

Parkraummanagementkonzept für die Landeshauptstadt Wiesbaden

Gesamtbericht (Entwurf) mit Stand vom 16.09.2021

Anlage 4

**Rechtsrahmen für das Parkraummanagement
in der Landeshauptstadt Wiesbaden**

ESWE Verkehr

Wipark

Landeshauptstadt

Wiesbaden –

Parkraum-

management-

konzept

Gesamtbericht

(Entwurf)

Anlage 4

16. September 2021

GUTACHTEN

Zum Rechtsrahmen für ein neues Parkraummanagement in der Landeshauptstadt Wiesbaden

im Auftrag der

ESWE Verkehrsgesellschaft mbH,
Gartenfeldstraße 18
65189 Wiesbaden

erstellt durch

Rechtsanwalt Dr. Roman Ringwald
Rechtsanwalt Tom-Philipp Willi

Becker Büttner Held · Rechtsanwälte Wirtschaftsprüfer Steuerberater · PartGmbH
Magazinstraße 15-16, 10179 Berlin

T +49 (0)30 611 28 40-0 · F +49 (0)30 611 28 40-99 · bbh@bbh-online.de



Dieses Gutachten wurde für unsere Mandantin und auf der Grundlage des mit unserer Mandantin bestehenden Mandatsvertrages erstellt. Es ist für den eigenen Gebrauch unserer Mandantin bestimmt. Vor einer Weitergabe des Gutachtens, ganz oder in Teilen, einer Veröffentlichung oder einer Bezugnahme im Außenverhältnis der Mandantin bedarf es einer schriftlichen Zustimmung durch uns.

Gegenüber Dritten, die den Inhalt dieses Gutachtens ganz oder in Teilen zur Grundlage eigener Entscheidungen machen, übernehmen wir keine Verantwortung oder Haftung, es sei denn, dieser Dritte wurde ausdrücklich und durch schriftliche Vereinbarung in den Schutzbereich des Mandatsvertrages mit unserer Mandantin einbezogen oder wir haben mit diesem Dritten schriftlich etwas Abweichendes vereinbart.

ENTWURF

Inhaltsverzeichnis

Teil 1	Einleitung	5
Teil 2	Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	5
A.	Rechtliche Grundlagen des ruhenden Verkehrs	5
B.	Rechtliche Vorgaben zum Gehwegparken.....	6
C.	Regelung des Bewohnerparkens auf Grundlage des § 46 StVO.....	7
D.	Einbeziehung einer Parkraummanagementgesellschaft.....	8
Teil 3	Rechtliche Grundlagen des ruhenden Verkehrs	8
A.	Immissionsschutzrecht als Rechtsgrundlage für ein Parkraumkonzept ..	9
B.	Straßenrecht als Rechtsgrundlage für ein Parkraumkonzept	10
	I. Der straßenrechtliche Widmungsakt.....	10
	II. Parken als Gemeingebrauch der Straße	11
	III. Gestaltungsspielraum im Rahmen der straßenrechtlichen Einziehung ..	12
C.	Straßenverkehrsrecht als Rechtsgrundlage für ein Parkraumkonzept..	13
	I. Straßenverkehrsrechtliche Grundregeln zum Parken	13
	II. Anordnungsmöglichkeiten für Halte- und Parkverbote	14
	1) Spezielle Verkehrszeichen für den ruhenden Verkehr.....	14
	2) Anordnungsregelungen	für
	Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen	14
	a) Berücksichtigung verkehrspolitischer Ziele.....	15
	b) Unterstützung einer städtebaulichen Entwicklung	16
D.	Zwischenergebnis.....	17
Teil 4	Parken auf Gehwegen	18
A.	Straßenrechtliche Vorgaben im Hinblick auf Gehwegparken	18
B.	Vorgaben der Straßenverkehrsordnung zum zulässigen Gehwegparken	19
	I. Vorgaben der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung.....	19
	II. Mindestbreite eines Gehweges.....	20
	1) Vorgaben der Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen	21
	2) Vorgaben der Rechtsprechung	21

III. Mindestbreite einer Fahrbahn für Fahrzeuge.....	22
1) Vorgaben der Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen	23
2) Vorgaben der Rechtsprechung	23
C. Möglichkeit der Rückgängigmachung eines Gehwegparkens	24
D. Zwischenergebnis.....	26
Teil 5 Steuerungsmöglichkeiten des Bewohnerparkens	26
A. Erteilung von Bewohnerparkausweisen	26
I. Bewohnerparkausweis als Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO	27
1) Praxisbeispiele.....	27
2) Rechtsprechung.....	28
II. Vorgaben an die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 StVO.....	29
1) Besonders dringende Fälle.....	29
2) Räumliche Begrenzung der Ausnahmegenehmigung	30
3) Zeitliche Befristung	31
4) Möglichkeit der Kontingentierung.....	31
III. Gebührenbemessung für Ausstellung der Ausnahmegenehmigung	32
B. Zwischenergebnis.....	32
Teil 6 Parkraumbewirtschaftung und Zusammenarbeit mit Dritten	33
A. Einsatz Dritter bei Parkraumbewirtschaftung öffentlicher Straßen	33
B. Kontrolle und Überwachung der Parkraumbewirtschaftung	34
I. Wahrnehmung von hoheitlichen Aufgaben	34
II. Beleihung nach Landesrecht.....	36
III. Beleihung nach Bundesrecht	36
C. Festlegung des rechtlichen Rahmens der Parkraumbewirtschaftung ...	36
D. Gebührenfestsetzung durch eine Parkraummanagementgesellschaft .	37
E. Organisatorische und unterstützende Einbeziehung von Privaten.....	37

Teil 1 Einleitung

Die Landeshauptstadt Wiesbaden plant die Erstellung eines umfassenden Parkraummanagementkonzepts, das den Umgang mit dem öffentlichen und dem privaten Parkraum für die Zukunft regelt.

Grundlage dieses Konzepts bildet unter anderem eine Analyse der kommunalen Praxis und der wissenschaftlichen Erkenntnisse zu den Instrumenten der Parkraumbewirtschaftung und des Straßen- und Straßenverkehrsrechts.

Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens werden in einem ersten Schritt die rechtlichen Grundlagen des ruhenden Verkehrs dargestellt und aufgezeigt, auf welcher rechtlichen Grundlage die Landeshauptstadt Wiesbaden ein neues Konzept zum Parkraummanagement umsetzen kann (dazu Teil 3).

Daran anschließend wird die Frage erörtert, welche straßenverkehrsrechtlichen Vorgaben im Hinblick auf das Gehwegparken bestehen (dazu Teil 3D). Dabei geht es sowohl um die Voraussetzungen einer Zulassung des zulässigen Gehwegparkens als auch darum, wie die Landeshauptstadt ein aktuell zulässiges Gehwegparken einschränken kann.

Im Zusammenhang mit der Konzipierung des Bewohnerparkens wird dargestellt, ob und unter welchen Voraussetzungen für das Bewohnerparken höhere Gebühren als bislang erhoben werden können (dazu **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Anschließend werden Handlungs- und Gestaltungsspielräume für die Landeshauptstadt Wiesbaden, unter welchen Rahmenbedingungen eine neuzugründende kommunale Parkraummanagementgesellschaft Aufgaben aus dem Bereich der Parkraumbewirtschaftung übernehmen kann (dazu Teil 6).

Teil 2 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

A. Rechtliche Grundlagen des ruhenden Verkehrs

Das Straßenrecht der Länder setzt insbesondere den Rechtsrahmen für die Widmung, mit der Kommunen entscheiden, welche öffentlichen Flächen als gewidmete Straßenfläche in Betracht kommen (Vorbehalt des Straßenrechts). Das Straßenverkehrsrecht des Bundes regelt die Vorgaben, wie der gewidmete Straßenraum genutzt werden darf.

04.03.2021

Der ruhende Verkehr ist Teil des vom Bundesgesetzgeber abschließend geregelten Straßenverkehrsrechts. Danach ist Parken zulässig, solange es nicht verboten ist. Maßnahmen zur Parkraumbewirtschaftung müssen daher grundsätzlich im Rahmen des Straßenverkehrsrechts umgesetzt werden. Im Regelfall sind Maßnahmen nach dem Straßenverkehrsrecht gebietsbezogen auf einzelne Straßen oder Straßenabschnitte begrenzt (vgl. § 45 Abs. 1 S. 1 StVO). Ein umfassendes Parkraumbewirtschaftungskonzept kann somit nicht alleine auf die straßenverkehrsrechtliche Generalklausel gestützt werden, da dies nur dann möglich ist, wenn die Voraussetzungen bei jeder einzelnen Straße vorliegen.

Der Landeshauptstadt Wiesbaden steht allerdings ein wachsender Spielraum zu, wenn auch städtebauliche Gründe oder auch Aspekte wie Luftreinhaltung mit einbezogen werden.

Gerade in der jüngeren Rechtsprechung zeichnet sich eine Entwicklung ab, städtebauliche Ziele bei der Anordnung von Beschränkungen nach § 45 StVO zu berücksichtigen – insbesondere dann, wenn ein hinreichend konkretes Verkehrskonzept vorliegt. Eine neue Entwicklung im Hinblick auf die Möglichkeit zur Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen losgelöst von rein verkehrsrechtlichen Aspekten kann sich auch aus der Entscheidung des VG Wiesbaden ergeben, wonach Kommunen ein Parkraumbewirtschaftungskonzept in den Luftreinhalteplan aufnehmen sollen. Dabei hat das Gericht explizit festgestellt, dass die Reduzierung bzw. Abschaffung kostenlosen Parkraums zu einer erheblichen Abnahme des innerstädtischen motorisierten Individualverkehrs, insbesondere des Parksuchverkehrs, und somit zu einer signifikanten Minderung der NO₂-Belastung führen dürfte. Es hat sich auch dafür ausgesprochen, dass kostenloser Parkraum grundsätzlich Bewohnern und Schwerbehinderten vorbehalten bleiben sollte.

Die Berücksichtigung von verkehrspolitischen Zielen führt im Übrigen auch nicht dazu, dass die straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen unzulässig werden. So hat das OVG Berlin-Brandenburg entschieden, dass mit Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung auch verkehrspolitische Ziel verfolgt werden können, solange straßenverkehrsrechtliche Gründe zumindest auch mitberücksichtigt werden.

B. Rechtliche Vorgaben zum Gehwegparken

Das Parken (ordnungsgemäß zugelassener) Kraftfahrzeuge – auch auf Gehwegen – ist Teil des zulässigen Gemeingebrauchs und wird durch die StVO geregelt.

Wann und in welchem Umfang dies zulässig ist, ist gesetzlich nicht abschließend geregelt. Aus der Verwaltungsvorschrift zur StVO (VwV-StVO), die für die Behörde grundsätzlich verbindlich ist, folgt, das Parken auf Gehwegen nur zugelassen werden darf, wenn genügend Platz für den unbehinderten Verkehr von Fußgängern, gegebenenfalls mit Kinderwagen oder Rollstuhlfahrern, auch im Begegnungsverkehr bleibt. Mindestbreiten sieht die VwV-StVO selbst aber nicht vor. Anhaltspunkte ergeben sich aus der Rechtsprechung und den Richtlinien für die Anlage für Stadtstraßen (RASt 06) der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Danach liegt die Mindestbreite für Gehwege zwischen 0,75 m und 2,50 m.

Möchte die Landeshauptstadt Wiesbaden ein bislang zugelassenes Gehwegparken rückgängig machen, damit ein ungehinderter Verkehr von Fußgängern wieder ermöglicht hat, kann sie sich an den Vorgaben der Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen orientieren. Mit der Rückgängigmachung des Gehwegparkens werden selbst den Anliegern, die von dem Gehwegparken bisher Gebrauch gemacht haben, keine geschützte Rechtspositionen, sondern allenfalls – rechtlich unbedeutende – Bequemlichkeiten genommen.

C. Regelung des Bewohnerparkens auf Grundlage des § 46 StVO

Für die Landeshauptstadt Wiesbaden besteht die Möglichkeit, das Bewohnerparken auch im Rahmen einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO zu regeln und auf dieser Basis erheblich höhere Gebühren (bis zu € 767,00) zu vereinnahmen als bislang.

Insbesondere lässt der Wortlaut von § 45 StVO und § 46 StVO das Verständnis zu, dass beide Normen nebeneinander Anwendung finden können und Bewohnerparken nicht ausschließlich im Rahmen von § 45 StVO geregelt werden muss. Dass der Antragsteller nach § 46 StVO kein Bewohner sein darf, weil für diesen Personenkreis in § 45 StVO abschließende Regelungen getroffen worden sind, lässt sich dem Gesetz nicht entnehmen. Andernfalls würde den Kommunen, um eine Parkraumbewirtschaftung für ihre Bewohner vornehmen zu können, ausschließlich der Weg über die Ausweisung von Bereichen mit Bewohnerparkvorrechten zur Verfügung stehen. Eine derartige vom Gesetzgeber vorgezeichnete Gestaltungsvorgabe für das Bewirtschaftungskonzept, ausschließlich den Weg über § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO, lässt sich dem Gesetz nicht entnehmen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es bislang keine Gerichtsentscheidungen gibt, wie das Konzept nach § 46 auszugestalten ist.

04.03.2021

Um den Ausnahmecharakter der Genehmigung nach § 46 StVO zu betonen, darf die Ausnahmegenehmigung nicht flächendeckend erteilt werden, sondern muss räumlich auf Teilgebiete begrenzt werden, in denen der Antragsteller mit Hauptwohnsitz gemeldet ist.

In der Praxis regeln bereits Städte wie München, Leipzig oder Stuttgart in bestimmten zonalen Bereichen die Erteilung von Bewohnerparkausweisen als Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO.

D. Einbeziehung einer Parkraummanagementgesellschaft

Eine privatrechtlich organisierte Parkraummanagementgesellschaft, die zu 100 % in kommunaler Hand ist, kann vielfältig eingesetzt werden, so lange sie keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen soll.

Daher kann die Parkraummanagementgesellschaft insbesondere technisch-unterstützende Aufgaben wie die Wartung oder Instandhaltung der Geräte durchführen oder auch die Außendarstellung gegenüber den Bürgern übernehmen. Unzulässig ist es hingegen, der Parkraummanagementgesellschaft die Anordnung von Parkregeln zu überlassen oder die Überwachung und Kontrolle der Parkraumbewirtschaftung auf die Gesellschaft zu übertragen. Denn die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten gehört zum Kernbereich staatlicher Hoheitsaufgaben, für die speziell im Fall von Verkehrsordnungswidrigkeiten gem. § 26 Abs. 1 StVG Behörden oder Bedienstete der Polizei zuständig sind. Eine eigenverantwortliche Wahrnehmung dieser Aufgaben durch Privatpersonen scheidet im Rahmen des geltenden Rechtsrahmens damit aus.

Teil 3 Rechtliche Grundlagen des ruhenden Verkehrs

Das VG Wiesbaden verpflichtet die Kommunen zur Umsetzung eines Parkraumbewirtschaftungskonzepts, damit die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden. Bei der Umsetzung von Maßnahmen des Parkraummanagements spielt die Widmung nach dem Straßenrecht und die Organisation von Parkverboten nach den Vorgaben des Straßenverkehrsrechts eine bedeutende Rolle.

Im Zusammenhang mit der Entscheidung des VG Wiesbaden ist daher zu prüfen, ob eine Umsetzung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen auf Grundlage des Bundesimmissionsschutzgesetz möglich ist (dazu unter A), oder ob die Vorgaben des Straßenrechts (dazu unter B) und Straßenverkehrsrechts (dazu unter C) maßgeblich sind.

Das Straßenrecht versetzt Kommunen in die Lage, durch die Widmung die Nutzung den öffentlichen Raum zu regeln. Allerdings darf weder im Rahmen der Widmung noch im Wege der Einziehung Beschränkungen getroffen werden, die spezifisch verkehrsrechtliche Inhalte betreffen. Das Straßenverkehrsrecht regelt den ruhenden Verkehr auf den dem Verkehr gewidmeten Straßen. Daher sind Maßnahmen zur Steuerung des ruhenden Verkehrs und zur Parkraumbewirtschaftung auf Grundlage der StVO vorzunehmen.

A. Immissionsschutzrecht als Rechtgrundlage für ein Parkraumkonzept

Ein weiterer Ansatzpunkt zur rechtlichen Beurteilung einer Rechtsgrundlage für ein Parkraumkonzept könnte das Bundesimmissionsschutzgesetz darstellen.

Nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz erlassen Straßenverkehrsbehörden Maßnahmen, soweit ein Luftreinhalteplan dies vorsieht (vgl. § 40 Abs. 1 BImSchG). Aus diesem Grund könnte es sich anbieten, ein Parkraumbewirtschaftungskonzept in den Luftreinhalteplan nach § 47 BImSchG aufzunehmen. So sieht das VG Wiesbaden als weitere kurzfristig umsetzbare und mit deutlichem Minderungspotential versehene Maßnahme die Aufnahme eines Parkraumbewirtschaftungskonzepts in den Luftreinhalteplan als erforderlich an.¹

Zwar ist dem VG Wiesbaden zuzustimmen, dass ein Parkraumkonzept langfristig zur Verringerung der Immissionswerte im Innenstadtbereich führen wird.

Allerdings ist zu bedenken, dass mit einem umfassenden Parkraumkonzept wie von der Landeshauptstadt Wiesbaden geplant, der Umgang mit öffentlichem Parkraum neu geregelt und nicht nur als Reaktion auf erhöhte Immissionswerte betrachtet werden soll. Aus diesem Grund dürfte schon fraglich sein, ob das Parkraumkonzept als Reaktion auf die überschrittenen Grenzwerte bewertet werden kann.

Im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit des Luftreinhalteplans stellt sich die Frage, ob ein Parkraumkonzept auch dann noch auf einen Luftreinhalteplan gestützt werden kann, wenn die Überschreitung der festgelegten NO₂ Immissionswerte nicht vorliegt. Denn § 47 BImSchG enthält kein allgemeines Minimierungsgebot, sondern verpflichtet nur zur Einhaltung des gemittelten NO₂-Grenzwertes.

¹ VG Wiesbaden, Urt. v. 05.09.2018 - 4 K 1613/15.Wl.

Daher scheidet ein Luftreinhalteplan als alleinige Rechtsgrundlage aus, um ein umfassendes Parkraumbewirtschaftungskonzept, das sowohl Aspekte des Umweltschutzes aber auch eine Neugestaltung des öffentlichen Raums bezweckt, umzusetzen.

B. Straßenrecht als Rechtsgrundlage für ein Parkraumkonzept

Das Straßenrecht, für das die Gesetzgebungskompetenz (mit Ausnahme der Landstraßen für den Fernverkehr) bei den Ländern liegt, regelt, wer berechtigt sein soll, öffentliche Flächen zu nutzen.

I. Der straßenrechtliche Widmungsakt

Damit aus einer öffentlichen Fläche eine öffentliche Straße wird, bedarf es eines Widmungsaktes, denn erst dadurch wird eine Straße zu einer Straße im Rechtssinn.

Einen großen Gestaltungsspielraum haben die Kommunen im Rahmen der straßenrechtlichen Widmung.

Die Widmung legt den besonderen öffentlichen Zweck fest, dem die öffentliche Sache im Sinne des Gemeingebrauchs dienen soll.² Durch Festlegung des Gemeingebrauchs wird zugleich abgegrenzt, was nicht mehr Teil des erlaubnisfreien Gemeingebrauchs, sondern erlaubnispflichtige Sondernutzung ist.

Im Rahmen der Widmung sind Differenzierungen möglich im Hinblick auf bestimmte Benutzungsarten. Allerdings darf die Widmung keine Beschränkung treffen, die spezifischen straßenverkehrsrechtlichen Inhalt hat.³

Dies wird besonders deutlich bei Regelungen des ruhenden Verkehrs. Der ruhende Verkehr, und damit auch die Parkraumbewirtschaftung, sind Teil des vom Bundesgesetzgeber abschließend geregelten Straßenverkehrsrechts.⁴

² Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, Rn. 8; Rebler, Straßenrechtliche Grundsätze und Abgrenzung Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, SVR 2017, 246 (248).

³ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, Rn. 64.

⁴ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, Rn. 294.

04.03.2021

Aufgrund des Grundsatzes „Vorrang des Straßenverkehrsrechts“ darf durch eine straßenrechtliche Differenzierung nicht im Ergebnis eine Regelung des fließenden oder des ruhenden Verkehrs erfolgen.⁵

Aus diesem Grund ist die Widmung einer Straße für den allgemeinen Verkehr oder für den Kraftfahrzeugverkehr unter Beschränkung auf den fließenden Verkehr, also unter Ausschluss des Parkens, unzulässig.⁶ Das Parken ist vom Bundesgesetz im Recht des Straßenverkehrs abschließend geregelt und unterliegt daher nur den Einschränkungen und Verboten, die das Straßenverkehrsrecht bereithält.⁷

Zur Straße, und damit von der straßenrechtlichen Widmung mitumfasst, zählen auch unselbständige öffentliche Parkplätze. Dabei handelt es sich um Bereiche, die zur Aufnahme des ruhenden Verkehrs bestimmt sind.⁸ Um unselbständige Parkplätze handelt es sich beispielsweise bei Parkstreifen, Längsstreifen oder Ausbuchtungen. Daher kann ein Seitenstreifen einer Fahrbahn nicht anders gewidmet werden. Ein Parkplatz, der unmittelbar an die Fahrbahn der Straße anschließt, ist regelmäßig Teil dieser Straße.⁹ Einer eigenen Widmung unterliegen hingegen Parkflächen, wenn es sich um selbständige Flächen handelt.¹⁰ Denn sie besitzen gegenüber der Straße selbständige Bedeutung und haben den Charakter einer eigenen öffentlichen Verkehrsanlage.

II. Parken als Gemeingebrauch der Straße

Wurde eine Fläche für den öffentlichen Verkehr gewidmet, besteht für die Allgemeinheit ein Nutzungsanspruch –der sogenannte Gemeingebrauch.

Die Nutzung einer Straße im Rahmen des Gemeingebrauchs umfasst alle verkehrsbezogenen Verhaltensweisen.¹¹ Dazu gehört vor allem die Nutzung der Straße zur Fortbewegung.

⁵ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, Rn. 39; Bericht der Bundesanstalt für Straßenwesen, Grundfragen des straßenrechtlichen Nutzungsregimes, 2018, S. 52.

⁶ BVerfG, Beschl. v. 09.10.1984 – 2 BvL 10/82.

⁷ BVerfG, Beschl. v. 09.10.1984 – 2 BvL 10/82; Rebler, Straßenrechtliche Grundsätze und Abgrenzung Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, SVR 2017, 246 (254).

⁸ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, Rn. 22.

⁹ Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, S. 283f, Rn. 23.

¹⁰ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, Rn. 22.

¹¹ BVerfG, Beschl. v. 09.10.1984 – 2 BvL 10/82.

04.03.2021

Die nähere Konkretisierung, was zu den verkehrsbezogene Verhaltensweisen gehört, ergibt sich aus dem bundesrechtlichen Straßenverkehrsrecht.¹²

Das Parken ist keine eigenständige Verkehrsart, sondern ist eine konkrete Ausprägung der Verkehrsart „Verkehr mit Kraftfahrzeugen“, die ihrerseits Teil des Gemeingebrauchs ist.¹³

Das Parken im öffentlichen Straßenraum ist straßenverkehrsrechtlich dort zulässig, wo es nicht nach den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts (§ 12 StVO) oder einer straßenverkehrsrechtlichen Anordnung nach der StVO verboten ist. Demnach ist nach derzeitiger Rechtslage auch das durch das Straßenverkehrsrecht grundsätzlich nicht begrenzte Dauerparken als Gemeingebrauch und nicht als erlaubnispflichtige Sondernutzung anzusehen.

Eine davon abweichende Regelung im Rahmen der Widmung ist den Kommunen aufgrund der kompetenzrechtlichen Zuständigkeit des Bundes nicht möglich. Denn das BVerfG geht davon aus, dass der Bundesgesetzgeber das Parken von Fahrzeugen erschöpfend geregelt hat, mit der Folge, dass die Länder am Erlass diesbezüglicher Regelungen gehindert sind.¹⁴

III. Gestaltungsspielraum im Rahmen der straßenrechtlichen Einziehung

Wie auch bei der Widmung sind Beschränkungen im Wege der späteren Teileinziehung verwehrt, die inhaltlich das Verhalten im Verkehr als solches betreffen.¹⁵ Eine Teileinziehung mit dem Ziel, ausschließlich den ruhenden Verkehr auf öffentlichen Straßen zu steuern, wird daher nicht rechtssicher umsetzbar sein.

Aus diesem Grund sieht auch die Literatur die Vorgehensweise der Stadt Potsdam, wonach im Wege der Teileinziehung bisher öffentlich gewidmete Parkplätze eingezogen wurde, um diese einer privatrechtlichen GmbH im kommunalen Alleinbesitz zur Parkraumbewirtschaftung zu übertragen, als rechtswidrig an.¹⁶ Denn die Parkraumbewirtschaftung zum Zwecke der Ordnung des Bewohnerparkens, also der Ordnung der ruhenden Verkehrs, ist eine straßenverkehrsrechtliche Materie, die

¹² Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, S. 726, Rn. 21.3; BVerwG, Urt. v. 03.06.1982, 7 C 73/79.

¹³ Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, Rn. 294; Hermann/Klinski, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, 2019, S. 71.

¹⁴ BVerfG, Urt. v. 09.10.1984 – 2 BvL 10/82.

¹⁵ Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, S. 430, Rn. 53.3

¹⁶ Robbert, Parkraumbewirtschaftung im Gewand des Straßenrechts?, NVwZ 2015, 1259.

nicht mit Mitteln des Straßenrechts, hier der Einziehung, vorgenommen werden kann.¹⁷

Dahingegen besteht die Möglichkeit der Teileinziehung etwa dann, wenn es sich nicht um Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung handelt, wie zum Beispiel beim Carsharing. Berlin hat im Jahr 2006 Carsharing-Stellplätze im öffentlichen Straßenland im Wege der straßenrechtliche Teileinziehung errichtet. Begründet wurde dies damit, dass Carsharing primär ökologischen Zielen wie der Verminderung des Kraftfahrzeugverkehrs dient, so dass die Förderung von Carsharing-Unternehmen ein Interesse des öffentlichen Wohls darstellt.¹⁸ Daraus wird also deutlich, dass es im Kern nicht um die Ausgestaltung des Parkens geht, sondern der Verkehrs- oder Umweltentlastung dient.

C. Straßenverkehrsrecht als Rechtsgrundlage für ein Parkraumkonzept

Parkregelungen können rechtssicher auf Grundlage der StVO erlassen werden. Einerseits enthält die StVO Grundregeln zum Parken (§ 12 und §13 StVO), zum anderen enthält die StVO eine Reihe von Anordnungsmöglichkeiten für Halte- und Parkverbote sowie für die Ausweisung von Parkflächen durch spezielle Verkehrszeichen vor.

I. Straßenverkehrsrechtliche Grundregeln zum Parken

§ 12 StVO regelt als Grundnorm des Haltens- und Parken, an welchen Stellen das Parken unzulässig ist. Nach der Konzeption der Straßenverkehrsordnung ist Parken überall dort erlaubt, wo es nicht verboten ist.

§ 13 StVO enthält nähere Bestimmungen darüber, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Art und Weise auf Flächen gehalten und geparkt werden darf, deren Nutzung entsprechend ihrer Kennzeichnung durch Verkehrszeichen und ggf. Zusatzzeichen nur mit Parkscheibe oder unter Betätigung von Parkuhren und Parkscheinautomaten zulässig ist.

¹⁷ Robbert, Parkraumbewirtschaftung im Gewand des Straßenrechts?, NVwZ 2015, 1259 (1259).

¹⁸ Vgl. Bundesverband Carsharing (Hrsg), CarSharing-Stellplätze in den öffentlichen Straßenraum bringen, 2019, S. 15.

II. Anordnungsmöglichkeiten für Halte- und Parkverbote

Die Anordnung von Regelungen für den ruhenden Verkehr ergehen auf Grundlage des § 45 StVO. Die Umsetzung und Sichtbarmachung dieser Anordnung erfolgt durch die Verkehrszeichen der StVO für Halte- und Parkverbote.

1) Spezielle Verkehrszeichen für den ruhenden Verkehr

Das Halten und Parken kann durch spezielle Vorschriftzeichen nach § 41 StVO beschränkt und verboten werden. Die dafür vorgesehenen Verkehrszeichen sind im Einzelnen in Abschnitt 8 der Anlage 2 (zu § 41 Absatz 1) zur StVO bestimmt, dazu zählen:

Die Positivkennzeichnung einzelner Flächen als Parkflächen und Parkzonen erfolgt durch Richtzeichen nach § 42 StVO. Die dafür vorgesehenen Zeichen sind in Abschnitt 3 der Anlage 3 (zu § 42 Abs. 2) zu entnehmen.

Weitere Verbote und Einschränkungen für das Halten und Parken können sich aus dem Anordnungsgehalt einzelner anderer Verkehrszeichen ergeben, etwa für das Verbot des Parkens von Fahrzeugen an Haltestellen des Linienverkehrs gemäß Zeichen 224.

2) Anordnungsregelungen für Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen

Das Aufstellen der Verkehrszeichen erfolgt auf Grundlage von § 45 StVO und setzt voraus, dass einer der Anordnungstatbestände vorliegt.

Für Halte- und Parkregelungen kommen unterschiedliche Vorschriften des § 45 StVO in Betracht. Teilweise dient die Generalklausel als Ermächtigungsgrundlage, so zum Beispiel für das Aufstellen von Parkuhren.¹⁹ Häufig kommt auch eine der Spezialbestimmungen in den Abs. 1, 1a, oder 1b zum Einsatz, oder eine Kombination mehrerer Bestimmungen, da ein klarer gesetzlicher Rechtsrahmen für stadtweite Ausdehnung der Parkraumbewirtschaftung in der StVO nicht verankert ist, da nach der Grundkonzeption des § 45 Abs. 1 StVO Regelungen nur für bestimmte Straßen oder Straßenstrecken getroffen werden können.²⁰

¹⁹ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, Rn. 764.

²⁰ Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht § 45 Rn. 27.

a) Berücksichtigung verkehrspolitischer Ziele

Gerade im Hinblick auf den Schutzzweck des Straßenverkehrsrechts, stellt sich die Frage, ob die Straßenverkehrsbehörde auch die Verfolgung verkehrspolitischer Motive (Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs auf ÖPNV, Reduzierung der Abgase, etc.) in ihre Ermessensentscheidung bei der Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen miteinbeziehen darf.

Diese Frage stellt sich gerade dann bei Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung, wenn die Optimierung der Nutzung des verfügbaren Parkraums für Kraftfahrzeuge nicht vorrangiges Ziel der straßenverkehrsrechtlichen Anordnung ist, sondern auch verkehrsfremde Aspekte miteinfließen sollen.

Dabei ist zunächst festzustellen, dass die Straßenverkehrsordnung selbst eine Reihe von Vorschriften enthält, die nicht ausschließlich Verkehrsregelungen aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs als zulässig erachten, sondern auch straßenverkehrsfremde Aspekte wie Gründe der städtebaulichen Entwicklung erwähnen (§ 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 2a, § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 StVO). Zudem kann auch der Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen Ansatzpunkt für Parkbeschränkungen sein.

Dass im Rahmen der Parkraumbewirtschaftung auch verkehrspolitische Motive verfolgt werden dürfen, ergibt sich zudem aus der Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg aus dem Jahr 2002. Darin entschied das OVG, dass das mit einem Gesamtkonzept verfolgte verkehrspolitische Ziel, Verkehrsteilnehmer zur Nutzung anderer Verkehrsarten, etwa des öffentlichen Personennahverkehrs, zu veranlassen, nicht der Anwendung des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO entgegenstehe.²¹ Entscheidend ist nur, ob die Maßnahme überhaupt durch Gründe der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs getragen wird.²²

Daraus folgt, dass zumindest nach Auffassung des OVG Berlin-Brandenburg Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen nicht schon deswegen unzulässig sind, wenn mit ihnen auch verkehrspolitischer Motive umgesetzt werden sollen – soweit die Maßnahme zumindest auch der Steuerung und Ordnung des Verkehrs dient. Dass die Verfolgung straßenverkehrsrechtlicher Aspekte die verkehrspolitischen Motive überwiegen müssen, ist der Entscheidung nicht zu entnehmen.

²¹ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 29.04.2002 – 1 S 3.02.

²² OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 29.04.2002 – 1 S 3.02.

b) Unterstützung einer städtebaulichen Entwicklung

In § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 StVO ist zudem geregelt, dass Regelungen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen und zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ geschaffen werden können. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist der Anwendungsbereich dieser Vorschrift wegen seiner Grundlage in § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG beschränkt auf den Immissionsschutz der Fußgänger- und verkehrsberuhigter Bereiche.²³

Diese Sichtweise erscheint uns angesichts des Wortlauts des § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG nicht zwingend. Denn der Wortlaut trennt einerseits zwischen Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Bereichen und einer geordneten städtebaulichen Entwicklung andererseits. Auch der Wortlaut des § 45 Abs. 1b StVO trennt zwischen Regelung zu Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Bereichen (Nr. 3) und zum Lärm- und Abgasschutz sowie städtebaulichen Entwicklungen (Nr. 5). Insbesondere in Bezug auf den Schutz vor Lärm- und Abgasen, wäre es zudem nicht sinnvoll, entsprechende Maßnahmen ausschließlich in den ohnehin geringer belasteten Fußgänger- und verkehrsberuhigten Bereichen zuzulassen.

Zudem neigt die übrige verwaltungsrechtliche Rechtsprechung und Literatur dazu, die Aufnahme von städtebaulicher Zielsetzungen für verkehrliche Anordnungen auch über den bloßen Anwendungsbereich von § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 StVO zu erweitern und die Berücksichtigung städtebaulicher Belange bei der Anordnung verkehrsrechtlicher Belange generell zu ermöglichen.²⁴

Dies setzt aber wiederum voraus, dass die Kommune über ein bestimmten Mindestanforderungen genügendes städtebauliches Verkehrskonzept verfügt, d. h. ein kommunales Verkehrskonzept vorweisen kann, das hinreichend konkret die verkehrsmäßigen Planungen in einem bestimmten räumlichen Bereich darstellt, das

²³ BVerwG, Urt. 15.4.1998.

²⁴ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, Rn. 612; VG München, Urt. 25.10.2017 – M 23 K 16.5497 im Zusammenhang mit einer Geschwindigkeitsbegrenzung; VGH München, Urt. v. 21.02.2011 – 11 B 09.3032; Steiner, Innerstädtische Verkehrslenkung durch verkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO, NJW 1993, 3161 (3163); Hermann/Klinski, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, 2019, S. 83.

von den für die Willensbildung der Gemeinde zuständigen Organen beschlossen worden ist und das den Erfordernissen einer planerischen Abwägung genügt.²⁵

Ob ein mit der Frage befasstes hessisches Verwaltungsgericht einen ähnlichen Maßstab anlegt, kann nicht abschließend beurteilt werden.

Allerdings dürfte gerade das VG Wiesbaden, das letztendlich für eine Klage zuständige Verwaltungsgericht, offen sein für ein städtisches Gesamtkonzept, das insbesondere zur Umsetzung von Parkraumbewirtschaftung aufgestellt wurde. Denn das VG Wiesbaden erkennt selbst die Notwendigkeit und Erforderlichkeit eines Parkraumbewirtschaftungskonzept zur Minderung der Verkehrsimmissionen, mit dessen Hilfe der Parkraum auf den dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Flächen neu geregelt und bewirtschaftet wird.²⁶

D. Zwischenergebnis

Das Straßenverkehrsrecht stellt Möglichkeiten zur Verfügung, wie eine Parkraumbewirtschaftung in der Landeshauptstadt Wiesbaden ausgestaltet werden kann.

Eine umfassende Parkraumbewirtschaftung kann nicht alleine auf § 45 Abs. 1 StVO gestützt werden, da dies nur dann möglich ist, wenn die Voraussetzungen bei jeder einzelnen Straße vorliegen.²⁷

Der Landeshauptstadt Wiesbaden bleibt es unbenommen, mit einem Parkraummanagementkonzept neben rein straßenverkehrsrechtlichen Aspekten auch verkehrspolitische Motive zu verfolgen, soweit die Maßnahme zumindest auch der Steuerung und Ordnung des Verkehrs dient.

Die Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen kann auch mit dem Verweis auf eine geordnete städtebauliche Entwicklung begründet werden, solange auch straßenverkehrsrechtliche Aspekte mit berücksichtigt werden. Dabei ist jedoch Voraussetzung, dass ein hinreichend konkretes Verkehrskonzept vorliegt.

Eine neue Impuls im Hinblick auf die Möglichkeit zur Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen losgelöst von rein straßenverkehrsrechtlichen Aspekten kann sich auch aus der Entscheidung des VG Wiesbaden ergeben, wonach die

²⁵ Hermann/Klinski, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, 2019, S. 83.

²⁶ VG Wiesbaden, Urt. v. 05.09.2018 - 4 K 1613/15.WI.

²⁷ Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 27.

Kommune ein Parkraumbewirtschaftungskonzept in den Luftreinhalteplan aufgenommen werden soll. Dabei hat das Gericht explizit festgestellt, dass die Reduzierung bzw. Abschaffung kostenlosen Parkraums zu einer erheblichen Abnahme des innerstädtischen motorisierten Individualverkehrs, insbesondere des Parksuchverkehrs, und somit zu einer signifikanten Minderung der NO₂-Belastung führen dürfte. Es hat sich auch dafür ausgesprochen, dass kostenloser Parkraum grundsätzlich Bewohnern und Schwerbehinderten vorbehalten bleiben sollte.

Teil 4 Parken auf Gehwegen

Das Parken auf Gehwegen wirft straßenrechtliche und straßenverkehrsrechtliche Fragen auf. Straßenrechtlich stellt sich die Frage, ob das Parken auf Gehwegen unzulässig ist, da der Träger der Straßenbaulast die Flächen dem Fußverkehr vorbehalten wollte (dazu unter A). Straßenverkehrsrechtlich könnte es sich als unzulässig herausstellen, wenn die notwendige Mindestbreite des Gehwegs und der angrenzenden Straße nicht gewährleistet werden (dazu unter B).

A. Straßenrechtliche Vorgaben im Hinblick auf Gehwegparken

Das Straßenrecht der Bundesländer bestimmt durch die Widmung, welche Verkehrsarten als solche auf der jeweiligen Straße zulässig sein sollen. Beschränkungen der Verkehrsarten oder der Benutzungszwecke sind auf dieser Ebene nur statthaft, soweit sie aufgrund der Straße mit der Widmung zugeordneten Verkehrsfunktionen (etwa: Fahrstraße/Fußgängerstraße/Radfahrstraße) erforderlich sind.²⁸

Ist eine Straße dem öffentlichen Verkehr gewidmet, hat das Straßenverkehrsrecht innerhalb der Widmung Vorrang, d. h. eine von der StVO erlaubte Benutzung ist stets Gemeingebrauch.²⁹

Der Gemeingebrauch in diesem Sinne deckt alle verkehrsbezogenen Verhaltensweisen, zu denen die jeweilige Verkehrsart Gelegenheit bietet oder zwingt. Das Parken (ordnungsgemäß zugelassener) Kraftfahrzeuge ist Teil des zulässigen Gemeingebrauchs und wird durch die StVO (abschließend) geregelt.³⁰ Parken ist dann als Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen mit den sich aus den § 1 Abs. 1, § 12 und § 13 StVO ergebenden Einschränkungen überall erlaubt. Auch Parken auf Gehwegen ist

²⁸ BVerfG, Beschl. v. 09.10.1984 – 2 BvL 10/82.

²⁹ Rebler: Straßenrechtliche Grundsätze und Abgrenzung Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, SVR 2017, 246 (254).

³⁰ Rebler: Straßenrechtliche Grundsätze und Abgrenzung Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, SVR 2017, 246 (254).

keine Sondernutzung, sondern die Zulässigkeit richtet sich ausschließlich nach dem Straßenverkehrsrecht.³¹

B. Vorgaben der Straßenverkehrsordnung zum zulässigen Gehwegparken

Im Hinblick auf das Parken auf Gehwegen bestimmt § 12 Abs. 4 und Abs. 4a StVO, dass Parken auf Gehwegen grundsätzlich verboten ist, wenn es nicht ausnahmsweise erlaubt ist.

Die Anordnung eines ausnahmsweise zulässigen Gehwegparkens erfolgt entweder durch Verkehrszeichen 315 (§ 45 Abs. 1, 9 StVO i. V. m. Anlage 2, Abschnitt 3, lfd. Nummer 10) oder durch eine Parkflächenmarkierung (Anlage 2 zur StVO, lfd. Nummer 74).

I. Vorgaben der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung

Die VwV-StVO stelle eine innerdienstliche Anordnung zur Ausübung des Ermessens dar, die (nur) die Verwaltung im behördlichen Instanzenzug bindet.³² Sie ist zwar für die Behörde verbindlich, solange der zu entscheidende Sachverhalt sich nicht als atypisch darstellt. Es handelt sich jedoch nicht um materielles Recht, welches auch das Gericht binden würde.³³

Grundsätzlich hat die Anordnung eines Gehwegparkens mit dem Zeichen 315 zu erfolgen. Denn aus der VwV-StVO zu Anlage 2 lfd. Nummer 74 ergibt sich, dass die Zulassung des Parkens durch Markierung auf Gehwegen dort zu erwägen sei, wo nur wenigen Fahrzeugen das Parken erlaubt werden soll. Sonst sei die Anordnung des Zeichens 315 ratsam. Zugelassen werden kann aufgesatteltes/halbseitiges Parken oder das Parken insgesamt auf dem Gehweg.

Die VwV-StVO sieht außerdem vor, dass das Parken auf Gehwegen nur zugelassen werden darf, wenn genügend Platz für den unbehinderten Verkehr von Fußgängern, gegebenenfalls mit Kinderwagen oder Rollstuhlfahrern, auch im Begegnungsverkehr bleibt, die Gehwege und die darunter liegenden Leitungen durch die parkenden

³¹ VG Berlin, Urt. v. 28.04. 1982 – 1 A 410/80.

³² BVerwG, Beschl. v. 16.04.2012 – 3 B 62.11; VGH München, Beschl. .v 04.12.2014 – 11 ZB 14.189.

³³ VGH München, Beschl. .v 04.12.2014 – 11 ZB 14.189.

Fahrzeuge nicht beschädigt werden können und der Zugang zu Leitungen nicht beeinträchtigt werden kann sowie die Bordsteine ausreichend abgeschrägt und niedrig sind.³⁴

Weitere Vorgaben hinsichtlich der Mindestbreite der Fahrbahn für Fahrzeuge oder Vorgaben hinsichtlich der Mindestbreite eines Gehweges bei der Anordnung eines Parkens auf Gehwegen enthält die VwV-StVO nicht.

Vorgaben für eine Mindestbreite eines Gehweges (dazu unter II) oder einer Fahrbahn für Fahrzeuge (dazu unter III) ergeben sich aus den Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen³⁵(RASt 06) und aus mehreren verwaltungsrechtlichen Entscheidungen.

II. Mindestbreite eines Gehweges

Gehwege dienen nach ihrer Zweckbestimmung primär der Sicherheit von Fußgängern, weil sie den langsamsten und schutzbedürftigsten Verkehrsteilnehmern einen eigenen, von den übrigen Verkehrsarten abgegrenzten Verkehrsraum überlassen.

In welcher Breite Gehwege hergestellt werden, kann die Gemeinde als Trägerin der Straßenbaulast für die jeweilige Straße entscheiden.³⁵

Im Rahmen des ihr dabei eingeräumten Planungsspielraums hat die Gemeinde die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen.³⁶ Die Grenzen dieses Spielraums werden daher nach unten hin dadurch bestimmt, dass die jeweilige Teilanlage in verkehrstechnischer Hinsicht funktionsfähig sein muss. Bei Gehwegen bedeutet das, insbesondere auch im Hinblick auf die durch § 25 StVO angeordnete Benutzungspflicht, dass sie eine Mindestbreite aufweisen müssen, die ein sicheres Begehen - getrennt vom Autoverkehr auf der Fahrbahn - ermöglicht.³⁷

³⁴ VwV zur StVO zu Anlage 2 lfd. Nummer 74 und Nr.1 zu Zeichen 315 Parken auf Gehwegen.

³⁵ VGH München, Urt. v. 11.06.2002 – 6 B 97.2355.

³⁶ BVerwG, Urt. v. 18.01.1991 – 8 C 14.89; BVerwG, Urt. v. 23.06.1972 – IV C 15.71.

³⁷ Vgl. VGH München, Urt. v. 11.06.2002 – 6 B 97.2355.

04.03.2021

1) Vorgaben der Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen

Die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen veröffentlicht „Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen“ (RASt 06). Ihnen kommt zwar keine verbindliche Wirkung im Sinne einer Norm zu.³⁸ Als sachverständige Konkretisierung moderner Grundsätze des Straßenbaus sind sie jedoch ein Anhaltspunkt, wie im Normalfall Verkehrsanlagen zu gestalten sind.³⁹ Die Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen enthalten eine sachverständige Konkretisierung moderner Grundsätze des Straßenbaus und sind daher geeignet, den Gemeinden allgemeine Anhaltspunkte für ihre Entscheidung über den Bau von Straßen zu liefern.⁴⁰ Die Gemeinden können bei der Entwurfsplanung anhand der konkreten örtlichen Situation im notwendigen Umfang hiervon abweichen.⁴¹

Aus den Richtlinien ergibt sich eine Regelbreite, also die absolute Mindestbreite für straßenbegleitende Gehwege von 2,50 m (RASt 06, Nr. 6.1.6.1). Das Grundmaß für den Verkehrsraum des Fußverkehrs ist auf den Begegnungsfall bzw. das Nebeneinandergehen von zwei Personen ausgerichtet und soll daher 1,80 m betragen. Hinzukommen soll ein seitlicher Sicherheitsraum von 0,50 m Abstand zu einer Fahrbahn und 0,20 m Abstand zu einem Gebäude.

Da die VwV-StVO regelt, dass neben dem Gehwegparken auch der Begegnungsverkehr von Kinderwägen oder Rollstuhlfahrern möglich sein soll, muss die Mindestbreite entsprechend sogar noch größer sein, wenn Gehwegparken angeordnet wird.⁴²

2) Vorgaben der Rechtsprechung

Die Vorgaben der Rechtsprechung hinsichtlich der Mindestbreite eines fahrbahnbegleitenden Gehweges sind sehr unterschiedlich und reichen von einer Mindestgehwegbreite von 0,75 m bis zu 2,00 m.

Nach dem VGH München bedarf es keiner Entscheidung, welche (idealtypische) Mindestbreite ein Gehweg haben soll. Fahrbahnbegleitende Gehwege sollen nach Möglichkeit nicht schmaler als 2,00 m sein.⁴³ Jedenfalls darf eine Verschmälerung

³⁸ VGH München, Beschl. v. 08.04.2019 – 1 CS 19.261.

³⁹ OVG Münster, Urt. v. 30.10.2009 – 7 A 2548/08.

⁴⁰ VGH Mannheim, Urt. v. 18.11.2015 – 8 S 2322/12.

⁴¹ Bay. VGH, Urt. v. 11.06.2002 – 6 B 97.2355.

⁴² VwV-StVO zu Anlage 2 lfd. Nummer 74 und Nr.1 zu Zeichen 315 Parken auf Gehwegen.

⁴³ VGH München, Urt. v. 11.06.2002 – 6 B 97.2355.

zur Wahrung der Funktionsfähigkeit nicht so weit gehen, dass ein sicheres Begehen der Fußgänger nicht mehr gewährleistet ist. Ein fahrbahnbegleitender 50cm breiter Seitenstreifen kann nicht mehr als Gehweg gewertet werden. Dem schloss sich das VG Neustadt an der Weinstraße an.⁴⁴

Das VG Augsburg ging davon aus, dass eine Gehwegbreite von 1,20 m verbleiben müsse, wenn das Parken auf Gehwegen erlaubt wird. Es hielt gleichsam eine Restdurchfahrtsbreite für Fahrzeuge auf der anliegenden Straße von 2,80 m für ausreichend.⁴⁵

Die geringste Mindestbreite sieht das OVG Münster vor. Das OVG Münster (Beschlüsse vom 12. Juni 2015 – 15 B 422/15 und 1. September 2009 – 15 A 1102/09) geht davon aus, dass eine Mindestgehwegbreite von 0,75 m einzuhalten sei. Nicht entscheidend sei hingegen, ob die Anforderungen der einschlägigen technischen Ausbauvorschriften erfüllt sind.⁴⁶

III. Mindestbreite einer Fahrbahn für Fahrzeuge

Parken auf der Straße oder halbseitig auf dem Gehweg kann auch untersagt werden, wenn die Mindestbreite der Straße dadurch nicht mehr eingehalten wird.

Die Anforderungen an die Mindestbreite sind abhängig von der Art der Straße. Generell gilt aber, dass in einer Einbahnstraße das sichere Durchfahren gewährleistet sein muss, in einer Gegenverkehrsstraße, Begegnungsverkehr möglich sein muss oder es Ausweichmöglichkeiten gibt.

Weiter kann zu beachten sein, dass Einsatzfahrzeuge im Notfall ausreichend Platz haben und die Müllabfuhr die Straße befahren kann. Ebenso kann sich ein erhöhter Platzbedarf ergeben, wenn Busse die Straße befahren.

Vorgaben über eine vorzusehende Mindestbreite ergeben sich auch hier aus den Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen und aus der verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung.

⁴⁴ VG Neustadt a.d. Weinstraße, Beschl. v. 29.06.2016 – 3 L 481/16.NW.

⁴⁵ VG Augsburg, Urte. v. 30.10.2018 – Au 3 K 15.1803.

⁴⁶ OVG Münster, Beschl. v. 12.06.2015 – 15 B 422/15 und v. 01.09.2009 – 15 A 1102/09.

1) Vorgaben der Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen

Die Richtlinien unterscheiden verschiedene Straßentypen und Nutzungsarten. Die Mindestbreite einer Sammelstraße mit Gegenverkehr ohne ÖPNV und Parkmöglichkeiten am Straßenrand liegt bei 5,50 m (vgl. RAS_t, Bild 27, S. 22).

2) Vorgaben der Rechtsprechung

Wie bereits bei den verwaltungsrechtlichen Entscheidungen zur Mindestbreite eines Gehweges gibt es auch zur Mindestbreite einer Fahrbahn keine einheitliche Rechtsprechung.

In einer aktuellen Entscheidung aus dem Jahr 2019 entschied das Bundesverwaltungsgericht zu Verbot des Parkens auf schmalen Fahrbahnen (vgl. § 12 Abs. 3 Nr. 2 StVO), dass bei einer Gegenverkehrsstraße eine Mindestbreite von 5,50 m einzuhalten sei.⁴⁷ Dies folge zum einen aus dem Umstand, dass die höchstzulässige Breite bei Personenkraftwagen 2,50 m nicht überschreiten darf (vgl. § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StVZO). Das mache bei Hinzurechnung eines Sicherheitsabstands von rund 0,50 m für die Ermöglichung eines reibungslosen Begegnungsverkehrs eine Breite der Fahrbahn von 5,50 m erforderlich.

Zum gleichen Orientierungswert führt auch die Erwägung, dass ein Kraftfahrzeug bei dem zum Ausfahren aus dem Grundstück erforderlichen Einbiegen auf die Fahrbahn und ebenso beim Einfahren von der Fahrbahn in das Grundstück regelmäßig den halben Wendekreis benötige, der bei einem Pkw meistens bei etwa 11 m liege.⁴⁸

Verwaltungsrechtliche Entscheidungen, die zu dem Verbot des Haltens an engen und unübersichtlichen Stellen ergangen sind (vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 1 StVO), wird eine minimale Durchfahrtsbreite von 3,05 m als erforderlich angesehen.

Eng sei eine Straßenstelle in der Regel, wenn der zur Durchfahrt insgesamt freibleibende Raum für ein Fahrzeug höchstzulässiger Breite (vgl. § 32 Abs. 1 Nr. 1 StVZO) zuzüglich 50 cm Seitenabstand bei vorsichtiger Fahrweise nicht ausreichen würde. Da die höchstzulässige Breite nach § 32 Abs. 1 Nr. 1 StVZO allgemein 2,55 m beträgt,

⁴⁷ BVerwG, Urt. v. 24.01.2019 – 3 C 7/17.

⁴⁸ Heß, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 25. Aufl. 2018, § 12 StVO Rn. 47.

liege eine enge Stelle vor, wenn zur Durchfahrt ein Raum von weniger als 3,05 m verbleibt.⁴⁹ Eine Berücksichtigung des Gegenverkehrs findet insoweit nicht statt.

Wiederum anders berechnete das VG Augsburg die Mindestbreite einer Straße in einem vergleichbaren Fall.⁵⁰ Welche Straßenstellen „eng“ sind, sei gesetzlich nicht definiert bzw. bestimmt. Insbesondere nehme die Vorschrift (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 StVO) gerade nicht Bezug auf § 32 Abs. 1 StVZO und die dort geregelte höchstzulässige Breite von Kraftfahrzeugen und Anhängern. Welche Straßenstellen eng seien, lasse sich daher nicht absolut festlegen, sondern nur in Relation zu den konkreten Straßenverhältnissen. Maßgeblich seien insbesondere die Art der Straße und die höchstzulässige Geschwindigkeit. In einer Tempo 30-Zone hielt das VG Augsburg eine Fahrbahnbreite von 2,60 m als ausreichend.

C. Möglichkeit der Rückgängigmachung eines Gehwegparkens

Aus den vorgenannten Ausführungen ergibt sich, dass der Straßenverkehrsbehörde ein relativ weiter Gestaltungsspielraum zugestanden werden kann, wenn es um die Frage geht, welche Mindestbreiten eingehalten werden müssen, wenn ein Gehwegparken ausnahmsweise angeordnet wird. Dabei kann ein Gehwegparken zulässigerweise auch dann angeordnet werden, wenn die Vorgaben der Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen nicht eingehalten werden.

Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, ob ein ausnahmsweise zulässiges Gehwegparken wieder rückgängig gemacht werden muss, wenn bestimmte Mindestvorgaben für die Breite eines Gehweges nicht mehr eingehalten werden.

Ein erster Ansatzpunkt ist auch hier die VwV-StVO ergeben, wonach das Parken auf Gehwegen nur zugelassen werden darf, wenn genügend Platz für den unbehinderten Verkehr von Fußgängern, gegebenenfalls mit Kinderwagen oder Rollstuhlfahrern, auch im Begegnungsverkehr bleibt.⁵¹

⁴⁹ VG Hannover, Urt. v. 01.11.2017 – 7 A 444/17; VG Regensburg, Urt. v. 13.07. 2017 – RO 5 K 16.497; VG Schwerin, Urt. v. 14.09.2016 - 7 A 31/16 SN; Bayerischer VGH, Beschl. v. 28.09. 2015 – 6 B 14.606; VG Halle, Urt. v. 30.08.2012 - 3 A 20/11 OVG Münster, Beschl. v. 30.08.2010 - 15 A 646/07; VG Bremen, Urt. v. 12.11.2009 – 5 K 252/09.

⁵⁰ VG Augsburg, Urt. v. 30.10.2018 – Au 3 K 15.1803.

⁵¹ VwV zur StVO zu Anlage 2 lfd. Nummer 74 und Nr.1 zu Zeichen 315 Parken auf Gehwegen.

04.03.2021

Eine ausdrückliche Bestimmung, dass das angeordnete Gehwegparken rückgängig gemacht werden muss, wenn kein genügender Platz für den unbehinderten Fußgängerverkehr besteht, lässt sich weder der StVO noch der VwV-StVO entnehmen.

Aus dem Grundsatz, dass Parken nur ausnahmsweise auf Gehwegen erlaubt werden darf (vgl. § 12 Abs. 4a StVO), spricht vieles dafür, dass der Straßenverkehrsbehörde auch das Recht zugestanden werden, Gehwegparken rückgängig zumachen, wenn der Gehweg derart eingeengt wird, dass ein unbehinderter Fußgängerverkehr nicht mehr möglich ist. Ebenso spricht vieles dafür, dass auf Grund des Regel-Ausnahme-Verhältnis ein Gehwegparken unter weniger strengen Voraussetzungen aufgehoben werden kann.

Beispiele aus der Praxis zeigen, dass das Bezirksamt Harburg ein halbseitiges Gehwegparken aufgehoben hat, da der Gehweg auf gesamter Länge durch ordnungsgemäß parkende Fahrzeuge derart eingeengt ist, dass in längeren Abschnitten den Fußgängern eine Gehwegbreite von maximal 80-100 cm zur Verfügung steht.⁵²

Dabei spricht nichts dagegen, dass sich die Landeshauptstadt an die Vorgaben der Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen hält, wonach die Mindestbreite eines Gehweges 2,50 m beträgt. Denn aus den vorgenannten verwaltungsrechtlichen Entscheidungen folgt nicht, dass es ausgeschlossen ist, dass sich die Straßenverkehrsbehörde freiwillig an den Vorgaben der RASt 06 orientiert und anhand der dort genannten Mindestvorgaben das angeordnete Gehwegparken wieder rückgängig macht.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass ein gerichtliches Vorgehen gegen eine solche Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde nur schwer möglich sein wird.

Denn aus dem Recht auf Anliegergebrauch einer Straße kann selbst ein Eigentümer eines Grundstücks nicht ableiten, dass ihm ein Anspruch zusteht, dass auf öffentlichen Straßen oder Plätzen in größtmöglicher oder unmittelbarer Nähe Parkmöglichkeiten eingerichtet werden.⁵³ Ebenso entschied auch der VGH Mannheim, dass

⁵² Saskia Hollatz, Halbseitiges Gehwegparken aufgehoben, <http://binimhafen.de/halbseitiges-gehwegparken-aufgehoben-2015-3159>.

⁵³ Niedersächsischen OVG, Beschl. vom 17. 02. 2012 - 7 ME 185/11; VGH Kassel, Beschl. . 05.08.1992 - 2 TH 2476/91.

die Rückverlegung der Parkflächen vom Gehweg auf die Fahrbahn vor dem Grundstück eines Anliegers allenfalls unbedeutende Bequemlichkeiten wieder nimmt, die allerdings zu keiner Verletzung in eigenen Rechten führt.⁵⁴

D. Zwischenergebnis

Parken auf Gehwegen hält sich noch im Rahmen des Gemeingebrauchs und ist keine straßenrechtliche Sondernutzung. Daher richtet sich die Zulässigkeit ausschließlich nach dem Straßenverkehrsrecht.

Straßenverkehrsrechtlich ist das Parken auf Gehwegen unzulässig, es sei denn, es wird ausdrücklich angeordnet. Wann und in welchem Umfang dies zulässig ist, ist im Gesetz nicht abschließend geregelt. Aus der VwV-StVO folgt insbesondere, dass das Parken auf Gehwegen nur zugelassen werden darf, wenn genügend Platz für den unbehinderten Verkehr von Fußgängern, gegebenenfalls mit Kinderwagen oder Rollstuhlfahrern, auch im Begegnungsverkehr bleibt.

Konkrete Mindestmaße für einen Gehweg sieht jedoch auch die VwV-StVO selbst vor. Anhaltspunkte für die Kommune ergeben sich aus den RAST 06, die eine Mindestbreite von 2,50 m vorsehen und aus der verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung, die eine Mindestbreite von Gehwegen zwischen 0,75 m und 2,00 m als notwendig erachten.

Möchte die Landeshauptstadt Wiesbaden ein ausnahmsweise angeordnetes Gehwegparken rückgängig machen, damit ein ungehinderter Verkehr von Fußgängern wieder ermöglicht hat, kann sie sich an den Vorgaben der Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen orientieren. Mit der Rückgängigmachung des Gehwegparkens werden selbst Anliegern, die von dem Gehwegparken bisher Gebrauch gemacht haben, keine geschützte Rechtspositionen, sondern allenfalls – rechtlich unbedeutende – Bequemlichkeiten genommen.

Teil 5 Steuerungsmöglichkeiten des Bewohnerparkens

A. Erteilung von Bewohnerparkausweisen

Die Landeshauptstadt Wiesbaden stellt bereits bislang Bewohnerparkausweise aus, die die Bewohner einer Zone mit Parkraumbewirtschaftung dazu berechtigen, ihr

⁵⁴ VGH Baden-Württemberg, 20.03.1980 - V 692/79.

Fahrzeug ohne erneute Zahlung einer Gebühr in der Nähe ihres Wohnorts auf öffentlichen Parkplätzen abzustellen.

Bislang werden diese Bewohnerparkausweise von der Landeshauptstadt auf der Grundlage von § 45 Abs. 1b Nr. 2a StVO erteilt. Die hierfür zulässige Gebühr ist allerdings auf maximal € 30,70 gedeckelt, (siehe Anlage zu § 1 GebOSt, Nr. 265).

Eine höhere Gebühr könnte nur dann erhoben werden, wenn es rechtlich zulässig ist, Bewohnerparkausweise auch als Ausnahmegenehmigungen nach § 46 Abs. 1 StVO zu erteilen. Für diesen Fall sieht die GebOSt einen Gebührenrahmen von bis zu € 767,00 je Ausnahmetatbestand und je Fahrzeug/Person vor (vgl. Anlage zu § 1 GebOSt, Nr. 264).

I. Bewohnerparkausweis als Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO

In den meisten Fällen wird eine Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO zwar nicht als Bewohnerparkausweis, sondern in Form eines Handwerkerparkausweises oder als Ausnahmegenehmigung für Menschen mit Schwerbehinderung ausgestellt.⁵⁵

Einige Städte stützen den Bewohnerparkausweis bereits jetzt auf § 46 Abs. 1 StVO.

1) Praxisbeispiele

So bestehen beispielsweise in München rund um die Stadtmitte 45 Parkgebiete, in denen die Bewohnerregelung nach § 45 StVO gilt; in der Altstadt besteht hingegen eine Sonderregelung für Bewohnerparken nach § 46 Abs. 1 Nr. 11 StVO.⁵⁶ Ebenso ermöglicht die Stadt Leipzig Bewohnern im direkten Umfeld des Promenadenrings das Bewohnerparken auf Grundlage einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO zum gebührenfreien Parken an Parkscheinautomaten (§ 46 Abs. 1 Nr. 4a StVO).⁵⁷

⁵⁵ Vgl. https://www.frankfurt-main.ihk.de/branchen/verkehr/hinweise_arbeitshilfen/regionaler_parkausweis/; https://www.kaiserslautern.de/mb/themen/serviceportal/formulare/menschen_mit_behinderungen/hinweise_zur_ausnahmegenehmigung.pdf.

⁵⁶ Siehe <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kreisverwaltungsreferat/Verkehr/Parkraummanagement/Blaue-Zone-Altstadt.html>, abgerufen am 23.09.2019.

⁵⁷ Siehe <https://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/aemter-und-behoerdengaenge/behoerden-und-dienstleistungen/dienstleistung/erteilung-von-ausnahmegenehmigungen-fuer-das-anwohnerparken-nach-46-abs-1-stvo-530fo3b542b99/>, abgerufen am 23.09.2019.

Daneben erteilt auch die Stadt Stuttgart für das Parken in Stuttgart-City seit dem 1. Oktober 2015 gebührenpflichtige Ausnahmegenehmigungen nach § 46 StVO.

2) Rechtsprechung

Einen weiten Spielraum bei der Regelung des Bewohnerparkens im Rahmen von § 46 StVO, wird den Straßenverkehrsbehörden durch eine Entscheidung des Sächsischen OVG aus dem Jahr 2012 eingeräumt.

So betont das Sächsische OVG, dass sich eine Ermächtigung zu Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen nicht nur in § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO befindet und dieser Norm somit auch kein Ausschließlichkeitscharakter gegenüber § 46 StVO zukommt.⁵⁸ So heißt es dort ausdrücklich:

*„Zwar trifft es zu, dass in § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a 2. Alt. StVO die Anordnung der Freistellung von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen für Anwohner ausdrücklich angesprochen wird; § 46 Abs. 1 Satz 1 StVO sieht aber seinerseits vor, dass unter den dort näher festgelegten Voraussetzungen Ausnahmegenehmigungen allgemein für bestimmte Antragsteller erteilt werden können. **Dass unter diesen Antragstellerkreis keine Anwohner fallen dürfen, weil für diesen Personenkreis in § 45 StVO besondere Regelungen getroffen sind, lässt sich hieraus aber nicht ableiten.** Entsprechende Hinweise finden sich auch nicht in den Verwaltungsvorschriften zu §§ 45, 46 StVO.“*

Ebenso hat der VGH Mannheim eine „Anwohnerparkberechtigung“ als Ausnahmegenehmigung angesehen, nicht wie andere Verkehrsteilnehmer gegen Erwerb eines Parkscheins, sondern „kostenlos“ das Fahrzeug im genannten Bereich parken zu dürfen.⁵⁹ Gestützt hat sich der VGH Mannheim dabei auf § 46 Abs. 1 Nr. 4a StVO. Nach dieser Vorschrift können die Straßenverkehrsbehörden in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte Antragsteller Ausnahmen von der Vorschrift genehmigen, an Parkscheinautomaten nur mit einem Parkschein zu halten.

In die gleiche Richtung geht auch die Entscheidung des VG Aachen.⁶⁰ Aus dieser kann geschlussfolgert werden, dass ein Anspruch auf Erteilung einer Parkgenehmigung grundsätzlich auch als Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 Nr. 4a, 4b bzw. Nr. 11 StVO ausgestaltet werden kann.

⁵⁸ Sächsisches OVG, Beschl. v. 08.10.2012 – 3 A 431/11.

⁵⁹ VGH Mannheim, Beschl. v. 19.8.2003 – 1 S 2659/02.

⁶⁰ VG Aachen, Urt. v. 19.02.2019 – 2 K 1550/16.

04.03.2021

II. Vorgaben an die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 StVO

Die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung steht im Ermessen der Straßenverkehrsbehörden. Ermessensleitende Vorgaben ergeben sich insbesondere aus der VwV zu § 46 StVO.

1) Besonders dringende Fälle

Die Erteilung der Ausnahmegenehmigung, die im Ermessen der Straßenverkehrsbehörde steht, ist durch I. VwV zu § 46 StVO dahingehend eingeschränkt, dass eine solche Ausnahmegenehmigung nur in besonders dringenden Fällen erteilt werden kann. An den Nachweis solcher Dringlichkeit sind strenge Anforderungen zu stellen.

In der Praxis wird das „besonders dringende Interesse“ bei der ausnahmsweisen Erteilung der Parkgenehmigung nach § 46 StVO insoweit umgesetzt, dass die Genehmigung nur dann erteilt werden kann, wenn der Antragsteller keine anderweitige Nutzungsmöglichkeit privater Stellflächen hat. So erhalten Bewohner in Leipzig, denen Stellplätze auf dem Grundstück oder in der Tiefgarage ihres Hauses zur Verfügung stehen, keinen Parkausweis. Eine Erteilung ist nur dann möglich, wenn ein Nachweis des Vermieters vorgelegt wird, dass kein Stellplatz angemietet werden kann.⁶¹ Gleiches gilt auch in München.⁶²

Im Rahmen der Abwägung ist auch das mit dem Parkraumkonzept verbundene Ziel der Stadt Wiesbaden zu berücksichtigen. Die Möglichkeit für Bewohner Ausnahmegenehmigungen zu erhalten, beruht auf dem Konzept zur autoarmen Innenstadt. Die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen für den im fraglichen Bereich amtlich gemeldeten Halter bzw. Nutzer von Kraftfahrzeugen verfolgt dabei das Ziel, dass der private individuelle Verkehr Parkflächen nahe der Wohnung unentgeltlich nutzen kann.

Daher sollte deutlich zum Ausdruck gebracht werden, dass zur Sicherung der Wohnfunktion lediglich den in diesen Bereichen unmittelbar betroffenen Bewohnern, die

⁶¹ <https://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/aemter-und-behoerdengaenge/behoerden-und-dienstleistungen/dienstleistung/erteilung-von-ausnahmegenehmigungen-fuer-das-anwohnerparken-nach-46-abs-1-stvo-530f03b542b99/>, abgerufen am 24.09.2019.

⁶² <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kreisverwaltungsreferat/Verkehr/Parkraummanagement/Blaue-Zone-Altstadt>, abgerufen am 24.09.2019.

04.03.2021

in den in Betracht kommenden Straßenabschnitten tatsächlich wohnen, Vorrechte beim Parken nach § 46 StVO eingeräumt werden.

2) Räumliche Begrenzung der Ausnahmegenehmigung

Um den Ausnahmecharakter der Genehmigung nach § 46 StVO zu betonen, darf die Ausnahmegenehmigung nicht flächendeckend erteilt werden, sondern muss räumlich begrenzt werden auf Teilgebiete, in denen der Antragsteller mit Hauptwohnsitz gemeldet ist.

Zwar enthält der Wortlaut von § 46 StVO keine Begrenzung dahingehend, dass die Ausnahmegenehmigung nur mit einer räumlichen Begrenzung ausgestellt werden darf.

Allerdings verlangt der Sinn und Zweck einer Ausnahmegenehmigung, dass diese nur für konkrete Einzelfälle und nicht generell erteilt wird.

In einer Entscheidung führte der VGH Kassel aus, dass es nicht möglich sei, Ausnahmen zu gewähren, deren Notwendigkeit nicht aus der konkreten Situation resultieren. Aus dieser Entscheidung wird in der Literatur geschlossen, dass ein alleine an städtebauliche Belange anknüpfendes, geschlossenes kommunalpolitisches Konzept der Bewohnerprivilegierung nicht über § 45 oder § 46 StVO entwickelt werden könne.⁶³ Möglich seien solche Gestaltungen dann, wenn sich nach Prüfung der konkreten Verkehrssituation zur Flexibilisierung der Parkraumnutzung eine allgemeine Parkbeschränkung als notwendig erweise und in diesem Kontext Bewohner sodann besonders behandelt werden.⁶⁴

Explizit zu der Frage, ob eine flächendeckende Bewohnerregelung auf § 46 StVO gestützt werden kann, hat sich der VGH Kassel nicht geäußert. Allerdings wird man aus dem Beschluss entnehmen können, dass im Rahmen einer Steuerung über § 46 StVO das geregelt werden kann, was auch räumlich über § 45 Abs. 1b StVO umgesetzt werden kann.

Eine solche Verknüpfung zwischen § 45 und § 46 StVO sieht hingegen die Entscheidung des Sächsischen OVG nicht vor. Insbesondere führt das Gericht nicht aus, dass das Konzept zur Steuerung des Bewohnerparkens nur dann auf § 46 StVO gestützt werden kann, wenn es sich um zonale Konzepte des Bewohnerparkens handelt. Auf

⁶³ Tettinger/Tettinger, Möglichkeiten einer zukünftigen Handhabung des bisherigen Anwohnerparkens, NZV 1998, 481 (484).

⁶⁴ Tettinger/Tettinger, NZV 1998, 481 (484).

der anderen Seite enthält der Beschluss auch keinen ausdrücklichen Hinweis darauf, ob der Weg über § 46 StVO auch dann gewählt werden kann, wenn damit flächen-deckend das Bewohnerparken gesteuert werden soll.

Insbesondere eine Einschränkung dahingehend, dass im Rahmen einer Steuerung über § 46 StVO nur das geregelt werden kann, was auch über die Bewohnerparkgebietsregelung gemäß § 45 Abs. 1b StVO umgesetzt werden kann, ist der Entscheidung nicht zu entnehmen.

3) Zeitliche Befristung

Die zeitliche Befristung von Ausnahmegenehmigungen für das Bewohnerparken § 46 Abs. 1 StVO ist zum einen zweckmäßig und zum anderen auch gesetzlich geboten.

Denn bereits aus VI. VwV zu § 46 StVO folgt, dass Dauerausnahmegenehmigungen auf höchstens drei Jahre zu befristen sind und auch nur widerruflich erteilt werden dürfen.

Darüber hinaus bleibt es den Straßenverkehrsbehörden unbenommen, die Ausnahmegenehmigungen zu erneuern, solange die Voraussetzungen des § 46 StVO vorliegen.⁶⁵

4) Möglichkeit der Kontingentierung

Inwieweit eine Begrenzung der Anzahl an ausgegebenen Parkausweisen möglich ist, hängt entscheidend von den Interessen der Antragsteller ab.

Zwar besteht auf die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung grundsätzlich kein Rechtsanspruch, denn sie steht im pflichtgemäßen Ermessen der Straßenverkehrsbehörde.⁶⁶ Handelt es sich um Bewohner, die eine Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO beantragen, dürfte eine von vornherein zahlenmäßige Begrenzung der Ausnahmegenehmigungen für Bewohner im Hinblick auf die durch Art. 14 GG geschützten Anliegerrechte ausscheiden.

Allerdings haben die Inhaber einer Ausnahmegenehmigung weder einen Anspruch auf einen für sie persönlich reservierten Stellplatz noch einen Anspruch, dass der Stellplatz direkt vor der Wohnung bzw. dem Haus liegt. Denn die uneingeschränkte

⁶⁵ Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 46 StVO Rn. 4.

⁶⁶ Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 46 StVO Rn. 3 f.

Anfahrmöglichkeit zu einem Grundstück bis unmittelbar vor die eigene Tür gehört jedenfalls in städtischen Ballungsgebieten nicht zu dem durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Kernbereich des Anliegergebrauchs.⁶⁷

III. Gebührenbemessung für Ausstellung der Ausnahmegenehmigung

Die Gebührenbemessung muss sich innerhalb des Gebührenrahmens zwischen € 10,20 bis 767,00 je Ausnahmetatbestand und je Fahrzeug/Person bewegen und dabei die gebührenrechtlichen Grundsätze des Kostendeckungsprinzips und das Äquivalenzprinzip beachten.⁶⁸

Kostendeckung bedeutet, dass die erzielten Einnahmen dem öffentlichen Aufwand entsprechen sollen.⁶⁹ Das Äquivalenzprinzip dient der Abschöpfung von Vorteilen, die dem Einzelnen aus der Leistung der öffentlichen Hand entstehen.

Anhand dieser Prinzipien dürfte bei der konkreten Festlegung der Gebührenhöhe seitens der Straßenverkehrsbehörde der finanzielle Vorteil der Ausnahmegenehmigung gegenüber einer privaten Anmietung eines Stellplatzes bzw. die höheren Parkkosten für die zentralen Parkplätze gegenüber gestellt werden. Zum anderen dürften auch die Betriebskosten, die der Stadt durch die Bereitstellung einer Parkfläche auf einer öffentlichen Straße in die Bewertung miteinfließen.

Ebenso wird es nicht zu beanstanden sein, wenn die Einnahmen aus der Erteilung der Ausnahmegenehmigung die Kosten für Herstellung und Betrieb der Parkraumbewirtschaftung übersteigen. Denn einen allgemeinen bundesrechtlichen Grundsatz, dass die öffentliche Hand bei der Erhebung von Gebühren keine Gewinne erzielen dürfe, gibt es nicht.⁷⁰

B. Zwischenergebnis

Das Bewohnerparken kann auch über die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 46 StVO umgesetzt werden.

⁶⁷ BVerwG, Urt. v. 08.09.1993 – 11 C 38.92.

⁶⁸ *Schönenbroicher*, in: Christ, Josef (Hrsg.) Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016, Kapitel D Rn. 588.

⁶⁹ *Schönenbroicher*, in: Christ, Josef (Hrsg.) Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2016, Kapitel D Rn. 591.

⁷⁰ VG München, Urt. v. 11.08.2010 - M 23 K 10.462.

04.03.2021

Insbesondere der Beschluss des Sächsischen OVG aus dem Jahr 2012 erwähnt ausdrücklich, dass die Erteilung von Bewohnerparkausweisen grundsätzlich auch als Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO geregelt werden kann.

Dabei ist allerdings hinzuweisen, dass sich die Entscheidung des Sächsischen OVG nicht mit der Frage auseinandergesetzt hat, ob die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen über § 46 StVO auch im Rahmen einer flächendeckenden Parkraumbewirtschaftung möglich ist. Ebenso zeigen die Beispiele aus den Städten Stuttgart, Leipzig und München, dass die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen für das Bewohnerparken nach § 46 Abs. 1 StVO sich auf zonale Bereiche bisher beschränkt.

Ob und wie ein mit der Frage befasstes hessisches Verwaltungsgericht entscheiden wird, kann allerdings nicht abschließend beurteilt werden, da hierzu noch keine vergleichbare Rechtsprechung vorliegt.

Teil 6 Parkraumbewirtschaftung und Zusammenarbeit mit Dritten

Die Landeshauptstadt Wiesbaden prüft, ob die Parkraumbewirtschaftung der öffentlichen Straßen nicht mehr ausschließlich durch die Straßenverkehrsbehörde erfolgen soll. Stattdessen könnte diese Aufgabe ganz oder teilweise auch eine neuzugründende, privatrechtlich organisierte Parkraummanagementgesellschaft, die in kommunaler Hand ist, übertragen werden.

Welche Aufgaben der Parkraumbewirtschaftung öffentlicher Straßen auf eine privatrechtlich organisierte Parkraummanagementgesellschaft übertragen werden kann, ergibt sich aus den verfassungsrechtlichen und straßenverkehrsrechtlichen Vorgaben.

A. Einsatz Dritter bei Parkraumbewirtschaftung öffentlicher Straßen

Ob und in welchem Umfang eine privatrechtlich organisierte Parkraummanagementgesellschaft diese Aufgaben eigenständig wahrnehmen dürfen, wird im Folgenden dargestellt. Zu den möglichen Aufgabenbereichen gehören:

- die Kontrolle und Überwachung der Parkraumbewirtschaftung (unter B);
- die Festlegung der rechtlichen Rahmenbedingungen (unter C)
- die Bestimmung der konkreten Gebührenhöhe (unter D), sowie

- weitere Organisationsaufgaben und laufende Wartungs- und Instandhaltungsaufgaben (unter E).

B. Kontrolle und Überwachung der Parkraumbewirtschaftung

Eine eigenständige Kontrolle und Überwachung der Parkraumbewirtschaftung durch eine Parkraummanagementgesellschaft außerhalb der Behördenzuständigkeit ist nicht möglich.⁷¹

I. Wahrnehmung von hoheitlichen Aufgaben

Ausgangspunkt ist, dass die vorgenommene Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten als typische Hoheitsaufgabe zum Kernbereich staatlicher Hoheitsaufgaben gehört, für die speziell im Fall von Verkehrsordnungswidrigkeiten gem. § 26 Abs. 1 StVG Behörden oder Bedienstete der Polizei zuständig sind. Eine eigenverantwortliche Wahrnehmung dieser Aufgaben durch Privatpersonen scheidet damit aus.⁷²

Im Hinblick auf die Vorgaben des einfachgesetzlichen Rahmens ist bei Verkehrsordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG und bei Ordnungswidrigkeiten nach § 24a und § 24c zuständige Verwaltungsbehörde iSv. § 36 Abs. 1 Nr. 1 OWiG die, die Behörde

⁷¹ Ausgangspunkt und Grundproblematik der Übertragung von Verkehrsüberwachungsmaßnahmen auf Private wird deutlich durch die Entscheidung des AG Tiergarten aus dem Jahr 1996. Das Land Berlin hat einer privaten Parkraumüberwachungsgesellschaft in mehreren besonderen Gebieten die Feststellung von Park- und Halteverstößen im Rahmen einer flächendeckenden Parkraumbewirtschaftung übertragen. Die Feststellung von Parkverstößen erfolgt in der Weise, dass Angestellte der Firmen Zuwerdung, Tattag, Uhrzeit und Kennzeichen des betreffenden Fahrzeugs in ein elektronisches Erfassungsgerät eingeben. Die so erfassten Daten werden an das Landesamt für Informationstechnik (LIT) übermittelt und erscheinen dort erstmals in schriftlicher Form als ausgedrucktes Verwarnungsgeldangebot gem. § 56 OWiG. Ein Angehöriger der Polizei kontrollierte zu keinem Zeitpunkt, ob die Voraussetzungen für eine verkehrsrechtliche Ahndung überhaupt vorlagen. Das AG Tiergarten entschied, dass die Verfolgung von (Verkehrs-) Ordnungswidrigkeiten in den Bereichen der originären Staatsaufgaben fällt, die nur an Angehörige des öffentlichen Dienstes, nicht aber an Private übertragen werden kann. Die Verkehrsüberwachung sei Ausfluß der Zuständigkeit für die Verfolgung von Straßenverkehrsordnungswidrigkeiten (§ 36 Abs. 1 Nr. 1 OWiG, § 26 Abs. 1 Satz 1 StVG).

⁷² OLG Frankfurt a. M, Beschl. v. 26.04.2017 - 2 Ss-OWi 295/17; AG Berlin Tiergarten, Urt. v. 24.04.1996 - 304a OWi 467/96.

oder die Dienststelle der Polizei, die von der Landesregierung durch Rechtsverordnung näher bestimmt ist. In Wiesbaden ist dies der Oberbürgermeister als örtliche Ordnungsbehörde.⁷³

Eine Übertragungsmöglichkeit auf Private ist im Gesetz weder geregelt noch vorgesehen.

Das schließt allerdings nicht aus, dass sich die Verwaltungsbehörde sich technischer Hilfe durch Privatpersonen bedient. Entscheidendes Kriterium ist, dass die Behörde stets und umfassend „Herrin“ des (Ordnungswidrigkeits-)verfahrens bleibt.⁷⁴

So werden beispielweise Private bei Geschwindigkeitskontrollen als technische Unterstützer eingesetzt. Nach dem Erlass des Hessischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 05.02.2015 (HStAnz v. 30.1.2006, S. 286 ff.) betreffend der Verkehrsüberwachung können Privatpersonen bei bestimmten Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Geschwindigkeitskontrolle technische Hilfe leisten.⁷⁵ Allerdings muss sichergestellt sein, dass die Verantwortung für den ordnungsgemäßen Einsatz technischer Hilfsmittel auch in Fällen der Hilfe durch Privatpersonen bei der örtlichen Ordnungsbehörde verbleibt.

Dies heißt jedoch nicht, dass eine Verwendung von Privatpersonen bei der Kontrolle der Parkraumüberwachung stets unzulässig ist.

Private als Verwaltungshelfer können den Parkraum überwachen, aber nur dann, wenn dies unter durchgehender Aufsicht eines entsprechend kundigen Mitarbeiters der Behörde geschieht. Ein eigenständiges Handeln, etwa die Feststellung des Verstoßes gegen Parkvorschriften, ist nicht möglich.

Innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen kann eine Privatisierung der Kontrolle der Parkverstöße daher sinnvollerweise nur in Form der Beleihung erfolgen.⁷⁶

Dabei wird der Beliehene funktionell und organisatorisch Teil der öffentlichen Verwaltung, so dass er in der Lage ist, als staatlich ermächtigtes bzw. als Verwaltungsorgan in einem materiell-rechtlichen Sinn zu handeln (z. B. der Technische Überwachungsverein). Die Beleihung setzt eine gesetzliche Grundlage voraus.

⁷³ § 3 Abs. 1 u. Abs. 2 Verkehrsrechts-Zuständigkeitsverordnung.

⁷⁴ OLG Frankfurt a. M., Beschl. v. 26.4.2017 – 2 Ss-OWi 295/17.

⁷⁵ Nr. 4,5 Verkehrsüberwachungserlasses v. 05.02.2015.

⁷⁶ Vgl. KG, Beschl. v. 23.10.1996 – 2 Ss 171/96 – 3 Ws (B) 406/96.

II. Beleihung nach Landesrecht

Damit eine Beleihung nach Landesrecht möglich ist, bedarf es einer landesrechtlichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zur Beleihung Privater im Rahmen von Verkehrsüberwachungsmaßnahmen.

Eine Einführung einer landesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage scheidet aus, da der Bundesgesetzgeber die landesrechtlichen Normierungsmöglichkeiten mit der Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen abschließend geregelt hat. Denn nach den Gesetzesmaterialien wollte der Bundesgesetzgeber den Ländern über die in § 26 StVG enthaltene Ermächtigung hinaus keinen weiteren Spielraum in der Frage der Einrichtung der Behörden lassen.⁷⁷

III. Beleihung nach Bundesrecht

Eine Beleihung nach Bundesrecht ist möglich, setzt allerdings eine Änderung von § 26 StVG voraus, da der Einsatz von Privaten dort nicht geregelt ist.⁷⁸

Damit eine Überwachung des ruhenden Verkehrs durch Private möglich wird, gab es die Bundesratsinitiative des Landes Berlin zur Änderung des § 26 StVG (Beleihung von Personen des Privatrechts mit Aufgaben der Erforschung von Verstößen gegen Vorschriften des ruhenden Straßenverkehrs) BR-Dr 691/96. Der Bundesrat hat sich der Initiative nicht angeschlossen.

C. Festlegung des rechtlichen Rahmens der Parkraumbewirtschaftung

Die Übertragung dieser Befugnisse auf andere, insbesondere private Stellen und Einrichtungen ist nach den rechtlichen Bestimmungen nicht möglich.⁷⁹ Sachlich zuständig für Maßnahme nach der Straßenverkehrsordnung sind die Straßenverkehrsbehörden nach § 44 StVO. Dies gilt sowohl für die Anordnung von Bewohnerparkgebieten nach § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 2a StVO als auch für die Erteilung für Ausnahmegenehmigungen nach § 46 StVO.

⁷⁷ *Waechter*, Die Organisation der Verkehrsüberwachung - Auch zur Auslegung des Art. 33 IV GG, NZV 1997, 329 (338).

⁷⁸ Vgl. Brenner, SVR 2011, 129 (132).

⁷⁹ *Hühnermann*, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke (Hrsg.), Straßenverkehrsrecht, 25. Aufl. 2018, § 44 StVO Rn. 1.

D. Gebührenfestsetzung durch eine Parkraummanagementgesellschaft

Da bereits die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO nicht auf Private übertragen werden kann, kann auch die Festsetzung der Gebühren nicht auf Private übertragen werden.

Dies wird auch daraus deutlich, dass § 1 der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr von Amtshandlungen spricht. Möglich ist der Einsatz von Privaten im Rahmen von Vorfeldmaßnahmen, die für die Ermittlung der Gebührenhöhe entscheidend sind, wie beispielsweise Erhebungen über die privaten Stellplatzkosten. Die Letztentscheidungskompetenz muss jedoch bei der Straßenverkehrsbehörde verbleiben.

E. Organisatorische und unterstützende Einbeziehung von Privaten

Die bloße unselbständige Mitwirkung von einer Parkraummanagementgesellschaft oder die rein technische Hilfe bei der Erfüllung von Aufgaben, die zum Kernbereich staatlicher Hoheitsaufgaben gehören ist stets möglich. Dafür ist allerdings erforderlich, dass ein Bediensteter der zuständigen Behörde die Aufsicht führt. Eine Einbeziehung einer privatrechtlich organisierten Gesellschaft ist zudem möglich, solange diese keine hoheitlichen Befugnisse wahrnimmt.

Ein eigenständiges Tätigwerden der Parkraummanagementgesellschaft ist möglich bei der praktischen Umsetzung der Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen, also z. B. bei den baulichen Maßnahmen wie etwa der Aufstellung von Verkehrszeichen.

Da es sich hierbei um die Umsetzung einer hoheitlichen Maßnahme handelt, muss aber die Straßenverkehrsbehörde als „Herrin des Verfahrens“ die Einzelheiten der konkreten Aufstellungsmodalitäten umfassend vorgeben. Denn der private Aufsteller darf selbst keine verbindlichen Verkehrsanordnungen treffen.⁸⁰

Ebenso möglich ist der Einsatz eines privatrechtlichen Unternehmens bei einem verbotswidrig geparkten Fahrzeug. Denn dabei verfügt dieses über keinerlei Hoheitsrechte sondern handelt als schlichter „Erfüllungsgehilfe“ der Behörde ohne eigenen Handlungsspielraum.

Die Wahrnehmung von Wartungs- und Instandhaltungsaufgaben oder auch die Entleerung von Parkscheinautomaten durch eine privatrechtlich-organisierte Parkraummanagementgesellschaft ist möglich, da es sich in solchen Fällen schon gar

⁸⁰ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 07.05.2015 - OVG 1 B 33.14.

nicht um hoheitliche Maßnahmen handelt bzw. eine Übertragung von hoheitlichen Befugnissen nicht stattfindet. Diese Indienstnahme belässt die Privaten materiell im Feld des Privatrechts und führt nicht dazu, dass diese funktionelle Staatsaufgaben wahrnehmen.

Bei Instandhaltungs- oder Wartungsaufgaben stellt die Parkraummanagementgesellschaft das technische System funktionsgerecht zur Verfügung und sorgt für einen ordnungsgemäßen Betrieb.

Aus denselben Erwägungen ist es auch möglich, dass die Parkraummanagementgesellschaft die Einnahmen aus den Parkscheinautomaten entnimmt und an die Kommune überweist. Um eine hoheitliche Maßnahme handelt es sich hierbei nicht.

Dr. Roman Ringwald
Rechtsanwalt

Tom-Philipp Willi
Rechtsanwalt