit von Reinigungs- und Winterdienstpflichten in Bezug auf Fahrbahnen auf der Grundlage von § 49 a BbgStrG grundsätzlich und vorbehaltlich einer Zumutbarkeitsprüfung im Einzelfall für zulässig.

1. Kein Verstoß gegen § 25 StVO

Zunächst verneint das *OVG* unter eingehender Darlegung der Entstehungsgeschichte des § 35 VI StVO, wonach bestimmte Personen bestimmte Arbeiten außerhalb von Gehwegen und Absperrungen auf Fahrbahnen ausführen dürfen, das Bundesrecht Satzungsvorschriften auf der Grundlage von § 49 a BbgStrG entgegensteht, die für „fiktive Gehwege“ oder Fahrbahnen die Grundstückseigentümer zur Reinigung bzw. zum Winterdienst verpflichten²⁰. Deutlich wird in diesem Zusammenhang unter Verweis auf die straßenrechtlichen Vorschriften anderer Bundesländer betont, dass die gegenteilige Rechtsansicht des *VG Potsdam* eine Einzelmeinung sei und verständlicherweise in der Rechtsprechung im Übrigen nicht geteilt

werde²¹. § 35 VI 4 StVO setze eine Befugnis zum Betreten der Fahrbahn nicht nur für berufsmäßige Straßenkehrer voraus, sondern für alle Personen, die in Erfüllung von Pflichten zur Unterhaltung und Reinigung von Straßen und Anlagen im Straßenraum eingesetzt sind. Ein Einsatz im Rechtssinne sei dabei auch eine Straßenreinigung durch Grundstückseigentümer in Erfüllung satzungsrechtlich übertragener Reinigungspflichten.

2. Keine Gesamtnichtigkeit im Übrigen

Mit nur einem Satz stellt das *OVG Berlin-Brandenburg* fest, dass sonstige Gründe, die zur Gesamtnichtigkeit der Satzung führen, nicht ersichtlich seien²². Ob daraus geschlossen werden kann, dass aus Sicht des *OVG Berlin-Brandenburg* den Rechtsausführungen des *VG Potsdam* auch insoweit insgesamt nicht zu folgen sei²³, erscheint fraglich. Denn diese enthalten etwa in Bezug auf die in der streitgegenständlichen Satzung rechtswidrig normierte Pflicht zur Reinigung von Hydranten, Hydrantenkappen und Schieberkappen sowie die Forderung nach einer einschränkenden Auslegung der satzungsrechtlichen Entsorgungspflichten im Rahmen der Straßenreinigung anfallender Abfälle jedenfalls teilweise zutreffende Erwägungen²⁴, während die Negativabgrenzung des Reinigungsbegriffes zur Grünpflege durch das *VG Potsdam* einerseits²⁵ und zur vermeintlich nicht vom Begriff der Reinigung umfassten Pflicht zur Entsorgung von Laub²⁶ nicht zu überzeugen vermag. Nach Ansicht des *OVG Berlin-Brandenburg* sollen jedenfalls im Einzelnen gegen § 49 a BbgStrG verstoßende Satzungsbestimmungen nicht zur Gesamtnichtigkeit einer Straßenreinigungssatzung mit der Folge einer insgesamt unwirksamen Übertragung von Reinigungs- und Winterdienstpflichten auf die Grundstückseigentümer führen.

¹⁸ Amtl. Begr. LT-Dr 5/3349, S. 3 oben.

¹⁹ Die teilweise Aufrechterhaltung der erstinstanzlichen Entscheidung im Verfahren – *OVG 9 B 20.14* – ist lediglich einer widersprüchlichen Satzungsgestaltung im Ausgangsfall hinsichtlich der Pflichtenbegründung für die Reinigungspflicht in der Straße des dortigen Klägers geschuldet. Im Übrigen entsprechen die rechtlichen Ausführungen denen im Verfahren – *OVG 9 B 21.14* –, weshalb ausschließlich auf diese Entscheidungsgründe nachfolgend Bezug genommen wird.

²⁰ *OVG Berlin-Brandenburg*, Ur. v. 15. 10. 2014 – *OVG 9 B 21.14*, LKV 2015, 88 (in diesem Heft), juris Rn. 40 ff.

²¹ *OVG Berlin-Brandenburg*, Ur. v. 15. 10. 2014 – *OVG 9 B 21.14*, LKV 2015, 88 (in diesem Heft), juris Rn. 48.

²² *OVG Berlin-Brandenburg*, Ur. v. 15. 10. 2014 – *OVG 9 B 21.14*, LKV 2015, 88 (in diesem Heft), juris Rn. 51.

²³ So *Golinowski*, Mitt. StGBBbg 2014, 454 (455).

²⁴ *VG Potsdam*, Ur. v. 26. 9. 2013 – 10 K 2786/12, juris Rn. 28 f.; hierzu etwa *Wichmann* (o.Fußn. 17) Rn. 21 ff.; *VGH München*, Beschl. v. 8. 2. 2011 – 8 ZB 10.1541, juris Rn. 20 in Bezug auf die Beseitigung von Abfällen.

²⁵ *VG Potsdam*, Ur. v. 26. 9. 2013 – 10 K 2786/12, juris Rn. 30; zutreffend differenzierend zwischen der Pflicht, vereinzelt Wuchs von Gräsern und Unkraut zu entfernen, und der nicht vom Begriff der Reinigung erfassten Pflicht zur Entfernung flächenhaft in den Straßenraum hineinwachsenden Grases oder Unkräuter *VGH München*, Ur. v. 4. 4. 2007 – 8 B 05.3195, NVwZ-RR 2008, 62 (66); *OVG Magdeburg*, Beschl. v. 26. 5. 2009 – 3 L 806/08, NVwZ-RR 2009, 854 (855).

²⁶ *VG Potsdam*, Ur. v. 26. 9. 2013 – 10 K 2786/12, juris Rn. 31; vgl. zu differenzierenden Beispielen aus der Rechtsprechung *Wichmann* (o.Fußn. 17), Rn. 188.

3. Exkurs zum Urteil des VG Potsdam vom 9. 12. 2010

Besonders auffällig ist schließlich, dass das OVG *Berlin-Brandenburg* auch ausdrücklich auf das zwischenzeitlich rechtskräftige Urteil des VG *Potsdam* vom 9. 12. 2010 eingeht, obwohl jedenfalls durch die Klarstellung in der Novellierung des BbgStrG im Jahr 2011 dieser Entscheidung für die kommunale Satzungsgestaltung keine praxisrelevante Bedeutung mehr zukommt²⁷. Rechtstechnisch erfolgt dies dadurch, dass das OVG auf den Erlasszeitpunkt der zu prüfenden Satzung im Jahr 2010 abstellt und insofern die damals geltende Fassung des BbgStrG zugrunde legt. Das wäre aus Gründen der Normenhierarchie nicht geboten, denn für das im Jahr 2012 erstinstanzlich anhängig gemachte Feststellungsklageverfahren wäre ausschließlicher landesgesetzlicher Prüfungsmaßstab das BbgStrG in der Fassung der Novellierung im Jahr 2011 gewesen. Mit diesem „Trick“ konnte das OVG *Berlin-Brandenburg* – wohl in Ermangelung einer Möglichkeit im Rahmen eines Berufungsverfahrens Stellung zu nehmen – deutlich der Rechtsansicht des VG *Potsdam* auch im Urteil vom 9. 12. 2010 entgegenzutreten. Es hat offensichtlich eindeutig betonen wollen und betont, dass die Novellierung des BbgStrG durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Straßengesetzes vom 18. 10. 2011 lediglich im Sinne der Gesetzesbegründung eine Klarstellung, nicht aber eine materielle Änderung im Vergleich zur bereits vorher geltenden Rechtslage gewesen sei²⁸.

V. Zusammenfassung und Ausblick

In seinen Urteilen vom 15. 10. 2014 hat das OVG *Berlin-Brandenburg* deutlich zum Ausdruck gebracht, dass auf der Grundlage von § 49 a BbgStrG auch bereits in der Fassung des Gesetzes vor seiner Novellierung im Jahr 2011 die Übertragung von Reinigungs- und Winterdienstpflichten auf Grundstückseigentümer in Bezug auf „fiktive Gehwege“ und Bahnhöfen im Übrigen grundsätzlich zulässig ist. Es ist dabei der anderslautenden Rechtsprechung des VG *Potsdam* in seinen Urteilen vom 9. 12. 2010 und 26. 9. 2013 in nahezu allen entscheidungstragenden Erwägungen entgegengetreten. Die deutlichen Worte des OVG *Berlin-Brandenburg* geben Anlass, bei der rechtlichen Bewertung landesgesetzlicher Regelungen in § 49 a BbgStrG sowie kommunaler Satzungs Vorschriften auf dieser Rechtsgrundlage größere Zurückhaltung walten zu lassen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Verwerfung von Normen wegen vermeintlicher Verstöße gegen höherrangiges Recht. Grund dafür ist eine nach dem verfassungsrechtlichen Gewaltenteilungsgrundsatz in Art. 20 II und III GG dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber zustehende Beurteilungskompetenz innerhalb seiner Gesetzgebungskompetenzen. Während nach Art. 20 III GG die Gesetzgebung nämlich nur an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist, besteht für die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung eine Bindung an Gesetz und Recht. Für die gerichtliche Kontrolle folgt daraus, dass Fachgerichte an

die vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber in einem förmlichen Gesetzgebungsverfahren erlassenen Gesetze gebunden sind. Dies beinhaltet im Regelfall auch eine Bindung an die jedenfalls konkludent vom Gesetzgeber mit der Verabschiedung des Gesetzes zum Ausdruck gebrachte Auffassung einer Vereinbarkeit des Gesetzes mit höherrangigem Recht²⁹. Natürlich ist daraus nicht abzuleiten, dass die Fachgerichte ihrerseits erkannte Bedenken gegen die Vereinbarkeit eines Landesgesetzes mit höherrangigem Recht stets zurückzustellen hätten. Wichtig ist aber eine gerichtliche Kontrolle mit Augenmaß. Damit verträgt sich prinzipiell nicht, Entscheidungen anderer Gerichte unter Hinweis darauf, dass dort eine Kollision mit höherrangigem Recht nicht gesehen worden sei, nicht zur Kenntnis zu nehmen. Ebenso wenig vermag aus diesem Grund eine pauschale Verurteilung des Landesgesetzgebers zu überzeugen, die nicht rechtspolitisch, sondern auf der Basis des (vermeintlich) geltenden Rechts begründet wird³⁰.

Auch die Satzungsautonomie der Gemeinden als wesentlicher Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung kann im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle nicht unberücksichtigt bleiben. Wenn ihre Funktion gerade darin liegt, den Verantwortlichen in der örtlichen Gemeinschaft die Regelung solcher Angelegenheiten zuzuweisen, die sie selbst betreffen und die sie in überschaubaren Bereichen am sachkundigsten beurteilen können³¹, muss bei der gerichtlichen Kontrolle dem in einer kommunalen Satzung zum Ausdruck gebrachten Willen des kommunalen Satzungsgebers in größtmöglichem Umfang Rechnung getragen werden. Die gerichtliche Feststellung einer Gesamtnichtigkeit einer kommunalen Satzung ohne entsprechende landes- oder bundesgesetzliche Vorgabe im materiellen Recht, wie sie etwa für Abgabensatzungen in § 2 I 2 BbgKAG enthalten ist, entspricht dem jedenfalls in einem Feststellungsklageverfahren eines einzelnen Grundstückseigentümers typischerweise nicht.

Ob sich zu diesen Fragen das BVerwG in dem anhängigen Verfahren der Nichtzulassungsbeschwerde äußern wird, ist wenig wahrscheinlich. Zu erwarten ist eher, dass in Übereinstimmung mit der herrschenden Auffassung ein Verstoß des § 49 a IV 1 Nr. 2 BbgStrG gegen § 25 StVO nicht festgestellt wird. Es sollten aber jenseits dieses konkreten Verfahrens die Urteile des OVG *Berlin-Brandenburg* vom 15. 10. 2014 Anlass genug sein, künftig die rechtlichen Vorgaben für die Übertragung von Reinigungspflichten auf Grundstückseigentümer mit größerer Sorgfalt und notwendiger Zurückhaltung und sachlichem Respekt gegenüber dem Landesgesetz- und Satzungsgeber zu formulieren.

27 OVG *Berlin-Brandenburg*, Ur. v. 15. 10. 2014 – OVG 9 B 21.14, LKV 2015, 88 (in diesem Heft), juris Rn. 61 f.

28 OVG *Berlin-Brandenburg*, Ur. v. 15. 10. 2014 – OVG 9 B 21.14, LKV 2015, 88 (in diesem Heft), juris Rn. 62 a.E.

29 Hummel, NVwZ 2008, 36 (38).

30 So jedoch Dyllick/Neubauer, LKV 2013, 546.

31 Vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 9. 5. 1972 – 1 BvR 518/62, NJW 1972, 1504.