

ausgeschlossen werden. Nachträglich verschärfte Grenzwerte wie etwa der Grenzwert für Blei nach der Trinkwasserverordnung (BGBl. 2001, 959) begründen einen Mangel der Mietsache; Maßnahmen zur Beseitigung sind Instandsetzungsmaßnahmen; die Kosten können nicht Grundlage einer Mieterhöhung nach § 559 BGB sein.

Auch wenn der Vermieter durch den Gesetzgeber zum Austausch von Bleirohren verpflichtet wird, es sich also um eine nicht zu vertretende Maßnahme handelt, sind Kosten zur Mangelbeseitigung (Instandsetzung) streng von Modernisierungskosten zu unterscheiden. Wenn Gesetzgeber oder Wissenschaft nachträglich einen Mangel festlegen, sind Beseitigungskosten immer vom Vermieter zu tragen (vgl. LG Berlin GE 1992, 1101).

BEISPIEL

Bis Ende der 80er Jahre wurde bedenkenlos in chemischen Reinigungen Perchlorethylen verwandt. Nachdem die Gefährlichkeit erkannt wurde, hatte der Mieter einer darüberliegenden Wohnung einen Anspruch auf Mangelbeseitigung und Minderung gegen den Vermieter (Gaßner/Siederer MM 1988, 246), neben dem Unterlassungsanspruch gegen den Betreiber der Reinigung (KG MM 1988, 247).

Nicht nur Änderungen der Grenzwerte oder neue Erkenntnisse können eine Handlungspflicht des Vermieters auslösen, sondern auch Eigenmaßnahmen, etwa nach einer Modernisierung.

BEISPIEL

Nach dem Einbau von Isolierglasfenstern bildet sich Schimmelpilzwachstum an der Außenwand; der Sachverständige stellt fest, daß mit einer Wärmedämmung die Schimmelbildung vermieden worden wäre.

Die Wärmedämmung ist in einem solchen Fall vom Vermieter nachzuholen. Obwohl es sich an sich um eine Modernisierungsmaßnahme handelt, wäre in diesem Fall die Wärmedämmung zur Mangelbeseitigung erforderlich, so daß die Umlagefähigkeit der Kosten zweifelhaft sein kann. Da allerdings grundsätzlich die durch Modernisierung verursachten Instandsetzungskosten auch zu den umlagefähigen Kosten gehören (so schon BVerwG GE 1982, 273), können in diesen Fällen auch die Kosten der nachträglichen Wärmedämmung nach § 559 BGB auf den Mieter umgelegt werden.

BSR WEITEN KREIS DER ZAHLUNGSPFLICHTIGEN AUS

Anlieger von Privatstraßen sollen Straßenreinigungsentgelte zahlen

Von Dr. jur. HOLGER THÄRICHEN,
Stabsbereich Grundsatzfragen/Recht der Berliner Stadtreinigungsbetriebe

Einführung

Die Veranlagung von Anliegern an einer Privatstraße zur Zahlung von Straßenreinigungsentgelten war in der Vergangenheit im Land Berlin umstritten. Die Frage gewann in den letzten Jahren erheblich dadurch an Bedeutung, daß zahlreiche neue Straßen gebaut wurden, bei denen auf eine Widmung als öffentliche Straße verzichtet wurde und die demnach bloße Privatstraßen blieben. Insbesondere dann, wenn Großflächen in kleinere Parzellen aufgeteilt und diese lediglich über Privatstraßen erschlossen werden, stellt sich die Frage, ob die Grundstücke aus der Veranlagung, d. h. aus der Entgeltspflichtigkeit herausfallen, da insoweit kein unmittelbarer Kontakt zur öffentlichen Straße mehr besteht. Das Kammergericht hat in einem Urteil vom 23. Oktober 2003 (Az. 8 U 76/03 - GE 2004, 49) diese Frage zutreffend verneint und damit die Entgeltspflichtigkeit der Privatstraßenanlieger als Hinterlieger im Sinne von § 5 Abs. 1 S. 2 StrReinG bestätigt. Dieses Urteil bringt damit einen erheblichen Gewinn an Rechtssicherheit und an Gebührengerechtigkeit für die Grundstückseigentümer im Land Berlin.

Öffentliche Straßenreinigung und private Verkehrssicherungspflicht

Nach § 7 Abs. 2 S. 1 StrReinG sind die Straßenreinigungsentgelte von den Anliegern und Hinterliegern der Straßen, die in den Straßenreinigungsverzeichnissen A und B aufgeführt sind, zu entrichten. Nach § 5 Abs. 1 S. 2 StrReinG sind Hinterlieger Eigentümer solcher Grundstücke, die nicht an eine öffentliche Straße angrenzen, jedoch von der öffentlichen Straße eine Zufahrt oder einen Zugang haben. Gegen die Veranlagung von Privatstraßenanliegern wur-

de in der Vergangenheit vorgebracht, daß Privatstraßen nicht zugleich als Zufahrt bzw. Zugang im Sinne von § 5 Abs. 1 S. 2 StrReinG, die die Hinterliegereigenschaft des Grundstücks begründen, beurteilt werden dürften. Diese Auffassung wurde u. a. damit begründet, daß nach § 4 Abs. 2 StrReinG die Eigentümer bereits zur ordnungsmäßigen Reinigung der Privatstraßen des öffentlichen Verkehrs verpflichtet sind und in-

ZITIERT VORSCHRIFTEN

§ 4 Straßenreinigungspflichtige

(2) Zur ordnungsmäßigen Reinigung der Privatstraßen des öffentlichen Verkehrs sind die Eigentümer verpflichtet.

§ 5 Anlieger und Hinterlieger

(1) Anlieger sind die Eigentümer der an eine öffentliche Straße angrenzenden Grundstücke. Hinterlieger sind die Eigentümer solcher Grundstücke, die nicht an eine öffentliche Straße angrenzen, jedoch von einer öffentlichen Straße aus eine Zufahrt oder einen Zugang haben. Ist an einem Grundstück ein Erbbaurecht, ein Nießbrauch oder ein sonstiges dingliches Nutzungsrecht bestellt, so ist der daraus Berechtigte ebenfalls Anlieger oder Hinterlieger.

§ 7 Kosten der Straßenreinigung

(2) Die Entgelte sind von den Anliegern und Hinterliegern der Straßen, die in den Straßenreinigungsverzeichnissen A und B aufgeführt sind, zu entrichten. Sind für ein Grundstück mehrere Personen entgeltspflichtig, so haften sie als Gesamtschuldner.

soweit nicht zusätzlich entgeltspflichtig sein könnten.

Dieses Verständnis beruhte jedoch auf einer irrtümlichen Beurteilung der Systematik der Straßenreinigungspflichten. Die Reinigungspflicht des Eigentümers einer Privatstraße ist Ausdruck seiner Verkehrssicherungspflicht, wenn und soweit er die Straße dem öffentlichen Verkehr öffnet. Insofern ist die Regelung des § 4 Abs. 2 StrReinG deklaratorischer Natur, d. h. sie bestätigt die Reinigungspflicht des verkehrssicherungspflichtigen Eigentümers, begründet sie aber nicht. Der eigentliche Regelungsgehalt der Norm kann demnach nur darin bestehen, daß es auch bei einer öffentlichen Nutzung einer Privatstraße bei der Reinigungspflicht des Eigentümers bleibt und nicht etwa die Reinigung durch

die BSR an deren Stelle tritt (vgl. auch die Gesetzesbegründung zum StrReinG, Abg.-Drs. 10/1742, S. 3 unter b) 1.). Unabhängig hiervon zu beurteilen ist die Frage, ob ein Grundstückseigentümer als Hinterlieger einer öffentlichen Straße nach § 5 Abs. 1 S. 2 in Verbindung mit § 7 Abs. 2 StrReinG entgeltpflichtig wird. Dies ist dann der Fall, wenn das Grundstück eine Zufahrt bzw. einen Zugang zu einer öffentlichen Straße hat. Ob diese Zufahrt bzw. dieser Zugang gleichzeitig eine dem Gemeingebrauch geöffnete Privatstraße ist, für die der Anlieger als Eigentümer reinigungspflichtig ist, ist für die Veranlagung als Hinterlieger ohne Belang. Denn der Rechtsgrund für die Reinigungspflicht der Privatstraße ist alleine die Verkehrssicherungspflicht des Eigentümers, der Rechtsgrund für die Entgeltpflicht als Hinterlieger hingegen ist die Beteiligung an den Gesamtkosten der Reinigung der öffentlichen Straßen Berlins nach dem geltenden Grundflächenmaßstab. Mit anderen Worten verdrängt die Eigentümerpflicht nicht die Anliegerpflicht. Die Pflichten aus § 4 Abs. 2 und aus § 7 Abs. 2 gelten nicht alternativ, sondern kumulativ. Es ist keine Rechtfertigung dafür erkennbar, einen Hinterlieger nur deshalb von den Straßenreinigungsentgelten freizustellen, weil das Grundstück über eine öffentlich nutzbare Privatstraße zugänglich ist, für deren Zustand naturgemäß der Eigentümer verantwortlich ist. Diese vermeintliche „Doppelbelastung“ des Grundstückseigentümers ist insofern Folge einer typischen Erschließungssituation eines Hinterliegergrundstücks und wurde vom Gesetzgeber des Straßenreinigungsgesetzes bei Wahl des Flächenmaßstabs bewußt in Kauf genommen. Darüber hinaus unterliegen auch die direkten Straßenanlieger sowohl der Entgeltpflicht als auch einer eigenen Reinigungspflicht in Form der Winterdienstpflicht auf den Gehwegen (s. § 4 Abs. 4 StrReinG). Es ist nicht erkennbar, warum sich die Pflichten von Eigentümern einer Privatstraße nur auf die eigene Reinigungspflicht beschränken sollten und sie keinen Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Straßenreinigung leisten (so im Ergebnis auch OVG Lüneburg, Urteil vom 11. Mai 2000 - 9 L 2479/99).

Die Rechtsprechung der Berliner Gerichte

Diese Auffassung wurde jetzt vom Kammergericht bestätigt. Danach läßt das Straßenreinigungsgesetz die Entgeltpflicht nicht allein dadurch entfallen, daß etwaige Hinterlieger durch Privatstraßen auf öffentliches Straßenland gelangen. Vielmehr wird für eine Entgeltpflicht al-

lein darauf abgestellt, ob das Grundstück eine Anlieger- oder Hinterliegereeigenschaft zu öffentlichem Straßenland aufweist, § 7 Abs. 2 StrReinG. Zutreffend weist das Gericht auch auf die Umgehungsgefahren hin, die bei einer gegenteiligen Auffassung entstünden. Denn dann hätte es jeder Eigentümer selbst in der Hand, durch die Errichtung von Privatstraßen auf seinem Grundstück und durch die Zulassung des öffentlichen Verkehrs auf diesen sich seiner Entgeltpflicht zu entziehen (KG vom 23. Oktober 2003 - GE 2004, 49). Die Entscheidung des Kammergerichts ist auch deshalb bedeutsam, weil sich das Verwaltungsgericht Berlin in einer jüngeren Entscheidung für die Beurteilung der Hinterliegereeigenschaft eines Privatstraßenanliegers für unzuständig erklärt hat. Diese Frage könne danach ausschließlich im Entgeltstreit nach § 7 Abs. 2 StrReinG vor den Zivilgerichten geklärt werden (Urteil vom 7. Juli 2004 - VG 1 A 77.02). Gerade bei einer Aufteilung größerer Grundstücke in viele einzelne Parzellen könnten die Eigentümer durch die Erschließung ihrer Grundstücke über Privatstraßen die Entgeltpflicht nach § 7 Abs. 2 StrReinG umgehen mit der Folge, daß die Gesamtkosten der Straßenreinigung unter den übrigen, entgeltpflichtigen Grundstückseigentümern aufgeteilt werden müßten. Diese Gestaltung hätte mithin für diejenigen Grundstückseigentümer, die nicht Anlieger einer Privatstraße sind, ein erhebliches Kostensteigerungsrisiko zur Folge. Das Ergebnis wäre auch unbillig, da in erheblichem Umfang Grundfläche aus der Veranlagung für die Straßenreinigungsentgelte herausfielen, obwohl von dieser Grund-

fläche - aufgrund der Aufteilung in viele kleine, bewohnte Parzellen - sogar eine größere Verschmutzungswirkung für das öffentliche Straßenland ausgeht.

Der Begriff der „Privatstraßen des öffentlichen Verkehrs“ ist überholt

Die Auffassung des Kammergerichts wird im übrigen bestätigt durch die Neufassung des Berliner Straßengesetzes vom 13. Juli 1999 (GVBl. S. 380). Hier hat der Gesetzgeber den bis dahin verwendeten Begriff der „Privatstraßen des öffentlichen Verkehrs“ aufgegeben mit folgender Begründung:

„Die Regelung über die Privatstraßen des öffentlichen Verkehrs wird gestrichen, da sie für die Praxis bedeutungslos ist. Privatstraßen des öffentlichen Verkehrs können nämlich straßenrechtlich immer nur schlichte Privatstraßen sein, deren Eigentümern wegen des Fehlens einer Widmung keine spezifischen straßenrechtlichen Verpflichtungen aufgegeben werden können. ... (dem Eigentümer) obliegt nur die Verkehrssicherungspflicht, wenn er Dritten die Privatstraße zum Verkehr eröffnet.“ (Abg.-Drs. 13/3641, S. 9)

Hieraus wird ersichtlich, daß dem Begriff der „Privatstraßen des öffentlichen Verkehrs“ eine eigenständige rechtliche Bedeutung fehlt; dieser bringt lediglich die allgemeine ordnungsrechtliche Verpflichtung des Straßeneigentümers zum Ausdruck. Auch die bisher in § 15 S. 4 BerlStrG (alt) formulierten Unterhaltungspflichten für Privatstraßen des öffentlichen Verkehrs wurden demzufolge nicht mehr in die Neufassung aufgenommen. Darüber hinaus fehlt es nun offensichtlich an einem tauglichen Abgrenzungskriterium für eine differenzierende Beur-

teilung der Entgeltspflichtigkeit von Hinterliegergrundstücken an Privatstraßen. Der Gesetzgeber des Straßengesetzes von 1999 hat deutlich gemacht, daß es für eine solche Differenzierung auch keine Rechtfertigung gibt. Die Öffnung für den öffentlichen Verkehr durch den Eigentümer der Privatstraße löst damit allein seine Verkehrssicherungspflicht aus, suspendiert aber nicht zugleich eine Entgeltspflicht als Hinterlieger einer öffentlichen Straße.

Analogie zum Erschließungsbeitragsrecht?

Gegen die Entgeltspflicht der Privatstraßenanlieger wurde hingegen mit einer Analogie zum Erschließungsbeitragsrecht argumentiert: Danach finde der Begriff der „Zufahrt“ oder des „Zugangs“ dort seine Grenze, wo eine selbständige Erschließungsanlage vorliege. Hierzu ist folgendes zu sagen:

Der Gesichtspunkt der „selbständigen Erschließungsanlage“ findet im StrReinG des Landes Berlin keinen Anknüpfungspunkt. Dies ist auch sachgerecht, da es bei den Straßenreinigungsentgelten nicht allein um die Abgeltung des grundstückspezifischen Erschließungsvorteils geht, sondern um die Beteiligung an den Gesamtkosten für die Reinigung aller öffentlichen Straßen im Land Berlin. Von dieser Reinigungsleistung profitiert jeder Grundstückseigentümer, der von seinem Grundstück aus die Möglichkeit hat, das öffentliche Straßenland zu erreichen und damit zu nutzen. Ob eine „selbständige Erschließungsanlage“ vorliegt, ist daher nach dem Berliner Landesrecht unerheblich.

So hat auch der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin in einer Entscheidung vom 13. Juni 2003 festgestellt:

„Der Gleichheitssatz verlangt für die Heranziehung zu Straßenreinigungsgebühren lediglich das Bestehen einer objektiven Beziehung des Grundstücks zur Straße, die die Inanspruchnahme des Eigentümers als willkürfrei erscheinen läßt. Eine derartige Beziehung besteht grundsätzlich dann, wenn ein Grundstück an eine öffentliche Straße angrenzt und damit durch die Schaffung eines Zugangs oder einer Zufahrt die durch die Straße gegebene Möglichkeit der wirtschaftlichen oder verkehrlichen Nutzung besteht. Die Reinigung der Straße wirkt sich daher in der Regel für den Eigentümer des angrenzenden Grundstücks vorteilhaft aus, so daß - objektiv betrachtet - die Reinigung jedenfalls auch im Interesse des Eigentümers erfolgt. Dieses objektive Interesse besteht allerdings nicht nur bei den Eigentümern von Anliegergrundstücken, sondern auch bei den Eigentümern von Hinterliegergrund-

stücken, so daß auch letzteren gegenüber die Erhebung von Straßenreinigungsgebühren sachlich gerechtfertigt ist. Ebenso wenig willkürlich ist es, wenn der Gesetzgeber Umfang und Maß dieses Interesses mit Blick auf das Anliegergrundstück einerseits und auf die erschlossenen Hinterliegergrundstücke andererseits insoweit gebührenrechtlich gleich behandelt. ...

Das Straßenreinigungsentgelt dient daher dem Ausgleich des Vorteils, der den Anliegern und Hinterliegern der in den Straßenreinigungsverzeichnissen A und B aufgeführten Straßen dadurch erwächst, daß die Berliner Stadtreinigungsbetriebe die Straßen in einem sauberen und sicher begehbaren Zustand erhalten“. (VerfGH 161/00, S. 12 f.)

Im Ergebnis vermittelt auch eine Privatstraße - unabhängig davon, ob sie vom Eigentümer für den öffentlichen Verkehr zugelassen wurde oder nicht - eine objektive Beziehung zum öffentlichen Straßenland, die eine Beteiligung an dessen Reinigungskosten rechtfertigt. Nach diesen jüngsten Entscheidungen des Berliner Verfassungsgerichtshofs und des Kammergerichts kann die Entgeltspflichtigkeit von Privatstraßenanliegern im Land Berlin als geklärt gelten. Zukünftig müssen damit auch alle Privatstraßenanlieger davon ausgehen, als Hinterlieger gemäß §§ 5 Abs. 1, 7 Abs. 2 StrReinG zur Zahlung von Straßenreinigungsentgelten verpflichtet zu sein.

Keine Härtefallregelung für Eckgrundstücke

Hierbei scheidet zukünftig auch die Inanspruchnahme der Härtefallregelung nach § 5 Abs. 3 StrReinG für Grundstücke, die einerseits an einer in den Straßenreinigungsverzeichnisse A oder B eingetragenen Straße und andererseits an einer Privatstraße angrenzen, aus. Dies hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung mit der Neufassung der „Ausführungsvorschriften über die Zulassung von Ausnahmen von der mit der Anlieger- und Hinterliegereigenschaft verbundenen Straßenreinigungsentgeltspflicht bei privaten Grundstücken“ vom 27. Juli 2004 (ABl. Nr. 40 v. 3. September 2004, S. 3480) durch die Streichung der „Privatstraßen des öffentlichen Verkehrs“ in Ziff. 5 klargestellt.

Nach der alten Fassung konnte eine unzumutbare Härte u. a. dann vorliegen, wenn bei Grundstücken zusätzlich zu dem nach dem StrReinG festzusetzenden Entgelt eine C-Straße oder eine Privatstraße des öffentlichen Verkehrs zu reinigen war (Ziff. 5). Die Erwähnung der Privatstraßen des öffentlichen Verkehrs konnte in diesem Zusammenhang nicht beibehalten werden. Zwischen der

Reinigungspflicht für eine öffentliche (C-) Straße und der Reinigungspflicht für eine Privatstraße besteht der grundsätzliche Unterschied, daß letztere in der Verkehrssicherungspflicht des Grundstückseigentümers ihren Rechtsgrund hat. Eine etwaige zusätzliche Reinigungs- bzw. Verkehrssicherungspflicht für eine Privatstraße darf danach kein Umstand sein, der eine Privilegierung bei den Straßenreinigungsentgelten begründet.

Hätte man die alte Fassung beibehalten, so wäre es zu nicht tragbaren Widersprüchen bei der Veranlagung gekommen: Ein Grundstück, das als Eckgrundstück sowohl an eine Privatstraße als auch an eine A- oder B-Straße angrenzt, wäre bezüglich der Entgelthöhe besser gestellt gewesen als ein Grundstück, das nur an eine Privatstraße angrenzt. Denn dem Eckgrundstück wäre die Quotenregelung der Ziff. 5 der Ausführungsvorschriften, d. h. die anteilige Heranziehung analog der Berechnungsformel nach § 7 Abs. 4 Satz 2 StrReinG zugute gekommen, während das andere Grundstück als reines Hinterliegergrundstück gemäß § 7 Abs. 4 S. 3 StrReinG vollständig nach der entsprechenden A- oder B-Straße zu veranlagern ist, auf die die Privatstraße führt. Eine solche Ungleichbehandlung wäre sachlich nicht begründbar gewesen und wäre darüber hinaus mit dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebot in Konflikt geraten. Richtigerweise hat daher die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung mit der Neufassung der Ausführungsvorschriften zu § 5 Abs. 3 StrReinG eine unangemessene Privilegierung von an öffentlichen wie an Privatstraßen angrenzenden Eckgrundstücken für die Zukunft ausgeschlossen.

Zusammenfassung

Auch Anlieger an einer Privatstraße sind grundsätzlich als Hinterlieger nach § 5 Abs. 1 S. 2 StrReinG zur Zahlung von Straßenreinigungsentgelten verpflichtet. Die Verpflichtung nach § 4 Abs. 2 StrReinG, als Eigentümer im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht zusätzlich für die Reinigung der Privatstraße verantwortlich zu sein, ändert hieran nichts. Die Pflichten aus § 4 Abs. 2 StrReinG und aus § 7 Abs. 2 StrReinG gelten nicht alternativ, sondern kumulativ. Insofern kann ein Grundstückseigentümer seine Entgeltzahlungspflicht nach dem StrReinG nicht dadurch umgehen, daß er die Erschließung seines Grundstücks durch die Anlage von Privatstraßen vornimmt. Für die Masse der Gebührenzahler folgt hieraus, daß die Bemessungsgrundlage erhalten bleibt und es durch den zunehmenden Trend zur Anlage von Privatstraßen zu keinen Gebührensteigerungen kommt.