TEXTE
94/2019

Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage

Für Mensch & Umwelt

Umwelt Bundesamt

TEXTE 94/2019

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3717 17 1050: 1. Teilbericht des Forschungsprojekts:
„Recht und Rechtsanwendung als Treiber oder Hemmnis gesellschaftlicher,
ökologisch relevanter Innovationen – untersucht am Beispiel des
Mobilitätsrechts – RechtSInnMobil“

FB000155/ZW

Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage

von

Andreas Hermann, LL.M.
Öko-Institut, Darmstadt

Prof. Dr. Stefan Klinski
HWR, Berlin

Dirk Arne Heyen, Peter Kasten
Öko-Institut, Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber
Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

/umweltbundesamt.de
/umweltbundesamt

Durchführung der Studie:
Öko-Institut e.V.
Rheinstraße 95
64295 Darmstadt

Abschlussdatum:
Juli 2019; November 2020 Ergänzung der weiteren Teilberichte in Kapitel 1.1

Redaktion:
Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
Dr. Nadja Salzborn

Publikationen als pdf:
http://www.umweltbundesamt.de/publikationen

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, November 2020

Kurzbeschreibung

In dem hier vorliegenden 1. Teilbericht des Forschungsvorhabens wird untersucht, welche Wirkung das Recht auf die Realisierung von sozialen und ökologischen Innovationen im Mobilitätsbereich hat: Fördert oder hemmt es deren Anwendung und Durchsetzung in der Praxis?

Die Untersuchung erfolgt für fünf konkrete Beispiele sozialer und ökologischer Innovationen aus dem Mobilitätsbereich: Rückgewinnung von Straßenraum für nicht-verkehrliche Nutzungen, angemessene Rahmenbedingungen für umweltschonendes Carsharing, wirksame Steuerung des Haltens und Parkens, Bevorrechtigung für den ÖPNV sowie flexible Bedienformen in Räumen schwacher Nachfrage. Über die Analyse des derzeitigen Rechtsrahmens hinaus wird beschrieben, welche Änderungen im deutschen Recht nötig und realisierbar sind, um die praktische Umsetzung dieser Innovationen zu erleichtern.

Im Ergebnis wird für alle Beispielsbereiche eine Reihe von konkreten Empfehlungen für geeignete Rechtsnormen entwickelt. Speziell für das deutsche Straßenverkehrsrecht und das Straßenrecht der Bundesländer wird eine grundlegende Neukonzeption empfohlen. Denn die Analyse hat ergeben, dass die gegenwärtigen Bestimmungen von dem einseitigen Ziel geprägt sind, dem Autoverkehr möglichst viel Raum zu geben. Demgegenüber werden wichtige andere Ziele des Gemeinwohls wie die Luftreinhaltung und das kommunale Interesse an einer hohen Wohn- und Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raums weitgehend ausblendet. Die gegenwärtigen Rechtsbestimmungen zum Straßenverkehr können keine geeignete Grundlage für eine an Nachhaltigkeitszielen orientierte Mobilitätspolitik bilden, sondern stehen dieser im Weg. Es bedarf eines grundlegenden Paradigmenwechsels in der Mobilitätspolitik, der sich auch und gerade auf rechtlicher Ebene niederschlagen muss, wenn er erfolgreich umgesetzt werden soll.

Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) bietet Raum für innovative Verkehrsarten wie flexible Bedienformen in Räumen schwacher Nachfrage. Zur Stärkung des ÖPNV in Räumen schwacher Nachfrage wird eine behutsame Entwicklung des PBefG empfohlen. Dazu sollte der Bedarfsflächenverkehr durch Öffnung der ÖPNV-Definition im PBefG geregelt werden, für die organisierte Mitnahme (Mitfahrgelegenheiten und Vermittlungsplattformen) sollte mehr Rechtssicherheit geschaffen werden und die Finanzierung zur Anschaffung von Bürgerbussen sollte gefördert werden. Flexible Bedienformen wie Rideselling und Ridesharing sind mit dem derzeitigen PBefG nicht vereinbar. Zur Deckung des Verkehrsbedarfs in Räumen schwacher Nachfrage spielen sie bislang keine Rolle. Eine dauerhaft wirkende Zulassung dieser Verkehre setzt die Änderung des PBefG voraus. Dazu sollte u.a. die Wirkung dieser Verkehre auf das öffentliche Verkehrsinteresse untersucht werden (siehe zum rechtlichen Anpassungsbedarf den 2. Teilbericht).

Abstract

This first partial report of the research project examines the impact of the right to realise social and ecological innovations in the field of mobility: Does it promote or inhibit their application and enforcement in practice?

The study is based on five concrete examples of social and ecological innovations in the mobility sector: recovery of road space for non-transport uses, appropriate framework conditions for environmentally friendly car sharing, effective control of stopping and parking, priority for public transportation network (ÖPNV) and flexible forms of service in areas of weak demand. Beyond the analysis of the current legal framework, it describes which changes in German law are necessary and feasible in order to facilitate the practical implementation of these innovations.

As a result, a series of concrete recommendations for suitable legal norms is developed for all examples. A fundamental new concept is recommended, especially for German road traffic law and the road law of the Länder. The analysis shows that the current provisions are characterised by the one-sided

objective of giving as much room as possible to car traffic. On the other hand, other important public welfare objectives such as air pollution control and municipal interest in a high quality of living and recreation in public spaces are largely ignored. The current legal provisions on road traffic cannot form a suitable basis for a mobility policy oriented towards sustainability objectives, but rather stand in the way. There needs to be a fundamental paradigm shift in mobility policy, which must also and especially be reflected at the legal level if it is to be successfully implemented.

The Law on the Transport of Persons (Personenbeförderungsgesetz – PbefG) offers space for innovative modes of transport such as flexible forms of service in areas of weak demand. A cautious development of the PBefG is recommended to strengthen public transport in areas of weak demand. To this end, the definition of public transport in the PBefG should be expanded in order to regulate the transport on demand, more legal certainty should be created for organised transport (carpooling and placement platforms) and financing for the purchase of on-demand buses (People´s Buses) should be promoted. Flexible forms of service such as ride-selling and ride-sharing are not compatible with the current PBefG. To date, they have not played a role in meeting transport needs in areas of weak demand. A permanently effective approval of these modes of transportation requires the amendment of the PBefG. To this end, their effect on the public interest in transport should be examined (see the 2nd partial report on the need for legal adaptation).

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis 14
Tabellenverzeichnis 15
Abkürzungsverzeichnis 16
Einleitung 24
1.1 Vorbemerkung 24
1.2 Aufgabenstellung 24
1.3 Aufbau und Abgrenzung 26
2 Grundlagen zum Verhältnis von Innovation und Recht 28
2.1 Grundsätzliche Begriffsklärung / Innovationsverständnis 28
2.2 Überblick zu Innovationstypen – mit Fokus auf soziale und ökologische Innovationen 28
2.2.1 Soziale Innovationen 29
2.2.2 Ökologische Innovationen 30
2.3 Innovations- und Diffusionsprozess 32
2.4 Generelle Betrachtung der Treiber und Hemmnisse für die Durchsetzung von Innovationen 34
2.4.1 Ökologische Innovationen 35
2.4.2 Soziale Innovationen 39
2.5 Rollen und Wirkungen des Rechts bezüglich Innovationen im Überblick 41
3 Treiber und Hemmnisse ausgewählter Mobilitätsinnovationen 43
3.1 Die Rückgewinnung von Straßenraum für nicht verkehrliche Nutzungen 43
3.2 Angemessene Rahmenbedingungen für umweltschonendes Carsharing 46
3.3 Regelungen zum Halten und Parken als Instrumente zur lokalen Verkehrssteuerung 49
3.4 Konsequente Bevorrechtigung des ÖPNV 50
3.5 Flexible Bedienformen in Räumen schwacher Nachfrage 52
4 Mobilität im Spannungsfeld von Straßen-, Straßenverkehrs- und Planungsrecht: Rückgewinnung von Straßenraum, Carsharing, Parkraumregelungen und Bevorrechtigungen für den ÖPNV 56
4.1 Einleitung 56
4.2 Überblick: Die relevanten Rechtsgebiete und Regelungen 57
4.2.1 Einführung und Kurzüberblick 57
4.2.2 Vorstufe und Grundlage: Planungsrecht für Straßen 59
4.2.3 Schaffung, Funktion und Gestaltung von Straßenland: Straßenrecht 62
4.2.3.1 Die Widmung 62

4.2.3.2 Aufhebung und Änderungen an der Widmung 64
4.2.3.3 Verantwortlichkeit für die Straßen – Einstufung und Baulast 66
4.2.3.4 Bauliche Gestaltung und Ausbaustandard 69
4.2.3.5 Gemeingebrauch und Sondernutzung von Straßenland 71
4.2.4 Nutzung des vorhandenen Straßenlandes: Straßenverkehrsrecht 74
4.2.4.1 Das System der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften 74
4.2.4.2 Kernregelung für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen: § 45 StVO 77
4.2.4.3 Einschränkung der Regelungsmöglichkeiten durch § 45 Abs. 9 StVO 80
4.2.4.4 Gründe und Motive für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen 83
4.2.4.5 Die „Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit“ des Straßenverkehrsrechts 84
4.2.4.6 Straßenverkehrsrechtliche Anordnungen im Geflecht der Grundrechte 85
4.2.5 Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht aus kompetenzrechtlicher Sicht 88
4.3 Rückgewinnung von Straßenraum für nicht verkehrliche Nutzungen 94
4.3.1 Worum es geht: Ansätze zur Rückgewinnung von Straßenraum 94
4.3.2 Planung von „autofreien Gebieten“ 95
4.3.2.1 Gegenwärtige Rechtslage 96
4.3.2.2 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten 100
4.3.3 „Abschaffung“ von Straßen für den Kfz-Verkehr 104
4.3.3.1 Gegenwärtige Rechtslage 104
4.3.3.2 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten 105
4.3.4 Neuaufteilung und differenzierte Nutzung von Straßenraum 106
4.3.4.1 Gegenwärtige Rechtslage 107
4.3.4.2 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten 110
4.3.5 Dauerhafte Mischnutzung von Straßenraum: Begegnungszonen 113
4.3.5.1 Gegenwärtige Rechtslage 113
4.3.5.2 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten 115
4.3.6 Temporäre Umnutzung von Straßenraum: Zeitweise Nutzung für nicht verkehrliche Zwecke 117
4.3.6.1 Der Fall der temporären Spielstraße in Pankow 117
4.3.6.2 Die gegenwärtige Rechtslage 120
4.3.6.3 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten 122
4.3.7 Zwischenergebnisse – Zwischenfazit 125
4.3.7.1 Anwendung und Änderungen des Baurechts 125
4.3.7.2 Anwendung und Änderungen des Straßenrechts 126
4.3.7.3 Anwendung und Änderungen des Straßenverkehrsrechts 128
4.4 Angemessene Rahmenbedingungen für umweltschonendes Carsharing 130

4.4.1 Worum es geht: Carsharing als Mittel zur Verringerung von Verkehrsbelastungen 130
4.4.2 Die Regelungen des neuen Carsharing-Gesetzes 131
4.4.2.1 Wesentliche Inhalte des Gesetzes 131
4.4.2.2 Zur kompetenzrechtlichen Zuordnung der Regelungen 137
4.4.2.3 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten 148
4.4.3 Schaffung neuer Parkmöglichkeiten für Carsharing 149
4.4.3.1 Planung spezieller Parkflächen für Carsharing 149
4.4.3.2 Errichtung neuer baulicher Anlagen für Carsharing-Stationen 151
4.4.3.3 Privilegierungen im Stellplatzrecht 152
4.4.3.4 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten 155
4.4.4 Reservierung von Parkflächen für Carsharing 156
4.4.4.1 Vorbemerkung 156
4.4.4.2 Anwendung von §§ 3, 4 CsgG und Straßenverkehrsrecht 156
4.4.4.3 Anwendung des straßenrechtlichen Sondernutzungsregimes 157
4.4.4.4 Einziehung, Teileinziehung und andere Alternativen zur Sondernutzungserlaubnis 160
4.4.4.5 Querschnittsfrage: Wettbewerbliche Auswahl unter mehreren Interessenten? 163
4.4.4.6 Querschnittsfrage: Bedeutung des EU-Beihilferechts 170
4.4.4.7 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten 173
4.4.5 Gebührenrechtliche Privilegierungen für Carsharing 177
4.4.5.1 Straßenverkehrsrechtliche Parkgebühren 177
4.4.5.2 Straßenrechtliche Sondernutzungsgebühren 180
4.4.5.3 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten 182
4.4.6 Zwischenergebnisse – Zwischenfazit 182
4.4.6.1 Zur kompetenzrechtlichen Einordnung der Bestimmungen des CsgG 183
4.4.6.2 Anwendung und Änderungen des CsgG 184
4.4.6.3 Anwendung und Änderungen des Landes-Straßenrechts 185
4.4.6.4 Erweiterung der rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten für Sharing-Mobilitätsangebote 186
4.5 Regelungen zum Halten und Parken als Instrumente lokaler Verkehrssteuerung 186
4.5.1 Worum es geht: Steuerung des Haltens und Parkens zur Minderung von negativen Auswirkungen des motorisierten Individualverkehrs 186
4.5.2 Regelung und Bewirtschaftung des Parkens von Kraftfahrzeugen 188
4.5.2.1 Halten und Parken als Gegenstand von Verkehrsregelungen 188
4.5.2.2 Parkgebühren und Gebühren für Parkausweise 192
4.5.2.3 Rechtsfragen der Parkraumbewirtschaftung 196

4.5.2.4 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten 203
4.5.3 Überwachung und Sanktionierung des regelwidrigen Haltens und Parkens 209
4.5.3.1 Gegenwärtige Rechtslage: Verkehrsordnungswidrigkeiten 210
4.5.3.2 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten 215
4.5.4 Gefahrenabwehr: Abschleppen falsch parkender Fahrzeuge 216
4.5.4.1 Gegenwärtige Rechtslage 216
4.5.4.2 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten 222
4.5.5 Zwischenergebnisse – Zwischenfazit 224
4.5.5.1 Reformen im Straßenverkehrsrecht 224
4.5.5.2 Reformen im Gebührenrecht 225
4.5.5.3 Reformen im Sanktionsrecht 225
4.6 Konsequente Bevorrechtigung des ÖPNV 226
4.6.1 Worum es geht: Vorrang für den öffentlichen Nahverkehr im Straßenverkehr 226
4.6.2 Spielräume für Vorrangregelungen zugunsten des ÖPNV 228
4.6.2.1 Gegenwärtige Rechtslage: Planungs- und Straßenrecht 228
4.6.2.2 Gegenwärtige Rechtslage: Straßenverkehrsrecht 230
4.6.2.3 Rechtsfragen der Bevorrechtigung des ÖPNV 235
4.6.2.4 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten 244
4.6.3 Überwachung und Sanktionierung 250
4.6.4 Gefahrenabwehr: Abschleppen auf Busspuren, auf Straßenbahngleisen und an Haltestellen 250
4.6.4.1 Gegenwärtige Rechtslage: Übertragbarkeit von Aufgaben an ÖPNV-Unternehmen? 250
4.6.4.2 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten 256
4.6.5 Zwischenergebnisse 257
4.6.5.1 Reformen zum ÖPNV-Vorrang im Straßenverkehrsrecht 257
4.6.5.2 Reformen zum ÖPNV-Vorrang im Straßenrecht 258
4.6.5.3 Reformen der Rechtsvorschriften zum Abschleppen auf Busspuren, auf Straßenbahngleisen und an Haltestellen 258
4.6.5.4 Weitergehende Reformansätze – Schlussbemerkung zum Komplex ÖPNV 259
5 Mobilität im Spannungsfeld des ÖPNV-Rechts: Flexible Bedienformen in Räumen schwacher Nachfrage 260
5.1 Worum es geht: Sicherstellung attraktiver Mobilitätsangebote auch dort, wo klassische ÖPNV-Angebote unwirtschaftlich sind 260
5.2 Abgrenzung des Untersuchungsrahmens 260
5.2.1 Begriffsklärung „flexible Bedienformen“ und „Räume schwacher Nachfrage“ 260
5.2.2 Der Rechtsrahmen 265

5.3 Rechtliche Hemmnisse für flexible Bedienformen 268
5.3.1 Das Regelungskonzept des PBefG 268
5.3.1.1 Zielsetzungen 268
5.3.1.2 Anwendungsbereich und Verbot mit Erlaubnisvorbehalt 270
5.3.1.3 Berufszugangsvoraussetzungen 270
5.3.1.4 Zulässige Verkehrsformen (Typenzwang) 271
5.3.1.5 Zwischenfazit 273
5.3.2 Flexibilität für Innovationen durch bestehende (Ausnahme-)Regelungen? 273
5.3.2.1 Auffangregelung für typengemischte Verkehre (§ 2 Abs. 6 PBefG) 273
5.3.2.2 Erprobung neuer Verkehrsformen (§ 2 Abs. 7 PBefG „Experimentierklausel“) 275
5.3.2.3 Verordnungsregelungen (§ 57 Abs. 1 Nr. 8 PBefG) 276
5.3.2.4 Regelung in den Nahverkehrsplänen 277
5.3.3 „Klassische“ flexible Bedienformen (als Teil des ÖPNV) 277
5.3.3.1 Bedarfsflächenverkehr 277
5.3.3.2 Bürgerbusse 280
5.3.3.3 Organisierte Mitnahme (Mitfahrgelegenheiten / Vermittlungsplattformen) 281
5.3.4 Genehmigungsfähigkeit von Ridesharing und Rideselling 286
5.3.4.1 Beschreibung der Funktionsweise von UberPop 287
5.3.4.2 Europarechtliche Beurteilung von UberPop 288
5.3.4.3 Beurteilung von UberPop nach deutschem Verkehrsgewerberecht 289
5.3.4.4 Zwischenfazit 290
5.4 Zwischenergebnis 291
5.4.1 Den Bedarfsflächenverkehr durch Öffnung der ÖPNV-Definition im PBefG regeln 291
5.4.2 Rechtssicherheit für die organisierte Mitnahme 292
5.4.3 Förderung der Anschaffung von Bürgerbussen 293
5.4.4 Modifikationen der Experimentierklausel 293
5.4.5 Neue flexible Bedienformen wie Rideselling und Ridesharing 293
6 Zusammenführende Auswertung: Rechtliche Innovationen für eine nachhaltige Mobilität 295
6.1 Reformüberlegungen für das Straßenverkehrs- und Straßenrecht 295
6.1.1 Grundlegender Paradigmenwechsel im straßenverkehrsbezogenen Recht 295
6.1.1.1 Der Neutralitätsansatz des Verkehrsrechts – Anspruch und Wirklichkeit 295
6.1.1.2 Von der Gefahrenabwehr zur Gefahrenvorsorge 296
6.1.1.3 Abschied vom Ziel der Bedarfsdeckung für den Autoverkehr 297
6.1.1.4 Ziele des Gesundheits- und Umweltschutzes sowie der städtebaulichen Entwicklung einbeziehen 298
6.1.1.5 Einflussmöglichkeiten der Gemeinden wesentlich erweitern 299

6.1.1.6 Landesgesetzliche Regelungen zur Sharing-Mobilität 299
6.1.2 Konkrete Reformansätze im Straßenverkehrsrecht 300
6.1.2.1 Handlungsfelder einer Reform des Straßenverkehrsrechts 300
6.1.2.2 Reformen auf gesetzlicher Ebene (StVG) 301
6.1.2.3 Änderungen der StVO 306
6.1.2.4 Änderungen bei den Parkausweisgebühren (GebOSt) 310
6.1.2.5 Änderungen im Sanktionsrecht (BKatV und FeV) 310
6.1.2.6 Überwachung und Durchsetzung von Parkverboten – Abschleppen auf Busspuren 311
6.1.3 Konkrete Reformansätze im Straßenrecht 312
6.1.3.1 Neuausrichtung der Zweckbestimmung für das Straßenrecht 312
6.1.3.2 Wichtige einzelne Änderungen in den Straßengesetzen 312
6.1.3.3 Spezielle Regelungen im Hinblick auf Carsharing 313
6.2 Reformüberlegungen für das Recht zur ÖPNV-Versorgung in Räumen schwacher Nachfrage 314
6.2.1 Den Bedarfsflächenverkehr durch Öffnung der ÖPNV-Definition im PBefG regeln 315
6.2.2 Rechtssicherheit für die organisierte Mitnahme (Mitfahrgelegenheiten / Vermittlungsplattformen) 316
6.2.3 Förderung der Anschaffung von Bürgerbussen 316
6.2.4 Modifikationen der „Experimentierklausel“ 317
6.2.5 Neue flexible Bedienformen wie Rideselling und Ridesharing 318
7 Literaturverzeichnis 320

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Idealtypische Diffusionskurve von Innovationen 32

Abbildung 2: Kipppunkte in einem Diffusionsprozess 33

Abbildung 3: Diffusionsdynamik verschiedener Subtypen von ökologischen Innovationen 36

Abbildung 4: Wesentliche Hemmnisse bei sozialen Innovationen 39

Abbildung 5: Wesentliche Treiber bei sozialen Innovationen 40

Abbildung 6: Ansätze zur Förderung „nichttechnischer“ Innovationen (NTI) in verschiedenen Phasen 41

Abbildung 7: Zahl der Fahrberechtigten und Fahrzeuge im deutschen Carsharing (1996 – 2017) 47

Abbildung 8: Prinzip der Abwärtsspirale in Räumen schwacher Nachfrage 53

Abbildung 9: Geplantes Verkehrszeichen für Carsharing-Parkplätze (Entwurf BMVI) 134

Abbildung 10: Räumliche und zeitliche Varianten der Flexibilisierung 261

Abbildung 11: Differenzierung der Angebotsformen (einschließlich flexibler Bedienformen) 265

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Instrumente innovationsorientierter Umweltpolitik (nach Innovationsphasen) 38

Tabelle 2: Soziale, ökonomische und ökologische Ziele der Daseinsvorsorge mit Bezug zu Mobilität im ländlichen Raum 53

Tabelle 3: Kategorisierung flexibler Bedienformen in der Literatur 262

Tabelle 4: Überblick über weitere (neue) flexible Bedienformen....263

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
a.F.	alte Fassung
Abl. der EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
ADFC	Allgemeiner Deutscher Fahrradclub
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Amtsgericht
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AH-Drs.	Drucksache des Abgeordnetenhauses
ARGEBAU	Bauministerkonferenz Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen-zuständigen Minister und Senatoren der Länder
Art.	Artikel
ASOG	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz
Az.	Aktenzeichen
BAnz AT	Bundesanzeiger amtlichen Teil
BAnz.	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverord-nung)
BauO Bln	Bauordnung von Berlin
BauO LSA	Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt
BauO NW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayObLGSt	Entscheidungen des Bayerischen Obersten Landesgerichts in Strafsachen
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BbgBO	Brandenburgische Bauordnung
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumentwicklung
BBSR	Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BCS	Bundesverband CarSharing e.V.
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BefBedV	Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßen-bahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen
BerlStrG	Berliner Straßengesetz

Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerlichen Gesetzbuch
BGBl. I	Bundesgesetzblatt, Teil 1
BGBl. II	Bundesgesetzblatt, Teil 2
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BKatV	Bußgeldkatalog-Verordnung
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMJV	Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BOKraft	Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr
BOStrab	Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung
B-Plan	Bebauungsplan
Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
BremLBO	Bremische Landesbauordnung
BremLStrG	Bremisches Landesstraßengesetz
BRT	„Bus Rapid Transit“-System
BSG	Bundessozialgericht
BT	Deutscher Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
BvF	Normenkontrollverfahren, die nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG auf Antrag von Verfassungsorganen eingeleitet wurden, (sog. abstrakte Normenkontrolle)
BVG	Berliner Verkehrsbetriebe
BvL	Das Registerzeichen BvL wird beim Bundesverfassungsgericht für Normenkontrollverfahren, die nach Art. 100 Abs. 1 GG auf die Vorlage eines Gerichts erfolgen, (sog. konkrete Normenkontrolle) verwendet.
BvR	Das Registerzeichen BvR wird beim Bundesverfassungsgericht für Verfahren über Verfassungsbeschwerden nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a sowie über Kommunalverfassungsbeschwerden nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG verwendet.

BVV	Bezirksverordnetenversammlung
BZP	Bundesverband Taxi und Mietwagen e.V.
bzw.	beziehungsweise
CEN	European Committee for Standardization
CsgG	Carsharinggesetz
d. h.	das heißt
DAR	Deutsches Autorecht (Zeitschrift)
ders.	derselbe
DIfU	Deutsches Institut für Urbanistik
DIN	Deutsches Institut für Normung
Diss.	Dissertation
dms	der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy
DöV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
ebd.	ebenda
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
E-GVPlG	Entwurf für ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz
EmoG	Elektromobilitätsgesetzes
endg.	endgültig
EnEG	Energieeinsparungsgesetz
et. al.	und weitere
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EurUP	Zeitschrift für europäisches Umweltrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
F&E	Forschung und Entwicklung
f.	folgende
F-Bus	Anrufbus im Flächenbetrieb
FD-StrVR	Fachdienst Straßenverkehrsrecht
FeV	Fahrerlaubnis-Verordnung

ff.	fortfolgende
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen
Fn.	Fußnote
FNP	Flächennutzungsplan
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
FZV	Fahrzeug-Zulassungsverordnung
GaStellV	Garagen- und Stellplatzverordnung
GBl.	Gesetzesblatt
GebOSt	Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRUR-RR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Rechtsprechungs- Report (Fachzeitschrift)
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt NRW
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GVPlG	Gemeindeverkehrsplanungsgesetz
GWB	Gesetze gegen Wettbewerbsbeschränkungen
h	Stunde
h.M.	herrschende Meinung
Halbs.	Halbsatz
HBauO	Hamburgische Bauordnung
HBO	Hessische Bauordnung
HE-HBO	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Handlungsempfehlungen zum Vollzug der HBO 2002
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
HStrG	Hessisches Straßengesetz
HWG	Hamburgisches Wegegesetz
i.S.d.	im Sinne des
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik

ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
insb.	Insbesondere
IR	InfrastrukturRecht (Zeitschrift)
ISO	International Organization for Standardization
IStR	Internationales Steuerrecht (Zeitschrift)
ITDP	Institute for Transportation & Development Policy
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kfz	Kraftfahrzeug
KG Berlin	Kammergericht Berlin
km	Kilometer
km/h	Kilometer pro Stunde (Stundenkilometer)
KOM	Europäische Kommission
KonzVgV	Konzessionsvergabeverordnung
KraftStG	Kraftfahrzeugsteuergesetz
KrW/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
LBauO M-V	Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern
LBO	Bauordnung für das Saarland
LBO BW	Landesbauordnung für Baden-Württemberg
L-Bus	Bedarfslinienbetrieb
LG	Landgericht
LGVFG	Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
lit.	litera (Buchstabe)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Fachzeitschrift)
Ls.	Leitsatz
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MBO	Musterbauordnung
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MüABl.	Amtsblatt der Landeshauptstadt München
MüKo-StVR	Münchener Kommentar zum Straßenverkehrsrecht
n.F.	neue Fassung
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift

Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NTI	Nichttechnische Innovationen
NVV	Nordhessischer Verkehrsverbund
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Fachzeitschrift)
NVwZ-RR	Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht (Fachzeitschrift)
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen
ÖPNVG M-V	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern
OREG	Odenwald-Regional-Gesellschaft mbH
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVG NW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PAngV	Preisangabenverordnung
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PBZugV	Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr
PDieVO	Verordnung über die Wahrnehmung bestimmter polizeilicher Aufgaben durch Dienstkräfte der Polizei
Pkw	Personenkraftwagen
RASt	Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen
R-AST	Anruf-Sammeltaxi im Richtungsbandbetrieb
R-Bus	Anrufbus im Richtungsbandbetrieb
REACH	Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffen (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals)
RegG	Regionalisierungsgesetz
RF-BUS	Anrufbus im Flächenbetrieb
RL	Richtlinie
Rn./Rdn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
s.	siehe
S.	Seite oder Satz
SächsABl.	Sächsisches Amtsblatt mit Amtlichem Anzeiger
SächsABl.SDr.	Verwaltungsvorschriften des Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft
SächsGVBl	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt

SächsStrG	Sächsisches Straßengesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB IX	Das Neunte Buch Sozialgesetzbuch
SNGebV	Sondernutzungsgebührenverordnung
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StAnz.	Staatsanzeiger
StellPlOG	Stellplatzortsgesetz
StrG BW	Straßengesetz für Baden-Württemberg
StrWG NRW	Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung
SVR	Straßenverkehrsrecht (Fachzeitschrift)
ThürBO	Thüringer Bauordnung
Tz.	Textziffer
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliches
u. U.	unter Umständen
UBA	Umweltbundesamt
UMK	Umweltministerkonferenz (des Bundes und der Länder)
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Fachzeitschrift)
UStG	Umsatzsteuergesetz
usw.	und so weiter
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	von oder vom
v. a.	vor allem
VBlBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VgV	Vergabeverordnung
VO	Verordnung

VV-StVO	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV StVO	Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung
VwVBU	Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt (Berlin)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
VwV-StVO	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung
VzKat	Katalog der Verkehrszeichen
WPD/ WD BT	Wissenschaftlicher Parlamentsdienstes des Bundestages
WTO	Welthandelsorganisation (engl. World Trade Organisation)
z. B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (Zeitschrift)
Ziff.	Ziffer

Einleitung

1.1 Vorbemerkung

Das REFOPLAN-Vorhaben „Recht und Rechtsanwendung als Treiber oder Hemmnis gesellschaftlicher, ökologisch relevanter Innovationen – untersucht am Beispiel des Mobilitätsrechts“ (FKZ 3717 17 1050) fokussiert auf unterschiedliche Gebiete und Fragestellungen einer nachhaltigen Mobilitätspolitik. Die Darstellung der Erkenntnisse ist daher in die folgenden fünf Teilberichte unterteilt:

Der 1. Teilbericht trägt den Titel „Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage“. Er untersucht einerseits das Straßenrecht und das Straßenverkehrsrecht und andererseits die Vorschriften zum öffentlichen Verkehrsangebot in Räumen schwacher Nachfrage darauf, inwieweit die Rechtsbestimmungen soziale und ökologische Innovationen ermöglichen oder hemmen. Im Straßen- und Straßenverkehrsrecht fokussiert er beispielhaft auf die Rückgewinnung von Straßenraum, die Förderung des ÖPNV, die Parkraumbewirtschaftung und auf das Carsharing. Er zeigt auf, welche Spielräume das Verfassungsrecht gibt, wie die einzelnen Rechtsgebiete konzeptionell reformiert werden können und welche konkreten Änderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften möglich und sinnvoll sind, um eine Entwicklung zur nachhaltigen Mobilität zu erleichtern und gezielt zu fördern.

Der für eine Veröffentlichung zu einem späteren Zeitpunkt vorgesehene 2. Teilbericht „Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung“ leitet für den Gesetzgeber verbindlich zu beachtende Ziele und Schutzgüter her, wozu insbesondere der Klimaschutz zählt. Der Handlungsbedarf in der Personenbeförderung wird beschrieben. Es wird das Potenzial des ÖPNV für einen Beitrag zur Verkehrsverlagerung vom motorisierten Individualverkehr zum Umweltverbund ermittelt. Der Bericht liefert einen Überblick über den in der Praxis erreichten Erfahrungsstand sowie Gründe für den bislang nicht ausreichenden Erfolg verfolgter Strategien. Auch diskutiert er, inwieweit technische Neuerungen (Digitalisierung von Verkehrsangeboten, Dekarbonisierung der Antriebstechnologie) zur Zielerreichung beitragen können und ob rechtliche Hemmnisse die Erschließung dieser Potenziale behindern. Soweit im Bereich des Personenbeförderungsrechts Hemmnisse identifiziert werden, wird der Änderungsbedarf beschrieben.

Die Teilberichte 3 bis 5 befassen sich mit „Intra- und Intermodale Verflechtungsansätze des Pkw-Verkehrs“. Im 3. Teilbericht „Vertiefende Analyse der Vor- und Nachteile von P+R“ wird eine Bewertung des verkehrsplanerischen Instruments P+R-Parkplatz und seiner Entwicklungspotenziale vorgenommen. Der 4. Teilbericht „Carpooling und Vanpooling in den USA“ widmet sich anhand einer Fallstudie für den Großraum Seattle dem Studium und der Bewertung der Gegebenheiten in Bezug auf Car- und Vanpooling (rückblickend und aktuell) sowie zusätzlich weiterer Formen des Ridesharing in den Vereinigten Staaten von Amerika – inklusive neuer digitaler Angebots- und Vermittlungsplattformen. Basierend auf den obigen Erkenntnissen und der Betrachtung der Mobilität in Deutschland wird im 5. Teilbericht „Potenziale und Hemmnisse für Pkw-Fahrgemeinschaften in Deutschland“ gefragt, welche Potenziale und Hemmnisse sich bei der Realisierung von Pkw-Fahrgemeinschaften und Mitfahrdiensten hierzulande ergeben und wo – gerade auch im Interesse des Umwelt- und Klimaschutzes – Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung im Sinne einer national gültigen Strategie liegen.

1.2 Aufgabenstellung

Die sowohl auf der globalen Ebene als auch für die EU und für Deutschland aufgestellten Ziele einer nachhaltigen Entwicklung erfordern eine konsequente Transformation in allen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Handlungsfeldern, in denen Ressourcen verbraucht, Natur genutzt, Emissionen ver-

ursacht, produziert und konsumiert wird und in denen die Menschen ihr Zusammenleben organisieren und verwirklichen. Der Nachhaltigkeitsanspruch richtet sich dabei darauf, die Verhältnisse in all diesen Bereichen im Interesse der heutigen und der künftigen Generationen unter Beachtung der Begrenztheit des Umweltraums auf möglichst gerechte Weise tragfähig zu gestalten.[1] Hierfür spielen auch Innovationen eine wichtige Rolle – sowohl auf der technischen Ebene als auch in der Organisation des Wirtschaftens und den Entwicklungen des Zusammenlebens innerhalb der Gesellschaften.

Gesellschaften unterliegen fortlaufend Veränderungsprozessen, die ökonomisch und/oder gesellschaftlich getrieben sind. Dazu gehören Megatrends wie demografischer Wandel, Re-Urbanisierung, Digitalisierung und Automatisierung, aber auch Konsumtrends in Richtung „Nutzen statt Besitzen" (wie Carsharing). Einige dieser Trends und die dazugehörigen Innovationen können umweltentlastende Wirkung entfalten und sollten daher für die nötigen nachhaltigen, sozial-ökologischen Transformationsprozesse genutzt werden.[2]

In der vorliegenden Studie soll es darum gehen zu ergründen, welche Bedeutung das Recht für nachhaltige, sozial-ökologisch bedeutsame Innovationen im Mobilitätsbereich hat, und im Sinne einer zielgerichteten Rechtsfortbildung haben könnte.

Dabei behandelt die Studie das Themenfeld „Mobilität" nicht erschöpfend, sondern wählt einen in der Gesamtbetrachtung dieses Themenfeldes eher klein scheinenden Ausschnitt, indem sie sich auf einige zentrale Fragen der Organisation von Mobilität in den Bereichen des Straßenverkehrs und des ÖPNV konzentriert. Diese scheinbare „Verengung" rechtfertigt sich daraus, dass es nicht zielführend erscheint, das Thema „von oben" sehr breit anzugehen, weil dann die Gefahr bestehen würde, nur sehr allgemeine Erkenntnisse gewinnen zu können und die sich für die praktische Umsetzung stellenden rechtlichen Hemmnisse und Herausforderungen zu verkennen, auf die es für die Realisierbarkeit letztlich ankommt.

Die Untersuchung richtet sich konkret auf folgende fünf Innovationsansätze, die sich aus der sozial-ökologischen Sicht im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung als wichtig darstellen:

(1) Die Rückgewinnung von Straßenraum für Zwecke der Begegnung und des Aufenthalts von Menschen – in dem Interesse, die Wohn- und Lebensqualität insbesondere in den Innenstädten zu erhöhen und die in den vergangenen Jahrzehnten entstandene Dominanz des Autoverkehrs in den Städten abzubauen.

(2) Die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Verbreitung von Carsharing-Modellen zur Entlastung der Städte von Parksuchverkehr, zur Verminderung von Verkehrsemissionen und insgesamt zur Verminderung des Autoverkehrs.

(3) Die Ausweitung der Möglichkeiten zur Ordnung des Parkens und zur Bewirtschaftung von Parkraum im Interesse einer nachhaltigen Stadtentwicklung.

(4) Die Bevorrechtigung für den öffentlichen Nahverkehr im Straßenverkehr als ein wichtiges Mittel, um die innerstädtische Mobilität ohne Auto attraktiv(er) zu machen und die Mobilität der nicht autofahrenden Bevölkerung zu erhöhen; ferner dazu, in den verkehrsreichen Stadtbereichen die negativen Auswirkungen des individuellen Autoverkehrs auf die Sicherheit, die Mobilität anderer und die innerstädtische Lebensqualität zu reduzieren.

(5) Die Versorgung mit (neuartigen) flexiblen öffentlichen Mobilitätsangeboten für Gebiete, in denen die Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsmitteln so schwach ist, dass sich der Aufbau ei-

---

1 Siehe u. a. BMUB 2016; Heyen und Brohmann 2017; WBGU 2011.

2 Siehe u. a. Grießhammer und Brohmann 2016; Jacob et al. 2015; Rückert-John et al. 2014.

nes hinreichend attraktiven Angebots an klassischen ÖPNV-Dienstleistungen nicht lohnt (in erster Linie also des ländlichen Raums, häufig aber auch von Stadtrandgebieten).

Die Betrachtung erfolgt mit dem Ziel, sehr konkrete Erkenntnisse für die betrachteten Themenkreise zu gewinnen. Hierzu soll im Einzelnen untersucht werden, an welchen Stellen das einschlägige geltende Recht hemmend wirkt, weil es dem Nachhaltigkeitsanspruch entgegensteht, und auf welche Weise es reformiert werden kann, um diesem gerecht zu werden. Dabei muss im Geflecht des deutschen Rechts insbesondere geprüft werden, welche Spielräume sich durch die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen ergeben. Auf Grundlage dieser Erkenntnisse sollen realisierbare Reformvorschläge entwickelt werden.

1.3 Aufbau und Abgrenzung

Im Zentrum der Untersuchung stehen die fünf bereits voranstehend genannten rechtlichen Themenkreise, wobei diese aufgeteilt sind

- einerseits in die vier Themenkreise, die nach bestehendem Recht vornehmlich in den aufeinander bezogenen Rechtsgebieten des Straßenrechts und des Straßenverkehrsrechts geregelt sind (Rückgewinnung von Straßenraum, Carsharing, Parken, ÖPNV-Bevorrechtigungen im Straßenverkehr) – siehe Kapitel 4 mit Unterkapiteln,
- andererseits den Themenkreis der flexiblen Versorgung von Räumen mit schwacher Nachfrage mit Mobilitätsangeboten, in dem es auf Basis des geltenden Rechts um das Gebiet des Personenbeförderungsrechts geht – als Kapitel 5 dieses Berichts.

Vorangestellt werden der Untersuchung der fünf rechtlichen Themenkreise zwei hinführend angelegte Kapitel, in denen die Aufgabenstellung sozialwissenschaftlich beleuchtet wird. Darin geht es

- zum einen um das begriffliche Verständnis von „Innovation“ und die Frage, welche Rolle das Recht bei der Förderung oder Behinderung von Innovationen spielen kann (Kapitel 2),
- zum anderen um eine einleitende Standortbestimmung dazu, welchen Beitrag die konkret betrachteten Innovationsansätze für eine nachhaltige Mobilität leiten können (Kapitel 3).

Abschließend werden die Ergebnisse in Kapitel 6 unter der Zielrichtung konkreter Reformvorschläge zusammenführend ausgewertet. Dabei ist das Kapitel aufgeteilt in die Erkenntnisse einerseits zu den verschiedenen Themenbereichen des Straßenverkehrs- und Straßenrechts (6.1) und andererseits zum Personenbeförderungsrecht (6.2).

Speziell für das Straßenverkehrsrecht und das Straßenrecht werden im zusammenführenden Auswertungskapitel die Grundzüge einer möglichen grundlegenden Rechtsreform skizziert und eine ganze Anzahl von einzelnen Reformvorschlägen aufgezeigt. Abgrenzend hingewiesen sei insoweit darauf, dass konkrete Einzelvorschläge zu Bereichen dieser Rechtsgebiete, die nicht Gegenstand der vier straßen-/straßenverkehrsrechtlichen Innovationsansätze waren (insbesondere zum Rad- und Fußverkehr), hierbei nicht vertieft betrachtet, sondern nur an einzelnen Stellen allgemein berücksichtigt werden konnten.

Hinsichtlich des Personenbeförderungsrechts wird mit der untersuchten Frage zur Versorgung von Räumen mit schwacher Nachfrage nur ein kleiner Teilausschnitt der insgesamt sehr viel umfangreicheren Herausforderungen an eine Modernisierung des Personenbeförderungsrechts angesprochen. Um den Bedarf an einer grundlegenden Reform des Personenbeförderungsrechts aus der Sicht einer nachhaltigen Mobilitätspolitik in seiner ganzen Breite angemessen untersuchen zu können, wurde das Forschungsprojekt daher um eine weitere Aufgabenstellung erweitert. Die Darstellung zu diesem Untersuchungsthema wird Gegenstand eines zweiten Teilberichts zu diesem Forschungsprojekts sein.

Redaktionelle Hinweise:

Die Kapitel 2 und 3 wurden federführend von Dirk Arne Heyen und Peter Kasten (beide Öko-Institut) verfasst, Kapitel 4 von Prof. Dr. Stefan Klinski und Kapitel 5 von Andreas Hermann (Öko-Institut).

Aus Gründen der geschlechtergerechten Sprache werden in dieser Ausarbeitung im Regelfall Wendungen wie „Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer“ verwendet oder, soweit dies passt, durch geschlechtsneutrale Begriffe wie „Verkehrsbeteiligte“ ersetzt. Das ist aber an bestimmten Stellen nicht möglich, ohne die Gepflogenheiten einer wissenschaftlichen Zitierweise zu verletzen. Das gilt insbesondere bei der Wiedergabe von Rechtsnormen, bei Bezeichnungen von Organen und Organisationen sowie in wörtlichen Zitaten aller Art. Häufig gilt es auch in sinngemäßen Zitaten, nämlich soweit in den zitierten Äußerungen bestimmte Begriffe verwendet werden, die nicht ersetzt werden können, ohne den Inhalt zu verfälschen.

2 Grundlagen zum Verhältnis von Innovation und Recht

In diesem Einführungskapitel in die Innovationsforschung wird zunächst der Innovationsbegriff grundlegend eingeführt (2.1) und dann näher auf zwei Subtypen von Innovationen eingegangen, die hier von besonderer Relevanz sind: soziale sowie ökologische Innovationen (2.2). Anschließend werden typische Prozessmerkmale bei der Entstehung und Verbreitung von Innovationen vorgestellt (2.3), mit einem nachfolgenden Fokus auf Treiber und Hemmnisse (2.4). Abschließend werden die unterschiedlichen Rollen und Wirkungen des Rechts bezüglich Innovationen im Überblick zusammengefasst (2.5).

2.1 Grundsätzliche Begriffsklärung / Innovationsverständnis

Der Begriff Innovation stammt vom lateinischen *innovare* und meint Neuerung. Dies kann sich auf Objekte oder auch Prozesse und Praktiken beziehen (zu verschiedenen Innovationstypen, siehe ausführlich Kapitel 2.2). Während im Umgangssprachlichen mit dem Begriff häufig die ursprüngliche Idee, Erfindung bzw. Entdeckung verstanden wird, ist in der Innovationsforschung eher die erfolgreiche Umsetzung in ein marktfähiges Produkt, Verfahren oder sonstiges Geschäftsmodell entscheidend. Ein breites, von Schumpeter geprägtes Begriffsverständnis umfasst wiederum den gesamten Prozess von 1.) der Erfindung („Invention“) über 2.) die kommerzielle Umsetzung und Anwendung („Adaption“ bzw. Innovation im engeren Sinne) bis hin zur 3.) Verbreitung („Diffusion“) einer Neuerung.[3]

Angelehnt an eine Definition mittlerer Breite von Clausen et al. **umfasst der Innovationsbegriff in der vorliegenden Studie die Entwicklung sowie die erfolgreiche Umsetzung und Anwendung einer Neuerung** (Schritte 1 und 2). Ihre anschließende Verbreitung wird als Diffusion bezeichnet.[4]

Eine grundlegende Unterscheidung ist die in **inkrementelle und radikale Innovationen**. Erstere meinen schrittweise, relativ geringe Änderungen (etwa Effizienzverbesserungen) bestehender Technologien u. ä., die fast fortlaufend stattfinden und auch von etablierten (Wirtschafts-)Akteuren umgesetzt werden. Radikale Innovationen sind dagegen Neuerungen, mit denen eine deutliche Veränderung der bisherigen Praxis einhergeht und die eher diskontinuierlich auftreten sowie eher von neuen Akteuren vorangetrieben werden.[5] In der umweltorientierten Innovationsforschung herrscht weitgehend Übereinstimmung, dass es zur Lösung der Umweltprobleme verstärkt radikale Innovationen braucht.[6]

Während der Innovationsbegriff häufig positiv belegt ist und mit Verbesserung gleichgesetzt wird, was zu „konzeptionellen Unschärfen und metaphorischen Überhöhungen“ führt,[7] ist der Innovationsbegriff in der vorliegenden Studie zunächst einmal neutral. Sind Innovationen mit positiven Umwelteffekten gemeint, so wird explizit von „ökologischen Innovationen“ gesprochen (siehe Abschnitt 2.2.2).

2.2 Überblick zu Innovationstypen – mit Fokus auf soziale und ökologische Innovationen

Beschäftigte sich die Innovationsforschung lange Zeit vorrangig mit technischen Innovationen bei Produkten und Produktionsprozessen, so widmete sich die Forschung in den letzten Jahren verstärkt

---

3 Schumpeter (1939, 2006).
4 Clausen et al. 2011, S. 6).
5 Konrad und Nill (2001), S. 27-29.
6 Ömer-Rieder und Tötzer 2004, S. 17).
7 Vgl. Jaeger-Erben et al. 2017, S. 246).

auch mit anderen Innovationsformen – sowie dem Zusammenspiel verschiedener Formen. Auch wenn sich Begrifflichkeiten und Abgrenzungen im Detail immer wieder etwas unterscheiden und etwa eine eindeutige Abgrenzung technischer und nichttechnischer Innovationen kritisch zu sehen ist[8], lassen sich grob folgende Innovationstypen idealtypisch differenzieren:[9]

- Produktinnovation: neues Produkt bzw. neue Produktkomponente
- Prozessinnovation: neues (Produktions-)Verfahren
- Marktliche / Geschäftsmodell-Innovation: neues Geschäftsmodell
- Soziale / Sozio-kulturelle Innovation: neue Praktik (Konsummuster) und/oder neue Werte
- Management- / organisatorische Innovation: Neuerung in der Struktur einer Organisation
- Institutionelle / regulatorische Innovation: Neuerung in den politischen Rahmenbedingungen.

Darüber hinaus gibt es den Begriff der „Systeminnovationen". Damit sind in der Regel weitreichende soziotechnische Neuerungen gemeint, bei denen sich Technik, Verhalten, Markt- und/oder Infrastrukturen gemeinsam ändern, also mehrere Innovationen und Innovationstypen zusammenkommen. Ein Beispiel ist das nicht-stationsgebundene, digital vernetzte Carsharing, insbesondere wenn Elektroautos eingesetzt werden und/oder wenn im öffentlichen Raum Stellflächen vorgesehen sind.

Im Folgenden wird ein näherer Blick auf zwei Typen von Innovationen gerichtet, die in der vorliegenden Studie von besonderer Relevanz sind: soziale Innovationen und ökologische Innovationen.

2.2.1 Soziale Innovationen

Soziale Innovationen sind in den letzten Jahren verstärkt in den Fokus von Politik und Innovationsforschung gelangt, gerade auch im Hinblick auf die Erreichung von Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen.[10]

Dabei wird der Begriff (vor allem das „Soziale") durchaus unterschiedlich definiert. In manchen Definitionen sind solche Innovationen gemeint, die per se Gemeinwohlzielen anstelle von Kommerzialisierungszielen dienen.[11] An anderer Stelle und auch für dieses Studie sind mit sozialen Innovationen – in (idealtypischer) Abgrenzung zu technischen Innovationen – jedoch erst einmal alle Innovationen gemeint, die sich primär auf die **Interaktion, Koordination und/oder Kommunikation zwischen Menschen** beziehen – also **neue Praktiken, Dienstleistungen, Rollen und Beziehungen sowie neue Werte und Normen**.[12] Diese können stärker Gemeinwohl- oder Kommerzialisierungsziele haben – wie man auch an unterschiedlichen Ausprägungen von Carsharing sieht. Wie das Beispiel Carsharing ebenfalls zeigt, gehen soziale Innovationen häufig auch mit technischen Neuerungen einher.

Abgesehen von der geringeren Materialität bzw. Gegenständlichkeit[13] sehen Heimer et al. folgende Merkmale von „nichttechnischen" im Vergleich zu technischen Innovationen:[14]

---

8 Vgl. ebd.; Heimer et al. (2016), S. 17, 30. So haben zum Beispiel die Social-Media-Entwicklungen wie Facebook sowohl eine starke technische, als auch eine starke soziale Komponente.

9 Vgl. u. a. Überblick bei Konrad und Nill 2001, S. 22).

10 Rückert-John et al. 2014; Jacob et al. 2019; oder s. auch Europäische Kommission (2005).

11 Heimer et al. (2016), S. 27-28.

12 Rückert-John et al. 2015, S. 31. Heimer et al. 2016 bezeichnen diese als „nichttechnische Innovationen" (während soziale Innovationen für sie gemeinwohlorientierte Innovationen sind). Dies überspitzt jedoch die Abgrenzbarkeit von technischen und sozialen Innovationen. Selbst die Autoren schreiben, dass Innovationen fast immer technische und nichttechnische Komponenten haben (S. 30), was sie zu Begriffen wie „nichttechnische Innovationen mit Technikbezug" (S. 43, Beispiel Facebook) bringt.

13 Zapf (1989).

14 Heimer et al. 2016, S. 31).

- Hohe Kontextabhängigkeit: Die Ausgestaltung der Innovation unterliegt in viel stärkerem Maße dem Einfluss der kontextspezifischen Lösungsanforderungen.
- Anwendungsvielfalt und Multideterminiertheit (Beeinflussung durch verschiedenste Faktoren), die ein klar erwartbares Ergebnis nicht ermöglichen (größere Ergebnisoffenheit).
- Interaktiver Charakter zwischen Innovation und dem Anwendungs- / Nutzungskontext (häufig frühzeitigere und kontinuierlichere „Nutzerintegration" als bei vielen technischen Innovationen), wodurch eine stetige und zeitnahe Weiterentwicklung der Innovation die Regel ist.
- Als Folge der vorherigen Punkte schließlich insgesamt keine objektivierten, also im Detail festlegbaren und immer gültigen Produkteigenschaften.

Rückert-John et al. haben darüber hinaus folgende Dimensionen zur näheren Differenzierung alternativer Praktiken vorgeschlagen:[15]

- Innovativität, das heißt das Ausmaß der Veränderung der etablierten Praktiken,
- Formalisierungsgrad – als Hinweis auf die Stabilität der Strukturen,
- Grad der notwendigen Eigeninitiative durch Konsumentinnen und Konsumenten, und
- Grad der Gemeinschaftlichkeit bei der Umsetzung.

Aus verschiedenen Ausprägungen (hoch – niedrig) der vorgenannten Aspekte ergeben sich nach Ansicht der Autorinnen und Autoren bereits erste Hinweise auf Herausforderungen und Möglichkeiten der Förderung: „Bei hoher Innovativität sind beispielsweise die Förderung sozialer Akzeptanz und die Schaffung erleichternder struktureller Bedingungen wichtig, da die alternativen Praktiken sehr ungewohnt und voraussetzungsvoll sind. Bei hoher Formalisierung ist insbesondere der Aufwand zur Etablierung und Aufrechterhaltung der Rahmenbedingungen für die neue Praxis zu beachten, wofür finanzielle Ressourcen bereitgestellt und prozedurale Erleichterungen geschaffen werden können".[16] Hohe Eigeninitiative und hohe Gemeinschaftlichkeit schließlich erfordern vor allem Einsatzbereitschaft und Fähigkeiten im Umgang mit Konflikten und Widerständen unter den Umsetzenden der sozialen Innovation, wofür Maßnahmen zur Steigerung der Motivation und der sozialen Kompetenz eine wichtige Rolle spielen.

2.2.2 Ökologische Innovationen

Als ökologische (häufig auch Umwelt-) Innovationen[17] können kurzum solche Neuerungen bezeichnet werden, die **positive externe Effekte für die Umwelt mit sich bringen, also im Vergleich zum Status quo mit einer Reduzierung des Ressourcenverbrauchs und/oder der Schadstoff-Emissionen in die Umwelt verbunden sind**.[18] Dabei kann es sich um:

---

15 Rückert-John et al. (2015), S. 47 ff.

16 Rückert-John et al. 2015, S. 17).

17 Man findet auch den Begriff der „Nachhaltigkeitsinnovationen", die streng genommen in allen drei Nachhaltigkeitsdimensionen (Ökologie, Ökonomie, Soziales) Vorteile bringen sollten (Clausen et al. 2011; Ömer-Rieder und Tötzer 2004, S. 9). Da der Fokus in dieser Studie jedoch auf ökologischen Aspekten liegt, wird im Folgenden von ökologischen oder Umwelt-Innovationen gesprochen. Dies schließt nicht aus, dass Umweltinnovationen auch ökonomische und soziale Vorteile mit sich bringen können – im Gegenteil: bei vielen ist dies der Fall.

18 Eigene, komprimierte Definition auf Basis einer Übersicht verschiedener Definition in Ömer-Rieder und Tötzer (2004), S. 6-7. Die dem derzeit in Entwicklung befindlichen deutschen Umweltinnovationsplan zugrundeliegende Definition fußt auf dem Eco-Innovation Action Plan der EU von 2011 und lautet wie folgt: Umweltinnovation ist jede Form der Innovation, die wesentliche und nachweisbare Fortschritte zur Erreichung des Ziels der nachhaltigen Entwicklung herbeiführt oder anstrebt, indem sie Umweltbelastungen verringert, die Widerstandsfähigkeit gegen Umweltbelastungen stärkt oder eine effizientere und verantwortungsvollere Nutzung natürlicher Ressourcen bewirkt (aus der Ufoplan-Ausschreibung „Weiterentwicklung des deutschen EcoAP" von Juni 2017).

- technische Innovationen (sei es zum nachsorgenden Umweltschutz, wie z. B. Filtertechnologien, oder vorsorgenden Umweltschutz durch „grüne Technologien“ wie Windräder),
- soziale Innovationen (z. B. professionalisiertes, privates Auto-Teilen / -Leihen) oder
- sonstige Innovationen handeln (siehe Einleitung Abschnitt 2.2.).

Sie können Effizienz-, Konsistenz- oder auch Suffizienz-Charakter haben.[19]

Es gibt leichte Definitionsunterschiede:[20] so wird teilweise die Intention zur Umweltentlastung als Muss-Kriterium gesehen, hier soll aber vielmehr die tatsächliche Wirkung (Umweltentlastung) im Vordergrund sehen, unabhängig von der Intention.[21]

Damit sind allerdings einige Herausforderungen in der Bewertung verbunden. Die Bestimmung der Gesamtheit aller Umwelteffekte ist eine komplexe und äußert aufwendige Aufgabe. Hinzu kommt, dass sich die Umweltbilanz verändern kann, wenn eine Innovation von der Nische in den Mainstream kommt.[22] Und schließlich können zum Beispiel Innovationsbemühungen, die auf die Steigerung der Energie- und Materialeffizienz von Produkten oder Prozessen abzielen, zwar einen relativen Umweltvorteil pro Produkt- oder Prozesseinheit erlauben, aber auch zu frei werdenden Geld- und Zeitressourcen führen, die wiederum in Form von Rebound- und Wachstumseffekten Mehrkonsum und damit auch eine insgesamt gestiegene Umweltbelastung nach sich ziehen.[23] Daher sollten in der Bewertung möglichst nicht nur einzelne Produkte und ihr Lebensweg, sondern die gesamten Nutzungssysteme von Innovationen berücksichtigt werden (vgl. Fragekatalog in der nachfolgenden Box).

Leitfragen zur ökologischen Analyse und Bewertung von Innovationen (nach Clausen et al. 2011)

A. Produktebene[24]

1. Wie schneidet die betrachtete Innovation im Vergleich zu bisherigen oder in Entwicklung befindlichen Lösungen unter ökologischen Aspekten ab?
2. Inwieweit vervielfachen oder verändern sich die Umweltwirkungen in Abhängigkeit von der Marktdurchdringung bzw. dem Anwendungsgrad?

B. Nutzungssystemebene

3. Welche Reboundeffekte sind zu beobachten oder zu erwarten?
4. Welche Folgeinnovationen sind zu beobachten oder zu erwarten?

C. Gesellschaftliche Ebene

5. Welche gesamtgesellschaftlichen bzw. gesamtwirtschaftlichen Effekte gehen von der Diffusion der betreffenden Innovation aus?
6. Bezieht sich die Innovation auf ein gesamtgesellschaftlich relevantes Feld oder Ziel der Nachhaltigkeit?

---

19 Ömer-Rieder und Tötzer 2004, S. 8; Fischer und Grießhammer 2013).

20 Vgl. Konrad und Nill 2001, S. 38-39; Ömer-Rieder und Tötzer 2004, S. 6).

21 Siehe auch Clausen et al. (2011), S. 9.

22 Damit beschäftigt sich das Ufoplan-Vorhaben „Von der Nische in den Mainstream – Wie gute Beispiele nachhaltigen Handelns in einem breiten gesellschaftlichen Kontext verankert werden können“ (FKZ 3714171000).

23 Clausen et al. (2011), S. 98 ff.

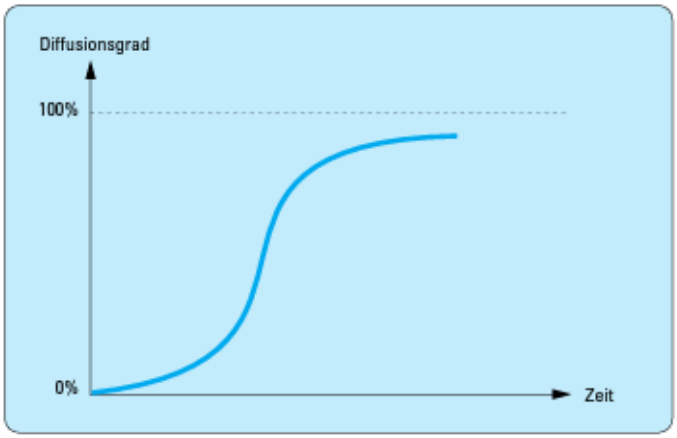
24 Hier sind auch die Herstellung und die Entsorgung (v. a. Recyclingfähigkeit) des Produkts zu berücksichtigen.

2.3 Innovations- und Diffusionsprozess

Die frühe Innovationsforschung hat sich viel mit Verläufen von Innovationsprozessen beschäftigt, und unterschiedlichen Faktoren, Hemmnissen oder auch Politikansätzen in den verschiedenen Phasen. Auf die Phasen „Invention – Markteinführung – Diffusion" wurde bereits verwiesen. Die erste Phase kann weiter differenziert werden in Schritte von der Idee über Forschung und Entwicklung, der Erprobung und Verbesserung bis hin schließlich zur Markteinführung (bei der wiederum verschiedene Aspekte wie Produktion, Finanzierung und Kundengewinnung eine Rolle spielen). Zwischen Invention und tatsächlicher Kommerzialisierung liegt häufig ein sog. „Tal des Todes" (*valley of death*): Es besteht ein hoher Kapitelbedarf, aber es werden noch keine / kaum Einnahmen erzielt und eine etwaige öffentliche Forschungsförderung ist ausgelaufen.

Für die Diffusion schließlich sind vor allem die Arbeiten von Everett Rogers grundlegend.[25] Demnach entspricht die Diffusion der meisten erfolgreichen Innovationen einer S-Kurve (siehe Abbildung 1), das heißt die Verbreitung beginnt zunächst zögerlich, mit einigen frühzeitigen Anwendern (*early adopters*) (die tendenziell jünger, besser gebildet, sozial integrierter und risikooffener sind), nimmt nach einer Weile Fahrt auf, erreicht die Mehrheit und flacht dann wieder ab.

Abbildung 1: Idealtypische Diffusionskurve von Innovationen



Quelle: Kristof (2010).

Allerdings setzte sich mit der Zeit die Erkenntnis durch (u. a. beeinflusst durch die *Evolutionary Economics* Forschung), dass Innovationsprozesse weniger linear verlaufen und die Phasen weniger autonom sind als standardisierte Verlaufsmodelle suggerieren. So ist die klare Unterteilung in Invention, Markteinführung und Diffusion auch angesichts von sozialen Innovationen und frühzeitiger Nutzerintegration auch bei technischen Innovationen bereits vereinfachend. Diffusionsverläufe müssen wiederum nicht unbedingt einer S-Kurve entsprechen. Fichter und Clausen unterscheiden beispielsweise fünf Typen von Diffusionspfaden, die sich hinsichtlich des Prozessverlaufs, der Akteure und der Interventionsoptionen deutlich unterscheiden.[26]

Clausen et al. haben verschiedene „Kipppunkte" („*tipping points*") im Diffusionsprozess charakterisiert, also wesentliche qualitative Veränderungen im Pfadverlauf wie Beschleunigung, Richtungswechsel oder Abbruch. Diese Kipppunkte können sowohl durch exogene Einflüsse (z. B. abrupte Preisverände-

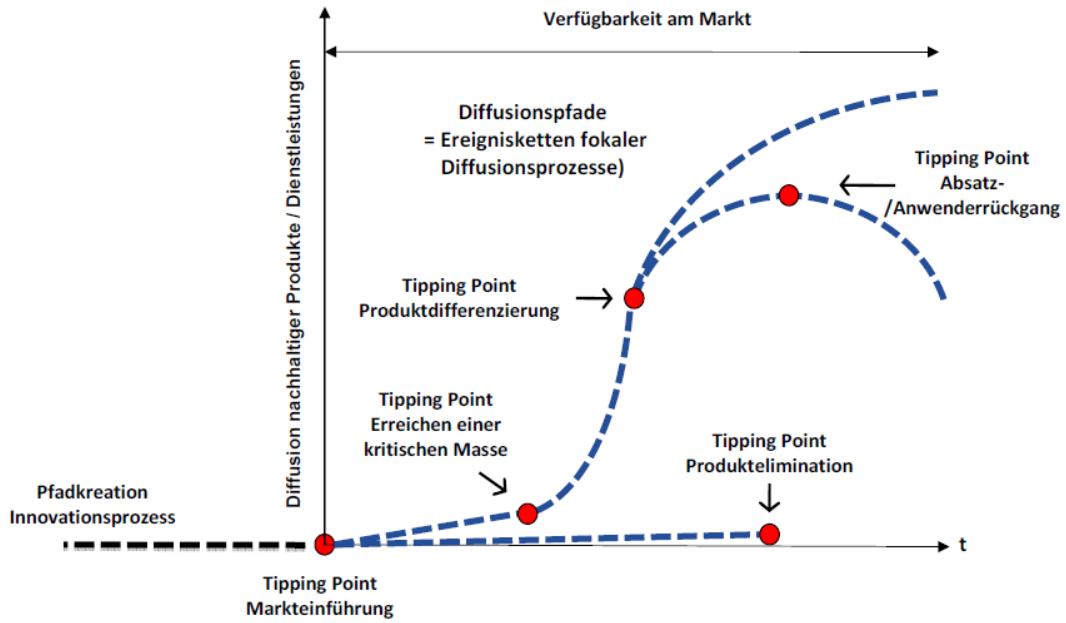
[25] Als Standwerk geltend: Rogers (2003).

[26] Fichter und Clausen (2013).

rungen, Naturkatastrophen, Skandale, neue Gesetze usw.) als auch durch positive Rückkoppelungseffekte innerhalb des Pfadsystems (Skaleneffekte, Lerneffekte usw.) verursacht werden. Typologisch unterscheiden sie fünf verschiedene Arten von Kipppunkten (siehe auch Abbildung 2):[27]

a) *Beginn*: Zunächst markiert der Start eines Verlaufs, mit Blick auf Diffusionsprozesse etwa die Markteinführung, eine qualitative Neuerung, weil es den Pfad bzw. Verlauf vorher so nicht gab.
b) *Erreichen einer kritischen Masse*: An diesem Kipppunkt setzt ein selbsttragender, sich eigendynamisch verstärkender Pfadverlauf ein.
c) *Verzweigungen*: Im Diffusionsverlauf lassen sich oftmals auch Verzweigungsstellen beobachten, zum Beispiel durch Produktdifferenzierungen, Erschließung von Exportmärkten.
d) *Richtungswechsel und abrupte Verlaufsänderungen*: Hierbei kann es sich zum Beispiel um Absatz- und Umsatzsprünge oder auch um das Einsetzen eines Rückgangs handeln.
e) *Beendung*: Wie der Start markiert auch die Beendigung eines Diffusionspfades einen Kipppunkt, zum Beispiel bei der Produktelemination aufgrund mangelnder Absatzdynamik oder Rendite der Fall.

Abbildung 2: Kipppunkte in einem Diffusionsprozess



Quelle: Clausen et al. (2011).

Grundsätzlich werden Innovations- und Diffusionsprozesse heutzutage mehr als komplexe, interdependente Lernprozesse mit Rückkopplungsschleifen verstanden, die unter Einfluss zahlreicher (Kontext-) Faktoren und Akteure stehen.[28] Seinen Ausdruck findet dies in der zunehmenden Literatur zu „Innovationssystemen". Innovation ist in dieser Perspektive kein isolierter Vorgang innerhalb einer Organisation, sondern ein kollektiver Prozess unter der Mitwirkung vieler Akteure, deren Verhalten von Institutionen und Strukturen – also Gesetzen, Regulierungen, gesellschaftlichen Normen und Verhaltensroutinen – fördernd oder hemmend beeinflusst wird (siehe Kapitel 3).[29]

---

27 Clausen et al. (2011), S. 48-50.
28 Lindner 2009, S. 8).
29 Ebd.

2.4 Generelle Betrachtung der Treiber und Hemmnisse für die Durchsetzung von Innovationen

Im Hinblick auf zentrale Hemmnisse bei der Durchsetzung und Diffusion von Innovationen ist das Konzept der **Pfadabhängigkeiten** hilfreich. Der Begriff meint, dass ein Ereignis bzw. eine Entwicklung durch vergangene Ereignisse und Entwicklungen geprägt und begrenzt wird, wodurch der Status quo tendenziell stabilisiert wird. Dabei lassen sich verschiedene Arten von Pfadabhängigkeiten unterscheiden, die einzeln oder gemeinsam und sich eventuell gegenseitig verstärkend auftreten können:[30]

- Technologische und infrastrukturelle Pfadabhängigkeiten durch den Entwicklungsvorsprung bestehender Technologien sowie die Kompatibilität mit anderen Produkten und bestehenden Infrastrukturen (z. B. Tankstellen, Abspielgeräte, PC-Betriebssysteme)
- Ökonomische Pfadabhängigkeiten durch bereits getätigte Investitionen und entsprechende Kapitalbindung, sowie durch Skaleneffekte (*economies of scale*), das heißt geringere Stückkosten bei großen Produktions- und Absatzmengen
- Nutzer- und organisationsbezogene Pfadabhängigkeiten durch Verhaltens- und Prozess-Routinen, die menschliches Handelns prägen, sowie durch Netzwerkeffekte, das heißt je mehr Personen etwas nutzen (z. B. soziales Netzwerk im Internet), desto attraktiver
- Institutionelle und rechtliche Pfadabhängigkeiten durch gesellschaftliche und insbesondere rechtliche Normen (von Gesetzen bis technische Prüfungs- und Zulassungsvorschriften) sowie institutionelle Zuständigkeiten, die den Status quo regulieren (eventuell auch dezidiert bevorteilen), aber keinen geeigneten Rahmen für (radikale) Innovationen bieten.

Zu den Pfadabhängigkeiten, die den Status quo stabilisieren, kommen bei Innovationen eher **Unsicherheiten** hinzu – in mehrerer Hinsicht:[31] Unsicherheit besteht bei Innovatoren und Investoren hinsichtlich der Rentabilität der Innovation sowie der marktlichen und politischen Rahmenbedingungen für diese in der Zukunft. Bei Konsumenten herrscht Unsicherheit über Eigenschaften (Funktionalität, Sicherheit, Lebensdauer usw.) eines neuen Angebots – und eventuell ebenfalls über politische Rahmenbedingungen seiner Nutzungsmöglichkeiten. Bei politischen Akteuren besteht Unsicherheit, ob die Förderung einer Innovation sich lohnt und politisch opportun ist.

Neben diesen grundsätzlichen Hemmnissen und Herausforderungen für Innovationen gibt es weitere Einflussfaktoren, die sich je nach Ausprägung fördernd oder hemmend auf die Durchsetzung bzw. Diffusion einer Innovation auswirken. Dazu gehören zunächst einmal Merkmale der Innovationen selber. Diese **innovationsbezogenen Einflussfaktoren** haben viel mit Anschlussfähigkeit an Routinen und mit der Akzeptanz der Nutzer zu tun und sind insbesondere:[32]

- der (wahrgenommene) relative Vorteil gebenüber dem Status quo – etwa durch Leistungsfähigkeit, Kapazität, Variantenvielfalt, Effizienz, Einsparung an Zeit und Aufwand, soziales Prestige,
- Preis und (kurz- oder langfristige) Wirtschaftlichkeit der Innovation,
- die Kompatibilität mit vorhandenen Produkten, Techniken, Routinen, Erfahrungen, Werten – und die Einfachheit / Komplexität der Anwendung (neue Kenntnisse und Fähigkeiten nötig?),
- die öffentliche Sicht-/Beobachtbarkeit der Innovation sowie
- Möglichkeiten zur persönlichen Erprobung und Anpassung.

---

[30] Vgl. Clausen et al. 2011, S. 48).

[31] Vgl. Clausen et al. 2011, S. 64).

[32] Vgl. Clausen et al. (2011), S: 54-61; Rogers (2003). Die hier genannten Faktoren werden teilweise noch einmal in produktbezogenen und adopterbezogenen Einflussfaktoren unterschieden.

Hinzu kommen **anbieterbezogene Einflussfaktoren**:[33]

- Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen (Eigen- oder Fremdkapital), insbesondere auch für den Übergang von früher, eventuell öffentlich geförderter Forschung zur Markterschließung,
- Verfügbarkeit weiterer (personeller) Ressourcen, Kapazitäten und Kompetenzen,
- enger Austausch oder gar Innovationsverbund zwischen Akteuren mit komplementären Kompetenzen (ganz grundsätzlich etwa zwischen Wirtschaft und Wissenschaft),
- Offenheit, Risikobereitschaft, Fehlerfreundlichkeit sowie interaktive Feedback- und Lernkultur,
- frühzeitige Integration von potenziellen Nutzern / Zielgruppen in den Innovationsprozess,
- Reputation des Anbieters bei den Zielgruppen.

Und schließlich gibt es **umfeldbezogene Einflussfaktoren**:[34]

- die Verfügbarkeit im Handel bzw. im öffentlichen Raum (häufig zunächst durch (regionale) Pioniere unter den (Einzel-)Händlern, später dann möglichst auch von weiteren und größeren Marktakteuren zur Erreichung eines Massenmarktes),
- Position und Rolle (Innovation ablehnend / bekämpfend oder aufgreifend) sowie Marktmacht und politischer Einfluss etablierter Konkurrenten,
- eine eigene politische Stimme / Vertretung (z. B. durch Branchenverbände),
- die öffentliche Debatte und Berichterstattung in Fach- und Massenmedien,
- Ereignisse, einschließlich Krisen und Katastrophen, die der Innovation Aufmerksamkeit geben,
- die Existenz vieler *change agents*, die als glaubwürdige Vorbilder bzw. Meinungsführer für die Übernahme von Innovationen innerhalb ihrer Gruppe werben,
- Netzwerk- und Schneeballeffekte: je mehr Nutzer, desto attraktiver die Innovation für weitere.

Als wichtige Teilkategorie umfeldbezogener Einflüsse können **politikbezogene Einflussfaktoren** angesehen werden. Die Politik ist als Teil des „nationalen Innovationssystems“ neben Wirtschaft und Wissenschaft eine zentrale Akteursgruppe. Im Hinblick auf Pfadabhängigkeiten und Unsicherheiten wurde bereits kurz auf die womöglich innovationshemmende Rolle von Politik und Recht eingegangen – wobei es auch durchaus innovationsoffene Regelungen (etwa Ausnahme- und Öffnungsklauseln) gibt. Zudem fördert Politik auch Innovationen auf vielfältige Weise: mittelbar etwa bereits über Bildungspolitik und eine stabile Wirtschafts- und Rechtsordnung, aber auch über Forschungs- und direkte Innovationsförderung. Dies kann etwa die Form von finanziellen Zuwendungen, Steuererleichterungen und Vorzugsdarlehen für Innovatoren haben, aber auch gezielte Akteursvernetzung, Information der Öffentlichkeit und Nachfragestimulation.[35] Die Förderung bestimmter Innovationen kann jedoch mehr oder weniger konsistent mit anderen Politikinstrumenten sein. Lindner mahnt eine kohärente politische Strategieentwicklung und Priorisierung durch bessere horizontale und vertikale Koordination im politischen System sowie politische Führung an.[36]

Im Folgenden wird das Gesagte für ökologische und soziale Innovation konkretisiert.

2.4.1 Ökologische Innovationen

Bei ökologisch vorteilhaften Innovationen können (müssen aber nicht) ökologische Ziele und Motive ein wichtiger Treiber sein – sowohl bei den Innovatoren und Anbietern als auch bei den Kunden, die

[33] Vgl. Clausen et al. 2011, S. 71-72; Ömer-Rieder und Tötzer 2004; Lindner 2009).

[34] Vgl. Clausen et al. (2011), S. 73 ff.; Rogers (2003).

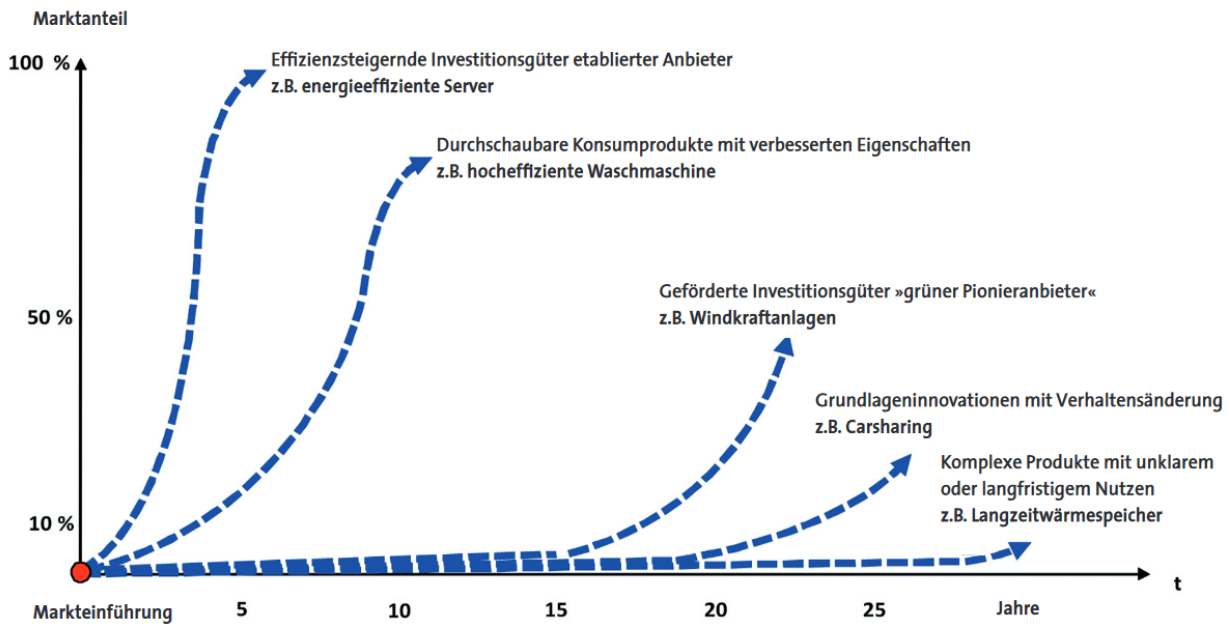
[35] U.a. Lindner (2009); s. auch die Referenzen im nachfolgenden Unterkapitel zu ökologischen Innovationen

[36] Lindner 2009, S. 24).

die Innovation übernehmen und nachfragen. Bei einer empirischen Untersuchung von 100 ökologischen Produkt- und Serviceinnovationen (darunter auch mehrere Innovationen aus dem Mobilitätsbereich)[37] kam heraus, dass bei etwas mehr als der Hälfte (52) der Fälle Umwelt- und Nachhaltigkeits-Ziele von Bedeutung für die markteinführenden Akteure war (teils als Haupt-, teils als Nebenaspekt), bei der anderen knappen Hälfte (48) aber nicht.[38] Auffallend ist dabei, dass ökologische Motive vor allem bei jungen Unternehmen („grüne Gründer") eine wichtige Rolle spielten; bei etablierten Unternehmen dagegen meist die wirtschaftlichen Motive eindeutig im Vordergrund standen.

Ansonsten können für Umweltinnovationen und ihre Diffusion prinzipiell dieselben Einflussfaktoren wie für Innovationen allgemein gelten. In der eben erwähnten Untersuchung fanden die Autoren empirische Evidenz für die Relevanz vor allem der folgenden Einflussfaktoren auf den Diffusionserfolg: Kompatibilität mit Routinen (keine Verhaltensänderung notwendig); Preise, Kosten, Wirtschaftlichkeit; geringe Unsicherheiten; Verfügbarkeit von Serviceangeboten; Reputation der Anbieter; sowie die Rolle der Marktführer (je eher diese die Innovation anbieten, desto größer die Diffusionsdynamik).[39] Da diese Faktoren bei den untersuchten Nachhaltigkeitsinnovationen sehr unterschiedlich ausgeprägt waren, definierten die Autoren verschiedene Subtypen, die aufgrund unterschiedlicher Merkmalsausprägungen auch unterschiedliche Diffusionsdynamiken aufweisen (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Diffusionsdynamik verschiedener Subtypen von ökologischen Innovationen



Quelle: Fichter und Clausen (2012), S. 3.

Als ein wichtiger Faktor wurden eben schon Preise, Kosten und Wirtschaftlichkeit genannt. Hierbei kann für viele ökologische Innovationen (ohne klare Effizienzvorteile) die Herausforderung besonders groß sein. Denn angesichts unzureichender Internalisierung externer (Umwelt-) Kosten und mangelnder Honorierung ökologischer Vorteile am Markt besteht für Umweltinnovationen häufig ein (zusätzli-

37 Im Einzelnen: Hybridfahrzeuge der Klein- und Mittelklasse, Elektroauto, 3 Liter-Auto, Erdgasauto, Leichtlaufreifen, Carsharing, Mobile Navigationsgeräte mit Funktion zur Stauumfahrung, Mitfahrzentralen, Bahncard, Autozug

38 Fichter und Clausen 2013, 278 f.).

39 Fichter und Clausen (2013), S. 209 ff.

cher) Kostennachteil gegenüber konventionellen Technologien, Produkten usw..[40] Unternehmen oder potenzielle Investoren fürchten bei Umweltinnovationen häufig ein zusätzliches Risiko bzw. geringere (oder nur langfristige) Erträge – eventuell bei gleichzeitig hohen Kapitalkosten am Anfang.

Um die tendenziell zu schwache Marktnachfrage (*market pull*) auszugleichen, wird bei ökologischen Innovationen der staatlichen Förderung und Steuerung (*regulatory pull & push*) häufig eine stärkere Rolle zugesprochen.[41] Dabei gibt es nicht das eine universell richtige und entscheidende Instrument. Wirkung und Wirksamkeit ist kontextabhängig. Empfohlen wird generell aber eine Mischung und Balance aus innovationspolitischen Instrumenten zur Schaffung von positiven Innovations- und Diffusionsanreizen (F&E-Förderung, Leuchtturmprojekte, Marktanreizprogramme, steuerliche Vergünstigung und Exportunterstützung) und umweltpolitischen Instrumenten, die auf eine Vermeidung bzw. Verteuerung von Umweltschäden und damit eine indirekte Verbesserung des Marktumfeldes einer Umweltinnovation abzielen. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass dies nicht durch andere Instrumente (insbesondere umweltschädliche Subventionen) konterkariert wird. Tabelle 1 gibt einen Überblick über verschiedene Instrumente für die unterschiedlichen Innovationsphasen.

40 Vgl. Ömer-Rieder und Tötzer (2004); Rennings et al. (2008).

41 Ebd.

Tabelle 1: Instrumente innovationsorientierter Umweltpolitik (nach Innovationsphasen)

Instrument/Phase	Invention	Markteinführung	Diffusion
Auf Innovationspolitik gerichtete Instrumente			
Spezifische Programme zur Technologieförderung (direkte Projektförderung	Direkte F&E-Förderung	Direkte Förderung der Markteinführung	Direkte Förderung der Diffusion
Förderung von Unternehmensnetzwerken, Technologietransfer	Inventionsförderungsnetzwerke	Netzwerke zur Markteinführung	Netzwerke zur Diffusion (insb. für KMU)
Umweltpolitiken zur Förderung von Umweltinnovationen			
a) Marktbasierte Instrument zur allgemeinen Förderung des umwelttechnischen Fortschritts			
Abgaben	Marktbasierte Instrumente wirken dezentral auf alle Innovationsphasen. Produktionsfaktor Umwelt wird relativ verteuert, Substitutionsprozesse zu anderen Produktionsfaktoren.		
Handelbare Nutzungsrechte			
Haftungsrecht			
b) Instrumente zur Förderung spezifischer Umweltinnovationen			
Ordnungsrecht	Technology Forcing		Festsetzung von Zielen, Standards nach dem Stand der Technik
Selbstverpflichtungen			
Staatliche Fördermaßnahmen		Förderung für bestimmte Technologien (z. B. EEG)	
c) Flankierende angebots- und nachfrageseitige Instrumente zur Diffusionsförderung von Umwelttechnologien			
Umweltmanagementsysteme			Kontinuierliche Verbesserung der Umweltleistungen
Öko-Label			Information der Verbraucher
Grüne Beschaffung			Staatliche Nachfrage nutzen

Quelle: Rennings et al. (2008), S. 35

Auch die Formulierung von Zukunftsvisionen und klaren Zielvorgaben in nationalen Umweltplänen / -strategien oder internationalen Abkommen können wichtige Signale senden: sie geben die Innovationsrichtung vor und reduzieren das Investitionsrisiko für technische Neuerungen.[42]

Ausgehend von der oben genannten Feststellung, dass radikale Neuerungen eher von neuen Akteuren wie *start-ups* kommen, empfehlen Fichter und Clausen einen stärkeren Fokus in der staatlichen Forschungsförderung auf die Unterstützung von „grünen" Gründern.[43] Ansätze hierfür seien auf grüne

[42] Ömer-Rieder und Tötzer (2004), S. 22.

[43] Fichter und Clausen (2013).

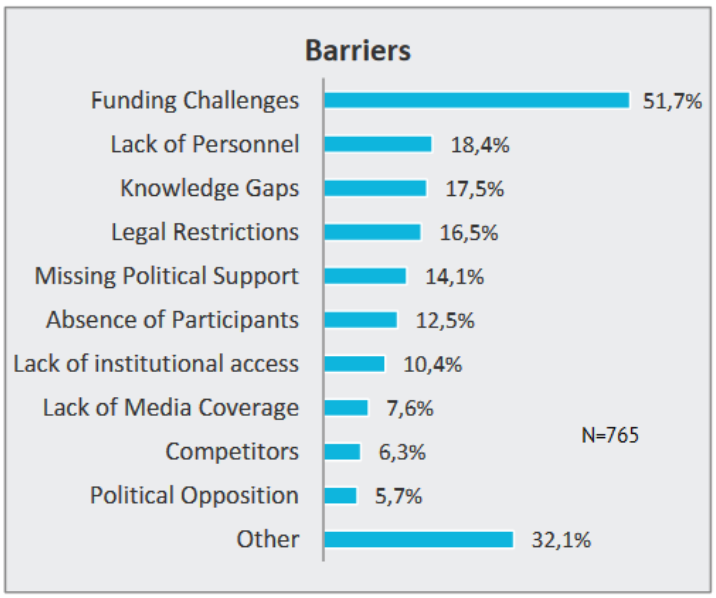
Gründer zugeschnittene Venture-Capital-Formen, die Einrichtung grüner Gründerzentren, die Auslobung von grünen Gründerpreisen, die Einbeziehung von Nachhaltigkeitskriterien in Business-Plan-Wettbewerben und schließlich auch die Unterstützung von Verbandsstrukturen in jungen „grünen" Branchen.

Weil von vornherein häufig nicht klar ist, wie sich Innovationen entwickeln, welche sich ökonomisch und/oder ökologisch am vorteilhaftesten erweisen, wird empfohlen, nicht von Anfang an nur „auf ein Pferd zu setzen", sondern mehrere, auch konkurrierende Innovationen zu fördern und somit einen „Innovations- bzw. Lösungsvorrat" anzulegen.[44]

2.4.2 Soziale Innovationen

Auch für soziale Innovationen gelten viele der genannten Einflussfaktoren, etwa Finanzierungsmöglichkeiten, personelle Kapazitäten und Kompetenzen, rechtliche Rahmenbedingungen, Risiko- und Veränderungsbereitschaft.[45] Howaldt et al. werteten rund 1.000 soziale Innovationen weltweit unter anderem auf Haupt-Hemmnisse und -Treiber aus (vgl. Abbildung 4 und Abbildung 5).[46] Auffällig, auch im Vergleich zu technischen Innovationen, ist die besonders große Bedeutung (und auch Abhängigkeit) von engagierten Individuen und Gruppen als Haupttreiber sowie die geringe Rolle von Wissenschaft und Forschung. Recht / Regulierung wird in 16,5 % als Hemmnis und nur in knapp 5 % als Treiber genannt (in weiteren rund 26 % der Fälle werden allerdings *governance & politics* als Treiber genannt).

Abbildung 4: Wesentliche Hemmnisse bei sozialen Innovationen



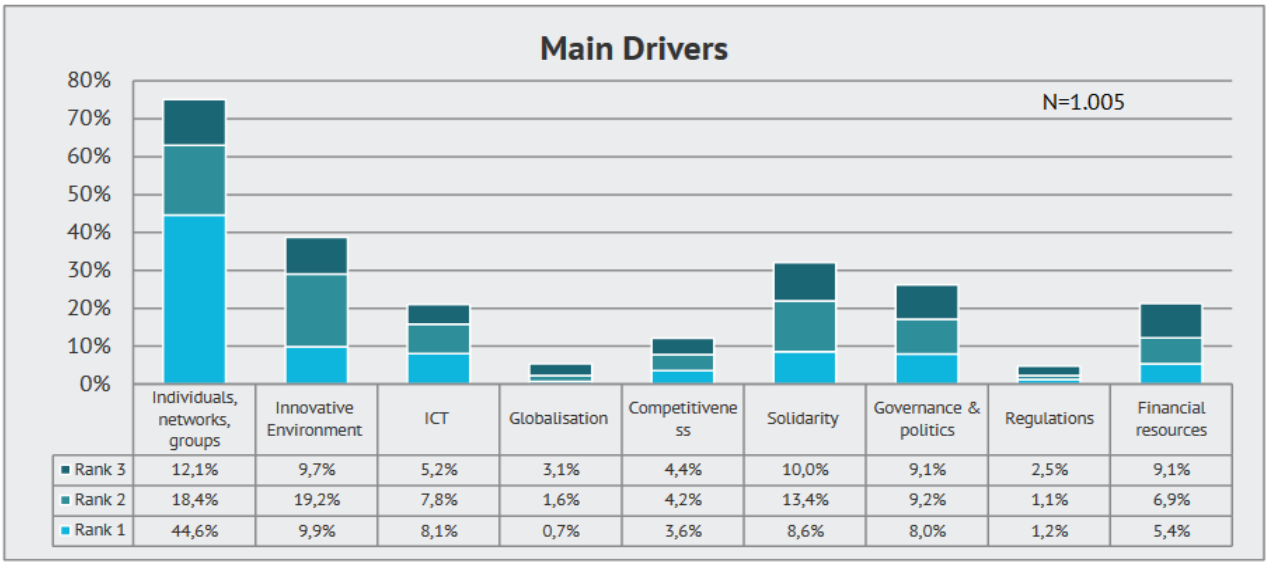
Quelle: Howaldt et al. (2016), S. 20.

44 Rennings et al. 2008, S. 32; Jacob et al. 2019).

45 Howaldt et al. 2016; Höll und Oldenburg (2011).

46 Howaldt et al. (2016).

Abbildung 5: Wesentliche Treiber bei sozialen Innovationen



	Individuals, networks, groups	Innovative Environment	ICT	Globalisation	Competitiveness	Solidarity	Governance & politics	Regulations	Financial resources
Rank 3	12,1%	9,7%	5,2%	3,1%	4,4%	10,0%	9,1%	2,5%	9,1%
Rank 2	18,4%	19,2%	7,8%	1,6%	4,2%	13,4%	9,2%	1,1%	6,9%
Rank 1	44,6%	9,9%	8,1%	0,7%	3,6%	8,6%	8,0%	1,2%	5,4%

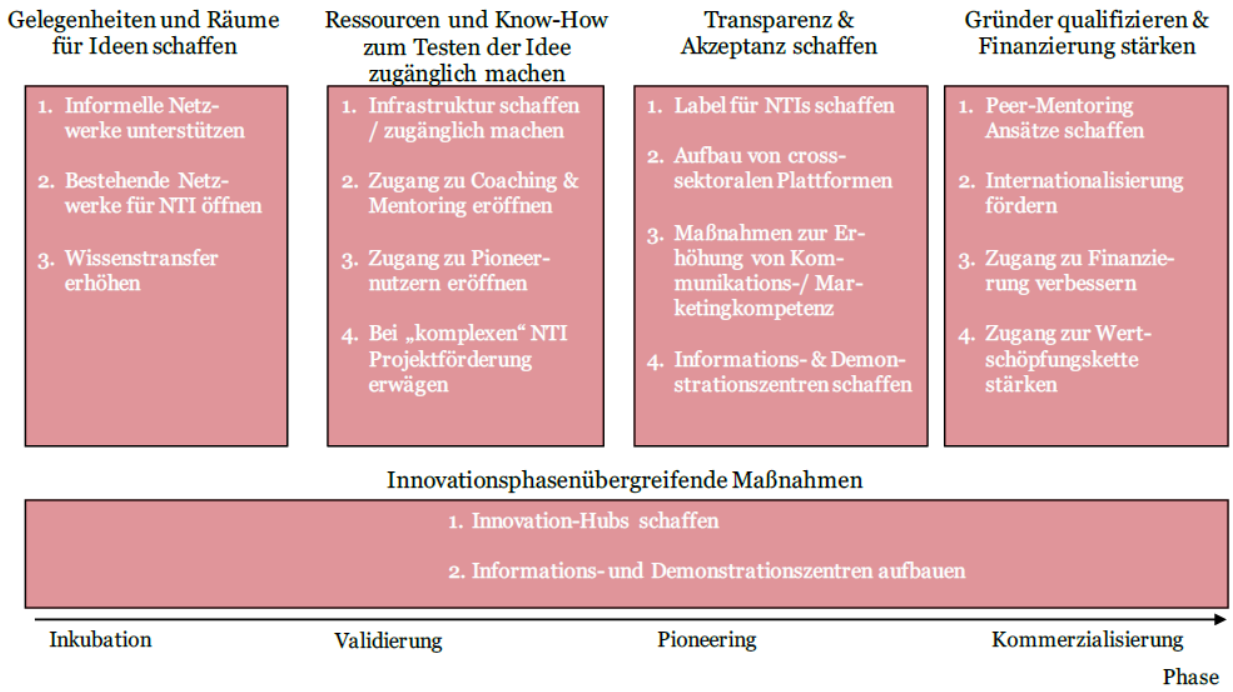
Quelle: Howaldt et al. 2016, S. 23

Da Wissenschaft und Forschung für soziale Innovationen eine eher geringe Rolle spielen, hat auch die staatliche Forschungsförderung eine geringere Rolle bei der Unterstützung (wertvoll kann aber eine Begleitforschung sein). Davon abgesehen werden auch bei sozialen Innovationen zahlreiche Ansätze zur politischen Förderung vorgeschlagen, die durchaus hohe Schnittmengen mit denen bei technischen Innovationen aufweisen (vgl. auch Abbildung 6).[47] Dabei ist zu berücksichtigen, dass bisher nur wenige konkrete Erfahrungen mit der öffentlichen Förderung explizit sozialer Innovationen vorliegen und mit der höheren Kontextabhängigkeit und Anwendungsvielfalt auch größere Evaluationsherausforderungen verbunden sind.[48]

Als Querschnittsmaßnahmen und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen schlagen Autoren unter anderem eine Umverteilung der Besteuerung vom Faktor Arbeit auf Ressourcen, eine intensivere Öffentlichkeitsarbeit zu sozialen Innovationen, sowie eine Institutionalisierung der Unterstützung und finanziellen Förderung vor – über Innovationszentren und Transferagenturen mit Fokus auf soziale Innovationen oder gar über ein „Nationales Büro für soziale Innovationen", das soziale Innovationen beobachten und fördern, als Ansprechpartner für diese dienen sowie Begleit- und Wirkungsforschung ermöglichen könnte.[49] Noch wichtiger als bei technischen Innovationen erscheint eine geringe Komplexität von Fördermaßnahmen (etwa über Preisgelder oder Voucher), da soziale Innovationen in der Regel von kleinen Nischenakteuren kommen.[50]

47 Heimer et al. (2016); Rückert-John et al. (2014); Rückert-John et al. 2015; Höll und Oldenburg (2011).
48 Heimer et al. (2016), S. 106.
49 Rückert-John et al. 2014; Rückert-John et al. 2015; Höll und Oldenburg 2011).
50 Heimer et al. 2016, S. 105).

Abbildung 6: Ansätze zur Förderung „nichttechnischer“ Innovationen (NTI) in verschiedenen Phasen



Quelle: Heimer et al. (2016), S. 98.

2.5 Rollen und Wirkungen des Rechts bezüglich Innovationen im Überblick

Politische bzw. rechtliche Rahmenbedingungen tauchten im vorherigen Unterkapitel immer wieder als ein Treiber oder Hemmnis bei der Entstehung und Verbreitung von Innovationen auf. Wegen der Bedeutung des Rechts in dieser Studie sollen im Folgenden die unterschiedlichen Rollen und Wirkungen des Rechts im Kontext von Innovationen noch einmal kompakt zusammengefasst und teilweise etwas stärker ausdifferenziert werden.

Zum einen kann sich Recht verschiedentlich **hemmend** auf Innovationen auswirken, und zwar durch:

- rechtliche Pfadabhängigkeiten, durch die das Recht auf den Status quo zugeschnitten ist,
- rechtliche Regelungen, die den Status quo gegenüber der Innovation bevorteilen,
- Rechtsunsicherheit im Umgang mit der Innovation (gar keine oder unklare Regelung), und
- Interpretationsspielräume bei der Regulierung des Status quo, sodass kein ausreichender Anreiz für (radikale) Innovationen besteht.[51]

Recht kann sich aber auch **fördernd bzw. hemmnisüberwindend** auswirken. Zum einen kann es ganz grundlegend Voraussetzungen und günstige Rahmenbedingungen für Innovationen schaffen:

- klare rechtliche Regelungen können Rechtssicherheit für die Innovation schaffen,
- Ausnahme- / Öffnungsklauseln können eine Innovation überhaupt erst zulassen,
- Innovation kann sogar expliziter Gesetzeszweck sein (vgl. Art. 1 Abs. 1 REACH[52]),

[51] So haben beispielweise die zu vagen europarechtlichen Vorschriften zur Abgasreinigung (u. a. zum sog. „Thermofenster“) dazu beigetragen, dass die Automobilhersteller an der Optimierung der Abgasreinigung unter Laborbedingungen, nicht aber tiefgreifenden Verbesserungen gearbeitet haben.

[52] Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemika-

- Regelungen zum Patentschutz und zum Schutz geistigen Eigentums sichern die mit der Innovation verbundenen Leistungen und Investitionen zusätzlich ab.

Über diese Grundlagen hinaus kann Recht zudem auch ein aktiver Treiber von Innovationen sein:

- direkt durch F&E- oder Absatzförderung („regulatory push“)
- indirekt durch Nachfragestimulation und geeignete Rahmenbedingungen, etwa durch die Internalisierung externer Kosten („regulatory pull“), oder auch durch
- die Exnovation bestehender Technologien und Produkte (Bsp. verbleites Benzin oder klassische Glühbirnen), was substituierenden Innovationen ebenfalls indirekt einen Schub gibt.[53]

Diese sehr unterschiedlichen Innovationswirkungen des Rechts hängen damit zusammen, dass dem Recht generell unterschiedliche und nicht widerspruchsfreie Funktionen zugewiesen werden. So werden in der rechtswissenschaftlichen, aber auch der politischen und gesellschaftlichen Debatte insbesondere folgende Funktionen des Rechts gesehen:

- eine Gestaltungs- und Steuerungsfunktion: die Entwicklung der Gesellschaft steuern und widerstreitende gesellschaftliche Interessen austarieren
- eine Freiheiten belassende und gewährende Funktion: verfassungsrechtliche Schutz- und Teilhaberechte gewährleisten (Leben/Gesundheit, Daseinsvorsorge, Berufsfreiheit usw.)
- eine ordnende und dadurch auf Stabilisierung gerichtete Funktion.

lienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. L 396, 30.12.2006, S. 1.

53 Vgl. Heyen (2016); Heyen et al. (2017); Kern et al. (2017).

3 Treiber und Hemmnisse ausgewählter Mobilitätsinnovationen

In diesem Kapitel werden die Innovationen, ihre Treiber und Hemmnisse skizziert, die als Hintergrundinformationen für die rechtliche Analyse der in den Kapiteln 4 und 5 zu untersuchenden Mobilitätsbeispiele dienen.

3.1 Die Rückgewinnung von Straßenraum für nicht verkehrliche Nutzungen

Das Themenfeld der Rückgewinnung des Straßenraums ist unweigerlich mit der geschichtlichen Entwicklung der Planung, der Gestaltung und der Wahrnehmung des öffentlichen Raums – und damit auch des Straßenraums – verbunden. Während der öffentliche Raum vor dem Einsetzen der industriellen Revolution vor allem als Teil des sozialen Lebens und als „erweiterter Wohnraum“[54] durch die Bürger wahrgenommen wurde, erforderte die industrielle Revolution durch die wachsenden Städte eine Erschließung der Stadt mit Straßen. Der in der Stadtplanung somit immer weiter steigende Fokus auf die Erschließung von Stadtquartieren und die Verbindung der verschiedenen Teile einer Stadt[55] gipfelte in den 60er Jahren in dem Leitbild der **autogerechten Stadt**, in dem die Gestaltung des öffentlichen Raums vor allem an Bedarfen des Autoverkehrs ausgerichtet wurde.

Die autogerechte Gestaltung der Städte gilt als einer der Faktoren, die das starke Anwachsen des Pkw-Verkehrs erst ermöglicht haben und deren Fortbestand festschreibt. Autoren wie Notz und Brosch et al. werfen dabei die Frage der Verteilungsgerechtigkeit und den Entzug des öffentlichen Raums durch die intensive und monofunktionale Flächennutzung auf.[56] Notz verweist auf Studien, in denen auf die hohe Inanspruchnahme des Straßenraums für Autos hingewiesen wird.[57] Dabei spielt nicht nur der fließende Verkehr eine Rolle, sondern vor allem auch die Flächen, die für parkende Pkw zur Verfügung gestellt und demnach auch in Anspruch genommen werden. In der Kritik steht dabei die oftmals kostenfreie Nutzung des öffentlichen Raums durch Pkw.

Infolge der Abnahme der Aufenthaltsqualität im öffentlichen Stadtraum entwickelte sich in der Stadtplanung seit den 60er Jahren eine Gegenbewegung, die eine Rückbesinnung auf eine **menschengerechte Stadt** einbringt und die Funktionsvielfalt des öffentlichen (Straßen-)Raums in den Mittelpunkt stellt. Diese Gegenbewegung (unter anderem Jane Jacobs, Jan Gehl) sieht den öffentlichen Raum als zentralen Bestandteil des sozialen Lebens an[58] und beschreibt lebendige Straßen und Nachbarschaften mit einem hohen Grad an sozialem Austausch als Zielgröße einer funktionierenden Stadtplanung.[59] Dementsprechend definieren die Befürworter der menschengerechten Stadt unter anderem die Aufenthaltsqualität des Straßenraums als eine entscheidende Zielgröße in der Planung und Gestaltung des öffentlichen Raums. Identität, Anregung, Identifikation, Schönheit, Orientierung und soziale Brauchbarkeit sind daraus abgeleitete Ansprüche an die Gestaltung des Straßenraums[60], die zu einer hohen Aufenthaltsqualität und einem sozialen Leben im Straßenraum beitragen. Gerade für Kinder, Senioren[61] und sozial benachteiligte Gruppen[62], die einen hohen Anteil der Zeit nahe ihres Wohnortes ver-

---

54 Kohlschmidt (2017).

55 Notz (2017).

56 Brosch et al. (2017); Notz (2017).

57 Für dicht bebaute Stadtteile werden Anteile von 70 – 80% der Straßenfläche angegeben, die für Pkw zur Verfügung stehen.

58 Notz (2017).

59 Bornemann et al. (2016).

60 Notz (2017).

61 Brosch et al. (2017).

62 Notz (2017).

bringen, nimmt die soziale Qualität des öffentlichen Raums einen hohen Stellenwert für die Wohn- und Lebenszufriedenheit ein.

Ähnliche Ziele sind auch zusammengefasst in der Vision des Umweltbundesamts für die zukünftige „Stadt für morgen", in der auch Maßnahmen für das Erreichen der planerischen Ziele hinterlegt sind. Unter anderem sind mit der Förderung integrierter Mobilitätsdienstleistungen (siehe Kapitel 3.2), der Verbesserung des öffentlichen Verkehrs (siehe Abschnitte 3.4 und 3.5) und der Forderung nach der Steuerung des motorisierten Verkehrs (siehe Abschnitt 3.3) Aspekte als Maßnahmen aufgenommen, für die in dieser Studie konkrete Handlungsempfehlungen entwickelt werden.[63]

Die steigende Bedeutung der Aufenthaltsqualität im Rahmen der Stadtplanung spiegelt den Status Quo auf Seite der Wissenschaft und der übergeordneten politischen Ebenen wider. Mit der Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt verständigten sich die Mitgliedsstaaten der EU 2007 auf das Leitbild der integrierten Stadtentwicklung, die sich auf eine nachhaltige, bürgerorientierte und fachübergreifende Konzeption der Stadtplanung bezieht.[64] Häufig wird heute auch der Begriff der **lebenswerten Stadt** verwendet, der in Bezug auf Jan Gehl mit Lebendigkeit, Gesundheit, Nachhaltigkeit und Sicherheit verbunden wird.[65] In Bornemann et al. (2016) werden diese Eigenschaften hinsichtlich der Straßengestaltung auf die folgenden Leitziele heruntergebrochen:

- Reduzierung des Raumanspruchs für Kfz,
- Erweiterung des Raums für den Umweltverbund,
- Reduzierung der Rauminanspruchnahme des ruhenden Verkehrs,
- Stärkung von Orientierung und Sicherheit,
- Schaffung und Sicherung differenzierter Angebote für Aufenthalt und Kommunikation,
- Steigerung der Aufenthaltsqualität durch Abwechslung und Baukultur,
- barrierefreie Gestaltung und Möglichkeiten für Alle,
- Steigerung der Qualität der Räume und
- Verbesserung des Stadtklimas.[66]

In den Empfehlungen zur Straßengestaltung ist mittlerweile festgeschrieben[67], dass die Planung des Straßenraums idealerweise von außen nach innen, das heißt von den Fuß- und Radverkehrsflächen hin zu den ÖPNV- und Kfz-Flächen, stattfinden sollte und somit dem aktiven Verkehr Vorrang in der Planung gewährt wird.

Wesentliche **Treiber** für die Rückgewinnung des Straßenraums sind die Ziele einer lebenswerten Stadtentwicklung zu ermöglichen[68] und die Nutzungs- und Flächenprivilegierung des Kfz-Verkehrs in den Städten zurückzudrängen. Die Rückgewinnung des Straßenraums für ein stärkeres soziales Leben in eben diesem ist in sich somit keine Innovation, sondern die Voraussetzung für eine veränderte Mobilität in Städten, für mobilitätsbezogene und soziale Innovationen sowie die Verankerung der übergreifenden Zielgrößen des Planungsansatzes der lebenswerten Stadt. Der aktive Verkehr aus Rad- und Fußverkehr sowie der ÖPNV sollen größere Anteile am Modal Split des Verkehrsaufkommen[69] erhal-

---

63 Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018).

64 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) 2007).

65 Kohlschmidt (2017).

66 Bornemann et al. 2016

67 Baier (2008); FGSV 2010; Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V. (FGSV) 2011).

68 Vgl. §4 (Menschen- und stadtgerechter Verkehr) des Berliner Mobilitätsgesetzes vom 5. Juli 2018, GVBl. 2018, S. 464. Herunterzuladen unter: http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=MobG+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true (so am 25.1.2019).

69 Modal Split: Verteilung des Verkehrsaufkommens auf Verkehrsmittel.

ten, um somit die verschiedenen Zieldimensionen einer lebenswerten und demnach auch ökologisch nachhaltigen Stadt anzusprechen.

Ansätze für die Veränderungen sind die bauliche Umgestaltung des Straßenraums, eine veränderte Kostenstruktur für die Nutzung des öffentlichen Raums sowie veränderte Nutzungskonzepte des verfügbaren Straßenraums, die für die Gestaltung der städtischen Mobilität auch häufig miteinander kombiniert werden. Häufig genannte Maßnahmen hinsichtlich des ruhenden Verkehrs, das heißt hinsichtlich der Flächeninanspruchnahme der Pkw beim Parken, sind bereits seit längerer Zeit bekannte Instrumente wie der Entzug von Kfz-Stellflächen sowie die Einführung bzw. Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung.[70] Nutzungskonzepte, die zu einer veränderten Mobilität (ökologische Verbesserung) und einer veränderten Wahrnehmung des öffentlichen Raums (Stärkung des sozialen Lebens) beitragen sollen, können sich hinsichtlich ihrer Grundideen grundsätzlich unterscheiden. Während verkehrsberuhigte Bereiche die Geschwindigkeit der Pkw auf Schrittgeschwindigkeit begrenzen und vor allem bei wenig Pkw-Verkehr zum Einsatz kommen, liegt dem seit Mitte der 2000er Jahre stärker verfolgtem Shared Space-Ansatz der Verzicht auf jegliche Schilder und Geschwindigkeitsbeschränkungen zugrunde.[71] Auch soll sich durch das Auflösen der Aufteilung des Raums für verschiedene Verkehrsmittel ein weniger hierarchisches Raumgefühl entwickeln, was zu einer Selbstregulierung durch die Verkehrsteilnehmer führt und mehr sozialen Austausch beim Aufenthalt im öffentlichen Raum ermöglicht. Ein weiterer innovativer Ansatz ist es, Straßenraum zu Zeiten geringer Verkehrsbelastung temporär für weitere Nutzungen (z.B. als Spielstraße, Innovationsraum) zu öffnen.[72]

Notz verweist mithilfe von Studien und Experteninterviews darauf, dass grundsätzlich ein steigendes Problemverständnis hinsichtlich des hohen Flächenbedarfs des privaten Pkw-Besitzes in der Bevölkerung besteht. Deutlich wird dies beispielsweise auch durch Bürger-Initiativen wie „Volksentscheid Fahrrad“[73] in Berlin oder das von der „Agora Köln“ entwickelte Verkehrskonzept für Köln[74], welches die genannten Prinzipien der integrierten Stadtplanung aufgreift.

In Notz (2017) wird allerdings auch das **Hemmnis** deutlich, dass dies nicht unbedingt mit einem veränderten Verhalten der Bürger einhergeht und bestehende Gewohnheiten aufgegeben werden. Die Reduktion von Kfz-Stellplätzen ist aus Sicht der interviewten Planer und Entscheidungsträger weiterhin mit starken negativen Reaktionen aus der Bevölkerung verbunden, auch wenn diese teilweise weniger stark ausfallen und von weniger Personen als in der Vergangenheit vorgetragen werden. Ähnliches berichtet auch Wittrock in einigen seiner Fallstudien zur Umgestaltung von Straßenraum.[75] Mangelnde finanzielle Ressourcen, fehlendes Personal und mangelnde Organisation zur fachlich übergreifenden Ausgestaltung der Stadtentwicklung werden ebenfalls in mehreren Studien als Hemmnis für eine Umgestaltung städtischer Verkehre aufgegriffen.[76] Weiterhin wird auf die Einschränkungen des Handlungsspielraums aufgrund der Rechtsnormen beziehungswiese ihrer Auslegung hinsichtlich der Umgestaltung des Straßenraums sowie die generell in Deutschland wenig innovationsfreudige und eher auf den Pkw ausgerichtete Verkehrspolitik hingewiesen (siehe dazu Kapitel 4).

Als entscheidendes **Kriterium für ein Gelingen** von Umgestaltungsprozessen gilt die Einbeziehung der Betroffenen, das heißt nicht nur der Bewohner und Geschäftstreibenden, sondern auch der Besu-

---

70 Bauer et al. (2016); Bracher (2011).

71 Baier (2014); Bechtler et al. (2010).

72 Universität Stuttgart, Future City Lab 2015; Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Raumordnung 2017; Initiative Spielen auf der Gudvanger Straße 2014).

73 Vgl. https://volksentscheid-fahrrad.de (abgerufen am 5.9.2017).

74 Arbeitsgruppe Mobilität der Agora Köln (2015).

75 Wittrock (2017); Zimmer et al. (2014).

76 Zimmer et al. 2014; Notz 2017).

cher bestimmter Stadtquartiere, in den Planungsprozess.[77] Die Partizipation von Bürgern ist als ein zentraler Aspekt ebenfalls in der Leipzig Charta und beispielsweise auch im Berliner Mobilitätsgesetz[78] genannt. Als entscheidend für das Überwinden der Hemmnisse gelten allerdings auch der politische Mut und die Konfliktbereitschaft einzelner Entscheidungsträger.[79] Da die genannten Ansätze für die Rückgewinnung des Straßenraums von Kfz-Fahrern als Einschränkung wahrgenommen werden (Push-Maßnahme), unterstützen sog. Pull-Maßnahmen zur Verbesserung und Erweiterung des Mobilitätsangebots ohne den eigenen Pkw (z.B. ÖPNV, Carsharing, Bikesharing, multimodale Angebote) die angestrebte Veränderung des Verkehrsverhaltens und führen zu einer erhöhten Akzeptanz der Maßnahmen.[80] Experimentierräume zum Erleben einer veränderten Mobilität können die positiven Aspekte der Veränderung greifbar machen und dadurch ebenfalls die Akzeptanz für diese häufig unpopulären Maßnahmen erhöhen.

3.2 Angemessene Rahmenbedingungen für umweltschonendes Carsharing

Das Mobilitätsangebot des organisierten Carsharings geht auf die 1980er Jahre zurück. Damals noch größtenteils informell bzw. in Vereinen organisiert, schritten die Professionalisierung und auch die Inklusion von Automobilkonzernen, ÖPNV-Unternehmen und Wohnungsbaugesellschaften als (Teil-) Eigner von Carsharing-Unternehmen stetig fort.[81] Mit dem steigenden Angebot stieg dabei nicht nur die Diversifikation der angebotenen Systeme; auch die Zahl angemeldeter Carsharing-Nutzer können deutliche Anstiege gerade in den letzten Jahren verzeichnen.[82]

Wie in Abbildung 7 deutlich erkennbar ist, kann das **stationsbasierte** Angebot als das „klassische" Carsharing betitelt werden. Dessen Nutzerzahlen in Deutschland für das Jahr 1997 weisen noch auf eine sehr geringe Verbreitung hin, die sich im Verlauf der letzten Jahre kontinuierlich bis auf 535.000 Fahrberechtige im Jahr 2018 erhöhten. Das stationsbasierte Carsharing ist dementsprechend von einem sanften, aber stetigen Anstieg gekennzeichnet – sowohl bezüglich der Fahrberechtigten (Nutzer) als auch bezüglich der zur Verfügung stehenden Fahrzeuge.

Die Fahrberechtigten **stationsunabhängiger** Angebote weisen dagegen seit dem Start im Jahr 2009 ausgehend einen wesentlich extremeren und sprunghafteren Anstieg auf. Hier verzeichnet sich eine Erhöhung der Fahrberechtigten von noch unter 50.000 im Jahr 2012 auf bereits 1.575.000 Fahrberechtigten nur sechs Jahre später, wobei durch die geringen laufenden Kosten der Mitgliedschaft von einem relativ hohen Anteil an passiven Nutzern auszugehen ist.

Neben der üblicherweise genutzten Unterscheidung im Carsharing nach stationsgebundenen und stationsunabhängigen Angeboten werden auch weitere Differenzierungsmerkmale wie etwa räumliche Aspekte (Geschäftsgebiete, Struktur) herangezogen. Zum Jahresbeginn 2017 sind in Deutschland insgesamt rund 160 Anbieter des stationsgebundenen Carsharings sowie vier Anbieter für stationsunabhängiges Carsharing gemeldet[83], deren Angebot in den meisten urbanen Räumen (stationsgebundenes Carsharing) und den Kerngebieten weniger Städte (stationsunabhängiges Carsharing) zu finden ist.[84]

---

77 Zimmer et al. 2014; Notz 2017; Wittrock 2017).

78 Vgl. § 19 Berliner Mobilitätsgesetz.

79 Notz (2017).

80 Zimmer et al. 2014; Brosch et al. 2017; Becker 2016).

81 U. a. Kopp (2015).

82 U. a. Bundesverband CarSharing (bcs) 2017.

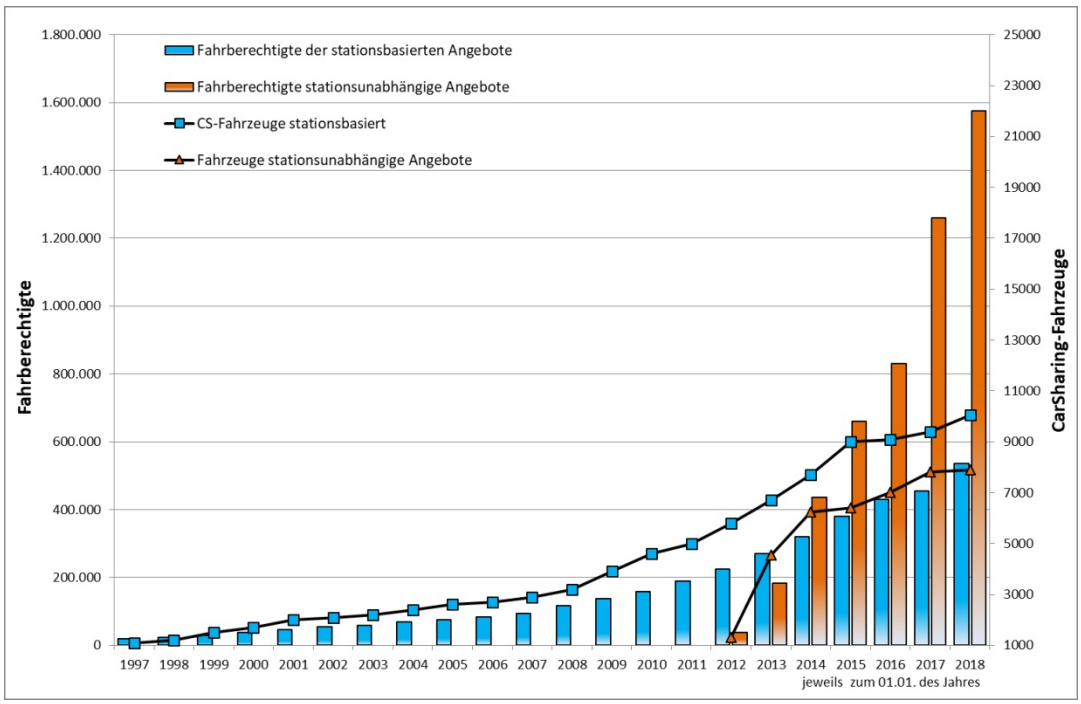
83 BCS (2018).

84 Stationsgebundenes Carsharing: Angebot in 597 Gemeinden/Städten in Deutschland (bcs 2017a); stationsunabhängiges Carsharing-Angebot in 12 Städten (eigene Recherche)

In ländlichen Regionen kann (bislang) oftmals kein gemeinschaftliches Auto-Teilen genutzt werden – sofern es nicht etwa im Rahmen eines Peer-to-Peer-Verhältnisses unter Privatpersonen organisiert ist. Organisationsformen des Carsharings sind dabei vor allem Vereine, Kapitalgesellschaften oder Mischformen aus beidem.[85]

Aus Nutzersicht vereinfacht Carsharing Mobilität ohne einen eigenen Pkw zu besitzen, da trotz Verzicht auf den Pkw-Besitz für bestimmte Anlässe die Möglichkeit auf die Pkw-Nutzung besteht. Auch ergibt sich bei geringer Fahrleistung mit dem Pkw für die Nutzer ein Kostenvorteil, da die Anschaffungs- und Fixkosten der Pkw auf alle Carsharing-Teilnehmer aufgeteilt werden können.[86] Kommunen profitieren vom Carsharing vor allem durch die geringere Rauminanspruchnahme der Carsharing-Fahrzeuge, da verschiedene Studien auf eine Verringerung der Pkw-Besitzquote durch die Nutzung von Carsharing hinweisen. Auch weisen Carsharing-Nutzer im Durchschnitt einen Modal Split auf, mit dem sie ressourcen- und klimafreundlich mobil sind. Carsharing kann demnach ein Bestandteil einer nachhaltigen Mobilität sein, die dem Leitbild einer lebenswerten Stadt eher entspricht als die stark vom Individualverkehr geprägte Mobilität von heute (siehe Abschnitt 3.2).[87]

Abbildung 7: Zahl der Fahrberechtigten und Fahrzeuge im deutschen Carsharing (1996 – 2017)



Quelle: BCS (2018)

85 Parzinger et al. (2016).

86 Bert et al. 2016 geben einen Kostenvorteil gegenüber. einem privat besessenen Kleinwagen an, wenn diese Jahresfahrleistungen von weniger als 7.500 km besitzen. Im Vergleich zu einem privat besessenen Oberklasse-Pkw ist das Carsharing bis zu einer Jahresfahrleistung von 24.500 km günstiger.

87 U. a. Cervero et al. (2007); Shaheen et al. (2006); Sommer et al. (2016a).

Trotz der steigenden Nachfrage stellt Carsharing weiterhin nur einen geringen Anteil der Mobilität in Deutschland dar.[88] Aktuelle deutschlandweite Umfragen stellten selbst bei den angemeldeten Carsharing-Nutzern zu 97 Prozent eine passive Nutzung der Angebote fest.[89] In Berlin geben zwar 7 % der Menschen beispielsweise an, Carsharing zu nutzen, es werden aber nur 0,1 % der Wege mit dem Carsharing zurückgelegt. Auch nehmen eher spezifische Nutzergruppen und nur wenige soziale Milieus das Carsharing-Angebot wahr.[90] Dabei zeigen sich neben den stark Umweltbewussten (sowohl beim stationsbasierten als auch beim stationsunabhängigen Carsharing) vor allem beim stationsunabhängigen Carsharing auch Auto-Orientierte als potentielle Nutzergruppe. Obwohl Carsharing bei vielen zurückgelegten Pkw-Jahresfahrleistungen für die Nutzer finanziell günstiger ist als die vergleichbare Nutzung eines eigenen Pkw, sind die persönlichen Lebensstile, Einstellungen und Lebensphasen **die Hauptgründe** für die Nutzung des Carsharing.[91]

Verschiedene Studien verweisen nicht nur auf die häufigere Nutzung des Carsharings durch Männer, sondern weisen auch auf große Unterschiede hinsichtlich der Altersstruktur hin.[92] So sind es insbesondere die von stärkerer Flexibilität geprägten Altersgruppen der 18- bis 29-Jährigen sowie der 30- bis 49-Jährigen, welche das Carsharing stärker nachfragen. Mit zunehmendem Alter sinkt dagegen das Interesse bzw. die Nutzung dieser Mobilitätsform. Dieser Effekt ist in verstärkter Form beim stationsunabhängigen Carsharing zu erkennen.[93] Daneben nimmt auch das Umweltbewusstsein und der soziale Status einen Einfluss auf die Carsharing-Nachfrage: Mit steigendem Status und steigendem Umweltbewusstsein steigt auch die Nachfrage, Carsharing-Fahrzeuge zu nutzen.[94] Daneben zeigt sich aber auch ein gegenläufiger Effekt: Auto-Orientierte ohne Möglichkeit zum eigenen Pkw-Besitz zeigen gleichermaßen (temporäres) Interesse am stationsunabhängigen Carsharing. Insbesondere Lebensphasentypische Umbruchsituationen wie etwa eine Veränderung der Einkommenssituation oder Umzüge von der Stadt ins Umland (oder umgekehrt) können Einfluss auf die Entscheidung zwischen der Nutzung des Carsharing und dem eigenen Pkw-Besitz nehmen.[95] Zuletzt spielen auch Gewohnheiten hinsichtlich der bestehenden Verkehrsmittelwahl sowie die emotionale Bedeutung des Autobesitzes eine entscheidende Rolle: der Besitz eines privaten Pkw wirkt sich als Hemmnis aus und die mehrmals wöchentliche Nutzung des ÖPNVs kann als Treiber der Carsharing-Nachfrage angesehen werden.[96] Weiterer Treiber für den Anstieg der Carsharing-Nutzung ist die Verbreitung mobiler Endgeräte, mit denen sich die flexible Organisation der Verkehrsmittelwahl erheblich erleichtert und auch innovative Nutzungsformen wie beispielsweise das stationsunabhängige Carsharing entwickelt werden konnten.

Als **zukünftige Innovation** wird demnach auch die weitere Integration verschiedener öffentlich zugänglicher Mobilitätsangebote in Informations- und Buchungsplattformen, aber auch hinsichtlich gemeinschaftlicher Tarife zwischen dem „klassischen" ÖPNV und weiteren Mobilitätsanbietern gesehen.[97] Daneben findet auch fortlaufend die Verschmelzung verschiedener Carsharing-Angebote statt. Gerade Bewohner in Städten mittlerer Größe können von kombinierten Carsharing-Angeboten profitieren, welche das stationsbasierte Carsharing – ähnlich den stationsunabhängigen Carsharing – durch

---

88 Ahrens (2014).
89 Eigene Auswertungen über „Mobilität in Tabellen 2017" (infas et al. 2018).
90 Harding (2013).
91 Hülsmann et al. (2018).
92 Sommer (2016); Sommer et al. (2016a).
93 Riegler et al. 2016; Firnkorn und Müller 2011).
94 Hülsmann et al. (2014).
95 Hülsmann et al. (2018)
96 Harding 2013; Sommer und Mucha 2014; Sommer et al. 2016a; Zwick 2013).
97 u.a. Gertz und Gertz (2012).

flexiblere Nutzungsoptionen erweitern.[98] Aus der Nachhaltigkeitsperspektive sollte allerdings weiterhin der klassische Umweltverbund aus ÖPNV und der aktiven Mobilität (zu Fuß gehen und Radfahren) das zentrale Element für die Integration darstellen.[99] Aus dieser Integration leitet sich auch die grundlegende Frage ab, welchen Stellenwert und welche Rolle Carsharing zukünftig in der Gestaltung der (urbanen) Mobilität spielen soll und wie auch ein Angebot in eher weniger dicht bewohnten Gebieten und für Menschen außerhalb der typischen Nutzergruppen geschaffen werden kann.

Die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen sind zudem ein relevanter Hebel für die zukünftige Entwicklung des Carsharings. Mit dem Carsharing-Gesetz auf Bundesebene wurde ein **Hemmnis** für eine weitere Verbreitung des Carsharings adressiert. Darin wird Kommunen die Möglichkeit gegeben, eine Privilegierung für das Parken von Carsharing-Fahrzeugen im öffentlichen Straßenraum („Ortsdurchfahrten im Zuge einer Bundesstraße“[100]) einzuführen.[101] Öffentlicher Parkraum kann infolge des Gesetzes in Zukunft speziell für Carsharing-Fahrzeuge reserviert werden. Ebenso können Kommunen im Rahmen der Parkraumbewirtschaftung Vergünstigungen für Carsharing-Fahrzeuge vergeben. Die Erhöhung der Sichtbarkeit des Carsharings, eine Vereinfachung des Ausleihprozesses sowie die Verringerung der Kosten für das Parken der Fahrzeuge sind die Folge einer stärkeren Verlagerung der Carsharing-Fahrzeuge in den öffentlichen Raum, die zu einer höheren Nachfrage nach Carsharing führen könnte. Politische Rahmenbedingungen, die die Attraktivität des Pkw-Besitzes reduzieren wie beispielsweise die Parkraumbewirtschaftung und die Reduzierung von Kfz-Stellplätzen, werden ebenfalls als Hebel gesehen, um den Anteil des Carsharing an der Mobilität zu erhöhen.[102][103] Kommunen und kommunale Unternehmen können ebenfalls als mögliche Nachfrager des Carsharing zur Verbreitung des Carsharing beitragen, da das Wachstum des Carsharing-Angebots häufig auch durch die fehlende Nutzung außerhalb der hauptsächlichen Nutzungszeiten privater Nachfrager, die unter Woche abends und über das Wochenende verteilt liegen, begrenzt ist. Eine weitere Gestaltungsmöglichkeit für Kommunen würde sich durch die Rolle als Carsharing-Anbieter ergeben, so dass dadurch die Ausgestaltung des Angebots durch die Kommune selbst gesteuert werden könnte.[104]

3.3 Regelungen zum Halten und Parken als Instrumente zur lokalen Verkehrssteuerung

Parkraummanagement ist eine zentrale Stellschraube für Kommunen, um Verkehrsströme zu lenken und die in Abschnitt 3.1 aufgeführten Ziele einer lebenswerten „Stadt für morgen“ zu erreichen. Diese Ziele sind auch der Treiber für Kommunen, Parkraummanagement zu betreiben. Denn es ermöglicht zeitlich und räumlich die Parkraumnutzung mittels baulicher, organisatorischer und verkehrsrechtlicher Maßnahmen über Dauer, Zeitpunkt, Kosten und Nutzungswidmung für bestimmte Fahrzeuge oder bestimmte Halter zu beeinflussen.[105]Mit dem Parkraummanagement können verschiedene Ziel adressiert werden: Verbesserung der Parkraumverfügbarkeit für Bewohner dicht besiedelter innerstädtischer Wohngebiete, Reduzierung von Parksuchverkehren, Verbesserung der Verkehrssicherheit, Reduktion des Pkw-Verkehrs und Verlagerung zum ÖPNV, Rad und Fuß und im besten Fall zusätzlich die Generierung von Einnahmen zur Finanzierung von alternativen Mobilitätsangeboten (siehe Ab-

98 BCS (2016).
99 Sommer et al. (2016a).
100 BCS (2018).
101 Hülsmann et al. (2018).
102 Riegler et al. (2016).
103 Hülsmann et al. (2018).
104 Siehe beispielsweise StadtTeilAuto OS GmbH.
105 Agora Verkehrswende 2018a.

schnitt 3.2). Zusätzlich kann eine funktionierende Parkraumbewirtschaftung Verkehrsflächen für andere Verkehrsarten wie den ÖPNV oder den Rad- und Fußverkehr verfügbar machen, deren Erweiterung ermöglichen und innerstädtischem Raum zu anderen als verkehrlichen Zwecken nutzen. Günstige Rahmenbedingungen für die Parkraumbewirtschaftung sind daher für eine an Nachhaltigkeitszielen orientierte kommunale Mobilitätspolitik essentiell.

Parken und Halten kann ein erhebliches Sicherheitsrisiko darstellen. Parkende und haltende Autos am Straßenrand, die tendenziell immer größer werden, verdecken die Sicht auf querende Fußgänger. Besonders Kinder sind hiervon betroffen.[106] Durch das Blockieren von Fahrradspuren oder Fußwegen können gefährliche Ausweichmanöver notwendig werden, die die Sicherheit weiterer Verkehrsteilnehmer einschränken können. Die Funktion von Busspuren, ÖPNV-Haltestellen, Radstreifen, Fahrradstraßen, Fußwegen oder Liefer- und Feuerwehrzufahrten werden behindert.[107]

Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für die Wirksamkeit haben damit auch die allgemeinen Regeln für das Halten und Parken und hierbei insbesondere die Instrumente zur Überwachung des Falschparkens und des Falschhaltens sowie zur tatsächlichen Durchsetzung der Verbote.[108] Hemmnisse für ein wirksames System der Parkraumbewirtschaftung sind unter anderem die sehr niedrigen Verwarnungsgelder beim Falschparken sowie die niedrige Überwachungsdichte. Verwarnungsgelder für das Falschparken liegen in den Niederlanden und in Dänemark beispielsweise bei über 95 EUR bzw. über 70 EUR, während sie in Deutschland auf Beträge zwischen 10 bis 70 EUR begrenzt sind.[109] Selbst in weniger wirtschaftlich starken Ländern wie Rumänien und Ungarn können diese bei über 200 EUR liegen. Der Spielraum für wirksame Parkraumbewirtschaftung ist also alleine durch die Höhe der Verwarnungsgelder begrenzt. Von daher sollte sowohl über eine Erweiterung der Spielräume für mögliche Parkregelungen als auch über eine Effektivierung des Sanktionssystems und der Überwachung nachgedacht werden.[110]

3.4 Konsequente Bevorrechtigung des ÖPNV

Unter dem Begriff der Bevorrechtigung des ÖPNV werden Maßnahmen verstanden, die Fahrzeugen des ÖSPV[111] gegenüber anderen Verkehrsteilnehmern im Straßenraum Vorrang geben und so deren Geschwindigkeit und Zuverlässigkeit erhöhen. Relevant sind solche Maßnahmen für diejenigen Verkehrsmittel, die im öffentlichen Straßenraum und nicht auf unabhängigen Bahnkörpern verkehren – dies sind Busse und Straßenbahnen in vollem Umfang sowie Stadtbahnen auf denjenigen Teilstrecken, in den Berührungspunkte mit dem übrigen Straßenverkehr bestehen. Ziel der Maßnahmen zur Bevorrechtigung des ÖPNV ist also das ÖPNV-Angebot attraktiver zu machen, mit der der Modal-Shift hin zum klimafreundlichen und flächensparenden Umweltverbund angereizt werden soll.

Maßnahmen zur Bevorrechtigung und Beschleunigung des ÖPNV im Straßenraum umfassen beispielsweise die Einrichtung von Busspuren oder die Ausdehnung der tageszeitlichen Geltungsdauer bestehender Busspuren. Ein weiteres Element ist die Einrichtung eigener Lichtsignalanlagen mit einer bevorrechtigenden Schaltung (Busse und Straßenbahnen erhalten früher als der MIV das Fahrtsignal).

---

106 Agora Verkehrswende (2018b).

107 Die App „Wegeheld“ greift dieses Problem beispielsweise auf und bietet die Möglichkeit Falschparker über die App zu melden.

108 Agora Verkehrswende 2018a.

109 ADAC 2019.

110 Agora Verkehrswende (2018a).

111 Öffentlicher Straßenpersonenverkehr; umfasst Busse, Straßenbahnen und Stadtbahnen, nicht aber „echte“ U-Bahnen sowie S-Bahnen.

Diese Maßnahme kann, sofern keine eigene Busspur vorhanden ist, mit einer sog. Busschleuse kombiniert werden, die dem Bus ermöglicht, aus einer unmittelbar vor der Kreuzung befindlichen Haltestelle vor dem MIV in eine Kreuzung einzufahren. Möglich ist auch eine intelligente Steuerung, die bei Herannahen des ÖPNV-Fahrzeugs das Fahrtsignal gibt, ohne dass dieses abbremsen muss. Im Busbereich ist auch der Umbau von Bucht- in Kap-Haltestellen wirksam: Erstere führen zu Zeitverlusten durch das seitlich Einfädeln in den fließenden Verkehr, während bei letzterer der Bus nach dem Halt unmittelbar wieder anfahren kann, während der übrige Verkehr hinter dem Fahrzeug wartet. Einzelmaßnahmen werden in der Regel auch miteinander kombiniert.[112]

Die höchste Ausbaustufe dieser Maßnahmenprogramme stellt im Straßenbahn- und Stadtbahnbereich ein unabhängiger Bahnkörper dar, der sich außerhalb des Verkehrsraums öffentlicher Straßen befindet. Das Äquivalent im Bussektor ist ein weitgehend baulich vom übrigen Straßenverkehr getrenntes sog. „Bus Rapid Transit“ (BRT)-System.[113]

ÖPNV-Bevorrechtigungsprogramme dienen in der Regel dazu, eine schnellere und komfortablere Fahrt und eine höhere Verlässlichkeit des Fahrplans zu ermöglichen und durch den erzielten Attraktivitätsgewinn einen Modal Shift und damit eine Einsparung von CO_2 und Luftschadstoffen zu erreichen. Darüber hinaus kann bestenfalls auch eine gleichmäßigere und damit tendenziell auch verbrauchsärmere Fahrt erreicht werden [114] .

Es ist hervorzuheben, dass aktuell angesichts des vielerorts deutlich steigenden Verkehrsaufkommens Bevorrechtigungsmaßnahmen gar nicht erst eine tatsächliche ÖPNV-Beschleunigung erreichen können, sondern „nur“ das Ziel verfolgen, diesen trotz sinkender Durchschnittsgeschwindigkeit auf den Straßen und erhöhter Fahrgastzahlen überhaupt in gleichbleibender Qualität zu ermöglichen.[115] Zudem werden zurzeit aufgrund von Vorteilen hinsichtlich der Kosteneffizienz und Realisierbarkeit in den meisten Großstädten Neubauten straßengebundener Verkehrsmittel (Bus, Straßenbahn) gegenüber unabhängigen (U-Bahn) bevorzugt und diese müssen in bestehende vielfältig genutzte Straßenräume integriert werden. In beiden Fällen verfolgen die ÖPNV-Bevorrechtigungsmaßnahmen oder -bündel also nicht das Ziel, Fahrtzeitgewinne zu erzielen, sondern sie ermöglich erst die Beibehaltung des Status Quo (aktuelle Umlaufzeiten im bei erhöhtem Gesamtverkehrsaufkommen aufrechterhalten) bzw. die Einführung neuer ÖPNV-Linien (neue Straßenbahn- oder Schnellbuslinien in vorhandene Verkehrsachsen integrieren).[116]

Aus Sicht des ÖPNV-Betreibers ergibt zum Beispiel die Umsetzung der Bevorrechtigung auf einer konkreten ÖPNV-Linie erst dann einen Vorteil, wenn ein bestimmter Mindest-Zeitgewinn erreicht wird. Nur so können Fahrzeugumläufe oder Verstärkerfahrten eingespart werden. Auch aus Sicht vieler Fahrgäste erhöhen Zeitersparnisse oft erst dann messbar die Attraktivität, wenn beispielsweise bessere Umsteigeverbindungen entstehen.

Als Hemmnis zu betonen ist auch, dass im Interesse einer Verlagerung von Verkehren auf emissionsfreie Verkehrsmodi gleichermaßen auch Fuß- und Radverkehr zusätzliche Flächen beanspruchen (siehe Abschnitt 3.1) und somit Konflikte mit ÖPNV-Bevorrechtigungsmaßnehmen entstehen können. Auch ist es eine komplexe bis unlösbare Aufgabe, bei Ampelschaltungen gleichzeitig den ÖPNV zu bevorrechtigen und Wartezeiten für Fußgängerinnen und Fußgänger sowie für Radfahrer und Radfahre-

---

112 Ruoff 2015; Eine Übersicht über mögliche Umsetzungen bietet auch Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (2010).

113 Curitiba (Brasilien), Gouangzhou (China) oder in Bogota (Kolumbien) sind Beispiele für sehr gut ausgebaute BRT-Systeme (Institute for Transportation & Development Policy (ITDP) (2019).

114 Siehe z. B. (Freie und Hansestadt Hamburg - Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (2016).

115 BUND Landesverband Berlin (2015).

116 Minnich et al. (2019).

rinnen zu minimieren. Die Ansprüche verschiedener Modi des Umweltverbunds an den Straßenraum können letztlich meist nicht erfüllt werden, ohne die Attraktivität und den zur Verfügung stehenden Raum für den ruhenden und fließenden MIV zu mindern.[117] Der Konflikt um heute durch den MIV genutzte Flächen ist ähnlich wie in anderen Fragen der Mobilitätswende (siehe unter anderem Abschnitte 3.1, 3.2 und 3.3) auch zentral für die Möglichkeiten, den ÖPNV mit Bevorrechtigungsmaßnahmen attraktiver zu gestalten.

3.5 Flexible Bedienformen in Räumen schwacher Nachfrage

Öffentliche Mobilität ermöglicht die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Grundversorgungen (unter anderem Nahversorgung, Gesundheit und Bildung) und stellt damit eine wesentliche Voraussetzung zur Sicherung der Daseinsvorsorge dar. In Räumen und Zeiten schwacher Nachfrage ist der Öffentliche Verkehr mit angebots- und nachfrageseitigen Herausforderungen konfrontiert. Betroffen sind räumlich häufig Stadtrandgebiete, periphere Gebiete in Ballungsräumen und ländliche Regionen sowie zeitlich der Spät- und Nachtverkehr. Vor allem ländliche Räume sind häufig durch eine disperse – das heißt eine stark räumlich verteilte – Siedlungsstruktur und geringe Bevölkerungsdichte geprägt, die eine Bündelung der ÖPNV-Nutzer auf einzelne Linien und wenige Fahrzeuge erschwert. Solche Räume schwacher Nachfrage stehen vor der Herausforderung, eine ausreichende Mobilität für die Bewohner dieser Gegenden zur Verfügung zu stellen. Dementsprechend werden seit den 1980er Jahren[118] in einigen Regionen flexible ÖPNV-Bediensysteme angeboten, die im Gegensatz zum zeitlich festgelegten Linienverkehr nur auf Bedarf zeitlich und räumlich flexibel angeboten werden.

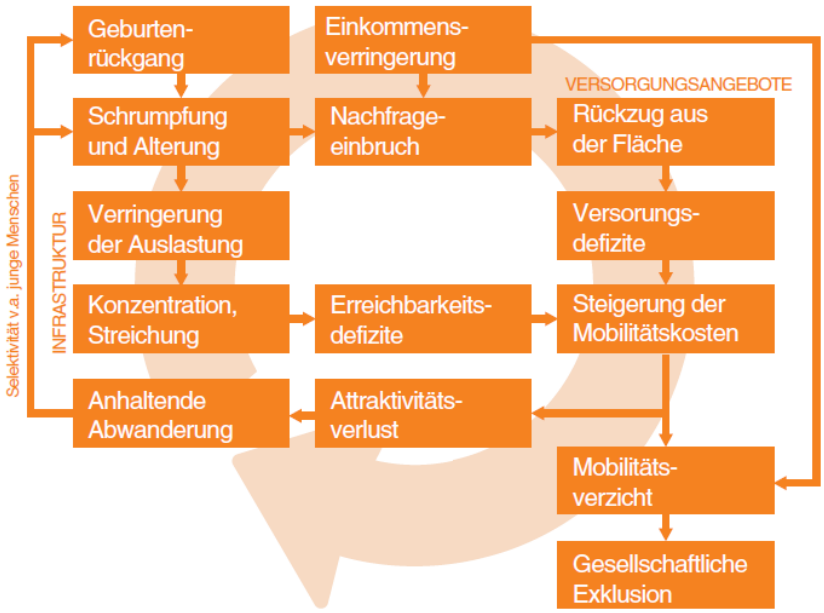
Neben den siedlungsstrukturellen Bedingungen und der geringen Bevölkerungsdichte trägt zudem der demografische Wandel zur sinkenden Nachfrage und eine häufig knapper werdende finanzielle Ausstattung der Kommunen zur Reduktion des ÖPNV Angebots bei. Von 2005 bis 2015 verzeichnete in Ostdeutschland jede vierte periphere Landgemeinde einen Bevölkerungsrückgang von mehr als 10 %, in Westdeutschland jede achte. Auch Klein- und Mittelstädte in peripheren Lagen sind teilweise von Schrumpfung betroffen.[119] Gerade der Rückgang von Schülerverkehren durch den Wegzug junger Familien führt zu erheblichen finanziellen Einbußen des ÖPNV in diesen Regionen.[120] Zudem ist der demografische Wandel mit höheren Anteilen an älteren Bürgern verbunden, was zu veränderten Nutzungszwecken und anderen Nutzungsbedarfen des ÖPNV führt. Auch ist in Zukunft davon auszugehen, dass ältere Bürger stärker als bisher mobil sind; diese Mobilität aber – solange sie körperlich in der Lage dazu sind – aufgrund steigender Führerscheinbesitzquoten vor allem mit dem eigenen Auto bewerkstelligen werden. Auch dieser demografische Effekt ist somit mit eher sinkenden Nutzungszahlen des ÖPNV verbunden.[121]

Insgesamt ergibt sich aus den genannten Effekten in Räumen schwacher Nachfrage ein Umfeld, welches ohne ein Gegensteuern eine selbstverstärkende, negative Entwicklung für die Nutzung von Infrastrukturen in Gang setzen kann, so dass sich die Erreichbarkeit mit dem ÖPNV immer weiter verschlechtert (Abbildung 8).

---

117 Reutter et al. (2016).
118 Sommer et al. (2016a).
119 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2017).
120 Bertocchi (2009).
121 Bertocchi (2009).

Abbildung 8: Prinzip der Abwärtsspirale in Räumen schwacher Nachfrage



Quelle: Muschwitz und Reimann 2015

Eine Möglichkeit, diese Negativspirale zu durchbrechen, sind neue Konzepte und der Einsatz flexibler Bedienformen des ÖPNV (siehe dazu ausführlich die Darstellung in Abschnitt 5.2.1), um auch in Räumen schwacher Nachfrage eine Anbindung an die nächstgelegenen Zentren (vor allem Grund- und Mittelzentren) zu ermöglichen. Denn in diesen Zentren ist ein Großteil der zum Leben notwendigen Infrastruktur (z.B. Lebensmittelmärkte, Ärzte, Ausbildungsstätten, usw.) zu finden.[122] Darüber hinaus ermöglichen diese Zugänge Teilhabe am Wirtschaftsleben und an der Gesellschaft.[123] Demnach sind die sich verändernde Soziodemografie, der allgemeine Bevölkerungsrückgang, eine andere Mobilitätssozialisation sowie siedlungsstrukturelle Veränderungen die hauptsächlichen **Treiber** für den Einsatz flexibler Bedienformen des ÖPNV im ländlichen Raum. Auch weitere Ziele der Daseinsvorsoge wie beispielsweise die Reduzierung des Pkw-Verkehrs und das Erreichen eines nachhaltigeren Modal Splits als heute werden über neue Angebotsstrategien mit Bezug zu Mobilität angesprochen (s. Tabelle 2).[124]

Tabelle 2: Soziale, ökonomische und ökologische Ziele der Daseinsvorsorge mit Bezug zu Mobilität im ländlichen Raum

Soziale Ziele	Ökonomische Ziele	Ökologische Ziele
Gewährleistung der Erreichbarkeit zentraler Orte und Infrastrukureinrichtungen; einer angemessen Bedienungs- und Beförderungsqualität	Minimierung des Zuschussbedarfs des ÖV und Erhöhung der Effizienz	Verringerung der Fahrleistung des MIV und Verlagerung von MIV-Fahrten auf den Umweltverbund
Gewährleistung eines einfachen,	Erreichung eines volkswirtschaft-	Reduzierung des Energiever-

122 U. a. Bertocchi (2009); Böhler-Baedeker et al. (2010).
123 Muschwitz und Reimann (2015).
124 Regionalbus Ostbayern GmbH (2014).

Soziale Ziele	Ökonomische Ziele	Ökologische Ziele
barrierefreien Zugangs zu Fahrzeugen, Haltestellen und verständlichen Informationen	lichen Nutzens und einer angemessenen Nachfrage	brauchs, der verkehrsbedingten CO_2-Emissionen, Luftschadstoff- und Lärmemissionen
Erhöhung der Verkehrssicherheit	Erhalt von Arbeitsplätzen und Infrastruktureinrichtungen; Sicherung und Stärkung der Verkehrsunternehmen	

Quelle: Eigene Darstellung

Für den ländlichen Raum unterscheidet Sommer et al. (2016b) bei den **alternativen Konzepten** der Mobilität zwischen flexiblen Angebotsformen im Rahmen des Personenbeförderungsgesetzes und alternativen Angeboten außerhalb des Personenbeförderungsgesetzes. Unter die flexiblen Angebotsformen fallen verschiedene Angebote (z. B. Anrufsammeltaxis, Rufbusse), die auf Bedarf entweder entlang von festgelegten Linien oder in einem festgelegten räumlichen Bereich verkehren. Auch ehrenamtlich betriebene Bürgerbusse sind meistens im Geltungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes organisiert. Sie stellen für unterversorgte Nischen eine Alternative dar und werden von ehrenamtlichen Bürgern mit Fahrzeugen des ÖPNV Aufgabenträgers betrieben.[125] Neben der Anerkennung und dem Zusammenhalt unter den Bürgerinnen und Bürgern trägt nach Muschwitz und Reimann (2015) zum Erfolg eine eines solchen Mobilitätsangebots wesentlich bei, wenn Bürgerbusse zu einem festen Bestandteil des ÖPNV werden und Unterstützung (z. B. Beratung) durch den Aufgabenträger gewährleistet ist. Auch wenn die flexiblen Angebotsformen des ÖPNV nicht flächendeckend umfassend zur Verfügung stehen, ist nach Ahrend und Herget (2012) festzuhalten, dass solche Angebote bereits eine bekannte Angebotsform des ÖPNV im einigen ländlichen Räumen in Deutschland darstellen.

Alternative Angebotsformen umfassen das Mitfahren bei privaten und sozialen Fahrtanbietern (Ridesharing, soziale Mitfahrdienste) oder das eigene Fahren öffentlich verfügbarer Fahrzeuge (z. B. Carsharing, Bikesharing). Gerade das private Mitnehmen wird von vielen als Möglichkeit gesehen, die Mobilität im ländlichen Raum ohne eigenen Pkw zu gestalten und auch den Anforderungen der Daseinsvorsorge gerecht zu werden. Die überwiegende Zahl an privaten Mitfahrten ist in der Vergangenheit vor allem durch Fahrgemeinschaften von Pendlern geprägt gewesen. Darüber hinaus zeigen Untersuchungen zu Einstellungen jüngerer Menschen, dass ein eigenes Auto weniger wichtig wird und durch IKT und vor allem Plattformen für Mitfahrgelegenheiten und Fahrgemeinschaften Mitnahmeangebote leichter geschaffen werden können und die Nutzung einfacher wird. In Städten zeigt sich diese Veränderung schon stärker, aber auch für die Verbreitung solcher Selbstorganisationen in Räumen schwacher Nachfrage stellen diese Entwicklungen und die Möglichkeit, Kosten durch geteiltes Fahren einzusparen, wichtige Treiber dar. Dadurch kann mehr Mobilität in Räumen schwacher Nachfrage ermöglicht werden und die Kosten für Mobilität gesenkt werden. [126]

Als neuer Ansatz wird zudem in mehreren Modellprojekten (z. B. Mobilfalt und garantiert mobil!) untersucht und erprobt, inwieweit private Mitnahmen in das Angebot des ÖPNV integriert werden können.[127] Den Teilnehmern in solchen Modellen wird eine Mobilitätsgarantie durch den Betreiber des ÖPNV gewährleistet, die auf wenig nachgefragten Strecken und zu Zeiten geringer Nachfrage aber unter anderem auch durch private Fahrer für die gewünschte Verbindung sichergestellt werden kann.

125 Muschwitz und Reimann (2015).

126 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2015) und Steinrück und Küpper (2010).

127 Sommer et al. (2016b).

Ziel dieser Vorhaben ist es also, die Daseinsvorsoge bezüglich der Mobilität in ländlichen Regionen ökonomisch und ökologisch nachhaltig, das heißt durch wenig zusätzliche Fahrten eines Fahrzeugs des ÖPNV-Anbieters, aufrecht zu erhalten und diese durch das Vermeiden von Fahrten und durch bedarfsgerechte Fahrzeuggrößen möglichst emissionsarm zu auszugestalten.

Die **Hemmnisse** für die Nutzung öffentlicher Verkehrsangebote in Räumen schwacher Nachfrage sind dabei ähnlich denen des Carsharing. Die Verkehrsmittelwahl ist stark durch Lebensstile, Einstellungen und Gewohnheiten geprägt. Tabelle 2 verweist bereits auf die selbstverstärkende Wirkung von immer weniger ausgelasteten Infrastrukturen, welches zu Erreichbarkeitsdefiziten mit dem Öffentlichen Verkehr und daher meistens zu einem höheren Anteil des Pkw-Verkehrs führt. Häufig wird das ÖPNV-Angebot in Räumen schwacher Nachfrage als wenig flexibel, unzureichend zuverlässig und dementsprechend wenig attraktiv wahrgenommen, weshalb ein eigenes Auto als Voraussetzung für die Befriedigung der Mobilitätsbedarfe für notwendig erachtet wird.[128] In Bertocchi (2009) werden zudem noch der geringere Komfort und ein geringes Sicherheitsgefühl als hemmende Faktoren für die Nutzung des ÖPNV im ländlichen Raum genannt. Auch die Anmeldung und Anforderung von Fahrzeugen bei bedarfsgerechten Mobilitätsangeboten sind ein weiteres erhebliches Nutzungshemmnis des ÖPNV im ländlichen Raum.

Die Einführung flexibler Bedienformen im Rahmen des Personenbeförderungsgesetztes wird trotz bedarfsgerechter Ausgestaltung durch den geringen Kostendeckungsgrad in Räumen schwacher Nachfrage gehemmt. Die Bereitstellung bedarf häufig einer Bezuschussung durch die öffentliche Hand in größerem Umfang. Beim ehrenamtlich organisierten Bürgerbus bedarf es eines Kerns an engagierten Bürgern und Bürgerinnen, die den Bürgerbus organisieren und sich als Fahrerinnen und Fahrer anbieten. Modellversuche haben gezeigt, dass der Bürgerbus scheitert, wenn sich keine lokal anerkannten Schlüsselpersonen als Initiatoren gefunden haben. Meistens müssen zusätzliche Finanzierungsquellen erschlossen werden, was den Aufbau dieser Mobilitätsform erschwert.[129]

Aufgrund der unterschiedlichen siedlungsstrukturellen und soziodemographischen Entwicklungen in Räumen schwacher Nachfrage können einheitliche Standards zur Qualitätssicherung des Öffentlichen Verkehrs, wie z.B. die Trennung von Personenbeförderung und Gütertransport, unter Umständen hemmend wirken. Hier sind vor allem flexible auf die orts- oder regionalspezifischen Gegebenheiten zugeschnittene Konzepte für die Bereitstellung und Nutzung von Öffentlichem Verkehr notwendig.[130]

---

128 Bertocchi (2009); Ahrend und Herget (2012).

129 Herget (2013) und Steinrück und Küpper (2010).

130 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2015).

4 Mobilität im Spannungsfeld von Straßen-, Straßenverkehrs- und Planungsrecht: Rückgewinnung von Straßenraum, Carsharing, Parkraumregelungen und Bevorrechtigungen für den ÖPNV

4.1 Einleitung

Dieses Kapitel des Projektberichts widmet sich aus rechtlicher Sicht mit vier Themenkreisen, in denen es um für den Nachhaltigkeitsanspruch bedeutsame Innovationen im Straßenverkehr geht: um die Rückgewinnung von Straßenraum für nicht verkehrliche Nutzungsmöglichkeiten, um die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die Nutzung von Carsharing, um ein im Interesse von Nachhaltigkeitszielen wirksames Parkraumregime im öffentlichen Straßenland sowie um Bevorrechtigungen für öffentliche Verkehrsmittel.

Für diese vier Innovationen sollen Erkenntnisse darüber gewonnen werden, an welchen Stellen sich die jeweils einschlägigen Vorschriften des gegenwärtigen Rechts als Hemmnis darstellen und – im daran anknüpfenden zweiten Schritt – durch welche Änderungen diese Hemmnisse überwunden werden können, um das einschlägige Recht im günstigsten Falle in eine treibende, nachhaltige Innovationen fördernde Rolle zu überführen.

Die Innovationsansätze vereint, dass es bei ihnen in erster Linie um das Spannungsfeld zwischen den beiden Rechtsgebieten des Straßenverkehrsrechts und des Straßenrechts geht. Einzubeziehen sind darüber hinaus die dem eigentlichen Verkehrsrecht quasi vorausgehenden Vorschriften über die Straßenplanung, die teils im Straßenrecht und teils im Bauplanungsrecht zu verorten sind. Die für die Themenkreise zu untersuchenden Rechtsbereiche und auch die daraus resultierenden konkreten Rechtsprobleme überschneiden sich dabei großenteils. Daher erscheint es sinnvoll, die zugrunde liegenden Rechtsbereiche in einem gemeinsamen Kapitel vorab näher zu betrachten. Dadurch lassen sich die jeweils entscheidenden Aspekte übersichtlicher und kompakter darstellen, was auch dem Lesefluss dienlich sein sollte, weil auf diese Weise Wiederholungen und Querverweise geringgehalten werden können.

Die vier Innovationsansätze bilden den eigentlichen Untersuchungsgegenstand. Allerdings sind es nicht die einzigen denkbaren und wichtigen Innovationen für die Entwicklung einer an Zielen der Nachhaltigkeit orientierten Mobilitätspolitik. Andere Innovationen können z. B. dem Radverkehr oder der Elektromobilität dienen. Sie sollen in der Untersuchung zwar nicht in gleicher Weise vertieft betrachtet werden. Soweit sich innerhalb der betrachteten Rechtsgebiete jedoch ähnliche Problemlagen, bedeutende Unterschiede oder übertragbare Erkenntnisse ergeben sollten, kann und soll auf diese hingewiesen werden – auch mit Blick auf die nach der Auseinandersetzung mit dem fünften untersuchten Themenkreis aus dem Bereich des ÖPNV-Rechts (Kapitel 5) folgende zusammenführende Auswertung (siehe unten, Kapitel 6).

Das vorliegende Kapitel startet mit einem vor die Untersuchung der einzelnen Innovationsansätze gezogenen Überblick über die Rechtslage (4.2), die sich als relativ kompliziert darstellt, weil Bundes- und Landesrecht, teils außerdem auch Kommunalrecht in nach außen hin schwer durchschaubarer Weise zusammentreffen. Im Anschluss daran befasst sich die Ausarbeitung zunächst ausführlich mit dem Beispiel der Rückgewinnung von Straßenraum (4.3) und anschließend mit dem Carsharing (4.4), dem Halten und Parken und schließlich mit Bevorrechtigungen für den ÖPNV.

4.2 Überblick: Die relevanten Rechtsgebiete und Regelungen

4.2.1 Einführung und Kurzüberblick

Innovative Ansätze für die Gestaltung und Nutzung des Straßenraumes treffen auf ein Geflecht von Rechtsvorschriften, für deren Herausbildung eine nahezu ungeteilt positive Einstellung zur Entwicklung einer „automobilen Freiheit" wegweisend war. Die heute vorzufindenden Strukturen des Verkehrsrechts haben sich unter Anknüpfung an älteres Reichs-, Landes- und Kommunalrecht in der Frühphase der Bundesrepublik herausgebildet, in der von einem starken Wachstum des Autoverkehrs ausgegangen wurde und dies auch bewusst befördert werden sollte. Die Verbreitung des Automobils als Verkehrsmittel für die breite Bevölkerung galt über mehrere Jahrzehnte als die prägende innovative Tendenz im Mobilitätssektor.

Mittlerweile hat sich der Blick auf die Rolle des Automobils aus vielfältigen Gründen gewandelt, so dass sich die Frage stellt, ob die einschlägigen Rechtsvorschriften diesem Wandel noch gerecht werden können. Der zunehmende motorisierte Straßenverkehr hat sich ungeachtet seines individuellen Nutzens aus gesamtgesellschaftlicher und gesamtstädtischer Perspektive immer mehr zum Problem entwickelt. Neben den gravierenden Umweltfolgen – insbesondere, aber nicht nur im Hinblick auf den Klimaschutz – und den im Laufe der Jahrzehnte sogar erheblich verminderten Unfallgefahren zählt der immer knapper werdende Raum zu den wesentlichen Folgeerscheinungen des Autoverkehrswachstums. Die Städte werden durch das Auto nach innen hin immer kleiner, weil das Auto den Menschen Raum für andere Tätigkeiten nimmt.

Nachhaltige Innovationen in der städtischen Mobilitätspolitik gehen daher unter anderem dahin, bisher durch Kraftfahrzeuge „besetzten" Straßenraum für andere Nutzungen zurück zu gewinnen, sei es für umweltfreundlichere verkehrliche Nutzungen wie den Fußverkehr, den Radverkehr oder den ÖPNV – oder sei es als Aufenthalts- und Begegnungsraum für die Menschen. Es geht also darum, Freiraum für andere Nutzungen des Straßenraumes zurück zu gewinnen – direkt durch gezielte Maßnahmen zur Rückgewinnung von Straßenraum oder indirekt durch die Steigerung der Attraktivität neuer Nutzungsformen für Kraftfahrzeuge wie Carsharing, durch das der Flächenbedarf für den Autoverkehr verringert werden kann.

Das nach außen hin sichtbarste Teilgebiet des Verkehrsrechts – für das die Bezeichnung „Mobilitätsrecht" übrigens nicht geläufig ist – ist das Straßenverkehrsrecht. Von wesentlicher Bedeutung sind darüber hinaus aber auch das Straßenrecht und das Planungsrecht:

- Gegenstand des Straßenverkehrsrechts ist die Benutzung von Straßen durch Fahrzeuge, Fußgänger und Tiere.[131] Sein Zweck liegt nach der Rechtsprechung darin, die „Sicherheit und Leichtigkeit" des Verkehrs sicherzustellen.[132] Es gilt als sachlich begrenztes, besonderes Gebiet des Ordnungsrechts.[133] Der Bundesgesetzgeber hat auf Grundlage seiner Gesetzgebungskompetenz für den „Straßenverkehr" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Grundgesetz – GG) das Straßenverkehrsgesetz (StVG)[134] erlassen, dessen Regelungen durch die als Rechtsverordnung ergangene

[131] BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 314).

[132] Vgl. BVerfG, Beschluss vom 10.12.1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 380); BVerwG, Urteil vom 15.04.1999 – 3 C 25.98 (BVerwGE 109, 29, 35).

[133] Vgl. BVerfG, Beschluss vom 10.12.1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 380); BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 314).

[134] Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5.03.2003 (BGBl. I S. 310, 919), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30.06.2017 (BGBl. I S. 2162) geändert worden ist.

Straßenverkehrs-Ordnung (StVO)[135] konkretisiert worden sind. Letzterer kommt in der Praxis des Straßenverkehrsrechts die entscheidende gestaltende Rolle zu.

- Davon abzugrenzen ist das (außer bei den „Landstraßen für den Fernverkehr"[136]) in der Länder-Gesetzgebungskompetenz stehende „Straßen- und Wegerecht"[137], für das es in den 16 Bundesländern jeweils eigene Straßen- und Wegegesetze gibt (im Folgenden vereinfachend: „Straßengesetze")[138]. Diese beschäftigen sich mit der Planung, Errichtung und Unterhaltung von Straßen und Wegen, mit der Verantwortlichkeit und Verfügungsbefugnis über Straßenland und Wegflächen („Straßenbaulast") sowie mit der Festlegung ihrer dem Verkehr dienenden Funktion durch Widmung.[139] Die Straßengesetze sämtlicher Bundesländer folgen einem weitgehend identischen Regelungsmuster. Zwischen ihnen gibt es inhaltlich nur wenige Unterschiede, hinsichtlich der Regelungssystematik praktisch überhaupt keine. Auf der Bundesebene gibt es ein dem gleichen Grundmuster entsprechendes Gesetz speziell für die Bundesfernstraßen (Bundesfernstraßengesetz – FStrG)[140].
- Hinsichtlich der Planung von Straßen spielt neben dem insoweit ebenfalls an sich einschlägigen Straßenrecht auch das Baurecht eine Rolle. Soweit es nicht um Gestaltung oder Nutzung von vorhandenen Straßen, sondern um neue Straßen oder um die Abschaffung oder den Rückbau von Straßen geht, kann die zuständige Gemeinde die planerischen (Vor-) Entscheidungen nämlich auch mit den Mitteln des Bauplanungsrechts treffen, das heißt konkret mit auf Grundlage des Baugesetzbuches (BauGB)[141] erlassenen Bebauungsplänen.

Das Straßenverkehrsrecht bestimmt in diesem Rechtsgefüge, nach welchen Regeln vorhandener Straßenraum für Verkehrszwecke genutzt werden darf. Hiervon dürfen die Länder kein abweichendes Landesrecht schaffen. Die Rechtsprechung spricht insofern vom „Vorrang des Straßenverkehrsrechts".[142] Das Straßenverkehrsrecht findet seinerseits aber nur Anwendung, soweit eine zu den jeweiligen Verkehrszwecken auf Grund des Straßenrechts gewidmete Straßenfläche vorhanden ist. Insoweit spricht man vom „Vorbehalt des Straßenrechts".[143]

Die Eigenschaft, eine öffentliche Straße zu sein, erhält die Straße durch einen auf dem Straßenrecht beruhenden Widmungsakt, mit dem die (zuvor errichtete) Straße für die verkehrliche Nutzung freige-

---

135 Straßenverkehrs-Ordnung vom 06.03.2013 (BGBl. I S. 367), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 18.05.2017 (BGBl. I S. 1282) geändert worden ist.

136 So die Formel von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG für die unter die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallenden Straßen.

137 Grundlegend BVerfG, Beschluss vom 08.11.1972 – 1 BvL 15/68 und 26/69 (BVerfGE 34, 139, 152); daran anknüpfend BVerfG, Beschluss vom 1003.1976 – 1 BvR 355/67 (BVerfGE 42, 20, 28).

138 Vgl. z. B. Straßengesetz für Baden-Württemberg (StrG BW) in der Fassung vom 11.05.1992 (GBl. 1992, 329), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.02.2017 (GBl. S. 99, 107); Bayerisches Straßen- und Wegegesetz (BayStrWG), BayRS 91-1-I, das zuletzt durch Art. 9a Abs. 14 des Gesetzes vom 22.12.2015 (GVBl. S. 458) geändert worden ist; Berliner Straßengesetz (BerlStrG) vom 13.07.1999 (GVBl. 1999 S. 380), zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.12.2008 (GVBl. S. 466); Hessisches Straßengesetz (HStrG) vom 08.06.2003 (GVBl. I 2003 S. 166), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.06.2015 (GVBl. S. 254); Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW) vom 23.09.1995 (GV NW 1995, S. 1028), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.11.2016 (GV. NRW. S. 934); Straßengesetz für den Freistaat Sachsen (Sächsisches Straßengesetz - SächsStrG) vom 21.01.1993 (SächsGVBl. S. 93), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.02.2016 (SächsGVBl. S. 78).

139 Grundlegend BVerfG, Beschluss vom 10.12.1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 378).

140 Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.06.2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27.06.2017 (BGBl. I S. 2082) geändert worden ist.

141 Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30.06.2017 (BGBl. I S. 2193) geändert worden ist.

142 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 10.12.1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 378); BVerfG, Beschluss vom 9.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 314).

143 Grundlegend BVerwG, Urteil vom 26.06.1981 - 7 C 27/79 -, Rdnr. 14 (BVerwGE 62, 376); aus der Literatur: Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 3 Rn. 4 ff.; Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 292.

geben wird. Der Widmung muss wiederum ein Planungsakt vorausgehen, auf dessen Grundlage die jeweilige Straße gebaut werden darf. Dieser ergeht entweder in Gestalt eines straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses (bzw. in einfachen Fällen einer Plangenehmigung) oder als Bestandteil eines auf Grundlage des BauGB ergangenen Bebauungsplans.

4.2.2 Vorstufe und Grundlage: Planungsrecht für Straßen

Die Planung von Straßen[144], die nicht in die Zuständigkeit des Bundes fallen, ist in den Straßengesetzen der Länder geregelt. Diese geben dazu übereinstimmend vor, dass Bau und Änderung von Straßen grundsätzlich eines Planfeststellungsbeschlusses bedürfen. Unter bestimmten Voraussetzungen kann an dessen Stelle auch eine Plangenehmigung erteilt werden. Planfeststellung und Plangenehmigung können ggf. auch durch Bebauungspläne ersetzt werden.[145]

Im Hinblick auf das Verfahren zu Planfeststellung und Plangenehmigung kommen üblicherweise die Bestimmungen des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts zum Zuge (konkret §§ 72 bis 78 des jeweils anzuwendenden Verwaltungsverfahrensgesetzes – VwVfG)[146]. Das Landesrecht enthält teilweise ergänzende oder modifizierende Bestimmungen.

Die Bestimmungen des Bundes-Fernstraßengesetzes für die Planung und Zulassung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen sehen ebenfalls Planfeststellung und (ggf.) Plangenehmigungen als Zulassungsakte vor, in diesem Falle allerdings nicht die Möglichkeit der Ersetzung durch einen Bebauungsplan (vgl. § 17 ff. FStrG) – was seine Erklärung darin hat, dass es hier ausschließlich um Straßen überörtlicher Bedeutung geht. Hinsichtlich des Verfahrensrechts bei Planfeststellung und Plangenehmigung enthält das FStrG relativ weitreichende ergänzende Regelungen zu den §§ 72 bis 78 VwVfG, welches dieses teils an wichtigen Punkten modifizieren (vgl. §§ 17 bis 17f FStrG).

Die Rechtsbestimmungen für die Planung von Straßen sind in erster Linie für den Neubau und die Erweiterung von Straßen bedeutsam. Zu beachten ist jedoch im vorliegenden Zusammenhang, dass sie auch für nicht unwesentliche Änderungen von Straßenverläufen sowie speziell für den Rückbau von Straßen wichtig sein können. Letzteres folgt daraus, dass sich aus einem verbindlichen Planungsakt Rechtfertigungsgründe dafür ergeben können, um eine bisher als Straße genutzte Fläche wegen einer vorgesehenen anderen Nutzungsart straßenrechtlich ihrer Verkehrsfunktion zu entheben („Entwidmung“, „Einziehung“, siehe dazu unten, 4.2.3).[147]

Die wichtigsten Merkmale von Planfeststellung, Plangenehmigung und Bebauungsplänen mit verkehrlichen Festsetzungen (sowie den hinter Letzteren stehenden Flächennutzungsplänen) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die *Planfeststellung* ist eine gehobene Art des Zulassungsverfahrens, die typischerweise bei Infrastrukturprojekten der öffentlichen Hand zur Anwendung kommt. Einer positiven Ent-

---

144 Zur Systematik und Herangehensweise bei der Planung von Straßen instruktiv Leue, in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 32. Zur örtlichen Straßenplanung im Einzelnen Dürr, in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 38.

145 Vgl. z. B. Art. 38 Abs. 4 BayStrWG.

146 Vgl. §§ 72 bis 78 des Verwaltungsverfahrensgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29.03.2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist.

Beachte: Soweit Landes- oder Kommunalbehörden tätig sind, handeln diese auf Grundlage des VwVfG des jeweiligen Bundeslandes. Das VwVfG des Bundes gilt nur für Bundesbehörden, ist also dann nicht anwendbar. Aus Vereinfachungsgründen wird in der vorliegenden Ausarbeitung gleichwohl ausschließlich das VwVfG des Bundes zitiert. Die Vorschriften der verschiedenen Landes-VwVfGe unterscheiden sich von dem Bundesgesetz an den zitierten Stellen nicht. Ihr Text ist entweder identisch oder das jeweilige Landesgesetz verweist auf das Bundes-VwVfG.

147 Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 245 und 258 m.w.N.

scheidung muss ein überwiegendes öffentliches Interesse zugrunde liegen. Deshalb muss die Entscheidung auf einer sachgerechten Abwägung aller betroffenen öffentlichen und privaten Belange beruhen. Der Planfeststellung geht ein relativ aufwändiges Anhörungsverfahren voraus, innerhalb dessen von denjenigen, deren Belange von der Planung berührt werden, Einwendungen erhoben werden können (vgl. § 73 VwVfG). Auf eine positive Entscheidung besteht kein Rechtsanspruch.

Die Planfeststellung rechtfertigt im Unterschied etwa zu Genehmigungsakten für Industrieanlagen auf Grund des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG)[148] oder für Gebäude auf Grund des Bauordnungsrechts der Länder eine Enteignung von Grundstücken, welche für die Umsetzung der Planung benötigt werden. Die Planfeststellung ist nach den Straßengesetzen sowohl des Bundes (vgl. § 19 Abs. 1 FStrG) als auch der Länder[149] für ein ggf. notwendiges nachfolgendes Enteignungsverfahren bindend, so dass deren Erforderlichkeit im Enteignungsverfahren nicht mehr in Frage gestellt werden kann („enteignungrechtliche Vorwirkung").

Bei Bundesfernstraßen bedarf es nach Maßgabe des (Bundes-) Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)[150] unter bestimmten Voraussetzungen einer Umweltverträglichkeitsprüfung.[151] Bei Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen ist die Notwendigkeit einer UVP landesrechtlich geregelt; erforderlich ist eine UVP nach den landesrechtlichen Bestimmungen in der Regel nur für Straßen mit mehr als fünf Kilometer Länge außerhalb von Ortschaften.[152]

- Die *Plangenehmigung* entfaltet ebenfalls eine Zulassungswirkung. Soweit Landesrecht dies vorsieht, entfalten sie auch eine enteignungsrechtliche Vorwirkung.[153] Vorbild dafür ist die entsprechende bundesrechtliche Regelung (§ 19 Abs. 1 FStrG). Im Gegensatz zur Planfeststellung bedarf es bei der Plangenehmigung keines Anhörungsverfahrens. Darin liegt ihr wesentlicher (zeitlicher) Vorteil. Üblicherweise lassen die Straßengesetze die Wahl der Plangenehmigung als Grundlage für die Zulassung des Baus und der Änderung von Straßen (neben anderen Voraussetzungen) daher nur zu, wenn „Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben".[154] Praktisch kann daher von der Plangenehmigung nur bei relativ einfach gelagerten Planungsprojekten mit eher geringeren Einwirkungen auf Dritte (insbesondere Anlieger) Gebrauch gemacht werden.
- Planfeststellung und Plangenehmigung können nach Maßgabe der Landes-Straßengesetze durch eine im Zuge eines gemeindlichen *Bebauungsplans* („B-Plan") festgesetzte Straßenplanung ersetzt werden.[155] Die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit dieser Möglichkeit ergibt sich daraus, dass die Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung die jeweiligen Gebiete grundsätz-

---

148 Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.05.2013 (BGBl. I S. 1274), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 29.05.2017 (BGBl. I S. 1298) geändert worden ist.

149 Vgl. z. B. Art. 40 Abs. 2 BayStrWG, § 25 Abs. 1 BerlStrG, § 35 Abs. 1 BremLStrG.

150 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.02.2010 (BGBl. I S. 94), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 27.06.2017 (BGBl. I S. 1966) geändert worden ist.

151 Vgl. Anlage 1 UVPG Nr. 14.3 bis 14.6.

152 Vgl. z. B. Art. 37 BayStrWG; Anlage 1 Nummer 5 bis 8 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Lande Nordrhein-Westfalen vom 29.04.1992 (GV. NRW. 1992 S. 175), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.03.2010 (GV. NRW. S. 185).

153 So z. B. Art. 40 Abs. 2 BayStrWG, § 25 Abs. 1 BerlStrG, § 35 Abs. 1 BremLStrG.

154 Wörtlich § 74 Abs. 6 Satz 1 Nr. 1 VwVfG (auf den in vielen Straßengesetzen insoweit verwiesen wird); ebenso ausdrücklich z. B. § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BerlStrG.

155 Vgl. z. B. § 22 Abs. 4 BerlStrG; Art. 38 Abs. 3 BayStrWG (mit Modifikationen durch Art. 36 BayStrWG); § 38 StrWG NRW; § 39 Abs. 7 SächsStrG.

lich gesamthaft planen (sollen), so dass es sinnvoll ist, im Bebauungsplan häufig bis in Details gehende Festsetzungen für die Verkehrsflächen zu treffen. § 9 Nr. 11 BauGB ermöglicht dies ausdrücklich, indem er es den Gemeinden als Planungsträger gestattet, im Bebauungsplan aus städtebaulichen Gründen unter anderem „die Verkehrsflächen sowie Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung, wie Fußgängerbereiche, Flächen für das Parken von Fahrzeugen, Flächen für das Abstellen von Fahrrädern sowie den Anschluss anderer Flächen an die Verkehrsflächen" festzusetzen.

Zu den Festsetzungen in Bebauungsplänen rechtfertigenden städtebaulichen Gründen zählt § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB explizit auch „die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs, unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung".

Auch die Entscheidung über gemeindliche Bebauungspläne beruht auf einem relativ aufwändigen Planungsprozess mit Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. insb. §§ 2 und 3 BauGB). Nach Maßgabe der §§ 85 ff. BauGB können grundsätzlich auch die Festsetzungen des Bebauungsplans Grundstücksenteignungen rechtfertigen. Der jeweilige Bebauungsplan entfaltet jedoch keine enteignungsrechtliche Vorwirkung. Die Erforderlichkeit der Inanspruchnahme des Grundstücks im Einzelfall muss daher ggf. im nachfolgenden Enteignungsverfahren geprüft werden.

- Die typischerweise für einzelne Ortsteile erlassenen Bebauungspläne sind nach Maßgabe des BauGB aus dem jeweiligen für das gesamte Gemeindegebiet erlassenen *Flächennutzungsplan* („F-Plan" oder auch „FNP") zu entwickeln (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB).[156] Dieser soll die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung nach den voraussehbaren Bedürfnissen in ihren Grundzügen darstellen (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Insbesondere können in ihm unter anderem die Flächen für den überörtlichen Verkehr und die örtlichen Hauptverkehrszüge dargestellt werden (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 BauGB). Flächennutzungspläne entfalten nach außen hin grundsätzlich keine unmittelbare Bindungswirkung, sondern binden nur die planende Gemeinde selbst.[157] Deshalb bilden sie als solche keine ausreichende Planungsgrundlage für die Schaffung von Straßen. Dafür ist entweder ein (konkretisierender) B-Plan oder ein straßenrechtlicher Planungsakt erforderlich. Soll eine Straße auf Grundlage eines B-Plans geschaffen werden, so ist allein dieser maßgeblich. Soll auf Basis einer straßenrechtlichen Planfeststellung oder Plangenehmigung vorgegangen werden, so kann von den Festsetzungen des FNP nur abgewichen werden, wenn der Träger der Straßenplanung in einem „Widerspruch" Gründe geltend macht, welche die dem FNP zugrundeliegenden städtebaulichen Belange nicht nur unwesentlich überwiegen (§ 7 BauGB).[158]

  In der Praxis der Verfahren für den FNP – mitunter auch für einzelne B-Pläne – werden häufig spezifische verkehrspolitische bzw. verkehrsplanerische Vorüberlegungen angestellt, die in Gutachten, Studien, Berichten, Konzepten oder auch „Plänen" für die Verkehrsentwicklung ihren Niederschlag finden. Sie können unterschiedliche Bezeichnungen tragen und gehören lediglich zu den Planungsmaterialien. Ihnen kommt daher nur eine erläuternde und begründende Funktion für die Abwägungsentscheidung zu, jedoch lösen sie keine eigenständigen

---

156 Vgl. Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 8 Rn. 2 ff. m.w.N.

157 Allerdings gibt es Ausnahmekonstellationen, in denen der FNP unmittelbare Rechtswirkungen auf Dritte entfaltet. So liegt es z. B. bei außerhalb von B-Plänen liegenden, nur im FNP festgelegten Konzentrationszonen für Windenergieanlagen. Eingehend Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 5 Rn. 45 ff. m.w.N.

158 Vgl. Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 7 Rn. 1 ff. m.w.N.

Rechtswirkungen aus, auch wenn ihr Titel mitunter so klingt (wie z.B. bei einer Bezeichnung als „Verkehrsentwicklungsplan“).

In der Praxis führt dieses Regelungsgefüge dazu, dass die Planung der jeweiligen Straßenzüge und Verkehrsanlagen üblicherweise innerhalb von Bebauungsplänen erfolgt, soweit die Straßenplanung im Zusammenhang mit einer ohnehin erfolgenden gebietsbezogenen Bauleitplanung steht. Von der Möglichkeit der Planung mit den Mitteln des Straßenrechts selbst (Planfeststellung oder Plangenehmigung) wird demgegenüber typischerweise Gebrauch gemacht, wenn es um von der Bauleitplanung unabhängige Änderungsabsichten geht, also insbesondere bei überörtlichen Straßenplanungen oder isolierten Änderungen von bestehenden Straßenzügen innerhalb bebauter Gebiete, die keine wesentlichen Auswirkungen auf die städtebauliche Gestalt dieser Gebiete haben. Im Übrigen bedarf es eines Planfeststellungsverfahrens, wenn von einer in einem Bebauungsplan aufgenommenen Planung abgewichen werden oder diese ergänzt werden soll.[159]

Der jeweilige Planungsakt führt dazu, dass die betreffende Verkehrsfläche errichtet werden darf (Erlaubniswirkung). Eine gesonderte Baugenehmigung ist nicht notwendig. Die Bestimmungen der (Landes-) Bauordnungen über Baugenehmigungen spielen keine Rolle, da das Straßenrecht als spezielleres Rechtsgebiet den Bau öffentlicher Straßen abschließend regelt. Die Landesbauordnungen bringen dies durch entsprechende Beschränkungen in den Bestimmungen zu ihrem Anwendungsbereich zum Ausdruck.[160]

4.2.3 Schaffung, Funktion und Gestaltung von Straßenland: Straßenrecht

4.2.3.1 Die Widmung

Durch die rein bauliche Herstellung wird eine Straße noch nicht zur Straße im Rechtssinne. Die Funktion, als Straße, Weg oder sonstige Verkehrsfläche zu dienen, erhält eine Fläche erst durch einen Rechtsakt, der sie zu einer solchen erklärt und damit die Voraussetzungen für die diesem Zweck entsprechende Nutzung schafft: Die Widmung.

Mit der Widmung wird die Straße zur „öffentlichen Sache“ und unterliegt nach außen feststellbar einem öffentlichen Nutzungsregime.[161] Sie überlagert das privatrechtliche Eigentum an den betreffenden Flächen, eröffnet in dem von ihr festgelegten Rahmen den Gemeingebrauch, sichert den Anliegern den Kontakt nach außen („Anliegergebrauch“) und grenzt durch Festlegung des Gemeingebrauchs zugleich ab, was zu ihm nicht gehört (Sondernutzung).[162]

Definitionen der Straßengesetze lauten beispielsweise „Widmung ist die Verfügung, durch die eine Straße die Eigenschaft einer öffentlichen Straße erhält“[163] oder „Eine Straße, ein Weg oder ein Platz erhält die Eigenschaft einer öffentlichen Straße durch Widmung“[164].

Die Widmung ist ein Verwaltungsakt vom Typus einer (dinglichen/sachbezogenen) Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 VwVfG.[165] Allgemeinverfügungen sind entweder unmittelbar auf Grund einer

---

159 Ausdrücklich Art. 36 Abs. 4 BayWStrG.

160 Vgl. z. B. § 1 Abs. 2 Nr. 1 der Bauordnung von Berlin (BauO Bln) vom 29.09.2005 (GVBl. S. 495), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.06.2016 (GVBL. S. 361); § 1 Abs. 2 Nr. 1 der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (BauO NW) vom 15.12.2016 (GVBl. S. 1161).

161 Ähnlich Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 8 Rn. 4.

162 Vgl. Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Kap 8 Rn. 8 ff.

163 So Art. 6 BayStrWG.

164 So § 3 Abs. 1 BerlStrG.

165 Zu Einzelheiten siehe Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 65 m.w.N; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 35 Rn. 102 ff, insb. 106 ff.

Bestimmung des Straßengesetzes oder unter Anwendung von § 41 Abs. 3 und 4 VwVfG öffentlich bekanntzugeben, indem der verfügende Teil ortsüblich bekanntgemacht wird (meist in einem Amtsblatt). Sie gelten grundsätzlich zwei Wochen nach der Bekanntmachung als bekannt gegeben.[166] Mit diesem Zeitpunkt beginnt auch die Rechtsmittelfrist zu laufen. Hinsichtlich der Rechtsmittel gelten die allgemeinen Bestimmungen der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)[167] über den Rechtsschutz gegenüber Verwaltungsakten, so dass Dritte nach Maßgabe der VwGO Rechtsmittel einlegen können, soweit sie behaupten, in einem eigenen Recht verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO).[168]

Die meisten Straßengesetze sehen vor, dass eine Straße, die auf Grund eines Planungsaktes gebaut wird, mit der Verkehrsfreigabe als gewidmet gilt (Widmungsfiktion), so dass es in diesem Falle keines gesonderten Widmungsaktes bedarf. Hinsichtlich der Einzelheiten gibt es gewisse Unterschiede zwischen den Ländern. Zum Teil erstreckt sich die Widmungsfiktion nur auf Planfeststellungen oder Plangenehmigungen, zum Teil sind auch Bebauungspläne erfasst. In einigen Ländern ist die Widmungsfiktion überhaupt nicht vorgesehen. In jedem Falle setzt die Widmungsfiktion voraus, dass der jeweilige Planungsakt hinreichend präzise alle notwendigen Aussagen zur Widmung enthält.[169]

Ist die Widmung allgemein auf die Zuweisung einer dem Verkehr dienenden Funktion – des Gemeingebrauchs zu verkehrlichen Zwecken – gerichtet, so kann sie in sich selbst doch differenzierende Festlegungen für die jeweils gewollte und zulässige Art des Gemeingebrauchs enthalten, sei es für die jeweilige Gesamtfläche oder auch hinsichtlich deren räumlicher Aufteilung. In den verschiedenen Straßengesetzen wird dies auf unterschiedliche Weise zum Ausdruck gebracht, teils sehr allgemein (so etwa für Berlin: „Die Widmung kann unter Einschränkungen vorgenommen werden. In diesem Fall ist die Straßenverkehrsbehörde vorher zu hören“[170]), teils genauer („Beschränkungen der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten, Benutzungszwecke oder Benutzerkreise sowie etwaige sonstige Besonderheiten“[171]) und teils auch unter Nennung nur einzelner Beschränkungsmerkmale (so spricht das Bayerische Gesetz z.B. ausdrücklich nur von „Beschränkungen auf bestimmte Benutzungsarten“[172]), ohne dass daraus geschlossen werden könnte, dass anderweitige Beschränkungen unzulässig wären.

Widmungsrechtliche Differenzierungen gelten beispielsweise als grundsätzlich (sofern sich aus dem Landesrecht nichts Einschränkendes ergibt) möglich im Hinblick auf:[173]

- bestimmte Kreise[174] von Benutzerinnen und Benutzern auf Grundlage von objektiven Merkmalen (z.B. Anlieger, Anwohner, Schulbesucher, Friedhofsbesucher) als eingeschränkter Teil der Allgemeinheit,
- bestimmte Benutzungsarten[175] wie etwa Gehen, Radfahren, Befahren mit Fahrzeugen oder Kraftfahrzeugen, auch mit bestimmten Arten von Fahrzeugen (z.B. auch unter Beschränkung von Fahrzeuggewichten), ebenso Parkflächen oder Flächen für den ruhenden Verkehr[176].

---

166 Eingehend Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 69 ff. m.w.N.

167 Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.03.1991 (BGBl. I S. 686), die durch Artikel 4 des Gesetzes vom 30.06.2017 (BGBl. I S. 2193) geändert worden ist.

168 Auf die nähere Darstellung der Rechtsschutzmöglichkeiten Dritter, insbesondere der Anlieger, soll hier verzichtet werden, da diese keine spezifische Bedeutung für die hier betrachteten Fragen haben.

169 Eingehend zum Ganzen mit Nachweisen zum Rechtsstand vor 2010 Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 83 f.

170 § 3 Abs. 3 BerlStrG.

171 So § 6 Abs. 3 StrWG NRW.

172 Siehe Art. 6 Abs. 2 Satz 3 BayStrWG.

173 Zu konkreten Beispielen Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 61 m.w.N.; ferner Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 8 Rn. 6 sowie Kap. 11 Rn. 51.

174 Ausdrücklich § 6 Abs. 3 StrWG NRW,

175 Ausdrücklich § 5 Abs. 6 StrG BW; Art. 6 Abs. 2 Satz 3 BayStrG; § 4 Abs. 1 Satz 3 HStrG. § 6 Abs. 3 StrWG NRW.

176 Vgl. OVG Lüneburg, Entscheidung vom 02.06.1993 – 12 L 6/90, BeckRS 2004, 27573.

- bestimmte Benutzerzwecke[177] wie für als Schulweg oder für Zuliefer- oder Anliegerverkehr[178],
- zeitliche Festlegungen wie ein nächtliches Fahrverbot oder die zeitliche Aufteilung der zulässigen Benutzungsarten (z.B. in Fußgängerbereichen das Befahren mit Fahrrädern in bestimmten täglichen Zeitspannen).[179]

Als generell unzulässig gilt die Einschränkung der Widmung in Anknüpfung an subjektive Merkmale.[180] An einem konkreten Beispiel verdeutlicht hieße das, dass etwa eine Beschränkung auf die Personen „A, B und C" unzulässig wäre, die Beschränkung auf unbestimmte Anwohnerinnen und Anwohner einer Straße hingegen möglich.

Ebenfalls als nicht zulässig gilt auf Grundlage der Rechtsprechung des BVerfG[181] die Widmung einer Straße für den allgemeinen Verkehr oder für den Kraftfahrzeugverkehr unter Beschränkung auf den fließenden Verkehr, so dass dadurch das Parken ausgeschlossen wird. Die Regelung der Zulässigkeit des Parkens wird als allein dem Straßenverkehrsrecht vorbehalten betrachtet.[182]

In der Praxis enthalten die Widmungsakte vielfach keine näheren Festlegungen hinsichtlich der genaueren Aufteilung der Straßenflächen nach bestimmten Benutzungsarten, Benutzungszwecken oder anderen (zulässigen) Kriterien. Das gilt typischerweise auch für Straßen, die vor der Geltung von dem heutigen Typus entsprechenden Straßengesetzen entstanden sind (in den alten Bundesländern bis zirka Mitte des 20. Jahrhunderts, in den neuen Bundesländern bis 1989). Diese „alten Straßen" gelten nach heutigem Recht regelmäßig als gewidmet, wobei teils auf ältere Straßenverzeichnisse, teils auf Widmungsakte früheren Rechts und teils auf deren tatsächliche Nutzung als öffentlicher Verkehrsweg zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Straßengesetzes abgestellt wird.[183] Danach richtet sich gegebenenfalls auch der maßgebliche Widmungsinhalt.

4.2.3.2 Aufhebung und Änderungen an der Widmung

Für nachträgliche Änderungen am Inhalt der Widmung kennt das Straßenrecht die speziellen Rechtsinstitute der Einziehung (Entwidmung) und der Teileinziehung (Teilentwidmung). Unter Einziehung wird dabei ein durch Allgemeinverfügung auszusprechender Rechtsakt verstanden, durch welche eine gewidmete Verkehrsfläche vollständig die Eigenschaft verliert, dem öffentlichen Verkehr zu dienen. Als Teileinziehung betrachtet man eine Allgemeinverfügung, durch welche eine ursprünglich offenere Widmung nachträglich auf bestimmte Benutzungsarten, Benutzungszwecke, Benutzerkreise usw. beschränkt wird.[184] Bekanntes Beispiel dafür ist die Beschränkung der Widmung auf eine Nutzung als Fußgängerzone.

Für Änderungen an einer Straße, bei denen diese „verbreitert, begradigt, unerheblich verlegt oder ergänzt"[185] wird, sehen die Straßengesetze regelmäßig vor, dass der neue Straßenteil als durch die Verkehrsübergabe gewidmet gilt, sofern der Träger der Baulast eigentumsrechtlich über die in Anspruch genommene Fläche verfügt.[186] Man spricht insofern von der „Elastizität der Widmung".[187] Hierbei

---

177 Ausdrücklich § 6 Abs. 3 StrWG NRW, § 5 Abs. 6 StrG BW.
178 Vgl. VGH Mannheim: Urteil vom 15.04.2004 – 5 S 682/03, BeckRS 2004, 22521.
179 Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 8.03.2005 – 5 S 551/02, ZfBR 2005, 792, 794.
180 Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 61; Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 8 Rn. 6.
181 Eingehend BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 320 ff.) – abgedruckt unten, siehe 4.2.5.
182 Vgl. Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Kap 8 Rn. 6. Ähnlich Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 39.
183 Zu Einzelheiten vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 109 ff. m.w.N.
184 Eingehend Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 11 Rn. 50 ff. m.w.N.; Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 235.
185 Wörtlich § 3 Abs. 6 BerlStrG.
186 Vgl. auch Art. 6 Abs. 8 BayStrWG; § 6 Abs. 6 StrWG NRW; § 6 Abs. 5 SächsStrG.
187 Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 97 ff. m.w.N.

kommt es zu einer Modifikation des Widmungsinhalts, ohne dass es dafür eines neuen Widmungsaktes oder einer förmlichen Bekanntgabe des neuen Widmungsinhalts bedarf.

Die konkrete Reichweite der Vorschriften zur Elastizität der Widmung wird in Rechtsprechung und Rechtsliteratur nicht immer einheitlich beurteilt. Überwiegend wird angenommen, dass die Bestimmungen generell nur unter dem Vorbehalt angewandt werden können, dass es um *nicht erhebliche* Änderungen geht, durch welche Widmungsinhalt und Widmungszweck nicht erweitert werden.[188] Dem entsprechend können etwa das Anlegen zusätzlicher Fahrstreifen oder die Änderung der Funktion im Straßennetz[189] nicht mehr unter dem Gesichtspunkt der Elastizität als von der bisherigen Widmung umfasst angesehen werden. In derartigen Fällen bedarf es folglich einer erneuten, die bisherige Rechtslage modifizierenden Widmung.

Für die Entwidmung (Einziehung) einer Straße kommt es nach den landesrechtlichen Vorschriften üblicherweise darauf an, ob die Straße entweder ihre Verkehrsbedeutung verloren hat oder überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls für eine Einziehung vorliegen. Meist sind die Bestimmungen als Ermessensvorschriften konzipiert[190], teils sehen sie die Einziehung aber auch zwingend vor, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind[191] oder legen der Behörde die Einziehung als Soll-Vorschrift[192] nahe.

Hinsichtlich der Tatbestandsalternative des Entfallens der Verkehrsbedeutung wird in der Rechtsliteratur betont, dass die Vorschriften den Verlust *jeder* Verkehrsbedeutung voraussetzen – wenn ein solcher Fall aber eingetreten sei, umgekehrt kein Raum dafür verbleibe, die Straße dennoch nicht einzuziehen, so dass in diesem Falle auch Soll- und Kann-Vorschriften praktisch zu zwingenden Vorschriften werden.[193] Bei einem lediglich teilweisen Verlust der Verkehrsbedeutung liegt demgegenüber ein Fall vor, in dem eine Teileinziehung naheliegt.

Die üblicherweise[194] vorgesehene zweite Voraussetzungsalternative, nach der eine Einziehung auch erfolgen kann, soll oder muss, wenn überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen oder die Einziehung erfordern, macht eine Abwägung zwischen den verkehrlichen, den berührten privaten und den gegebenenfalls entgegenstehenden öffentlichen Belangen erforderlich. Als besonders wichtiger Anwendungsfall ist dabei eine der Verkehrsnutzung entgegenstehende öffentliche Planung anzusehen, die sich etwa aus einem Bebauungsplan ergeben kann, in welchem eine anderweitige Nutzung der Flächen oder eine alternative Verkehrsführung vorgesehen ist.[195]

Zu betonen ist jedoch, dass die Einziehungsmöglichkeit durch die betreffenden Vorschriften nicht von dem Vorliegen einer rechtlich verbindlichen Planung abhängig gemacht wird, wenn dort allgemeiner auf das Vorliegen überwiegender Gründe des öffentlichen Wohls abgestellt wird.[196] Vielmehr gehören städtebauliche Gründe auch außerhalb förmlicher bzw. verbindlicher Planungsakte zu den Gründen des öffentlichen Wohls, die eine Einziehung rechtfertigen können.[197] Praktisch kann es dabei zum Bei-

---

188 Eingehend zur Diskussion Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 99 f. m.w.N.

189 Vgl. VGH München, Beschluss vom 23.09.2013 – 8 ZB 12.2525, Rn. 12 (BayVBl. 2014, 147); OVG Münster, Urteil vom 19.05.1999 –3 A 3506/95, Rn. 6 f. (DÖV 1999, 1012); OVG Münster, Entsch. vom 17.01.1980 - 9 A 1361/77 (DÖV 1980, 924).

190 Vgl. z. B. § 7 Abs. 1 StrG BW; § 4 Abs. 1 Satz 1 BerlStrG; § 6 Abs. 1 Satz 1 HStrG; § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsStrG.

191 Vgl. z. B. Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG.

192 So § 7 Abs. 2 Satz 1 StrWG NRW.

193 Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 251; Lorenz/Will, Straßengesetz BW, § 7 Rn. 13.

194 Nicht ganz eindeutig ist insoweit die Berliner Vorschrift formuliert: „Wird eine öffentliche Straße für den öffentlichen Verkehr nicht mehr benötigt, so kann sie eingezogen werden." (§ 4 Abs. 1 Satz 1 BerlStrG).

195 Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 252 m.w.N.

196 Ausdrücklich für die Teileinziehung VGH Mannheim, Beschluss vom 16.07.1990 – 5 S 1039/90, NVwZ 1991, 387, 389.

197 Eingehend VGH Lüneburg, Urteil vom 18. 7. 2006 – 12 LB 116/06, NVwZ-RR 2007, 147, 148 f.

spiel um den Bau eines Gebäudes auf bisheriger Verkehrsfläche, die Ersatzlandbeschaffung für ein Infrastrukturvorhaben, Belange des Schutzes vor Lärm und Abgasen, die Ordnung des ruhenden Verkehrs oder andere Absichten städtebaulichen Charakters gehen.[198] Zu den zu berücksichtigenden Gesichtspunkten gehören innerhalb der Entscheidung auch und insbesondere die spezifischen Anliegerinteressen an der Erreichbarkeit ihrer Grundstücke.[199]

Somit kann davon ausgegangen werden, dass auch nicht förmliche/informelle verkehrsplanerische Überlegungen, wie sie häufig in lokalen/kommunalen Verkehrsentwicklungskonzepten oder Ähnlichem niedergelegt sind, ausreichen können, um eine Einziehung zu rechtfertigen.[200] Die hierüber zu treffende Abwägungsentscheidung überlässt der zuständigen Behörde grundsätzlich einen Beurteilungsspielraum, der einer gerichtlichen Kontrolle nur im Hinblick auf Abwägungsfehler und die Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht überprüfbar ist.[201]

Die Teileinziehung von Straßen ist nach allen Landesgesetzen unter Wahrnehmung eines behördlichen Ermessens möglich und wird (bei graduell unterschiedlichen Formulierungen) üblicherweise (nur) unter die Voraussetzung überwiegender Gründe des öffentlichen Wohls gestellt.[202] In einigen Bundesländern fehlt es auch an einem speziellen Tatbestand zur Teileinziehung.[203] Dann wird die Teileinziehung rechtlich als Unterfall der (Voll-) Einziehung behandelt.[204] Effektiv ergibt sich dadurch eine weitgehende Übereinstimmung der Rechtslage in allen Ländern, weil es auch insoweit darauf ankommt, ob überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls die Teileinziehung rechtfertigen. Der Sache nach geht es bei Teileinziehungen meist um nachträgliche Beschränkungen der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten, -zwecke und -zeiten.[205] Die zuständige Behörde muss wie bei der Volleinziehung eine fehlerfreie Abwägungsentscheidung zwischen allen berührten öffentlichen und privaten Belangen treffen, bei der ihr ein Beurteilungsspielraum zusteht und die nur begrenzt gerichtlich überprüfbar ist.

Als unzulässig wird eine Teileinziehung verstanden, soweit sie der in der Einstufung der Straße oder des Straßenabschnitts zum Ausdruck kommenden Verkehrsfunktion widersprechen würde (zum Beispiel soll der Kfz-Verkehr von einer Straße nicht ausgeschlossen werden können, die als Ortsdurchfahrt eingestuft ist).[206] Soweit nach Landesrecht möglich, kann sie gegebenenfalls mit einer Umstufung verbunden werden (siehe dazu sogleich).

4.2.3.3 Verantwortlichkeit für die Straßen – Einstufung und Baulast

Die Widmung legt inhaltlich fest, wofür die in ihr jeweils erfassten Verkehrsflächen im Sinne des Gemeingebrauchs genutzt werden können. Damit gibt sie zugleich den Rahmen für die mögliche bauliche Aufteilung und Gestaltung der Flächen vor. Enthält die Widmung räumliche oder zeitliche Fixierungen, so ist die für die Gestaltung zuständige Stelle daran gebunden. Bleibt die Widmung jedoch allgemeiner, indem sie etwa nur die Außengrenzen des verkehrlich genutzten Raums festlegt, steht es grundsätzlich im Ermessen der zuständigen Behörde, die bauliche Gestaltung näher zu bestimmen. Sie kann den

198 Vgl. mit weiteren Beispielen Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 245 m.w.N.

199 Vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 16.07.1990 – 5 S 1039/90, NVwZ 1991, 387. Für eine Berücksichtigung der Anliegerinteressen auf der Rechtsfolgeseite VGH Lüneburg, Urteil vom 18. 7. 2006 – 12 LB 116/06, NVwZ-RR 2007, 147, 148 f.

200 Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 245 f. und 258 m.w.N.

201 VGH Lüneburg, Urteil vom 18. 7. 2006 – 12 LB 116/06, NVwZ-RR 2007, 147, 149.

202 Vgl. z. B. Art. 8 Abs. 2 Satz 2 BayStrWG; § 4 Abs. 1 Satz 2 BerlStrG; § 8 Abs. 2 Satz 2 SächsStrG.

203 Z. B. im StrG BW und im HStrG.

204 Ausdrücklich § 5 Abs. 5 Satz 2 StrG BW; unerwähnt in §§ 4 bis 6 HStrG.

205 Ausdrücklich Art. 8 Abs. 2 Satz 2 BayStrWG.

206 Einleuchtend Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 8 Rn. 58.

Straßenraum dann baulich insbesondere zwischen Bereichen für den Kfz-Verkehr (ggf. mit Unterscheidungen für das Fahren und das Parken), den Radverkehr und den Zu-Fuß-Verkehr aufteilen.

Die Verantwortlichkeit für Entscheidungen zur Planung, zur baulichen Gestaltung sowie für deren Umsetzung liegt bei dem jeweiligen Träger der „Straßenbaulast". Wer dies jeweils ist, richtet sich danach, in welche Straßenkategorie die jeweilige Straße eingestuft ist.[207] Die Straßenkategorie dient insbesondere der Feststellung bestimmter Verkehrsfunktionen und der Klärung von Verantwortlichkeiten für die Planung, den Bau, die Unterhaltung sowie die Zuständigkeiten für straßenrechtliche Entscheidungen (wie z.B. über Sondernutzungen).[208] Mittelbar kann sie auch eine Rolle spielen für den Widmungsinhalt, sofern diese mit einer bestimmten Funktionszuweisung korrespondiert.[209] Im Übrigen werden an sie innerhalb und teils auch außerhalb des Straßenrechts noch anderweitige Rechtsfolgen geknüpft (wie z.B. die Art der zulässigen Planungsverfahren oder die Geltung von Anbau- oder Baubeschränkungszonen, die Höhe von Erschließungsbeiträgen oder der Straßenreinigungsrhythmus).[210]

Die Straßenbaulast umfasst nach den Straßengesetzen mit meist übereinstimmendem Wortlaut „alle mit dem Bau und der Unterhaltung der öffentlichen Straßen zusammenhängenden Aufgaben"[211]. Sie schließt damit die Bestimmung der Art, des Umfangs und des Zeitpunkts der Herstellung der Straße ein.[212] An die Straßenbaulast knüpft sich dabei grundsätzlich auch die Finanzierungsverantwortung für den Straßenbau.[213]

Die „oberste" Straßenkategorie bilden die Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen). Für diese liegt die Straßenbaulast nach § 5 Abs. 1 FStrG grundsätzlich in der Hand des Bundes. Speziell für die Ortsdurchfahrten in Gemeinden mit mehr als 80.000 Einwohnern liegt sie hiervon abweichend nach Maßgabe von § 5 Abs. 2 und 3 FStrG jedoch bei den Gemeinden; für Gehwege und Parkplätze liegt sie gemäß § 5 Abs. 4 FStrG generell bei den Gemeinden.[214] Dadurch ergeben sich geteilte Verantwortlichkeiten. Die Bundesstraßen werden gemäß Art. 90 Abs. 2 GG durch die Länder im Auftrag des Bundes verwaltet.[215]

Die Einstufung der übrigen Straßen ist insbesondere in den Flächenstaaten von Bedeutung, da dort zu klären ist, welche Körperschaft jeweils die Straßenbaulast trägt. Dabei wird üblicherweise zwischen vier Kategorien unterschieden:

1. Landesstraßen (in Bayern und Sachsen „Staatsstraßen"[216], in NRW neuerdings unter Einbeziehung von Radschnellwegen[217]),
2. Kreisstraßen,
3. Gemeindestraßen und
4. sonstige Straßen bzw. Wege.[218]

---

207 Differenzierend zur Einstufung Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 11; Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 175 ff.
208 Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 175.
209 Vgl. Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 11 Rn. 58.
210 Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 11 Rn. 1.
211 Wörtlich § 9 Abs. 1 Satz 1 StrWG NRW; § 7 Abs. 2 Satz 1 BerlStrG.
212 Ausdrücklich § 7 Abs. 2 Satz 1 BerlStrG.
213 Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 978 m.w.N.
214 Vgl. zum Ganzen Witting, in: Müller/Schulz, FStrG, § 5 Rn 22 ff.; Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 915 ff.
215 Eingehend Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Rn. 21 ff. m.w.N., Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 908 ff.
216 Siehe Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayStrWG; § 3 Abs. 1 Nr. 1 SächsStrG.
217 So § 3 Abs. 1 Nr. 1 StrWG NRW.
218 Vgl. Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayStrWG,

Träger der Straßenbaulast ist in den Flächenstaaten bei den Landesstraßen grundsätzlich das Land, bei den Kreisstraßen sind es die Kreise und kreisfreien Städte, bei den übrigen Straßen die Gemeinden.[219] Das Landesrecht sieht bei den Gemeindestraßen und den sonstigen Straßen und Wegen gelegentlich weitere Differenzierungen oder Abweichungen für bestimmte Konstellationen vor.[220]

Die Ortsdurchfahrten bilden keine eigenständige Straßenkategorie, sondern werden grundsätzlich als Bestandteil der jeweiligen Straße behandelt; allerdings weisen die Landesgesetze die Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten verbreitet nach dem Vorbild des Bundesrechts unter bestimmten Voraussetzungen den Gemeinden zu.[221] Praktisch erhalten sie dadurch eine Sonderstellung, obgleich sie nicht als eigenständige Straßenkategorie begriffen werden.

In den Stadtstaaten Berlin und Bremen gibt es hieran teils angelehnte Kategorien. In Hamburg wird auf die Einstufung der nicht dem Bundesrecht unterliegenden Straßen verzichtet.[222] Die Stadtstaaten Berlin und Hamburg sind zugleich (Bundes-) Land und Gemeinde, so dass sie einheitlich für alle Straßen Träger der Straßenbaulast sind. In Berlin wird kompetenzrechtlich jedoch deutlicher als in Hamburg zwischen gesamtstädtischen und bezirklichen Angelegenheiten unterschieden, so dass auch die Straßen entsprechend zugeordnet werden.[223] Die Unterscheidungsbedürftigkeit in Bremen spiegelt wider, dass sich Bremen in die beiden Gemeinden Bremen und Bremerhaven teilt.[224]

Die Zuordnung der Straßen erfolgt durch Verwaltungsakt, insbesondere in Fällen der (erstmaligen) Herstellung einer Straße meist zugleich mit der Widmung, im Falle einer nachträglichen auch durch Einstufung auf Grundlage eines eigenständigen Verwaltungsakts.

Der Sache nach kommt es für die Ein- und ggf. Umstufung nach den Straßengesetzen tragend darauf an, welche Verkehrsbedeutung die Straße hat oder haben soll (welcher Verkehrsfunktion die Straße dient oder „zu dienen bestimmt ist"). So werden die einzelnen Kategorien z.B. in Art. 3 Abs. 1 des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes wie folgt umschrieben:

> „1. Staatsstraßen; das sind Straßen, die innerhalb des Staatsgebiets zusammen mit den Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und dem Durchgangsverkehr zu dienen bestimmt sind.
>
> 2. Kreisstraßen; das sind Straßen, die dem überörtlichen Verkehr innerhalb eines Landkreises, dem Verkehr zwischen benachbarten Landkreisen und kreisfreien Gemeinden oder dem erforderlichen Anschluß von Gemeinden an das überörtliche Verkehrsnetz dienen oder zu dienen bestimmt sind; sie sollen mindestens an einem Ende an eine Bundesfernstraße, Staatsstraße oder andere Kreisstraße anschließen.
>
> 3. Gemeindeverbindungsstraßen, Ortsstraßen (Gemeindestraßen nach Art. 46).
>
> 4. Öffentliche Feld- und Waldwege, beschränkt-öffentliche Wege, Eigentümerwege (sonstige öffentliche Straßen nach Art. 53)."

Für Fälle einer Änderung der Verkehrsbedeutung sehen die Straßengesetze eine Umstufung (Aufstufung, Abstufung) vor.[225] Auch diese ist ggf. ein Verwaltungsakt. In einigen Ländern ist die Umstufung auch möglich, wenn überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls für eine Änderung der Einstufung vorliegen.[226] Das gilt jedoch nicht überall. So ist zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen die Umstufung

---

219 Vgl. z. B. Art. 41 BayStrWG; § 43 StrWG NRW.

220 Beispiele bei Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 911.

221 Vgl. z. B. § 44 StrWG NRW.

222 Hamburgisches Wegegesetz (HWG) vom 22.01.1974 (HmbGVBl. 1974, 41, 83), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.11.2016 (HmbGVBl. S. 473).

223 Vgl. § 20 BerlStrG,

224 Vgl. § 3 Bremisches Landesstraßengesetz (BremLStrG) vom 20.12.1976 (Brem.GBl. S. 341), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 02.08.2016 (Brem.GBl. S. 434, 474).

225 Eingehend Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 10; Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 216 ff.

226 Vgl. z. B., Art. 7 BayStrWG, § 7 Abs. 2 SächsStrG.

nur bei Änderung der Verkehrsbedeutung oder infolge großräumiger Planungen oder Programme des Bundes oder des Landes vorgesehen,[227] in Hessen und Baden-Württemberg überhaupt nur bei einer Änderung der Verkehrsbedeutung.[228]

4.2.3.4 Bauliche Gestaltung und Ausbaustandard

Hinsichtlich der Straßengestaltung geben die Landesgesetze den Straßenbaulastträgern üblicherweise – wie auch das FStrG – vor, sich an dem jeweiligen Verkehrsbedürfnis zu orientieren und dabei gegebenenfalls andere öffentliche Belange zu berücksichtigen. Als typische Beispiele seien hier die Kernregelungen der straßenrechtlichen Bestimmungen zur Baulast in den Ländern Bayern, Nordrhein-Westfalen und Berlin wiedergegeben:

Art. 9 Abs. 1 und 2 BayStrWG:

> „(1) Die Straßenbaulast umfaßt alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straße zusammenhängenden Aufgaben. Die Träger der Straßenbaulast haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem gewöhnlichen Verkehrsbedürfnis und den Erfordernissen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung genügenden Zustand zu bauen und zu unterhalten. Soweit sie hierzu unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit außerstande sind, haben sie auf den nicht verkehrssicheren Zustand vorbehaltlich anderweitiger Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörden durch Verkehrszeichen hinzuweisen. Beim Bau und bei der Unterhaltung der Straßen sind die Belange der älteren Menschen und Kinder zu berücksichtigen und der Naturhaushalt und das Landschaftsbild zu schonen. Die Belange von Menschen mit Behinderung und von Menschen mit sonstigen Mobilitätsbeeinträchtigungen werden berücksichtigt mit dem Ziel, Barrierefreiheit ohne besondere Erschwernis zu ermöglichen, soweit nicht andere überwiegende öffentliche Belange, insbesondere solche der Verkehrssicherheit, entgegenstehen.
>
> (2) Beim Bau und der Unterhaltung der Straßen sind die allgemein anerkannten Regeln der Baukunst und Technik zu beachten.“

§ 9 Abs. 1 und 2 StrWG NRW:

> „(1) Die Straßenbaulast umfasst alle mit dem Bau und der Unterhaltung öffentlicher Straßen zusammenhängenden Aufgaben. Die Träger der Straßenbaulast haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, um- und auszubauen, zu erweitern oder sonst zu verbessern sowie zu unterhalten. Soweit sie hierzu unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit außer Stande sind, haben sie auf den nicht verkehrssicheren Zustand vorbehaltlich anderweitiger Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden durch Verkehrszeichen oder Verkehrseinrichtungen hinzuweisen.
>
> (2) Beim Bau und bei der Unterhaltung der Straßen sind die allgemein anerkannten Regeln der Technik, die Belange des Umweltschutzes, des Städtebaus, des öffentlichen Personennahverkehrs, der im Straßenverkehr besonders gefährdeten Personengruppen sowie des Rad- und Fußgängerverkehrs angemessen zu berücksichtigen. Die Belange von Menschen mit Behinderung und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung sind mit dem Ziel zu berücksichtigen, möglichst weitgehende Barrierefreiheit zu erreichen.“

§ 7 Abs. 2 BerlStrG:

> „(2) Die Straßenbaulast umfasst alle mit dem Bau und der Unterhaltung der öffentlichen Straßen zusammenhängenden Aufgaben, auch die Bestimmung der Art, des Umfangs und des Zeitpunkts der Herstellung. Die öffentlichen Straßen sind im Rahmen der Leistungsfähigkeit des Trägers der Straßenbaulast so zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern, zu verbessern oder zu ändern, dass sie dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügen. Dabei sind auch die Funktion der Straße als Aufenthaltsort, das Stadtbild und die Belange des Denkmal-und Umweltschutzes, der im Straßenverkehr besonders gefährdeten Personen sowie von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen. Der Träger der Straßenbaulast hat im Falle eines nicht verkehrssicheren Zustands der Straße zu veranlassen, dass bis zur Wiederherstellung des verkehrssicheren Zustands durch Anordnung von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen eine Gefährdung der Ver-

[227] Vgl. § 8 Abs. 1 und 4 StrWG NRW.

[228] Vgl. § 5 HStrG, § 6 StrG BW.

kehrsteilnehmer ausgeschlossen ist. Er hat ferner für eine alsbaldige Wiederherstellung des verkehrssicheren Zustands der Straße zu sorgen."

Übereinstimmend haben sich die Baulastträger nach allen Landesgesetzen bei Bau und Unterhaltung grundsätzlich an den regelmäßigen bzw. gewöhnlichen Verkehrsbedürfnissen auszurichten, begrenzt allerdings durch ihre (finanzielle) Leistungsfähigkeit und gegebenfalls modifiziert durch die Pflicht zur Berücksichtigung anderer öffentlicher Belange – wobei das Landesrecht bei Letzterem durchaus Unterschiede aufweist, wie die zitierten Vorschriften zeigen.

Die übliche Ausrichtung an dem „regelmäßigen Verkehrsbedürfnis" richtet sich nicht speziell auf bestimmte Verkehrsarten bzw. Verkehrsmittel[229] und verlangt nicht mehr als eine Orientierung an den durchschnittlichen Gegebenheiten, ist also nicht auf die Herstellung optimaler Ausbauzustände gerichtet.[230]

Gleichwohl fällt auf, dass vom Ansatz her die Bedarfslage und nicht etwa eine davon abweichende stadt- oder verkehrspolitische Zielsetzung zugrunde zu legen ist, was dazu führt, dass bei einem zunehmenden Verkehr bestimmter Art tendenziell Handlungsdruck dahin entsteht, der betreffenden Verkehrsart immer größeren Raum zu geben – wie es über viele Jahrzehnte auch für den Autoverkehr beobachtet werden konnte. Obwohl die Vorschriften an sich verkehrsmittelneutral formuliert sind, wirken sie doch in den letzten Jahrzehnten in räumlicher Hinsicht faktisch in erster Linie zugunsten des Autoverkehrs und damit zu Lasten der übrigen Verkehrsarten, schon weil der Autoverkehr im Vergleich zu anderen Verkehrsarten einen weit höheren Raumbedarf hat. Die Orientierung am Bedarf der einzelnen Verkehrsarten impliziert, dass der Straßenraum möglichst so ausgenutzt wird, dass alle Verkehrsarten darin Platz haben. In der Konsequenz lösen die Vorschriften dadurch einen Verdrängungsdruck zu Lasten der Gruppe der Fußgängerinnen und Fußgängern als den raumsparendsten der am Verkehr teilnehmenden Personen sowie für verkehrsfremde Nutzungen des Straßenraums aus.

Deutlich wird dieser Wirkungszusammenhang insbesondere dort, wo den Fußgängern und Fußgängerinnen ursprünglich breite Gehwege zur Verfügung standen oder stehen. Entwickelt sich auf der betreffenden Straße ein hoher Nutzungsbedarf für den fließenden oder auch für den ruhenden Autoverkehr, so kann dafür der Gehweg verkleinert werden, solange dieser noch genügend Raum dafür lässt, ihn überhaupt noch als Gehweg zu benutzen. Die Folge ist, dass der Gehweg seiner Aufenthaltsfunktion beraubt wird, denn diese ist ja keine Kernfunktion des verkehrlichen Gemeingebrauchs. Noch höherer Verdrängungsdruck entsteht für Sondernutzungen wie Straßenrandgastronomie oder Geschäftsauslagen, die für die Lebendigkeit des öffentlichen Raums jedoch eine hohe Bedeutung haben können.

Beim Bau, der Gestaltung und der Unterhaltung haben die Baulastträger die allgemein anerkannten Regeln der Technik zu beachten.[231] Im Unterschied zum weitergehenden, im Umweltrecht verbreiteten „Stand der Technik" wird damit ein Standard umschrieben, der als allgemein ausgereift gilt und dem keine Tendenz „nach oben", das heißt zu weiteren Verbesserungen innewohnt.[232]

Eine in der Praxis nicht zu unterschätzende Rolle bei der konkreten Gestaltung des Straßenraums kommt den von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV)[233] herausgegebenen Richtlinien für den Straßenbau[234] zu. In diesen werden zwar an sich nur Empfehlungen ausge-

229 Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 970 m.w.N.

230 Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 970; Lorenz/Will, Straßengesetz BW, § 9 Rn. 33 f. m.w.N.

231 Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 976 m.w.N.

232 Siehe im Kontrast dazu die Definition des „Standes der Technik" in Vorschriften wie § 3 Abs. 6 BImSchG.

233 http://www.fgsv.de/start.html, zuletzt abgerufen am 07.06.2019.

234 Insbesondere den Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (RASt 06), http://www.fgsv-verlag.de/catalog/_pdf-files/200.i.pdf, zuletzt abgerufen am 07.06.2019.

sprochen, so dass ihnen keine normative Verbindlichkeit zukommt.[235] Sie werden in der Praxis auch der Gerichte aber als Anhaltspunkt verwendet um zu beurteilen, ob ein ausreichender oder angemessener Standard vorliegt.[236] An einigen Stellen erhalten sie zudem im Straßenverkehrsrecht durch ausdrückliche Verweise in der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung (VwV StVO)[237] eine gehobene Bedeutung.

4.2.3.5 Gemeingebrauch und Sondernutzung von Straßenland

Nach den straßenrechtlichen Vorschriften ist der Gebrauch der öffentlichen Straßen jedem im Rahmen der Widmung für den Verkehr gestattet (Gemeingebrauch).[238] Mit der Widmung wird also der Umfang des verkehrlichen Gemeingebrauchs festgelegt. Kein Gemeingebrauch liegt danach vor, wenn jemand die Straße nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken benutzt.[239]

Zum verkehrlichen Gemeingebrauch zählt die Nutzung zu allen verkehrlichen Zwecken, die von der Widmung für die betreffende Fläche umfasst sind. Im Falle einer allgemein gehaltenen Widmung für verkehrliche Zwecke oder einer Widmung für den Kfz-Verkehr gehört dazu grundsätzlich auch das Halten und Parken von Kfz.[240] Das Parken wird nicht als eigenständige Verkehrsart betrachtet, sondern als eine konkrete Ausprägung der Verkehrsart „Verkehr mit Kraftfahrzeugen", die ihrerseits Teil des Gemeingebrauchs ist. Sofern der Gemeingebrauch für die jeweilige Fläche nicht durch Widmung auf bestimmte andere Verkehrsmittel oder bestimmte Nutzergruppen beschränkt ist, ist der Landesgesetzgeber daran gehindert, für diese Flächen unter Gebrauch des Straßenrechts das Parken zu untersagen, weil er damit eine materiell dem Straßenverkehrsrecht zuzuordnende Entscheidung trifft.[241]

Nutzungen von Verkehrsflächen außerhalb des verkehrlichen Gemeingebrauchs werden in Abgrenzung zum Gemeingebrauch als Sondernutzung bezeichnet. Sie bedürfen in der Regel einer behördlichen Erlaubnis und sind als solche grundsätzlich gebührenpflichtig. Sie werden nach Maßgabe der Straßengesetze üblicherweise nur befristet oder widerruflich gestattet.[242] Typische Sondernutzungen sind etwa die Nutzung von Gehwegen für gewerbliche Zwecke (z.B. Gastronomie, Verkaufsauslagen, Werbung) oder von Straßenraum für Feste, Märkte oder Sportveranstaltungen. In Abgrenzungsfällen neigt die Rechtsprechung oftmals zur Annahme von Sondernutzungen, z.B. für „Bier-Bikes“[243], Party-Bikes[244] oder „Moving Boards“ (auf dem Rücken getragene Werbetafeln)[245].

Beispielhaft sei § 11 Abs. 1 des Berliner Straßengesetzes zitiert:

> „Jeder Gebrauch der öffentlichen Straßen, der über den Gemeingebrauch hinausgeht, ist eine Sondernutzung und bedarf unbeschadet sonstiger Vorschriften der Erlaubnis der Straßenbaubehörde.“

---

235 BVerwG, Urteil vom 26.05.1989 – 8 C 6/88, NVwZ 1990, 165, 168; vgl. auch Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 976 m.w.N.

236 Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 13. 4. 2000 – 5 S 2778/98, NVwZ-RR 2011; BVerwG, Urteil vom 26.05.1989 – 8 C 6/88, NVwZ 1990, 165, 168.

237 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) vom 26.01.2001 in der Fassung vom 22.05.2017 (BAnz AT 29.05.2017 B8), siehe dort z. B. Rn. 13 zu § 2.

238 So wörtlich z. B. § 10 Abs. 2 Satz 1 BerlStrG. Damit übereinstimmend z. B. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG.

239 Wörtlich z. B. § 10 Abs. 2 Satz 3 BerlStrG. Damit übereinstimmend Art. 14 Abs. 1 Satz 2 BayStrWG.

240 Grundlegend BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 323).

241 Eingehend BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 322 f.). vgl. auch OVG Hamburg, Beschluss vom 06.02.2017 – 5 Bf 163/6 (Beck RS 2017, 102039).

242 Vgl. Stahlhut, Sondergebrauch in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 27 Rn. 16.

243 OVG Münster Urteil vom 23.11.2011 – 11 A 2325/10 (BeckRS 2011, 56104).

244 OVG Münster, Urteil vom 23.11.2001 – 11 A 2511/11 (FD-StrVR 2011, 325215).

245 OVG Münster Beschluss vom 17.07.2014 – 11 A 2250/12 (BeckRS 2014, 54112).

Die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen steht in fast allen Bundesländern im behördlichen Ermessen, ohne dass den Behörden insoweit spezifische Vorgaben zu den anzustellenden Ermessenserwägungen gemacht würden.[246] Es greift dann die Grundsatzvorschrift des § 40 VwVfG, nach der die Behörde ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten hat.

Für die betreffenden Straßengesetze wird in der Rechtsliteratur unter Berufung auf zahlreiche Gerichtsentscheidungen davon ausgegangen, dass die Behörden die Ablehnung von Anträgen auf Sondernutzung ausschließlich auf straßenbezogene Erwägungen stützen dürfen.[247] Als straßenbezogen werden dabei neben solchen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs[248] auch solche des Städtebaus angesehen, soweit sie einen Bezug zur Straße haben[249], ferner das Interesse der Anlieger an einem Zugang zur Straße[250] oder das Interesse von Behinderten an der Teilnahme am Gemeingebrauch[251]. Strittig ist, ob zum Beispiel auch Gesichtspunkte des Immissionsschutzes die Ablehnung einer Sondernutzungserlaubnis rechtfertigen können.[252] Nicht gestattet soll es den Behörden nach einigen gerichtlichen Entscheidungen sein, etwa Erwägungen der Abfallvermeidung[253] oder des gemeindlichen Eigeninteresses[254] zur Entscheidungsgrundlage zu machen.

Verbreitet wird daraus auch geschlossen, bei Sondernutzungserlaubnissen dürfte auch der Gesichtspunkt des Konkurrenzschutzes nicht berücksichtigt werden.[255] Die hierbei in Bezug genommene Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 2007[256] wird insofern jedoch einengend interpretiert. Zwar bringt das Gericht darin zum Ausdruck, dass die betreffende Bestimmung des baden-württembergischen Straßengesetzes nicht dem Schutz „konkurrierender Gewerbetreibender angesichts von diesen entrichteter hoher Mieten in der Fußgängerzone“ diene.[257] Damit spricht das Gericht jedoch nicht aus, dass es dem Landesgesetzgeber untersagt wäre, innerhalb des Straßenrechts auch Regelungen zu schaffen, mit denen neben verkehrlichen Belangen auch andere öffentliche Belange oder Gesichtspunkte des Wettbewerbsschutzes berücksichtigt werden können. Es nimmt nur an, dass dies bei der konkret betrachteten landesrechtlichen Bestimmung nicht der Fall ist.

In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg weichen die Konzepte zum Umgang mit Sondernutzungen von der allein auf straßenbezogene Gesichtspunkte begrenzten Sichtweise zum Teil ab. So sieht das Berliner Straßengesetz in § 11 Abs. 2 Satz 1 vor: Die Sondernutzungserlaubnis

> „soll in der Regel erteilt werden, wenn überwiegende öffentliche Interessen der Sondernutzung nicht entgegenstehen oder ihnen durch Nebenbestimmungen zur Erlaubnis entsprochen werden kann.“

§ 19 Abs. 4 Satz 4 des Hamburgischen Wegegesetzes bestimmt, dass die Erlaubnis erteilt werden kann, wenn

---

246 Vgl. z. B. § 16 StrG BW, Art. 18 BayStrWG, § 18 StrWG NRW.

247 Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 361, sowie Stahlhut, Sondergebrauch, in: Kodal, Straßenrecht, Kap 27 Rn. 58 – jeweils mit Beispielen aus der Rechtsprechung.

248 Vgl. Lorenz/Will, Straßengesetz BW, § 16 Rn. 16 f.; dem folgend Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 365.

249 Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 366 m.w.N.

250 Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 368.

251 Das ist mittlerweile häufig ausdrücklich geregelt, vgl. z. B. § 16 Abs. 1 Satz 2 HStrG; § 18 Abs. 1 Satz 3 StrWG NRW.

252 Dafür Lorenz/Will, Straßengesetz BW, § 16 Rn. 31; dagegen Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 367, 372.

253 VGH München, Urteil vom 22.01.1992 – 20 N 91.2850 (NVwZ 1992, 1004); OVG Schleswig, Urteil vom 16.02.1996 – 3 K 2/95 (NVwZ 1996, 1034). Maßgebend soll insofern der Verstoß gegen vorrangiges Bundesrecht sein.

254 VGH Mannheim, Beschluss vom 19. 1. 2006 - 5 S 846/05 (NVwZ-RR 2996, 835).

255 Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 364.

256 BVerfG, Beschluss vom 12.04.2007 – 1 BvR 78/02 (NVwZ 2007, 1306).

257 Ausdrücklich heißt es: „Derartigen Zwecken dient das Straßengesetz nicht.“ BVerfG, Beschluss vom 12.04.2007 – 1 BvR 78/02 (NVwZ 2007, 1306, 1307).

„1. die Sicherheit des Verkehrs nicht eingeschränkt und die Leichtigkeit des Verkehrs nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt wird,

2. der Gemeingebrauch entweder nicht unverhältnismäßig eingeschränkt oder nicht für unverhältnismäßige Dauer ausgeschlossen wird und

3. insbesondere Wegebestandteile, Maßnahmen der Wegebaulast, die Umgebung oder die Umwelt, städtebauliche oder sonstige öffentliche Belange einschließlich der Erzielung von öffentlichen Einnahmen auf Grund der Wegenutzung und die öffentlichen oder privaten Rechte Dritter nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt werden."

Die Hamburgische Regelung setzt sich explizit ab von der herkömmlichen und in den meisten anderen Ländern noch vorherrschenden Herangehensweise des Straßenrechts, welches für die Berücksichtigung außerverkehrlicher Belange grundsätzlich keinen Raum gab bzw. gibt. Die Hamburgische Herangehensweise dürfte ohne weiteres zulässig sein, denn es ist grundsätzlich Aufgabe des Gesetzgebers, den Umfang und die Gesichtspunkte des Ermessens zu bestimmen.

Nicht als erlaubnispflichtig gelten kraft vorrangigen Verfassungsrechts die Nutzung des Straßenlandes zur Ausübung der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) sowie der sog. kommunikative Gemeingebrauch zu Zwecken der Ausübung der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG)[258]. Andere grundrechtlich geschützte Rechtspositionen wie der sog. Anliegergebrauch[259], die Pressefreiheit, die Religionsfreiheit oder die Wahlkampfwerbung führen unter Umständen zu Ansprüchen auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen.[260]

Die Höhe der für Sondernutzungen verlangten Gebühren ist üblicherweise für Landesstraßen durch Rechtsverordnung, für Kreis- und Gemeindestraßen in Satzungen geregelt. Hinsichtlich der Gebührenhöhe sehen die Gesetze regelmäßig vor, dass bei Bemessung einerseits Art und Ausmaß der Beeinträchtigung und andererseits das wirtschaftliche Interesse des Gebührenschuldners zu berücksichtigen sind.[261] Im Übrigen gelten die allgemeinen gebührenrechtlichen Grundsätze, nach denen dem Normgeber ein gerichtlich nur begrenzt überprüfbares Gestaltungsermessen zusteht.[262]

In den Flächenstaaten ist es den Gemeinden nach den einschlägigen Gesetzen gestattet, Sondernutzungssatzungen zu erlassen, in denen sie den Umfang der Genehmigungspflicht für sondernutzungspflichtiges Verhalten eigenständig und abweichend von den an sich geltenden Bestimmungen über Sondernutzungen regeln. Sie haben dabei nach Maßgabe des Landesrechts entsprechende Regelungsbefugnisse nicht nur für die ihrer eigenen Baulast unterstehenden Straßen, sondern auch für Ortsdurchfahrten von Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen.[263]

Gegenstand der Sondernutzungssatzungen darf nur sein, was Sondernutzung ist. Es ist den Satzungsgebern daher nicht möglich, in den Satzungen Regelungen über Verhalten zu treffen, welches der Sache nach Teil des Gemeingebrauchs ist (z.B. das Halten und Parken von Fahrzeugen auf dem Straßenverkehr gewidmetem Straßenland[264] oder der Aufenthalt von Fußgängern zum Zwecke des Alkohol-

---

258 Eingehend BVerfG, Urteil vom 22. 2. 2011 – 1 BvR 699/06, NJW 2011, 1201, Rn. 65 ff., 67; vgl. auch Stahlhut, in: Kodal, Straßenrecht, S. 730.

259 Vgl. BVerwG, Urteil vom 15.11.1974 – IV C 12/72 (NJW 1975, 1528, 1528 f.) sowie (modifizierend) BVerwG, Urteil vom 08.09.1993 – 11 C 38/92 (NJW 1994, 1080, 1081). Zum Ganzen auch Krämer: Straßensperrung durch Teileinziehung und Anliegergebrauch, NVwZ 1983, 336.

260 Grundlegend im Hinblick auf die Pressefreiheit BVerfG, Beschluss vom 12.4.2007 – 1 BvR 78/02, NVwZ 2007, 1306; eingehend mit weiteren Beispielen Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 373 ff. m.w.N.

261 Ausdrücklich § 8 Abs. 3 Satz 3 FStrG; Art. 18 Abs. 2a BayStrWG; § 11 Abs. 9 BerlStrG.

262 Eingehend Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 410 ff.

263 Vgl. z. B. § 37 HStrG; § 19 StrWG NRW.

264 OVG Lüneburg, Beschluss vom 03.09.1997 – 12 M 3916/97 und 4248/97 (NVwZ-RR 1996, 205); OVG Hamburg, Beschluss vom 06.02.2017 – 5 Bf 163/6 (Beck RS 2017, 102039).

genusses[265]). Regelbar ist durch gemeindliche Satzung jedoch auch und insbesondere das Freistellen bestimmter Arten der Sondernutzung vom Erfordernis einer Genehmigung im Einzelfall.

Sämtliche Straßengesetze der Länder[266] verfügen nach dem Vorbild des Bundesfernstraßengesetzes über eine spezielle Kollisionsnorm zum Straßenverkehrsrecht. Danach entfällt das Erfordernis einer Sondernutzungserlaubnis für Nutzungen, die zugleich auch nach straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften erlaubnispflichtig sind. § 8 Abs. 6 FStrG lautet:

> „(6) Ist nach den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts eine Erlaubnis für eine übermäßige Straßenbenutzung oder eine Ausnahmegenehmigung erforderlich, so bedarf es keiner Erlaubnis. Vor ihrer Entscheidung hat die hierfür zuständige Behörde die sonst für die Sondernutzungserlaubnis zuständige Behörde zu hören. Die von dieser geforderten Bedingungen, Auflagen und Sondernutzungsgebühren sind dem Antragsteller in der Erlaubnis oder Ausnahmegenehmigung aufzuerlegen."

Angesprochen sind damit die §§ 29 und 46 StVO. Gemäß § 29 Abs. 2 StVO bedarf es für „Veranstaltungen, für die Straßen mehr als verkehrsüblich in Anspruch genommen werden" einer straßenverkehrsrechtlichen Erlaubnis. Die Erteilung steht im Ermessen der Straßenverkehrsbehörde. Gemäß § 46 StVO kann die Straßenverkehrsbehörde „in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte Antragsteller Ausnahmen" von an sich zwingenden straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften genehmigen.

Auf die Bedeutung dieser Kollisionsnormen, nach denen das Straßenrecht auch und insbesondere der Länder hinter das Straßenverkehrsrecht im Kollisionsfalle zurückzutreten hat, wird bei den Ausführungen zur Rückgewinnung von Straßenraum zurückzukommen sein (siehe unten, 4.3.6).

4.2.4 Nutzung des vorhandenen Straßenlandes: Straßenverkehrsrecht

Während das Straßenrecht die Flächen für den Gemeingebrauch zu verkehrlichen Zwecken bereitstellt und mit der Widmung ggf. näher festlegt, welche Arten des Verkehrs auf den betreffenden Flächen jeweils als Gemeingebrauch zulässig sind, regelt das Straßenverkehrsrecht, auf welche Weise der Gemeingebrauch ausgeübt werden darf. Gegenstand des Straßenverkehrsrechts ist somit die Ausübung des verkehrlichen Gemeingebrauchs.[267]

4.2.4.1 Das System der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften

Die wichtigsten konkreten Vorschriften des Straßenverkehrsrechts für die Nutzung öffentlicher Straßen befinden sich in der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO). Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der StVO sind im Wesentlichen die teils relativ allgemein gehaltenen, teils aber auch stark ausdifferenzierten Ermächtigungstatbestände von § 6 Abs. 1 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG). Die bedeutsamste Vorschrift ist dabei § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG:

> „(1) Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassen über
>
> […]
>
> 3. die sonstigen zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen, für Zwecke der Verteidigung, zur Verhütung einer über das verkehrsübliche Maß hinausgehenden Abnutzung der Straßen oder zur Verhütung von Belästigungen erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr, und zwar hierzu unter anderem
>
> […]

---

265 Überzeugend Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 430 m.w.N.

266 Vgl. z. B. Art. 21 Satz 1 BayStrWG; § 21 Satz 1 StrWG NRW.

267 Grundlegend BVerfG, Beschluss vom 10.12.1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 378 ff.), ferner BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 320 ff.).

d) über den Schutz der Wohnbevölkerung und Erholungssuchenden gegen Lärm und Abgas durch den Kraftfahrzeugverkehr und über Beschränkungen des Verkehrs an Sonn- und Feiertagen,

[…].“

Für einige der im vorliegenden Zusammenhang relevanten Regelungsansätze können außerdem die Ermächtigungen von § 6 Abs. 1 Nr. 14 und 15 StVG von Bedeutung sein. Danach können durch Rechtsverordnungen Regelungen erlassen werden über:

„14. die Beschränkung des Haltens und Parkens zugunsten der Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraummangel […]“ bzw.

„15. die Kennzeichnung von Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Bereichen und die Beschränkungen oder Verbote des Fahrzeugverkehrs zur Erhaltung der Ordnung und Sicherheit in diesen Bereichen, zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen und zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung;“.

Das StVG delegiert somit die Schaffung konkreter Regelungen über die Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs auf die Rechtsverordnungsebene. Zuständig für deren Erlass ist das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), wobei die Verordnung der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Letzteres ergibt sich aus der Einleitungsformel des § 6 Abs. 1 StVG, folgt aber im Übrigen auch der grundsätzlichen Vorgabe des Art. 80 Abs. 2 GG.

Das Straßenverkehrsgesetz setzt somit den übergeordneten Rahmen für die StVO. Konkretere Bestimmungen über die Sicherheit und Ordnung und das Verhalten im Straßenverkehr enthält es selbst nicht. In zahlreichen weiteren Vorschriften befasst sich das StVG insbesondere mit der Zulassung von Personen zur Führung von Kraftfahrzeugen, mit der Zulassung von Fahrzeugen sowie mit der Haftung für Unfallschäden. Ferner enthält es Bußgeldvorschriften. Hinsichtlich der Verkehrsordnungswidrigkeiten ermächtigt es dazu, bestimmte Tatbestände in der StVO zu regeln (vgl. § 24 StVG).

Neben der StVO sind weitere konkrete Vorschriften des Straßenverkehrsrechts in anderen Rechtsverordnungen geregelt. Zu nennen sind insbesondere der Bußgeldkatalog (BKatV)[268], aus dem sich der Rechtsrahmen für die Festlegung der Höhe von Buß- und Verwarnungsgeldern im Falle von Verkehrsordnungswidrigkeiten ergibt, sowie die Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV)[269], in der unter anderem die Kennzeichnung von Kraftfahrzeugen geregelt ist.

Verfassungsrechtliche Grundlage des Straßenverkehrsgesetzes in seiner heutigen Gestalt ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG.[270] Danach erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf:

„22. den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen;“.

Bei der Wahrnehmung der Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG sind die einschränkenden Voraussetzungen von Art 72 Abs. 2 GG zu beachten. Art. 72 Abs. 2 GG bestimmt:

„(2) Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet

---

268 Verordnung über die Erteilung einer Verwarnung, Regelsätze für Geldbußen und die Anordnung eines Fahrverbotes wegen Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr (Bußgeldkatalog-Verordnung - BKatV) vom 14. März 2013 (BGBl. I S. 498), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 6. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3549) geändert worden ist.

269 Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr (Fahrzeug-Zulassungsverordnung - FZV) vom 3. Februar 2011 (BGBl. I S. 139), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 31. Juli 2017 (BGBl. I S. 3090) geändert worden ist.

270 BVerfG, Beschluss vom 10.12.1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 378 ff.),

oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht."

Der Bund darf also auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts nur Regelungen erlassen, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Hierzu gibt es mittlerweile einige Entscheidungen des BVerfG, die der Vorschrift klarere Konturen geben.[271] Die Bestimmung wurde mit der (ersten) Föderalismusreform 2006 eingeführt.[272] Sie könnte eine Rolle für etwaige Änderungen des StVG spielen.

Die auf Grundlage des StVG erlassene StVO gibt in ihrem Teil I (§§ 1 bis 35) zunächst diverse allgemeine Verkehrsregeln vor (z.B. zu den zulässigen Höchstgeschwindigkeiten, dem Halten und Parken, dem Verkehrsverhalten in bestimmten Situationen). In ihrem Teil II (§§ 36 bis 43, ergänzt durch die Anlagen 1 bis 4 der Verordnung) bestimmt sie insbesondere das Erscheinungsbild und die Bedeutung der einzelnen Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen (Schranken, Sperrpfosten, Absperrgeräte sowie Leiteinrichtungen usw.). Der mit dem unscheinbaren Titel „Durchführungs-, Bußgeld- und Schlussvorschriften" überschriebene Teil III der StVO (§§ 44 bis 53) enthält neben einer Bestimmung für die Zuständigkeit (§ 44) und den umfangreichen Bußgeldvorschriften (§ 49) insbesondere die zentrale, sehr praxisbedeutsame Ermächtigung zum Erlass von verkehrsbehördlichen Anordnungen im Einzelfall (§ 45) sowie die ebenfalls praktisch sehr wichtige Vorschrift zur Gewähr von Ausnahmegenehmigungen (§ 46).

Ergänzend zur StVO hat die Bundesregierung die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO)[273] erlassen. Diese enthält an die zuständigen Behörden gerichtete Erläuterungen zur praktischen Anwendung der StVO. Der Erlass der VwV-StVO ist in StVG und StVO nicht ausdrücklich vorgesehen. Er beruht unmittelbar auf der Ermächtigungsvorschrift des Art. 84 Abs. 2 GG, nach der die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates für die Ausführung von Bundesgesetzen allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen darf.[274]

Die VwV-StVO haben selbst keine Rechtsnormqualität, binden jedoch die adressierten Behörden. Bedeutsam ist das insbesondere bei der Anwendung von Ermessensvorschriften, um die es bei den zentralen Vorschriften des StVO (wie den §§ 45 und 46) in aller Regel geht. Insoweit wird jedoch in der Rechtsprechung betont, dass die Bindung nicht so weit gehen könne, dass die wesentlichen Besonderheiten des Einzelfalles nicht mehr in Rechnung gestellt werden könnten.[275] Es könne von den VwV abgewichen werden, wenn sich der Sachverhalt auf Grund von Besonderheiten anders als der jeweils von den VwV angenommene Regelfall darstelle.[276]

Für die Gerichte haben die VwV-StVO den Stellenwert von Auslegungshilfen.[277] Eine Bindung der Gerichte begründen sie nicht, da ihnen die Rechtsnormqualität fehlt. Nach der Rechtsprechung des Bun-

---

271 Grundlegend BVerfG, Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 (BVerfGE 106, 62, 152 f. = BVerwG NJW 2003, 41 - Altenpflegegesetz), BVerfG, Urteil vom 26. 1. 2005 – 2 BvF 1/03 (BVerfGE 112, 226, 248 f. = NJW 2005, 493 – Studiengebühren), BVerfG, Urteil vom 28.01.2014 – 2 BvR 1561/12, 2 BvR 1562/12, 2 BvR 1563/12, 2 BvR 1564/12 (BVerfGE 135, 155 = NVwZ 2014, 646 – Filmförderung), BVerfG, Urteil vom 21.07.2015 – 1 BvF 2/13 (NVwZ 2015, 2399 - Betreuungsgeld).

272 Gesetz vom 28.08.2006, BGBl. I 2006, 2034; vgl. dazu BT-Drs. 16/2069 (Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses des Bundestages); eingehend unter Auswertung der Rechtsprechung Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 72 Rn. 15 ff. m.w.N.

273 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung vom 26.01.2001 (BAnz. S. 1419, 5206), zuletzt geändert durch Allgemeine Verwaltungsvorschrift vom 22.05.2017 (BAnz AT 29.05.2017 B8).

274 Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG. Art. 84 Rn. 14 m.w.N.

275 OVG Koblenz, Urteil vom 07.08.2008 - 7 A 10419/08 (NJW 2009, 695, 697).

276 Vgl. BVerwG, Urteil vom 29.04.1983 – 1 C 5.83 (DVBl. 1983, 997, 99), OVG Lüneburg, Beschluss vom 05.12.2003 – 12 LA 467/03 (BeckRS 2004, 20163).

277 So BVerwG, Urteil vom 13.03.2008 – 3 C 18/07 (NJW 2008, 2867 Rn. 12).

desverfassungsgerichts sind sie von Sonderfällen abgesehen „Gegenstand, nicht jedoch Maßstab richterlicher Kontrolle".[278] Von Bedeutung für die Gerichte können sie aber insoweit sein, als sie die übliche Praxis widerspiegeln (können) und daraus für Dritte ein Anspruch auf Gleichbehandlung erwachsen kann.[279]

4.2.4.2 Kernregelung für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen: § 45 StVO

§ 45 StVO kann als zentrale Vorschrift der Verordnung begriffen werden, weil sie den zuständigen Behörden das Werkzeug dazu in die Hand gibt, um verkehrsbezogene Anordnungen im Einzelfall zu treffen. Die Vorschrift bildet die Grundlage für nahezu alle konkreten Verkehrsregelungen, die von den wenigen allgemeinen Grundregeln (wie der vorgeschriebenen Höchstgeschwindigkeiten oder der „Rechts-vor-links-Regel") abweichende oder diese ergänzende Vorgaben machen, sei es für den fließenden oder den ruhenden Verkehr.

Die zulässigen Mittel zur Umsetzung der Anordnungen sind abschließend in den §§ 36 bis 43 StVO geregelt. Dabei kann es sich handeln um Zeichen und Weisungen von Polizisten (§ 36 StVO), Lichtzeichen (§§ 37 und 38 StVO), im Einzelnen bestimmte und beschriebene Verkehrszeichen einschließlich Markierungen sowie in vorgegebener Form zu gestaltende Zusatzzeichen (§ 39 StVO) mit der Differenzierung in Gefahrzeichen, Vorschriftzeichen und Richtzeichen (§§ 40 bis 42 StVO mit den zugehörigen Anlagen 1 bis 3) oder um Verkehrseinrichtungen wie Schranken, Sperrpfosten, Absperrgeräte sowie Leiteinrichtungen (§ 43 StVO mit Anlage 4).

Andere Mittel als die in den §§ 36 bis 43 StVO (sowie den jeweils zugehörigen Anlagen) festgelegten Zeichen und Einrichtungen stehen der Straßenverkehrsbehörde für ihre Anordnungen nicht zur Verfügung (vgl. § 45 Abs. 4 StVO). Die Straßenverkehrsbehörde darf selbst keine anderen Zeichen oder Einrichtungen „erfinden" und auch von den exakt geregelten Gestaltungsvorgaben nicht abweichen. Auch fehlt ihr die Möglichkeit, in Anwendung von § 45 StVO selbst bauliche Änderungen zu veranlassen. Dies obliegt ausschließlich dem jeweils zuständigen Baulastträger nach Maßgabe der straßenrechtlichen Vorschriften (siehe oben, 4.2.3.4).

Speziell für Zusatzzeichen gibt § 39 Abs. 3 StVO vor, dass diese, soweit nichts anderes bestimmt ist, „auf weißem Grund mit schwarzem Rand schwarze Sinnbilder, Zeichnungen oder Aufschriften" zeigen. Viele, aber nicht alle Zusatzzeichen sind in der StVO selbst bestimmt. Das gilt insbesondere für textliche Zusatzschilder. Die Problematik wird in den VwV-StVO im Abschnitt zu §§ 39 bis 43 aufgegriffen. Dort wird zunächst grundsätzlich bestimmt, dass nur die in der StVO abgebildeten Verkehrszeichen verwendet werden dürfen oder solche, die das BMVI durch Verlautbarung im Verkehrsblatt zulässt.[280] Die VwV-StVO bestimmt dazu ergänzend, wie „Zusatzzeichen auszugestalten sind, die in der StVO oder in dieser Vorschrift nicht erwähnt, aber häufig notwendig sind", gebe das BMVI […] im amtlichen Katalog der Verkehrszeichen (VzKat) bekannt. Weiter heißt es: „Abweichungen von dem in diesem Verzeichnis aufgeführten Zusatzzeichen sind nicht zulässig; andere Zusatzzeichen bedürfen der Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle."[281] Der VzKat ist selbst Anlage der VwV-StVO. Die Rechtsprechung sieht sich an diese engen Vorgaben der VwV-StVO jedoch nicht gebunden. So geht etwa der VGH Mannheim davon aus, dass weitere formgerechte Zusatzzeichen zulässig sein müssten, wenn anders der Umfang der Widmung mit der Verkehrsbeschilde-

[278] Grundlegend BVerfG, Beschluss vom 31.05.1988 – 1 BvR 520/83 (BVerfGE 78, 214, 227).

[279] Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 3 Rn. 35a m.w.N.

[280] VwV-StVO, Zu den §§ 39 bis 43 StVO, Punkt III. Nr. 1 (Rn. 7).

[281] VwV-StVO, Zu den §§ 39 bis 43 StVO, Punkt III. Nr. 16 a) (Rn. 46).

rung nicht zutreffend verlautbart werden könne („Zufahrt zum Grundstück … frei“).[282] Hiervon geht auch das BVerwG in seinen Urteilen zu „Dieselfahrverboten“ auf Grundlage von Luftreinhalteplänen aus, indem es die Anordnung von Fahrverboten auf Grundlage von in der StVO nicht ausdrücklich vorgesehenen Zusatzzeichen für zulässig erachtet.[283]

Der Regelungsgehalt der einzelnen Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen ist in den Anlagen zur StVO ebenso verbindlich festgelegt wie deren Gestaltung. Für einen Teil der Verkehrszeichen gilt dabei, dass deren Regelungsgehalt einem völkerrechtlichen Abkommen entspricht, dem unter anderem Deutschland und die EU-Länder bereits vor langer Zeit beigetreten sind: Dem in ursprünglicher Fassung 1968 verabschiedeten und mittlerweile mehrfach geänderten sog. Wiener Übereinkommen über Straßenverkehrszeichen[284]. Mit der Ratifizierung des Gesetzes über das Wiener Übereinkommen hat sich Deutschland verpflichtet, den von dem Übereinkommen erfassten Verkehrszeichen innerhalb Deutschlands die in dem Übereinkommen festgelegten Regelungsgehalte zu geben.[285]

Der mit der Überschrift „Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen“ versehene § 45 StVO enthält in Absatz 1 Satz 1 eine Art Generalklausel für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen, deren Anwendungsbereich im zweiten Satz erweitert wird. Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

> „(1) Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Das gleiche Recht haben sie
>
> 1. zur Durchführung von Arbeiten im Straßenraum,
> 2. zur Verhütung außerordentlicher Schäden an der Straße,
> 3. zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen,
> 4. zum Schutz der Gewässer und Heilquellen,
> 5. hinsichtlich der zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen sowie
> 6. zur Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens, der Verkehrsabläufe sowie zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen.“

Mit der Formel „aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ bringt die Bestimmung die beiden Hauptzwecke des Straßenverkehrsrechts zum Ausdruck: Sicherheit und Ordnung des Verkehrs. Dabei wird der Begriff „Ordnung“ häufig synonym mit „Leichtigkeit“ verwendet[286] (gelegentlich ist auch von „Flüssigkeit“ die Rede[287]). Die beiden Ziele stehen nicht kumulativ, sondern alternativ zueinander. Im möglichen Konflikt zwischen Sicherheit und Leichtigkeit hat die Sicherheit Vorrang vor der Leichtigkeit.[288] Dieses Verständnis findet z.B. auch in der VwV-StVO seinen Niederschlag.[289]

---

282 VGH Mannheim: Urteil vom15.04.2004 – 5 S 682/03 (BeckRS 2004, 22521).

283 BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 – BVerwG 7 C 26.16 (Dieselfahrverbote), Rn. 53 ff.; siehe auch BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 – BVerwG 7 C 30.17, Rn. 54 ff.

284 BGBl. 1977 II S. 809, BGBl. 1979 II S. 932, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 7.12.2016 (BGBl. 2016 II S. 1306, 1307). Siehe: https://www.jurion.de/gesetze/stvuebk/, zuletzt aufgerufen am 07.06.2019.

285 Gleichwohl ist Deutschland verfassungsrechtlich nicht daran gehindert, von dem Übereinkommen abweichendes Recht zu schaffen, denn nach der Rechtsprechung des BVerfG genießen völkerrechtliche Übereinkommen keinen Verfassungsrang, sondern stehen im Range einfacher Gesetze. Sollte Deutschland sich entschließen, von dem Übereinkommen abweichen zu wollen, so könnte es dies durch ein (neues) Gesetz regeln (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15.12.2015 – 2 BvL 1/12 [„Treaty Override“], Leitsatz 2 und Rn. 53 f., IStR 2016, 191). Als jüngeres Gesetz würde das deutsche Gesetz dann das ältere Ratifizierungsgesetz zum Wiener Übereinkommen insoweit verdrängen.

286 Vgl. König, in: Hentschel/König/Dauer, StVR, § 45 StVO Rn 28; Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 581; Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 5; Steiner, in: MüKo-StVR, § 45 StBO Rn. 16.

287 So z. B. bei Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 581.

288 König, in: Hentschel/König/Dauer, StVR, § 45 StVO Rn 28 m.w.N.; Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 581; Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 5; Steiner, in: MüKo-StVR, § 45 StBO Rn. 16.

In seinen weiteren Absätzen enthält der in der Rechtsliteratur als mit zu enger Überschrift und sehr unübersichtlich[290] kritisierte § 45 StVO zahlreiche weitere Ermächtigungen für verschiedene Maßnahmen zur Verkehrsregelung, Hervorzuheben sind im vorliegenden Kontext insbesondere die nachträglich eingefügten Absätze 1a bis 1g sowie der die danach gegebenen Möglichkeiten zum Teil unter sehr strenge ergänzende Voraussetzungen stellende Absatz 9 (siehe dazu sogleich, 4.2.4.3).

Zu den nach § 45 Abs. 1a bis 1g StVO ermöglichten verkehrsregelnden Maßnahmen gehören unter anderem:

- nach Maßgabe von Absatz 1b – im Einvernehmen mit der Gemeinde – Anordnungen für die Regelung von Parkmöglichkeiten für Bewohner, die Kennzeichnung von Fußgängerbereichen, verkehrsberuhigten Bereichen und Maßnahmen zum Schutze der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung,
- unter den in Einzelnen bestimmten Voraussetzungen von Absatz 1c die Anordnung von Tempo-30-Zonen sowie nach Maßgabe von Absatz 1d die Anordnung von Zonen für „verkehrsberuhigte Geschäftsbereiche“ mit anderen zulässigen Höchstgeschwindigkeiten unter 50 km/h,
- gemäß Absatz 1f Anordnungen zur Kennzeichnung der in einem Luftreinhalteplan oder einem Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Absatz 1 oder 2 BImSchG festgesetzten Umweltzonen,
- gemäß Absatz 1g Anordnungen zur Kennzeichnung von Regelungen zur Bevorrechtigung elektrisch betriebener Fahrzeuge unter Beachtung der Anforderungen des § 3 Absatz 1 des Elektromobilitätsgesetzes (EmoG)[291].

Das Verhältnis der verschiedenen Ermächtigungstatbestände zueinander wird dabei so verstanden, dass Absatz 1 Satz 1 zwar grundsätzlich als Auffangklausel begriffen wird, diese aber nur angewendet werden kann, sofern der Verordnungsgeber für die jeweilige Fallgestaltung in den Folgeabsätzen keine speziellere Regelung getroffen hat.[292] Praktisch folgt daraus, dass in den durch die speziellen Absätze geregelten Fällen immer die jeweiligen speziellen Voraussetzungen vorliegen müssen, also nicht hilfsweise auf die allgemeine Klausel des Absatzes 1 Satz 1 zurückgegriffen werden kann.

Zulässig sind dabei nach Maßgabe von § 45 Abs. 4 StVO ausschließlich[293] Anordnungen, die sich durch die in den §§ 36 bis 43 StVO vorgesehenen Zeichen, Weisungen, Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen praktisch umsetzen lassen.[294] Diese müssen ggf. nach dem straßenverkehrsrechtlichen „Sichtbarkeitsgrundsatz“ so aufgestellt oder angebracht werden, dass sie ein durchschnittlicher Kraftfahrer bei Einhaltung der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt schon „mit einem raschen und beiläufigen

---

289 So heißt es in Nr. 5 Satz 2 der VwV-StVO ausdrücklich: „Dabei geht die Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmer der Flüssigkeit des Verkehrs vor.“

290 So König, in Hentschel/König/Dauer, StVR, § 45 StVO Rn 26; eingehend zur Systematik Steiner, in MüKo-StVR, § 45 StVO Rn. 13 ff.

291 Elektromobilitätsgesetz vom 5.06.2015 (BGBl. I S. 898).

292 Vgl. Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 3; Steiner, in: MüKo-StVR, § 45 StBO Rn. 15.

293 Außer bei nichtverkehrlichen Sicherheitsgefahren im Sinne von § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StVO, bei denen auch Bekanntmachungen in Rundfunk, Fernsehen und Tageszeitungen möglich sind, vgl. § 45 Abs. 4 Halbsatz 2 StVO.

294 Vgl. Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 22; König, in Hentschel/König/Dauer, StVR, § 45 StVO Rn 28b.

Blick" erfassen kann.[295] Dieser Grundsatz gilt aber nur für Verkehrszeichen, die sich an „jedermann" richten, nicht für Ausnahmen und Sonderregelungen durch Zusatzzeichen, die nicht für alle Verkehrsteilnehmenden gelten.[296]

Nach § 45 Abs. 1 StVO können die Straßenverkehrsbehörden (nur) „die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken" beschränken oder verbieten. Das gleiche gilt für Anordnungen nach § 45 Abs. 1a und 1b. Im Unterschied dazu gestattet § 45 StVO lediglich in seinen Absätzen 1c und 1d sowie 1f unter speziellen Voraussetzungen die Anordnung von Regelungen für ganze Gebiete, d.h. von Verkehrsregelungen, die sich nicht nur auf „bestimmte Straßen oder Straßenstrecken" beziehen, so dass die erforderlichen Zeichen nur jeweils an den äußeren Grenzen der jeweils umfassten Gebiete platziert werden müssen.

Die übrigen Ermächtigungen des § 45 StVO sind nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) grundsätzlich nicht darauf gerichtet, gebietsbezogene Anordnungen zu treffen. Zwar können verkehrsbeschränkende Maßnahmen demnach in besonders gelagerten Fällen auch ganze Gemeindegebiete (Ortsteile) umfassen, jedoch müssen dann „die rechtssatzmäßigen Voraussetzungen für jede darin enthaltene Straße vorliegen"[297], wobei das Gericht ergänzt, dass die Anordnungen „mit dem Instrumentarium des § 45 III Halbs. 1 StVO umzusetzen" [298] sind – dafür also nur die in der StVO vorgesehenen Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen zur Verfügung stehen. Im Ergebnis würde das darauf hinauslaufen, dass in dem gesamten Gebiet eine Vielzahl von Einzelschildern aufzustellen wäre, weil es dafür keine geeigneten Zonenkennzeichen gibt.

4.2.4.3 Einschränkung der Regelungsmöglichkeiten durch § 45 Abs. 9 StVO

Von sehr großer Bedeutung für Maßnahmen, die auf Einschränkungen für den Kfz-Verkehr hinauslaufen, sind die Restriktionen von § 45 Abs. 9 StVO. Die Bestimmung wurde im Jahr 1997 in die damalige StVO eingefügt[299], im Jahr 2001[300] unter Hinzufügung von zwei Ausnahmen zu dem ursprünglichen Satz 2 leicht geändert und 2013 mit erneuter Einfügung von zwei Ausnahmen in die Neufassung der StVO[301] übernommen. Zuletzt wurde die Vorschrift mit der Verordnungsänderung vom 16.12.2016[302] neu gegliedert (aus dem ursprünglichen Satz 2 wurde Satz 3) und dabei inhaltlich um eine fünfte und sechste Ausnahme ergänzt (jetzt in Satz 4).

Die Ursprungsfassung von 1997 trug folgenden Wortlaut:

> „(9) [1]Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sind nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend geboten ist. [2]Insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs dürfen nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt. [3]Gefahrzeichen dürfen nur dort angebracht werden, wo es für die Sicherheit des Verkehrs unbedingt erforderlich ist, weil auch ein aufmerksamer Verkehrsteilnehmer die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig erkennen kann und auch nicht mit ihr rechnen muss."

In ihrer gegenwärtigen Fassung lautet die Vorschrift:

---

295 BVerwG, Urteil vom 13.03.2008 – 3 C 18/07 (NJW 2008, 2867 Rn. 11); BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 – BVerwG 7 C 26.16 (Dieselfahrverbote), Rn. 57.; siehe auch BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 – BVerwG 7 C 30.17, Rn. 58.

296 BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 – BVerwG 7 C 26.16 (Dieselfahrverbote), Rn. 58 f.; siehe auch BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 – BVerwG 7 C 30.17, Rn. 59 f.

297 BVerwG, Urteil vom 15.04.1999 – 3 C 25/98 (NVwZ 1999, 1234, 1235).

298 BVerwG, Urteil vom 15.04.1999 – 3 C 25/98, ebenda.

299 BGBl I 1997 S. 2028.

300 BGBl I 2000 S. 1690.

301 BGBl. I 2013 S. 367.

302 BGBl. I 2016 S. 2938.

„(9) [1]Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sind nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist. [2]Dabei dürfen Gefahrzeichen nur dort angeordnet werden, wo es für die Sicherheit des Verkehrs erforderlich ist, weil auch ein aufmerksamer Verkehrsteilnehmer die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig erkennen kann und auch nicht mit ihr rechnen muss. [3]Insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs dürfen nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt. [4]Satz 3 gilt nicht für die Anordnung von

1. Schutzstreifen für den Radverkehr (Zeichen 340),
2. Fahrradstraßen (Zeichen 244.1),
3. Sonderwegen außerhalb geschlossener Ortschaften (Zeichen 237, Zeichen 240, Zeichen 241) oder Radfahrstreifen innerhalb geschlossener Ortschaften (Zeichen 237 in Verbindung mit Zeichen 295),
4. Tempo 30-Zonen nach Absatz 1c,
5. verkehrsberuhigten Geschäftsbereichen nach Absatz 1d,
6. innerörtlichen streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (Zeichen 274) nach Absatz 1 Satz 1 auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) oder auf weiteren Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) im unmittelbaren Bereich von an diesen Straßen gelegenen Kindergärten, Kindertagesstätten, allgemeinbildenden Schulen, Förderschulen, Alten- und Pflegeheimen oder Krankenhäusern.

[5]Satz 3 gilt ferner nicht für Beschränkungen oder Verbote des fließenden Verkehrs nach Absatz 1 Satz 1 oder 2 Nummer 3 zur Beseitigung oder Abmilderung von erheblichen Auswirkungen veränderter Verkehrsverhältnisse, die durch die Erhebung der Maut nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz hervorgerufen worden sind. [6]Satz 3 gilt zudem nicht zur Kennzeichnung der in einem Luftreinhalteplan oder einem Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Absatz 1 oder 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes festgesetzten Umweltzonen nach Absatz 1f.“

Die letzte Änderung von Dezember 2016 brachte die Einführung der zusätzlichen Ausnahmen von Absatz 9 Satz 4 Nr. 3 und 6, insbesondere also der Möglichkeit zur Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen in der Nähe von bestimmten Kinder-, Bildungs- und Pflegeeinrichtungen.[303]

Ziel der auf Vorschlag des Bundesrates im Jahr 1997 geschaffenen Regelung war es, den in der Öffentlichkeit vielfach kritisierten „Schilderwald“ einzudämmen. Der Bundesrat sprach insoweit davon, dass die „übermäßige Beschilderung zu einer allgemeinen Überforderung und Ablenkung der Verkehrsteilnehmer sowie zu Akzeptanzproblemen“ führe.[304] Dahinter standen verkehrswissenschaftliche und psychologische Erkenntnisse, nach denen die Verkehrssicherheit durch viele Schilder nicht gefördert, sondern eher gefährdet würde.[305] Eine gewisse Rolle soll darüber hinaus die in der damaligen Zeit häufig auch vor Gericht geführten Auseinandersetzungen um Verkehrsbeschränkungen zum Schutz vor Lärm und Abgasen sowie aus Sicherheitsgründen (insbesondere Geschwindigkeitsbegrenzungen und Überholverboten) gespielt haben[306], die sich aus der Sicht von Automobilverbänden und teils auch Juristen oftmals als unzumutbare Beschränkung der Freiheitsrechte von Autofahrern darstellten.[307]

---

303 Eingehend die Begründung des Verordnungsentwurfs in BR-Drs. 332/16, S. 10 ff.; vgl. auch den diesen abwandelnden Beschluss des Bundesrates in BR-Drs. 332/16 (B), S. 2.

304 Vgl. die Begründung in BR-Drs 374/1/97 auf S. 6 f., darauf Bezug nehmend S. 11.

305 Eingehend m.w.N. Kettler, § 45 IX StVO - ein übersehener Paragraf? NZV 2002, 57 f.

306 Vgl. Kettler, NZV 2002, 57. So spricht z. B. Bouska von „zu einem nicht geringen Teil „ausufernden” Geschwindigkeitsbeschränkungen und Überholverboten“, in: Urteilsanmerkung zu VG Berlin, Urteil vom 28.09.2000 – 27 A 206.99 (NZV 2001, 317, 320).

307 Vgl. z. B. Bouska, ebenda. Dezidiert für die Ableitung eines Grundrechts auf (Auto-) Mobilität Ronellenfitsch: Mobilität – Vom Grundbedürfnis zum Grundrecht, DAR 1992, 321 ff.; ders.: Begründung und Tragweite eines Grundrechts auf Mobilität, in: Rodi (Hrsg.), Recht auf Mobilität – Grenzen der Mobilität, 2005, S. 73 ff.; kritisch demgegenüber Ott: Grundrecht auf Automobilität oder zielorientierte Mobilitätspolitik, in Rodi (Hrsg.), Recht auf Mobilität – Grenzen der Mobilität, 2005, S. 23 ff.; differenzierend Röthel, Individuelle Mobilität in der Interessenabwägung, NZV 1999, 63 ff.

Von zentraler Bedeutung ist die den „fließenden Verkehr" als besonders schützenswert einstufende Vorschrift des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO a.F. (bzw. heute Satz 3 der Vorschrift), nach der dessen Beschränkung nur angeordnet werden darf, „wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt".

An sich konnte auf Grund der Entstehungsgeschichte erwartet werden, dass die Bestimmung in erster Linie für Beschränkungen des Kfz-Verkehrs eine Rolle spielt – was insbesondere im Hinblick auf Geschwindigkeitsbegrenzungen und Überholverbote auch häufig der Fall war/ist.[308] In der Praxis schälte sich jedoch heraus, dass sie von nicht geringerer Bedeutung auch für den Radverkehr ist. Denn der Wortlaut lässt nicht erkennen, dass es ausschließlich um den fließenden Kraftfahrzeugverkehr ginge. Vielmehr schließt er ebenso den fließenden Verkehr mit anderen Verkehrsmitteln ein. Dementsprechend hat die Rechtsprechung die Vorschrift auch und insbesondere auf die Anordnung von Radwegbenutzungspflichten durch Verkehrszeichen angewendet. Denn durch das Gebot, einen getrennten Radweg zu benutzen, wird zugleich der Radverkehr auf der Fahrbahn untersagt, so dass sich dieses als Beschränkung des fließenden Radverkehrs darstellt.[309] In der Konsequenz führt das dazu, dass die Anordnung von Radwegbenutzungspflichten nur unter den einengenden Voraussetzungen von § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO (n.F.) zulässig ist, praktisch also nur in wenigen Sondersituationen überhaupt in Betracht kommen kann.

Beschränkungen des fließenden Verkehrs müssen nach Maßgabe von Satz 3 der Vorschrift (n.F.) im Hinblick auf die Besonderheiten der örtlichen Verhältnisse und einer das allgemeine Risiko erheblich überschreitenden Gefahrenlage notwendig sein. Eine solche Gefahrenlage liegt nach der Rechtsprechung des BVerwG nicht erst dann vor, wenn ohne ein Handeln der Straßenverkehrsbehörde mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zusätzliche Schadensfälle zu erwarten wären.[310] Es reicht aus, dass eine entsprechende konkrete Gefahr besteht, die sich aus den besonderen örtlichen Verhältnissen ergibt.[311] Eine bestimmte Prozentzahl im Hinblick auf die Unfallhäufigkeit muss hierzu nicht ermittelt werden. Vielmehr kann die Behörde im Rahmen ihrer prognostischen Entscheidung auch auf Grund allgemeiner Erkenntnisse über die verschiedenen sicherheitsrelevanten Faktoren (wie Verkehrsbelastung, Streckenverlauf, Häufigkeit von Zu- und Abfahrten etc.) zu dem Ergebnis kommen, dass eine den Anforderungen entsprechende Gefahr vorliegt.[312]

Das BVerwG interpretiert § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO n.F. (bzw. Satz 2 a.F.) somit zwar tendenziell in einer relativ „weichen" Variante und fordert insbesondere keinen quantifizierenden Vergleich mit der Durchschnittsgefahrenlage. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass die Vorschrift in ihrem Kern einen Vorrang der Belange des fließenden Verkehrs gegenüber anderen verkehrlichen und nicht verkehrlichen Belangen statuiert, soweit diese nicht von einer der Ausnahmebestimmungen erfasst sind. In der Konsequenz resultiert daraus rechtstrukturell ein Vorrang des Ziels der Leichtigkeit vor dem Ziel der Sicherheit des Verkehrs, denn eine Beschränkung der Leichtigkeit durch Verkehrszeichen ist außerhalb der in Satz 4 geregelten Ausnahmen nur unter den Voraussetzungen von Absatz 9 Satz 3 der Vorschrift zulässig. Danach muss nicht nur eine den Leichtigkeitsinteressen gleichwertige oder diese übersteigende Gefahr vorliegen, sondern eine Gefahr, die das allgemeine Risiko „erheblich" übersteigt. Darin liegt eine Durchbrechung des allgemeinen straßenverkehrsrechtlichen Verständnisses, nach

---

308 Vgl. insb. BVerwG, Urteil vom 05.04.2001 – 3 C 23/00 [Geschwindigkeitsbegrenzung], (NJW 2001, 3139); BVerwG, Urteil vom 23 9.2010 – 3 C 37/09 [Überholverbot], (NJW 2011, 246).

309 Grundlegend BVerwG, Urteil vom 18.11.2010 – 3 C 42/09 (NJW 2011, 1527), Rn. 16 ff.

310 In diese Richtung noch BVerwG, Urteil vom 05.04.2001 – 3 C 23/00 (NJW 2001, 3139, 3139 f.).

311 Dezidiert in Abgrenzung zum Urteil vom 05.04.2001 BVerwG, Urteil vom 23 9.2010 – 3 C 37/09 (NJW 2011, 246), Ls. 2 und Rn. 27.

312 Eingehend BVerwG, Urteil vom 23 9.2010 – 3 C 37/09 (NJW 2011, 246), Rn. 28 ff.

dem unter den beiden spezifischen straßenverkehrsrechtlichen Zielen der Sicherheit und der Leichtigkeit des Verkehrs an sich die Sicherheit Vorrang genießt.[313] Das wirft die – von der Rechtsprechung bisher offenbar noch nicht gestellte – Frage auf, ob die Bestimmung mit den Wertungen des Grundgesetzes zu vereinbaren ist, denn sie gibt dem Interesse an der Fortbewegung ein höheres Gewicht als dem Interesse an der Sicherheit und der Gesundheit von Menschen.

4.2.4.4 Gründe und Motive für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen

Nach allgemeiner Auffassung ist § 45 StVO als Norm spezifisch auf den Straßenverkehr bezogenen Ordnungsrechts zu verstehen.[314] Dabei geht es, wie es die Ermächtigungsvorschrift des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG formuliert, von der allgemeinen Zielrichtung her um die „Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen". Über die „Sicherheit" vor verkehrstypischen Gefahren hinaus geht es also auch um die „Ordnung" des Verkehrs, mithin darum sicherzustellen, dass die öffentlichen Straßen ihrer Funktion als Verkehrswege gerecht werden. In Rechtsprechung und Literatur wird dieser zweite Hauptzweck des Straßenverkehrsrechts, wie bereits erwähnt, meist mit der Bezeichnung „Leichtigkeit des Verkehrs" angesprochen (siehe unter 4.2.4.2).

§ 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG lässt mit seinen weiteren Formulierungen darüber hinaus erkennen, dass die Ermächtigung nicht lediglich auf die Bekämpfung von „Gefahren" in einem engen Sinne ausgerichtet ist, sondern auch der „Verhütung von Belästigungen" dient. Von „Belästigungen" spricht die Verwaltungsgerichtsbarkeit üblicherweise bei Beeinträchtigungen, bei denen im Unterschied zu (als schwerer wiegend eingestuften) „Gefahren" noch keine konkreten Schäden drohen.[315]

Mit ihrer Ausrichtung auch auf „Belästigungen" bringt die Vorschrift zugleich zum Ausdruck, dass es nicht nur um die Bewältigung von *innerverkehrlichen* Problemlagen geht (nämlich solchen zwischen verschiedenen Verkehrsteilnehmerinnen bzw. Verkehrsteilnehmern). Die Vorschrift zielt darüber hinaus auch auf die Verhütung von *vom Verkehr ausgehenden* negativen Auswirkungen auf andere Rechtsgüter. Dabei kann es insbesondere um den Schutz konkreter anderer Personen gehen. In diesem Sinne spricht § 6 Abs. 1 Nr. 3 d) StVG explizit vom „Schutz der Wohnbevölkerung und Erholungssuchenden gegen Lärm und Abgas". Aber auch nicht personalisierte Belange werden an einigen Stellen angesprochen, wenn in § 6 Abs. 1 Nr. 3 d) StVG von „Beschränkungen des Verkehrs an Sonn- und Feiertagen" gesprochen wird oder in § 6 Abs. 1 Nr. 3 h) StVG von „Beschränkung des Straßenverkehrs zum Schutz von kulturellen Veranstaltungen, die außerhalb des Straßenraums stattfinden, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt,"

Klarstellend und zugleich erweiternd ermächtigt § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG den Verordnungsgeber im Übrigen auch generell dazu, Regelungen „zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen und zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung" zu schaffen. Diese Ermächtigung greift § 45 StVO in Absatz 1b) Satz 1 Nr. 5 auf (siehe das Normzitat oben, 4.2.4.2).

In der straßenverkehrsrechtlichen Literatur wird insbesondere die Aufnahme von städtebaulicher Zielsetzungen für verkehrliche Anordnungen teils kritisch betrachtet und daher eine eher restriktive Handhabung nahegelegt.[316] Das BVerwG hegt an der eigenständigen Nutzbarkeit der auf städtebauli-

---

313 In diesem Sinne – außerhalb der Kommentierungen zu § 45 Abs. 9 StVO – z. B. Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 5; Steiner, in: MüKo-StVR, § 45 StBO Rn. 16; König, in: Hentschel/König/Dauer, StVR, § 45 StVO Rn 28 m.w.N.; Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 581.

314 Vgl. aus der Rechtsprechung z. B. BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17/93 (NZV 1994, 493, 494).

315 Vgl. BVerwG, Urteil vom 23.05.1991 – 7 C 19/90 (NVwZ 1991, 886, 887).

316 Vgl. z. B. Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 612. Weniger kritisch insoweit Steiner: Innerstädtische Verkehrslenkung durch verkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO, NJW 1993, 3161, 3163.

che Motive zielenden Ermächtigung indessen keine Zweifel.[317] Der Sache nach ermöglicht § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO demnach „eine Förderung auch gemeindlicher Verkehrskonzepte und dient damit nicht nur staatlichen Interessen, sondern zugleich den zum Selbstverwaltungsbereich gehörenden Planungs- und Entwicklungsbelangen einer Gemeinde."[318] Der Begriff der „geordneten städtebaulichen Entwicklung" erstreckt sich dabei nach Auffassung des BVerwG nicht nur auf Planungen, die Bestandteil wirksamer Bauleitpläne (Flächennutzungspläne oder Bebauungspläne) sind. Ausreichend sind auch „hinreichend konkrete Konzepte der Gemeinde (…), mit denen sie in eigener Zuständigkeit die städtebauliche Entwicklung auch durch verkehrliche Maßnahmen verändern und verbessern will"[319]. Dabei geht das Gericht davon aus, dass § 45 StVO seinen Charakter als straßenverkehrsrechtliche Norm im Bereich des sachlich begrenzten Ordnungsrechts nicht verliert, sondern die gemeindliche Selbstverwaltungsangelegenheit der städtebaulichen Planung in den Schutzbereich mit einbezogen wird.[320] Das Straßenverkehrsrecht erhält somit partiell eine dienende Funktion für das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden.[321]

4.2.4.5 Die „Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit" des Straßenverkehrsrechts

Eine wichtige Rolle spielt in der Rechtsprechung auch die vom BVerwG vertretene Auffassung, das Straßenverkehrsrecht sei „präferenz- und privilegienfeindlich". Den Ausgangspunkt dieser Rechtsprechung bildete das Urteil des BVerwG vom 28. Mai 1998[322] über Anwohnerparkzonen, in dem das Gericht ausführte, die „mosaikartige, flächendeckende Überspannung der ganzen Innenstadt in einer Großstadt durch Parkbevorrechtigungszonen" sei unzulässig, weil die dadurch entstehende Bevorrechtigung bestimmter Personen mit der das Straßenverkehrsrecht prinzipiell prägenden „Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit" kollidiere.[323] Das Straßenverkehrsrecht gibt nach dieser Rechtsprechung zwar unter bestimmten Voraussetzungen Raum für die Gewähr von besonders begründeten Ausnahmen, nicht aber für eine „flächendeckende Überspannung der gesamten Innenstadt" mit Parkzonen, die praktisch zum weitgehenden Ausschluss anderer Kraftfahrzeuge aus der Innenstadt führt.[324]

Bei der Rezeption dieser Rechtsprechung ist jedoch vor voreiligen Schlüssen dahin zu warnen, aus ihr generell darauf zu schließen, dass im Straßenverkehrsrecht nicht mit privilegierenden Regelungen gesteuert werden könne. Das wäre ein Missverständnis, wie gerade auch die zitierte Entscheidung des BVerwG zeigt. Denn das Gericht hebt darauf ab, dass das Straßenverkehrsrecht „prinzipiell" – also grundsätzlich – privilegienfeindlich sei, das Privileg also nicht zur Regel erklärt werden dürfe, während begründete Ausnahmen zulässig bleiben.[325] Solche begründeten Ausnahmen sind im Straßenverkehrsrecht auch durchaus verbreitet, wie sich z.B. an den differenzierten Möglichkeiten für ordnende Maßnahmen zur Parkraumbewirtschaftung, insb. von Sonderparkrechten von Schwerbehinderten und von Anwohnerparkzonen zeigt.[326] Aber auch in anderen Kontexten sind begründete Vorrangregelun-

---

317 Grundlegend BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17/93 (NZV 1994, 493).

318 BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17/93 (NZV 1994, 493), Ls. 2.

319 BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17/93 (NZV 1994, 493, 494).

320 BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17/93 (NZV 1994, 493, 494).

321 Überzeugend Steiner: Innerstädtische Verkehrslenkung durch verkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO, NJW 1993, 3161, 3163. Dem ausdrücklich folgend BVerwG Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17/93 (NZV 1994, 493, 494).

322 Grundlegend BVerwG, Urteil vom 28.05.1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427).

323 BVerwG, Urteil vom 28.05.1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427, 429 – unter Berufung auf Steiner, NJW 1993, 3161, 3164, der dort jedoch nicht von der Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts spricht, sondern der StVO). Daran anknüpfend BVerwG, Urteil vom 23.09.2010 – 3 C 32/09 (BeckRS 2010, 56020), Rn. 47.

324 Vgl. BVerwG, Urteil vom 28.05.1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427, 429).

325 Vgl. BVerwG, Urteil vom 28.05.1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427, 429).

326 Vgl. Leue: „Bewegung im ruhenden Verkehr" – Einschränkungen, Regelungen und Nutzerprivilegien, SVR 2012, 247, 249.

gen für bestimmte Nutzer des Straßenraums dem Straßenverkehrsrecht nicht fremd. So ist es z.B. anerkannt für die Anordnung von Busspuren.[327] Das Bundesverwaltungsgericht erkennt insoweit, konkret bezugnehmend auf § 41 Abs. 2 StVO mit der Befugnis zur Anordnung und Aufstellung des Verkehrszeichens 245 „Linienomnibusse", ausdrücklich an, es werde „– kraft bundesrechtlicher Ermächtigung – dem öffentlichen Personenverkehr wegen seiner Bedeutung für die Allgemeinheit ein gewisser rechtlicher und faktischer Vorrang vor dem Individualverkehr eingeräumt."[328]

Zu beachten ist, dass sich das BVerwG in der Entscheidung vom 28. Mai 1998 mit der Zulässigkeit einer ein großes Stadtgebiet umfassenden Parkbevorrechtigung für Anwohner auf Grundlage von § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2 StVO auseinandergesetzt hat. Dabei stand die Auslegung dieser Vorschrift im Lichte der ihr zugrundeliegenden Ermächtigung aus § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG im Mittelpunkt (siehe dazu das Normzitat unter 4.2.4.1). Das Gericht argumentierte dazu insbesondere, § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG verwende einen engen Anwohnerbegriff, welcher der Schaffung einheitlicher Zonen für große Siedlungsgebiete entgegenstehe.[329] § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG sei als Ausnahmeregelung konzipiert, die folglich nicht für ein ganzes Stadtgebiet zur Regel gemacht werden könne.[330]

Das Gericht befasste sich demnach allein mit der Prüfung der bestehenden Regelung der StVO am StVG, nicht mit der Prüfung von Änderungsmöglichkeiten für das StVG anhand des übergeordneten Verfassungsrechts. Seine Ausführungen beschränken sich folglich auf die Erkenntnis, dass § 45 StVO auf der bisherigen gesetzlichen Grundlage im StVG grundsätzlich präferenz- und privilegienfeindlich angelegt ist.[331] Damit sagt die Entscheidung nichts darüber aus, ob und ggf. inwieweit es auf Basis des Grundgesetzes möglich wäre, das der StVO übergeordnete StVG insoweit anders zu konzipieren.[332] Das dürfte in den Grenzen des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) und des Verhältnismäßigkeitsgebots grundsätzlich möglich sein.

4.2.4.6 Straßenverkehrsrechtliche Anordnungen im Geflecht der Grundrechte

Instrumente zur Steuerung des Straßenverkehrs treffen auf ein vielfältiges Interessengeflecht, für das sich die Frage stellt, welche Bedeutung den jeweiligen Interessen aus rechtlicher Sicht zukommt. Namentlich die straßenverkehrsrechtlichen Bestimmungen – wie insbesondere § 45 StVO – sind typischerweise auf eine umfassende Abwägung aller berührten Interessen hin angelegt. Ihrer inneren Struktur handelt es sich damit um Ermessensentscheidungen, die planungsartigen Abwägungsentscheidungen zumindest stark ähneln.[333] Der zuständigen Behörde kommt die mitunter nicht einfache Aufgabe zu, eine sachgerechte Entscheidung zu fällen, in der alle berührten Belange angemessen berücksichtigt werden.

Straßenverkehrsrechtliche Anordnungen, mit denen Beschränkungen oder Verbote ausgesprochen werden, stellen sich rechtlich als Belastungen für die jeweils Betroffenen dar, mit denen ihre persönliche Handlungsfreiheit eingeschränkt wird. Sie bedürfen folglich einer ausreichenden Rechtfertigung und müssen zu ihrem jeweiligen Zweck nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsprinzips geeignet,

---

327 BVerwG, Urteil vom 27.01.1993 – 11 C 35/92 (NJW 1993, 1729, 1730 f.).

328 BVerwG, Urteil vom 27.01.1993 – 11 C 35/92 (NJW 1993, 1729, 1730).

329 BVerwG, Urteil vom 28.05.1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427, 428 f.).

330 BVerwG, Urteil vom 28.05.1998 – 3 C 11/97, (NZV 1998, 427, 429.)

331 In diesem Sinne auch Steiner, NJW 1993, 3161, 3164.

332 Ohne Differenzierung insoweit Leue, SVR 2012, 247, 249.

333 Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 596; Steiner, NJW 1993, 3161, 3162 m.w.N.; Röthel; Individuelle Mobilität in der Interessenabwägung, NZV 1999, 63, 65.

erforderlich und angemessen sein.[334] Die jeweils konkret verfolgten Ziele müssen sich demnach bei Abwägung mit den berührten privaten Grundrechten als hinreichend gewichtig, die Maßnahme selbst muss sich zu diesem Zweck mit Blick auf die betroffenen Grundrechte im Ergebnis als zumutbar darstellen.

Aus dem verfassungsrechtlichen Blickwinkel sind die möglichen Rechtfertigungsgründe dabei vom Ansatz her nicht beschränkt. Es kann sich um jegliche Ziele des Gemeinwohls oder des Schutzes von Rechten bzw. Belangen Dritter handeln. Welche Ziele mit der einzelnen Maßnahme verfolgt werden, fällt grundsätzlich unter die Zwecksetzungsfreiheit des jeweiligen Entscheidungsträgers.[335] Etwas anderes gilt allerdings, soweit die StVO im Hinblick auf die jeweilige Sachverhaltskonstellation nur für bestimmte Rechtfertigungsgründe offen ist. Je nachdem können dies neben Gründen der Sicherheit oder der Leichtigkeit des Verkehrs auch etwa solche des Schutzes von Anwohnern oder Gemeinwohlbelange wie städtebauliche Zielsetzungen sein.[336]

Im rechtswissenschaftlichen Diskurs wurde insbesondere in den 1990er Jahren die Frage aufgeworfen, ob und ggf. inwiefern bei den betreffenden Entscheidungen den individuellen Interessen an der Nutzung von Kraftfahrzeugen verfassungsrechtlich ein herausgehobenes Gewicht beizumessen ist, so dass sich eine besonders hohe Rechtfertigungshürde für etwaige Beschränkungen aus Gründen des Umweltschutzes, des Gesundheitsschutzes oder aus städtebaulichen Gründen ergibt. Namentlich *Ronellenfitsch* entwickelte die Auffassung, es gebe ein spezielles ungeschriebenes Grundrecht auf (Auto-) Mobilität, so dass der Freiheit der Nutzung von Kraftfahrzeugen für die individuelle Fortbewegung ein besonderer, nur schwer überwindbarer verfassungsrechtlicher Rang zukomme.[337]

Derartig weitreichende Auffassungen finden in der Systematik der Grundrechte keine Stütze. Nach herrschender Auffassung unterfällt die Nutzung von Kraftfahrzeugen ebenso wie die Nutzung anderer oder keiner Fahrzeuge[338] zu Zwecken der Fortbewegung dem als Auffang-Grundrecht konzipierten Grundrecht der Allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG[339] – ähnlich wie das Reiten im Wald, das Musizieren, das Baden oder das Rauchen.[340] Beschränkungen dieses Grundrechts können grundsätzlich aus beliebigen Gründen des Gemeinwohls erfolgen. Sie bedürfen – anders als etwa Beeinträchtigungen der Berufswahlfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG[341] oder der Freizügigkeit aus Art. 11 Abs. 1 GG[342] keiner besonders gewichtigen Rechtfertigungsgründe. Gerechtfertigt werden können solche Beschränkungen auch und insbesondere zum Schutz der nicht minder zu gewichtenden Mobilitätsinteressen der nicht motorisierten Verkehrsteilnehmer und der am Verkehr Unbeteiligten.[343]

---

334 Zusammenfassend zu den Kriterien der Verhältnismäßigkeit BVerfG, Beschluss vom 20.06.1984 – 1 BvR 1494/78 (BVerfGE 67, 157, 173 ff. = NJW 1985, 121, 122).

335 Röthel: Individuelle Mobilität in der Interessenabwägung, NZV 1999, 63, 65.

336 Vgl. Röthel. NZV 1999, 63, 65 ff.

337 Ronellenfitsch: Mobilität – Vom Grundbedürfnis zum Grundrecht, DAR 1992, 321 ff.; ders.: Begründung und Tragweite eines Grundrechts auf Mobilität, in: Rodi (Hrsg.), Recht auf Mobilität – Grenzen der Mobilität, 2005, S. 73 ff.

338 Instruktiv Kettler, Shared Spaces, Gemeinschaftsstraßen und Begegnungszonen, NZV 2010, 169, 174 f. (der darauf hinweist, dass die nichtmotorisierten Verkehrsteilnehmer ggf. das gleiche „Mobilitätsgrundrecht" beanspruchen können, durch einen raumgreifenden Kfz-Verkehr daran aber großenteils gehindert werden).

339 Ausdrücklich für das Führen von Kfz im öffentlichen Straßenverkehr BVerfG-K, Beschluss vom 21.12.2004 – 1 BvR 2652/03 (NJW 2005, 349, 350).

340 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 06.06.1989 – 1 BvR 921/85 (NJW 1989, 2525).

341 Eingehend zur Schutzsystematik des Art. 12 Abs. 1 GG Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 12 Rn. 33 ff. m.w.N.

342 Siehe insoweit Art. 11 Abs. 2 GG; dazu Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 11 Rn. 12 m.w.N.

343 Überzeugend Kettler, NZV 2010, 169, 174 f.

Ein weitergehender Schutz der Autonutzer wäre denkbar, wenn die (Auto-) Mobilität als vom Grundrecht auf Freizügigkeit aus Art. 11 Abs. 1 GG erfasst anzusehen wäre.[344] Dem Wortlaut nach erscheint das vom Ansatz her nicht ausgeschlossen, lässt sich der Begriff „Freizügigkeit" als solcher doch in einem weiten Sinne so verstehen, dass auch die Bewegung von Ort zu Ort miterfasst ist. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts begreift unter dem Terminus „Freizügigkeit" aus Art. 11 Abs. 1 GG jedoch einschränkend lediglich die Möglichkeit, „an jedem Ort innerhalb des Bundesgebiets Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen"[345] – während die körperliche Fortbewegungsfreiheit Gegenstand der Allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG ist.[346]

Aus dem Eigentumsgrundrecht (Art. 14 Abs. 1 GG) kann grundsätzlich kein darüber hinaus gehender Schutz abgeleitet werden. Die Eigentumsgarantie vermag keine wesentliche Hürde darzustellen, denn Verkehrsbeschränkungen belassen den Eigentümerinnen und Eigentümern der Kfz umfassende Verwendungsmöglichkeiten und tasten die Privatnützigkeit des Eigentums nicht an. Das gilt auch für das Eigentum an Kfz als Bestandteil von Gewerbebetrieben.[347]

Eine erhöhte Schutzbedürftigkeit billigt die Rechtsprechung lediglich den aus Art. 14 Abs. 1 GG ableitbaren Anliegerrechten zu. Hierbei wird davon ausgegangen, dass Art. 14 Abs. 1 GG einen „Kernbereich" des Anliegerrechts grundrechtlich besonders schützt. Nach einer Entscheidung des BVerwG aus dem Jahr 1974 gehört dazu die „ausreichende Möglichkeit, ein Grundstück mit dem Kraftfahrzeug zu erreichen, grundsätzlich zu den Erfordernissen einer angemessenen Grundstücksnutzung".[348] In seiner jüngeren Rechtsprechung hat das BVerwG diese Einordnung allerdings relativiert, indem es die „uneingeschränkte Anfahrmöglichkeit zu einem Grundstück" bis „unmittelbar vor die eigene Tür" nicht als vom Kernbereich des Anliegerrechtes umfasst einstufte.[349] Maßgeblich ist nach der betreffenden Entscheidung „die das jeweils betroffene Grundstück prägende Situation seiner Umgebung, so daß der Anlieger einschränkende Maßnahmen hinnehmen muß, die aus dem Zweck und dem allgemeinen Gebrauch der Straße folgen, sofern sie nur als Verkehrsmittler erhalten bleibt"[350].

Als eigentumsrechtlich geschützt sieht die Rechtsprechung somit nicht die optimale, sondern nur eine angemessene und damit noch zumutbare Erreichbarkeit an.[351] Das Grundeigentum erfordert demnach nicht die Zulassung eines allgemeinen Anliegerverkehrs zu jedem Zweck, etwa um mit dem eigenen Fahrzeug Gegenstände des täglichen Bedarfs einzukaufen und die Einkäufe bis vor die eigene Haustür zu bringen.[352] Als eigentumsrechtlich geboten wird es jedoch angesehen, Anliegern die Möglichkeit einzuräumen, ausnahmsweise schwere Gegenstände wie beispielsweise einen Kühlschrank unmittelbar bis vor die Haustür transportieren zu können.[353] Insgesamt geht die Rechtsprechung, wie *Röthel* an mehreren Beispielen zeigt, insofern relativ großzügig mit dem Kriterium der Zumutbarkeit um.[354] Dies findet auch in den Urteilen des BVerwG zum „Dieselfahrverbot" seine Bestätigung, in denen das Gericht betont, Anlieger und Anwohner könnten auf Basis der Grundrechte „keine uneingeschränkte An-

---

344 In diese Richtung Ronellenfitsch, DAR 1992, 321, 323. Kritisch dazu Durner, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 11 Rn. 93 m.w.N.

345 Grundlegend BVerfG, Beschluss vom 07.05.1953 – 1 BvL 104/52 (NJW 1953, 1057, Ls. 1); BVerfG, Beschluss vom 25.01.1977 – 1 BvR 210, 221, 222, 248, 301/74 (NJW 1977, 1010, 1011).

346 BVerfG-K, Beschluss vom 21.12.2004 – 1 BvR 2652/03 (NJW 2005, 349, 350). Dem folgend die ganz h.M., vgl. Durner, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 11 Rn. 78 m.w.N.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 11 Rn. 12 m.w.N.

347 Überzeugend Röthel, NZV 1999, 63, 65.

348 BVerwG, Urteil vom 15.11.1974 – IV C 12/72 (NJW 1975, 1528, 1528 f.).

349 BVerwG, Urteil vom 08.09.1993 – 11 C 38/92 (NJW 1994, 1080, 1081).

350 BVerwG, Urteil vom 08.09.1993 – 11 C 38/92 (NJW 1994, 1080, 1081).

351 Röthel, NZV 1999, 63, 66.

352 BVerwG, Urteil vom 08.09.1993 – 11 C 38/92 (NJW 1994, 1080, 1081).

353 Röthel, NZV 1999, 63, 66 m.w.N.

354 Röthel, NZV 1999, 63, 66 f. m.w.N.

fahrtsmöglichkeit zu ihrem Grundstück“ verlangen und hätten „keinen Anspruch auf eine bestimmte Ausgestaltung und einen bestimmten Umfang der Grundstücksverbindung mit der Straße, sofern diese nur als Verkehrsmittler erhalten bleibt.“[355]

Auch das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) erfordert keine grundlegend andere Wertung. Zwar sind einzelne Berufsgruppen in spezifischer Weise auf motorisierte Fahrzeuge angewiesen. Auch für diese Berufsgruppen geltende Verkehrsbeschränkungen dürften sich aber in aller Regel als verhältnismäßig darstellen, zumal es sich nur um partielle Einschränkungen handelt, durch welche die Möglichkeit der Gewerbeausübung nicht substanziell eingeschränkt wird. Zudem ist es möglich, in besonders gelagerten Fällen Ausnahmen auf Grundlage des § 46 StVO auszusprechen. Gegenüber den verfolgten Gemeinwohlzielen kann aus dem Grundrecht der Berufsfreiheit in entsprechenden Konstellationen kein vorrangiger Schutz abgeleitet werden.[356]

In der Gesamtschau kann mithin konstatiert werden, dass sich aus den Grundrechten von wenigen besonderen Konstellationen abgesehen keine grundlegenden, sich in der Abwägung als unüberwindbar darstellende Hindernisse für im Einzelfall als sinnvoll erachtete Verkehrsbeschränkungen aus Gründen des Umweltschutzes, des Gesundheitsschutzes oder der städtebaulichen Ordnung ergeben.[357]

Das gilt erst recht dann, wenn es lediglich um Einschränkungen für die Leichtigkeit des Verkehrs geht und hinter den Anordnungen ihrerseits gewichtige Gründe des Gesundheitsschutzes stehen sollten, denen selbst auf Grund von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verfassungsrechtlicher Rang zukommt. Eine entsprechende Wertung liegt auch der Entscheidung des VG Stuttgart über Verkehrsverbote auf Grund des Luftreinhalteplans für die Stadt Stuttgart vom 28. Juli 2017 zugrunde, die tragend unter anderem darauf gestützt wird, dass „der Schutz der Rechtsgüter Leben und Gesundheit der von den Immissionen betroffenen Wohnbevölkerung in der Umweltzone Stuttgart höher zu gewichten ist, als die dagegen abzuwägenden Rechtsgüter (Eigentum und allgemeine Handlungsfreiheit) der von dem Verkehrsverbot betroffenen Kraftfahrzeugeigentümer“.[358] Die Richtigkeit dieser grundrechtlichen Wertung wurde mittlerweile durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigt, auch wenn das Gericht mit Blick auf das Verhältnismäßigkeitsgebot Differenzierungen für unterschiedliche Sachverhaltskonstellationen und Rechtsfolgen für geboten hält.[359] Vergleichbare Maßstäbe dürften auch an Maßnahmen anzulegen sein, die etwa der Klimaschutzpolitik dienen und denen daher durch Art. 20a GG (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch für die künftigen Generationen) Verfassungsrang vermittelt wird.[360]

4.2.5 Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht aus kompetenzrechtlicher Sicht

Das Verhältnis von Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht zueinander ist bereits mehrfach angesprochen und von der konkreten Seite her weitgehend geklärt worden. Soll ausgelotet werden, welche Veränderungen in den beiden Rechtsgebieten möglich sind, um Innovationen im Sinne einer an Nachhaltigkeitskriterien orientierten Mobilitätspolitik zu ermöglichen bzw. zu erleichtern, so muss demgegenüber der Blick auf die verfassungsrechtliche Ebene gewendet werden. Denn insofern kommt es

---

355 BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 – BVerwG 7 C 26.16 (Dieselfahrverbote), Rn. 38; siehe auch BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 – BVerwG 7 C 30.17, Rn. 41.

356 Ähnlich Röthel, NZV 1999, 63, 67 f. m.w.N.

357 So auch Röthel, NZV 1999, 63, 69. Im gleichen Sinne Kettler, NZV 2010, 169, 174 ff.

358 VG Stuttgart, Pressemitteilung zur Entscheidung im Verfahren 13 K 5412/15.

359 Vgl. BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 – BVerwG 7 C 26.16 (Dieselfahrverbote), Rn. 35 ff.; ferner BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 – BVerwG 7 C 30.17, Rn. 36 ff.

360 BVerfG, Urteil vom 05.11.2014 – 1 BvF 3/11 (NVwZ 2015, 288) Rn. 48, 74.

darauf an, welche Änderungen von den Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes einerseits dem Bund und andererseits den Ländern gestattet werden.

Die gewachsene Abgrenzung der beiden Rechtsgebiete voneinander beruht nicht auf inhaltlich-konzeptionell begründeten Entscheidungen des Bundesgesetzgebers oder der Landesgesetzgeber, sondern auf einer bestimmten Interpretation der Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht. Dadurch ergibt sich sowohl für den Bund als auch für die Länder ein jeweils sehr enges, nicht aus eigener Kompetenz heraus ausweitbares Handlungs- und Gestaltungskorsett: Der Bund ist daran gehindert, in das Straßen- und Wegerecht der Länder hinein zu regeln. Die Länder sind ihrerseits daran gehindert, ihrem Wesen nach straßenverkehrsrechtliche Vorschriften zu schaffen.[361] Wird die jeweilige Kompetenz überschritten, so schwebt über der betreffenden Regelung das Damoklesschwert der Verfassungswidrigkeit. Das führt im politischen Prozess zu einer tendenziell (zu) vorsichtigen Herangehensweise: Soweit nicht „hundertprozentig" sicher erscheint, dass die jeweilige Rechtsänderung noch von der eigenen Gesetzgebungskompetenz erfasst ist, wird der Gesetzgeber dazu neigen, auf die Rechtsänderung zu verzichten, um das Risiko der späteren Aufhebung als verfassungswidrig zu vermeiden. Für Innovationen innerhalb der Rechtsgebiete entsteht dadurch ein tendenziell abträgliches Klima, zumal auch Rechtsänderungen „Opfer" sein können, die im Ergebnis einer verfassungsrechtlichen Prüfung durchaus standhalten würden.

Vor diesem Hintergrund erhält die Abgrenzung des Straßenrechts und des Straßenverkehrsrechts voneinander nicht nur eine rechtspraktische, sondern auch eine nicht zu unterschätzende rechtspolitische Bedeutung. Sie ist entscheidend für die Frage, welche Vorhaben der Rechtsänderung jeweils auf Bundes- und auf Landesebene in Angriff genommen werden.

Zur Kompetenzabgrenzung von Straßen- und Straßenverkehrsrecht hat das Bundesverfassungsgericht zwei Leitentscheidungen gefällt: zum einen sein Urteil vom 10. Dezember 1975 zum Verbot von Werbefahrten im Rahmen des Straßenverkehrsrechts (BVerfGE 40, 371)[362], zum anderen seine Entscheidung vom 9. Oktober 1984 über die Unzulässigkeit straßenrechtlicher Regelungen zum Verbot des „Laternenparkens" (BVerfGE 67, 299)[363].

Die Kernaussagen lassen sich dahin zusammenfassen, dass das Straßenrecht den Gemeingebrauch festlegt, während das Straßenverkehrsrecht dessen Ausübung regelt. Dabei geht das Gericht in seiner Entscheidung zum „Laternenparken" explizit davon aus, dass das Straßenverkehrsrecht in Gestalt von StVG und StVO grundsätzlich als abschließend konzipiert ist[364], den Ländern also keine eigenständigen landesrechtlichen Regelungsspielräume im Straßenverkehrsrecht überlassen sind (was im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen gemäß Art. 72 Abs. 1 GG allerdings an sich durchaus änderbar wäre[365]).

Die zentralen Passagen der beiden Entscheidungen sollen hier in (weitgehend) ungekürztem Wortlaut wiedergegeben werden, um die Herangehensweise des Gerichts sowie ihren Kontext zu verdeutlichen und an anderen Stellen der Untersuchung hierauf Bezug nehmen zu können.

Zunächst befasste sich das Gericht mit einer Regelung der früheren Straßenverkehrsordnung, nach der (reine) Werbefahrten verboten waren. Zur Frage, wie sich die beiden Rechtsgebiete des Straßen- und Straßenverkehrsrechts voneinander abgrenzen, führte das Gericht unter anderem aus:[366]

---

361 Instruktiv Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 35.

362 BVerfG, Urteil vom 10.12.1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371 = NJW 1976, 559).

363 BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299 = NJW 1985, 371).

364 Vertiefend BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 324 ff.).

365 Vgl. nur Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG. Art. 72 Rn. 6 ff. m.w.N.

366 BVerfG, Urteil vom 10.12.1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 378 ff.).

„Das Grundgesetz hat dem Bund in Art. 74 Nr. 22 das Recht zur konkurrierenden Gesetzgebung für den Sachbereich Straßenverkehr sowie für den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen des Fernverkehrs (Bundesstraßen und Bundesautobahnen) verliehen. Dagegen steht den Ländern das originäre Recht zu, das Straßen- und Wegerecht zu ordnen. Den Regelungsbereichen des Straßen- und des Straßenverkehrsrechts liegen jeweils komplexe Sachverhalte zugrunde, die einerseits deutlich abgegrenzte Gesetzgebungsmaterien darstellen, aber andererseits in einem sachlichen Zusammenhang stehen. Das Straßenverkehrsrecht setzt das Straßenrecht voraus. Das Straßen- und Wegerecht befaßt sich herkömmlicherweise mit den Rechtsverhältnissen an den öffentlichen Straßen, und zwar vorwiegend unter zwei Gesichtspunkten. Einmal nach der technischen Seite: Entstehung, Indienststellung, Einteilung und Beendigung durch Einziehung; zum anderen - worauf es hier ankommt - die Benutzung nach der in der Widmung festgelegten spezifischen Verkehrsfunktion: In diesem Bereich gehören zum Wegerecht vor allem diejenigen Vorschriften, welche anordnen, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang die Straße dem einzelnen zur Verfügung steht. Die Widmung begründet den sog. Gemeingebrauch, d.h. die jedermann gewährte öffentliche Berechtigung, die Straße ohne besondere Zulassung gemäß der hoheitlichen Zweckbestimmung und in der üblichen Weise zum Verkehr zu benutzen. Während das Straßen- und Wegerecht auf eine lange Tradition zurückblicken kann, ist das Straßenverkehrsrecht aus dem allgemeinen Polizeirecht hervorgegangen und hat entsprechend der technischen Entwicklung des Straßenverkehrs seit den ersten Regelungen im Gesetz über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen vom 3. 5. 1909 - KfzG - bis zum jetzt geltenden Straßenverkehrsgesetz inhaltlich wesentliche Änderungen erfahren.

Die bis zum Erlaß des Straßenverkehrsgesetzes vom 19. 12. 1952 maßgeblichen Regelungen verfolgten vorwiegend das Ziel, Gefahren von der am Verkehr nicht beteiligten Öffentlichkeit fernzuhalten, die durch den Verkehr entstanden. Das Kraftfahrzeuggesetz und die hierzu ergangene Straßenverkehrs-Ordnung vom 13. 11. 1937 war in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Kraftfahrzeuggesetzes noch auf den Schutz der Allgemeinheit vor den vom Verkehr ausgehenden Gefahren beschränkt. […]

Das Gesetz zur Sicherung des Straßenverkehrs - VerkSichG - vom 19. 12. 1952 (BGBl I, 832), das das Kraftfahrzeuggesetz unter der Bezeichnung Straßenverkehrsgesetz - StVG - abgelöst hat, brachte in doppelter Richtung wichtige Rechtsänderungen: Einer Forderung des Bundesrats folgend wurde die Ermächtigung in § 6 KfzG durch die Tatbestände der Buchst. a)-g) in Absatz 1 Nr. 3 ergänzt und gleichzeitig die Gefahrenabwehr im Rahmen des Straßenverkehrsrechts erweitert. Nicht nur die vom Kraftfahrzeugverkehr auf die Umwelt ausgehenden Gefahren, sondern auch die den Kraftfahrzeugverkehr selbst beeinträchtigenden Gefahren wurden rechtlichen Regelungen unterworfen. […] Dieses erweiterte Verständnis des Begriffs Straßenverkehr liegt - wie der Senat in BVerfGE 32, 326 entschieden hat - auch der Kompetenzzuweisung in Art. 74 Nr. 22 GG zugrunde.

Das Straßenverkehrsrecht dient hiernach dem Zweck, die spezifischen Gefahren, Behinderungen und Belästigungen auszuschalten oder wenigstens zu mindern, die mit der Straßenbenutzung unter den Bedingungen des modernen Verkehrs verbunden sind. Es regelt in diesem Rahmen die (polizeilichen) Anforderungen, die an den Verkehr und die Verkehrsteilnehmer gestellt werden, um Gefahren von anderen Verkehrsteilnehmern oder Dritten abzuwenden und den optimalen Ablauf des Verkehrs zu gewährleisten. Das Straßenverkehrsrecht ist sachlich begrenztes Ordnungsrecht, für das dem Bund - abweichend vom sonstigen (Polizei-) Ordnungsrecht - die Gesetzgebungskompetenz zusteht.“

In der Entscheidung des BVerfG über das straßenrechtlich angeordnete allgemeine Verbot des sog. Laternenparkens durch das (damalige) Hamburgische Wegegesetz wird zur Abgrenzungsproblematik vertiefend und ergänzend ausgeführt[367]

„c) Art. 74 Nr. 22 GG läßt eine Zuordnung des Abstellens von Kraftfahrzeugen auf öffentlichen Straßen sowohl zum Bereich des Straßenverkehrsrechts als auch zu demjenigen des Wegerechts nicht zu. Eine solche Überlagerung widerspräche der in der deutschen Rechtsentwicklung - jedenfalls dem Anspruch nach - stets aufrechterhaltenen strikten Trennung zwischen den beiden Sachbereichen. Sie stünde auch in Widerspruch zu der besonders in Art. 70 Abs. 2 GG deutlich werdenden Abgrenzungsfunktion der Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse unter dem Grundgesetz. Diesem Gefüge ist eine "Doppelzuständigkeit", auf deren Grundlage Bund und Länder ein und denselben Gegenstand gleichzeitig in unterschiedlicher Weise gesetzgeberisch regeln könnten, fremd (vgl. BVerfGE 36, 193 [202 f.]).

[367] BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 320 ff.).

d) Bei dieser verfassungsrechtlichen Lage fallen die Fragen, die mit dem Abstellen von betriebszugelassenen, betriebsfähigen und konkret "betriebsgewidmeten" Kraftfahrzeugen auf öffentlichen Straßen zusammenhängen, vollständig und ausnahmslos in den Regelungsbereich des Straßenverkehrsrechts, gleichviel, in welcher Weise, an welchem Ort und mit welcher Regelmäßigkeit das Abstellen solcher Fahrzeuge geschieht.

Die geschichtliche Entwicklung hat gezeigt, daß schon in der Frühzeit des kodifizierten Wegerechts zwischen (dem Bau und der Unterhaltung der Wege sowie) der Zulassung der Verkehrsarten zur Nutzung der Straße einerseits und der Ausübung des zugelassenen Verkehrs andererseits unterschieden wurde. Mit der Verlagerung der Gesetzgebungsbefugnisse für den Kraftfahrzeug- und später allgemein für den Straßenverkehr auf das Reich und nachfolgend auf den Bund hat diese Unterscheidung auch kompetenzrechtliche Bedeutung gewonnen. Ihr Inhalt hat sich dadurch indessen nicht verändert. Er läßt sich - soweit es um andere Fragen als die Beeinflussung des Verkehrs "von außen" geht - durch das Begriffspaar des Gemeingebrauchs und der Ausübung des Gemeingebrauchs umschreiben: Über den Gemeingebrauch wird vom Wegerecht, über die Ausübung des Gemeingebrauchs vom Verkehrsrecht entschieden.

Durch die Widmung wird bestimmt, 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 der Straße mit der Widmung zugedachten Verkehrsfunktionen (etwa: Fahrstraße/ Fußgängerstraße) oder aufgrund der straßenbaulichen Belastungsgrenze (insbesondere: Gewichtsgrenze) erforderlich sind, und zwar unabhängig davon, wieviele Personen und Fahrzeuge jeweils am Verkehr teilnehmen. Probleme, die sich aus der "massenhaften" oder gefährlichen Ausübung der danach zugelassenen Verkehrsarten für die Verkehrsteilnehmer oder für Außenstehende ergeben, bleiben auf dieser Ebene außer Betracht. Der Gemeingebrauch in diesem Sinne deckt alle verkehrsbezogenen Verhaltensweisen, zu denen die jeweilige Verkehrsart Gelegenheit bietet oder zwingt. Im Sinne der Unterscheidung von "Verkehrsarten" und "Verkehrswegen" (BVerfGE 15, 1 [12]) handelt es sich mithin beim Gemeingebrauch um die - dem Bund außerhalb des Bereichs der "Landstraßen für den Fernverkehr" nicht zustehende - Regelung der Straße als Verkehrsweg.

Demgegenüber ist die Regelung der "Ausübung des Gemeingebrauchs" ausschließlich Sache des Straßenverkehrsrechts. Regelungsgegenstand ist hier - allein - die Ausübung der vom zugelassenen Gemeingebrauch umfaßten verkehrsbezogenen Verhaltensweisen der jeweiligen Verkehrsart durch den einzelnen Verkehrsteilnehmer in der konkreten Verkehrssituation sowie die Einschränkung oder Untersagung dieser Ausübung mit Rücksicht auf die sich aus ihr ergebenden Nachteile oder Gefahren für Sicherheit oder Ordnung für die Verkehrsteilnehmer oder für Außenstehende. Dabei darf die Regelung des konkreten Verkehrsverhaltens nicht im Ergebnis auf eine Erweiterung oder Beschränkung der Widmung - durch Zulassung oder Untersagung einer ganzen Verkehrsart - hinauslaufen, da diese Frage bereits zum Gemeingebrauch selbst gehört.

Dieses Verständnis der Trennung zwischen dem Gemeingebrauch und seiner Ausübung wahrt den Charakter des Straßenverkehrsrechts als sachlich begrenzten Ordnungsrechts, für das dem Bund - abweichend vom sonstigen (Polizei-)Ordnungsrecht - die Gesetzgebungskompetenz zusteht (BVerfGE 40, 371 [380]). Geordnet wird dabei die Ausübung des Gemeingebrauchs. Als Ordnungsrecht rechnen dem Straßenverkehrsrecht alle Regelungen der Ausübung des Gemeingebrauchs zu, die aus verkehrsbezogen-ordnungsrechtlichen Gründen, nicht hingegen aus sonstigen ordnungsrechtlichen (oder aus ästhetischen oder städtebaulichen) Gründen erfolgen sollen. Hierdurch trägt das Straßenverkehrsrecht zugleich Sorge dafür, daß sich die Ausübung des Gemeingebrauchs in einer gemeinverträglichen Art und Weise vollzieht.

3. Die Unterscheidung des Gemeingebrauchs von seiner Ausübung ermöglicht die Zuordnung des Parkens von Kraftfahrzeugen im Sinne der vorgelegten Teilregelung des § 16 Abs. 2 Satz 1 HWG. Dieses Parken ist keine eigenständige Verkehrsart, sondern – ebenso wie jede andere Form des Parkens – eine konkrete Ausprägung der Verkehrsart "Verkehr mit Kraftfahrzeugen". Dieser Verkehr ist zwar in erster Linie auf Fortbewegung ("fließender Verkehr") angelegt, umfaßt notwendigerweise aber auch, daß das Fahrzeug zwischen derartigen "fließenden" Verkehrsvorgängen abgestellt wird ("ruhender Verkehr"). Zwar besteht bereits seit langem baurechtlich die Pflicht zur Schaffung ausreichender Stellplätze auf den an die Straßen angrenzenden Grundstücken, um den fließenden Verkehr und – zumal in Wohngebieten – die Bewohner der benachbarten Grundstücke von den vielfältigen nachteiligen Auswirkungen des "Parkverkehrs" zu entlasten. Dennoch bietet sich für das "Verwahren" der Kraftfahrzeuge vielfach allein der öffentliche Straßengrund an. Auch dieses "Verwahren" – und zwar selbst in der in § 16 Abs. 2 Satz 1 HWG umschriebenen Form – ist noch Bestandteil des Verkehrs mit Kraftfahrzeugen, wie er durch die Widmung umfassend zugelassen worden ist. Der Verkehrsbezug wird erst dort aufgegeben, wo ein aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht umgehend betriebsbereites oder ein vorrangig zu anderen Zwecken als zur Wiederinbetriebnahme abgestelltes Fahrzeug den öffentlichen Straßengrund in Anspruch nimmt und somit zu einer auf die Straße aufgebrachten verkehrsfremden "Sache" – nicht anders als jeder beliebige sonstige körperliche Gegenstand – wird. Derartige Vorgänge fallen bereits aus der Widmung zum Verkehr und damit aus dem einschlägigen Gemeingebrauch heraus, da sie nicht "zum Verkehr" geschehen.

> Die vorgelegte Teilregelung des § 16 Abs. 2 Satz 1 HWG befaßt sich mit solchen verkehrsfremden Vorgängen nicht. Sie betrifft allein bestimmte – zum Kraftfahrzeugverkehr gehörende – Formen des Parkens von Kraftfahrzeugen. Indem die Vorschrift zum Zwecke der Förderung des "fließenden" Verkehrs die konkrete Ausprägung einer zugelassenen Verkehrsart zu verhindern sucht, dient sie verkehrsbezogen-ordnungsrechtlichen Zielen. Sie enthält mithin in vollem Umfang materielles Straßenverkehrsrecht."

In der Konsequenz ist es dem Landesrecht folglich nicht gestattet, Regelungen zu treffen, mit denen die Ausübung des der jeweiligen Widmung entsprechenden Gemeingebrauchs geregelt wird. Umgekehrt ist es dem Bund verwehrt, Einfluss auf die Planung von den Ländern oder den Gemeinden unterstehenden Straßen zu nehmen, deren bauliche Gestaltung festzulegen oder zu regeln, dass Nutzungen von Straßenland möglich sind, die von der Widmung nicht umfasst sind.

Als zulässig gelten demgegenüber grundsätzlich straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen, die den widmungsrechtlich zugelassenen Verkehr einschränken.[368] Diese dürfen nach herrschender Auffassung aber nicht dazu führen, dass eine widmungsrechtlich an sich zugelassene verkehrliche Nutzungsart (wie der Kfz-Verkehr) dauerhaft ausgeschlossen wird. Namentlich Fußgängerzonen bedürfen daher einer straßenrechtlichen (widmungsrechtlichen) Grundlage; straßenverkehrsrechtlich können sie nur gekennzeichnet, nicht aber festgelegt werden.[369]

Zu betonen ist, dass der Bund verfassungsrechtlich durchaus nicht daran gehindert ist, innerhalb des Straßenverkehrsrechts Regelungen zu treffen, die eine Berücksichtigung von umweltpolitischen, gesundheitspolitischen oder städtebaulichen Belangen vorsehen (wie es sie an einzelnen Stellen in der StVO ja auch gibt). Die am Ende der eben zitierten Passage der Entscheidung zum „Laternenparken" formulierte Aussage des BVerfG, nach der dem Straßenverkehrsrecht nur die „aus verkehrsbezogen-ordnungsrechtlichen Gründen, nicht hingegen aus sonstigen ordnungsrechtlichen (oder aus ästhetischen oder städtebaulichen) Gründen" zuzurechnen sind, darf insofern nicht missverstanden werden. Sie besagt nicht, dass andere Motive im Straßenverkehrsrecht nicht berücksichtigt werden dürften. Von der zitierten Formulierung des BVerfG ist diese Möglichkeit jedenfalls dann abgedeckt, wenn sich die Regelungsmotive (zumindest auch) als „verkehrsbezogen-ordnungsrechtlich" darstellen, namentlich wenn es darum geht, Belastungswirkungen des Verkehrs auf andere Rechtsgüter oder andere Gemeinwohlbelange einzudämmen. Die Minderung der negativen Auswirkungen des Straßenverkehrs auf die Umwelt gehörte, wie die zitierte Passage aus dem Urteil zum Werbeverbot zum Ausdruck bringt, schon historisch zu den Gegenständen des hergebrachten Straßenverkehrsrechts. Daran hat sich nichts geändert.

Lediglich (überhaupt) nicht verkehrsbezogene Ordnungsregelungen lassen sich demnach auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG nicht stützen. Sofern es einen hinreichenden Konnex zur Ordnung des Straßenverkehrs gibt, ist die Berücksichtigung etwa städtebaulicher Belange im Rahmen von straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen also durchaus nicht ausgeschlossen. In diesem Sinne spricht das Bundesverwaltungsgericht für die bestehenden Vorschriften des § 45 StVO zur Berücksichtigung städtebaulicher Belange von einer „dienenden Funktion" des Straßenverkehrsrechts, stellt aber nicht in Frage, dass es dem Straßenverkehrsrecht gestattet sei, eine solche Berücksichtigung vorzusehen (siehe auch oben, 4.2.4.4).[370]

Ergänzt sei, dass mit den beiden zitierten Entscheidungen des BVerfG keine Aussage darüber getroffen wird, ob und ggf. inwieweit in das Straßenverkehrsrecht Regelungen einbezogen werden können, die selbst nicht auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG beruhen, sondern auf anderen dem Bund zustehenden Gesetz-

---

368 Vgl. BVerwG, Urteil vom 08.09.1993 – 11 C 38/92 (NJW 1994, 1080).

369 Vgl. BVerwG, Urteil vom 28.05.1998 - 3 C 11.97 (NZV 1998, 427, 428); Kettler, NZV 2010, 169, 171 m.w.N.; Krämer: Straßensperrung durch Teileinziehung und Anliegergebrauch, NVwZ 1983, 336 m.w.N.

370 Vgl. BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17/93 (NZV 1994, 493, 494). Vgl. auch Steiner, NJW 1993, 3161, 3163.

gebungskompetenzen, z.B. auf den Kompetenztiteln „Recht der Wirtschaft“ oder „Recht der Luftreinhaltung“ (z.B. wenn sie dem Klimaschutz dienen). Das ist selbstverständlich möglich. Es gibt keine verfassungsrechtliche Regelung, nach der es dem Bund untersagt wäre, einzelne Gesetze auf mehrere Kompetenztitel zu stützen oder innerhalb eines Gesetzes für einzelne Regelungen unterschiedliche ihm zustehende Kompetenztitel in Anspruch zu nehmen. Verfassungsrechtlich kommt es nur darauf an, ob sich der Bund für die betreffende Regelung überhaupt auf einen ihm zustehenden Kompetenztitel stützen kann.[371]

Die Berufung auf unterschiedliche Kompetenztitel innerhalb eines Gesetzes ist in der Gesetzespraxis nicht ungewöhnlich. Sie lässt sich zum Beispiel bei dem Klimaschutz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG), der Energiewirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) oder dem Naturschutz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG) dienenden Regelungen im Baugesetzbuch (BauGB) finden, welches in seinem Kern und Schwerpunkt dem Kompetenztitel „Bodenrecht“ zuzuordnen ist.[372] Ein anderes Beispiel dafür ist das Personenbeförderungsgesetz (PBefG), welches in seinen Regelungen über Verkehrsdienstleistungen im Schwerpunkt dem Kompetenzbereich „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) unter dem Gesichtspunkt „Gewerbe“ (Verkehrsgewerbe) zuzuordnen ist[373], aber auch Vorschriften enthält, die dem Kraftfahrwesen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG)[374] oder dem Recht der nicht bundeseigenen Schienenbahnen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG)[375] zuzuordnen sind. Ein drittes, besonders interessantes Beispiel für eine Kompetenzkombination ist die Gefahrstoffverordnung[376], die ausweislich ihrer Einleitungsformel im Bundesgesetzblatt[377] auf Ermächtigungen von insgesamt neun Gesetzen gestützt ist, insbesondere auf das Arbeitsschutzgesetz, das Chemikaliengesetz und das (damalige) Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Kompetenzrechtlich beruht sie allein mit diesen drei (von neun) Ermächtigungen auf den Titeln Recht des Arbeitsschutzes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG), des Rechts der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) und des Rechts der Abfallwirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG).

Für den hiesigen Kontext bedeutet das in der Konsequenz:

- Erstens könnte das StVG um Regelungen erweitert werden, die auf andere Kompetenztitel des Bundes gestützt werden als auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG. Sollte es beispielsweise zum Erlass von bestimmten unmittelbar der Luftreinhaltung dienenden Regelungen in der StVO ermächtigen, so könnte die betreffende Einzelvorschrift zwar nicht auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG gestützt werden. Sie würde dadurch jedoch nicht unzulässig, sondern hätte lediglich eine andere Kompetenzgrundlage als das übrige StVG, konkret in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG.
- Zweitens wäre es auch denkbar, Regelungen der StVO auf andere Gesetze als das StVG – und damit auf andere Kompetenztitel als Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG – zu stützen, sofern in dem anderen Gesetz eine dafür nutzbare Verordnungsermächtigung enthalten ist. So könnte z.B. im

---

371 Vgl. Maunz, in: Maunz-Dürig, GG Art. 74 Rn. 51 f.

372 Eingehend Battis u. a., Stadtentwicklung – Rechtsfragen zur ökologischen Stadterneuerung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) sowie des Bundesamtes für Bauwesen und Raumentwicklung (BBR), 2009, S. 23 ff. m.w.N.

373 Maunz, in: Maunz-Dürig, GG, Art. 74 Rn. 142. Zur Reichweite von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Bezug auf das Tatbestandsmerkmal „Gewerbe“ vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 24.02.1976 – 2 BvL 5/73, VerwRspr 1977, 641. Ferner Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rn. 26; Seiler, in: BeckOK GG, Art. 74 Rn. 38.

374 So das Bundessozialgericht (BSG) für die Bestimmungen zum Krankentransport (BSG, Urteil vom 30.01.2001 – B 3 KR 2/00 R, NZV 2002, 31).

375 So das BVerfG für die Bestimmungen über die Planung von Straßenbahnstrecken (BVerfG, Beschluss vom 10.05.1977 – 1 BvR 514/68, 323/69, NJW 1977, 2349, 2350).

376 Gefahrstoffverordnung vom 26.11.2010 (BGBl. I S. 1643, 1644), die zuletzt durch Artikel 148 des Gesetzes vom 29.03.2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist.

377 BGBl. I 2010 S. 1643.

BImSchG eine Verordnungsermächtigung für straßenverkehrsrechtliche Regelungen zur Umsetzung von Luftreinhalte- und Lärmminderungsplanungen geschaffen werden.

Die in den Gesetzesbegründungen für das Elektromobilitätsgesetz sowie für das Carsharinggesetz unter Berufung auf die BVerfG-Entscheidung zum Werbeverbot vorgetragene Auffassung, nach der eine Eingliederung der betreffenden Regelungen in das StVG „wegen der verkehrsordnungsrechtlichen Grundausrichtung des StVG nicht möglich" sei[378], trifft daher nicht zu. Der Umstand, dass „das Straßenverkehrsrecht sachlich begrenztes Ordnungsrecht ist und die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gewährleisten soll, indem im Wesentlichen der Gefahrenabwehr und der Unfallverhütung Rechnung getragen wird (BVerfGE 40, 371, 380)"[379], steht der Einbeziehung anderweitig motivierter Regelungen in das formale Gerüst der straßenverkehrsrechtlichen Bestimmungen nicht im Wege. Aus den zur Begründung der Ausgliederung in Anspruch genommenen Entscheidungen des BVerfG zum Werbeverbot und zum Laternenparken kann sich – wenn überhaupt – allenfalls herleiten lassen. dass die betreffenden Bestimmungen ggf. kein originäres Straßenverkehrsrecht sind und daher als solche nicht (allein) auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG gestützt werden können, so dass sie einer anderen kompetenzrechtlichen Grundlage bedürfen (siehe dazu auch unten, 4.4.2.2). Ob sie *formal* in das Straßenverkehrsrecht einbezogen oder eigenständig an anderer Stelle platziert werden, bleibt indessen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen.

Die vom BVerfG gewählte Bezeichnung des Straßenverkehrsrechts als „sachlich begrenzten Ordnungsrechts, für das dem Bund – abweichend vom sonstigen (Polizei-)Ordnungsrecht – die Gesetzgebungskompetenz zusteht", grenzt nicht das Straßenverkehrsrecht von anderen dem Bund zustehenden besonderen Gebieten des Ordnungsrechts ab, sondern – wie aus der Formulierung selbst ebenso wie aus ihrem Kontext herauszulesen ist – von demjenigen Ordnungsrecht, das als allgemeines Ordnungsrecht nicht seiner, sondern der Gesetzgebungskompetenz der Länder zuzuordnen ist. Im Verhältnis zu jenem ist das Straßenverkehrsrecht als „sachlich begrenztes" Rechtsgebiet zu betrachten: Es darf kein Ordnungsrecht regeln, das dem Landesrecht zuzuordnen ist. Das bedeutet aber nicht, dass in das gesetzesförmige Gerüst des Straßenverkehrsrechts keine Vorschriften integriert werden dürften, die für sich genommen in einem anderen, ebenfalls dem Bundesrecht zuzuordnenden Rechtsgebiet wurzeln – wie z.B. verkehrsbezogene Regelungen zum Schutz vor Immissionen oder zum Klimaschutz, die ihrerseits sachlich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestützt werden.

4.3 Rückgewinnung von Straßenraum für nicht verkehrliche Nutzungen

4.3.1 Worum es geht: Ansätze zur Rückgewinnung von Straßenraum

Das erste genauer zu betrachtende Beispiel für konkrete Innovationen im Sinne einer an Nachhaltigkeitszielen orientierten Mobilitätspolitik soll die „Rückgewinnung von Straßenraum" sein. Darunter werden hier Maßnahmen verstanden, mit denen der Straßenraum für andere, nicht verkehrliche Nutzungen „zurück" gewonnen wird. Von einer „Rück"-Gewinnung wird im vorliegenden Kontext deshalb gesprochen, weil der öffentliche Straßenraum vor der „Automobilisierung" des städtischen Lebens großenteils anderen Zwecken zur Verfügung stand: Straßenraum war zu wesentlich größeren Anteilen als heute Aufenthalts- und Begegnungsraum, sowohl für private als auch für kulturelle oder gewerbliche Zwecke. Straßen, Wege und Plätze hatten dadurch eine wesentlich größere Aufenthaltsqualität, die

[378] So BT-Drs. 18/11285 S. 19 im Gesetzentwurf der Bundesregierung für das Carsharinggesetz, ähnlich BT-3418 S. 12 im Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Bevorrechtigung der Verwendung elektrisch betriebener Fahrzeuge (Elektromobilitätsgesetz – EmoG).

[379] So wörtlich BT-Drs. 18/11285 S. 19.

sie großenteils verloren haben, weil der Straßenraum quantitativ in immer größerem Umfang für den „fließenden“ und den „ruhenden“ Kraftfahrzeugverkehr reserviert wurde und qualitativ zunehmend den Lärm- und Abgasimmissionen sowie dem Gefährdungspotenzial des Autoverkehrs ausgesetzt wurde.

Diese Entwicklung kann durch „hinten“ ansetzende Maßnahmen des Straßen- oder Straßenverkehrsrechts nicht rückgängig gemacht werden. Darum kann es hier nicht gehen. Dafür ist das Kraftfahrzeug viel zu sehr zum selbstverständlichen Fortbewegungsmittel für große Teile der Bevölkerung geworden. Denkbar erscheint es aber, die Dominanz des Kraftfahrzeugverkehrs insbesondere in verdichteten städtischen Gebieten oder in Neubaugebieten durch ordnende Maßnahmen zumindest partiell aufzuheben oder zu begrenzen, indem bestimmte Räume bzw. Flächen anderen Zwecken als jenen des Verkehrs und dabei insbesondere des Autoverkehrs zugeführt werden – sei es vollständig, anteilig oder zeitweise.

Als konkrete Maßnahmen mit dieser Zielrichtung sollen im Folgenden rechtlich diskutiert werden:

- Die Planung von Gebieten ohne oder mit wenig Autoverkehr
- Die „Abschaffung“ von Straßen für den Kfz-Verkehr
- Die Neuaufteilung (mit/ohne) bauliche Änderungen sowie die differenzierte Nutzung des Straßenraums
- Die dauerhafte Mischnutzung des Straßenraums: Begegnungszonen
- Die temporäre Umnutzung des Straßenraums, insb. für Aufenthaltszwecke

4.3.2 Planung von „autofreien Gebieten“

Die Planung von „autofreien Wohngebieten“ (bzw. solchen ohne oder mit wenig Autoverkehr) ist in erster Linie ein Thema für die Stadtplanung, insbesondere die Planung neuer Siedlungen oder auch anderweitig genutzter Neubaugebiete. Orientiert man dabei auf das Ziel, in den Gebieten möglichst viele öffentliche Flächen zu erhalten, die anderen Nutzungen als jenen des Verkehrs zur Verfügung stehen, so kann dabei in zwei Richtungen gedacht werden:

- Zum einen an die Planung (zumindest weitgehend) autofreier Gebiete,
- zum anderen an Konzepte, bei denen der Kraftfahrzeugverkehr weniger öffentlichen Raum beansprucht, weil er großenteils von diesem ferngehalten wird.

Letzteres kann vor allem durch Festlegungen erreicht werden, nach denen der sog. ruhende Verkehr auf Privatgrundstücke verlegt wird, insbesondere auf Park- bzw. Tiefgaragen. Dieser Weg erscheint im Sinne einer an Nachhaltigkeitszielen orientierten Mobilitätspolitik nicht wirklich zielführend, weil er an dem hergebrachten Muster festhält, quantitativ möglichst günstige Unterbringungsmöglichkeiten für Kraftfahrzeuge zu schaffen. Zwar kann mit ihm erreicht werden, dass größere Anteile an oberirdischen Flächen für nicht verkehrliche Zwecke vorhanden sind, doch liegt in ihm zugleich ein Anreiz zur Anschaffung und Nutzung von Kraftfahrzeugen, so dass indirekt dazu beigetragen wird, die zu bewältigende Menge an Kraftfahrzeugen zu erhöhen. Unabhängig davon ist jedoch die direkte Wirkung einer derartigen Maßnahme zur Reduzierung des Flächenbedarfs für Kraftfahrzeuge auf den Freiflächen innerhalb des Planungsgebiets als solche nicht zu bestreiten.

Interessanter für eine an Nachhaltigkeitszielen orientierte Mobilitätspolitik ist der Ansatz, Gebiete so zu planen und zu realisieren, dass die jeweiligen Nutzer weitgehend ohne (eigenes) Auto auskommen, so dass der Bedarf an Flächen sowohl für den ruhenden als auch für den fließenden Autoverkehr geringgehalten wird. Mittlerweile gibt es in Deutschland eine Reihe von verwirklichten Siedlungsprojek-

ten eines in diesem Sinne „autofreien“ oder „autoarmen“ Wohnens.[380] Sämtliche Projekte dieser Art tragen aber bisher den Charakter von Modell- oder Einzelfallprojekten. In der Stadtplanung spielen sie allgemein keine oder eine seltene Sonderrolle, die sich auffällig von dem nach wie vor bestehenden „Mainstream“ der Planung von mit dem Automobil möglichst gut erreichbaren Siedlungen absetzt. Es gibt auch bisher – soweit ersichtlich – keine Ansätze dieser Art für andere Gebiete als solche zu Wohnzwecken.

In aller Regel werden solche grundlegend ansetzenden Konzepte nur für die Planung neuer Siedlungs- und Baugebiete in Betracht kommen. Dabei muss es, wie die existierenden Projekte zeigen, durchaus nicht immer um „Stadtrandprojekte“ gehen. Auch innerhalb (an sich) weitgehend verdichteter Stadträume erscheint das sehr gut denkbar, wenn es um Planungen auf bisher nicht bebauten oder größeren bisher anderweitig genutzten Flächen im Innenstadtbereich geht (Bespiel: Hamburg Saarlandstraße[381]).

4.3.2.1 Gegenwärtige Rechtslage

Die Planung neuer Siedlungs- und Baugebiete erfolgt nach dem System des BauGB im Wege der Aufstellung von Bebauungsplänen (B-Plänen) für einzelne Gebiete der Gemeinden (§ 9 BauGB), die ihrerseits aus dem für das gesamte Gemeindegebiet erlassenen Flächennutzungsplan (FNP) zu entwickeln sind (§ 5 BauGB). Die städtebauliche Planung ist eine originäre, von Art. 28 Abs. 2 GG geschützte[382] Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung, für die das BauGB und die auf Grundlage des BauGB erlassene Baunutzungsverordnung (BauNVO)[383] bestimmte Rahmenvorgaben machen. Im Übrigen genießt die Gemeinde bei ihrer Planung weitgehende Gestaltungsfreiheit.

In der Praxis planen die Gemeinden neue Gebiete sehr häufig in Kooperation mit bestimmten Investoren, die das Gebiet entwickeln und wirtschaftlich nutzen wollen. Hierzu regeln die Beteiligten in städtebaulichen Verträgen auf Grundlage des § 11 BauGB oder in Durchführungsverträgen zu vorhabenbezogenen Bebauungsplänen nach § 12 BauGB, welche Rechten und Pflichten jeweils der Investor und die Gemeinde haben. Typischerweise übernimmt der Investor die Kosten für bestimmte Maßnahmen wie die Aufstellung eines Bebauungsplans oder der Erschließung. Im Gegenzug schafft die Gemeinde die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen für das Vorhaben, indem sie den dafür erforderlichen Bebauungsplan aufstellt. Zu den Verpflichtungen des Investors gehört häufig, das Gebiet auf bestimmte Weise mit Energie zu versorgen oder bestimmte Infrastruktur vorzuhalten.[384]

Zu den im Rahmen von Bebauungsplänen aus städtebaulichen Gründen zulässigen Festsetzungen gehören gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB unter anderem „die Verkehrsflächen sowie Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung, wie Fußgängerbereiche, Flächen für das Parken von Fahrzeugen, Flächen für das Abstellen von Fahrrädern sowie den Anschluss anderer Flächen an die Verkehrsflächen“. Die Gemeinde hat es damit in der Hand, positive Festsetzungen für die Nutzung bestimmter Flächen zu den betreffenden verkehrlichen Nutzungszwecken festzulegen – ebenso wie es ihr umgekehrt möglich ist, verkehrliche Nutzungen gerade nicht zu ermöglichen, indem sie anderweitige Nutzungen vorsieht.

---

380 Instruktiv LK Argus, Untersuchung von Stellplatzsatzungen und Empfehlungen für Kostensenkungen unter Beachtung moderner Mobilitätskonzepte, Studie im Auftrag d es Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Forschungsprogramm Zukunft Bau des BMUB, 2015.

381 http://www.hamburg.de/start-saarlandstr/ (Ansicht 27.08.2017).

382 Eingehend BVerfG, Beschluss vom 07.10.1980 – 2 BvR 584, 598, 599, 604/76, NJW 1981, 1659, Ls. 1 und 1660 f.

383 Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.1990 (BGBl. I S. 132), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4.05.2017 (BGBl. I S. 1057) geändert worden ist.

384 Vgl. zum Ganzen Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 11 Rn. 1 ff. m.w.N., zu den Grenzen städtebaulicher Verträge Rn. 72 ff. m.w.N.; Spannowsky: Fortentwicklung des Rechts städtebaulicher Verträge, ZfBR 2012, 742 ff.

Gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB gehören zu den bei der Bauleitplanung insbesondere zu berücksichtigenden Belangen:

> „9. die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs, unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung".

Die Vermeidung und Verminderung von Verkehr wird im BauGB also ausdrücklich als städtebaulich wünschenswerte Zielsetzung für die Bauleitplanung hervorgehoben. Hierauf kann sich die Gemeinde bei der Konzipierung ihrer Gebietsplanung stützen.[385]

Dabei ist allerdings zu beachten, dass Stellplätze und Garagen nach § 12 Abs. 1 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) „in allen Baugebieten zulässig" sind, soweit sich aus den Absätzen 2 bis 6 der Bestimmung nichts anderes ergibt. Die Formel spricht damit nicht die Errichtung von Stellplatzen und Garagen auf festgesetzten Verkehrsflächen oder anderweitig genutzten öffentlichen Flächen an, sondern die Möglichkeit, auf den jeweiligen (Privat-) Baugrundstücken Stellplätze und Garagen zu errichten.

Die weiteren Vorschriften des § 12 BauNVO geben der Gemeinde die Möglichkeit, im B-Plan aus städtebaulichen Gründen unter anderem festzusetzen, dass

- Stellplätze und Garagen nur in bestimmten Geschossen (z.B. Tiefgeschossen) zulässig sind (Absatz 4) oder
- in Baugebieten oder bestimmten Teilen von Baugebieten Stellplätze und Garagen unzulässig oder nur in beschränktem Umfang zulässig sind, soweit landesrechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen (Absatz 6).

Die Freihaltung des ruhenden Kfz-Verkehrs vom öffentlich genutzten Raum kann ohne weiteres als ein städtebaulich begründetes Anliegen angesehen werden, so dass entsprechende Festsetzungen in Wahrnehmung von § 12 Abs. 4 BauNVO relativ problemlos getroffen werden können.

Für die Schaffung von (weitgehend) autofreien Gebieten kann zusätzlich zu § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB die Ausnahmebestimmung des § 12 Abs. 6 BauNVO genutzt werden.[386] Hierbei kann sich in bestimmten Bundesländern jedoch die auf Grund von bauordnungsrechtlichen Bestimmungen bestehende Pflicht zur Schaffung von Kfz-Einstellplätzen („Stellplatzpflicht") als Hindernis erweisen. Nach dem zweiten Weltkrieg hatten sämtliche (Alt-) Bundesländer) die frühere reichsrechtliche Pflicht zur Schaffung ausreichender Kfz-Stellplätze in ihre Bauordnungen überführt. Mit diesen Regelungen sollte sichergestellt werden, dass der zunehmende Bedarf an Abstellmöglichkeiten für Kfz nicht auf der Straße, sondern auf den privaten Grundstücken abgedeckt wird. Üblicherweise wurde die Pflicht verknüpft mit der Pflicht, bei Nichterfüllung einen Ablösebetrag zu zahlen.[387] Das BVerwG erklärte die betreffenden Regelungen für zulässig.[388] Das BVerfG entschied 2002 mit davon abweichender Begründung, dass die Stellplatzablösung finanzverfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei.[389]

---

385 Vgl. Kettler, NZV 2010, 169, 171.

386 Eingehend zum Ganzen Luther: Baurechtliche Anforderungen an Siedlungen für autofreies Wohnen, NJW-Spezial 2015, 556 ff.

387 Eingehend zum Ganzen Klinski, Die novellierten Stellplatzbestimmungen in den Bauordnungen der Länder (Diss. 2000), Berlin 2001, S. 32 ff. m.w.N.

388 Vgl. zur Stellplatzflicht als solcher BVerwG, Beschluss vom 28.07.1992, NVwZ 1993. S. 169 m.w.N. für die st. Rspr.; zur Stellplatzablösung BVerwG, Urteil vom 30.08.1985 – 4 C 10/81, NJW 1986, S. 600.

389 BVerfG, Beschluss vom 05.03.2009 - 2 BvR 1824/05, NVwZ 2009, 837.

In den letzten drei Jahrzehnten wandelten einige Länder die betreffenden Regelungen stark ab. In Berlin gibt es seit 1997 grundsätzlich keine Stellplatzpflicht mehr.[390] In Hamburg wurde die Stellplatzpflicht Anfang 2014 für Wohngebäude abgeschafft.[391] Eine Reihe anderer Bundesländer überführte die früher generell bestehende Stellplatzrecht in die Eigenverantwortung der Gemeinden, die nun durch Satzung bestimmen können, ob eine Stellplatzpflicht besteht und wie sie ggf. ausgestaltet ist.[392] So sieht es auch die heute geltende, allerdings nur Empfehlungscharakter tragende Musterbauordnung vor.[393] In etwa der Hälfte der Bundesländer besteht demgegenüber bislang die generelle Stellplatzpflicht unverändert fort.[394]

Für Fälle, in denen eine landesrechtliche Kfz-Stellplatzpflicht besteht, ergibt sich aus § 12 Abs. 6 BauNVO eine grundsätzliche Nachrangigkeit des Verbots bzw. der Begrenzung der Zahl von Kfz-Stellplätzen in Bebauungsplänen.[395] Zu beachten ist jedoch, dass sich aus den konkreten bauordnungsrechtlichen bzw. satzungsrechtlichen Bestimmungen unter Umständen Tatbestände ergeben können, nach der die Stellplatzpflicht in entsprechenden Fällen aufgehoben ist, im Einzelfall aufgehoben werden kann oder durch Anwendung allgemeiner verwaltungsrechtlicher Bestimmungen etwa ein vorübergehender Verzicht auf die Herstellung der Stellplätze ausgesprochen werden kann.

Soll ein Projekt (weitgehend) autofreien Wohnens über das Bauplanungsrecht abgesichert und umgesetzt werden, so ergibt sich mithin eine relativ komplexe rechtliche Ausgangslage, die aber im Ergebnis eine Verwirklichung durchaus ermöglicht, sofern sich die Gemeinde die Zielsetzung des (weitgehend) autofreien Wohnen in ihrer städtebaulichen Planung zu eigen macht. Praktisch und rechtlich ergibt sich allerdings das Problem, dass sich eine städtebauliche Planung auf Grundlage von § 9 BauGB nur legitimieren lässt, wenn sie sich auch als hinreichend sicher realisierbar darstellt. Hierzu bietet sich der Abschluss eines *städtebaulichen Vertrages* auf Grundlage von § 11 BauGB an, in dem sich der Entwicklungsinvestor bzw. die Entwicklungsinvestorin dazu verpflichtet, seinerseits alle rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, um sicherzustellen, dass die jeweiligen Bewohner auf die Anschaffung eines eigenen Kraftfahrzeugs verzichten.[396] In einem solchen Vertrag dürfte auch geregelt werden können, dass ggf. vorhandene Stellplätze nur für Lieferzwecke, Besuche und/oder für Carsharingfahrzeuge reserviert werden. Ein entsprechendes Vorgehen ist in der Praxis üblich.[397]

Ein durch einen beabsichtigten städtebaulichen Vertrag flankierter Bebauungsplan für eine (weitgehend) autofreie Wohnsiedlung wurde in der offenbar bislang einzigen verwaltungsgerichtlichen Entscheidung zur Thematik vom Oberverwaltungsgericht Münster als rechtlich tragfähig gebilligt. Danach setzt die städtebauliche Erforderlichkeit eines Bebauungsplans, mit dem ein Modellprojekt des autofreien Wohnens ermöglicht und sichergestellt werden soll, „nicht zwingend eine gutachterliche Prog-

---

390 Vgl. § 48 Abs. 1 BauO Bln in der Fassung von 1997 (GVBl. 1997 S. 422).

391 Vgl. § 48 Abs. 1a HBauO in der durch Gesetz vom 28.01.2014 geänderten Fassung (HmbGVBl. 2014 S. 33).

392 So nach Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauNVO, § 12 Rn. 118 in Mecklenburg-Vorpommern (§ 86 Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. § 49 LBauO M-V), Hessen (vgl. § 44 HBO), Sachsen-Anhalt (§ 43 BauO LSA) und Brandenburg (§ 43 Abs. 1 BbgBO 2008.

393 Musterbauordnung (MBO), Fassung11.2002, zuletzt geändert durch Beschl. der Bauministerkonferenz vom 13.05.2016 (siehe dort § 86 Abs. 1 Nr.4).

394 So nach Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauNVO, § 12 Rn. 118 in Baden-Württemberg (§ 37 LBO), Bayern (Art. 47 BayBO), Bremen (§ 49 BremLBO), Hamburg (§ 48 HBauO), Niedersachsen (§ 47 Abs. 2 NBauO), dem Saarland (§ 47 LBO) und Thüringen (§ 49 Abs. 1 ThürBO).

395 Vgl. Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 12 BauNVO Rn. 112 ff.; Stock, in: König/Roeser/Stock, BauNVO Rn. 40 ff.; Otto, in: BeckOK BauNVO, § 12 Rn. 48 f.

396 Vgl. Luther, NJW-Spezial 2015, 556, 556; Hoffmann, in: Beck-OK BauGB, § 11 Rn. 26.

397 Vgl. die ausgewerteten Beispiele bei LK Argus, S. 55 ff.; ferner mit weiterführenden Informationen und Links zu einzelnen Projekten die Websites www.autofrei.de, https://siedlungen.eu/tag/autofreies-wohnen und http://www.wohnen-ohne-auto.de/autofreie_Wohnprojekte, zuletzt abgerufen am 07.06.2019.

nose voraus, ob künftige Bewohner auf Dauer kein (eigenes) Auto halten werden. Es genügt, wenn die Gemeinde städtebaulichen Missständen begegnen kann, falls das Modellprojekt fehlschlägt".[398] Auch stand den Festsetzungen nicht entgegen, dass die beabsichtigten städtebaulichen Verträge zum Zeitpunkt des Beschlusses über den B-Plan noch nicht vorlagen.[399] Städtebaulich reicht nach der Entscheidung die plausible Einschätzung der Gemeinde aus, dass es für das Konzept einer derartigen Siedlung einen Bedarf gibt, so dass sie davon ausgehen kann, dass „der Planverwirklichung keine dauerhaften tatsächlichen Hindernisse entgegenstehen".[400]

Das gleiche Resultat kann die Gemeinde auch erzielen, indem sie auf Grundlage von § 12 Abs. 1 BauGB einen *vorhabenbezogenen Bebauungsplan* aufstellt, der auf einem mit dem Investor (als Entwickler) abgeschlossenen Vorhaben- und Erschließungsplan beruht und sich der Investor in einem begleitenden Durchführungsvertrag dazu verpflichtet, alle rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, um sicherzustellen, dass die jeweiligen Bewohnerinnen und Bewohner auf die Anschaffung eines eigenen Kraftfahrzeugs verzichten. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan gilt als ein Unterfall des Bebauungsplans und zugleich als ein Sonderfall des städtebaulichen Vertrags.[401] Im Unterschied zum klassischen Bebauungsplan wird der vorhabenbezogene Bebauungsplan selbst von dem Vorhabenträger erarbeitet, die planerische Verantwortung verbleibt jedoch bei der Gemeinde.[402] Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB kann die Gemeinde durch einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan die Zulässigkeit von Vorhaben bestimmen, wenn der Vorhabenträger auf der Grundlage eines mit der Gemeinde abgestimmten Plans zur Durchführung der Vorhaben und der Erschließungsmaßnahmen („Vorhaben- und Erschließungsplan") bereit und in der Lage ist und sich zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Frist und zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten verpflichtet („Durchführungsvertrag"). Gemäß § 12 Abs. 3 Satz 2 BauGB ist die Gemeinde insoweit nicht an die Festsetzungen nach § 9 BauGB und die BauNVO gebunden, besitzt also weiterreichende Gestaltungsmöglichkeiten als bei klassischen Bebauungsplänen.[403]

Gewisse Unsicherheiten können sich jedoch aus den *zivilrechtlichen* Vorschriften ergeben. Denn es ist der Investorin bzw. dem Investor nach den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) nicht möglich, die späteren Nutzerinnen und Nutzer der Gebäude verbindlich darauf festzulegen, sich dauerhaft kein eigenes Kraftfahrzeug zuzulegen. Entsprechende Klauseln in Mietverträgen werden zivilrechtlich als Allgemeine Geschäftsbedingungen behandelt. Als solche scheitern sie nach einer vom Landgericht Münster bestätigten[404] Entscheidung des Amtsgerichts Münster[405] am Benachteiligungsverbot des § 307 Abs. 1 BGB, weil bzw. wenn sich aus ihnen „ein einschränkungsloses Verbot bzw. ein in das Ermessen des Vermieters gestellter Genehmigungsvorbehalt" ergibt.[406] Die mietvertraglichen Klauseln müssen deshalb gegebenenfalls so gefasst werden, dass sie eine Rücksichtnahme auf besonders gelagerte Einzelfälle möglich machen – und zwar in dem Sinne, dass sie den Mietern in Fällen der Änderung wesentlicher Lebensumstände einen Ausnahmeanspruch gewähren. Solche Umstände können zum Beispiel später auftretende Fälle von körperlicher Behinderung sein, volljährig werdende

398 OVG NW, Urteil vom 11.01.2002 – 7a D 6/00.NE, BeckRS 2002, 18178, Ls.

399 OVG NW, Urteil vom 11.01.2002 – 7a D 6/00.NE, BeckRS 2002, 18178, Rn. 12.

400 OVG NW, Urteil vom 11.01.2002 – 7a D 6/00.NE, BeckRS 2002, 18178, Rn. 15.

401 Krautzberger, Städtebauliche Verträge in der praktischen Bewährung, UPR 2007, 407. 410.

402 Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 12 Rn. 3 m.w.N.

403 Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 12 Rn. 2 m.w.N.

404 LG Münster, Hinweisbeschluss vom 05.05.2014 – 3 S 37/14, NJW 2015, 94.

405 AG Münster, Urteil vom 19.02.2014 – 8 C 2524/13, BeckRS 2014, 08579.

406 LG Münster, Hinweisbeschluss vom 05.05.2014 – 3 S 37/14, NJW 2015, 94, 95; vgl. auch das vorangehende Urteil des AG, in dem auf Grundlage der üblichen AGB-rechtlichen Maßstäbe bei § 307 Abs. 1 BGB die „kundenfeindlichste Auslegung" zugrunde gelegt wurde (AG Münster, Urteil vom 19.02.2014 – 8 C 2524/13, BeckRS 2014, 08579).

Kinder, Fälle des Rechtsübergangs auf Dritte durch Erbschaften oder auch berufliche Änderungen, welche die Verfügbarkeit eines eigenen Autos am Wohnsitz notwendig machen.[407]

Die Möglichkeit, das Verhalten der späteren Nutzerinnen und Nutzer verbindlich auf die Nichtanschaffung eigener Kraftfahrzeuge festzulegen, ist also zivilrechtlich nur eingeschränkt gegeben. Das führt jedoch nicht zur Unzulässigkeit von Bebauungsplänen, nach denen bestimmte Gebiete als (weitgehend) „autofrei" konzipiert werden.[408]

In den betreffenden Bebauungsplänen können bzw. müssen dann geeignete Festsetzungen getroffen werden, nach denen nur die Erreichbarkeit der einzelnen Grundstücke mit Kraftfahrzeugen sichergestellt wird – z.B. für Rettungs- und Lieferfahrzeuge –, jedoch weder auf den Grundstücken noch auf den Erschließungsstraßen für dauerhaftes Parken nutzbare Kfz-Stellplätze vorgesehen sind. Flankierend sind städtebauliche Verträge zu empfehlen, auf deren Grundlage sichergestellt werden kann, dass die für Kraftfahrzeuge benötigen Flächen tatsächlich entsprechend gering sind, weil erwartet werden kann, dass die künftigen Bewohnerinnen und Bewohner zumindest weitgehend auf eigene Kraftfahrzeuge verzichten.

Grundsätzlich kann mit den aufgezeigten Mitteln der Bauleitplanung auch die Änderung bestehender städtebaulicher Verhältnisse gesteuert werden, ohne dass es dabei um die Neubebauung ganzer Gebiete gehen muss. Speziell für das Ziel, weitgehend autofreie Gebiete zu schaffen, bieten sich die gewachsenen Verhältnisse in städtischen Gebieten jedoch nicht an, weil die Gemeinde dafür planerisch den Übergang von den bisherigen zu den gewünschten neuen Verhältnissen bewältigen muss. Es wird für die Umplanung von Bestandsgebieten – anders als beim Neubau – zu (weitgehend) autofreien Gebieten zumeist nicht realistisch möglich sein, eine hinreichende Sicherheit über die Aussichten der Verwirklichung erlangen zu können, schon weil ein Weg gefunden werden müsste, die Eigentümerinnen und Eigentümer und gegebenenfalls Mieter und Mieterinnen der bestehenden Gebäude zu Selbstverpflichtungen für einen grundsätzlichen Verzicht auf ein eigenes Auto zu bewegen.

4.3.2.2 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten

Die gegenwärtige Rechtslage im Bauplanungsrecht gibt den Gemeinden grundsätzlich bereits geeignete Möglichkeiten zur Planung von (weitgehend) autofreien Gebieten, insbesondere Wohngebieten. Sie bietet hierzu allerdings keine spezifischen Anreize. Immerhin weist das BauGB auf diese Möglichkeiten indirekt durch § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB hin. Unter Umständen können landesrechtliche Bestimmungen über Stellplatzpflichten entgegenstehen. Problematisch erscheinen die zivilrechtlichen Hemmnisse.

Innerhalb des *Bauplanungsrechts* könnten weitergehende Impulse zur Schaffung von (weitgehend) autofreien Gebieten und zur generell weniger „autofreundlichen" Gebietsplanung durch verschiedene Rechtsänderungen gesetzt werden.

Änderungen auf bundesgesetzlicher Ebene: Baugesetzbuch

Im BauGB wären zum Beispiel folgende Regelungen denkbar:

---

[407] Vgl. AG Münster, Urteil vom 19.02.2014 – 8 C 2524/13, BeckRS 2014, 08579-

[408] Ausdrücklich OVG NW, Urteil vom 11.01.2002 – 7a D 6/00.NE, BeckRS 2002, 18178, Rn. 18: „Dass sich in Einzelfällen die Lebensumstände nach Vertragsschluss dahin ändern können, dass die Forderung, weiterhin auf ein (eigenes) Auto zu verzichten, ebenso unzumutbar sein kann wie das Verlangen, dennoch aus den geänderten Lebensumständen die ansonsten erwartete Konsequenz zu ziehen (und umzuziehen), stellt das Modellprojekt ebenfalls nicht in Frage."

- In § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB könnte ein ausdrücklicher Hinweis auf die Möglichkeit aufgenommen werden, weitgehend autofreie Gebiete zu planen (etwa durch einen Zusatz wie: […] „auch mit dem Ziel, die Inanspruchnahme des Gebiets durch Kraftfahrzeugverkehr zu begrenzen“).
- In den Katalog des § 9 Abs. 1 BauGB könnte ein eigenständiges Tatbestandsmerkmal aufgenommen werden, auf dessen Grundlage (weitgehend) autofreie Gebiete in Bebauungsplänen festgesetzt werden können (z.B. durch eine Klausel wie: „Gebiete, in denen ruhender Verkehr mit Kraftfahrzeugen auf ein unerlässliches Minimum beschränkt bleiben soll (autofreie Gebiete); die Erreichbarkeit der Grundstücke mit Kraftfahrzeugen ist dabei sicherzustellen“). Alternativ könnte auch daran gedacht werden, positiv auszudrücken, dass Gebiete geplant werden können, in denen „die Mobilitätsinteressen der Grundstücksnutzer vorrangig ohne Kraftfahrzeuge und mit öffentlichen Verkehrsmitteln erfüllt werden sollen (Vorranggebiete für umweltfreundliche Mobilität)“.
- In die Bestimmungen über städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB) und vorhabenbezogene Bebauungspläne (§ 12 BauGB) könnte ausdrücklich die Möglichkeit aufgenommen werden, zum Gegenstand der Verträge auch Bestimmungen zu machen, mit denen sichergestellt werden soll, dass „die Mobilitätsinteressen der Nutzer vorrangig ohne Kraftfahrzeuge und mit öffentlichen Verkehrsmitteln erfüllt werden“.

Die angesprochenen Änderungen des BauGB beschränken sich allerdings rechtlich weitgehend in einer deklaratorischen Bedeutung, da sie das schon bisher bestehende Recht substanziell nicht erweitern würden. Ihnen käme daher nur, aber auch immerhin, eine impulsgebende Wirkung zu.

Hinzuweisen ist darauf, dass noch weitere, darüberhinausgehende allgemeine Änderungen im BauGB vorstellbar sind, die allerdings einer vertieften baurechtlichen Betrachtung an anderer Stelle bedürften. So fällt zum Beispiel auf, dass das BauGB für die Zulässigkeit von Bauvorhaben zwar allgemein eine „gesicherte Erschließung“ fordert (vgl. §§ 30 Abs. 1, 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB), jedoch keine spezifischen Vorgaben dazu enthält. Insoweit wird der Anschluss an das Straßennetz, die öffentliche Stromversorgung, die Wasserversorgung und das Abwasserbeseitigungsnetz für ausreichend erachtet.[409] Für die Erreichbarkeit mit Kraftfahrzeugen ist also zu sorgen, während es für die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln keine Vorgabe gibt. Sie spielt weder im Rahmen der grundstücksbezogenen Erschließungsanforderungen (§§ 30 ff. BauGB) eine Rolle, noch wird sie als Teil der gemeindlichen Aufgabe der Erschließung (§§ 123 ff. BauGB) betrachtet[410]. Sie muss daher auch bei der planerischen Abwägung innerhalb der Bauleitplanung nicht berücksichtigt werden, „man kann sie vergessen“[411]. In der Konsequenz können mit dem Anschluss an das ÖPNV-Netz verbundene Kosten auch weder ganz noch teilweise über die baurechtlichen Erschließungsbeiträge gedacht werden – während das für die Aufwendungen für das Straßennetz üblich ist.[412]

Im Hinblick auf die Erschließung durch den ÖPNV erscheinen weitreichende Reformüberlegungen für das Baurecht angebracht, die hier nur angerissen werden können und einer vertieften konzeptionellen Betrachtung an anderer Stelle bedürfen.

Änderungen auf Verordnungsebene: Baunutzungsverordnung

Möglich wären darüber hinaus (oder stattdessen) auch verschiedenartige Modifikationen des § 12 BauNVO, die über eine deklaratorische Bedeutung hinausgehen könnten:

---

409 Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 30 Rn. 21 m.w.N.

410 Reith, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 123 Rn. 8.

411 Instruktiv Monheim, Hemmnisse und Perspektiven einer Verkehrswende (Teil 1), IR 2017, 236 (238).

412 Kritisch Monheim, Hemmnisse und Perspektiven einer Verkehrswende (Teil 1), IR 2017, 236 (238).

- So könnte etwa eine neue Verpflichtung geschaffen werden, nach der in allen Baugebieten auf den Baugrundstücken in ausreichender Zahl und Qualität überdachte und leicht zugängliche Abstellmöglichkeiten für Fahrräder geschaffen werden müssen. Hierzu müsste die Verordnungsermächtigung in § 9a BauGB entsprechend ergänzt werden. Es empfehlen sich ggf. ergänzende Bestimmungen darüber, was insoweit als rechtlicher Mindeststandard betrachtet wird. Entsprechende Bestimmungen sind nicht deshalb unzulässig, weil die Schaffung von Abstellmöglichkeiten dem Landesbauordnungsrecht unterfallen würde. Soweit hinter den betreffenden Regelungen städtebauliche Erwägungen stehen, unterliegen sie dem Bauplanungsrecht des Bundes. Wenn der Gesetzgeber des BauGB generell sicherstellen will, dass die Entwicklung der Städte dahin gehen soll, die Mobilitätsinteressen nach Möglichkeit ohne Kraftfahrzeuge zu erfüllen und hierfür die baulichen Voraussetzungen zu schaffen, so ist die Regelung städtebaulicher und nicht bauordnungsrechtlicher Natur.[413]
- Vorstellbar wäre auch, die Regel des § 12 Abs. 1 BauNVO (nach der Stellplätze und Garagen auf allen Baugrundstücken grundsätzlich zulässig sind, soweit sich aus den nachfolgenden Absätzen der Vorschrift nichts anderes ergibt) zugleich vereinfachend zu ersetzen durch eine Bestimmung, nach der Stellplätze und Garagen für Kraftfahrzeuge in den Baugebieten auf den Baugrundstücken (nur) errichtet werden dürfen, soweit die Gemeinde im Bebauungsplan keine Regelungen trifft, nach der diese allgemein oder nur in beschränktem Umfang zulässig sind (und sich außerdem aus den nachfolgenden Absätzen nichts anderes ergibt). Bei einer derartigen Regelung bedürfte es für die Beschränkung der Stellplatzmöglichkeiten keiner einzelfallbezogenen städtebaulichen Begründung mehr. Das wäre ggf. ergänzend in der Begründung der Regelungen klarzustellen.
- Erwogen werden könnte auch eine gezielte Umkehrung des § 12 Abs. 4 BauNVO, der es den Gemeinden gestattet, in B-Plänen zu regeln, dass in bestimmten Gebieten ausschließlich Garagen oder Baugeschosse zur Unterbringung von Kfz zulässig sind (also keine oberirdischen Stellplätze). Um insbesondere den oberirdischen Flächenverbrauch für Kfz zu reduzieren – was auch aus ökologischen Gründen sinnvoll ist – könnte stattdessen umgekehrt geregelt werden, dass Kfz-Stellplätze nur in Tiefgeschossen oder mehrgeschossigen Parkhäusern errichtet werden dürfen, sofern im Bebauungsplan nichts anderes bestimmt ist. Die betreffende Regelung müsste ggf. noch näher spezifiziert und könnte auch zwischen verschiedenen Baugebieten oder Bauvorhaben differenzierend ausgestaltet werden (z.B. ggf. nur für den Einzelhandel geltend, wo sie besonders bedeutsam sein dürfte).
- Aufgehoben werden könnte im Übrigen auch der einschränkende Zusatz im bisherigen § 12 Abs. 6 BauNVO, nach dem Beschränkungen für Stellplätze und Garagen nur zulässig sind, soweit Landesrecht nicht entgegensteht. Für die Nachrangigkeit des Bauplanungsrechts an dieser Stelle gibt es indessen keinen zwingenden Grund. Sie soll Konflikte verhindern, die zwischen der landesrechtlichen Stellplatzpflicht und der städtebaulichen Planung auftreten können.[414] Es ist jedoch der Sache nach nicht ersichtlich, warum sich nicht umgekehrt im Konfliktfall das Bauplanungsrecht durchsetzen soll. Wenn es ein bauplanungsrechtlich begründetes Verbot gibt, ist die Erfüllung der Stellplatzpflicht der Sache nach rechtlich unmöglich. Bundesrecht kann sich insoweit ohne weiteres gegen Landes- oder Gemeinderecht durchsetzen.

---

413 Eingehend zur Zuordnung von Kfz-Stellplatzregelungen zum Bauplanungs- und/oder Bauordnungsrecht Klinski, Die novellierten Stellplatzbestimmungen in den Bauordnungen der Länder (Diss. 2000), Berlin 2011, S. 67 ff. unter Berufung u. a. auf das sog. Baurechtsgutachten des BVerfG (Gutachten vom 16.06.1954 BVerfGE 3, 407, 423 ff.) sowie BVerfG (3. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 26.01.1987 – 1 BvR 969/83, NVwZ 1987, 879; BVerwG, Beschluss vom 10.07.1997 – 4 NB 15/97, NVwZ-RR 1998, 486, 487; BVerwG, Urteil vom 03.07.1987 – 4 C 26/85, NVwZ 1988, 357, 359.

414 Vgl. Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 12 BauNVO Rn. 112.

Zu beachten ist hinsichtlich der Änderungen der BauNVO, dass diese ggf. nur für Bebauungspläne gelten würden, die nach dem Inkrafttreten der Regelungen geschaffen werden. Der Inhalt bestehender Bebauungspläne bliebe davon unberührt. Soll auch auf bestehende (ältere) Bebauungspläne in ähnlicher Weise eingewirkt werden, so bedürfte es dafür einer ergänzenden Regelung auf gesetzlicher Ebene, da es sich um einen nachträglichen Eingriff in die von Art. 28 Abs. 2 GG geschützte gemeindliche Planungshoheit und in das Eigentumsgrundrecht (Art. 14 Abs. 1 GG) handeln würde. Es müsste dann gesondert geprüft werden, ob sich ein derartiger Eingriff in Ansehung seiner Ziele als verhältnismäßig erweisen würde. In Ansehung der Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 28 Abs. 2 GG[415] erscheint das zumindest unsicher, denn damit würde der Bund unmittelbar den Inhalt von Plänen ändern, denen bestimmte planerische Abwägungen der Gemeinde zugrunde lagen, ohne hierbei selbst eine vollständige Abwägung vornehmen zu können, die jedoch wegen der vorgenommenen Änderung geboten sein kann.[416]

Hingewiesen sei ergänzend darauf, dass der vorstehende beispielhafte Katalog an Änderungsmöglichkeiten nicht erschöpfend ist. Im Zuge einer intensiveren Untersuchung der baurechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten – die hier den Rahmen sprengen würde – ließen sich auch anderweitige Modifikationen des bestehenden Rechts vorstellen, die zum Beispiel in die Richtung gehen, spezielle verkehrsbezogene Regelungen in die Charaktermerkmale der verschiedenen Baugebiete nach der BauNVO aufzunehmen oder – wie bereits eben zum BauGB angedeutet – bestimmte Vorgaben zur Erschließung der Gebiete mit dem ÖPNV zu machen (ggf. gestützt durch eine Erweiterung der betreffenden Verordnungsermächtigung im BauGB), verbunden mit der Erhebung von Erschließungsbeiträgen für die Anbindung an den ÖPNV.

Änderungen auf Landesebene: Bauordnungsrechtliche Stellplatzregelungen

Auf landesrechtlicher Ebene sind darüber hinaus Änderungen hinsichtlich der bauordnungsrechtlichen Stellplatzpflicht möglich. Insbesondere wäre es denkbar, wie in Berlin generell oder wie in Hamburg für Wohngebäude die Stellplatzpflicht abzuschaffen. In Ländern, in denen die Bestimmungen zur Stellplatzpflicht in gemeindlicher Verantwortung liegt, könnten das die jeweiligen Gemeinden vorsehen. In Ländern mit bisher grundsätzlich landesweit bestehender Stellplatzpflicht wären grundlegendere Rechtsänderungen nötig. Die Wirkungen der Aufhebung dürfen jedoch nicht überschätzt werden. Sie führt zwar zu einer rechtlichen Erleichterung für die Bauherren, die ihnen gegebenenfalls auch Kostenvorteile bringt (und damit ggf. als Teil einer Strategie zum kostensparenden Bauen angesehen werden könnte). Da den Bauherrn aber in der Regel daran gelegen sein dürfte, die gute Erreichbarkeit ihrer Grundstücke mit Kraftfahrzeugen sicherzustellen, wird die Aufhebung der Stellplatzpflicht häufig nicht dazu führen, dass tatsächlich auf Stellplätze verzichtet wird.

Wichtiger könnte daher eine weitreichende Verpflichtung zur Schaffung ausreichender und qualitativ hochwertiger Fahrrad-Abstellplätze sein, weil deren Vorhandensein eine sehr große Bedeutung für die Verkehrsmittelwahl und damit auch zum Verzicht auf Kraftfahrzeuge zukommen kann. In einigen Ländern bzw. auf Grundlage der Stellplatzsatzungen in vielen Städten wird das so bereits praktiziert.

---

415 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.10.1980 – 2 BvR 584, 598, 599, 604/76, NJW 1981, 1659, Ls. 1 und 1660 f.

416 Der Eigentumseingriff würde demgegenüber weniger schwer wiegen, weil er rechtsstrukturell mit einer Änderung bestehender Bebauungspläne gleichzustellen wäre, die bei vorliegenden sachlich begründeten Planungserwägungen in der Regel ohne weiteres zulässig wäre.

Änderungen im Zivilrecht

Schwieriger stellt sich die Ausgangslage für rechtliche Änderungen zivilrechtlich dar. Da es sich bei gleichlautenden Bestimmungen in Mietverträgen stets um Allgemeine Geschäftsbedingungen handelt, führt an der Anwendung des § 307 Abs. 1 BGB grundsätzlich kein Weg vorbei. Es könnte an sich daran gedacht werden, im BGB für Verträge im Zusammenhang mit autofreien Wohngebieten spezielle Ausnahmen vorzusehen. Diese würden sich jedoch gegenüber dem Konzept der AGB-Bestimmungen als systemfremd darstellen. Zudem erscheinen die Erwägungen, die das LG und das AG Münster[417] dazu angestellt haben, unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten durchaus nachvollziehbar. Da sich aus ihnen für die Verwirklichung von Konzepten des autofreien Wohnens nach der (bisherigen) bauplanungsrechtlichen Rechtsprechung keine grundlegenden Hindernisse ergeben[418], erscheint eine Änderung der Zivilrechtsbestimmungen auch nicht notwendig.

4.3.3 „Abschaffung“ von Straßen für den Kfz-Verkehr

4.3.3.1 Gegenwärtige Rechtslage

Die gegenwärtige Rechtslage zur „Abschaffung“ von Straßen wurde bereits oben erschöpfend beschrieben (siehe im Einzelnen unter 4.2.3.2). Zusammenfassend sei hier nur kurz wiedergegeben:

In der Begrifflichkeit des Straßenrechts geht es um die „Entwidmung“ bzw. die „Einziehung“ einer Straße. Sie verliert damit ihre Verkehrsfunktion und kann (gegebenenfalls) anderen Nutzungszwecken zur Verfügung gestellt werden. Die Einziehung ist ein eigenständiger Verwaltungsakt in Gestalt einer Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 VwVfG. Im Landesrecht ist zumeist geregelt, dass sie im Ermessen der zuständigen Behörde steht. Hiervon abweichend ist bei Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen mitunter im Landesrecht stattdessen eine gebundene Entscheidung oder ein „Sollen“ vorgesehen.

Materiellrechtlich sieht das Landesrecht üblicherweise[419] zwei gleichwertige Voraussetzungsalternativen vor: Zum einen den (vollständigen) Verlust ihrer Verkehrsbedeutung, zum anderen das Vorliegen überwiegender Gründe des Wohls der Allgemeinheit. Die Tatbestandsalternative der „überwiegenden Gründe des Wohls der Allgemeinheit“ erfordert eine Abwägung mit den Verkehrsinteressen sowie mit den jeweils spezifischen Anliegerinteressen. Inhaltlich können dem auch und insbesondere Überlegungen zur städtebaulichen Entwicklung zugrunde liegen, die in verbindlichen Bauleitplänen verkörpert sein können, aber nicht müssen. Konkret kann es dabei auch und insbesondere um die Verwirklichung von lokalen/kommunalen Verkehrsentwicklungs- oder Verkehrslenkungskonzepten gehen, mit denen die Vermeidung bzw. Verminderung von Verkehr oder Verkehrsbelastungen in bestimmten Stadträumen oder Straßen angestrebt wird.

Hat eine Gemeinde einen Bebauungsplan erlassen, aus dessen Festsetzungen sich ergibt, dass eine bestehende Straßenfläche einer anderen Nutzung zugeführt werden soll (z.B. bebaut oder als Grünfläche genutzt werden soll), so tritt die Rechtsfolge der „Abschaffung“ nicht unmittelbar durch den Plan ein. Vielmehr muss die betreffende Fläche zu dessen Umsetzung nach Maßgabe des Straßenrechts entwidmet werden.

---

417 LG Münster, Hinweisbeschluss vom 05.05.2014 – 3 S 37/14, NJW 2015, 94; AG Münster, Urteil vom 19.02.2014 – 8 C 2524/13, BeckRS 2014, 08579.

418 OVG NW, Urteil vom 11.01.2002 – 7a D 6/00.NE, BeckRS 2002, 18178,

419 Nicht ganz eindeutig ist insoweit die Berliner Vorschrift formuliert: „Wird eine öffentliche Straße für den öffentlichen Verkehr nicht mehr benötigt, so kann sie eingezogen werden.“ (§ 4 Abs. 1 Satz 1 BerlStrG).

Das Straßenverkehrsrecht bietet seinerseits keine Handhabe für Regelungen, die auf eine „Abschaffung" von Verkehrsstraßen zielen, da entsprechende Regelungen dem Straßenrecht (bzw. ggf. als dessen Vorstufe dem Bauplanungsrecht) vorbehalten sind.

4.3.3.2 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten

Das Straßenrecht bietet grundsätzlich Instrumente, um bisheriges Straßenland anderen, nichtverkehrlichen Nutzungen zuzuführen. Das Instrument der Entwidmung erscheint dafür grundsätzlich geeignet, insbesondere weil das Straßenrecht neben dem Tatbestand des Verlusts der Verkehrsfunktion die Entwidmung auch – als gleichwertige zweite Tatbestandsalternative – das Vorliegen überwiegender Gründe des öffentlichen Wohls zur Begründung einer Entwidmung ausreichen lässt. Belange und Ziele der örtlichen Verkehrsplanung lassen sich dabei berücksichtigen, auch wenn sie nicht in förmlich verbindliche Rechtsformen gegossen sind (wie etwa einen Bebauungsplan).

Neuausrichtung des Straßenrechts als Instrument (auch) einer nachhaltigen Verkehrspolitik

Aus der Perspektive der „Draufsicht" auf das bestehende verkehrsbezogene Recht fällt allerdings auf, dass es zwar eine kommunale Verkehrspolitik gibt, die vor Ort oft sogar eine sehr große praktische Bedeutung hat, die Rechtsvorschriften das Gebiet der kommunalen Verkehrsplanung als solches jedoch nicht kennen.[420] Was kommunale Verkehrspolitik ausmacht, wird jedoch ungeachtet dessen verbreitet als „städtebaulicher Belang" behandelt und kann als solcher durchaus in die Rechtsgebiete des Straßenrechts (und auch des Straßenverkehrsrechts) hineinwirken. Das erscheint auch von daher sachgerecht, dass sich das Städtebaurecht in den letzten Jahrzehnten mehr und mehr geöffnet hat für Belange, Ziele und Motive, die ihren Ursprung außerhalb des Bauens haben, aber für die städtebauliche Entwicklung von entscheidender Bedeutung sind – wie z.B. die Auswirkungen eines zunehmenden Verkehrs, insbesondere Autoverkehrs. Es erstaunt deshalb nicht, dass § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB so weit geht, für die Bauleitplanung zu verlangen, dass „die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs" nicht nur als solche zu berücksichtigen sind, sondern hierbei ergänzt: „unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung".

Die in dieser Klausel zum Ausdruck kommende Herangehensweise des Bauplanungsrechts an die verkehrsbezogenen Aufgaben der Kommunen verdeutlicht einen Sinneswandel im Städtebaurecht, der in den Vorschriften des Straßenrecht (und auch Straßenverkehrsrechts) noch nicht angekommen ist. Namentlich der Praxis des Straßenrechts würde es vermutlich neue Perspektiven aufzeigen, wenn den konkreten Gesetzesbestimmungen ein vergleichbarer programmatischer Grundsatz vorangestellt würde, der die Zielrichtung des Gesetzes von der bloßen Bewältigung des Verkehrs bzw. der Befriedigung verkehrlicher Interessen hinwendet zu der Aufgabe, mit möglichst wenig Verkehr, wenig Verkehrsbelastungen und daher insbesondere auch mit möglichst wenig motorisiertem Individualverkehr ein möglichst großes Maß an Mobilität für alle Teile der Bevölkerung sowie an Aufenthaltsqualität für öffentliche Flächen zu erreichen. In diesem Sinne bzw. mit dieser Zielrichtung könnten die Landes-Straßengesetze auch – mit teils veränderten Einzelregelungen – integriert werden in ein umfassender angelegtes Landes-Mobilitätsgesetz, welches der regionalen und kommunalen Verkehrspolitik und -planung ein größeres Gewicht verleiht.[421]

---

[420] Kritisch auch Kettler, NZV (2010), S. 169, 170.

[421] So weit geht das 2018 in Kraft getretene Berliner „Mobilitätsgesetz" nicht. Es nahm lediglich geringfügige Änderungen am BerlStrG vor, ließ das Gesetzeskonzept als solches jedoch unberührt. Siehe Berliner Mobilitätsgesetz vom 5. Juli 2018,

Nähere Spezifizierung der „überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls“ bei der Entwidmung

Auf mögliche Einzelheiten einer Reform des Straßenrechts, mit der die Ziele der Bewältigung des Verkehrs und der Befriedigung von Verkehrsinteressen übergeordneten Gemeinwohlinteressen untergeordnet und dadurch relativiert werden, wird an anderen Stellen noch zurückzukommen sein. Speziell im Hinblick auf das hier angesprochene Instrument der Einziehung/Entwidmung ließe sich daran denken, die soeben zitierte Formel aus dem BauGB in die betreffenden Tatbestände einzubauen. Eine entsprechende Vorschrift könnte dann zum Beispiel lauten:

> „Hat eine Straße jede Verkehrsbedeutung verloren oder liegen überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls vor, so ist sie (…) einzuziehen. Überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls liegen insbesondere vor, wenn die Einziehung zum Zwecke einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr oder von Belastungen durch den Verkehr ausgerichteten Entwicklung erforderlich ist.“

Ein ergänzender Ansatz könnte darin liegen, die in einem weiten Sinne städtebaulichen bzw. verkehrskonzeptionellen Gründe zur Einziehung in einem bestimmten Verfahren zu ermitteln und gegebenenfalls auf bestimmte Weise formalisiert festzustellen. Denkbar wäre es z.B., die Möglichkeit der Einziehung (oder auch der Teileinziehung) daran zu knüpfen, dass die zuständige Körperschaft zuvor einen Plan zur Vermeidung, Verringerung oder Lenkung des Verkehrs aufgestellt hat, aus dem sich die betreffenden Änderungen ergeben. Ein solcher Plan könnte etwa „Verkehrsordnungsplan“ oder „örtlicher Verkehrsplan“ genannt werden. Ähnlich dem Ersatz der Planfeststellung durch Bebauungspläne könnte vorgesehen werden, diesen Plan durch einen Bebauungsplan ersetzen zu lassen.

Die Bindung an einen solchen Plan hätte den Vorteil, dass damit (naheliegenderweise) eine Bürgerbeteiligung zu verbinden wäre, die für komplexe und konflikthafte Probleme der Verkehrslenkung ohnehin sinnvoll erscheint. Als nachteilig könnte demgegenüber angesehen werden, dass dadurch der Aufwand für Veränderungen gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage deutlich erhöht und der bis zur Realisierung benötigte Zeitraum verlängert würde.

4.3.4 Neuaufteilung und differenzierte Nutzung von Straßenraum

Unter (Rück-)[422] „Gewinnung von Straßenraum“ kann einerseits die Überführung der Nutzung von bisher verkehrlich genutztem Straßenraum für andere verkehrliche Nutzungen als den Kraftfahrzeugverkehr verstanden werden – z.B. für den Fahrrad- oder Fußgängerverkehr –, andererseits auch die Zuführung zu nichtverkehrlichen Nutzungszwecken. Zu letzteren lassen sich neben baulichen Nutzungen oder Grünflächen insbesondere solche zählen, die in der Praxis des Straßenrechts oftmals dem Verkehr zu Fuß zugerechnet werden, bei näherer Betrachtung allerdings an sich gar kein „Verkehr“ sind, weil man sich nicht „von A nach B“ fortbewegen, sondern an derselben Stelle aufhalten möchte. Praktisch geht es auch und insbesondere genau um derartige Nutzungen: Um die schlichte Funktion

---

verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung vom 5. Juli 2018 (GVBl. S. 464), ferner auch den betreffenden Gesetzentwurf in AH-Drs. 18/08787 sowie die Beschlussempfehlung in AH-DRs. 18/1177.

422 Genauer betrachtet, handelt es sich nicht immer um „Rück“-Gewinnung, denn dafür müsste es zuvor eine andere Nutzung gegeben haben, zu der zurückgekehrt wird. Die Begriffswahl ergibt jedoch insoweit Sinn, als der Straßenraum in Zeiten vor der Auto-Mobilisierung der Gesellschaft in weit größerem Umfang anderen Verkehrsteilnehmern und schlichten Aufenthaltszwecken zur Verfügung stand.

des Straßenraums für Aufenthaltszwecke – zur Begegnung, zum Verweilen, zum Spielen. Ebenso kann es aber auch um Nutzungen gehen, die nach überkommenem straßenrechtlichem Verständnis sog. Sondernutzungen sind, weil sie nicht verkehrlicher Art sind, z.B. der Verkauf von Waren, die Auslagen vor Geschäften oder die Sitzplätze des Cafés auf dem Gehweg.

4.3.4.1 Gegenwärtige Rechtslage

Ebenso wie die eben erörterte Thematik der „Abschaffung" von Straßen spielt auch für Fragen der Neuaufteilung und der Nutzungsdifferenzierung für das Straßenland das Straßenverkehrsrecht keine Rolle. Denn es ist allein das Straßenrecht, welches mit dem Instrument der Widmung festlegt, welche Nutzungszwecke für die jeweiligen Flächen als Gemeingebrauch gelten. Soweit die Nutzung danach grundsätzlich Bestandteil des Gemeingebrauchs ist, regelt das Straßenverkehrsrecht, auf welche Weise der Gemeingebrauch ausgeübt werden kann (siehe oben, 4.2.5). Es kann aber nicht regeln, was zum Gemeingebrauch für die jeweilige Fläche gehört.

Die Aufteilung des Straßenlands für unterschiedliche Zwecke des verkehrlichen Gemeingebrauchs (z.B. in Flächen für den allgemeinen Verkehr, nur für Verkehrsmittel bestimmter Art oder nur für Fußgängerinnen und Fußgänger) ist Gegenstand der straßenrechtlichen Widmung. Diese kann insoweit auch noch weitere Differenzierungen enthalten. Die Änderung der als Gemeingebrauch vorgesehenen Nutzung erfordert folglich einen neuen Widmungsakt, der sich bezogen auf die nicht mehr vorgesehene Gemeingebrauchsart als Teilentwidmung (Teileinziehung) darstellt. Die Voraussetzungen hierfür wurden oben im Einzelnen beschrieben (siehe zum Ganzen oben, 4.2.3.2). Die Teilentwidmung ist danach üblicherweise möglich, wenn hierfür überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen. Als mögliche Gründe der Teileinziehung sind wie bei der Voll-Einziehung insbesondere Belange der städtebaulichen Entwicklung erfasst. Insoweit kann auf die Darstellungen zum vorangehenden Abschnitt Bezug genommen werden (siehe soeben, 4.3.3).

Allerdings erschöpfen sich die straßenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten der zuständigen Behörden nicht in Widmungsakten. Zu beachten ist, dass der jeweilige Träger der Straßenbaulast auch für die konkrete bauliche Straßengestalt verantwortlich ist. Auf diese haben namentlich die Straßenverkehrsbehörden keinen Zugriff, weil ihnen als Handlungsinstrumente nur die nach der StVO vorgesehenen Zeichen und Weisungen zur Verfügung stehen (siehe oben, 4.2.4.2). Durch bauliche Änderungen an den Straßen können die Straßenbehörden daher in gewissem Umfang auch auf die praktische Abwicklung des Straßenverkehrs und damit auf die Ausübung des Gemeingebrauchs Einfluss nehmen.

Wird in der jeweiligen Widmung räumlich genau zwischen verschiedenen Nutzungsarten unterschieden – z.B. in einer einfachen Variante in bestimmten Flächeneingrenzungen einerseits für den rollenden Verkehr und andererseits als Gehweg –, so kann die Straßenbehörde wesentliche bauliche Änderungen[423] nur vornehmen, wenn die Widmung zuvor entsprechend geändert wurde. Gibt es aber nur eine grobe Aussage in der Widmung, aus der sich ergibt, welche Flächen überhaupt für den Verkehr (jedweder Art) eröffnet sind, so hat sie nach Maßgabe der Vorschriften zur Baulast grundsätzlich freie Hand darin, bauliche Änderungen vorzunehmen, mit denen etwa die Breite der Gehwege verringert wird oder Parkbuchten angelegt werden. So liegt es sehr häufig insbesondere bei sog. alten Straßen, die vor der Geltung der heutigen Straßengesetze geschaffen wurden. Aber auch jüngere Straßen sind oft undifferenziert für Verkehrszwecke gewidmet.

Je nachdem, in welcher Weise die bestehende Widmung differenziert, ergeben sich für die Straßenbehörden somit unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten und -erfordernisse, wenn sie z.B. dem flie-

[423] Außerhalb der „Elastizität der Widmung" (siehe oben 4.2.3.2).

ßenden oder dem ruhenden Straßenverkehr, dem Radverkehr oder den Fußgängerinnen und Fußgängern zusätzlichen, geringeren oder anderen Raum zuweisen möchten.

In ihrer konkreten Praxis unterliegen die Behörden auch außerhalb des Widmungsrechts den landesrechtlichen Vorgaben für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben als Baulastträger. Diese können in zweierlei Hinsicht als ausgesprochen „verkehrsfreundlich" bzw. „verkehrsfördernd" angesehen werden (siehe oben, 4.2.3.4):

- Zum einen stellen sie den Grundsatz auf, dass sich die Baulastträger bei Bau und Unterhaltung an den regelmäßigen bzw. gewöhnlichen Verkehrsbedürfnissen auszurichten haben. Die Vorschriften erkennen zwar die finanzielle Leistungsfähigkeit des Baulastträgers als Grenze an und ermöglichen zumindest zum Teil die Berücksichtigung anderer öffentlicher Belange, nach einigen Vorschriften insbesondere auch der nichtmotorisierten Verkehrsteilnehmer oder auch des Umweltschutzes. Als Zielrichtung wird jedoch die Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse vorgegeben.
- Zum anderen fordern die Gesetze üblicherweise, grundsätzlich einen bestimmten, aus verkehrlicher Sicht wünschenswerten bautechnischen Standard einzuhalten. Die insoweit üblichen Standards – namentlich die Empfehlungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV)[424] – sind ihrerseits an einer Optimierung der Verkehrsabläufe orientiert. Das kann man ihnen nicht vorwerfen, denn es ist ihre Aufgabe. Fraglich ist jedoch, ob diese Orientierung stets im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt.

Besonders bedenklich ist, dass der in diesen Vorgaben zum Ausdruck kommende „verkehrsfreundliche" Ausrichtung zugleich eine Tendenz zur Förderung des die Städte besonders belastenden motorisierten Individualverkehrs innewohnt. Denn indem die Vorgaben undifferenziert auf die Verkehrsbedürfnisse als solche abstellen, muss sich die Flächenaufteilung an denjenigen Verkehrsmitteln ausrichten, die den größten Flächenbedarf haben. Folglich führt die vorschriftengerechte Wahrnehmung der Baulastaufgaben quasi automatisch zu einer relativen Benachteiligung der „schwächeren" und weniger platzbedürftigen Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer – und erst recht derjenigen, die im engeren Sinne gar nicht am Verkehr teilnehmen, sondern in diesem nur mitgeduldet werden (wie spielende Kinder auf Gehwegen) oder aus diesem als Sondernutzung ausgegrenzt werden.

Die Praxis der zuständigen Behörden entspricht diesem Muster allerdings zumindest großenteils schon lange nicht mehr, weil die Gemeinden oft erkannt haben, dass es im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt, dem Flächenbedarf des Autoverkehrs zugunsten der „schwächeren" verkehrsteilnehmenden Personen und/oder der Aufenthaltsfunktion von Straßenräumen Grenzen zu setzen. Sie können sich hierbei auf die regelmäßig in den landesrechtlichen Bestimmungen enthaltenen Klauseln berufen, nach denen die Belange der nichtmotorisierten Verkehrsteilnehmer und gegebenenfalls andere öffentlichen Interessen zu berücksichtigen sind. Der Wortlaut der Vorschriften lässt aber nur deren „Berücksichtigung" zu, ohne die Grundsatzausrichtung an den Verkehrsbedürfnissen in Frage zu stellen oder diese dem öffentlichen Wohl unterzuordnen. Der Duktus der Vorschriften richtet sich ungeachtet der Berücksichtigungsklauseln also primär auf die Befriedigung von Verkehrsinteressen.

Das Straßenrecht hält somit grundsätzlich sowohl auf Basis des Instruments der Teileinziehung als auch im Rahmen der Baulastvorschriften Möglichkeiten bereit, den Straßenraum zugunsten der sog. schwächeren verkehrsteilnehmenden Personen anders als bisher aufzuteilen:

- Im Rahmen der Widmungsvorschriften (das heißt der Widmung und ggf. der Teileinziehung / Umwidmung) kann sich die Behörde bei Straßenraumaufteilungen zugunsten bestimmter Ver-

[424] http://www.fgsv.de/start.html, zuletzt abgerufen am 08.06.2019.

kehrsarten (z. B. für den Rad- oder den Zu-Fuß-Verkehr) gegebenenfalls auf überwiegende Interessen des Allgemeinwohls berufen, die sich gegenüber den Interessen der übrigen Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer im Abwägungswege durchsetzen können.

- Im Rahmen der Aufgaben als Baulastträger (das heißt der konkreten baulichen Maßnahmen zur Straßenlandgestaltung im Rahmen der jeweiligen Widmung) ist demgegenüber üblicherweise nur die Berücksichtigung der Interessen „schwächerer" Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer oder anderer öffentlicher Belange vorgesehen, während die Vorschriften grundsätzlich eine Orientierung an den Verkehrsbedürfnissen aller Verkehrsarten vorsehen. Das schränkt den Handlungsspielraum der Straßenbehörden jedenfalls dem Wortlaut der Vorschriften nach ein.

Sofern es im Einzelfall beispielsweise darum geht, an einer bestehenden Straße mehr Parkraum für Kfz zu schaffen, um den fließenden Verkehr flüssiger zu machen, und sich dafür das Anlegen von Parkbuchten auf (bisherigem) Gehwegland anbietet, ohne den Platz für die zu Fuß Gehenden und die Aufenthaltsfunktion des Gehwegs unangemessen einzuschränken, dürfte es im Rahmen einer allgemein gehaltenen Widmung auf Grund der Vorgaben der Baulastvorschriften rechtlich geboten sein, die Nutzung für Parkbuchten zu ermöglichen. Ist die Gehwegfläche jedoch ausdrücklich als solche gewidmet, so ist das nicht möglich. Die genauere Differenzierung im Rahmen der Widmung bietet für die Sicherung von Flächen für die „schwächeren Verkehrsteilnehmer" somit einen erhöhten Schutz. Will die Straßenbehörde bestimmte Flächen dementsprechend sichern, so steht ihr dafür das Instrument der Teileinziehung (die praktisch einer Umwidmung mit differenzierendem Inhalt gleichkommt) zur Verfügung.

Ergänzt sei: Nach der Rechtsprechung des BVerfG[425] ist es dem Straßenrecht nicht möglich, generell das Parken von Kraftfahrzeugen aus dem Gemeingebrauch von für den Verkehr mit Kraftfahrzeugen gewidmetem Straßenland auszuklammern. Daraus wird allgemein geschlossen, dass es nicht möglich sei, in der Widmung eine Nutzung durch den fließenden Verkehr unter Ausschluss des Parkens festzulegen.[426] Als ohne weiteres zulässig wird es demgegenüber angesehen, in der Widmung positiv Flächen für das Parken festzulegen, durch die der fließende Verkehr ausgeschlossen wird.[427] Ebenso ist es denkbar, das Parken dadurch auszuschließen, dass die betreffenden Flächen für eine andere Nutzung als den allgemeinen Verkehr oder den Kraftfahrzeugverkehr gewidmet werden. Den zuständigen Behörden ist es demnach zwar nicht möglich, den allgemeinen Widmungszweck „Verkehr" oder „Kraftfahrzeugverkehr" auf den fließenden Verkehr zu beschränken. Gestattet ist es ihnen jedoch, das Vorhandensein und die Lage von Parkmöglichkeiten für Kfz durch entgegenstehende Widmung anderen Inhalts indirekt zu beeinflussen.

Interessant ist darüber hinaus auch die Frage, wie in diesem Kontext mit im öffentlichen Interesse liegenden nichtverkehrlichen Nutzungsinteressen umgegangen werden kann. Soweit es dabei um schlichte Aufenthaltszwecke geht, die sich von der Nutzung als Fläche für zu Fuß Gehende nicht unterscheiden lassen, werden sie als Teil des Zu-Fuß-Verkehrs behandelt.[428] Doch wenn es um enger bestimmte Nutzungen wie für Spielzwecke geht, wird davon ausgegangen, dass es sich straßenrechtlich um Sondernutzungen handelt. So sieht es zum Beispiel das Berliner Verwaltungsgericht in dem noch näher zu betrachtenden Beschluss über eine „temporäre Spielstraße".[429] Erst recht als Sondernutzung einzuordnen sind Nutzungen wie für Verkaufsauslagen, kulturelle Zwecke wie das Musizieren oder

---

425 BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299 = NJW 1985, 371).

426 So z. B. Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Kap 8 Rn. 6. Ähnlich Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 39.

427 Vgl. OVG Lüneburg, Entscheidung vom 02.06.1993 – 12 L 6/90, BeckRS 2004, 27573.

428 Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 26.06.1986 – 1 S 2448/85 (NJW 1986, 1839, 1841 m.w.N.).

429 VG Berlin, Beschluss vom 13.07.2015 – 11 L 275.15.

das Aufstellen von Caféhaustischen. Hinsichtlich des Musizierens geht die Rechtsprechung explizit davon aus, dass auch unverstärkt dargebotene Musik, wie sie in Fußgängerzonen sehr verbreitet ist, eine Sondernutzung darstellt und daher vom Gemeinbedarf einer Fußgängerzone nicht erfasst ist.[430]

Die Einordnung als Sondernutzung ist schlicht darauf zurückzuführen, dass die Straßengesetze den Gemeingebrauch üblicherweise als Gebrauch der öffentlichen Straßen im Rahmen der Widmung „für den Verkehr" definieren (siehe oben, 4.2.3.5).[431] Alles, was sich nicht als „Verkehr" darstellt, ist nach diesem Verständnis nicht Gemeingebrauch und bedarf daher einer Sondernutzungserlaubnis. Nach Auffassung des zum baden-württembergischen Recht ergangenen Urteils des VGH Mannheim vom 26. Juni 1986 und der dieses bestätigenden Entscheidung des BVerwG gebietet auch der hohe Rang der Kunstfreiheit als Gegenstand von Art. 5 Abs. 3 GG nicht, bei künstlerischen Darbietungen auf ein straßenrechtliches Erlaubnisverfahren zu verzichten.[432] Allerdings weist der VGH Mannheim in diesem Kontext auch darauf hin, dass es straßenrechtlich möglich ist, bestimmte Sondernutzungen von der Erlaubnispflicht freizustellen, sei es durch Satzung oder (ohne Satzung) durch Allgemeinverfügung auf Grundlage des Erlaubnistatbestands zur Sondernutzung.[433]

Als Bestandteil des Gemeingebrauchs können Sondernutzungen folglich auf Grundlage des bestehenden Rechts der Länder, welches den Gemeingebrauch auf verkehrliche Zwecke beschränkt, nicht vorgesehen werden. Damit ist eine rechtliche Absicherung bestimmter Flächen als bestimmten nicht verkehrlichen Nutzungen dienend auf straßenrechtlicher Basis nicht möglich. Sie können zwar auch allgemein erlaubnisfrei gestattet, aber gegenüber den verkehrlichen Zwecken innerhalb gewidmeter Flächen nicht als vorrangig behandelt und nicht dauerhaft gesichert werden.

4.3.4.2 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten

Grundlegend: An Nachhaltigkeitszielen orientierte Zweckbestimmung der Straßengesetze

Die in den Straßengesetzen der Länder angelegte grundsätzliche Orientierung an den Verkehrsbedürfnissen ist nicht mehr zeitgemäß. Sie kontrastiert in auffälliger Weise mit der verkehrs- bzw. mobilitätsbezogenen Planungsleitlinie des Baugesetzbuches, nach der „die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung" zu berücksichtigen sind (§ 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB).

Wie bereits im vorangehenden Abschnitt entwickelt, wäre es sinnvoll, auch in den Straßengesetzen einen vergleichbaren programmatischen Grundsatz zu verankern (siehe oben, 4.3.3.2). Die Zielrichtung der Straßengesetze würde damit neu justiert. Während es nach den bisherigen Vorschriften lediglich um die Bewältigung des Verkehrs bzw. die Befriedigung verkehrlicher Interessen geht, würde die neue Zweck- bzw. Aufgabenbeschreibung für das Gesetz dahin beschrieben, die Instrumente des Straßenrechts zu nutzen, um mit möglichst wenig Verkehr, wenig Verkehrsbelastungen und daher insbesondere auch mit möglichst wenig motorisiertem Individualverkehr ein möglichst großes Maß an

---

430 Eingehend VGH Mannheim, Urteil vom 26.06.1986 – 1 S 2448/85 (NJW 1986, 1839); als nicht revisibel bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 19.12.1986 – 7 B 144/86 (NJW 1987, 1836); kritisch Würkner, Straßenrecht contra Kunstfreiheit? V. "Charme des Ursprünglichen und Spontanen" zur Erlaubnispflichtigkeit für Straßenkunst, NJW 1987, 1793.

431 Vgl. z. B. § 2 Abs. 1 StrWG BW, § 10 Abs. 2 Satz 1 BerlStrG, § 2 Abs. 1 Satz 1 HStrG. Ohne ausdrücklichen Bezug zum Verkehr allerdings z. B. Art. 6 Abs. 1 BayStrWG.

432 BVerwG, Beschluss vom 19.12.1986 – 7 B 144/86 (NJW 1987, 1836, 1836 f.).

433 VGH Mannheim, Urteil vom 26.06.1986 – 1 S 2448/85 (NJW 1986, 1839, 1840).

Mobilität für alle Teile der Bevölkerung sowie an Aufenthaltsqualität für öffentliche Flächen zu erreichen. Das wäre etwa mit folgender Formulierung möglich:

> „(1) Zweck des Gesetzes ist es, die Rechte an der Nutzung öffentlicher Straßen, Wege, Plätze und sonstiger Flächen zu regeln, soweit diese nicht in anderen Gesetzen bestimmt sind. Die Bestimmungen des Straßenverkehrsrechts über die Sicherheit und Ordnung auf den für Zwecke des Verkehrs eröffneten Flächen bleiben unberührt.
>
> (2) Dieses Gesetz soll im Rahmen seiner Bestimmungen einen Beitrag dazu leisten, den Verkehr im überwiegenden öffentlichen Interesse unter Berücksichtigung der Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs sowie unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung zu ordnen."

Eine in diesem Sinne ausgerichtete neue „Kopfbestimmung" für den Zweck der Straßengesetze würde in der Folge auch die Auslegung der weiteren Einzelregelungen wesentlich beeinflussen. Um die neue Zielsetzung wirkungsvoll auf die konkrete Handlungsebene durchschlagen zu lassen, erscheint es jedoch zusätzlich sinnvoll, auch in den insoweit entscheidenden Einzelvorschriften daran angepasste Änderungen vorzunehmen.

Die vorstehenden Ausführungen zur Rechtslage für die Neuaufteilung von Straßenland und differenzierte Nutzungsfestlegungen lassen deutlich werden, an welchen Stellen hierzu (insbesondere) angesetzt werden könnte bzw. müsste:

Umgang mit nicht verkehrlichen Nutzungen – Erweiterung der möglichen Widmungsinhalte

Im Hinblick auf öffentlich gewünschte nicht verkehrliche Nutzungsarten für bestimmte Flächen erscheint es insbesondere denkbar, die Vorschriften zur Sondernutzung erleichternden Veränderungen zu unterziehen. So könnte etwa in den Straßengesetzen geregelt werden, dass bestimmte Arten der Sondernutzung bereits in/mit der Widmung gestattet werden können oder dass bestimmte Sondernutzungen (wie das Musizieren, generell künstlerische Darbietungen oder auch das Kinderspiel) auf Flächen bestimmter Art generell zulässig sind. In vielen Bundesländern kann Entsprechendes schon heute in Sondernutzungssatzungen festgelegt werden. Solche Regelungen bieten sich auch für die anderen Bundesländer an. Vereinfachend könnte in die Straßengesetze auch ausdrücklich die Befugnis zur Gestattung von bestimmten Sondernutzungen im Wege der Allgemeinverfügung vorgesehen werden. Zu achten ist insofern darauf, dass ggf. auch die Gebührenregelungen der Gesetze bzw. Satzungen auf geeignete Weise angepasst werden müssten.

Allerdings bliebe es auch unter Einbeziehung der beschriebenen Möglichkeiten für die Lockerung von Sondernutzungsvorschriften bei der bisherigen Systematik, die starr zwischen Gemeingebrauch für verkehrliche Zwecke und Sondernutzung für alle übrigen Zwecke unterscheidet. Diese Unterscheidung ist jedoch verfassungsrechtlich nicht vorgegeben. Sie ist historisch gewachsen, rechtlich aber nicht zwingend geboten. Was Gemeingebrauch ist, bestimmt für seinen jeweiligen Hoheitsbereich das Landesrecht. Soweit durch Änderungen an der landesrechtlichen Definition des Gemeingebrauchs keine Friktionen mit den Regelungen des Straßenverkehrsrechts entstehen – welches seinerseits auf dem Verständnis des Gemeingebrauchs als auf verkehrliche Zwecke gerichtet fußt –, steht es dem Landesrecht daher frei, die Definition des Gemeingebrauchs zu ändern.

Eine dies beachtende Definition für den Gemeingebrauch, die sich auch für nichtverkehrliche Nutzungen und die Freihaltung von Flächen von Verkehr offen zeigt, könnte zum Beispiel so formuliert werden:

> „Der Gebrauch der öffentlichen Straßen ist im Rahmen der Widmung gestattet (Gemeingebrauch). Die Widmung richtet sich auf die Nutzung der Straße zu Zwecken des Verkehrs und des Aufenthalts. In der Widmung können im öffentlichen Interesse auch Nutzungen nicht verkehrlicher Art sowie die Freihaltung von Flächen von verkehrlicher Nutzung bestimmt werden."

Teileinziehung: Nähere Spezifizierung der „überwiegenden Gründe des öffentlichen Wohls“

Die Vorschriften zur Teileinziehung lassen schon bisher Raum dafür, die Belange nicht motorisierter Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer oder städtebauliche Erwägungen als überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls zu nutzen, um bestimmte Flächen für nichtmotorisierte Verkehrsarten oder auch für dem Fußverkehr zuzuordnende Aufenthaltszwecke zu reservieren. Bestehende allgemein gehaltene Widmungen könnten dafür spezifiziert werden. Der für den Kfz-Verkehr zur Verfügung stehende Straßenraum könnte im Wege der Umwidmung eingeschränkt werden.

Die eben vorgestellte mögliche neue Vorschrift zur Definition der Widmung und die damit einhergehende Erweiterung des möglichen Widmungsinhalts würde es darüber hinaus auch für die Teileinziehung ermöglichen,

Um einen zusätzlichen Impuls in dieser Richtung zu geben, könnte – wie bereits im vorangehenden Abschnitt herausgearbeitet, der Begriff „überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls“ in den Vorschriften zur Entwidmung/Einziehung sowie zur Teileinziehung durch einen speziellen Zusatz ergänzt werden, in dem dort fortgeführt wird:

> „Überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls liegen insbesondere vor, wenn die Einziehung zum Zwecke einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr oder von Belastungen durch den Verkehr ausgerichteten Entwicklung erforderlich ist.“

In die gleiche Richtung zielt ein im Zuge des 2018 in Kraft getretenen Berliner Mobilitätsgesetzes eingefügte Änderung des Berliner Straßengesetzes. Im Rahmen des sehr umfangreichen, stark auf den Radverkehr ausgerichteten und auch das Berliner ÖPNV-Gesetz ersetzenden Gesetzespakets wurde unter anderem eine ergänzende Regelung in § 4 Abs. 1 BerlStrG zur Teileinziehung verankert.[434] Darin heißt es:[435]

> „Von der Möglichkeit der Teileinziehung soll insbesondere dann Gebrauch gemacht werden, wenn zur Realisierung von Maßnahmen der Verkehrslenkung und Verkehrsberuhigung bestimmte Verkehrsarten auf Dauer von dem durch die Widmung der Verkehrsfläche festgelegten verkehrsüblichen Gemeingebrauch ausgeschlossen werden sollen.“

Ein zusätzlicher Impuls, die Möglichkeiten für näher ausdifferenzierte und/oder den Raum für nichtmotorisierte Verkehrsarten sichernde bzw. ausweitende Widmungen gezielt auszunutzen, könnte gesetzt werden, indem in das Straßengesetz Regelungen aufgenommen werden, nach denen gebietsbezogene Prüf- und Ausweisungsverfahren bzw. Sammelverfahren für die Widmungsüberprüfung mehrerer Straßen ermöglicht werden. Auf diese Weise wäre es denkbar, für kleinere oder auch größere Stadtgebiete zusammenfassend programmhaft vorzugehen. Inhaltlich hätte das den Vorteil, dass dadurch besser abgestimmte gebietsbezogene Gesamtkonzepte entwickelt werden können. Durch die Bündelung ließe sich zugleich der Verwaltungsaufwand in Grenzen halten.

Bauliche Gestaltung und Baulast: Orientierung an den Interessen des Gemeinwohls

Für die Bestimmungen zur Baulast erscheint ebenfalls eine Reform angezeigt. Insoweit bietet es sich an, anders als das bisher übliche Recht nicht mehr die Verkehrsbedürfnisse zum Orientierungsmaßstab zu erklären, sondern das öffentliche Interesse an einer gemeinwohlverträglichen Verkehrsent-

---

434 Abgesehen von einer weiteren Regelung zur straßenrechtlichen Einstufung von Radschnellverkehrswegen sieht das Mobilitätsgesetz (erstaunlicherweise) keine Änderungen des Berliner Straßengesetzes vor.

435 Siehe Artikel 2 des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung vom 5. Juli 2018 (GVBl. S. 464), ferner auch den betreffenden Gesetzentwurf in AH-Drs. 18/08787 sowie die Beschlussempfehlung in AH-Drs. 18/1177.

wicklung, dem sich dann auch die Verkehrsinteressen (Fortbewegungs- und Erreichbarkeitsinteressen) unterzuordnen haben. In diesem Sinne könnte der Einleitungssatz in der Grundlagenvorschrift zu den Verpflichtungen aus der Baulast etwa wie folgt formuliert werden:

> „Die Träger der Straßenbaulast haben die öffentlichen Wegflächen im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit und unter Beachtung der Ziele des Gesetzes in einem für die in der Widmung vorgesehenen Nutzungen angemessenen und den Erfordernissen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung genügenden Zustand zu bauen und zu unterhalten. (…)“

Durch die ausdrückliche Bezugnahme auf den (im oben beschriebenen Sinne erweiterten) Zweck des Gesetzes würden spezielle Formulierungen zu der dabei zugrunde zu legenden Orientierungsmaßstäben überflüssig. Auf die besondere Berücksichtigung der Interessen nichtmotorisierter oder behinderter Personen usw. könnte, soweit dies für sinnvoll erachtet werden sollte, klarstellend/ergänzend hingewiesen werden.

4.3.5 Dauerhafte Mischnutzung von Straßenraum: Begegnungszonen

Unter der Bezeichnung „Begegnungszone“ oder dem griffigen Schlagwort „Shared Space“[436] werden seit einigen Jahren Konzepte diskutiert und gelegentlich auch umgesetzt, bei denen die verschiedenen Verkehrsarten im Straßenraum nicht getrennt, sondern bewusst „gemischt“ werden. Die Straßen oder Straßenabschnitte sollen dabei so gekennzeichnet und gestaltet werden, dass sich das Erfordernis der gegenseitigen Rücksichtnahme quasi selbsterklärend von sich aus einstellt.

Das Hauptmotiv der Planenden liegt dabei in der Vorstellung, das „Miteinander“ der verschiedenen Verkehrsteilbeteiligten bei möglichst weitgehendem Verzicht auf Verhaltensanordnungen durch Verkehrszeichen werde das Verantwortungsbewusstsein der Einzelnen herausfordern und so zu einem weniger konflikthaften und dadurch sichereren Verkehrsablauf führen. Zu diesem Hauptmotiv können – je nach Standpunkt – unterschiedliche weitere Motive hinzukommen, wie etwa das hier angesprochene Motiv der Gewinnung von mehr Bewegungsraum für die „schwächeren Verkehrsteilnehmer“, insbesondere die zu Fuß Gehenden, die erhöhte Aufenthaltsqualität der Straße oder das verkehrliche Ziel des Sicherheitsgewinns durch „Entschilderung“. [437]

Im schweizerischen Recht gibt es seit 2002 spezielle Regelungen für als solche bezeichnete „Begegnungszonen”. Der Begriff wird dort angewandt auf Straßen in Wohn- und Geschäftsbereichen, auf denen Fußgänger die ganze Verkehrsfläche benutzen dürfen. Sie sind gegenüber den Fahrzeugführern vortrittsberechtigt. Die zulässige Höchstgeschwindigkeit beträgt 20 km/h. Das Parken ist nur an gekennzeichneten Stellen erlaubt. Ähnliche Regelungen und Verkehrszeichen wurden auch in Frankreich und in Belgien geschaffen („Zones de rencontre”).[438]

4.3.5.1 Gegenwärtige Rechtslage

Das deutsche Straßenverkehrsrecht hält einige Beschilderungsvarianten vor, mit denen sich der Konzeptansatz der Begegnungszonen zumindest weitenteils verwirklichen lässt. Ein passgenaues Regelungskorsett enthält die StVO bislang allerdings nicht. Am größten sind die Ähnlichkeiten bei der Ausweisung als „verkehrsberuhigter Bereich“ mit Zeichen 325 nach der StVO, mit Zeichen 274.1 als „Tem-

---

[436] Der Begriff soll zurückzuführen sein auf den Niederländischen Planer Hans Mondermann; vgl. Durner, Rechtsfragen von „Shared Space“-Bereichen, SVR 2013, 81 m.w.N.; Kettler, Shared Spaces, Gemeinschaftsstraßen und Begegnungszonen, NZV 2010, 169 m.w.N.

[437] Vgl. Kettler, NZV 2010, 169 m.w.N.

[438] Eingehend Kettler, Mehr Sicherheit durch weniger Verkehrszeichen – Shared Spaces, Gemeinschaftsstraßen, Begegnungszonen und Simply Cities, NZV 2012, 17, 19 m.w.N.

po-30-Zone“ oder (ebenfalls mit Zeichen 274.1) als Tempo-20 oder Tempo-10-Zone für einen „verkehrsberuhigten Geschäftsbereich“.

Die Bedeutung des Zeichens 325 wird in Anlage 3 StVO unter Nr. 12 mit folgenden Ge-/ Verbotsbestimmungen ergänzt:

1. „Wer ein Fahrzeug führt, muss mit Schrittgeschwindigkeit fahren.
2. Wer ein Fahrzeug führt, darf den Fußgängerverkehr weder gefährden noch behindern; wenn nötig, muss gewartet werden.
3. Wer zu Fuß geht, darf den Fahrverkehr nicht unnötig behindern.
4. Wer ein Fahrzeug führt, darf außerhalb der dafür gekennzeichneten Flächen nicht parken, ausgenommen zum Ein- oder Aussteigen und zum Be- oder Entladen.
5. Wer zu Fuß geht, darf die Straße in ihrer ganzen Breite benutzen; Kinderspiele sind überall erlaubt.“

Das Zeichen 325 für den „verkehrsberuhigten Bereich“ ist mit diesen Vorgaben in vielerlei Hinsicht günstig für die Verwirklichung der Idee einer Begegnungszone: Zu Fuß Gehende können die Straße in ganzer Breite benutzen, es gibt klare Rücksichtnahmeregeln, der Anwohner- und Anlieferverkehr ist gewährleistet und es gibt ein eindeutiges Parkregime.[439] Allerdings kommt dies nur in dafür geeigneten Straßenabschnitten in Frage. Insbesondere lässt die vergleichsweise geringe zulässige Höchstgeschwindigkeit (Schrittgeschwindigkeit) eine Anwendung nur dort zu, wo dem fließenden Verkehr mit Kfz oder Fahrrädern eine entsprechend niedrige Geschwindigkeit zugemutet werden kann. Bei kürzeren Straßenabschnitten mit relativ viel fließendem Verkehr dürften die Voraussetzungen oft gegeben sein, über längere Strecken eher nicht – z.B. auch dann nicht, wenn dem Bereich innerhalb des Radverkehrsnetzes eine Verbindungsfunktion zukommen soll. Soweit es nicht der Fall ist, böte sich eher die Festlegung einer etwas höheren (niedrigen) Höchstgeschwindigkeit an (wie Tempo 15 oder 20), was auf Grundlage von Zeichen 325 allerdings nicht möglich ist.

Das Zeichen 274.1 für eine Tempo-30-Zone oder einen verkehrsberuhigten Geschäftsbereich mit niedrigeren Höchstgeschwindigkeiten ist in Anlage 2 StVO unter Nr. 50 lediglich mit der Verbotsregel verknüpft:

> „Wer ein Fahrzeug führt, darf innerhalb dieser Zone nicht schneller als mit der angegebenen Höchstgeschwindigkeit fahren.“

In der Konsequenz bedeutet das, dass bis auf die zulässige Höchstgeschwindigkeit die allgemeinen Verkehrsregeln gelten, so dass es keine (annähernde) Gleichberechtigung für Fußgänger gibt, diesen die Fahrbahn nicht zur Verfügung steht, das Rechtsfahrgebot gilt und ohne weitere Verkehrszeichen kein Parkregime besteht. Für Parkregelungen bedürfte es daher ergänzend entweder geeigneter baulicher Vorkehrungen oder gesonderter Verkehrszeichen (was der Idee eines sich selbst erklärenden Systems entgegenliefe). Das Rechtsfahrgebot führt dazu, dass Autos direkt an den Häuserwänden entlangfahren müssten (und dadurch erhöhte Sicherheitsgefahren bestehen), sofern nicht durch geeignete optische oder bauliche Abgrenzung des fließenden Verkehrs vom Gehwegbereich für eine Trennung der Verkehrsarten gesorgt wird. Letzteres ist aber möglich.[440]

Mit dem Zeichen 274.1 lassen sich die Ziele einer Begegnungszone also nur bedingt erreichen, auch wenn die damit verbundene Geschwindigkeitsregelung insbesondere im Falle einer Anordnung von Tempo 20 oder 15 unter Umständen passender sein kann als die Schrittgeschwindigkeit bei Zeichen 325. Bei einer darauf ausgerichteten Gestaltung des Straßenraums ist es jedoch möglich, den Zielen zumindest sehr nahe zu kommen. Lediglich das Fehlen einer Rücksichtnahmeregel gegenüber Fußgängern lässt sich weder baulich noch durch Verkehrszeichen korrigieren. Möglicherweise lässt sich

[439] Kettler, NZV 2010, 169, 172.

[440] Eingehend Kettler, NZV 2010, 169, 172.

durch das Zusammenspiel der übrigen Regelungen und der baulichen Verhältnisse aber dennoch das Ziel eines rücksichtsvollen Miteinanders der Verkehrsteilteilnehmer erreichen.[441]

Die Schaffung von Begegnungszonen *ohne* entweder Zeichen 274.1 (mit geeigneten baulichen Vorkehrungen und ggf. ergänzenden Verkehrszeichen) oder Zeichen 325 (dessen Anwendung in der Regel auch geeignete bauliche Gestaltungen des Straßenraums voraussetzt) ist demgegenüber nur mit größeren Einschränkungen erreichbar. Denkbar – und hierfür gibt es auch praktische Beispiele[442] – ist es insbesondere, speziell an (bisherigen) Hauptverkehrsstraßen mit dem Zeichen 307 („Ende der Vorfahrtstraße") vorzugehen. Ein solches Vorgehen hat, sofern keine ergänzenden Zeichen aufgestellt werden, zur Folge, dass die allgemeinen Verkehrsregeln Anwendung finden (Rechts-vor-Links, Rechtsfahrgebot, Parken am Fahrbahnrand usw.). Das gleiche Ergebnis käme zustande, wenn die Hineinfahrt nur über abgesenkte Bürgersteige oder über abgesenkte Bordsteine (bezieungsweise Gehwegüberfahrten) ermöglicht würde, da auch dies den Vorfahrtverlust zur Folge hätte (§ 10 StVO).[443] Ohne eine gleichzeitige Herabsetzung der an sich bei 50 km/h liegenden zulässigen Höchstgeschwindigkeit dürfte aber seitens der langsameren Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer das Gefühl eines Miteinanders auf Basis gegenseitiger Rücksichtnahme kaum eintreten können. Durch geeignete bauliche und optische Gestaltung wird sich dieses Problem abmildern, aber (wohl) eher nicht wirklich befriedigend lösen lassen.[444] Es stellt sich für den einzelnen Anwendungsfall daher die Frage, ob nicht zur Vermeidung von Unfallgefahren ergänzend sogar eine Tempobegrenzung angeordnet werden müsste.

4.3.5.2 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten

Mit der Ausweisung von Begegnungszonen kann das Spektrum der straßenverkehrsrechtlichen Regelungsmöglichkeiten zumindest für einige örtliche Situationen sinnvoll ergänzt werden. Ob das im Einzelfall angemessen ist, bedarf gegebenenfalls einer genauen Prüfung. Insbesondere sind dabei auch die Belange des öffentlichen Nahverkehrs zu berücksichtigen.[445]

Das Straßenverkehrsrecht hält einige für Konzepte der Begegnungszonen bedingt nutzbare Regelungsmöglichkeiten bereit. Jede von ihnen ist jedoch mit bestimmten Nachteilen verbunden. Die naheliegende Alternative, ähnlich dem Vorbild der Schweiz eine Tempo-20-Zone zu ermöglichen, die mit den (übrigen) Regeln des Zeichens 325 verbunden ist, hält das deutsche Recht bislang nicht vor. Es drängt sich auf, diese Möglichkeit durch Änderung des StVO zu schaffen.[446]

Einer solchen Lösung steht weder das deutsche Verfassungsrecht noch das Wiener Übereinkommen über Straßenverkehrszeichen[447] entgegen. Das Übereinkommen gibt nur bestimmte Verkehrszeichen mit jeweils einem bestimmten Regelungsgehalt vor. Es steht der Schaffung neuer, international nicht üblicher Verkehrszeichen jedoch nicht im Wege.[448] Selbst wenn das nach dem Text des Übereinkommens anders wäre, würde sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Übrigen keine strikte und unabänderbare Bindung an das Wiener Übereinkommen ergeben, weil es verfas-

---

441 So die Einschätzung von Kettler, NZV 2010, 169, 172.

442 Vgl. Kettler, NZV 2010, 169 m.w.N.; Durner, SVR 2013, 81, 84.

443 Eingehend Kettler, NZV 2010, 169, 171.

444 Skeptisch auch Kettler, NZV 2010, 169, 171 f.

445 Vgl. Nickel, Shared Space und der ÖPNV, Der Nahverkehr 10/2009, 20.

446 Ähnlich Kettler, NZV 2012, 17, 19; keinen Reformbedarf sieht demgegenüber Durner, SVR 2013, 81, 84.

447 BGBl. 1977 II S. 809, BGBl. 1979 II S. 932, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 7.12.2016 (BGBl. 2016 II S. 1306, 1307). Siehe: https://www.jurion.de/gesetze/stvuebk/ (Ansicht 19.07.2017).

448 So übereinstimmend Kettler, NZV 2012, 17, 19 f. und Durner, SVR 2013, 81, 84.

sungsrechtlich gestattet ist, neue Gesetze zu schaffen, mit denen von einem Völkerrechtsabkommen abweichendes Recht geschaffen wird („Treaty Override").[449]

Interessant ist vom Ansatz her auch der Gedanke, den Straßennutzungstypus der Begegnungszone nicht (nur) straßenverkehrsrechtlich, sondern (auch) straßenrechtlich einzuführen, abzusichern oder vorzubereiten.[450]

Eine Regelung auf straßenverkehrsrechtlicher Ebene, wie sie eben erörtert wurde, erscheint kompetenzrechtlich durchaus tragfähig. Denn es handelt sich im Kern um ein spezifisches Regelungskonzept für die Ausübung des Gemeingebrauchs. Dessen Voraussetzung ist, dass die jeweiligen Flächen straßenrechtlich für den Gemeingebrauch zu Zwecken des Verkehrs auf geeignete Weise gewidmet sind. Das bedeutet, dass entweder eine allgemein gehaltene Widmung zu Verkehrszwecken für den gesamten umfassten Straßenraum vorhanden sein muss – oder eine Widmung unter Aufteilung des Straßenraums in unterschiedliche Verkehrszwecke, wobei die straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen dann an die betreffende Flächenaufteilung gebunden sind.

Fraglich ist, ob es verfassungsrechtlich auch möglich wäre, im Straßenrecht einen neuen Typus der Widmung bzw. des Widmungsinhalts zu schaffen, nach dem eine bestimmte Verkehrsfläche als so etwas wie eine Fläche für den Mischverkehr[451], eine Gemeinschafts-Verkehrsfläche oder eine Begegnungs-Verkehrsfläche gewidmet wird. Der Gedanke erscheint durchaus interessant und naheliegend, zumal dem Straßenrecht an sich die Funktion zukommt, die vorgesehenen Zwecke der Straßennutzung durch Widmung festzulegen. Wenn eine Nutzung zu dem Zweck einer Gemeinschaftsfläche angestrebt wird, warum soll sie dann nicht auch straßenrechtlich abgesichert werden (können)?

Das Kernproblem dürfte darin liegen, dass sich der konkrete Widmungsinhalt für eine solche Nutzungsart straßenrechtlich schwer fassen lässt. Eine im weitesten Sinne als Widmung zur gemeinschaftlichen Nutzung durch verschiedene Verkehrsarten zu verstehende Widmung gibt es bereits: die allgemein gehaltene Widmung zu Verkehrszwecken. Diese schließt alle Verkehrsarten ein. Das wäre auch bei einer Gemeinschaftsfläche so. Unterscheidbar wäre die straßenrechtliche Gemeinschaftsfläche von einer allgemeinen Widmung zu Verkehrszwecken nur, wenn sie einen von dieser abweichenden Regelungsgehalt hätte.

Die Besonderheit der Gemeinschaftsfläche kann – wie die obigen Ausführungen aufzeigen – weder darin liegen, dass es keine noch dass es eine bestimmte räumliche Aufteilung der Flächen zwischen verschiedenen Verkehrsarten geben muss. Denn beides ist möglich und kann auf die jeweils spezifische Situation bezogen angemessen sein. Das Gebot der Rücksichtnahme als solches wäre demgegenüber eine Regelung zur Ausübung des Gemeingebrauchs und daher dem Straßenrecht nicht zugänglich. Dem Straßenrecht bliebe jedoch die Möglichkeit, eine Fläche als sowohl für Verkehrszwecke als auch für Aufenthaltszwecke dienend zu widmen. Mit diesem Regelungsinhalt könnte das Straßenrecht zwar nicht festlegen, auf welche Weise (z.B. mit welchen zulässigen Höchstgeschwindigkeiten) sich Fahrzeuge auf der Fläche bewegen können. Das bliebe dem Straßenverkehrsrecht überlassen. Aber durch Straßenverkehrsrecht dürften auf der Fläche keine Regelungen getroffen werden, mit denen der gemeinschaftliche Nutzungscharakter auch für Aufenthaltszwecke konterkariert würde. Um dem widmungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot Genüge zu tun, müsste zudem eine eindeutige Beschilderung vorgesehen werden.[452]

---

449 Grundlegend BVerfG, Beschluss vom 15.12.2015 – 2 BvL 1/12 (IStR 2016, 191), Leitsatz 2 und Rn. 53 f.

450 In diese Richtung vorsichtig Kettler, NZV 2010, 169, 170.

451 So die Bezeichnung bei Kettler, NZV 2010, 169, 170.

452 An die Bestimmtheit der Widmung sind angesichts ihres sachenrechtlichen Regelungsgegenstandes hohe Anforderungen zu stellen, vgl. Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 8 Rn 3.1 f.

Im Ergebnis dürfte die Festlegung einer Gemeinschaftsfläche im Sinne von Begegnungszonen daher einer widmungsrechtlichen Regelung durchaus zugänglich sein.[453] Möglich erscheint konkret die Widmung einer Fläche sowohl für Aufenthalts- als auch für Verkehrszwecke dienend. Wie auch sonst im Verhältnis zwischen Straßen- und Straßenverkehrsrecht läge es auch hier so, dass die genauen Regelungen für die Ausübung des Gemeingebrauchs eine Angelegenheit des Straßenverkehrsrechts wären. Von daher ist es auch für den straßenrechtlichen Weg wichtig, die Handlungsoptionen des Straßenverkehrsrechts zu erweitern bzw. zu flexibilisieren.

4.3.6 Temporäre Umnutzung von Straßenraum: Zeitweise Nutzung für nicht verkehrliche Zwecke

Die zeitweise Nutzung bestimmter Flächen für unterschiedliche Nutzungen ist in der Praxis des Straßen- und Straßenverkehrsrechts selten, aber nicht wirklich ungewöhnlich oder ausgeschlossen. Meist geht es dabei um einzelne oder auch wiederkehrende Anlässe, bei denen an sich dem Verkehr gewidmete Flächen vorübergehend anderweitig genutzt werden (z.B. einzelne Veranstaltungen, Märkte oder Feste). Rechtlich werden solche „Umnutzungen“ üblicherweise nach den Vorschriften des Straßenrechts für Sondernutzungen behandelt. Das gilt auch für regelmäßig stattfinde Veranstaltungen wie Wochenmärkte, die dann als Sondernutzungen behandelt werden – unter Umständen bei wesentlich geringeren als den sonst üblichen Sondernutzungsgebühren[454].

Relativ jung sind demgegenüber Initiativen, den Straßenraum in bestimmten Zeiträumen gezielt zu Spielzwecken oder für schlichte Aufenthaltszwecke freizugeben und dafür den Fahrzeugverkehr (zumindest weitgehend) auszuschließen. Derartige Maßnahmen ermöglichen es, den Straßenraum vorübergehend anders zu erleben als üblich. Sie sind geeignet, die Lebensqualität in dicht besiedelten und „verkehrten“ Stadtquartieren zumindest zeitweise zu erhöhen und „erfahrbar“ zu machen, wie es sich anfühlen kann, wenn das eigene Wohnumfeld weniger verkehrsdominiert und -belastet ist als im sonstigen Alltag.

4.3.6.1 Der Fall der temporären Spielstraße in Pankow

Das hergebrachte Straßen- und Straßenverkehrsrecht hält für den Umgang mit entsprechenden Interessen, die typischerweise von Anwohnerinitiativen vorgebracht werden, keine speziellen Regelungen vor. Ein spektakulärer Rechtsstreit zu einer solchen Initiative ging im Jahr 2015 für die Initiatoren negativ aus: Die Durchführung scheiterte an einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin in einem von einer (als Autofahrerin negativ betroffenen) Anwohnerin geführten einstweiligen Rechtsschutzverfahren. Daraufhin gaben die Initiatoren ihre Absicht auf. Zu einer höhergerichtlichen Entscheidung oder einem gerichtlichen Hauptsacheverfahren kam es nicht mehr.

Im Einzelnen entwickelte sich der Fall wie folgt: Auf das Begehren einer Anwohnerinitiative hin wurde zunächst das Bezirksamt Pankow von der örtlichen Bezirksverordnetenversammlung (BVV) ersucht, eine verkehrsrechtliche Lösung für die Einrichtung einer „temporären Spielstraße“ auf einem bestimmten Abschnitt der Gudvanger Straße im Stadtbezirk Pankow zu erarbeiten. Angestrebt werden sollte laut der Antragsdrucksache in der BVV „die Einrichtung einer temporären Spielstraße (…) testweise in den Monaten April bis Oktober 2015, jeweils dienstags 10-18 Uhr“.[455] Nach erfolgter rechtli-

---

[453] In diese Richtung (wohl) auch Kettler, NZV 2010, 170 ff.; kritisch demgegenüber Durner, SVR 2013, 81, 82 f.

[454] Vgl. z. B. Anlage 1 der Berliner Sondernutzungsgebührenverordnung – SNGebV vom 12.06.2006 (GVBl. 2006, 589), zuletzt geändert durch Verordnung vom 16.05.2012 (GVBl. S. 160).

[455] Der Beschluss der BVV vom 18.02.2015 (Drs. VII-0888) ist wiedergegeben in der Vorlage zur Kenntnisnahme des Bezirksamts Pankow von Berlin: 1. Zwischenbericht Einrichtung einer temporären Spielstraße in der Gudvanger Straße vom

cher Prüfung, bei der auch verschiedene andere Alternativen erwogen worden waren[456], entschied sich das Bezirksamt Pankow dazu, die vorübergehende Nutzung als Spielstraße unter Ausschluss des Verkehrs als „Veranstaltung" im Sinne von § 29 Abs. 2 StVO zu beantragen. Als antragstellender Veranstalter fungierte nicht eine Vertretung der Anwohnerinitiative, sondern das Bezirksamt Pankow, Abteilung Jugend und Immobilien. Die Genehmigung wurde antragsgemäß erteilt durch Bescheid des als untere Behörde für Entscheidungen nach § 29 Abs. 2 StVO in dem Stadtbezirk zuständigen (selben) Bezirksamts Pankow, Abteilung Verbraucherschutz, Kultur, Umwelt und Bürgerservice.[457] Die Anordnung wurde in dem Bescheid unter Berufung auf § 80 Abs. 2 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)[458] für sofort vollziehbar erklärt. Hiergegen richtete sich der Antrag der Antragstellerin auf einstweiligen Rechtsschutz (konkret: Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

Das VG Berlin hob die sofortige Vollziehung des Bescheids auf[459], so dass die „Veranstaltung" nicht wie geplant stattfinden konnte. Das Gericht erklärte den Bescheid auf Grundlage der (in derartigen einstweiligen Rechtsschutzverfahren üblichen) „summarischen Prüfung" der Sach- und Rechtslage für rechtswidrig. Soweit es um die Anwendung von § 29 Abs. 2 StVO ging, stützte es seine Entscheidung auf drei Gründe: Das geplante Vorhaben sei der Sache nach keine „Veranstaltung" im Sinne von § 29 Abs. 2 StVO[460], das Bezirksamt sei nicht selbst „Veranstalter" im Sinne der Vorschrift[461] und es sei nicht erkennbar, dass das Bezirksamt als für die Entscheidung zuständige Behörde die nach § 29 Abs. 2 StVO erforderliche Abwägung mit den entgegenstehenden Anwohner- und Verkehrsinteressen durchgeführt hätte.[462]

Die Entscheidung mag in der Sache bedauerlich sein. Auch aus hiesiger Sicht konnte bei der Vorgehensweise des Bezirksamts im Ergebnis aber auch kein Erfolg erwartet werden, auch wenn die Begründung des VG Berlin nicht im jedem Punkt überzeugt.

Die maßgebende Bestimmung, Absatz 2 des mit der Überschrift „Übermäßige Straßenbenutzung" versehenen § 29 StVO hat folgenden Wortlaut:

> „(2) Veranstaltungen, für die Straßen mehr als verkehrsüblich in Anspruch genommen werden, bedürfen der Erlaubnis. Das ist der Fall, wenn die Benutzung der Straße für den Verkehr wegen der Zahl oder des Verhaltens der Teilnehmenden oder der Fahrweise der beteiligten Fahrzeuge eingeschränkt wird; Kraftfahrzeuge in geschlossenem Verband nehmen die Straße stets mehr als verkehrsüblich in Anspruch. Veranstaltende haben dafür zu sorgen, dass die Verkehrsvorschriften sowie etwaige Bedingungen und Auflagen befolgt werden."

28.04.2014, Download (27.08.2017): https://www.berlin.de/ba-pankow/politik-und-verwaltung/aemter/ordnungsamt/strassenverkehrsbehoerde/artikel.319770.php.

456 Vgl. ebenda.

457 Bezirksamt Pankow von Berlin, Abteilung Verbraucherschutz, Kultur, Umwelt und Bürgerservice (OrdSVB17-0818523), Bescheid vom 20.05.2015. Download (27.08.2015) von derselben Website.

458 Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.03.1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 11 Absatz 24 des Gesetzes vom 18.07.2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist.

459 VG Berlin, Beschluss vom 13.07.2015 – 11 L 275.15 (teilweise abgedruckt in LKV 2015, 380).

460 VG Berlin, Beschluss vom 13.07.2015 – 11 L 275.15 (LKV 2015, 380), Rn. 8.

461 VG Berlin, Beschluss vom 13.07.2015 – 11 L 275.15 (LKV 2015, 380), Rn. 9.

462 VG Berlin, Beschluss vom 13.07.2015 – 11 L 275.15 (LKV 2015, 380), Rn. 10.

Der Begriff „Veranstaltung“ wird vom VG Berlin relativ eng ausgelegt. In der Begründung des Beschlusses heißt es insoweit:[463]

> „Veranstaltungen im Sinn des § 29 StVO sind Maßnahmen, die mit einem gewissen organisatorischen Aufwand und Umfang verbunden sind und im Allgemeinen mit der Benutzung der Straße zu Verkehrszwecken zusammenhängen. Aber auch stationäre Vorgänge, die nicht zum Straßenverkehr "im engeren Sinn" gehören, die aber die Straßen mehr als verkehrsüblich in Anspruch nehmen, sind Veranstaltungen i.S. der Vorschrift Maßnahmen, die mit einem gewissen organisatorischen Aufwand und Umfang verbunden sind und im Allgemeinen mit der Benutzung der Straße zu Verkehrszwecken zusammenhängen. Aber auch stationäre Vorgänge, die nicht zum Straßenverkehr "im engeren Sinn" gehören, die aber die Straßen mehr als verkehrsüblich in Anspruch nehmen, sind Veranstaltungen i.S. der Vorschrift (BVerwG, NZV 1989, 325; Burmann/ Heß/ Jahnke/ Janker, Straßenverkehrsrecht, 23. Aufl., § 29 StVO Rn. 4). Das Spielen von Kindern ist weder auf die Benutzung der Straße zu Verkehrszwecken ausgelegt, noch ist dies ein stationärer Vorgang, denn auch dieser erfordert ein (gewisses) gemeinsames Ziel der Teilnehmer wie dies anderen Veranstaltungen im Sinn des § 29 Abs. 2 StVO (z. B. Besuch eines Jahrmarkts, eines Aufmarsches oder einer Motorsportveranstaltung) eigen ist. Daran fehlt es beim freien Spielen von Kindern.“

Die Ausführungen des VG Berlin hierzu dürften nicht haltbar sein. Sie widersprechen dem vom Gericht selbst zitierten Urteil des BVerwG[464], in dem es um eine politische Veranstaltung unter Beteiligung von Parteien, Verbänden, Initiativen und Kulturgruppen ging und unterschiedliche Aktivitäten wie Informationsstände, Verzehr- und Imbissstände sowie ein Zelt für kulturelle und musikalische Darbietungen vorgesehen waren. Hierzu führte das BVerwG in der entscheidenden Passage aus (Hervorhebungen des Verfassers):[465]

> Die […] geplanten Aktivitäten […] sind eine „Veranstaltung“ i. S. des § 29 Abs. 2 StVO. Nach der Rechtsprechung des erkennenden Senats ist hierfür <u>erforderlich, aber auch ausreichend, daß die Inanspruchnahme der Straße mit einem gewissen Aufwand und Umfang verbunden ist</u> (vgl. Urt. v. 22. 1. 1971 - 7 C 61.70, Buchholz 442.15 § 5 StVO Nr. 3). Dagegen beschränkt sich die Vorschrift nicht auf solche Veranstaltungen, die zum Straßenverkehr „im engeren Sinn“ gehören, zu dem das VG nur die Betätigungen rechnet, die der Fortbewegung von Personen und Gütern zur Überwindung von Entfernungen dienen, einschließlich des ruhenden Verkehrs […][466] <u>Der Begriff der Veranstaltung ist vielmehr weit zu verstehen und erfaßt jegliche, auch „stationäre“ Vorgänge, durch die Straßen mehr als verkehrsüblich in Anspruch genommen werden</u>.

Es ist nicht ersichtlich, dass nach der Rechtsprechung des BVerwG entweder eine Aktivität verkehrlicher Art oder ein „stationärer Vorgang“ in dem beschriebenen Sinne gefordert wäre. Auch die darüber hinaus in Bezug genommene Literaturquelle trägt diese enge Folgerung des VG Berlins nicht.[467] Vielmehr ist der Begriff „Veranstaltung“ nach der Entscheidung des BVerwG auch außerhalb dieser zwei Möglichkeiten weit zu verstehen. Es reicht danach aus, wenn „die Inanspruchnahme mit einem gewissen Aufwand und Umfang verbunden“ ist. Das dürfte sich für die Nutzung eines durchaus nicht kleinen Areals als Spielstraße unter organisiertem Ausschluss verkehrlicher Nutzung kaum bestreiten lassen. Für das zusätzlich genannte Erfordernis eines „gemeinsamen Ziels“ bietet weder die Vorschrift noch das zitierte Urteil des BVerwG einen Anhaltspunkt. Zudem fragt sich, warum das Ermöglichen und Durchführen von Kinderspiel kein gemeinsames Ziel sein soll.

Im Ergebnis kann allerdings davon ausgegangen werden, dass der Antrag gegen die temporäre Spielstraße auch ohne die problematischen Erwägungen des VG zum Veranstaltungsbegriff Erfolg gehabt hätte. Dabei kann auch dahinstehen, ob die Einschätzung des VG richtig ist, „Veranstalter“ sei nicht diejenige Person, die den Antrag zur Entscheidung nach § 29 Abs. 2 StVO stellt, sondern „wer die Veranstaltung vorbereitet, organisiert oder eigenverantwortlich ins Werk setzt, der geistige und prakti-

---

463 VG Berlin, Beschluss vom 13.07.2015 – 11 L 275.15 (LKV 2015, 380), Rn. 8.

464 BVerwG, Urteil vom 21.04.1989 – 7 C 50.88 (NZV 1989, 325).

465 BVerwG, Urteil vom 21.04.1989 – 7 C 50.88 (NZV 1989, 325, 326),

466 An dieser Stelle folgt in der Entscheidung eine Vielzahl von Quellenangaben.

467 Vgl. Janker/Hühnermann, in: Burmann/ Heß/ Jahnke/ Janker, Straßenverkehrsrecht, § 29 StVO Rn. 4.

sche Urheber, der Planer und Veranlasser"[468] – was in diesem Falle die hinter dem Vorhaben stehende Initiative wäre. Hierzu mutmaßt das Gericht, das Bezirksamt habe den wahren Initiatoren möglicherweise Gebühren ersparen wollen.[469] Entscheidend ist letztlich der dritte Gesichtspunkt: Nach den zur Verfügung stehenden Dokumenten (insbesondere dem Bescheid selbst, der keine Begründung enthält[470]) hat es seitens der für die Bescheidung des Antrags zuständigen Behörde – und nur auf diese kommt es an, nicht auf die verwaltungsrechtlich unmaßgebliche Bezirksverordnetenversammlung oder deren Gremien – weder eine Ermittlung der ermessensrelevanten Gesichtspunkte noch eine Abwägung der widerstreitenden Belange gegeben. Eine solche wäre aber zwingend notwendig gewesen.[471] Der Bescheid enthält selbst keine Begründung – vermutlich weil die Entscheidung im politischen Vorfeld bereits getroffen war.

4.3.6.2 Die gegenwärtige Rechtslage

Die Entscheidung des VG Berlin zum Fall Pankow vermag die Rechtslage somit nur teilweise abzubilden. Es entsteht ein eher schiefes Bild, weil angenommen werden kann, dass ein anderes oder höheres Gericht an den im vorliegenden Kontext entscheidenden Punkt anders herangegangen wäre – nämlich an die Frage, ob der Veranstaltungsbegriff des § 29 Abs. 2 StVO auf die Ausweisung temporärer Spielstraßen anwendbar ist. Im Übrigen scheint das Vorgehen des Bezirksamts Pankow schlicht von einigen vermeidbaren, aber rechtlich letztlich entscheidenden Sorgfaltsmängeln geprägt gewesen zu sein.

Geht man entgegen dem VG Berlin und (wohl) mit dem BVerwG davon aus, dass § 29 Abs. 2 StVO grundsätzlich einschlägig ist, so existiert in dieser Vorschrift eine brauchbare Rechtsgrundlage für die Zulassung temporärer Veranstaltungen zu einem nichtverkehrlichen Zweck wie etwa dem organisierten Kinderspiel unter Ausschluss der Verkehrsnutzung. Der vom BVerwG insoweit geforderte „gewisse Aufwand und Umfang" dürfte schon in dem Erfordernis einer straßenverkehrsrechtlichen Absicherung für den damit verbundenen Ausschluss verkehrlicher Nutzung liegen.

Nimmt man dies dem VG Berlin folgend demgegenüber nicht an, so sind entsprechende Fälle rechtlich allein als Gegenstand des Straßenrechts zu betrachten, da sie an sich ohnehin als straßenrechtliche Sondernutzungen einzuordnen sind. Unzweifelhaft handelt es sich nämlich nicht um eine Nutzung innerhalb des gewidmeten Gemeingebrauchs. Nur enthalten sämtliche Straßengesetze nach dem Vorbild des § 8 Abs. 6 FStrG sog. Kollisionsklauseln, nach denen es keiner Sondernutzungserlaubnis bedarf, wenn für das jeweilige Vorhaben „nach den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts eine Erlaubnis für eine übermäßige Straßenbenutzung oder eine Ausnahmegenehmigung erforderlich" ist. Aus diesem Grund – nur aus diesem! – tritt das Sondernutzungsrecht der Länder zurück, wenn zugleich § 29 Abs. 2 StVO einschlägig ist.[472]

Nebenbei: Auf den Umstand, dass der Antrag bei Nichtanwendbarkeit des § 29 Abs. 2 StVO als Antrag auf straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis hätte behandelt werden müssen, hätte das VG Berlin in seinem Beschluss an sich auch hinweisen können. Indem das Gericht darauf verzichtete, erweckte es den (falschen) Eindruck, dass es für die Zulassung derartiger (Nicht-) „Veranstaltungen" keine geeignete Rechtsgrundlage gäbe.

---

468 In diesem Sinne legt die Kommentarliteratur die Wertung des VG Berlin zumindest nahe, vgl. Janker/Hühnermann, in: Burmann/ Heß/ Jahnke/ Janker, Straßenverkehrsrecht, 23. Aufl., § 29 StVO Rn. 4.

469 Vgl. VG Berlin, Beschluss vom 13.07.2015 – 11 L 275.15 (LKV 2015, 380), Rn. 9.

470 Bezirksamt Pankow von Berlin, Abteilung Verbraucherschutz, Kultur, Umwelt und Bürgerservice (OrdSVB17-0818523), Bescheid vom 20.05.2015.

471 Vgl. Bachmeier / Müller / Rebler, Verkehrsrecht, § 29 StVO Rn. 18 m.w.N.

472 Vgl. Bachmeier / Müller / Rebler, Verkehrsrecht, § 29 StVO Rn. 4; Janker/Hühnermann, in: Burmann/ Heß/ Jahnke/ Janker, Straßenverkehrsrecht, 23. Aufl., § 29 StVO Rn. 1.

Kommt allein das straßenrechtliche Sondernutzungsregime zur Anwendung, so kann die zuständige Behörde im Einzelfall oder auch für eine Anzahl von wiederkehrenden Anlässen Sondernutzungserlaubnisse erteilen. In Ländern, in denen der Gemeinde das Recht zum Erlass von Sondernutzungssatzungen zusteht, könnte sie hierfür auch von ihrem Satzungsrecht Gebrauch machen. Zu beachten ist, dass insoweit dann auch das Gebührenrecht für Sondernutzungen zur Anwendung kommt, so dass es sich anbieten würde, für derartige Zwecke – ähnlich den schon heute teils verbreiteten Gepflogenheiten bei Wochenmärkten – in den landes- oder gemeinderechtlichen Vorschriften spezielle niedrigere Gebührensätze festzulegen (siehe zum Ganzen oben, 4.2.3.5).

In den Vorüberlegungen zur Genehmigung der temporären Spielstraße in Pankow wurde darüber hinaus auch erwogen, statt über den Weg des § 29 StVO mit einer straßenrechtlichen Teileinziehung oder straßenverkehrsrechtlich mittels des Verkehrszeichens 250 (Verbot für Fahrzeuge aller Art, siehe Anlage 3 Nr. 28 StVO) vorzugehen.[473]

Für den letztgenannten Weg gibt es einige Beispiele aus der Praxis anderer Städte.[474] Die für den Fall Pankow zuständige Straßenverkehrsbehörde lehnte ein solches Vorgehen jedoch unter Berufung auf § 45 Abs. 9 StVO ab. Tatsächlich würde hier die oben erörterte Problematik relevant, ob die sehr engen Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO in vergleichbaren Fällen als erfüllt angesehen werden könnten (siehe oben, 4.2.4.3). Da es hier nicht um die Vermeidung von Gefahren ginge, sondern um eine temporäre Erhöhung der Aufenthaltsqualität bzw. um die Ermöglichung einer verkehrsfremden Nutzung, dürfte der Gebrauch von Zeichen 250 StVO im Ergebnis an § 45 Abs. 9 StVO scheitern.

Grundsätzlich vorstellbar erscheint demgegenüber eine Inanspruchnahme des straßenrechtlichen Instruments der Teileinziehung. Die Widmung einer Straße zu Verkehrszwecken kann grundsätzlich durchaus auch zeitliche Beschränkungen enthalten, wenn das jeweilige Straßengesetz das ermöglicht (siehe oben, 4.2.3.1). Die Teileinziehung für bestimmte wiederkehrende Zeiträume innerhalb einer Woche wäre ungewöhnlich und vermutlich auch neu, erscheint aber von der straßenrechtlichen Systematik her keineswegs per se ausgeschlossen, zumal es hierfür geeignete Kennzeichnungsmöglichkeiten gäbe (dann ggf. auch durch das Zeichen 250 StVO mit einem passenden Zusatzschild).

Da es bei Widmungsakten aber immer um auf Dauer gerichtete Festlegungen geht, wäre dieser Weg nicht für Test- oder Probephasen gangbar. Sollte es indessen um eine dauerhaft angestrebte Praxis gehen, kann die Teileinziehung nach hiesiger Einschätzung durchaus ernsthaft in Betracht kommen. Das gilt jedenfalls dann, wenn das Landesrecht für die Widmung zeitliche Differenzierungen zulässt (oder erforderlichenfalls um ausdrückliche Vorschriften für derartige Fälle ergänzt wird). Das wurde im Fall Pankow von der zuständigen Stelle verneint, weil § 4 Abs. 1 Satz 3 BerlStrG ausdrücklich nachträgliche Beschränkungen der Widmung „auf bestimmte Benutzungsarten, Benutzungszwecke oder Benutzerkreise“ vorsieht, aber keine zeitbezogenen Beschränkungen. Für das Landesrecht Baden-Württembergs wurde das seitens des VGH Mannheim anders gesehen, weil § 5 Abs. 3 Satz 2 StrWG BW darüber hinaus auch Beschränkungen „in sonstiger Weise“ zulässt.[475]

Innerhalb der Vorüberlegungen für die Pankower Spielstraße wurde die Möglichkeit der Teileinziehung darüber hinaus mit der nicht überzeugenden Begründung verworfen, eine Teileinziehung setze voraus, dass die betreffenden Straßen oder Straßenabschnitte „für den öffentlichen Verkehr dauerhaft

---

473 Vgl. Bezirksamt Pankow von Berlin: 1. Zwischenbericht Einrichtung einer temporären Spielstraße in der Gudvanger Straße vom 28.04.2014, S. 2 f.

474 Aufgeführt in Bezirksamt Pankow von Berlin: 1. Zwischenbericht Einrichtung einer temporären Spielstraße in der Gudvanger Straße vom 28.04.2014, S. 2.

475 Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 8.03.2005 – 5 S 551/02, ZfBR 2005, 792, 794.

nicht mehr benötigt werden".[476] Das ergibt sich aus den Vorschriften des Berliner Straßengesetzes nicht. Einzige Voraussetzungen für die Teileinziehung ist nach § 4 Abs. 1 Satz 3 BerlStrG vielmehr das Vorliegen von „überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls". Auf Grundlage einer umfassenden Abwägung der Regelungsintentionen einerseits und der widerstreitenden Belange andererseits dürfte die Bestimmung also – vom Fehlen einer Möglichkeit für zeitbezogene Festlegungen abgesehen – für die hier diskutierte temporäre Umnutzung von Straßenland grundsätzlich durchaus nutzbar sein.

Somit ergibt sich, dass eine temporäre Umnutzung von Straßenland auf Grundlage des bestehenden Rechts im Wege behördlicher Ermessensentscheidungen (und einer damit verbundenen umfassenden Abwägung) durchaus zugelassen werden kann. Hinsichtlich der anzuwendenden Rechtsgrundlagen ergeben sich jedoch Unterschiede:

- Für dauerhaft geltende Fälle der temporären Umnutzung kann, soweit das Landesrecht dies ermöglicht, im Wege einer straßenrechtlichen Teileinziehung mit zeitlichen Beschränkungen vorgegangen werden. In diesem Falle spielen die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften für die Entscheidung über die Zulassung keine Rolle. Für die Straßenverkehrsbehörden bleibt nur die Aufgabe der Kennzeichnung.
- Lässt das Landesrecht für eine Teileinziehung keinen Raum oder liegt eine solche (noch) nicht vor, so ist das Begehren als auf Erteilung einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis gerichtet zu behandeln. Geht man – wohl mit dem BVerwG – davon aus, dass es sich zugleich um eine Veranstaltung im Sinne von § 29 Abs. 2 StVO handelt, so bedarf es statt der Sondernutzungserlaubnis (nur) einer Erlaubnis nach § 29 Abs. 2 StVO. Nimmt man demgegenüber – mit dem VG Berlin – an, dass § 29 Abs. 2 StVO keine Anwendung findet, so bleibt es bei der Behandlung als straßenrechtlicher Sondernutzungsantrag, der nach den jeweils geltenden allgemeinen Vorschriften für Sondernutzung zu behandeln ist.
- Für Einzelanlässe oder für das probeweise „Austesten" über gewisse Zeiträume kommt eine Teileinziehung von vornherein nicht in Betracht. Auch hier gilt, dass es sich um ein Sondernutzungsbegehren handelt, welches hinter die Erlaubnis nach § 29 Abs. 2 StVO zurücktritt, wenn § 29 Abs. 2 StVO anwendbar sein sollte, weil es sich zugleich auch um eine „Veranstaltung" im Sinne dieser Vorschrift handelt.

4.3.6.3 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten

Die Rechtslage stellt sich auf Grund der festgestellten Zuordnungs- und Auslegungsunsicherheiten als unbefriedigend dar. Insbesondere erscheint problematisch, dass trotz der Rechtsprechung des BVerwG keine abschließende Klarheit darüber besteht, in welchen Fallgestaltungen § 29 Abs. 2 StVO Anwendung findet.

Bei etwaigen Verbesserungsvorschlägen sollte sinnvollerweise unterschieden werden zwischen Konstellationen, bei denen es um Dauerlösungen für temporär verschiedene Nutzungen geht und solchen, bei denen von der Regel abweichende anderweitige Nutzungen nur bei Einzelanlässen oder in einer Probephase vorgesehen sind. Denn im ersten Fall ist eine Behandlung als Beschränkung der Widmung denkbar, im zweiten nicht.

[476] Vgl. Bezirksamt Pankow von Berlin: 1. Zwischenbericht Einrichtung einer temporären Spielstraße in der Gudvanger Straße vom 28.04.2014, S. 3.

Dauerhafte Einrichtung einer temporären Spiel-/Aufenthaltszone

Die dauerhafte Einrichtung einer temporären Spiel-/Aufenthaltszone unter Ausschluss der an sich für die jeweilige Fläche vorgesehenen Verkehrsnutzung ist grundsätzlich einer Regelung innerhalb der Widmung bzw. im Wege der Teileinziehung zugänglich. Voraussetzung ist allerdings, dass das jeweilige Landesrecht eine zeitbezogene Differenzierung in der Widmung zulässt. Soweit das jeweils anzuwendende Landesrecht dies bisher nicht ermöglicht, empfehlen sich entsprechende Änderungen/Ergänzungen der betreffenden Landes-Straßengesetze.

Günstig wäre es, wenn in den widmungsrechtlichen Vorschriften zugleich zum Ausdruck gebracht würde, dass sich die Widmung auch positiv darauf richten kann, bestimmte Flächen im öffentlichen Interesse für nicht verkehrliche Zwecke (wie Aufenthalts- oder Spielzwecke) oder für die Freihaltung von verkehrlicher Nutzung zu widmen (siehe dazu bereits die Erwägungen oben, am Ende von 4.3.4.2). Denn es ist noch einmal etwas anderes, ob es nur möglich ist, die Widmung für Verkehrszwecke auf bestimmte Zeiträume zu beschränken, oder ob darüber hinaus auch die nichtverkehrliche Nutzung durch Widmung positiv festgeschrieben werden kann.

Soweit mit dem Instrument der Widmung gearbeitet werden kann, spielen die Unsicherheiten im Hinblick auf § 29 Abs. 2 StVO keine Rolle. Allerdings wird es in der Praxis oft so liegen, dass eine Regelung durch Widmung nicht in Frage kommt, weil es nicht feststeht, ob die betreffende Nutzung tatsächlich auf Dauer festgeschrieben werden soll. Deshalb bietet die ausdrückliche Aufnahme der beschriebenen Differenzierungsmöglichkeiten für die Widmung ins Landesrecht nicht für alle und möglicherweise nicht einmal für die meisten Fälle eine adäquate Lösung.

Gelegentliche und vorläufige Einrichtung von temporären Spiel-/Aufenthaltszonen

Soweit die Möglichkeit eines Gebrauch der Widmungsvorschriften nach den landesrechtlichen Vorschriften nicht gegeben ist oder eine solche auf die Regelungsabsichten nicht passt, weil keine dauerhafte Regelung vorgesehen ist, muss nach anderen Wegen gesucht werden. An dieser Stelle tritt im bestehenden Recht die entscheidende Unsicherheit auf: Findet dafür § 29 Abs. 2 StVO Anwendung oder nicht? Diese Unklarheit sollte nach Möglichkeit über eine ausdrückliche Änderung der betreffenden Rechtsvorschriften beseitigt werden.

Es müsste also eindeutig geregelt werden, ob § 29 Abs. 2 StVO für die hier diskutierten Fälle Anwendung finden soll oder nicht. Die Änderung von § 29 Abs. 2 StVO ist somit Dreh- und Angelpunkt für eine adäquate Lösung – in welche Richtung auch immer.

Bisher ist § 29 Abs. 2 StVO nicht mit den üblichen begrifflichen Gepflogenheiten des Landes-Straßenrechts synchronisiert. Es drängt sich daher auf, eine Lösung durch eine eindeutige Bezugnahme auf in den Straßengesetzen übliche Begriffskategorien zu suchen. In dieser Richtung wäre es zum Beispiel ohne grundlegenden Eingriff in das bestehende Vorschriftensystem vorstellbar, an § 29 Abs. 2 StVO einen zusätzlichen Absatz 2a anzuschließen mit der Formulierung:

> „(2a) Nutzungen, die nach den Vorschriften des Landesrechts vom Gemeingebrauch nicht umfasst sind, gelten als Veranstaltungen im Sinne von Absatz 2, sofern für sie dem fließenden Verkehr mit Fahrzeugen dienendes Straßenland in Anspruch genommen wird."

Auf diese Weise könnte eine Abgrenzungslinie zum Straßenrecht beschrieben werden, auf deren Grundlage klar ist, dass Sondernutzungen, mit denen nur Zu-Fuß-Flächen oder Parkflächen für Fahrzeuge in Anspruch angenommen werden, stets allein landesrechtlich als Sondernutzung zu behandeln sind. Demgegenüber würden Nutzungen, für die Flächen für den fließenden Verkehr mit Kraftfahrzeu-

gen oder auch mit sonstigen Fahrzeugen in Anspruch genommen werden sollen, stets allein[477] von den Straßenverkehrsbehörden nach § 29 Abs. 2/2a StVO behandelt. Die Vorschrift könnte ggf. auch auf Flächen für den fließenden Verkehr mit Kfz (und damit unter Ausnahme von eigenständigen Radwegen) differenzierend beschränkt werden.

Eine derartige Vorschrift böte in jedem Falle größere Klarheit über die anzuwendenden Rechtsgrundlagen und die darauf beruhenden behördlichen Zuständigkeiten als das bisherige Recht. Ein wesentlicher Vorzug dürfte dabei sein, dass nicht auf einen unscharfen Begriff wie „erheblich" oder „übermäßig" abzustellen wäre, sondern schlicht und wesentlich klarer darauf, welche Flächen in Anspruch genommen werden sollen. Aus der Sicht des Straßenverkehrsrechts in der Regel unbedeutende oder wenig bedeutende Fälle, bei denen nämlich die für das Fahren vorgesehenen Flächen nicht genutzt werden sollen, blieben landesrechtlicher Beurteilung vorbehalten.

Denkbar wäre es alternativ ebenso, die Vorschrift so zu fassen, dass die straßenverkehrsrechtliche Vorschrift in den betreffenden Fällen entweder stets oder nie anzuwenden wäre. Aus pragmatischer Sicht erscheint eine „Kompromisslösung" auf Grundlage einer klaren Abgrenzungslinie wie die aufgezeigte jedoch angemessener.

Im Sinne einer weiterreichenden Zurücknahme der straßenverkehrsrechtlichen Zuständigkeiten wäre es darüber hinaus auch vorstellbar, die hierzu bestehenden landesrechtlichen Kollisionsnormen im Hinblick auf § 29 Abs. 2 StVO aufzuheben oder umzukehren. Nach diesen ist keine Sondernutzungserlaubnis nötig, wenn eine straßenverkehrsrechtliche „Erlaubnis für eine übermäßige Straßenbenutzung oder eine Ausnahmegenehmigung erforderlich" ist (vgl. § 8 Abs. 6 FStrG, siehe oben, 4.2.3.5). Das würde aber nur funktionieren, wenn alle Bundesländer einheitlich diese Klausel entsprechend ändern würden. Sonst ergäbe sich eine unterschiedliche Rechtslage für die verschiedenen Bundesländer. Soweit die Länder die bestehende Klausel beibehalten würden, bliebe es bei der straßenverkehrsrechtlichen Lösung, sonst nicht. Eine solche Uneinheitlichkeit dürfte nicht wünschenswert sein.

Gedacht werden könnte alternativ des Weiteren auch daran, generell eine andersartige Lösung im Straßenverkehrsrecht zu suchen: Indem § 45 Abs. 9 StVO aufgehoben oder auf geeignete Weise modifiziert wird, um den Straßenverkehrsbehörden zu ermöglichen, dass mit dem Mittel des Zeichens 250 StVO auch außerhalb von besonderen Gefahrensituationen den Verkehr zu bestimmten Zeiten ausschließen zu können. Bisher steht dem die sehr restriktiv gefasste Bestimmung des § 45 Abs. 9 StVO entgegen (siehe oben, 4.2.4.3 sowie soeben, 4.3.6.2). Eine derartige Lösung erscheint jedoch aus dem System des Straßenverkehrsrechts heraus weniger gut passend, weil es hier um Fälle geht, bei denen die Verkehrszeichen nur als Mittel eingesetzt werden, um an sich außerverkehrliche Nutzungen zu ermöglichen. Rechtssystematisch erscheint demgegenüber eine Lösung über § 29 Abs. 2/2a StVO stimmiger.

Beachte: Ermessenscharakter der Entscheidungen

Hinzuweisen ist ergänzend darauf, dass es für die Einrichtung einer temporären Zone für Spiel-/Aufenthaltszwecke aus verfassungsrechtlichen Gründen stets einer behördlichen Abwägung der jeweils verfolgten Absichten mit den ggf. entgegenstehenden öffentlichen Verkehrsbelangen und etwaigen konkurrierenden Nutzungsinteressen bedarf. Das gilt unabhängig von der jeweiligen Rechtsgrundlage und unabhängig davon, ob es sich um eine Dauerlösung oder eine nur vorübergehende Maßnahme handeln soll.

---

[477] Das ergibt sich daraus, dass die straßenrechtlichen Vorschriften aller Bundesländer eine Kollisionsnorm enthalten, nach der es keiner Sondernutzungserlaubnis bedarf, wenn eine straßenverkehrsrechtliche „Erlaubnis für eine übermäßige Straßenbenutzung oder eine Ausnahmegenehmigung erforderlich" ist (vgl. § 8 Abs. 6 FStrG).

Die örtliche Situation muss also im Einzelfall immer genau auf ihre Eignung untersucht, Folgewirkungen auf die anderen zu berücksichtigenden Belange müssen in die Erwägungen mit einbezogen werden. Erforderlichenfalls müssen geeignete Maßnahmen getroffen werden, um die Folgewirkungen zu mindern oder Ersatzlösungen für konkurrierende Flächeninteressen sicherzustellen. Das bedeutet nicht, dass zum Beispiel stets Ersatzparkplätze zu schaffen sind. Es muss aber in jedem Einzelfall versucht werden, die negativen Auswirkungen auf die Interessen Dritter im zumutbaren Rahmen zu halten. Ohne einen gezielten Blick darauf und ohne Bemühungen um die Sicherstellung der Zumutbarkeit wäre die Ermessensausübung fehlerhaft. Da alle Regelungsvarianten darauf hinauslaufen (müssen), dass die Behörde – und nicht ein politisches Gremium – eine Ermessensentscheidung trifft, kann es im Einzelfall auch vorkommen, dass die Absichten wegen überwiegender anderer Belange scheitern oder mit Nebenbestimmungen sichergestellt werden muss, dass Folgewirkungen auf bestimmte Weise begrenzt werden.

4.3.7 Zwischenergebnisse – Zwischenfazit

Die Betrachtung des Beispiels „Rückgewinnung von Straßenraum“ (Kap. 4.3) hat eine ganze Reihe von Hemmnissen des gegenwärtigen Rechts deutlich gemacht. Für die meisten festgestellten Problemlagen konnten Lösungsansätze identifiziert werden, mit denen sich Impulse für nachhaltige Innovationen im Bereich Mobilität setzen lassen und das zugrundeliegende Recht dadurch zumindest partiell als „Treiber“ fungieren kann. Hierzu bedarf es an vielen Stellen in den einschlägigen Rechtsvorschriften teils wesentlicher Änderungen.

Die Ergebnisse des Kapitels 4.3 beruhen großenteils auf der vorangehenden allgemeinen Analyse und Auswertung der gegenwärtigen Rechtslage (Kap. 4.2). Für viele der entwickelten und diskutierten Einzelvorschläge wäre es sehr hilfreich, wenn die ihnen zugrundeliegenden Gesetze einer substanziellen Reform unterzogen würden. Deshalb laufen einige der Folgerungen und Empfehlungen auf grundlegende Änderungen der zugrundeliegenden Gesetze hinaus. Zum Teil zeichnen sich dadurch bereits Ergebnisse auch für die Untersuchung des zweiten Beispiels ab.

Die nachfolgende, thesenartig verfasste Zusammenstellung der zentralen Erkenntnisse gliedert sich daher nach Rechtsgebieten. Zur besseren Übersichtlichkeit sind die einzelnen Punkte innerhalb der Abschnitte für die jeweiligen Rechtsgebiete absatzweise nummeriert.

4.3.7.1 Anwendung und Änderungen des Baurechts

(1) Ziele der Verkehrsplanung: Das im Baugesetzbuch (BauGB) geregelte Bauplanungsrecht des Bundes ist für die Betrachtung insoweit von Bedeutung, als zu den Gegenständen der städtebaulichen Planung auch die Errichtung von Straßen, Wegen sowie von Abstellanlagen für Fahrzeuge auf den Grundstücken gehört. Das BauGB wurde in den vergangen zwei Jahrzehnten einer Reihe von Änderungen unterzogen, durch die unter anderem ein gewandeltes, moderneres Verständnis von der Bedeutung verkehrlicher Belange in der städtebaulichen Entwicklung zum Ausdruck kommt. Prägend ist dafür der planungsrechtliche Leitsatz des § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB, nach dem bei der Bauleitplanung „die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung“ zu berücksichtigen sind. Grundlegender weiterer Reformen im Bauplanungsrecht bedarf es in Ansehung dessen nicht.

(2) Autofreies Wohnen: Gebietskonzepte für ein (weitgehend) autofreies Wohnen lassen sich auf Grundlage der konkreten Bestimmungen des BauGB (insb. § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB) durch Bebauungspläne in Kombination mit städtebaulichen Verträgen (§ 11 BauGB) absichern und verwirklichen. Probleme können sich für solche Projekte eher im zivilrechtlichen Bereich ergeben, weil es sich insbeson-

dere mietrechtlich nicht sicherstellen lässt, dass sich die künftigen Nutzerinnen und Nutzer dauerhaft tatsächlich kein eigenes Auto anschaffen. Verbessern ließe sich die Rechtslage im BauGB durch ergänzende, hinweisende Klarstellungen für die Möglichkeit geeigneter Festlegungen in Bebauungsplänen und städtebaulichen Verträgen. Im Mietrecht sind keine Verbesserungsmöglichkeiten erkennbar.

(3) Stellplatzregelungen im Bauplanungsrecht: Sinnvoll wäre darüber hinaus eine Neujustierung von § 12 der Baunutzungsverordnung (BauNVO). Die darin ausgesprochene Regel, dass Stellplätze für Kfz in allen Baugebieten grundsätzlich zulässig sind und es für davon abweichende Regelungen besonderer städtebaulicher Gründe bedarf, könnte umgekehrt werden – dahin, dass Stellplätze nur zulässig sind, wenn die Gemeinde im Bebauungsplan nicht geregelt hat, dass diese unzulässig oder nur beschränkt zulässig sind (dann bedürfte es für die Beschränkung keiner besonderen Gründe mehr). Es könnten Positivregelungen für die Errichtung von Fahrrad-Abstellmöglichkeiten geschaffen werden. Und es wäre möglich, das Verhältnis zu den landesrechtlichen Stellplatzvorschriften so zu regeln, dass die (beschränkenden) Festsetzungen im Bebauungsplan vor einer etwaigen Stellplatzpflicht Vorrang haben.

(4) Stellplatzregelungen im Bauordnungsrecht der Länder: Auf landesrechtlicher Ebene sind darüber hinaus Änderungen hinsichtlich der bauordnungsrechtlichen Stellplatzpflicht möglich. Insbesondere wäre es denkbar, wie in Berlin generell oder wie in Hamburg für Wohngebäude die Stellplatzpflicht abzuschaffen. In Ländern, in denen die Bestimmungen zur Stellplatzpflicht in gemeindlicher Verantwortung liegen, könnten das die jeweiligen Gemeinden vorsehen. Wichtiger als die Abschaffung der Stellplatzpflicht für Kfz könnte eine weitreichende Verpflichtung zur Schaffung ausreichender und qualitativ hochwertiger Fahrrad-Abstellplätze sein, weil deren Vorhandensein für die Verkehrsmittelwahl und damit auch zum Verzicht auf Kraftfahrzeuge sehr wichtig sein kann. Einige Bauordnungen gehen bereits in diese Richtung.

4.3.7.2 Anwendung und Änderungen des Straßenrechts

(1) Abgrenzung von Straßenverkehrs- und Straßenrecht: Das Straßenrecht hat in Abgrenzung zum Straßenverkehrsrecht die Aufgabe, die Rechte an der Nutzung von öffentlichen Straßen und Wege zu regeln. Die zentrale Frage ist: Zu welchen Zwecken dürfen die jeweiligen Flächen genutzt werden? Demgegenüber richtet sich nach dem Straßenverkehrsrecht, welche Regeln bei der (nach dem Straßenrecht zugelassenen) verkehrlichen Nutzung zu beachten sind. Das Straßenrecht ist (außer bei den Bundesfernstraßen) eine Angelegenheit des Landesrechts, während das Straßenverkehrsrecht gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG zu den Bundeskompetenzen gehört. In der Praxis gibt es vielfältige Abgrenzungsprobleme, zu denen die Rechtsprechung den Grundsatz entwickelt hat, dass das Straßenverkehrsrecht nur anwendbar ist, soweit das Straßenrecht eine (ggf. bestimmte) verkehrliche Nutzung zugelassen hat (= Vorbehalt des Straßenrechts), das Straßenrecht aber nichts regeln darf, was die Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs betrifft (= Vorrang des Straßenverkehrsrechts).

(2) An Nachhaltigkeitszielen orientierte Zweckbestimmungen in den Straßengesetzen: Wesentliche Vorschriften der Landes-Straßengesetze sind primär darauf angelegt, die Verkehrsbedürfnisse zu befriedigen bzw. zu bewältigen. Sie stehen damit in auffälligem Kontrast zu dem im Baugesetzbuch zum Ausdruck gebrachten Verständnis, nach dem die städtebauliche Entwicklung nicht auf die Bewältigung, sondern auf die Verringerung und Verminderung von Verkehr gerichtet sein soll. Ein solcher Paradigmenwechsel steht auch für das Straßenrecht an. Seinen Ausdruck finden könnte dies darin, dass den Bestimmungen der (Landes-) Straßengesetze eine mit § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB harmonierende Zweckbestimmung vorangestellt wird. Diese könnte etwa lauten:

> „Dieses Gesetz soll im Rahmen seiner Bestimmungen einen Beitrag dazu leisten, den Verkehr im überwiegenden öffentlichen Interesse unter Berücksichtigung der Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs sowie unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung zu ordnen."

(3) Widmungsmöglichkeit auch für nichtverkehrliche Nutzungszwecke: Aufgabe des Straßenrechts ist es insbesondere, in der Widmung für die einzelne Straße bzw. Fläche festzulegen, zu welchen Zwecken sie benutzt werden darf („Gemeingebrauch").[478] Im traditionellen Straßenrecht ist nur die Widmung zu verkehrlichen Zwecken vorgesehen. Nutzungszwecke, die nicht verkehrlicher Natur sind (z.B. Musizieren, Spielen, Verkaufen, Essen und Trinken) werden nicht erfasst. Der schlichte Aufenthalt wird üblicherweise nur deshalb als mit umfasst angesehen, weil er sich vom Zu-Fuß-Verkehr nicht trennen lässt. Im Interesse einer die Dominanz des Kraftfahrzeugverkehrs zurückdrängenden Verkehrs-/Mobilitätspolitik wäre es jedoch sinnvoll, auch die Widmung öffentlicher Flächen zu anderen als nur verkehrlichen Zwecken oder zur Freihaltung von verkehrlicher Nutzung zu ermöglichen. Das könnte/müsste in den Landesvorschriften über die Widmung ausdrücklich geregelt werden. In diesem Sinne erscheint es auch sinnvoll, eine Widmungsmöglichkeit für gemischte Nutzungen sowohl für Aufenthalts- als auch für Verkehrszwecke vorzusehen.

(4) Änderung bestehender Widmungen: Häufig besteht aus dem Blickwinkel einer innovativen kommunalen Verkehrspolitik das Interesse, die Widmung im Nachhinein zugunsten nichtverkehrlicher Zwecke oder zugunsten von nichtmotorisierten Verkehrsteilnehmern zu ändern und räumlich auszudifferenzieren. Hierzu kann sie das vorhandene Instrument der „Teileinziehung" wahrnehmen. Möglich ist das aus „überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls". Hierzu gehören gegebenenfalls auch die Konzepte einer an Nachhaltigkeitszielen orientierten kommunalen Verkehrspolitik. Sollten die Gesetze mit einer diese Zielsetzung stützenden Zweckbestimmung ausgestattet werden (siehe (2)), könnte dies zu einer offensiveren Wahrnehmung genutzt werden. Ergänzend könnten die Gesetze für entsprechende Umwidmungsabsichten auch ein gebietsweises oder zusammenführend mehrere Straßen umfassendes Prüfungsprogramm vorsehen.

(5) Weg von der Orientierung an den Verkehrsbedürfnissen – nachhaltige Neuausrichtung der Baulastvorgaben: Besonders deutlich wird die den Kfz-Verkehr tendenziell fördernde Ausrichtung des bisherigen Straßenrechts in den Vorschriften zu den Aufgaben des Baus, der Gestaltung und der Unterhaltung von Straßen (Straßenbaulast). Nach diesen werden die Träger der Baulast üblicherweise verpflichtet, im Rahmen ihrer eigenen Leistungsfähigkeit die Straßen so zu gestalten und auszubauen, dass sie den regelmäßigen Verkehrsbedürfnissen genügen. Bei einer Zunahme des (stark flächenverbrauchenden) Kfz-Verkehrs ist also grundsätzlich dafür zu sorgen, dass dem Kfz-Verkehr zusätzliche Flächen zur Verfügung gestellt werden, soweit es die Widmung gestattet. Das geht insbesondere zu Lasten von Gehwegflächen. Zur Behebung dieses Problems bietet es sich an, anders als das bisher übliche Recht nicht mehr die Verkehrsbedürfnisse zum Orientierungsmaßstab zu erklären, sondern das öffentliche Interesse an einer gemeinwohlverträglichen Verkehrsentwicklung, dem sich dann auch die Verkehrsinteressen (Fortbewegungs- und Erreichbarkeitsinteressen) unterzuordnen haben. Soweit gewünscht, könnte dabei herausgehoben werden, dass die Interessen nichtmotorisierter Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer besonders zu berücksichtigen sind.

(6) Temporäre Nutzung von Straßen für nichtverkehrliche Zwecke: Ein spezifisches Problem ergibt sich für Vorhaben, bei denen vorgesehen ist, bestimmte Verkehrsflächen zeitweilig bzw. in bestimmten Zeiträumen für nichtverkehrliche Zwecke zu nutzen, z.B. für Spiel und Sport von Kindern (temporäre Spiel-/Aufenthaltszonen). Nach straßenrechtlichen Kategorien handelt es sich um eine Sondernutzung von Straßenland, die einer speziellen Erlaubnis bedarf. Die Straßengesetze sehen allerdings vor, dass statt einer Sondernutzungserlaubnis eine straßenverkehrsrechtliche Genehmigung einzuholen ist, wenn es sich um eine „Veranstaltung" im Sinne von § 29 Abs. 2 StVO handelt. Es spricht Überwiegendes dafür, dass diese Einordnung bei temporären Spiel-/Aufenthaltsnutzungen von Straßenland rich-

[478] Das Straßenverkehrsrecht regelt demgegenüber, wie (nach welchen Regeln) der verkehrliche Gemeingebrauch ausgeübt werden darf.

tig ist. Das Verwaltungsgericht Berlin hat dies jedoch umgekehrt entschieden (weil es das Vorliegen einer „Veranstaltung" verneinte), ohne die Initiatoren darauf hinzuweisen, dass das Vorhaben dann grundsätzlich nach dem Straßengesetz als Sondernutzung hätte gestattet werden können. Die Rechtsunsicherheit, welche Vorschrift hier anzuwenden ist, sollte beseitigt werden, wobei der sinnvollste Weg darin liegen dürfte, § 29 Abs. 2 StVO so anzupassen, dass (allein) das Straßenverkehrsrecht Anwendung findet, wenn Flächen für den fließenden Verkehr in Anspruch genommen werden, während in allen anderen Fällen (allein) das Straßenrecht anzuwenden ist.

(7) Differenzierungen im Sondernutzungsrecht: Das traditionelle Sondernutzungsrecht der Straßengesetze ist „nicht in Stein gemeißelt". Was Sondernutzung ist, ergibt sich zwar spiegelbildlich daraus, was nicht zum gewidmeten Gemeingebrauch gehört. Wie der jeweilige Landesgesetzgeber damit regelungstechnisch umgeht, bleibt ihm aber relativ frei überlassen. Er kann ebenso Genehmigungserfordernisse wie stattdessen (ggf. in bestimmten Fällen) Anzeigeverfahren vorsehen oder generelle Freistellungen regeln. Er kann die Regelungen selbst auf Landesebene treffen oder ihren Erlass (ggf. mit Spielräumen oder unter bestimmten Voraussetzungen) auf die Landkreise oder die Gemeinden delegieren. Innerhalb der allgemeinen Spielräume des Gebührenrechts kann er die Gebührenhöhe differenziert festlegen und dabei auch umweltpolitische Motive verfolgen. Hierauf wird auch unten im Kapitel zum Carsharing noch einzugehen sein (siehe 4.4.5.2).

4.3.7.3 Anwendung und Änderungen des Straßenverkehrsrechts

(1) Verfassungsrechtliche Spielräume für eine Neuausrichtung des Straßenverkehrsrechts, Einbeziehbarkeit von Zielen des Städtebaus und des Umweltschutzes: Aufgabe des Straßenverkehrsrechts ist es zu regeln, auf welche Weise zu Verkehrszwecken gewidmetes Straßenland genutzt werden darf. Im Unterschied zum Straßenrecht, welches festlegt, ob eine Fläche für den verkehrlichen Gemeingebrauch freigegeben ist (unter Umständen auch bei Differenzierungen nach Arten, Zwecken und anderem), regelt das Straßenverkehrsrecht die konkrete „Ausübung des Gemeingebrauchs". Sein Regelungszweck liegt darin, die Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs zu gewährleisten. Das Straßenverkehrsrecht ist Bundesrecht, weil Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für „den Straßenverkehr" zuweist. Das hindert den Bundesgesetzgeber aber nicht daran, innerhalb des Gerüsts der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften auch Regelungen zu treffen, die auf anderen ihm zustehenden bundesgesetzlichen Kompetenzen beruhen (z.B. zum Recht der Luftreinhaltung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG oder zum Recht der Wirtschaft aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG). Auch dem Klimaschutz dienende Regelungen können daher in das Straßenverkehrsrecht „eingebaut" werden. Voraussetzung ist, dass dies auf gesetzlicher Ebene ausdrücklich vorgesehen wird – also im Straßenverkehrsgesetz (StVG). Soweit das StVG es vorsieht, können dazu auch Regelungen in der StVO getroffen werden. Die Bestimmungen des StVG sollten entsprechend geändert werden, insbesondere die Ermächtigungsvorschrift für die StVO (die ohnehin sehr unübersichtlich gestaltet und daher auch rein „handwerklich" stark verbesserungsbedürftig ist).

(2) Notwendige Änderung auf Gesetzesebene: Zur Bewältigung der Interessen-Gemengelage kann und sollte in diesem Sinne im StVG deutlich gemacht werden, dass die Belange der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung sowie des Klimaschutzes im Straßenverkehrsrecht zu berücksichtigen sind und hierzu konkrete verkehrsregelnde Maßnahmen ergriffen werden können. Dies kann zum Beispiel im Rahmen der gesetzlichen Zweckbestimmung und/oder in der Ermächtigungsvorschrift für die StVO seinen Niederschlag finden. Die Anpassung der Ermächtigungsvorschrift für die StVO (§ 6 StVG) ist aus rechtlichen Gründen besonders wichtig, weil in der StVO nur geregelt werden darf, wozu im StVG ermächtigt wird. Ohne eine Anpassung der Ermächtigungsvorschrift sind die Spielräume zur Änderung der StVO wesentlich geringer.

(3) Öffnungsklausel im Bundesrecht für Regelungen auf Länderebene: Wichtig erscheint darüber hinaus auch eine bessere Verzahnung mit dem Straßenrecht der Länder, um den Kommunen mehr Spielräu-

me für die praktische Umsetzung von örtlichen Verkehrskonzepten zu geben. Bisher liegt es so, dass die Straßengesetze nicht regeln dürfen, was zum Straßenverkehrsrecht gehört (z.B. dürfen sie in der Widmung nicht das Parken auf Straßenland verbieten, nach verbreiteter Auffassung auch keine Busspuren und keine Fahrradstreifen festlegen). Das kann geändert werden, indem in das StVG und konkretisierend in die StVO Klauseln aufgenommen werden, in denen dies den Ländern ausdrücklich gestattet wird.

(4) Berücksichtigung von Verkehrslenkungskonzepten der Kommunen bei straßenverkehrsrechtlichen Regelungen: Die Straßenverkehrsbehörden könnten in einer auf Grundlage einer neuen Ermächtigungsvorschrift im StVG reformierten StVO mit der Befugnis ausgestattet werden, verkehrsregelnde Maßnahmen zu ergreifen, um städtebaulich oder mit Umwelt-/Gesundheitsschutz begründete Verkehrslenkungskonzepte der Kommunen umzusetzen. Unter bestimmten Voraussetzungen ist Entsprechendes auch als „Soll-Vorschrift" denkbar. Speziell zum Zwecke der Ordnung des ruhenden Kfz-Verkehrs und zur Anordnung von geschwindigkeitsbegrenzten Bereichen lässt sich auch vorstellen, dass die Straßenverkehrsbehörden grundsätzlich (also mit Ausnahmemöglichkeit im Einzelfall) verpflichtet werden, die nötigen Anordnungen zu treffen, wenn die Gemeinde es verlangt. Auch entsprechende ausdrückliche Weiterungen für Vorrangregelungen des ÖPNV sind vorstellbar.

(5) Grundlegende Überarbeitung des § 45 Abs. 9 StVO: Innerhalb der StVO erweist sich insbesondere § 45 Abs. 9 StVO als Hemmnis für sachgerechte (und erst recht für innovative) Anordnungen im Straßenverkehr. Die Vorschrift bestimmt in Satz 3, dass Beschränkungen des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden dürfen, wenn „auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt". Die Bestimmung steht häufig der Anordnung von sinnvollen Beschränkungen aus Gründen der Sicherheit oder (erst recht) zur Verminderung von Belastungen des Straßenverkehrs auf Anwohner und Umgebung entgegen. Sie kehrt zudem den Grundsatz des Straßenverkehrsrechts um, nach dem Belange der Sicherheit im Zweifel gegenüber Belangen der Leichtigkeit des Verkehrs Vorrang haben. Die Bestimmung sollte daher entweder ersatzlos abgeschafft oder durch eine andere Bestimmung ersetzt werden, in der die Sicherheit gezielt vor die Belange des Verkehrsflusses gestellt wird. Von der Richtung her könnte es darum gehen, Anordnungen, durch die nichtmotorisierte Verkehrsteilnehmer in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden, nur zuzulassen, soweit dies aus überwiegenden Gründen der Sicherheit erforderlich ist oder die Gefahr besteht, dass die Straße ihre Aufgabe, den fließenden Verkehr oder den Verkehr mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu bewältigen, ohne die Einschränkung mehr als nur zeitweilig nicht erfüllen kann.

(6) Erweiterungen der Regelungsoptionen für Begegnungszonen: Unzulänglich erscheinen auch die Bestimmungen des Straßenverkehrsrechts zur Ermöglichung von Mischverkehren/Begegnungszonen („Shared Space"). Bei solchen Konzepten soll der Verkehr auf bestimmten Straßen bewusst „gemischt" werden. Die Straßen oder Straßenabschnitte sollen so gekennzeichnet und gestaltet werden, dass sich das Erfordernis der gegenseitigen Rücksichtnahme quasi selbsterklärend von sich aus einstellt. Zwar hält die StVO einige für solche Konzepte zumindest bedingt nutzbare Regelungsmöglichkeiten bereit (Anordnung verkehrsberuhigter Bereiche, verkehrsberuhigter Geschäftsbereiche, Zeichen Änderung der Vorfahrtstraße, ggf. ergänzt durch geeignete bauliche Gestaltungselemente). Jede der Varianten ist jedoch mit bestimmten Nachteilen verbunden. Es drängt sich auf, ähnlich dem Vorbild der Schweiz eine Tempo-20-Zone (oder auch einer Tempo-15-Zone) zu ermöglichen, die mit den sonstigen Regeln für verkehrsberuhigte Gebiete (Zeichen 325) verbunden wird (und dadurch zu einer Art Gleichberechtigung der verschiedenen Verkehrsbeteiligten führt).

(7) Temporäre Spiel-/Aufenthaltszonen: Im Hinblick auf die für temporäre Spiel-/Aufenthaltszonen relevante Bestimmung des § 29 Abs. 2 StVO sei auf These (6) zum Straßenrecht verwiesen.

4.4 Angemessene Rahmenbedingungen für umweltschonendes Carsharing

4.4.1 Worum es geht: Carsharing als Mittel zur Verringerung von Verkehrsbelastungen

Carsharing wird schon seit vielen Jahren als Innovation im Straßenverkehr betrachtet, mit der die Vorstellung verbunden wird, die Anschaffung von (insbesondere privaten) Kraftfahrzeugen zu reduzieren, das Mobilitätsverhalten verstärkt in Richtung des Fahrrads und des ÖPNV zu verschieben, den Parkraumbedarf im öffentlichen Straßenraum zu reduzieren sowie die örtlichen Umweltbelastungen durch Park-Such-Verkehr zu vermindern. Nachdem seitens der Anbieter vor allem in den Entstehungsjahren der Modelle des Carsharing mit festen Standorten in diesem Sinne Motive des Umweltschutzes dominierten, geht es bei den in einigen Großstädten inzwischen sehr verbreiteten Anbietern des stationsunabhängigen Carsharing um ein anderes Nutzersegment und damit verbunden um ein neues gewinnbringendes Geschäftsmodell. Das Ziel, damit auch das Straßenumfeld und die Umwelt insgesamt zu entlasten, kann sowohl für die Anbietenden als auch für die Kunden eine zusätzliche Nutzungsmotivation sein, oft ist diese individuell auch die entscheidende. Von politischer Seite stehen die Reduzierung des Parkraumbedarfs und die Belastungen des Straßenumfelds sowie der durch Carsharing-Modelle erzielbare Anreiz im Vordergrund, auf ein Auto nur dann zurückzugreifen, wenn für den jeweiligen Fortbewegungszweck andere attraktive Alternativen nicht zur Verfügung stehen (siehe zum Ganzen bereits oben, 3.2).

Während in der Anfangsphase der Entwicklung von Carsharing zunächst (oft auch auf Vereinsbasis) viele Unternehmen entstanden, die mit festen Standorten für ihre Fahrzeugangebote operieren („stationsbasiertes Carsharing“), bildeten sich unter Nutzung digitaler Kommunikationstechnik in den letzten Jahren mit steil nach oben gehenden Nutzerzahlen neue Angebotsformen heraus, bei denen auf feste Standorte verzichtet wird bzw. werden kann („stationsunabhängiges Carsharing“). Diese Angebote sind für die anbietenden Unternehmen meist nur bei hoher städtischer Verdichtung und der damit gegebenen höheren Auslastungsmöglichkeit interessant. Sie sind dort wegen der sehr dichten Verfügbarkeit an Fahrzeugen für die potentiellen Nutzer sehr attraktiv und daher mitunter auch als Alternative zum sog. Umweltverbund (insbesondere zum ÖPNV) interessant. Aus umweltpolitischer Sicht erscheinen die stationsbasierten Modelle, bei denen die Entscheidung zur Nutzung des Kfz weniger spontan getroffen werden kann, daher förderwürdiger als die stationsunabhängigen.[479] Ungeachtet dessen geht man im wissenschaftlichen und politischen Raum auf Basis der vorhandenen Erkenntnislage jedoch in der Gesamtbewertung auch für das stationsunabhängige Carsharing zumeist von überwiegenden Umfeld- und Umweltvorteilen aus.[480] Entscheidend ist bei der Frage nach den Umwelteffekten zuletzt nicht nur die direkte Wirkung, die auf das jeweilige Carsharing-Angebot zurückzuführen ist, sondern vor allem, ob bzw. wie gut sich das stationsbasierte wie auch stationsunabhängige Carsharing durch die Setzung geeigneter Rahmenbedingungen in den Umweltverbund integrieren lassen und damit die Nutzung des eines eigenen KfZ ersetzen kann.[481]

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und auf welche geeignete Weise die Attraktivität des Carsharing im Verhältnis zur Nutzung eines eigenen Kfz durch rechtliche Regelungen gezielt gesteigert

---

[479] Eingehend auf dem Stand 2016 Sommer/Mucha/Roßnagel u. a.: Umwelt- und Kostenvorteile ausgewählter innovativer Mobilitäts- und Verkehrskonzepte, in: UBA-Texte 87/2016, S. 79 ff.

[480] Eingehend Sommer/Mucha/Roßnagel u. a.: Umwelt- und Kostenvorteile ausgewählter innovativer Mobilitäts- und Verkehrskonzepte, in: UBA-Texte 87/2016, S. 83 ff., 152 ff.

[481] Vgl. Hülsmann et al. (2018). share – Wissenschaftliche Begleitforschung zu car2go mit batterieelektrischen und konventionellen Fahrzeugen.

werden kann. Denkbar ist das neben – hier nicht vertieft erörterten – Möglichkeiten steuerlicher Vergünstigungen durch

- die Schaffung von zusätzlichen (neuen) Parkflächen für Carsharingfahrzeuge,
- die Reservierung von vorhandenen Parkflächen für Carsharingfahrzeuge sowie
- die privilegierte Behandlung von Carsharingfahrzeugen auf Flächen mit Parkgebührenregelungen.

Damit ist – wie schon beim ersten Innovationsbeispiel – das komplexe Geflecht des Straßen-, Straßenverkehrs- und Planungsrechts angesprochen.

Die rechtliche Ausgangslage im Hinblick auf die angesprochenen Vorteilsregelungen gegenüber anderen Kfz ist derzeit im Umbruch. Der Bundesgesetzgeber hat durch das Gesetz zur Bevorrechtigung des Carsharing (Carshariggesetz – CsgG) vom 5. Juli 2017[482] einige Neuerungen geschaffen, mit denen die Ausgangsbedingungen für Carsharing im Straßen- und Straßenverkehrsrecht verbessert werden sollen. Die daraus resultierenden Anreize konnten jedoch bisher praktisch noch nicht wirksam werden, weil der Erlass von untergesetzlichen Regelungen zum Bearbeitungsschluss dieser Studie im Mai 2019 immer noch aussteht.

Die einzelnen Bestimmungen des Gesetzes werden in den nachfolgenden Unterkapiteln mitbehandelt, wobei deutlich gemacht werden soll, was jeweils vor und nach Erlass der noch ausstehenden Regelungen gilt. Um insoweit einen leichteren Einstieg und eine bessere Übersicht zu ermöglichen, sollen die wesentlichen Regelungen sowie die hinter den Bestimmungen stehenden gesetzessystematischen und kompetenzrechtlichen Vorüberlegungen des Gesetzesgebers vorab im Zusammenhang dargestellt werden (4.4.2). Im Anschluss daran werden die verschiedenen Möglichkeiten der speziellen Behandlung von Carsharingfahrzeugen im Einzelnen erörtert (4.4.3 bis 4.4.5).

4.4.2 Die Regelungen des neuen Carsharing-Gesetzes

4.4.2.1 Wesentliche Inhalte des Gesetzes

Überblick

Gemäß § 1 CsgG sollen durch das Gesetz bestimmte Bevorrechtigungen ermöglicht werden, „um die Verwendung von Carsharingfahrzeugen im Rahmen stationsunabhängiger oder stationsbasierter Angebotsmodelle zur Verringerung insbesondere klima- und umweltschädlicher Auswirkungen des motorisierten Individualverkehrs zu fördern“.

Die nachfolgenden Bestimmungen des CsgG befassen sich mit Begriffsdefinitionen (§ 2), den ermöglichten konkreten Bevorrechtigungen (§ 3), der Kennzeichnung der Fahrzeuge (§ 4), der Sondernutzung von Straßenland im Falle von stationsbasiertem Carsharing (§ 5) und einer Berichtspflicht der zuständigen Bundesministerien zum Jahr 2021 (§ 6). Gemäß § 7 ist das Gesetz am 1. September 2017 in Kraft getreten. Zentrale Vorschriften des Gesetzes sind einerseits die im Zusammenhang miteinander stehenden Bestimmungen für Park- und Parkgebührenbevorrechtigungen nach §§ 3, 4, andererseits die Sondernutzungsregelungen des § 5 des Gesetzes.

Die Bestimmungen für Park- und Parkgebührenbevorrechtigungen (§§ 3 und 4 CsgG) gelten sowohl für Fahrzeuge des stationsbasierten als auch des stationsunabhängigen Carsharing. Die Möglichkeit einer Differenzierung nach bestimmten Angebotsarten oder einer Beschränkung auf bestimmte Unternehmen sehen sie nicht vor.

---

[482] Carshariggesetz vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2230).

Die Reservierung bestimmter Flächen auf Straßenland für bestimmte einzelne Anbieter – die für das stationsbasierte Carsharing entscheidende Bedeutung hat – ermöglicht das Gesetz nur auf Grundlage einer Erlaubnis zur Sondernutzung von Straßenland nach Maßgabe von § 5 CsgG. Die Bestimmung erstreckt sich von ihrem Anwendungsbereich her nur auf Bundesstraßen und hierbei speziell auf Ortsdurchfahrten, da angenommen wird, dass es außerorts keinen Bedarf für entsprechende Parkmöglichkeiten gibt.[483] Für die in der Baulast der Länder oder der Kommunen stehenden Straßen geht das Gesetz davon aus, dass die Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern liegt, weil die Regelungen der Materie des Straßenrechts und nicht des Straßenverkehrsrechts zuzuordnen seien.[484]

Geht man davon aus, dass es sich bei der Flächenreservierung für Fahrzeuge des stationsgebundenen Carsharing um eine Sondernutzung handelt, bedarf es dafür an sich nicht zwingend neuer Regelungen in den Straßengesetzen. Das ist aber anders, wenn es nicht um Anträge bestimmter Unternehmen aus eigener Initiative geht, sondern die Kommune einen Plan verfolgt, nach dem sie bestimmte Flächen im Wettbewerb vergeben möchte und dafür Anbieter sucht. Auf derartige Fälle sind die traditionellen Straßengesetze nicht zugeschnitten, so dass es naheliegt, hierfür ggf. eigenständige Regelungen zu schaffen.[485]

Mehrere Bundesländer haben hierzu nach dem Inkrafttreten des CsgG Initiativen zur Änderung ihrer Landes-Straßengesetze aufgenommen[486], teils bereits abgeschlossen[487]. Eine detaillierte Betrachtung der im Umbruch befindlichen Rechtslage in den einzelnen Bundesländern dazu war im Rahmen der vorliegenden Studie leider nicht mehr möglich.

Park- und Parkgebührenregelungen nach §§ 3 und 4 CsgG

§ 3 CsgG bestimmt im vollen Wortlaut:

„§ 3 Bevorrechtigungen

(1) Wer ein Fahrzeug im Sinne des § 2 Nummer 1 führt, kann nach Maßgabe der folgenden Vorschriften Bevorrechtigungen bei der Teilnahme am Straßenverkehr erhalten, soweit dadurch die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs nicht beeinträchtigt werden.

(2) Bevorrechtigungen sind möglich

1. für das Parken auf öffentlichen Straßen oder Wegen,
2. im Hinblick auf das Erheben von Gebühren für das Parken auf öffentlichen Straßen oder Wegen.

(3) In Rechtsverordnungen nach § 6 Absatz 1 des Straßenverkehrsgesetzes können

1. die Bevorrechtigungen näher bestimmt werden,
2. die Einzelheiten der Anforderungen an deren Inanspruchnahme festgelegt werden,
3. die erforderlichen straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen, insbesondere Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen, für stationsunabhängiges und stationsbasiertes Carsharing bestimmt werden und
4. die Einzelheiten zur Regelung des Verkehrs zu Gunsten von Fahrzeugen eines oder mehrerer bestimmter Carsharinganbieter, die ein stationsbasiertes Angebot zur Verfügung stellen, festgelegt

---

483 BT-Drs. 18/11285, S. 36.

484 BT-Drs. 18/11285, S. 20, 35.

485 Siehe jetzt auch Loose/Nehrke: CarSharing-Stellplätze (Leitfaden), 2019, Manuskriptfassung Kap. 6 (im Erscheinen).

486 Siehe den Überblick bei Loose/Nehrke: CarSharing-Stellplätze (Leitfaden), 2019, Manuskriptfassung Kap. 5.2 (im Erscheinen).

487 Siehe § 16a StrG BW in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 05.02.2019 (GBl. S. 25); § 18a BayStrWG in der durch Gesetz vom 31. Juli 2018 (GVBl. S. 672) geänderten Fassung: Bremisches Landes-Carsharinggesetz (BremLCsgG) vom 02.04.2019, BremGBl. S. 152; § 18a StrWG NW in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 26.02.2019, GV.NRW S. 131. In sämtlichen Gesetzen werden die Vorschriften des § 5 CsgG mit unterschiedlich weit gehenden Modifizierungen in Landesrecht überführt.

werden, soweit der jeweilige Carsharinganbieter im Rahmen der wegerechtlichen Vorschriften zur Sondernutzung des öffentlichen Straßenraums berechtigt ist.

Rechtsverordnungen mit Regelungen im Sinne des Satzes 1 erlässt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur gemeinsam mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. § 6 Absatz 3 des Straßenverkehrsgesetzes ist auf eine Rechtsverordnung mit Regelungen nach Satz 1 nicht anzuwenden.

(4) In Rechtsverordnungen nach § 6a Absatz 6 Satz 2, auch in Verbindung mit Satz 4, des Straßenverkehrsgesetzes können als Bevorrechtigungen Ermäßigungen oder Befreiungen von der Gebührenpflicht vorgesehen werden."

Zu beachten ist, dass § 4 CsgG den Gebrauch der Möglichkeiten von § 3 des Gesetzes auf Fahrzeuge beschränkt, die auf bestimmte Weise gekennzeichnet sind:

„§ 4 Kennzeichnung

(1) Bevorrechtigungen nach § 3 dürfen nur für Fahrzeuge gewährt werden, die mit einer deutlich sichtbaren Kennzeichnung als Carsharingfahrzeug versehen sind.

(2) In einer Rechtsverordnung nach § 6 Absatz 1 Nummer 3 des Straßenverkehrsgesetzes können das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit gemeinsam

1. die Art und Weise der Kennzeichnung im Sinne des Absatzes 1,
2. die für das Erteilen der Kennzeichnung erforderlichen Angaben und
3. das Verfahren für das Erteilen der Kennzeichnung

näher bestimmen. Das Verfahren kann auch über eine einheitliche Stelle nach § 71a des Verwaltungsverfahrensgesetzes abgewickelt werden. § 6 Absatz 3 des Straßenverkehrsgesetzes ist auf Rechtsverordnungen nach Satz 1 nicht anzuwenden.

(3) Für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen nach Absatz 1 in Verbindung mit Rechtsverordnungen nach Absatz 2 werden Gebühren und Auslagen erhoben. § 6a Absatz 2 bis 5 und 8 des Straßenverkehrsgesetzes gilt entsprechend."

Zur Bedeutung der Verordnungsermächtigungen

Die §§ 3 und 4 CSgG sind darauf angelegt, durch untergesetzliche Bestimmungen im Verordnungswege konkretisiert zu werden. Diese sollen als sog. unselbständige Verordnungen in Verbindung mit den Verordnungen nach § 6 Abs. 1 StVG erlassen werden.[488] Praktisch zielen die Bestimmungen damit insbesondere auf spezifische Änderungen der Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV)[489] und der StVO.

Der Gebrauch der Verordnungsermächtigungen steht grundsätzlich im Ermessen der zuständigen Ministerien. Das folgt daraus, dass die Ermächtigungen nicht als Verpflichtungen formuliert sind. Ob und ggf. wann von ihnen Gebrauch gemacht wird, ist daher gesetzlich nicht festgelegt.[490] Zum Redaktionsschluss dieser Studie (im Mai 2019) lagen noch keine Verordnungen und auch keine veröffentlichten Entwürfe dazu vor.

Die Festlegung der Bevorrechtigungen aus § 3 Abs. 2 CsgG wird nach dem Wortlaut der Vorschrift nicht ausdrücklich von dem Erlass der Verordnungsregelungen des § 3 Abs. 3 CsgG abhängig gemacht. Ob von den Möglichkeiten zur Bevorrechtigung vor bzw. unabhängig von den Verordnungsbestimmungen auf Grund des § 3 Abs. 3 CsgG Gebrauch gemacht werden kann, hängt jedoch der Sache nach davon ab, ob ohne die Verordnungsbestimmungen eine rechtlich tragfähige Festlegung im Einzelfall

488 Vgl. dazu die Begründung des CsgG, BT-Drs. 18/11285, S. 33.

489 Fahrzeug-Zulassungsverordnung vom 3. Februar 2011 (BGBl. I S. 139), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 31. Juli 2017 (BGBl. I S. 3090) geändert worden ist.

490 Kritisch dazu in der Anhörung des zuständigen Bundestagsausschusses Loose (Bundesverband Carsharing), Stellungnahme S. 3 f.; Lottsiepen (VCD), Stellungnahme S. 5.

möglich ist. Das dürfte jedenfalls im Hinblick auf die ohne Rechtsverordnung nicht einheitliche Beschilderung der Flächen für die Anwendung von §§ 3 und 4 CsgG und für die nach § 4 CsgG erforderliche einheitliche Kennzeichnung der Fahrzeuge zu verneinen sein.

In der Konsequenz bleiben die Bestimmungen des CsgG zur Einräumung von Bevorrechtigungen folglich unanwendbar, so lange die in § 3 Abs. 3 und § 4 Abs. 2 CsgG ermöglichten Rechtsverordnungen nicht in Kraft getreten sind.

Das BMVI hat bereits im Vorlauf des Gesetzgebungsverfahrens den Entwurf eines neuen Verkehrsschildes vorgestellt, durch das Carsharing-Parkflächen gekennzeichnet werden sollen. Das Schild soll wie folgt gestaltet werden:

Abbildung 9: Geplantes Verkehrszeichen für Carsharing-Parkplätze (Entwurf BMVI)

Quelle: BMVI (2015)

Laut Auskunft des BMU befinden sich die zuständigen Ministerien zurzeit der Erarbeitung dieses Berichts (Januar 2019) noch immer in der Abstimmung zu den Entwürfen für die notwendigen Änderungen der Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV)[491] (hinsichtlich der Fahrzeug-Kennzeichnung) und der StVO (hinsichtlich der Anordnungen im Einzelfall und der Beschilderung) sowie der Verwaltungsvorschrift zur StVO (mit näheren Vorgaben zur Anwendung der Anordnungsmöglichkeiten).

Keine Aussage zur Mitwirkung der Gemeinden bei der Anwendung im Einzelfall

Inhaltlich fällt auf, dass § 3 CsgG keine Aussage dazu enthält, ob und auf welche Weise die Gemeinden bei der Anordnung bestimmter Reservierungsflächen mitwirken können oder sollen. Das erstaunt, denn typischerweise dürften der Anordnung von Reservierungsflächen kommunale Parkraumkonzepte/ Stellplatzkonzepte zugrunde liegen. Derartige Konzepte könnten auch eine geeignete Grundlage dafür bilden, die Diskrepanz der Regelungen einerseits für allgemeine und andererseits für unternehmensbezogene Privilegierungen (durch Sondernutzungserlaubnisse) in der Praxis zu überwinden, indem die Lage der Flächen für das stationsgebundene und das stationsungebundene Carsharing aufeinander abgestimmt festgelegt würde. Das könnte etwa dann wichtig sein, wenn eine Gemeinde auf Grund eines Mobilitätskonzepts zum Beispiel gezielt stationsgebundenes Carsharing attraktiv machen möchte, stationsungebundene Angebote aber eher für problematisch hält, weil sie befürchtet, dadurch würde die Anzahl der Kraftfahrzeuge in bestimmten Gebieten kaum verringert oder sogar zunehmen. Ohne Abstimmung mit der Gemeinde wäre es den Straßenverkehrsbehörden möglich, insoweit eine „eigene Politik“ gegen die gemeindlichen Interessen zu betreiben.

[491] Fahrzeug-Zulassungsverordnung vom 3. Februar 2011 (BGBl. I S. 139), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 31. Juli 2017 (BGBl. I S. 3090) geändert worden ist.

Innerhalb der ausstehenden Änderungsverordnung zur StVO könnten entsprechende Regelungen getroffen werden. Konkret müsste hierfür § 45 StVO geändert werden. Dem steht nicht entgegen, dass § 3 CsgG keine ausdrückliche Ermächtigung dazu enthält, eine Mitwirkung der Gemeinden vorzusehen. Auch für die anderen Fälle des § 45 StVO, in denen eine Mitwirkung der Gemeinden vorgesehen ist (namentlich § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO), gibt es keine ausdrückliche Ermächtigungsbestimmung in § 6 StVG.

Sondernutzungsbestimmungen für Straßenland nach § 5 CsgG

§ 5 CsgG macht detaillierte Vorgaben über die Möglichkeit der Zuweisung bestimmter Flächen an einzelne Carsharing-Unternehmen auf Bundesstraßenflächen in Gestalt straßenrechtlicher Sondernutzungserlaubnisse. Sie wird ergänzt durch einen Katalog an Eignungskriterien zu § 5 Abs. 4 Satz 3 des Gesetzes. Die Bestimmung hat ausschließlich für die Anbieter von stationsbasiertem Carsharing Bedeutung. Sie lautet (ungekürzt):

„§ 5 Sondernutzung öffentlichen Straßenraums

(1) Unbeschadet der sonstigen straßenrechtlichen Bestimmungen zur Sondernutzung an Bundesfernstraßen kann die nach Landesrecht zuständige Behörde zum Zwecke der Nutzung als Stellflächen für stationsbasierte Carsharingfahrzeuge dazu geeignete Flächen einer Ortsdurchfahrt im Zuge einer Bundesstraße bestimmen. Ist die nach Landesrecht zuständige Behörde nicht der Straßenbaulastträger, darf sie die Flächen nur mit Zustimmung der Straßenbaubehörde bestimmen. Die Flächen sind so zu bestimmen, dass die Funktion der Bundesstraße und die Belange des öffentlichen Personennahverkehrs nicht beeinträchtigt werden sowie die Anforderungen an die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gewahrt sind.

(2) Die Flächen sind von der nach Landesrecht zuständigen Behörde im Wege eines diskriminierungsfreien und transparenten Auswahlverfahrens einem Carsharinganbieter nach Maßgabe der folgenden Vorschriften zum Zwecke der Nutzung für stationsbasierte Carsharingfahrzeuge für einen Zeitraum von längstens acht Jahren zur Verfügung zu stellen (Sondernutzungserlaubnis). Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend. Nach Ablauf der Geltungsdauer der Sondernutzungserlaubnis ist eine Verlängerung oder Neuerteilung nur nach Durchführung eines erneuten Auswahlverfahrens nach Satz 1 möglich. Das Verfahren nach Satz 1 kann für einzelne Flächen getrennt durchgeführt werden.

(3) In dem Auswahlverfahren nach Maßgabe der Absätze 5 bis 7 wird die Sondernutzung der nach Absatz 1 ausgewählten Flächen einem geeigneten und zuverlässigen Carsharinganbieter erlaubt. Geeignet ist ein Carsharinganbieter, der die nach Absatz 4 festgelegten Anforderungen an die von ihnen im Rahmen der Sondernutzung zu erbringende Leistung (Eignungskriterien) erfüllt. Unzuverlässig ist ein Carsharinganbieter, der bei der Erbringung von Carsharingdienstleistungen wiederholt in schwerwiegender Weise gegen Pflichten aus der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung verstoßen hat sowie in den in § 123 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen genannten Fällen. Erfüllen mehrere Carsharinganbieter die Anforderungen des Satzes 1, ist durch Los zu entscheiden.

(4) Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit werden ermächtigt, gemeinsam durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Eignungskriterien festzulegen und an den aktuellen Stand der Technik anzupassen. Die Eignungskriterien sind mit dem Ziel festzulegen, dass sie geeignet sind, durch die von dem jeweiligen Carsharinganbieter angebotene Leistung

1. zu einer Verringerung des motorisierten Individualverkehrs, insbesondere durch eine Vernetzung mit dem öffentlichen Personennahverkehr, und
2. zu einer Entlastung von straßenverkehrsbedingten Luftschadstoffen, insbesondere durch das Vorhalten elektrisch betriebener Fahrzeuge im Sinne des Elektromobilitätsgesetzes,

am besten beizutragen. Bis zum erstmaligen Inkrafttreten einer Rechtsverordnung nach Satz 1 bestimmen sich die Eignungskriterien nach der Anlage.

(5) Die Bekanntmachung über das vorgesehene Auswahlverfahren muss allen interessierten Unternehmen kostenfrei und ohne Registrierung zugänglich sein. Sie ist auf der Internetseite www.bund.de und nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union im Amtsblatt der Europäischen Union zu veröffentlichen. Die Bekanntmachung muss alle für die Teilnahme an dem Auswahlverfahren erforderlichen Informationen enthalten, insbesondere Informationen über den vorgesehenen Ablauf des Auswahlverfahrens, Anforderungen an die Übermittlung von Unterlagen sowie die Eignungskriterien. Sie muss zudem die vor-

gesehene Dauer der Sondernutzung enthalten. Fristen sind angemessen zu setzen. Das Auswahlverfahren ist von Beginn an fortlaufend zu dokumentieren. Alle wesentlichen Entscheidungen sind zu begründen.

(6) Die Frist für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis im Rahmen des Auswahlverfahrens nach Absatz 2 beträgt drei Monate. Die Frist beginnt mit Ablauf der Einreichungsfrist. Sie kann einmal verlängert werden, wenn dies wegen der Schwierigkeit der Angelegenheit gerechtfertigt ist. Die Fristverlängerung ist zu begründen und rechtzeitig allen teilnehmenden Anbietern mitzuteilen. Das Verfahren kann auch über eine einheitliche Stelle nach § 71a des Verwaltungsverfahrensgesetzes abgewickelt werden.

(7) Die nach Landesrecht zuständige Behörde hat jeden nicht berücksichtigten Bewerber unverzüglich in dem jeweils ablehnenden Bescheid über die Gründe für seine Nichtberücksichtigung sowie über den Namen des ausgewählten Bewerbers zu unterrichten. Die nach Landesrecht zuständige Behörde hat bei ihren Entscheidungen das Benehmen mit dem für die Aufstellung des Nahverkehrsplans zuständigen Aufgabenträger im Sinne des § 8 Absatz 3 des Personenbeförderungsgesetzes herzustellen.

(8) Eine nach den vorstehenden Absätzen erteilte Sondernutzungserlaubnis kann auch die Befugnis verleihen, dass der Sondernutzungsberechtigte geeignete bauliche Vorrichtungen für das Sperren der Fläche für Nichtbevorrechtigte anbringen kann. Der Sondernutzungsberechtigte hat sich bei dem Anbringen geeigneter Fachunternehmen zu bedienen.

(9) § 8 Absatz 1 Satz 1 und 6 und Absatz 2, 2a, 3, 7a und 8 des Bundesfernstraßengesetzes gilt entsprechend."

Die in der Anlage zum Gesetz aufgestellten Eignungskriterien enthalten relativ stark in einzelne Details gehende Anforderungen an die Gestaltung der Carsharingangebote, an die Wartung der Fahrzeuge und an die Kundeninformation. Enthalten ist unter anderem eine grundsätzliche Verpflichtung zu Vergünstigungen an Inhaberinnen und Inhaber von ÖPNV-Zeitkarten.

Auffällig ist neben der sogleich noch zu diskutierenden Einstufung als straßenrechtliche Sondernutzung, dass die Bestimmungen

- verhältnismäßig enge Restriktionen für das Auswahlverfahren aufstellen[492],
- die Eignungskriterien sehr stark in die Angebotsgestaltung der sich Bewerbenden eingreifen, aber vergleichsweise wenig Umweltanforderungen aufgestellt werden (z. B. im Hinblick auf die Wahl der Fahrzeuge)[493],
- die Auswahl nicht nach Qualitäts- oder Leistungskriterien – etwa am Maßstab von Umweltentlastungszielen – erfolgen soll, sondern im Falle mehrerer geeigneter Bewerbungen stets durch Losentscheid, und
- nicht die Möglichkeit einer Zuweisung bestimmter Flächen an mehrere stationsgebundene Unternehmen vorsehen.

Letzteres würde sich an sich zumindest als eine weitere Möglichkeit anbieten, vor allem für die im Gesetzentwurf an sich als besonders geeignet erklärten Standorte in der Nähe von Bahnhöfen des Fernverkehrs oder zentralen Umsteigebahnhöfen des Nahverkehrs.[494] Es erscheint der Sache nach wenig schlüssig, wenn es im Gesetzentwurf heißt, die Gesamtheit der Flächen gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 müsse nicht allein einem Anbieter zur Verfügung gestellt werden, die Sondernutzungserlaubnis für einzelne Stellflächen (Stellplatz) könne indes nur jeweils einem Anbieter gewährt werden.[495] Die darin liegende Beschränkung der Ausgestaltungsoptionen lässt sich vermutlich daraus erklären, dass sich der Entwurfsgeber auf die Realisierung mittels Sondernutzungserlaubnis festgelegt hat, die in Gestalt eines individualisierten Verwaltungsakts ausgesprochen wird (siehe dazu sogleich). Es ist jedoch auch unter dieser Prämisse nicht ersichtlich, warum es nicht möglich sein sollte, in der gleichen Art und

492 Kritisch hierzu in der Anhörung des BT-Verkehrsausschusses zum Entwurf des CsgG Glotz-Richter, S. 4.

493 Vgl. die Anregungen zur stärkeren Berücksichtigung in der Anhörung des BT-Verkehrsausschusses zum Entwurf des CsgG von Lottsiepen, S. 4 f.

494 BT-Drs. 18/11285, S. 36.

495 BT-Drs. 18/11285, S. 37.

Weise eine bestimmte Fläche auch mehreren Unternehmen des stationsgebundenen Carsharing das Abstellen ihrer Fahrzeuge auf derselben Fläche zu gestatten.

Für den Fall mehrerer geeigneter Bewerbungen legt sich § 5 Abs. 3 Satz 4 CsgG auf einen Losentscheid fest. Das steht in auffälligem Kontrast dazu, dass in § 5 Abs. 4 Satz 2 davon die Rede ist, die Eignungskriterien sollten in der möglichen Rechtsverordnung mit dem Ziel festgelegt werden, die dort genannten Kriterien „am besten beizutragen". Mit dieser Zielsetzung wäre es konsequenter, den zuständigen Stellen die Möglichkeit zur Auswahl nach sachlichen Kriterien (z.B. des Umweltschutzes) zu geben.

Im Unterschied zu den Formulierungen in den §§ 3 und 4 stellt § 5 Abs. 4 Satz 3 des Gesetzes ausdrücklich klar, dass die Sondernutzungsbestimmungen des § 5 CsgG auch ohne den Erlass der konkretisierenden Rechtsverordnung anwendbar ist. Im Rückschluss spricht dies erneut dafür, den Erlass der Verordnungen nach §§ 3 und 4 CsgG als notwendige Voraussetzungen für den Gebrauch der betreffenden Vorschriften anzusehen.

Die Beschränkung des § 5 CsgG auf Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen führt zu einem sehr kleinen Anwendungs- und Wirkungsbereich der Regelung. Für die weit überwiegenden Straßenflächen bleibt es Sache der Länder, eigenständig vorzugehen und hierfür gegebenenfalls besondere Regelungen zu schaffen. Die Folge kann sein, dass die Länder insoweit uneinheitlich vorgehen. Folgt man der Rechtsauffassung des Gesetzentwurfs, nach der die betreffenden Regelungen zur Materie des Straßenrechts zählen, so hätte der Bund insoweit aber auch keine Regelungen treffen dürfen, deren Anwendungsbereich sich auf andere als Bundesstraßen erstreckt.

4.4.2.2 Zur kompetenzrechtlichen Zuordnung der Regelungen

Die Frage danach, auf welche Gesetzgebungskompetenzen sich der Bund bei der Schaffung von Bevorrechtigungen für Carsharingfahrzeuge im Straßenverkehr stützen kann, wurde im Vorfeld des Gesetzesbeschlusses kontrovers diskutiert. Sie ist durchaus nicht rein akademischer Natur, weil von ihrer Beantwortung abhängt, welche Regelungsspielräume dem Bund und den Ländern im Hinblick auf das Carsharing zustehen. Sie ist durch das CsgG nicht abschließend beantwortet, weil das CsgG die verfassungsrechtlich gebotene Zuordnung selbst nicht festlegen kann, sondern hinnehmen muss. Es fragt sich zum einen, ob das in zutreffender Weise geschehen ist, und zum anderen, welche Empfehlungen für gesetzliche Initiativen auf Bundes- und Landesebene daran anknüpfend getroffen werden können.

Im Raume standen in der kompetenzrechtlichen Diskussion die (konkurrierenden) Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für das „Recht der Wirtschaft" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), das Recht des „Straßenverkehrs" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) und das Recht der „Luftreinhaltung" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG). Alternativ zu diesen dem Bund zustehenden Gesetzesmaterien stand speziell für § 5 CsgG die Zuordnung zum Rechtsgebiet „Straßenrecht" zur Diskussion, für das die Gesetzgebungskompetenz dem Bund nur im Hinblick auf „Bau und Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr" zusteht (ebenfalls gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG), für die übrigen Straßen jedoch bei den Ländern liegt (Art. 70 Abs. 1 GG). Besondere Bedeutung für die Einordnung hatte (und hat) die bereits in 4.2.5 erörterte Abgrenzung zwischen Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht.

Die kompetenzrechtliche Einordnung durch den Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf zum CsgG basiert nach seiner Begründung auf einer Zuordnung der §§ 3 und 4 CsgG zu den Materien „Recht der Wirtschaft" und – unter dem Aspekt des Klimaschutzes – der „Luftreinhaltung". Er sieht den Schwerpunkt der betreffenden Regelungen mit Blick auf die verfolgten Re-

gelungsmotive „in der Förderung der Carsharingwirtschaft und des Klimaschutzes".[496] Die Bestimmungen des § 5 CsgG stützt der Gesetzentwurf demgegenüber auf die Materie „Bau und Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr", geht also davon aus, dass die betreffende Bestimmung eine solche des Straßenrechts ist – mit der Konsequenz, dass für den sachlichen Anwendungsbereich des § 5 CsgG bei den nicht erfassten Straßen der Landesgesetzgeber zuständig wäre.[497]

Eine Zuordnung des Gesetzes zur Materie des Rechts des „Straßenverkehrs" hält der Gesetzentwurf für nicht möglich. Dies wird an einer anderen Stelle der Begründung deutlich, die sich mit der Frage auseinandersetzt, ob eine Einbindung der Regelungen in das StVG möglich wäre. Dort heißt es:[498]

> „Eine Eingliederung in das StVG ist wegen der verkehrsordnungsrechtlichen Grundausrichtung des StVG nicht möglich. Das Straßenverkehrsrecht ist sachlich begrenztes Ordnungsrecht und soll die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gewährleisten, indem im Wesentlichen der Gefahrenabwehr und der Unfallverhütung Rechnung getragen wird (BVerfGE 40, 371, 380). Die Privilegierung von Carsharingfahrzeugen dient vor allem der Verringerung des Individualverkehrs und damit dem Klimaschutz und der Luftreinhaltung. Die vorgesehenen Privilegien sollen aus nichtordnungsrechtlichen Gründen eingeräumt werden, so dass sich die Regelungen nicht in das ordnungsrechtliche Muster des Straßenverkehrsrechts einfügen. Um eine Förderung zu erreichen, sind daher außerhalb des StVG Regelungen zu schaffen."

Es ist bereits an anderer Stelle darauf hingewiesen, dass die angesprochenen inhaltlichen Argumente – selbst wenn sie zutreffen sollten – nicht überzeugend begründen können, dass eine rechtstechnische Eingliederung in das StVG nicht möglich wäre. Denn unabhängig von der materiellrechtlichen Zuordnung zu verschiedenen Gesetzgebungskompetenzen wäre eine lediglich *formale* Einbindung in das Gerüst des StVG in jedem Falle möglich (siehe oben, am Ende von 4.2.5).

Hinter den kompetenzrechtlichen Einstufungen der Gesetzesbegründung steht die Einschätzung der sog. Verfassungsressorts (Bundesministerium für Inneres – BMI – und Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz – BMJV)[499]. Die Ministerien hatten sich im Gesetzgebungsverfahren mit der im Rahmen eines Forschungsvorhabens von *Degenhardt* entwickelten Rechtsauffassung auseinandergesetzt, nach der für das Gesetz neben den ebenfalls berührten Materien des Rechts der Wirtschaft und des Rechts der Luftreinhaltung auch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum „Straßenverkehr" einschlägig sein soll.[500] Hiervon ausgehend stuft *Degenhardt* auch die Reservierung von Straßenland für Plätze zur Abholung und Rückgabe von Fahrzeugen im stationsgebundenen Carsharing als straßenverkehrsrechtlicher und nicht straßenrechtlicher Natur ein.[501] In der Konsequenz hätte dies zur Folge, dass es hierfür keiner straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis bedürfte und die Gesetzgebungskompetenz insofern auch hinsichtlich der Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen beim Bund läge und nicht bei den Ländern.

---

496 BT-Drs. 18/11285, S. 20.

497 BT-Drs. 18/11285, S. 20.

498 BT-Drs. 18/11285, S. 19.

499 BMI VI1/BMJV IV A 2: Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Carsharing-Gesetz, insbesondere für eine Regelung zum stationsgebundenen Carsharing (Vermerk, undatiert und – soweit ersichtlich – nicht veröffentlicht; zitiert durch das Gutachten des Wiss. Dienst des Deutschen Bundestages (WD 3 – 3000 – 151/16): Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlass einer Ermächtigungsgrundlage für die Zuweisung von Parkflächen an stationsbasierte Carsharingunternehmen auf den Straßen der Länder, Juni 2016.

500 Degenhardt, Christoph: Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für ein Carsharing-Gesetz, Rechtsgutachten (2015), S. 16 ff.; ders. in: Sommer/Mucha/Roßnagel u.a.: Umwelt- und Kostenvorteile ausgewählter innovativer Mobilitäts- und Verkehrskonzepte, in: UBA-Texte 87/2016, S. 114 ff.

501 Degenhardt, Gesetzgebungskompetenzen, S. 21 ff.; ders., in: Sommer/Mucha/Roßnagel u.a.: Umwelt- und Kostenvorteile, S. 118 ff.; in die gleiche Richtung bereits Guber/Scherer, Gutachterliche Stellungnahme (2013), S. 11 ff.

Um diese Kontroverse zu klären, wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ein Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Bundestages (WPD) eingeholt.[502] Das Gutachten schätzte beide Rechtsauffassungen für vertretbar ein. Die Auffassung von BMI und BMJV könne sich jedoch auf die tradierte Auslegung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG stützen, während die Ansicht *Degenhardts* eine Fortentwicklung des Verständnisses auf Basis der geänderten Verhältnisse im Straßenverkehr erfordere.[503] Sie berge daher ein geringeres verfassungsrechtliches Risiko.[504]

Auch nach hiesiger Einschätzung sprechen für beide Auffassungen vertretbare Argumente, so dass keine sichere Aussage darüber möglich ist, wie die Gerichte und insbesondere das BVerfG entscheiden würden. Daher birgt auch die gewählte gesetzliche Lösung ein verfassungsrechtliches Risiko. Sollte der Sache nach davon auszugehen sein, dass die Reservierung von Straßenland für bestimmte Unternehmen des stationsgebundenen Carsharing *keine* straßenrechtliche Sondernutzung ist, so dürften die Länder hierfür keine Sondernutzungserlaubnisse aussprechen und auch keine speziellen gesetzlichen Regelungen dazu schaffen. Der Bund hätte dadurch erheblich größere Regelungsspielräume – was im Sinne von möglichst einheitlichen bundesweiten Verhältnissen günstig wäre. In der Praxis könnte daraus jedoch kein Nutzen gezogen werden, solange das Straßenverkehrsrecht keine konkreten Anordnungsmöglichkeiten für auf einzelne Anbieter bezogene Flächenreservierungen bereithält. Zudem wäre dann davon auszugehen, dass die in einigen Ländern bzw. Städten bereits bestehende Praxis zur Reservierung von Straßenland im Wege von Sondernutzungserlaubnissen[505] rechtswidrig wäre, sofern sie nicht durch ausdrückliche Regelung im Bundesrecht legalisiert wird.

Durch das CsgG in seiner jetzigen Gestalt wird die rechtliche Unsicherheit, ob und ggf. in welchem Umfang die Bestimmungen des Gesetzes den Gesetzgebungsmaterien des Bundes oder der Länder korrekterweise zuzuordnen sind, allerdings nicht behoben. Das ist schon deshalb nicht möglich, weil der Bundesgesetzgeber sich in dem Dilemma befindet, hierüber nicht subjektiv entscheiden, sondern nur mutmaßen zu können, was objektiv richtig ist (siehe dazu oben, 4.2.5). Angesichts der Bedeutung und der möglichen Folgen für die Praxis stellt sich allerdings die Frage, ob es der Bund in der Hand hätte, durch besondere Regelungen innerhalb des CsgG insofern Rechtssicherheit zu schaffen. Hieran wird weiter unten anzuknüpfen sein (siehe 4.4.2.3). Für die Antwort auf diese Frage erscheint es – auch wenn hier ein „Obergutachten“ weder erstellt werden kann noch soll – sinnvoll, zunächst einen etwas genaueren Blick auf die Kompetenzlage zu werfen. Hierbei ist vom systematischen Ausgangspunkt her zu differenzieren zwischen den Bestimmungen der Zuordnung innerhalb der unterschiedlichen Bundeskompetenzen einerseits und der Abgrenzung zwischen Bundes- und Landeskompetenzen andererseits:

Zuordnung innerhalb der Bundeskompetenzen: §§ 3 und 4 CsgG

Auf der Ebene der Bundeskompetenzen nimmt der Gesetzentwurf ohne vertiefte Erörterung an, maßgeblich seien die Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) und „Luftreinhal-

---

502 Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (WD 3 – 3000 – 151/16): Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlass einer Ermächtigungsgrundlage für die Zuweisung von Parkflächen an stationsbasierte Carsharingunternehmen auf den Straßen der Länder, Juni 2016.

503 Vgl. Degenhardt, Gesetzgebungskompetenzen, S. 25 f..; ders., in: Sommer/Mucha/Roßnagel u. a.: Umwelt- und Kostenvorteile, S. 121 f.

504 WD BT, Gesetzgebungskompetenz des Bundes, S. 8.

505 So z. B. in Bremen, vgl. Glotz-Richter, Stellungnahme zur Anhörung im Verkehrsausschuss des Bundestages am 22.03.2017, Ausschussdrucksache 18(15)491-C, S. 3 ff.; hierin Freie Hansestadt Bremen, Faktenblatt Car-Sharing Erfahrungen in Bremen; vgl. auch die Studien/Veröffentlichungen: LK Argus, Carsharing im öffentlichen Straßenraum (2008), S. 14 ff.; Reutter u. a.: Handreichung Carsharing (2015); Glotz-Richter, in: Beckmann/Hitpaß: Nicht weniger unterwegs, sondern intelligenter? (2013), S. 209 ff.

tung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG). In Betracht kommt außerdem auch, die Vorschriften zumindest der §§ 3 und 4 CsgG auf den in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG genannten Kompetenztitel „Straßenverkehr“ zu stützen, denn insofern besteht ein sehr enger Regelungszusammenhang. Der gutachterliche Vermerk von BMJ und BMVJ meint, es könne dahinstehen, ob das der Fall sei.

Auf den ersten Blick scheint dieses Auslegungsproblem rein akademisch zu sein, weil klar ist, dass die Bestimmungen jedenfalls einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterfallen. Die Zuordnung hat aber eine weiterreichende Bedeutung. Denn wenn Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG einschlägig sein sollte, dann wäre es von vornherein überflüssig gewesen, über eine Platzierung der Regelungen in einem eigenständigen Gesetz außerhalb des Straßenverkehrsrechts überhaupt nur nachzudenken.[506] Dasselbe würde dann für das ebenfalls als eigenständiges Gesetz konstruierte Elektromobilitätsgesetz[507] gelten. Und – was im vorliegenden Kontext wichtiger ist – es wäre dann ohne weiteres möglich und sachlich naheliegend, die Bestimmungen dieser beiden Gesetze im Rahmen einer Reform des Straßenverkehrsgesetzes in das Straßenverkehrsrecht zu integrieren.

Im gutachterlichen Vermerk von BMI und BMVJ heißt es hierzu:[508]

> „Letztlich kommt es auf die Frage, ob die Regelungen zur Einräumung von Bevorrechtigungen für Fahrer von Carsharingfahrzeugen im Allgemeinen auch den Kompetenztitel Straßenverkehr gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nummer 22 GG betrifft, jedoch nicht entscheidend an. Kommt die Zugehörigkeit von Regelungen zu verschiedenen Kompetenzbereichen in Betracht, ist die kompetenzrechtliche Qualifikation nach dem unmittelbaren Regelungsgegenstand, dem primären Normzweck sowie der Wirkung der Norm vorzunehmen (BVerfGE 97, 228, 251 f). Der Schwerpunkt der beabsichtigten Regelungen zur Einräumung genereller Bevorrechtigungen für Fahrer von Carsharingfahrzeugen ist jedoch nicht im ordnungsrechtlich ausgerichteten Straßenverkehrsrecht zu sehen, sondern im Recht der Wirtschaft und im Klimaschutz, welche die Regelungen auch insgesamt zu stützen vermögen. Eines Rückgriffs auf den Kompetenztitel Straßenverkehr bedarf es mithin nicht.“

Die in dem Vermerk gezogenen Folgerungen finden in der dort zitierten Passage aus dem Urteil BVerfGE 97, 228 indessen keine Stütze. Die zitierte Urteilspassage hat folgenden Wortlaut:[509]

> „Bei der Zuordnung einzelner Teilregelungen eines umfassenden Regelungskomplexes zu einem Kompetenzbereich dürfen die Teilregelungen nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und für sich betrachtet werden. Kommt ihre Zugehörigkeit zu verschiedenen Kompetenzbereichen in Betracht, so ist aus dem Regelungszusammenhang zu erschließen, wo sie ihren Schwerpunkt haben. Dabei fällt insbesondere ins Gewicht, wie eng die fragliche Teilregelung mit dem Gegenstand der Gesamtregelung verbunden ist. Eine enge Verzahnung und ein dementsprechend geringer eigenständiger Regelungsgehalt der Teilregelung spricht regelmäßig für ihre Zugehörigkeit zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung.“

Das BVerfG spricht an der zitierten Stelle demnach weder den „primären Normzweck“ noch die „Wirkung“ als an, sondern stellt hinsichtlich des maßgeblichen Schwerpunkts in erster Linie auf den Regelungszusammenhang und die Verzahnung mit dem Gegenstand der Gesamtregelung ab. Das spricht mit starkem Gewicht dafür, die Regelungen CsgG der Sache nach als Teil des Straßenverkehrsrechts zu betrachten. Denn ihr Regelungsgehalt liegt – jedenfalls für die im Mittelpunkt des Gesetzes stehenden Bestimmungen der §§ 3 und 4 CsgG – darin, ergänzende und modifizierende Regelungen für das Straßenverkehrsrecht und dessen Anwendung zu schaffen. Das lässt sich auch daran ablesen, dass die

---

506 Selbst wenn Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 nicht einschlägig sein sollte, hätte das allerdings nicht zur Folge, dass eine Integration in das Straßenverkehrsrecht unzulässig sein würde (entgegen den Entwurfsbegründungen zum CsgG in BT-Drs. 18/11285 S. 19 und zum EmoG in BT-3418 S. 12), denn der Gesetzgeber ist nicht daran gehindert, Gesetze auf mehrere unterschiedliche Kompetenztitel zu stützen (siehe zum Ganzen oben, am Ende von 4.2.5).

507 Siehe dazu den Entwurf des Elektromobilitätsgesetzes (EmoG). BT-3418 S. 12.

508 BMI/BMVJ, Vermerk: Gesetzgebungskompetenz des Bundes, S. 3.

509 BVerfG, Urteil vom17.02.1998 – 1 BvF 1/91 (BVerfGE 97, 228, 251 f.). Dem folgend BVerfG, Beschluss vom05.06.1998 – 2 BvL 2/97 (BVerfGE 98, 145, 158); BVerfG, Urteil vom27.10.1998 – 1 BvR 2306, 2314/96, 1108, 1109, 1110/97 (BVerfGE 98, 265, 299).

praktisch entscheidenden untergesetzlichen Regelungen des CsgG in Verordnungen des Straßenverkehrsrechts geschaffen werden sollen.

Auf der konkreten Handlungsebene zielen die Vorschriften des Gesetzes auf Maßnahmen, die sich der Sache nach der Parkraumbewirtschaftung zuordnen lassen, welche schon heute Gegenstand des Straßenverkehrsrechts ist. Wie im Gesetzentwurf selbst ausgeführt wird, geht es praktisch um die Reduzierung des Flächenbedarfs für das Parken und damit zu einer qualitativen Verbesserung im Wohnumfeld, um die Reduzierung des Parksuchverkehrs, um einen Entlastungseffekt des öffentlichen Raumes durch eine verminderte Anzahl von Fahrzeugen und darum, „bestenfalls" den Parkraum insgesamt reduzieren zu können, um die frei werdenden Flächen einer anderen städtebaulichen Nutzung zuführen zu können.[510] Die Schaffung von Sonderrechten für die Dienstleistung des Carsharing dient dazu, diese Ziele zu erreichen. Die Förderung entsprechender Geschäftsmodelle ist nicht selbst das Ziel, sondern Mittel zu diesen, der Parkraumbewirtschaftung zuzuordnenden Zwecken.

Der Klimaschutz spielt für das gesetzliche Konzept, auch wenn dies in der Gesetzesbegründung nicht so herausgearbeitet wird, die Rolle eines Hintergrundmotivs. Denn die Schaffung von Sonderrechten für die Straßenbenutzung als solche, um die es praktisch geht, reduziert keine Treibhausgasemissionen. Sie kann insoweit nur mittelbare Wirkungen auslösen. Die Parksonderrechte dienen insoweit dem Klimaschutz, als man sich erhofft, hierdurch bei den bisherigen und potenziellen Nutzern eigener Pkw Anreize zu schaffen, sich der Carsharingnutzung anzuschließen, somit auf die Anschaffung eines eigenen Pkw zu verzichten und in der Folge auch seltener einen Pkw zu benutzen.

Von daher erscheint es wenig überzeugend, mit der Begründung des Gesetzentwurfs kompetenzrechtlich tragend nicht auf das Recht des Straßenverkehrs, sondern auf die verfolgten Motive des Klimaschutzes und der Wirtschaftspolitik – nämlich die Geschäftsmodelle des Carsharing zu fördern – abzustellen. Diese ändern nichts daran, dass es in Ansehung der engen gegenständlichen Verzahnung mit dem Straßenverkehrsrecht jedenfalls bei den im Mittelpunkt stehenden Bestimmungen der §§ 3 und 4 CsgG um Regelungen des Straßenverkehrsrechts geht, worauf es auf Basis der Rechtsprechung des BVerfG in erster Linie ankommt. Die klima- und wirtschaftspolitischen Motive drücken dem Gesamtkonstrukt des CsgG nach hiesiger Auffassung nicht derart „den Stempel auf", hiervon abweichend Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und/ oder Nr. 24 GG als entscheidend ansehen zu können.

Dieser Einschätzung steht nicht entgegen, dass das Straßenverkehrsrecht – wie immer wieder zitiert und hervorgehoben wird – historisch als „sachlich begrenztes Ordnungsrecht" betrachtet wird.[511] Es ist schon an anderer Stelle darauf hingewiesen worden, dass das BVerfG mit dieser Formel nicht die Bundeskompetenz des Straßenverkehrsrechts von anderen Bundeskompetenzen abgrenzt, sondern die Bundeskompetenz des Straßenverkehrsrechts von der Landeskompetenz des allgemeinen, nicht auf den Straßenverkehr bezogenen Ordnungsrechts (siehe oben 4.2.5).

Die Formel des BVerfG vom „sachlich begrenzten Ordnungsrecht" bringt inhaltlich zum Ausdruck, dass das Rechtsgebiet sachlich auf den Straßenverkehr begrenzt ist, nicht dass es sachlich auf die Gewährleistung der Verkehrssicherheit begrenzt wäre.[512] Diesen – schiefen – Eindruck vermittelt auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes, wenn es formuliert, das Straßenverkehrsrecht diene (allein) „dazu, einerseits die vom Straßenverkehr für seine Teilnehmer und Dritte drohenden

---

510 BT-Drs. 18/11285, S. 16.

511 Grundlegend BVerfG, Urteil vom 10.12.1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 380); siehe das Vollzitat oben, unter 4.2.5.

512 Ungenau insoweit Brenner, SVR 2017, 361, 365; ders. in: Stellungnahme zur Anhörung im Verkehrsausschuss des Bundestages am 22.03.2017, Ausschussdrucksache 18(15)491-D, S. 4.

Gefahren abzuwehren, andererseits solchen Gefahren zu begegnen, die von außen auf den Straßenverkehr einwirken“[513].

Die isolierte Verwendung des Begriffes „Gefahr“ lässt assoziieren, dass es allein um Sicherheitsbelange gehen müsse. Dem ist aber nicht so. Es fehlt an einer Grundlage dafür, den Begriff „Gefahrenabwehr“ in einem engen Verständnis auf den zweifellos besonders wichtigen Aspekt der Sicherheit zu reduzieren. Der Begriff „Gefahrenabwehr“ bezieht vielmehr darüber hinaus auch den weiteren Zweck der „Ordnung“ mit ein. Deshalb versteht man den Terminus „Gefahrenabwehr“ im Allgemeinen als auf die öffentliche „Sicherheit und Ordnung“ bzw. „Sicherheit oder Ordnung“ bezogen – genau wie es in § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG sowie in § 45 Abs. 1 StVO formuliert wird.

Dem entspricht es auch, dass das Straßenverkehrsrecht in der Praxis keineswegs ausschließlich die Sicherheit des Straßenverkehrs regelt, sondern auch dessen Ordnung, bei der es insbesondere darum geht, die *Leichtigkeit* des Verkehrs, also dessen möglichst reibungsloses Funktionieren sicherzustellen. Damit geht das Straßenverkehrsrecht über die Funktion der Abwehr von Gefahren unter dem Sicherheitsaspekt hinaus. Sehr deutlich wird das in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Anordnung von Busspuren zum Ausdruck gebracht. Dort heißt es:[514]

> „Nach der Rechtsprechung des BVerwG sind Verkehrsregelungen, die den innerstädtischen Straßenverkehr mit Kfz zum Zwecke der Verkehrssicherheit oder -ordnung lenken oder beschränken, durch § 45 Abs. 1 StVO gedeckt, wenn die Maßnahmen zu diesem Zweck – insbesondere zur Wiederherstellung oder Verbesserung der Flüssigkeit und Leichtigkeit des Verkehrs in innerstädtischen Ballungsgebieten – geeignet und erforderlich sind […]. So verhält es sich bei der angefochtenen Busspur. […]
>
> Für einen solchen Fall der Beeinträchtigung von Flüssigkeit und Leichtigkeit des Gesamtverkehrs und insbesondere des Linienbusverkehrs durch eine (über)große Anzahl von Kfz in innerstädtischen Ballungsräumen stellt § 41 Abs. 2 StVO den Straßenverkehrsbehörden mit der Befugnis zur Anordnung und Aufstellung des Verkehrszeichens 245 "Linienomnibusse" ein – grundsätzlich zulässiges und geeignetes – Mittel zur Verfügung, um den öffentlichen Straßenverkehr zu ordnen und zu einem Ausgleich zwischen den Bedürfnissen des der Allgemeinheit dienenden öffentlichen Personennahverkehrs und den Interessen des Individualverkehrs zu kommen. Dabei wird – kraft bundesrechtlicher Ermächtigung – dem öffentlichen Personennahverkehr wegen seiner Bedeutung für die Allgemeinheit ein gewisser rechtlicher und faktischer Vorrang vor dem Individualverkehr eingeräumt.“

Das Straßenverkehrsrecht muss insbesondere auch dort „ordnen“, wo der vorhandene Raum knapp ist und es zur Aufrechterhaltung eines funktionierenden Gesamtsystems vor Ort notwendig ist, die verkehrlichen Nutzungen sinnvoll zu steuern und zu verteilen – z.B. um sicherzustellen, dass der vorhandene Parkraum vorrangig den Anwohnern zur Verfügung steht, damit diese in der Nähe ihrer Wohnungen abstellen können, oder um in belebten Geschäftsbereichen den Parksuchverkehr zu vermindern. In diesem Sinne dient gerade das Halte- und Parkregime der StVO in erster Linie einem geordneten Ablauf des Straßenverkehrs und hat nur partiell eine direkte Bedeutung für die Verkehrssicherheit. Es ist ebenso bedeutsam in seiner schlicht ordnenden, den knappen Verkehrsraum verteilenden Funktion. Auch in dieser Funktion ist das Halte- und Parkregime originärer Gegenstand straßenverkehrsrechtlicher Regelungen. Nichts anderes kann vom Regelungszusammenhang her für Bestimmungen anderer Gesetze gelten, die auf die für das Halten und Parken geltenden Bestimmungen der StVO bezogen sind, von diesen sogar Gebrauch machen und deren Anwendung sie modifizieren – etwa wenn durch ein eigenständiges Gesetz situationsangepasste Parkraumprivilegierungen für das Carsharing ermöglicht werden, um im öffentlichen Interesse den Parkraum zu bewirtschaften und dadurch das (auch zukünftige) Funktionieren Systems Straßenverkehr im Verbund mit umweltfreundlichen Verkehrsmitteln sicherzustellen. Die Motive des Klimaschutzes und der Förderung bestimmter

---

513 WD BT, Gesetzgebungskompetenz des Bundes, S. 8 f.

514 BVerwG, Urteil vom 27.01.1993 – 11 C 35/92 (NJW 1993, 1729, 1730 f.).

Fahrzeugnutzungsmodelle, deren Wahrnehmung dem Bund – wie sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr.24 bzw. Nr. 11 GG ergibt – ebenfalls auf gesetzlicher Ebene gestattet ist, beeinflussen die mögliche Reichweite straßenverkehrsrechtlicher Bestimmungen allerdings mittelbar. Sie können im Rahmen des Straßenverkehrsrechts als gewichtige öffentliche Interessen mitberücksichtigt werden und erweitern damit quasi den Zielfokus des Straßenverkehrsrechts.

Vor diesem Hintergrund ist nach der hier vertretenen Auffassung davon auszugehen, dass der Regelungsschwerpunkt des Carsharing-Gesetzes im Recht des „Straßenverkehrs" liegt. Den ebenfalls vorhandenen Regelungsintentionen der „Luftreinhaltung" (unter dem Aspekt des Klimaschutzes) und des „Rechts der Wirtschaft" kommt kompetenzrechtlich nicht die tragende Bedeutung zu. Sie wirken jedoch als berücksichtigungsfähige weitere öffentliche Interessen in die Materie „Straßenverkehr" hinein und beeinflussen damit die im Rahmen des Straßenverkehrsrechts verfolgbaren Regelungszwecke. Rechtlich wäre es also möglich und der Sache nach sogar naheliegend gewesen, die Bestimmungen des CsgG (wie auch diejenigen des Elektromobilitätsgesetzes) direkt in das Straßenverkehrsrecht zu integrieren. Aus rechtssystematischer Sicht drängt sich die Empfehlung auf, dies bei geeigneter Gelegenheit – also etwa im Rahmen einer grundsätzlichen Reform des Straßenverkehrsrechts – nachzuholen.

Zuordnung zwischen Bundes- und Landeskompetenzen: § 5 CsgG

Im nachfolgenden Abschnitt soll näher betrachtet werden, wie die Bestimmungen zur Flächenreservierung für stationsgebundenes Carsharing kompetenzrechtlich zuzuordnen sind. Auch diese Frage bedarf für ein belastbares Ergebnis einer intensiven rechtlichen Prüfung. Sollte auch die Regelung dieser Materie objektiv straßenverkehrsrechtlicher Natur sein, so würde sich deren Regelung der landesrechtlichen Ebene entziehen. Der Bund hätte auch hierfür die Regelungskompetenz, und das CsgG könnte entsprechend erweiternd reformiert werden. Das wäre dann sogar erforderlich, um einzelne Flächen für einzelne Anbieter des stationsgebundenen Carsharing aussprechen zu können.

Insoweit geht der Gesetzentwurf zum CsgG indessen davon aus, dass es sich um eine Regelung des Straßen- und Wegerechts handelt[515], für das dem Bund die Gesetzgebungskompetenz nach Maßgabe von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG nur für die „Landstraßen für den Fernverkehr" zusteht, im Übrigen aber den Ländern. In der Konsequenz ist es dem Bund unter dieser Annahme verwehrt, den Anwendungsbereich des § 5 CsgG auch auf Straßen in der Baulast der Länder, der Kreise oder der Gemeinden zu erstrecken. Vergleichbare Regelungen zu schaffen, wäre eine Angelegenheit des Landesrechts. Das erscheint politisch wiederum ungünstig, weil damit ein außerordentlich hoher Regelungsaufwand ausgelöst wird, um vergleichbare Regelungen in allen Bundesländern zu schaffen. In den meisten Ländern müssten die Straßengesetze geändert werden, erst danach könnten und müssten dann gegebenenfalls die Kommunen eigene Satzungsregelungen schaffen. Viele Länder dürften den Aufwand scheuen, so dass es dort auf absehbare Zeit auf dem ganz überwiegenden Teil des Straßenlands nach wie vor nicht möglich wäre, bestimmte Flächen dem stationsbasierten Carsharing zu sichern.

Bevor diese Zuordnungsproblematik näher beleuchtet wird, sei angemerkt, dass die Argumentation von BMI und BMVJ hinsichtlich der Zuordnung des Gesetzes im Allgemeinen einerseits und speziell der Regelungen des § 5 CsgG andererseits einen gewissen Bruch aufweist. Denn für das Gesetz insgesamt gehen die Ministerien davon aus, dass die Kompetenztitel des „Rechts der Wirtschaft" sowie der „Luftreinhaltung" einschlägig seien und es auf die Frage, ob auch der Kompetenztitel für den „Straßenverkehr" anwendbar sei, nicht ankomme.[516] Trotzdem wird die kompetenzielle Zuordnung des § 5 CsgG anhand der Frage aufgearbeitet, ob die betreffenden Regelungen dem Straßenverkehrsrecht oder dem

[515] BT-Drs. 18/11285, S. 20, 35.

[516] BMI/BMVJ, Vermerk: Gesetzgebungskompetenz des Bundes, S. 3.

Straßenrecht zuzuordnen sind. Konsequenterweise hätte auf Grundlage der vorgenommenen allgemeinen Zuordnung des Gesetzes jedoch zwischen Luftreinhaltung und Recht der Wirtschaft einerseits und Straßenrecht andererseits abgegrenzt werden müssen – eine Problemstellung, mit der sich weder Rechtswissenschaft noch Gerichtsbarkeit je beschäftigt haben. In der Sache dürfte es zwar durchaus richtig sein, auf die Abgrenzung von Straßen- und Straßenverkehrsrecht abzustellen. Auf Grundlage der Annahme, an sich sei das Gesetz auf das Recht der Wirtschaft und der Luftreinhaltung gestützt, hätte dieser Perspektivenwechsel aber zumindest einer Erklärung bedurft.

Für die Abgrenzung zwischen Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht geht die auf den oben zitierten Leitentscheidungen des BVerfG beruhende tradierte Rechtsprechung (siehe 4.2.5) davon aus, dass Regelungen zum Halten und Parken als Teil des Gemeingebrauchs zu Zwecken des Verkehrs grundsätzlich in die straßenverkehrsrechtliche Kompetenz des Bundes fallen.[517] Wörtlich formuliert das BVerfG in seiner sog. Laternengaragen-Entscheidung:[518]

> „Bei dieser verfassungsrechtlichen Lage fallen die Fragen, die mit dem Abstellen von betriebszugelassenen, betriebsfähigen und konkret „betriebsgewidmeten" Kraftfahrzeugen auf öffentlichen Straßen zusammenhängen, vollständig und ausnahmslos in den Regelungsbereich des Straßenverkehrsrechts, gleichviel, in welcher Weise, an welchem Ort und mit welcher Regelmäßigkeit das Abstellen solcher Fahrzeuge geschieht."

Allerdings sehen die Straßengesetze der Länder regelmäßig vor, dass kein Gemeingebrauch vorliegt, wenn jemand die Straße nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern „über den Gemeingebrauch hinaus" benutzt (siehe zum Ganzen bereits oben, 4.2.3.5).[519]

Darauf fußend gibt es in der Rechtsprechung eine Vielzahl von Beispielen, bei denen für bestimmte Handlungen, die von ihrer Erscheinungsweise her an sich (auch) unter den Gemeingebrauch fallen (könnten), etwa weil Fahrzeuge auf Straßen benutzt werden oder der Fußweg zur Kommunikation genutzt wird, gleichwohl als Sondernutzungen angesehen werden, weil verkehrsfremde Zwecke das Verhalten maßgeblich prägen und andere Verkehrsteilnehmer an der Ausübung des Gemeingebrauchs gehindert werden. So wird es insbesondere für gewerblich motivierte Nutzungen des Straßenlands angenommen, z.B. für das Aufstellen von Kfz-Anhängern auf Parkflächen zu Werbezwecken[520] oder von Verkaufsständern für Postkarten in Fußgängerbereichen[521], für die Verteilung von Werbematerial für den Erwerb von Druckerzeugnissen auf Gehwegen[522], für das Parken von Kutschen zum Anbieten von Fahrten[523], für das Befahren von Straßen mit sog. Bier-Bikes[524] bzw. Party-Bikes[525] oder für die Benutzung von Fußgängerbereichen mit sog. Moving Boards (auf dem Rücken getragenen Werbetafeln)[526] – bei denen die verkehrstypischen Zwecke der Fortbewegung entweder gänzlich fehlen oder zumindest praktisch in den Hintergrund treten.

In einer aktuellen Studie von *Ringwald* für die Agora Verkehrswende wird vor diesem Hintergrund in Frage gestellt, ob die Zuordnung des stationsungebundenen Carsharing durch das CsgG zum Gemeingebrauch richtig ist.[527] Das Gesetz nehme dabei fehlerhafterweise allein die Perspektive der Fahrzeug-

---

517 Grundlegend BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 320 f.).
518 BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 321).
519 Wörtlich z. B. § 10 Abs. 2 Satz 3 BerlStrG. Damit übereinstimmend Art. 14 Abs. 1 Satz 2 BayStrWG.
520 LG Frankfurt a.M., Urteil vom27.09.2002 – 3/12 O 43/02 (GRUR-RR 2003, 180).
521 VGH Mannheim, Urteil vom09.12.1999 – 5 S 2051/98 (NVwZ-RR 2000, 837, 838).
522 VGH Mannheim, Beschluss vom12.07.1996 – 5 S 472/96 (NVwZ 1998, 91, 92).
523 OVG Lüneburg, Beschluss vom03.09.1997 - 12 M 3916/97 u.a. (BeckRS 1997, 22834).
524 OVG Münster Urteil vom23.11.2011 – 11 A 2325/10 (BeckRS 2011, 56104).
525 OVG Münster, Urteil vom 23.11.2001 – 11 A 2511/11 (FD-StrVR 2011, 325215).
526 OVG Münster Beschluss vom17.07.2014 – 11 A 2250/12 (BeckRS 2014, 54112).
527 Eingehend Ringwald u. a., Öffentlicher Raum ist mehr wert, Rechtsgutachten für Agora Verkehrswende (2018), S. 56 ff.

nutzer ein und übersehe, dass die Motivation der Anbieter eine gewerbliche sei. Wie bei anderen gewerblich motivierten Inanspruchnahmen von Verkehrsraum könne man daher auch beim stationsungebundenen Carsharing von einer Sondernutzung ausgehen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat den Betrachtungsakzent in seiner Mietwagenentscheidung von 1982 anders gesetzt. Dort heißt es:[528]

> „Das Aufstellen von zugelassenen und betriebsbereiten Kraftfahrzeugen auf der Straße durch eine Kraftfahrzeugvermietungsfirma, um sie an Kunden zur Wiederinbetriebnahme zu vermieten, ist als zulässiges Parken i. S. von § 12 Abs. 2 StVO Ausübung des Gemeingebrauchs und daher keine straßenrechtlich erlaubnispflichtige Sondernutzung."

Zu den Entscheidungen in den anderen soeben aufgeführten Beispielsfällen der obergerichtlichen Rechtsprechung steht diese höchstrichterliche Entscheidung des BVerwG in gewissem Kontrast. Das Gericht stellt hierin maßgeblich darauf ab, dass die Fahrzeuge auch als Mietfahrzeuge für verkehrliche Zwecke im Straßenland abgestellt werden. Von vornherein sei nämlich die Wiederinbetriebnahme der Kraftfahrzeuge als Verkehrsmittel bezweckt; der gewerbliche Vermietungszweck vermöge diesen Verkehrszweck selbst nicht zu verdrängen.[529] Letztlich kommt es also nach dieser Entscheidung darauf an, ob es bei der jeweiligen Nutzung primär um einen verkehrlichen oder einen anderen, verkehrsfremden Zweck geht. Das Gericht nimmt somit die Nutzerperspektive ein, während die oben zitierten obergerichtlichen Entscheidungen auf die Motivation der Anbieter abstellen.

Läge man abweichend von der Mietwagenentscheidung jedenfalls für das den Verkehrsraum in sehr viel größerem Maße in Anspruch nehmende Carsharing die Anbieterperspektive zugrunde, so ließen sich Parkraumreservierungen mit *Ringwald* sowohl für das stationsgebundene als auch für das stationsungebundene Carsharing als Sondernutzung und nicht als Gemeingebrauch einzuordnen.[530] Umgekehrt geht wiederum *Degenhardt* davon aus, dass es generell – auch für das stationsgebundene Carsharing – allein auf die Nutzerperspektive ankomme, nämlich auf den verkehrlichen Gemeingebrauch durch die Carsharingkunden[531], so dass beide Arten des Carsharing in der Konsequenz Gemeingebrauch seien und keine von ihnen Sondernutzung.

Der Gesetzentwurf des CsgG behandelt beide Arten des Carsharing demgegenüber unterschiedlich, indem er die stationsungebundenen unter der Nutzerperspektive und die stationsgebundenen aus der Anbieterperspektive betrachtet. Im Hinblick auf Letztere stellt dieser die wirtschaftlichen Motive der Carsharing-Anbieter in den Vordergrund. Er geht davon aus, dass es nicht auf die Kunden, sondern auf die Carsharingunternehmen ankomme, da diese ihre Gewerbefläche in den öffentlichen Verkehrsraum verlagerten.[532] Dem jeweiligen Unternehmen werde, so der betreffende Vermerk von BMI und BMJV, der Straßenraum nicht zur Verkehrsteilnahme überlassen, so dass sich dessen Nutzung insoweit außerhalb der Widmung bewege. Das Unternehmen selbst wolle die Fahrzeuge nicht bewegen, sondern „vielmehr sein bislang im Privatraum vorhandenes Betriebsgelände in den öffentlichen Verkehrsraum verlagern". Die Stellfläche werde damit quasi Bestandteil der unternehmerischen Angebotsfläche. Die gewerbliche Nutzung einer Straße sei aber in der Regel Sondernutzung.[533]

Zumindest von der Akzentuierung her klingt das soeben zitierte Mietwagenurteil des BVerwG anders, wenn es für das Abstellen von Mietwagen auf öffentlichem Straßenland ungeachtet der damit verfolg-

---

528 BVerwG, Urteil vom 03.06.1982 – 7 C 73/79 (NJW 1982, 2332, Leitsatz).

529 BVerwG, Urteil vom 03.06.1982 – 7 C 73/79 (NJW 1982, 2332, 2333).

530 So Ringwald u. a., Öffentlicher Raum ist mehr wert, Rechtsgutachten für Agora Verkehrswende (2018), S. 57.

531 Vgl. Degenhardt, Gesetzgebungskompetenzen, S. 22 f.

532 BT-Drs. 18/11285, S. 35; ausführlicher BMI/BMVJ, Vermerk: Gesetzgebungskompetenz des Bundes, S. 6.

533 BMI/BMVJ, Vermerk: Gesetzgebungskompetenz des Bundes, S. 6 (unter Berufung auf Wohlfarth, in: Haus/Krumm/Quarch, Gesamtes Verkehrsrecht, § 7 FStrG Rn. 6).

ten gewerblichen Interessen den Verkehrszweck als maßgeblich annimmt.[534] Ausdrücklich wies das Gericht dabei den Einwand zurück, der Mietwagenanbieter „benutze den öffentlichen Straßengrund gleichsam als ‚Lagerplatz' für eine ‚Ware', die in ihrem Gewerbebetrieb vermietet werden solle"; vielmehr tue dieser „nichts anderes, als zum Verkehr zugelassene und betriebsbereite Kraftfahrzeuge bei objektiv gegebener und gewollter Möglichkeit jederzeitiger Inbetriebnahme auf der Straße aufzustellen".[535]

Allerdings unterscheidet sich der vorliegende von dem Mietwagenfall dadurch, dass es bei § 5 CsgG um die Reservierung bestimmter Straßenlandflächen unter Ausschluss des Gemeingebrauchs durch andere Kraftfahrzeuge geht, während im Mietwagenfall die Nutzung allgemein zur Verfügung stehender Parkplätze für Mietwagen wie für andere Kraftfahrzeuge in Rede stand. Von daher wird man nicht so weit gehen können, das Mietwagenurteil auf die hiesige Problematik „1 zu 1" übertragen zu können. Die Reservierung allein für Carsharingfahrzeuge führt zu einem partiellen Ausschluss des übrigen Gemeingebrauchs und könnte daher durchaus eine andere Beurteilung rechtfertigen.

Die Frage, welche Sichtweise die richtige ist, kann hier nicht abschließend geklärt werden. In alle drei Richtungen lässt sich gut argumentieren. Im Unterschied zu den meisten anderen Beispielen aus der Rechtsprechung kann hier jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass die verkehrstypischen Zwecke der Fortbewegung gegenüber den unternehmerischen Interessen in den Hintergrund träten oder gar fehlen würden. Vielmehr fallen gewerbliche Anbieter- und verkehrliche Nutzungsinteressen zusammen. Während es bei den üblichen Beispielen für die Einstufung gewerblicher Tätigkeiten als Sondernutzung um solche geht, bei denen der verfolgte gewerbliche Nutzungszweck verkehrsfremd ist, geht es hier gerade um das Angebot einer Dienstleistung, mit der den Kunden die Teilnahme am verkehrlichen Gemeingebrauch ermöglicht werden soll. Deshalb kann jedenfalls nicht ohne weiteres angenommen werden, dass das Vorhalten von Parkraum für dieses Angebot mit der Belegung von Parkflächen für sonstige, nicht verkehrliche Gewerbezwecke gleichgesetzt werden kann.

Fraglich ist, ob in dieser Hinsicht Klarheit gewonnen werden kann, indem darauf abgestellt wird, dass das Straßenverkehrsrecht präferenz- und privilegienfeindlich sei[536] (siehe dazu eingehend oben, 4.2.4.5) – so dass im Rückschluss argumentiert werden könnte, die Einräumung von Sonderrechten führe zu einer „widmungsrechtlichen Relevanz" und dadurch in den Kompetenzbereich des Straßenrechts hinein.[537] *Degenhardt* verweist insoweit darauf, dass es im Straßenverkehrsrecht auch andere Individuen „privilegierende" Regelungen mit Ausschluss für den sonstigen Gemeingebrauch gebe, insbesondere die Ausweisung von personengebundenen Behindertenparkplätzen auf Grundlage von § 45 Abs. 1b Nr. 2 StVO.[538] Dem setzt der Vermerk von BMI/BMVJ entgegen, bei dieser sehr speziellen Privilegierung gehe es – anders als hier – ausnahmsweise um eine Regelung zum Zwecke der Verkehrssicherheit, denn mit ihr werde sichergestellt, dass „diese Menschen durch die kurzwegige Erreichbarkeit eines bestimmten Parkplatzes ohne Gefährdungen für sich und für andere Menschen am Verkehr durch Kraftfahrzeuge teilnehmen können."[539]

Das mag für viele, sicher nicht für alle Fälle der Normanwendung so gelten können. Im Vordergrund der Sonderregelungen zu Schwerbehindertenparkplätzen dürfte vielmehr zumindest oftmals stehen,

---

534 BVerwG, Urteil vom 03.06.1982 – 7 C 73/79 (NJW 1982, 2332, 2333).

535 BVerwG, Urteil vom 03.06.1982 – 7 C 73/79 (NJW 1982, 2332, 2333).

536 In diesem Sinne Brenner, SVR 2017, 361, 363; ders., in: Stellungnahme zur Anhörung im Verkehrsausschuss des Bundestages am 22.03.2017, Ausschussdrucksache 18(15)491-D, S. 5; ähnlich Leue, SVR 2012, 247, 249.

537 In diese Richtung BMI/BMJV, Vermerk: Gesetzgebungskompetenz des Bundes, S. 6.

538 Degenhardt, Gesetzgebungskompetenzen, S. 28 f.; ders., in: Sommer/Mucha/Roßnagel u.a.: Umwelt- und Kostenvorteile, S. 120 f.;

539 BMI/BMVJ, Vermerk: Gesetzgebungskompetenz des Bundes, S. 6.

bei knappen räumlichen Verhältnissen sicherzustellen, dass die Betroffenen, deren Fortkommen zu Fuß regelmäßig nur erschwert möglich ist, überhaupt angemessene Möglichkeiten zum Erreichen ihres jeweiligen Ziels haben – so dass die Bestimmungen dazu in erster Linie eine schlicht ordnende Funktion im Interesse der Leichtigkeit des Verkehrs haben und jedenfalls nicht primär der Verkehrssicherheit dienen.

Klarer als am Beispiel der Behindertenparkplätze lässt sich an dem vom BVerwG entschiedenen Fall der Ausweisung von Busspuren erkennen, dass privilegierende Bestimmungen für bestimmte Verkehrsteilnehmer der StVO selbst in ihrer jetzigen Gestalt nicht völlig fremd sind. Die „Präferenz- und Privilegienfreiheit" gilt eben nur „prinzipiell"[540]. Sie ist nur ein Grundsatz, kein Ausnahmen ausschließendes Dogma (siehe zum Ganzen oben, 4.2.4.5).

In der Busspur-Entscheidung stellt das BVerwG bewusst die Aufgabe des Straßenverkehrsrechts in den Mittelpunkt, „den öffentlichen Straßenverkehr zu ordnen und zu einem Ausgleich zwischen den Bedürfnissen des der Allgemeinheit dienenden öffentlichen Personennahverkehrs und den Interessen des Individualverkehrs zu kommen". Auf dieser Grundlage geht es davon aus, dass „dem öffentlichen Personennahverkehr wegen seiner Bedeutung für die Allgemeinheit ein gewisser rechtlicher und faktischer Vorrang vor dem Individualverkehr eingeräumt" werden kann.[541] Von daher spricht sehr viel dafür, den Gesetzgeber des Straßenverkehrsrechts im öffentlichen Interesse an beherrschbaren Verhältnissen im Straßenverkehr auch als befugt anzusehen, Regelungen zu schaffen, mit denen die Verteilung des Straßenraums zum Parken partiell zugunsten von Carsharing geordnet werden kann.

Verfassungsrechtlich ist im Übrigen zu betonen, dass die Rechtsprechung den Grundsatz der „Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit" der StVO nicht als Abgrenzungsmaßstab zwischen Gemeingebrauch und Sondernutzung – und damit zwischen Straßenverkehrs- und Straßenrecht – entwickelt hat. Sie hat an keiner Stelle zum Ausdruck gebracht, dass das Straßenverkehrsrecht aus dem Blickwinkel der eingeschränkten Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG privilegienfeindlich sein *müsse*.[542] Vielmehr ging es in den betreffenden Gerichtsentscheidungen lediglich darum festzustellen, welche Regelungsspielräume der StVO unter dem geltenden Straßenverkehrsgesetz eingeräumt sind.[543] „Privilegienfeindlich" sind die meisten Regelungen der StVO nur, weil und soweit das StVG als zugrundeliegendes Gesetz für die Setzung von Privilegien keinen Raum lässt, nicht weil die Kompetenzbestimmung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG unter dem Aspekt „Straßenverkehr" generell Privilegierungen im Straßenverkehr entgegenstehen würde (siehe hierzu bereits oben, 4.2.4.5).

Der Gesetzgeber geht für das CsgG in seiner jetzigen Gestalt von einer dem Straßenrecht unterfallenden Sondernutzung allerdings nur aus, soweit es um die spezifisch unternehmensbezogenen Begünstigungen nach § 5 des Gesetzes für Standorte des stationsgebundenen Carsharing geht. Für seine übrigen Regelungen, also für die Bevorrechtigungen der §§ 3 und 4 CsgG, wird weder in der Gesetzesbegründung noch an anderer Stelle erörtert, ob es sich hier dann nicht auch um eine Sondernutzung von Straßenland handeln müsse, weil der gewerbliche Zweck überwiege. Darin liegt eine gewisse Wertungsdiskrepanz, denn wenn man von einem dominierenden gewerblichen Zweck ausgeht, müsste das an sich auch für die nicht unternehmensbezogene Ausweisung von Abstellflächen für das Carsharing

---

540 Vgl. BVerwG, Urteil vom 28.05.1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427, 429).

541 BVerwG, Urteil vom 27.01.1993 – 11 C 35/92 (NJW 1993, 1729, 1730 f.).

542 Das übersieht Brenner, wenn er undifferenziert darauf abstellt, dass „das Straßenverkehrsrecht in seiner Gesamtausrichtung" präferenz- und privilegienfeindlich sei und darauf auf die Einschlägigkeit des Straßenrechts schließt (Brenner, Stellungnahme zur Anhörung, S. 5).

543 Vgl. BVerwG, Urteil vom 28.05.1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427, 429 – unter Berufung auf Steiner, NJW 1993, 3161, 3164, der dort jedoch nicht von der Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts spricht, sondern der Straßenverkehrsordnung). Daran anknüpfend BVerwG, Urteil vom 23.09.2010 – 3 C 32/09 (BeckRS 2010, 56020), Rn. 47.

gelten. Auch dort kommt es, jedenfalls soweit es um die Ausweisung von Parkplätzen für Carsharing geht, nämlich zum Ausschluss der übrigen Verkehrsteilnehmer vom verkehrlichen Gemeingebrauch.

Letztlich bleibt die Zuordnungsproblematik zwischen Straßenverkehrs- und Straßenrecht auch in Ansehung der teils durchaus unterschiedlich akzentuierenden gerichtlichen Entscheidungspraxis zum Gemeingebrauch und zu möglichen Privilegien im Straßenverkehrsrecht schlicht ungeklärt. Sie ist ohne höchstrichterliche Rechtsprechung auch nicht rechtssicher klärbar.

4.4.2.3 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten

Integration des CsgG in das Straßenverkehrsrecht

Aus rechtssystematischer Sicht liegt es nahe, die Bestimmungen des CsgG – wie auch diejenigen des Elektromobilitätsgesetzes – direkt in das Straßenverkehrsrecht zu integrieren, konkret in Gestalt einer entsprechenden Änderung des StVG. Überzeugende verfassungsrechtliche Hinderungsgründe gibt es dafür, wie aufgezeigt wurde, nicht.

Mit einer solchen, rein rechtssystematischen Änderung wären jedoch keine inhaltlichen Verbesserungen verbunden, so dass diesem Vorschlag keine Priorität zukommen kann. Jedoch sollte diese Möglichkeit wahrgenommen werden, falls es (ohnehin) zu einer grundlegenden Reform des Straßenverkehrsrechts kommen sollte. Bei dieser Gelegenheit könnten auch die Bestimmungen des EMoG sowie die immissionsschutzrechtlichen Bestimmungen über Luftreinhaltepläne (ggf. modifiziert) integriert werden, soweit sie den Straßenverkehr betreffen.

Bewältigung des Kompetenzdilemmas zwischen Bund und Ländern

Hinsichtlich speziell der Bestimmungen für das stationsgebundene Carsharing (§ 5 CSgG) geht der Gesetzentwurf davon aus, dass die Materie dem Straßenrecht zuzuordnen ist. Das hat zur Folge, dass dem Bund nur die Gesetzgebungskompetenz für die „Landstraßen für den Fernverkehr“ zusteht, entsprechende Regelungen für die übrigen Straßen jedoch unter die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen würden. Die obigen Ausführungen haben aufgezeigt, dass die Richtigkeit dieser Zuordnung mit Unsicherheiten behaftet ist und weder durch das Gesetz selbst noch gutachterlich rechtssicher geklärt werden kann.

Sollte die Annahme der Bundesregierung, hier liege eine straßenrechtliche Angelegenheit vor, falsch sein, bliebe dies für die Vorschrift selbst zwar folgenlos, da dem Bund in jedem Falle die Gesetzgebungskompetenz auch für diese Regelung zustünde. Konsequenzen hätte es jedoch für die Länder. Denn wenn die Reservierung von Abstellflächen für einzelne Unternehmen keine Sondernutzung von Straßenland ist, sondern Gemeingebrauch, dann sind die Länder daran gehindert, hierfür eigenständige Regelungen zu treffen und entsprechende Fälle als Sondernutzung zu behandeln. Das kann aus den grundlegenden Entscheidungen des BVerfG zur Abgrenzung von Straßen- und Straßenverkehrsrecht abgeleitet werden. Denn diese sind getragen von der – bislang unumstrittenen – Annahme, dass der Bund die Gesetzgebungskompetenz für das Straßenverkehrsrecht erschöpfend wahrgenommen habe[544], so dass den Ländern auf diesem Rechtsgebiet keine eigenständigen oder ergänzenden Gesetzgebungskompetenzen mehr zustehen.

Anders läge es jedoch, wenn und ggf. soweit der Bund seine Konzeption des Straßenverkehrsrechts für eigenständige oder ergänzende Landesregelungen öffnen würde – was ihm im Rahmen der konkurrierenden Bundesgesetzgebung nach Art. 72, 74 GG durchaus möglich wäre. Denn nach Art. 72 Abs. 1 GG

[544] Vertiefend BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 324 ff.).

haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung, „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis nicht durch Gesetze Gebrauch gemacht hat“.

Die Länder selbst können dieses Problem nicht lösen. Ihnen bleibt nur, die Spielräume des Straßenrechts praktisch zu nutzen – in der Hoffnung, hierbei ihre Regelungskompetenzen nicht zu überschreiten. Allerdings eröffnet sich auf der Bundesgesetzgebung eine Möglichkeit, die bei den Ländern liegende (verfassungs-) rechtliche Unsicherheit zu beseitigen: Der Bund kann eine Regelung schaffen, in der er verbindlich zum Ausdruck bringt, dass die Reservierung von Abstellflächen für die Carsharingfahrzeuge einzelner Unternehmen eine Angelegenheit der Länder ist, auch wenn und soweit es sich der Sache nach um eine straßenverkehrsrechtliche Angelegenheit handelt.

Hierbei sollte der Bund jedoch nicht so vorgehen, dass er den Ländern ausdrücklich die Befugnis für Regelungen wie den § 5 CsgG auf den in ihrer oder in kommunaler Straßenbaulast liegenden Flächen verleiht. Denn wenn er dies täte, würde er umgekehrt das Risiko eingehen, selbst seine Kompetenzen zu überschreiten, falls sich die Regelung objektiv doch als eine solche des Straßenrechts darstellen sollte.

Lösbar erscheint dieses Problem, indem der Bund in oder bezogen auf § 5 CsgG (z.B. auch im Straßenverkehrsgesetz) eine gesetzliche „Unberührtheitsklausel“ für die betreffenden Landesregelungen einbaut und in der Gesetzesbegründung deren Funktion näher erläutert. Konkret sollte er darin zum Ausdruck bringen, dass er an sich von der Annahme ausgeht, es handele sich ohnehin um eine landesrechtliche Angelegenheit auf Grundlage des Straßenrechts. Sollte § 5 CsgG entgegen dieser Annahme jedoch als Regelung straßenverkehrsrechtlicher Natur einzuordnen sein, solle mit der Bestimmung sichergestellt werden, dass den Ländern gleichwohl die Möglichkeit zur Reservierung von Straßenland für einzelne Carsharing-Unternehmen offenstehen soll, das Bundesgesetz insoweit also keine abschließende Regelung trifft, so dass den Ländern im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung ein entsprechender Regelungsspielraum verbleibt.

Eine derartige Klausel könnte zum Beispiel wie folgt lauten:

> „Landesrechtliche Bestimmungen über die ausschließliche Nutzung von Verkehrsflächen außerhalb von Bundesfernstraßen als Stellflächen für Carsharingfahrzeuge einzelner oder mehrerer bestimmter Unternehmen bleiben unberührt. Für die Kennzeichnung der Flächen und der Fahrzeuge finden die auf Grund der §§ 3 und 4 erlassenen Rechtsverordnungen Anwendung; die zuständigen Behörden können mit Zustimmung der obersten Straßenverkehrsbehörde für die Zuordnung der Fahrzeuge zu den berechtigten Unternehmen geeignete zusätzliche Kennzeichnungen vorgeben und für die eingesetzten Verkehrszeichen geeignete Zusatzschilder verwenden.“

Sonstige Überlegungen zu Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten der Rechtslage nach dem CsgG werden im Rahmen der nachfolgenden Einzelkapitel angestellt.

4.4.3 Schaffung neuer Parkmöglichkeiten für Carsharing

4.4.3.1 Planung spezieller Parkflächen für Carsharing

Für die städtebauliche Planung neuer Abstellflächen speziell als Carsharing-Parkplätze kann zunächst auf die Ausführungen zu den bauplanungsrechtlichen Ausgangsbedingungen im einführenden Abschnitt zum Bau- und Planungsrecht (4.2.2) sowie im Abschnitt zur Planung von Gebieten ohne/mit wenig Autoverkehr (4.3.2) verwiesen werden.

Zur Verfügung stehen hierfür die Instrumente des Bebauungsplans (§ 9 BauGB) sowie der städtebaulichen Verträge (§ 11 BauGB) und der vorhabenbezogenen Bebauungsplanung (§ 12 BauGB). Für diese stellt sich die Frage, ob und ggf. inwieweit es möglich ist, bestimmte Flächen als ausschließlich dem Abstellen von Carsharingfahrzeugen vorbehalten festzulegen.

Im Rahmen von städtebaulichen Verträgen sowie von Durchführungsverträgen zu vorhabenbezogenen Bebauungsplänen können entsprechende Festlegungen mittels vertraglicher Regelungen ohne weiteres getroffen werden.[545] Die betreffenden, relativ weitreichenden Möglichkeiten gleichen praktisch denen zur Planung autofreier/autoarmer Siedlungen (siehe zum Ganzen oben, 4.3.2).

Ob die planerische Festsetzung solcher Flächen auch in (klassischen) Bebauungsplänen zulässig ist, war noch nicht Gegenstand gerichtlicher Klärung. Einschlägig ist insoweit § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB. Danach können im Rahmen von Bebauungsplänen aus städtebaulichen Gründen unter anderem Festsetzungen getroffen werden für „die Verkehrsflächen sowie Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung, wie Fußgängerbereiche, Flächen für das Parken von Fahrzeugen, Flächen für das Abstellen von Fahrrädern sowie den Anschluss anderer Flächen an die Verkehrsflächen".

Zu den Verkehrsflächen zählen insbesondere die privaten und öffentlichen Flächen für den fließenden und ruhenden Straßenverkehr; eine Differenzierung in öffentliche oder private Verkehrsflächen ist möglich, aber nicht zwingend erforderlich.[546] Die betreffenden Festsetzungen sind daher sowohl für öffentliches Straßenland (als Grundlage für eine straßenrechtliche Widmung) als auch für Privatgrundstücke möglich.

Ob die Vorschrift auch die Festsetzung von Flächen ermöglicht, mit denen nicht nur die Nutzung zum „Parken von Fahrzeugen" bestimmt wird, sondern einengend nur das Parken von auf bestimmte Weise genutzten Kraftfahrzeugen (nämlich im Rahmen von Carsharing), gibt der Wortlaut der Vorschrift nicht her. Diese Rechtsfrage ist ungeklärt. Von der Formulierung her kann die Bestimmung dafür grundsätzlich als offen angesehen werden, da allgemein davon ausgegangen wird, dass es sich nur um einen Beispielskatalog handelt, nicht um eine abschließende Bestimmung.[547] Fraglich könnte aber sein, ob die Differenzierung danach, ob es sich um ein Carsharingfahrzeug handelt oder nicht, einer bauplanungsrechtlichen Regelung überhaupt zugänglich ist. Denn auf dem Grundstück selbst macht es keinen Unterschied, welches Fahrzeug dort steht und welche Funktion es hat.

Das Städtebaurecht dient jedoch nicht einfach der Festlegung der zulässigen Grundstücksnutzung als solcher, sondern regelt die Zulässigkeit aus dem Blickwinkel der städtebaulichen Planung. Es kommt daher nicht nur darauf an, wie sich die jeweilige Nutzung auf dem Grundstück selbst und in seiner unmittelbaren Nachbarschaft auswirkt, sondern auch darauf, welche weitergehende Bedeutung sie auf die städtebaulichen Verhältnisse im Gemeindegebiet hat. Deshalb spricht Überwiegendes dafür, dass es grundsätzlich möglich ist, auch spezifische Festsetzungen für Abstellflächen für Carsharing zu treffen – jedenfalls soweit die betreffende Festsetzung „städtebaulich" begründet ist und nicht anderen Motiven – etwa wirtschaftlichen – folgt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat schon Ende der 1990er Jahre zum Ausdruck gebracht, dass die Gemeinden unter Anwendung von § 1 in Verbindung mit § 9 I Nr. 11 BauGB grundsätzlich befugt sind, „durch bauplanerische Festsetzungen im Rahmen der Selbstverwaltung eine gemeindliche ‚Verkehrspolitik' zu betreiben"[548], das Festsetzungsinstrumentarium des § 9 BauGB also „für eine eigene ‚Verkehrspolitik' zu nutzen".[549] Das dürfte erst recht gelten, nachdem § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB in das Gesetz aufgenommen wurde, der den Gemeinden in spezifischer Weise gestattet, die städtebauliche Planung

---

545 Vgl. Sommer/Mucha/Roßnagel u.a.: Umwelt- und Kostenvorteile ausgewählter innovativer Mobilitäts- und Verkehrskonzepte, in: UBA-Texte 87/2016, S. 124 f. m.w.N.

546 Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9 Rn. 58 m.w.N.; vgl. auch Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 9 Rn. 104 m.w.N.

547 Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9 Rn. 65.

548 BVerwG, Beschluss vom 22.04.1997 – 4 BN 1/97 (NVwZ-RR 1998, 217).

549 BVerwG, Urteil v, 28.01.1999 – 4 CN 5/98 (NVwZ 1999, 1222, 1223).

auch an dem Ziel einer Vermeidung und Verringerung von Verkehr auszurichten (siehe das Vollzitat oben, unter 4.3.2.1).

Wenn bzw. soweit die Festsetzung von speziell dem Carsharing vorbehaltenen Verkehrsflächen darauf zugeschnitten ist, im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB *vor Ort* den Kfz-Verkehr zu verringern oder Probleme der Verkehrsbelastung zu bewältigen, müsste sie daher auf Grundlage des § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB zulässig sein. Wesentlich dürfte es also darauf ankommen, ob mit der Festsetzung konkrete verkehrslenkende bzw. verkehrspolitische Ziele für den betrachteten gemeindlichen Planungsraum verfolgt werden oder nicht. Das allgemeine Ziel, Carsharing fördern zu wollen, dürfte dafür nicht ausreichen. Vielmehr dürfte entscheidend sein, ob damit konkrete städtebaulich bedeutsame Herausforderungen im Hinblick auf den Verkehr in der Gemeinde bewältigt werden sollen.

Die Stadt Freiburg hat unter Gebrauch dieses Instrumentariums 2015 einen entsprechenden Text-Bebauungsplan[550] mit dem Titel „Car-Sharing-Stellplatzkonzept" verabschiedet.[551] In diesem werden über das gesamte Stadtgebiet verteilt im öffentlichen Straßenraum bestimmte Carsharing-Parkplätze festgelegt. Der Plan zielt darauf, dass „bedarfsgerecht, nach Stadtteilen differenziert und unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse in angemessener Form Stellplätze des öffentlichen Straßenraums zu Stellplätzen für den Zweck des Abstellens von Carsharingfahrzeugen umgewidmet werden".[552]

4.4.3.2 Errichtung neuer baulicher Anlagen für Carsharing-Stationen

Mit der planungsrechtlichen Festsetzung sind die betreffenden Parkflächen jedoch noch nicht praktisch vorhanden. Hierzu müssen weitere Schritte erfolgen. Teils ist nur eine Kennzeichnung notwendig, teils muss aber auch eine Genehmigung im Einzelfall eingeholt werden. Je nachdem, ob es sich um private oder öffentliche Flächen handelt und ob es um bereits vorhandene Parkflächen geht oder bauliche Maßnahmen erforderlich sind, stellt sich die Ausgangslage dabei unterschiedlich dar:

- Soweit es darum geht, bereits vorhandenes, für den Straßenverkehr gewidmetes öffentliches Straßenland künftig ausschließlich der Nutzung für Carsharingfahrzeuge vorzubehalten, wird nach dem Inkrafttreten der Durchführungsverordnungen zu §§ 3 und 4 CsgG auf deren Grundlage und nach deren Maßgabe lediglich eine Kennzeichnung der betreffenden Flächen nötig sein. Zur Verfügung stehen dafür ggf. die Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen der StVO (und keine anderen). Eines zusätzlichen Genehmigungsaktes bedarf es nicht.
- Sofern es um baulich bereits vorhandene Parkflächen auf privatem Grund (ggf. auch in Gebäuden) geht, bedarf es grundsätzlich ebenfalls keiner Baugenehmigung. Das gilt auch für Parkflächen auf öffentlichen Grundstücken und in öffentlichen Gebäuden, die nicht straßenrechtlich für den öffentlichen Verkehr gewidmet sind, denn auch diese stehen in einem privatrechtlichen Eigentumsverhältnis. Allerdings ist insoweit zu beachten:
- Sofern bauliche Maßnahmen nötig ein sollten, sind die bauordnungsrechtlichen Anforderungen zu beachten. Aus diesem Blickwinkel stellt sich die Frage, ob hierfür eine bauordnungsrechtliche Genehmigung oder Anzeige erforderlich ist. Das kann zum einen für die bautechnische (Neu-) Herstellung der nötigen befestigten Flächen selbst oder deren bauliche Umgestaltung gelten, zum anderen für zusätzliche bauliche Anlagen wie Bordsteine, Poller, Pfosten, Bügel mit Absperrfunktion, Baken, Einfassungen, Schilder, besondere Stelen oder ähnliches. Die

---

550 Siehe dazu auch Sommer/Mucha/Roßnagel u.a.: Umwelt- und Kostenvorteile ausgewählter innovativer Mobilitäts- und Verkehrskonzepte, in: UBA-Texte 87/2016, S. 124.

551 Stadt Freiburg im Breisgau, Bebauungsplan „Car-Sharing-Stellplatzkonzept", Plan-Nr. 8-1, Beschluss vom 17.03.2015; siehe: https://freiburg.more-rubin1.de/beschluesse_details.php?vid=3150801100039&nid=ni_2015-GR-128&suchbegriffe=&select_gremium=&select_art=&status=1&x=12&y=9.

552 Stadt Freiburg, Bebauungsplan „Car-Sharing-Stellplatzkonzept", Plan-Nr. 8-1, Anlage 4a: Begründung, S. 2.

gleichen Fragen stellen sich für die Errichtung oder Änderung von Gebäuden zur Unterbringung von Carsharingfahrzeugen, sei es auf privatem oder auf öffentlichem Grund außerhalb des Straßenlands.

Für die bauliche Herrichtung von nach Maßgabe des Straßenrechts als Verkehrsfläche zum Gemeinbedarf gewidmeten Flächen und die zugehörigen Verkehrszeichen und -einrichtungen sind grundsätzlich keine gesonderten Baugenehmigungen nötig. Die Bauordnungen enthalten entsprechende Beschränkungen ihres Anwendungsbereichs.[553] Anders liegt es jedoch, soweit es entweder um nach der StVO nicht als Verkehrszeichen oder -einrichtungen übliche Baulichkeiten geht (z.B. eine werbende Kennzeichnung durch eine Stele für eine Abholstation, ein manueller oder automatischer Absperrbügel) oder es sich um bauliche Anlagen außerhalb des zu Verkehrszwecken gewidmeten öffentlichen Straßenlands handelt (z.B. um die bauliche Herrichtung von Stellplätzen oder zugehörige bauliche Nebenanlagen sowie ggf. Gebäude auf privaten oder öffentlichen Grundstücken).

Für derartige Fälle ist anhand der differenzierenden Vorschriften der jeweiligen Landesbauordnung zu prüfen, ob es einer Baugenehmigung oder einer Einreichung von Bauunterlagen in einem Kenntnisgabe- bzw. Freistellungsverfahren[554] bedarf oder nicht. Die Bauordnungen gehen insoweit in den Einzelheiten teils uneinheitlich vor, so dass aus der von der Bauministerkonferenz herausgegebenen Musterbauordnung[555] nur bedingt Schlüsse gezogen werden können[556], auch wenn in der Tendenz dazu gesagt werden kann, dass kleinere oder nicht bedeutsame Anlagen sehr häufig verfahrensfrei sind, es also weder einer Baugenehmigung noch der Einreichung von Bauunterlagen bedarf. Für Stellplätze auf privaten Grundstücken kann es insoweit neben der Größe[557] unter anderem auch darauf ankommen, wo sie auf dem Grundstück errichtet werden (innerhalb/außerhalb von Abstandsflächen) und ob es sich um Garagen bzw. Teile von größeren Gebäuden handelt (z.B. auch Tiefgaragen).

Eine genaue Analyse dazu würde den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen und den Aufwand nicht rechtfertigen.

4.4.3.3 Privilegierungen im Stellplatzrecht

Aus den bauordnungsrechtlichen Vorschriften ergeben sich nicht nur Anforderungen an die Errichtung von Abstellplätzen für Carsharingfahrzeuge, sondern – jedenfalls in manchen Bundesländern – auch spezielle Möglichkeiten für Anreize zur Schaffung von für Carsharing reservierten Parkmöglichkeiten. Angesprochen sind insoweit die landesrechtlichen Bestimmungen zur sog. Stellplatzpflicht, für die es jedoch in den verschiedenen Bundesländern durchaus unterschiedliche Gestaltungen gibt. Hierauf ist bereits oben in Abschnitt 4.3.2.1 eingegangen worden.

---

553 Vgl. z. B. § 1 Abs. 2 Nr. 1 BauO Bln, § 1 Abs. 2 Nr. 1 BauO NW (wortgleich): „Dieses Gesetz gilt nicht für 1. Anlagen des öffentlichen Verkehrs einschließlich Zubehör, Nebenanlagen und Nebenbetrieben, ausgenommen Gebäude“.

554 Die Bauordnungen verwenden für Verfahren, bei denen lediglich die Bauunterlagen eingereicht werden müssen, aber keine Genehmigung notwendig ist, unterschiedliche Begriffe. Zum Teil ist von „Freistellung“ die Rede, zum Teil von „Kenntnisgabeverfahren“ oder „Anzeigeverfahren“. Die Rechtslage ist insoweit unübersichtlich. Als Anhalt mag § 62 der Musterbauordnung (siehe folgende Fn.) dienen können.

555 Bauministerkonferenz (ARGEBAU): Musterbauordnung – MBO – Fassung November 2002, zuletzt geändert durch Beschluss vom 13.05.2016 (siehe: https://www.is-argebau.de/verzeichnis.aspx?id=991&o=991, zuletzt abgerufen am 14.06.2019).

556 Anders der in Sommer u. a. vermittelte Eindruck (vgl. Sommer/Mucha/Roßnagel u. a.: Umwelt- und Kostenvorteile ausgewählter innovativer Mobilitäts- und Verkehrskonzepte, in: UBA-Texte 87/2016, S. 126).

557 Nach der Musterbauordnung sollen z. B. Stellplätze außerhalb von Gebäuden bis zu einer Fläche von 30 Quadratmetern als verfahrensfrei eingestuft werden (vgl. § 61 Abs. 1 Nr. 13 b MBO).

Nach dem in vielen Bundesländern noch (weitgehend) aufrecht erhaltenen traditionellen System der bauordnungsrechtlichen Stellplatzpflicht[558] waren bzw. sind die Bauherren bei Neubauten und wesentlichen Änderungen von Gebäuden grundsätzlich verpflichtet, eine nach näheren Vorgaben des Landesrechts bestimmte Anzahl von „notwendigen" Stellplätzen für Kfz zu schaffen (oft auch „Einstellplätze" genannt). Die Stellplätze mussten bzw. müssen unabhängig davon errichtet werden, ob die Nutzer sie tatsächlich selbst benötigen. War bzw. ist die Herstellung der Stellplätze auf oder in unmittelbarer Nähe des Baugrundstücks nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich, so konnte/kann die zuständige Behörde gestatten, an Stelle der Stellplätze die Zahlung eines Ablösebetrages zu verlangen. Die Einnahmen hieraus gingen/gehen an die Gemeinde, die sie im Ursprungsmodell ausschließlich für die Schaffung von Abstellmöglichkeiten für Kfz an anderer Stelle zu verwenden hatte. Die meisten Bauordnungen gingen jedoch bereits in den 1980er/1990er Jahren dazu über, auch die Verwendung für Zwecke des ÖPNV oder andere Maßnahmen zu gestatten, die den Parkraumbedarf mindern. Sie können inzwischen üblicherweise auch für die Schaffung von Carsharing-Stationen verwendet werden.[559] Im gleichen Zeitraum wuchs die Kritik daran, die Stellplatzpflicht habe sich als nicht mehr zeitgemäßes Instrument der Förderung des Autoverkehrs erwiesen. In einigen Gemeinden ging man daher dazu über, den Gemeinden zu gestatten, die Herstellung von Stellplätzen durch Satzung zu untersagen. In Berlin wurde die Stellplatzpflicht 1997 ganz abgeschafft[560], in Hamburg 2014 für Wohngebäude[561].

In den letzten Jahren hat sich die Situation in den meisten Bundesländern stark gewandelt und ausdifferenziert. In mehreren Bundesländern[562] sehen die Landesbauordnungen – § 86 der Musterbauordnung folgend – statt einer generellen Stellplatzpflicht vor, dass die Gemeinden solche Stellplatzpflichten einschließlich etwaigen Ablösemöglichkeiten durch örtliche Satzung schaffen und selbst regeln können. Hierbei erhalten sie im Landesrecht mitunter weitreichende Spielräume zur unterschiedlichen Ausgestaltung, so dass in verschiedenen Orten Deutschlands teils sehr stark voneinander abweichende Regelungen gelten.

Die Musterbauordnung sieht inzwischen vor, dass die Anzahl notwendiger Stellplätze durch die Gemeinden „unter Berücksichtigung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, der Bedürfnisse des ruhenden Verkehrs sowie der Erschließung durch Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs" zu bestimmen ist (§ 86 Abs. 1 Nr. 4 MBO). In gewissem Umfang kann auf Grund derartiger Bestimmungen auch das Vorhandensein von Carsharing-Abstellflächen von Bedeutung für die Anzahl der herzustellenden Kfz-Stellplätze sein.[563] Das gilt aber nur in den Ländern, die vergleichbare an die Gemeinden gerichtete Bestimmungen erlassen haben oder nach denen die Feststellung der Anzahl zu errichtender Kfz-Stellplätze auf Grund von Einzelfallentscheidungen anhand vergleichbarer Maßstäbe vorgesehen ist (so z.B. in Sachsen[564] und bis vor Kurzem in Nordrhein-Westfalen[565]).[566]

---

558 Eingehend zur geschichtlichen und rechtlichen Entwicklung bis 2000 (und zum folgenden Absatz) Klinski, Die novellierten Stellplatzbestimmungen in den Bauordnungen der Länder (Diss. 2000), Berlin 2001, S. 32 ff. m.w.N.

559 Vgl. mit konkreten Regelungsbeispielen Sommer/Mucha/Roßnagel u. a.: Umwelt- und Kostenvorteile ausgewählter innovativer Mobilitäts- und Verkehrskonzepte, in: UBA-Texte 87/2016, S. 127 f.

560 Vgl. § 48 Abs. 1 BauO Bln in der Fassung von 1997 (GVBl. 1997 S. 422).

561 Vgl. § 48 Abs. 1a HBauO in der durch Gesetz vom 28.01.2014 geänderten Fassung (HmbGVBl. 2014 S. 33).

562 So nach Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauNVO, § 12 Rn. 118 in Mecklenburg-Vorpommern (§ 86 Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. § 49 LBauO M-V), Hessen (vgl. § 44 HBO), Sachsen-Anhalt (§ 43 BauO LSA seit 1. 3. 2004) und Brandenburg (§ 43 Abs. 1 BbgBO 2008. neuerdings gilt es auch für Nordrhein-Westfalen (vgl. § 50 der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung – BauO NRW) vom 15. Dezember 2016 (GV S. 1161).

563 Vgl. Sommer/Mucha/Roßnagel u.a.: Umwelt- und Kostenvorteile ausgewählter innovativer Mobilitäts- und Verkehrskonzepte, in: UBA-Texte 87/2016, S. 127 f.

564 Vgl. § 49 der Sächsischen Bauordnung vom 11. Mai 2016 (SächsGVBl. S. 186), die zuletzt durch das Gesetz vom 27. Oktober 2017 (SächsGVBl. S. 588) geändert worden ist.

Die hessische Landesregelung wird insoweit konkreter, indem sie den Gemeinden ausdrücklich gestattet, auf die Herstellung von Stellplätzen zu verzichten, soweit der Stellplatzbedarf „durch besondere Maßnahmen verringert wird" (§ 44 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 HBO)[567]. Insoweit soll nach den betreffenden Handlungsanweisungen zum Gesetz ausdrücklich auch die Einrichtung von Carsharing-Stellplätzen berücksichtigt werden können.[568] Ein ähnliches Ergebnis wird auf etwas andere Weise im bremischen Landesrecht erzielt. Dort ist im Stellplatzortsgesetz[569] (StellPlOG) geregelt, dass die Herstellung notwendiger Stellplätze anteilig ausgesetzt werden kann, solange und soweit zu erwarten ist, dass sich der Stellplatzbedarf durch besondere Maßnahmen eines Mobilitätsmanagements verringert (vgl. § 9 StellPlOG). Zu den insoweit anerkennbaren Maßnahmen zählt unter anderem die Einrichtung und Einbindung von Carsharing-Stationen. In die gleiche Richtung geht auch § 37 Abs. 4 der baden-württembergischen Bauordnung, nach der die Herstellung auszusetzen ist, „solange und soweit nachweislich ein Bedarf an Stellplätzen oder Garagen nicht besteht und die für die Herstellung erforderlichen Flächen für diesen Zweck durch Baulast gesichert sind".[570]

In einigen anderen Bundesländern sehen die Vorschriften die Möglichkeit einer Verringerung der Anzahl geforderter Kfz-Stellplätze bzw. das Aussetzen der Herstellungspflicht vor, wenn vertraglich sichergestellt wird, dass den Nutzern ÖPNV-Zeitkarten zur Verfügung gestellt werden (so in Niedersachsen[571] und Sachsen[572]).

Aus den genannten Beispielen mit Ansätzen zur Berücksichtigung von Carsharing-Abstellplätzen bei der Festsetzung der Anzahl zu errichtender Kfz-Stellplätze kann aber nicht generalisierend darauf geschlossen werden, dass entsprechende Möglichkeiten weitgehend bundesweit gegeben sind. Die Regelungen sind großenteils uneinheitlich, oftmals noch stark am traditionellen Stellplatzrecht orientiert (z.B. in Bayern[573] und Rheinland-Pfalz[574]) und werden, sofern entsprechende Regelungsspielräume bestehen, von den Gemeinden auf ganz unterschiedliche Weise gehandhabt. Lediglich hinsichtlich

---

565 Vgl. § 51 der BauO NW in der bis 2016 geltenden Fassung (BauO NRW vom 1. März 2000 (GV S. 256)), mittlerweile abgelöst durch § 50 der BauO NRW vom vom 15. Dezember 2016 (GV S. 1161), der die Regelungen hierzu in die gemeindliche Verantwortung delegiert, ohne ihnen hierzu konkretisierende Vorgaben zu machen.

566 Vertiefend, allerdings ohne systematische Auswertung des Rechts aller Bundesländer, für den Stand 2009 Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung – ILS (Hrsg.), Mobilitätsmanagement in der Stadtplanung (2009) S. 60 ff.

567 Hessische Bauordnung (HBO) vom 15. Januar 2011 (GVBl. I S. 46, 180), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 2016 (GVBl. S. 294).

568 Vgl. Nr. 44.1.2.4 in: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Handlungsempfehlungen zum Vollzug der HBO 2002 (HE-HBO) vom 22.1.2004 (StAnz. S. 746), Stand: 1.12.2011.

569 Ortsgesetz über Kraftfahrzeugstellplätze und Fahrradabstellplätze in der Stadtgemeinde Bremen (Stellplatzortsgesetz Bremen) vom 18.12.2012 (Brem.GBl., S. 555).

570 Landesbauordnung für Baden-Württemberg (LBO BW) vom 5. März 2010 (GBl. Nr. 7, S. 358), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. November 2014 (GBl. S. 501).

571 Vgl. § 47 Abs. 3 der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO) vom 3. April 2012 (Nds. GVBl. S. 46), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. September 2017 (Nds. GVBl. S. 338).

572 Siehe Nr. 49. 1.5.1 der Verwaltungsvorschrift zur Sächsischen Bauordnung vom 18. März 2005 (SächsABl.SDr. S. S 59; SächsABl. S. 363), die zuletzt durch VV vom 20. April 2017 (SächsABl. S. 635) geändert worden ist

573 Vgl. Art. 47 der Bayerischen Bauordnung (BayBO) vom 14. August 2007 (GVBl. S. 588), die zuletzt durch Gesetz vom 24. Juli 2015 (GVBl. S. 296) geändert worden ist – sowie dazu § 20 der Garagen- und Stellplatzverordnung (GaStellV) vom 30. November 1993 (GVBl. S. 910), die zuletzt durch Verordnung vom 25. April 2015 (GVBl. S. 148) geändert worden ist.

574 Vgl. § 47 Landesbauordnung Rheinland-Pfalz (LBauO) vom 24. November 1998 (GVBl. S. 365), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.06.2015 (GVBl. S. 77).

der Nutzbarkeit von Ablösebeträgen für die Schaffung von Carsharing-Stationen sieht es nach den meisten Landesbauordnungen insgesamt tendenziell günstiger aus.[575] Auch insoweit fragt sich aber, ob von den Möglichkeiten in der Praxis tatsächlich in größerem Umfang Gebrauch gemacht wird.

Von daher ist eine gewisse Vorsicht geboten, aus den in verschiedenen Studien zu den Themen des Mobilitätsmanagements und der Carsharing-Förderung durch stellplatzrechtliche Regelungen[576] vorgestellten Positivbeispielen verallgemeinernd zu schließen, die rechtliche Ausgangslage sei insoweit meist günstig. Es darf nicht übersehen werden, dass die Stellplatzvorschriften in vielen Bundesländern und in vielen Kommunen nach wie vor konservativ ausgerichtet sind und angewandt werden. Zudem stellt sich aus übergeordneter verkehrspolitischer Sicht die schwierig zu beantwortende Frage, ob nicht die von der generellen Stellplatzpflicht für den Autoverkehr ausgehende Förderwirkung bedeutsamer ist als die Anreizwirkung von Ausnahmeregelungen für Carsharing.

4.4.3.4 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten

Für das Bauplanungsrecht sowie für die allgemeinen Vorschriften des Bauordnungsrechts kann hier kein relevanter Veränderungsbedarf festgestellt werden.

Anders liegt es speziell bei den bauordnungsrechtlichen Stellplatzvorschriften. Hier könnten, soweit die Stellplatzpflicht nicht generell abgeschafft werden soll, entweder auf Landes- oder auf Gemeindeebene nach dem Vorbild der hessischen und bremischen Bestimmungen geeignete Regelungen geschaffen werden, nach denen die Schaffung von Carsharing-Flächen hinsichtlich der Anzahl für notwendig erachteter Stellplätze bedarfsmindernd angerechnet werden. Je nachdem, ob in dem jeweiligen Bundesland eine landesweite Stellplatzpflicht besteht oder die Regelungsbefugnis an die Gemeinden delegiert wurde, müsste dies gegebenenfalls auf der einen oder anderen Ebene geregelt werden.

Aus dem isolierten Blickwinkel der Carsharing-Förderung lässt sich die Sinnhaftigkeit dieser oder tiefer greifender anderer Rechtsänderungen aber nicht abschließend beurteilen. Innerhalb des Stellplatzrechts stellen sich noch sehr viel weiterreichende Fragen und Handlungsoptionen, die gegebenenfalls abzuwägen und in ihrer Wechselwirkung zueinander gesamthaft zu bewerten sind. So könnte von der Richtung her mit Berlin oder Hamburg auch an eine vollständige oder partielle Abschaffung der Stellplatzpflicht gedacht werden – oder mit einigen Landesregelungen an eine Untersagung der Errichtung neuer Kfz-Stellplätze unter bestimmten Voraussetzungen oder generell nach Maßgabe örtlicher Satzungen. Möglich wäre auch, insoweit qualitative Anforderungen in den Vordergrund zu stellen, etwa indem zur Verringerung des Platzbedarfs und/oder aus Umweltschutzgründen die oberirdische Errichtung von Stellplätzen für bei bestimmten Gebäudenutzungen auf dem Gelände untersagt wird (zum Beipiel bei großen Einzelhandelsgeschäften) oder geregelt wird, dass bei mehr als einer bestimmten Anzahl von Stellplätzen nur eine unterirdische oder mehrgeschossige Errichtung zulässig ist. Speziell im Hinblick auf Carsharing könnte generell auch ordnungsrechtlich ein bestimmter Stellplatzanteil vorgegeben werden – ebenso wie es für die Verbreitung der E-Mobilität möglich wäre, generell die anteilige Ausstattung von Stellplätzen mit Lademöglichkeiten vorzugeben.

Die Erwähnung dieser Möglichkeiten an dieser Stelle soll weder eine Präferenz für bestimmte Lösungen zum Ausdruck bringen noch den Eindruck von Vollständigkeit erwecken, sondern nur die Komplexität und die Breite der Spielräume für Reformen des Stellplatzrechts andeuten.

---

575 Vgl. Sommer/Mucha/Roßnagel u. a.: Umwelt- und Kostenvorteile ausgewählter innovativer Mobilitäts- und Verkehrskonzepte, in: UBA-Texte 87/2016, S. 128 f.

576 Vgl. ILS (Hrsg.), Mobilitätsmanagement in der Stadtplanung (2009), S. 60 ff.; Reutter et. al, Handreichung Carsharing Frankfurt/Main (2015), S. 16 ff.; Reutter et. al, Handbuch Carsharing NRW (2014), S. 35.

4.4.4 Reservierung von Parkflächen für Carsharing

4.4.4.1 Vorbemerkung

Das CsgG stuft die Reservierung von Parkflächen für Fahrzeuge einzelner Unternehmen, wie sich § 5 CsgG entnehmen lässt, als straßenrechtliche Sondernutzungen ein. Geht man von der Richtigkeit dieser Annahme aus, so sind für unternehmensbezogene Flächenreservierungen allein die Bestimmungen zum straßenrechtlichen Sondernutzungsregime anzuwenden. Die Anwendung der Bevorrechtigungen aus § 3 CsgG ist für unternehmensbezogene Flächenreservierung nicht möglich. Sollte diese Einstufung falsch sein und es sich objektiv nicht um Sondernutzungen handeln, so wäre insoweit zwar grundsätzlich das Straßenverkehrsrecht anzuwenden. Da § 3 CsgG jedoch unternehmensbezogene Reservierungen von Parkflächen nicht erfasst, wären solche rechtlich nicht möglich. Das gilt auch für den Anwendungsbereich des Landesstraßenrechts, da es sich bei der Zuordnung zum Anwendungsbereich des Straßen- oder des Straßenverkehrsrechts nicht um eine in der Dispositionsbefugnis des Gesetzgebers liegende Entscheidung handelt, sondern um eine objektivrechtliche Folge des Kompetenzbestimmungen des GG (siehe oben, 4.4.2.2).

Die nachfolgenden Ausführungen legen daher die Annahme zugrunde, dass die Zuordnungen des CsgG korrekt sind.

4.4.4.2 Anwendung von §§ 3, 4 CsgG und Straßenverkehrsrecht

Für die allgemeine (nicht unternehmensgebundene) Reservierung von Flächen zum Parken von Carsharingfahrzeugen auf zum öffentlichen Verkehr gewidmetem Straßenland wird von den Möglichkeiten der §§ 3 und 4 CsgG nach Maßgabe der betreffenden, noch zu erlassenden Verordnungsbestimmungen Gebrauch gemacht werden können, sobald diese in Kraft getreten sind. Welchen genauen Inhalt diese haben werden, ist derzeit noch nicht bekannt. Ein auswertbarer Entwurf der dazu vorgesehenen Verordnungsregelungen lag bei Redaktionsschluss dieser Studie (rund anderthalb Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes, im Januar 2019) noch immer nicht vor.

Bevor die Verordnungsbestimmungen in Kraft getreten sind, stehen den zuständigen Behörden innerhalb des Straßenverkehrsrechts keine Möglichkeiten zur Reservierung von Straßenland für Carsharingfahrzeuge zur Verfügung. Zwar könnte darüber nachgedacht werden, für die Beschilderung auf die vorhandenen Verkehrszeichen mit geeigneten Zusatzzeichen zurückzugreifen (z.B. ein Halteverbotsschild mit einem textlichen Zusatzzeichen „Carsharingfahrzeuge frei“). Dies erscheint auf Grundlage der Hinweise der VwV-StVO über die Möglichkeit der Anbringung von Zusatzzeichen mit Zustimmung der jeweiligen obersten Straßenverkehrsbehörde an sich denkbar.[577] Da das bereits in Kraft getretene CsgG jedoch eindeutig zum Ausdruck bringt, dass eine Flächenreservierung nur unter Anwendung der verbindlich durch Rechtsverordnung festzulegenden Form der Fahrzeugkennzeichnung und der Beschilderung zulässig sein soll, dürfte jedoch davon auszugehen sein, dass der Bundesgesetzgeber hierfür eine abschließende Bundesregelung schaffen wollte, so dass es den zuständigen Landesbehörden untersagt ist, von den noch zu erlassenden Verordnungsregelungen abweichende oder diesen vorgreifenden eigenständige Anordnungen zu treffen.

[577] Siehe VwV-StVO, Zu den §§ 39 bis 43 StVO, Punkt III. Nr. 16 a) (Rn. 46): „Abweichungen von dem in diesem Verzeichnis aufgeführten Zusatzzeichen sind nicht zulässig; andere Zusatzzeichen bedürfen der Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle.“ Siehe dazu auch BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 – BVerwG 7 C 26.16 (Dieselfahrverbote), Rn. 58 f. sowie BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 – BVerwG 7 C 30.17, Rn. 59 f.

4.4.4.3 Anwendung des straßenrechtlichen Sondernutzungsregimes

Anwendungsbereiche des Bundes- und Landesrechts

Für die Reservierung von unternehmensbezogenen Carsharing-Abstellflächen in Ortsdurchfahrten von Bundesfernstraßen ist es den zuständigen Stellen seit dem Inkrafttreten des CsgG möglich, nach Maßgabe von § 5 CsgG Verfahren zur Erteilung von fernstraßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnissen einzuleiten (zum Inhalt der Vorschrift siehe oben, 4.4.2.1).

Das CsgG erfasst jedoch keine Flächen an sonstigen Straßen, also weder an Landes- noch Kreis- oder Gemeindestraßen. Für Sondernutzungserlaubnisse an diesen Straßen gilt ausschließlich das jeweilige Landesstraßenrecht, ggf. ergänzt durch gemeindliche Sondernutzungssatzungen sowie die einschlägigen Sondernutzungsgebührenregelungen.

Auf dieser Grundlage hat man zum Beispiel in Bremen schon vor einigen Jahren bestimmte Straßenflächen als Flächen für „Mobilpunkte" von stationsbasiertem Carsharing ausgewiesen.[578] Einer Fortführung und weiteren Verbreitung dieser Praxis stehen die Bestimmungen des CsgG nicht entgegen. Denn das CsgG selbst geht von der Annahme aus, dass die Reservierung von Straßenflächen für einzelne Unternehmen des stationsbasierten Carsharing keine Angelegenheit des Bundesrechts ist, sondern unter die landesrechtlichen Kompetenzen des Straßenrechts fällt. Von daher sind die Länder innerhalb des Landesrechts auch nach Inkrafttreten des CsgG hinsichtlich der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen nicht an das Muster oder die Einzelheiten von § 5 CsgG gebunden, sondern wenden originäres Landesstraßenrecht an. Hierfür richten sie sich nach den allgemeinen Bestimmungen für den Umgang mit Sondernutzungen, die in dem jeweiligen Bundesgesetz und dessen untergesetzlichen Regelungen festgelegt sind (siehe dazu den Überblick oben, 4.2.3.5). Spezieller Neuregelungen auf gesetzlicher Ebene bedarf es dafür nicht. Solche können aber geschaffen werden, um den speziellen Fall der Sondernutzung für Carsharing-Flächen zielgerichteter rechtlich fassen zu können.

Fraglich ist, ob die Landesbehörden das Instrumentarium zur Sondernutzung auch für nicht unternehmensbezogene Festlegungen anwenden können. Denn auch im Falle der Reservierung von Straßenflächen für das nicht stationsgebundene Carsharing wird die verkehrliche Nutzung der Flächen durch andere Verkehrsteilnehmer ausgeschlossen, so dass an sich auch hier eine Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs angenommen werden könnte, die eine Einordnung als Sondernutzung begründet.

Ob eine derartige Einordnung richtig ist, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Insoweit sei auf die soeben geführte Diskussion zur Abgrenzung von bundes- und landesrechtlichen Kompetenzen zu § 5 CsgG verwiesen, die letztlich nicht zu einem eindeutigen Ergebnis geführt hat (siehe oben, 4.4.2.2). Der Gesetzentwurf des CsgG geht jedenfalls von der Annahme aus, dass die Gesetzgebungskompetenz für Bestimmungen zur allgemeinen Reservierung von Straßenland für das Abstellen von Carsharingfahrzeugen ohne Bindung an bestimmte Unternehmen einer Wahrnehmung durch den Bund zugänglich ist. Er verortet die Gesetzgebungskompetenz dafür zwar nicht beim Recht des Straßenverkehrs, geht jedoch selbst davon aus, dass die konkretisierenden Regelungen dazu Teil der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften sind, es also auf der konkreten Ebene um die Anwendung von Straßenverkehrsrecht geht.

Hiervon ausgehend wäre es für die Straßenbehörden zumindest sehr riskant, die Sondernutzungsbestimmungen auch auf allgemeine, nicht an bestimmte Unternehmen gebundene Flächenreservierun-

[578] Vgl. Glotz-Richter, Stellungnahme zur Anhörung im Verkehrsausschuss des Bundestages am 22.03.2017, Ausschussdrucksache 18(15)491-C, S. 3 ff.; hierin Freie Hansestadt Bremen, Faktenblatt Car-Sharing Erfahrungen in Bremen; vgl. auch LK Argus, Carsharing im öffentlichen Straßenraum (2008), S. 14 ff.; Reutter u. a.: Handreichung Carsharing (2015); Glotz-Richter, in: Beckmann/Hitpaß: Nicht weniger unterwegs, sondern intelligenter? (2013), S. 209 ff.

gen anzuwenden. Insoweit ist auch beachten, dass die Rechtsprechung im Schnittbereich zwischen Straßen- und Straßenverkehrsrecht zwar von einem „Vorbehalt des Straßenrechts“ ausgeht (= Straßenverkehrsrecht ist nur zulässig, soweit es eine straßenrechtliche Widmung zum Gemeingebrauch gibt), aber auch vom „Vorrang des Straßenverkehrsrechts“ (= innerhalb der Widmung wird das Straßenrecht durch das Straßenverkehrsrecht überlagert, denn das Straßenverkehrsrecht regelt die Ausübung des Gemeingebrauchs).[579] Sofern das Straßenverkehrsrecht selbst den Sachverhalt der allgemeinen, nicht unternehmensbezogenen Reservierung für das Parken von Carsharingfahrzeugen regelt, bleibt folglich kein Raum dafür, das Regime des straßenrechtlichen Sondernutzung zur Anwendung zu bringen.

Inhaltliche Spielräume des landesrechtlichen Sondernutzungsregimes – Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten

Die Bestimmungen der verschiedenen Straßengesetze im Hinblick auf Sondernutzungen folgen zwar bislang dem gleichen Grundmodell und ähneln sich auch in den Einzelheiten großenteils (siehe oben, 4.2.3.5). Verfassungsrechtlich sind deren Strukturen und einzelnen Regelungen aber nur zu einem geringen Teil vorgegeben. Grundsätzlich haben die Länder hier große Gestaltungsspielräume. Sie dürfen der Sache nach nur nicht in Kompetenzbereiche hinein regeln, die außerhalb ihrer eigenen Gesetzgebungszuständigkeit liegen. Im Verhältnis zum Straßenverkehrsrecht sind die Spielräume insoweit begrenzt, als die Rechtsprechung davon ausgeht, der Bund habe mit den Bestimmungen des StVG und der auf dem Gesetz beruhenden Rechtsverordnungen unter dem Aspekt des Rechts des Straßenverkehrs abschließend von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG Gebrauch gemacht. Soweit die jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen ihrem rechtlichen Gehalt nach nicht dem Recht des Straßenverkehrs zuzuordnen sein sollten, sind die Landesgesetzgeber durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG grundsätzlich nicht an eigenständigen Regelungen gehindert.

Das bedeutet in der Konsequenz, dass den Landesgesetzgebern hinsichtlich der Straßengesetze insbesondere weitreichende Spielräume dafür vorliegen, im Rahmen der Bestimmungen für Sondernutzung auch Gesichtspunkte des der städtebaulichen Entwicklung, des Klimaschutzes, der Minderung von Luftschadstoffen und Lärm oder des Wettbewerbs oder (allgemein) der Wirtschaft zu berücksichtigen. Die in dem traditionellen Konzept der meisten Straßengesetze verfolgte enge Sichtweise, nach der bei der Zulassung von straßenrechtlichen Sondernutzungen im Ermessenswege ausschließlich „straßenbezogene“ Erwägungen berücksichtigt werden dürfen (siehe eingehend oben, 4.2.3.5), ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben. Sie kann vielmehr innerhalb der den Ländern zustehenden Gesetzgebungskompetenzen ohne weiteres auf andere Gesichtspunkte ausgedehnt und sogar in erster Linie in deren Dienst gestellt werden.[580] Dieser Möglichkeit steht auch die Rechtsprechung des BVerfG nicht entgegen.[581] Von ihr müssen die Länder gegebenenfalls aber auch Gebrauch machen, wenn sie es zum Beispiel ermöglichen wollen, im Rahmen der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen Umweltschutzgesichtspunkte zum Tragen zu bringen.[582]

Etwas anderes würde gelten, wenn Bundesrecht diese Spielräume einschränken würde. Das ist aber nicht der Fall. Zwar existiert auf den Gebieten des Städtebaus, des Klimaschutzes, der Minderung von

---

579 Grundlegend BVerwG, Urteil vom 25.04.1980 – 7 C 19/78 (NJW 1981, 184); BVerwG, Urteil vom 26.06.1981 – 7 C 27/79, Rn. 14 (BVerwGE 62, 376); VGH München, Beschluss vom 07.06.2010 – 11 ZB 10.581 (BeckRS 2010, 31384) m.w.N.; aus der Literatur: Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 3 Rn. 4 ff.; Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 292.

580 So auch Ringwald u. a., Öffentlicher Raum ist mehr wert, Gutachten für Agora Verkehrswende (2018), S. 55 f.

581 Namentlich wird dies durch BVerfG, Beschluss vom 12.04.2007 – 1 BvR 78/02 (NVwZ 2007, 1306, 1307) nicht untersagt. Die Entscheidung prüft nicht die Spielräume des Landesgesetzgebers, sondern die verfassungsmäßige Anwendung einer bestehenden Vorschrift des Landesrechts.

582 Instruktiv Ringwald u. a., Öffentlicher Raum ist mehr wert, Gutachten für Agora Verkehrswende (2018), S. 55 f.

Luftschadstoffen und Lärm, des Wettbewerbs oder der Wirtschaft eine Vielzahl von bundesrechtlichen Regelungen. Diese beruhen jedoch sämtlich auf Kompetenztiteln der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 GG. Den Ländern steht daher die Gesetzgebungskompetenz zu, soweit der Bund von seinen Gesetzgebungskompetenzen nicht Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Den bundesrechtlichen Bestimmungen in den genannten Rechtsbereichen kann nicht entnommen werden, dass mit ihnen die Regelungsabsicht verbunden wäre, die Länder daran zu hindern, innerhalb des Straßenrechts entsprechende Ziele ebenfalls zu berücksichtigen. In dieser Hinsicht können die Bundesgesetze also nicht als abschließend erachtet werden, so dass den Ländern die Berücksichtigung der betreffenden Belange im Straßenrecht offensteht.

In seiner bauplanungsrechtlichen Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht schon vor längerer Zeit ausgesprochen, dass den Gemeinden städtebaulich das Recht zusteht, „durch bauplanerische Festsetzungen im Rahmen der Selbstverwaltung eine gemeindliche ‚Verkehrspolitik' zu betreiben"[583]. Die Berücksichtigung städtebaulicher Belange ist auch innerhalb des Straßenrechts ohne weiteres möglich. Bundesrecht steht nicht entgegen, auch die Mittel des Straßenrechts und hierbei insbesondere das Sondernutzungsrecht für eine örtliche Verkehrspolitik einzusetzen.

Ist es den Ländern demnach materiellrechtlich unbenommen, die Sondernutzungsbestimmungen ihrer Straßengesetze dahin zu ändern, dass auch Gesichtspunkte des Städtebaus, des Klimaschutzes, der Minderung von Luftschadstoffen und Lärm, des Wettbewerbs oder der Wirtschaft berücksichtigt werden können – ggf. sogar vorrangig –, so ist es den Landesgesetzgebern auch von der rechtstechnischen und verfahrensrechtlichen Seite grundsätzlich unbenommen, die hergebrachten Muster des Sondernutzungsrechts nicht nur zu verwenden, sondern auch zu verlassen:

- Sie können z.B. besondere Arten der Sondernutzungserlaubnisse schaffen oder bestimmte Sondernutzungen genehmigungsfrei stellen.
- Sie können – abweichend vom Bundesrecht – bestimmte Flächen auch mehreren Unternehmen zur Verfügung stellen und nicht nur einem.
- Im Hinblick auf Carsharing-Flächen für bestimmte Unternehmen können sie eigenständige Regelungen über das Auswahlverfahren schaffen. Hierbei können sie sich § 5 CsgG zum Vorbild nehmen, müssen dies aber nicht (siehe hierzu die sogleich nachfolgende Vertiefung).
- Sie können für Carsharing eigenständige Gebührenregelungen aufstellen. Hierbei sind sie allerdings bei der Gestaltung nicht ganz frei, weil sie die Vorgaben des EU-Beihilferechts zu beachten haben (siehe hierzu die zweite nachfolgende Vertiefung).

Begrenzt ist der Spielraum für Regelungen zur Sondernutzung allerdings hinsichtlich der Dauer der Flächenreservierung. Da das Instrument der Sondernutzungserlaubnis nicht dazu verwendet werden darf, die Widmung zum verkehrlichen Gemeingebrauch aufzuheben oder zu unterlaufen, werden entsprechende Erlaubnisse nur befristet oder (ohne besonderen Grund) widerruflich ausgesprochen werden können. § 5 Abs. 2 Satz 1 CsgG ist die Sondernutzungserlaubnis im Falle der unmittelbaren Anwendung von Bundesrecht auf höchstens acht Jahre zu befristen. Dies mag – auch mit Blick auf die sogleich zu diskutierende wettbewerbliche Relevanz der Sondernutzungserlaubnis – als Anhaltspunkt auch für die Handhabung entsprechender Fälle im Landesrecht angesehen werden können.

583 BVerwG, Beschluss vom 22.04.1997 – 4 BN 1/97 (NVwZ-RR 1998, 217); BVerwG, Urteil v, 28.01.1999 – 4 CN 5/98 (NVwZ 1999, 1222, 1223).

4.4.4.4 Einziehung, Teileinziehung und andere Alternativen zur Sondernutzungserlaubnis

In den vergangenen Jahren benutzten einige Städte die Instrumente der straßenrechtlichen Einziehung oder Teileinziehung, um Carsharing-Parkflächen am Straßenrand ausweisen zu können.[584] Die Möglichkeiten dazu hingen bzw. hängen nicht nur von dem in den Einzelheiten teils unterschiedlichen landesrechtlichen Vorschriften ab (ausführlich dazu oben, 4.2.3.2), sondern sind auch unabhängig davon mit rechtlichen Unsicherheiten bzw. Grenzen behaftet.

Zur Bedeutung von Entziehung und Teileinziehung nach Erlass des CsgG

Im Anwendungsbereich des Bundesfernstraßengesetzes ist der Gebrauch dieser Instrumente ausgeschlossen, weil § 5 CsgG als abschließende spezielle Bestimmung anzusehen ist.

Außerhalb von Bundesfernstraßenflächen hat sich die Rechtslage durch das CsgG insoweit nicht geändert. Soweit man von der Zulässigkeit einer Anwendung der Instrumente ausgeht, könnten sie auf die betreffenden Flächen folglich auch noch nach dem Inkrafttreten des CsgG angewendet werden. Denn es handelt sich um straßenrechtliche Verwaltungsakte, mit denen der jeweiligen Fläche die Widmung zum öffentlichen Verkehr entzogen oder der Widmungsinhalt modifiziert wird. Diese Aufgabe ist für die Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen allein eine Angelegenheit der Länder, in die das Straßenverkehrsrecht nicht beschränkend eingreifen kann. An dieser Stelle wirkt sich der schon häufig erwähnte „Vorbehalt des Straßenrechts“ auf das bundesrechtliche Straßenverkehrsrecht begrenzend aus.

Allerdings dürfte die Anwendung dieser Instrumente für nicht unternehmensbezogene, allgemeine Bevorrechtigungen uninteressant geworden sein, nachdem § 3 CsgG hierfür wesentlich einfachere Ausweisungsmöglichkeiten geschaffen hat, ohne die Widmung in einem aufwändigen Verwaltungsverfahren aufheben oder ändern zu müssen. Von Interesse könnte allenfalls sein, von den Möglichkeiten zur Reservierung einzelner Flächen für ein oder mehrere Carsharing-Unternehmen Gebrauch zu machen, praktisch also an Stelle von Sondernutzungserlaubnissen einen Teil der Straßenfläche (voll) einzuziehen oder durch Beschränkung der Benutzung teileinzuziehen:

- Mit der (Voll-) Einziehung einer Teilfläche der Straße würde die betreffende Fläche ihre Qualifikation als öffentlicher Verkehrsraum verlieren. Sie würde zu privatem Verkehrsraum werden – wie ein der Straße benachbarter Privatparkplatz, auf dem Eigentümerin oder Eigentümer bzw. Pächter oder Pächterin entscheidet, wer ihn nutzen darf. Eigentümerin bliebe die jeweilige Stadt. Sie könnte z.B. im Vertragswege mit bestimmten Nutzerinnen bzw. Nutzern festlegen, dass dort nur ihnen zuzuordnende Fahrzeuge abgestellt werden dürfen. Wer sein Fahrzeug unberechtigt dort abstellt, könnte allerdings nicht mit einem straßenverkehrsrechtlichen Bußgeld belangt werden, weil keine Verkehrsordnungswidrigkeit vorliegt.
- Bei einer Teileinziehung würde es hier darum gehen, den Widmungszweck – bisher: Straßenfläche für den verkehrlichen Gemeingebrauch mit Fahrzeugen – dahin zu ändern, dass die Fläche der Nutzung zum Abstellen von Fahrzeugen eines oder mehrerer bestimmter Unternehmen vorbehalten ist (Fläche zum Abstellen von Fahrzeugen des/der von der Stadt für berechtigt erklärten Unternehmen oder ähnliches). In diesem Fall würde es bei einem Missbrauch durch andere Verkehrsteilnehmer bei der Anwendbarkeit des Straßenverkehrsrechts einschließlich des Bußgeldrechts bleiben, denn es würde sich nach wie vor um eine Verkehrsfläche handeln.

---

584 Vgl. Sommer/Mucha/Roßnagel u. a.: Umwelt- und Kostenvorteile ausgewählter innovativer Mobilitäts- und Verkehrskonzepte, in: UBA-Texte 87/2016, S. 103 f.: LK Argus, Carsharing im öffentlichen Straßenraum (2008), S. 15; Reutter u. a.: Handreichung Carsharing Frankfurt/Main (2015), S. 16 ff.; Reutter u. a.: Handbuch Carsharing NRW (2014), S. 32.

Fraglich ist, ob und gegebenenfalls inwieweit der Gebrauch dieser Möglichkeiten an Stelle der Vergabe von Sondernutzungserlaubnissen für einzelne (ggf. auch mehrere) Unternehmen im Landesrecht zulässig ist. Insoweit werden in der Rechtsliteratur bereits vor Erlass des CsgG Zweifel geäußert oder Unsicherheiten hervorgehoben.[585]

Straßenverkehrsrechtliche Zulässigkeit

Ein unüberwindbares Hindernis liegt nach hiesiger Auffassung entgegen dem Duktus der Ausführungen in der Gesetzesbegründung des CsgG, der sich insoweit nur mit der (Voll-) Einziehung von Teilflächen auseinandersetzt, jedoch nicht im einer Kollision mit dem Straßenverkehrsrecht.

Die Begründung des Gesetzentwurfs zum CsgG führt dazu aus, eine (Voll) Einziehung des Verkehrsraums komme als Alternative zum Instrument der Sondernutzungserlaubnis nach § 5 CsgG nicht in Betracht, weil in diesem Fall auf dem Privatgelände keine amtliche Beschilderung angeordnet werden dürfe, die sich auf den Verkehr auswirke.[586] Angesprochen wird damit die Bestimmung des § 33 Abs. 2 Satz 1 StVO. Diese bestimmt:

> „Einrichtungen, die Zeichen oder Verkehrseinrichtungen (§§ 36 bis 43 in Verbindung mit den Anlagen 1 bis 4) gleichen, mit ihnen verwechselt werden können oder deren Wirkung beeinträchtigen können, dürfen dort nicht angebracht oder sonst verwendet werden, wo sie sich auf den Verkehr auswirken können."

Von dem Verbot dieser Vorschrift kann, wie sich aus dem abschließenden Katalog des § 46 Abs. 1 StVO ergibt, auch keine Ausnahmegenehmigung erteilt werden (im Rückschluss daraus, dass dort ausdrücklich Ausnahmen nur von § 33 Abs. 1 sowie von § 33 Abs. 2 Satz 2 StVO erwähnt werden).[587]

Innerhalb des Kontextes des Gesetzentwurfs zum CsgG greift dieser Einwand schon deshalb nicht durch, weil es dem Gesetzgeber des CsgG ohne weiteres möglich wäre, an Stelle des § 5 CsgG bzw. im FStrG einen Spezialtatbestand für eine Einziehung bzw. eine neuartige Widmungsänderung zugunsten von unternehmensbezogenen Carsharing-Flächen zu schaffen und dazu erforderlichenfalls begleitend die §§ 33 und/oder 46 StVO anzupassen.

Außerhalb des Anwendungsbereichs des FStrG – und damit in dem den Ländern vorbehaltenen Anwendungsbereich der Landesstraßengesetze – sind die zuständigen Behörden indessen durchaus mit § 33 Abs. 2 Satz 2 StVO konfrontiert. Von daher könnte man meinen, ohne Änderungen von Bundesrecht sei eine (Voll-) Einziehung von Teilflächen nicht möglich. Auch insoweit vermag die Auffassung der Begründung zum CsgG aber nicht überzeugen. Denn § 33 Abs. 2 Satz 2 verbietet die Anbringung „dort", wo sie sich „auf den Verkehr auswirken" kann. Sie stellt also auf den Aufstellungsort ab. Daraus wird üblicherweise geschlossen, dass Verkehrsschilder auf Privatgelände nur dann angebracht werden dürfen, wenn sie den Verkehr nicht von außen beeinflussen.[588] Wenn jedoch die Teilfläche eines Straßenstreifens entwidmet wird und auf dem (für den Verkehr gewidmeten) Gehweg dahinter oder auf Straßenland davor ein Halteverbotsschild mit Zusatzschild aufgestellt wird, befindet sich dieses nicht auf Privatgelände, sondern weist innerhalb des Verkehrsraums darauf hin, dass die vor bzw. hinter ihm liegende Fläche nicht als Fläche zum Halten bzw. Parken zur Verfügung steht. Sie könnte z.B. mit einem Zusatzschild „Privatparkplatz Carsharing" versehen werden, welches mit Zustimmung der obersten Straßenverkehrsbehörde auch angebracht werden dürfte.[589] Auf den Verkehr würde sich

---

585 Vgl. Sommer/Mucha/Roßnagel u.a.: Umwelt- und Kostenvorteile ausgewählter innovativer Mobilitäts- und Verkehrskonzepte, in: UBA-Texte 87/2016, S. 102 ff.; Schulze, BB 2013, 195, 196 f.

586 BT-Drs. 18/11285, S. 36.

587 Vgl. Janker/Hühnermann, in: Burmann/Heß u. a., Straßenverkehrsrecht (2016), § 46 Rn. 1.

588 Vgl. Janker/Hühnermann, in: Burmann/Heß u. a., Straßenverkehrsrecht (2016), § 33 Rn. 6 f. m.w.N.

589 VwV-StVO, zu den §§ 39 bis 43 StVO, Punkt III. Nr. 16 a) (Rn. 46).

dieses nicht auswirken, denn es würde mit hinreichender Bestimmtheit exakt das zum Ausdruck bringen, was straßenverkehrsrechtlich gilt: dass die Fläche nicht als Gemeingebrauchsfläche zur Verfügung steht. Seine Beachtung durch die Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer würde kein anderes Verkehrsverhalten herausfordern oder bewirken können als das straßenverkehrsrechtlich gebotene.

Straßenrechtliche Zulässigkeit als (Voll-) Einziehung von Teilflächen

Die (Voll-) Einziehung einer Straße steht regelmäßig unter der Voraussetzung, dass die Straße entweder ihre Verkehrsbedeutung verloren hat oder überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls für eine Einziehung vorliegen. Anwendbar ist diese Möglichkeit auch für eine Teilfläche einer existierenden Straße – so hier, wenn ein Parkstreifen ganz oder teilweise entwidmet werden soll. Die erste Tatbestandsalternative des Verlusts der Verkehrsbedeutung ist im hier betrachteten Fall eindeutig zu verneinen, denn die Fläche ist für die verkehrliche Nutzung nicht bedeutungslos geworden. Überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit wird man unter Umständen annehmen können.[590] Erforderlich ist dafür in jedem Einzelfall eine umfassende Abwägung, bei der alle für die Entscheidung bedeutsamen öffentlichen und privaten Belange sachgerecht abgewogen werden. Man wird also nicht „einfach so“ von einer generellen Möglichkeit hierzu ausgehen können, sondern nur, wenn insbesondere straßenverkehrliche Belange nicht entgegenstehen. Ob das eher häufig oder selten der Fall ist, kann hier nicht beurteilt werden.[591]

Straßenrechtliche Zulässigkeit als Teileinziehung

Die Teileinziehung begegnet demgegenüber nach heutiger Rechtslage der Landes-Straßengesetze von der Rechtsfolge her Bedenken.

Nicht durchschlagend erscheint insoweit allerdings das denkbare Argument, eine Teileinziehung im Sinne einer auf die Nutzung zum Parken beschränkten Widmung sei mit dem „Laternengaragen-Urteil“ des BVerfG[592] nicht zu vereinbaren, da sich aus diesem ergebe, dass widmungsrechtlich nicht zwischen Flächen zum fließenden und zum ruhenden Verkehr unterschieden werden dürfe. Das Urteil untersagt es den Ländern zwar. Daraus wird allgemein gefolgert, dass es nicht möglich sei, in der Widmung eine Nutzung durch den fließenden Verkehr unter Ausschluss des Parkens festzulegen.[593] Als unproblematisch wird in der Rechtsprechung jedoch der umgekehrte Fall angesehen, bei dem in der Widmung die Nutzung als „Parkplatz“ festgelegt wird.[594] Um eine Widmung als „Parkplatz“ würde es auch hier gehen. Es ist nicht ersichtlich, dass eine Widmung als „Parkplatz“ zwar für eine gesonderte Grundstücksfläche kompetenzrechtlich zulässig sein sollte, unmittelbar für den rechten Fahrbahnstreifen aber nicht.

Problematisch ist aber ein anderer Punkt: Die auf der hergebrachten Rechtsprechung beruhende Rechtslehre geht für die bestehenden Rechtsvorschriften zur Teileinziehung einheitlich davon aus, dass es nicht zulässig sei, *subjektive* Festlegungen in der Widmung auszusprechen, in diesen also zum Ausdruck zu bringen, dass die Fläche nur bestimmten Personen zur Verfügung stehe. Dahinter steht

590 In diesem Sinne Sommer/Mucha/Roßnagel u. a.: Umwelt- und Kostenvorteile ausgewählter innovativer Mobilitäts- und Verkehrskonzepte, in: UBA-Texte 87/2016, S. 103; Guber/Scherer, Gutachterliche Stellungnahme (2013), S. 26; Richter, Car-Sharing, Nachhaltig mobil – eine rechtliche Einordnung, 2007, S. 87 ff.

591 Tendenziell skeptisch Sommer/Mucha/Roßnagel u. a.: Umwelt- und Kostenvorteile ausgewählter innovativer Mobilitäts- und Verkehrskonzepte, in: UBA-Texte 87/2016, S. 103.

592 BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299 = NJW 1985, 371).

593 So z. B. Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Kap 8 Rn. 6. Ähnlich Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 39.

594 Explizit OVG Lüneburg, Entscheidung vom 02.06.1993 – 12 L 6/90, BeckRS 2004, 27573.

die Funktion der Widmung als öffentlich-rechtlicher Akt zur dauerhaften Festlegung von Eigenschaften einer Sache. Sie ist öffentlich-rechtliches Sachenrecht.[595] Personengebundene Nutzungsbefugnisse können nicht als Eigenschaft einer Sache angesehen werden. Sie sind „vergänglich" und haften der Sache selbst nicht dauerhaft an. Von daher lässt es sich mit der sachenrechtlichen Funktion der Widmung in ihrem hergebrachten Verständnis nicht vereinbaren, einzelne Unternehmen mit Nutzungsrechten etwa als Abstellplatz für Carsharingfahrzeuge auszustatten.[596]

Weitergehende straßenrechtliche Spielräume

Kann demnach auf Grundlage des geltenden Landesstraßenrechts eine Teileinziehung nicht und eine (Voll-) Einziehung von Teilflächen nur unter engen Voraussetzungen in Betracht kommen, so bindet das indessen nur die zuständigen Behörden bei der Anwendung der vorhandenen widmungsrechtlichen Bestimmungen. Demgegenüber sind die Landesgesetzgeber unter Beachtung der kompetenzrechtlichen Grenzen grundsätzlich frei darin, die betreffenden Vorschriften zu ändern oder in ihren Straßengesetzen auch neue, eigenständige Tatbestände zu verankern, um die widmungsrechtliche Ausweisung von Carsharing-Flächen auf einfachere Weise möglich zu machen – und zwar als Positivausweisung, nicht in Gestalt einer Ausnahme von der Regel, wie es bei Sondererlaubnissen der Fall ist. Die Länder sind bei der konkreten Ausgestaltung ihrer widmungsrechtlichen Vorschriften verfassungsrechtlich nämlich weder an die hergebrachten Muster des Straßenrechts noch an das „Vorbild" des § 8 FStrG gebunden, sondern können das Landesstraßenrecht grundsätzlich auch wesentlich umfassender eigenständig reformieren. Begrenzt sind sie dabei lediglich durch die kompetenzrechtliche Schranke, nicht in das Straßenverkehrsrecht (oder anderes verbindliches Bundesrecht) eingreifen zu dürfen und im Übrigen die Grundrechte der Betroffenen zu wahren.

So könnten die Länder etwa spezielle Tatbestände für die Reservierung von Carsharing schaffen, die denen der üblichen Sondernutzungserlaubnisse ähnlich sind, sich mit diesen aber nicht decken. Ebenso wäre es denkbar, etwa eine neue Art des Widmungstatbestands zu schaffen, nach dem es möglich ist, bestimmte Flächen ausschließlich der Nutzung für das Parken von Fahrzeugen vorzubehalten, für welche die Nutzenden eine gesondert zu beantragende Berechtigung erhalten haben. Auf diese Weise ließe sich die objektiv ausgerichtete Widmung auf zulässige Weise bedingt subjektivieren. Der Sache (d.h. der betreffenden Straßenfläche) haftet dann die *objektive* Eigenschaft an, nur durch nach bestimmten Rechtsvorschriften *subjektiv* Berechtigte genutzt werden zu dürfen. Es käme damit zu einer neuen Art des beschränkten verkehrlichen Gemeingebrauchs, die innerhalb der Kompetenzgrenzen für das Landesrecht zulässig sein dürfte.

Eine andere – politische – Frage ist, ob mit einer derartigen Neuerung in der Sache viel gewonnen wäre. Zu beachten ist insoweit auch, dass für die sogleich zu erörternden wettbewerblichen Implikationen für die Erteilung der betreffenden Berechtigungen nichts anderes gelten würde als im Falle von Sondernutzungserlaubnissen, da die betreffenden Anforderungen auf übergeordnetem EU- und Verfassungsrecht beruhen und daher auch bei einem Formenwechsel nicht disponibel wären.

4.4.4.5 Querschnittsfrage: Wettbewerbliche Auswahl unter mehreren Interessenten?

Besondere Anforderungen an die Auswahl und das Auswahlverfahren können sich unter wettbewerblichen Gesichtspunkten ergeben.[597] Im traditionellen Straßenrecht spielen diese bei der Erteilung von

---

595 Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 8 Rn. 4, Sauthoff, Öffentliche Straßen (2010), Rn. 41.

596 So auch Sommer/Mucha/Roßnagel u. a.: Umwelt- und Kostenvorteile ausgewählter innovativer Mobilitäts- und Verkehrskonzepte, in: UBA-Texte 87/2016, S. 103 f.

597 So schon Leue, SVR 2012, 247, 249.

Sondernutzungserlaubnissen allenfalls gelegentlich eine Rolle. Das Straßenrecht der Länder reflektiert die Thematik bisher nicht gezielt – was aber auch nicht sein muss, da es insoweit abschließende eigenständige Regelungen gibt, die erforderlichenfalls neben dem jeweiligen Straßengesetz anzuwenden sind.[598] Für das Carsharing besteht insofern ein erhöhter Klärungsbedarf, denn es könnte sein, dass die Flächenreservierung jedenfalls in bestimmten Fallgestaltungen den vergaberechtlichen Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)[599] unterliegt. Die Rechtslage kann insoweit nicht als gesichert angesehen werden, auch weil weder das CsgG selbst noch die Gesetzesmaterialien hierzu eine ausdrückliche Aussage enthalten.

In der traditionellen Straßenrechtslehre werden Fragen des Wettbewerbsrechts nicht näher erörtert. Das mag daran liegen, dass dort die Auffassung dominiert, bei Ermessensentscheidungen über Sondernutzungen seien Aspekte des Konkurrenzschutzes nicht zu berücksichtigen[600] (siehe oben, 4.2.3.5). In diese Richtung lässt sich zumindest bei oberflächlicher Betrachtung eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2007 lesen, in der das BVerfG ausspricht, die Befugnisnorm des baden-württembergischen Straßengesetzes diene nicht dem Schutz der in der Straße ansässigen Konkurrenten, die dort zu teils hohen Mieten Geschäfte betreiben.[601] Die Entscheidung des BVerfG befasst sich mit der Konkurrenzschutzthematik aber für ein Nachbarschaftsverhältnis. Sie sagt damit entgegen der verbreiteten Rezeption in der Instanzrechtsprechung und der Straßenrechtsliteratur[602] nichts darüber aus, wie mit Fällen umzugehen ist, bei denen mehrere Wettbewerber um dieselbe Sondernutzungsfläche konkurrieren. Auch wenn die speziellen Bestimmungen zur Sondernutzungserlaubnis hierüber keine ausdrücklichen Aussagen enthalten, können wettbewerbliche Interessen bei Einzelfallentscheidungen über Sondernutzungen jedoch nicht ignoriert werden, sofern die Berücksichtigung durch übergeordnetes Verfassungs- oder EU-Recht geboten ist.[603]

Die Ermessensentscheidung über das „Ob“ einer Sondernutzungserlaubnis ist zu unterscheiden von der Ermessensentscheidung über das „Wem“. In der Systematik der Grundrechte spricht man bei Entscheidungen darüber, wem im Knappheitsfalle die Begünstigung zugesprochen wird, vom Recht der „Teilhabe“ an einem chancengerechten Verfahren.[604] Liegen Konkurrenzsituationen um eine Sondernutzungserlaubnisse vor, so ist im Wege des pflichtgemäßen Ermessens nach § 40 VwVfG eine klassische Auswahlentscheidung zu treffen. Innerhalb dieser ist der aus Art. 3 Abs. 1 GG abzuleitende Grundsatz der Chancengleichheit ebenso zu beachten ist wie – sofern es der Sache nach um die Gestattung der Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeit an der betreffenden Stelle geht – deren Bedeutung für das von Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Grundrecht der Berufsausübung.[605] Von daher müssen wettbewerbliche Interessen bei der zu treffenden Ermessensentscheidung über die Sondernutzung selbstverständlich angemessen berücksichtigt werden. Das gilt erst recht in Anbetracht des EU-rechtlichen allgemeinen Diskriminierungsverbots.[606]

Eine andere und darüberhinausgehende Frage ist, ob zusätzlich zu den Sondernutzungstatbeständen des Straßenrechts auch die großenteils EU-rechtlich determinierten speziellen Vorschriften des

---

598 Eingehend Burgi, NVwZ 2017, 257 ff.

599 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618) geändert worden ist.

600 Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 364; Stahlhut, Sondergebrauch, in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 27 Rn. 58.

601 BVerfG, Beschluss vom 12.04.2007 – 1 BvR 78/02 (NVwZ 2007, 1306, 1307).

602 Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 364 m.w.N.; Stahlhut, in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 27 Rn. 58, m.w.N.

603 Überzeugend Burgi, NVwZ 2017, 257, 262 f.

604 Grundlegend BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1972 – 1 BvL 32/70 und 25/71 – (Numerus Clausus I, BVerfGE 33, 303, 329 ff.).

605 Eingehend Burgi, NVwZ 2017, 257, 263.

606 Vgl. nur EuGH, Urteil vom 14.07.2016, Rs. C-458/14 und C-67/15 (Promoimpresa, EuZW 2016, 657), Rn. 64 ff. m.w.N.; zum Ganzen Burgi, NVwZ 2017, 257, 263 m.w.N.

Vergaberechts anzuwenden sind. Maßgeblich sind insoweit die Bestimmungen des GWB[607], wobei diese für die Vergabe von Aufträgen für *Leistungen* in Verbindung mit der Vergabeverordnung (VgV)[608] anzuwenden sind, hinsichtlich der Vergabe von *Konzessionen* in Verbindung mit der Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV)[609]. Für beide Vergaberegime gelten umfangreiche und differenzierte Anforderungen an das Vergabeverfahren (insbesondere an die vorherige EU-weite Bekanntmachung) sowie an die Eignungs- und die Zuschlagskriterien. Die Anwendbarkeit der Vorschriften hängt dabei davon ab, ob bestimmte Schwellenwerte für den Wert der Leistung erreicht werden. Diese ergeben sich aus den hinter den Bestimmungen des deutschen Vergaberechts stehenden EU-Richtlinien zur Vergabe von Aufträgen (2014/24/EU)[610] und zur Vergabe von Konzessionen (2014/23/EU)[611]. Für das (Auftrags-) Vergaberecht liegt der Schwellenwert demnach bei 221.000 EURO, für das Konzessionsvergaberecht bei 5,548 Mio. EURO.[612]

Sofern das Sondernutzungsbegehren von privater Seite (d.h. auf Antrag eines Unternehmens) und nicht von der Verwaltung ausgeht, ist die Anwendbarkeit der speziellen wettbewerbsrechtlichen Vorschriften grundsätzlich zu verneinen.[613] Das gilt jedenfalls, wenn es sich um eine Fläche handelt, für die nicht mit konkurrierenden Bewerbungen zu rechnen ist.

Nicht eindeutig ist das demgegenüber, wenn die Initiative von der Verwaltungsseite ausgeht – etwa wenn auf Grundlage eines örtlichen Verkehrs- oder Parkraumkonzepts gezielt das Anlegen von Carsharing-Parkplätzen an bestimmten Stellen angestrebt wird. Denn hier verfolgt die öffentliche Seite ein eigenes, typischerweise umwelt- und verkehrspolitisch motiviertes Anliegen, so dass man von einer Leistung im öffentlichen Interesse ausgehen kann. Gleichwohl dürfte hier grundsätzlich nicht von einem Beschaffungsvorgang im Sinne des Wettbewerbsrechts auszugehen sein. Denn die über die Sondernutzungserlaubnis entscheidenden Stellen und/oder die hinter den Konzepten stehenden Körperschaften mögen ein politisches Interesse an der Leistung haben. Sie wollen die betreffende Leistung aber weder selbst für sich erhalten noch Dritte mit der Aufgabe einer Leistung betrauen, die an sich zu ihrem eigenen Aufgabenbereich gehört. Sie verfolgen somit keinen eigenen Beschaffungszweck.[614]

Aus den maßgebenden EU-Richtlinien zur Vergabe von Aufträgen und zur Vergabe von Konzessionen ergibt sich, dass die vergaberechtlichen Bestimmungen nur bei Vorliegen eines Beschaffungszwecks Anwendung finden. In der Richtlinie 2014/24/EU zur Vergabe von Aufträgen ist insoweit von dem „Erwerb" von Leistungen die Rede (dort Art. 1 Abs. 2), in der Richtlinie 2014/23/EU zur Vergabe von Konzessionen von einer „Beschaffung im Wege von Konzessionen" (dort Art. 1 Abs. 1). Maßgeblich ist von daher in beiden Fällen, dass die staatliche Stelle selbst etwas erlangt: Entweder die (beauftragte)

---

607 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618) geändert worden ist.

608 Vergabeverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), die durch Artikel 8 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist.

609 Konzessionsvergabeverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624, 683), die durch Artikel 10 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist.

610 Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG, ABl. Nr. L 94 S. 65.

611 Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe, ABl. Nr. L 94 S. 1.

612 Siehe Art. 4 der RL 2014/24/EG bzw. Art. 8 der RL 2014/23/EG.

613 Burgi, NVwZ 2017, 257, 259.

614 In diesem Sinne auch Burgi, NVwZ 2017. 257, 261 m.w.N.

Leistung oder die Erfüllung einer Aufgabe.[615] Beides dürfte im Carsharingfall grundsätzlich zu verneinen sein.[616]

In Fallgestaltungen, in denen das Vergaberechts anwendbar wäre, würden die förmlichen verfahrensrechtlichen Anforderungen des Vergaberechts zur EU-weiten Ausschreibung in den vorliegend betrachteten Konstellationen in aller Regel gleichwohl keine Anwendung finden, da die insoweit durch das EU-Recht gesetzten Schwellenwerte regelmäßig unterschritten sein dürften. Denn eine Einordnung als Auftrag für eine Dienstleistung – für die der Schwellenwert von rund 220.000 EURO gelten würde – kann nicht ernsthaft in Betracht kommen, schon weil die öffentliche Stelle für die von dem Carsharing-Unternehmen (ihm gegenüber) erbrachte „Dienstleistung" kein Entgelt erhält.

Das Unternehmen bietet seine Leistung gegenüber seinen Kunden vielmehr auf eigene Rechnung an und erhält von diesen seine Bezahlung. An den Staat entrichtet es lediglich ggf. eine Sondernutzungsgebühr. Sieht man in der Reservierung der betreffenden Flächen die Einräumung eines exklusiven Rechts durch den Staat, an diesem Ort allein die Dienstleistung Carsharing anbieten zu dürfen, wird man daher – bei einem von der hier entwickelten Auffassung abweichenden weiten Verständnis – regelmäßig allenfalls das Vorliegen einer Art der Konzession annehmen können (vergleiche die Definitionen in § 105 Abs. 1 GWB).[617] Für Konzessionen liegt der Schwellenwert zur Anwendung der verfahrensrechtlichen Anforderungen nach der KonzVgV jedoch bei einem Gegenstandwert von 5,548 Mio. EURO. Praktisch dürfte dieser Wert für die hier betrachteten Fallgestaltungen des Carsharing, wenn überhaupt, allenfalls in sehr wenigen Sonderfällen erreicht werden können.[618]

Unterhalb der Schwellenwerte müssen öffentliche Auftraggeber nach der vom BGH[619] übernommenen Rechtsprechung des EuGH (lediglich), sofern ein „eindeutiges grenzüberschreitendes Interesse" vorliegt, das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und die „grundlegenden Vorschriften" des Unionsrechts beachten.[620] Dazu gehören insbesondere die Freiheit des Warenverkehrs, die Dienstleistungsfreiheit und das Niederlassungsrecht sowie die aus den EU-Verträgen abgeleiteten Grundprinzipien, insbesondere die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Verhältnismäßigkeit und der Transparenz.[621] Ein „eindeutig grenzüberschreitendes Interesse" dürfte häufig zu bejahen sein, denn an dem Anbieten von Carsharing-Dienstleistungen können auch EU-ausländische Unternehmen interessiert sein. Konkretere Anforderungen an das Verfahren können sich unterhalb der Schwellenwerte im Übrigen dann ergeben, wenn das Landesvergaberecht insoweit bestimmte Vorgaben machen sollte.[622]

Selbst wenn man einen Beschaffungsvorgang im Sinne der Konzessionsvergabe annehmen sollte[623], kann davon ausgegangen werden, dass es jedenfalls im Regelfall der Unterschreitung des Schwellen-

---

615 Vgl. Burgi, NVwZ 2017, 257, 259.

616 So ausdrücklich Burgi, NVwZ 2017, 257, 261.

617 In diesem Sinne Ringwald u. a., Öffentlicher Raum ist mehr wert, Rechtsgutachten für Agora Verkehrswende (2018), S. 52.

618 Ringwald geht davon aus, dass der berechnete Umsatz des Carsharing-Unternehmens mit den betreffenden Flächen über die gesamte Laufzeit maßgeblich sein dürfte (vgl. Ringwald, u. a., Öffentlicher Raum ist mehr wert, Rechtsgutachten für Agora Verkehrswende (2018), S. 52). Woran die Höhe der Schwellenwerte zu bemessen sind, erörtern auch Loose/Nehrke in: CarSharing-Stellplätze (Leitfaden), 2019, Manuskriptfassung 6.2 (im Erscheinen).

619 BGH, Urteil vom 30.08.2011 – X ZR 55/10, Rn. 20 ff.

620 Grundlegend EuGH, Urteil vom 13.10.2005, Rs. C 458/03 (Parking Brixen), Rn. 46 ff.; vgl. auch EuGH, Urteil vom 17.07.2008, Rs. C- 347/06, Rn. 57 ff. (ASM Brescia SpA); EuGH, Urteil vom 23.12.2009, Rs. C-376/08 (Serrantoni), Rn. 23; EuGH, Urteil vom 14.07.2016, Rs. C-458/14 und C-67/15 (Promoimpresa, EuZW 2016, 657), Rn. 64 ff.

621 EuGH, Urteil vom 23.12.2009, Rs. C-376/08 (Serrantoni), hieran anknüpfend BGH, Urteil vom 30.08.2011 – X ZR 55/10, Rn. 21 f., zum Ganzen Burgi, NVwZ 2017, 257, 263 m.w.N.

622 Vgl. Ringwald u. a., Öffentlicher Raum ist mehr wert, Rechtsgutachten für Agora Verkehrswende (2018), S. 52.

623 In diesem Sinne Ringwald u.a., Öffentlicher Raum ist mehr wert, Rechtsgutachten für Agora Verkehrswende (2018), S. 52.

werts keine formalisierten Anforderungen zum Vergabeverfahren gibt[624], sondern den Mitgliedstaaten ein gewisser Gestaltungsspielraum verbleibt.[625] Sichergestellt werden muss lediglich ein Mindeststandard, nach dem das Diskriminierungsverbot beachtet wird, Verfahrenstransparenz gewährleistet ist, die Auswahlkriterien sachgerecht gewählt sind und die Entscheidung gerichtlich nachprüfbar ist.[626] Das besonders bedeutsame Transparenzgebot erfordert letztlich die Durchführung eines Auswahlverfahrens, in dem „alle Bedingungen und Modalitäten des Vergabeverfahrens klar, präzise und eindeutig unter anderem in der Vergabebekanntmachung zu formulieren sind, so dass zum einen alle gebührend informierten und mit der üblichen Sorgfalt handelnden Bieter die genaue Bedeutung dieser Bedingungen und Modalitäten verstehen und sie in gleicher Weise auslegen können und zum anderen der Auftraggeber tatsächlich überprüfen kann, ob die Angebote der Bieter die für den betreffenden Auftrag geltenden Kriterien erfüllen".[627] Zur Vermeidung eines Konflikts mit dem Diskriminierungsgebot erscheint es im Übrigen geboten, das Vorhaben öffentlich EU-weit anzukündigen, um potenziellen Interessenten die Chance zur Beteiligung zu geben.

Legt man die oben entwickelte Rechtsauffassung zugrunde, nach der bei der „Vergabe" von Carsharing-Flächen schon begrifflich grundsätzlich *kein* Beschaffungsvorgang im Sinne des Vergaberechts vorliegt, ist im Verhältnis zum EU-Recht auch die Einhaltung eines derartigen Mindeststandards im Regelfall nicht zwingend nötig. Allerdings ist zu betonen, dass sich aus Art. 3 Abs. 1 des deutschen Grundgesetzes letztlich in der Sache vergleichbare Anforderungen ergeben, denn für eine Gleichbehandlung von Wettbewerbern ist auch in verwaltungsrechtlichen Konkurrenzsituationen Sorge zu tragen, nicht nur innerhalb des expliziten Wettbewerbsrechts mit seinen streng formalisierten Vorgaben.[628] Praktisch bietet sich dafür insbesondere die Durchführung von vorgelagerten Interessenbekundungsverfahren an.[629]

Der Gesetzentwurf des CsgG basiert offenbar auf ähnlichen Erwägungen. Denn er verweist nicht auf die vergaberechtlichen Bestimmungen des GWB, sondern arbeitet mit eigenständigen Verfahrensbestimmungen. Auch in den Gesetzesmaterialien zum CsgG befindet sich kein Hinweis darauf, dass das förmliche Vergaberecht anwendbar sein sollte. Erörterungen zur Wettbewerblichkeit des Auswahlverfahrens finden sich dort lediglich in den Ausführungen zum Erfüllungsaufwand seitens der Unternehmen und der Verwaltung. Dort wird stets von „transparenten und diskriminierungsfreien" oder „wettbewerblichen" Verfahren gesprochen, jedoch nirgends von einer „Vergabe" im Sinne des GWB bzw. der EU-Konzessionsrichtlinie.[630]

Das CsgG geht zudem offenkundig davon aus, dass die Entscheidung grundsätzlich im Wege der Sondernutzungserlaubnis erfolgt, also in Gestalt eines Verwaltungsakts. Das ist bei der Erteilung von straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnissen die übliche Verfahrensweise. Bei Sondernutzungserlaubnissen handelt es sich um Genehmigungen zur Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit. Diese entziehen sich schon mangels Vertrags der Kategorie der Dienstleistungskonzessionen im Sinne des GWB.[631] § 105 Abs. 1 GWB definiert „Konzessionen" als „entgeltliche Verträge", bei denen (gemäß Nr. 2) „die Gegenleistung entweder allein in dem Recht zur Verwertung der Dienstleistungen oder in diesem Recht zuzüglich einer Zahlung" besteht. Zwar können an Stelle von Verwaltungsakten nach

---

624 So auch Ringwald u. a., Öffentlicher Raum ist mehr wert, Rechtsgutachten für Agora Verkehrswende (2018), S. 52.

625 BGH, Urteil vom 30.08.2011 – X ZR 55/10, Rn. 21 f.

626 Burgi, NVwZ 2017, 257, 263.

627 OLG Celle, Urteil vom 23.022016 – 13 U 148/15, Rn. 24 m.w.N.

628 Instruktiv Burgi, NVwZ 2017, 257, 263 f.

629 Hierauf weist auch der Gesetzentwurf hin, vgl. BT-Drs. 18/11285, S. 37.

630 Vgl. BT-Drs. 17/11285, S. 25-29.

631 EuGH, Urteil v. 14.7.2016 – Verb. Rs. C-458/14 und C-67/15 (Promoimpresa); Braun, KonzVgV (2018), CsgG, § 5 Rn. 32; dem folgend Loose/Nehrke: CarSharing-Stellplätze (Leitfaden) 2019, Manuskriptfassung 6.2 (im Erscheinen).

Maßgabe von §§ 54, 55 VwVfG auch öffentlich-rechtliche Verträge abgeschlossen werden. Hätte der Gesetzgeber dies ausschließlich oder typischerweise im Sinne gehabt, so hätte es jedoch nahe gelegen, dies ausdrücklich im CsgG zu verankern, zumal es der hergebrachten Verwaltungspraxis bei Sondernutzungen nicht entspricht.

Etwas anderes ergibt sich nicht daraus, dass es in § 5 Abs. 3 Satz 3 CsgG heißt, ein Carsharinganbieter sei „in den in § 123 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen genannten Fällen" unzuverlässig. Diese Einfügung spricht nur auf den ersten Blick gegen die Auffassung, das GWB sei grundsätzlich nicht anwendbar. Denn ihrer hätte es nicht bedurft, wenn das GWB generell anwendbar sein sollte. Das gleiche gilt für § 5 Abs. 5 Satz 2 CsgG, nach dem die Bekanntmachung des Auswahlverfahrens unter anderem „nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union im Amtsblatt der Europäischen Union zu veröffentlichen" ist.[632] Die Formulierung „nach Maßgabe" des EU-Rechts erfüllt hier offenkundig nur die Funktion einer Auffangregelung zur Absicherung für den eher seltenen Fall, dass doch das EU-Vergaberecht anwendbar sein sollte. Aus ihr kann nicht geschlossen werden, dass generell eine EU-weite Ausschreibung nötig wäre, denn im EU-Recht gibt es außerhalb des Vergaberechts (und ggf. hier nicht in Betracht kommender anderer Rechtsgebiete) keine Verpflichtung zur EU-weiten Bekanntmachung.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass zu der erörterten Thematik noch keine gesicherte Rechtsprechung gibt und es auch nach hiesiger Auffassung bestimmte Ausnahmekonstellationen geben kann, in denen von der Erteilung einer Konzession auszugehen sein kann. In einem aktuellen Leitfaden des Bundesverbands-Carsharing wird ein solcher Fall angenommen, wenn die zuständige Stelle im Einzelfall nicht im Wege eines lediglich die Sondernutzung gestattenden Verwaltungsakts vorgehe, sondern vorhabe, hierüber einen Vertrag zu schließen, in dem sie dem Carsharinganbieter im öffentlichen Interesse liegende einklagbare vertragliche Verpflichtungen auferlegt. Als Beispiel wird hierfür insbesondere die Auferlegung einer Pflicht der Carsharinganbieter genannt, die Fläche zu betreiben („Betriebspflicht").[633]Aber auch die Erteilung von Pflichten zur Erfüllung von Umweltvorgaben der eingesetzten Fahrzeuge oder zur Einhaltung einer Mindestquote für die Abschaffung privater Pkw durch die Nutzer des begünstigten Carsharingangebots werden als mögliche Auslösekriterien für die Annahme einer Konzessionsvergabe genannt.[634] Für diese Fälle soll gelten:[635] „Die zuständigen Behörden beschaffen für die Bevölkerung ein nachhaltiges Mobilitätsangebot".[636] Die Konsequenz ist, dann von einer Anwendung der vergaberechtlichen Bestimmungen über Konzessionen ausgehen zu müssen.

Aus hiesiger Sicht erscheinen die erwähnten praktischen Beispiele für Konzessionsfälle zum Teil zu weitgehend, denn jedenfalls sachbezogene ergänzende Auflagen wie solche aus Umweltschutzgründen zum Fuhrpark könnten nach Maßgabe von § 36 VwVfG auch ohne weiteres als Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten ergehen. Für sie bedarf es keiner vertraglichen Regelung. Sie können im vergaberechtlichen Sinne nicht als Gegenleistung des Betreibers für die Erteilung einer Konzession betrachtet werden, denn sie haben nur eine ergänzende Bedeutung. Es liegt insoweit also kein Leistungs-/ Gegenleistungsverhältnis vor, worauf es jedoch ankommen dürfte. Anders wäre es bei der Auferlegung einer Betriebspflicht, wenn das Carsharingunternehmen also dazu verpflichtet werden soll, auf den betreffenden Flächen tatsächlich ein bestimmtes Angebot vorzuhalten. In letzterem Falle ist auch nach hiesiger Auffassung begrifflich von einer Konzession auszugehen. Denn hier würden das Gewährte und das Erhaltene in einem Leistungs-/ Gegenleistungsverhältnis zueinander entstehen. In derartigen Fällen

632 Vgl. auch die insoweit ebenfalls nicht weitergehende Gesetzentwurfsbegründung in BT-Drs. 18/11285, S. 37.

633 Loose/Nehrke: CarSharing-Stellplätze (Leitfaden), 2019, Manuskriptfassung 6.2 (im Erscheinen).

634 Ebenda.

635 Ebenda mit nachfolgendem wörtlichem Zitat.

636 Braun, KonzVgV (2018), CsgG, § 5 Rn. 48.

wird man daher möglicherweise auch davon ausgehen können, dass die Wahl eines Verwaltungsakts als Entscheidungsform eine unzulässige Umgehung des Vergaberechts liegen würde. Ob das formalisierte Vergaberecht der Konzessionsvergabeverordnung in den betreffenden Fällen anzuwenden ist, würde dann im Weiteren davon abhängen, ob der maßgebende Schwellenwert von ca. 5.5 Mrd. EURO erreicht werde.

Darüber hinaus wird in dem erwähnten Leitfaden des Bundesverbands Carsharing noch eine weitere vergaberechtsrelevante Variante des Verwaltungshandelns angesprochen: Es kann auch Situationen geben, in denen eine Kommune einem Carsharingunternehmen ein zusätzliches Entgelt zahlt, damit dieses ein bestimmtes Angebot vorhält. In diesem Sonderfall würde es sich nicht um eine Konzession handeln, sondern um einen Dienstleistungsauftrag im Sinne des Vergaberechts. Beim Vorliegen einer solchen Konstellation müsste unabhängig vom Erreichen eines Schwellenwertes stets ein förmliches Vergabeverfahren durchgeführt werden. Bei Überschreiten des hier maßgebenden Schwellenwertes von 221.000 Euro wäre eine europaweite Ausschreibung durchzuführen. Eintreten könnte ein solcher Fall zum Beispiel, wenn die Gemeinde ein Carsharingangebot in einem Gebiet etablieren möchte, in dem nicht genug Nachfrage vorhanden ist, um ein Unternehmen dazu zu bewegen, von sich aus ein eigenwirtschaftliches Carsharingangebot aufzubauen.[637]

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

Die Länder sind für die Reservierung von Carsharing-Flächen an einzelne Unternehmen grundsätzlich weder an das EU-rechtlich determinierte Vergaberecht noch an das Muster des § 5 CsgG gebunden, sondern können eigenständige Regelungen treffen, die gegebenefalls jedoch ebenfalls so zu gestalten sind, dass den Geboten der Transparenz und der Gleichbehandlung Rechnung getragen wird. Es erscheint darüber hinaus sogar möglich, ohne spezielle neue Rechtsvorschriften vorzugehen, soweit in der praktischen Handhabung des Verwaltungsverfahrens genügend Transparenz gewährleistet und der Sache nach eine Gleichbehandlung von Wettbewerbern sichergestellt wird. Letzteres bietet sich auch und insbesondere für Konstellationen an, in denen das Begehren zur Ausweisung einer bestimmten Fläche nicht von der Verwaltung, sondern von einem Unternehmen ausgeht.

Diese Erkenntnisse sollten jedoch nicht dahin missverstanden werden, die Bestimmungen des § 5 CsgG als überflüssig zu kritisieren oder den Ländern anraten zu wollen, auf vergleichbare Bestimmungen grundsätzlich zu verzichten. Insbesondere für aus wirtschaftlichem Blickwinkel besonders interessante Standorte, etwa an Fernbahnhöfen oder Umsteigeknoten des ÖPNV, drängt es sich auf, durch angemessene Verfahrensregelungen für Transparenz und Chancengleichheit Sorge zu tragen. Von daher geht der Ansatz des § 5 CsgG ungeachtet der Diskutierbarkeit von Einzelheiten grundsätzlich in die richtige Richtung.

Unabhängig von der Formulierung der jeweiligen Vorschriften in den Landes-Straßengesetzen und ggf. über diese hinaus kommen die vergaberechtlichen Bestimmungen des GWB und der dazu ergangenen Verordnungen zur Anwendung, soweit deren jeweilige Anwendungsvoraussetzungen erfüllt sind. Darüber, wann das für die verschiedenen Konstellationen des Carsharing anzunehmen ist, besteht aktuell noch keine abschließende Klarheit. Es spricht nach hiesiger Auffassung Überwiegendes dafür, dass das grundsätzlich nur der Fall sein kann, wenn die zuständige Behörde nicht im Wege der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen handelt, sondern mit dem ausgewählten Anbieter einen Vertrag schließt, aus dem sich ergibt, dass dieser gegenüber der Stadt eine Leistung zu erbringen hat. Sollte es objektiv so liegen, dass Stadt und Anbieter Leistung und Gegenleistung austauschen, so wäre die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis unter Umständen als unzulässige Umgehung des Vergaberechts zu betrachten. Das Vorliegen eines Leistungs-/Gegenleistungsverhältnisses dürfte praktisch nur in Konstel-

[637] Vgl. Loose/Nehrke: CarSharing-Stellplätze (Leitfaden), 2019, Manuskriptfassung 6.2 (im Erscheinen).

lationen zu bejahen sein, in denen entweder dem Anbieter eine Betriebspflicht auferlegt wird oder dieser ein Entgelt erhalten soll. Um eine direkte Pflicht zur Anwendung der *förmlichen* Vorgaben zum Vergabeverfahren nach dem GWB auszulösen, müssten ggf. außerdem die jeweils einschlägigen Schwellenwerte für den Wert des Beschaffungsgegenstands erreicht sein.

4.4.4.6 Querschnittsfrage: Bedeutung des EU-Beihilferechts

Durch die vorgesehenen Privilegierungen beim Parken und bei den Parkgebühren werden die Nutzer der jeweiligen Fahrzeuge bessergestellt als andere Verkehrsteilnehmer. Die das Carsharing anbietenden Unternehmen erhalten dadurch mittelbar einen wirtschaftlichen Vorteil. Sie können ihre Dienstleistung mit den finanziellen Vorteilen der Nutzer beim Parken bewerben und ihren Umsatz dadurch erhöhen. Wesentlich direkter als bei den allgemeinen Privilegierungen nach § 3 CsgG – dort insbesondere für die Gebührenprivilegierungen – werden die Vorteilswirkungen für die Carshinganbieter im Falle der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen an einzelne Unternehmen nach § 5 CsgG oder nach Landesrecht sowie ggf. den darauf bezogenen Gebührenregelungen greifbar. Die Begründung zum CsgG geht sogar – in dieser Zuspitzung allerdings durchaus streitbar – so weit zu formulieren, in derartigen Fällen gehe es um die Verlagerung des gewerblichen Betriebsgeländes auf die Straße.

In Anbetracht dieser teils unmittelbaren, teils mittelbaren Vorteilswirkungen stellt sich die Frage, ob es sich bei den verschiedenen Privilegierungen jeweils um eine grundsätzlich verbotene staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)[638] handelt. Staatliche Regelungen, die den Tatbestand einer Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen und nicht durch eine generelle Regelung der EU als „freigestellt“ gelten, müssen nach Maßgabe des Art. 108 AEUV bei der EU-Kommission angemeldet („notifiziert“) werden und dürfen nur realisiert werden, wenn sie von der EU-Kommission genehmigt werden.

Der Gesetzentwurf zum CsgG befasst sich mit der Beihilfethematik nur kurz und nur für den Anwendungsbereich von § 5 CsgG. Er verneint im Ergebnis das Vorliegen einer Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV.[639] Diese Auffassung wird hier grundsätzlich geteilt, wobei an anderer Stelle noch ergänzend auf die Gebührenregelungen einzugehen sein wird (siehe unten, 4.4.5.1und 4.4.5.2).

Gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV (früher Art. 87 Abs. 1 EGV) sind „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar“ – und damit grundsätzlich verboten – , „soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen“.

Ist eines der in der Vorschrift enthaltenen Tatbestandsmerkmale nicht erfüllt, so handelt es sich nicht um eine grundsätzlich verbotene (bzw. nur im Freistellungs- oder Genehmigungsfalle gestattete) Beihilfe. Als einzelne Tatbestandsmerkmale können dabei auseinandergehalten werden:

(1) Von dem Instrument bzw. der Maßnahme geht eine Begünstigungswirkung aus,
(2) die auf dem Einsatz von Mitteln staatlicher Herkunft beruht,
(3) die sich als eine solche gegenüber bestimmten Unternehmen oder Produktionszweigen darstellt (Selektivität),
(4) durch die eine Wettbewerbsverfälschung bewirkt wird oder (zumindest) droht,

---

638 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Fassung aufgrund des am 01.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 09.05.2008, S. 47).

639 Vgl. BT-Drs. 18/11285, S. 21.

(5) soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt.[640]

Bei der Beurteilung dessen, ob ein finanzielle Vorteile bewirkendes rechtliches Instrument als Beihilferegelung im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV anzusehen ist, bietet es sich an, im ersten Schritt danach zu fragen, ob die jeweils einen Vorteil erlangenden Personen vom Anwendungsbereich der Vorschrift umfasst sind. Diese adressiert ausdrücklich nur „Unternehmen", nicht Privatpersonen. Soweit von den Regelungen des CsgG bzw. ihrer Anwendung Vorteile für Privatpersonen ausgehen, können diese als solche folglich beihilferechtlich als irrelevant angesehen werden.

Zu beachten ist jedoch, dass das EU-Beihilferecht von einem sehr weiten Unternehmensbegriff geprägt ist. Der Unternehmensbegriff umfasst nach der Rechtsprechung des EuGH „jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung".[641] Zudem gehen die EU-Gerichte inzwischen davon aus, dass unter Umständen auch mittelbar bestimmten Unternehmen zugutekommende Begünstigungen als Beihilfe angesehen werden können.[642] Von daher kann das Vorliegen einer Beihilfe für Bevorrechtigungen bei der Nutzung von Straßenland nach § 3 CsgG jedenfalls nicht von vornherein verneint werden, weil die Bestimmungen unmittelbar nicht an Unternehmen gerichtet sind. Für § 5 CsgG ist angesichts des weiten, ggf. auch Vereine oder gemeinnützige Unternehmen umfassenden Unternehmensbegriffs des EU-Rechts ohnehin davon auszugehen, dass das Beihilfeverbot vom Adressatenkreis her Anwendung findet.

Da der Markt für das Anbieten von Carsharing-Dienstleistungen durchaus auch für Anbieter aus anderen EU-Staaten interessant ist bzw. sein könnte, sind die Kriterien der drohenden Wettbewerbsbeeinträchtigung und der Handelsbeeinträchtigung in jedem Falle erfüllt. Auch das Kriterium des Einsatzes staatlicher Mittel ist gegeben.

Entscheidend ist mithin, ob von der jeweiligen Regelung eine „Begünstigungswirkung" ausgeht, die sich gegenüber „bestimmten" Unternehmen oder Unternehmenszweigen als selektiv darstellt. Hierbei ist zu differenzieren:

- Schon das Merkmal der Begünstigung fehlt, wenn es sich um eine Leistung handelt, der zu einer angemessenen Gegenleistung erbracht wird.[643]
- Hinsichtlich der Bestimmtheit der Begünstigung („Selektivität") ist wiederum danach zu unterscheiden, ob die Begünstigung sich als systemgerecht oder als Ausnahme von der Regel darstellt.[644]

Das Kriterium der Selektivität ist das maßgebliche Tatbestandsmerkmal, um staatliche Fördermaßnahmen von der EU-Beihilfenkontrolle auszunehmen, die unterschiedslos der gesamten Wirtschaft oder allen Unternehmen zugutekommen, die sich in einer vergleichbaren rechtlichen und tatsächlichen Situation befinden[645] und deshalb den Wettbewerb nicht beeinträchtigen. Als selektiv begünsti-

---

640 Zur Differenzierung der Tatbestandsmerkmale vgl. nur Cremer, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV Rn. 10 ff.; Koenig/Paul, in: Streinz, EUV/AEUV, Art., 107 AEUV Rn. 28 ff.

641 EuGH, Urteil vom 23.04.1991, Rs. C-41/90, Rn. 21 (Höfner und Elser); vgl. auch EuGH, Urteil vom 12.09.2000, Rs. C-180/98 bis C-184/98, Rn. 74 (Pavlov); EuGH, Urteil vom 10.01.2006, Rs. C-222/04, Rn. 108 (Italien/Kommission); EuGH, Urteil vom 07.01.2003, Rs. C-306/99, Rn. 47.

642 Grundlegend zu mittelbaren Beihilfen EuG, Urteil vom 15.06.2010, Rs. T-177/07 (Mediaset), Rn. 75 ff. m.w.N.; vgl. Soltész, EuZW 2011, S. 541, 542.

643 Eingehend Bartosch, EU-Beihilfenrecht, Art. 107 Abs. 1 AEUV Rn. 2 m.w.N.; Kühling, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV Rn. 32 ff. m.w.N., Mestmäcker/Schweitzer, in: Immenga/Mestmäcker, Europ. Wettbewerbsrecht, Art. 107 AEUV Rn. 60 ff. m.w.N.

644 Eingehend Koenig/Paul, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV Rn. 74 ff. m.w.N.

645 EuG, Urteil vom 10.01.2006, Rs. T-222/04, Rn. 60 (Italien/Kommission); EuGH, Urteil vom 06.09.2006, Rs. C-88/03, Rn. 54 (Azoren-Urteil); EuGH, Urteil vom 08.11.2001, Rs. C-143/99, Rn. 41 (Adria-Wien-Pipeline); instruktiv zum Ganzen Koenig/Paul, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV Rn. 74.

gend stuft der EuGH staatliche Fördermaßnahmen ein, wenn ihnen gegenüber dem Regelfall ein „Ausnahmecharakter“ zukommt.[646] Kommt in der jeweiligen Maßnahme keine Bevorzugung im Wettbewerb zum Ausdruck, weil von der Förderung allgemein und unterschiedslos alle Wettbewerber profitieren, so liegt keine Begünstigung „bestimmter“ Unternehmen oder Produktionszweige vor. Deshalb akzeptiert die EU-Kommission beihilferechtlich z.B. grundsätzlich allgemeine Infrastruktur-Fördermaßnahmen.[647] Ein selektiver Vorteil ist immer dann zu verneinen, wenn eine Maßnahme „zwar einen Vorteil für den Begünstigten darstellte, aber durch das Wesen oder die allgemeinen Zwecke des Systems, zu dem sie gehört, gerechtfertigt wäre“.[648] Letzteres ist z.B. der Fall, wenn im Rahmen einer umweltpolitisch motivierten Steuer oder Abgabe nach Kriterien des CO_2-Ausstoßes differenziert wird, so dass relative Begünstigungen bei einem geringen CO_2-Ausstoß entstehen.[649]

Aus der Rechtsprechung zum Selektivitätskriterium kann gefolgert werden, dass allgemeingültige, in sich nach sachlichen Kriterien differenzierende rechtliche Systeme grundsätzlich nicht als selektiv wirkend anzusehen sind. So liegt es auch bei der Reservierung von Parkraum für Carsharingfahrzeuge im Rahmen des § 3 CsgG, schon weil hier nicht einzelne Unternehmen begünstigt werden, sondern Fahrzeuge aller Anbieter, unabhängig vom Geschäftsmodell. Die durch bestimmte systematische Steuerungsziele motivierte Bevorrechtigung von Carsharingfahrzeugen wirkt auf alle im Wettbewerb miteinander stehenden Unternehmen gleich. Eine selektive Wirkung kann daher eindeutig verneint werden.

Weniger sicher erscheint das für Sondernutzungserlaubnisse auf Grundlage des § 5 CsgG (bzw. auf Grundlage von Landesrecht), da in derartigen Konstellationen tatsächlich immer einzelne Unternehmen vorteilhaft behandelt werden. Zwar liegt den Entscheidungen auch hier ein allgemeines rechtliches System zugrunde, dessen Inanspruchnahme grundsätzlich für alle Anbieter von stationsgebundenem Carsharing offensteht. Die Erteilung der einzelnen Erlaubnisse steht dabei aber im behördlichen Ermessen, so dass nicht sichergestellt ist, dass die Vorteilsgewährung allen Unternehmen zugutekommt, welche die jeweiligen Kriterien erfüllen.[650]

Im Ergebnis wird man dennoch – mit der Begründung des Gesetzentwurfs – annehmen können, dass auch in diesem Falle grundsätzlich keine Beihilfe vorliegt, denn dem erlangten wirtschaftlichen Vorteil steht hier eine angemessene Gegenleistung gegenüber.[651] Die Nutznießer der Sondernutzungserlaubnis müssen für diese Leistung eine Sondernutzungsgebühr entrichten, die nach Maßgabe der jeweiligen Gebührenordnungen unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Nutzens zu entgelten ist (siehe dazu auch unten, 4.4.5.2). Hierbei handelt es sich zwar nicht um einen Marktpreis. Deshalb lassen sich die üblichen Methoden zur Feststellung eines vergleichbaren Marktpreises hier nicht anwenden.[652] Die Zahlung eines „echten“ Marktpreises wäre hier mit Blick auf das System der Sondernutzungserlaubnisse und -gebühren aber auch nicht denkbar, weil hoheitliche Gebührensysteme notwendigerweise mit Pauschalierungen und Typisierungen operieren müssen. Auch insoweit kann daher von auf einer allgemein wirkenden, nicht selektiven Vorteilsgewährung ausgegangen werden. Denn die Preisgestaltung ihrerseits gilt für alle Empfänger von Sondernutzungserlaubnissen innerhalb des Geltungsbe-

---

646 Ausdrücklich Generalanwalt Darmon, Schlussanträge zu Rs. C-72/41 und C-73/91 (Sloman Neptun), Rn. 50 ff.; ähnlich EuG, Urteil vom 06.03.2002, verb. Rs. T-127/999, 129/99 und 148/99, Rn. 164 (Territoria Historica de Alava); eingehend Nowak, EuZW 2003, S. 389, 395 m.w.N.; ferner Koenig/Paul, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV Rn. 77 m.w.N.

647 Vgl. Koenig/Paul, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV Rn. 76 m.w.N.

648 EuGH, Urteil vom 03.03.2005, Rs C-172/03, Slg. 2005, I-1627, Rn. 43 (Heiser).

649 In diesem Sinne zum niederländischen Emissionshandelssystem EuG, Rs. T-233/04, Slg. 2008, II-591, Rn. 86 ff. (ETS).

650 Vgl. dazu EuGH, Urteil vom 26.09.1996, Rs. C-241/94, Rn. 22 ff. (Kimberly-Clark); hieran anknüpfend Koenig/Paul, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV Rn. 77 m.w.N.

651 So auch BT-Drs. 18/11285, S. 21.

652 Vgl. Kühling, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 107 AEUV Rn. 33 m.w.N.

reichs der betreffenden Gebührenregelungen gleich. Eine Unterschiedsbehandlung im Sinne eines Vorteils, dem keine angemessene Gegenleistung gegenüberstünde, ist daher zu verneinen.

4.4.4.7 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten

Umsetzung und Anwendung des CSgG

Die Gestaltungsspielräume des CsgG sind im Gesetz selbst relativ genau beschrieben. Um sie wirksam zu machen, bedarf es für die Bevorrechtigungen nach § 3 des Gesetzes allerdings noch des Erlasses der untergesetzlichen Bestimmungen im Verordnungswege. Wünschenswert erscheint insofern insbesondere ein möglichst rascher Erlass. Inhaltlich sollte dafür Sorge getragen werden, möglichst klare und – vor allem hinsichtlich der notwendigen Fahrzeugkennzeichnung – unbürokratische, aber doch hinreichend rechtssichere Lösungen zu finden. Speziell bezogen auf die Beschilderung wäre es gut, den Ländern ausdrücklich Spielräume für die Ausgestaltung von Zusatzzeichen zu geben.

Auf der Anwendungsebene liegt die Aufgabe, „etwas daraus zu machen", bei den nach Landesrecht zuständigen Straßenverkehrsbehörden. Hier könnten die zuständigen Behörden ihre Arbeit, Konzepte für die Auswahl geeigneter Orte zu wählen, bereits vor dem Inkrafttreten der Verordnungsregelungen zum CsgG aufnehmen.

Unternehmensbezogene Privilegierung auch für stationsunabhängiges Carsharing?

Eine Änderung des CsgG dahin, innerhalb der allgemeinen Bevorrechtigungsregelungen nach § 3 CsgG auch die Möglichkeit unternehmensbezogener Festlegungen zu schaffen, kann auf Grundlage der kompetenzrechtlichen Analyse nicht empfohlen werden. Sollte es objektiv so liegen, dass es sich um Fälle der Sondernutzung handelt, wäre dies verfassungswidrig (siehe oben, 4.4.2.2).

Mit einem solchen Vorgehen würde das eine – schon vorhandene – verfassungsrechtliche Risiko der fehlerhaften Kompetenzzuordnung durch ein anderes ausgetauscht. Während das vorhandene Risiko jedoch durch die Einfügung der bereits oben vorgeschlagenen Öffnungsklausel für landesrechtliche Bestimmungen beseitigt werden kann (siehe oben, 4.4.2.3), wäre das im umgekehrten Falle nicht möglich. Denn dann würde der Bund sich anmaßen, in einem Kompetenzbereich zu agieren, der ihm nicht offen steht. Dieses Problem könnte er ohne Verfassungsänderung nicht lösen.

Verlagerung/Einbeziehung des CSG in das Straßenverkehrsrecht?

Ohne weiteres möglich wäre es demgegenüber auf Grundlage der verfassungsrechtlichen Kompetenzanalyse, die Bestimmungen des CsgG vollständig in das Straßenverkehrsgesetz zu integrieren (siehe oben, 4.4.2.2). Allerdings wäre damit in der Sache kein Gewinn verbunden. Der Aufwand würde den Ertrag nicht rechtfertigen. Anders könnte sich die Situation darstellen, wenn ohnehin eine grundlegende Reform des Straßenverkehrsrechts anstehen sollte, wie sie oben in den Verbesserungsvorschlägen zum Thema Rückgewinnung von Straßen angeregt wurde (siehe 4.3.7.3).

Abstimmung der straßenverkehrsrechtlichen Privilegierungen mit den Kommunen

Zu den Charakteristika des § 3 CsgG für das stationsunabhängige Carsharing gehört, dass die Vorschrift nicht näher drauf eingeht, ob und auf welche Weise die Anordnung bestimmter Reservierungsflächen mit den Kommunen abgestimmt werden oder den Kommunen insoweit ein Mitwirkungsrecht zukommen soll (siehe oben, 4.4.2.1).

Eine hierauf gerichtete Bestimmung könnte jedoch durch eine spezielle Bestimmung darüber in § 45 StVO geschaffen werden. Es empfiehlt sich, dort vorzusehen, dass die Festlegung von Carsharing-Reservierungsflächen generell im Einvernehmen mit der Gemeinde zu erfolgen hat und durch die Ge-

meinde grundsätzlich auch verlangt werden kann. Denn es dürfte typisch sein, dass der Anordnung von Reservierungsflächen ein Konzept der Kommune für die Ordnung des Parkens in den betreffenden Gebieten zugrunde liegt. Auf Grundlage eines gemeindlichen Parkraumkonzepte wäre es möglich, die Lage der Stellflächen für die verschiedenen Arten des Carsharing so aufeinander abzustimmen, dass die Gemeinde gezielt das stationsgebundene Carsharing fördert, welches nach den bisher vorliegenden aus der Sicht der erreichbaren Entlastungswirkung für die Verkehrsmengen und den Umweltschutz vorteilhafter sein kann als das stationsunabhängige Carsharing (siehe oben, 4.4.1).

Um sicherzustellen, dass die Gemeinde ihre Anliegen zur sinnvollen Ordnung des ruhenden Kfz-Verkehrs auch praktisch durchsetzen kann – erforderlichenfalls auf gerichtlichem Wege –, sollte die Formulierung zum Ausdruck bringen, dass die Gemeinde darauf einen Anspruch hat, sofern nicht überwiegende Gründe der Sicherheit oder Ordnung entgegenstehen (vgl. zu den entsprechenden Defiziten des Rechts im Hinblick auf Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen unten, 4.5.2.3 und 4.5.2.4).

Ausgestaltung der Regelungen für stationsbasiertes Carsharing im CsgG und im Landesrecht

Wie in den Ausführungen zur wettbewerblichen Relevanz der unternehmensbezogenen Sondernutzungserlaubnisse erläutert, sind die Länder bei der Ausgestaltung von landesrechtlichen Bestimmungen zur Sondernutzungserlaubnissen nicht an das Muster des § 5 CsgG gebunden. Sie müssen dazu auch nicht zwingend eigene spezielle Regelungen schaffen (siehe oben, 4.4.4.5).

Allerdings ist eine wettbewerbliche Relevanz solcher Sondernutzungserlaubnisse jedenfalls dann zu bejahen, wenn die Städte bei der Verteilung von Carsharingstationen im Straßenland konzeptionell vorgehen, also nicht lediglich auf Antrag einzelner Unternehmen entscheiden, sondern selbst planartig bestimmte Stellen im Stadtgebiet hierfür vorsehen und hierfür verschiedene Anbieter in Betracht kommen. In diesem Falle sind die Städte zur Vermeidung eines Konflikts mit dem EU-rechtlichen Nichtdiskriminierungsgrundsatz, aber auch mit dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebot, gehalten, ein transparentes und faires Auswahlverfahren durchzuführen. Um ein solches zu gewährleisten, bedarf es nicht zwingend zusätzlicher landesgesetzlicher Regelungen. Die Schaffung solcher empfiehlt sich jedoch, um rechtliche Risiken beim konkreten Vorgehen einzelner Städte zu vermeiden. Soweit das Landesrecht die Regelungen für Sondernutzungserlaubnisse auf die kommunale Ebene delegiert (hat), liegt die Rechtsetzungsbefugnis hierfür bei den jeweils satzungsgebenden Körperschaften. Dabei kann § 5 CsgG zum Vorbild genommen werden, wobei den Satzungsgebern hinsichtlich der Einzelheiten Gestaltungsspielräume zukommen.

Zu beachten ist jedoch, dass die Straßengesetze in vielen Bundesländern bislang eine Berücksichtigung von nichtverkehrlichen Zielen wie etwa solchen des Umweltschutzes nicht vorsehen und daher auch den Kommunen im Hinblick auf deren Berücksichtigung als Anforderungen für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen Grenzen setzen (siehe dazu bereits oben, 4.3.3.1). Deshalb ist es wichtig, die Straßengesetze insoweit durch geeignete Bestimmungen zu öffnen (siehe auch oben, 4.3.3.2).

In diesem Zusammenhang ist es den Ländern auch möglich, Regelungen dazu für schaffen, dass die ausgewählten Standorte für Carsharing-Stationen nicht lediglich einem einzelnen Unternehmen zugesprochen werden können, sondern auch mehreren gemeinsam (ggf. auch allen am Ort tätigen Anbietern von stationsbasiertem Carsharing).

Alternativen zur Behandlung als Sondernutzung im Straßenrecht

An Stelle des Sondernutzungsregimes könnte für unternehmensbezogene Reservierungen auch daran gedacht werden, in den Landesstraßengesetzen neuartige Tatbestände zu schaffen, mit denen an Stelle von Sondernutzungserlaubnissen eine positive widmungsrechtliche Qualifizierung für die reservierten Flächen erreicht werden könnte.

Praktisch könnte in diesem Sinne etwa vorgesehen werden, bestimmte Flächen widmungsrechtlich ausschließlich der Nutzung für das Parken von Fahrzeugen vorzubehalten, für welche die Nutzenden eine gesondert erteilte Berechtigung erhalten haben. Auf diese Weise ließe sich der objektive Regelungsgehalt der Widmung mit einer subjektiven Komponente verknüpfen, ohne dass die subjektive Komponente selbst Gegenstand der Widmung würde. Mit der „sachenrechtlichen" Funktion der Widmung wäre das daher zu vereinbaren.

Mit einem solchen Ansatz würde rechtliches Neuland betreten werden. Kompetenzrechtlich wäre eine solche Regelung jedoch nicht zu beanstanden. Verfassungsrechtliche Hindernisse sind auch sonst nicht ersichtlich, denn die traditionellen Strukturen des Straßenrechts haben als solche keinen Verfassungsrang.

Erweiterte Steuerungsmöglichkeiten für Carsharing und andere Verleihsysteme: Schaffung eines allgemeinen Sharing-Gesetzes auf Bundes- oder Landesebene?

In der Gesamtbetrachtung der Rechtslage zum Carsharing fällt auf, dass die Steuerungsmöglichkeiten für nicht stationsgebundenes Carsharing, aber auch für andere in letzter Zeit aufkommende stationsungebundene Sharing-Angebote wie für Fahrräder oder sog. Scooter eng begrenzt sind. Legt man die kompetenzrechtliche Zuordnung des CsgG zugrunde, nach der stationsgebundene Angebote als Sondernutzungen einzuordnen sind, stationsungebundene jedoch als Gemeingebrauch, so führt das dazu, dass die Kommunen neuen stationsungebundenen Angeboten praktisch hilflos gegenüberstehen und von den Anbieter auch keine Gebühren verlangen können, obwohl diese aus gewerblichen Motiven den von den Kommunen bereit gestellten Verkehrsraum besonders intensiv in Anspruch nehmen.[653]

Während bei den Autos jedenfalls im Hinblick auf die Einräumung von Privilegien beim Parken nach dem CsgG grundsätzlich gewisse Steuerungsmöglichkeiten bestehen – wenn auch für die Straßenverkehrsbehörden, nicht für die Kommunen –, gilt das bei den Angeboten im Bereich der Fahrräder und der anderen Kleinfahrzeuge nicht. Denn diese benötigen im Unterschied zu Kraftfahrzeugen keine Parkplätze auf der Straße, sondern werden üblicherweise auf den Gehwegen abgestellt.

Bei oberflächlicher Betrachtung lässt sich das begrüßen, weil dadurch neuen vergleichsweise umweltfreundlichen Mobilitätsangeboten günstige Entwicklungsbedingungen offeriert werden. Zu bedenken ist jedoch, dass der Platz auf den Straßen und Gehwegen knapp ist, oftmals sehr knapp. Eine völlig ungesteuerte Freigabe des Raums für derartige Angebote führt (wiederum) zur Verringerung des den anderen Verkehrsarten, insbesondere dem Fußverkehr, und der nichtverkehrlichen Nutzung zur Verfügung stehenden Platzes.[654] Da in einem (völlig) freien Markt leicht Überangebote entstehen können, kann die Raumknappheit durch solche Angebote unter Umständen wesentlich verschärft werden. Entsprechende Tendenzen lassen sich zum Beispiel in der Innenstadt von Berlin angesichts der breiten Konkurrenz verschiedener Fahrrad-Verleihangebote beobachten.[655] Auch durch „free floating"-Angebote des Carsharing können sich Flächenknappheitsprobleme verschärfen, wenn sich konkurrierende Anbieter durch möglichst viele Fahrzeuge im Stadtbild präsentieren wollen, um sich als jederzeit verfügbar zu zeigen – mit der Konsequenz, dass die Anzahl der im Verkehrsraum befindlichen Fahrzeuge dann noch zunimmt anstatt abzunehmen.

---

653 Kritsch insb. Ringwald u. a., Öffentlicher Raum ist mehr wert (2018), S. 56 ff.

654 Vgl. Ringwald, a.a.O.

655 Vgl. Der Tagesspiegel: „Wildwuchs auf dem Berliner Leifahrrad-Markt" (1707.2018), https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/geteilte-mobilitaet-wildwuchs-auf-dem-berliner-leihfahrrad-markt/22807216.html, zuletzt abgerufen am 14.06.2019.

Vor diesem Hintergrund lässt sich diskutieren, ob die Zuordnung stationsungebundener Sharingangebote zum Gemeingebrauch überhaupt richtig ist und diese nicht stattdessen (ebenfalls) als spezielle Formen der Sondernutzung eingestuft werden müssten.[656] Würde man sie als Sondernutzung einstufen, so erhielten die Gemeinden dadurch automatisch weiter reichende Steuerungsmöglichkeiten, weil stationsungebundene gewerbliche Verleihangebote dann sowohl bei Autos als auch bei anderen Fahrzeugen einem Genehmigungsvorbehalt unterliegen würden.

Da der Bundesgesetzgeber mit dem CsgG aber die umgekehrte Perspektive einnimmt und kaum zu einer baldigen Änderung bereit sein dürfte, würde eine solche Diskussion gegenwärtig allein theoretischer Natur bleiben. Praktisch interessanter können demgegenüber Überlegungen sein, ob es *außerhalb* der traditionsgeprägten Rechtsgebiete des Straßenverkehrs- und des Straßenrechts möglich wäre, geeignete Steuerungsmöglichkeiten zu etablieren. Das dürfte zu bejahen sein:

Bei der Steuerung gewerblicher Angebote für Fahrzeuge zur Selbstnutzung geht es nicht nur um Ordnung der Nutzung von Straßenland, sondern auch und insbesondere um die Steuerung des Marktgeschehens, also um die wirtschaftliche Betätigung auf lokaler Ebene. Gegenstand sind gewerbliche Mobilitätsdienstleistungen, die im Prinzip gewünscht sind, aber einer gewissen Ordnung bedürfen, um deren Nutzen für die Allgemeinheit zu optimieren und mögliche negative Auswirkungen auf das städtische Leben zu vermeiden.

Solche negativen Auswirkungen könnten sich z.B. durch eine Überbeanspruchung des knappen öffentlichen Raums ergeben. Wenn der Marktzugang etwa durch einen Genehmigungsvorbehalt oder durch die Vergabe von Konzessionen reguliert wird, hat dies zwar Auswirkungen auf die Nutzung von Straßen und Wegen. Die Rechtsgebiete des Straßen- und des Straßenverkehrsrechts werden dann mittelbar berührt. Die Steuerung des Angebotsmarkts als solche wird dadurch aber weder Gegenstand weder des einen noch des anderen. Diese beiden historisch gewachsenen Rechtsgebiete hatten nie die Aufgabe wirtschaftlich zu steuern. Von daher können sie insoweit nicht als abschließende Regelungen begriffen werden.

Besonders deutlich wird der über die Regelungsbereiche des Straßen- und Straßenverkehrsrechts hinausreichende Fokus eines solchen Gesetzes, weil es darin insbesondere auch darum gehen würde, die Sharing-Angebote gezielt mit dem örtlichen System des ÖPNV zu verknüpfen – etwa dadurch, dass die Genehmigung von bestimmten Anforderungen zur Abstimmung mit den ÖPNV-Angeboten abhängig gemacht würde. Ein solches Gesetz würde es ermöglichen sicherzustellen, dass Sharing-Angebote weniger in Konkurrenz mit dem ÖPNV treten als diesen sinnvoll zu ergänzen, so dass das Gesamtsystem des sog. Umweltverbundes gezielt gestärkt werden könnte.

Vor diesem Hintergrund dürfte ein solches Gesetz kompetenzrechtlich dem Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) zuzuordnen sein – ebenso wie es schon heute für die meisten Bestimmungen des Personenbeförderungsrechts angenommen wird.[657] Da der Bund seine ihm zustehende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz insoweit bisher nicht wahrgenommen hat, sind die Länder darin frei, hier eigenständig gesetzlich tätig zu werden. Dem steht abschließendes Bundesrecht nicht entgegen – insbesondere weder das Straßenverkehrsgesetz – welches nur auf die Abwehr von Gefahren des Straßenverkehrs zielt – noch das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) – welches sich nur auf die gewerbliche Personenbeförderung, nicht jedoch auf gewerbliche Angebote zum Selbstfahren erstreckt.

---

656 So Ringwald u. a., Öffentlicher Raum ist mehr wert (2018), S. 56 ff.

657 Maunz, in: Maunz-Dürig, GG, Art. 74 Rn. 142. Zur Reichweite von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Bezug auf das Tatbestandsmerkmal „Gewerbe“ vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 24.02.1976 – 2 BvL 5/73, VerwRspr 1977, 641. Ferner Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rn. 26; Seiler, in: BeckOK GG, Art. 74 Rn. 38.

In welchem Gesetzeskontext die Länder entsprechende Regelungen schaffen, bleibt ihnen gegebenenfalls selbst überlassen. Eine Verbindung mit dem Straßengesetz dürfte ungünstig sein, weil sie die falsche Assoziation wecken würde, hier ginge es materiell um Straßenrecht. Eher passend erscheint eine Verbindung mit dem jeweiligen Nahverkehrsgesetz oder eine eigenständige gesetzliche Regelung (in Berlin z.B. als Teil des dortigen Mobilitätsgesetzes).

Der Bund kann auf dem Gebiet des Rechts der Wirtschaft seinerseits nur tätig werden, wenn eine bundesgesetzliche Regelung nach Maßgabe von Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich ist. Da es sich hier um Angelegenheiten handelt, die in erster Linie auf der lokalen Ebene Bedeutung haben und es gerade im Hinblick auf den ÖPNV um eine Abstimmung auf die spezifischen örtlichen und regionalen Verhältnisse ankommt, liegt dies zumindest gegenwärtig nicht nahe. Wollte der Bund selbst von der betreffenden Regelungskompetenz Gebrauch machen (z.B. im Rahmen des Personenbeförderungsrechts), so käme hierfür nach Art. 72 Abs. 2 GG nur in Frage, diese aus Gründen der Rechts- oder Wirtschaftseinheit auf bundesgesetzlicher Ebene für erforderlich zu erachten. Da nicht ersichtlich ist, dass unterschiedliches Landesrecht an dieser Stelle zu einer Gefährdung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit führen könnte[658], dürfte es deshalb sogar verwehrt sein, den Ländern hierzu einengende Vorgaben zu machen.

4.4.5 Gebührenrechtliche Privilegierungen für Carsharing

4.4.5.1 Straßenverkehrsrechtliche Parkgebühren

Bestimmungen des CsgG

Gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 2 CsgG wird künftig (nach dem Inkrafttreten der erforderlichen straßenverkehrsrechtlichen Verordnungen des Bundes) für nach Maßgabe des § 4 CsgG gekennzeichnete Carsharingfahrzeuge die Festsetzung von Bevorrechtigungen „im Hinblick auf das Erheben von Gebühren für das Parken auf öffentlichen Straßen oder Wegen Bevorrechtigungen“ möglich sein. Das bisherige Recht kennt solche Möglichkeiten nicht.

Ergänzend dazu spricht § 3 Abs. 4 CsgG eine an die Länder gerichtete Ermächtigung dazu aus, in Rechtsverordnungen nach § 6a Abs. 6 Satz 2, auch in Verbindung mit Satz 4, des StVG „als Bevorrechtigungen Ermäßigungen oder Befreiungen von der Gebührenpflicht“ vorzusehen.

Praktisch geht es demnach um Ermäßigungen oder Befreiungen hinsichtlich der Erhebung von straßenverkehrsrechtlichen Parkgebühren[659]. Der Anwendungsbereich von § 3 CsgG erstreckt sich auch insoweit allein auf allgemeine, nicht an bestimmte Unternehmen gerichtete Vergünstigungen. Die Reservierung von Parkflächen für Fahrzeuge einzelner Unternehmen werden nach dem Konzept des CsgG als straßenrechtliche Sondernutzungen behandelt. Geht man von der Richtigkeit dieser Annahme aus, so sind für unternehmensbezogene Flächenreservierungen nicht die straßenverkehrsrechtlichen Parkgebührenregelungen anzuwenden, sondern die Gebührenbestimmungen zum straßenrechtlichen Sondernutzungsregime (siehe dazu sogleich, 4.4.5.2).

Bezugsgrundlage: Parkgebührenregelungen nach § 6a Abs. 6 StVG

Die Festlegung der Gebührenbevorrechtigungen nach dem CsgG liegt nicht in der Hand des Bundes, sondern bei den Ländern bzw. nach Maßgabe des Landesrechts bei den Kommunen. Konkrete Bezugsgrundlage sind die auf Landes- oder Kommunalebene aufgestellten Rechtsverordnungen (bzw. auf

---

658 Instruktiv zu diesen beiden Tatbestandsalternativen des Art. 72 Abs. 2 GG BVerfG, Urt. v. 21.7.2015 – 1 BvF 2/13 (Betreuungsgeld), Rn. 49.

659 Vgl. auch BT-Drs. 18/11285, S. 33 und 34.

Kommunalebene Satzungen) über Parkgebühren. Diese beruhen auf § 6a Abs. 6 StVG, welcher die Länder dazu ermächtigt, im Wege der Rechtsverordnung selbst Parkgebühren festzulegen (§ 6a Abs. 6 Satz 2 StVG) oder diese Ermächtigung weiter zu übertragen (§ 6a Abs. 6 Satz 4 StVG) – wovon in den Flächenstaaten typischerweise Gebrauch gemacht wird, um die Städte und Gemeinden zu eigenständigen Gebührensatzungen zu ermächtigen.

Die Wahrnehmung der Möglichkeiten für Befreiungen und/oder Ermäßigungen von Parkgebühren für Carsharingfahrzeuge setzt demnach die Änderung der vor Ort jeweils maßgebenden Parkgebührenregelungen (das heißt der jeweiligen Verordnung oder Satzung) voraus. Ohne ausdrückliche Regelungen auf Verordnungs- bzw. Satzungsebene sind solche Bevorrechtigungen nicht möglich.

Zum Gestaltungsspielraum des Verordnungs-/Satzungsgebers

Hinsichtlich der näheren Ausgestaltung der Gebührenregelungen sind die Länder weder speziell durch das CsgG noch allgemein durch das Straßenverkehrsrecht gebunden. Die jeweils zuständigen Körperschaften genießen innerhalb der allgemeinen Grenzen des Gebührenrechts grundsätzlich einen weiten Gestaltungsspielraum.

Als „Gebühr“ werden herkömmlich Geldleistungspflichten begriffen, die tatbestandlich daran anknüpfen, dass der Abgabeschuldner eine staatliche „Leistung“ in Anspruch nimmt.[660] Die Gebühr ist somit ein öffentlich-rechtliches Entgelt. Verfassungsrechtlich gilt die Gebühr als grundsätzlich zulässige Art der nichtsteuerlichen Abgabe. Dabei betont das BVerfG in seiner sog. Wasserpfennig-Entscheidung von 1995, dass es einen verfassungskräftigen Begriff der Gebühr nicht gebe.[661] Entscheidend für die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit einer nichtsteuerlichen Geldleistungspflicht sei nicht die begriffliche Zuordnung, sondern dass die Abgabe das im Grundgesetz vorgesehene System der Finanzverfassung nicht gefährde. Eine solche Gefährdung liege nicht vor, wenn der belastete Bürger für seine Geldleistung einen individuell zurechenbaren Vorteil erhalte, eine individualisierbare Gegenleistung.[662]

Im Vordergrund von Gebühren steht traditionell die Funktion, „Einnahmen zu erzielen, um speziell die Kosten der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung ganz oder teilweise zu decken“.[663] Mittlerweile ist jedoch für gegenleistungsabhängige Abgaben anerkannt, dass mit ihnen darüber hinaus auch die Abschöpfung des mit der öffentlichen Leistung verbundenen individuellen wirtschaftlichen Vorteils, die Verhaltenslenkung und soziale Zwecke verfolgt werden dürfen.[664] Im Übrigen gelten verfassungsrechtlich grundsätzlich die Schranken des Gleichheits- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips, insbesondere in dessen Ausprägung als Angemessenheitsprinzip.[665]

Das Bundesverwaltungsgericht fasst die verfassungsmäßigen Anforderungen an die Gestaltung von Gebühren in einer Entscheidung aus dem Jahr 2013 wie folgt zusammen:[666]

---

660 Vgl. Weyreuther, UPR 1988, 161, 165 f.; Jarass, DÖV 1989, 1013, 1016.

661 BVerfG, Beschluss vom 07.11.1995 – 2 BvR 413/88 u. a. (BVerfGE 93, 319, 345); ähnlich bereits BVerfG, Beschluss vom 06.02.1979 – 2 BvL 5/76 (NJW 1979, 1345, 1345 = BVerfGE 50, 217, 225 f.).

662 Eingehend BVerfG, Beschluss vom 07.11.1995 – 2 BvR 413/88 u.a. (BVerfGE 93, 319, 343 f. m.w.N.).

663 BVerfG, Beschluss vom 06.02.1979 – 2 BvL 5/76 (NJW 1979, 1345, 1345 = BVerfGE 50, 217, 226 f.).

664 Eingehend BVerfG, Urteil vom 19.03.2003 – 2 BvL 9/98 u. a. (NVwZ 2003, 715, 717) Rn. 55 ff. m.w.N.; daran anknüpfend BVerwG, Beschluss vom 30.04.2003 – 6 C 6/02 (NVwZ 2003, 1508, 1510 m.w.N.)

665 BVerfG, Beschluss vom 06.02.1979 – 2 BvL 5/76 (NJW 1979, 1345, 1345 = BVerfGE 50, 217, 227); grundlegend Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz (1973), 241 ff., 301 ff.

666 BVerwG, Beschluss vom 30.04.2003 – 6 C 6/02 (NVwZ 2003, 1508, 1510, mit zahlreichen hier nicht wiedergegebenen Nachweisen).

> „Eine Gebühr entbehrt von Verfassungs wegen einer sachlichen Rechtfertigung, wenn sie in einem groben Missverhältnis zu den vom Gesetzgeber verfolgten legitimen Gebührenzwecken steht […]. Das Äquivalenzprinzip als Ausprägung des (bundes-)verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass die Gebühr in keinem groben Missverhältnis zu dem Wert der mit ihr abgegoltenen Leistung der öffentlichen Hand steht […]. Gebühren dürfen nicht völlig unabhängig von den tatsächlichen Kosten der gebührenpflichtigen Leistung festgesetzt werden. Vielmehr muss die Verknüpfung zwischen den Kosten und der Gebührenhöhe sachgerecht sein […]. Gebühren dürfen nicht so hoch festgesetzt werden, dass sie von der Beantragung der Amtshandlung abschrecken, erdrosselnden Charakter haben oder zu einem beachtlichen, Preiserhöhungen auslösenden Kostenfaktor werden […].“

Inwieweit für bestimmte Gebühren von diesen grundsätzlich relativ weiten verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielräumen Gebrauch gemacht werden kann, hängt wesentlich davon ab, welche Grenzen dem durch die jeweils einschlägigen Fachgesetze gesetzt werden. Aus diesen können sich mitunter erhebliche Einengungen ergeben, etwa hinsichtlich der verfolgbaren Zwecke oder der Höhe nach auf die Kostendeckung.[667]

Aus den bundesrechtlichen Ermächtigungen für Gebührenregelungen im Straßenverkehr nach § 6a Abs. 6 StVG lassen sich keine Begrenzungen für die verfolgbaren Zwecke herleiten. Gemäß § 6a Abs. 6 Satz 3 StVG kann in den Rechtsverordnungen der Länder „auch ein Höchstsatz festgelegt werden“. Eine Pflicht zur Festlegung eines Höchstsatzes oder eine Maßgabe zur Bemessung der Höhe ergibt sich daraus nicht. Folglich werden die Gestaltungsspielräume der Länder bundesrechtlich nicht determiniert oder eingeschränkt.

Grundlage des § 6a StVG ist insoweit Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG unter dem dort neben den Bereichen „Straßenverkehr“ und „Bau und Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr“ gesondert genannten Gegenstand „Erhebung und Verteilung von Gebühren und sonstigen Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen".[668]

Speziell für auf Carsharing bezogene Bevorzugungen lässt sich aus dem Zweck § 3 Abs. 2 Nr. 2 CsgG ableiten, dass mit der Gebührenfestlegung in den auf § 6a StVG beruhenden landes- bzw. kommunalrechtlichen Gebührenvorschriften Lenkungszwecke verfolgt werden können. Die ausdrückliche Gestattung, hierbei bis hin zu Gebührenbefreiungen zu gehen, verdeutlicht, dass den Verordnungs- bzw. Satzungsgebern insofern weite Spielräume zustehen sollen.

Die praktische Wirkkraft von Gebührenbegünstigungen ist wesentlich davon abhängig, wie hoch die jeweils geltenden allgemeinen Parkgebühren sind. Diese kann stark variieren. Die Höhe von Parkgebühren kann, sofern sich aus den einschlägigen Regelungen des Landesrechts nichts anderes ergibt, grundsätzlich auch die Kosten der Errichtung, Wartung, Entleerung und Kontrolle der Parkuhren und Parkscheinautomaten übersteigen. Dem entspricht es, dass in den landesrechtlichen Bestimmungen zur Parkgebührenhöhe verbreitet geregelt ist, dass die Gebühr nach dem Wert festzusetzen ist, „den der Parkraum für die Benutzer nach den jeweiligen örtlichen Verhältnissen hat“.[669]

---

667 Instruktiv Winkler, Rechtliche Grenzen gebührenpolitischer Steuerung: Das Beispiel der Abfallgebühren, in: dms 2013, S. 153, 155 und 157 ff. m.w.N.

668 VGH München, Urteil vom 29.06.1994 – 4 N 93.832 (NVwZ-RR 1995, 415, 416) BVerwG, Urteil vom 28.09.1979 – 7 C 26/78 (BVerwGE 58, 326, 330). Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 74 Rn. 243 m.w.N. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art. 74 Rn. 66.

669 Ausdrücklich z. B. § 1 der Berliner Parkgebühren-Ordnung vom 28.07.1986 (GVBl. S. 1138), zuletzt geändert durch die Vierte Verordnung zur Änderung der Parkgebühren-Ordnung vom 01.08.2006 (GVBl. S. 882), die allerdings in den nachfolgenden §§ konkrete Gebührensätze festlegt, die weit unter diesem Wert liegen dürften.

Die in einigen Kommunalabgabengesetzen (KAG) zumindest in eingeschränkter Gestalt noch verbreitete Begrenzung der Gebühren auf die Höhe der Kosten[670] („Kostenüberdeckungsverbot"[671]), spielt insoweit keine Rolle. Die Kommunalabgabengesetze finden auf Gebühren nach § 6a StVG keine Anwendung. Denn diese gelten nur für auf Landesrecht beruhende Gebühren. Für Gebühren auf Grundlage von § 6a StVG haben sie keine Bedeutung, weil es hier um die Anwendung von Bundesrecht geht, welches seinerseits unmittelbar auf einer an den Bund gerichteten Ermächtigung im Grundgesetz beruht.[672] Da es wiederum ein bundesrechtliches „Kostenüberdeckungsverbot" für Gebühreneinnahmen nicht gibt[673], kann nicht davon ausgegangen werden, dass es den zuständigen Körperschaften verwehrt wäre, ihre Parkgebühren an dem wirtschaftlichen Wert der Parkplätze für deren Nutzer auszurichten oder weitergehende Lenkungsanreize zu verfolgen. Dass die damit letztlich Gewinne erzielen kann, steht dem nicht entgegen.[674]

In den Flächenstaaten ist, soweit dort von der durch § 6a StVG gegebenen Delegationsermächtigung an kommunale Gebietskörperschaften Gebrauch gemacht worden ist, darauf zu achten, dass sich aus der betreffenden Ermächtigung in der Landesverordnung Vorgaben oder Begrenzungen hinsichtlich der Höhe und der Ausgestaltung der Gebühren in kommunalen Gebührensatzungen ergeben können.

EU-Beihilferecht

Durch die vorgesehenen Privilegierungen bei den Parkgebühren werden die Nutzer der jeweiligen Fahrzeuge finanziell bessergestellt als andere Verkehrsteilnehmer. Die das Carsharing anbietenden Unternehmen erhalten dadurch mittelbar einen Vorteil. Sie können ihre Dienstleistung mit den finanziellen Vorteilen der Nutzer beim Parken bewerben und ihren Umsatz dadurch erhöhen. Von daher stellt sich die Frage, ob es sich bei den Privilegierungen um eine grundsätzlich verbotene staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) handelt.

Für auf Grundlage des § 3 CsgG ausgesprochene Bevorrechtigungen bei den Parkgebühren kann das Vorliegen einer Beihilfe jedoch verneint werden, da von den Bevorrechtigungen kein selektiv wirkender Vorteil für einzelne Carsharing-Unternehmen ausgeht (siehe eingehend oben, 4.4.4.6).

4.4.5.2 Straßenrechtliche Sondernutzungsgebühren

Die Reservierung von Parkflächen für Fahrzeuge einzelner Unternehmen ist, sofern man insoweit der Einstufung des CsgG folgt, straßenrechtliche Sondernutzung. Ihre Nutzung ist nicht Teil des Gemeingebrauchs. Auf Grundlage dieser Annahme ist insoweit das Sondernutzungsregime und in der Folge auch das Sondernutzungsgebührenrecht anzuwenden (siehe bereits 4.4.4.1).

Für den Anwendungsbereich des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG) – also für den Bundesfernstraßen zugehörige Flächen – sieht § 8 Abs. 3 FStrG eine dem § 6a Abs. 6 StVG weitgehend gleich gestaltete Ermächtigung an die Länder zur Aufstellung von Gebührenregelungen vor:

---

670 Vgl. z. B. § 9 Abs. 2 KAG Hessen vom 24.03.2013 (GVBl. S. 134) zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2015 (GVBl. S. 680); Art. 8 Abs. 2 Bayerisches KAG (Gesetz vom 04.04.1993, GVBl. S. 264), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.12. (GVBl. S. 351).

671 Vgl. dazu Winkler, dms 2013, S. 153, 158 f. m.w.N.

672 VGH München, Urteil vom 29.06.1994 – 4 N 93.832 (NVwZ-RR 1995, 415, 416).

673 Ausdrücklich BVerwG, Urteil vom 24.03.1961 – BVerwG VII C 109/60 (NJW 1961, 2128) mit dem Leitsatz: „Das Kostendeckungsprinzip ist kein Wesensmerkmal der Gebühr".

674 Instruktiv VGH München, Urteil vom 29.06.1994 – 4 N 93.832 (NVwZ-RR 1995, 415, 416).

„(3) Für Sondernutzungen können Sondernutzungsgebühren erhoben werden. Sie stehen in Ortsdurchfahrten den Gemeinden, im Übrigen dem Träger der Straßenbaulast zu. Die Landesregierungen werden ermächtigt, Gebührenordnungen zu erlassen. Die Ermächtigung kann durch Rechtsverordnung weiter übertragen werden. Die Gemeinden können die Gebühren durch Satzung regeln, soweit ihnen die Sondernutzungsgebühren zustehen. Bei Bemessung der Gebühren sind Art und Ausmaß der Einwirkung auf die Straße und den Gemeingebrauch sowie das wirtschaftliche Interesse des Gebührenschuldners zu berücksichtigen."

Soweit es sich um Straßenflächen handelt, die nicht dem Bundesfernstraßengesetz unterliegen, regeln die Länder das Sondernutzungsgebührenrecht (ohnehin) selbst. Die Höhe der für Sondernutzungen verlangten Gebühren ist in den Flächenstaaten typischerweise für Kreis- und Gemeindestraßen auf Grund von Ermächtigungen in den Landesstraßengesetzen in Satzungen geregelt, für Landesstraßen in landesrechtlichen Satzungen. Hierbei folgt die Zuständigkeit für die Gebührenregelungen in der Regel der Baulast, nach der sich auch richtet, wer die Gebühren vereinnahmen kann.[675] Von den betreffenden Landesverordnungen bzw. den kommunalen Satzungen werden, was auf Grundlage der Ermächtigung in § 8 Abs. 3 FStrG möglich ist, oft auch Flächen an Bundesstraßen miterfasst.[676] Die Stadtstaaten regeln die Sondernutzungsgebühren auf Landesebene. Auch von diesen werden die Gebühren für Bundesfernstraßen grundsätzlich miterfasst.[677]

Hinsichtlich der Gebührenhöhe sehen die Gesetze regelmäßig vor, dass bei Bemessung einerseits Art und Ausmaß der Beeinträchtigung und andererseits das wirtschaftliche Interesse des Gebührenschuldners zu berücksichtigen sind.[678] Im Unterschied zu den „normalen", auf Bundesrecht beruhenden Parkgebühren findet hier, soweit es sich um kommunale Satzungen handelt, grundsätzlich auch das jeweilige Kommunalabgabengesetz des Landes Anwendung, welches jedoch gegebenenfalls durch die spezielleren Vorgaben in den Ermächtigungen des Landesstraßengesetzes überlagert wird. Im Übrigen gelten die allgemeinen gebührenrechtlichen Grundsätze, nach denen dem Normgeber ein gerichtlich nur begrenzt überprüfbares Gestaltungsermessen zusteht (siehe dazu soeben, 4.4.5.1).[679]

Auf der Ebene der Ermächtigungen zu konkreten Gebührenbestimmungen ist es nicht erforderlich, die Vorschriften zu ändern, um auch die Berücksichtigung von Sondernutzungen für unternehmensbezogenes Carsharing zu ermöglichen. Das gilt sowohl für die Ermächtigung aus § 8 Abs. 3 FStrG als auch für die betreffenden Regelungen der Landesstraßengesetze. Diese erfassen „automatisch" auch Sondernutzungen für Carsharing.

Anders ist es auf der Ebene der konkreten Gebührenregelungen durch Landesverordnung oder kommunalrechtliche Satzung. Diese erfassen Carsharing-Sondernutzungen nur, soweit sie bereits Tatbestände enthalten, unter die sich auch die unternehmensbezogene Reservierung von Carsharing-Flächen subsumieren lässt. Das ist in manchen Gebührenregelungen möglich.[680] In anderen ist es je-

---

675 Siehe z. B. § 18 Hessisches Straßengesetz (HStrG) vom 08.06.2003 (GVBl. I S. 166), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.06.2015 (GVBl. S. 254).

676 Siehe z. B. die Hessische Verordnung über die Erhebung von Gebühren für Sondernutzungen an Bundesfern- und Landesstraßen (Verordnung über Sondernutzungsgebühren) vom 08.03.2004 (GVBl. I S. 106), zuletzt geändert durch Verordnung vom 13.11.2012 (GVBl. S. 423).

677 Vgl. § 1 der Hamburgischen Gebührenordnung für die Verwaltung und Benutzung der öffentlichen Wege, Grün- und Erholungsanlagen vom 06.12.1994 (HmbGVBl. S. 385), zuletzt geändert 05.12.2017 (HmbGVBl. S. 440, 445); § 1 der Berliner Verordnung über die Erhebung von Gebühren für die Sondernutzung öffentlicher Straßen (Sondernutzungsgebührenverordnung – SNGebV) vom 12.06.2006 (GVBl. S. 589), zuletzt geändert 16.05.2012 (GVBl. S. 160).

678 Ausdrücklich § 8 Abs. 3 Satz 3 FStrG; Art. 18 Abs. 2a BayStrWG; § 11 Abs. 9 BerlStrG; § 18 Abs. 1 HStrG.

679 Eingehend Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 410 ff.

680 Z. B. nach Anlage 2 Nr. 21 der Hamburgischen GebO für die Verwaltung und Benutzung der öffentlichen Wege, Grün- und Erholungsanlagen vom 06.12.1994 (HmbGVBl. S. 385), zuletzt geändert 05.12.2017 (HmbGVBl. S. 440, 445). Dort sind Gebühren für die Sondernutzung von Straßenland für das Abstellen von Kraftfahrzeugen festgelegt.

doch nicht der Fall[681], so dass dann die jeweiligen Verordnungs- oder Satzungsgeber aktiv tätig werden müssen, um passende Gebührentatbestände zu schaffen.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Gebühren ist zu beachten, dass die Ermächtigungsvorschriften im FStrG bzw. in den jeweiligen Landesgesetzen üblicherweise vorgeben, dass sich die Höhe der Gebühren am wirtschaftlichen Interesse der Erlaubnisnehmer auszurichten hat oder dieses insofern zu berücksichtigen ist. Die Verfolgung von speziellen Lenkungszwecken – wie die Förderung von Carsharing aus Umweltschutzgründen – gestatten die Ermächtigungen regelmäßig nicht. Die Ermächtigungen müssten folglich insoweit geändert werden, wenn eine bevorzugte Behandlung bei den Sondernutzungsgebühren angestrebt werden sollte.

Hinsichtlich einer derartigen Vorgehensweise ist jedoch aus EU-beihilferechtlichem Blickwinkel Vorsicht geboten. Denn die Berücksichtigung des wirtschaftlichen Nutzungsinteresses bei der Gebührenhöhe gehört zu den tragenden Gründen, das Vorliegen einer notifizierungspflichtigen Beihilfe im Sinne von Art. 107 AEUV für Sondernutzungserlaubnisse verneinen zu können (siehe oben, 4.4.4.6). Abweichungen von diesem Bemessungsgrundsatz würden von daher ein unnötiges beihilferechtliches Risiko mit sich bringen.

4.4.5.3 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten

Nach Maßgabe von § 6a Abs. 6 StVO liegt die Zuständigkeit für den Erlass der straßenverkehrsrechtlichen Parkgebührenregelungen bei den Ländern, wobei diese die Befugnis zu entsprechenden Regelungen in den Flächenstaaten auf die Kreis-, Stadt- oder Gemeindeebene delegieren. Für die Berücksichtigung der Bevorrechtigungen für Carsharing müssen die jeweiligen Verordnungs- und Satzungsgeber ihre vorhandenen Regelungen ändern. Der Aufwand dazu ist groß. Es empfiehlt sich, bei dieser Gelegenheit auch die übrigen Bestimmungen der Gebührenordnungen bzw. -satzungen zu überprüfen, um Regelungen „aus einem Guss“ zu schaffen und die Lenkungswirkungen der Parkraumbewirtschaftung zu optimieren. Hierfür stehen den Verordnungs- und Satzungsgebern relativ große Gestaltungsspielräume zu. Insbesondere können sie die Gebühren am Maßstab des wirtschaftlichen Werts für die jeweiligen Nutzer ausrichten – also im Falle knappen Parkraums verhältnismäßig hohe Gebühren ansetzen – und darüber hinaus aus lenkungsgründen gezielte Begünstigungen für Carsharing schaffen.

Im Rahmen des Sondernutzungsrechts liegt die Regelungskompetenz ebenfalls grundsätzlich bei den Ländern, welche diese an die Kreise, Städte und Gemeinden weitergeben können. Das gilt gemäß § 8 Abs. 3 FStrG auch für Sondernutzungen auf Bundesfernstraßenflächen. Auch insoweit steht den Verordnungs- bzw. Satzungsgebern grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Üblicherweise können bzw. sollen bei der Gebührenhöhe die wirtschaftlichen Interessen der Nutzer berücksichtigt werden. Das ist auch grundsätzlich üblich. Es ist nicht zu empfehlen, hiervon zur Privilegierung der Sondernutzung durch Carsharing-Fahrzeuge abzuweichen, da dies Im Hinblick auf das EU-Beihilferecht problematisch sein könnte.

4.4.6 Zwischenergebnisse – Zwischenfazit

Der Bundesgesetzgeber hat mit dem CsgG eine neue rechtliche Grundlage für mögliche Privilegierungen des Carsharings sowohl im Straßenverkehrsrecht als auch im Straßenrecht geschaffen und dadurch zugleich die Strukturen vorgezeichnet, an denen sich das Straßenrecht der Länder in seinem Kompetenzbereich insoweit ausrichten muss. Das CsgG wird noch einiger untergesetzlicher Regelun-

[681] Vgl. z. B. das entsprechende Fälle nicht erfassende Gebührenverzeichnis der Anlage zur Satzung der Stadt Frankfurt am Main über Sondernutzungen an öffentlichen Straßen und Sondernutzungsgebühren vom 31.01.2002 (ABl. 2002, S. 465).

gen bedürfen – sowohl auf Bundesebene als auch auf Landes- bzw. Gemeindeebene, bevor es praktische Wirkung entfalten kann. Die vorliegende Untersuchung hat einige Erkenntnisse zu den noch ausstehenden notwendigen Umsetzungsschritten sowie zu den insofern bestehenden Regelungsspielräumen der Länder zusammengetragen (siehe 4.4.6.2 und 4.4.6.3).

Den konkreten Bestimmungen des CsgG liegen dabei bestimmte Annahmen zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Länder zugrunde, deren Tragfähigkeit nicht sicher ist. Die Untersuchung konnte dazu einige zum Teil über die bisherigen Äußerungen im rechtlichen Raum hinausgehende Vertiefungen und Ergänzungen erbringen. Letztlich lässt sich die Frage nach der kompetenzrechtlichen Einordnung jedoch ohne eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht sicher klären. Jedoch konnte ein Weg aufgezeigt werden, um das kompetenzrechtliche Risiko zu mindern und zugleich die Handlungsspielräume der Länder zu sichern (siehe sogleich, 4.4.6.1).

4.4.6.1 Zur kompetenzrechtlichen Einordnung der Bestimmungen des CsgG

Die ausführliche Analyse der kompetenzrechtlichen Grundlagen für die Bestimmungen des CsgG hat aufgezeigt, dass zwar Einiges für die Richtigkeit der im Gesetzentwurf des CsgG vorgenommenen kompetenziellen Zuordnungen spricht, aber durchaus verfassungsrechtliche Unsicherheiten bleiben. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den (allgemeinen) Regelungen der §§ 3 und 4 CsgG und speziell denjenigen für die Reservierung von Flächen für das stationsgebundene Carsharing:

(1) Die §§ 3 und 4 CsgG sind als materielles Straßenverkehrsrecht konzipiert. Sie können und sollten daher auch in das Straßenverkehrsrecht integriert werden:

Nach hiesiger Auffassung nimmt der Bund mit den Bestimmungen der §§ 3 und 4 CsgG materiell seine Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 zum Straßenverkehrsrecht wahr, denn Schwerpunkt und Gegenstand der Regelungen liegt darin, das bestehende Straßenverkehrsrecht zu modifizieren. Die demgegenüber als falsch eingestufte Zuordnung zu den Kompetenztiteln Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 24 GG durch den Gesetzentwurf zum CsgG bleibt aber im Ergebnis folgenlos, weil die Gesetzgebungskompetenz ungeachtet dessen beim Bund und nicht bei den Ländern liegt.

In der Konsequenz ist aus rechtssystematischen Gründen zu empfehlen, die Bestimmungen bei geeigneter Gelegenheit in das Straßenverkehrsrecht zu integrieren. Diesem Vorschlag kann jedoch keine Priorität zukommen, da mit ihm keine inhaltlichen Verbesserungen verbunden sind.

(2) Ungeklärt ist, ob die Reservierung von Flächen für stationsgebundene Carsharing dem Straßenrecht zuzuordnen ist. Diesem Problem kann durch eine Unberührtheitsklausel im Gesetz begegnet werden:

Der Bundesgesetzgeber geht mit gewichtigen Argumenten davon aus, dass es sich um eine straßenrechtliche Materie handele. Das ist aber nicht sicher, weil das BVerfG das Parken von Kraftfahrzeugen am Straßenrand als Teil des verkehrlichen Gemeingebrauchs und damit als Regelungsgegenstand des Straßenverkehrsrechts eingestuft hat. Stellt man darauf ab, dass bzw. ob es sich um einen Verkehrsvorgang handelt, müsste es um Straßenverkehrsrecht gehen. Stellt man mit dem Gesetzgeber stattdessen tragend auf die gewerbliche Motivation der jeweiligen Carsharing-Anbieter ab, würde es sich um eine straßenrechtliche Privilegierung handeln. Sollte die sehr gut vertretbare Auffassung richtig sein, nach der die das Parken von Carsharing betreffenden Regelungen generell – auch bei Reservierung von Straßenflächen für bestimmte Unternehmen – straßenverkehrsrechtlicher Natur sind, so wäre es den Ländern untersagt, die betreffenden Fälle als solche der Sondernutzung zu behandeln, weil sie damit eine Materie regeln würden, die außerhalb ihrer Gesetzgebungskompetenz liegt.

Dieses Problem können die Länder aus der eigenen Gesetzgebungskompetenz heraus nicht bewältigen. Lösen ließe es sich jedoch durch die Einfügung einer „Unberührtheitsklausel“ in das CsgG oder in das StVG, indem dort ausdrücklich geregelt wird, dass Regelungen des Landesstraßenrechts über die Reservierung von Straßenland für einzelne Carsharing-Unternehmen unberührt bleiben sollen. Damit

zöge der Bund die Gesetzgebungskompetenz hierüber nicht an sich, sondern ließe offen, ob die Länder die Bestimmungen aus eigener Gesetzgebungskompetenz heraus oder auf Grund der Unberührtheitsklausel erlassen. Von daher bestehen gegen die Einfügung einer solchen Klausel keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

4.4.6.2 Anwendung und Änderungen des CsgG

(1) Ausstehende untergesetzliche Regelungen: Durch die im Zuge des CsgG eintretenden rechtlichen Neuerungen ändert sich die rechtliche Ausgangslage für die zuständigen Behörden erheblich. Insbesondere die nach des § 3 CsgG möglichen allgemeinen (nicht unternehmensbezogenen) Bevorrechtigungen erweitern die Handlungsspielräume für Einzelfallregelungen zugunsten von Carsharing. Im Einzelnen ist dies abhängig von den noch ausstehenden Rechtsverordnungen des Bundes zur Änderung der StVO und der FZV. Die zuständigen Stellen können die betreffenden Ausweisungen konzeptionell vorbereiten und nach Inkrafttreten der Verordnungen umgehend tätig werden. Allerdings ist mehr als anderthalb Jahre nach dem Inkrafttreten des CsgG zu bemängeln, dass noch immer nicht einmal ein förmlicher Entwurf für die Verordnung zur Umsetzung des CsgG vorliegt.

(2) Ausstehende Gebührenregelungen: Für die Privilegierungen bei den Parkgebühren bedarf es neben den bundesrechtlichen Regelungen spezieller Regelungen in den jeweiligen örtlichen Gebührenordnungen oder Gebührensatzungen. Bis zur Umsetzung wird daher noch eine Weile vergehen, zumal – wie gesagt – die bundesrechtliche Verordnung dazu noch fehlt. Vermutlich sind die konzeptionellen Überlegungen dazu zumindest in einer Reihe von Gemeinden bereits weiter vorangeschritten.

(3) Mitwirkung der Gemeinden an der Festsetzung konkreter Stellflächen nach § 3 CsgG: § 3 CsgG regelt die Voraussetzungen für den Gebrauch der Möglichkeiten zur Reservierung von Flächen für (nicht unternehmensbezogenes) Carsharing nur unvollständig. Insoweit muss eine Konkretisierung auf Verordnungsebene erfolgen, praktisch also durch eine spezielle Bestimmung in § 45 StVO. Für diese Bestimmung ist dringend zu empfehlen, eine Mitwirkung der Gemeinden an der Festsetzung vorzusehen – und zwar möglichst in der Weise, dass die Festsetzung das Einvernehmen der Gemeinde voraussetzt und die Gemeinde die Festsetzung verlangen kann, soweit nicht überwiegende Gründe der Sicherheit und Ordnung entgegenstehen. Denn praktisch ist es (ohnehin) typischerweise so, dass der Wahl der Flächen ein Parkraumkonzept der Gemeinde zugrunde liegt. Zudem könnte die Gemeinde die Zuweisung von Stellflächen für nicht unternehmensbezogenes Carsharing und für stationsgebundenes Carsharing dann konzeptionell aufeinander abstimmen. Damit ließe sich die Diskrepanz zwischen der rechtlichen Behandlung beider Arten von Carsharing in der Praxis auflösen.

(4) Umsetzbarkeit von § 5 CsgG: Auch die Bestimmungen des § 5 CsgG über unternehmensbezogene Sondernutzungserlaubnisse sind noch nicht sogleich praktisch umsetzbar. Zwar können die ersten konzeptionellen Schritte zur Festlegung geeigneter Standorte bereits in die Wege geleitet werden, ohne dass hier auf untergesetzliche Bestimmungen des Bundes gewartet werden muss. Allerdings kann erst nach Auswahl der Standorte das in der Vorschrift angelegte wettbewerbliche Auswahlverfahren begonnen werden, ggf. mit einem Interessenbekundungsverfahren. Hinzukommt, dass die örtlich geltenden Verordnungen bzw. Satzungen über die Sondernutzungsgebühren zumeist keine auf § 5 CsgG anwendbaren Vorschriften enthalten dürften, so dass diese in einem vorgelagerten Schritt zunächst angepasst werden müssten.

(5) Zur rechtlichen Analyse des § 5 CsgG: Die Ausgestaltung des § 5 CsgG wird einige rechtliche Fragen auf. Hierzu ist hervorzuheben:

- Zu dem Ansatz des § 5 CsgG, der hier ein wettbewerbliches Auswahlverfahren vorsieht, ist keine wesentlich einfachere Alternative ersichtlich. Das auf EU-Recht beruhende Vergaberecht ist hier weder in Gestalt des allgemeinen Vergaberechts noch des Konzessionsrechts anzuwenden. Aber auch unabhängig davon müssen ein Mindestmaß an Transparenz des Verfahrens sowie

eine diskriminierungsfreie, auf sachbezogenen Kriterien beruhende Auswahl gewährleistet werden. Das ergibt sich für grundrechtsrelevante Verwaltungsentscheidungen auch unabhängig vom EU-Recht unmittelbar aus dem Gleichheitsgebot des Grundgesetzes.

- Nicht notwendig erscheint es jedoch, wie in § 5 CsgG vorgesehen, ausschließlich an ein einzelnes Unternehmen gehende Sondernutzungserlaubnisse zu ermöglichen und nicht auch die Reservierung von Flächen für mehrere Unternehmen gemeinsam.
- Streitbar erscheint zudem die Sinnhaftigkeit, bei Erfüllung der Eignungskriterien durch mehrere Bewerbende das Los entscheiden zu lassen, anstatt (auch) eine nach qualitativen Kriterien ausgerichtete Auswahl vorzugeben oder zumindest zu ermöglichen.

In der Gesamtschau rechtfertigen diese einzelnen Kritikpunkte es jedoch nicht, kurzfristig eine Änderung der soeben erst erlassenen Gesetzesvorschriften anzustreben. Wesentlich wichtiger erscheint die ebenfalls nur auf bundesgesetzlicher Ebene lösbare Kompetenzproblematik.

4.4.6.3 Anwendung und Änderungen des Landes-Straßenrechts

Die Anwendung der allgemeinen (straßenverkehrsrechtlich ansetzenden) Bestimmungen des CsgG kann auf der landesgesetzlichen Ebene nicht beeinflusst werden. Die zuständigen Straßenverkehrsbehörden sind insofern abschließend durch Bundesrecht gebunden. Handlungsspielräume ergeben sich lediglich auf örtlicher Ebene bei der konkreten Ausgestaltung der Parkgebührenregelungen, die in der Zuständigkeit der Städte liegen.

Das wichtigste landesrechtliche Handlungsfeld ist die Reservierung von Flächen für das Abstellen von Fahrzeugen im stationsgebundenen Carsharing auf den Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen zugehörigen Flächen. Insoweit konnten in der Betrachtung folgende Erkenntnisse gewonnen werden:

(1) Zur Ausgestaltung der landesrechtlichen Regelungen: Legt man die kompetenzrechtlichen Einschätzungen des Gesetzentwurfs zum CsgG zugrunde, so lassen sich Flächen für das Abstellen von Fahrzeugen des stationsgebundenen Carsharings auf Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen auf Basis der hergebrachten Konzepte der Straßengesetze nur im Wege der Erlaubnis von Sondernutzung reservieren. Von daher liegt es nahe, in den Landesstraßengesetzen dem § 5 CsgG zumindest grob ähnelnde Regelungen zur Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zu schaffen. Das gilt jedenfalls, sofern die jeweilige Stadt der Ausweisung ein planartiges Konzept für die Ausweisung bestimmter Standorte verfolgt.

Die landesrechtlichen Bestimmungen müssen dem § 5 CsgG nicht nachgebildet werden, sondern können in den Einzelheiten durchaus anders gestaltet werden (z.B. bei den Eignungskriterien oder den Zuschlagskriterien). Auch kann die gemeinsame Flächenvergabe an mehrere Unternehmen vorgesehen werden. Für den Fall, dass die Ausweisung nicht auf Antrag eines einzelnen Unternehmens erfolgen soll – dann dürften grundsätzlich herkömmliche Sondernutzungserlaubnisse in einzelnen Verwaltungsverfahren ausgesprochen werden können –, sondern auf einem planartigen Konzept beruht, empfiehlt es sich, wettbewerbsoffene Auswahlverfahren vorzusehen, um unnötige Risiken im Hinblick auf das EU-rechtliche Nichtdiskriminierungsgebot und das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot zu vermeiden. Die betreffenden Bestimmungen müssen jedoch zunächst geschaffen werden – entweder direkt im Landesgesetz oder im Falle einer Delegation an die Gemeinden unmittelbar durch gemeindliche Satzungen. Der Regelungsaufwand dafür ist hoch.

(2) Notwendigkeit von Gebührenregelungen: Weiter erhöht wird der Regelungsaufwand dadurch, dass die jeweils zuständigen Körperschaften zudem noch in ihren Gebührenregelungen für Sondernutzungserlaubnisse neue spezifische Tatbestände schaffen müssen, sofern diese nicht – was selten der Fall sein dürfte – „zufällig“ bereits über nutzbare Gebührentatbestände verfügen. Inhaltlich ist dabei darauf hinzuweisen, dass von einer Günstigerbehandlung von Carsharingunternehmen bei den Sondernutzungsgebühren abzuraten ist, weil sich daraus Probleme im Hinblick auf das EU-Beihilferecht ergeben könnten.

(3) Alternative: Neuartige widmungsrechtliche Qualifizierung der Flächen: Alternativ zum Gebrauch des Sondernutzungsregimes könnte auch daran gedacht werden, im Landesstraßenrecht neuartige Tatbestände zu schaffen, mit denen an Stelle von Sondernutzungserlaubnissen eine positive widmungsrechtliche Qualifizierung für die reservierten Flächen ausgesprochen würde. Praktisch könnte in diesem Sinne etwa vorgesehen werden, bestimmte Flächen widmungsrechtlich ausschließlich der Nutzung für das Parken von Fahrzeugen vorzubehalten, für welche die Nutzenden eine gesondert erteilte Berechtigung erhalten haben. Auf diese Weise ließe sich der objektive Regelungsgehalt der Widmung mit einer subjektiven Komponente koppeln, wobei über die subjektive Komponente getrennt entschieden würde, so dass sie nicht selbst zum Gegenstand der Widmung würde. Mit einem solchen Ansatz würde rechtliches Neuland betreten werden. Verfassungsrechtlich sind die Spielräume dafür gegeben, denn die traditionellen Strukturen des Straßenrechts haben als solche keinen Verfassungsrang. Bezogen auf die wettbewerblichen Implikationen der Auswahl unter mehreren Interessenten ist aber darauf hinzuweisen, dass für ein solches „Alternativmodell" in dieser Hinsicht nichts anderes gelten als für die Behandlung als straßenrechtliche Sondernutzung. Das gleiche gilt im Hinblick auf die Gebühren, die auch in diesem Falle am Maßstab des wirtschaftlichen Nutzens für die Berechtigten ausgerichtet werden sollten.

4.4.6.4 Erweiterung der rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten für Sharing-Mobilitätsangebote

(1) Die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten für Sharing-Mobilität reichen nicht aus: Die Bestimmungen des CsgG und der Landes-Straßengesetze geben den Kommunen bisher nur lückenhafte Möglichkeiten zur Steuerung der Angebote und Märkte für Carsharing. Insbesondere beim stationsunabhängigen Carsharing sind den Kommunen weitgehend die Hände gebunden. Da dies dem Bundesrecht zugeordnet wird, können sie das Geschehen mit ihren Straßengesetzen nicht beeinflussen. Soweit es um Systeme für andere Arten der Sharing-Mobilität geht – das hießt Leihfahrräder, Roller oder sonstige Kleinfahrzeuge – gilt das Gleiche. Eine umfassende Steuerung der Zulässigkeit und der Ausgestaltung von Sharing-Angeboten auf der kommunalen Ebene ist jedoch wichtig, um sicherzustellen, dass die lokal oft gravierenden Probleme der Flächenknappheit nicht durch immer neue konkurrierende Angebote noch weiter verschärft werden, und um zu gewährleisten, dass es zu einer sinnvollen Abstimmung mit den Angeboten des ÖPNV kommt.

(2) Landesgesetzliche Regelungen für eine lokale Steuerung der Sharing-Mobilität sind möglich: Gesetzliche Bestimmungen, bei denen es um den Marktzugang und um die Steuerung des Marktgeschehens, also um die wirtschaftliche Betätigung auf lokaler Ebene geht, sind weder Gegenstand des Straßenverkehrsrechts noch des Straßenrechts. Es geht vielmehr um gewerbliche Mobilitätsdienstleistungen, die im Prinzip gewünscht sind, aber einer gewissen Ordnung bedürfen, um deren Nutzen für die Allgemeinheit zu optimieren und mögliche negative Auswirkungen auf das städtische Leben zu vermeiden. Mit dieser Zielsetzung sind solche Regelungen kompetenzrechtlich dem Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) zuzuordnen. Da der Bund insoweit von seiner Gesetzgebungsbefugnis keinen Gebrauch gemacht hat, steht es den Ländern offen, insoweit selbst gesetzgeberisch tätig zu werden.

4.5 Regelungen zum Halten und Parken als Instrumente lokaler Verkehrssteuerung

4.5.1 Worum es geht: Steuerung des Haltens und Parkens zur Minderung von negativen Auswirkungen des motorisierten Individualverkehrs

Die gezielte Bewirtschaftung von knappem Parkraum für Kraftfahrzeuge hat sich seit den 1980er Jahren in vielen Städten zu einem zentralen Instrument der Steuerung von (Kfz-) Verkehrsströmen entwickelt und wird angesichts des nach wie vor vielerorts ansteigenden motorisierten Individual- und

insbesondere Pendlerverkehrs immer wichtiger. Aus verkehrsplanerischer/ verkehrspolitischer Sicht wird sie häufig als Teil des „Parkraummanagements“ betrachtet, zu dem neben der Parkraumbewirtschaftung auch Maßnahmen der „Angebotssteuerung“ (das heißt zur Bereitstellung von Parkmöglichkeiten außerhalb des Straßenraums) sowie unterstützende informatorische Maßnahmen zählen (etwa in Gestalt von Parkleitsystemen).[682]

Als Ziele von Parkraumbewirtschaftung nennt z.B. der Senat von Berlin (2004) die „Verbesserung der Parkraumverfügbarkeit für Bewohner dicht besiedelter innerstädtischer Wohngebiete“, die „Erleichterung der Zugänglichkeit mit Pkw für Lieferanten und Kunden“ und die „Dämpfung des Pkw-Zielverkehrs von Berufs- und Ausbildungspendlern“.[683] Das Verkehrsministerium des Landes Baden-Württemberg hebt in einem vom Deutschen Institut für Urbanistik (DIfU) erstellten Leitfaden zur Parkraumbewirtschaftung (2016) als Ziele hervor, mit Parkraumbewirtschaftung Parksuchverkehr vermeiden und damit die Lärm- und Abgasbelastung reduzieren zu können, den öffentlichen Raum zu entlasten und dadurch eine höhere Aufenthaltsqualität erreichen zu können, die Verkehrssicherheit zu verbessern, Autofahrer durch ein reduziertes Parkraumangebot zur Nutzung von Fahrrad und ÖPNV sowie zum Zu-Fuß-Gehen zu motivieren und – im Idealfall die generierten Einnahmen zur Finanzierung von alternativen Mobilitätsangeboten nutzen zu können.[684]

Bei der Parkraumbewirtschaftung als solcher geht es zwar vom Ansatz her um eine möglichst optimierte Ausnutzung des Parkraums für Kraftfahrzeuge. Gleichwohl kann davon ausgegangen werden, dass eine funktionierende Parkraumbewirtschaftung von sehr großer Bedeutung ist, um genügend Verkehrsflächen für andere Verkehrsarten wie den ÖPNV oder den Rad- und Fußverkehr verfügbar zu halten, deren Erweiterung zu ermöglichen und innerstädtischem Raum zu anderen als verkehrlichen Zwecken zu nutzen. Durch Parkraumbewirtschaftung kann der Druck zur Erweiterung des Parkraums für Kfz erheblich verringert werden. Zudem lassen sich die unmittelbaren Belastungen des Straßenumfelds durch den Kfz-Verkehr vermindern, weil durch eine gute Parkraumbewirtschaftung der Park-Such-Verkehr reduziert wird, auch auf Grund eintretender Verlagerungseffekte hin zum ÖPNV und zum Radverkehr. Günstige Rahmenbedingungen für die Parkraumbewirtschaftung sind daher für eine an Nachhaltigkeitszielen orientierte kommunale Mobilitätspolitik essentiell.

Doch das Straßenverkehrsrecht schränkt die Spielräume für die Parkraumbewirtschaftung in vielerlei Hinsicht ein. So gelten z.B. nur kleinräumig angelegte Bewohnerparkzonen als zulässig. Die Parkgebühren sind im Vergleich zum europäischen Ausland in der Regel sehr gering und spiegeln meist nicht den wirtschaftlichen Wert der Parkmöglichkeiten wider. Auch sind die Verwarnungsgelder beim Falschparken sehr niedrig, so dass es in der Praxis ein beliebtes Spiel ist, darauf zu kalkulieren, „schon nicht erwischt zu werden“, weil die Überwachungsdichte nicht immer groß ist und die Sanktion im Zweifel „aus der Portokasse“ bezahlt werden kann. Von daher lässt sich sowohl über eine Erweiterung der Spielräume für mögliche Parkregelungen als auch über eine Effektivierung des Sanktionssystems und der Überwachung nachdenken. Interessant kann es z.B. auch sein, Überwachungsaufgaben an Dritte weiter zu delegieren (insbesondere für Fälle des Haltens auf Busspuren an das örtlich tätige

682 Vgl. Land Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2004): Leitfaden Parkraumbewirtschaftung, S. 1 f.; LK Argus (2008): Parkgebührengestaltung, Ergebnisbericht zum Arbeitspaket 8 im Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „ParkenBerlin“, S. 9; Land Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr (2016): Parkraumbewirtschaftung: Nutzen und Effekte, S. 7.

683 Land Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2004): Leitfaden Parkraumbewirtschaftung, S. 1.

684 Vgl. Land Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr (2016): Parkraumbewirtschaftung: Nutzen und Effekte, S. 6.

ÖPNV-Unternehmen)[685] oder Zweckbindungen für die Verwendung der Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung vorzusehen.[686]

Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung haben über die Parkraumbewirtschaftung hinaus auch die allgemeinen Regeln für das Halten und Parken und hierbei insbesondere die Instrumente zur Überwachung des Falschparkens und des Falschhaltens sowie zur tatsächlichen Durchsetzung der Verbote. Das gilt insbesondere, wenn es um die Sicherheit und die Funktion von Busspuren, ÖPNV-Haltestellen, Radstreifen, Fahrradstraßen oder Fußwegen geht. Denn die mangelnde Befolgung der für Autos bestehenden Halte- und Parkrestriktionen vermindert die Nutzbarkeit von an sich anderen Verkehrsteilnehmern dienenden Verkehrsräumen und führt häufig zu Gefährdungen für deren Nutzer, etwa wenn diese in den fließenden Autoverkehr ausweichen müssen.

Vor diesem Hintergrund sollen über die Vorschriften der Parkraumbewirtschaftung hinaus auch die allgemeinen Bestimmungen über das Halten und Parken und hierbei insbesondere das Sanktionsrecht (Ordnungswidrigkeitenrecht) sowie die Bestimmungen zur praktischen Durchsetzung der Verbotsregelungen auf Restriktionen und Reformpotenziale hin untersucht werden.

4.5.2 Regelung und Bewirtschaftung des Parkens von Kraftfahrzeugen

4.5.2.1 Halten und Parken als Gegenstand von Verkehrsregelungen

Grundregeln und Möglichkeiten für spezielle Verkehrsregelungen nach der StVO

Die StVO gibt hinsichtlich des Haltens und Parkens einerseits einige Grundregeln, andererseits eine Reihe von Anordnungsmöglichkeiten für Halte- und Parkverbote sowie für die Ausweisung von Parkflächen durch spezielle Verkehrszeichen vor:

- § 12 StVO regelt unter der Überschrift „Halten und Parken“ in Absatz 1, an welchen Stellen das Halten generell unzulässig ist, in Absatz 3, wo das Parken generell nicht gestattet ist. Hinsichtlich der Abgrenzung bestimmt § 12 Abs. 2 StVO: „Wer sein Fahrzeug verlässt oder länger als drei Minuten hält, der parkt.“ Die Absätze 4 bis 6 geben Regeln dazu vor, auf welche Weise (gegebenenfalls) zu parken ist.
- § 13 StVO enthält unter der Überschrift „Einrichtungen zur Überwachung der Parkzeit“ 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. § 13 Abs. 3 StVO gibt den Gemeinden die Möglichkeit, auch die Nutzung elektronischer Geräte wie Mobiltelefone zur Entrichtung der Parkgebühren zu ermöglichen und die Parkzeit elektronisch zu überwachen.
- 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. Basiszeichen sind die Zeichen 283 (absolutes Haltverbot), 286 (eingeschränktes Haltverbot) und 290.1/290.2 (eingeschränktes Haltverbot in einer Zone), die ggf. durch Zusatzzeichen, insb. zur Festlegung von Modalitäten und Ausnahmen für bestimmte Nutzergruppen, ergänzt werden.

---

685 So § 23 des Juli 2018 in Kraft getretenen Berliner Mobilitätsgesetz (dort § 23). Siehe dazu auch die Vorlage – zur Beschlussfassung – Drs. 18/1177 des Abgeordnetenhauses von Berlin: Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung, S. 5 f.

686 Vgl. Land Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr (2016): Parkraumbewirtschaftung: Nutzen und Effekte, S. 20.

- Die Positivkennzeichnung einzelner Flächen als Parkflächen und Parkzonen erfolgt durch Richtzeichen nach § 42 StVO. Welche Verkehrszeichen dafür vorgesehen sind, ist Abschnitt 3 der Anlage 3 (zu § 42 Absatz 2) StVO zu entnehmen (Zeichen 314 bis 318). Konkret handelt es sich um die Zeichen 314 (Parken), 314.1/314.2 (Parkraumbewirtschaftungszone), 315 (Parken auf Gehwegen) und 318 (Parkscheibe). Auch insoweit können Modalitäten und Ausnahmen durch Zusatzzeichen festgesetzt werden.
- 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, das Verbot des Haltens für andere Fahrzeuge als Taxis an Taxenständen nach Zeichen 229, das Verbot der Benutzung von Radwegen, Gehwegen, Fußgängerzonen, Fahrradstraßen oder Bussonderfahrstreifen für anderen Verkehr nach den Zeichen 237 bis 245, geregelt in Anlage 3 (zu § 42 Absatz 2) StVO.
- Von den jeweiligen Verboten können nach Maßgabe von § 46 Abs. 1 Nr. 3 bis 4b StVO in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte Antragsteller Ausnahmen genehmigt werden.

§ 12 StVO sowie eine Vielzahl von speziellen Zeichenregelungen wurden durch die 46. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 5. August 2009[687] (sog. Schilderwaldnovelle) und zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung vom 17. Juli 2009[688] wesentlichen Änderungen unterzogen. Auf der 46. StVO-Novelle beruht auch die heutige Systematik der Anlagen zur StVO, in denen die zulässigen Verkehrszeichen abgebildet und ihr Bedeutungsgehalt festgelegt wird.[689]

Gebrauch im Einzelfall: Anwendung auf Grundlage von § 45 StVO

Soweit Verkehrszeichen zu Halte- und Parkregelungen zum Einsatz kommen (sollen), erfolgt deren Anwendung im Einzelfall auf Grundlage von § 45 StVO. Die Aufstellung der jeweiligen Verkehrszeichen setzt also voraus, dass ein passender Anordnungstatbestands des § 45 StVO zur Verfügung steht. Sind dessen Anforderungen erfüllt, so entscheidet die Straßenverkehrsbehörde im Ermessenswege. Bei bestimmten einzelnen Tatbeständen des § 45 StVO ist dafür das Einvernehmen mit der Gemeinde erforderlich.

Konkret können für Halte- und Parkregelungen unterschiedliche Vorschriften des § 45 StVO in Betracht kommen. Oft ist es die Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO, nach der die zuständige Behörde „die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten“ kann, häufig sind es aber auch einzelne spezielle Vorschriften insbesondere der verschiedenen Einzelbestimmungen der Absätze 1, 1a oder 1b von § 45 StVO (siehe bereits oben, 4.2.4.2). In der Praxis kommt es sehr oft zu einer kombinierten Anwendung verschiedener Anordnungstatbestände. Das gilt namentlich für Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung.[690]

Von den Möglichkeiten zur Anordnung von Halte- und Parkverboten wird sehr häufig aus Gründen der Verkehrssicherheit Gebrauch gemacht (etwa um die Sichtbarkeit kreuzender Verkehre sicherzustellen), aber auch zur Gewährleistung eines möglichst reibungsfrei fließenden Verkehrs (z.B. im Sinne

---

687 BGBl. 2009 I S. 2631.

688 BAnz. 2009 S. 2598.

689 Zu den Einzelheiten der Neuregelungen Schubert: Neuregelungen zum Halten und Parken, DAR 2010, 226.

690 Eingehend OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26.02.2008 – 1 B 35.05 (Rn. 17).

einer Vermeidung bzw. Verringerung von Behinderungen und Staus durch Parksuchverkehr), zur Minderung von Lärm- und Abgasbelastungen für Anwohner (wichtig ebenfalls im Hinblick auf Parksuchverkehr), zur Schaffung von Parkmöglichkeiten für behinderte Menschen, zur Sicherung der Funktion bestimmter Verkehrseinrichtungen (z.B. Haltestellen) oder zur praktischen Durchsetzung genehmigter straßenrechtlicher Sondernutzungen (durch die der Gemeingebrauch temporär aufgehoben wird).

Eine besondere Bedeutung kommt speziell für die Parkraumbewirtschaftung neben § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO den Ermächtigungen des § 45 Abs. 1b StVO und hierbei insb. Satz 1 Nr. 2a und Nr. 5 zu. Gemäß Satz 2 der Bestimmung ordnet die zuständige Behörde diese im Einvernehmen mit der jeweiligen Gemeinde an. § 45 Abs. 1b StVO lautet:

> „(1b) Die Straßenverkehrsbehörden treffen auch die notwendigen Anordnungen
>
> 1. im Zusammenhang mit der Einrichtung von gebührenpflichtigen Parkplätzen für Großveranstaltungen,
> 2. im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für schwerbehinderte Menschen mit außergewöhnlicher Gehbehinderung, beidseitiger Amelie oder Phokomelie oder mit vergleichbaren Funktionseinschränkungen sowie für blinde Menschen,
> 2a. im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraummangel durch vollständige oder zeitlich beschränkte Reservierung des Parkraums für die Berechtigten oder durch Anordnung der Freistellung von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen,
> 3. zur Kennzeichnung von Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Bereichen,
> 4. zur Erhaltung der Sicherheit oder Ordnung in diesen Bereichen sowie
> 5. zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung.
>
> Die Straßenverkehrsbehörden ordnen die Parkmöglichkeiten für Bewohner, die Kennzeichnung von Fußgängerbereichen, verkehrsberuhigten Bereichen und Maßnahmen zum Schutze der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung im Einvernehmen mit der Gemeinde an.“

Die einschränkende Vorschrift des § 45 Abs. 9 StVO (eingehend dazu oben, 4.2.4.3) spielt für Parkregelungen nur mit ihrem ersten Satz eine Rolle. Nach diesem dürfen Verkehrszeichen nur dort angeordnet werden, „wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend geboten ist“. Das kann in innerstädtischen Gebieten mit knappem Parkraum und hoher Nutzungskonkurrenz regelmäßig bejaht werden. Die engeren Anforderungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO für den fließenden Verkehr spielen hier keine Rolle, weil nicht auf eine Einschränkung des fließenden Verkehrs gezielt wird und die unter Umständen auf den fließenden Verkehr eintretenden Wirkungen ggf. gering, in der Regel sogar für diesen positiv sind.[691]

Kennzeichnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen

Zur Anordnung von Parkraumbewirtschaftungszonen stehen den Behörden insbesondere die beiden Verkehrszeichen „Beginn einer Parkraumbewirtschaftungszone“ (Zeichen 314.1) und „Ende einer Parkraumbewirtschaftungszone“ (Zeichen 314.2) zur Verfügung. Diese ermöglichen eine Anordnung von Flächen, in denen das Parken an die Benutzung der Parkscheibe oder den Parkschein geknüpft und dadurch von der Entrichtung einer Parkgebühr abhängig gemacht werden kann. Sehr häufig arbeiten die Behörden im Rahmen der Parkraumbewirtschaftung aber auch mit den „normalen“ Halte- und Parkverbotszeichen (Zeichen 283, 286 und 290), wobei sie von den Verboten dann durch Zusatz-

691 Instruktiv OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26.02.2008 – 1 B 35.05 (Rn. 18 f.).

zeichen bestimmte Nutzungsgruppen (z.B. „Bewohner", Lieferverkehr) freistellen. Typisch ist die differenzierte Ausweisung von gebührenpflichtigen Kurzzeitparkplätzen, Parkzeitbegrenzungen, dem Laden/Liefern vorbehaltenen Flächen und speziellen Anordnungen von Bevorrechtigungen für „Bewohner mit Parkausweis" in Gestalt von Ausnahmen von der Gebührenpflicht oder der ausschließlichen Reservierung von Flächen für Fahrzeuge mit Bewohner-Parkausweisen.[692]

Die beiden Zeichen für die Parkraumbewirtschaftungszone wurden 2009 im Rahmen der sog. Schilderwaldnovelle der StVO[693] eingeführt. Ihr Vorteil besteht darin, auf diese Weise – ebenso wie etwa bei Beschilderung von Tempo-30-Zonen oder Haltverbotszonen – vermeiden zu können, dass das Verkehrszeichen nach jeder Kreuzung wiederholt aufgestellt werden muss.[694]

Der Bedeutungsgehalt des Zeichens 314.1 wird in Anlage 3 der StVO rechtsverbindlich wie folgt beschrieben:

„Ge- oder Verbot

1. Wer ein Fahrzeug führt, darf innerhalb der Parkraumbewirtschaftungszone nur mit Parkschein oder mit Parkscheibe (Bild 318) parken, soweit das Halten und Parken nicht gesetzlich oder durch Verkehrszeichen verboten ist.
2. Durch Zusatzzeichen können Bewohner mit Parkausweis von der Verpflichtung zum Parken mit Parkschein oder Parkscheibe freigestellt sein.
3. Die Parkerlaubnis gilt nur, wenn der Parkschein, die Parkscheibe oder der Parkausweis gut lesbar ausgelegt oder angebracht ist.
4. a) Durch Zusatzzeichen kann die Parkerlaubnis zugunsten elektrisch betriebener Fahrzeuge beschränkt sein.

   b) Durch Zusatzzeichen können elektrisch betriebene Fahrzeuge von der Verpflichtung zum Parken mit Parkschein oder Parkscheibe freigestellt sein.

   c) Durch Zusatzzeichen kann die Parkerlaubnis für elektrisch betriebene Fahrzeuge nach der Dauer beschränkt sein. Der Nachweis zur Einhaltung der zeitlichen Dauer erfolgt durch Auslegen der Parkscheibe. Die Parkerlaubnis gilt nur, wenn die Parkscheibe gut lesbar ausgelegt oder angebracht ist.

Erläuterung
Die Art der Parkbeschränkung wird durch Zusatzzeichen angezeigt."

Ermächtigungsgrundlagen im StVG

Die Ermächtigungsgrundlagen für die Bestimmungen der StVO zum Halten und Parken finden sich § 6 Abs. 1 StVG:

- Die meisten Regelungen der StVO zum Halten und Parken beruhen auf der Ermächtigung des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG, nach der durch Verordnung „die sonstigen zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung […] erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr" geregelt werden können (siehe dazu bereits oben, 4.2.4.1).
- § 6 Abs. 1 Nr. 13 StVG ermächtigt darüber hinaus zur „Einrichtung gebührenpflichtiger Parkplätze bei Großveranstaltungen im Interesse der Ordnung und Sicherheit des Verkehrs".

692 Eingehend mit praktischen Bespielen und typisierender Darstellung Land Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2004): Leitfaden Parkraumbewirtschaftung, S. 1 ff.; LK Argus (2008): Parkgebührengestaltung, Ergebnisbericht zum Arbeitspaket 8 im Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „ParkenBerlin", S. 9 ff.; Land Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr (2016): Parkraumbewirtschaftung: Nutzen und Effekte, S. 7 ff.

693 VO vom 05.08.2009 (BGBl. I S. 2631).

694 BR-Drs. 153/09, S. 120. Vgl. Leue, StVO-Änderungen aktuell, DAR 2013, 181, 182; Wagner/Lohmann: Die Lichtung des Schilderwaldes, DAR 2009, 602 f.

- Speziell die StVO-Regelungen zum sog. Bewohnerparken beruhen auf § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG („die Beschränkung des Haltens und Parkens zugunsten der Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraummangel“).
- Soweit einzelne Bestimmungen der StVO dazu dienen, Halte- und Parkverbote zum Schutz vor Lärm und Abgasen oder im Kontext der Ausweisung von Fußgängerbereichen oder verkehrsberuhigten Bereichen zu ermöglichen, können außerdem die speziellen Ermächtigungen von § 6 Abs. 1 Nr. 3 d) StVG und/oder von § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG einschlägig sein (siehe die Wiedergabe der betreffenden Normen oben, 4.2.4.1).

4.5.2.2 Parkgebühren und Gebühren für Parkausweise

Parkgebühren

Hinsichtlich der Forderung von Gebühren für das Parken regelt die StVO nur die Modalitäten ihrer Nutzung (siehe § 13 StVO) und die gegebenen Möglichkeiten zur Kennzeichnung. Die Gebührenhöhe selbst ist üblicherweise in örtlichen Gebührensatzungen (in den Stadtstaaten auch Gebührenverordnungen) geregelt, wobei die Länder hierzu Rahmenvorgaben machen können. Die bundesrechtliche Rechtsgrundlage befindet sich in § 6a Abs. 6 StVG. Dieser hat folgenden Wortlaut:

> „(6) Für das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen können in Ortsdurchfahrten die Gemeinden, im Übrigen die Träger der Straßenbaulast, Gebühren erheben. Für die Festsetzung der Gebühren werden die Landesregierungen ermächtigt, Gebührenordnungen zu erlassen. In diesen kann auch ein Höchstsatz festgelegt werden. Die Ermächtigung kann durch Rechtsverordnung weiter übertragen werden.“

Gemäß § 6a Abs. 7 StVG ist § 6a Abs. 6 Satz 2 bis 4 StVG auf die Erhebung von Gebühren für die Benutzung gebührenpflichtiger Parkplätze im Sinne des § 6 Abs. 1 Nr. 13 des Gesetzes (Parkgebühren bei Großveranstaltungen) entsprechend anzuwenden.

Die Länder bzw. die von ihnen ermächtigten Körperschaften (in aller Regel die Gemeinden) werden demnach direkt durch das Gesetz zur Gebührenerhebung ermächtigt, ohne dass es dafür einer Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde bedürfte oder diese eine Mitentscheidungsbefugnis hätte.[695] Die Straßenverkehrsbehörden bestimmen lediglich nach § 45 Abs. 3 StVO, wo und welche Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen dafür anzubringen und zu entfernen sind. Die Entscheidung darüber, auf welchen Flächen im Straßenland Parkgebühren erhoben werden, obliegt allein dem freien Ermessen der Gemeinde, innerhalb dessen sich diese von Verkehrslenkungsgesichtspunkten leiten lassen kann. Sie gibt damit der Straßenverkehrsbehörde verbindlich vor, unter Gebrauch von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO die erforderlichen Anordnungen zur „Ordnung“ des Verkehrs zu treffen.[696]

§ 6a Abs. 6 StVG erhielt seine heutige Gestalt durch eine Änderung des StVG im Jahr 2004[697], mit der der Gesetzgeber die Absicht verfolgte, „die Parkgebührenerhebung künftig vollständig der freien Disposition der Kommunen zu überlassen“. Ausdrücklich heißt es in der Gesetzesbegründung, im Unterschied zur vorherigen Rechtslage sollten „die Gemeinden bzw. die Träger der Straßenbaulast direkt zur Gebührenerhebung ermächtigt werden“. Und weiter: „Die Einräumung von Parkmöglichkeiten stellt insbesondere in den Kernbereichen der Städte eine besondere Leistung dar, die über die üblichen Leistungen des Gemeinwesens für seine Benutzer hinausgeht. Es ist daher grundsätzlich sachgerecht, dass diejenigen Verkehrsteilnehmer, die diese besondere Leistung in Anspruch nehmen, auch

---

695 Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 330 m.w.N.

696 In diesem Sinne VG Aachen, Beschluss vom 19.01.2007 – 2 L 432/06 (BeckRS 2007, 21399).

697 Gesetz vom 14.01.2004 (BGBl. I S. 74).

angemessen zu den Kosten herangezogen werden, die der Aufrechterhaltung des Fahrzeugverkehrs durch bauliche und verkehrstechnische Maßnahmen dienen."[698]

Verfassungsrechtlich ist die Erhebung von Parkgebühren dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG zuzuordnen, fällt dort jedoch nicht unter das Tatbestandsmerkmal „Straßenverkehr", sondern unter „Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen".[699]

Auf die Gestaltungsspielräume der jeweiligen Entscheidungsträger hinsichtlich der verfolgbaren Motive und der Höhe der Parkgebühren ist bereits im Abschnitt zur Privilegierung von Carsharing-Fahrzeugen bei den Parkgebühren näher eingegangen worden (siehe oben, 4.4.5.1). Daraus ergibt sich:

- Öffentliche Körperschaften dürfen mit von ihnen erhobenen Gebühren nicht nur einen Ausgleich für die Kosten der jeweils erbrachten Leistung anstreben. Vielmehr ist es ihnen darüber hinaus auch gestattet, die Abschöpfung des mit der öffentlichen Leistung verbundenen individuellen wirtschaftlichen Vorteils vorzusehen sowie Ziele der Verhaltenslenkung oder soziale Zwecke zu verfolgen.[700] Speziell bei den Parkgebühren können dies namentlich in den städtebaulichen Belangen wurzelnde Ziele der kommunalen Verkehrspolitik und konkret solche der Ordnung des ruhenden Verkehrs sein – auch im Sinne einer durch das finanzielle Instrument der Parkgebühr angestrebten Verlagerung von Kfz-Verkehr auf öffentliche Verkehrsmittel.[701]
- Lediglich der Verfolgung rein fiskalischer Ziele steht die Rechtsprechung kritisch gegenüber – wobei zu betonen ist, dass aus dem Vorhandensein von Einnahmen nicht auf eine primäre Verfolgung fiskalischer Ziele geschlossen werden kann.[702] Der VGH München weist in einer die frühere Fassung des § 6a Abs. 6 StVG betreffenden Entscheidung insoweit darauf hin, dass der Gesetzgeber selber von Gewinnen ausgegangen ist, wenn er in der (damaligen, inzwischen insoweit geänderten[703]) Ermächtigungsvorschrift des § 6a Abs. 6 Satz 3 StVG bestimmt habe, dass die Parkgebühren der Gemeinden zur Deckung der Kosten „zukünftiger Parkeinrichtungen" zu verwenden seien.[704]
- Der Höhe nach dürfen die Gebühren in keinem groben Missverhältnis zu den jeweils verfolgten legitimen Gebührenzwecken stehen.[705] Sie müssen sich somit in Ansehung des Werts der öffentlichen Leistung und der Kosten sowie der ggf. verfolgten Lenkungsziele als (noch) angemessen darstellen.[706]

---

698 BT-Drs. 15/1496, S. 6 (alle Zitate).

699 VGH München, Urteil vom 29.06.1994 – 4 N 93.832 (NVwZ-RR 1995, 415, 416); BVerwG, Urteil vom 28.09.1979 – 7 C 26/78 (BVerwGE 58, 326, 330). Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 74 Rn. 243 m.w.N. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art. 74 Rn. 66.

700 Eingehend BVerfG, Urteil vom 19.03.2003 – 2 BvL 9/98 u.a. (NVwZ 2003, 715, 717) Rn. 55 ff. m.w.N.; daran anknüpfend BVerwG, Beschluss vom 30.04.2003 – 6 C 6/02 (NVwZ 2003, 1508, 1510 m.w.N.).

701 Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26.02.2008 –1 B 35.05; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29.04.2002 – 1 S 3.02 (BeckRS 2002, 17834).

702 OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26.02.2008 –1 B 35.05 (Ls. 1); VGH München, Beschluss vom 01.09.2008 – 11 CS 08.1617 (NJOZ 2009, 740, 745 f.).

703 Die Beschränkung der Mittelverwendung auf die Schaffung von Parkeinrichtungen gibt es nicht mehr, siehe dazu sogleich.

704 VGH München, Urteil vom 29.06.1994 – 4 N 93.832 (NVwZ-RR 1995, 415, 417).

705 BVerfG, Urteil vom 19.03.2003 – 2 BvL 9/98 u.a. (NVwZ 2003, 715, 717) Rn. 62 m.w.N.; daran anknüpfend BVerwG, Beschluss vom 30.04.2003 – 6 C 6/02 (NVwZ 2003, 1508, 1510 m.w.N.).

706 Vgl. BVerwG, Beschluss vom 30.04.2003 – 6 C 6/02 (NVwZ 2003, 1508, 1510 m.w.N.); zur Verfolgung weitergehender Lenkungsziele grundlegend BVerfG, Urteil vom 19.03.2003 – 2 BvL 9/98 u.a. (NVwZ 2003, 715, 717) Rn. 55 ff. m.w.N.

- Die in einigen Kommunalabgabengesetzen (KAG) teilweise noch verbreitete Begrenzung der Gebühren auf die Höhe der Kosten[707] („Kostenüberdeckungsverbot"[708]) findet auf Parkgebühren nach § 6a StVG keine Anwendung. Denn diese gelten nur für auf Landesrecht beruhende Gebühren, während es hier um Gebühren auf Grundlage von Bundesrecht geht.[709]

Es ist den Ländern bzw. Kommunen demnach bundesrechtlich nicht verwehrt, ihre Parkgebühren konsequent an dem wirtschaftlichen Wert der Parkplätze für deren Nutzer auszurichten und/oder weitergehende verkehrspolitische Lenkungsanreize zu verfolgen und diese in der Gebührenhöhe ihren Ausdruck finden zu lassen. Dass auf diese Weise bei den einnehmenden Körperschaften letztlich Gewinne entstehen können, steht dem nicht entgegen, so lange die Gewinnerzielung nicht die eigentliche Intention darstellt.[710]

Eine Höhenbegrenzung oder eine Einschränkung der verfolgbaren Zwecke lassen sich § 6a Abs. 6 StVG nicht entnehmen. Zwar kann gemäß § 6a Abs. 6 Satz 3 StVG in den Rechtsverordnungen der Länder „auch ein Höchstsatz festgelegt werden". Einen Maßstab dafür oder eine Pflicht dazu gibt die Bestimmung aber nicht vor. Eine detaillierte Recherche, welche Länder von der Ermächtigung zur Festsetzung von Höchstsätzen Gebrauch machen, konnte im vorliegenden Projekt nicht durchgeführt werden. In Bayern gibt es z.B. eine Höchstsatzregelung[711], in Hessen nicht[712].

Die Höhe der in den einzelnen Städten und Stadtteilen von den Gemeinden erhobenen Gebühren variiert in der Praxis erheblich. Meist sehen die Gebührensatzungen differenzierte Staffelungen für unterschiedliche Straßenzüge und Zeiträume vor. Auch die räumliche Ausdehnung der Zonen ist sehr unterschiedlich. Häufig sind nur Citybereiche oder bestimmte Straßenzüge in den jeweiligen Innenstädten erfasst, in einigen Städten wie München, Köln, Stuttgart oder Berlin aber auch größere Innenstadtbereiche (bei Aufteilung in unterschiedliche Zonen). Die konkreten Festlegungen hängen einerseits von der spezifischen örtlichen Problemlage und andererseits von der jeweils zugrunde liegenden Konzeption für die Parkraumbewirtschaftung ab.

Eine in Details gehende Übersicht über die Gebührenhöhe in verschiedenen Städten Deutschland kann hier nicht gegeben werden. Der Gebührensatz liegt z. B. in den jeweiligen Bereichen mit dem höchsten Gebührensatz tagsüber in München bei 0,50 € je angefangene 12 Minuten[713] (also 2,50 € pro Stunde), in Berlin bei 0,75 € für die erste Viertelstunde und anschließend je Minute 0,05 €[714] (3,00 € je Stunde) und in Stuttgart für die ersten 10 Minuten bei 0,90 € und anschließend für je 1,6 Minuten bei 0,10 €[715] (insgesamt 4,02 € pro Stunde). Dies sind jedoch die jeweiligen Höchstsätze nach den dort geltenden Staffelungen. In den kleineren bzw. mittelgroßen baden-württembergischen Städten Karlsruhe, Tübingen, Ludwigsburg liegen die höchsten Stufen beispielsweise bei 1,50 bzw. 2,00 €, im kleineren

---

707 Vgl. z. B. § 9 Abs. 2 KAG Hessen vom 24.03.2013 (GVBl. S. 134) zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2015 (GVBl. S. 680); Art. 8 Abs. 2 Bayerisches KAG (Gesetz vom 04.04.1993, GVBl. S. 264), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.12. (GVBl. S. 351).

708 Vgl. dazu Winkler, dms 2013, S. 153, 158 f. m.w.N.

709 VGH München, Urteil vom 29.06.1994 – 4 N 93.832 (NVwZ-RR 1995, 415, 416).

710 Instruktiv VGH München, Urteil vom 29.06.1994 – 4 N 93.832 (NVwZ-RR 1995, 415, 416).

711 Dort bestimmt § 10 Satz 2 der Zuständigkeitsverordnung (ZustV) vom 16. Juni 2015 (GVBl. S. 184, BayRS 2015-1-1-V), die zuletzt durch Verordnung vom 14. Februar 2018 (GVBl. S. 68) geändert worden ist: Die Parkgebühren dürfen höchstens 0,50 €, in Gebieten mit besonderem Parkdruck höchstens 1,30 € je angefangener halber Stunde betragen.

712 Vgl. § 16 der Verordnung zur Übertragung von Ermächtigungen der Landesregierung im Bereich der hessischen Landesverwaltung (Delegationsverordnung) vom 12.12.2007, GVBl. S. 859.

713 § 1 der Verordnung über Parkgebühren in Bereichen mit Parkuhren und Parkscheinautomaten in der Landeshauptstadt München (Parkgebührenordnung) vom 29.07.2007 (MüABl. S. 202), geändert 12.01.2011 (MüABl. S. 17).

714 § 1 der Parkgebühren-Ordnung vom 28.07.1986 (GVBl. S. 1138), zuletzt geändert 01.08.2006 (GVBl. S. 882).

715 § 2 der Satzung über die Festsetzung der Gebühren für das Parken an Parkuhren und auf Stellplätzen mit Parkscheinautomaten im öffentlichen Straßenraum in Stuttgart vom 07.12.2006 (Amtsblatt Nr. 51/52 vom 21. Dezember 2006).

Schramberg bei 0,80 €.[716] In anderen, oft größeren Teilen der bewirtschafteten Gebiete gelten jeweils niedrigere Sätze. Meist liegen die Tarife für die Gebiete mit der höchsten Gebührenstufe etwas über den dortigen Kosten für das Parken in Parkhäusern.[717]

Gebühren für die Ausstellung von Parkausweisen

Von den Gebühren für das Parken zu unterscheiden sind die Gebühren für die Erteilung von Parkausweisen für Bewohner im Rahmen des sog. Bewohnerparkens nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO. Diese werden nicht als Gebühren für das Parken eingeordnet, sondern als Gebühren für die Amtshandlung des Ausstellens von Parkausweisen. Sie fallen daher nicht unter die Ermächtigung des § 6a Abs. 6 StVG, sondern werden als von § 6a Abs. 1 StVG erfasst angesehen.

Gemäß § 6a Abs. 2 StVG wird das Bundesministerium für Verkehr dazu ermächtigt, die Gebührenhöhe durch Rechtsverordnung zu regeln. § 6a Abs. 2 Satz 2 regelt die Bemessungsweise:

> „Die Gebührensätze sind so zu bemessen, dass der mit den Amtshandlungen, einschließlich Prüfungen, Abnahmen, Begutachtungen, Untersuchungen, Verwarnungen – ausgenommen Verwarnungen im Sinne des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten – und Registerauskünften verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird; der Sachaufwand kann den Aufwand für eine externe Begutachtung umfassen; bei begünstigenden Amtshandlungen kann daneben die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen für den Gebührenschuldner angemessen berücksichtigt werden."

In Wahrnehmung dieser Ermächtigung hat das Ministerium die Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt)[718] erlassen. Diese legt in ihrer Anlage für das Ausstellen eines Parkausweises für Bewohner einen Gebührenrahmen von 10,20 bis 30,70 € pro Jahr fest.[719] Die Festlegung der Höhe innerhalb des zulässigen Bereichs bestimmt der Rechtsträger, dessen Stelle die Amtshandlung vornimmt (der Kostengläubiger nach § 3 GebOSt), also die Körperschaft, die nach den landesrechtlichen Bestimmungen für die Ausstellung von Parkausweisen verantwortlich ist. Dies ist dies regelmäßig die Gemeinde.

Der zulässige Gebührenrahmen wird in den meisten deutschen Großstädten mehr oder weniger vollständig (das heißt mit geringen Rundungsabschlägen) ausgeschöpft. Von den 20 größten deutschen Städten begnügen sich lediglich Berlin (mit nur dem 20,40 € für eine Zweijahresplakette), Münster (15 € pro Jahr), Bochum (22 € pro Jahr) und Frankfurt (50 € für zwei Jahre) mit Sätzen unter 30 € pro Jahr.[720]

Mit dem in der GebOSt auf bis zu 30,70 € pro Jahr „gedeckelten" Gebührenrahmen wird der von § 6a Abs. 2 Satz 2 StVG eröffnete Spielraum, nach dem der wirtschaftliche Wert für die Gebührenschuldner angemessen berücksichtigt werden kann, nicht annähernd ausgeschöpft. Der Höchstbetrag liegt offenkundig weit unterhalb des wirtschaftlichen Wertes des zugeführten Privilegs, in Wohnungsnähe einen (relativ sicheren) Dauerparkplatz in von hoher Parkraumnachfrage geprägten Innenstadtgebieten zu

---

716 Land Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr (2016): Parkraumbewirtschaftung: Nutzen und Effekte, S. 24.

717 Vgl. Statista: Durchschnittliche Parkgebühren in deutschen Großstädten nach Art des Parkens (Stand: 2017). https://de.statista.com/statistik/daten/studie/254465/umfrage/preise-fuer-parkplaetze-in-deutschen-grossstaedten/. Datum der Einsichtnahme: 19.05.2018.

718 Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr vom 25. Januar 2011 (BGBl. I S. 98), die zuletzt durch Artikel 6 der Verordnung vom 2. Januar 2018 (BGBl. I S. 2) geändert worden ist.

719 GebOSt Anlage (zu § 1), 2. Abschnitt, Gebühren der Behörden im Landesbereich, Gebührennummer 265.

720 Eine Übersicht für die 20 größten deutschen Städte gibt Campanada: Bewohnerparken im deutschlandweiten Vergleich; https://www.campanda.de/magazin/bewohnerparken-im-deutschlandweiten-vergleich/. Einsicht 19.05.2018.

besitzen. In den kommunalen Verbänden wird deshalb verbreitet eine Erhöhung auf die Größenordnung von 200 € pro Jahr für angemessen gehalten.[721]

Die äußerst geringen Höhen der Plakettengebühren werfen weitergehend sogar die Frage auf, ob die Städte mit den Einnahmen nicht sogar ein planmäßiges „Minusgeschäft" machen. Denn der Gesamtaufwand für die Bewohnerparkplätze dürfte unter Berücksichtigung der notwendigen Kennzeichnungen und des (veranlassten) Überwachungsaufwandes oftmals weit höher liegen als in der Größenordnung von 30 € pro Jahr und Platz. Zumal die ggf. zusätzlich anfallenden Einnahmen aus den sehr niedrigen Verwarnungsgeldern (siehe dazu sogleich, 4.5.3) ihrerseits allenfalls dann kostendeckend sein dürften, wenn bezogen auf die Anzahl der Parkplätze relativ viele Verstöße registriert und verfolgt werden.

4.5.2.3 Rechtsfragen der Parkraumbewirtschaftung

Verlagerungseffekte zu anderen Verkehrsmitteln als (ein) Motiv der Parkraumbewirtschaftung

Ausgangspunkt und Anordnungsgrund für Maßnahmen zur Parkraumbewirtschaftung sind die Knappheit des Parkraums, die Konkurrenz der verschiedenen Nutzungsgruppen und das Ziel, die Folgeprobleme des hohen Parkdrucks für die jeweiligen Straßen und Ortsteile zu mindern bzw. zu bewältigen. Hinter den ergriffenen Maßnahmen stehen typischerweise gemeindliche Verkehrskonzepte, die über das bei Anwendung von § 45 Abs. 1b StVO gemäß Satz 2 der Bestimmung erforderliche Einvernehmen in die Entscheidungen der Straßenverkehrsbehörden einfließen.

Eine wesentliche Rolle spielt bei den Motiven der Parkraumbewirtschaftung häufig das Ziel, nicht nur die Nutzung des verfügbaren Parkraumes für Kfz als solche zu optimieren, sondern auch Verlagerungen des motorisierten Individualverkehrs hin zum ÖPNV oder zum Fahrrad zu erreichen.[722] Tatsächlich können solche Effekte auch häufig beobachtet werden.[723]

Aus straßenverkehrsrechtlicher Sicht stellt sich die Frage, ob die Verfolgung derartiger „verkehrspolitischer" Motive von den Vorschriften für Anordnungen zur Parkraumbewirtschaftung gedeckt ist. Denn in den einschlägigen Vorschriften finden sie keinen ausdrücklichen Niederschlag und für sich genommen gehört das Ziel einer Veränderung des Modal Split nicht zu den Aufgaben und Gegenständen des Straßenverkehrsrechts. Allerdings ist zu betonen, dass das Straßenverkehrsrecht mittlerweile eine Reihe von Vorschriften mit städtebaulichem Einschlag enthält, zu denen unter anderem die Anordnung von „Bewohnerparkzonen" nach § 45 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2a und die Ordnung der Parkmöglichkeiten zum „Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung" nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO gehören. In beiden Fällen ordnet § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO daher ein gemeindliches Einvernehmen als erforderlich an. Vor diesem Hintergrund ginge die Auffassung fehl, Überlegungen der kommunalen Verkehrspolitik, bei denen es um die Lenkung von Verkehrsströmen und die Verkehrsmittelwahl geht, dürften bei straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen der Parkraumbewirtschaftung keine Rolle spielen.[724]

Dezidiert setzte sich das OVG Berlin-Brandenburg in einer Entscheidung aus dem Jahr 2002 mit der Frage auseinander, ob es zulässig ist, mit Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung das verkehrspolitische Ziel zu verfolgen, Verkehrsteilnehmer, namentlich die den Parkraum langfristig blockierenden

---

721 Land Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr (2016): Parkraumbewirtschaftung: Nutzen und Effekte, S. 19.

722 Eingehend Kirchhoff u. a., Parkraumbewirtschaftung in innenstadtnahen Mischgebieten, in: Internationales Verkehrswesen 3/2004, S. 86, 90 ff.

723 Land Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr (2016): Parkraumbewirtschaftung: Nutzen und Effekte, S. 11 f.

724 Eingehend zum Ganzen Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 715 ff. m.w.N.

Berufspendler, zur Nutzung anderer Verkehrsarten, etwa des öffentlichen Personennahverkehrs, zu veranlassen. Das Gericht bejahte dies[725] mit den Erwägungen, zum einen bewirke dies „eine Verdünnung des Individualverkehrs und damit aus Sicht der Verkehrssicherheit und -ordnung eine Entschärfung der Situation", zum anderen wäre „selbst bei Hinzutreten nicht straßenverkehrsbezogener Intentionen nur entscheidend, dass die angegriffenen Maßnahmen überhaupt durch Gründe der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs getragen werden und dafür erforderlich sind".[726]

Bevorrechtigungen für „Bewohner" im Rahmen der Parkraumbewirtschaftung

Soweit im Zusammenhang mit der Parkraumbewirtschaftung bestimmte Bevorrechtigungen für in dem Gebiet wohnende Menschen zum Parken ihrer Kfz ausgesprochen werden, kommt hierfür (ggf. zusätzlich) § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO zur Anwendung (im Wortlaut zitiert oben, 4.5.2.1).[727] Hierbei handelt es sich um eine spezielle Befugnisnorm zur Anordnung von so genanntem Bewohnerparken (nach früherem Recht „Anwohnerparken"). Auf Grundlage der Vorschrift können die Straßenverkehrsbehörden Bevorrechtigungen für Bewohner bestimmter Gebiete hinsichtlich der Nutzung des Straßenraums zum Parken aussprechen. Gemäß Satz 2 der Vorschrift geschieht dies im Einvernehmen mit den Gemeinden.

Bevorrechtigungen für die im engeren Umkreis Wohnenden gehören fast immer zu den Bestandteilen von Maßnahmen zur Parkraumbewirtschaftung. Denn ohne solche Bevorrechtigungen müsste es zu einer formalen Gleichbehandlung mit anderen Kfz-Nutzerinnen und Nutzern kommen. Auch die Bewohnerinnen und Bewohner der betreffenden Gebiete müssten dann für das Abstellen ihrer Fahrzeuge die vollen Parkgebühren entrichten und könnten diese auf Kurzzeitparkflächen praktisch nicht abstellen. Bei hohem Parkdruck würden sie möglicherweise in der Nähe ihrer Wohnungen keine Parkplätze mehr finden können. Die Bevorrechtigungen sollen somit von der Zielsetzung her einen angemessenen Ausgleich der Interessen zwischen den in dem Gebiet wohnenden Menschen einerseits und den sonstigen Nutzerinnen und Nutzern des Parkraums herstellen.

§ 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO geht in seiner heutigen Fassung auf eine Änderung des Verordnungstextes von 2001[728] zurück, dem seinerseits eine Änderung der zugrunde liegenden Ermächtigungsnorm in § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG[729] vorausging. In der vorangegangenen Fassung der Bestimmung war, übereinstimmend mit der früheren Fassung der Ermächtigungsnorm im StVG, nicht von Parkmöglichkeiten für „Bewohner" die Rede, sondern für „Anwohner". Nach ihr konnten „die Straßenverkehrsbehörden die notwendigen Anordnungen im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für Anwohner" treffen.

Die Vorgängervorschrift des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO war Gegenstand einer Reihe von Rechtsstreitigkeiten über großflächige „Anwohnerparkzonen", deren Schlusspunkt das BVerwG mit seinem Urteil vom 28. Mai 1998[730] setzte.[731] Das Gericht entschied, die „mosaikartige, flächendeckende Überspannung der ganzen Innenstadt in einer Großstadt durch Parkbevorrechtigungszonen" sei unzulässig.

---

725 Zustimmend Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 720.

726 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29.04.2002 – 1 S 3.02 (BeckRS 2002, 17834), Rn. 12 – unter Aufhebung von VG Berlin, Beschluss vom 27.03.2001 – VG 27 A 332.00 (NZV 2001, 395).

727 VGH München, Beschluss vom 01.09.2008 – 11 CS 08.1617 (NJOZ 2009, 740).

728 Art. 1 der 35. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 14.12.2001 (BGBl I, 3783).

729 Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 19.03.2001 (BGBl. I S. 386).

730 Grundlegend BVerwG, Urteil vom 28.05.1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427).

731 Vgl. Hentschel, NJW 2002, 1237; Gehrmann, NZV 2001, 327; aus der Literatur zur vorangehenden Regelung Schwerdtner, Rechtmäßigkeit der bereichsbezogenen Einführung von Anwohnerparkrechten, NVwZ 1998, 1265; Tettinger/Tettinger, Möglichkeiten einer zukünftigen Handhabung des bisherigen Anwohnerparkens, NZV 1998, 481.

Im Mittelpunkt der Argumentation des BVerwG stand der in StVO und StVG übereinstimmend verwendete Begriff „Anwohner“. Der Begriff „Anwohner“ erfordere eine „enge räumliche Verbindung zwischen Wohnung und Pkw-Abstellplatz“ und damit „die Beschränkung auf einen Nahbereich, der in aller Regel nicht mehr als zwei bis drei Straßen umfaßt“.[732] Dehne sich die Parkbevorrechtigung weiter aus, so sei ihr Gegenstand als Gebiet, Bereich oder ggf. als Stadtviertel zu bezeichnen. Die in einem solchen Gebiet wohnenden Menschen seien aber im allgemeinen Sprachgebrauch keine „Anwohner", sondern „Bewohner".[733] Der betreffenden Vorschrift der StVO liege der gleiche enge Anwohnerbegriff zugrunde wie der Ermächtigungsnorm des § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG (in seiner damaligen Fassung). Sein Bedeutungsgehalt könne über diesen nicht hinausgehen. Erst recht sei es in Ansehung der Ermächtigungsnorm im StVG nicht gestattet, eine gesamte Innenstadt flächendeckend mosaikartig mit Parkbevorrechtigungszonen zu überspannen. Eine derartige Festlegung stelle „eine städteplanerische Entscheidung“ dar, für die der Gesetzgeber des § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG offenkundig nicht habe die Grundlage legen wollen.[734] Gegen sie spreche auch der dem StVG zugrundeliegende Grundsatz der „Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit“ des Straßenverkehrsrechts, dem sich entnehmen lasse, dass die Setzung von Privilegien für bestimmter Verkehrsteilnehmer – hier die Anwohner – nur ausnahmsweise vorgesehen werden und nicht zur Regel erklärt werden dürfe[735] (siehe dazu bereits eingehend oben, 4.2.4.5).

Nachdem das Urteil des BVerwG viele Städte verunsichert hatte[736], entschied sich der Gesetzgeber des StVG, für die meisten Fallgestaltungen den Weg zur weitgehend bruchlosen Fortsetzung der vorherigen Praxis frei zu machen, indem er in § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG die Formel „Parkmöglichkeiten für Anwohner“ gegen „Parkmöglichkeiten für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraummangel“ austauschte. Diese wurde dann anschließend wortgleich in § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO übernommen.[737]

In der Begründung der Gesetzesänderung führte die Bundesregierung dazu aus:[738]

> „Mit der Änderung […] wird die erforderliche Ermächtigung geschaffen, um zukünftig in § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2 StVO und in der dazu gehörenden Verwaltungsvorschrift die entsprechenden Regelungen einstellen zu können. Neben der kleinräumigen Anordnung von Bereichen mit Parkbevorrechtigung für die Wohnbevölkerung soll zukünftig auch die Anordnung großräumiger Bewohnerparkbereiche ermöglicht werden, wenn dem Parkraummangel für die ansässige Wohnbevölkerung wegen fehlender privater Stellplätze und hohen Parkdrucks durch nicht quartieransässige Pendler oder Besucher nur durch eine entsprechende Anordnung abgeholfen werden kann. Die maximale Ausdehnung solcher Bereiche wird in den weiteren Beratungen zur Änderung des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2 StVO und der Verwaltungsvorschrift zu konkretisieren sein, jedoch nicht über 1000 m liegen. Zur Sicherung des verfassungsmäßig garantierten Gemeingebrauchs an öffentlichen Straßen wird dabei auch zu regeln sein, dass innerhalb dieser Bereiche ein Mindestanteil des Parkraums zur allgemeinen, aber parkraumbewirtschafteten Nutzung zur Verfügung stehen muss.“

In der VV-StVO wurden dementsprechend einige Gestaltungsvorgaben und Begrenzungen niedergelegt. So heißt es in dem betreffenden Abschnitt unter anderem:[739]

> "1. Die Anordnung von Bewohnerparkvorrechten ist nur dort zulässig, wo mangels privater Stellflächen und auf Grund eines erheblichen allgemeinen Parkdrucks die Bewohner des städtischen Quartiers regelmäßig

---

732 BVerwG, Urteil vom 28.05.1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427, 428).

733 BVerwG, Urteil vom 28.05.1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427, 428).

734 BVerwG, Urteil vom 28.05.1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427, 428 f.).

735 BVerwG, Urteil vom 28.05.1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427, 429).

736 Vgl. Gehrmann, Kommunale Parkraumbewirtschaftung im Umbruch, NZV 2001, 327.

737 Zum Ganzen Gehrmann, NZV 2001, 327; Hentschel, Änderungen der Straßenverkehrsordnung durch die 35. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften, NJW 2002, 1237, 1239 ff.

738 BT-Drs. 14/3404, S. 8.

739 VV-StVO, zu § 45, X. (Rn. 29 ff.).

keine ausreichende Möglichkeit haben, in ortsüblich fußläufig zumutbarer Entfernung von ihrer Wohnung einen Stellplatz für ihr Kraftfahrzeug zu finden.

2. Bewohnerparkvorrechte sind vorrangig mit Zeichen 286 oder 290.1 mit Zusatzzeichen "Bewohner mit Parkausweis ... frei", in den Fällen des erlaubten Gehwegparkens mit Zeichen 315 mit Zusatzzeichen "nur Bewohner mit Parkausweis ..." anzuordnen. […]

3. Die Bereiche mit Bewohnerparkvorrechten sind unter Berücksichtigung des Gemeingebrauchs (vgl. dazu Nummer 4), des vorhandenen Parkdrucks (vgl. dazu Nummer 1) und der örtlichen Gegebenheiten festzulegen. Dabei muss es sich um Nahbereiche handeln, die von den Bewohnern dieser städtischen Quartiere üblicherweise zum Parken aufgesucht werden. Die maximale Ausdehnung eines Bereiches darf auch in Städten mit mehr als 1 Mio. Einwohnern 1000 m nicht übersteigen. Soweit die Voraussetzungen nach Nummer 1 in einem städtischen Gebiet vorliegen, dessen Größe die ortsangemessene Ausdehnung eines Bereiches mit Bewohnerparkvorrechten übersteigt, ist die Aufteilung des Gebietes in mehrere Bereiche mit Bewohnerparkvorrechten (mit verschiedenen Buchstaben oder Nummern) zulässig.

4. Innerhalb eines Bereiches mit Bewohnerparkvorrechten dürfen werktags von 9.00 bis 18.00 Uhr nicht mehr als 50%, in der übrigen Zeit nicht mehr als 75% der zur Verfügung stehenden Parkfläche für die Bewohner reserviert werden. In kleinräumigen Bereichen mit Wohnbebauung, in denen die ortsangemessene Ausdehnung (vgl. Nummer 3) wesentlich unterschritten wird, können diese Prozentvorgaben überschritten werden, wenn eine Gesamtbetrachtung der ortsangemessenen Höchstausdehnung wiederum die Einhaltung der Prozent-Vorgaben ergibt.

5. Für die Parkflächen zur allgemeinen Nutzung empfiehlt sich die Parkraumbewirtschaftung (Parkscheibe, Parkuhr, Parkscheinautomat). Nicht reservierte Parkflächen sollen möglichst gleichmäßig und unter besonderer Berücksichtigung ansässiger Wirtschafts- und Dienstleistungsunternehmen mit Liefer- und Publikumsverkehr sowie des Publikumsverkehrs von freiberuflich Tätigen in dem Bereich verteilt sein.

6. Bewohnerparkvorrechte können in Bereichen mit angeordneter Parkraumbewirtschaftung (vgl. zu § 13) auch als Befreiung von der Pflicht, die Parkscheibe auszulegen oder die Parkuhr/den Parkscheinautomat zu bedienen, angeordnet werden. Zur Anordnung der Zusatzzeichen vgl. Nummer 2.“

Weitere Festlegungen der VV-StVO betreffen die verwaltungstechnische Umsetzung der Regelungen zum Bewohnerparken, insbesondere die Ausgabe von „Bewohnerparkausweisen“ auf Antrag und die Anzahl der Berechtigungen (siehe dort Nr. 7) sowie die behördliche Zuständigkeit (siehe dort Nr. 8).

Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Bewohnerparkregelung unter dem Aspekt der Freiheitseinschränkung für nicht zum Berechtigtenkreis gehörende Personen, die ihre Geschäftsräume in dem Gebiet haben (etwa den Sitz einer Anwaltskanzlei), sind nicht begründet.[740]

Einbeziehung von Straßen in Randbereichen

Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen waren nicht nur im Hinblick auf den Kreis der Bevorrechtigten beim „Anwohnerparken“ bzw. „Bewohnerparken“ und der zulässigen Motive der Parkraumbewirtschaftung Gegenstand von Gerichtsentscheidungen, sondern auch hinsichtlich der Anwendung auf einzelne Straßen und zur räumlichen Ausdehnung in Randbereichen.

Mit den Voraussetzungen für die Einbeziehung einzelner Straßen und der räumlichen Ausdehnung in Randbereichen hat sich insbesondere das OVG Berlin-Brandenburg mehrfach beschäftigt. Insoweit stellt sich vor allem die Frage, wie mit erwartbaren Verdrängungswirkungen in benachbarte Gebiete umgegangen werden kann. In einer Entscheidung aus dem Jahr 2009 stellte das Gericht klar, dass „die rechtssatzmäßigen Voraussetzungen für jede der getroffenen Anordnungen und damit auch in Bezug auf jede Straße, die in das Gebiet einbezogen worden ist, vorliegen“ müssen.[741] Daraus kann allerdings nicht geschlossen werden, dass das betreffende Gebiet auf den Kernbereich des Parkdrucks beschränkt bleiben muss. Denn zugleich entschied das Gericht, die „ Bewältigung handgreiflicher Gefah-

[740] VGH München, Beschluss vom 01.09.2008 – 11 CS 08.1617 (NJOZ 2009, 740, 746 ff.).

[741] OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26.02.2008 –1 B 35.05 (Ls. 1).

renlagen, die aus einem massiven Kurzzeitparkbedarf im Umfeld einer von Anliegerstraßen umgebenen Geschäftsstraße folgen", könne „es erfordern, auch Straßenzüge im seitlichen Einzugsgebiet der Geschäftsstraße einzubeziehen, in denen der Kurzzeitparkbedarf und daraus sich ergebende Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des öffentlichen Straßenverkehrs nicht vergleichbar ausgeprägt sind". Und weiter: „Die erforderliche konkrete Gefahr kann sich auch dadurch ergeben, dass beschränkende Anordnungen für den ruhenden Verkehr an den Brennpunkten zu einer Verlagerung der Parkplatzsuche in die nähere Peripherie führen."[742]

Damit knüpft das Gericht an eine Entscheidung aus dem Jahr 2002 an, nach der bei der Dimensionierung des von der Parkraumbewirtschaftung erfassten Gebiets auch berücksichtigt werden könne, dass eine Vielzahl parkplatzsuchender Autofahrer auf angrenzende Bereiche ausweichen würde, um dort kostenfrei zu parken. Demgemäß müsse „eine Ausdehnung der Parkraumbewirtschaftungszone bis zu einer Grenze zulässig sein, wo es für den typischen Kraftfahrer auf Grund der Entfernung zu seinem eigentlichen Ziel unattraktiv wird, in angrenzenden, nicht gebührenpflichtigen Bereichen nach Parkplätzen zu suchen."[743]

Der Einfluss der Gemeinden auf Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung

Sofern verkehrsordnungsrechtliche Anordnungen auf § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a oder Nr. 5 StVO beruht, erfolgen diese gemäß Satz 2 der Vorschrift „im Einvernehmen" mit der jeweiligen Gemeinde. In der Praxis geht die Initiative denn auch sehr häufig von der Gemeinde aus, die unter Hinzuziehung verkehrswissenschaftlichen Fachverstands Konzepte zur Parkraumbewirtschaftung entwickeln lässt und in den zuständigen Gemeindeorganen eine abwägende, planungsähnliche Entscheidung dazu trifft.[744] Die Maßnahmen werden mit den Straßenverkehrsbehörden abgestimmt und straßenverkehrsrechtlich unter Anwendung der Tatbestände des § 45 StVO praktisch umgesetzt.

Bei alledem ist zu beachten, dass die Entscheidungsverantwortung für die Anwendung sämtlicher Tatbestände des § 45 StVO bei der Straßenverkehrsbehörde verbleibt, also nicht bei der Gemeinde liegt. Können sich beide nicht verständigen, so unterbleibt die Maßnahme. Die Gemeinden können die Umsetzung rechtlich nicht verlangen.[745] Wesentlich einfacher stellt sich die Ausgangslage demgegenüber dar, wenn die Gemeinde – was häufig der Fall ist – selbst als Straßenverkehrsbehörde tätig ist.[746]

Nach der Rechtsprechung des BVerwG sind namentlich die Einflussmöglichkeiten der Gemeinden auf die Letztentscheidung der Straßenverkehrsbehörden im Rahmen des Einvernehmens nach § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO rechtlich begrenzt.[747] Dabei differenziert das Gericht zwischen der Rechtslage bei der Anordnung von Bevorrechtigungen für Gebietsbewohner und bei der Anordnung von Maßnahmen zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. In beiden Fällen kommt es zwar zur Anwendung der Einvernehmensvorschrift. Die jeweiligen Bezugspunkte unterschieden sich jedoch:

- Grundsätzlich ergibt sich aus dem Einvernehmenserfordernis des § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO nach Auffassung des BVerwG im Interesse der Gemeinde „nur ein Vetorecht mit Abwehr- und Sperrwirkung gegenüber ihr nicht erwünschten Anordnungen der (staatlichen) Straßenverkehrsbehörden", da es der Sache nach nicht um Belange gehe, die dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden zuzuordnen seien. Ein „Initiativrecht auf straßenverkehrsbehördliche Anord-

742 OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26.02.2008 –1 B 35.05 (Ls. 3 und 4).
743 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29.04.2002 – 1 S 3.02 (BeckRS 2002, 17834), Ls. 2 und Rn. 13.
744 Eingehend Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 727 ff. m.w.N.
745 Eingehend Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 715 ff. m.w.N.
746 Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 726.
747 Grundlegend BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17.93 (NZV 1994, 493).

nung“ verneint das BVerwG deshalb ebenso wie einen „Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde über einen solchen Antrag der Gemeinde“.[748] Hiervon ist für die Anwendung des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a auszugehen, bei dem es um Bevorrechtigungen für Bewohner eines bestimmten Gebiets geht.

- Anders beurteilt das Gericht den Fall der Anwendung von § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO, der die Anordnung von Maßnahmen „zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ gestattet. Nach Auffassung des BVerwG ermöglicht diese Vorschrift „eine Förderung auch gemeindlicher Verkehrskonzepte und dient damit nicht nur staatlichen Interessen, sondern zugleich den zum Selbstverwaltungsbereich gehörenden Planungs- und Entwicklungsbelangen einer Gemeinde. Deshalb kann eine Gemeinde insoweit beanspruchen, daß die Straßenverkehrsbehörde von dieser Ermächtigung ermessensfehlerfreien Gebrauch macht.“ [749]

Auf Grundlage von § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO können die Kommunen von der zuständigen Straßenverkehrsbehörde mithin verlangen, dass über ihren Antrag ermessensfehlerfrei entschieden wird – anders als bei § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a.. Ein vollwertiger Durchsetzungsanspruch steht ihnen zwar auch in diesem Falle nicht zu. Immerhin haben sie jedoch einen einklagbaren Anspruch auf ermessensfehlerfreie Berücksichtigung ihrer konzeptionellen Vorstellungen.

Zu beachten ist allerdings, dass das BVerwG den Gebrauch von § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO wiederum nur einschränkend zulässt. Eine generelle Anwendung des § 45 Abs. 1 Nr. 5 StVO für die Parkraumbewirtschaftung kann nach Auffassung des Gerichts nicht in Betracht kommen:

- Die erste Einschränkung ergibt sich daraus, dass das BVerwG nicht jede Überlegung der Kommune zur Verkehrslenkung ausreichen lässt. Es betont zwar, dass von der Formel „zur Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung“ auch Verkehrskonzepte außerhalb der förmlichen Bauleitplanung erfasst werden[750], stellt an diese aber gewisse Mindestbedingungen:[751]

  „Voraussetzung dafür, daß die Straßenverkehrsbehörde eine Anordnung "zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung" i.S. des § 45 Absatz Ib Satz 1 Nr. 5 StVO treffen kann, ist nämlich, daß ein städtebauliches Verkehrskonzept der Gemeinde bereits vorhanden ist; erst und nur dann kann die straßenverkehrsrechtliche Anordnung ihre insoweit dienende Funktion entfalten […]. Welche inhaltlichen und verfahrensmäßigen Anforderungen an ein solches kommunales Verkehrskonzept zu stellen sind, bedarf hier keiner abschließenden Entscheidung. Es muß jedenfalls - erstens - hinreichend konkret die verkehrsmäßigen Planungen in einem bestimmten räumlichen Bereich darstellen, die aus Gründen der geordneten städtebaulichen Entwicklung für erforderlich oder zweckmäßig gehalten werden. Das städtebauliche Verkehrskonzept muß - zweitens - von den für die Willensbildung in der Gemeinde zuständigen Organen beschlossen worden sein. Soweit es die Veränderung von Verkehrsstraßen und -strömen zum Inhalt hat, muß es – drittens – den Erfordernissen planerischer Abwägung genügen und insbesondere darlegen, weshalb bestimmte Straßen(züge) entlastet und welche neuen Straßen(züge) in für dortige Anwohner zumutbarer Weise belastet werden sollen und können […].“

- Die zweite und im vorliegenden Kontext wichtigere Einschränkung ist: Das Gericht geht es davon aus, dass § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO auf der Ermächtigungsgrundlage des § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG beruhe, der seinerseits lediglich den Schutz vor Abgasen im Rahmen von Fußgän-

---

748 BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17.93 (NZV 1994, 493), Ls. 1.

749 BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17.93 (NZV 1994, 493), Ls. 2.

750 BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17.93 (NZV 1994, 493, 494); Sauthoff spricht insoweit von „informellen Planungen“, in: Öffentliche Straßen, Rn. 715.

751 BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17.93 (NZV 1994, 493, 494).

ger- und verkehrsberuhigten Bereichen bezwecke.[752] Es folgert daraus, dass § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO außerhalb der genannten Bereiche nicht anwendbar sei.[753]

Vor diesem Hintergrund kann § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO in seiner derzeitigen Herleitung aus § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG auch dann *nicht* als zentrale Rechtsgrundlage für Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen begriffen werden, wenn diese von den Gemeinden als Bestandteil kommunaler Verkehrskonzepte entwickelt werden. § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a enthält wiederum in seiner derzeitigen Fassung keinen „Link" zu städtebaulichen Erwägungen, so dass der Gemeinde insoweit kein volles (und ggf. einklagbares) Mitentscheidungsrecht zusteht, sondern nur ein Vetorecht. Und bei dem für viele Maßnahmen zentralen Tatbestand des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO ist überhaupt keine Mitwirkung vorgesehen. Dieser rechtliche Zustand ist unbefriedigend.

Verwendung der Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung

Hinsichtlich der Verwendung der Einnahmen aus Parkgebühren sind die Körperschaften durch § 6a Abs. 6 StVG in seiner heutigen Fassung nicht gebunden. Die in einer älteren Fassung von § 6a Abs. 6 Satz 3 StVG ausgesprochene Beschränkung, nach der das gesamte Aufkommen zweckgebunden für Parkeinrichtungen für Kraftfahrzeuge zu verwenden war, wurde bereits 1994[754] ersatzlos aufgehoben.[755] Es besteht somit keine Pflicht (mehr) dazu, das Aufkommen für die Schaffung, Instandhaltung oder Bewirtschaftung des Parkraums für Kraftfahrzeuge einzusetzen.[756] Vielmehr ist auch ein Einsatz für örtliche Maßnahmen zur Verbesserung der Bedingungen für Alternativen zum motorisierten Individualverkehr möglich.

Wie auch bei sonstigen Gebühren unterfällt die Verwendung der Parkgebühren grundsätzlich dem haushaltsrechtlichen Prinzip der Gesamtdeckung (bekannt auch unter dem Begriff „Non-Affektation"), der übereinstimmend in den haushaltsrechtlichen Gesetzen des Bundes und der Länder einschließlich deren Bestimmungen über die Gemeindehaushalte niedergelegt ist.[757] Nach diesem fließen Gebühren, sofern es keine abweichende gesetzliche Bestimmung gibt, ohne Zweckbindung in den allgemeinen Haushalt.[758] Die Mittelverwendung steht dann in der Dispositionsfreiheit des jeweiligen Haushaltsgebers.

Auf dieser Grundlage ist es dem jeweiligen Haushaltsgeber auch ohne gesetzliche Zweckbindung möglich, einen gezielten Einsatz der Einnahmen etwa zur Verbesserung der Infrastruktur für den Radverkehr, für den Fußgängerverkehr oder – im Rahmen des EU-rechtlich Möglichen[759] – für den ÖPNV vorzusehen.[760] Niedergelegt werden kann das in einem Haushaltsvermerk, der mangels Zweckbindung auf gesetzlicher Ebene allerdings im Rahmen künftiger Haushaltsentscheidungen wieder aufgehoben werden kann.[761] Ein höherer Verbindlichkeitsgrad kann erreicht werden, wenn der Landesgesetzgeber

752 BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17.93 (NZV 1994, 493, 494).

753 BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17.93 (NZV 1994, 493, 494). Zum Ganzen Rebler, Das Verkehrszeichen und die Anordnungsmöglichkeiten nach § 45 StVO, NZV 2006, 113, 121.

754 Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes vom 02.08.1994 (BGBl. I S. 2047).

755 Hierzu VGH München Urteil vom 29.06.1994 - 4 N 93.832 (NVwZ-RR 1994, 415, 417).

756 Land Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr (2016): Parkraumbewirtschaftung: Nutzen und Effekte, S. 20.

757 So die Vorgabe von § 7 Satz 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Gesetz vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

758 Vgl. Heller, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl. 2010, Rn. 741 ff. m.w.N.

759 Zu beachten ist, dass das EU-Beihilferecht einer Zuführung an Unternehmens des öffentlichen Nahverkehrs u. U. Grenzen setzen kann.

760 Land Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr (2016): Parkraumbewirtschaftung: Nutzen und Effekte, S. 20.

761 Vgl. Heller, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl. 2010, Rn. 744.

von seiner Möglichkeit Gebrauch macht, eine entsprechende Zweckbindung gesetzlich vorzugeben oder den Gemeinden durch Gesetz zu gestatten, Entsprechendes in ihren Satzungen zu regeln.[762]

4.5.2.4 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten

Gesamteinschätzung zum Reformbedarf

Die Regelungen zur Anordnung und Ausgestaltung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen wurden in den vergangenen Jahrzehnten schrittweise verbessert und befinden sich heute auf einem Stand, der den Straßenverkehrsbehörden und über diese gegebenenfalls auch den Gemeinden in vielerlei Hinsicht recht passable und flexible Handlungsoptionen eröffnet. Das geltende Recht weist jedoch nach wie vor bestimmte Mängel und Defizite auf, die sich aus rechtlicher Sicht grundsätzlich auf recht einfache Weise beheben lassen.

Rechtstechnik: Vorschriften „aus einem Guss“

In rechtstechnischer Hinsicht ist zu bemängeln, dass es an Vorschriften „aus einem Guss“ fehlt. Die Rechtsgrundlagen sind auf verschiedene Einzeltatbestände des § 45 StVO verteilt, die jeweiligen Voraussetzungen uneinheitlich geregelt. Das ist der Sache nach nicht nötig, schafft Intransparenzen und produziert rechtliche Unsicherheiten. Im Rahmen einer Reform des Straßenverkehrsrechts wäre es sinnvoll, in der StVO einen in sich geschlossenen Paragrafen für konkrete Verkehrsregelungen (Verkehrszeichenanordnungen) zum Halten und Parken zu schaffen.

Erweiterung der Anordnungsgründe, Ausdehnung des räumlichen Umfangs und der (Mit-) Entscheidungskompetenzen der Gemeinde

Besonders misslich ist, dass die StVO die Anordnung von Parkeinschränkungen (Parkverboten) für Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen regelmäßig nur aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs ermöglicht und nur in wenigen Sonderkonstellationen die Berücksichtigung städtebaulicher Intentionen vorsieht. Damit einher geht, dass sie nicht generell gemeindliche Mitwirkungsmöglichkeiten vorsieht und diese, sofern solche gegeben sind, meist nicht mit durchsetzbaren Rechtspositionen verknüpft sind:

- Bei auf der Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO beruhenden Verkehrszeichenregelungen, die den Hauptfall darstellen und nur auf Gründe der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs gestützt werden können, haben die Gemeinden überhaupt keine Mitwirkungsmöglichkeiten.
- Bei Anordnungen des sog. Bewohnerparkens nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO ist lediglich ihr Einvernehmen erforderlich, so dass sich hier nicht mehr als ein Vetorecht ergibt (kein Initiativrecht, kein Anspruch auf Berücksichtigung von gemeindlichen Verkehrsplanungen).
- Anordnungen zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO – für die den Gemeinden immerhin ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Berücksichtigung zustünde – kommen nach der Rechtsprechung des BVerwG nur für Fußgänger- und verkehrsberuhigte Bereiche in Betracht.

Die aus rechtlicher Sicht an sich nur geringe Einflussmöglichkeit der Gemeinde bei der Parkraumbewirtschaftung fällt in der Praxis oft nicht auf, weil bzw. wenn die Zuständigkeit für das Straßenverkehrsrecht nach den jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen ohnehin bei der Gemeinde liegt oder wenn die Straßenverkehrsbehörde und die Gemeinde in der Sache gut kooperieren. Die Vorschriften

[762] Vgl. Land Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr (2016): Parkraumbewirtschaftung: Nutzen und Effekte, S. 20.

vermitteln den Gemeinden insoweit jedoch zumeist keine durchsetzbare Rechtsposition und bergen ein hohes Konfliktpotenzial, das insbesondere dort aufbrechen kann, wo die Zuständigkeit als Straßenverkehrsbehörde bei einer anderen Stelle als der Gemeinde liegt (etwa beim Landkreis oder beim Landrat).

Praktisch erfordert die Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen, die üblicherweise weit über Einzelanordnungen für Parkverbote oder isolierte kleinere Zonenregelungen hinausgeht, in aller Regel ohnehin ein städtebauliches Gesamtkonzept zur Lenkung des ruhenden Verkehrs in einer Stadt oder bestimmten Stadtteilen. In ein solches Konzept müssen sinnvollerweise oft auch Leitsysteme für Parkhäuser und Parkplätze einbezogen werden. Ohne eine Zusammenarbeit mit der Gemeinde auf konzeptioneller Ebene wird die eine oder andere Einzelmaßnahme der Parkraumbewirtschaftung sinnvoll angeordnet werden können, nicht aber die Bewirtschaftung größerer Gebiete oder ganzer Innenstädte, wie es häufig erforderlich ist. Von daher überzeugt es nicht, den Anordnungsgrund der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung in der StVO nicht ausdrücklich für alle Arten von Parkbeschränkungen vorzusehen.

Ebenso wenig überzeugt es, den Gemeinden – wie im bisherigen Recht angelegt – nur sehr eingeschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten zuzubilligen. Vielmehr erscheint es sinnvoll, hier das Ausnahme-/Regel-Verhältnis umzukehren: Es sollte die Regel sein, dass Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen angeordnet werden, die von der Gemeinde auf Grund städtebaulicher Erwägungen für sinnvoll erachtet werden – und die Ausnahme, dass Bewirtschaftungsmaßnahmen wegen überwiegender straßenverkehrlicher Bedenken unterbleiben. Nicht die Gemeinde sollte in der Begründungspflicht sein, sondern die Straßenverkehrsbehörde, wenn sie meint, eine von der Gemeinde gewünschte Parkraumbewirtschaftung sei aus überwiegenden verkehrlichen Gründen abzulehnen.

Hierbei sollten zugleich Erweiterungen hinsichtlich der Anordnungsmotive stattfinden. Insbesondere sollten auch die Gemeinden mit der Befugnis ausgestattet werden, selbst Gründe der Verkehrssicherheit, des Umweltschutzes oder der Minderung von Verkehrsbelastungen zum Anlass für von ihnen gewünschte Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen zu nehmen.

Zu betonen ist, dass mit der Aufnahme (rein) städtebaulicher Motive und solcher des Umweltschutzes insbesondere auch solche der „lokalen Verkehrspolitik“ in die Parkraumregelungen Eingang finden würden, so dass es der Gemeinde ermöglicht würde, steuernd in die Verkehrsströme einzugreifen, um gezielt die Verkehrsbelastungen zu reduzieren, den motorisierten Verkehr insgesamt zu vermindern und/oder die Verkehrsmittelwahl zugunsten umweltfreundlicher Mobilitätsarten sowie des ÖPNV zu beeinflussen.

Realisieren ließe sich dies durch eine Vorschrift der StVO, die z.B. als eigenständiger Absatz des heutigen § 45 StVO folgenden Wortlaut haben könnte:

> „(X) Die zuständigen Straßenverkehrsbehörden können zur Abwehr von und zur Vorbeugung vor Gefahren und Belästigungen im und durch den Verkehr sowie zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung oder aus Gründen des Schutzes der Gesundheit von Menschen und der Umwelt das Halten und Parken bestimmter Arten von Fahrzeugen an bestimmten Stellen, in bestimmten Gebieten oder in einer ganzen Ortschaft ordnend und beschränkend regeln. Sie sollen Anordnungen im Sinne von Satz 1 treffen, wenn die Gemeinde dies zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, zur Bewirtschaftung des Parkraums, zum Schutz vor Lärm und Abgasen oder sonst zum Schutz der Umwelt für geboten hält, soweit nicht überwiegende Gründe der Sicherheit und Ordnung entgegenstehen. Die Sätze 1 und 2 gelten auch für Anordnungen zu Parkmöglichkeiten für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraummangel durch vollständige oder zeitlich beschränkte Reservierung von Parkraum für die Berechtigten oder durch Anordnung der Freistellung von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen.“

Satz 1 enthält hier eine Kann-Vorschrift, eröffnet der zuständigen Straßenverkehrsbehörde also ein Ermessen. Hierbei wurden die in Bezug genommenen Gründe erweitert auf solche der Gefahren- und Belästigungsvorsorge. Im Hinblick auf die Parkraumbewirtschaftung wird nur von der Unterstützung von Maßnahmen der Gemeinden gesprochen, da die Gemeinden nach § 6a StVG darin frei sind, Gebüh-

ren zu erheben und diese auch nach eigenen Überlegungen differenzieren können müssen. Die Anordnungen können sich auch auf größere Gebiete bis hin zu kompletten Orten erstrecken, so dass auch eine Verknüpfung der Kennzeichnung mit dem Ortsschild bzw. in Kombination mit diesem möglich ist.

Satz 2 wandelt das Ermessen als Soll-Vorschrift zu einer Pflicht im Regelfall, wenn die Gemeinde dies für geboten hält und nicht überwiegende Gründe der Sicherheit und Ordnung entgegenstehen. Satz 3 stellt klar, dass die Regelungen auch für das sog. Bewohnerparken anwendbar sind. Damit enthielte die Vorschrift ein komplettes Regelungsprogramm zur Parkraumbewirtschaftung, mit dem (insoweit) § 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a und Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 ersetzt werden könnten. Weitere Regelungen des bisherigen § 45 Abs. 1b StVO könnten ggf. zusätzlich integriert werden.

Vom Rechtsschutz her würde eine solche Bestimmung der Gemeinde nicht (wie bei der bisherigen Einvernehmensregelung) nur eine Art Veto-Recht in die Hand geben, sondern ein einklagbares Recht auf eine sich im Regelfall durchsetzende Berücksichtigung bei der letztlich – wie bisher – durch die Straßenverkehrsbehörde zu treffenden Entscheidung.

Zu beachten ist, dass für eine Verwirklichung einer derartigen Änderung auch die Ermächtigungsvorschriften des § 6 Abs. 1 StVO erweitert werden müssen. Um der Gemeinde zu ermöglichen, den verlangten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen städtebauliche Erwägungen und solche des Schutzes vor Lärm und Abgasen sowie zur Minderung von Gefahren und Belastungen durch Autoverkehr (auch) außerhalb von Fußgänger- und verkehrsberuhigten Bereichen zugrunde zu legen, müsste § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG entsprechend angepasst oder durch eine geeignete allgemeinere Ermächtigungsnorm ersetzt werden. Gestützt werden könnte und sollte dies ggf. durch Aufnahme einer an Nachhaltigkeitsmaßstäben orientierten Zweckbestimmung im StVG.

Ergänzt werden könnte und sollte die Bestimmung ggf. durch die Schaffung geeigneter Zeichenregelungen, die den Gemeinden ausdrücklich die Möglichkeit gibt, das Parken im gesamten Gemeindegebiet oder in besonders gekennzeichneten größeren Zonen von der Zahlung von Parkgebühren abhängig zu machen – denkbar z.B. auch als Zusatzschild oder integriert in das jeweilige Ortsschild.

Verfassungsrechtlich begegnen derartige Regelungen keinen ernstlichen Bedenken, da es keinen Verfassungsgrundsatz gibt, nach dem innerhalb des Straßenverkehrsrechts keine anderen dem Bundesgesetzgeber obliegenden gesetzlichen Ziele als der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs verfolgt werden dürften. Vielmehr ist es dem Bundesgesetzgeber ohne weiteres möglich, die Regelungen des Straßenverkehrsrechts so auszugestalten, dass hierin auch Zwecke der geordneten städtebaulichen Entwicklung und/oder der Luftreinhaltung, also insbesondere auch solche des Klimaschutzes verfolgt werden (siehe zum Ganzen eingehend oben, 4.2.5).

Nicht sinnvoll erscheint demgegenüber die weitergehende Alternative, die Entscheidung über die Parkraumbewirtschaftung direkt in die Hände der Gemeinde zu legen. Das würde zum einen an dieser Stelle die Regelungssystematik des Straßenverkehrsrechts „sprengen“. Zum anderen würde das einen Verstoß gegen Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG mit sich bringen, der es dem Bund untersagt, den Gemeinden (neue) Aufgaben aufzuerlegen.[763]

Einführung einer verbindlichen Gemeindeverkehrsplanung?

Bedenken im Hinblick auf Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG begegnet auch die inhaltlich an sich sehr interessante Idee, ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz zu schaffen, das die Gemeinden zu einer förmlichen kommunalen Verkehrsplanung berechtigt und verpflichtet – und die im Straßenverkehrsrecht zu be-

[763] Vgl. dazu Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 84 Rn. 13 f. m.w.N.

achten wäre.[764] In verbindlichen kommunalen Verkehrsplänen würden die unterschiedlichen öffentlichen und privaten Interessen auf Grundlage einer dem Bauleitplanverfahren ähnlichen Öffentlichkeitsbeteiligung mit Umweltverträglichkeitsprüfung einer umfassenden Abwägungsentscheidung zugeführt werden, welche dann ihrerseits die Grundlage auch für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen bilden könnte. Insbesondere aus Klimaschutzsicht wäre eine solche integrierte gemeindliche Verkehrsplanung sicher hilfreich.[765]

Eine derartige Neuregelung würde als Übertragung einer neuen Aufgabe an die Gemeinden jedoch mit Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG kollidieren und daher nur nach zuvor erfolgter Grundgesetzänderung zulässig sein. Aus der Perspektive der vorliegenden Untersuchung erscheint zudem zweifelhaft, ob mit einem ähnlich der Bauleitplanung formalisierten Instrumentarium in Ansehung der erforderlichen Zeiträume und Aufwendungen eine praktikable Handlungsgrundlage für die Umsetzung im Straßenverkehrsrecht gewonnen werden könnte – oder nicht umgekehrt eine Situation entstehen würde, bei der die gemeindlichen Interessen im Straßenverkehrsrecht vielerorts erst recht in den Hintergrund treten, weil die Gemeinden durch die Anforderungen und Aufwendungen des förmlichen Verfahrens eher von eigenen Initiativen abgehalten als zu solchen angeregt würden.

Erhöhung von Parkgebühren

Die Höhe und Ausgestaltung von Gebühren für das Parken auf gebührenpflichtigen Parkplätzen ist bundesrechtlich nicht festgelegt, sondern liegt in der Hand der Kommunen, die insoweit an die Vorgaben des Landesrechts gebunden sind. Soweit sich aus Letzterem keine Begrenzungen ergeben, sind die Kommunen grundsätzlich frei darin, hierbei den wirtschaftlichen Wert der Parkplätze für die Parkenden zugrunde zu legen, verkehrslenkende Motive zu verfolgen und dabei (auch) Gewinne zu erwirtschaften, die sie für anderweitige Maßnahmen als für die Schaffung von Parkraum nutzen können. Ihre Spielräume sind also grundsätzlich groß.

Auf der bundesrechtlichen Ebene besteht von daher hinsichtlich des Parkgebührenrechts kein Änderungsbedarf. Soweit einzelne Länder die zulässige Höhe durch ihre Vorschriften begrenzen, erscheint es sinnvoll, diese aufzuheben.

Allerdings sind die Spielräume der Gemeinden für die Parkgebührenhöhe von einer anderen Seite her faktisch begrenzt: Je näher die Parkgebühr dem im Missachtensfalle zu zahlenden Verwarnungsgeld kommt, desto größer ist die Gefahr, dass Einzelne sich der Zahlungspflicht entziehen und darauf kalkulieren, entweder schon nicht erwischt zu werden oder dann eben das eine oder andere Mal das (überschaubare) Verwarnungsgeld zahlen zu müssen. Liegt das Verwarnungsgeld nicht wesentlich über der Parkgebühr, sind den Gemeinden daher praktisch nach oben hin die Hände gebunden, weil diese damit rechnen müssen, dass die Wirkung höherer Parkgebühren verpufft. Hierauf wird sogleich noch einzugehen sein.

Erhöhung der Gebühren für Parkausweise

Wie oben aufgezeigt (4.5.2.2), ist die rechtliche Ausgangslage für die Gebühren für Parkausweise eine ganz andere: Hier legt die bundesrechtliche Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr

---

764 In diese Richtung Koch/Hofmann/Reese, Lokal handeln: Nachhaltige Mobilitätsentwicklung als kommunale Aufgabe, Entwurf für ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz (E-GVPlG); Bericht zum Projekt des Umweltbundesamtes FKZ 299 16 115: „Entwicklung des rechtlichen Rahmens für eine verbindliche Verkehrsimmissionsschutzplanung in Städten und Regionen als Beitrag zur Kommunalen Agenda 21“ (2001). Die Idee wurde aufgegriffen vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) im Sondergutachten „Umwelt und Straßenverkehr“ (2005), Tz. 484 ff.

765 In diesem Sinne Reese, Für die Verkehrswende ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz, ZUR 2018, 321 f.

(GebOSt) die für das Ausstellen eines Parkausweises von den Gemeinden zu erhebende Gebühren auf einen Rahmen von 10,20 bis 30,70 € pro Jahr fest. Dieser liegt weit entfernt von dem „wirtschaftlichen Wert“ für den Gebührenschuldner, der nach der Ermächtigungsvorschrift des § 6a Abs. 6 Satz 2 StVG der Bemessung an sich zugrunde gelegt werden kann.

Die zulässige Gebühr liegt derart niedrig, dass es den Anschein hat, als gehe der Verordnungsgeber der GebOSt davon aus, dass die betreffenden Parkplätze überhaupt keinen wirtschaftlichen Wert hätten, weil das kostenlose Abstellen des privaten Fahrzeugs auf der Straße an sich von „jedermann“ beansprucht werden könnte. Damit werden die realen Verhältnisse im Straßenverkehr auf den Kopf gestellt. Selbstverständlich haben Parkplätze im Straßenland einen (hohen) wirtschaftlichen Wert. Das gilt nach dem „Gesetz von Angebot und Nachfrage“ besonders für räumliche Bedingungen, unter denen der Parkraum knapp ist, grundsätzlich aber auch sonst, denn wer sein Fahrzeug auf der Straße kostenlos parken kann, erspart sich die Aufwendungen für Anschaffung und Pflege eines eigenen Parkplatzes. Es erschließt sich nicht, dass und warum der Bund die Gemeinden daran hindert, den wirtschaftlichen Wert der Parkplätze bei der Gebührenbemessung zu berücksichtigen.

Die Lösung des Problems ist auf der rechtlichen Ebene denkbar einfach: Die GebOSt müsste dahin geändert werden, dass die zulässige Gebühr auf ein Mehrfaches des bisherigen Höchstsatzes angehoben wird (oder nach oben hin gar nicht länger begrenzt wird). Untermauert und initiiert werden könnte dies durch eine kleine Änderung in § 6a Abs. 6 Satz 2 StVG dahin, dass der wirtschaftliche Wert zugrunde gelegt werden „soll“ (statt „kann“).

Parkraumbeschränkungen und -bewirtschaftung als Regelfall?

Ein gegenüber den bisher vorgestellten Vorschlägen rechtssystematisch noch weitergehendes Reformkonzept skizziert ein kürzlich (2018) für die „Agora Verkehrswende“ erstelltes Rechtgutachten.[766] Es schlägt vor, die Regelungslogik des bisherigen Rechts zur Parkberechtigung umzukehren und das auf längere Zeiträume angelegte Parken von Kraftfahrzeugen im Straßenraum generell aus dem Gemeingebrauch herauszunehmen. Daran anknüpfend soll der öffentliche Parkraum grundsätzlich mit Parkgebühren bewirtschaftet werden, soweit nicht ausdrücklich Ausnahmen hiervon ausgesprochen werden. [767]

Das Konzept orientiert sich an der Rechtslage in der Schweiz, in der das dauerhafte Parken im Straßenland als „gesteigerter Gemeingebrauch“ eingestuft wird. Innerhalb von festgelegten „blauen Zonen“ bedarf man dort für die Nutzung zum dauerhaften Parken der Erteilung einer gebührenpflichtigen „Parkierungsbewilligung“. Darüber hinaus können die Städte die Nutzung von Straßenraum für Zwecke des Parkens auch beschränken und generell untersagen, ohne hierfür spezifische Gründe der Sicherheit oder der Leichtigkeit des Verkehrs haben zu müssen.[768]

In Deutschland träfe ein derartiges Konzept auf das verfassungsrechtlich vorgegebene Korsett des Zusammenspiels von Straßenverkehrs- und Straßenrecht (siehe oben, 4.2.5). Das macht eine „1 zu 1“-Übertragung des schweizerischen Vorbilds unmöglich. Das BVerfG hat den Ländern ausdrücklich untersagt, dass Parken von Kfz am Straßenrand als straßenrechtliche Sondernutzung zu behandeln, weil das Parken als Ausprägung des verkehrlichen Gemeingebrauchs abschließend im Straßenverkehrsrecht des Bundes geregelt sei.[769] Auf dieser Grundlage verfügen die Länder derzeit aus kompetenz-

[766] Ringwald/de Wyl/Schmidt/Klein-Hitpaß, Öffentlicher Raum ist mehr wert. Ein Rechtsgutachten zu den Handlungsspielräumen in Kommunen, Berlin 2018.

[767] Vgl. Ringwald u. a., Öffentlicher Raum ist mehr wert, S. 26, 31, 34 ff.

[768] Eingehend Ringwald u.a., Öffentlicher Raum ist mehr wert, S. 37 m.w.N.

[769] Grundlegend BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 324 ff.).

rechtlichen Gründen nicht über die Möglichkeit, gesetzliche Bestimmungen zu schaffen, nach denen die Nutzung von Straßenraum zu Parkzwecken generell oder in bestimmten Gebieten beschränkt und von der Zahlung von Gebühren abhängig gemacht werden könnte. Die verfassungsrechtliche Ausgangslage ist deshalb mit derjenigen der Schweiz nicht vergleichbar. [770]

Eine Verfassungsänderung wäre für ein derartiges Regelungskonzept allerdings trotzdem nicht nötig. Denn es wäre ohne weiteres auch möglich, das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen erlaubtem und verbotenem oder zwischen gebührenfreiem und gebührenpflichtigem Parken unmittelbar im Straßenverkehrsrecht des Bundes zu ändern. [771] Auch ist es dafür nicht nötig, das hergebrachte Regelungsmodell von Gemeingebrauch und Sondernutzung aufzugeben. Denn es gibt auf der verfassungsrechtlichen Ebene weder einen Grundsatz, nach dem des Kfz-Parken überall grundsätzlich frei zugelassen sein müsse noch einen Grundsatz, aus dem sich ergäbe, dass Gemeingebrauch stets oder grundsätzlich gebührenfrei zu sein habe. Schon heute sieht das Straßenverkehrsecht entsprechende Regelungen vor, wenn auch als eher enge Ausnahmen. Wenn der Gesetzgeber des Straßenverkehrsrechts in Ansehung verfassungsrechtlich hinreichend gewichtiger Gründe meint, es sei sachgerecht, das Regel-Ausnahmeverhältnis umzukehren, so kann er das tun.

Wie bei anderen Eingriffen in Grundrechte muss der Gesetzgeber insofern das Gebot der Verhältnismäßigkeit wahren. Daraus ergeben sich, wie auch sonst bei straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen, keine grundlegenden Hindernisse für ein solches Konzept (siehe zur Abwägung mit den Grundrechten eingehend oben, 4.2.4.6). Soweit das Konzept in seiner konkreten Ausgestaltung die Erreichbarkeit der jeweiligen Grundstücke und die Wahrnehmung gewerblicher Tätigkeiten nicht im Einzelfall unzumutbar einschränkt – was durch geeignete Differenzierungen und Ausnahmen sichergestellt werden kann –, ist nicht ersichtlich, dass sich die verfolgten Gemeinwohlinteressen an einer Entlastung der Städte vom motorisierten Individualverkehr, an der Förderung von umweltfreundlicher Mobilität oder an der Gewinnung von Straßen mit hoher Aufenthaltsqualität nicht durchsetzen ließen.

In dieser Hinsicht sei erneut darauf hingewiesen, dass es möglich und sinnvoll ist, weitergehende andere Gemeinwohlzwecke als diejenigen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs in das Straßenverkehrsrecht zu integrieren (siehe oben, 4.2.5). Im Verhältnis zwischen dem individuellen Interesse an der Benutzung der Kraftfahrzeuge und dem öffentlichen Interesse an deren Beschränkung ergäbe sich durch die Hinzunahme weiterer gewichtiger Gemeinwohlgründe eine Gesamtverschiebung der Abwägungslage, die es rechtfertigt, das individuelle Nutzungsinteresse erheblich stärker einzuschränken, als es bisher auf Grundlage des Straßenverkehrsrechts üblich ist.

Auch für diesen weitergehenden Reformansatz gilt im Übrigen, dass dieser sich nur durch Verankerung auf der gesetzlichen Ebene realisieren ließe, weil das StVG in seiner jetzigen Gestalt eine entsprechenden Reform der StVO nicht zuließe.[772] Denn das StVG begrenzt den Spielraum für Verkehrsanordnungen auf Grund von Rechtsverordnungen – von wenigen Sondertatbeständen abgesehen – auf solche aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs.

Lässt sich demnach grundsätzlich davon ausgehen, dass ein solches Konzept verfassungsrechtlich tragfähig gestaltbar wäre, so fragt sich im Weiteren, wie es sinnvoll konkretisiert werden kann. Geht man von einer Lösung aus, die unmittelbar im Straßenverkehrsrecht verankert wird, bedarf es nach hiesiger Auffassung nicht der Schaffung eines Erlaubnistatbestandes (rechtlich: eines Verbots mit Erlaubnisvorbehalts) für das Dauerparken. Es reicht vielmehr aus, eine Regelung zu schaffen, nach der das Parken im gesamten Gebiet eines bestimmten Ortes gebührenpflichtig ist, soweit nicht an be-

---

770 So auch Ringwald u. a., Öffentlicher Raum ist mehr wert, S. 38.

771 So auch Ringwald u. a., Öffentlicher Raum ist mehr wert, S. 38.

772 Insoweit missverständlich Ringwald, Öffentlicher Raum ist mehr wert, S. 38.

stimmten Stellen auf die Forderung nach einer Gebühr verzichtet wird. Weitergehender Anordnungsründe für die Parkraumbeschränkung bedürfte es bei einer solchen Rechtskonstruktion nicht.

Im Mittelpunkt des Regelungssystems müsste demnach eine Rechtsvorschrift stehen, nach der das Parken generell innerorts oder innerhalb gekennzeichneter Zonen grundsätzlich gebührenpflichtig ist, soweit nicht im Einzelfall etwas anderes bestimmt ist. Außerorts dürfte dafür demgegenüber kein vergleichbares Regelungsbedürfnis bestehen. Von daher sollte sich die Bestimmung gegebenenfalls auf den gesamten Innortsbereich oder auf bestimmte Teilgebiete beschränken, für diese aber als Regelfall eine Gebührenpflicht vorsehen. Geht man so vor, so könnte das jeweilige Ortsschild entweder für den gesamten Gemeindebereich die Gebührenpflicht begründen oder mit einem Zusatzschild auf die Zonenkennzeichnung hinweisen. Die zuständigen Behörden müssten dann für die einzelnen Straßen im Gemeindegebiet differenzierende Gebühren festlegen, kennzeichnen und für die nötige Infrastruktur zur Gebührenvereinnahmung sorgen. Hierbei könnten sie dann für die jeweiligen Bewohnerinnen und Bewohner wie bisher mit Parkausweisen operieren. Die Art der praktischen Handhabung würde sich von der gegenwärtigen Praxis also nicht wesentlich unterscheiden müssen. Geregelt werden müsste ortsbezogen aber zusätzlich, in welchen der bisher nicht erfassten Bereiche welche Gebührenregelungen gelten und wo auf Gebühren verzichtet werden soll. Das wäre mit einem gewissen, unter Umständen recht großen, Umsetzungsaufwand in allen Gemeinden verbunden.

Praktisch lassen sich durch ein so konstruiertes System allerdings keine wesentlich weitergehenden Ergebnisse erzielen als auf Grundlage des in diesem Kapitel oben entwickelten Vorschlags, nach dem das Parken straßenverkehrsrechtlich beschränkt und ggf. bewirtschaftet werden können soll, soweit es die Gemeinde „zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, zum Schutz vor Lärm und Abgasen, zum Schutz der Umwelt oder zur Minderung von Gefahren und Belastungen durch den Straßenverkehr für geboten hält“. Auch dieser Vorschlag zielt auf die Möglichkeit, das Kfz-Parken ohne einengende Voraussetzungen im gesamten Gemeindegebiet oder in größeren Teilgebieten ohne weitere einengende Voraussetzungen als gebührenpflichtig ausweisen zu können. Die praktischen Ergebnisse wären also im Grunde deckungsgleich. Der wesentliche Unterschied beider Modellansätze liegt darin, dass im einen Fall ein gemeindliches Verkehrskonzept geschaffen werden müsste, um die Anordnung der Beschränkungen und Gebührenregelungen zu begründen, im anderen Fall begründet werden müsste, warum für bestimmte Stellen keine Beschränkungen festgelegt bzw. Gebühren erhoben werden sollen. Letztlich würde die jeweilige Gemeinde aber bei beiden Modellansätzen prüfen müssen, welche Parkbeschränkungen und Parkgebührenregelungen wo gelten sollen.

Aus praktisch-politischen, aber auch aus rechtsstrukturellen Erwägungen heraus spricht bei einem Vergleich der beiden Modellansätze nach hiesiger Auffassung mehr für den oben vorgeschlagenen Weg. Dieser erfordert keinen regelungstechnischen Systemwechsel, sondern lässt sich an das bestehende Straßenverkehrsrecht gut anknüpfen. Er gibt den „willigen“ Gemeinden die Möglichkeit, ihre Verkehrssteuerungskonzepte umzusetzen, ohne denjenigen Städten, die insoweit zurückhaltend sein wollen, eine aufwändige Prüfpflicht aufzuerlegen, deren Ergebnis ohnehin auch darin liegen könnte, es bei der jetzigen örtlichen Rechtslage zum Parken zu belassen. Ein praktischer Umsetzungsaufwand wird daher nur dort ausgelöst, wo die Gemeinde mit ihm die Erreichung konkreter Verbesserungen erhofft – nicht aber dort, wo eine Stadtverwaltung von dem gesamten Regelungskonzept nichts hält und trotzdem prüfen muss. Von daher dürfte der oben (hier) vorgestellte Ansatz im politischen Raum wesentlich eher auf Akzeptanz stoßen als ein genereller Systemwechsel – was in der Sache nicht gegen den Vorschlag spricht.

4.5.3 Überwachung und Sanktionierung des regelwidrigen Haltens und Parkens

Im Mittelpunkt der Überwachung des sog. ruhenden Verkehrs durch die nach Landesrecht zuständigen Behörden steht die Ahndung des regelwidrigen Haltens und Parkens mit dem Mitteln des Ordnungswidrigkeitenrechts. Nur eine Randbedeutung haben für Fälle des Falschparkens bislang die Vor-

schriften zum Fahreignungs-Bewertungssystem, welches das frühere „Punktesystem“ abgelöst hat und vorsieht, dass mehrfache Verstöße gegen bestimmte Ordnungsvorschriften im Straßenverkehr in der Summe zur Entziehung der Fahrerlaubnis führen können (siehe dazu am Ende dieses Abschnitts).

4.5.3.1 Gegenwärtige Rechtslage: Verkehrsordnungswidrigkeiten

Die Regelungen in StVG, StVO und BKatV

Das vorschriftswidrige Halten und Parken wird nach Maßgabe von § 49 StVO als Ordnungswidrigkeit behandelt:

- Gemäß § 49 Abs. 1 StVO handelt ordnungswidrig unter anderem, wer vorsätzlich oder fahrlässig nach Maßgabe von Nr. 12 gegen eine Vorschrift des § 12 StVO über das Halten und Parken oder nach Maßgabe von Nr. 13 gegen eine Vorschrift über Parkuhren, Parkscheine oder Parkscheiben verstößt.
- Gemäß § 49 Abs. 3 StVO handelt ordnungswidrig unter anderem, wer vorsätzlich oder fahrlässig nach Maßgabe von Nr. 4 ein durch Vorschriftzeichen angeordnetes Ge- oder Verbot oder nach Maßgabe von Nr. 5 ein durch Richtzeichen angeordnetes Ge- oder Verbot verstößt.

Damit sind, soweit ersichtlich, alle hier relevanten Vorschriften über das Halten und Parken, auch im Rahmen der Parkraumbewirtschaftung, mit Ordnungswidrigkeitentatbeständen bewehrt.

Bezugsgrundlage für die Vorschriften ist § 24 StVG. Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 StVG handelt ordnungswidrig unter anderem, wer vorsätzlich oder fahrlässig einer Vorschrift einer auf Grund des § 6 Absatz 1 des Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung zuwiderhandelt, soweit die Rechtsverordnung – hier die StVO – für einen bestimmten Tatbestand auf diese Vorschrift des StVG verweist. Gemäß § 24 Abs. 2 StVG kann die Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße bis zu 2.000 Euro geahndet werden.

Zur Konkretisierung der im Regelfall für die einzelnen Verstöße gegen Verkehrsregeln erhobenen Sanktionsbeträge dient die von dem für Verkehr zuständigen Bundesministerium auf Grund von § 26a StVG erlassene Verordnung über den Bußgeldkatalog (BKatV)[773]:

- Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 BKatV ist die Geldbuße nach den in der Anlage zur BKatV – dem Bußgeldkatalog (BKat) – aufgeführten Beträgen festzusetzen.
- Ergänzend bestimmt § 1 Abs. 1 Satz 1 BKatV, dass bei Tatbeständen, für die im Bußgeldkatalog ein Regelsatz von bis zu 55 Euro bestimmt ist, statt eines Bußgeldes ein entsprechendes Verwarnungsgeld zu erheben ist.
- Bei den im BKat festgesetzten Geldbeträgen handelt es sich gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 BKatV um Regelsätze, die gemäß Satz 2 der Vorschrift von gewöhnlichen Tatumständen sowie in Abschnitt I des Bußgeldkatalogs von fahrlässiger und in Abschnitt II des Bußgeldkatalogs von vorsätzlicher Begehung ausgehen.
- Einzelheiten zur Erhebung und Handhabung des Verwarnungsgeldes regelt § 2 BKatV.
- Einzelheiten zur Erhebung und Handhabung von Bußgeldern mit Regelsätzen von über 55 Euro regelt § 3 BKatV.
- Für besonders schwerwiegende Verstöße sieht § 4 BKatV die Verhängung eines Fahrverbots vor. Für Verstöße gegen Halt- und Parkverbote spielt das jedoch keine Rolle.

Die Regelsätze für unzulässiges Halten und Parken sind in Abschnitt I des Bußgeldkatalogs für die Annahme einer fahrlässigen Begehung festgelegt – für Verstöße gegen Halt- und Parkverbote dort in den

[773] Bußgeldkatalog-Verordnung vom 14. März 2013 (BGBl. I S. 498), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 6. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3549; 2018 I 53) geändert worden ist.

Nummern 54 bis 62, für das Parken ohne Zahlung der vorgeschriebenen Parkgebühr in Nummer 63. Fast immer werden demnach lediglich Verwarnungsgelder verhängt und keine Bußgelder. Ohne auf Einzelheiten einzugehen, lassen sich die dortigen Festlegungen wie folgt zusammenfassend beschreiben:

- Die Regelsätze für Verstöße gegen Halt- und Parkverbote nach den Nummern 54 bis 62 differenzieren jeweils zwischen unterschiedlichen Verbotstatbeständen und dabei teilweise zwischen der Unzulässigkeit als solcher, Fällen mit Behinderung sowie der Dauer des Verstoßes, wobei ggf. je nach Art des Verstoßes auf einen über einstündigen, über dreistündigen oder über 15-minütigen Verstoß abgestellt wird.
- Die Regelsätze für Verstöße gegen Halt- und Parkverbote variieren dabei je nach Verbotstatbestand. Fast immer liegen die im BKat vorgesehenen Beträge mit deutlichem Abstand unterhalb der maßgeblichen Schwelle von 55 Euro, bis zu der Verwarnungsgelder und keine Bußgelder festgesetzt werden:
    - Der jeweils untere Satz für die einzelnen Verbotstatbestände (das hießt ohne Behinderung, ohne längere Dauer) liegt in fast allen Fallgruppen bei 10, 15 oder 20 Euro. Letzteres gilt zum Beispiel für das Parken auf Geh- und Radwegen (Nr. 52a) sowie auf Schutzstreifen für den Radverkehr (Nr. 54a). Einzige Fälle mit höheren Einstiegssätzen sind das Parken auf Feuerwehrzufahrten (Nr. 53) mit 35 Euro, das unberechtigte Parken auf Schwerbehinderten-Parkplätzen (Nr. 55) mit 35 Euro, das Parken von schweren Lkw in besonderen Verbotsbereichen (Nr. 56) mit 30 Euro und das Parken im Fahrraum von Schienenfahrzeugen (Nr. 60) mit 25 Euro.
    - Selbst die oberen Sätze für Verstöße mit Behinderung und längerer Dauer (über die jeweils einschlägige Zeitschwelle hinaus) liegen bei fast keinem der Verbotstatbestände hinsichtlich des Haltens und Parkens über dem Betrag von 35 Euro. Einzige Ausnahmen mit höheren Sätzen sind die besonders behandelten Fälle der Behinderung von Rettungsfahrzeugen (Nr. 51b.3 und Nr. 53) mit 60 bzw. 65 Euro. Von diesen beiden Ausnahmen abgesehen erreichen die Regelsätze also in keinem Falle auch nur annähernd die Schwelle von 55 Euro, oberhalb der nicht ein Verwarnungsgeld, sondern ein Bußgeld verhängt wird.
- Für das unzulässige Parken innerhalb von Bereichen, in denen Parkgebühren erhoben werden – also solchen der Parkraumbewirtschaftung –, liegen die Regelsätze nach den Nummern 63.1 bis 63.5 BKat zeitlich gestaffelt zwischen 10 Euro für bis zu 30 Minuten und 30 Euro für mehr als 3 Stunden Dauer des unberechtigten Parkens. Auch in diesen Fällen bleibt es bei Verwarnungsgeldern.

Verwarnungsgelder im Sanktionssystem des Ordnungswidrigkeitenrechts

Die Bedeutung des Unterschieds zwischen Verwarnungs- und Bußgeldern erschließt sich aus dem auch für die Anwendung des BKatV maßgeblichen Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG)[774], in dem bundesrechtlich die Grundstrukturen des Ordnungswidrigkeitenrechts, das Verwaltungsverfahren und der Rechtsschutz für Ordnungswidrigkeiten geregelt sind.

Das Verwarnungsgeldverfahren (geregelt in den §§ 56 bis 58 OWiG) ist ein vereinfachtes Sonderverfahren des Ordnungswidrigkeitenrechts, das es der Verwaltungsbehörde nach Maßgabe von § 56

[774] Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 27. August 2017 (BGBl. I S. 3295) geändert worden ist.

Abs. 1 OWiG bei „geringfügigen Ordnungswidrigkeiten" ermöglicht, den Betroffenen zu verwarnen und ein Verwarnungsgeld von fünf bis fünfundfünfzig Euro zu erheben. Der Zweck liegt darin, den Betroffenen und den beteiligten Behörden den Aufwand eines förmlichen Verfahrens zu ersparen.[775] Es müssen insbesondere keine Akten angelegt werden. Das Verwarnungsgeld kann neben den nach Landesrecht sachlich zuständigen Behördenmitarbeitern (Beamten und Angestellten) auch direkt vor Ort durch die anwesenden Polizeibeamten festgesetzt werden (§ 57 Abs. 2 OWiG).[776] Die Erhebung des Verwarnungsgeldes ist gemäß § 56 Abs. 2 OWiG nur wirksam, wenn der Betroffene nach Belehrung über sein Weigerungsrecht mit ihr einverstanden ist und das Verwarnungsgeld entsprechend der Bestimmung der Verwaltungsbehörde entweder sofort zahlt oder innerhalb einer Frist, die eine Woche betragen soll, einzahlt.[777]

Vor diesem Hintergrund erscheint erklärlich, dass der Katalog der BKatV für Verstöße gegen Halt- und Parkvorschriften Regelsätze festsetzt, mit denen die Schwelle von 55 Euro nicht überschritten wird. Eine Überschreitung dieses Satzes würde, sofern (solange) der Verwarnungsgeldrahmen des § 56 Abs. 1 Satz 1 OWiG nicht erhöht werden sollte, den Erhebungsaufwand in Massenverfahren des Verkehrsordnungswidrigkeitenrechts wesentlich erhöhen.

Weniger nachvollziehbar erscheint aus der Perspektive von Sinn und Zweck des Ordnungswidrigkeitenrechts jedoch, dass die Regelsätze einen derart großen Abstand zur Obergrenze des Verwarnungsgeldrahmens halten. Das mag historisch seinen Hintergrund darin haben, dass der Verwarnungsgeldrahmen bis Anfang 2014 nur bis 35 Euro reichte[778], erklärt aber nicht, dass seitdem für die meisten das Falschparken betreffende Tatbestände im BKat keine Erhöhung stattgefunden hat, obwohl sie offenkundig zumindest in vielen Fallgruppen zu niedrig angesetzt sind, um die mit dem Ordnungswidrigkeitenrecht angestrebten präventiven Wirkungen erzielen zu können.

Die präventive Funktion des Ordnungswidrigkeitenrechts

Die Sanktionierung von unerwünschten Verhaltensweisen als Ordnungswidrigkeiten hat einerseits eine repressive, andererseits eine präventive Funktion. Unter Repression versteht man dabei die Ahndung von begangenem Unrecht, während die Prävention auf die Vermeidung künftigen Unrechts zielt.[779] In repressiver Hinsicht soll die Sanktion für Ordnungswidrigkeiten den jeweils Betroffenen eindringlich zu Bewusstsein bringen, dass sie für das begangene Unrecht einzustehen haben. In präventiver Hinsicht soll sie eine abschreckende Wirkung entfalten – indem sie zum einen die konkret Betroffenen von Wiederholung (Spezialprävention) abhält, zum anderen die Allgemeinheit vor der Tatbegehung und Nachahmung (Generalprävention).[780]

Seine präventive Funktion kann ein Buß- oder Verwarnungsgeld nur erfüllen, wenn es in der Praxis *erstens* hoch genug bemessen ist, um den mit dem Verstoß erlangten Vorteil in der Wahrnehmung der Betroffenen kleiner als den finanziellen Nachteil der Sanktion erscheinen zu lassen. *Zweitens* muss das Risiko der Entdeckung groß genug sein, um nicht darauf spekulieren zu können, „schon nicht erwischt" zu werden.[781] Das gilt namentlich bei Verstößen gegen Halt- und Parkverbote, die offenkundig

---

775 Straßer, in: BeckOK OWiG, § 56 Rn. 3 m.w.N.

776 Straßer, in: BeckOK OWiG, § 57 Rn. 1 ff. m.w.N.; Bohnert/Krenberger/Krumm, OWiG (4. Aufl. 2016) § 57 Rn. 2.

777 Zu Einzelheiten vgl. Straßer, in: BeckOK OWiG, § 56 Rn. 28 ff. m.w.N.; Bohnert/Krenberger/Krumm, OWiG (4. Aufl. 2016) § 56 Rn. 16 ff. m.w.N.

778 Vgl. § 56 Abs. 1 OWiG in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 13. Dezember (BGBl. I S. 3574).

779 Vgl. KG Berlin, Beschluss vom 23.10.1996 – 2 Ss 171/96 3 Ws (B) 406/96 (NJW 1997, 2894, 2896).

780 Eingehend Mitsch, in: Karlsruher Kommentar zum OWiG (5. Aufl. 2018), § 17 Rn. 9 m.w.N.; Gerhold, in: BeckOK OWiG, § 1 Rn. 2; Bohnert/Krenberger/Krumm, OWiG (4. Aufl. 2016), § 17 Rn. 12 m.w.N.

781 Instruktiv zum Ganzen Koehl, Sanktionen bei Verkehrsverstößen, in: SVR 2018, 20, 22 f.

in der Mehrzahl der Fälle kalkuliert sind, also vorsätzlich begangen werden. In der Abwägung zwischen dem „Erwischensrisiko“ und der Höhe der Sanktion auf der einen und dem erlangten Vorteil des illegalen Haltens oder Parkens auf der anderen Seite muss den Betroffenen der Eindruck vermittelt werden, dass die Nachteile überwiegen.

Dagegen lässt sich nicht überzeugend argumentieren, dass nur eine Minderheit der Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer derart kalkulierend handele und zu berücksichtigen sei, dass sich die Mehrheit von sich aus ordnungsgemäß verhalte. Das mag so sein. Aber für Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer, die sich aus Einsicht in die Interessen des Gemeinwohls, für die Folgen für andere Verkehrsbeteiligte oder aus Ordnungssinn ohnehin korrekt verhalten, bedarf es keiner Sanktion. Wichtig ist die Sanktionierung vielmehr gegenüber denjenigen, die die Vorschriften „nicht so wichtig nehmen“ oder die in der konkreten Situation dazu neigen, zwischen den individuellen Vor- und Nachteilen abzuwägen – von denen es sehr viele gibt. Insoweit kann hier durchaus eine Parallele konstatiert werden zu Fällen der Geschwindigkeitsübertretung, für die nicht bestreitbar ist, dass ein es große „Gruppe von Vielfahrern gibt, die gewohnheitsmäßig gegen Verkehrsregeln verstößt und teilweise den Straßenverkehr auch als eine Art Konkurrenzveranstaltung versteht, weil sie erstens glaubt, dadurch schneller voran zu kommen und zweitens die Erfahrung gemacht hat, dass eine Ahndung nur selten erfolgt und – solange sie nicht zu einem Fahrverbot oder einer Entziehung der Fahrerlaubnis führt – kaum schmerzt, da die Bußgeldhöhe moderat ist“.[782]

Von daher muss das Sanktionssystem für eine funktionierende Prävention an derart problematischen Personengruppen ausgerichtet werden – nicht an der sich grundsätzlich korrekt verhaltenden Mehrheit, bei denen Halt- und Parkverstöße oder auch Geschwindigkeitsübertretungen allenfalls gelegentlich vorkommen, etwa weil ein Schild übersehen wurde. So sieht es auch – aktuell – der 56. Deutsche Verkehrsgerichtstag mit seinen Empfehlungen, einem „Einkalkulieren von Geldbußen“ entgegenzuwirken und die Sanktionen für besonders verkehrssicherheitsrelevante Verkehrsverstöße spürbar zu erhöhen.[783]

Besonders problematische Verstöße gegen Halt- und Parkvorschriften

In der Praxis der Sanktionierung von Halt- und Parkverboten ergeben sich vor dem Hintergrund der oft sehr hohen Nutzungskonkurrenz um den knappen Straßenraum, der teils auf Grund der Art des Verstoßes nicht im erforderlichen Umfang möglichen Überwachungsdichte und der verbreitet sehr angespannten Personalsituation der Behörden verschiedene „Problemgruppen“ von Verstößen, bei denen die Sanktionierung ihre präventive Wirkung oft verfehlt, weil die Regelbeträge nicht hoch genug angesetzt sind (und zugleich oder umgekehrt die Überwachungsdichte nicht ausreicht):

- Eine erste Fallgruppe bilden Verstöße gegen Halt- und Parkverbote, die schwerwiegende Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit oder den Verkehrsfluss haben, bei denen das Verfolgungsrisiko aber sehr klein ist, weil sie ihrer Art nach nicht ausreichend dicht überwacht werden können. So liegt es z.B. beim Halten oder Parken auf Fahrradstreifen, Radwegen oder Busspuren, je nach den örtlichen Verhältnissen unter Umständen auch beim Halten oder Parken in

[782] So die zugespitzte Formulierung von Koehl, in: SVR 2018, 20, 23 (seines Zeichens mit dem Straßenverkehrsrecht befasster Vorsitzender Richter) – eine Einschätzung, die der Verfasser aus früherer eigener verkehrsrichterlicher Praxis uneingeschränkt bestätigen kann.

[783] 56. Deutscher Verkehrsgerichtstag vom 24. bis 26.01.2018 in Goslar, Empfehlungen des Arbeitskreises VI (https://www.deutscher-verkehrsgerichtstag.de/images/pdf/6AK_empfehlungen_56_vgt.pdf, zuletzt abgerufen am 14.06.2019).

zweiter Reihe. Über entsprechende Fälle von Verstößen, teils mit Todesfolge, hatten die Medien z.B. 2018 in Berlin gleich mehrfach zu berichten.[784]

- Bei einer zweiten Fallgruppe sind die Folgen der Verstöße zwar im Einzelfall wenig gravierend, doch tritt durch massenhafte Begehung eine allgemeine Störwirkung erheblichen räumlichen Ausmaßes ein. Da der Überwachungsaufwand sehr groß ist, wird nur selten kontrolliert – mit der Folge, dass die Verbote von sehr vielen Personen nicht ernst genommen werden und die (wenn überhaupt) gelegentliche Zahlung des geringen Verwarnungsgeldes verkraftbar ist. So liegt es oftmals beim Parken in Kreuzungsbereichen sowie auf Rad- und Gehwegen. Auch dies ist mit erhöhten Sicherheitsgefahren verbunden, weil die Sichtverhältnisse beeinträchtigt und/oder verkehrsgefährdende Ausweichmanöver provoziert werden. Vor allem Zu-Fußgehende und Radfahrende müssen darunter leiden. Oft scheint es so, als hätten die Behörden die Verfolgung mehr oder weniger aufgegeben, so dass in ganzen Stadtteilen die letzten an sich frei nutzbaren Flächen von falsch parkenden Autos zugestellt sind und es auf den engen verbliebenen Gehwegflächen nicht mehr möglich ist, nebeneinander zu laufen, problemlos aneinander vorbei zu kommen oder Kinder auf den Gehwegen gefahrlos Rad fahren zu lassen.[785]
- Eine dritte problematische Fallgruppe betrifft Gebiete mit Parkraumbewirtschaftung. Hier ist die Kontrolle zwar meist vergleichsweise relativ dicht, weil diese teilweise oder auch ganz aus den erhobenen Gebühren refinanziert werden kann. Es stellt sich aber das Problem, dass die Dauer des Verstoßes oft nicht feststellbar ist, so dass ggf. nur die Verwarnungsgelder der jeweils niedrigsten Stufe (10 Euro) erhoben werden können. Das gilt ausgerechnet bei denjenigen Fällen, in denen es nicht um eine Parkzeitüberschreitung geht, sondern um eine völlige Zahlungsverweigerung. Hier kann das Verwarnungsgeld oft keine abschreckende Wirkung entfalten, weil es im Verhältnis zur eigentlichen Parkgebühr nicht hoch genug liegt, insbesondere wenn „kalkulierend“ auf dem Platz für längere Zeit illegal geparkt wird.[786]

Speziell für Verstöße gegen Halt- und Parkvorschriften erstaunt in Ansehung des § 1 Abs. 2 Satz 2 BKatV vom Ansatz her darüber hinaus auch die Platzierung der betreffenden Regelsätze in Abschnitt I des BKat. Denn unerlaubtes Halten und Parken dürfte in der Realität ganz überwiegend – wenn nicht gar fast immer – vorsätzlich geschehen. Trotzdem dürfte die Platzierung im Ergebnis allerdings sinnvoll sein, weil die grundsätzliche Annahme eines Vorsatzes als Grundlage der Regelsatzbemessung zahlreiche Einsprüche von Betroffenen herausfordern könnte, bei denen das Vorliegen von Vorsatz oder Fahrlässigkeit im Einzelfall geklärt werden müsste. Dadurch würde der Zweck des Verwarnungsgeldes, den Betroffenen und den beteiligten Behörden den Aufwand eines förmlichen Verfahrens zu ersparen, letztlich verfehlt, so dass gerechtfertigt sein dürfte, als Regelfall gleichwohl die Fahrlässigkeit anzunehmen.

Die Punktevergabe nach dem „Fahreignungs-Bewertungssystems“

Das Fahrerlaubnis-Bewertungssystem löste im Jahr 2014 das sog. Punktesystem ab. In seiner heutigen Gestalt sieht es, beruhend auf § 4 StVG, vor, dass bestimmte schwere Verstöße von Fahrerlaubnisinhabern gegen Verkehrsvorschriften auf Basis eines Punktesystems im Fahrerlaubnisregister registriert werden. Werden bestimmte Punktestände erreicht, so hat die zuständige Behörde in einem abgestuften System zunächst zu ermahnen, dann eine Verwarnung auszusprechen und schließlich wegen feh-

---

784 Vgl. Der Tagesspiegel vom 08.04.2018: „Rad-Initiativen sehen rot bei Gefahrenstellen“.

785 So berichtet z. B. für die Situation in ganzen Stadtvierteln von Bremen, vgl. Weser-Kurier vom 22.03.2018: „Beschwerde gegen den Senator“.

786 Vgl. die von Kommunen berichtete Kritik in: Land Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr (2016): Parkraumbewirtschaftung: Nutzen und Effekte, S. 25 f.

lender Eignung die Fahrerlaubnis zu entziehen (§ 4 Abs. 5 StVG). Der Besuch von Fahreignungsseminaren kann in bestimmten Fällen Punktabzüge ermöglichen (§ 4 Abs. 5 bis 7 StVG).[787]

Welche Punkte jeweils für welche Verstöße vergeben werden, ist gemäß § 40 der Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV)[788] in Anlage 13 zur FeV geregelt. Daraus ergibt sich, dass Verstöße gegen Halt- und Parkverbote nur bei Behinderung von Rettungsfahrzeugen mit (einem) Punkt belegt werden (Anlage 13 Nr. 3.2.7 FeV). Andere Verstöße gegen Halt- und Parkregelungen, auch solche, die unter Umständen mit erheblichen Gefährdungen für die Verkehrssicherheit verbunden sind (wie z.B. Parken auf Schutzstreifen für den Radverkehr oder Busspuren) werden nicht mit Punkten belegt.

Die ausgesprochen mild angelegte Sanktionierung von Verstößen gegen Halt- und Parkvorschriften setzt sich somit auch beim Fahrerlaubnis-Bewertungssystem fort. Insbesondere für mit erheblichen Verkehrsgefahren verbundene Verstöße läge es nahe, diese insoweit nicht zurückhaltender zu behandeln als etwa Rotlichtverstöße, die auch ohne Vorliegen einer konkreten Gefährdung mit einem Punkt belegt werden.

4.5.3.2 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten

Gesamteinschätzung zum Reformbedarf

Der Reformbedarf für das Sanktionsrecht zum Falschparken ist als sehr groß einzuschätzen. Das gegenwärtige Ordnungswidrigkeitenrecht zu Verstößen gegen Halt- und Parkverbote entfaltet erkennbar zu geringe Präventionswirkungen. Die Zielrichtung einer Reform sollte entsprechend der Empfehlung des 56. Deutschen Verkehrsgerichtstages darin liegen, gezielt die Sanktionen für besonders verkehrssicherheitsrelevante Verkehrsverstöße spürbar zu erhöhen und einem „Einkalkulieren“ von Sanktionen entgegenzuwirken.

Erhöhung der Verwarnungsgelder, Effektivierung des Verwarnungsgeldsystems

Bei der anzustrebenden Erhöhung der Verwarnungsgelder sollten diejenigen Fallkonstellationen im Mittelpunkt stehen, bei denen die Missachtung der Verbote zu erheblichen Gefährdungen oder zu besonders gravierenden Störwirkungen führt oder führen kann. Darüber hinaus ist speziell für Parkverstöße auch eine allgemeine Anhebung der Verwarnungsgelder in Betracht zu ziehen, da bei den Parkregelungen generell eine relativ schwache „Befolgungskultur“ zu beobachten ist.

Die gegenwärtige Einstiegsschwelle bei in der Regel 10, 15 oder 20 Euro für das Falschparken liegt deutlich zu niedrig. Ohne hier eine konkrete Festlegung treffen zu können oder zu wollen, dürfte eine Größenordnung in der Höhe der doppelten Beträge oder mehr als angemessen anzusehen sein, um eine nennenswerte Präventionswirkung erzielen zu können.

Wesentlich höher sollten die Regelbeträge insbesondere für das Falschparken auf Bus-Sonderstreifen und an Haltestellen, auf Schienen des ÖPNV, auf Radwegen und auf Schutzstreifen für den Radverkehr angesetzt werden, da mit diesen typischerweise besondere Gefährdungen oder zumindest besonders gravierende Störwirkungen für den Verkehrsfluss verbunden sind. In diesen Fällen empfiehlt es sich, bis an die Grenze der für Verwarnungsgelder möglichen Sanktionshöhe zu gehen. Ähnliches gilt für das Falschparken an Kreuzungen mit Sichtbehinderungen sowie auf Gehwegen, wenn dadurch der freie Begegnungsverkehr von Fußgängern beeinträchtigt wird. Für die beiden letztgenannten Fälle emp-

[787] Eingehend zum Ganzen Koehl, Verkehrsordnungswidrigkeiten- oder -strafverfahren: Die drohende Entziehung der Fahrerlaubnis nach dem Punktsystem, in: SVR 2014, 54.

[788] Fahrerlaubnis-Verordnung vom 13. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1980), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 3. Mai 2018 (BGBl. I S. 566) geändert worden ist.

fiehlt es sich, ergänzend bestimmte Mindestmaße festzulegen, um die Vorschriften hinreichend präzise und damit leichter handhabbar zu machen.

Mit eigenständigen Regelungen sollte speziell auf Verstöße im Rahmen von Parkraumbewirtschaftungsvorschriften reagiert werden. Die Eingangsstufe sollte auch hier grundsätzlich (zumindest) verdoppelt werden. Insoweit sollte auch bedacht werden, dass eine relativ geringe Höhe der Verwarnungsgelder einen nicht unerheblichen Teil der Adressaten zu einem kalkulierenden Verhalten anreizen kann, wenn der Abstand zwischen Parkgebühr und Sanktion nicht groß genug ist. Deshalb könnte darüber nachgedacht werden, die Sanktion auf ein bestimmtes Vielfaches der Parkgebühr festzulegen. Ein anderer interessanter Weg könnte darin liegen, für Fälle, in denen die Dauer des Verstoßes nicht festgestellt werden kann (das heißt wenn überhaupt keine Gebühr entrichtet wurde), im Wege einer gesetzlichen Vermutung zu bestimmen, dass die höchste oder die mittlere (und nicht – wie bisher – die niedrigste) Stufe des Sanktionsrahmens für Verstöße gegen die Parkraumgebührenregeln zugrunde zu legen.

Heraufstufung zu Bußgeldtatbeständen? Punkte für das Falschparken?

Die in Aussicht genommene Erhöhung der Sanktionen wirft die Frage auf, ob nicht zumindest für bestimmte besonders problematische Fälle von Verwarnungsgeldern zu Bußgeldern übergegangen werden sollte. Zu beachten ist insofern, dass dies einen erheblich höheren Verwaltungsaufwand zu Folge hätte und vermutlich relativ viele Betroffene versuchen würden, sich gerichtlich zu Wehr zu setzen. Das Gleiche gilt, wenn zusätzlich eine „Punktesanktion“ eingeführt werden sollte.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich eine Einstufung als Bußgeldtatbestand und/oder die Vergabe von Punkten nur für Fallgestaltungen mit besonderem Gefahrenpotenzial – nicht für die große Masse der Verstöße gegen Halt- und Parkverbote. Jedenfalls für das Falschparken auf Busspuren oder auf Schutzstreifen für den Radverkehr wäre dies der Sache nach indessen ohne weiteres gerechtfertigt, zumal dadurch sehr viel für die Verkehrssicherheit erreicht werden könnte. Von daher erscheint eine Einstufung als bußgeldbewehrt zumindest für diese beiden Konstellationen durchaus naheliegend.

4.5.4 Gefahrenabwehr: Abschleppen falsch parkender Fahrzeuge

4.5.4.1 Gegenwärtige Rechtslage

Das Zusammenspiel von Straßenverkehrs-, Verwaltungsvollstreckungs- und Polizeirecht

Die Vorschriften des Ordnungswidrigkeitenrechts entfalten unter den beschriebenen Voraussetzungen zwar mittelbar eine präventive Wirkung und sind auch auf diese gerichtet. Für sich genommen handelt es sich bei der Verhängung von Buß- und Verwarnungsgeldern jedoch um *reaktive* Maßnahmen mit repressivem Charakter. Sie können daher materiell in einem weiten Sinne dem Strafrecht zugeordnet werden, auch wenn sie ihnen kein dem eigentlichen (Kriminal-) Strafrecht vergleichbares Unwerturteil innewohnt.[789]

Eine andere und für die Ordnung des Verkehrs nicht weniger wichtige Frage ist, wie in Einzelfällen durch falsch haltende oder parkende Fahrzeuge hervorgerufene Stör- und Gefahrensituationen beseitigt werden können – und dies möglichst rasch. Diese Frage ist keine des Ordnungswidrigkeitenrechts, sondern des Gefahrenabwehrrechts (Polizeirechts).

[789] Grundlegend zum Ganzen BVerfG, Urteil vom 16. Juli 1969 – 2 BvL 2/69 (BVerfGE 27, 18, 32 f.).

Das Straßenverkehrsrecht mit StVG und StVO regelt die Befugnisse zum Abschleppen von Fahrzeugen nicht selbst. Es bildet lediglich die Grundlage für entsprechende Anordnungen und überlässt die Frage der (ggf. zwangsweisen) Durchsetzung von Parkverboten damit praktisch dem Landesrecht. Maßgebend sind insoweit die jeweiligen Landesvorschriften zur Verwaltungsvollstreckung (das heißt des jeweiligen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes – VwVG[790]), für bestimmte Fallgestaltungen außerdem diejenigen des allgemeinen Polizeigesetzes[791] des jeweiligen Landes.[792]

In den meisten Fällen des behördlich verfügten Abschleppens geht es darum, Fahrzeuge von einer Stelle zu entfernen, auf der sich diese wegen einer speziellen Anordnung durch eine Verkehrszeichenregelung nicht befinden dürfen:

- In derartigen Fällen ergibt sich aus den betreffenden Verkehrszeichen ein „Wegfahrgebot". Ein solches Wegfahrgebot wird zum Beispiel angenommen für die Zeichen Haltverbot (286), absolutes Haltverbot (283) und Parkraumbewirtschaftungszone (für nicht berechtigte Fahrzeuge, 314.1), aber auch für Zeichen wie Radweg (317), Schutzstreifen für den Radverkehr (Zeichen 340), Fußgängerzone (242.1), Haltestelle (224), Taxistand (229), Bussonderfahrstreifen (245) und einige mehr.[793]
- Wegfahrgebote enthaltende Zeichen gelten als sofort vollziehbare Verwaltungsakte, so dass ein verbotswidrig abgestelltes Fahrzeug ohne eine besondere, der für das Fahrzeug verantwortlichen Person bekanntzumachende Verbotsverfügung abgeschleppt werden kann.[794]
- Wenn die verantwortliche Person dem Wegfahrgebot nicht nachkommt, ist es für dessen Durchsetzung allerdings notwendig, das Wegfahrgebot behördlich zu vollstrecken – sei es dadurch, dass die zuständige Behörde es selbst entfernt („unmittelbare Ausführung", „Sofortvollzug") oder dass sie es durch ein drittes Unternehmen entfernen lässt („Ersatzvornahme").
- Rechtlich liegen hier folglich zwei Verwaltungsakte vor: zum einen das Wegfahrgebot (welches dem Verkehrszeichen bereits immanent ist), zum anderen der Akt der Vollstreckung (der gesondert anzuordnen/durchzuführen ist).

Ähnlich, aber nicht ganz deckungsgleich stellt sich die rechtliche Ausgangslage dar, wenn es kein Verkehrszeichen gibt, aus dem sich ein konkretes Wegfahrgebot ergibt. So liegt es insbesondere bei den unmittelbar in der StVO geregelten Verboten des Haltens oder Parkens nach § 12 StVO, zu denen auch das Haltverbot auf Straßenbahngleisen (§ 12 Abs. 4 Satz 5 StVO) zählt:

- In derartigen Fällen muss dem Vollstreckungsakt noch eine Grundverfügung ergehen, aus der sich ein Wegfahrgebot ergibt – mangels Verkehrszeichen hier in Gestalt einer Einzelanordnung durch Verwaltungsakt, welche der verantwortlichen Person an sich bekannt zu geben ist. Diese Anordnung muss, da das Straßenverkehrsrecht hierüber keine Bestimmung enthält, lückenfüllend auf die Generalklausel des jeweiligen Landespolizeigesetzes gestützt werden, nach der die

---

790 Das VwVfG des Bundes (Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003, BGBl. I S. 102, das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017, BGBl. I S. 2745, geändert worden ist) ist nur für das Handeln der Bundesbehörden maßgebend. Die Länder haben diesem gegenüber weitgehend gleichlautende Gesetzes geschaffen oder verweisen im Landesrecht auf das VwVfG des Bundes.

791 Siehe z. B. das Allgemeine Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG) in der Fassung vom 11. Oktober 2006 (GVBl. S. 930), zuletzt geändert durch Art. I des Gesetzes vom 7. Februar 2013 (GVBl. S. 18).

792 Eingehend Koehl, Abschleppen von Kraftfahrzeugen, in: SVR 2014, 98, 101 ff. m.w.N.; Rebler, Abschleppen von Fahrzeugen, in: SVR 2014, 420, 420 f. m.w.N.

793 Im Einzelnen ergibt sich dies aus dem in Anlage 2 bzw. 3 der StVO für die jeweiligen Zeichen aufgeführten Regelungsgehalt. Mit Beispielen aus der Rechtsprechung Koehl, SVR 2014, 98, 99 f.

794 Grundlegend BVerwG, Beschluss vom 07.11.1977 – 7B 135/77 (NJW 1978, 656); vgl. auch BVerwG, Urteil vom 23.06.1993 – 11 C 32.92 (BeckRS 1993, 31273893); BVerwG Beschluss vom 15.06.1981 – BVerwG 7 B 216.80 (NJW 1982, 348).

zuständigen Behörden bei Vorliegen einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung die erforderlichen Anordnungen treffen können.[795]

- Sofern die Bekanntgabe gegenüber der Person nicht möglich ist, ohne den Zweck der Störungsbeseitigung zu vereiteln, lassen die Verwaltungsvollstreckungsgesetze eine Vollstreckung ohne eine eigenständig bekannt zu gebende Grundverfügung (Wegfahrgebot) zu, wobei die einzelnen Landesgesetze dieses Vorgehen teils als „unmittelbare Ausführung" und teils als „Sofortvollzug" einordnen. [796]

Zuständigkeit für das Abschleppen

Die Zuständigkeit für die vollstreckungsrechtlichen Maßnahmen des Abschleppens liegt nach den landesrechtlichen Vorschriften übereinstimmend grundsätzlich bei der für die Grundverfügung zuständigen Fachbehörde. Im Bereich des Straßenverkehrsrechts ist das die im Landesrecht jeweils als zuständig bestimmte Straßenverkehrsbehörde (Gemeinde, Stadt, Landkreis, Landrat, Ordnungsamt usw.). In bestimmten Fällen – und in der Praxis ganz überwiegend – werden Abschleppanordnungen jedoch durch die Polizei getroffen. Hintergrund dessen ist die Bestimmung des § 44 Abs. 2 Satz 2 StVO. Diese bestimmt: „Bei Gefahr im Verzug kann zur Aufrechterhaltung der Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs die Polizei an Stelle der an sich zuständigen Behörden tätig werden und vorläufige Maßnahmen treffen; sie bestimmt dann die Mittel zur Sicherung und Lenkung des Verkehrs."

Da es bei Fällen des Abschleppens in aller Regel um Gefahren bzw. Störungen geht, die ein sofortiges Handeln erforderlich machen, kommt es sehr häufig zum Gebrauch von § 44 Abs. 2 StVO. Der Polizei kommt auch in diesem Kontext zwar nur eine subsidiäre Zuständigkeit zu. Da die Straßenverkehrsbehörde jedoch meist nicht so schnell wie die Polizei tätig werden kann, kommt es praktisch zur Umkehrung des Regel-/Ausnahmeverhältnisses.[797]

Eine darüberhinausgehende, insbesondere für das Abschleppen von auf Busspuren parkenden Fahrzeugen relevante Frage ist, ob es auch möglich wäre, die Zuständigkeit für Abschleppanordnungen in bestimmten Fällen an Stellen außerhalb der Verwaltung zu delegieren – konkret insbesondere auf das Bus- und Bahnpersonal. Auf diese Frage wird im Kontext des vierten Beispiels – der Bevorrechtigung für den ÖPNV – näher einzugehen sein (siehe unten, 4.6.4).

Materielle Kernfrage: Wann ist das Abschleppen verhältnismäßig?

Ungeachtet der konkreten Konstruktion im jeweiligen Landesrecht kommt es für die Rechtmäßigkeit des Abschleppens im Verwaltungsvollstreckungsrecht materiell letztlich stets auf die gleiche Kernfrage an – nämlich darauf, ob das Abschleppen im Einzelfall hinreichend gerechtfertigt und verhältnismäßig ist. Hierzu hat sich im Laufe der Jahrzehnte eine breite kasuistische Judikatur entwickelt.

In der Verhältnismäßigkeitsprüfung wird danach gefragt, ob die Beweggründe für das grundrechtsbelastende Handeln des Staates ausreichen, um die konkrete Beeinträchtigungswirkung als akzeptabel werten zu können. Das ist nach der gefestigten Rechtsprechung der Fall, wenn die belastende Maßnahme „geeignet", „erforderlich" und „angemessen" ist:[798]

- *Geeignet* ist die Maßnahme, wenn mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Es darf also nicht völlig ausgeschlossen erscheinen, dass sie zur Erreichung des verfolg-

[795] Vgl. Koehl, SVR 2014, 98, 101 f. m.w.N.

[796] Zur näheren Differenzierung vgl. Rebler, SVR 2014, 420, 420 f. m.w.N.; Koehl, SVR 2014, 98, 102 f. m.w.N.

[797] Vgl. Koehl, SVR 2014, 98, 98 f. m.w.N.

[798] Grundlegend BVerwG, Beschluss vom 20.06.1984 – 1 BvR 1494/78 (BVerfGE 67, 157, 173 ff.).

ten Zieles einen Beitrag leisten kann. Der Gesetzgeber hat hier einen weiten Einschätzungsspielraum, da er eine Prognose treffen muss.

- Die *Erforderlichkeit* ist zu bejahen, wenn kein anderes Mittel vergleichbarer Wirkung und Wirksamkeit ersichtlich ist, welches das betreffende Grundrecht weniger stark beeinträchtigt. Zu beachten ist, dass das verglichene mildere Mittel in seiner Effektivität nicht zurückstehen darf. Dies wird oft übersehen. Die Erforderlichkeit spielt insbesondere bei der Instrumentenauswahl, oft aber auch auf der Ebene der konkreten Ausgestaltung eine bedeutsame Rolle.
- Bei der Prüfung der auch als „Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne", „Übermaßverbot" oder „Proportionalität" bezeichneten *Angemessenheit* wird gefragt, ob der erreichbare Nutzen noch in einem angemessenen bzw. zumutbaren Verhältnis zur konkreten Beeinträchtigungswirkung steht. Hier findet daher eine Abwägung statt, in der die Zweck-Mittel-Relation wertend betrachtet wird.[799]

Im Falle des Abschleppens kann von Unverhältnismäßigkeit ausgegangen werden, wenn die jeweilige Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht durch die Entfernung des Fahrzeugs beseitigt werden kann (= ungeeignet), wenn andere vergleichbar effektive Maßnahmen weniger beeinträchtigend sind (= nicht erforderlich) oder wenn der Nachteil der angewendeten Maßnahme außer Verhältnis zum Erfolg der Gefahrenabwehr steht (= unangemessen / verhältnismäßig im engeren Sinne) – wobei es letztlich immer auf den jeweiligen Einzelfall ankommt.[800]

Der (erste) Gesichtspunkt der *Geeignetheit* kann bei Abschleppmaßnahmen eine Rolle spielen, wenn die gewünschte Wirkung durch das Abschleppen real gar nicht erreicht werden kann. Denkbar ist das etwa, wenn eine Bus- oder Fahrradspur ohnehin durch eine Baustelle unbenutzbar ist und/oder ein Fahrzeug dort so auf einer Einfahrt abgestellt wird, dass real keine Behinderung eintreten kann. Das sind aber eher seltene Ausnahmefälle. Für den wichtigeren Fall, dass eine Fläche durch mehrere Kfz vorschriftswidrig zum Parken genutzt wird, ist in der Rechtsprechung geklärt, dass die Ordnungsbehörde nicht verpflichtet ist, ordnungswidrige Zustände „flächendeckend" zu bekämpfen, sondern nach den konkreten Umständen auch anlassbezogen vorgehen und sich (zunächst) auf die Regelung von Einzelfällen beschränken darf, sofern hierfür sachliche Gründe anzuführen sind.[801]

Dem (zweiten) Kriterium der *Erforderlichkeit* kann in Fällen eine Bedeutung zukommen, in denen die von dem parkenden Kfz ausgehende Störung durch das Wegfahren des Fahrzeugs schneller beseitigt werden kann als durch das Abschleppen. Kann damit gerechnet werden, dass die verantwortliche Person auch schneller informiert und direkt zum Wegfahren aufgefordert werden kann, so stellt das grundsätzlich ein milderes und nicht weniger wirksames, oft sogar ein effektiveres Mittel dar als die einige Zeit in Anspruch nehmende Organisation und Durchführung des Abschleppens. In derartigen Fällen kann es geboten sein, schrittweise vorzugehen und zunächst die betreffende Person ausfindig zu machen. Das BVerwG geht jedoch in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass bei einer – bezogen auf den Zeitpunkt der Entdeckung des Verstoßes – zeitnah nötigen Abschleppmaßnahme „(nur) dann […] eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in Betracht zu ziehen ist, wenn der Führer des Fahrzeugs ohne Schwierigkeiten und ohne Verzögerung festgestellt und zur Beseitigung des

---

799 Zum Ganzen im Überblick Jarass, in: Jarass/ Pieroth, GG, Art. 20 Rdnr. 86 m.w.N.

800 Vgl. Koehl, SVR 2014, 98, 102 m.w.N.; Heß, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, § 12 StVO Rn. 94 m.w.N.

801 VG Köln, Urteil vom 10.11.2011 – 20 K 131/11 (BeckRS 2012, 45038), Rn. 25 f.; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 19.02.1992 – 7 B 106/91 (NVwZ-RR 1992, 360).

verbotswidrigen Parkens veranlasst werden kann."[802] Maßgeblich ist insoweit eine ex-ante Betrachtung zum Zeitpunkt der Einleitung der Abschleppmaßnahme.[803]

Praktisch kommen derartige Fälle nur selten vor. Insbesondere in Fallgestaltungen, bei denen es um konkrete Verkehrsbehinderungen oder die Sicherstellung der Funktion bestimmter Verkehrsflächen geht, bedarf es Bemühungen um eine Feststellung der verantwortlichen Person allenfalls dann, wenn es konkrete und verlässliche Hinweise darauf gibt, dass die Person in der Nähe und greifbar ist.[804] Bei qualifizierten Verstößen gegen Verkehrsregelungen wie dem Parken von Nichtberechtigten auf einem Behindertenparkplatz, bei jederzeit möglichen Behinderungen anderer Verkehrsteilnehmer oder zur Wahrung des erheblichen öffentlichen Interesses an der Freihaltung von Flächen, die bestimmten anderen Zwecken vorbehalten sind (wie Busspuren, Radwegen oder auch Parkplätzen für einen parkvorberechtigten Benutzerkreis) gilt es daher regelmäßig als erforderlich und verhältnismäßig, ohne jedes Zuwarten und ohne weitere Nachforschungen nach dem Aufenthalt der verantwortlichen Person das Abschleppen zu veranlassen.[805]

Hinsichtlich des (dritten) Kriteriums der *Angemessenheit* ist zu beachten, dass die Rechtsstellung des/der falsch Parkenden vom Ansatz her keinen besonderen Schutz genießt, denn die Person tut etwas Verbotenes. Wenn der Staat eine Person dazu verpflichtet oder zwingt, etwas Bestimmtes zu tun, greift er grundsätzlich in das von Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit ein. Im Falle des Falschparkens liegt es so, dass der entscheidende die Freiheit beschränkende Eingriff bereits vorgelagert stattgefunden hat. Die Freiheit, das Fahrzeug an der betreffenden Stelle abzustellen, wird nämlich bereits durch das Verkehrszeichen oder die Verkehrsregelung beseitigt, aus dem bzw. aus der sich ergibt, dass das Abstellen dort verboten ist. Durch Verkehrszeichen angeordnete Verbote des Abstellens von Fahrzeugen enthalten in sich bereits ein „Wegfahrgebot".[806] Die Freiheit, dort das Fahrzeug stehen zu lassen, hat die betreffende Person somit bereits durch die vorgelagerte Verkehrsregelung verloren. Die Person kann sich gegen das Abschleppen folglich nicht auf die Beeinträchtigung der Freiheit berufen, das Fahrzeug dort stehenlassen zu dürfen, sondern allenfalls darauf, dass ihr mit dem Abschleppen über die Wegfahrpflicht hinausgehende Nachteile zuteilwerden – nämlich es später an einer anderen Stelle wieder abholen zu müssen und ggf. die Kosten für das Abschleppen tragen zu müssen. Das Gesamtgewicht der Freiheitsbeschränkung des Abschleppens ist daher wesentlich geringer, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Dieser eigentlich recht simplen grundrechtsdogmatischen Erkenntnis wird in der verwaltungsgerichtlichen Judikatur bis hin zum Bundesverwaltungsgericht erstaunlicherweise keine oder zumindest keine ausdrückliche Aufmerksamkeit geschenkt.[807]

Das Bundesverwaltungsgericht nimmt an, dass zwar nicht jedweder Verstoß gegen die *allgemeinen* Parkregelungen der StVO das Abschleppen rechtfertigt, jedoch grundsätzlich dann von einer Angemessenheit des Abschleppens auszugehen ist, wenn andere Verkehrsteilnehmer behindert werden oder die Funktion einer bestimmten anderen Zwecken dienenden Verkehrsfläche beeinträchtigt ist. So

---

802 BVerwG, Beschluss vom 27.05.2002 – 3 B 67/02 (juris), Rn. 6; ähnlich schon BVerwG, Beschluss vom 20.12.1989 – 7 B 179.89 (NVwZ 1990, 205), Rn. 6.

803 BVerwG, Urteil vom 09.04.2014 – 3 C 5/13 (NJW 2014, 2888), Rn. 16.

804 Vgl. zum Ganzen u. a.: VG Augsburg, Urteil vom 14.2.2007 – Au 5 K 06.1082 (juris); VG Berlin, Urteil vom 17.4.2002 – 11 A 408.02 – NZV 2004, 55; Hamburgisches OVG, Urteil vom 22.2.2005 – 3 Bf 25/02 (juris); VG Köln, Urteil vom 13.9.2007 – 20 K 4471/06 (juris); VG Düsseldorf, Urteil vom 17.2.2010 – 14 K 2614/09 (juris); VG Köln, Urteil vom 24.2.2011 – 20 K 251/10 (juris).

805 Ähnlich Rebler, SVR 2014, 420, 422 m.w.N.; Koehl, SVR 2014, 98, 102.

806 Koehl, SVR 2014, 98, 99 f. m.w.N.; Rebler, SVR 2014, 420, 420 f. m.w.N.

807 Vgl. dazu die diesen dogmatischen Umstand ignorierenden Ausführungen in BVerwG, Urteil vom 09.04.2014 – 3 C 5/13 (NJW 2014, 2888), Rn. 12.

formuliert es in einer Entscheidung aus dem Jahr 1993 über das Abschleppen von auf Gehwegen parkenden Kfz:[808]

> „Zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei dem Abschleppen von auf Gehwegen abgestellten Fahrzeugen stellt der Senat ausdrücklich klar, daß der bloße Verstoß gegen § 12 Abs. 4 Satz 1 StVO die Sicherstellung und das Vorgehen im Verwaltungszwang nicht ohne weiteres rechtfertigt. Einen solchen Verstoß bereits für sich genommen stets als hinreichende Rechtfertigung für ein Abschleppen ausreichen zu lassen, stünde mit dem bundesrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dem Verfassungsrang zukommt und der die Erfordernisse der Geeignetheit, der Erforderlichkeit, des geringsten Eingriffs und der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne umfaßt, nicht in Einklang. Auch allein auf eine bloße Vorbildwirkung des fehlerhaften Verhaltens und allein auf den Gesichtspunkt der Generalprävention wird sich die Behörde nicht berufen können. Keinem Zweifel unterliegt andererseits, daß ein Abschleppen verbotswidrig abgestellter Fahrzeuge im Falle der Behinderung von anderen Verkehrsteilnehmern geboten erscheint. Das kann u. a. bei einem Verstellen des gesamten Bürgersteiges oder einem Hineinragen des Fahrzeuges in die Fahrbahn, aber auch bei Funktionsbeeinträchtigungen einer Fußgängerzone oder beim rechtswidrigen Parken auf einem Schwerbehindertenparkplatz, in Feuerwehranfahrtszonen oder auch bei einem Abschleppen zur Verhinderung von Straftaten der Fall sein."

Auf dieser Grundlage kommt die Rechtsprechung in den relevanten Fallkonstellationen typischerweise zu dem Ergebnis, dass die Entfernung von falsch abgestellten Fahrzeugen verhältnismäßig ist, wenn es zu einer nicht nur unerheblichen Beeinträchtigung anderer Verkehrsteilnehmer oder der Funktion bestimmter Verkehrsflächen (wie Radwegen, Radstreifen, Busspuren, Fußgängerzonen oder Gehwegen) kommt. Hier setzt sich das Gemeinwohlinteresse regelmäßig gegenüber den Freiheitsinteressen der verantwortlichen Kfz-Führenden als gewichtiger durch.[809]

Hinsichtlich des Abschleppens von auf bestimmten anderen Verkehrsteilnehmern vorbehaltenen Flächen betont das Bundesverwaltungsgericht, dass eine konkrete Behinderung einzelner Verkehrsteilnehmer grundsätzlich nicht Voraussetzung sei, weil ein reibungsloses Funktionieren der betreffenden Verkehrsregelung sichergestellt werden und jederzeit mit der Inanspruchnahme der Fläche durch berechtigte Fahrzeuge gerechnet werden müsse.[810] Das betreffende Urteil bezog sich konkret auf einen Fall des unzulässigen Abstellens eines Busses auf einem Taxihalteplatz. Die insoweit angewandten Maßstäbe können ohne weiteres auch auf Fälle des illegalen Abstellens von Kraftfahrzeugen auf Busspuren, Radwegen oder Radstreifen übertragen werden, denn auch dort geht es darum, bestimmte verkehrliche Funktionen sicherzustellen[811], häufig sogar außerdem noch um die Beseitigung einer erheblichen Verkehrsgefährdung.

Auch für das Parken auf Gehwegen dürften diese Beurteilungsgrundsätze sinngemäß anzuwenden sein, denn auch Gehwege müssen ihrer Funktion gerecht werden können. Jedenfalls in Situationen, in denen kein reibungsloses Begegnen von Fußgängern, etwa auch mit Kinderwagen, oder von auf Rollstühle angewiesenen Personen mehr möglich ist, dürfte das Abschleppen regelmäßig zulässig und oft sogar geboten sein.[812] In der Praxis gibt es jedoch kaum Fälle des Abschleppens von Autos auf an sich Fahrrädern oder Fußgängern vorbehaltenen Wegen – ebenso wenig wie in Situationen, in denen Kreuzungsbereiche durch parkende Fahrzeuge so zugestellt werden, dass die Sicherheit des Überquerens

---

808 BVerwG, Urteil vom 14.05.1992 – 3 C 3/90 (NJW 1993, 870, 871). Hieran anknüpfend BVerwG, Urteil vom 09.04.2014 – 3 C 5/13 (NJW 2014, 2888), Rn. 12.

809 Differenzierend mit Einzelbeispielen aus der Rechtsprechung Koehl. SVR 2014, 98, 103 f.; Rebler, SVR 2014, 420, 421 f.

810 BVerwG, Urteil vom 09.04.2014 – 3 C 5/13 (NJW 2014, 2888), Rn. 19.

811 Daher im Ergebnis ähnlich zum Abstellen auf einem Busparkplatz OVG Münster, Beschluss vom 24.09.1998 – 5 A 6183/96 (NJW 1999, 275); zum Abstellen auf einer Busspur VG Aachen, Urteil vom 20.06.2011 – 6 K 717/10 (BeckRS 2011, 51970); weitere Beispiele bei Rebler, SVR 2014, 420, 421 f.

812 Zum Parken auf Gehwegen vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.12.1989 – 7 B 179.89 (NVwZ 1990, 205); VG Köln, Urteil vom 28.06.2007 – 20 K 7162/05 (juris); VG München, Urteil vom 28.01.1988 – M 17 K 87.6583 (NVwZ 1099, 667); vgl. auch Rebler, SVR 2014, 420, 421 f.; Koehl, SVR 2014, 98, 103.

stark beeinträchtigt wird. Offenkundig sind die Straßenverkehrsbehörden vielerorts überfordert, die Regeln des Parkens praktisch durchzusetzen.

Streitigkeiten gibt es in der Praxis im Übrigen häufig bei kurzzeitig angeordneten Haltverbotsregelungen, insbesondere wenn diese auf mobilen Verkehrszeichen beruhen. Da Verwaltungsakte gegenüber den Betroffenen nur wirksam werden, wenn sie diesen gegenüber bekanntgegeben worden sind (vgl. § 43 Abs. 1 VwVfG), stellt sich hier oft die Frage, ob es eine korrekte Bekanntmachung gab und ob diese rechtzeitig erfolgt ist.[813] Insofern geht die Rechtsprechung davon aus, dass es bei Haltverbotsanordnungen nicht auf die tatsächliche subjektive Kenntnisnahme, sondern nur darauf ankommt, dass das Verkehrszeichen durch Aufstellung öffentlich bekannt gemacht worden ist.[814] Die nicht oder nicht rechtzeitig erfolgte Bekanntmachung führt jedoch nicht zur Unverhältnismäßigkeit des Abschleppens, sondern lediglich dazu, dass der verantwortlichen Person die Kosten des Abschleppens nicht auferlegt werden dürfen.[815]

Kostentragung bei Abschleppmaßnahmen

Die Kosten für Abschleppmaßnahmen werden bei rechtmäßigem Entfernen des Fahrzeugs nach Maßgabe der vollstreckungs- und kostenrechtlichen Vorschriften des Landes regelmäßig den verantwortlichen Verkehrsteilnehmern aufgebürdet.[816] Hierbei handelt es sich nicht um eine Art Strafgeld, sondern um Entgelt für die Amtshandlung des Abschleppens (in der Regel eine Ersatzvornahme), die sich aus einer Verwaltungsgebühr und ggf. den tatsächlichen (Rechnungs-) Kosten des Abschleppunternehmens zusammensetzt. Die Höhe ist üblicherweise in landesrechtlichen Gebühren- oder Kostenordnungen festgelegt.

Im Unterschied zum Ordnungswidrigkeitenrecht fragt das Verwaltungskostenrecht nicht nach der individuellen Schuld (das heißt nach Vorsatz oder Fahrlässigkeit), sondern lediglich nach der Verantwortlichkeit. Diese wird nicht nur bei denjenigen gesehen, die das Fahrzeug tatsächlich an der betreffenden Stelle abgestellt haben, sondern auch bei den jeweiligen Halterinnen bzw. Haltern, die als sog. Zustandsverantwortliche für die von ihrem Eigentum ausgehenden Gefahren haften. Deshalb werden die Kosten für das Abschleppen, soweit nicht eine bestimmte Person als das Fahrzeug führend herangezogen werden kann, sehr häufig derjenigen Person auferlegt, die das Fahrzeug als Eigentümerin hält (sog. Halterhaftung). In der Formulierung des Bundesverwaltungsgerichts: „Verkehrsteilnehmer ist nicht nur derjenige, der sich im Straßenverkehr bewegt, sondern auch der Halter eines am Straßenrand geparkten Fahrzeugs, solange er Inhaber der tatsächlichen Gewalt über das Fahrzeug ist.“ [817]

4.5.4.2 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten

Gesamteinschätzung zum Reformbedarf

Die gegenwärtigen Vorschriften zum Abschleppen von verbotswidrig parkenden Kraftfahrzeugen erfüllen grundsätzlich ihre Aufgabe. Sie sind inhaltlich nicht grundlegend reformbedürftig, auch wenn die Verschränkung von Bundes- und Landesrecht schwer durchschaubar ist und die Länder rechtssystematisch und begrifflich teils unterschiedliche Wege gehen.

---

[813] Die Rechtsprechung nimmt grundsätzlich an, dass eine Vorlaufzeit von vier Tagen genügt; vgl. BVerwG, Urteil vom 11.12.1996 – 11 C 15/95 (NJW 1997, 1021).

[814] Grundlegend BVerwG, Urteil vom 11.12.1996 – 11 C 15/95 (NJW 1997, 1021).

[815] Vgl. Rebler, SVR 2014, 420, 421 m.w.N.

[816] Zum Ganzen Rebler, SVR 2014, 420, 422 f. m.w.N.; Koehl, SVR 2014, 98, 104 m.w.N.¸heß, in Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, § 12 StVO Rn. 96 m.w.N.

[817] BVerwG, Urteil vom 11.12.1996 – 11 C 15/95 (NJW 1997, 1021, Ls. 2).

Das (große!) Hauptproblem liegt in der Praxis darin, dass sich die Einhaltung der Parkvorschriften nur mit einem relativ großen Verwaltungsaufwand überwachen lässt, so dass sich insbesondere Verstöße mit besonders starken Stör- oder Gefährdungswirkungen oft nicht schnell genug beseitigen lassen. Diesem Problem kann einerseits durch eine bessere Personalausstattung der zuständigen Behörden begegnet werden, andererseits indirekt über die bereits erörterte Effektivierung des Sanktionsrechts. Zielgerichtet hohe Sanktionen für das verkehrsgefährdende und das erheblich störende Falschparken würden die Verwaltung mittelbar entlasten und vermutlich dennoch zu einer besseren „Beachtenskultur" der Parkvorschriften führen, so dass sich auch die Zahl der erforderlichen Abschleppanordnungen reduzieren ließe.

Diskutabel erscheinen im Übrigen zum einen gewisse Vereinheitlichungen des Rechts, zum anderen Weiterungen dahin, möglicherweise über die jeweiligen Fachbehörden und die Polizei hinaus auf geeignete Dritte mit der Befugnis auszustatten, das Abschleppen anzuordnen. Da das letztgenannte Thema vor allem für die Durchsetzung des unzulässigen Parkens auf Busspuren und an Haltestellen von Bedeutung ist, soll es erst weiter unten näher betrachtet werden (siehe 4.6.4).

Rechtssystematik: Vereinheitlichung im Vollstreckungs- und Kostenrecht?

Das Zusammenspiel zwischen einerseits dem Bundesrecht und andererseits den (teils mit unterschiedlichen Begriffen und Rechtsinstituten arbeitenden) Vorschriften des Vollstreckungsrechts, des Polizeirechts und des Kostenrechts der Länder ist für Außenstehende schwer durchschaubar und sehr diffizil. Dennoch gibt es im Ergebnis keine nennenswerten Differenzen zwischen den verschiedenen Bundesländern. Aus rechtssystematischer Sicht läge es nahe, die Vorschriften zumindest teilweise zu vereinheitlichen, damit die Rechtslage auch nach außen hin besser durchschaubar wird. Sachlich notwendig erscheint dies jedoch nicht.

Einer solchen Vereinheitlichung wären zudem verfassungsrechtliche Wirkungsgrenzen gesetzt. Das Grundgesetz weist die Gesetzgebungskompetenz für Regelungen zum Verwaltungsverfahren grundsätzlich den Ländern zu (Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG). Der Bund kann zwar gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG etwas anderes bestimmen, jedoch können die Länder hiervon dann abweichende Regelungen treffen.[818] Von daher kann durch einheitliche Bundesregelungen zur Verwaltungsvollstreckung sowie zur Kostentragung die angestrebte Vereinheitlichung nicht sicher erreicht werden.

Befugnisnorm für das Abschleppen im Straßenverkehrsrecht?

Sinnvoll könnte in jedem Fall eine ausdrückliche Regelung auf Bundesebene sein, nach der die zuständigen Straßenverkehrsbehörden bei Verstößen gegen die Vorschriften zum Halten und Parken das Abschleppen von Fahrzeugen anordnen können und bei bestimmten Verbotstatbeständen (z.B. auf Bussonderstreifen, Radwegen, Schutzstreifen für den Radverkehr oder bei Gefährdungen für die Sicherheit und den Verkehrsfluss) „sollen". Eine solche Regelung würde nicht das Verwaltungsverfahren, sondern das materielle Recht betreffen und daher nicht den einengenden Maßgaben des Art. 8 GG unterliegen. In der Sache würde damit zwar keine grundsätzliche Änderung der Rechtslage bewirkt werden, aber eine Vereinfachung des Rechts erreicht und mehr Rechtsklarheit geschaffen.

Hilfreich könnte die Schaffung einheitlicher Rechtsgrundlagen für die Störungsbeseitigung insbesondere sein, um den Ländern auf relativ einfache Weise die Möglichkeit geben zu können, daran anknüpfend ÖPNV-Unternehmen mit vollstreckungsrechtlichen Befugnissen zu betrauen. Hierauf wird weiter unten zurückzukommen sein (siehe 4.6.4).

---

[818] Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 84 Rn. 15 f. m.w.N.

4.5.5 Zwischenergebnisse – Zwischenfazit

4.5.5.1 Reformen im Straßenverkehrsrecht

(1) Erweiterung der möglichen Anordnungsgründe und der gemeindlichen Mitwirkungsmöglichkeiten: Die StVO ermöglicht die Anordnung von Parkbeschränkungen und Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen bisher regelmäßig nur aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs und sieht nur in wenigen Sonderkonstellationen die Berücksichtigung städtebaulicher Intentionen vor. Damit einher geht, dass sie in der Regel keine gemeindlichen Mitwirkungsmöglichkeiten vorsieht und diese, sofern solche gegeben sind, meist nicht mit durchsetzbaren Rechtspositionen verknüpft. Sinnvollerweise sollte an beiden Stellen angesetzt werden, um die Parkraumbewirtschaftung zu einem wirksamen Instrument der (nachhaltigen) Verkehrslenkung machen zu können. Die Möglichkeit zur Anordnung von Parkraumbeschränkungen und Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen sollte in diesem Sinne generell vorgesehen werden, sofern die Gemeinde dies zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, zum Schutz vor Lärm und Abgasen oder zur Minderung von Gefahren und Belastungen durch den Straßenverkehr für geboten hält, soweit die Maßnahmen nicht zu größeren Gefahren für die Sicherheit oder Ordnung führen würden.

(2) Erstreckung der Parkbeschränkungen auf größere Ortsteile und das gesamte Stadtgebiet: Soweit es die Gemeinde unter den genannten Voraussetzungen für geboten hält, sollte sich die Anordnungsmöglichkeit auch auf größere Ortsteile sowie ggf. auf das gesamte Stadtgebiet erstrecken können. Insoweit müsste eine geeignete Beschilderungsmöglichkeit für eine „beschränkte Parkzone“ (oder ähnliches) geschaffen werden, in der flächendeckend Parkgebühren zu entrichten sind, soweit nicht für einzelne Stellen in dem Gebiet anderweitiges festgelegt ist. Die Kennzeichnung sollte ggf. in dem oder in Kombination mit dem Ortsschild erfolgen können.

(3) Erweiterung der Verordnungsermächtigungen im StVG: Zu beachten ist, dass für eine Verwirklichung einer derartigen Reform auch die Ermächtigungsvorschriften des § 6 Abs. 1 StVO erweitert werden müssen. Um es zu ermöglichen, Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen ohne weitere Voraussetzungen auf Grund von städtebaulichen Erwägungen und solchen des Schutzes vor Lärm und Abgasen sowie zur Minderung von Gefahren und Belastungen durch Autoverkehr (auch) außerhalb von Fußgänger- und verkehrsberuhigten Bereichen anzuordnen, müsste § 6 Abs. 1 Nr. 15 StVG entsprechend angepasst oder durch eine geeignete allgemeinere Ermächtigungsnorm ersetzt werden.

(4) Schaffung einer geeigneten Zweckbestimmung für ein (auch) an Nachhaltigkeitszielen ausgerichtetes Straßenverkehrsrecht: Das StVG enthält im Unterschied zu den Bestimmungen moderneren Rechts keine Zweckbestimmung. Diese wird bislang allein aus der dem Gesetz zugrunde liegenden Kompetenznorm abgeleitet (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG). Mit einer grundlegenden Reform des Straßenverkehrsrechts sollte eine allgemeine Zweckbestimmung für das Gesetz geschaffen werden, mit der die Beschränkung des Gesetzes auf die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs aufgegeben wird und ausdrücklich auch andere Gemeinwohlziele wie solche des Umweltschutzes und der städtebaulichen Entwicklung aufgenommen werden, so dass es auch um eine Verminderung des Verkehrs und der durch Verkehr verursachten Belastungen geht (siehe auch bereits oben, 4.3.7.3). Mit Blick darauf, dass es bei den städtebaulichen Zielen der Gemeinden typischerweise auch darum geht, der Entstehung von Gefahren des und durch den Straßenverkehr vorzubeugen, sollte auch diese Intention ausdrücklich in die Zweckbestimmung aufgenommen werden.

(5) Verfassungsrechtliche Spielräume vorhanden: Verfassungsrechtlich begegnen derartige Regelungen keinen ernstlichen Bedenken, da es keinen Verfassungsgrundsatz gibt, nach dem innerhalb des Straßenverkehrsrechts keine anderen dem Bundesgesetzgeber obliegenden gesetzlichen Ziele als der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs verfolgt werden dürften (siehe zum Ganzen eingehend oben, 4.2.5).

4.5.5.2 Reformen im Gebührenrecht

(1) Spielräume für Parkgebühren stoßen an die Grenze der (geringen) Verwarnungsgelder: Die Vorschriften zu den (allgemeinen) Parkgebühren geben den Gemeinden grundsätzlich genügende Regelungsspielräume. Damit die Gemeinden diese jedoch auch situationsangemessen ausschöpfen können, ist es erforderlich, die Verwarnungsgelder für das Falschparken auf gebührenpflichtigen Parkplätzen erheblich anzuheben. Diese liegen derzeit so niedrig, dass Erhöhungen der Parkgebühren vielerorts praktisch keinen Sinn ergeben, weil der geringe Abstand zu den Verwarnungsgeldern einen Fehlanreiz dazu bieten würde, das gelegentliche Zahlen des Verwarnungsgeldes einzukalkulieren.

(2) Wesentliche Erhöhung der Gebühren für Parkausweise: Um Größenordnungen zu niedrig liegt demgegenüber der in der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt) festgelegte Rahmen speziell der Gebühr für das Ausstellen eines (Bewohner-) Parkausweises auf nur 10,20 bis höchstens 30,70 € pro Jahr fest. Dieser liegt weit entfernt von dem „wirtschaftlichen Wert" für den Gebührenschuldner, der nach der Ermächtigungsvorschrift des § 6a Abs. 6 Satz 2 StVG der Bemessung an sich zugrunde gelegt werden kann. Die Lösung des Problems ist auf der rechtlichen Ebene denkbar einfach: Die GebOSt müsste dahin geändert werden, dass die zulässige Gebühr auf ein Mehrfaches des bisherigen Höchstsatzes angehoben wird (oder nach oben hin gar nicht länger begrenzt wird). Untermauert und initiiert werden könnte dies durch eine kleine Änderung in § 6a Abs. 6 Satz 2 StVG dahin, dass der wirtschaftliche Wert zugrunde gelegt werden „soll" (statt „kann").

4.5.5.3 Reformen im Sanktionsrecht

(1) Erhöhung der Sanktionen für Parkverstöße ist dringend zu empfehlen: Der Reformbedarf für das Sanktionsrecht zum Falschparken ist als sehr groß einzuschätzen. Die gegenwärtig vorgesehenen Verwarnungsgelder für Verstöße gegen Halt- und Parkverbote entfalten erkennbar zu geringe Präventionswirkungen. Sie liegen für viele Verstöße so niedrig, dass sie von einem großen Teil der Autofahrenden schlicht nicht ernst genommen und daher einkalkuliert werden.

(2) Konzept und Schwerpunkte einer Reform: Die Zielrichtung einer Reform sollte entsprechend der Empfehlung des 56. Deutschen Verkehrsgerichtstages darin liegen, die Sanktionen für besonders verkehrssicherheitsrelevante Verkehrsverstöße spürbar zu erhöhen und einem „Einkalkulieren" von Sanktionen entgegenzuwirken. Besonders wichtig erscheint die spürbare Erhöhung der regelmäßigen Verwarnungsgelder für das Falschparken auf Busspuren, auf Straßenbahntrassen und an Haltestellen, auf Schutzstreifen für den Radverkehr und Radwegen sowie auf Gehwegen und im Sichtbereich von Kreuzungen. Im Sinne von effektiver Prävention dürfte nach hiesiger Einschätzung von einer hinreichenden Spürbarkeit in diesen Fällen nicht unterhalb, sondern eher oberhalb einer Verdoppelung ausgegangen werden können. Speziell für das Parken auf dem ÖPNV oder dem Radverkehr vorbehaltenen Flächen, das typischerweise mit Sicherheitsgefahren verbunden ist, erscheint auch die Verhängung von Bußgeldern an Stelle von Verwarnungen sowie die Vergabe von Punkten im Fahrerlaubnis-Punktesystem erwägenswert.

(3) Sanktionen für das unbezahlte Parken auf gebührenpflichtigen Parkplätzen: Nach einer speziellen Lösung sollte im Rahmen der Reform für den Umgang mit dem unbezahlten Parken auf gebührenpflichtigen Parkplätzen gesucht werden – auch mit Blick darauf, dass das Verwarnungsgeld sinnvollerweise einigen Abstand zur Parkgebühr aufweisen muss, um von kalkulierendem Verhalten abzuhalten. Das Verwarnungsgeld für die verschiedenen Zeitstufen des Parkverstoßes sollte dabei nicht nur generell erhöht werden. Sinnvoll erscheint vielmehr, die Höhe gezielt mit der Parkgebühr abzustimmen, etwa durch Festlegung eines bestimmten Vielfachen der Parkgebühr. Darüber hinaus ist zu empfehlen, für Fälle, in denen die Dauer des Verstoßes nicht festgestellt werden kann (das heißt wenn überhaupt keine Gebühr entrichtet wurde), im Wege einer gesetzlichen Vermutung zu bestimmen,

dass die höchste oder die mittlere (und nicht – wie bisher – die niedrigste) Stufe des Sanktionsrahmens zugrunde zu legen ist.

4.6 Konsequente Bevorrechtigung des ÖPNV

4.6.1 Worum es geht: Vorrang für den öffentlichen Nahverkehr im Straßenverkehr

Die Absicht, den öffentlichen Personennahverkehr zu fördern, ist ein seit vielen Jahren nahezu unbestrittenes verkehrspolitisches Ziel auf allen Politikebenen. Der ÖPNV gilt nicht nur als unersetzlich für die Erfüllung von Mobilitätsbedürfnissen für sehr viele Menschen und damit als wesentliches Element der Daseinsvorsorge, sondern auch als wichtiges Mittel dafür, die Mengen des Straßenverkehrs insgesamt in beherrschbaren Maßen zu halten und die Belastungen des motorisierten Verkehrs auf Mensch und Umwelt zu begrenzen. Eine besonders wichtige Rolle kommt ihm auch für den Klimaschutz zu, denn je mehr Menschen sich ein Fahrzeug teilen, desto weniger klimaschädliche Emissionen gehen vom „System Verkehr“ insgesamt aus. Der ÖPNV kann aus diesem Blickwinkel als die Urform des Carsharings betrachtet werden. Im Vergleich zu den in den letzten Jahren entwickelten expliziten Formen des Carsharings ist der ÖPNV weniger flexibel, aber ungleich leistungsfähiger, weil er wesentlich mehr Personen befördern kann und dafür wesentlich weniger Platz braucht. Je mehr Mobilitätsbedürfnisse durch den ÖPNV abgedeckt werden können, desto mehr Entlastungen ergeben sich für Mensch und Umwelt – und auch für diejenigen, die sonst auf die Benutzung von Straßen angewiesen sind, etwa für den Wirtschaftsverkehr, für Versorgungsfahrzeuge, für nichtmotorisierte Verkehre oder auch für diejenigen, die aus bestimmten individuellen Gründen auf die Benutzung eines Autos angewiesen sind.

Der ÖPNV kann sein Leistungspotenzial allerdings nur ausschöpfen, wenn die Fahrzeuge ihre Fahrwege weitgehend ungestört und damit verlässlich nutzen können. Die in den letzten Jahrzehnten zu beobachtende Zunahme der Konkurrenz um die vorhandenen Verkehrsflächen – bedingt insbesondere durch eine größer werdende Anzahl der Fahrzeuge und der Wegstrecken des Güter- und Personenverkehrs, aber auch durch immer größere Kraftfahrzeuge – erschwert dies. Sie verschlechtert die Ausgangsbedingungen für einen attraktiven ÖPNV, indem sie dessen Fahrzeiten verlängert und zugleich dessen Kosten erhöht. Durch neue Arten der Kraftfahrzeugnutzung wie Carsharing sind insofern allenfalls geringe Verbesserungen zu erwarten, denn sie mindern zwar den ruhenden, nicht aber den fließenden Kfz-Verkehr. Auch der – namentlich aus Klimaschutzgründen wichtige und förderungswürdige – Ausbau des Radverkehrs kann aus ÖPNV-Sicht im Hinblick auf den Flächenbedarf Teil des Problems sein, denn auch ein zunehmender Radverkehr verschärft absolut die Konkurrenz um den knappen Straßenraum. Nichts anderes gilt erst recht für den politisch gewollten Trend zu Elektroautos: Dieser mag klimapolitisch sinnvoll sein, aber den Flächenbedarf des Kfz-Verkehrs vermindert er nicht. Heute durch den ÖPNV gedeckte Mobilitätsbedarfe stattdessen durch E-Autos abdecken zu wollen, ließe desaströse Folgen für die Aufenthalts- und Wohnqualität in vielen Stadtgebieten erwarten, auch wenn die Luftverschmutzung vermindert wird.

Um die Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit des ÖPNV zu erhalten oder erst recht seine Attraktivität zu erhöhen und dadurch letztlich mehr Menschen zur Nutzung des ÖPNV zu bewegen, bedarf es daher gezielter Maßnahmen, die dem ÖPNV die benötigten Flächen sichern und auf eine partielle Priorisierung des ÖPNV im Straßenverkehr hinauslaufen (ggf. auch in Kombination mit, bzw. parallel zu einer gezielten Radverkehrsförderung).[819]

---

[819] In diese Richtung geht das 2018 verabschiedete Berliner Mobilitätsgesetz: Berliner Mobilitätsgesetz vom 5. Juli 2018, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung vom 5. Juli 2018 (GVBl. S. 464).

Als geeignete Maßnahmen zur Priorisierung des ÖPNV gelten „klassisch“ insbesondere Busspuren und eigenständige Schienentrassen, reine ÖPNV-Straßen und Bevorrechtigungen an Ampelkreuzungen. In der Praxis wird von derartigen Maßnahmen bereits in vielen Städten Gebrauch gemacht. Oft ergreifen die Straßenverkehrsbehörden die Initiative aber nur dort, wo der Handlungsdruck besonders groß ist. Häufig gibt es darum auch Konflikte, die nicht immer zugunsten des ÖPNV ausgehen, etwa weil Parkplätze „geopfert“ werden müssen oder dem fließenden Kfz-Verkehr Fahrspuren verloren gehen. Mitunter wird die an sich angestrebte Vorrangwirkung auch nur eingeschränkt erreicht, weil die Spuren für Taxis, den Radverkehr oder (neuerdings) für E-Autos freigegeben werden. Oder die Wirkung wird durch verkehrswidrige Nutzungen, insbesondere falsch parkende Fahrzeuge beeinträchtigt, weil es an einer effektiven Überwachung fehlt und Fahrzeuge die Spuren über lange Zeiträume versperren, weil deren Abschleppen erst durch die Polizei veranlasst werden muss.

Wichtig sind geeignete Vorrangregelungen nicht nur für den „Normalfall“ des regelmäßigen Fahrplanverkehrs, sondern auch für temporäre, sich oft über lange Zeiträume ziehende Sondersituationen wie Baustellen oder notwendige Ersatzverkehre im Falle des sanierungsbedingten Ausfalls von U- oder S-Bahnen. In der Praxis gibt es Vorrangregelungen für derartige Situationen bislang äußerst selten. Meist stecken die im Ersatzverkehr eingesetzten oder wegen Baustellen umgeleiteten Busse gemeinsam mit den anderen Kraftfahrzeugen im Stau, weil die zuständigen Behörden keine Initiativen zu deren Fahrwegsicherung ergriffen haben. Oder Ersatzhaltestellen befinden sich an ungünstigen Stellen, weil keine Parkplätze in Anspruch genommen werden sollen.

Für einzelne Straßenzüge, bestimmte Gebiete und/oder Zeiträume, in denen Busspuren oder Ampelvorrangschaltungen nicht ausreichen, um eine angemessene Funktionsfähigkeit des ÖPNV sicherzustellen (oder auch aus anderweitigen städtebaulichen beziehungswiese verkehrsplanerischen Gründen), erscheinen darüber hinaus noch weitergehende verkehrssteuernde Maßnahmen denkbar, etwa der Einsatz von zuflussregelnden Ampeln („Pförtnerampeln“). Sie sollen insbesondere in der Schweiz schon recht erfolgreich eingesetzt werden.[820] Mit Hilfe von „Pförtnerampeln“ an Zufahrtstraßen zu hochbelasteten Stadtgebieten und insbesondere für den ÖPNV wichtigen Strecken kann der Zufluss weiterer Kraftfahrzeuge verhindert werden, sofern innerhalb der betreffenden Straßen bestimmte Belastungsschwellen des Kraftfahrzeugverkehrs erreicht sind. Gegebenenfalls wäre es auch möglich, über eigenständige Schaltungen den ÖPNV von der Zuflussbegrenzung auszunehmen. Vergleichbare lichtzeichengesteuerte Zuflussregelungen werden bislang in Deutschland insbesondere an einzelnen Autobahnzufahrten eingesetzt, um der Entstehung von Staus auf den betreffenden Autobahnabschnitten vorzubeugen. In Stadtgebieten gibt es erste Beispiele dafür ebenfalls. Die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), Arbeitsgruppe Verkehrsmanagement hat dazu 2008 einen Leitfaden herausgegeben.[821] Der Einsatz von Zuflussregelungsanlagen ist aber noch nicht sehr verbreitet. Praktisch ist ihr Einsatz oft auch problematisch, weil sich an den Ampeln Rückstaus in die vorgelagerten Straßen ergeben können, durch die diese dann umso stärker belastet werden. Als besonders effektiv können sie daher (nur) betrachtet werden, wenn es mit ihrer Unterstützung zugleich gelingt, Anreize zum Umsteigen auf den ÖPNV zu setzen.

Noch weitergehend sind zudem auch generelle Nutzungseinschränkungen vorstellbar, bei denen die Straßen bestimmter Gebiete in bestimmten Zeiträumen dem ÖPNV (und ggf. dem nichtmotorisierten Verkehr) vorbehalten sind, ohne dass es hierbei auf die Feststellung einer bestimmten konkreten Verkehrsbelastung ankommt. Derartige Regelungen sind bislang in Deutschland nicht üblich.

---

820 Vgl. z. B. den Bericht der Stadt Luzern: „Gesamtverkehrskonzept Agglomerationszentrum Luzern“ vom 03. März 2016, S. 28 ff.

821 Vgl. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Arbeitsgruppe Verkehrsmanagement, Hinweise für Zuflussregelungsanlagen: H ZRA, Ausg. 2008 (Deutsch).

Anknüpfend an die vorangehenden Ausführungen sowie insbesondere an das Überblickskapitel zu den Rahmenbedingungen des auf den Straßenverkehr bezogenen Rechts (siehe oben, 4.2) soll im Folgenden eingehend betrachtet werden, welche Spielräume es im geltenden Recht für ÖPNV-Vorrangregelungen bereits gibt und welche Ausweitungen insoweit rechtlich machbar wären (4.6.2). Im Anschluss daran befasst sich dieser Abschnitt noch mit der speziellen Frage, ob es rechtlich möglich wäre, den jeweiligen ÖPNV-Unternehmen Befugnisse zur Überwachung von Vorrangspuren einzuräumen, um das Verbot von an sich nicht zulässigen Nutzungen auch praktisch durchzusetzen und dadurch die Funktionsfähigkeit von Busspuren sicherzustellen (4.6.3).

4.6.2 Spielräume für Vorrangregelungen zugunsten des ÖPNV

4.6.2.1 Gegenwärtige Rechtslage: Planungs- und Straßenrecht

In dem den straßenverkehrsrechtlichen Regelungen vorgelagerten Planungs- und Straßenrecht sind Vorrangbestimmungen für den ÖPNV weitgehend unüblich. Eine Ausnahme gilt nur für die Planung von Straßenbahnen.

Wie bereits im Überblickskapitel zu den rechtlichen Rahmenbedingungen beschrieben (siehe oben, 4.2.2), sehen sowohl das Bundesfernstraßengesetz als auch die für innerörtliche Straßen zumeist maßgebenden Straßengesetze der Länder übereinstimmend vor, dass Bau und Änderung von Straßen grundsätzlich eines Planfeststellungsbeschlusses oder einer Plangenehmigung bedürfen, diese jedoch ggf. durch auf den Vorschriften des BauGB beruhende Bebauungspläne ersetzt werden können.[822] Dies führt dazu, dass überörtliche Verkehrsplanungen in der Regel auf straßenrechtlichen Planfeststellungen oder Plangenehmigungen beruhen, während innerörtliche Planungen zumeist Gegenstand der Bebauungsplanung sind.[823] Der planerischen Festlegung folgt in einem weiteren Schritt die straßenrechtliche Widmung, wobei diese häufig direkt durch die Verkehrsfreigabe erfolgt.

Dem gleichen Regelungsmuster entspricht auch die nach den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG)[824] erfolgende Planung von Straßenbahnstrecken. Auch hier sind grundsätzlich Entscheidungen im Wege der Planfeststellung oder der Plangenehmigung vorgesehen, die jedoch durch örtliche Bebauungspläne ersetzt werden können (vgl. §§ 28 ff. PBefG).[825]

Den planerischen Entscheidungen über Straßenbahnen ist ein gewisser Vorrangcharakter häufig insofern immanent, als die betreffenden Flächen im Falle der Festlegung eigenständiger Trassen dem sonstigen Fahrzeugverkehr nicht bzw. allenfalls zur Überquerung zur Verfügung stehen. Von daher kann hier der Sache nach durchaus von Vorrangregelungen gesprochen werden.

Anders stellt sich die Ausgangslage für die nicht schienengebundenen Verkehrsmittel dar:

- Die Bestimmungen des FStrG und der Landes-Straßengesetze treffen keine ausdrückliche Aussage darüber, ob und ggf. inwieweit es planungsrechtlich möglich ist, bestimmte Wege ausschließlich dem (straßengebundenen) ÖPNV vorzubehalten.
- Für bauplanungsrechtliche Festlegungen ist § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB maßgebend. Danach können im Rahmen von Bebauungsplänen aus städtebaulichen Gründen unter anderem Festsetzungen getroffen werden für „die Verkehrsflächen sowie Verkehrsflächen besonderer Zweck-

822 Vgl. z. B. Art. 38 Abs. 4 BayStrWG.

823 Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 9 Rn. 102a.

824 Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 14 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.

825 Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 9 Rn. 102a.

bestimmung, wie Fußgängerbereiche, Flächen für das Parken von Fahrzeugen, Flächen für das Abstellen von Fahrrädern sowie den Anschluss anderer Flächen an die Verkehrsflächen".

Ob es nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB möglich ist, bestimmte Flächen ausdrücklich der Nutzung durch öffentliche Verkehrsmittel vorzubehalten und dadurch quasi bauplanungsrechtlich eine Entscheidung für eine „Busstraße" oder eine Busspur zu treffen, war – soweit ersichtlich – noch nicht Gegenstand gerichtlicher Entscheidungen. Der Wortlaut der Bestimmung spricht mit einigem Gewicht dafür, dem ÖPNV „Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung" zuweisen zu können, zumal der „öffentliche Personennahverkehr" in § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB seit einigen Jahren ausdrücklich als städtebaulich erwünschtes Mittel zur Bewältigung der Mobilitätsbedürfnisse hervorgehoben wird – auch unter der Zielrichtung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung. Zudem hat das Bundesverwaltungsgericht bereits 1999 anerkannt, dass das Festsetzungsinstrumentarium des § 9 BauGB von der Gemeinde für eine eigene „Verkehrspolitik" genutzt werden darf.[826] Von daher können an der grundsätzlichen Möglichkeit von planerischen Festlegungen zugunsten von allein dem ÖPNV zur Verfügung stehenden Flächen keine ernstlichen Zweifel bestehen, sofern die betreffenden Entscheidungen städtebaulich motiviert sind und auf einer umfassenden Abwägung aller städtebaulich relevanten Belange beruhen.

Zu beachten ist dabei, dass mit den Flächenfestsetzungen nach § 9 BauGB keine Regelungen getroffen werden können, bei denen es sich der Sache nach um solche straßenverkehrsrechtlicher Art handelt. Konkrete Verkehrsregelungen können nach verbreiteter Ansicht nicht Gegenstand bauplanungsrechtlicher Festlegungen sein. Diese gelten als dem Straßenverkehrsrecht vorbehalten. Gerichtlich entschieden wurde das z.B. für Bestimmungen im Bebauungsplan über das Abbiegen[827] und für der Verkehrslenkung dienende Fahrstreifentrennungen.[828] Angenommen wird es in der Rechtsliteratur auch für Geschwindigkeitsbegrenzungen oder Einbahnstraßenregelungen.[829] Stets muss es sich also um reine Flächenfestsetzungen handeln, bei denen es ausschließlich um die Art der verkehrlichen Nutzung geht. Dass es für die praktische Umsetzung ggf. entsprechender straßenrechtlicher Widmungsakte und ergänzender straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen und Kennzeichnungen bedarf, steht dem nicht entgegen.[830]

Das Verhältnis zum Straßenverkehrsrecht ist auch für die Anwendbarkeit der straßenrechtlichen Bestimmungen für Bevorrechtigungen des ÖPNV von zentraler Bedeutung. In der straßenrechtlichen Literatur wird eine ausschließliche Widmung einzelner Fahrspuren für den ÖPNV mitunter für unzulässig erachtet, weil eine solche Festlegung dem Kompetenzbereich des Straßenverkehrsrechts und nicht des Straßenrechts zuzuordnen sei[831] (siehe zum Ganzen oben, 4.2.3.1 sowie 4.2.5). Insoweit wird eine Parallele gesehen zu der durch die Entscheidung des BVerfG zum „Laternenparken"[832] für unzulässig erklärten straßenrechtlichen Herausnahme der Nutzung von Parkflächen am Straßenrand als Kfz-Einstellplatz aus dem Gemeingebrauch von Straßen. Denn die Möglichkeiten zur Einrichtung von Busspuren sind Gegenstand des Straßenverkehrsrechts, und das Straßenverkehrsrecht eröffnet den Ländern keine Spielräume für ergänzende Regelungen. Wie im Falle des Verbots regelmäßigen „Laternenparkens" stellt sich hier also das Problem, dass der gleiche Verkehrsvorgang sowohl straßenverkehrs-

826 BVerwG, Urteil v, 28.01.1999 – 4 CN 5/98 (NVwZ 1999, 1222, 1223).

827 OVG Bautzen, Urteil vom 03.05.2004 – 1 D 40/01, in: BeckRS 2004, 24778.

828 OVG Koblenz, Urteil vom 14.11.1990 – 10 C 10236/90 (NVwZ-RR 1992, 342, 342 f.).

829 Vgl. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 9 Rn. 104; Spannowsky, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, § 9 Rn. 43.1.

830 Vgl. BVerwG, Beschluss vom 09.07.1992 – 4 NB 39/91 (NVwZ 1993, 470, 471).

831 Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, § 1 Rn. 39 m.w.N; Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Kap 8 Rn. 6.

832 Eingehend BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 320 ff.) – abgedruckt oben, siehe 4.2.5.

rechtlich als auch straßenrechtlich geregelt werden könnte, wenn man die straßenrechtliche Widmung als Busspur zuließe.

Bei näherer Betrachtung erweist sich jedoch, dass die beiden Fälle durchaus anders gelagert sind. Denn im Falle des sog. Laternenparkens ging es um die durch Landesgesetz verfügte Herausnahme eines bestimmten Nutzungsvorganges durch Kraftfahrzeuge (nämlich des regelmäßigen Parkens) aus dem zuvor durch die Widmung an sich unbeschränkt für die gesamte Straße festgelegten verkehrlichen Gemeingebrauch. Die Ausübung des Gemeingebrauchs unterliegt nach dem Urteil des BVerfG zum „Laternenparken" jedoch allein dem Straßenverkehrsrecht. Erfolgt jedoch eine Widmung von vornherein nicht für den (gesamten) verkehrlichen Gemeingebrauch, sondern nur für einen bestimmten Benutzerkreis (hier: den ÖPNV bzw. den Linienbusverkehr), so ist die Straße von vornherein nicht für den allgemeinen Kfz-Verkehr gewidmet. Die straßenrechtliche Widmung für den ÖPNV ist dann – ähnlich wie im Falle einer Fußgängerzone oder einer Anliegerstraße – den straßenverkehrsrechtlichen Nutzungsregelungen rechtlich vorgelagert, so dass der Kompetenzbereich „Straßenverkehr" als solcher durch die Widmung nicht berührt wird, das Straßenverkehrsrecht vielmehr nur ergänzend für die Kennzeichnung heranzuziehen ist.[833]

Die widmungsrechtliche (und dem ggf. wiederum vorgelagert die planungsrechtliche Ausweisung) einer Fläche allein für den ÖPNV auf Grundlage des Straßenrechts dient im Unterschied zur straßenverkehrsrechtlichen Anordnung einer Busspur nicht dazu, eine entstandene Verkehrssituation ordnungsrechtlich zu bewältigen, sondern im Sinne einer vorausschauenden Planung dazu, verkehrsordnungsrechtlich zu bewältigende Flächenkonkurrenzen mit dem allgemeinen Kfz-Verkehr erst gar nicht entstehen zu lassen. In dieser Zweckrichtung stimmt sie mit bauplanungsrechtlichen Festsetzungen entsprechenden Inhalts überein. Sie ist folglich nicht ordnungsrechtlicher, sondern planender Natur mit städtebaulichem Einschlag. Die Ausweisung von Busspuren mittels straßenrechtlicher Planungs- und Widmungsakte ist demnach kompetenzrechtlich durchaus möglich.

Unproblematisch möglich ist im Übrigen zweifelsfrei die widmungsrechtliche Ausweisung von eigenständig allein dem Linienbus- und (gegebenenfalls) dem Straßenbahnverkehr dienenden ÖPNV-Straßen, bei denen eine Nutzung durch andere Fahrzeuge von vornherein ausgeschlossen ist. Dieser Fall kann nicht anders behandelt werden als andere widmungsrechtliche Festlegungen, bei denen der Gemeingebrauch auf bestimmte Nutzungsarten (z.B. Fußgänger, Radfahrer) oder Nutzerkreise (z.B. Anlieger) beschränkt ist und anerkanntermaßen davon ausgegangen wird, dass solche möglich sind (siehe auch oben, 4.2.3.1).[834]

4.6.2.2 Gegenwärtige Rechtslage: Straßenverkehrsrecht

Allgemeines, Regelungen im StVG

Das Straßenverkehrsgesetz ermächtigt den Verordnungsgeber in § 6 Abs. 1 Nr. 18 zum Erlass von Verordnungsregelungen über „die Einrichtung von Sonderfahrspuren für Linienomnibusse und Taxen". Hiervon wurde in der StVO durch spezielle Vorschriften über die Kennzeichnung von Bussonderfahrstreifen sowie für fahrstreifenbezogene Lichtzeichenregelungen Gebrauch gemacht.

Weitergehende Bestimmungen für Sonderregelungen zugunsten des ÖPNV, insbesondere auch über die möglichen Gründe für die Anordnung von Vorrechten oder Sonderbehandlungen enthält das StVG selbst nicht. Ihm lässt sich auch keine allgemein geltende Grundsatzbestimmung entnehmen, nach der

---

833 Zur Fußgängerzone grundlegend BVerwG, Urteil vom 26.06.1981 – 7 C 27/79 (NJW 1982, 840).

834 Vgl. die Beispiele bei Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 61 m.w.N.; ferner Herber, in: Kodal, Straßenrecht, Kap. 8 Rn. 6 sowie Kap. 11 Rn. 51.

dem ÖPNV (oder auch den nichtmotorisierten Verkehrsteilnehmern) Vorrang oder besondere Berücksichtigung zuteil kommen würde. Soweit einzelne Verkehrsregelungen in oder auf Grundlage der StVO Sonderbehandlungen des ÖPNV vorsehen und nicht auf die spezielle Ermächtigung des § 6 Abs. 1 Nr. 18 StVG zurückzuführen sind, beruhen diese auf der allgemeinen Ermächtigungsgrundlage des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG für Regelungen zur Sicherheit und Ordnung des Verkehrs.

Konkrete Rechtsgrundlage für die straßenverkehrsrechtliche Anordnung von Busspuren sowie für Ampelvorrangschaltungen für Busse und Straßenbahnen ist die Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO, nach der die Straßenverkehrsbehörden „die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten" können.[835] Darüber hinaus enthält die StVO in § 20 bestimmte an die übrigen Verkehrsteilnehmer gerichtete Verhaltensvorgaben, in denen eine gewisse Vorrangstellung für den ÖPNV zum Ausdruck kommt (besondere Rücksichtnahme bzw. die Gewähr von Vorrang an Haltestellen).

Die VV-StVO hat das Ziel, den ÖPNV besonders zu berücksichtigen, in ihre allgemeinen Hinweise zum Einsatz von Verkehrszeichen aufgenommen. Dort heißt es im Abschnitt „Zu den §§ 39 bis 43 Allgemeines über Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen" unter I. 2. (Rn. 5):

> „Die Flüssigkeit des Verkehrs ist mit den zur Verfügung stehenden Mitteln zu erhalten. Dabei geht die Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmer der Flüssigkeit des Verkehrs vor. Der Förderung der öffentlichen Verkehrsmittel ist besondere Aufmerksamkeit zu widmen."

Regelungen der StVO zu Bussonderfahrstreifen (Busspuren)

Für die Kennzeichnung von Busspuren hält die StVO das auf § 41 Abs. 1 StVO beruhende Vorschriftzeichen 245 mit der amtlichen Bezeichnung „Bussonderfahrstreifen" (nach früherem Recht „Linienomnibusse") bereit. Der Regelungsgehalt des Verkehrszeichens wird in Anlage 2 Nr. 25 der StVO wie folgt beschrieben:

> „**Ge- oder Verbot**
>
> 1. Anderer Fahrverkehr als Omnibusse des Linienverkehrs sowie nach dem Personenbeförderungsrecht mit dem Schulbus-Schild zu kennzeichnende Fahrzeuge des Schüler- und Behindertenverkehrs dürfen Bussonderfahrstreifen nicht benutzen.
>
> 2. Mit Krankenfahrzeugen, Taxen, Fahrrädern und Bussen im Gelegenheitsverkehr darf der Sonderfahrstreifen nur benutzt werden, wenn dies durch Zusatzzeichen angezeigt ist.
>
> 3. Taxen dürfen an Bushaltestellen (Zeichen 224) zum sofortigen Ein- und Aussteigen von Fahrgästen halten.
>
> 4. Mit elektrisch betriebenen Fahrzeugen darf der Bussonderfahrstreifen nur benutzt werden, wenn dies durch Zusatzzeichen angezeigt ist."

Die VV-StVO präzisiert und ergänzt die Bestimmungen im Abschnitt „Zu § 41 Vorschriftzeichen", Unterabschnitt „Zu Zeichen 245 Bussonderfahrstreifen" durch einige Vorgaben, die nachfolgend im Auszug wiedergegeben werden (Rn. 1 bis 21[836]):

> „**Zu Zeichen 245 Bussonderfahrstreifen**
>
> Durch das Zeichen werden markierte Sonderfahrstreifen den Omnibussen des Linienverkehrs sowie des Schüler- und Behindertenverkehrs vorbehalten.
>
> I.
>
> Der Sonderfahrstreifen soll im Interesse der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs Störungen des Linienverkehrs vermeiden und einen geordneten und zügigen Betriebsablauf ermöglichen. Er ist damit geeignet, den öffentlichen Personenverkehr gegenüber dem Individualverkehr zu fördern (vgl. Nummer I 2 letzter Satz zu den §§ 39 bis 43; Randnummer 5).

---

835 BVerwG, Urteil vom 27.01.1993 – 11 C 35/92 (NJW 1993, 1729, 1730 f.).

836 Auf die Angabe der einzelnen Randnummern wurde zur besseren Übersichtlichkeit verzichtet.

II.

1. Die Anordnung von Sonderfahrstreifen kommt dann in Betracht, wenn die vorhandene Fahrbahnbreite ein ausgewogenes Verhältnis im Verkehrsablauf des öffentlichen Personenverkehrs und des Individualverkehrs unter Berücksichtigung der Zahl der beförderten Personen nicht mehr zulässt. Auch bei kurzen Straßenabschnitten (z. B. vor Verkehrsknotenpunkten) kann die Anordnung von Sonderfahrstreifen gerechtfertigt sein. Die Anordnung von Sonderfahrstreifen kann sich auch dann anbieten, wenn eine Entflechtung des öffentlichen Personenverkehrs und des Individualverkehrs von Vorteil ist oder zumindest der Verkehrsablauf des öffentlichen Personennahverkehrs verbessert werden kann.

2. Vor der Anordnung des Zeichens ist stets zu prüfen, ob nicht durch andere verkehrsregelnde Maßnahmen (z. B. durch Zeichen 220, 253, 283,301, 306, 421) eine ausreichende Verbesserung des Verkehrsflusses oder eine Verlagerung des Verkehrs erreicht werden kann.

3. Sonderfahrstreifen dürfen in Randlage rechts, in Einbahnstraßen rechts oder links, in Mittellage allein oder im Gleisraum von Straßenbahnen sowie auf baulich abgegrenzten Straßenteilen auch entgegengesetzt der Fahrtrichtung angeordnet werden.

4. Die Sicherheit des Radverkehrs ist zu gewährleisten. Kann der Radverkehr nicht auf einem gesonderten Radweg oder Radfahrstreifen geführt werden, sollte er im Benehmen mit den Verkehrsunternehmen auf dem Sonderfahrstreifen zugelassen werden. Ist das wegen besonderer Bedürfnisse des Linienverkehrs nicht möglich und müsste der Radverkehr zwischen Linienbus- und dem Individualverkehr ohne Radfahrstreifen fahren, ist von der Anordnung des Zeichens abzusehen.

5. Werden Krankenfahrzeuge, Fahrräder, Busse im Gelegenheitsverkehr oder elektrisch betriebene Fahrzeuge zugelassen, dürfen auf dem Sonderfahrstreifen keine besonderen Lichtzeichen (§ 37 Absatz 2 Nummer 4 Satz 2, 2. Halbsatz) für den öffentlichen Personenverkehr (Anlage 4 der BOStrab) gezeigt werden, es sei denn, für diese Verkehre werden eigene Lichtzeichen angeordnet.

6. Taxen sollen grundsätzlich und elektrisch betriebene Fahrzeuge dürfen auf Sonderfahrstreifen zugelassen werden, wenn dadurch der Linienverkehr nicht wesentlich gestört wird. Satz 1 gilt nicht für Sonderfahrstreifen im Gleisraum von Schienenbahnen. Insbesondere für den Übergang der Sonderfahrstreifen zum allgemeinen Verkehrsraum gilt für die Zulassung von elektrisch betriebenen Fahrzeugen auf diesen Sonderfahrstreifen, dass die Gewährleistung eines sicheren und flüssigen allgemeinen Verkehrsablaufs stets vorgeht.

[…]

11. Die Zeichen sind auf die Zeiten zu beschränken, in denen Linienbusverkehr stattfindet. Dies gilt nicht, wenn sich der Sonderfahrstreifen in Mittellage befindet und baulich oder durch Zeichen 295 von dem Individualverkehr abgegrenzt ist. Dann soll auf eine zeitliche Beschränkung verzichtet werden. Die Geltungsdauer zeitlich beschränkter Sonderfahrstreifen sollte innerhalb des Betriebsnetzes einheitlich angeordnet werden.

12. Die Anordnung von Sonderfahrstreifen soll in der Regel nur dann erfolgen, wenn mindestens 20 Omnibusse des Linienverkehrs pro Stunde der stärksten Verkehrsbelastung verkehren.

III.

1. Zur Aufstellung vgl. Nummer III 8 zu §§ 39 bis 43. Das Zeichen ist an jeder Kreuzung und Einmündung zu wiederholen. Zur Verdeutlichung kann die Markierung „BUS" auf der Fahrbahn aufgetragen werden.

[…]

5. Die Flüssigkeit des Verkehrs auf Sonderfahrstreifen an Kreuzungen und Einmündungen kann durch Abbiegeverbote für den Individualverkehr (z. B. Zeichen 209 bis 214) verbessert werden. Notfalls sind besondere Lichtzeichen (§ 37 Absatz 2 Nummer 4) anzuordnen. Die Einrichtung von Busschleusen oder die Vorgabe bedarfsgerechter Vor- und Nachlaufzeiten an Lichtzeichenanlagen wird empfohlen.

[…]

IV.

Die Funktionsfähigkeit der Sonderfahrstreifen hängt weitgehend von ihrer völligen Freihaltung vom Individualverkehr ab."

Regelungen der StVO zu speziellen Lichtzeichenregelungen (Ampelregelungen) für den ÖPNV

Die Einrichtung besonderer Schaltungen für Ampeln (amtlich „Lichtzeichenanlagen") geschieht auf Grundlage von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO in Verbindung mit der allgemeinen Kennzeichenbestimmung für Wechsellichtzeichen, Dauerlichtzeichen und Grünpfeil nach § 37 StVO.

Gesonderte Ampelschaltungen setzen dabei stets voraus, dass getrennte Fahrstreifenmarkierungen vorhanden sind. Fehlen solche, so sind die für den allgemeinen Straßenverkehr geltenden Lichtzeichen auch für Fahrzeuge des ÖPNV verbindlich.

In § 37 Abs. 2 Nr. 4 StVO wird insoweit bestimmt:

> „4. Für jeden von mehreren markierten Fahrstreifen (Zeichen 295, 296 oder 340) kann ein eigenes Lichtzeichen gegeben werden. Für Schienenbahnen können besondere Zeichen, auch in abweichenden Phasen, gegeben werden; das gilt auch für Omnibusse des Linienverkehrs und nach dem Personenbeförderungsrecht mit dem Schulbus-Zeichen zu kennzeichnende Fahrzeuge des Schüler- und Behindertenverkehrs, wenn diese einen vom übrigen Verkehr freigehaltenen Verkehrsraum benutzen; dies gilt zudem für Krankenfahrzeuge, Fahrräder, Taxen und Busse im Gelegenheitsverkehr, soweit diese durch Zusatzzeichen dort ebenfalls zugelassen sind."

Die speziellen, von den für den allgemeinen Straßenverkehr geltenden Rot-Gelb-Grün-Ampeln abweichenden Lichtzeichen für den ÖPNV – auch für Busse – sind abweichend von der üblichen Systematik des Straßenverkehrsrechts – in Anlage 4 der Verordnung über den Bau und Betrieb der Straßenbahnen (Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung – BOStrab)[837] geregelt. Dabei handelt es sich um balkenartige Symbole sowie einige Buchstaben.

Auf die Anwendbarkeit der BOStrab-Zeichen weist die VV-StVO in ihrem Abschnitt „Zu § 37 Wechsellichtzeichen, Dauerlichtzeichen und Grünpfeil", Unterabschnitt „Zu Nummer 4" (Rn. 41) hin:

> „II. Besondere Zeichen sind die in der Anlage 4 der Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung aufgeführten. Zur Markierung vorbehaltener Fahrstreifen vgl. zu Zeichen 245."

Einen ausdrücklichen Verweis auf die Anwendbarkeit der Zeichen der BOStrab enthält die StVO selbst nicht.

Der VV-StVO zu Absatz 2 des § 37 StVO lassen sich im Übrigen einige an die Behörden gerichtete Vorgaben und Hinweise zu den Voraussetzungen und Randbedingungen des Einsatzes von Lichtzeichenanlagen entnehmen. Dazu gehören etwa die Pflicht zur vorangehenden Prüfung der Erforderlichkeit unter Heranziehung von Sachverständigen (siehe dort Rn. 3), die notwendigen Größenmaße und Standorte (Rn. 5 und 6), Hinweise zur Erforderlichkeit (Rn. 7-9), Empfehlungen zur Abstimmung auf eine „grüne Welle" (Rn. 12) und zur Schaltung in Abhängigkeit von Verkehrsstärken (Rn. 13) sowie die Festlegung notwendiger Übergangszeiten bei verschiedenen Situationen und Schaltarten (Rn. 17).

Über die hinter den Schaltungen steckenden Steuerungen bzw. Programmierungen, mit denen festgelegt wird, in welchen Zeiträumen für welchen Verkehr welche Signale gegeben werden, trifft die StVO keine Aussage. Auch die dafür zu verwendenden Techniken regelt die StVO nicht, so dass die zuständige Behörde grundsätzlich auf alle verfügbaren Techniken zurückgreifen kann. Aus der VV-StVO ergeben sich insoweit mit Ausnahme der Vorgaben über notwendige Übergangszeiten (siehe Rn. 17 zu § 37) ebenfalls keine Bindungen, sondern nur Anwendungshinweise. Dass grundsätzlich auch lichtzeichengeführte Zuflussregelungen möglich sind, lässt sich einer Erwähnung in Randnummer 17 zu § 37 der VV-StVO entnehmen.

Verbindliche rechtliche Vorgaben über die zulässigen Schalttechniken und Schaltfolgen sind mit Blick auf die Anwendung der Lichtzeichen auf Grundlage von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO auch nicht nötig. § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO legt es in die Verantwortung der zuständigen Behörde, die Schaltfolge so einzustellen, dass Gefahren für die Sicherheit und Ordnung (= Leichtigkeit/Flüssigkeit) des Verkehrs vermieden werden. Da die Vorschrift der Behörde insoweit ein Ermessen einräumt, steht dieser im Ergebnis ein

---

[837] Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung vom 11. Dezember 1987 (BGBl. I S. 2648), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 16. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2938) geändert worden ist.

weiter Spielraum zur Verfügung, um die Lichtzeichenanlagen situationsangemessen zu führen und die Schaltungen entsprechend einzustellen.

Speziell für ÖPNV-Verkehre mit Straßenbahnen und/oder Bussen können die Behörden auf Grundlage des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO unter Verwendung verfügbarer Techniken je nach Situation ebenso starre Signalführungen wie Bedarfsschaltungen unterschiedlicher Art vorsehen. § 37 Abs. 2 Nr. 4 StVO bindet sie lediglich daran, gesonderte Signale ausschließlich dort einzusetzen, wo es eine getrennte Fahrstreifenführung gibt.

Regelungen der StVO zu Haltestellen

Haltestellen des Linienverkehrs werden mit dem auf § 41 Abs. 1 StVO beruhenden Vorschriftzeichen 224 gekennzeichnet. Anlage 2 der StVO enthält dazu folgende ergänzende Beschreibung:

> „**Ge- oder Verbot**
> Wer ein Fahrzeug führt, darf bis zu 15 m vor und hinter dem Zeichen nicht parken.
> **Erläuterung**
> Das Zeichen kennzeichnet eine Haltestelle des Linienverkehrs und für Schulbusse. Das Zeichen mit dem Zusatzzeichen „Schulbus“ (Angabe der tageszeitlichen Benutzung) auf einer gemeinsamen weißen Trägerfläche kennzeichnet eine Haltestelle nur für Schulbusse.“

Gemäß § 20 StVO gelten für das Verhalten der übrigen Verkehrsteilnehmer an Haltestellen bestimmte Ge- und Verbote, mit denen die Funktion und vor allem die Sicherheit an Haltestellen gesichert werden soll. Daraus ergeben sich auch gewisse Vorrangwirkungen:

> „**§ 20 Öffentliche Verkehrsmittel und Schulbusse**
> (1) An Omnibussen des Linienverkehrs, an Straßenbahnen und an gekennzeichneten Schulbussen, die an Haltestellen (Zeichen 224) halten, darf, auch im Gegenverkehr, nur vorsichtig vorbeigefahren werden.
> (2) Wenn Fahrgäste ein- oder aussteigen, darf rechts nur mit Schrittgeschwindigkeit und nur in einem solchen Abstand vorbeigefahren werden, dass eine Gefährdung von Fahrgästen ausgeschlossen ist. Sie dürfen auch nicht behindert werden. Wenn nötig, muss, wer ein Fahrzeug führt, warten.
> (3) Omnibusse des Linienverkehrs und gekennzeichnete Schulbusse, die sich einer Haltestelle (Zeichen 224) nähern und Warnblinklicht eingeschaltet haben, dürfen nicht überholt werden.
> (4) An Omnibussen des Linienverkehrs und an gekennzeichneten Schulbussen, die an Haltestellen (Zeichen 224) halten und Warnblinklicht eingeschaltet haben, darf nur mit Schrittgeschwindigkeit und nur in einem solchen Abstand vorbeigefahren werden, dass eine Gefährdung von Fahrgästen ausgeschlossen ist. Die Schrittgeschwindigkeit gilt auch für den Gegenverkehr auf derselben Fahrbahn. Die Fahrgäste dürfen auch nicht behindert werden. Wenn nötig, muss, wer ein Fahrzeug führt, warten.
> (5) Omnibussen des Linienverkehrs und Schulbussen ist das Abfahren von gekennzeichneten Haltestellen zu ermöglichen. Wenn nötig, müssen andere Fahrzeuge warten.
> (6) Personen, die öffentliche Verkehrsmittel benutzen wollen, müssen sie auf den Gehwegen, den Seitenstreifen oder einer Haltestelleninsel, sonst am Rand der Fahrbahn erwarten.“

In der Praxis werden die von parkenden Fahrzeugen einzuhaltenden Abstände häufig nicht eingehalten, so dass deren Benutzung durch die Fahrzeuge des ÖPNV erschwert wird und unter Umständen Sicherheitsgefahren entstehen. Diese Problematik ist in erster Linie eine der Überwachung und Sanktionierung sowie der praktischen Durchsetzung der Verbotsregelung, worauf teils bereits unter 4.5.3 eingegangen wurde, teils weiter unten noch einzugehen sein wird (siehe unter 4.6.4).

4.6.2.3 Rechtsfragen der Bevorrechtigung des ÖPNV

Die Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Busspuren

Die grundsätzliche Zulässigkeit der Einrichtung von Busspuren ist seit 1993 höchstrichterlich anerkannt und unumstritten.[838] Nach der betreffenden Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts kann ein Sonderfahrstreifen für Linienomnibusse von der Straßenverkehrsbehörde angeordnet werden, wenn diese Maßnahmen zur Förderung der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs, insbesondere seiner Flüssigkeit und Leichtigkeit in innerstädtischen Ballungsgebieten, geeignet und erforderlich ist (§ 45 Abs. 1 Satz 1 StVO).[839]

Das Gericht machte in seiner Entscheidung insbesondere zweierlei deutlich:

- Zum einen, dass die Bestimmungen des StVG einen „gewissen Vorrang" für den ÖPNV vorsehen,
- zum anderen, dass die Anordnung von Sonderregelungen für den ÖPNV auf Grundlage des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO zu erfolgen hat, also unter der Voraussetzung steht, dass sie für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs erforderlich ist.

Im Einzelnen führte das Gericht unter anderem aus:[840]

> „Die durch das Aufstellen entsprechender Verkehrsschilder verlautbarte Anordnung einer Busspur (§ 41 II Nr. 5 Zeichen 245 StVO – „Linienomnibusse") findet ihre rechtliche Grundlage in § 45 I 1 StVO. Danach können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten. Zu derartigen verkehrsbeschränkenden Maßnahmen gehört auch die streitige Anordnung und Ausweisung der Busspur. Nach der Rechtsprechung des BVerwG sind Verkehrsregelungen, die den innerstädtischen Straßenverkehr mit Kraftfahrzeugen zum Zweck der Verkehrssicherheit oder -ordnung lenken oder beschränken, durch § 45 I StVO gedeckt, wenn die Maßnahmen zu diesem Zweck - insbesondere zur Wiederherstellung oder Verbesserung der Flüssigkeit und Leichtigkeit der Verkehrs in innerstädtischen Ballungsgebieten - geeignet und erforderlich sind (BVerwG, Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 8 = NJW 1981, 184). So verhält es sich bei der angefochtenen Busspur.
>
> […]
>
> Für einen solchen Fall der Beeinträchtigung von Flüssigkeit und Leichtigkeit des Gesamtverkehrs und insbesondere des Linienbusverkehrs durch eine (über) große Anzahl von Kraftfahrzeugen in innerstädtischen Ballungsräumen stellt § 41 II StVO den Straßenverkehrsbehörden mit der Befugnis zur Anordnung und Aufstellung des Verkehrszeichens 245 „Linienomnibusse" ein – grundsätzlich zulässiges und geeignetes – Mittel zur Verfügung, um den öffentlichen Straßenverkehr zu ordnen und zu einem Ausgleich zwischen den Bedürfnissen des der Allgemeinheit dienenden öffentlichen Personennahverkehrs und den Interessen des Individualverkehrs zu kommen. Dabei wird – kraft bundesrechtlicher Ermächtigung – dem öffentlichen Personenverkehr wegen seiner Bedeutung für die Allgemeinheit ein gewisser rechtlicher und faktischer Vorrang vor dem Individualverkehr eingeräumt. Die Förderung des öffentlichen Personenverkehrs durch Ausweisung einer Busspur ist freilich nicht notwendig mit Nachteilen für den Individualverkehr verbunden; die Einrichtung eines Sonderfahrstreifens für Linienomnibusse kommt dem Individualverkehr zumindest insofern zustatten, als sie die diesem verbleibende Verkehrsfläche vom Linienbusverkehr entlastet und somit vielfach eine Verstetigung des Gesamtverkehrs bewirkt. Daher ist die in Abschnitt I Nr. 6 der Verwaltungsvorschriften zu Zeichen 245 enthaltene norminterpretierende Aussage grundsätzlich unbedenklich, wonach sich die Anordnung von Sonderfahrstreifen anbieten kann, wenn eine Entflechtung des öffentlichen Personenverkehrs und des Individualverkehrs von Vorteil ist oder zumindest der Verkehrsablauf des öffentlichen Personennahverkehrs verbessert werden kann. Allerdings wäre ein Sonderfahrstreifen für Linienomnibusse dann kein geeignetes

---

838 Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, § 21 Rn. 682 m.w.N.; Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 45 StVO Rd. 22; vgl. auch OVG Bremen, Beschluss vom 10.12.1990 – 1 B 65/90 (NZV 1991, 125); BayObLG, Beschluss vom 10.10.1984 – 2 Ob OWi 287/84 (BayObLGSt 1984, 109); KG, Beschluss vom 03.12.2007 – 12 U 191/07 (NZV 2008, 297).

839 BVerwG, Urteil vom 27.01.1993 – 11 C 35/92 (NJW 1993, 1729, Ls. 1).

840 BVerwG, Urteil vom 27.01.1993 – 11 C 35/92 (NJW 1993, 1729, 1730 f.).

> Mittel zur Förderung der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs i. S. des § 45 I StVO, wenn die Busspur nach den Umständen des konkreten Falles zwar zu Vorteilen für den Linienbusverkehr, zugleich aber zu einer Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit oder einer sonstigen unverhältnismäßigen Zurücksetzung der Belange des Individualverkehrs (vgl. dazu BVerwG, Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 8 = NJW 1981, 184) führte.
>
> Im vorliegenden Fall ist die Busspur geeignet, die Flüssigkeit und Leichtigkeit zumindest des öffentlichen Personennahverkehrs zu verbessern, ohne unverhältnismäßige Nachteile für den Individualverkehr zu verursachen. […]"

Entscheidend für die Anerkennung der Zulässigkeit priorisierender Maßnahmen für den ÖPNV ist der Umstand, dass das Gericht von der Einräumung eines „gewissen rechtlichen und faktischen Vorrangs" für den ÖPNV durch das der StVO zugrunde liegende Straßenverkehrsgesetz ausgeht. Damit spricht es aus, dass insoweit von der nach der herrschenden Auffassung grundsätzlich die Straßenverkehrsordnung prägenden „Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit"[841] (siehe dazu oben, 4.2.4.5) eine Ausnahme zu machen ist: Indem § 6 Abs. 1 Nr. 18 StVG den Verordnungsgeber zu Sonderregelungen für den Linienbusverkehr ermächtigt, bringt das Gesetz nach Auffassung des BVerwG zum Ausdruck, dass dem ÖPNV im Rahmen der Anwendung der StVO eine Vorrangstellung zukommt.

Das Gericht bettet diese Vorrangstellung gewissermaßen in § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO ein, indem es eine besondere Berücksichtigung der Belange des ÖPNV bei den auf Grundlage dieser Vorschrift ergehenden Verwaltungsakten für zulässig erachtet – gebunden allerdings daran, dass die Sonderregelung zur Sicherung des ÖPNV-Verkehrsflusses geeignet und erforderlich ist und den übrigen Verkehr nicht unverhältnismäßig benachteiligt. Dass die Busspur zu Nachteilen für andere Verkehrsteilnehmer führt, reicht demnach nicht aus, um von einer Unzulässigkeit auszugehen. Die Nachteile müssen vielmehr unverhältnismäßig sein – das heißt so erheblich, dass sie die mit der Busspur erreichbaren Vorteile für die Flüssigkeit des Busverkehrs überwiegen. Davon ist nach Auffassung des BVerwG regelmäßig nicht auszugehen, wenn innerhalb der Anordnungszeit die (bereits damals) in der VV-StVO geforderte Mindestfrequenz von 20 Bussen pro Stunde erreicht wird.[842]

Spielräume und Begrenzungen für die Anordnung von Busspuren

Auf den ersten Blick scheint die Rechtslage für die Zulässigkeit von Bussonderfahrstreifen und damit auch die grundsätzliche Frage nach den Möglichkeiten für ÖPNV-Bevorrechtigungen im Straßenverkehrsrecht durch das Busspur-Urteil des BVerwG positiv geklärt. Zu beachten ist jedoch, dass die Bindung an § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO mit einigen wesentlichen Restriktionen verbunden ist:

- Erstens ist die Anordnung von Busspuren demnach nur aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs möglich, also nicht auch aus städtebaulichen Gründen bzw. zum Zwecke der Minderung von Belastungen durch den Straßenverkehr.
- Zweitens wird die Entscheidung allein durch die Straßenverkehrsbehörde getroffen, ohne dass den Gemeinden (oder auch dem Aufgabenträger des ÖPNV) insoweit Mitwirkungsbefugnisse zustünden.
- Drittens liegt die Entscheidung im (freien) behördlichen Ermessen. Ihr Handeln ist also weder gebunden noch durch eine Soll-Regelung gesteuert.

Mit der durch § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO ermöglichten Anwendung auf konkrete Verkehrssituationen, in denen der ÖPNV-Verkehrsfluss im Mischverkehr mit anderen Fahrzeugen erheblich beeinträchtigt

---

841 Grundlegend Steiner, NJW 1993, 3161, 3164, der ausdrücklich von der Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit der Straßenverkehrsordnung spricht, nicht des Straßenverkehrsrechts. Daran anknüpfend BVerwG, Urteil vom 28.05.1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427, 429); BVerwG, Urteil vom 23.09.2010 – 3 C 32/09 (BeckRS 2010, 56020), Rn. 47.

842 BVerwG, Urteil vom 27.01.1993 – 11 C 35/92 (NJW 1993, 1729, 1731).

würde, werden sicherlich die meisten und drängendsten Anlässe für getrennte Wegführungen oder Ampelschaltungen erfasst.

Das gilt speziell im Falle von Busspuren grundsätzlich aber nur dann, wenn die in der VV-StVO festgelegte Schwelle von mindestens 20 Bussen pro Stunde erreicht oder überschritten wird (siehe die VV zu Zeichen 245 unter II. 12, abgedruckt oben). Auch unterhalb dieser Schwelle können die Beeinträchtigungen des Busverkehrs jedoch gravierend sein, insbesondere wenn es um die Sicherung von Anschlüssen an Knotenpunkten geht oder der Zeitverlust zwar weniger als 20 Fahrzeuge betrifft, für die betroffenen Fahrgästen jedoch zu erheblichen Nachteilen führt. Die VV-StVO untersagt die Anordnung von Busspuren in derartigen Fällen nicht generell, denn sie fordert die Anwendung des Schwellenmaßes nur „in der Regel". Sind die Beeinträchtigungen des Busverkehrs unterhalb von 20 Bussen pro Stunde im Einzelfall gleichwohl erheblich, so kann also durchaus eine Busspur angeordnet werden. Kriterien gibt die VV-StVO hierfür jedoch nicht vor. Angemerkt sei insofern ergänzend, dass das BVerwG die betreffende Schwelle nicht für rechtlich geboten erklärt, sondern die Überschreitung in dem betrachteten Fall lediglich als Grund dafür herangezogen hat, keine Unverhältnismäßigkeit anzunehmen.[843] Auch aus dem Busspur-Urteil des BVerwG kann folglich nicht abgeleitet werden, dass eine Anordnung unterhalb des Schwellenwertes von 20 Bussen pro Stunde ausnahmslos unzulässig wäre.

§ 45 Abs. 9 Satz 3 StVO steht der Anordnung von Busspuren in entsprechenden Fällen nicht entgegen. Nach dieser Vorschrift „dürfen Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt" (eingehend dazu oben, 4.2.4.3). Auf den ersten Blick könnte man meinen, § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO stehe der Anordnung von Busspuren entgegen, weil es hier nicht um die Verkehrssicherheit geht, sondern lediglich um die Flüssigkeit und damit um die Ordnung des Verkehrs. Das wäre jedoch ein Missverständnis. Denn der Begriff „Gefahr" darf nicht mit „Gefahr für die Sicherheit" gleichgesetzt werden. Die durch § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO geschützten Rechtsgüter sind die Sicherheit *und* die Ordnung des Verkehrs.[844] Wenn § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO von einer Gefahr spricht, so geht es um Gefahren für sämtliche von § 45 Abs. 1 Satz 1 geschützten Rechtsgüter. Mithin sind auch Gefahren für die Ordnung und damit für die Flüssigkeit des ÖPNV als besonders schützenswertem Teil des Straßenverkehrs erfasst.[845] Das kann vor dem Hintergrund der einschlägigen Gerichtsentscheidungen zu der Vorschrift, bei denen es stets um Sicherheitsfragen geht[846], leicht übersehen werden. Aus § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO kann daher im vorliegenden Kontext nur geschlossen werden, dass die Anordnung von Busspuren nicht schon dann angeordnet werden kann, wenn es – wie im Stadtverkehr allgemein üblich – zu gelegentlichen Fahrzeitverlängerung wegen einer erhöhten Verkehrsdichte kommt. Zulässig ist die Anordnung vielmehr nur, wenn eine örtliche Situation vorliegt, in der der Verkehrsfluss des ÖPNV in erheblich überdurchschnittlichem Maße beeinträchtigt ist.

Generell nicht erfasst werden von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO von vornherein Fälle, in denen eine Stadt Busspuren und/oder Ampelvorrangschaltungen vorausschauend zur Lenkung der Verkehrsströme und insbesondere zur Minderung von innerstädtischen Belastungen durch den motorisierten Individualverkehr einsetzen will. Denn die Anordnung einer Busspur setzt nach den Grundsätzen des Gefahrenabwehrrechts stets voraus, dass die Beeinträchtigungen des Verkehrsflusses für den Busverkehr bereits eingetreten sind oder ihr Eintreten ohne die Sonderregelung mit ausreichender Wahrschein-

843 Vgl. BVerwG, Urteil vom 27.01.1993 – 11 C 35/92 (NJW 1993, 1729, 1731).

844 Für alle Sauthoff, Öffentliche Straßen, § 21 Rn. 667 f. m.w.N.

845 Ähnlich Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 45 StVO Rd. 12 m.w.N.

846 Vgl. insb. BVerwG, Urteil vom 05.04.2001 – 3 C 23/00 [Geschwindigkeitsbegrenzung], (NJW 2001, 3139); BVerwG, Urteil vom 23 9.2010 – 3 C 37/09 [Überholverbot], (NJW 2011, 246).

lichkeit zu erwarten wäre. Es ist daher nicht möglich, die Ausweisung von Busspuren außerhalb von eingetretenen oder absehbaren Beeinträchtigungssituationen gezielt als Mittel einzusetzen, um die Attraktivität des ÖPNV als solche zu erhöhen oder auch schon dem Eintreten geringer Verspätungen vorzubeugen.

Erst recht ist es nicht möglich, insoweit tragend städtebauliche Erwägungen anzustellen oder etwa Busspuren einzusetzen, um die Zuflussmenge von anderen Kraftfahrzeugen in bestimmte Straßen oder Stadtgebiete zu begrenzen, auch wenn dies z.B. für die Luftreinhaltung, die Lärmbekämpfung oder die Erhöhung der Aufenthaltsqualität an den Straßen sinnvoll wäre. Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist es zwar nicht ausgeschlossen, bei Anordnungen nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO über auf die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs bezogene Ziele auch Motive städtebaulicher Art zu verfolgen. Es müssen aber ausreichende (rein) straßenverkehrsbezogene Gründe vorliegen, die unabhängig von anderweitigen Motiven selbständig den Erlass der verkehrsbeschränkenden Anordnungen tragen.[847]

Aus der auf die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs eingeengten Perspektive des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO liegt es nahe, den Gemeinden (oder ggf. den Verkehrsträgern) keine Einflussmöglichkeit auf die Anordnung der Sonderregelungen zu geben. Wie auch im Falle der Parkraumbewirtschaftung (siehe oben, 4.5.2.3 und 4.5.2.4) wäre das jedoch auch hier sinnvoll, da die Maßnahmen praktisch häufig auch einen verkehrsplanend-städtebaulichen Einschlag haben (bzw. erhalten sollten).

Der Umstand, dass es sich bei § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO um eine Ermessensvorschrift handelt, führt dazu, dass die zuständige Behörde die Einrichtung von Busspuren oder besonderen Ampelschaltungen auch bei Vorliegen den in der VV-StVO beschriebenen Voraussetzungen lediglich anordnen *kann*, aber nicht muss. In der Praxis kann dies dazu führen, dass einzelne zuständige Behörden eine restriktive Haltung einnehmen und es dadurch nicht zur Anordnung kommt, obwohl es in der Sache sinnvoll wäre. So kann es insbesondere dort liegen, wo der Konkurrenzdruck um die Flächen besonders groß ist, Probleme für die Erreichbarkeit der Grundstücke durch Anwohner oder anliegende Geschäfte entstehen oder die zuständige Behörde den möglichst flüssigen allgemeinen Autoverkehr für wichtiger erachtet.

Nutzung von Busspuren durch andere Fahrzeuge

In Einzelfällen kann die Effektivität von Busspur-Regelungen darunter leiden, dass auch anderen Verkehrsteilnehmern die Mitbenutzung gestattet ist beziehungsweise wird.

Hierzu sieht die VV-StVO vor, dass die Benutzung von Bussonderfahrstreifen durch Taxis im Regelfall zugelassen werden soll und die Benutzung durch Elektrofahrzeuge zugelassen werden kann (siehe zu Zeichen 245 unter II. 6., oben abgedruckt). Die Kennzeichnung erfolgt ggf. durch Zusatzzeichen. Von der Möglichkeit, die Benutzung durch E-Fahrzeuge zuzulassen, machen die Straßenverkehrsbehörden bislang offenbar nur sehr selten Gebrauch – was verständlich ist, denn eine Zulassung würde bei der politisch gewünschten Zunahme der E-Fahrzeuge die angestrebte Vorrangwirkung für den ÖPNV zunichtemachen.

Problematischer ist in der Praxis sowohl für die Sicherheit als auch für den Verkehrsfluss auf der Busspur die Mitbenutzung durch den Radverkehr. Für diesen ist in der VV-StVO unter II. 4. vorgesehen, dass er bei Fehlen der Möglichkeit zur gesonderten Wegführung im Benehmen mit den Verkehrsunternehmen auf der Busspur zugelassen werden soll, jedoch von der Anordnung der Busspur abzusehen ist, sofern der Radverkehr anderenfalls zwischen Linienbus- und dem Individualverkehr ohne Radfahrstreifen stattfinden müsste.

---

[847] Grundlegend BVerwG, Urteil vom 25.04.1980 – 7 C 19/78 (NJW 1981, 184); vgl. auch Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 45 Rn. 5 m.w.N.

Die VV-StVO versucht auf diese Weise erkennbar, angemessene Lösungen für die jeweiligen räumlichen Konflikte zu finden. Praktisch scheitern derartige Möglichkeiten jedoch oft an den schwierigen örtlichen Verhältnissen. Im ungünstigsten Fall sieht die VV-StVO interessanterweise ein „Zurückstehen" des ÖPNV vor, indem von der Anordnung eines Sonderfahrstreifens abgesehen werden soll. Ein stattdessen an sich ebenfalls für bestimmte Zeiträume denkbares Durchfahrtverbot für andere Kraftfahrzeuge zieht die VV nicht in Betracht. Das macht deutlich, dass der Vorrang des ÖPNV im Verständnis der VV-StVO nur ein bedingter ist. Es mag sein, dass ein solches Durchfahrtverbot in vielen Situationen zu weit gehen würde, auch weil es zu gravierende Folgeprobleme an anderer Stelle verursachen könnte. Dass ein solches nach der VV-StVO jedoch überhaupt nicht in Betracht zu ziehen sein soll, erscheint mit Blick einerseits auf die Weite der verkehrsordnungsrechtlichen Generalklausel und andererseits auf den im StVG zumindest partiell angelegten ÖPNV-Vorrang allzu vorsichtig.

Zur Zulässigkeit reiner ÖPNV-Straßen

Mit der weitergehenden Möglichkeit zur (ggf. zeitweiligen) Komplett-Ausweisung von eigenständigen ÖPNV-Straßen (oder Straßenabschnitten) hat sich die Rechtsprechung bisher nicht befasst. Insbesondere war diese Möglichkeit nicht Gegenstand der Busspur-Entscheidung des BVerwG aus dem Jahr 1993. Die Ausführungen des Gerichts zur Verhältnismäßigkeit im dortigem Urteil sprechen jedoch von ihrem Duktus her tendenziell gegen diese Möglichkeit. Denn sie bringen zum Ausdruck, dass das Nutzungsinteresse der sonstigen Verkehrsteilnehmer an der Straße nicht unzumutbar beeinträchtigt werden darf.

Zu beachten ist auch, dass sich die Ermächtigungsgrundlage des § 6 Abs. 1 Nr. 18 StVG ausdrücklich nur auf „Sonderfahrspuren" bezieht, sich also ihrem eindeutigen Wortlaut nach lediglich auf den Fall mehrspuriger Straßen erstreckt, auf denen dem sonstigen Straßenverkehr (mindestens) eine Fahrspur verbleibt. Dem folgend geht auch die VV-StVO ausschließlich auf die Anordnung von einzelnen Sonderfahrstreifen auf mehrstreifigen Straßen ein, während die denkbare Möglichkeit der (ggf. auch zeitweisen) Ausweisung bestimmter Straßen als ausschließlich dem ÖPNV dienend (und ggf. Taxis sowie dem Radverkehr) keine Erwähnung findet.

Es erscheint daher unsicher, ob es den Straßenverkehrsbehörden erlaubt ist, in besonders gravierenden Fällen der Verkehrsflussbeeinträchtigung für den ÖPNV, in denen es an genügend Platz für mehrere Fahrspuren je Richtung fehlt, den gesamten sonstigen Kfz-Verkehr (zeitweise) von der Straßenbenutzung auszuschließen. Verkehrszeichentechnisch wäre das ohne weiteres machbar.

Auch materiellrechtlich spricht letztlich Überwiegendes dafür, dass die Anordnung reiner ÖPNV- bzw. Busstraßen zumindest in bestimmten Einzelfällen durchaus zulässig sein kann. Maßgebend ist insofern ungeachtet des § 6 Abs. 1 Nr. 18 StVG die Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO – so dass es letztlich darauf ankommt, ob die Gründe zur Anordnung einer ausschließlichen ÖPNV-Nutzung so gewichtig sind, dass sie die sonstigen zu berücksichtigenden Interessen, insbesondere diejenigen von anderen Verkehrsteilnehmern und von Anliegern überwiegen. Denn § 6 Abs. 1 Nr. 18 StVG ermächtigt den Verordnungsgeber lediglich dazu, Regelungen für Bussonderfahrstreifen zu schaffen. Die Vorschrift befasst sich nicht mit eigenständigen ÖPNV- oder Busstraßen. Sie schränkt daher den Anwendungsbereich des im Übrigen maßgebenden § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG nicht ein, der den Verordnungsgeber zu Regelungen für die Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs ermächtigt und zu dessen konkreter Umsetzung die Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO geschaffen wurde.

In Anwendung des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO sind zumindest einzelne Fallkonstellationen denkbar, in denen die Nutzungsinteressen sonstiger Verkehrsteilnehmer und etwaige Anliegerinteressen gegenüber dem Interesse an einem flüssigen ÖPNV zurückzutreten haben. So kann es etwa liegen, wenn der sonstige Straßenverkehr ohne größere Nachteile über andere Straßen geleitet werden kann oder wenn die andernfalls zu befürchtenden Nachteile für den ÖPNV bzw. dessen Fahrgäste so gravierend wären, dass die Nachteile für den sonstigen Kfz-Verkehr in der Abwägung hinnehmbar erscheinen.

Da das StVG jedoch keinen allgemeinen Grundsatz des Vorrangs oder der besonderen Berücksichtigung der Belange des öffentlichen Verkehrs formuliert, dürften die Straßenverkehrsbehörden sehr selten dazu bereit sein, ein entsprechendes Vorgehen zu erwägen.

Auch in dieser Hinsicht ist im Übrigen zu betonen, dass die Anordnung einer reinen ÖPNV-Straße aus anderen Gründen als solchen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO nicht gedeckt wäre. Mit städtebaulichen Erwägungen kann die Anordnung einer ÖPNV-Straße nicht (mit-) tragend begründet werden.[848] Dafür bedürfte es einer weitergehenden Ermächtigung im StVG, nach der (ggf. bestimmte) verkehrsrechtliche Anordnungen (auch) zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung ergehen können oder vorgesehen werden kann, dass diese bei (ggf. bestimmten) straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen berücksichtigt werden können (oder zu berücksichtigen sind).

Umgang mit dem ÖPNV bei Baustellen und Ersatzverkehren

Ein sehr häufiges Problem für die Zuverlässigkeit und Attraktivität des ÖPNV sind ungünstige Wegführungen und Haltestellenlagen bei Bauarbeiten im Straßenraum, bei Umleitungen sowie in Fällen des Ersatzverkehrs mit Bussen, wenn der Bahnverkehr ausfällt. Für den Umgang mit derartigen Situationen hält die StVO keine speziellen Regelungen bereit.

Die Busse müssen sich dann zumeist ihren Fahrweg mit dem allgemeinen Kfz-Verkehr teilen, was zu erheblichen Fahrzeitverlängerungen führt, weil es nicht üblich ist, temporär Busspuren einzurichten, obwohl dies unter Zugrundelegung der Kriterien der VV-StVO für Bussonderfahrstreifen mitunter sogar angezeigt wäre. Von den (Ersatz-) Haltestellen aus müssen oft sehr weite Wege zurückgelegt werden, weil den Haltestellen keine Parkplätze geopfert werden sollen oder darauf verzichtet wird, mobile Ampeln einzusetzen oder temporär Zebrastreifen einzurichten. Oft dauern solche Situationen über Wochen und Monate an. Die Nutzung des ÖPNV kann darunter derart leiden, dass Fahrgäste auf andere Verkehrsmittel umsteigen und sich dadurch die Verkehrsbelastung auf den betreffenden Straßen mit der Folge langwieriger Stausituationen weiter verschärft.

Weder die StVO noch die VV-StVO bringt zum Ausdruck, dass dem ÖPNV in solchen Situationen ein Vorrang zukommen soll. Offenbar interpretieren die für die VV-StVO zuständigen Stellen wie auch viele Straßenverkehrsbehörden die Rechtslage so, dass sich der ÖPNV-Vorrang auf wenige spezielle Fallkonstellationen beschränkt und Bevorrechtigungen in vorübergehenden Situationen selbst dann nicht in Betracht kommen, wenn die Probleme sehr lange andauern.

Rechtsgrundlage für das Handeln der Behörden ist auch in diesem Falle § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO.

Eine spezielle Bestimmung für Baustellen enthält § 45 StVO lediglich in seinem Absatz 2 für Straßenbauarbeiten. Die Vorschrift bestimmt:

> „Zur Durchführung von Straßenbauarbeiten und zur Verhütung von außerordentlichen Schäden an der Straße, die durch deren baulichen Zustand bedingt sind, können die nach Landesrecht für den Straßenbau bestimmten Behörden (Straßenbaubehörde) – vorbehaltlich anderer Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörden – Verkehrsverbote und -beschränkungen anordnen, den Verkehr umleiten und ihn durch Markierungen und Leiteinrichtungen lenken."

[848] Nach der Rechtsprechung des BVerwG führt das Vorhandensein zusätzlicher städtebaulicher Erwägungen nicht zur Rechtswidrigkeit einer Anordnung nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO, wenn für sich genommen (allein) ausreichende Gründe der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs vorliegen, die selbständig den Erlass der verkehrsbeschränkenden Anordnungen rechtfertigen (vgl. BVerwG, Urteil vom 25.04.1980 – 7 C 19/78, NJW 1981, 184); vgl. auch Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 45 Rn. 5 m.w.N.

Die Bestimmung erstreckt sich mithin lediglich auf eigene Arbeiten der Straßenbaubehörde und gibt dieser – abweichend von den sonstigen Zuständigkeitsregelungen – ausnahmsweise die Befugnis, selbst Beschränkungen und Verkehrsleitmaßnahmen anzuordnen und durchzuführen. Über den Umgang mit dem ÖPNV enthält auch diese Vorschrift keine Aussagen, so dass insoweit ebenfalls § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO zur Anwendung kommt.

Die zuständigen Behörden handeln also zur Bewältigung der Verkehrssituationen bei Baustellen und ÖPNV-Ersatzverkehren wiederum auf Grundlage der straßenverkehrsrechtlichen Generalklausel. Sie müssen folglich eine von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO getragene Ermessensentscheidung treffen, in der die verschiedenen Belange der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs einschließlich ggf. Anliegerinteressen angemessen berücksichtigt werden.

Das Vorliegen einer Gefahr für die Ordnung des Verkehrs ist auch im Baustellen- oder Ersatzverkehrsfalle bereits dadurch zu bejahen, dass es zu einer Beeinträchtigung der Flüssigkeit des ÖPNV kommt. Ob und ggf. welche Maßnahmen dagegen ergriffen werden können, hängt davon ab, ob sie (bzw. welche) geeignet, erforderlich und angemessen sind. Hierfür kommt es maßgeblich darauf an, wie schwer im Einzelfall die Beeinträchtigung für den ÖPNV einerseits und für den sonstigen Verkehr (sowie ggf. Anliegerinteressen) andererseits ist. Ebenso wie bei anderen Entscheidungen über ÖPNV-Bevorrechtigungen kann die Zulässigkeit von Sonderregelungen für den ÖPNV in Baustellen- und Ersatzverkehrslagen daher nicht verallgemeinernd beurteilt werden, da es auf die spezifischen situativen Bedingungen des Einzelfalls ankommt. Generell ausgeschlossen ist die Anordnung von Bevorrechtigungen durch Maßnahmen wie temporäre Busspuren oder mobile Anforderungsampeln jedoch nicht. Vielmehr liegt sie sogar nahe, sofern es anderenfalls zu erheblichen Fahrzeitverlängerungen kommen würde. Für die Inanspruchnahme von Parkplätzen am Straßenrand gilt das erst recht: Sofern die Parkplätze im Einzelfall nicht auf Grund besonderer Umstände eine herausgehobene Bedeutung haben, dürfte es regelmäßig geboten sein, dem Interesse des Verkehrsunternehmens bzw. der Fahrgäste an einem günstigen Haltepunkt den Vorzug zu geben.

Wenn in der Praxis selten entsprechend verfahren wird, legt das die Vermutung nahe, dass die zuständigen Behörden nicht von einem grundsätzlichen Vorrang des ÖPNV, sondern von einer Gleichgewichtigkeit mit den Interessen der anderen Verkehrsteilnehmer ausgehen oder diesem oft sogar – möglicherweise wegen der Anzahl der Kraftfahrzeuge oder der Auswirkungen speziell auf den sog. Wirtschaftsverkehr – eine untergeordnete Bedeutung beimessen. In bestimmten Einzelfällen wird das auf Grundlage des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO auch angemessen sein, aber nicht generell. Die Vorgabe der VV-StVO (siehe dort zu §§ 39-43 StVO, Rn. 5), bei der Anwendung der Verkehrszeichen der Förderung der öffentlichen Verkehrsmittel besondere Aufmerksamkeit zu widmen, scheint insofern in der Praxis oft ungehört zu bleiben.

An dieser Stelle macht sich das Fehlen einer wertenden Leitlinie zum ÖPNV-Vorrang bzw. zur Berücksichtigung der Bedeutung des ÖPNV für das Gemeinwesen im Straßenverkehrsgesetz negativ bemerkbar: Da der Verordnungsgeber und die Straßenverkehrsbehörden gesetzlich nicht dazu angehalten werden, die Belange des ÖPNV (und ggf. der nichtmotorisierten Verkehrsteilnehmer) grundsätzlich besonders zu berücksichtigen, sehen sich die Straßenverkehrsbehörden in der Praxis dazu oft auch nicht veranlasst und verengen stattdessen ihren Blick häufig auf die Interessen des das Gesamtbild des Verkehrs dominierenden individuellen Kfz-Verkehrs. Die isolierte Ermächtigung des § 6 Abs. 1 Nr. 18 StVG für den Erlass von Busspur-Regelungen signalisiert zwar, dass dem ÖPNV ein „gewisser" Vorrang[849] eingeräumt werden kann, statuiert selbst aber weder einen allgemeinen Vorrang im Straßen-

[849] So die Formulierung des BVerwG im Urteil vom 27.01.1993 – 11 C 35/92 (NJW 1993, 1729, 1730 f.).

verkehrsrecht noch fordert sie nach Art eines Grundsatzes die besondere Berücksichtigung der Belange des ÖPNV.

Lichtzeichenregelungen für den ÖPNV

Sonderregelungen für den ÖPNV an Lichtzeichenanlagen sind – soweit ersichtlich – bislang nicht Gegenstand von Gerichtsentscheidungen mit grundsätzlicher Bedeutung geworden.

Lichtzeichen können gemäß § 37 Abs. 2 Nr. 4 StVO grundsätzlich für jeden Fahrstreifen getrennt angeordnet werden. Von daher liegt es nahe, im Falle von Busspuren ergänzend eigenständige Lichtzeichen einzusetzen oder umgekehrt (ggf. auch kleinräumig) getrennte Fahrstreifen zu bilden, um den Vorrang an der betreffenden Lichtzeichenanlage fortführen und absichern zu können. Vor diesem Hintergrund wird man auch die Anordnung von besonderen Lichtzeichenführungen für den ÖPNV als von § 6 Abs. 1 Nr. 18 StVG abgedeckt erachten können.

Materiellrechtlich findet für den Einsatz entsprechender Zeichen und Techniken wiederum § 45 Abs. 1 Satz 1 StVG Anwendung. Sofern es für die Flüssigkeit des Busverkehrs von nicht nur unerheblicher Bedeutung ist, wird die zuständige Behörde grundsätzlich entsprechende Schaltungen einsetzen können. Wie bei der Anordnung von Busspuren sind dabei im Sinne des Erforderlichkeitsgrundsatzes Lösungen zu bevorzugen, die den übrigen Verkehr möglichst wenig beeinträchtigen.

Zuflussbegrenzungen – „Pförtnerampeln“

Lichtzeichengesteuerte Regelungen des Zuflusses in bestimmte Straßen sind in der verkehrsrechtlichen Praxis zwar nicht weit verbreitet, aber durchaus bekannt. Sie werden in Deutschland gelegentlich insbesondere für den Zufluss auf bestimmte Autobahnabschnitte eingesetzt, um zu verhindern, dass durch zusätzlichen Verkehr auf der Autobahn Stausituationen entstehen oder verschärft werden. Insbesondere in einigen Schweizer Städten kommen sie auf Grundlage von Verkehrslenkungskonzepten teils auch in Innenstädten zum Einsatz, um die zufließende Menge des motorisierten Individualverkehrs zu begrenzen und dadurch die Belastung der Innenstädte zu vermindern. Im Unterschied zu typischen Zuflussampeln an Autobahneinfahrten wird dort zwischen dem motorisierten Individualverkehr und dem ÖPNV differenziert, so dass Busse und Bahnen freie Zufahrt behalten.[850]

Das StVG und die StVO enthalten keine spezifischen Bestimmungen über Zuflussbegrenzungen. Ausdrückliche Erwähnung finden lichtzeichengesteuerte Zuflussbegrenzungen jedoch in der VV-StVO, Abschnitt „Zu § 37 Wechsellichtzeichen, Dauerlichtzeichen und Grünpfeil“, im Unterabschnitt „Zu den Nummern 1 und 2“ unter Punkt IX. Dort werden für Zuflussregelungsanlagen von den bei klassischen Wechsellichtzeichen (Rot-Gelb-Grün) üblichen Zeiten abweichende Übergangszeiten vorgegeben.

Da es keine speziellen materiell-rechtlichen Bestimmungen über den Einsatz von Zuflussregelungsanlagen im deutschen Straßenverkehrsrecht gibt, kommt auch insofern die Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO als maßgebliche Rechtsgrundlage zur Anwendung. Der Einsatz von entsprechenden Lichtzeichenanlagen und deren Programmierung ist also zulässig, soweit es ausreichende Gründe der Sicherheit oder der Ordnung des Verkehrs gibt und die eintretenden Nachteile für die Betroffenen oder Dritte (z.B. auch Anwohner und Anwohnerinnen der Straßen, an denen dann mit wartenden Fahrzeugen zu rechnen ist) in Ansehung der verfolgten Verkehrssteuerungszwecke zumutbar sind. Für bereits eingetretene oder mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Stausituationen dürfte das häufig anzunehmen sein. Das gilt vom Ansatz her ebenso für innerstädtische Problemlagen wie bei

850 Vgl. z. B. den Bericht der Stadt Luzern: „Gesamtverkehrskonzept Agglomerationszentrum Luzern“ vom 03. März 2016, S. 28 ff.

Stausituationen auf überörtlichen Verkehrsverbindungen, sofern der Einsatz der Zuflussregelung dazu geeignet ist, die Überlastungssituation zu vermeiden, zu entschärfen oder aufzulösen und die Folgeprobleme für die jeweils vorgelagerten Straßenabschnitte nicht zu gravierend sind.

Die zuständigen Behörden können im Übrigen grundsätzlich auch einfachere Maßnahmen zur Zuflussbegrenzung einsetzen, sofern ihnen dafür ausgefeilte technische Hilfsmittel wie elektronisch geführte Anlagen nicht zur Verfügung stehen. So können sie etwa, wenn es durch die Verkehrslage angezeigt ist, durchaus auch die Zufahrt in einzelne Straßen schlicht durch die passenden Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen gänzlich sperren. Die Technik ist insoweit nicht entscheidend. Es kommt vielmehr darauf an, wie prekär die Überlastungssituation ist und wie hilfreich die betreffenden Anordnungen zu deren Bewältigung sind.

Eine andere Frage ist, ob die Anordnungen konkret so ausgestaltet werden können, dass für den ÖPNV freie Zufahrt gewährt bleibt. Auch insoweit ist wieder eine Entscheidung auf Basis des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO zu treffen. Wenn bei Differenzierung zwischen dem „abgewehrten" allgemeinen Kfz-Verkehr und dem „frei bleibenden" ÖPNV das gewünschte Ziel – nämlich die Vermeidung oder Auflösung einer Verkehrsüberlastung – erreicht werden kann, steht § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO einer solchen Differenzierung grundsätzlich nicht im Wege. Allerdings stellt sich im deutschen Straßenverkehrsrecht insoweit das Problem, dass eigenständige Lichtzeichenregelungen gemäß § 37 Abs. 2 Nr. 4 StVO nur für getrennte Fahrstreifen zulässig sind. Praktisch umsetzbar ist die Differenzierung folglich nur dort, wo der ÖPNV über eine eigenständige Fahrspur bzw. Trasse verfügt. Anderenfalls würde die Differenzierung an der fehlenden Möglichkeit zur Entmischung scheitern.

Der wesentliche Unterschied zur Situation in der Schweiz liegt somit nicht darin, dass das deutsche Straßenverkehrsrecht den Einsatz zuflussbegrenzender Regelungen generell nicht ermöglichen oder den Einsatz der dafür notwendigen Lichtzeichenanlagen nicht zulassen würde. Entscheidend ist vielmehr (erneut), dass § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO allein darauf ausgerichtet ist, Gefahren für die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs zu bekämpfen, so dass es nicht zulässig ist, Erwägungen städtebaulicher oder umweltpolitischer Art zum Anlass für Zuflussbegrenzungen zu nehmen. Die zuständigen Behörden sind deshalb daran gehindert, Zuflussbegrenzungen so einzusetzen, dass der Anteil des motorisierten Individualverkehrs ein relativ niedriges oder moderates Niveau mit halbwegs erträglichen Belastungsfolgen hat und ein Anreiz entsteht, stattdessen den ÖPNV zu benutzen. Sie müssen vielmehr die Zunahme der Kfz-Belastung bis zu einem hohen Grenzniveau zulassen, bevor zuflussbegrenzende Maßnahmen ergriffen werden. Denn erst dann liegen für einen Eingriff in den Verkehrsablauf ausreichende Gründe der Ordnung des Verkehrs vor. Das wäre anders, wenn die StVO Zuflussbegrenzungen auch zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung und/oder aus Gründen des Umweltschutzes gestatten würde.

Sonderregelungen für ÖPNV-Fahrzeuge bei Geschwindigkeitsbegrenzungen

Hinderlich können für den ÖPNV in Einzelfällen z.B. auch Tempobegrenzungen sein, etwa die Anordnung von Tempo 30, Tempo 20 oder Schrittgeschwindigkeit für alle Fahrzeuge, ohne hierbei eine Ausnahme für den ÖPNV zu machen.

Da Tempobegrenzungen in der Regel aus Sicherheitsgründen angeordnet werden, dürften Ausnahmen für den ÖPNV nur äußerst selten in Betracht kommen können. Wo die Anordnung jedoch zur Verstetigung des Verkehrsflusses, zum Lärmschutz oder zur Luftreinhaltung erfolgt und eine eigenständige Busspur oder Straßenbahntrasse vorhanden ist, könnte das jedoch zumindest in Einzelfällen unter Umständen anders sein.

Unterschiedliche Geschwindigkeitsregelungen ermöglicht die StVO ausschließlich für in eigenständigen Fahrspuren geführten Verkehr. Dass dies möglich ist, ergibt sich aus der Erläuterung zu Zeichen 274 „Zulässige Höchstgeschwindigkeit" in Anlage 2 der StVO, in der es heißt, dass das Zeichen in einer

Fahrstreifentafel, einer Einengungstafel oder einer Aufweitungstafel integriert sein kann und sich die zulässige Höchstgeschwindigkeit in diesem Falle nur auf den jeweiligen Fahrstreifen bezieht, für den die Höchstgeschwindigkeit angeordnet ist. Grundsätzlich möglich ist die Anordnung einer höheren als für den sonstigen Verkehr geltenden zulässigen Höchstgeschwindigkeit also (nur) bei Vorhandensein von Bussonderfahrstreifen oder eigenen Straßenbahntrassen. Ob eine entsprechende Anordnung im Einzelfall zulässig sein würde, richtet sich wieder nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO, so dass praktisch entscheidend ist, wie groß die mit der Anordnung einhergehenden (bzw. zu erwartenden) Sicherheitsgefahren sind.

Außerhalb von Straßen mit eigenständigen Fahrstreifen des ÖPNV sind Sonderregelungen zur zulässigen Höchstgeschwindigkeit für ÖPNV-Fahrzeuge nach geltendem Recht nicht möglich. Wegen der damit verbundenen Sicherheitsgefahren dürfte es auch nicht vorstellbar sein, entsprechende Rechtsänderungen vorzusehen.

4.6.2.4 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten

Gesamteinschätzung zum Reformbedarf

Hinsichtlich des Vorrangs für den ÖPNV zeigt die Betrachtung weitgehende Parallelen zum Themenkomplex Parkraumbewirtschaftung auf. Auch hier liegt es so, dass die StVO einige sinnvolle Möglichkeiten für einen speziellen Umgang mit dem ÖPNV – insbesondere für die Anordnung von Busspuren und Ampelvorrangschaltungen – bereithält, die Gründe für deren Anordnung jedoch auf solche der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs beschränkt und keine kommunalen Mitwirkungsmöglichkeiten vorgesehen sind. Insgesamt wären rechtliche Impulse für eine großzügigere Anordnungspraxis im Hinblick auf Busspuren wünschenswert. Darüber hinaus erscheinen einige ausdrückliche Regelungen zu konkreten Anordnungsmöglichkeiten in der StVO sinnvoll, namentlich für reine ÖPNV-Straßen und – auch gebietsbezogene – Zuflussregelungen, von denen ggf. der ÖPNV ausgenommen werden kann/soll. Für die Straßengesetze der Länder sind Klarstellungen zu der Möglichkeit, reine ÖPNV-Straßen anzuordnen, zu empfehlen.

Für eine insgesamt offensivere und mutigere Verwaltungspraxis zur Priorisierung des ÖPNV in der Praxis des Straßenverkehrsrechts fehlt es im Übrigen an einer leitlinienartigen Vorgabe auf gesetzlicher Ebene, die sowohl dem Verordnungsgeber als auch den Straßenverkehrsbehörden klare(re) Signale dafür geben würde, den Belangen des ÖPNV grundsätzlich Vorrang einzuräumen. Praktisch bedeutsam wäre das insbesondere für den Umgang mit Herausforderungen wie der Verkehrsführung bei Baustellen und Ersatzverkehren mit Bussen.

Grundsatz des Vorrangs für den ÖPNV in StVO und StVG

Dem StVG lässt sich nach der Rechtsprechung des BVerwG bereits heute entnehmen, dass dem ÖPNV im Straßenverkehr ein „gewisser rechtlicher und faktischer Vorrang“ eingeräumt werden soll. Das Gericht leitet das daraus ab, dass § 6 Abs. 1 Nr. 18 StVG den Verordnungsgeber dazu ermächtigt, die Einrichtung von Sonderfahrspuren für Busse vorzusehen.[851] Auch die VV-StVO bringen Entsprechendes zum Ausdruck, indem sie in den Hinweisen zu §§ 39 bis 43 StVO dazu auffordern, in der Verwaltungspraxis der Förderung der öffentlichen Verkehrsmittel „besondere Aufmerksamkeit zu widmen“.

Die für die konkrete Handlungsebene entscheidende StVO belässt es insoweit jedoch dabei, die nötigen Kennzeichnungen für Bussonderfahrstreifen vorzusehen und formuliert selbst keinen Grundsatz des

[851] Erneut: BVerwG, Urteil vom 27.01.1993 – 11 C 35/92 (NJW 1993, 1729, 1730 f.).

ÖPNV-Vorrangs. Eine besondere Berücksichtigung der Belange des ÖPNV sieht sie nicht ausdrücklich vor, namentlich nicht im Kontext des § 45 StVO. Die Zulässigkeit einer prioritären Berücksichtigung der Belange des ÖPNV ist daher nur für die Anordnung von Busspuren und – daran anknüpfend – für die Einrichtung von geeigneten Ampelvorrangschaltungen positiv geklärt. Ob es auch in anderen Zusammenhängen zu bevorzugten Regelungen für den ÖPNV kommen darf, lassen die Vorschriften der StVO jedenfalls ausdrücklich nicht erkennen. Das lässt Raum für unterschiedliche Interpretationen im Einzelfall. Insbesondere für Situationen wie Baustellen oder den Umgang mit Ersatzverkehren kann sich das negativ auswirken, denn die Straßenverkehrsbehörden können sich auf den Standpunkt stellen, der Busverkehr sei insoweit als Teil des allgemeinen Kfz-Verkehrs zu behandeln, so dass etwa die Einrichtung von temporären Busspuren oder die „Opferung" von Parklätzen für Ersatzhaltestellen nicht angezeigt seien.

Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoll, sowohl auf der Verordnungsebene als auch auf der gesetzlichen Ebene geeignete Regelungen zu schaffen, mit denen zum Ausdruck gebracht wird, dass den Belangen des ÖPNV (und ggf. der nichtmotorisierten Verkehrsteilnehmer und/oder auch des Wirtschaftsverkehrs) grundsätzlich eine relative Vorrangstellung im Verhältnis zum allgemeinen Kfz-Verkehr zukommen soll. Die betreffenden Formulierungen müssen dabei so gestaltet werden, dass sie diesen Vorrang nicht für absolut erklären. Denn es kann konkrete Situationen geben, in denen es nicht angemessen wäre, die Interessen des ÖPNV als gewichtiger einzustufen – z.B. wenn Gründe der Verkehrssicherheit entgegenstehen oder im Einzelfall unverhältnismäßige Nachteile für andere Verkehre (z.B. den Wirtschaftsverkehr) oder für Anlieger entstehen würden. Die Vorrangregelung dürfte daher, um den Behörden genügend Spielräume für einzelfallgerechte und verhältnismäßige Entscheidungen zu lassen, die grundsätzliche Struktur und Ergebnisoffenheit des § 45 Abs. 1 StVO nicht aufheben.

Hinreichend offen dafür wäre beispielsweise eine (zugleich redaktionell überarbeitete, unter Berücksichtigung weitere Erkenntnisse dieser Studie formulierte) Neufassung der StVO-Generalklausel mit folgendem Wortlaut:

„**§ 45 Regelung des Verkehrs durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen**

(1) Die zuständigen Straßenverkehrsbehörden regeln die Benutzung von Straßen und Wegen zu Zwecken des Verkehrs unter Verwendung der in dieser Verordnung vorgesehenen Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen. Sie können zur Abwehr von und der Vorbeugung vor Gefahren und Belästigungen im und durch den Verkehr die erforderlichen Anordnungen für einzelne Straßen und Wege, deren Teile sowie die Straßen und Wege in bestimmten Gebieten treffen.

(2) Von der Befugnis nach Absatz 1 können die zuständigen Behörden auch Gebrauch machen, um den Verkehr im überwiegenden öffentlichen Interesse unter angemessener Berücksichtigung der Mobilität aller Bevölkerungsteile, der Belange des Personen- und Güterverkehrs sowie insbesondere des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs so zu ordnen, dass die von dem Verkehr ausgehenden Belastungen für Gesundheit und Umweltschutz gering gehalten werden und die städtebauliche Entwicklung unterstützt wird."

Speziell für besonders praxisbedeutsame Regelungen wie die Anordnung von Bussonderfahrstreifen könnte eher an die Schaffung von speziellen Befugnisnormen gedacht werden, in denen die Voraussetzungen und Rechtsfolgen eigenständig geregelt werden (siehe dazu weiter unten).

Die geänderte Überschrift sowie Satz 1 und 2 der Klausel sind bewusst so formuliert, dass sie die Tätigkeit der Straßenverkehrsbehörden nicht mehr – wie bisher – als belastend und freiheitseinschränkend charakterisieren („beschränken oder verbieten"), sondern neutral als den Verkehr „regelnd" beschreiben. Denn es geht im Kern nicht darum, etwas zu beschränken oder zu verbieten, sondern darum, den Verkehr sinnvoll so zu regeln, dass die Mobilitätsinteressen aller Verkehrsteilnehmer unter Beachtung vorrangiger Sicherheits- und anderer öffentlicher Interessen auf angemessene Weise befriedigt werden können.

Der im vorliegenden Kontext entscheidende Absatz 2 greift anschließend speziell das Regelungsziel der „Ordnung" des Verkehrs auf und gibt den Straßenverkehrsbehörden ausschließlich mit Blick auf

diesen Gesichtspunkt – also ohne einschränkende Wirkung auf das weitere Ziel der Verkehrssicherheit – den Auftrag, das öffentliche Interesse an einem zuverlässigen ÖPNV sowie an der Gewährleistung nichtmotorisierter Mobilität zu berücksichtigen. Die genaue Ausrichtung wäre gegebenenfalls politisch zu klären. Mit dieser Regelungsweise könnte zum Ausdruck gebracht werden, dass zugunsten des ÖPNV (sowie ggf. die anderen genannten Verkehrsteilnehmer) grundsätzlich die Möglichkeit besteht, Vorrangregelungen gegenüber dem allgemeinen Kfz-Verkehr zu schaffen.

Sinnvoll und notwendig erscheint darüber hinaus auch eine Verankerung des Vorrang-Grundsatzes auf gesetzlicher Ebene, also im StVG. Die vom BVerwG zur Ableitung der Möglichkeit gewissermaßen privilegierender Busspuren herangezogene Ermächtigung des § 6 Abs. 1 Nr. 18 StVG bringt nicht klar zum Ausdruck, ob dem ÖPNV im Kontext der StVO auch sonst – über die Anordnung von Busspuren hinaus – ein Vorrang bzw. eine besondere Berücksichtigung zukommen darf. Würde man etwa die eben vorgestellte Neuformulierung des § 45 Abs. 1 StVO anstreben, so könnte ohne eine erweiterte gesetzliche Grundlage nicht rechtssicher davon ausgegangen werden, dass die Vorschrift von der Ermächtigungsgrundlage im StVG abgedeckt ist.

Da es ohnehin sinnvoll wäre, die äußerst unübersichtliche Vorschrift des § 6 StVG grundlegend neu zu gestalten, bietet sich an, diejenigen Bestimmungen des § 6 StVG, welche die StVO betreffen, in einer eigenständigen Vorschrift unterzubringen und diesen in einem allgemeinen Absatz wertende Maßgaben voranzustellen. Hierbei könnten zugleich – wie schon bei § 45 StVO – inhaltliche Ergänzungen und redaktionelle Verbesserungen im Sinne eines sinnvoll strukturierten, auch weniger feingliedrigen Aufbaus vorgenommen werden.

Nachstehend wird eine solche Vorschrift in bewusst weit gehaltenem Zuschnitt mit Überschrift und den ersten drei Absätzen vorgestellt. Um Doppelungen zu vermeiden und die Zusammenhänge erkennbar zu machen, wurden dabei zusätzlich bereits einige Aspekte mitberücksichtigt, auf die erst nachfolgend näher eingegangen wird (Berücksichtigung städtebaulicher Belange, Umweltschutz, gemeindliche Mitwirkungsrechte – auch mit Blick auf die Anordnung von ÖPNV-Straßen und Zuflussbegrenzungen).

Die Formulierung könnte lauten:

> **„§ X Straßenverkehrsordnung**
>
> (1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, als Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates eine Straßenverkehrsordnung zu erlassen, die zu den Zwecken dieses Gesetzes grundlegende verbindliche Regeln für das Verhalten im Straßenverkehr vorgibt und die zuständigen Behörden mit der Befugnis ausstattet, die erforderlichen Anordnungen für die Regelung des Straßenverkehrs im Einzelfall zu treffen, insbesondere durch die in der Verordnung vorgesehenen Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen. Es können auch auf mehrere Straßenzüge sowie auf umfassende Gebiete bis hin zu ganzen Ortschaften bezogene Anordnungen vorgesehen werden.
>
> (2) In der Verordnung nach Absatz 1 kann zu den Zwecken dieses Gesetzes vorgesehen werden, dass bestimmten Verkehrsarten, insbesondere öffentlichen Verkehrsmitteln und dem nichtmotorisierten Verkehr, auf geeignete Weise Vorrang zukommt.
>
> (3) Den Gemeinden können für Entscheidungen über Maßnahmen nach Absatz 1 geeignete Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. Soweit Maßnahmen zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung, zur vorbeugenden Abwehr von Gefahren oder Belästigungen, zum Schutz von Gesundheit und Umwelt oder Maßnahmen nach Absatz 2 getroffen werden, sollen ihnen Mitwirkungsrechte eingeräumt werden.
>
> (…)“

Aus dem Blickwinkel des Verfassungsrechts ist erneut zu betonen, dass Regelungen wie die hier vorgestellten keinen ernstlichen Bedenken unterliegen, da es keinen kompetenzrechtlichen Grundsatz gibt, nach dem innerhalb des Straßenverkehrsrechts keine anderen dem Bundesgesetzgeber obliegenden gesetzlichen Ziele als solche der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs verfolgt werden dürften (siehe zum Ganzen eingehend oben, 4.2.5). Dem die Straßenverkehrsordnung bislang prägenden

Grundsatz der „Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit“ kommt ohnehin kein Verfassungsrang zu[852] (siehe dazu bereits oben, 4.2.4.5). Begründete Ausnahmen sind ohne weiteres möglich.

Weiterungen/Änderungen hinsichtlich der Anordnung von Busspuren und ÖPNV-Ampelschaltungen

Für die Anordnung von Busspuren konnten in der vorangegangenen Betrachtung folgende Schwächen des gegenwärtigen Rechts identifiziert werden:

- Die Anordnung von Busspuren kann bisher nur aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs erfolgen, also nicht auch aus städtebaulichen Gründen bzw. zum Zwecke der Minderung von Belastungen durch den Straßenverkehr.
- Die Entscheidung wird allein durch die Straßenverkehrsbehörde getroffen, ohne dass den Gemeinden (oder auch dem Aufgabenträger des ÖPNV) insoweit Mitwirkungsbefugnisse zustünden.
- Die Entscheidung liegt im (freien) behördlichen Ermessen. Ihr Handeln ist also weder gebunden noch durch eine Soll-Regelung gesteuert.

Außerdem wurde konstatiert, dass die Anordnung von Busspuren im Zuge von Baustellenverkehren, Umleitungen und Ersatzverkehren zwar möglich, aber in der Praxis bisher kaum üblich ist, weil die Behörden dies mitunter nicht für möglich halten oder sich im Zuge ihrer Ermessensentscheidungen dagegen entscheiden.

Diese Schwächen könnten behoben werden, indem eine eigenständige Befugnisnorm für die Anordnung von Busspuren geschaffen und dort die entsprechenden Weiterungen verankert werden. Da sich bei speziellen Lichtzeichenregelungen grundsätzlich die gleichen Rechtsprobleme und Rechtsfragen stellen, kann deren Anordnung hier mit einbezogen werden.

Denkbar wäre dafür zum Beispiel folgende Regelung in der StVO:

„**§ X Bussonderfahrstreifen und Vorrang öffentlicher Verkehrsmittel an Lichtzeichenanlagen**

(1) Die Straßenverkehrsbehörden können die erforderlichen Anordnungen zur Einrichtung von Bussonderfahrstreifen sowie zur Bevorrechtigung von Fahrzeugen des öffentlichen Personennahverkehrs an Lichtzeichenanlagen treffen, soweit dies zur Sicherstellung eines zuverlässigen öffentlichen Personennahverkehrs oder zu dessen Förderung sinnvoll ist; das gilt auch für Verkehrslagen, die sich absehbar nur über vorübergehende Zeiträume erstrecken. Sie sollen solche Anordnungen treffen, soweit es im öffentlichen Nahverkehr anderenfalls zu erheblichen Fahrzeitverlängerungen für eine erhebliche Anzahl von Fahrgästen kommt. Anordnungen nach Satz 1 oder 2 sind dürfen nicht getroffen werden, soweit nicht überwiegende Gründe der Sicherheit und Ordnung entgegenstehen. Als überwiegender Grund gilt in der Regel nicht die Verlängerung von Fahrzeiten mit dem Kraftfahrzeug oder der Nachteil, einen Umweg zurückzulegen.

(2) Anordnungen nach Absatz 1 können auch zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung und zu Zwecken des Schutzes von Anwohnern vor Belastungen sowie zu Zwecken des Umweltschutzes getroffen werden. Eine Anordnung nach Satz 1 soll getroffen werden, wenn die Gemeinde dies für geboten hält, soweit nicht Gründe des Absatzes 1 Satz 3 entgegenstehen.“

Nähere Anwendungs- und Gestaltungshinweise könnten wie bisher in der VV-StVO gegeben werden. Die dort vorgesehenen Kriterien, namentlich die grundsätzliche Auslöseschwelle von 20 Linienbussen pro Stunde, könnten/sollten gelockert und um Hinweise auf die Möglichkeit der Anordnung in sonstigen bedeutsamen Fällen ergänzt werden. Die Schwelle von 20 Fahrzeugen pro Stunde könnte als Richtschnur für die Anwendung der Soll-Vorschrift übernommen werden, insoweit aber nicht abschließend sein.

---

[852] Grundlegend Steiner, NJW 1993, 3161, 3164, der ausdrücklich von der Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit der Straßenverkehrsordnung spricht, nicht des Straßenverkehrsrechts. Daran anknüpfend BVerwG, Urteil vom 28.05.1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427, 429); BVerwG, Urteil vom 23.09.2010 – 3 C 32/09 (BeckRS 2010, 56020), Rn. 47.

Anordnung von reinen ÖPNV-Straßen in Straßenverkehrs- und Straßenrecht

Die Anordnung von reinen ÖPNV-Straßen ist nach der hier erfolgten Untersuchung sowohl im Straßenverkehrs- als auch im Straßenrecht zwar nicht kategorisch ausgeschlossen, wird von den Behörden jedoch in der Regel nicht als realistische Handlungsoption in Erwägung gezogen.

Im Straßenverkehrsrecht liegt das daran, dass die Anordnung gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO das Vorliegen von Gründen der Sicherheit und Ordnung Raum voraussetzen würde, während das Interesse an reinen ÖPNV-Straßen in der Regel städtebaulicher Natur ist. Nur in Ausnahmefällen mag das anders sein. Zudem bringt die VV-StVO zum Ausdruck, dass bei erheblichen Nachteilen für den sonstigen Verkehr auf die Ausweisung von Busspuren zu verzichten ist; die Erwägung, stattdessen den sonstigen Kfz-Verkehr auszuschließen, sieht sie nicht vor. Für die Möglichkeit der Anordnung von reinen ÖPNV-Straßen im Straßenverkehrsrecht ist daher entscheidend, auch eine entsprechende verkehrsrechtliche Anordnung zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung zu schaffen. Zu diesem Zweck könnte etwa die eben vorgestellte mögliche Regelung für Busspuren verwendet und angepasst werden.

Die straßenrechtliche Widmung bestimmter Straßen als ausschließlich dem ÖPNV dienend ist nach der hier erfolgten Untersuchung ohne weiteres möglich (siehe oben, 4.6.2.1). Allerdings ist diese Möglichkeit den zuständigen Behörden oft nicht bewusst, weil es gegenteilige Rechtsprechung zu Busspuren gibt (die ihrerseits nicht überzeugt) und die gesetzeskompetenzrechtliche Situation sehr schwer durchschaubar ist. Von daher empfiehlt es sich für die Landesebene, in den Landesstraßengesetzen klarstellend zu regeln, dass die widmungsrechtliche Ausweisung von Busspuren und reinen ÖPNV-Straßen möglich ist.

Geht man – wie hier vorgeschlagen – von der Möglichkeit zur Anordnung bzw. Ausweisung von reinen ÖPNV-Straßen sowohl im Straßenrecht als auch im Straßenverkehrsrecht aus und lässt man dies im Rahmen des Straßenverkehrsrechts ausdrücklich aus städtebaulichen Gründen zu, so stellt sich allerdings die Frage, ob beides nebeneinander kompetenzrechtlich zulässig sein kann. Diese Frage kann indessen eindeutig mit „Ja“ beantwortet werden. Eine Überschneidung bzw. ein Übergriff in die jeweils der anderen Seite zustehende Gesetzgebungskompetenz kann hier nicht entstehen, weil in der Sache Unterschiedliches geregelt würde:

- Wird die ausschließliche Nutzbarkeit für öffentliche Verkehrsmittel durch straßenrechtliche Widmung geregelt, so steht die Straße dem allgemeinen Gemeingebrauch nicht mehr zur Verfügung. Die Widmung ist auf Dauer angelegt. Sie regelt die Eigenschaft einer Sache, nämlich der Straße. Damit greift sie in das Straßenverkehrsrecht nicht ein, sondern diesem logisch vor.
- Wird die ausschließliche Nutzbarkeit durch eine straßenverkehrsrechtliche Anordnung herbeigeführt, so lässt dies wiederum die Widmung unberührt. Es wird nicht geregelt, was Gemeingebrauch ist, sondern wie (hier: durch wen) dieser ausgeübt werden kann. Nicht anders als bei anderen Regelungen zur „Ausübung“ des Gemeingebrauchs wird das widmungsrechtlich an sich zulässige straßenverkehrsrechtlichen Einschränkungen unterworfen (bei einer ÖPNV-Straße nicht anders als bei einer Busspur). Die Regelung kann zwar ebenfalls lange Zeit gelten, ist aber grundsätzlich bei neuer verkehrlicher Ausgangssituation jederzeit änderbar. Das gilt auch, wenn städtebauliche Gründe der Verkehrslenkung hinter der Anordnung stehen. Auch auf Basis städtebaulicher Gründe regelt die straßenverkehrsrechtliche Anordnung keine Eigenschaft der Sache „Straße“, sondern nur, wer sie konkret nutzen darf.

Zu beachten ist insofern außerdem ein wichtiger anwendungspraktischer Unterschied: Während mit der straßenrechtlichen Widmung eine Straße vollzeitig nur dem ÖPNV zur Verfügung stünde – denn sie regelt ja die Eigenschaft der Sache „Straße“ –, würden sich straßenverkehrsrechtliche Anordnungen zur alleinigen ÖPNV-Nutzung typischerweise nur auf bestimmte Tage und/oder Tageszeiten beziehen. Auch von daher kann nicht von demselben Regelungsinhalt ausgegangen werden.

Möglichkeiten für Zuflussbegrenzungen – ÖPNV-Vorrangzonen und Verkehrssicherheitszonen

Zuflussbegrenzende Regelungen sind im deutschen Straßenverkehrsrecht, wie oben gezeigt, zwar nicht sehr verbreitet, aber durchaus möglich. Das gilt sowohl für lichtzeichentechnische Systeme als auch für einfache Beschilderungen. Stark eingeschränkt sind jedoch die Gründe, aus denen sie angewandt werden können. Die StVO ermöglicht ihren Einsatz nur aus Gründen der Sicherheit und Ordnung. Das bedeutet, dass sie zwar in „Akut-Fällen" (ggf. auch wiederkehrend) eingesetzt werden können, es aber nicht möglich ist, von ihnen vorausschauend Gebrauch zu machen, um einen Modal Shift hin zum ÖPNV anzureizen und/oder die Belastungen des Kfz-Verkehrs in den Innenstädten allgemein herabzusetzen.

Wie bereits im Kontext der Busspurregelungen erörtert, kommt es auch für die Option verkehrslenkender Zuflussregelungen daher darauf an, den zuständigen Behörden die Möglichkeit in die Hand zu geben, konkrete Anordnungen (auch und insbesondere) zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung zu treffen und hierfür gegebenenfalls den Gemeinden Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen. Regelungstechnisch umsetzbar wäre das zum Beispiel durch eine entsprechende Ergänzung der soeben vorgestellten eigenständigen Busspur-Vorschrift, ebenso aber auch um eine eigenständige Vorschrift mit entsprechendem Regelungsgehalt.

Interessant erscheint darüber hinaus die weitergehende Idee, eine neue gebietsbezogene „Zonenregelung" einzuführen, nach der in bestimmte gekennzeichnete Gebiete in den jeweils angegebenen Zeiträumen generell nur durch öffentliche Verkehrsmittel und gegebenenfalls nichtmotorisierte Verkehrsteilnehmer, Taxen oder Fahrzeuge mit Sondergenehmigung (z.B. gewerbliche Anlieger) eingefahren werden darf. Auf diese Weise könnte – anders als bei elektronisch geführten, von der jeweiligen konkreten Verkehrsbelastung abhängigen Zuflussregelungen – ein genereller und dadurch vorbeugend wirkender Anreiz dazu gesetzt werden, in den betreffenden Zeiträumen gar nicht erst zu versuchen, in das Gebiet mit dem Kfz einzufahren. Die Anreizwirkung zum Umstieg vom eigenen Kraftfahrzeug wäre wesentlich direkter als bei einer von den situativen Bedingungen abhängigen Zuflussregelung. Ein solches Verkehrszeichen könnte z.B. mit „Vorrangzone öffentlicher Nahverkehr" betitelt werden.

Ergänzend sei erwähnt, dass vergleichbar ansetzende Zonenregelungen auch im Interesse an der Verkehrssicherheit in besonders gefahrenträchtigen Stadtgebieten möglich wären. In diesem Sinne könnte etwa an die Einführung einer neuen Kategorie der „Besonderen Verkehrssicherheitszone" gedacht werden. In dieser könnten aus Verkehrssicherheitsgründen beispielsweise strengere Tempo- oder Gewichtsbegrenzungen für Fahrzeuge vorgesehen werden. Auch wäre es denkbar, das Einfahren durch Lkw bestimmter Art und Größe vom Vorhandensein von Abbiegeassistenten abhängig zu machen, um das Risiko der typischen Kreuzungsunfälle mit Radfahrenden oder Fußgängern zu vermindern. Einbezogen werden könnten zum Beispiel auch Regelungen, nach denen Lieferverkehre mit Kraftfahrzeugen auf bestimmte Zeiträume am Tag beschränkt werden.

Praktisch könnte hier den Straßenverkehrsbehörden, ggf. auch unter Mitwirkung der Gemeinden, die Möglichkeit gegeben werden, auf dem betreffenden Zonenschild verschiedene geeignet erscheinende Einzelbeschränkungen miteinander zu kombinieren. Auch wäre es möglich, diese Anordnungsmöglichkeit, soweit es die örtlichen Verhältnisse nahelegen, auf ganze Ortschaften anzuwenden und dann mit dem Ortsschild zu verbinden.

Rechtssystematik: Verankerung der Lichtzeichenregelungen für den ÖPNV im Straßenverkehrsrecht

Schließlich empfiehlt sich noch eine kleine, aber zur Herstellung von Rechtsklarheit und Rechtssicherheit nicht unwichtige Änderung in den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts: In § 37 Abs. 2 Nr. 4 StVO fehlt ein rechtsförmig an sich gebotener ausdrücklicher Verweis darauf, dass für den ÖPNV und insbesondere für Linienbusse im Falle von eigenständigen Lichtzeichenregelungen die in Anlage 4 der

BOStrab festgesetzten Lichtzeichen anzuwenden sind. Diese Regelungslücke sollte bei nächster Gelegenheit geschlossen werden.

4.6.3 Überwachung und Sanktionierung

Zur Überwachung und Sanktionierung kann auf die Ausführungen zum Komplex der Park- und Haltverbote verwiesen werden (siehe oben, 4.5.3).

Durch die unbefugte Nutzung von Haltestellen sowie insbesondere von Busspuren und Straßenbahntrassen treten in der alltäglichen Praxis sehr häufig Fahrzeitverlängerungen und Sicherheitsprobleme auf. Der Straßenbahnverkehr kommt durch Behinderungen ggf. sogar zeitweilig ganz zum Erliegen. Das ist nicht nur, aber auch darauf zurückzuführen, dass es oft an einer intensiven Überwachung fehlt und die ggf. zu zahlenden Verwarnungsgelder in keinem Verhältnis zu den eingetretenen Störwirkungen stehen. Durch abschreckend gestaltete Verwarnungsgelder (ggf. auch Bußgelder und „Punkte“) könnten sehr viel bessere Präventionswirkungen erreicht werden.

4.6.4 Gefahrenabwehr: Abschleppen auf Busspuren, auf Straßenbahngleisen und an Haltestellen

4.6.4.1 Gegenwärtige Rechtslage: Übertragbarkeit von Aufgaben an ÖPNV-Unternehmen?

Die rechtliche Ausgangslage zur Beseitigung von Störungen des Straßenverkehrs durch falsch haltende und parkende Fahrzeuge ist bereits oben eingehend beschrieben worden (siehe 4.5.4.1).

Offen blieb dabei die Frage, ob es möglich wäre, die Aufgabe, auf Busspuren, auf Straßenbahngleisen oder an Haltestellen falsch parkende Fahrzeuge zu entfernen oder entfernen zu lassen, direkt an das bei dem jeweiligen ÖPNV-Unternehmen tätige Personal zu übertragen. Hierdurch ließen sich für die Flüssigkeit und Zuverlässigkeit des ÖPNV wesentliche Verbesserungen erzielen, da falsch haltende und parkende Fahrzeuge auf an sich dem ÖPNV vorbehaltenen Flächen häufig gravierende Zeitverzögerungen verursachen, der Verkehr bei der Straßenbahn sogar zum Erliegen kommen kann. Das nach allgemeinem Polizei- und Vollstreckungsrecht regelmäßig nötige Abwarten auf das Eintreffen der Polizei und deren Anordnungen nimmt viel Zeit in Anspruch, in der der ÖPNV längst wieder freie Fahrt haben könnte, wenn das Abschleppen direkt durch das Bus- oder Bahnpersonal angeordnet werden könnte.

Dass eine Aufgabenübertragung auf Basis des Straßenverkehrsrechts und des traditionellen Gefahrenabwehrrechts der Länder nicht möglich ist, kann keinem Zweifel unterliegen. Daher stellt sich die Frage, ob insoweit Änderungen auf der Gesetzesebene möglich sind – wobei zwischen Landes- und Bundesrecht zu unterscheiden ist. Da das Abschleppen von Fahrzeugen nach der herkömmlichen rechtlichen Systematik nicht Gegenstand des Straßenverkehrsrechts ist, sondern des in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallenden Gefahrenabwehrrechts (konkret des allgemeinen Polizeirechts und des Landes-Vollstreckungsrechts), liegt es nahe, dafür beim Landesrecht anzusetzen. Das schließt es aber nicht aus, auch Erwägungen für Rechtsänderungen auf der Bundesebene anzustellen.

Neu: Aufgabenübertragung nach dem Berliner Mobilitätsgesetz

Die Übertragung von Vollstreckungsaufgaben für Parkverbote auf dem ÖPNV vorbehaltenen Flächen sieht neuerdings erstmalig in Deutschland das Berliner Landesrecht vor. Die betreffende Bestimmung

wurde in dem im Juli 2018 verabschiedeten Berliner Mobilitätsgesetzes[853] verankert. Sie lautet (bis auf Gesetzesverweise ungekürzt):

„**§ 23 Aufgaben und Befugnisse der Berliner Verkehrsbetriebe bei der Verkehrsüberwachung**

(1) Unbeschadet der Aufgaben und Befugnisse von Polizei und Ordnungsbehörden überwachen die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) den ruhenden Verkehr zur Abwehr von Gefahren, die von einer den Verkehrsregeln oder Verkehrszeichen widersprechenden Nutzung der Verkehrsflächen des ÖPNV ausgehen.

(2) Zur Wahrnehmung der Aufgabe nach Absatz 1 ist die BVG berechtigt, Fahrzeuge zur Räumung von Bussonderfahrstreifen (Zeichen 245 der Anlage 2 zur § 41 Absatz 1 der Straßenverkehrsordnung), Haltestellenbereichen (Zeichen 224 der Anlage 2 zur § 41 Absatz 1 der Straßenverkehrsordnung) und Straßenbahngleisen (§ 12 Absatz 4 der Straßenverkehrsordnung) umzusetzen. Zu diesem Zweck finden die §§ 11 bis 16, 17, 18, 42 bis 44, 46, 48 bis 51 und 59 bis 65 des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes […] in der jeweils geltenden Fassung entsprechende Anwendung.

(3) Verkehrsrechtlich besonders ausgebildete Beschäftigte der BVG dürfen zum Zweck des Absatzes 2 vor Ort ausschließlich die folgenden Befugnisse ausüben:

1. entsprechend dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz:
   a) § 15, Unmittelbare Ausführung einer Maßnahme,
   b) § 17, Allgemeine Befugnisse,
   c) § 18, Ermittlungen, Befragungen, Datenerhebungen,
   d) § 42, Datenspeicherung, -veränderung und -nutzung,
   e) § 44, Datenübermittlung innerhalb des öffentlichen Bereichs;
2. auf Grund des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes […]:
   a) § 10, Ausübung der Ersatzvornahme,
   b) § 12, Ausübung des unmittelbaren Zwanges gegen Sachen.

(4) Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung erlässt im Einvernehmen mit der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung die zur Ausführung der Absätze 1, 2 und 3 erforderlichen Verwaltungsvorschriften, die insbesondere die Anforderungen an die verkehrsrechtliche Ausbildung im Sinne des Absatzes 3 und das Verfahren der Zusammenarbeit der BVG mit dem Polizeipräsidenten in Berlin festlegen.

(5) Für die Erhebung von Gebühren für Maßnahmen nach Absatz 3 durch die BVG gilt das Gesetz über Gebühren und Beiträge […]; die Gebührenordnung erlässt der Senat durch Rechtsverordnung."

Die im ursprünglichen Gesetzentwurf[854] noch nicht enthaltene Bestimmung wurde im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens in das Gesetz eingefügt. Eine offizielle Begründung und insbesondere eine Erläuterung zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit fehlt in der betreffenden Drucksache des Berliner Abgeordnetenhauses leider.[855]

Zulässigkeit der Aufgabenübertragung

Die Möglichkeit, im Straßenverkehrsrecht bestimmte Aufgaben an Private zu übertragen, wurde relativ intensiv in den 1990er Jahren diskutiert.[856] Es kam zu einer Reihe von Gerichtsurteilen, die diese

---

853 Berliner Mobilitätsgesetz vom 5. Juli 2018, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung vom 5. Juli 2018 (GVBl. S. 464).

854 Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 18/0878, Entwurf für ein Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung.

855 Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 18/1177: Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Verkehr, Klimaschutz vom 7. Juni 2018 zur Vorlage – zur Beschlussfassung – Drucksache 18/0878, Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung.

856 Vgl. Steiner, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung, DAR 1996, 272; Scholz, Verkehrsüberwachung durch Private?, NJW 1997, 14; Nitz, Neuere Rechtsprechung zur Privatisierung der Verkehrsüberwachung, NZV 1998, 11; Steegmann: Verkehrsüberwachung durch Private, NJW 1997, 2157; Waechter, Die Organisation der Verkehrsüberwachung, NZV 1997, 328.

Möglichkeit verneinten oder allenfalls in sehr engen Grenzen für zulässig hielten.[857] In den letzten Jahren ist die Diskussion angesichts knapper kommunaler Kassen wieder aufgeflammt.[858]

Die damals intensiv diskutierte Fragestellung weist zu der hier betrachteten gewisse Parallelen auf, ist aber durchaus anders gelagert. Bei den damals entschiedenen Streitfällen ging es um die Übertragung von Aufgaben zum Zwecke einer einfachen und kostengünstigen Ermittlung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, während es hier nicht um repressive, dem Wesen nach sanktionierende Tätigkeiten geht, sondern um Maßnahmen der Gefahrenabwehr ohne Strafcharakter. Denn mit dem Abschleppen von Fahrzeugen wird keine Sanktion verhängt, sondern eine Störung beseitigt.

Gegenstand der Streitigkeiten war die in einigen Städten eingeführte Praxis, private Sicherheitsunternehmen mit Aufgaben der Verkehrsüberwachung zu betrauen, typischerweise festgelegt durch öffentlich-rechtliche Verträge. Konkret ging es dabei um die im Vergleich zu anderen polizeilichen Aufgaben relativ einfachen Tätigkeiten der Kontrolle des Falschparkens auf gebührenpflichtigen Parkplätzen sowie der Geschwindigkeitskontrolle, verbunden mit der Ahndung von Verstößen gegen die betreffenden Vorschriften als Ordnungswidrigkeiten bzw. – in der „abgeschwächten" Variante – mit der Aufnahme von Daten und der Dokumentierung für die spätere Verfolgung durch die zuständige Ordnungsbehörde. Motiviert waren die Initiativen im Kern durch Kostenerwägungen: Die Ausführung der betreffenden Aufgaben durch relativ teure Polizeibeamte erschien den betreffenden Städten als unnötige Geldausgabe, da vielseitig ausgebildete Polizeibeamte für die einfachen Tätigkeiten als überqualifiziert angesehen wurden und man meinte, die Tätigkeiten könnten auch durch billigere Einsatzkräfte erledigt werden. Die ebenfalls denkbare Möglichkeit, hierfür Polizeiangestellte statt Beamte einzusetzen, wurde als vergleichsweise ungünstig betrachtet, weil private Unternehmen die Leistungen auf Grund im privatwirtschaftlichen Bereich vergleichsweise lockererer arbeitsrechtlicher Bindungen kostengünstiger anbieten konnten.[859]

Besonders dezidiert wurde die gerichtliche Kritik an derartigen Vorgehensweisen in einer Entscheidung des Berliner Kammergerichts[860] zum Ausdruck gebracht, in der das Gericht die Verwertbarkeit der Aussage eines Mitarbeiters des beauftragten privaten Überwachungsunternehmens zur Ahndung des Falschparkens als Ordnungswidrigkeit verneinte, weil die Tätigkeit als Teil der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten anzusehen sei. Der private Ermittler beobachte, registriere und dokumentiere ganz gezielt ausschließlich jene Tatsachen, die das Verhalten des Betroffenen als rechtswidrig qualifizierten.[861] Damit handle es sich nicht um bloß technisch-mechanische Hilfsdienste, sondern um eigenverantwortlich ermittelndes Verhalten, das nach den gesetzlichen Vorschriften (§ 26 Abs. 1 StVG i.V.m. § 1 ASOG) Polizeibehörden vorbehalten sei und für das auch nicht die mögliche Ausnahme für Polizeiangestellte nach der auf Grund des ASOG ergangenen Verordnung über die Wahr-

---

857 Vgl. z. B. BayObLG, Beschluss vom 11.07.1997 – 1 ObOWi 282/97 (NZV 1997, 486); KG, Beschluss vom 23.10.1996 – 2 Ss 171/96 3 Ws (B) 406/96 (NJW 1997, 2894); OLG Frankfurt, Beschluss vom 10.05.1995 - 2 Ws (B) 210/95 OWiG (NJW 1995, 2570); AG Alsfeld, Urteil vom 06.02.1995 – 15 Js OWi 88543/94 OWi (NJW 1995, 1503).

858 Vgl. Rebler, Grenzen der Übertragung von Aufgaben im Bereich der Geschwindigkeitsüberwachung auf Private, SVR 2018, 290: Rebler: Verkehrsüberwachung durch Private. Ein Dauerbrenner: Privatisierung staatlicher Aufgaben, SVR 2011, 1; Burgi, Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Gestaltungsmöglichkeiten, Grenzen, Regelungsbedarf, Gutachten für den 67. Deutschen Juristentag 2008; Stober: Privatisierung öffentlicher Aufgaben - Phantomdiskussion oder Gestaltungsoption in einer verantwortungsgeteilten, offenen Wirtschafts-, Sozial- und Sicherheitsverfassung?, NJW 2008, 2301.

859 Vgl. zu den Motiven insb. Steegmann, NJW 1997, 2157; Waechter, Die Organisation der Verkehrsüberwachung, NZV 1997, 328; Nitz, NZV 1998, 11; Rebler SVR 2011, 1 sowie den nachfolgend zitierten Beschluss des KG Berlin.

860 KG, Beschluss vom 23.10.1996 – 2 Ss 171/96 3 Ws (B) 406/96 (NJW 1997, 2894).

861 KG, Beschluss vom 23.10.1996 – 2 Ss 171/96 3 Ws (B) 406/96 (NJW 1997, 2894, 2896).

nehmung bestimmter polizeilicher Aufgaben durch Angestellte der Polizei[862] in Anspruch genommen werden könne.[863]

Ungeklärt blieb bei den zahlreichen gerichtlichen Entscheidungen, ob und ggf. inwieweit das Verfassungsrecht Raum dafür lassen würde, die (einfachen) Überwachungsaufgaben im Straßenverkehr durch *Gesetz* Privaten zu übertragen. Zweifel daran könnten sich aus dem sog. Funktionsvorbehalt des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 4 GG ergeben. In einigen Gerichtsentscheidungen klangen entsprechende Zweifel an.[864] Letztlich war dies aber für die Entscheidungen nicht ausschlaggebend, weil es an einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage dazu ohnehin fehlte.

Art. 33 Abs. 4 GG bestimmt:

> „Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen."

Die Norm verpflichtet alle Träger hoheitlicher Gewalt – also auch die Gemeinden – dazu, die Ausübung hoheitlicher Befugnisse grundsätzlich („in der Regel") an Beamte zu übertragen, nicht an Angestellte oder Dritte.[865] Sie soll damit „die Kontinuität hoheitlicher Funktionen des Staates" sichern[866] und darüber hinaus „dem Schutz des von hoheitlicher Aufgabenwahrnehmung betroffenen Bürgers" dienen[867]. Als hoheitliche Funktionen werden dabei zum einen die staatliche Eingriffsverwaltung (das heißt Verwaltungshandeln, durch das Bürger in ihrer Grundrechtsausübung beschränkt werden), zum anderen die grundrechtsrelevante Leistungsverwaltung betrachtet, ausgenommen die Leistung untergeordneter Hilfsdienste.[868]

Die Norm sieht die Aufgabenwahrnehmung durch Beamte aber nicht ausnahmslos vor. Abweichungen von der „Regel" sind in begründeten Ausnahmefällen möglich – namentlich auch in dem Sinne, dass bestimmte ständige oder nichtständige hoheitliche Aufgaben an Nichtbeamte übertragen werden.[869] Das Bundesverfassungsgericht sieht Abweichungen vom Grundsatz des Funktionsvorbehalts ausdrücklich für möglich an, wenn diese „durch einen spezifischen, dem Sinn der Ausnahmemöglichkeit entsprechenden Ausnahmegrund" gerechtfertigt sind.[870] Im Einzelnen führt das das BVerfG in seiner im Jahr 2012 getroffenen Entscheidung über die Zulässigkeit der Übertragung von Sicherungsmaßnahmen strafrechtlichen Maßregelvollzug an private Pflegekräfte unter anderem aus:[871]

> „Nach Art. 33 Abs. 4 GG ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe „in der Regel" Berufsbeamten zu übertragen. Diese Einschränkung ermöglicht Ausnahmen. […]
>
> Die „Regel"-Vorgabe erschöpft sich denn auch nicht in ihrer quantitativen Bedeutung. Vielmehr beinhaltet sie ausweislich der Entstehungsgeschichte des Art. 33 Abs. 4 und nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift darüber hinaus eine qualitative Anforderung an die zugelassenen Ausnahmen. […] Die Möglichkeit von Ausnahmen ist demnach nicht zu einem innerhalb gewisser quantitativer Grenzen beliebigen Gebrauch eingeräumt worden, sondern für Fälle, in denen der Sicherungszweck des Funktionsvorbehalts die Wahrnehmung der be-

---

862 Die PAngV wurde mittlerweile geändert und umbenannt in die Verordnung über die Wahrnehmung bestimmter polizeilicher Aufgaben durch Dienstkräfte der Polizei (PDieVO) vom 17. Februar 1993 (GVBl. S. 98), zuletzt geändert durch Artikel V des Gesetzes vom 24. Juni 2004 (GVBl. S. 253). Regelungen zu den Einsatzbereichen von Polizeiangestellten enthält sie in den §§ 6 und 7. Erfasst sind auch relative große Bereiche der Verkehrsüberwachung.

863 KG, Beschluss vom 23.10.1996 – 2 Ss 171/96 3 Ws (B) 406/96 (NJW 1997, 2894, 2895 f.).

864 Vgl. AG Alsfeld, Urteil vom 06.02.1995 – 15 Js OWi 88543/94 OWi, NJW 1995, 1503, 1504 f.; KG Berlin, Beschluss vom 23.10.1996 – 2 Ss 171/96 3 Ws (B) 406/96, NJW 1997, 2894, 2895 f.).

865 Vgl. zum Ganzen Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 33 Rn. 40 ff. m.w.N.

866 BVerfG, Beschluss vom 02. März 1993 – 1 BvR 1213/85 (BVerfGE 88, 103, 114).

867 BVerfG, Urteil vom 18.01.2012 – 2 BvR 133/10 (BVerfGE 130, 76 = NJW 2012, 1563), Rn. 126.

868 Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 33 Rn. 41 m.w.N.

869 Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 33 Rn. 42 m.w.N.

870 BVerfG, Urteil vom 18.01.2012 – 2 BvR 133/10 (BVerfGE 130, 76 = NJW 2012, 1563), Ls. 2.

871 BVerfG, Urteil vom 18.01.2012 – 2 BvR 133/10 (BVerfGE 130, 76 = NJW 2012, 1563), Rn. 143-150.

> treffenden hoheitlichen Aufgaben durch Berufsbeamte ausweislich bewährter Erfahrung nicht erfordert oder im Hinblick auf funktionelle Besonderheiten nicht in gleicher Weise wie im Regelfall angezeigt erscheinen lässt.
>
> Abweichungen vom Grundsatz des Funktionsvorbehalts bedürfen demgemäß nach herrschender und richtiger Auffassung der Rechtfertigung durch einen besonderen sachlichen Grund […]. Als rechtfertigender Grund kommt nur ein spezifischer, dem Sinn der Ausnahmemöglichkeit entsprechender – auf Erfahrungen mit gewachsenen Strukturen oder im Hinblick auf den Zweck des Funktionsvorbehalts relevante Besonderheiten der jeweiligen Tätigkeit Bezug nehmender – Ausnahmegrund in Betracht […]. Gründe, die sich in gleicher Weise wie für die ins Auge gefasste Ausnahme auch für beliebige andere hoheitsrechtliche Tätigkeiten anführen ließen, der Sache nach also nicht nur Ausnahmen betreffen, scheiden damit als mögliche Rechtfertigungsgründe für den Einsatz von Nichtbeamten in grundsätzlich von Art. 33 Abs. 4 GG erfassten Funktionen von vornherein aus.
>
> "Ausnahmen vom Funktionsvorbehalt können danach nicht allein mit dem rein fiskalischen Gesichtspunkt begründet werden, dass eine Aufgabenwahrnehmung durch Nichtbeamte – sei es auch nur durch Ersparnisse, die der Aufgabenwahrnehmung anderweitig zugutekommen – den öffentlichen Haushalt entlasten würde […]. Die pauschale Erwägung, dass die Wahrnehmung von Aufgaben durch Berufsbeamte Kosten verursacht, die in anderen Organisationsformen – insbesondere etwa im Privatisierungsfall wegen dann sich bietender Möglichkeiten der Aufgabenerledigung zu Niedriglöhnen – vermeidbar wären, liefe als Ausnahmegrund, weil nicht spezifisch, der mit Art. 33 Abs. 4 GG zum Ausdruck gebrachten grundsätzlichen Wertung zu Gunsten des Einsatzes von Berufsbeamten zuwider.
>
> Das bedeutet jedoch nicht, dass Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte ganz außer Betracht zu bleiben hätten […]. Vielmehr kann berücksichtigt werden, ob eine auf ihre Ausnahmefähigkeit hin zu beurteilende Tätigkeit Besonderheiten aufweist, deretwegen Kosten und Sicherungsnutzen des Einsatzes von Berufsbeamten hier in einem anderen – deutlich ungünstigeren – als dem nach Art. 33 Abs. 4 GG im Regelfall vorauszusetzenden Verhältnis stehen […]. Gerade eine solche abwägende Berücksichtigung besonderer Gründe für die Untunlichkeit eines Verbeamtungszwangs sollte ausweislich der im Parlamentarischen Rat angeführten Beispielsfälle mit der Zulassung von Ausnahmen ermöglicht werden.
>
> In diesem Sinne schließt das Erfordernis eines sachlichen Grundes ein, dass Ausnahmen vom Funktionsvorbehalt durch den Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit begrenzt sind […]. Je intensiver eine bestimmte Tätigkeit Grundrechte berührt, desto weniger sind Einbußen an institutioneller Absicherung qualifizierter und gesetzestreuer Aufgabenwahrnehmung hinnehmbar.
>
> Soweit die Zulässigkeit von Ausnahmen danach auch von der Einschätzung tatsächlicher Verhältnisse und ihrer künftigen Entwicklung abhängt, kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zu […].“

Dass die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten als eine hoheitliche Tätigkeit anzusehen ist, die dem Art. 33 Abs. 4 grundsätzlich unterfällt, konnte und kann nicht ernstlich in Frage gestellt werden. Streitig war in diesem Zusammenhang Ende der 1990er Jahre daher vor allem, ob es sich bei den konkreten Tätigkeiten der Aufnahme, Registrierung und Dokumentation von Tatsachen um untergeordnete Hilfstätigkeiten handelt, die daher schon tatbestandlich dem Art. 33 Abs. 4 GG nicht unterliegen. Einige Gerichte ließen erkennen, dass sie das nicht so sehen. Die Rechtsliteratur sah und sieht das großenteils großzügiger.[872]

Würde ein Landesgesetzgeber die betreffenden Überwachungsaufgaben durch Gesetz auf Private übertragen, so entstünde, sofern nicht eine untergeordnete Hilfstätigkeit angenommen wird, die Frage, ob er sich hierfür auf einen ausreichenden Ausnahmegrund berufen könnte. Da Private die betreffenden Überwachungsaufgaben nicht besser erledigen können und zudem die notwendige Unvoreingenommenheit auf Grund der eigenwirtschaftlichen Motive des Unternehmens beeinträchtigt sein könnte, blieben zur Begründung der Ausnahme ausschließlich Kosteneinsparungserwägungen. Da fiskalische Gründe allein jedoch gerade nicht ausreichen, um eine Ausnahme von Art. 33 Abs. 4 GG zu

[872] Namentlich Burgi, Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Gestaltungsmöglichkeiten, Grenzen, Regelungsbedarf, Gutachten für den 67. Deutschen Juristentag 2008, S. 62; Stober: Privatisierung öffentlicher Aufgaben - Phantomdiskussion oder Gestaltungsoption in einer verantwortungsgeteilten, offenen Wirtschafts-, Sozial- und Sicherheitsverfassung?, NJW 2008, 2301, 2306; Scholz, NJW 1997, 14, 17; differenzierend Nitz, NZV 1998, 11, 14 f.

begründen, spricht im Ergebnis viel gegen die Zulässigkeit einer entsprechenden Aufgabenübertragung. Deshalb dürften im Rahmen der Verkehrsüberwachung wohl nur Aufgaben übertragen werden können, die sich in einem engen Sinne tatsächlich nur als Hilfstätigkeiten darstellen, die also weder mit Entscheidungs- noch mit Tatsachenermittlungsbefugnissen verbunden sind.[873] Anders dürfte übrigens der Fall der Übertragung von einfachen Verkehrsüberwachungsaufgaben an Polizeiangestellte zu beurteilen sein. Insofern ließe sich im Rahmen der Verhältnismäßigkeitserwägungen berücksichtigen, dass Polizeiangestellte – anders als private Unternehmen – ein ähnlich hohes Maß an Unabhängigkeit mitbringen wie Beamte und der Funktionsvorbehalt daher nur unwesentlich beeinträchtigt ist, so dass es weniger gewichtiger Gründe für die Ausnahme bedarf.

Der hier betrachtete Fall, in dem es um die Übertragung (allein) der Aufgabe geht, dem ÖPNV vorbehaltene Flächen von falsch parkenden Fahrzeugen zu befreien, gibt es für die Ausnahme von Art. 33 Abs. 4 GG einen spezifischen, sich aus dem Sach- und Aufgabenzusammenhang ergebenden sachlichen Grund. Deshalb bestehen gegen die Aufgabenübertragung hier keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Vom Ansatz her ist zu betonen, dass der Eingriff in das betroffene Grundrecht der Allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), wenn ein solcher überhaupt zu bejahen sein sollte, jedenfalls von geringer Intensität ist. Bei Busspuren und Haltestellen ergibt sich das Verbot, das Fahrzeug auf den dem ÖPNV vorbehaltenen Flächen abzustellen, und das damit verbundene Gebot, das Fahrzeug zu entfernen (Wegfahrgebot), bereits aus den jeweils aufgestellten Verkehrszeichen (Zeichen 214, Zeichen 245).[874] Rechtstechnisch etwas anders liegt es lediglich bei Straßenbahngleisen. Das Abstellen von Fahrzeugen auf Straßenbahngleisen ist unmittelbar nach § 12 Abs. 4 Satz 5 StVO für Straßenbahngleise untersagt. Aber auch hier reduziert sich die Tätigkeit der ÖPNV-Beschäftigten letztlich darauf, ein bereits bestehendes Ver- und Gebot durch einen geeigneten Akt der Verwaltungsvollstreckung praktisch umzusetzen (siehe zum Ganzen bereits oben, 4.5.4.1).

Die eigentliche Freiheitsbeschränkung liegt mithin nicht in dem Akt oder der Verfügung des Abschleppens, sondern in der diesem vorgelagerten straßenverkehrsrechtlichen Regelung. Dass mit dem Abschleppen grundsätzlich auch eine Pflicht verbunden ist, die Abschleppkosten zu tragen, und die finanziellen Aufwendungen dafür höher liegen können als ein etwaiges Verwarnungsgeld, fällt dabei rechtlich nicht ins Gewicht, denn die Kostentragungspflicht ist eine Folge des selbst zu verantwortenden Verkehrsverstoßes, im Grunde also nichts anderes als ein Entgelt für eine selbst veranlasste Leistung. Anders als im Falle eines Verwarnungs- oder Bußgeldes ist mit der Kostentragungspflicht für das Abschleppen zudem kein Unwerturteil verbunden. Es trägt keinen repressiven Charakter. Ungeachtet der größeren Höhe ist die Verpflichtung deshalb qualitativ als weit geringerer Grundrechtseingriff zu bewerten als die Verhängung eines Verwarnungs- oder Bußgeldes.

Ist demnach von einer allenfalls sehr geringen Eingriffsqualität auszugehen, so ist auf der anderen Seite der abwägenden Beurteilung festzuhalten, dass hierfür – im Unterschied zu den Fällen der Privatisierung der Parkraum- und Geschwindigkeitsüberwachung aus Kostengründen – ein spezifischer sachbezogener Grund für eine Ausnahme von Art. 33 Abs. 4 GG vorliegt. Denn die hoheitliche Aufgabe, das Abschleppen durchzuführen oder zu veranlassen, um die Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu beseitigen, kann durch die Beschäftigten des Verkehrsunternehmens besser, nämlich schneller und dadurch effektiver erfüllt werden als durch die zeitaufwändige Heranziehung von Polizeibeamten. Deshalb liegt hier nach den vom Bundesverfassungsgericht angelegten Maßstäben ein Paradebeispiel für eine zulässige Ausnahme vom Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG vor.

---

[873] In diesem Sinne Rebler, SVR 2018, 290, 292 f.; in die gleiche Richtung schon Nitz, NZV 1998, 11, 14 f.

[874] Koehl, SVR 2014, 98, 99 f. m.w.N.; Rebler, SVR 2014, 420, 420 f. m.w.N.

4.6.4.2 Verbesserungs- und Weiterungsmöglichkeiten

Aufgabenübertragung im Landesrecht

Im Landesrecht können nach der vorstehenden Analyse bereits heute Vorschriften geschaffen werden, mit denen den in den jeweiligen Gemeinden bzw. Verkehrsverbünden tätigen Unternehmen des öffentlichen Nahverkehrs die Befugnis verliehen wird, auf Busspuren, in Haltestellenbereichen und auf Schienentrassen stehende Fahrzeuge abschleppen zu lassen. Notwendig ist dafür eine gesetzliche Regelung, in den die Aufgabenübertragung im Einzelnen geregelt ist. Insbesondere muss dort genau bestimmt werden, welche Personen mit welchen Befugnissen ausgestattet werden.

Das kann nach dem Vorbild des Berliner Mobilitätsgesetzes in einem eigenständigen Gesetz geregelt werden, aber auch im Kontext der Polizei-, Vollstreckungs- oder Nahverkehrsgesetzes des jeweiligen Landes.

Bundesrechtliche Bestimmungen zur Aufgabenübertragung

Da die für das Abschleppen einschlägigen vollstreckungsrechtlichen Regelungen nach Art. 84 GG grundsätzlich der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterfallen, kann nicht sinnvoll empfohlen werden, die betreffenden Regelungen vollständig dem Bundesrecht zu unterstellen (siehe bereits oben, 4.5.4.2).

Allerdings wäre es dem Bund auch auf indirekte Weise möglich, die Wahrnehmung der an sich bereits gegebenen Übertragungsmöglichkeit durch die Länder wesentlich zu erleichtern und anzuregen. Der Bund könnte hierzu eine Vorschrift schaffen, die es den Ländern gestattet, derartige Regelungen im Wege der (Landes-) Rechtsverordnung ergehen zu lassen, also ohne dafür eigenständige (landes-) gesetzliche Regelungen schaffen zu müssen. Nach einem solchen Regelungsmuster geht das Bundesrecht z.B. in § 7 Abs. 2 des Energieeinsparungsgesetzes (EnEG)[875] vor. Den Ländern bleibt es auch in diesem Falle unbenommen, die Materie durch (Parlaments-) Gesetz zu regeln, doch können sie das dann ggf. auch direkt durch Rechtsverordnung tun, ohne der Verordnung ein eigenes Gesetz vorschalten zu müssen. Da der Bund mit einer solchen Regelung in die Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht einschränkend eingreifen würde, wäre diese mit den Kompetenzbestimmungen des GG unproblematisch vereinbar.

Die betreffende Ermächtigung müsste sich ggf. auf alle Einzelheiten erstecken, die für eine praktische Umsetzung der Aufgabenübertragung nötig sind. Zu beachten wäre außerdem, dass das Bundesrecht selbst klären muss, auf welche Aufgaben sich die Übertragung der Befugnisse erstreckt. Das führt dazu, dass – anders als bisher – das Bundesrecht selbst mit einer Befugnisnorm für das Abschleppen von Fahrzeugen ausgestattet werden müsste. Das wäre kein Nachteil, denn insoweit kann das gegenwärtige Straßenverkehrsrecht ohnehin als lückenhaft erachtet werden (siehe oben, 4.5.4.2). Anderenfalls wäre angesichts der in Einzelheiten unterschiedlichen landesrechtlichen Bestimmungen dazu nicht hinreichend klar, worauf sich die Aufgabenübertragung genau erstreckt.

Wichtig ist schließlich, dass die bundesrechtliche Regelung auf der gesetzlichen Ebene verankert werden muss, da es hier um die Übertragung von für die Grundrechtsübung wesentlichen Aufgaben und Befugnissen geht, deren Regelung dem Gesetzgeber vorbehalten ist[876]. Zudem ergibt sich auch aus dem

---

875 Energieeinsparungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2684), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2197) geändert worden ist.

876 Grundlegend zum „Wesentlichkeitsprinzip“ BVerfG, Beschluss vom 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 (BVerfGE 49, 89, 126); vgl. zum Ganzen Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG. Art. 20 Rn. 71 m.w.N.

Zusammenspiel der Grundsätze der Gewaltenteilung und des Föderalismus, dass eine Bundesverordnung wie die StVO den Landesregierungen nicht aus sich heraus die Befugnis verleihen darf, eine an sich legislative (Landes-) Aufgabe der (Landes-) Exekutive zu überlassen.

Realisieren ließe sich der Vorschlag zum Beispiel mit einer Vorschrift im StVG wie der folgendem:

„§ X Beseitigung von Störungen im Straßenverkehr

(1) Die zuständigen Behörden können zur Beseitigung von Störungen im Straßenverkehr die erforderlichen Anordnungen treffen. Zu diesem Zweck können nach Maßgabe des Landesrechts die dort vorgesehenen Maßnahmen zur Verwaltungsvollstreckung ergriffen werden, soweit verbindliche Ge- oder Verbote, die sich aus Verkehrszeichen oder Verkehrseinrichtungen nach der Straßenverkehrsordnung oder aus Anordnungen nach Satz 1 ergeben, nicht befolgt werden.

(2) Die Landesregierungen und die von ihnen bestimmten Stellen werden ermächtigt, durch oder auf Grund einer Rechtsverordnung vorzusehen, dass weitere geeignete Stellen, insbesondere Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs mit bestimmten Aufgaben nach Absatz 1 beliehen werden. Soweit die Länder von Satz 1 Gebrauch machen, regeln sie in der Rechtsverordnung auch, welche Personen unter welchen Voraussetzungen für den Beliehenen tätig werden dürfen welche konkreten Befugnissen diesen Personen zustehen, welche Vorschriften und sonstigen Vorgaben diese dabei zu beachten haben; sie regeln darin außerdem die Überwachung und die Erhebung von Gebühren und Entgelten durch die Beliehenen.“

4.6.5 Zwischenergebnisse

4.6.5.1 Reformen zum ÖPNV-Vorrang im Straßenverkehrsrecht

(1) Ausdrückliche Bestimmungen zum Vorrang in StVG und StVO: Das Straßenverkehrsrecht gibt den Straßenverkehrsbehörden bereits heute einige Möglichkeiten, dem ÖPNV in der praktischen Verkehrsregelung Vorrang einzuräumen, insbesondere was Busspuren und Ampelvorrangschaltungen betrifft. Es fehlt jedoch an einer leitlinienartigen Vorgabe im StVG, die sowohl dem Verordnungsgeber als auch den Straßenverkehrsbehörden Klarheit darüber geben würde, ob und inwieweit dem ÖPNV ein Vorrang eingeräumt ist oder werden kann. Hierzu sollte eine Regelung im StVG geschaffen werden, die dann auf der Verordnungsebene näher konkretisiert wird (nach heutiger Systematik in § 45 StVO oder ergänzend zu diesem). Beides wäre vor allem wichtig, um sicherzustellen, dass die Vorrangstellung allgemeine Bedeutung für die Anwendung des Straßenverkehrsrechts hat, insbesondere auch für den Umgang mit Herausforderungen wie der Verkehrsführung bei Baustellen und Ersatzverkehren mit Bussen.

(2) Inhaltliche Ausgestaltung der Vorrangregelungen, gemeindliche Mitwirkung: Die betreffenden Bestimmungen in StVG und StVO sollten sinnvollerweise auch die Stellung des nichtmotorisierten Verkehrs klärend besonders hervorheben und so formuliert sein, dass mit den straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen (generell) nicht ausschließlich Ziele der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs verfolgt werden können, sondern auch solche der städtebaulichen Entwicklung, des Schutzes vor den negativen Auswirkungen des Straßenverkehrs und des Umweltschutzes. Sofern die Gemeinde Vorrangregelungen für den ÖPNV (oder auch für den nichtmotorisierten Verkehr) auf Grund von Konzepten städtebaulicher Art für geboten hält, so sollte die Straßenverkehrsbehörde im Regelfall dazu verpflichtet werden, entsprechend zu verfahren, sofern dies nicht zu erhöhten Sicherheitsgefahren führt oder die Regelung aus anderen Gründen unverhältnismäßig ist.

(3) Verfassungsrechtliche Spielräume: Verfassungsrechtlich sind derart erweiterte Bestimmungen ohne weiteres möglich, da es keinen Verfassungsgrundsatz gibt, nach dem innerhalb des Straßenverkehrsrechts keine anderen dem Bundesgesetzgeber obliegenden gesetzlichen Ziele verfolgt werden dürften als solche der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs im engeren Sinne. Dem die Straßenverkehrsordnung bislang prägenden Grundsatz der „Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit“ kommt kein Verfassungsrang zu.

(4) ÖPNV-Straßen und Zuflussbegrenzungen: In den konkretisierenden Bestimmungen der StVO sollte zum Zwecke der Klarstellung ausdrücklich geregelt werden, dass aus den soeben genannten Gründen auch reine ÖPNV-Straßen eingerichtet werden können. Das gleiche gilt für zuflussbegrenzende Verkehrsregelungen.

(5) Vorrangzone für ÖPNV und nichtmotorisierten Verkehr: Sinnvoll erscheint ergänzend die Schaffung einer neuen Kategorie der Zonen-Verkehrsregelung, nach der die Straßenverkehrsbehörden (ggf. wiederum auf Grund eines gemeindlichen Begehrens) bestimmte Gebiete (ggf. in hochbelasteten Tageszeiträumen) als Vorranggebiete für den ÖPNV und den nichtmotorisierten Verkehr ausweisen können, so dass Kraftfahrzeuge ohne spezielle Berechtigung in den betreffenden Zeiträumen nicht einfahren dürfen. Damit hätten die Straßenverkehrsbehörden ein zusätzliches Instrument in der Hand, um den Straßenverkehr aus Gründen der Sicherheit und Ordnung (das heißt zur Vermeidung von Überlastungssituationen) oder auch zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung oder zum Umweltschutz aus belasteten Gebieten fern zu halten und so einen Anreiz zur Änderung des Verkehrsmittelwahlverhaltens setzen zu können.

4.6.5.2 Reformen zum ÖPNV-Vorrang im Straßenrecht

Ausdrückliche Regelungen in den Landesgesetzen sinnvoll: Die straßenrechtliche Widmung bestimmter Straßen als ausschließlich dem ÖPNV dienend oder von Busspuren ist nach der hier erfolgten Untersuchung ohne weiteres möglich. Allerdings ist diese Möglichkeit den zuständigen Behörden oft nicht bewusst, weil es gegenteilige Rechtsprechung zu Busspuren gibt (die ihrerseits nicht überzeugt) und die gesetzeskompetenzrechtliche Situation schwer durchschaubar ist. Von daher empfiehlt es sich für die Landesebene, in den Landesstraßengesetzen klarstellend zu regeln, dass die widmungsrechtliche Ausweisung von Busspuren und reinen ÖPNV-Straßen möglich ist.

4.6.5.3 Reformen der Rechtsvorschriften zum Abschleppen auf Busspuren, auf Straßenbahngleisen und an Haltestellen

(1) Übertragung der Abschleppbefugnis an Verkehrsunternehmen verfassungsrechtlich möglich: Die Befugnis, Fahrzeuge von an sich dem ÖPNV vorbehaltenen Flächen abzuschleppen oder deren Abschleppen zu veranlassen, kann durch gesetzliche Regelung ohne verfassungsrechtliche Bedenken an die jeweiligen Verkehrsunternehmen und ihr Personal übertragen werden. Namentlich der sog. Funktionsvorbehalt des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 4 GG) steht nicht entgegen. Das Bundesverfassungsgericht gestattet Abweichungen von diesem Grundsatz, wenn diese „durch einen spezifischen, dem Sinn der Ausnahmemöglichkeit entsprechenden Ausnahmegrund“ gerechtfertigt sind. So liegt es hier, denn die übertragene Aufgabe kann durch die Beschäftigten des Verkehrsunternehmens besser, nämlich schneller und dadurch effektiver erfüllt werden als durch die zeitaufwändige Heranziehung von Polizeibeamten.

(2) Gesetzliche Regelung auf Landesebene: Im Landesrecht können nach dem Vorbild des Berliner Mobilitätsgesetzes bereits heute Vorschriften geschaffen werden, mit denen den in den jeweiligen Gemeinden bzw. Verkehrsverbünden tätigen Unternehmen des öffentlichen Nahverkehrs die Befugnis verliehen wird, auf Busspuren, in Haltestellenbereichen und auf Schienentrassen stehende Fahrzeuge abschleppen zu lassen. Notwendig ist dafür eine landesgesetzliche Regelung.

(3) Unterstützende Regelungen auf Bundesebene: Die Schaffung einer bundesrechtlichen Vollregelung über diese Aufgabenübertragung wäre innerhalb der gewachsenen föderalen Regelungsstrukturen systemfremd und daher gegenüber den Ländern nicht durchsetzbar. Denn die Aufgabe, Anordnungen zur Abwehr und Beseitigung von Störungen der Sicherheit und Ordnung zu vollstrecken, fällt unter die Regelungskompetenzen des Landesrechts. Allerdings könnte der Bund die Schaffung von entsprechenden landesgesetzlichen Bestimmungen erleichtern, indem er eine Regelung im StVG verankert,

die es den Ländern gestattet, vollstreckungsrechtliche Regelungen speziell zu Störungen im Straßenverkehr im Wege der (Landes-) Rechtsverordnung ergehen zu lassen, also ohne dafür eigenständige (landes-) gesetzliche Regelungen schaffen zu müssen. Hierfür müsste er im StVG allerdings zusätzlich eine eigenständige bundesrechtliche Befugnisnorm für Anordnungen zur Gefahrenabwehr im Straßenverkehr aufstellen, auf welche die landesrechtlichen Verordnungen dann Bezug nehmen könnten. Das würde die Rechtslage ohnehin transparenter machen und wäre aus der Sicht der Länder nicht mit Nachteilen verbunden.

4.6.5.4 Weitergehende Reformansätze – Schlussbemerkung zum Komplex ÖPNV

Die vorstehend erörterten Reformansätze können nach hiesiger Einschätzung die Rahmenbedingungen für einen attraktiven ÖPNV wesentlich verbessern. Ihre Wirkungskraft sollte aber auch nicht überschätzt werden. Anordnungen des Straßenverkehrsrechts beziehen sich immer auf konkrete örtliche Situationen, in denen die verschiedenen Interessen an der Nutzung knapper Flächen aufeinandertreffen. Dadurch, dass es einen jahrzehntelangen Trend zu immer mehr motorisiertem Individualverkehr gegeben hat, identifizieren sich sehr viele Menschen mit ihrem Auto oder dem ihrer Angehörigen und sehen sich persönlich im Nachteil, wenn der ÖPNV oder nichtmotorisierte Verkehrsmittel den Vorrang erhalten. Auch wenn die Spielräume für Regelungen zugunsten des ÖPNV erweitert und deren Anwendung erleichtert wird, stoßen die zuständigen Stellen daher vor Ort auf ein komplexes Interessengeflecht, das ÖPNV-förderlichen Lösungen oft im Wege stehen wird.

In Anbetracht einerseits dieser schwierigen Ausgangssituation und andererseits der drängenden Herausforderungen der Umweltschutz- und insbesondere der Klimaschutzpolitik, aber auch der Lebensqualität in den Städten, empfiehlt es sich, darüber hin aus andere, tiefer greifende und breiter ansetzende Instrumente für eine Wende hin zu einer nachhaltigen Mobilität einzusetzen. Gedacht werden könnte und sollte in dieser Hinsicht zum Beispiel an Instrumente der Städtebaupolitik, an die Verbesserung des Rechtsrahmens des Personenbeförderungsrechts (siehe dazu das nachfolgende Kapitel und den zweiten Teil dieses Forschungsprojekts), an grundlegende Änderungen der Investitionspolitik im Verkehrssektor, aber auch an ökonomisch ansetzende Instrumente, zu denen solche wie eine CO_2-Komponente in der Energiesteuer für Treibstoffe ebenso gehören kann wie – näher am hiesigen Fokus – eine City-Maut oder eine Änderung der Dienstwagenbesteuerung.

5 Mobilität im Spannungsfeld des ÖPNV-Rechts: Flexible Bedienformen in Räumen schwacher Nachfrage

5.1 Worum es geht: Sicherstellung attraktiver Mobilitätsangebote auch dort, wo klassische ÖPNV-Angebote unwirtschaftlich sind

Nach der Analyse der Innovationsbeispiele anhand des Straßen- und Straßenverkehrsrechts wird in Kapitel 5 das Recht des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) anhand des Beispiels „Flexible Bedienformen in Räumen schwacher Nachfrage“ untersucht.

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Versorgung mit öffentlichen Verkehrsangeboten insbesondere in vielen ländlichen Gebieten, vielerorts aber auch in dünn besiedelten Außenbezirken, Vororten und Randgebieten von Städten dramatisch verschlechtert, weil die Nachfrage nach Buslinienverkehr schwächer geworden ist oder – so in Neubaugebieten – von vornherein sehr schwach war. Im Zuge der Verbreitung des motorisierten Individualverkehrs gibt es oft nur (noch) eine sehr kleine Zahl von (potenziellen) Fahrgästen, so dass sich das Angebot eines regelmäßigen Linienbusverkehrs oftmals unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht mehr lohnt. Städtebauliche, wirtschaftliche, verkehrspolitische und demografische Faktoren haben zur Entstehung dieser Situation beigetragen (siehe Abschnitt 3.5).

In der Konsequenz kann Menschen, die nicht über ein eigenes Auto verfügen, in diesen Gebieten praktisch nie ein attraktives, selten ein ausreichendes und oft nicht einmal überhaupt ein öffentliches Mobilitätsangebot gemacht werden. Viele Menschen sind deshalb im Zeitalter der Auto-Mobilität wesentlich weniger mobil, als wenn es keine oder weniger Autos gäbe.

In dieser Situation fragt sich, ob und auf welche Weise es möglich wäre, die rechtlichen Rahmenbedingungen für den ÖPNV, die in Deutschland durch das PBefG und die Nahverkehrsgesetze der Länder vorgegeben sind, so zu ändern, dass flexiblere öffentliche Verkehrsangebote ermöglicht werden, die aus der Nutzersicht attraktiver als der klassische Buslinienverkehr sind und zugleich weniger Kosten verursachen. In diesem Zusammenhang sind noch zahlreiche Aspekte wichtig, wie zum Beispiel die Integration der flexiblen Bedienformen in die Tarifstruktur und die Fahrpläne des ÖPNV, die in diesem Fallbeispiel nicht untersucht werden können.

Mit dem Thema der öffentlichen Mobilitätsangebote in Räumen schwacher Nachfrage wird ein wichtiger, aber nur ein kleiner Teilausschnitt der insgesamt sehr viel umfangreicheren Herausforderungen an eine Modernisierung des Personenbeförderungsrechts angesprochen. Aus diesem Grund wurde das Forschungsprojekt um weitergehende Aufgabenstellungen erweitert. Die Darstellungen sind Gegenstand zweier weiterer Teilberichte in diesem Forschungsprojekt „Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung“ und „"Intra- und Intermodale Verflechtungsansätze des Pkw-Verkehrs".

5.2 Abgrenzung des Untersuchungsrahmens

Die Abgrenzung des Untersuchungsrahmens erfolgt über das Verständnis der Begriffe „flexible Bedienformen in Räumen schwacher Nachfrage (Abschnitt 5.2.1) sowie der Rechtsvorschriften, die auf ihre hemmende oder befördernde Wirkung untersucht werden sollen (Abschnitt 5.2.2).

5.2.1 Begriffsklärung „flexible Bedienformen“ und „Räume schwacher Nachfrage“

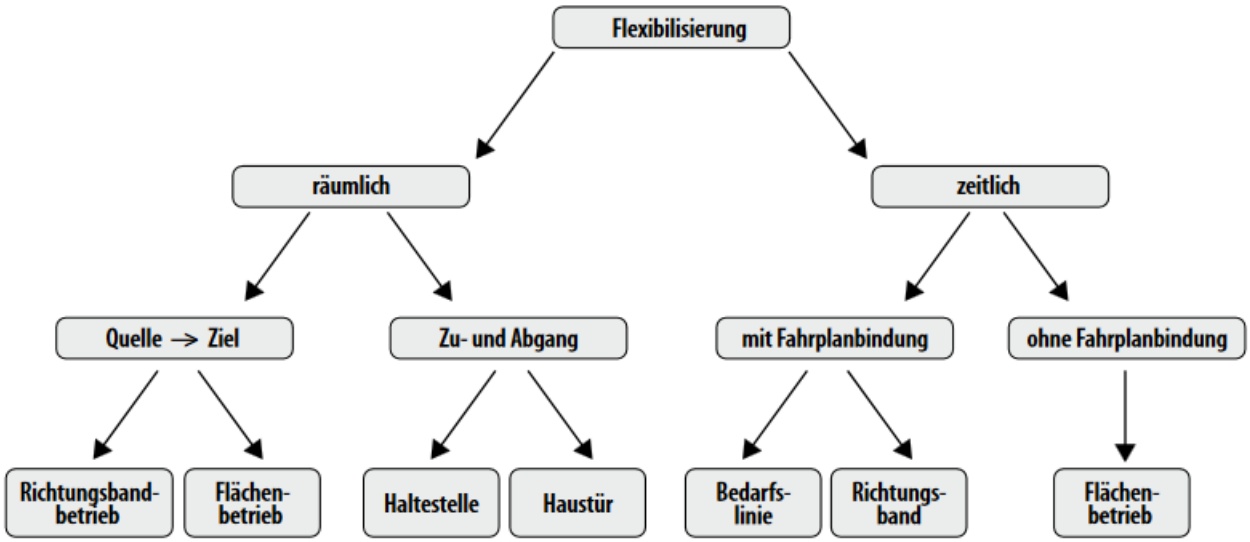
Unter dem Begriff „flexible Bedienformen“ wird eine Reihe von ÖPNV-Konzepten zusammengefasst, die sich durch Abweichung von den Merkmalen des klassischen Linienverkehrs mit festen Fahrstre-

cken und Haltestellen sowie festgelegtem Fahrplan (unabhängig vom aktuellen Bedarf) charakterisieren lassen.[877] Eine rechtsverbindliche Definition der „**flexiblen Bedienformen**“ (auch als „atypische“, „alternative“ oder „bedarfsgerechte“ Bedienformen bezeichnet) findet sich im Personenbeförderungsrecht nicht.

Zum Begriff der „Räume schwacher Nachfrage“ siehe die Ausführungen in Abschnitt 3.5. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass einige ÖPNV-Gesetze der Länder nachfrageschwache Räume als auch nachfrageschwache Zeiten als potenzielle Einsatzorte für flexible Bedienformen nennen.[878]

Die Flexibilität der „klassischen Bedienformen“ drückt sich sowohl in räumlicher wie in zeitlicher Hinsicht auf verschiedene Weise aus (siehe die Abbildung 10). Räumlich besteht Flexibilität durch die unterschiedlichen Verbindungen zwischen Quell- und Zielort sowie den Zu- und Ausstiegsoptionen der Fahrgäste. Zeitlich können die Bedienformen mit und ohne Bindung an einen Fahrplan verkehren. Durch die Kombinationsmöglichkeiten räumlicher und zeitlicher Merkmale ergeben sich verschiedene Bedienformen.

Abbildung 10: Räumliche und zeitliche Varianten der Flexibilisierung



Quelle: BMVBS (2009), S. 26.

Die Untersuchung in dieser Studie folgt der groben Unterscheidung in:

- Die klassischen flexiblen Bedienformen des ÖPNV (wie sie schon seit mehr als 20 Jahren betrieben werden)[879] (siehe Abschnitt 5.3.3) und
- neue flexible Bedienformen wie Rideselling und Ridesharing (siehe Abschnitt 5.3.4).

Beiden Formen eigen ist, dass sie Mischformen aus den Merkmalen des Linienverkehrs und des Gelegenheitsverkehrs sind. Sie unterscheiden sich dabei in der unterschiedlichen Kombination von Merk-

877 Grundlagenpapier „Bürgerbusse und Gemeinschaftsverkehre – Bausteine der ländlichen Mobilität in Baden-Württemberg“, NVBW-Schriftenreihe S. 10.

878 BMVBS (2009), S. 83.

879 Siehe Karl et. al. (2017), S. 10.

malen des Linienverkehrs und des Gelegenheitsverkehrs. Die Varianz kann mitunter nur in einem Detail liegen, wie z.B. der Anwendung des ÖPNV-Tarifs bei einem dem Taxiverkehr ähnelnden Betrieb.[880]

Für die Angebote der klassischen flexiblen Bedienformen existiert weder eine einheitliche Bezeichnung noch eine einheitliche Kategorisierung, siehe nachfolgende Tabelle[881]:

Tabelle 3: Kategorisierung flexibler Bedienformen in der Literatur

Autoren	Kategorien nach den Autoren
Mehlert[882]	Anruflinienbetrieb, Anrufkorridorbetrieb, Anrufsternbetrieb, Anrufflächenbetrieb
Barth/Klinger[883]	L-Bus, R-Bus, R-AST, F-Bus
BMVBS (Hrsg.)[884]	Anrufbus (L-Bus), Anrufbus im Richtungsbandbetrieb (R-Bus), Anruf-Sammeltaxi im Richtungsbandbetrieb (R-AST), Anrufbus im Flächenbetrieb (F-Bus), Anrufbus im Flächenbetrieb (RF-BUS).
VDV[885]	Taxibus, Anruf-Sammeltaxi, Rufbus.
BMVI (Hrsg.)[886]	Bedarfslinienverkehr, (fahrplanbasierter) Richtungsbandbetrieb, (fahrplanbasierter) Sektorbetrieb, Flächenbetrieb.
VBB[887]	Linienverkehre mit Rufbusfahrten; Rufbuslinien Die als „alternativen Bedienformen“ bezeichneten Angebote werden – mit Ausnahme des Bürgerbusses – vom VBB einheitlich als „Rufbus“ vermarktet.

Quelle: Karl et al. (2017), S. 11.

Dennig/Sieber (o.J.) folgend sollen folgende Begriffe für die klassischen flexiblen Bedienformen in dieser Untersuchung verwendet werden[888]:

- **Bedarfslinienbetrieb (L-Bus)**: wird wie beim konventionellen Linienbetrieb auf festem Linienweg von Haltestelle zu Haltestelle und an einen Fahrplan gebunden gefahren. Bedarfshaltestellen werden nur dann bedient, wenn ein Fahrgast seinen Einstiegs- oder Ausstiegswunsch vorab angemeldet hat. Das kann bedeuten, dass beim Bedarfslinienverkehr eine Fahrt nur auf einem Teil der im Fahrplan veröffentlichten Strecke oder überhaupt nicht durchgeführt wird.
- **Richtungsbandbetrieb:** werden sowohl fest bediente Haltestellen auf einer Grundroute als auch bedarfsabhängige Haltestellen angefahren. Für den Einstieg wird die jeweilige Bedarfshaltestelle nur nach vorheriger Anmeldung eines Fahrtwunsches durch den Fahrgast bedient.

880 Werner, Jan in: Baumeister (2013), S. 494.

881 Vgl. den Überblick über die in der Literatur verwendeten Kategorien in Karl et al. (2017), S. 10.

882 Mehlert, Christian (2001), Einführung des AnrufBus im ÖPNV. Praxiserfahrungen und Handlungsempfehlungen. Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Bd. 91.

883 Barth, Sibylle/Klinger, Daniela (2002), Genehmigung Alternativer Bedienungsformen nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG), Arbeitspapier 3, Amabile, Bremen.

884 BMVBS (2009): Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV

885 VDV (2015), Flexible Bedienungsformen – Genehmigung und Rechtsfolgen, Thesenpapier zur Fachtagung am 3. Februar 2015.

886 BMVI (2016).

887 VBB (2016), Handbuch Alternative Bedienung, Berlin.

888 Dennig, Daniela; Sieber, Niklas (o.J.):, S. 8.

Der Ausstiegswunsch kann vom Fahrgast direkt beim Fahrer angemeldet werden. Der Ausstieg erfolgt entweder an den Bedarfshaltestellen (R-Bus) oder im Fall von Anrufsammeltaxis (R-AST) vor der Haustür des Fahrgastes.

- **Flächenbetrieb:** werden Fahrgäste mit annähernd gleichen Zielen in einem Kleinbus auf gemeinsamen Fahrten befördert, wenn der Fahrtwunsch mindestens eines Fahrgastes vorliegt. Es existieren die Bedienungsformen Haustür-zu-Haustür (F-Bus) und Haltestelle-zu-Haltestelle (RF-Bus). Die Reihenfolge der Bedienung ergibt sich ausschließlich aus der räumlichen und zeitlichen Verteilung der Fahrtwünsche. Wesentlicher Unterschied zu den anderen Bedienformen ist die fehlende Fahrplanbindung. Unterschiede zum Taxi bestehen darin, dass der Fahrtablauf nicht vom Fahrgast bestimmt werden kann und deshalb Umwegfahrten möglich sind. Es können mehrere Fahrgäste mit nahegelegener Quelle und Ziel befördert werden. Außerdem darf der F-Bus keine Fahrgäste ohne Anruf, z.B. durch Herbeiwinken auf der Straße, aufnehmen.

Verbindendes Merkmal der klassischen flexiblen Bedienformen ist das bedarfsgesteuerte Angebot, wonach der Fahrgast seinen Fahrtwunsch per Telefonanruf oder Internetbuchung anmelden kann (und ggf. muss). Die Bedienformen unterscheiden sich jedoch in zahlreichen Merkmalen, z.B. darin, ob sie linien- oder flächenorientiert sind, welche Fahrzeuge benutzt werden (Bus, Kleinbus, Kfz) oder welcher Tarif angewendet wird.[889]

Die folgende Tabelle 4 gibt einen Überblick über weitere (neue) flexible Bedienformen:

Tabelle 4: Überblick über weitere (neue) flexible Bedienformen

Bedienform	Beschreibung	Beispiele
Unentgeltliche private Mitnahme	Gefälligkeitsfahren und Mitfahrgelegenheiten mit Personenkraftwagen oder Kraftomnibussen bzw. von Vermittlungsportalen für diese.	„mobilfalt“, „garantiert mobil!“
Bürgerbus oder -auto	Sonderform der flexiblen Bedienform, die regelmäßig als nicht-bedarfsabhängiger normaler Linienbetrieb betrieben wird. Die Besonderheit ist, dass die Fahrer ehrenamtlich tätig sind und hierüber ein wesentlicher Bestandteil der Beförderungskosten – die Personalkosten – entfallen[890]. Wird er als flexible Bedienform betrieben, ist auch er von der Einordnungs-Problematik des § 2 Abs. 6 PBefG betroffen (siehe Abschnitte 5.3.2.1 und 5.3.3).	Siehe eine Übersicht unter http://www.buergerbusse-in-deutschland.de/
Taxi (klassisch oder mittels digitaler Vermittlungsportale)	Nutzer können über eine App im Voraus unter Einhaltung des geltenden Taxitarifs Plätze an weitere Interessenten vermitteln und sich so den Fahrtpreis teilen.	Taxi-Sharing-App des Deutschen Taxi- und Mietwagenverbandes (BZP)[891], App „Shäre-a-taxi“ [892]

889 Karl et al. (2017), S. 10.

890 Karl et al. (2017), S. 14 f.; BMVBS (2009, S. 102 und 87; BMVI (2016), S. 74.

891 Siehe die Internetseite: https://www.heise.de/newsticker/meldung/Taxi-und-Mietwagenverband-plant-Taxi-Sharing-App-3506492.html (so am 12.1.2018).

892 Siehe die Internetseite: http://www.share-a-taxi.com/de (so am 12.1.2018).

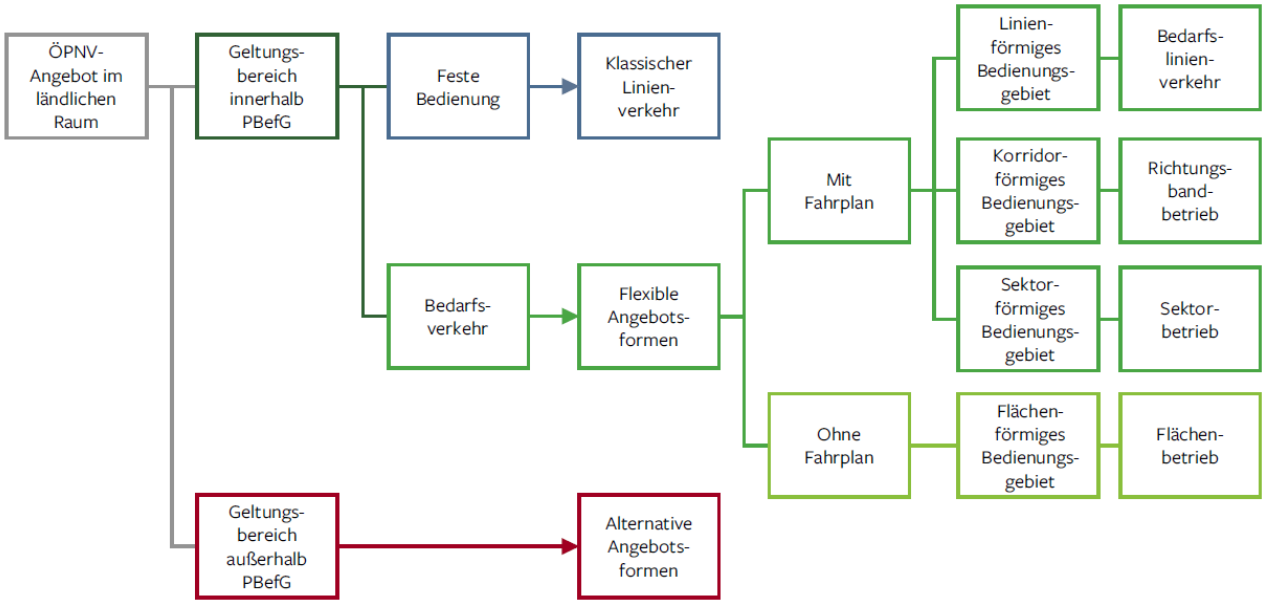
Bedienform	Beschreibung	Beispiele
	Vermittlung von Fahrten über Online-Plattform an Taxis-Fahrer (besitzen einen Personenbeförderungsschein)	UberX[893]
Mietwagenvermittlung	Vermittlung von Fahrten mit (hochwertigen) Mietwagen über eine digitale Vermittlungsplattform mit professioneller Fahrerin bzw. Fahrer, wobei der Fahrgast bestimmt, ob und mit welchem Ziel eine Fahrt unternommen wird.	„UberBlack“[894], „Blacklane“[895]
Rideselling[896]	Gewerbliche Vermittlung über eine Online-Plattform von entgeltlicher Personenbeförderung durch Privatleute in deren privatem Pkw. Unterschiedliche Formen: Einzel- oder Sammelbeförderung. Der Fahrer bzw. die Fahrerin besitzt keinen Personenbeförderungsschein.	UberPop[897]
	Ähnlich wie UberPop, aber der Fahrer bzw. die Fahrerin besitzt einen Personenbeförderungsschein.	„Clever Shuttle“[898], „Allygator Shuttle“[899]
	Ähnlich wie UberPop, aber der Fahrer bzw. die Fahrerin besitzt einen Personenbeförderungsschein und der Fahrgast kann nur an „virtuellen“ Haltepunkte zu- und aussteigen, die sich in der Regel an Straßenecke oder einer BVG-Haltestelle befinden.	“BerlKönig”[900]
Ridesharing[901]	Nicht gewerbliches Teilen bzw. Angebot von freien Kapazitäten privater Fahrten, die ohnehin durchgeführt werden (unentgeltlich oder nur Betriebskosten).	

Quelle: Öko-Institut e.V. 2018.

893 Siehe die Internetseite: https://ubergo.co/uberX/ (so am 12.1.2018).
894 Siehe die Internetseite: https://www.uber.com/de/ride/uberblack/ (so am 12.1.2018).
895 Siehe die Internetseite: https://www.blacklane.com/de (so am 12.1.2018).
896 Vgl. die Definition in Abschnitt 5.3.4.
897 Keine Internetseite verfügbar.
898 Siehe die Internetseite: http://clevershuttle.org/ (so am 12.1.2018).
899 Siehe die Internetseite: https://www.allygatorshuttle.com/ (so am 12.1.2018).
900 Siehe https://www.berlkoenig.de/ sowie die Meldung der Berliner Zeitung auf der Internetseite: https://www.berliner-zeitung.de/berlin/verkehr/projekt-von-bvg-und-daimler--das-mittelding-zwischen-bus-und-taxi-heisst--berlkoenig--29326660 (so am 12.1.2018).
901 Vgl. die Definition in Abschnitt 5.3.4.

Einen schematischen Überblick über die flexiblen Bedienformen unter Berücksichtigung der Terminologie des PBefG bietet die Abbildung 11von Sommer et. al. 2016:.

Abbildung 11: Differenzierung der Angebotsformen (einschließlich flexibler Bedienformen)



Quelle: SRU (2017), Tz 298 auf der Basis von Sommer et al. 2016.

5.2.2 Der Rechtsrahmen

Zur Bestimmung der rechtlichen Treiber und Hemmnisse für flexible Bedienformen im Räumen schwacher Nachfrage sind die Regelungen zu untersuchen, die diesen maßgeblich prägen, und zwar im Hinblick auf die ausgewählten Beförderungsarten. Dies sind alle Regelungen, die die Personenbeförderung selbst oder Finanzierungen derselben zum Gegenstand haben. Hier sind vor Allem zu nennen:

- **Personenbeförderungsgesetz[902] (PBefG)**: Es regelt als aus der Gewerbeordnung hervorgegangenes Spezialgesetz die hoheitlichen Anforderungen an die gewerbliche Personenbeförderung;
- **Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr[903] (PBZugV):** Stellt die Anforderungen an die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs, wie die die finanzielle Zuverlässigkeit (§ 2 PBZugV), zur Zuverlässigkeit (§ 1 PBZugV) sowie zur fachlichen Eignung (§§ 3 ff. PBZugV).
- **Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr[904] (BO-Kraft):** Darin sind sicherheitsrechtliche Mindestanforderungen an die Betriebsleitung, den Fahrdienst, den Umgang mit Fahrgästen und Gepäck, die Ausrüstung und Beschaffenheit der

902 Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29. August 2016 (BGBl. I S. 2082) geändert worden ist.

903 Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr vom 15. Juni 2000 (BGBl. I S. 851), die zuletzt durch Artikel 484 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

904 Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr vom 21. Juni 1975 (BGBl. I S. 1573), die zuletzt durch Artikel 483 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

Fahrzeuge sowie Sondervorschriften für den Linienverkehr im Hinblick auf Haltestellen und Fahrzeugbeschilderung enthalten.

- **Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen[905] (BefBedV):** Enthält Vorgaben für den von den Unternehmern einzuhaltenden allgemeinen oder besonderen Beförderungsbedingungen, wie z.B. die Bezahlung und Erstattung der Beförderungsentgelte, die Erhebung erhöhter Beförderungsentgelte, die Haftung des Unternehmers für Personen- und Sachschäden oder einen Haftungsausschluss für Fahrplanabweichungen, fehlende Kapazitäten oder verpasste Anschlüsse;
- **Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr[906] (Fahrerlaubnis-Verordnung – FeV):** Regelt die Fälle, in denen eine Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung (Personenbeförderungsschein) erworben werden muss.
- **ÖPNV-Gesetze der Bundesländer:** beispielsweise das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen[907] (ÖPNVG) und das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern[908] (ÖPNVG M-V)
- **Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs[909] (Regionalisierungsgesetz – RegG):** Legt fest, dass die Sicherstellung der ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist. Bestimmt die Höhe sowie die Verteilung der Transfermittel des Bundes für den ÖPNV auf die Länder.
- **Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen[910] (SGB IX)**: z. B. zur Frage der unentgeltlichen Beförderungspflicht für Schwerbehinderte.
- **Umsatzsteuergesetz[911] (UStG):** Ermäßigte Umsatzsteuer für Linienverkehre und Taxen (§ 12 Abs. 2 Nr. 10 UStG).
- **Kraftfahrzeugsteuergesetz[912] (KraftStG):** Befreiung von der Kraftfahrzeugsteuer für Kraftomnibusse und Pkw mit acht oder neun Sitzplätzen einschließlich Führersitz sowie Kraftfahrzeuganhängern, die zu mehr als 50 % der insgesamt gefahrenen Strecke im Linienverkehr verwendet werden.
- **Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden[913] (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG):** Auf dieser Grundlage

---

905 Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen vom 27. Februar 1970 (BGBl. I S. 230), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 21. Mai 2015 (BGBl. I S. 782) geändert worden ist.

906 Fahrerlaubnis-Verordnung vom 13. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1980), die durch Artikel 4 der Verordnung vom 18. Mai 2017 (BGBl. I S. 1282) geändert worden ist.

907 Das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen vom 1. Dezember 2005 (GVBl. I S. 786), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. November 2012 (GVBl. I S. 466).

908 Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern vom 15. November 1995 (GVOBl. M-V 1995, 550), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. November 2009 (GVOBl. M-V S. 606).

909 Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378 ,2395), das zuletzt durch Artikel 19 Absatz 23 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234) geändert worden ist.

910 Das Neunte Buch Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – (Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2001, BGBl. I S. 1046, 1047), das zuletzt durch Artikel 165 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist.

911 Umsatzsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), das zuletzt durch Artikel 4a des Gesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2143) geändert worden ist.

912 Kraftfahrzeugsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3818), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 6. Juni 2017 (BGBl. I S. 1491) geändert worden ist.

913 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), das zuletzt durch Artikel 463 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

stellt der Bund den Ländern finanzielle Mittel zur Förderung kommunaler Verkehrsprojekte zur Verfügung mit dem Ziel, die Verkehrsverhältnisse in Gemeinden zu verbessern. Förderfähige Vorhaben sind im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) neben Straßenbahnen, Stadtbahnen, zentrale Omnibusbahnhöfe, Haltestellenanlagen und -ausstattung oder Bahnhofsmodernisierungen auch die Beschaffung von Standard-Linienomnibussen und Standard-Gelenkomnibussen, soweit diese zum Erhalt und zur Verbesserung von Linienverkehren nach § 42 des PBefG dient. Durch die vorgenannte Festlegung der Fahrzeuggröße ist die Anschaffung von Kleinbussen oder Pkw (z.B. für Bürgerbusse) nicht förderfähig.
Das GVfG sollte zunächst auf Grundlage der Föderalismusreform Ende 2019 auslaufen (vgl. Art. 125c Satz 3 GG in der Fassung vom 28.08.2006)[914]. Zwischenzeitlich wurde diese Begrenzung aufgehoben. Nach gegenwärtiger Rechtslage des Grundgesetzes gilt das GVfG bis zu seiner Aufhebung fort und darf ab 2025 geändert werden (Art. 125c Satz 3 GG in der Fassung vom 23.07.2017)[915]. Aktuell sieht ein Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Grundgesetzänderung vor, die Fristsetzung zum Jahr 2025 aufzuheben, so dass das GVfG schon alsbald geändert werden könnte, um die Höhe und die Voraussetzungen der Förderung neu regeln zu können.[916]

- **ÖPNV-Gesetze der Länder:** Sie enthalten die Zielsetzungen und Instrumente für die Gestaltung des ÖPNV im jeweiligen Land. Als ein wesentliches Ziel wird die ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Nahverkehr als Aufgabe der Daseinsvorsorge formuliert. Ein wesentliches Instrument sind die Nahverkehrspläne. Darin legen die Aufgabenträger in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsgebiet fest, wie eine ausreichende ÖPNV-Bedienung ausgestaltet wird.

Exkurs: Nahverkehrspläne

Das Instrument des Nahverkehrsplans wurde 1996 ins PBefG aufgenommen. Danach sind die Aufgabenträger des ÖPNV verpflichtet, einen Nahverkehrsplan als Rahmen für die Entwicklung des ÖPNV in ihrem Zuständigkeitsbereich aufzustellen. Gemäß § 8 Abs. 3 PBefG sind im Nahverkehrsplan die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen im Interesse einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung zu definieren. Der Aufgabenträger legt im Nahverkehrsplan die Grundlage für die spätere Genehmigungsvergabe, indem er darin die Anforderungen an den zu genehmigenden öffentlichen Personennahverkehr stellt. So kann er im Plan auch den Einsatz flexibler Bedienformen konkretisieren, indem er zum Beispiel für diese potenzielle Einsatzräume und Einsatzzeiten festlegt. Die Genehmigungsbehörde hat bei ihren Entscheidungen den Nahverkehrsplan zu berücksichtigen (§ 8 Abs. 3, S. 2 PBefG) und kann z.B. eine Genehmigung gemäß § 13 Abs. 2a S. 1 PBefG versagen, wenn der beantragte Verkehr nicht im Einklang mit dem Nahverkehrsplan steht. Entsprechende Festlegungen zu flexiblen Bedienformen bzw. deren Fehlen im Nahverkehrsplan können folgende Auswirkungen haben:

- Wird in einem Nahverkehrsplan die Nutzung flexibler Bedienformen beschränkt oder ausgeschlossen, schränkt dies das Ermessen der Genehmigungsbehörde, eine flexible Bedienform zu genehmigen, ein. Legt beispielsweise der Nahverkehrsplan fest, dass nur Linienverkehre betrieben werden dürfen, kann die Behörde eine flexible Bedienform nicht oder nur mit erheblichen Begründungsaufwand genehmigen.
- Aber auch wenn flexible Bedienformen in einem Nahverkehrsplan als mögliche Verkehre zugelassen oder gefördert werden, folgt daraus nicht, dass sie auch automatisch genehmigungsfähig

914 BGBl. I S. 2034.
915 BGBl. I S. 2347.
916 Vgl. BT-Drs. 19/3440 und BR-Drs. 165/18. Der Entwurf liegt derzeit (Ende Januar 2019) im Vermittlungsausschuss.

sind. Vielmehr müssen die gesetzlichen Anforderungen des PBefG erfüllt werden, insbesondere muss es sich um eine nach PBefG zugelassene Verkehrsart/-form handeln (siehe Abschnitte 5.3.3 und 5.3.4). Weitere Verkehrsarten/-formen können im Nahverkehrsplan nicht definiert werden.

Durch die Festschreibung von flexiblen Bedienformen in einem Nahverkehrsplan können die jeweiligen Aufgabenträger also zumindest ihren politische Willen für den Einsatz flexibler Bedienformen zum Ausdruck bringen und so eine Diskussion zu einer Neuordnung der rechtlichen Rahmenbedingungen im PBefG anstoßen.
Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass – bis auf Schleswig-Holstein – alle 15 Nahverkehrsgesetze flexible Bedienformen (in unterschiedlichen Bezeichnungen) als Teil des ÖPNV explizit benennen. Da auch flexible Bedienformen nach § 8 Abs. 2 PBefG eine Form des ÖPNV sind, hätte es einer ausdrücklichen Erwähnung flexibler Bedienformen in den ÖPNV-Gesetzen der Länder nicht bedurft bzw. sind diese Bedienformen auch in Schleswig-Holstein zulässig. Flexible Bedienformen widersprechen damit nicht dem Sicherstellungsauftrag der Aufgabenträger gemäß § 8 Abs. 3 PBefG.

Die Veröffentlichungen und Diskussion in den vergangenen Jahren zu flexiblen Bedienformen nennen durchgängig das **PBefG** als das Regelwerk mit den wesentlichen Hemmnissen für diese Bedienformen. Deshalb wird dieses Regelwerk den Schwerpunkt des hier zu untersuchenden 5. Themenkreises bilden.

5.3 Rechtliche Hemmnisse für flexible Bedienformen

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, welchen rechtlichen Hemmnissen innovative flexible Bedienformen im Verkehrsgewerberecht (insbesondere dem PBefG) begegnen. Dazu wird zunächst das Regelungskonzept des PBefG erläutert (Abschnitt 5.3.1) und sodann die Genehmigungstatbestände des PBefG für flexible Bedienformen rechtlich untersucht (Abschnitte 5.3.1.5 bis 5.3.4).

5.3.1 Das Regelungskonzept des PBefG

Das Regelungskonzept des Rechts der Personenbeförderung zu Lande hat sich von seinem Vorläufer, dem Gesetz über die Beförderung von Personen zu Lande (PBG vom 4.12.1934, RGBl I, S. 1217), über die Neufassung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) von 1961 und mehrmalige Reformen, 1996 und 2013, gewandelt.[917] Wesentliche Elemente wie die verfolgten Zielsetzungen (Abschnitt 5.3.1.1) und der grundsätzliche Typenzwang der Verkehrsarten (Abschnitt 5.3.1.4) sind aber bis heute erhalten geblieben. So findet sich die Typisierung der Verkehrsarten bereits im PBG und reicht sogar noch weiter zurück.[918] An ihnen ist über viele Gesetzesänderungen hinweg und trotz der Flexibilisierung in § 2 Abs. 6 und 7 PBefG (siehe Abschnitte 5.3.3.1und 5.3.3.2) festgehalten worden.

5.3.1.1 Zielsetzungen

Die Gestaltung des PBefG wird vom Gedanken des Konkurrenzschutzes getragen. Ruinöser und verkehrssicherheitsgefährdender Wettbewerb soll vermieden werden.[919] Das Unternehmen, das die Verkehrsbedienung gewährleistet, soll einen Schutz seiner Investitionen und Planungssicherheit erhal-

[917] Werner, Jan in: Baumeister (2013), S. 465 ff.

[918] Knauff, Matthias (2004), zur historischen Entwicklung des ÖPNV S. 322 ff., speziell zur Entwicklung des PBefG S. 338 ff. und ab 1961 S. 343 ff.

[919] Vgl. Knauff, Matthias (2004), S. 345; ähnlich auch Karl et al. (2017), S. 14 f.

ten.[920] Ausprägung findet der Schutz vor Konkurrenz im PBefG für den Linienverkehr in § 13 Abs. 2 Nr. 3 PBefG und für Taxen in § 13 Abs. 4 PBefG.[921] So ist eine Genehmigung in beiden vorgenannten Fällen zu versagen, wenn durch die Genehmigung die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigt werden. Im Fall der Genehmigung eines Linienverkehrs ist eine zur Ablehnung führende Beeinträchtigung insbesondere dann anzunehmen, wenn (siehe dazu näher in Abschnitt 5.3.2.1):

- der Verkehr mit den vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigt werden kann (§ 13 Abs. 2 Nr. 3 lit. A PBefG),
- der beantragte Verkehr Verkehrsaufgaben wahrnehmen soll, die im Vergleich mit dem bereits von den vorhandenen Unternehmen wahrgenommenen Verkehrsaufgaben zu keiner wesentlichen Verbesserung der Verkehrsbedienung führen (§ 13 Abs. 2 Nr. 3 lit. b PBefG) oder
- der beantragte Verkehr einzelne ertragreiche Verkehre oder ein Teilnetz aus einem vorhandenen Verkehrsnetz oder aus einem Linienbündel eines Nahverkehrsplans herauslösen würde (§ 13 Abs. 2 Nr. 3 lit. d PBefG).
- Bei der Genehmigung als Taxiverkehr ist das öffentliche Verkehrsinteresse beeinträchtigt und eine Genehmigung ist nach § 13 Abs. 4 PBefG zu versagen, wenn insbesondere die Ausübung des beantragten Verkehrs „das örtliche Taxigewerbe in seine Funktionsfähigkeit bedroht“.

Der Konkurrenzschutz drückt sich weiterhin im sog. Altunternehmerprivileg nach § 13 Abs. 3 PBefG aus. Danach müssen die Aufgabenträger bei der Aufstellung des Nahverkehrsplans nach § 8 Abs. 3 PBefG und die Genehmigungsbehörde bei der Genehmigung entsprechend § 13 Abs. 2 Nr. 3 PBefG „die langjährige beanstandungsfreie Bedienung der Linie durch einen der Bewerber angemessen […] berücksichtigen.“[922]

Mit dem Privileg wird der Besitzstandsschutz bezweckt. Die Investitionen, die der Inhaber einer bestehenden Genehmigung für die Durchführung eines rechtmäßigen Linienverkehrs getätigt hat, sollen nicht ohne Not entwertet werden.[923] Bei der Altunternehmerprivilegierung handelt es sich um eine Ermessensentscheidung, denn die Genehmigungsbehörde hat in der Abwägungsentscheidung die bisherige Verkehrsbedienung durch den Altunternehmer „angemessen zu berücksichtigen“ (§ 13 Abs. 3 PBefG). Nach der Rechtsprechung ist eine notwendige Genehmigungsbedingung für den Neubewerber, dass er im Vergleich zum Genehmigungsinhaber das „bessere Angebot“ macht.[924] Dies allein reicht aber noch nicht aus. Die Genehmigungsbehörde kann im Rahmen ihres Ermessens vielmehr „einen gewissen Rückstand des Angebots des Altunternehmers“ durch die Bewährung des Altunternehmers in der Vergangenheit als ausgeglichen ansehen.[925] Allgemeine Regelungen darüber, wie die Abwägung im Rahmen der Altunternehmerprivilegierung vorzunehmen ist, sind nach der Rechtsprechung nicht möglich. Vielmehr bedarf es einer Einzelfallentscheidung. Als besondere Umstände des Einzelfalls sind zugunsten des Altunternehmers unter anderem zu berücksichtigen, „in welchem Maße die bisherige Verkehrsbedienung den öffentlichen Verkehrsinteressen entsprochen und in welchem Umfang der Altunternehmer in der Vergangenheit Investitionen für die Bedienung der betreffenden Linie oder

920 Vgl. Bay VGH Urteil vom 6.3.2008 – 11 B04.2449, Rn 33 (40). VG Halle (Saale), Urteil vom 25. Oktober 2010 – 7 A 1/10 –, juris.

921 Siehe auch Knauff, Matthias (2004), S. 345 f. mit Kritischen Anmerkungen zum Gesetzeskonzept.

922 Siehe VG Halle (Saale), Urteil vom 25. Oktober 2010 – 7 A 1/10 –, juris., Rn. 279 ff.; BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2013, Az. C 31.12.

923 BVerwG, Urteil vom 19. Oktober 2006 - 3 C 33.05 -, juris; Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 18. Januar 2017 – 13 A 30/16 –, juris, Rn. 58.

924 BVerwG, Urteil vom 2. Juli 2003 – 3 C 46.02 -, juris;

925 BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2013, Az. C 31.12, Rn. 45.

Linien getätigt hat, die sich bei einer Vergabe des künftigen Linienbetriebs an einen anderen Bewerber nun als sinnlos erweisen würden."[926]

Folge des Konkurrenzschutzes sind ferner die gesetzlich vorgegebenen, starr abgegrenzten Verkehrsarten, wie insbesondere Linien-, Taxi- und Mietwagenverkehr (siehe Abschnitt 5.3.1.4).[927] So ist der Konkurrenzschutz praktisch schwer umsetzbar, wenn kein abgrenzbarer Betrieb von Verkehren besteht. In der Folge bedürfen „Vermischungen" von Verkehrsarten einer gesteigerten Rechtfertigung.[928] Daher sind die Regelungen des Personenbeförderungsrechts (auch über das PBefG hinaus) als ein geschlossenes System zur Erreichung öffentlicher Zwecke ausgestaltet. Dazu zählt, die Sicherheit und Ordnung nach Maßgabe der öffentlichen Verkehrsinteressen aufrechtzuerhalten und die möglichst optimale Gestaltung des ÖPNV zu gewährleisten.[929] Zu diesem Ziel wird den Verkehrsunternehmern, die eine Genehmigung erhalten, einerseits eine Reihe von Verpflichtungen auferlegt (Betriebspflicht nach § 21 PBefG, Beförderungspflicht nach § 22 PBefG und die Tarifpflicht gem. § 45 Abs. 3 i.V.m. § 39 PBefG), andererseits wird ihre wirtschaftliche Existenz abgesichert (staatliche Verknappung, öffentlich gesteuerte Tarifierung und ggfls. ergänzende direkte Förderung).[930]

5.3.1.2 Anwendungsbereich und Verbot mit Erlaubnisvorbehalt

Nach § 1 Abs. 1 PBefG sind bei der entgeltlichen oder geschäftsmäßigen Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, mit Oberleitungsbussen (Obussen) und mit Kraftfahrzeugen die Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes einzuhalten. Ausgeschlossen vom Anwendungsbereich ist nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG die Personenbeförderung mit Kfz, wenn diese unentgeltlich erfolgt oder das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt (dazu im Detail in Abschnitt 5.3.2.1). Personenbeförderungen, die vom Anwendungsbereich des PBefG erfasst werden, bedürfen einer Genehmigung (§ 2 PBefG, sog. Verbot mit Erlaubnisvorbehalt), die zeitlich befristet erteilt wird. Die Genehmigungsfähigkeit verlangt die Einhaltung von subjektiven Voraussetzungen (Berufszugangsvoraussetzungen) gemäß § 13 Abs. 1 PBefG (siehe Abschnitt 5.3.1.3) und objektiven Voraussetzungen (Vorliegen eines Verkehrstyps) gem. § 13 Abs. 2, 2a, 2b, 3, 4 PBefG (siehe Abschnitt 5.3.1.4).

5.3.1.3 Berufszugangsvoraussetzungen

Die subjektiven Genehmigungsvoraussetzungen gem. § 13 Abs. 1, Abs. 1a PBefG werden durch die Berufszugangsverordnung (PBZugV) für den Straßenverkehr konkretisiert. Vorausgesetzt wird:

- Die persönliche Zuverlässigkeit (§ 1 PBZugV) des Unternehmers und der zur Führung der Geschäfte bestellten Personen muss gegeben sein. Das Gesetz nennt als Anhaltspunkte für ihre Unzuverlässigkeit, z.B. die Verurteilung aufgrund strafrechtlicher Vorschriften oder Verstöße gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften (u. a. PBefG, StVZO). Gesonderte Regelungen gelten für den Kraftomnibusverkehr gemäß § 1 Abs. 2 S. 1 PBZugV.
- Die finanzielle Leistungsfähigkeit des Unternehmers, um die Sicherheit und die Leistungsfähigkeit des Betriebs gewährleisten zu können. Zum Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit sind beim Verkehr mit Taxen und Mietwagen und Kraftomnibusverkehren Eigenkapital und Reserven pro genutztes Fahrzeug bzw. Bus vorzuweisen.

---

926 BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2013, Az. C 31.12, Rn. 48 ff.

927 BVerfG vom 14. November 1989, 1 BvL 14/85 und 1 BvR 1276/84; mit Schutznormbestätigung durch OVG Berlin, Beschluss vom 10. April 2015, OVG 1, 96.14.

928 Füßer (2011), S. 20 (24).

929 Heinze et al. (2014), Rn. 2.

930 Füßer (2011), S. 20 (22).

- Die fachliche Eignung (§ 3 PBZugV) des den Antrag stellenden Unternehmers oder der für die Führung der Geschäfte bestellten Person. Dazu ist der Nachweis der Fachkunde für die jeweilige Verkehrsform gem. §§ 4 ff. PBZugV zu bringen (sog. „kleine Fachkunde" für Taxi- und Mietwagenverkehr und „große Fachkunde" für Omnibusverkehr).
- Der Betriebssitz oder die Niederlassung im Sinne des Handelsrechts des Antragstellers und der von ihm mit der Durchführung von Verkehrsleistungen beauftragten Unternehmer sind im Inland.

Hervorzuheben ist, dass – mit Ausnahme von Kraftomnibussen – die vorgenannten Berufszulassungsanforderungen bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts (z.B. Gemeinden) als erfüllt gelten (gemäß § 13 Abs. 6 PBefG). Folge dieser Rechtsfiktion ist, dass eine Gemeinde zum Beispiel eine flexible Bedienform mit einem Auto, wie z.B. „Bürger(ruf)autos"[931] unter deutlich einfacheren Bedingungen beantragen könnte als bei derselben Bedienform, die mit einem Kraftomnibus, wie z.B. „Bürgerbus" durchgeführt wird.[932]

5.3.1.4 Zulässige Verkehrsformen (Typenzwang)

Die objektiven Voraussetzungen des § 13 Abs. 2 PBefG beinhalten die Vorgabe bestimmter, abschließend aufgezählter Verkehrs**arten**, mit denen eine Personenbeförderung durchgeführt werden darf. Es sind nach § 2 Abs. 1 PBefG „Linien- und Gelegenheitsverkehr". Die verschiedenen Verkehrs**mittel** die dafür verwendet werden dürfen, sind in § 4 Abs. 1 bis 4 PBefG festgelegt: Obusse (Oberleitungsbusse), Kraftfahrzeuge (dazu zählen Pkw, Kraftomnibusse) und Straßenbahnen (einschließlich Hoch- und Untergrundbahnen). Da Straßenbahnen und Obusse aufgrund der Bindung an Schienen und/ oder elektrische Versorgungsleitungen ohnehin nur linienförmig verkehren können, bilden sie keine weitere Verkehrsart, sondern sind Linienverkehr. Kraftfahrzeuge können hingegen im Linien- oder Gelegenheitsverkehr betrieben werden. Die Verkehrsarten sind in den §§ 42 bis 51 PBefG näher geregelt. Genehmigungsfähige Verkehrsarten (Typen) sind nach dem PBefG:

- **Linienverkehr (§ 42 PBefG)** ist eine zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten eingerichtete regelmäßige Verkehrsverbindung, auf der Fahrgäste an bestimmten Haltestellen ein- und aussteigen können, wobei Zwischenhaltestellen nicht zwingend eingerichtet sein müssen.[933] Maßgebliche Merkmale des Linienverkehrs sind **Regelmäßigkeit, Streckenbindung und Fahrgastfreiheit.**[934] Die Fahrgastfreiheit, also das Recht eines unbestimmten Personenkreises, an den Fahrten teilzunehmen, ergibt sich aus einem Rückschluss aus § 43 PBefG, der auch Verkehre unter Ausschluss anderer Fahrgäste in Teilen dem Linienverkehr zuordnet,[935] sowie aus Betriebs- und Beförderungspflicht.[936] Sie führt dazu, dass der Betreiber gegenüber jedermann zur Beförderung verpflichtet ist. Die Regelmäßigkeit verlangt eine erkennbare zeitliche Ordnung der Bedienung, auf welche sich die Fahrgäste einstellen können; durch einen veröffentlichten Fahrplan (§ 40 PBefG)– wobei dieser nicht bestimmte Abfahrts- und Ankunftszeiten enthalten muss.[937] Als **Sonderformen des Linienverkehrs (§ 43 S. 1 PBefG)** gelten im Wege einer Rechtsfiktion auch bestimmte Verkehre, die das Merkmal der Fahrgastfrei-

---

931 Diese Bedienform wird z. B. seit 2012 in Oberreichenbach (Kreis Calw) angeboten und ist Vorbild für einige weitere Gemeinden.

932 Siehe Karl et al. (2017), S. 38.

933 Siehe dazu auch BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2013, Az. 3 C 30.12, Rn. 20 ff., wonach der in Frage stehende Ruf- und Anrufbusverkehr mangels Streckenbindung nicht als Linienverkehr einzustufen war, weil der Fahrgast den Fahrtverlauf individuell festlegt.

934 Barth, Sibylle in Baumeister (2013), S. 246f.

935 BVerwG Urteil vom 24. Mai 1956, NJW 1955,844.

936 Heinze et al. (2014), § 42 Rn. 6.

937 Barth, Sibylle in Baumeister (2013), S. 247.; BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2013, Az. 3 C 30.12, Rn 27 ff.

heit nicht erfüllen, weil sie nur eine spezielle Nutzergruppe abdecken. Dazu zählen Verkehre, die der regelmäßigen Beförderung von bestimmten Personenkreisen vorbehalten sind, wie z.B. der Berufsverkehr, für Berufstätige zwischen Wohnung und Arbeitsstelle, die Schülerfahrten, für Schüler zwischen Wohnung und Lehranstalt oder der Marktverkehr, für Personen zum Besuch von Märkten.[938] Die Gruppen sind im Gesetz nicht abschließend aufgeführt, so dass z.B. auch Seniorenfahrten oder Flughafen-Shuttles dazu gezählt werden können.[939]

- **Gelegenheitsverkehr (§ 46 PBefG)** ist die Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen, die nicht Linienverkehr nach den dafür bestehenden Regelungen ist. Der Gelegenheitsverkehr grenzt sich vom Linienverkehr insbesondere dadurch ab, dass die jeweilige Fahrt einem bestimmten vorab festgelegten Teilnehmerkreis mit einheitlichem Fahrtzweck vorbehalten ist.[940] Gelegenheitsverkehr ist zulässig in Form von Verkehr mit Taxen (§ 47 PBefG), Ausflugsfahrten und Ferienziel-Reisen und Verkehr mit Mietomnibussen und mit Mietwagen (§ 49 Abs. 4 PBefG). Die verschiedenen Formen des Gelegenheitsverkehrs werden wie folgt definiert:
    1. **Verkehr mit Taxen (§ 47 Abs. 1 PBefG)** ist die Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, die der Unternehmer an **behördlich zugelassenen Stellen bereithält** und mit denen er Fahrten zu einem **vom Fahrgast bestimmten Ziel** ausführt. Dabei kann der Unternehmer Beförderungsaufträge auch während einer Fahrt oder am Betriebssitz entgegennehmen. Zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen zählen insbesondere: Die Beförderungspflicht (§ 22 PBefG), wenn das Taxi frei ist. Ferner die Verpflichtung des Unternehmers, seinen Taxibetrieb entsprechend dem genehmigten Betrieb aufrechtzuerhalten (Betriebspflicht gem. § 21 PBefG). Zudem die Einhaltung eines verpflichtenden Beförderungsentgelts im Pflichtfahrgebiet, das nicht über- und unterschritten werden darf (§ 51 Abs. 5 i.V.m. § 39 Abs. 3 PBefG). Eine Kennzeichnungspflicht des Taxis sowie Ausrüstung und Beschaffenheit der Fahrzeuge sind in §§ 25 ff. BOKraft geregelt.
    2. **Verkehr mit Mietomnibusse**n **(§ 49 Abs. 1 PBefG)** ist die Beförderung von Personen mit Kraftomnibussen, die nur im ganzen zur Beförderung angemietet werden und mit denen der Unternehmer Fahrten ausführt, deren **Zweck, Ziel und Ablauf der Mieter bestimmt**. Die Teilnehmer müssen ein zusammengehöriger Personenkreis und über Ziel und Ablauf der Fahrt einig sein. Dies ist nicht der Fall, wenn Fahrten unter Angabe des Fahrtziels vermittelt werden. Zudem dürfen Mietomnibusse nicht durch Bereitstellen auf öffentlichen Straßen oder Plätzen angeboten werden (§ 49 Abs. 2 PBefG). Es bestehen keine Beförderungs-, Betriebs- und Tarifpflicht.
    3. **Verkehr mit Mietwagen (§ 49 Abs. 4 PBefG)** ist die Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, die nur im ganzen zur Beförderung gemietet werden und mit denen der Unternehmer Fahrten ausführt, deren **Zweck, Ziel und Ablauf der Mieter bestimmt** und die nicht Verkehr mit Taxen nach § 47 sind. Angemietet werden der Fahrer/ die Fahrerin und das Fahrzeug zusammen – im Unterschied zur Anmietung eines Mietwagens zum Selbstfahren, die nicht Gegenstand des PBefG ist. Mit Mietwagen dürfen nur Beförderungsaufträge ausgeführt werden, **die am Betriebssitz oder in der Wohnung des Unternehmers eingegangen** sind. Nach Ausführung des Beförderungsauftrags hat der **Mietwagen unverzüglich zum Betriebssitz zurückzukehren**, es sei denn, er hat vor der Fahrt von seinem Betriebssitz oder der Wohnung oder während der Fahrt fernmündlich einen neuen Beförderungsauftrag erhalten. Die Auftrags-

938 BVerwG, Urteil vom 27. September 2015, Az. 3 C 14.14.

939 OVG Koblenz, Urteil vom 24. Mai 2012, Az. 7 A 10246/12.

940 Barth, Sibylle in Baumeister (2013), S. 250.

buchung und Rückkehrpflicht hat der Gesetzgeber als **„Abstandsgebot**" zum Schutz des Taxiverkehrs erlassen (näher dazu in Abschnitt 5.2.4).[941] **Es bestehen keine Beförderungs-, Betriebs- und Tarifpflicht.**

5.3.1.5 Zwischenfazit

Personenbeförderungen, die vom Anwendungsbereich des PBefG erfasst werden, bedürfen einer Genehmigung, die zeitlich befristet erteilt wird. Die Genehmigungsfähigkeit verlangt die Einhaltung von subjektiven Voraussetzungen (Berufszugangsvoraussetzungen) und objektiven Voraussetzungen (Vorliegen eines Verkehrstyps). Das PBefG ist vom Gedanken des Konkurrenzschutzes getragen, der sich insbesondere in den gesetzlich vorgegebenen, starr abgegrenzten Verkehrstypen, wie Linien-, Taxi- und Mietwagenverkehr widerspiegelt. Ein Nachteil des Typenzwangs ist, dass innovative flexible Bedienformen, die sich nicht in einer der Typen des PBefG zuordnen lassen, verhindert.

5.3.2 Flexibilität für Innovationen durch bestehende (Ausnahme-)Regelungen?

Im Folgenden wird untersucht, ob die bestehenden (Ausnahme-)Regelungen des PBefG ausreichend sind, um die – aufgrund insbesondere des Typenzwangs – bestehenden Hemmnisse bei der Genehmigung von innovativen (flexiblen) Bedienformen abzumildern bzw. auszugleichen.

5.3.2.1 Auffangregelung für typengemischte Verkehre (§ 2 Abs. 6 PBefG)

Die Auffangklausel des § 2 Abs. 6 PBefG bildet neben der „Experimentierklausel" (§ 2 Abs. 7 PBefG) (siehe dazu den nachfolgenden Abschnitt) eine Möglichkeit, vom Typenzwang des PBefG abweichende Verkehre zu genehmigen, und so Innovationen bei der Art der Bedienung und bei der Individualisierung der Verkehrsangebote zu realisieren.[942]

Die Ermessensvorschrift des Art. 2 Abs. 6 PBefG soll es der Genehmigungsbehörde ermöglichen, einen beantragten Verkehr zu genehmigen, der nicht allen Merkmalen einer normierten Verkehrsart oder Verkehrsform entspricht und deshalb eigentlich zu versagen wäre. Es handelt sich dabei in der Regel um flexible Bedienformen des ÖPNV, die durch Abweichungen von Anforderungen an den klassischen Linien- oder Gelegenheitsverkehr charakterisiert sind (sog. typengemischte Verkehre). Typengemischte Verkehre können genehmigt werden, wenn sie mehrheitlich die Voraussetzungen des Mietwagen- und Mietomnibusverkehrs (§ 49 Abs. 4 PBefG) oder des Linienverkehrs (§ 42 bzw. seiner Sonderformen wie Schülerfahrten nach § 43 PBefG) erfüllen und das öffentliche Verkehrsinteresse nicht entgegensteht (§ 2 Abs. 6 PBefG).

Hinsichtlich des ersten Tatbestandsmerkmals „**Mehrheitliche Erfüllung von Anforderungen an eine Verkehrsart oder -form**" wird nach der Rechtsprechung vorausgesetzt, dass die beantragte Verkehrsart sich typologisch hinreichend eindeutig einer der Typen des PBefG zuordnen lässt.[943] Die Etablierung neuer Verkehrsarten oder -formen soll hingegen nicht ermöglicht werden.[944] Das unbestimmte Tatbestandsmerkmal „mehrheitliche Erfüllung von Anforderungen an eine Verkehrsart oder -form" bietet den Genehmigungsbehörden einen Beurteilungsspielraum. Unsicherheiten entstehen insbesondere dann, wenn sich eine flexible Bedienform nicht einer etablierten Verkehrsart zuordnen lässt, weil

---

941 Vgl. Karl et. al. (2017), S. 32.

942 Werner, Jan in: Baumeister (2013), S. 489.

943 Vgl. Füßer (2011), S. 20 (26) mit Nachweisen zu Urteilen des VG Oldenburg, OVG Lüneburg und weiteren Urteilen.

944 BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2013, Az. 3 C 30.12, Rn. 36 und 41; VG Stuttgart, Urteil vom 25.11.198, 10 K/2142/87, NZV 1989.

sie zwischen zwei oder mehreren Verkehrsarten liegt. So liegen der Flächenbetriebs-Bus und das Anrufsammeltaxi in der „Mitte“ zwischen Linienverkehr und Gelegenheitsverkehr.[945]

Das zweite Tatbestandsmerkmal, „soweit **öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen**“ wurde durch die Novelle des PBefG 2013 neu eingeführt und ersetzte das Merkmal „in besonders gelagerten Einzelfällen“. Nach der alten Regelung war eine **Etablierung** einer alternativen Verkehrsart gerade nicht möglich gewesen. Durch die Änderungen soll nun auch die Etablierung innovativer Angebote über den Einzelfall hinaus möglich sein; in der Gesetzesbegründung werden dafür ausdrücklich „Rufbus, Anrufbus, Anrufsammeltaxi, Linientaxi, Richtungsbandbetrieb, Bürgerbus, Fahrdienste und kombinierte Personen- und Güterbeförderung“ genannt.[946]

Begrenzt wird die Genehmigung durch entgegenstehende öffentliche Verkehrsinteressen. Damit soll der Verwirklichung von (verkehrs-)sicherheitsrechtlichen Aspekten und dem Interesse an der Ordnung des Verkehrssystems unter anderem im Hinblick auf die effiziente Nutzung der Verkehrsinfrastruktur Rechnung getragen werden. Konkretisiert wird das öffentliche Verkehrsinteresse zum Beispiel als Versagungsgrund für die Genehmigung als Linienverkehr in § 13 Abs. 2 Nr. 3 PBefG. Danach ist das öffentliche Verkehrsinteresse durch einen beantragten Verkehr insbesondere beeinträchtigt (und die Genehmigung ist abzulehnen), wenn:

> *„a) der Verkehr mit den vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigend bedient werden kann,*
>
> *b) der beantragte Verkehr ohne eine wesentliche Verbesserung der Verkehrsbedienung Verkehrsaufgaben wahrnehmen soll, die vorhandene Unternehmen oder Eisenbahnen bereits wahrnehmen,*
>
> *c) die für die Bedienung dieses Verkehrs vorhandenen Unternehmen oder Eisenbahnen bereit sind, die notwendige Ausgestaltung des Verkehrs innerhalb einer von der Genehmigungsbehörde festzusetzenden Frist und, soweit es sich um öffentlichen Personennahverkehr handelt, unter den Voraussetzungen des § 8 Absatz 3 selbst durchzuführen oder*
>
> *d) der beantragte Verkehr einzelne ertragreiche Linien oder ein Teilnetz aus einem vorhandenen Verkehrsnetz oder aus einem im Nahverkehrsplan im Sinne des § 8 Absatz 3 festgelegten Linienbündel herauslösen würde.“*

Die Genehmigung der oben genannten Angebote (z.B. Rufbus, Anrufbus, usw.) als Konkurrenzverkehr auf der gleichen Linie wie eine bestehende Liniengenehmigung ist also nur zulässig, wenn keine öffentlichen Verkehrsinteressen entgegenstehen. Ein Versagensgrund nach § 13 Abs. 2 Nr. 3 PBefG liegt positiv formuliert nicht vor, wenn es eine Lücke im bestehenden Verkehrsangebot gibt (Buchstabe a), die Verkehrsbedienung verbessert wird (Buchstabe b) und der Bestandsbetreiber die vorgeschlagene Verbesserung nicht selbst übernehmen will (Buchstabe c).[947] Ferner soll mit Buchstabe d verhindert werden, dass Unternehmer sich ertragreiche Verkehre aus einem vorhandenen Netz oder Linienbündel heraussuchen können, während die übrigen Verkehre von der öffentlichen Hand finanziert werden müssen; die Regelung soll das „Rosinenpicken“ aus bestehenden Netzen verhindern.[948]

Die Rechtsprechung nimmt z.B. ein entgegenstehendes öffentliches Verkehrsinteresse an, wenn der zu genehmigende Verkehr eine relevante Konkurrenz im Verhältnis zum Marktpotenzial des Linienver-

---

945 Vgl. Füßer (2011), S. 20 (26).

946 Vgl. BT-Drs 17/8233, S. 31. Vgl. auch BVerwG, Urteile vom 12. Dezember 2013, Az. 3 C 30.12, Rn. 36. BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2013, Az. C 31.12. Der Gesetzgeber geht in der Gesetzesbegründung zudem davon aus, dass „im Regelfall nicht zu erwarten [ist], dass derartige Verkehre anerkannten Verkehrsformen wie den eigenwirtschaftlich betriebenen Linienverkehr oder auch den Taxenverkehr ernsthaft gefährden.“

947 Werner, in Baumeister (2013), S. 517.

948 Vgl. BT-Drs. 17/8233, S. 16 sowie VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Juli 2018 – 9 S 2424/17 –, juris.

kehrs im Nahverkehr[949] (vgl. § 13 Abs. 2 Nr. 3 PBefG) oder Taxiverkehr (vgl. § 13 Abs. 4 PBefG) aufweist.[950] Um eine mögliche Konkurrenz zu ermitteln, ist die Genehmigungsbehörde verpflichtet, jeweils die betroffenen Verkehrsbetreiber, Gemeinden sowie Kammern und Gewerkschaften anzuhören (gem. §§ 14 Abs. 1 PBefG) sowie gutachterliche Stellungnahmen von diesen einzuholen (§ 14 Abs. 2 PBefG). Zu beachten ist, dass die Genehmigungsbehörde eine Genehmigung auch erlassen kann, wenn sie durch Auflagen das öffentliche Verkehrsinteresse absichern kann. Eine mögliche Auflage, um den Abstand zum Taxiverkehr zu gewährleisten, könnte die Festlegung von Voranmeldezeiten für Rufbusse, Anrufbusse usw. sein. Um den Abstand zum Linienverkehr zu sichern, wären Auflagen zu der räumlichen oder zeitlichen Bedienung durch Anrufbus, Rufbus usw. denkbar.

5.3.2.2 Erprobung neuer Verkehrsformen (§ 2 Abs. 7 PBefG „Experimentierklausel“)

Eine weitere Möglichkeit, um flexible Bedienformen nach dem PBefG zu ermöglichen, bietet die sog. Experimentierklausel des § 2 Abs. 7 PBefG. Danach kann die Genehmigungsbehörde „zur praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel im Einzelfall Abweichungen von Vorschriften des PBefG für die Dauer von höchstens vier Jahren genehmigen, soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen.“ Die Regelung ist Ausgleich zwischen dem Typenzwang und der als Ausfluss der Berufsfreiheit auch verfassungsrechtlich notwendigen „Innovationsoffenheit“.[951] Wie der Begriff „neue Verkehrsarten oder Verkehrsmittel“ nahelegt, eröffnet die Experimentierklausel ein weites Anwendungsfeld zur Erprobung von Verkehrsangeboten abseits des starren Typenzwangs im PBefG. Mit diesem Ziel wurde die Norm 1990 in das PBefG eingefügt und sollte mögliche Rechtsänderungen vorbereiten.[952] Unter die „Neuheit“ können verschiedenste Modifikationen fallen, wie die Art der eingesetzten Fahrzeuge, sonstige technische Geräte, die Software oder das Marketing.[953]

Die Experimentierklausel des § 2 Abs. 7 PBefG hat aber folgende Limitationen:

- Als Experimentierklausel ist sie für einen breiten wirksamen (dauerhaften) Einsatz von flexiblen Bedienformen ungeeignet; sie kann nur auf Antrag für einen Einzelfall erfolgen.[954]
- Seitdem mit der PBefG-Novelle 2013 typengemischte Verkehre nach § 2 Abs. 6 PBefG zugelassen werden können, hat die Experimentierklausel für flexible Bedienformen nur noch eine untergeordnete Rolle.[955]
- Die Genehmigung erstreckt sich nur auf die Abweichung des zu erprobenden Verkehrs von den bestehenden Regelungen (das „Neue“), das heißt alle anderen Regelungen müssen für die Genehmigungsfähigkeit eingehalten werden.[956]
- Die Genehmigung setzt voraus, dass neue Erkenntnisse über die Praxistauglichkeit einer theoretisch schon geplanten Verkehrsart oder Verkehrsmittel zu erwarten sind. Liegen bereits aussagekräftige Praxiserfahrungen vor (auch von der Anwendung in anderen Räumen), ist eine Genehmigung zu versagen.[957]
- Öffentliche Verkehrsinteressen, z.B. der Schutz von Linienverkehren im Nahverkehr bzw. das Taxigewerbe, dürfen der Genehmigung nicht entgegenstehen.

---

949 VG Stuttgart, Urteil vom 25.11.1988, 10 K 2142/87 NZV 1989, S. 447 (449).
950 BVerwG, Urteil vom 27. August 2015, Az. 3 C14.14.
951 Karl et. al. (2017), S. 54.
952 Fielitz, Karl-Heinrich; Grätz, Thomas (2010), § 2 Rn. 28.
953 Füßer (2011), S. 20 (28).
954 Füßer (2011), S. 20 (28).
955 Karl et al. (2017), S. 53.
956 Karl et al. (2017), S. 36.
957 Füßer (2011), S. 20 (29).

- Die Vier-Jahres-Frist ist ein maximaler Erprobungszeitraum. Eine Verlängerung ist nicht möglich. Außerdem dürfte es der Genehmigungsbehörde schwer fallen, im Rahmen ihres Ermessens den Genehmigungszeitraum voll auszuschöpfen, wenn die im Versuchszweck angelegten Ergebnisse schon vor Ablauf des Zeitraums erlangt werden. In diesem Fall dürfte der Versuch schon früher zu beenden sein und eine Genehmigung muss nach anderen Vorschriften erlangt werden.[958]

Die Bedeutung der Experimentierklausel liegt in der Erprobung von heute noch nicht bekannten (innovativen) Verkehrsformen. Zur Verbesserung der Regelung sollte der Gesetzgeber besser über die Genehmigungen nach § 2 Abs. 7 PBefG informiert werden. So sollte das zuständige Bundesministerium das Parlament über Erfahrungen zu den Erprobungen regelmäßig informieren. Dazu sollte in § 2 Abs. 7 PBefG eine Verpflichtung der zuständigen Genehmigungsbehörden eingeführt werden, das zuständige Bundesministerium regelmäßig über die bei ihnen vorliegenden Genehmigungen nach § 2 Abs. 7 PBefG zu informieren. Ferner sollte der Erprobungszeitraum von maximal vier Jahren verlängert werden, da vier Jahre in der Regel nicht ausreichen würden, um die Marktakzeptanz und Marktwirkung von Innovationen zu beurteilen.[959] Dazu könnte die Vier-Jahres-Frist auf sechs Jahre ausgedehnt werden. Vorzugswürdiger wäre es, den Erprobungszeitraum durch eine Anschlussgenehmigung zu verlängern, da die Behörde damit die Genehmigungsdauer flexibler handhaben könnte. So könnte der Genehmigungsbehörde ins Ermessen gestellt werden, eine Anschlussgenehmigung nach § 2 Abs. 7 PBefG für maximal weitere vier Jahre zu erteilen, wenn nach den ersten vier Jahren noch keine ausreichenden Ergebnisse zur Marktakzeptanz und Marktwirkung der Verkehrsform vorliegen.

Die breitenwirksame (dauerhafte) Genehmigung von flexiblen Bedienformen wie Ridesharing und Rideselling ist nach der Experimentierklausel nicht möglich (siehe zu der Problematik auch den 2. Teilbericht in diesem Forschungsvorhaben).

5.3.2.3 Verordnungsregelungen (§ 57 Abs. 1 Nr. 8 PBefG)

Denkbar wäre es auch, flexible Bedienformen durch eine Verordnung auf der Ermächtigungsgrundlage des § 57 Abs.1 Nr. 8 PBefG zu genehmigen und damit vom Typenzwang des PBefG zu befreien.[960] Nach der Ermächtigungsgrundlage kann das BMVI Verordnungen erlassen, „durch die für bestimmte im Rahmen des Gesamtverkehrs nicht besonders ins Gewicht fallende Beförderungsfälle allgemein Befreiung von den Vorschriften dieses Gesetzes erteilt wird“. Die auf dieser Grundlage erlassene Freistellungsverordnung[961] stellt z.B. verschiedene Beförderungsarten von Schülern und Berufstätigen von dem PBefG frei. Gleichwohl wollte der Gesetzgeber den Typenzwang mit der Freistellungsverordnung nicht aufgeben, sondern nur für besondere Einzelfälle öffnen.[962] Zudem widerspricht die Wesentlichkeitstheorie einer über Einzelfälle hinausgehenden Regelung von flexiblen Bedienformen gleichsam als „Normalbetrieb“ in einer Verordnung nach § 57 Abs.1 Nr. 8 PBefG. So spricht die Verordnungsermächtigung „von nicht besonders ins Gewicht fallenden Beförderungsfällen“. Die Schaffung und Genehmigung von neuen flexiblen Bedienformen in einer Verordnung jenseits der Verkehrstypen „Lini-

958 BMVBS (Hrsg.): Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV, S. 87; BMVI (2016), S. 72; Füßer (2011), S. 20 (29).

959 Karl et. al. (2017), S. 35 und 54.

960 Vgl. die Überlegungen von Füßer (2011), S. 20 (28).

961 Verordnung über die Befreiung bestimmter Beförderungsfälle von den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes (Freistellungs-Verordnung) vom 30.8.1962, die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 4. Mai 2012 (BGBl. I S. 1037) geändert worden ist.

962 Füßer (2011), S. 20 (28); in diese Richtung auch: Fielitz, Karl-Heinrich; Grätz, Thomas (2010), § 2 Rn. 26.

enbus“, „Taxi“ und „Mietwagen“ würde der Struktur- und Regelungssystematik des PBefG so grundlegend widersprechen, dass sie von der bestehenden Verordnungsermächtigung nicht gedeckt ist.[963]

5.3.2.4 Regelung in den Nahverkehrsplänen

Weiterhin zu prüfen ist, ob die für den ÖPNV zuständigen Aufgabenträger durch Festsetzung im Nahverkehrsplan flexible Bedienformen ermöglichen können. So erlaubt § 8 Abs. 3 PBefG den Aufgabenträgern „die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen in der Regel in einem Nahverkehrsplan“ zu regeln. Allerdings können im Nahverkehrsplan als gestuftes Planungs- und Genehmigungsverfahren nur solche Verkehrsarten festgesetzt werden, die dann auch nach dem PBefG genehmigt werden können; neue Verkehrsarten können also im Nahverkehrsplan nicht „erfunden“ werden. Oder in den Worten des BVerwG in seiner Entscheidung 2013: „Nahverkehrspläne knüpfen […] lediglich an die bundesrechtlich im Personenbeförderungsgesetz vorgesehenen Verkehrsformen und -arten an und setzen ihre Genehmigungsfähigkeit nach den insoweit abschließenden bundesrechtlichen Vorschriften voraus. Sie sind danach weder dazu bestimmt noch dazu geeignet, die bundesrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen zu modifizieren oder zu erweitern“.[964]

Daraus folgt, dass klassische flexible Bedienformen wie der Bedarfs-Linienbus oder Richtungsband-Bus (siehe Abschnitt 5.2.1) nach dem PBefG als Mischformen aus Linien- und Gelegenheitsverkehr zulässig sind und in Nahverkehrsplänen festgesetzt werden können. Für andere flexible Bedienformen hingegen, wie dem Flächenbetriebs-Bus oder Rideselling (siehe die nachfolgenden Abschnitte), ist schon beim Beschluss zum Nahverkehrsplan zu prüfen, ob die Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen. So müssen beim Flächenbetriebs-Bus die engen Voraussetzungen für eine Ausnahmegenehmigung nach § 2 Abs. 6 PBefG erfüllt sein (siehe Abschnitt 5.3.2.1).[965]

5.3.3 „Klassische“ flexible Bedienformen (als Teil des ÖPNV)

„Klassische“ flexible Bedienformen wie Bedarfsflächenverkehr, Taxis und Bürgerbusse (siehe Abschnitt 5.2.1) spielen in Räumen schwacher Nachfrage eine wichtige Rolle, um den ÖPNV zu verbessern. Diese Bedienformen sind seit 1996 zwar im PBefG als Bestandteil des ÖPNV vorgesehen (§ 8 Abs. 2 PBefG), werden aber weder legal definiert noch existieren eigene Genehmigungsanforderungen. In der Folge ist die Genehmigungspraxis uneinheitlich und immer wieder Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten (vgl. bereits die Ausführungen in Abschnitt 5.3.2.1).[966]

5.3.3.1 Bedarfsflächenverkehr

Problematisch bei den klassischen flexiblen Bedienformen – und hier besonders beim Einsatz von Bussen – ist der Bedarfsflächenverkehr (von Tür zu Tür).[967] Dieser erfüllt weder vollständig die Voraussetzungen des Linienbetriebs in § 42 PBefG (zu den Voraussetzungen siehe Abschnitt 5.3.1.4) noch genügt er den Genehmigungsanforderungen des Mietwagenverkehrs nach § 49 Abs. 4 PBefG. Von § 42 PBefG weicht er insofern ab, als er eben nicht auf einer Linie verkehrt und der Fahrgastwechsel

---

963 Füßer (2011), S. 20 (28).

964 BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2013, Az. 3 C 30.12, Rn. 28. BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2013, Az. C 31.12.

965 Füßer (2011), S. 20 (29).

966 Karl et al. (2017), S. 22.

967 Für den Bedarfslinien- oder -korridorverkehr, der in der Regel nach § 42 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG genehmigt wird, sind hingegen keine besonderen Probleme in der Genehmigungspraxis ersichtlich, vgl. BMVI (2016), S. 75 und Karl et. al. (2017). S. 39.

nicht an Haltestellen stattfindet. Die Abweichung von § 49 Abs. 4 PBefG liegt darin, dass das Fahrzeug nicht alles Ganzes angemietet wird und nicht zum Betriebssitz zurückkehrt.

Zwar werden in der Praxis dennoch Anrufflächenbetriebe in der Form von Linienbetrieben oder Mietwagenverkehr in Verbindung mit der Auffangklausel des § 2 Abs. 6 PBefG genehmigt,

Da eine eigene Tatbestandsvoraussetzungen für die Genehmigung von Bedarfsflächenverkehr im PBefG fehlt, erfolgt die Genehmigung über die Auffangregelung in § 2 Abs. 6 PBefG (siehe Abschnitt 5.3.2.1). Diese Norm gewährt der Genehmigungsbehörde ein Entschließungs- und Auswahlermessen. Diese kann also entscheiden, ob sie die Auffangklausel anwendet und wie sie die Genehmigung erteilt.[968] In der Folge sind in der Praxis folgende Hemmnisse festzustellen:

- Die Antragstellung ist mit erheblicher Rechtsunsicherheit verbunden und damit ist auch die Planbarkeit für den Verkehrsunternehmer eingeschränkt. So kann die Genehmigungsbehörde den Antrag verweigern, und im Fall einer Genehmigung sind Klagen durch Konkurrenten wahrscheinlich. Zudem ist die Genehmigungspraxis zwischen den verschiedenen Behörden unterschiedlich.
- Die Verhandlungen des antragstellenden Unternehmens mit der Genehmigungsbehörde sind zeitintensiv.
- Die Genehmigungsbehörde kann das Angebot durch Auflagen beschränken, die dem Schutz des bestehenden Taxiverkehrs (z.B. durch längere Voranmeldezeiten für den Bedarfsflächenverkehr) und der Linienverkehre (z.B. durch zeitlich-räumliche Betriebsbeschränkungen) dienen.[969]

Problematisch an dieser Genehmigungspraxis ist, das durch abweichende Genehmigungen oder Auflagen die typische „innovative“ Ausprägung der flexiblen Bedienform verloren geht und Merkmale des Linienbetriebs übrig bleiben[970]; also die Flexibilität teils oder ganz verloren geht.[971]

Zudem wurde die Hürde für die Genehmigung von Bedarfsflächenverkehren durch die Urteile des BVerwG aus dem Jahr 2013 („Wittenberger Modell“)[972] angehoben. Das BVerwG hielt für den streitgegenständlichen Anrufbusverkehr im Flächenbetrieb die Genehmigungsvoraussetzungen des Linienverkehrs nach § 42 PBefG für nicht gegeben. Zwar sah das Gericht verschiedene Merkmale des Linienverkehrs als erfüllt an, wie die Fahrgastfreiheit (das heißt Fahrgäste können an Haltestellen zu- und aussteigen) sowie die Tarifbindung gem. § 45 Abs. 2, § 39 Abs. 3 PBefG. Aber ein prägendes Merkmal sei nicht gegeben: Da der Fahrgast nach telefonischer Vorbestellung von jeder Haltestelle einer Linie aufgenommen werde und zu Haltestellen anderer Linien desselben Linienbündels oder auch anderer Linienbündel befördert werden könne, fehle es an einer Verbindung zwischen einem Ausgangs- und Endpunkt.[973] Vielmehr werde nicht eine einzelne Linie, sondern ein gesamtes

---

968 OVG Lüneburg, Urteil vom 21.2.1973, Az. VI OVG A 76/71 (DÖV 1973, S. 247).

969 Karl et al. (2017), S. 40.

970 Steinrück/Küpper (2010), S. 37.

971 Vgl. den Überblick zu Genehmigungsbeispielen in Karl et al. (2017). S. 40.

972 Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Dezember 2013 – 3 C 30.12 sowie C 31.12 für die grundsätzliche Zulässigkeit von Bedarfsflächenverkehr nach derzeitiger Rechtslage keine Rolle mehr spielt. Denn das Urteil betrifft die Rechtslage vor der Novellierung des PBefG zum 1. Januar 2013. Die Feststellung des Gerichts, dass bestimmte Formen im konkreten Rechtsstreit gar nicht genehmigungsfähig seien, ist ausdrücklich auf die alte Fassung des § 2 Abs. 6 PBefG bezogen. Die Neufassung dieser Vorschrift macht deutlich, dass im öffentlichen Verkehrsinteresse liegende Verkehre auch genehmigt werden sollen. Für die derzeitige Diskussion hat das Urteil noch Bedeutung bei der Frage, ob der Bedarfsflächenverkehr § 42 oder § 46 PBefG zuzuordnen ist.

973 Hingegen hält das BVerwG die Genehmigungsvoraussetzungen des § 42 PBefG für gegeben, wenn Fahrten nur zu bestimmten Zeiten auf der gesamten durch den vorab festgelegten Linienverlauf vorgegebenen Strecke und im Übrigen – insbesondere zu Zeiten einer schwächeren Verkehrsnachfrage – nur auf einer verkürzten Strecke stattfinden. (sog. Um-

Verkehrsnetz bedient.[974] Zur nicht mehr entscheidungsrelevanten Frage. ob der streitgegenständliche Verkehr die Anforderungen an die Regelmäßigkeit eines Linienverkehrs erfülle, nahm das Gericht nicht mehr abschließend Stellung. Es stellte aber in Frage, ob es dem Merkmal der Regelmäßigkeit nach § 42 PBefG entspricht, wenn der Fahrgast durch die Voranmeldung eines Fahrtwunsches eine individuelle Bestellmöglichkeit bekommt.[975]

Optionen zur Änderung des Rechtsrahmens (de lege ferenda): Es bieten sich verschiedene Reglungsoptionen zur Beseitigung der zuvor genannten Hemmnisse an. Sie zielen darauf ab, die ÖPNV-Definition für flexible Bedienformen zu öffnen, indem die enge Definition des Tatbestandsmerkmals „Linienverkehr" in § 8 Abs. 1 PBefG oder seiner gesetzlichen Definition in § 42 PBefG geweitet bzw. ergänzt wird. Denn die räumliche und zeitliche Variabilität des Flächenbetriebs (siehe die Tabelle 4 in Abschnitt 5.2.1) widerspricht der Regelmäßigkeit des Linienbetriebs bei der Verkehrs- und Streckenbindung.

Als eine Lösung bietet sich an, die Definition des Linienverkehrs in § 42 PBefG um flexible Bedienformen zu erweitern. Diese Lösung ist aber insofern problematisch, als der Linienverkehr in seiner bestehenden Definition als klassisches Rückgrat des ÖPNV in vielen Räumen weiterhin Bestand haben sollte. Bei einer Aufweichung der Definition besteht die Gefahr, dass der Linienverkehr gegenüber den anderen flexiblen Formen benachteiligt würde.[976] Sinnvoller erscheint es daher, sowohl Linienverkehr als auch flexible Bedienformen als unterschiedliche Angebotsarten zu ermöglichen.

Diesem Ziel folgend könnte das Tatbestandsmerkmal „Linienverkehr" als wesentliches Merkmal für den öffentlichen Personennahverkehr aus § 8 Abs. 1 PBefG um weitere Verkehrsformen wie z.B. flexible Bedienformen ergänzt werden. So könnte die ÖPNV-Definition in § 8 Abs. 1 S. 1 PBefG wie folgt erweitert werden (fett gedruckt):

> „Öffentlicher Personennahverkehr im Sinne dieses Gesetzes ist die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Obussen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr **sowie in sonstigen Bedienformen, die bedarfsorientiert und/ oder in der Streckenführung flexibel sind** […]".[977]

Diese sehr offene Formulierung ist innovationsoffen und würde neben den derzeitigen klassischen Bedienformen auch die Genehmigung von weiteren Formen ermöglichen, die bezüglich der Merkmale Streckenführung, Haltepunkte, Abfahrtzeiten, Häufigkeit der Fahrten und Fahrzeugeinsatz flexibel sind und zurzeit noch nicht existieren.[978] Allerdings würden diese neuen – noch unbekannten Formen – auch automatisch zum ÖPNV zählen, ohne dass der Gesetzgeber sich über deren ökonomische und ökologische Wirkung auf den ÖPNV Gedanken machen müsste, Da bei dieser Formulierung Linienverkehr und flexible Bedienformen gleichberechtigt nebeneinanderstehen, könnten flexible Bedienformen den klassischen Linienbetrieb ggf. auch ersetzen.

---

lauffahrten), weil dann die Linienbindung nicht aufgegeben werde; vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2013, Az. 3 C 30.12, Rn. 24.

974 BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2013, Az. 3 C 30.12, Rn. 26.

975 BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2013, Az. 3 C 30.12, Rn. 27.

976 BMVI (2016), S. 87.

977 So der Vorschlag in BMVI (2016), S. 88.

978 BMVI (2016), S. 88.

Will man den Linienverkehr als zentrale Verkehrsform des PBefG beibehalten und die flexiblen Bedienformen als Ergänzung (in einer Zubringerfunktion) oder als Ersatz, an Orten, an denen es keinen Linienverkehr gibt, so sollte dies auch entsprechend in die Formulierung Eingang finden. So könnte die ÖNPV-Definition in § 8 Abs. 1 PBefG mittels einer Rechtsfiktion in einem neuen Satz 2 in Absatz 1 oder in Absatz 2 ergänzt werden:

> „Als öffentlicher Personennahverkehr gelten auch sonstige Bedienformen, die bedarfsorientiert und/ oder in der Streckenführung flexibel sind, welche die in § 8 Abs. 1 S. 1 PBefG genannten Verkehrsarten ergänzen, verdichten oder ersetzen".[979]

Durch diese Formulierung wäre die Genehmigungserteilung für Bedarfs(flächen-)verkehre mit Bussen und Pkw an die Bedingung geknüpft, dass sie den bestehenden Linienverkehr bedienen und die Verfügbarkeit des ÖPNV nach § 8 Abs. 1 PBefG verbessern, indem sie Verkehre anbieten, wo im bestehenden Verkehr zeitliche oder räumliche Lücken bestehen. Zudem könnten sie in Zeiten und Räumen, in denen kein ÖPNV-Angebot nach § 8 Abs. 1 PBefG existiert, an dessen Stelle treten.[980]

Die klassischen flexiblen Bedienformen sollten auch im Wege der öffentlichen Vergabe als selbständige Verkehrsdienstleistung oder gemeinsam mit anderen Verkehrsdienstleistungen ausgeschrieben werden können. Dazu sollte auch in § 8a Abs. 2 PBefG ergänzt werden, dass flexible Bedienformen, die bedarfsorientiert und/ oder in der Streckenführung flexibel sind und die in § 8 Abs. 1 S. 1 PBefG genannten Verkehrsarten ergänzen, verdichten oder ersetzen, als öffentlicher Personennahverkehr gelten.

Eine weitere positive Wirkung einer Ausweitung des ÖPNV-Begriffs würde darin liegen, dass in der Folge flexible Bedienformen durch Regionalisierungsmittel gefördert werden könnten. Dies ist bislang nicht möglich, weil die Förderung gem. § 5 RegG vom Merkmal des öffentlichen Personennahverkehrs abhängt (siehe die Definition in § 2 RegG) und dabei auf den Linienverkehr Bezug genommen wird.

Bei einer Integration von flexiblen Bedienformen in das PBefG würde die Bedeutung der Auffangregelung des § 2 Abs. 6 PBefG zwar stark zurückgehen, aber wäre immer noch relevant. So könnte die Auffangregelung für alle von den Regeltypen abweichende Verkehrsformen genutzt werden, die auch dann nicht im PBefG geregelt sind.

5.3.3.2 Bürgerbusse

Auch Bürgerbusse lassen sich als Sonderform der flexible Bedienformen einstufen.[981] Eine Begriffsdefinition findet sich weder im PBefG noch anderen Rechtsvorschriften.[982] Betrieben werden die Bürgerbusse meistens von Bürgerbus-Vereinen in Kooperation mit dem örtlichen Verkehrsunternehmen oder fungieren als dessen Subunternehmer.[983] Mögliche Schwierigkeiten mit den persönlichen und finanziellen Berufszugangsvoraussetzungen (siehe Abschnitt 5.3.1.3) werden dadurch vermieden, weil die Verkehrsunternehmen diese bereits erfüllen.[984] In der Regel handelt sich um reguläre Linienverkehre gemäß § 42 PBefG. Als Linienverkehre fahren sie nach festem Fahrplan auf festgelegten Linien, halten an festen Haltestellen und können von jedem benutzt werden. Soweit Bürgerbusse im Bedarfslinien- oder Korridorverkehr betrieben werden sind keine rechtlichen Hemmnisse im PBefG zu erkennen.[985]

---

979 Vgl. den Formulierungsvorschlag in BMVI (2016), S. 89 sowie in ähnliche Richtung Karl et. al (2017), S. 52.
980 Karl et. al (2017), S. 51.
981 BMVBS (2009), S. 102.
982 Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (2016), S. 20.
983 VBB (2012), S. 28.
984 Steinrück / Küpper (2010), S. 54.
985 BMVI (2016), S. 74 ff.

Sollen Bürgerbusse im Bedarfsflächenverkehr eingesetzt werden, begegnet dies den Anwendungsproblemen des § 2 Abs. 6 PBefG (zur Problembeschreibung und den Lösungsmöglichkeiten siehe Abschnitte 5.3.2.1 und 5.3.3.1).

Ein wesentliches Merkmal von Bürgerbussen ist, dass ehrenamtliche Fahrer eingesetzt werden und dadurch ein wesentlicher Bestandteil der Beförderungskosten – die Personalkosten – im Vergleich zu hauptamtlichen Fahrern im Linienverkehr entfällt. Für Bürgerbusse als Linienverkehre gelten auch die Betriebs- und die Beförderungspflicht. Um diesen Pflichten nachzukommen, müssen die ehrenamtlichen Fahrer eine hohe Bereitschaft haben, sich dauerhaft ehrenamtlich zu engagieren und einen Personenbeförderungsschein gemäß § 48 FeV besitzen.[986]

Ein ökonomisches Problem ist die Finanzierung der Anschaffung und des Unterhalts von Bürgerbussen und Pkw. Teilweise übernehmen die Länder die Finanzierung von Bürgerbussen. So gibt es in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen eine Sonderförderung von Niederflurfahrzeugen. Brandenburg unterstützt die Anschaffung durch Lottomittel.[987] Baden-Württemberg fördert bis zu 50 % der Anschaffungskosten für Fahrzeuge als Bürgerbusse durch das Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG).[988] Da das GVFG (siehe Abschnitt 5.2.2) nur die Anschaffung von Standard-Linienomnibussen und Standard-Gelenkomnibussen fördert, können Bürgerbusfahrzeuge – meistens Kleinbusse mit bis zu acht Fahrgastplätzen – nicht von der Förderung profitieren. Zur Förderung der Anschaffungskosten für Bürgerbusse könnte der Bund im Zuge einer Änderung / Neufassung des GVFG auch die Anschaffung von Kleinbussen oder Pkw fördern, die von Bürgerbus-Vereinen genutzt werden.[989]

5.3.3.3 Organisierte Mitnahme (Mitfahrgelegenheiten / Vermittlungsplattformen)

Die organisierte (private) Mitnahme[990] kann in Räumen schwacher Nachfrage eine Ergänzung zum ÖPNV bieten und so einen Beitrag zur Mobilitätssicherung leisten.[991] Die Bandbreite der Angebote ist sehr vielfältig und umfasst z.B.:

- Klassische Fahrgemeinschaftsvermittlung[992]: Fahrangebote und Mitfahrgesuche werden in einer Datenbank gespeichert und über den Abgleich der Daten werden Fahrtoptionen vermittelt. Die weiteren Fahrtmodalitäten machten die Beteiligten unter sich aus. Als speziellere Variante existieren auch Portale, die die Vermittlung von dauerhaften Fahrgemeinschaften für Arbeitswege bezwecken. Häufig handelt es sich bei den Fahrtoptionen um überregionale Fahrziele; Angebote auch für den Nahverkehr hat z.B. Flinc[993]. Beispiele für die vorgenannten Portale sind „Deine Mitfahrzentrale MiFaz“[994] oder Pendlernetz.de[995]. Es existieren Portale mit und ohne

986 BMVI (2016), S. 74ff.

987 BMVI (2016), S. 83, VBB (2012), S. 32.

988 Generalverkehrsplan Baden-Württemberg 2010, S.133.

989 Dies ist nach gegenwärtiger Änderung erst ab 2025 möglich, jedoch ist vorgesehen, den insoweit maßgebenden Art. 125c GG in Kürze zu ändern (vgl. BT-Drs. 19/3440 und BR-Drs. 165/18).

990 Gemeint sind hier die Fahrgemeinschaften/ Mitfahrvermittlung zwischen Personen, die nicht im selben Haushalt leben. Im Gegensatz dazu ist die innerfamiliäre Koordination von Wegen für die hier angestellte rechtliche Betrachtung als rein private Aktivitäten nicht zu betrachten.

991 Siehe zum Anteil von Fahrgemeinschaften am Gesamtverkehr – auch in ländlichen Räumen –, sowie den Motiven und Rahmenbedingungen den 2. Teilbericht „Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung“.

992 Ein einheitliches Begriffsverständnis im Bereich der Fahrgemeinschaften, Ridesharing und Rideselling hat sich noch nicht herausgebildet. Siehe zu dem Begriffsverständnis auch den 3. Teilbericht „Intra- und Intermodale Verflechtungsansätze des Pkw-Verkehrs".

993 Der Vermittlungsdienst schließt seine öffentliche Plattform zum 31.12.2018 ein, siehe die Homepage: https://flinc.org/.

994 Siehe die Homepage: https://www.mifaz.de/de/suche

Vermittlungsgebühr; keine Vermittlungsgebühr verlangen z.B. „Bessermitfahren“[996] oder „Drive2day“[997]. Allen Vermittlungsportalen gemein ist, dass sie keine Gewinnerzielungsabsicht haben.

- Kommerzielle Fahrgemeinschafsvermittlung: Diese ähneln dem Konzept der klassischen Fahrgemeinschaftsvermittlung, arbeiten aber im Gegensatz zu diesen mit Gewinnerzielungsabsicht, indem sie Provisionen für die Fahrten erheben und Werbeeinnahmen erzielen, so z.B. BlaBlaCar.de[998].
- Integration von Mitfahrgelegenheiten in den ÖPNV: Bei dieser Variante binden Aufgabenträger Mitfahrangebote im Sinne von klassischen Mitfahrgelegenheiten, aber auch Fahrten von gewerblicher Art (z.B. Kurierfahrten oder Fahrten von Sozialdiensten) in ihr ÖPNV-Angebot ein. Dabei werden keine Parallelverkehre zu Linienverkehren angeboten, sondern die vorhandenen Linienverkehre werden zu einem Stundentakt aufgefüllt. Die Fahrten finden nur bedarfsabhängig statt. Bei Bedarf wird zunächst geprüft, ob eine Mitfahrgelegenheit zur Verfügung steht, die dann genutzt wird. Liegt kein privates Angebot vor, wird automatisch ein Taxi bestellt. Die Kosten für den Fahrgast richten sich nach dem ÖPNV-Tarif; die Anbieter von Mitfahrgelegenheiten erhalten eine festgelegte Kostenerstattung von 0,30 Euro pro Kilometer. Zu den Beispielen zählen „Mobilfalt“ des Nordhessischen Verkehrsverbunds und „garantiert mobil“ (eine ausführlichere Beschreibung findet sich im untenstehenden Exkurs).
- Mitfahrvermittlung für bestimmte Treffpunkte: Es werden regelmäßige Fahrten auf festgelegten Routen zu einem Preis von 0,15 €/km angeboten. In der Regel sind die Anbietenden Berufspendler, die sich persönlich auf der Internetplattform vorstellen und deren Fahrten mittels Tracking verfolgt werden können, Die Anbietenden und Mitfahrenden treffen sich an definierten Treffpunkten im Verkehrsnetz. Ziel ist es, das gemeinsame Fahren zu beschleunigen und attraktiver zu machen. Diese Dienstleistung wird z.B. als Smartphone-App von MatchRiderGo[999] angeboten.
- Mitfahrgelegenheiten an lokalen Treffpunkten: Hierbei handelt es sich quasi um eine „analoge“ Form der digitalen kostenlosen Fahrgemeinschaftsvermittlungen. Dazu werden im öffentlichen Raum Treffpunkte gekennzeichnet, wie z.B. Parkbänke, an denen Mitfahrinteressierte Platz nehmen und damit den Vorbeifahrenden signalisieren, dass sie eine Mitfahrgelegenheit suchen. Beispiele für solche „Mitfahrerbänke“ finden sich z.B. in den Gemeinden Winterbach, Remshalden und die Stadt Weinstadt im Rems-Murr-Kreis.[1000]
- Eine formalisierte Variante ist „Höri-Mit“[1001] im Raum Radolfzell. Hier wird ein festes Streckennetz mit Haltestationen, ähnlich zum öffentlichen Personennahverkehr angeboten, allerdings entgeltlos. Die Anbietenden melden sich kostenlos an den Rathäusern der beteiligten Gemeinden mit Namen, Adresse und Kfz-Kennzeichen an und erhalten einen Aufkleber, der

---

995 Siehe die Homepage: http://pendlernetz.de/

996 Siehe die Homepage: https://www.bessermitfahren.de.

997 Siehe die Homepage: https://www.drive2day.de/mitfahrgelegenheit/.

998 Siehe die Homepage: https://www.blablacar.de/#comuto_cmkt=DE_CARPOOLING_MFZ-Redirect.

999 Siehe die Homepage: https://www.matchridergo.de

1000 Siehe die Homepage: https://www.vvs.de/rundum-mobil/unterwegs/mitfahrservices/mitfahrbaenkle-winterbach-remshalden-und-weinstadt/

1001 Siehe die Homepage: https://hoeri-mit.de

zeigt, dass ihr Auto zum Mitfahrsystem gehört. Mitfahrende erhalten einen identischen Ausweis, den sie bei Bedarf am Straßenrand hochhalten.

Exkurs:
Integration von Mitfahrgelegenheiten in den ÖPNV: Projekte „mobilfalt“ und „garantiert mobil!“

Für die Projekte „mobilfalt“ und „garantiert mobil!“ haben der NVV (Verkehrsverbund nach §§ 6 Abs. 2, 7 Abs. 1 ÖPNVG Hessen) und die OREG (Nahverkehrsorganisation nach §§ 6 Abs. 1 und 7 Abs. 2 ÖPNVG Hessen) Wege gefunden, den Geltungsbereich des PBefG zu umgehen.

„Garantiert mobil!“ bindet freie Platzkapazitäten im Sinne von klassischen Mitfahrgelegenheiten, aber auch von Fahrten gewerblicher Art, also Kurierfahrten, Fahrten von Sozialdiensten, Krankenfahrten in das Mobilitätsangebot ein, zu einem Entgelt in Höhe des ÖPNV-Tarifs. Grund ist, dass diese Verkehrsmittel in einer Richtung vielfach als Leerfahrten unterwegs sind und dies als Aufstockung des Mobilitätsangebots genutzt werden soll.

Auch **„Mobilfalt“** eröffnet für Privatfahrten, aber auch solche von Unternehmern die Möglichkeit, eine Mitnahme anzubieten. Die Fahrer können ihre Fahrt für festgelegte Routen, die überwiegend dem Linienverkehrssystem entsprechen, in das online-Portal eintragen. Alle verfügbaren Fahrten, also sowohl herkömmliche Angebote des ÖPNV aber auch Mitfahrgelegenheiten, werden dann über Portal der beiden Aufgabenträgerorganisationen (Oberbegriff Nahverkehrsorganisation und Verkehrsverbund, § 6 ÖPNVG Hessen) angezeigt und können gebucht werden. Buchung und Bezahlung erfolgen über das online Portal. In beiden Fällen besteht eine „Mobilitätsgarantie“. Wird im Rahmen der zugesicherten Taktung keine entsprechende Fahrt angeboten, kommt ein Taxi- bzw. Mietwagenbetrieb zum Einsatz, der in den ÖPNV-Tarif eingebunden ist.

Im Falle von **„garantiert mobil!“** wurde dies durch eine Einzelfallentscheidung nach § 10 PBefG des Regierungspräsidiums Darmstadt möglich. In der Genehmigung wurde darauf abgestellt, welchen Betrag der Fahrer erhält und nicht, welchen der Mitfahrer zahlt. Denn es sind weder lokale Verkehrsunternehmen noch Aufgabenträgerorganisationen (OREG, NVV) Unternehmer im Sinne der §§ 2 Abs. 1, 3 Abs. 2 PBefG, so dass insbesondere der durch OREG und NVV vereinnahmte Betrag nicht für die Geringfügigkeitsgrenze ausschlaggebend ist. Dies ist dadurch möglich, dass bei der Mitnahmefahrt nur zwischen Fahrer(-in) und Mitfahrer(-in) ein Vertragsverhältnis begründet wird, die Aufgabenträgerorganisationen (OREG, NVV) werden lediglich als Vermittler tätig. Der Fahrer(-in) ist also auch nicht in die Beförderungsleistung eines lokalen Verkehrsunternehmens eingebunden. Dadurch stellt sich das Entgelt auch nur als „Analogtarif“ dar, ist also hinsichtlich Höhe wie der ÖPNV-Tarif bemessen. Diesen Betrag leitet die OREG teilweise an die Fahrer weiter und behält eine Vermittlungsgebühr ein.

Rechtliche Unsicherheiten begegnen den oben aufgeführten Varianten der organisierten Mitnahme im Zusammenhang mit dem PBefG sowohl bei den Vermittlungsplattformen selbst als auch bei der Frage, ob es sich um ein gewerbliches Fahrtangebot handelt.

Gefälligkeitsfahrten oder Mitfahrgelegenheiten in einem **Personenkraftwagen (Pkw)**, die „*unentgeltlich sind oder bei denen das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigen*“, unterfallen nicht dem Geltungsbereich des PBefG (§ 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 PBefG).[1002] Dies gilt selbst dann, wenn die Beförderungen geschäftsmäßig[1003] sind (§ 1 Abs. 2 S. 2 PBefG).[1004] Hintergrund des Ausschlusses

[1002] Heinze et al. (2014), § 1 Rn. 28 m.w.N.

[1003] Geschäftsmäßig „ist eine Beförderung in der Absicht mehrfacher Wiederholung, auch wenn sie unentgeltlich, ohne Gewinnerzielungsabsicht, als Nebenleistung und weder berufs- noch gewerbsmäßig erfolgt oder erfolgen soll oder nur einmal verwirklicht wurde“, so Heinze et al. (2014), § 1 Rn. 9 m.w.N.

dieser Fahrten vom Anwendungsbereich ist, dass der Gesetzgeber den Schutz der Fahrgäste durch die Vorschriften des PBefG nur bei einer gewerblichen Beförderung für notwendig erachtet.[1005] Da der Zweck der Fahrt dabei unerheblich ist, gilt dies auch für solche Fahrten, die aus beruflichen oder gewerblichen Gründen vorgenommen werden – wie Geschäftsreisen und solche von Kurierdiensten und beispielsweise Pflegediensten.[1006] Hierbei sind nur die allgemeinen Regeln zu beachten, die sich aus dem Haftungsrecht, dem Reisekostenrecht, den Kostentragungsregelungen mit dem Unternehmen[1007] und eventuell dem Steuerrecht ergeben. Um einen Pkw handelt es sich nach § 4 Abs. 4 PBefG, wenn das Fahrzeug nach Bauart und Ausstattung zur Beförderung von maximal neun Personen einschließlich der Fahrer(in) bestimmt ist. Der Anwendungsausschluss für Gefälligkeitsfahrten müsste sich bei erster Betrachtung auch für Kraftomnibusse (KOB) ergeben. Zieht man jedoch die Ausnahmeregelung des § 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 PBefG und die Freistellungsvorschrift des § 1 Nr. 3 FrStllgV heran, ergibt sich, dass deren Sondertatbestände nur für Personenkraftwagen gelten sollen. Personenbeförderungen mit **Kraftomnibussen**, seien sie auch unentgeltlich oder nicht geschäftsmäßig, **unterfallen darum stets dem Anwendungsbereich des PBefG**.[1008]

Da die regelmäßige Beförderung von Personen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung mit sich bringen kann, sollen diese Beförderungen dem Anwendungsbereich des PBefG unterliegen und einer Genehmigung bedürfen. Hingegen sollen die Gefälligkeitsfahrten mit Pkw, wie z.B. Fahrgemeinschaften oder die Vermittlung solcher Fahrten durch Mitfahrzentralen, nicht vom PBefG erfasst werden:[1009] Die Abgrenzung erfolgt nach den PBefG danach, ob die Fahrt unentgeltlich ist oder das Gesamtentgelt die Betriebskosten nicht übersteigt:

1. Das Tatbestandsmerkmal der „Entgeltlichkeit“

Allerdings regelt das PBefG nicht, welche Kosten unter Betriebskosten fallen. Die ursprüngliche Begründung im Gesetzgebungsverfahren konstatierte: „Unter Betriebskosten sind die beweglichen Kosten, insbesondere die Kosten für Treibstoffe, Abnutzung der Reifen zu verstehen. Nicht hierunter fallen die festen Kosten, wie z. B. Steuern, Versicherung, Garagenmiete.“[1010] Erfasst werden sollten demnach nur die Verbrauchskosten.[1011] Teilweise wird vertreten, dass vor dem Hintergrund, insbesondere die Gewinnerzielung auszuschließen, alle Kosten (auch Abschreibungen und Zinsen), die auch nur anteilig auf die Fahrt entfielen, mit einzubeziehen seien.[1012] In jedem Fall führt diese Situation zu einer Rechtsunsicherheit, die in der Praxis eine deutliche Spannweite an möglichen Genehmigungsergebnissen zulässt. So wurden zur Herstellung der Geringfügigkeit im Projekt

---

1004 Siehe zur Entwicklung der Norm und der Bedeutung der „Geschäftsmäßigkeit“: Werner, Jan in: Baumeister (2013), S. 487 ff.

1005 Karl et al. (2017), S. 23.

1006 BMVI (Hrsg.): Integrierte Mobilitätskonzepte zur Einbindung unterschiedlicher Mobilitätsformen in ländlichen Räumen. BMVI-Online-Publikation 04/2016, S. 97 ff und 106.

1007 BMVI (Hrsg.): Integrierte Mobilitätskonzepte zur Einbindung unterschiedlicher Mobilitätsformen in ländlichen Räumen. BMVI-Online-Publikation 04/2016, S. 106 ff.

1008 Karl et al. (2017), S. 23.

1009 Werner, Jan in: Baumeister (2013), S. 486 ff.

1010 BT-Drs. 3/2450, S. 3.

1011 So Karl et al. (2017), S. 38.

1012 Heinze et al. (2014), § 1 Rn. 28; a. A. Fromm/Sellmann/Zuck, PBefG, § 1 Rn. 7.

„garantiert mobil!“ der Odenwald-Regional-Gesellschaft mbH (OREG) 0,12 €/km für den Fahrzeugführer angesetzt, im Projekt „mobilfalt“ des Nordhessischen Verkehrsverbundes (NVV) hingegen 0,30€/km.[1013] Die neuere Rechtsprechung tendiert zu einer Ausweitung der Betriebskosten auf sämtliche auf die Fahrt bezogene, ggf. anteilige Kosten. Denn im Wortlaut des Gesetzes sei der Wille zum Ausschluss bestimmter Kostenarten nicht zum Ausdruck gekommen.[1014]

2. Die Rolle von (digitalen) Vermittlungsportalen

Auch bei gewerblichen Vermittlungsportalen für Mitfahrgelegenheiten ist das PBefG nicht anzuwenden, wenn es sich um **reine Vermittlung von Fahrten** handelt, und diese die vorgenannten Voraussetzungen der Entgeltlichkeit erfüllen (§ 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 PBefG). Bei einem reinen Vermittlungsportal kommt der Beförderungsvertrag nicht zwischen Vermittler und Kunden zustande, sondern zwischen Beförderer und Fahrgast, z.B. Taxizentralen.[1015]

Ferner ist das PBefG nicht anzuwenden, wenn Aufgabenträger oder Aufgabenträgerorganisationen (beispielsweise nach § 6 ÖPNVG Hessen) lediglich auf **fremde online-Portale verweisen** oder deren Angebote anzeigen, die ihrerseits Mitfahrten im obigen Sinne vermitteln.[1016]

Von den beiden vorgenannten Fällen abzugrenzen ist die Vermittlungstätigkeit, wenn der **Vermittler auch als Unternehmer** nach § 3 Abs. 2 S. 1 PBefG auftritt, also „den Verkehr im eigenen Namen, unter eigener Verantwortung und für eigene Rechnung“ betreibt. Dies ist der Fall, wenn er den Mitfahrern gegenüber als Verantwortlicher der Beförderung auftritt.[1017] Auch hierbei gilt die Geringfügigkeitsgrenze des Entgelts aus § 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 PBefG. Eine genauere Betrachtung der Anforderungen an den Unternehmer spielt bei der rechtlichen Bewertung von Rideselling-Plattformen wie UberPop eine Rolle und wird in Abschnitt 5.3.4 behandelt.

Option zur Änderung des Rechtsrahmens (de lege ferenda)

Um rechtssicher bestimmen zu können, ob eine organisierte Mitnahme dem PBefG unterliegt, sollte der Gesetzgeber die Ermittlung der zulässigen Betriebskosten nicht der Rechtsprechung überlassen, sondern eindeutig regeln. Dies vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen und ökologischen Wirkung solcher flexiblen Bedienformen, gerade auch für Menschen, die keinen Pkw besitzen.[1018] Es bietet sich eine Klarstellung durch Rechtsverordnung des zuständigen Bundesministeriums an, in der eine typisierende Festlegung der Erlöse in Cent/km vorgenommen wird. Ein Bezug der Betriebskostenberechnung zum Fahrzeugtyp bietet sich nicht an, da damit teure Fahrzeuge unterstützt werden.[1019]

[1013] Zur genaueren Erläuterung der Projekte siehe oben Abschnitt 5.2.1.1.

[1014] Vgl. Karl et. al. (2017), S. 39; OVG Thüringen, Urteil vom 24.11.2015, Az. 2 KO 131/13; grundsätzlich auch VGH München, Urteil vom 02.05.2016, Az. 11 BV 15.1895. Beide Urteile sind nicht rechtskräftig, anhängig beim BVerwG unter 3 C 4.17.

[1015] Karl et. al. (2017), S. 24.

[1016] Zur problematischen wettbewerbsrechtlichen Situation aber: Integrierte Mobilitätskonzepte zur Einbindung unterschiedlicher Mobilitätsformen in ländlichen Räumen. BMVI-Online-Publikation 04/2016, S. 105 f.

[1017] BVerwG, Urteil vom 27. September 2015, Az. 3 C 14.14, dort aber nicht für eine Mitfahrgelegenheits-Konstellation; so auch Karl et al. (2017), S. 24.

[1018] Karl et. al. (2107), S. 50.

[1019] Zu den weiteren Regelungsüberlegungen für eine solche Verordnung siehe Karl et. al. (2017), S. 50 ff.

5.3.4 Genehmigungsfähigkeit von Ridesharing und Rideselling

Rideselling und Ridesharing-Dienste[1020] sind Verkehrsangebote, die sich mit der Digitalisierung, insbesondere der breiten Verfügbarkeit von Smartphones, ausgebreitet haben. Grundlegendes Merkmal der derzeitig angebotenen Ridesharing- und Rideselling-Dienste ist, dass die Dienstleister Fahrten an Kunden im Nahverkehr von (Groß-)Städten über Internetportale vermitteln und dafür eine Provision einbehalten. Es gibt verschiedene Angebotsvariationen von „Uber Technologies" oder auch anderen Anbietern, die sich unter anderem in den eingesetzten Fahrzeugtypen und der beruflichen Qualifikation der Fahrer unterscheiden, z.B. „UberBlack" (hochwertige Mietwagen mit Fahrern, die einen Personenbeförderungsschein besitzen) oder „UberPop" (Privat-Pkws gesteuert von Fahrern ohne Personenbeförderungsschein), siehe die Auflistung in Abschnitt 5.2.1.

Eine einheitliche Definition der Begriffe „Ridesharing" und „Rideselling" existiert in der Literatur oder Gesetzgebung (z.B. im PBefG) bislang nicht.[1021] In § 2 Abs. 3 des Berliner Mobilitätsgesetzes findet sich eine Begriffsdefinition für „Sharing"[1022]:

> „Geteilte Mobilität („Sharing") im Sinne dieses Gesetzes bezeichnet
>
> 1. die privat organisierte oder durch Dritte vermittelte Nutzung von Fahrzeugen durch mehrere Personen unterschiedlicher Haushalte, ohne dass durch die nutzenden Personen Eigentumsrechte an dem Fahrzeug erworben werden müssten;
> 2. die private oder durch Dritte vermittelte Bildung von Fahrgemeinschaften nicht gewerblicher Art, die für die beförderten Personen unentgeltlich sind oder für die von den beförderten Personen ein Entgelt bis zur Grenze der Betriebskosten der Fahrt im Sinne des § 1 Absatz 2 Nummer 1 des Personenbeförderungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 14 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung geleistet wird."

Vor dem Hintergrund des Definitionsentwurfs und dem Verständnis von Karl et al. (2017) soll in diesem Gutachten „Ridesharing" als „nicht gewerbliches Teilen bzw. Angebot von freien Kapazitäten privater Fahrten, die ohnehin durchgeführt werden (unentgeltlich oder nur Betriebskosten)" verstanden werden.[1023] Im Gegensatz dazu soll „Rideselling" als gewerbliche Tätigkeit verstanden werden, für die ein Entgelt verlangt wird. Die Rideselling-Fahrten werden extra durchgeführt.

In der Öffentlichkeit bekanntestes Beispiel für diese neuen flexiblen Bedienformen ist das Angebot UberPop von der Firma Uber Technologies Inc., einem Dienstleistungsunternehmen aus San Francisco, das in der ganzen Welt (in der Europäischen Union durch die Tochtergesellschaft Uber BV mit Sitz in den Niederlanden) operiert.

Nachfolgend wird die Funktionsweise von UberPop beschrieben (Abschnitt 5.3.4.1) und sodann in den Abschnitten 5.3.4.3 und 5.3.4.3 rechtlich bewertet. Bei der rechtlichen Beurteilung dieser innovativen Verkehrsangebote ist zwischen der europarechtlichen Beurteilung und der Bewertung nach den nationalen Rechtsvorschriften zu unterscheiden:

[1020] Siehe zu den Begrifflichkeiten und den Erfahrungen in den USA auch den 3. Teilbericht in diesem Forschungsvorhaben „Intra- und Intermodale Verflechtungsansätze des Pkw-Verkehrs".

[1021] Vgl. Karl et. al. (2017), S. 18; Haucap et al. (2015), S. 25 ff.

[1022] Berliner Mobilitätsgesetz vom 5. Juli 2018, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung vom 5. Juli 2018 (GVBl. S. 464).

[1023] Vgl. Karl et. al. (2017), S. 18.

- Europarechtlich ist zu klären, ob es sich um eine Dienstleistung nach Art. 56 ff. AEUV handelt oder um eine Verkehrsdienstleistung nach Art. 58 Abs. 1 AEUV, für die dann die Vorschriften in Art 90 ff. AEUV anzuwenden sind. Sind die Tätigkeiten von UberPop als Dienstleistung einzustufen, wäre dies nach Vorschriften der Richtlinie über die Informationsgesellschaft nach Art. 2 Buchstabe a der Richtlinie 2000/31/EG[1024] zu beurteilen. Handelt es sich hingegen um Verkehrsdienstleistungen, einschließlich des Personennahverkehrs und Taxis, sind dafür ausschließlich die Regelungen der Mitgliedstaaten anzuwenden (nach Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2006/123/EG[1025]).[1026]
- Die Anforderungen an Verkehrsdienstleistungen in Deutschland richten sich nach dem PBefG.

5.3.4.1 Beschreibung der Funktionsweise von UberPop

Die Funktionsweise von UberPop kann wie folgt beschrieben werden:

- Die von UberPop betriebene Smartphone-App erkennt den Standort des Fahrgastes und findet ortsnah verfügbare Fahrerinnen und Fahrer. Nimmt ein Fahrer bzw. eine Fahrerin die Fahrt an, teilt die App dies dem Fahrgast mit, wobei das Profil des Fahrers bzw. der Fahrerin und der geschätzte Preis für die Fahrt zu dem vom Fahrgast genannten Ziel angegeben werden. Am Ende der Fahrt wird der Fahrpreis automatisch von der Kreditkarte des Fahrgastes abgebucht, deren Daten der Nutzer bei seiner Anmeldung zu der App angeben muss.[1027]
- Der Fahrpreis wird von UberPop nach einem Algorithmus unter Berücksichtigung von Streckenlänge und Fahrtdauer berechnet.[1028] Dabei liegt der Fahrpreis über den reinen Betriebskosten. Er kann je nach Nachfrageintensität oder auch Wetterverhältnissen (z.B. Regen oder Gewitter) zu bestimmten Zeitpunkten variieren, so dass der Fahrpreis zu Spitzenzeiten den Basistarif um ein Mehrfaches übersteigen kann. Der Fahrpreis wird von UberPop automatisch abgebucht, wobei UberPop einen Teilbetrag – normalerweise zwischen 20 % und 25 % – als Provision einbehält und den Restbetrag an die Fahrerin bzw. den Fahrer abführt.
- Die Fahrerinnen und Fahrer sind Privatleute, die keine Personenbeförderungsschein besitzen und in ihren eigenen Autos die Fahrgäste befördern. UberPop fordert, dass sie einen Führerschein (und eine bestimmte Fahrpraxis) besitzen müssen und einen makellosen Strafregisterauszug vorweisen. In manchen Ländern wird auch eine Bescheinigung der Verkehrsdelikte verlangt. Die Arbeitszeiten der Fahrerinnen und Fahrer werden von UberPop nicht reglementiert, so dass die Beschäftigung auch als Nebentätigkeit ausgeführt werden kann. Die meisten Fahrer und Fahrerinnen üben die Tätigkeit aber hauptberuflich aus. UberPop belohnt Fahrerinnen und Fahrer, die eine große Anzahl von Fahrten durchführen finanziell. Die Fahrerinnen und Fahrer werden über Orte und Tageszeiten mit voraussichtlich vielen Fahrten und vorteilhafte Tarifen von UberPop informiert. In der Regel werden für die Fahrten vier- oder fünftürige Pkw genutzt, bei denen Uber verlangt, dass sie zumindest ein bestimmtes Alter nicht über-

---

1024 Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr"), ABl. L 178 vom 17.7.2000, S. 1–16.

1025 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmark, ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36–68.

1026 Vgl. die vorläufige Fassung des EuGH-Urteils vom 20. Dezember 2017, „Asociación Profesional Elite Taxi gegen Uber Systems Spain SL", Rs C‑434/15, Rn. 44 ff. mit dem Verweis auf das EuGH Urteil vom 22. Dezember 2010, „Yellow Cab Verkehrsbetrieb", Rs. C□338/09, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung.

1027 Vgl. die Sachverhaltsausführungen in den Schlussanträgen des Generalanwalts Maciej Szpunar vom 11. Mai 2017(1) in der Rechtssache C‑434/15, „Asociación Profesional Elite Taxi gegen Uber Systems Spain SL", Rn. 13 ff.

1028 Die Tarifstruktur sah z. B. so aus: Starttarif von einem Euro, einen Zeittarif von 0,35 Euro/Minute sowie einen Streckentarif von einem Euro/Kilometer. Der Mindesttarif betrug vier Euro bei UberPop.

schreiten dürfen und den geltenden Vorschriften über die technische Kontrolle und die Kfz-Haftpflichtversicherung entsprechen müssen.[1029]

- Die Fahrerinnen und Fahrer können von den Fahrgästen wie auch die Fahrgäste von den Fahrerinnen und Fahrern bewertet werden. Durchschnittsnoten unterhalb eines bestimmten Schwellenwerts können zum jeweiligen Ausschluss von der Plattform führen.

5.3.4.2 Europarechtliche Beurteilung von UberPop

In dem Gerichtsverfahren „Asociación Profesional Elite Taxi gegen Uber Systems Spain" hat der EuGH im Dezember 2017 auf die Vorlage durch das spanische Gericht zur Frage Stellung genommen, ob es sich bei dem Angebot UberPop um eine Dienstleitung handelt, die unter die Vorschriften über den freien Dienstleistungsverkehr in Art. 56 ff AEUV bzw. den darauf basierendem Sekundärrecht fällt, oder ob es sich um eine reine Verkehrsdienstleistung handelt, die sich nach Art. 90 ff. AEUV bzw. dem darauf basierendem Sekundärrecht zu beurteilen ist.

Uber Systems Spain vermittelt in Spanien mittels Smartphone-App innerstädtische Fahrten zwischen nicht berufsmäßigen Fahrerinnen bzw. Fahrern und Fahrgästen ohne über die notwendigen Lizenzen und behördliche Genehmigungen der spanischen Behörden zu verfügen.

In seinem Urteil stellte der EuGH fest, dass es sich bei dem zu beurteilenden Sachverhalt um zwei zu unterscheidende Dienstleistungen handelt: Erstens um einen Vermittlungsdienst von Fahrten mittels der Smartphone-App. Zweitens um eine Verkehrsdienstleistung als körperliche Handlung der Personenbeförderungen.[1030] Die Vermittlungsdienstleistung stellt aber nach dem EuGH den „integralen Bestandteil einer Gesamtdienstleistung, die hauptsächlich aus einer Verkehrsdienstleistung besteht", dar.[1031] Denn der Vermittlungsdienst UberPop vermittelt nicht nur Fahrten, sondern er organisiert auch diese Fahrten, indem er gleichzeitig ein Angebot über die Verkehrsdienstleistung abgibt. Dies begründet der EuGH damit, dass die Fahrer bzw. die Fahrerinnen ohne diesen Vermittlungsdienst die Fahrten nicht anbieten würden und die Fahrgäste die Dienste der Fahrerinnen und Fahrer nicht annehmen würden. Ferner übe UberPop entscheidenden Einfluss auf die Beförderungsbedingungen aus, indem es den Höchstpreis der Fahrten festlege und die Qualität der Fahrzeuge und Fahrer sowie deren Verhalten in gewissem Umfang kontrolliere.[1032] Gestützt werde das Ergebnis auch von der Rechtsprechung des EuGH, wonach der Begriff „Dienstleistung im Bereich des Verkehrs" nicht nur Verkehrsdienstleistungen, sondern auch jede Dienstleistung, die naturgemäß mit der Personenbeförderung von einem Ort zu einem anderem mit einem Verkehrsmittel verbunden ist" umfasse.[1033]

Im Ergebnis handelt es sich nach der EuGH-Entscheidung bei UberPop nicht um eine Dienstleistung, die unter Art. 56 AEUV fällt bzw. einen „Dienst der Informationsgesellschaft", wie er in Art. 1 Nr. 2 der Richtlinie 98/34 definiert ist[1034], auf die Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 2000/31 verweist.[1035] Vielmehr

---

1029 Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Maciej Szpunar, a.a.O., Rn. 28

1030 Vgl. die vorläufige Fassung des EuGH-Urteils vom 20. Dezember 2017, „Asociación Profesional Elite Taxi gegen Uber Systems Spain SL", Rs C-434/15, Rn. 34.

1031 Vgl. die vorläufige Fassung des EuGH-Urteils vom 20. Dezember 2017, „Asociación Profesional Elite Taxi gegen Uber Systems Spain SL", Rs C-434/15, Rn. 40. Vgl. auch die Schlussanträge des Generalanwalts Maciej Szpunar, a.a.O., Rn. 45 ff, dass es sich um einen gemischten Dienst aus Verkehrsdienstleistung und Dienste der Informationsgesellschaft handelt.

1032 Vgl. die vorläufige Fassung des EuGH-Urteils vom 20. Dezember 2017, „Asociación Profesional Elite Taxi gegen Uber Systems Spain SL", Rs C-434/15, Rn. 38 ff.

1033 Vgl. die vorläufige Fassung des EuGH-Urteils vom 20. Dezember 2017, „Asociación Profesional Elite Taxi gegen Uber Systems Spain SL", Rs C-434/15, Rn. 41 mit dem Verweis auf EuGH, Urteil vom 15. Oktober 2015, „Grupo Itevelesa u.a.", Rs. C 168/14, Rn. 45 und 46.

1034 Nach Art. 1 Nr. 2 der Richtlinie 98/34 ist eine Dienstleistung der Informationsgesellschaft „jede gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung."

handelt es sich um eine Verkehrsdienstleistung, die nach Art. 90 ff. AEUV zu beurteilen ist. Da die Personenbeförderung vom Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/123/EG nicht erfasst wird und es keine weiteren sekundärrechtlichen Vorschriften gibt, ist die Zulässigkeit von UberPop nach den nationalen Vorschriften zu beurteilen.[1036]

5.3.4.3 Beurteilung von UberPop nach deutschem Verkehrsgewerberecht

Bereits kurz nach dem Start des Angebotes von Uber in Deutschland im Jahr 2014 war Uber Partei zahlreicher Rechtsstreitigkeiten vor den Zivil- und den Verwaltungsgerichten. Im Folgenden sollen die wesentlichen **Argumente für die Verbote von UberPop** nach dem PBefG durch die obergerichtlichen Entscheidungen dargestellt werden:

- Es handelt sich bei UberPop um eine **entgeltliche Mitnahme**, die dem Personenbeförderungsgesetz unterliegt, da das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt übersteigt (ein Ausschluss vom Anwendungsbereich nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG liegt nicht vor).[1037]
- **UberPop ist Unternehmerin des Gelegenheitsverkehrs** im Sinn des § 2 Abs. 1 Satz 2 PBefG **und nicht die Fahrerinnen und Fahrer der Pkw.**[1038] Denn UberPop tritt im Außenverhältnis als Vertragspartner auf und die Bezahlung der Beförderungsleistung erfolgt über UberPop. Nach dem Umgehungsverbot des § 6 PBefG ist auch derjenige als Beförderungsunternehmer anzusehen, der einen nach dem Personenbeförderungsgesetz genehmigungspflichtigen Verkehr tatsächlich betreibt, auch wenn er nach der äußerlich gewählten Gestaltungsform nicht als Beförderer auftreten will oder – wie UberPop – einen entsprechenden Eindruck zu vermeiden sucht.[1039]
- Es liegt **kein genehmigungsfähiger Fall eines Gelegenheitsverkehrs mit Kfz** nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 PBefG vor. Dem Taxiverkehr nach § 47 Abs. 1 PBefG kann UberPop nicht zugeordnet werden, weil die Pkw nicht äußerlich als Taxis gekennzeichnet sind, nicht an behördlich zugelassenen Stellen bereitgehalten werden und keine Beförderungspflicht der Fahrer(-in) besteht. Gegen einen Mietwagenverkehr spricht, dass die Pkw nicht unverzüglich nach der Beendigung der Fahrt an den Betriebssitz zurückkehren (§ 49 Abs. 4 PBefG).[1040] Ferner fehlt den Fahrerinnen und Fahrern die erforderliche Berechtigung zur Personenbeförderung (gem. § 48 Abs. 4 FeV).[1041]

1035 Vgl. EuGH, Urteile vom 22. Dezember 2010 - C-338/09 „Yellow Cab" und vom 13. Februar 2014, C-419/12, „Crono Service u.a.", Rn. 42, abrufbar unter https://eur-lex.europa.eu/homepage.html (zuletzt am 17.06.2019).

1036 Vgl. die vorläufige Fassung des EuGH-Urteils vom 20. Dezember 2017, „Asociación Profesional Elite Taxi gegen Uber Systems Spain SL", Rs C‑434/15, Rn. 47.

1037 OVG Hamburg, Beschluss vom 26.09.2014, 3 Bs 175/14, Rn 19; herunterzuladen unter: https://openjur.de/u/736460.html (so am 20.1.2018). So auch: OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10. April 2015, Az. OVG 1 S 96.14, Rn 30; herunterzuladen unter: https://openjur.de/u/769090.html (so am 20.1.2018); Ebenso: OLG Frankfurt am Main, Urteil vom 09.06.2016 - 6 U 73/15; herunterzuladen unter: https://www.verkehrslexikon.de/Texte/Rspr8841.php (so am 20.1.2018).

1038 OVG Hamburg, Beschluss vom 26.09.2014, 3 Bs 175/14, Rn 21. So auch: OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10. April 2015, Az. OVG 1 S 96.14, Rn 31 ff. Ebenso: OLG Frankfurt am Main, Urteil vom 09.06.2016 - 6 U 73/15.

1039 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10. April 2015, Az. OVG 1 S 96.14, Rn 38.

1040 OVG Hamburg, Beschluss vom 26.09.2014, 3 Bs 175/14, Rn 22; So auch für UberBlack: OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10. April 2015, Az. OVG 1 S 96.14, Rn 9.

1041 OLG Frankfurt am Main, Urteil vom 09.06.2016 - 6 U 73/15.

- Eine ausnahmsweise **Genehmigung zur Erprobung neuer Verkehrsarten nach § 2 Abs. 7 PBefG** kann – unbeachtlich der Frage, ob das öffentliche Verkehrsinteresse entgegensteht- schon deshalb nicht erteilt werden, weil die sonstigen Voraussetzungen nicht vorliegen. Es werden Fahrzeuge eingesetzt, die für die gewerbliche Nutzung nicht versichert sind (gem. § 2 BOKraft), und die Entrichtung von Einkommenssteuer und Sozialabgaben für die Fahrer sind bei UberPop nicht vorgesehen.[1042]

Ein weiteres Gerichtsverfahren wurde zur Vermittlung von Personenbeförderungen mittel der Smartphone-App „UberBlack" beim BGH geführt.[1043]

5.3.4.4 Zwischenfazit

Neue flexible Bedienformen wie Ridesharing und Rideselling sind mit dem derzeitigen Regulierungsrahmen nicht vereinbar. Sie konkurrieren mit dem Gelegenheitsverkehr wie Taxi und Mietwagen, indem sie die für diese Gelegenheitsverkehre einschlägigen Vorschriften des PBefG vermeiden. Ferner unterschreiten die neuen flexiblen Bedienformen die Preise des Taxiverkehrs, da sie keiner Tarifbindung unterliegen und bei der Preisbildung die Bündelung von Fahrtwünschen zu Sammelfahrten vornehmen können, was dem Taxiverkehr aufgrund der festen Tarife verwehrt ist (es sei denn die Mitfahrerinnen bzw. Mitfahrer wollen sich das Taxi teilen). In der Folge liegt ihr Preisniveau deutlich unter dem Taxiverkehr und bei längeren Distanzen über dem ÖPNV-Tarif.[1044] Die neuen flexiblen Bedienformen werden ausschließlich in (Groß-)Städten angeboten. Als Option zur Deckung der Verkehrsbedarfe in Räumen schwacher Nachfrage spielen sie bislang keine Rolle.[1045]Gleichwohl gibt es auch neue flexible Bedienformen, wie z.B. „Allygator Shuttle", „Clever Shuttle" und BerlKönig, deren Ausgestaltung mit dem PBefG vereinbar ist. Aber auch diese Dienste wie z.B. „BerlKönig" von ViaVan, einer Kooperation der BVG mit dem Joint-Venture von Via und Mercedes-Benz Vans in Berlin, führen zu Konflikten mit den bestehenden Gelegenheitsverkehren. So operiert BerlKönig nur in bestimmten Innenstadtgebieten von Berlin und nicht in den Randbezirken.[1046]

Keinen Novellierungsbedarf beim PBefG für neue flexible Bedienformen sieht der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), weil bereits die geltenden Ausnahme-Vorschriften in § 2 Abs. 6 PBefG und die Experimentierklausel in § 2 Abs. 7 PBefG „gute Möglichkeiten zur praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel" böten. Nach dem VDV solle der existierende Rechtsrahmen für neue Sammeldienste „besser ausgeschöpft und administrative Hürden bei Genehmigungen beseitigt werden", ohne dabei die Daseinsvorsorge zu untergraben. Andernfalls würden Angebote nachts oder auf dem Land „zusätzlich erschwert".[1047] Dieser Meinung ist allerdings nur solange zu folgen, wie es um die Erprobung neuer Verkehrsformen geht. Für eine dauerhafte Etablierung von neuen flexiblen Bedienformen reichen die Regelungen in § 2 Abs. 6 bzw. § 2 Abs. 7 PBefG nicht aus (siehe die Ausführungen zu den Regelungen in den Abschnitten 5.3.2.1 und 5.3.2.2).

1042 OVG Hamburg, Beschluss vom 26.09.2014, 3 Bs 175/14, Rn 23.

1043 Ein Berliner Taxiunternehmer hat im Jahr 2014 Uber vor dem Landgericht (LG) Berlin auf Unterlassung des Einsatzes der App „Uber Black" in Anspruch genommen, da er in dem Angebot eine unzulässige Geschäftspraktik sah. Das Landgericht gab der Klage mit Urteil vom 9. Februar 2015 statt (Az.: 101 O 125/14). Gegen das ebenfalls im Sinne des Klägers lautende Berufungsurteil des Kammergerichts (KG) Berlin vom 11. Dezember 2015 legte Uber sodann Revision zum BGH ein (Az.: 5 U 31/15).

1044 Karl et al. (2017), S. 16.

1045 Vgl. Karl et al. (2017), S. 47.

1046 Siehe das angebotene Gebiet unter: https://www.berlkoenig.de/

1047 VDV (2017).

Vielmehr sollte es eine dauerhaft wirkende Zulassung von neuen (flexiblen) Bedienformen im PBefG, wie z.B. für das Rideselling nur geben, wenn sich negative Auswirkungen auf das öffentliche Verkehrsinteresse sicher ausschließen oder vermeiden lassen. Dieses Vorgehen stünde im Einklang mit der historischen Entwicklung bei der Anpassung des PBefG. So wurde z.B. bei der Reform des PBefG 2013 dem Bedarf nach atypischen Bedienungsformen (Mischformen aus Linien- und Gelegenheitsverkehr) Rechnung getragen, indem die Genehmigungsbehörden typengemischte Verkehre nunmehr nicht nur als Ausnahme, sondern als Regelfall zulassen können.[1048]

Als mögliche Anpassung sollte geprüft werden, ob und wie digitale Mobilitätsplattformen, die selbst Beförderungsleistungen erbringen, in einer eigenen Norm im PBefG benannt und deren Genehmigungsvoraussetzungen festgelegt werden sollten, um so den spezifischen Regulierungsbedarf abzubilden sowie verkehrslenkende Aspekte berücksichtigen zu können (siehe dazu die weitergehenden Ausführungen im 2. Teilbericht „Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung“).[1049]

5.4 Zwischenergebnis

Die Analysen in Kapitel 5 zeigen, dass das PBefG grundsätzlich Raum bietet zur Genehmigung von innovative Verkehrsarten/-formen. So können klassische flexible Bedienformen bereits seit längerem als typengemischte Verkehre nach § 2 Abs. 6 PBefG („Auffangklausel“) und zeitlich befristet nach der „Experimentierklausel“ in § 2 Abs. 7 PBefG genehmigt werden. Allerdings bringen der Typenzwang und die Ausrichtung des PBefG auf den Linienverkehr Hemmnisse für die Genehmigung von flexiblen Bedienformen mit sich. Dies gilt gerade für „klassische“ flexible Bedienformen, wie Bedarfsflächenverkehr, Bürgerbusse und die organisierte Mitnahmen, die in Räumen schwacher Nachfrage eine wichtige Rolle spielen, um den ÖPNV zu verbessern. Sie sind seit 1996 im PBefG als Bestandteil des ÖPNV vorgesehen (§ 8 Abs. 2 PBefG), werden aber weder legal definiert noch existieren eigene Genehmigungsanforderungen. In der Folge ist die Genehmigungspraxis uneinheitlich und immer wieder Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten.

Zur Verbesserung der flexiblen Bedienformen im Räumen schwacher Nachfrage, werden nachfolgende Anpassungsvorschläge im PBefG bzw. im untergesetzlichen Regelwerk empfohlen. Für einzelne Anpassungsvorschläge, insbesondere für das Rideselling und Ridesharing, erfolgen weitere Untersuchungsaspekte im 2. Teilbericht „Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung“. So werden dort neben einer rechtlichen Bewertung unter anderem verkehrliche und wirtschaftliche Anforderungen an die umweltorientierte Entwicklung des Personenbeförderungsrechts untersucht und bei den Anpassungsvorschlägen berücksichtigt.

5.4.1 Den Bedarfsflächenverkehr durch Öffnung der ÖPNV-Definition im PBefG regeln

Problematisch bei den klassischen flexiblen Bedienformen ist der Bedarfsflächenverkehr (von Tür zu Tür). Dieser erfüllt weder vollständig die Voraussetzungen des Linienbetriebs in § 42 PBefG noch genügt er den Genehmigungsanforderungen des Mietwagenverkehrs nach § 49 Abs. 4 PBefG. Da eine eigene Tatbestandsvoraussetzungen für die Genehmigung von Bedarfsflächenverkehr im PBefG fehlt, erfolgen in der Praxis Genehmigungen über die Auffangregelung in § 2 Abs. 6 PBefG. Diese Norm

---

1048 Das bis 2013 geltende Tatbestandsmerkmal in § 2 Abs. 6 PBefG, wonach solche Verkehr nur in „besonders gelagerten Einzelfällen“ genehmigt werden konnten, wurde gestrichen und durch das „öffentliche Verkehrsinteresse“ begrenzt, siehe: Werner, in Baumeister (2013), S. 490.

1049 Vgl. Rodi/Schäfer-Stradowsky (2017).

gewährt der Genehmigungsbehörde ein Entschließungs- und Auswahlermessen. In der Folge ist die Antragstellung zeitintensiv, mit erheblicher Rechtsunsicherheit verbunden und die Planbarkeit für den Verkehrsunternehmer ist eingeschränkt. Schließlich kann die Genehmigungsbehörde die Genehmigung mit Auflagen zum Schutz der bestehenden Taxi- und Linienverkehre versehen. Durch abweichende Genehmigungen oder Auflagen geht die typische „innovative" Ausprägung der flexiblen Bedienform verloren. Das grundsätzliche Problem des PBefG liegt also darin, dass die räumliche und zeitliche Variabilität des Flächenbetriebs der Regelmäßigkeit des Linienbetriebs bei der Verkehrs- und Streckenbindung widerspricht.

Um diese Hemmnis zu beseitigen, sollte die ÖPNV-Definition im PBefG um flexible Bedienformen ergänzt werden. Der Linienverkehr sollte als zentrale Verkehrsform des PBefG erhalten bleiben und um flexible Bedienformen in einer Zubringerfunktion oder als Ersatz, an Orten wo es keinen Linienverkehr gibt, ergänzt werden. Dazu könnte die ÖNPV-Definition mittels einer Rechtsfiktion in einem neuen Satz 2 in Absatz 1 oder in Absatz 2 wie folgt ergänzt werden:

> „Als öffentlicher Personennahverkehr gelten auch sonstige Bedienformen, die bedarfsorientiert und/ oder in der Streckenführung flexibel sind, welche die in § 8 Abs. 1 S. 1 PBefG genannten Verkehrsarten ergänzen, verdichten oder ersetzen".[1050]

Durch diese Formulierung wäre die Genehmigungserteilung für Bedarfs(flächen-)verkehre mit Bussen und Pkw an die Bedingung geknüpft, dass sie den bestehenden Linienverkehr bedienen und die Verfügbarkeit des ÖPNV nach § 8 Abs. 1 PBefG verbessern, indem sie Verkehre anbieten, wo im bestehenden Verkehr zeitliche oder räumliche Lücken bestehen. Zudem könnten sie in Zeiten und Räumen, in denen kein ÖPNV-Angebot nach § 8 Abs. 1 PBefG existiert, an dessen Stelle treten.[1051]

Damit die klassischen flexiblen Bedienformen auch im Wege der öffentlichen Vergabe als selbständige Verkehrsdienstleistung oder gemeinsam mit anderen Verkehrsdienstleistungen ausgeschrieben werden können, sollte auch § 8a Abs. 2 PBefG entsprechend um flexible Bedienformen ergänz werden.

Die Ausweitung des ÖPNV-Begriffs auf flexible Bedienformen hätte auch die positive Wirkung, dass diese dann durch Regionalisierungsmittel gefördert werden können.

5.4.2 Rechtssicherheit für die organisierte Mitnahme

Die organisierte (private) Mitnahme kann in Räumen schwacher Nachfrage eine Ergänzung zum ÖPNV bieten und so einen Beitrag zur Mobilitätssicherung leisten. Die Bandbreite der Angebote ist sehr vielfältig und umfasst z.B. klassische Fahrgemeinschaftsvermittlung, die kommerzielle Fahrgemeinschafsvermittlung, Mitfahrvermittlung für bestimmte Treffpunkte sowie Mitfahrgelegenheiten an lokalen Treffpunkten.

Die organisierte Mitnahme begegnet rechtlicher Unsicherheit bei der Frage, ob sie den Vorschriften des PBefG unterliegt. So sind Gefälligkeitsfahrten oder Mitfahrgelegenheiten in einem Personenkraftwagen (Pkw), die „unentgeltlich sind oder bei denen das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigen", vom Geltungsbereich des PBefG ausgeschlossen (§ 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 PBefG). Allerdings regelt das PBefG nicht, welche Kosten unter Betriebskosten fallen, was zu einem breiten Auslegungsspielraum in der Praxis führt. Die Spannweite, bis zu welchem Betrag keine entgeltliche Mitnahme vorliegt reicht von 0,12 €/km bis zu 0,30€/km. Nach der Gesetzesbegründung sollten unter Betriebskosten nur die Verbrauchskosten verstanden werden. Teilweise werden aber auch alle Kosten

[1050] Vgl. den Formulierungsvorschlag in BMVI (2016), S. 89 sowie in ähnliche Richtung Karl et. al (2017), S. 52.
[1051] Karl et. al (2017), S. 51.

(auch Abschreibungen und Zinsen), die auch nur anteilig auf die Fahrt entfallen, darunter verstanden. Die neuere Rechtsprechung tendiert zu einer Ausweitung der Betriebskosten auf sämtliche auf die Fahrt bezogene, ggf. anteilige Kosten.

Um rechtssicher bestimmen zu können, ob eine organisierte Mitnahme dem PBefG unterliegt, sollte der Gesetzgeber die Ermittlung der zulässigen Betriebskosten nicht der Rechtsprechung überlassen, sondern eindeutig regeln. Dies vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen und ökologischen Wirkung solcher flexiblen Bedienformen, gerade auch für Menschen, die keinen Pkw besitzen. Es bietet sich eine Klarstellung durch Rechtsverordnung des zuständigen Bundesministeriums an, in der eine typisierende Festlegung der Erlöse in Cent/km vorgenommen wird. Ein Bezug der Betriebskostenberechnung zum Fahrzeugtyp sollte vermieden werden, da damit teure Fahrzeuge unterstützt werden.

5.4.3 Förderung der Anschaffung von Bürgerbussen

Die Finanzierung der Anschaffung und des Unterhalts von Bürgerbussen und –Pkws begegnet ökonomischen Problemen. Teilweise übernehmen einige Bundesländer die Finanzierung von Bürgerbussen. Eine bundesweite Förderung durch das Ende 2019 auslaufende GVFG ist allerdings nicht zulässig, da das GVFG nur die Anschaffung von Standard-Linienomnibussen und Standard-Gelenkomnibussen fördert. Davon sind Bürgerbusfahrzeuge nicht umfasst. Bei diesen handelt es sich meistens um Kleinbusse mit bis zu acht Fahrgastplätzen. Zur Förderung der Anschaffungskosten für Bürgerbusse könnte der Bund in einer Nachfolgeregelung zum GVFG auch die Anschaffung von Kleinbussen oder Pkw fördern, die von Bürgerbus-Vereinen genutzt werden.

5.4.4 Modifikationen der Experimentierklausel

Für die Erprobung von heute noch nicht bekannten (innovativen) Verkehrsformen enthält das PBefG zwar bereits eine Experimentierklausel in § 2 Abs. 7, diese sollte aber in zwei Aspekten verbessert werden. So sollte eine Informationspflicht in § 2 Abs. 7 PBefG eingeführt werden, nach der die Länder-Genehmigungsbehörden an das zustände Bundesministerium für Verkehr über die bei ihnen vorliegenden Genehmigungen bzw. Versagungen berichten müssen und das Bundesministerium könnte verpflichtet werden, das Parlament jährlich über die Erfahrungen mit neuen Verkehrsformen zu unterrichten. Mit Hilfe dieser Informationspflicht erhielte der Gesetzgeber regelmäßig Informationen über die Genehmigungslage neuer Verkehrsformen am Markt und müsste sich mit dem möglichen Anpassungsbedarf des PBefG beschäftigen bzw. könnte diese frühzeitiger anstoßen. Ferner sollte der bisherige Erprobungszeitraum von maximal vier Jahren in § 2 Abs. 7 PBefG verlängert werden können. Denn in der Regel reichen vier Jahre nicht aus, um die Marktakzeptanz und Marktwirkung von Innovationen zu beurteilen. Die Genehmigungsbehörde sollte mit einer ermessensabhängigen Anschlussgenehmigung von maximal weiteren vier Jahren darauf reagieren können, wenn nach den ersten vier Jahren noch keine ausreichenden Ergebnisse zur Marktakzeptanz und Marktwirkung der Verkehrsform vorliegen.

5.4.5 Neue flexible Bedienformen wie Rideselling und Ridesharing

Neue flexible Bedienformen wie Ridesharing und Rideselling sind mit dem derzeitigen Regulierungsrahmen nicht vereinbar. Sie konkurrieren mit dem Gelegenheitsverkehr wie Taxi und Mietwagen, indem sie die für diese Gelegenheitsverkehre einschlägigen Vorschriften des PBefG vermeiden. Ferner unterschreiten die neuen flexiblen Bedienformen die Preise des Taxiverkehrs, da sie keiner Tarifbindung unterliegen und bei der Preisbildung die Bündelung von Fahrtwünschen zu Sammelfahrten vornehmen können, was dem Taxiverkehr aufgrund der festen Tarife verwehrt ist (es sei denn die Mitfah-

rerinnen bzw. Mitfahrer wollen sich das Taxi teilen). In der Folge liegt ihr Preisniveau deutlich unter dem Taxiverkehr und bei längeren Distanzen über dem ÖPNV-Tarif.

Da die neuen flexiblen Bedienformen ausschließlich in (Groß-)Städten – und dort vor allem in den Innenbereich – angeboten werden, spielen sie als Option zur Deckung der Verkehrsbedarfe in Räumen schwacher Nachfrage bislang keine Rolle. Zu ihrer Erprobung – in Räumen schwacher Nachfrage – bietet sich insbesondere einen Genehmigung nach der Experimentierklausel in § 2 Abs. 7 PBefG an. Vor einer dauerhaft wirkenden Zulassung dieser neuen (flexiblen) Bedienformen durch einen Änderung des PBefG, sollte untersucht werden, ob und wie sich negative Auswirkungen auf das öffentliche Verkehrsinteresse sicher ausschließen oder vermeiden lassen. Dieses Vorgehen stünde im Einklang mit der historischen Entwicklung bei der Anpassung des PBefG. So wurde zum Beispiel bei der Reform des PBefG 2013 dem Bedarf nach atypischen Bedienungsformen (Mischformen aus Linien- und Gelegenheitsverkehr) Rechnung getragen, indem die Genehmigungsbehörden typengemischte Verkehre nunmehr nicht nur als Ausnahme, sondern als Regelfall zulassen können.

6 Zusammenführende Auswertung: Rechtliche Innovationen für eine nachhaltige Mobilität

6.1 Reformüberlegungen für das Straßenverkehrs- und Straßenrecht

6.1.1 Grundlegender Paradigmenwechsel im straßenverkehrsbezogenen Recht

Die Untersuchung der vier den Straßenverkehr betreffenden Beispiele nachhaltiger Mobilitätsinnovationen hat einen grundlegenden Reformbedarf insbesondere für das Straßenverkehrs- aber auch für das Straßenrecht aufgezeigt. Für beide Rechtsbereiche lässt sich konstatieren, dass die gegenwärtigen Rechtsbestimmungen keine geeignete Grundlage für eine an Nachhaltigkeitszielen orientierte Mobilitätspolitik bilden, eine solche vielmehr sogar hemmen. Das gegenwärtige Straßenverkehrs- und Straßenrecht bevorzugt den motorisierten Individualverkehr gegenüber den nichtmotorisierten Verkehrsteilnehmern sowie dem ÖPNV inhaltlich und strukturell. Es kann nicht die Rede davon sein, das einschlägige Recht wirke hinsichtlich der unterschiedlichen Verkehrsmittel neutral oder führe zu einer Gleichbehandlung der verschiedenen Verkehrsarten. Erst recht kann nicht davon ausgegangen werden, dass Straßenverkehrs- und Straßenrecht einen Beitrag zum Umweltschutz leisten würden, denn dieser spielt allenfalls in sehr wenigen Ausnahmefällen eine Rolle, während er im Grundsatz für die Vorschriften als unmaßgeblich gilt. Mittelbar wirken Straßenverkehrs- und Straßenrecht daher in ihrer heutigen Gestalt als Hindernis für den Umweltschutz und insbesondere für den Klimaschutz.

6.1.1.1 Der Neutralitätsansatz des Verkehrsrechts – Anspruch und Wirklichkeit

Konzeptionell beansprucht das Verkehrsrecht für sich selbst, verkehrspolitisch neutral zu sein. Dementsprechend sind die Bestimmungen grundsätzlich auf eine Gleichbehandlung aller Verkehrsarten angelegt und sehen Differenzierungen zwischen diesen regelmäßig nur unter engen Voraussetzungen vor. Außerhalb besonderer Gefahrensituationen behandeln sie die verschiedenen Verkehrsmittelarten grundsätzlich gleich, obwohl sie hinsichtlich Raumbedarf, Geschwindigkeit, Luftverunreinigungen, Lärm und Gefahrenpotenzial (bzw. Schutzbedürftigkeit) sehr verschieden sind. Gerade die Neutralitätsmaxime führt deshalb faktisch zu einer Bevorzugung der „Stärkeren“ gegenüber den „Schutzbedürftigen“ im Straßenverkehr. Damit steht die Neutralitätsmaxime schon vom Ansatz her im Kontrast zum verfassungsrechtlichen Anspruch des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG), der gerade nicht auf eine undifferenzierte, schematische Gleichbehandlung zielt, sondern den Gesetzgeber auffordert, „unter steter Orientierung am Gerechtigkeitsgedanken wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln“.[1052]

Zwar sieht namentlich das Straßenverkehrsrecht an einzelnen Stellen Regelungen zum Schutz der nichtmotorisierten Verkehrsteilnehmer oder zur Sicherstellung eines funktionsfähigen ÖPNV vor (wie etwa für Busspuren oder Fahrradstraßen , oder die erst seit 2017 ausdrücklich vorgesehene Möglichkeit für die Anordnung von Geschwindigkeitsbegrenzungen vor Schulen und Kitas auch an Hauptstraßen. Das sind jedoch stets enge Ausnahmen von der Regel, die eher auf den Schutz des fließenden Autoverkehrs vor den anderen Verkehrsteilnehmern zielen als umgekehrt – und dies sogar unter Inkaufnahme von Sicherheitsgefahren. Deutlich wird das insbesondere an der Bestimmung des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO, der Beschränkungen des fließenden Verkehrs grundsätzlich nur zulässt, „wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Be-

[1052] BVerfG, Beschl. v. 15.07.1998 - 1 BvR 1554/89, 963, 964/94 (Versorgungsanwartschaften) = BVerfGE 98, 365, 385 m.w.N. für die ständige Rechtsprechung.

einträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt" (siehe oben, 4.2.4.3). Auch die großzügigen allgemeinen Geschwindigkeitsregelungen oder Vorschriften wie das Verbot für Fußgänger, Straßen diagonal zu überqueren, können zu den Vorschriften gezählt werden, die sich primär auf die Wahrung der Interessen des Autoverkehrs richten. Aus der praktischen Anwendung der Verkehrsvorschriften durch die zuständigen Behörden lassen sich noch viele andere Beispiele für die scheinbar selbstverständliche Bevorzugung des Autoverkehrs finden – wie extrem kurze Ampelphasen für Fußgänger oder (im Zusammenspiel von Straßen- und Straßenverkehrsrecht) die über Jahrzehnte massenhaft praktizierte Opferung von Gehwegflächen für immer mehr Parkplätze im öffentlichen Straßenland, wodurch der Fußverkehr massiv eingeschränkt wird und die Straßen ihre Begegnungsfunktion für die Menschen eingebüßt haben.

6.1.1.2 Von der Gefahrenabwehr zur Gefahrenvorsorge

Schlüsselfaktoren für die Ungleichbehandlung durch Gleichbehandlung sind der unterschiedliche Raumbedarf und die unterschiedliche Gefährlichkeit der verschiedenen Verkehrsarten. Diese werden von den rechtlichen Bestimmungen grundsätzlich so lange ignoriert, wie es keine derart gravierende Problemsituation gibt, dass eine Reaktion durch beschränkende Maßnahmen für den Kfz-Verkehr unumgänglich wird, weil dieser entweder selbst oder andere Verkehrsarten sonst unzumutbar beeinträchtigt würden. Da das Straßenverkehrsrecht – wie auch das sonstige Recht – keine Mittel dazu bereithält, der Entstehung solcher Situationen *vorsorgend* entgegenzuwirken, weil es Eingriffe wie lokale Tempobegrenzungen, Parkraumbeschränkungen oder Bevorrechtigungen für den ÖPNV nur bei Vorliegen von bestimmten konkreten Gefahren zulässt, verursacht das Straßenverkehrsrecht letztlich selbst die Entstehung der Gefahren (mit), die es eigentlich abwehren soll.[1053]

Es bedarf daher dringend einer Neuausrichtung des Straßenverkehrsrechts in Richtung eines vorsorgenden (vorbeugenden) Gefahrenabwehrrechts für den Straßenverkehr. Im allgemeinen Gefahrenabwehrrecht (Polizei- und Ordnungsrecht) ist inzwischen anerkannt, dass zu den Aufgaben der Gefahrenabwehr auch die Gefahrenvorsorge gehört, „bei der bereits im Vorfeld konkreter Gefahren staatliche Aktivitäten entfaltet werden, um die Entstehung von Gefahren zu verhindern beziehungsweis eine wirksame Bekämpfung sich später realisierender, momentan aber noch nicht konkret drohender Gefahren zu ermöglichen".[1054] Die Gefahrenvorsorge verlegt die Gefahrenabwehr also präventiv in eine Strategie des Vermeidens von Gefahrensituationen.[1055] Im Sinne der Gefahrenvorsorge verstanden böte das Straßenverkehrsrecht eine geeignete Grundlage, um systematisch auch auf die Vermeidung von Gefährdungen der Gesundheit und der Umwelt sowie auf die Wahrung städtebaulicher Belange mit ausgerichtet zu werden.

Zu den Aufgaben der Straßenverkehrsregelung würde es dann insbesondere auch gehören, steuernd einzugreifen, um die Mengen der besonders gefahrenträchtigen und raumbedürftigen Fahrzeuge in stadtverträglichen Maßen zu halten und die Verkehrsströme so zu beeinflussen, dass die Entstehung von lokalen/ temporären Situationen eines „Verkehrsinfarkts" vermieden werden kann. Zum Beispiel könnte die Möglichkeit geschaffen werden, der Verstauung von Innenstädten dadurch zu begegnen, dass verstopfungsträchtige Straßen oder Gebiete zeitweise dem ÖPNV, dem wirtschaftlichen Zubringerverkehr und den nichtmotorisierten Verkehrsarten vorbehalten werden.

[1053] Ähnlich Bracher u. a. (DIfU), Grundlegender Änderungsbedarf im Straßen- und Straßenverkehrsrecht (2018), S. 4.

[1054] Eingehend BVerwG, Urt. v. 25. 01.2012 – 6 C 9/11 (Videoüberwachung), Rn. 29 (NVwZ 2012, 757, 759).

[1055] Kirchhof, in: Maunz-Dürig, GG Art. 3 Rn. 328 m.w.N.

6.1.1.3 Abschied vom Ziel der Bedarfsdeckung für den Autoverkehr

Die Bestimmungen der beiden betrachteten Rechtsgebiete sind systematisch darauf ausgerichtet, ungeachtet der Verschiedenheiten der Verkehrsmittel grundsätzlich jedweden Bedarf an Verkehr zu decken und die Nutzbarkeit des Straßenraums für den Verkehrsfluss insgesamt zu optimieren – wie es in dem straßenverkehrsrechtlichen Ziel der „Leichtigkeit des Verkehrs" und in der Orientierung des Straßenrechts an „den regelmäßigen Verkehrsbedürfnissen" griffig zum Ausdruck kommt. Dadurch legen sie die Grundlage für eine weitgehend ungesteuerte Entwicklung bis hin zum möglichen und vielerorts zeitweise schon Wirklichkeit gewordenen Verkehrsinfarkt:

Wenn allen Arten von Verkehrsmitteln möglichst der jeweils benötigte Raum gewährt werden soll, führt dies im Falle eines zunehmenden Anteils von besonders raumbedürftigen und schnellen Verkehrsmitteln zwangsläufig dazu, dass der Gesamtraumbedarf für den Verkehr wächst und den raumbedürftigsten Fahrzeugen immer größere Anteile des Raums zur Verfügung gestellt werden müssen – zu Lasten der übrigen Verkehrsarten und anderer Nutzungsansprüche. In der Konsequenz wird dann der nicht verkehrlich genutzte Straßenraum verkleinert und der den „weicheren" Verkehrsarten zur Verfügung stehende Raum auf das zwingend benötigte Minimum reduziert. Genau das ist über viele Jahrzehnte geschehen. In der Folge sind vielerorts nur noch minimale Fußwegbereiche vorhanden, wird der Radverkehr immer stärker gefährdet, wird der innerörtliche ÖPNV langsamer und unzuverlässige, und die Straßen haben ihre Aufenthaltsqualität großenteils verloren. In vielen Städten bzw. Stadtquartieren verschlimmert sich diese Situation nahezu ungebremst weiter, weil es immer mehr Autos gibt, die zudem immer größer werden, so dass oftmals objektiv schon die Kapazität des vorhandenen Straßenraums ausgeschöpft oder überschritten ist. Die Folge sind tägliche Staus und die Überhandnahme des Falschparkens auf Gehwegen, Radwegen und in Kreuzungsbereichen. Letzteres wird zum quasilegalen Normalfall, dem nicht wirksam begegnet werden kann, weil die rechtlich vorgesehenen Sanktionen keine abschreckende Wirkung entfalten und die Überwachungsdichte vielerorts gering ist (siehe oben, 4.5.3).

Äußere Bedingungen wie der durch den Internethandel stark zunehmende Lieferverkehr verschärfen die Konkurrenz um den begrenzten innerstädtischen Straßenraum noch einmal weiter. Speziell für die ohnehin schon stark zurückgegangenen Fußwegflächen drohte zudem eine neue Flächenkonkurrenz durch die vom Bundesverkehrsministerium in Aussicht genommene Zulassung kleiner elektrischer Fahrzeuge auf Gehwegen.[1056] Auch insoweit sollte offenbar wieder nach dem Grundsatz verfahren werden: Wo ein Bedarf entsteht, müssen auch Flächen bereitgestellt werden – zu Lasten der Sicherheit und des Raums auf den Fußwegen, während der Straßenraum dem Autoverkehr weiterhin uneingeschränkt zur Verfügung stehen soll.[1057] Der Bundesrat lehnte den Entwurf der betreffenden Rechtsverordnung in diesem Punkt jedoch ab.[1058]

Wirksam begegnen lässt sich dieser dramatischen Entwicklung auf der Ebene des Verkehrsrechts nur, wenn die Orientierung am Flächenbedarf des motorisierten Individualverkehrs sowohl im Straßenverkehrsrecht als auch in den Straßengesetzen der Länder aufgegeben wird und stattdessen die rechtlichen Grundlagen dafür geschaffen werden, den begrenzten Raum primär denjenigen Verkehrsarten zur Verfügung zu stellen, die mit weniger Raumbedarf, Umwelt- und Umfeldbelastungen sowie mit weniger Sicherheitsgefahren verbunden sind.

1056 BMVI: Entwurf einer Verordnung über die Teilnahme von Elektrokleinstfahrzeugen am Straßenverkehr und zur Änderung weiterer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften, BR-Drs. 158/19.

1057 Instruktiv Der Tagesspiegel, 14.12.2018, https://www.tagesspiegel.de/berlin/verkehr-in-der-hauptstadt-angriff-der-e-roller-auf-berlins-rad-und-gehwege/23736598.html, zuletzt abgerufen am 17.06.2019.

1058 Vgl. BR-Drs. 158/1/19, S. 3.

Carsharing kann ein Mittel sein, insoweit gewisse Entlastungen herbeizuführen, ersetzt aber nicht die grundsätzliche Neuausrichtung der Verkehrsflächenaufteilung. Wie die bisher vorliegenden Erkenntnisse zur Praxis des Carsharing zeigen, dürfen die Wirkungen zur Verringerung des Autoverkehrs nicht überschätzt werden, vor allem nicht beim stationsunabhängigen Carsharing. Das stationsbasierte Carsharing hat insofern erheblich größere Potenziale.[1059] Hinsichtlich des Carsharing und der Sharing-Angebote für andere Mobilitätsarten ist deshalb der Übergang zu einer bewussten kommunalen Steuerung zu empfehlen (siehe oben, 4.4.4.7 und unten, 6.1.3.3).

6.1.1.4 Ziele des Gesundheits- und Umweltschutzes sowie der städtebaulichen Entwicklung einbeziehen

Die Belange des Umwelt- und Gesundheitsschutzes sowie der städtebaulichen Entwicklung finden in den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts grundsätzlich keine Berücksichtigung. Nach herrschendem Verständnis dient das Straßenverkehrsrecht grundsätzlich allein der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs als einem speziellen Gebiet des Gefahrenabwehrrechts. Nur an wenigen vereinzelten Stellen enthält die Ermächtigungsvorschrift des § 6 Abs. 1 StVG Formulierungen, die in sehr engem Rahmen die Berücksichtigung ermöglichen (siehe oben, 4.2.4.4). Diese sehr eng gefassten Ausnahmen werden aber vorherrschend als Bestätigung für die Regel aufgefasst, dass das Straßenverkehrsrecht grundsätzlich gerade nicht derartigen Interessen zu dienen bestimmt ist. Aus diesem Grund befinden sich auch die verkehrsbezogenen Bestimmungen des BImSchG, des EMoG und des CsgG in eigenständigen Gesetzen und wurden bewusst nicht ins StVG integriert.[1060] Das StVG und damit auch die StVO sollen bisher von Einflüssen des Umweltschutzes freigehalten werden.

Im Straßenrecht sieht es nur partiell anders aus. Der Widmung neuer Straßen liegen meist städtebauliche Planungen zugrunde, so dass diese dort auch berücksichtigt werden. Außerhalb dessen geht es aber praktisch nur um Verkehrsinteressen, sogar bei den Sondernutzungen. In wenigen Einzelfällen sind Landesvorschriften insoweit ein wenig offener ausgestaltet (siehe zum Ganzen oben, 4.2.3).

Aus der heutigen Sicht wäre es fatal, das Verkehrsrecht weiterhin mehr oder weniger generell davon frei zu halten, Umwelt- und Gesundheitsschutzziele zu berücksichtigen. Denn vielerorts bedarf es bewusst steuernder Maßnahmen auch in der alltäglichen Bewältigung des Straßenverkehrs, um bestehende lokale Umwelt- und Gesundheitsbelastungen zu mindern und dem Entstehen neuer Belastungen vorzubeugen. Genau dieses Ziel verfolgen viele Gemeinden in ihren städtebaulichen Aktivitäten. Dem sollte in den Vorschriften des Verkehrsrechts auf geeignete Weise Rechnung getragen werden.

Verfassungsrechtlich ist das ohne weiteres möglich. In der eingehenden Untersuchung der verfassungsrechtlichen Kompetenzbestimmungen zum Verkehrsrecht (siehe oben, 4.2.5) konnte aufgezeigt werden, dass es dem Bund als Gesetzgeber des StVG nicht verwehrt ist, innerhalb der auf dem Kompetenztitel „Straßenverkehr“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) beruhenden Vorschriften auch andere in seiner Gesetzgebungskompetenz liegende Gemeinwohlaufgaben mit zu verfolgen. Hierbei kann sich der Bund insbesondere auf die beiden Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) und „Recht der Luftreinhaltung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) sowie für die Belange der städtebaulichen Entwicklung auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG stützen.

[1059] Eingehend Hülsmann et.al., Share (2018), S. 75 ff.

[1060] Vgl. die Entwurfsbegründungen zum CsgG in BT-Drs. 18/11285 S. 19 und zum EMoG in BT-3418 S. 12.

6.1.1.5 Einflussmöglichkeiten der Gemeinden wesentlich erweitern

Eine zentrale Rolle können und sollen innerhalb eines solchen Paradigmenwechsels die Gemeinden spielen. Sie sind es schon heute, die sich besonders aktiv um die Lösungen der Verkehrsprobleme vor Ort bemühen – mit diesen Bemühungen aber oft nicht weit kommen. So gibt ihnen das Straßenverkehrsrecht zumeist keine effektiven Einflussmöglichkeiten, erlaubt keine der Gefahrenvorsorge dienenden Verkehrslenkungskonzepte und ignoriert Umweltschutzziele weitgehend (eingehend oben, 4.5.2). Sinnvoll wäre es, genau umgekehrt vorzugehen und den Gemeinden verbindliche Mitentscheidungsbefugnisse zu geben, um solche weiterreichenden Ziele lokaler Verkehrspolitik umsetzen zu können.

Bedenken bestehen auf Grundlage derzeitigen Verfassungsrechts indessen hinsichtlich des weitergehenden Vorschlags, ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz zu schaffen, das die Gemeinden zu einer förmlichen kommunalen Verkehrsplanung berechtigt und verpflichtet – welche dann im Straßenverkehrsrecht zu beachten wäre.[1061] Eine derartige Neuregelung würde mit Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG kollidieren, der es dem Bund verbietet, den Gemeinden (neue) Aufgaben zu übertragen. Eher nachgedacht werden könnte insofern über eine ausdrückliche Integration in die Bauleitplanung, von der aber die Möglichkeit der gemeindlichen Mitwirkung bei der Anwendung des Straßenverkehrsrechts nicht abhängig gemacht werden sollte – schon wegen des damit verbundenen langen Zeithorizonts.

6.1.1.6 Landesgesetzliche Regelungen zur Sharing-Mobilität

Ein interessanter weiterer rechtskonzeptioneller Ansatz zur Verbesserung der kommunalen Steuerungsmöglichkeiten geht dahin, landesgesetzliche Bestimmungen zur Sharing-Mobilität zu schaffen (siehe oben, 4.4.4.7). In solchen Gesetzen würde es nicht um die Zuweisung bestimmter Parkflächen gehen, sondern darum, welche Angebote an Sharing-Dienstleistungen gewünscht sind und wer diese unter welchen Voraussetzungen erbringen darf. In Betracht kommt dafür insbesondere die Vergabe von Konzessionen auf Grundlage von lokalen Plänen zur Mobilitätssteuerung. Auf diese Weise wäre es unter anderem möglich, Überangeboten entgegenzuwirken, Sharing-Angebote gezielt in unterversorgte Stadtteile zu holen und die Angebote gezielt mit dem örtlichen System des ÖPNV zu verknüpfen. Anwendbar wäre ein solches System neben dem Carsharing auch für andere Sharing Angebote wie für Fahrräder oder E-Scooter. Gegenstand sind somit gewerbliche Mobilitätsdienstleistungen, die im Prinzip gewünscht sind, aber einer gewissen Ordnung bedürfen, um deren Nutzen für die Allgemeinheit zu optimieren und mögliche negative Auswirkungen auf das städtische Leben zu vermeiden.

Ein solches auf die Steuerung des Marktgeschehens gerichtetes Landesgesetz würde neben die betreffenden Bestimmungen des CsgG und des Straßenrechts treten und diese nicht ersetzen. Kompetenzrechtlich wären Regelungen dem Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) zuzuordnen – nicht dem Straßenverkehrsrecht oder dem Straßenrecht. Da der Bund insoweit von seiner Gesetzgebungsbefugnis keinen Gebrauch gemacht hat (und dies auch nicht absehbar ist), können die Länder hier selbst tätig werden.

[1061] Vgl. bezogen auf die Rechtslage vor Inkrafttreten des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG: Koch/Hofmann/Reese, Lokal handeln: Nachhaltige Mobilitätsentwicklung als kommunale Aufgabe, Entwurf für ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz (E-GVPlG); Bericht zum Projekt des Umweltbundesamtes FKZ 299 16 115 (2001). SRU, Sondergutachten „Umwelt und Straßenverkehr“ (2005), dort Tz. 484 ff.

6.1.2 Konkrete Reformansätze im Straßenverkehrsrecht

6.1.2.1 Handlungsfelder einer Reform des Straßenverkehrsrechts

In der vorliegenden Studie wurden nicht alle Handlungsfelder für eine (denkbare) Reform des Straßenverkehrs- und Straßenrechts näher betrachtet, sondern nur vier abgegrenzte Fragenkreise, mit denen zugleich einige weitere berührte Rechtsfragen anzusprechen waren:

- die Rückgewinnung von Straßenraum und damit die generelle Thematik der Flächeninanspruchnahme für den Verkehr,
- die Rahmenbedingungen für das Carsharing,
- die Regelungen zum Halten und Parken und in diesem Kontext auch das verkehrsrechtliche Sanktionsinstrumentarium,
- die Möglichkeiten zur Bevorrechtigung des ÖPNV und in diesem Kontext das Problem der praktischen Durchsetzung im Wege des Abschleppens.

Hierdurch konnten neben einer Reihe von konkreten Verbesserungsvorschlägen für die jeweiligen Fragenkreise auch einige grundlegende und übergreifende Erkenntnisse gewonnen werden, etwa zu den verfassungsrechtlichen Spielräumen für Reformen im Straßenverkehrsrechts – die verbreitet als sehr eng dargestellt werden, obwohl sie es auf Grundlage der Rechtsprechung des BVerfG nicht sind – und hinsichtlich der möglichen konzeptionellen Ausformung einer Straßenverkehrsrechtsreform.

Nicht betrachtet wurden in der Studie einige weitere rechtliche Themenkreise, die jedoch in der verkehrspolitischen Debatte ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Das gilt namentlich für folgende Aufgaben- bzw. Fragestellungen:

- die spezifischen Verbesserungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Radverkehr,
- die spezifischen Verbesserungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Fußverkehr,
- den Umgang mit innerstädtischem Lieferverkehr,
- den Umgang mit Elektroautos – auch unter dem Gesichtspunkt einer denkbaren Integration des EMoG in das Straßenverkehrsrecht,
- den Umgang mit elektrisch betriebenen Kleinstfahrzeugen,
- die auf Grundlage des BImSchG erlassenen Luftreinhaltepläne, die darauf beruhenden Fahrverbote für bestimmte Fahrzeuge („Dieselfahrverbote“)[1062] – dies wiederum auch unter dem Gesichtspunkt einer denkbaren Integration in das Straßenverkehrsrecht.

Eine umfassende Erörterung von konkreten Reformvorschlägen zu diesen weiteren Themen würde den vorliegenden Rahmen sprengen und ist daher an dieser Stelle nicht leistbar.

Hingewiesen sei jedoch darauf, dass aktuell einige Reformvorschläge in die politische Debatte eingebracht wurden, die vom Ansatz her sehr gut mit der hier entwickelten Reformkonzeption verbinden ließen (ohne hierbei jeden Einzelvorschlag bewerten zu können oder zu wollen). Das gilt namentlich für die Vorschläge des DifU[1063], des Rechtgutachtens für die Agora Verkehrswende[1064] und eines aktuellen Reformpapiers des Allgemeinen Deutschen Fahrradclubs (ADFC).[1065]

Erwähnt sei darüber hinaus auch, dass es kompetenzrechtlich ohne ernstliche Zweifel möglich wäre, die straßenverkehrsbezogene Anordnungen betreffenden Vorschriften des Immissionsschutzrechts

---

[1062] Grundlegend dazu BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 – BVerwG 7 C 26.16 (Dieselfahrverbote).

[1063] Bracher u. a. (DIfU), Grundlegender Änderungsbedarf im Straßen- und Straßenverkehrsrecht (2018).

[1064] Ringwald u. a., Der Öffentliche Raum ist mehr wert (2018).

[1065] ADFC, Ein neues Verkehrsrecht für die Mobilität von heute und morgen (Positionspapier, 2018).

über Luftreinhaltepläne sowie die Vorschriften des Elektromobilitätsgesetzes direkt in das Straßenverkehrsrecht zu integrieren (ebenso wie diejenigen des Carsharing-Gesetzes, siehe zum Ganzen oben, 4.4.2.2) – ggf. auch unter inhaltlichen Modifizierungen, die im Kontext der Studie nicht im Einzelnen betrachtet werden konnten.

6.1.2.2 Reformen auf gesetzlicher Ebene (StVG)

Zur Notwendigkeit einer Reform auf gesetzlicher Ebene

Wenn im öffentlichen Raum über Reformen des Straßenverkehrsrechts nachgedacht wird, richtet sich der Blick zumeist auf die StVO. Auch viele aktuell diskutierte konkrete Vorschläge wie zur Einführung von Tempo 30 als Regelgeschwindigkeit[1066] oder zu Verbesserungen für den Radverkehr[1067] werden primär auf die StVO und damit auf die Verordnungsebene gerichtet. Auch eine Vielzahl von in dieser Studie diskutierten Einzeländerungen bedarf einer Bestimmung auf der Verordnungsebene, etwa die Erweiterung des Spektrums möglicher Zonengeschwindigkeiten, die Ausweitung der Anordnungsmöglichkeiten für Parkregelungen, die Schaffung von Vorrangzonen für den ÖPNV und den nichtmotorisierten Verkehr oder auch die Abschaffung des den fließenden Verkehr bevorzugenden § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO. Außerdem ist die Verordnungsebene stets angesprochen, wenn es um Änderungen innerhalb des Sanktionssystems und die Gebühren des Bewohnerparkens geht – in diesen speziellen Fällen die Bußgeldkatalogverordnung (BKatV) und die Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt).

Viele der Vorschläge lassen sich jedoch nur umsetzen, wenn das zugrunde liegende Gesetz – das StVG – durch Ausweitung und Modifikation der Ermächtigungsnormen für die Verordnungen die nötigen Voraussetzungen schafft. Das gilt insbesondere für sämtliche Vorschläge, die dahin gehen, die Gründe für konkrete Anordnungen zu Verkehrsregelungen im Einzelfall auf solche der Gefahrenvorsorge, der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung, des Klimaschutzes oder der städtebaulichen Entwicklung auszudehnen.[1068]

Wichtig ist das Ansetzen auf der gesetzlichen Ebene darüber hinaus auch deshalb, weil Forderungen nach Regelungen zugunsten des nichtmotorisierten Verkehrs, bestimmten Personengruppen wie Anwohnerinnen und Anwohner oder dem ÖPNV häufig mit dem Argument begegnet wird, das Straßenverkehrsrecht sei „präferenz- und privilegienfeindlich“ (siehe eingehend oben, 4.2.4.5). Dieser Grundsatz beruht nicht auf dem übergeordneten Verfassungsrecht, sondern auf dem StVG, aus dem dieser Grundsatz nach herrschender Auffassung abzuleiten ist. Das Argument übersieht, dass der Grundsatz in der Straßenverkehrsordnung nur deshalb gilt, weil das StVG als Ermächtigungsnorm Differenzierungen grundsätzlich nur aus Gründen der Sicherheit und Ordnung zulässt (siehe oben, 4.2.4.5).[1069] Würde man diese Begrenzung im StVG aufgeben, wie hier befürwortet, so würde der Grundsatz keine oder eine nur noch modifizierte Rolle spielen.

[1066] Vgl. Sommer u. a., Lärm- und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen, Studie für das Umweltbundesamt, UBA Climate Change 30/2016.

[1067] Eine Vielzahl von Einzelvorschlägen zum Radverkehr findet sich in den Ausarbeitungen von Bracher u. a. (DIfU), Grundlegender Änderungsbedarf im Straßen- und Straßenverkehrsrecht (2018), S. 5 ff., sowie im Positionspapier des ADFC, Ein neues Verkehrsrecht für die Mobilität von heute und morgen (2018).

[1068] In diesem Sinne auch Bracher u. a. (DifU), Grundlegender Änderungsbedarf im Straßen- und Straßenverkehrsrecht (2018), S. 3 f.

[1069] Grundlegend Steiner, NJW 1993, 3161, 3164; dem folgend BVerwG, Urteil vom 28.05.1998 – 3 C 11/97 (NZV 1998, 427, 429) und BVerwG, Urteil vom 23.09.2010 – 3 C 32/09 (BeckRS 2010, 56020), Rn. 47.

Schaffung einer umfassend angelegten Zweckbestimmung im StVG

Der oben unter dem Schlagwort des Paradigmenwechsels im Verkehrsrecht dargestellte weiterreichende Reformansatz müsste also auf der gesetzlichen Ebene ansetzen und dort auf geeignete Weise ausformuliert werden. Hierfür bietet sich an prominenter Stelle im Gesetz die Aufnahme einer Zweckbestimmung in das StVG an, die ausdrücklich auch die Vorsorge vor dem Entstehen von Gefahren und Belästigungen im und durch den Straßenverkehr sowie Ziele des Schutzes von Bewohnern, des Umweltschutzes und der städtebaulichen Entwicklung einbezieht. Insoweit könnte sich die Vorschrift teilweise an den Planungsleitsatz des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB anlehnen (siehe zu diesem oben, 4.3.2.1).

Die Zweckbestimmung im StVG könnte in diesem Sinne zum Beispiel lauten:

> „§ X Zweck des Gesetzes
>
> Dieses Gesetz dient der Abwehr von und der Vorbeugung vor Gefahren und Belästigungen im und durch den Straßenverkehr. Es soll im Rahmen seiner Bestimmungen auch dazu beitragen, den Straßenverkehr im überwiegenden öffentlichen Interesse unter angemessener Berücksichtigung der Mobilität aller Bevölkerungsteile, der Belange des Personen- und Güterverkehrs sowie insbesondere des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs so zu ordnen, dass die von dem Straßenverkehr ausgehenden Belastungen für die Gesundheit von Menschen und für die Umwelt gering gehalten werden und die städtebauliche Entwicklung unterstützt wird."

Verfassungsrecht steht der Aufnahme einer solchen Zweckbestimmung in das StVG nicht entgegen. Denn es gibt kein kompetenzrechtliches Verbot der Verfassung, nach dem der Bundesgesetzgeber daran gehindert wäre, seine Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG für den Straßenverkehr mit anderen in seiner Gesetzgebungskompetenz stehenden Aufgaben und Zielen des Gemeinwohls wie solchen der Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) oder der städtebaulichen Entwicklung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) zu verbinden (siehe zum Ganzen eingehend oben, 4.2.5 sowie 4.4.2.2). Soweit in Gesetzentwürfen der Bundesregierung von einem solchen Verbot ausgegangen wird[1070], ist diese Einschätzung offenkundig rechtsirrig.

Nicht zielführend erscheint es demgegenüber angesichts der verfassungsrechtlichen Ausgangslage, unter einem Schlagwort wie „Mobilitätsgesetz" darüber nachzudenken, dass auf Bundesebene ein Gesetz geschaffen werden könnte, mit dem über den Straßenverkehr hinaus auch straßenrechtliche Fragen oder solche mit geregelt werden könnten, die die Errichtung von Kfz-Stellplätzen bei Bauvorhaben betreffen. Soweit damit nicht nur daran gedacht wird, dem Straßenverkehrsgesetz einen anderen Namen zu geben (was selbstverständlich möglich ist), sondern substanziell auch in die Kompetenzbereiche des Straßenrechts oder (in Bezug auf Stellplätze) des Bauordnungsrechts einzugreifen, stünde dem entgegen, dass dem Bund hierfür die Gesetzgebungskompetenz fehlt.

Anpassung und Neuordnung der Ermächtigungen für die Verordnungsebene

Ergänzt werden sollte/müsste die Zweckbestimmung gegebenenfalls durch geeignete Ermächtigungen für die Schaffung von Verordnungsregelungen. Diese müssten hinreichend bestimmt sein, um die verschiedenen angestrebten Regelungen auf der Verordnungsebene auch tatsächlich realisieren zu können.

[1070] Sie z. B. BT-Drs. 18/11285 S. 19 zum Entwurf für das CsgG, ähnlich BT-3418 S. 12 im Entwurf für das EMoG.

In diesem Zusammenhang ist darüber hinaus zu empfehlen, die äußerst unübersichtliche, ja geradezu chaotisch wirkende Verordnungsermächtigung des § 6 StVG[1071] redaktionell grundlegend zu überarbeiten, sinnvoll an die bestehende Verordnungsstruktur anzupassen und dabei erheblich zu straffen.

In der Formulierung sollte darauf geachtet werden, möglichst alle relevanten Sachverhalte zu erfassen und auch die angestrebte Anwendungsrichtung erkennbar zu machen (z.B. durch Soll-Vorschriften zur Berücksichtigung bestimmter Belange und zur Mitwirkung der Kommunen).

Um die in der Studie vorgeschlagenen Einzeländerungen der StVO und die neue gesetzliche Zwecksetzung angemessen abzubilden, könnte die Ermächtigung z.B. wie folgt gefasst werden:

> „§ Y Straßenverkehrsordnung
>
> (1) Die Bundesregierung wird ermächtigt, als Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates eine Straßenverkehrsordnung zu erlassen, die zu den Zwecken dieses Gesetzes grundlegende verbindliche Regeln für das Verhalten im Straßenverkehr vorgibt und die zuständigen Behörden mit der Befugnis ausstattet, die erforderlichen Anordnungen für die Regelung des Straßenverkehrs im Einzelfall zu treffen, insbesondere durch die in der Verordnung vorgesehenen Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen. Es können auch auf mehrere Straßenzüge sowie auf umfassende Gebiete bis hin zu ganzen Ortschaften bezogene Anordnungen vorgesehen werden.
>
> (2) In der Verordnung nach Absatz 1 kann zu den Zwecken dieses Gesetzes vorgesehen werden, dass bestimmten Verkehrsarten, insbesondere öffentlichen Verkehrsmitteln und dem nichtmotorisierten Verkehr, auf geeignete Weise Vorrang zukommt.
>
> (3) Den Gemeinden können in der Verordnung nach Absatz 1 für dort geregelte Entscheidungen über Maßnahmen geeignete Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. Soweit Maßnahmen zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung, zur vorbeugenden Abwehr von Gefahren oder Belästigungen, zum Schutz der Gesundheit von Menschen und der Umwelt oder Maßnahmen nach Absatz 2 getroffen werden, sollen ihnen Mitwirkungsrechte eingeräumt werden.“

Wichtig ist, dass im Textentwurf die Bundesregierung als für den Erlass der StVO zuständiges Organ vorgesehen ist und nicht – wie bisher – das Bundesverkehrsministerium in Alleinzuständigkeit. Alternativ könnte auch ein Einvernehmen mit den für Umweltschutz und Städtebau zuständigen Ministerien vorgesehen werden. Eine Aufrechterhaltung der Alleinzuständigkeit des BMVI erscheint jedenfalls nicht sinnvoll. Denn mit dem Reformvorschlag soll gerade auch bewirkt werden, dass andere Gemeinwohlinteressen wie insbesondere solche des Umweltschutzes oder der Kommunen an einer sinnvollen Stadtentwicklung gezielt mitberücksichtigt werden.

Im Unterschied zu den meisten Verordnungsermächtigungen könnte die Bezeichnung als Straßenverkehrsordnung auch ausdrücklich ins Gesetz aufgenommen werden, weil damit klarer wird, was gemeint ist, und eine Titeländerung nicht zu erwarten ist; weitere Ermächtigungen für andere Rechtsverordnungen könnten ergänzt und Kombinationen ausdrücklich gestattet werden.

Änderungen hinsichtlich der Parkgebühren (§ 6a StVG)

§ 6a Abs. 6 StVG berechtigt die Gemeinden bereits heute generell und voraussetzungslos zur Erhebung von Gebühren für das Parken von Kfz. Allerdings ist die Realisierung oft davon abhängig, dass die Straßenverkehrsbehörden die für angestrebte Differenzierungen notwendigen Parkraumbeschränkungen nach § 45 StVO aussprechen. Daher ist es wichtig, in einer neuen, an Stelle des § 45 StVO tretenden Regelung die Gründe für Parkraumbeschränkungsmaßnahmen zu erweitern und insbesondere

[1071] Ähnlich kritisch König, in Hentschel/König/Dauer, StVR, § 45 StVO Rn 26; eingehend zur Systematik Steiner, in MüKo-StVR, § 45 StVO Rn. 13 ff.

vorzusehen, dass solche Beschränkungen im Regelfall erfolgen sollen, wenn die Gemeinde dies für geboten hält (siehe oben, 4.5.2.4 und 4.5.5.1).

Auf der gesetzlichen Ebene bietet es sich an, in der Vorschrift klarer als bisher zum Ausdruck zu bringen, dass die Gebührenerhebung rechtlich als Normalfall betrachtet wird, auch wenn die Gemeinden selbst darüber entscheiden, ob und wie sie von der Gebührenerhebung im Einzelnen Gebrauch machen. Angesichts der verbreiteten Knappheit des Straßenraums und des Ziels, angemessene Anteile des Straßenraums den übrigen Verkehrsteilnehmern sowie den nichtverkehrlichen Nutzungszwecken zurückzugeben, sollte Abstand davon genommen werden, im Verkehrsrecht den (falschen) Eindruck zu erwecken, als gäbe es ein grundsätzliches Recht, das eigene Auto überall zu parken und als gäbe es einen Anspruch an den Staat oder die Kommune, überall ausreichende Parkplätze für Kfz zur Verfügung zu stellen (siehe oben, 4.5.2.4).[1072]

Eine Neuformulierung könnte z.B. in Anlehnung an die heutige Fassung des § 6a Abs. 6 StVG in folgende Richtung gehen:

> „§ Z Parkgebühren
>
> Für das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen werden in Ortsdurchfahrten durch die Gemeinden, im Übrigen durch die Träger der Straßenbaulast Gebühren erhoben, soweit diese auf die Erhebung von Gebühren nicht verzichten. Die Gebühren sollen den wirtschaftlichen Wert des Parkens berücksichtigen. Die Landesregierungen werden ermächtigt, als Rechtsverordnung Gebührenordnungen zu erlassen, in denen sie Einzelheiten zu Höhe und Differenzierungen regeln; Satz 2 ist sinngemäß anzuwenden. Die Ermächtigung kann durch Rechtsverordnung weiter übertragen werden."

Zu beachten ist, dass situationsangemessen hohen Parkgebühren faktisch durch den bisher sehr niedrigen Rahmen der Verwarnungsgelder eine Grenze gesetzt wird. Diese sehen auf der unteren Stufe für das Falschparken in Bewirtschaftungsgebieten ein Verwarnungsgeld von 10 € an, so dass es oftmals günstiger sein kann, ein Verwarnungsgeld in Kauf zu nehmen als die Parkgebühr zu entrichten. Um die Wirksamkeit der Gebührenregelungen sicherzustellen, bedarf es daher der Festsetzung höherer Verwaltungsgelder (siehe auch unten, 6.1.2.5).

Integration von CsgG und EMoG

Im Zusammenhang mit einer grundlegenden Reform des Straßenverkehrsrechts erscheint es, wie mehrfach angesprochen, naheliegend und grundsätzlich sinnvoll, die bisher gesonderten Bestimmungen des EMogG und des CsgG mit dem StVG zu verschmelzen (siehe oben, insbesondere 4.2.5 und 4.4.2.2). Gegebenenfalls könnten/sollten damit geeignete inhaltliche Anpassungen an das Gesamtkonzept der Reform erfolgen.

Öffnungsklausel zur Abstimmung mit dem Landesrecht:

Wichtig erscheint darüber hinaus auch eine zielgerichtete Verzahnung mit dem Straßenrecht der Länder, um den Ländern und den Kommunen mehr Spielräume für die praktische Umsetzung von örtlichen Verkehrskonzepten zu geben. Bisher liegt es so, dass die Länder in ihren Straßengesetzen nichts regeln dürfen, was zum Straßenverkehrsrecht gehört. So ist es ihnen beispielsweise nicht gestattet, in den widmungsrechtlichen Bestimmungen ihrer Landes-Straßengesetze das Parken auf Straßenland einschränkend zu regeln. Nach verbreiteter Auffassung dürfen widmungsrechtlich auch keine Busspuren und keine Fahrradstreifen festgelegt werden.

[1072] In diese Richtung auch Ringwald u. a., Der Öffentliche Raum ist mehr wert (2018), S. 26 f.

Hinter dieser Problematik stehen die Bestimmungen des Grundgesetzes, welche die Gesetzgebungskompetenzen im Hinblick auf Straßen und Straßenverkehr teils auf den Bund, teils auf die Länder verteilen (siehe zur Kompetenzabgrenzung oben, 4.2.5). Für das Rechtsgebiet „Straßenverkehr" ist nach Maßgabe von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG der Bund zuständig, für das Straßenrecht – mit Ausnahme des Rechtsgebiets „Landstraßen für den Fernverkehr" – die Länder. Nach der Rechtsprechung des BVerfG zur Abgrenzung zwischen diesen Kompetenzen[1073] legt das Straßenrecht fest, welche Flächen dem verkehrlichen Gemeingebrauch dienen (und welche nicht), während das Straßenverkehrsrecht regelt, auf welche Weise der verkehrliche Gemeingebrauch ausgeübt werden darf. Dabei geht das Gericht in seiner Entscheidung zum „Laternenparken" explizit davon aus, dass das Straßenverkehrsrecht in Gestalt von StVG und StVO abschließend konzipiert ist.[1074]

Die Konsequenz ist, dass sich zwischen Bundes- und Landesrecht kompetenzrechtlich keine Überschneidungen ergeben (dürfen), obwohl sich der Regelungsgegenstand praktisch weitgehend deckt: Dem Bund ist es nicht gestattet, in das Straßenrecht der Länder hinein zu regeln. Die Länder sind ihrerseits nicht befugt, ihrem Wesen nach straßenverkehrsrechtliche Vorschriften zu schaffen. Ist unsicher, ob die jeweilige Kompetenz noch eingehalten oder schon überschritten ist, so schwebt über der betreffenden Regelung das Damoklesschwert der Verfassungswidrigkeit.

Das führt zu erheblichen Unsicherheiten sowohl auf der Ebene der Auslegung von gesetzlichen Bestimmungen als auch auf der Ebene der Gesetzgebung. Die Folge ist eine übervorsichtige Herangehensweise an die Weiterentwicklung des Rechts. Zur Vermeidung von verfassungsrechtlichen Konflikten wird dann auf eine Regelung verzichtet – im schlimmsten Falle sowohl beim Bund als auch bei den Ländern. So lag es über viele Jahre hinsichtlich der Reservierung von Parkraum im Straßenland für Carsharing-Fahrzeuge, bis der Bund die Initiative übernahm, hierbei aber nur den Teil regelte, für den er sich selbst als zuständig erachtete – auf einer durchaus streitbaren Zuordnungsgrundlage (siehe oben, 4.4.2.2). Aktuell führt es zu vergleichbaren Unklarheiten darüber, ob die ggf. massive Inanspruchnahme von Gehwegen für das gewerblich motivierte Abstellen von Leihfahrrädern oder Leihscootern landesrechtlich als Sondernutzung behandelt werden kann – was in der Sache sinnvoll sein dürfte.[1075] Und es steht Vorschriften der Länder entgegen, nach denen es möglich wäre, widmungsrechtlich zu regeln, dass in bestimmten Straßen nicht am Straßenrand geparkt werden kann, eine Bus-spur oder eine Fahrradspur eingerichtet wird.

Die Problematik kann jedoch von der Bundesseite aus wesentlich entschärft werden, indem das Straßengesetz ausdrücklich Spielräume für bestimmte eigenständige Regelungen im Landesrecht schafft. Dann wäre das Bundesrecht insoweit nicht mehr als abschließend zu erachten. Eine derartige Regelung wäre dem Bund auf Basis der Bestimmungen des Grundgesetzes zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz ohne weiteres gestattet (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG).

Konkret umsetzbar wäre das z.B. durch eine Ergänzung der soeben vorgestellten Verordnungsermächtigung für die StVO. Diese könnte folgenden Wortlaut haben:

> „(4) Soweit die Verordnung nach Absatz 1 Anordnungen vorsieht, mit denen die Nutzung von Straßenland bestimmten Arten von Fahrzeugen, bestimmten Nutzungszwecken oder bestimmten Nutzergruppen nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung stehen oder nur ihnen vorbehalten werden soll, kann in der Verordnung vorgesehen werden, dass Anordnungen solchen Inhalts, sofern sie auf eine Geltung von erheblicher Dauer gerichtet sind, auch auf Grundlage von landesrechtlichen Bestimmungen getroffen werden können; in der Verordnung ist auch zu regeln, auf welche Weise und durch wen die Kennzeichnung erfolgt."

[1073] BVerfG, Urteil vom 10.12.1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371 = NJW 1976, 559) – „Werbefahrten"; ferner BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299 = NJW 1985, 371) – „Laternenparken".

[1074] Vertiefend BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 324 ff.).

[1075] Vgl. Ringwald u. a., Öffentlicher Raum ist mehr wert (2018), S. 57 f.

Weitere denkbare Änderungen

Im Rahmen einer grundlegenden Reform des Straßenverkehrsrechts bietet es sich an, zugleich einige allgemeine Vorschriften der StVO auf gesetzlicher Ebene zu regeln. Die im StVG angelegte Rechtsetzungstechnik, praktisch das gesamte allgemeine und konkrete Recht des Straßenverkehrs einer Rechtsverordnung zu überantworten, entspricht nicht den Gepflogenheiten moderner Gesetzgebung. Auf der Grundlage der Rechtsprechung des BVerfG zur sog. Wesentlichkeitstheorie sollte die Gesetzgebung vielmehr darauf ausgerichtet sein, wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen und nicht der Exekutive zu überlassen.[1076] In diesem Sinn könnte insbesondere darüber nachgedacht werden, die allgemeinen Bestimmungen der StVO zum Verhalten im Verkehr, zu den regelmäßig zulässigen Höchstgeschwindigkeiten, zu Abbiegevorrechten oder zum Halten und Parken im StVG zu regeln – ggf. unter inhaltlicher Anpassung an das übergeordnete Reformkonzept.

Ein weiteres Thema für die grundlegende Reform könnte darin liegen, das Verhältnis zwischen den immissionsschutzrechtlichen Bestimmungen für Luftreinhalte- und Lärmaktionspläne und dem Straßenverkehrsrecht neu zu regeln, um insoweit immer wieder diskutierte Rechtsunsicherheiten darüber zu beseitigen, ob die Straßenverkehrsbehörden verpflichtet sind, die Pläne durch geeignete straßenverkehrsrechtliche Anordnungen umzusetzen oder ihnen insofern ein Ermessensspielrum zukommt.[1077]

6.1.2.3 Änderungen der StVO

Für die Straßenverkehrsordnung wurden in der fortlaufenden Studie an verschiedenen Stellen konkrete Veränderungen vorgeschlagen, teils auch mit Formulierungsentwürfen, die hier nicht sämtlich noch einmal wiedergegeben werden sollen. Als besonders bedeutsam stellen sich mit Blick auf das Gesamtkonzept der Reform folgende Empfehlungen dar:

Grundlegende redaktionelle Überarbeitung der StVO, insbesondere des § 45

Die StVO bedarf unter den Gesichtspunkten rechtlicher Transparenz und sinnvoller innerer Gliederung einiger Überarbeitungen. Das gilt insbesondere für den in der Rechtsliteratur zu Recht als mit zu enger Überschrift und sehr unübersichtlich[1078] kritisierten § 45 StVO, der an sich die zentrale Bestimmung ist, dies aber in seiner Überschrift nicht klar erkennen lässt.

Eine weitreichende redaktionelle Überarbeitung könnte dahin gehen, die Zentralnorm des § 45 StVO auf mehrere verschiedene Paragrafen aufzuteilen (etwa – wie im Polizei- und Ordnungsrecht üblich – in eine Generalklausel und verschiedene Standardanordnungen, z.B. aufgeteilt in Anordnungen zum fließenden und zum ruhenden Straßenverkehr, zu den verschiedenen Verkehrsarten, zur Bevorrechtigung des ÖPNV oder zu Einzelanordnungen einerseits und Zonenregelungen andererseits). Hierzu müsste sich der Verordnungsgeber ggf. genauere Überlegungen machen.

Hält man an der Regelung innerhalb eines Paragrafen fest, so sollte dieser mit einer Überschrift wie „Regelung des Verkehrs durch Zeichen und Verkehrseinrichtungen“ versehen werden. Sollte eine Aufteilung in Generalklausel und Standardanordnungen erfolgen, so könnte der betreffende Abschnitt eine solche Überschrift tragen.

[1076] BVerfG, Urteil vom 24.05.2006 – 2 BvR 669/04, Rn. 85 m.w.N. für die ständige Rechtsprechung (BVerfGE 116, 24, 58).

[1077] Eingehend Sommer u. a., Lärm- und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen, Studie für das Umweltbundesamt, UBA Climate Change 30/2016, S. 36 ff.

[1078] So König, in Hentschel/König/Dauer, StVR, § 45 StVO Rn 26.

Sämtliche Einzelvorschriften müssten sodann inhaltlich auf die erweiterte Zielsetzung des Straßenverkehrsrechts zugeschnitten werden. Formulierungstechnisch sollte dabei – wie es dem Allgemeinverständnis entspricht – in § 45 StVO bzw. der betreffenden Generalklausel nicht mehr in negativer Konnotation davon gesprochen werden, dass die zuständige Behörde den Verkehr „beschränken oder verbieten“ kann, sondern dass diese den Verkehr „regeln“ kann.

> **„§ 45 Regelung des Verkehrs durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen**
>
> (1) Die zuständigen Straßenverkehrsbehörden regeln die Benutzung von Straßen und Wegen zu Zwecken des Verkehrs unter Verwendung der in dieser Verordnung vorgesehenen Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen. Sie können zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs die erforderlichen Anordnungen für einzelne Straßen und Wege, deren Teile sowie für die Straßen und Wege in bestimmten Gebieten treffen.
>
> (2) Von der Befugnis nach Absatz 1 können die zuständigen Behörden auch Gebrauch machen, um den Verkehr im überwiegenden öffentlichen Interesse unter angemessener Berücksichtigung der Mobilität aller Bevölkerungsteile, der Belange des Personen- und Güterverkehrs sowie insbesondere des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs so zu ordnen, dass der Entstehung von Gefahren und Belästigungen im oder durch den Verkehr vorgebeugt wird, die von dem Verkehr ausgehenden Belastungen für die Gesundheit von Menschen und für die Umwelt gering gehalten werden oder die städtebauliche Entwicklung unterstützt wird.“

Anschließen ließe sich ggf. eine Bestimmung zu den Mitwirkungsrechten der Gemeinden. Diese könnte z.B. lauten:

> „(3) Anordnungen nach Absatz 2 sollen getroffen werden, wenn die Gemeinde dies zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, zur Vorbeugung vor Gefahren und Belästigungen im oder durch den Verkehr oder zum Schutz von Menschen und Umwelt für geboten hält, soweit nicht überwiegende Gründe der Sicherheit und Ordnung entgegenstehen.“

Abschaffung oder Umkehrreform des § 45 Abs. 9 StVO

Innerhalb des § 45 StVO ist insbesondere § 45 Abs. 9 StVO als Hemmnis für sachgerechte Anordnungen im Straßenverkehr identifiziert worden (siehe oben, 4.2.4.3 und 4.3.7.3). Namentlich Satz 3 der Vorschrift ist problematisch, da dieser das Interesse an der Flüssigkeit des Verkehrs vor die Belange der Sicherheit stellt und damit die rollenden Verkehrsarten, praktisch also insbesondere den motorisierten Verkehr privilegiert („Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs dürfen nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.“).

§ 45 Abs. 9 Satz 3 StVO sollte daher entweder ersatzlos abgeschafft oder durch eine andere Bestimmung ersetzt werden, die im Kontrast dazu die Sicherheit und die Belange der nicht motorisierten Verkehrsarten in den Vordergrund stellt. So könnte zum Beispiel zum Ausdruck gebracht werden, dass Anordnungen,

> „durch die nichtmotorisierte Verkehrsteilnehmer in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden, nur ergehen dürfen, soweit dies aus überwiegenden Gründen der Sicherheit erforderlich ist oder die Gefahr besteht, dass die Straße ihre Aufgabe, den fließenden Verkehr oder den Verkehr mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu bewältigen, ohne die Einschränkung mehr als nur zeitweilig nicht erfüllen kann.“

Umfassende Öffnung der Möglichkeiten zur Parkraumbegrenzung und Parkraumbewirtschaftung

Die StVO ermöglicht die Anordnung von Parkbeschränkungen und Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen bisher regelmäßig nur aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs und sieht nur in wenigen Sonderkonstellationen die Berücksichtigung städtebaulicher Intentionen vor. Den Gemeinden wird in der Regel keine oder nur eine sehr schwache Mitwirkungsmöglichkeit gegeben, wobei diese bis auf einen Sonderfall keiner gerichtlichen Kontrolle zugeführt werden können (siehe oben, 4.5.2.1).

In beide Richtungen, das heißt zur Erweiterung der Anordnungsgründe und zu den Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinden, sollte es wesentliche Erweiterungen geben. Hinsichtlich der Anordnungsgründe sollte vorgesehen werden, alle Arten von Parkbeschränkungen zu ermöglichen:

- zur Abwehr von und zur Vorbeugung vor Gefahren und Belästigungen im und durch den Verkehr,
- zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung,
- zur Bewirtschaftung des Parkraums,
- zum Schutz vor Lärm und Abgasen oder sonst zum Schutz der Umwelt.

Ergänzend sollte vorgesehen werden, dass die zuständigen Behörden solche Anordnungen treffen sollen (in der Regel also müssen), wenn die Gemeinde dies zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, zur Bewirtschaftung des Parkraums, zum Schutz vor Lärm und Abgasen oder sonst zum Schutz der Umwelt für geboten hält, soweit nicht überwiegende Gründe der Sicherheit und Ordnung entgegenstehen.

In Kapitel 4.5.2.4 wird dazu ein möglicher Formulierungsvorschlag vorgestellt.

Ausdrücklich sollte es dabei auch ermöglicht werden, Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen mit einer geeigneten Beschilderung für große Stadtgebiete und ganze Ortschaften anzuordnen, ggf. unter Kennzeichnung am Ortseingang.

Erweiterte Vorrangregelungen für den ÖPNV, insbesondere ÖPNV-Straßen und ÖPNV-Vorrangzonen

Die Möglichkeit von Vorrangregelungen für den ÖPNV würde nach dem hier vorgestellten Konzept bereits durch die Zweckbestimmung des reformierten StVG, die Verordnungsermächtigung zur StVO und die vorgestellte neue Generalklausel des StVO zum Ausdruck gebracht. In einer weitergehenden Spezifizierung könnte außerdem geregelt werden, auf welche Weise dies jeweils unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Verkehrszeichen möglich sein soll. Auch insoweit sollten den Gemeinden gegebenenfalls Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. In Kapitel 4.6.2.4 wird dazu ein möglicher Formulierungsvorschlag vorgestellt.

Zur Erweiterung der Spielräume für konkrete Vorrangregelungen sollte außerdem an zwei mögliche Verkehrsregelungen gedacht werden, die im bisherigen Recht noch nicht existieren:

- Zum einen die Möglichkeit zur Ausweisung von reinen (kompletten) „ÖPNV-Straßen“, auf denen anderweitiger Verkehr nur durch Zusatzschilder oder Ausnahmegenehmigungen gestattet werden kann,
- zum anderen die Einführung einer gebietsbezogenen „Zonenregelung“ für bestimmte gekennzeichnete Gebiete, in die in den jeweils angegebenen Zeiträumen generell nur durch öffentliche Verkehrsmittel und ggf. nichtmotorisierte Verkehrsteilnehmer, Taxen oder Fahrzeuge mit Ausnahmegenehmigung eingefahren werden darf. Eine solche Zonenregelung könnte zum Beispiel zur Vermeidung von vollgestauten Innenstadtstraßen in den Stoßzeiten, vorsorgend aber auch generell zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des ÖPNV in sensiblen Stadtteilen eingesetzt werden. Die Regelung könnte z.B. auch so gestaltet werden, dass das Einfahren mit Kfz unzulässig ist, das Ausfahren von vor dem Gültigkeitszeitraum eingefahrenen Fahrzeugen aber gestattet bleibt. Mit Hilfe von ÖPNV-Vorrangzonen könnte ein genereller Anreiz dazu gesetzt werden, in den betreffenden Zeiträumen gar nicht erst zu versuchen, in die Gebiete mit dem Kfz einzufahren. Ein solches Verkehrszeichen könnte z.B. mit „Vorrangzone öffentlicher Nahverkehr“ betitelt werden.

Schaffung der Anordnungsmöglichkeit für eine „Besondere Verkehrssicherheitszone“

Über den eben angesprochenen Vorschlag einer ÖPNV-Vorrangzone hinaus könnte speziell unter Sicherheitsaspekten auch noch an eine weitere neue Art der Zonenregelung gedacht werden: an eine „Besondere Verkehrssicherheitszone“. Innerhalb einer Verkehrssicherheitszone könnten aus Verkehrssicherheitsgründen beispielsweise strenge Tempo- oder Gewichtsbegrenzungen für Fahrzeuge vorgesehen werden. Auch wäre es denkbar, das Einfahren durch Lkw bestimmter Art und Größe vom Vorhandensein eines Abbiegeassistenten abhängig zu machen, um das Risiko der typischen Kreuzungsunfälle mit Radfahrenden oder Fußgängern zu vermindern.[1079] Einbezogen werden könnten z.B. auch Regelungen, nach denen Lieferverkehre mit Kraftfahrzeugen auf bestimmte Zeiträume am Tag beschränkt werden.

Praktisch könnte hier den Straßenverkehrsbehörden, ggf. wiederum unter Mitwirkung der Gemeinden, die Möglichkeit gegeben werden, auf dem Zonenschild verschiedene geeignet erscheinende Einzelbeschränkungen miteinander zu kombinieren. Auch wäre es möglich, diese Anordnungsmöglichkeit, soweit es die örtlichen Verhältnisse nahelegen, auf ganze Ortschaften anzuwenden und dann mit dem Ortsschild zu verbinden.

Erweiterte Möglichkeiten für Begegnungszonen

Zu wenig flexibel zeigt sich das gegenwärtige Straßenverkehrsrecht auch hinsichtlich der Möglichkeiten zur Anordnung und Ausgestaltung von Begegnungszonen („Shared Space“ – siehe oben, 4.3.5). Bei solchen Konzepten soll der Verkehr auf bestimmten Straßen bewusst „gemischt“ werden, um alle Verkehrsteilnehmer zur Rücksichtnahme zu bewegen. Zwar hält die StVO einige für solche Konzepte zumindest bedingt nutzbare Regelungsmöglichkeiten bereit (Anordnung verkehrsberuhigter Bereiche, verkehrsberuhigter Geschäftsbereiche, Zeichen Änderung der Vorfahrtstraße, ggf. ergänzt durch geeignete bauliche Gestaltungselemente). Jede der Varianten ist jedoch mit bestimmten Nachteilen verbunden. Es drängt sich auf, ähnlich dem Vorbild der Schweiz eine Tempo-20-Zone (oder auch einer Tempo-15-Zone) zu ermöglichen, die mit den sonstigen Regeln für verkehrsberuhigte Gebiete verbunden wird und dadurch zu einem gleichberechtigteren, von gegenseitiger Rücksichtnahme geprägten Miteinander der verschiedenen Verkehrsbeteiligten führen kann.

Änderung von § 29 Abs. 2 StVO (Genehmigung von „Veranstaltungen“)

Relativ unklar ist die Rechtslage des Straßen- und Straßenverkehrsrechts gegenwärtig hinsichtlich der Möglichkeit, bestimmte Verkehrsflächen zeitweilig bzw. in bestimmten Zeiträumen für nichtverkehrliche Zwecke zu nutzen, z.B. für Spiel und Sport von Kindern (temporäre Spiel-/ Aufenthaltszonen). Nach straßenrechtlichen Kategorien handelt es sich um eine Sondernutzung von Straßenland, die an sich einer speziellen Erlaubnis nach dem jeweiligen Landesrecht bedarf. Die Straßengesetze sehen allerdings vor, dass statt einer Sondernutzungserlaubnis eine straßenverkehrsrechtliche Genehmigung einzuholen ist, wenn es sich um eine „Veranstaltung“ im Sinne von § 29 Abs. 2 StVO handelt (siehe zum Ganzen oben, 4.3.6).

Die Rechtsunsicherheit, ob hier das jeweilige Landesgesetz oder die Vorschrift der StVO anzuwenden ist, sollte beseitigt werden, wobei der sinnvollste Weg darin liegen dürfte, § 29 Abs. 2 StVO so anzupassen, dass (allein) das Straßenverkehrsrecht Anwendung findet, wenn Flächen für den fließenden

[1079] Vgl. dazu Führ/Below: Straßenverkehrsrechtliche Möglichkeiten zur Regelung von Lastkraftwagen ohne Abbiegesicherheitssysteme (Rechtsgutachten für die Bundestagsfraktion Bündnis/90-Die Grünen, (2018).

Verkehr in Anspruch genommen werden, während in allen anderen Fällen (allein) das Straßenrecht anzuwenden ist (siehe oben, 4.3.6.3).

6.1.2.4 Änderungen bei den Parkausweisgebühren (GebOSt)

Hinsichtlich der Höhe von Gebühren für das Parken von Kfz verfügen die Gemeinden nach Maßgabe des § 6a Abs. 6 StVG grundsätzlich über einen weiten Spielraum (siehe oben, 4.5.2.2). Insoweit wird hier eine deutlichere Akzentuierung der Spielräume vorgeschlagen (siehe oben, 6.1.2.2).

Anders liegt es speziell bei den Gebühren für Parkausweise zum sog. Bewohnerparken in ausgewiesenen Bewohnerparkzonen. Insofern ist die Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt) maßgebend. Diese legt den zulässigen Gebührenrahmen auf nur 10,20 bis höchstens 30,70 € pro Jahr fest. Diese Gebührenhöhe liegt weit entfernt von dem „wirtschaftlichen Wert" für den Gebührenschuldner, der nach der Ermächtigungsvorschrift des § 6a Abs. 6 Satz 2 StVG der Bemessung an sich zugrunde gelegt werden kann (siehe oben, 4.5.2.2).

Sinnvollerweise sollte von der Möglichkeit zur Bemessung am wirtschaftlichen Wert auch Gebrauch gemacht werden, denn es gibt kein grundsätzliches Recht auf kostenfreies Parken. Mit der Parkberechtigung erhalten die betroffenen Personen einen Sondervorteil, der für sie individuell einen erheblichen wirtschaftlichen Wert hat. Zugleich wird der Allgemeinheit durch diesen Sondervorteil wertvoller Stadtraum entzogen. Von daher sollte der Gebührenrahmen wesentlich erhöht werden. In den kommunalen Verbänden wird verbreitet eine Erhöhung auf die Größenordnung von 200 € pro Jahr für angemessen gehalten.[1080]

6.1.2.5 Änderungen im Sanktionsrecht (BKatV und FeV)

Die Bestimmungen der im Rahmen der vorliegenden Studie nur hinsichtlich des Falschparkens näher betrachteten Bußgeldkatalogverordnung (BKatV) sind in dieser Hinsicht dringend reformbedürftig (siehe oben, 4.5.5.3). Ähnlich sieht es – aktuell – auch der 56. Deutsche Verkehrsgerichtstag mit seinen Empfehlungen, einem „Einkalkulieren von Geldbußen" entgegenzuwirken und die Sanktionen für besonders verkehrssicherheitsrelevante Verkehrsverstöße spürbar zu erhöhen.[1081]

Die gegenwärtig vorgesehenen Verwarnungsgelder für Verstöße gegen Halt- und Parkverbote entfalten erkennbar zu geringe Präventionswirkungen, zumal in der Praxis vielerorts die Überwachungsdichte sehr niedrig ist. Für viele Verstöße liegen die Verwarnungsgelder mit einer Größenordnung meist nur von 10 bis 30 € so niedrig, dass sie von einem großen Teil der Autofahrenden schlicht nicht ernst genommen und daher angesichts der geringen Überwachungsdichte einkalkuliert werden.

Besonders wichtig erscheint die spürbare Erhöhung der Verwarnungsgelder für das Falschparken auf Busspuren, auf Straßenbahntrassen und an Haltestellen, auf Schutzstreifen für den Radverkehr und Radwegen sowie auf Gehwegen und im Sichtbereich von Kreuzungen – also dort, wo das Falschparken besondere Gefahrenlagen hervorruft.

Um sicherzustellen, dass die Sanktionen eine abschreckende Wirkung entfalten, sollten die Verwarnungsgelder wesentlich erhöht werden, wobei eher an eine Erhöhung oberhalb als unterhalb einer Verdoppelung gedacht werden sollte.

[1080] Land Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr (2016): Parkraumbewirtschaftung: Nutzen und Effekte, S. 19.

[1081] 56. Deutscher Verkehrsgerichtstag vom 24. bis 26.01.2018 in Goslar, Empfehlungen des Arbeitskreises VI (https://www.deutscher-verkehrsgerichtstag.de/images/pdf/6AK_empfehlungen_56_vgt.pdf), abgerufen am 18.06.2019.

Für das Parken auf dem ÖPNV oder dem Radverkehr vorbehaltenen Flächen, das typischerweise mit Sicherheitsgefahren verbunden ist, erscheint auch die Verhängung von Bußgeldern an Stelle von Verwarnungen sowie (insbesondere) die Vergabe von Punkten im Fahrerlaubnis-Punktesystem nach der Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) erwägenswert.

Speziell für das unbezahlte Parken auf gebührenpflichtigen Parkplätzen ist wichtig, dass das Verwarnungsgeld einigen Abstand zur Parkgebühr aufweist, um von kalkulierendem Verhalten abzuhalten. Heute ist das mit der Einstiegsstufe von nur 10 € nicht so. Die Höhe sollte daher gezielt mit der Parkgebühr abgestimmt werden, etwa durch Festlegung eines bestimmten Vielfachen der Parkgebühr. Darüber hinaus ist zu empfehlen, für Fälle, in denen die Dauer des Verstoßes nicht festgestellt werden kann (das heißt wenn überhaupt keine Gebühr entrichtet wurde), im Wege einer gesetzlichen Vermutung zu bestimmen, dass die höchste oder die mittlere (und nicht – wie bisher – die niedrigste) Stufe des Sanktionsrahmens zugrunde zu legen ist.

6.1.2.6 Überwachung und Durchsetzung von Parkverboten – Abschleppen auf Busspuren

Über das Sanktionsrecht hinaus spielen auch die Möglichkeiten, beim Falschparken rechtzeitig eingreifen zu können, um die Behinderungen zu beseitigen, eine wesentliche Rolle, um die zugrunde liegenden Ge- und Verbote für das Parken wirksam zu machen und die Funktionsfähigkeit von Busspuren (oder auch Rad- und Gehwegen) sicherstellen zu können. Das hergebrachte Verwaltungsvollstreckungsrecht geht jedoch davon aus, dass Aufgaben der Zwangsvollstreckung, zu denen auch das Abschleppen falsch parkender Kfz gehören würde, grundsätzlich den Ordnungsbehörden bzw. der Polizei obliegen und durch Beamte anzuordnen sind (siehe dazu oben, 4.6.4).

Das Land Berlin hat demgegenüber 2018 in seinem Mobilitätsgesetz die gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass auch das ÖPNV-Personal selbst das Abschleppen anordnen kann und die Berliner Verkehrsbetriebe mit eigenen Fahrzeugen abschleppen dürfen.

Diese neuartigen Regelungen begegnen keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Befugnis, Fahrzeuge von an sich dem ÖPNV vorbehaltenen Flächen abzuschleppen oder deren Abschleppen zu veranlassen, kann durch gesetzliche Regelung an die jeweiligen Verkehrsunternehmen und ihr Personal übertragen werden. Namentlich der sog. Funktionsvorbehalt des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 4 GG) steht dem nicht entgegen. Das BVerfG gestattet Abweichungen von diesem Grundsatz, wenn diese „durch einen spezifischen, dem Sinn der Ausnahmemöglichkeit entsprechenden Ausnahmegrund“ gerechtfertigt sind.[1082] So liegt es hier, denn die übertragene Aufgabe kann durch die Beschäftigten des Verkehrsunternehmens besser, nämlich schneller und dadurch effektiver erfüllt werden als durch die zeitaufwändige Heranziehung von Polizeibeamten.

Auch die anderen Bundesländer können folglich Regelungen nach dem Berliner Vorbild schaffen. Notwendig ist dafür eine landesgesetzliche Regelung.

Der Bund kann eine entsprechende Regelung seinerseits nicht schaffen, denn eine solche Aufgabenübertragung wäre innerhalb der gewachsenen föderalen Regelungsstrukturen systemfremd und daher gegenüber den Ländern nicht durchsetzbar. Allerdings könnte der Bund die Schaffung von entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen erleichtern. Dazu kann er eine Regelung im StVG verankern, die es den Ländern gestattet, vollstreckungsrechtliche Regelungen speziell zu Störungen im Straßenverkehr im Wege der (Landes-) Rechtsverordnung ergehen zu lassen, also ohne dafür eigenständige (landes-) gesetzliche Regelungen schaffen zu müssen.

[1082] Eingehend BVerfG, Urteil vom 18.01.2012 – 2 BvR 133/10 (BVerfGE 130, 76 = NJW 2012, 1563), Rn. 143-150.

6.1.3 Konkrete Reformansätze im Straßenrecht

6.1.3.1 Neuausrichtung der Zweckbestimmung für das Straßenrecht

Das Straßenrecht spielte in der vorliegenden Untersuchung der vier Beispiele vor allem im allgemeinen Teil sowie bei den Rechtsfragen der Rückgewinnung von Straßenraum eine Rolle. Dabei hat sich wie auch beim Straßenverkehrsrecht gezeigt, dass die Straßengesetze traditionell auf die Förderung des Autoverkehrs angelegt sind, indem ihre Grundorientierung einseitig darauf festgelegt wurde, den „regelmäßigen Verkehrsbedürfnissen" gerecht zu werden, ohne die Unterschiede zwischen den Verkehrsmitteln zu reflektieren oder die Folgen des Verkehrs mit in den Blick zu nehmen (siehe schon oben, 6.1.1). Mit dieser Orientierung sind die Straßengesetze maßgeblich mitverantwortlich für die Überhandnahme des Autoverkehrs und die dadurch vielerorts eingetretenen Verluste an Wohn- und Aufenthaltsqualität in den Innenstädten (siehe oben, 4.3.3.2).

Mit ihrer Zielrichtung, ungeachtet der Art der Verkehrsmittel grundsätzlich jedweden Verkehrsbedarf zu befriedigen, stehen die Straßengesetze der Länder im Widerspruch zu dem im Baugesetzbuch zum Ausdruck gebrachten Verständnis. Danach soll die städtebauliche Entwicklung nicht auf die Bewältigung, sondern auf die Verringerung und Verminderung von Verkehr gerichtet sein. Ein solcher Paradigmenwechsel steht auch für das Straßenrecht an. Seinen Ausdruck finden könnte dies durch eine mit § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB harmonierende Zweckbestimmung für die Straßengesetze. Diese könnte etwa lauten:

> „Dieses Gesetz soll im Rahmen seiner Bestimmungen einen Beitrag dazu leisten, den Verkehr im überwiegenden öffentlichen Interesse unter Berücksichtigung der Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs sowie unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung zu ordnen."

6.1.3.2 Wichtige einzelne Änderungen in den Straßengesetzen

Mit einer so oder ähnlich formulierten neuen Zwecksetzung wäre für die Anwendungspraxis bereits viel gewonnen, weil dies dazu führen würde, dass die Einzelvorschriften der Straßengesetze anders akzentuiert angewandt werden könnten. Darüber hinaus ist zu empfehlen, im Rahmen einer grundlegenden Reform noch einige weitere Änderungen vorzunehmen, um die Straßengesetze von dem auf die Verkehrsinteressen eingeschränkten Blickwinkel zu befreien und wesentlich flexiblere Handlungsmöglichkeiten vor Ort zu schaffen:

Widmungsmöglichkeit auch für nicht-verkehrliche Nutzungszwecke

Im traditionellen Straßenrecht ist nur die Widmung zu verkehrlichen Zwecken vorgesehen. Nutzungszwecke, die nicht verkehrlicher Natur sind (z.B. Musizieren, Spielen, Verkaufen, Essen und Trinken) werden nicht erfasst (siehe zum Ganzen insbesondere 4.2.3 und 4.3.4). Der schlichte Aufenthalt wird üblicherweise nur deshalb als mit umfasst angesehen, weil er sich vom Zu-Fuß-Verkehr nicht trennen lässt.

Im Interesse einer die Dominanz des Kraftfahrzeugverkehrs zurückdrängenden Verkehrs-/ Mobilitätspolitik wäre es jedoch sinnvoll, auch die Widmung öffentlicher Flächen zu anderen als nur verkehrlichen Zwecken oder zur Freihaltung von verkehrlicher Nutzung zu ermöglichen. Das müsste in den Landesvorschriften über die Widmung ausdrücklich geregelt werden. In diesem Sinne erscheint es auch sinnvoll, eine Widmungsmöglichkeit für gemischte Nutzungen sowohl für Aufenthalts- als auch für Verkehrszwecke vorzusehen.

Erleichterungen hinsichtlich der Widmungsänderung

Oft besteht aus dem Blickwinkel einer nachhaltigen kommunalen Verkehrspolitik das Interesse, die Widmung im Nachhinein zugunsten nicht-verkehrlicher Zwecke oder zugunsten von nicht-motorisierten Verkehrsteilnehmern zu ändern und räumlich auszudifferenzieren. Die Straßengesetze ermöglichen das schon heute mit dem Instrument der „Teileinziehung" aus „überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls". Insoweit ließe sich in den einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften stärker akzentuieren, dass es auch um Aspekte des Umweltschutzes und der Aufenthaltsqualität gehen kann.

Ergänzend könnten die Gesetze für entsprechende Umwidmungsabsichten auch ein gebietsweises oder zusammenführend mehrere Straßen umfassendes Prüfungsprogramm vorsehen. Außerdem wäre es begrifflich angebracht, hierfür eine neue Kategorie der „Umwidmung" zu bilden.

Neuausrichtung der Baulastvorschriften an einer gemeinwohlverträglichen Verkehrsentwicklung

Besonders deutlich wird die den Kfz-Verkehr fördernde Ausrichtung des bisherigen Straßenrechts in den Vorschriften zu den Aufgaben des Baus, der Gestaltung und der Unterhaltung von Straßen (Straßenbaulast – siehe oben, 4.2.3.4 und 4.3.4). Nach diesen werden die Träger der Baulast üblicherweise verpflichtet, im Rahmen ihrer eigenen Leistungsfähigkeit die Straßen so zu gestalten und auszubauen, dass sie den regelmäßigen Verkehrsbedürfnissen genügen. Bei einer Zunahme des (stark flächenverbrauchenden) Kfz-Verkehrs ist also grundsätzlich dafür zu sorgen, dass diesem Verkehr zusätzliche Flächen zur Verfügung gestellt werden, soweit es die Widmung gestattet. Das geht insbesondere zu Lasten von Gehwegflächen. Zur Behebung dieses Problems sollten die Baulastvorschriften auf das öffentliche Interesse an einer gemeinwohlverträglichen Verkehrsentwicklung ausgerichtet werden, dem sich dann auch die Verkehrsinteressen (das heißt an Fortbewegung und Erreichbarkeit) unterzuordnen haben. Dabei könnte auch herausgehoben werden, dass die Interessen nicht-motorisierter Verkehrsteilnehmer besonders zu berücksichtigen sind.

6.1.3.3 Spezielle Regelungen im Hinblick auf Carsharing

Ausgestaltung der Regelungen für Sondernutzungen beim Carsharing

Soweit es um stationsgebundenes Carsharing geht, ist auf Grundlage der Systematik des CsgG davon auszugehen, dass es eine Aufgabe des Landes-Straßenrechts ist zu regeln, ob und unter welchen Voraussetzungen bestimmten Unternehmen im öffentlichen Straßenland Abstellflächen zur Verfügung gestellt werden. Der naheliegende Weg dafür ist die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen. Hierfür bietet § 5 CsgG ein Modell, das auch von den Ländern übernommen werden könnte. Die landesrechtlichen Bestimmungen müssen dem § 5 CsgG allerdings nicht nachgebildet werden, sondern können in den Einzelheiten durchaus anders gestaltet werden (z.B. bei den Eignungskriterien oder den Zuschlagskriterien). Auch kann die gemeinsame Flächenvergabe an mehrere Unternehmen vorgesehen werden – etwa derart, dass eine bestimmte Fläche mehreren stationsgebundenen Unternehmen zur Verfügung gestellt wird.

Für den Fall, dass die Ausweisung auf Antrag eines einzelnen Unternehmens erfolgen soll, dürften grundsätzlich herkömmliche Sondernutzungserlaubnisse in einzelnen Verwaltungsverfahren ausgesprochen werden können. Beruht sie nicht auf einem Antrag, sondern auf einem planartigen Konzept, empfiehlt es sich, wettbewerbsoffene Auswahlverfahren vorzusehen, um unnötige Risiken im Hinblick auf das EU-rechtliche Nichtdiskriminierungsgebot und das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot zu vermeiden. Die betreffenden Bestimmungen müssen jedoch zunächst geschaffen werden – entweder direkt im Landesgesetz oder im Falle einer Delegation an die Gemeinden unmittelbar durch gemeindliche Satzungen.

Darüber hinaus müssen die jeweils zuständigen Körperschaften in ihren Gebührenregelungen für Sondernutzungserlaubnisse neue spezifische Tatbestände für Carsharing schaffen, sofern diese nicht – was selten der Fall sein dürfte – bereits über nutzbare Gebührentatbestände verfügen. Inhaltlich ist dabei darauf hinzuweisen, dass von einer Besserstellung von Carsharingunternehmen bei den Sondernutzungsgebühren abzuraten ist, weil sich daraus Probleme im Hinblick auf das EU-Beihilferecht ergeben könnten.

Neuartige widmungsrechtliche Qualifizierung von Flächen, zum Beispiel für Carsharing

Als neue Kategorie der widmungsrechtlichen Qualifizierung könnte zum Beispiel daran gedacht werden, einen neuen Typus der Sondernutzung einzuführen, bei dem bestimmte Flächen widmungsrechtlich ausschließlich der Nutzung für das Abstellen von stationsgebundenen Sharing-Fahrzeugen vorbehalten werden, ohne dabei von vornherein festzulegen, welchen Unternehmen die Plätze zur Verfügung stehen sollen. Für die betreffenden Flächen könnten dann in einem nachgelagerten Verfahren Nutzungsberechtigungen erteilt werden. Auf diese Weise ließe sich der objektive Regelungsgehalt der Widmung mit einer subjektiven Komponente verknüpfen, ohne dass die subjektive Komponente selbst Gegenstand der Widmung würde. Mit der „sachenrechtlichen“ Funktion der Widmung wäre das daher zu vereinbaren. Anwenden ließe sich dieses Modell z.B. auch für die Reservierung von Abstellflächen für das Bike-Sharing.

Mit einem solchen Ansatz würde rechtliches Neuland betreten. Verfassungsrechtlich sind die Spielräume dafür gegeben, denn die traditionellen Strukturen des Straßenrechts haben als solche keinen Verfassungsrang. Bezogen auf die wettbewerblichen Implikationen der Auswahl unter mehreren Interessenten ist aber darauf hinzuweisen, dass für ein solches „Alternativmodell“ auf der zweiten Stufe – der Erteilung der subjektiven Berechtigung zur Nutzung – nichts anderes gelten als für die Behandlung als straßenrechtliche Sondernutzung. Das gleiche gilt im Hinblick auf die Gebühren, die auch in diesem Falle am Maßstab des wirtschaftlichen Nutzens für die Berechtigten ausgerichtet werden sollten.

Kommunale Steuerungsmöglichkeiten für Carsharing verbessern

Durch die Aufspaltung der Vorschriften zur Reservierung von Carsharing-Flächen zwischen den Bundesregelungen für station*sungebundenes* und den Landesregelungen für station*sgebundenes* Carsharing entsteht eine Situation, in der die einzelne Gemeinde das Carsharing-Geschehen nur begrenzt steuern kann. Das ist misslich, weil es oft gerade auch um eine planvolle Abstimmung der Standorte und der jeweiligen Nutzungsberechtigungen geht. Diesem Ziel sollte dadurch Rechnung getragen werden, dass den Gemeinden für die Festlegung von Bevorrechtigungen des stationsungebundenen Carsharing im Bundesrecht Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. Darüber hinaus wäre es möglich und sinnvoll, auf Landesebene eigene Gesetze über die Sharing-Mobilität zu schaffen (siehe dazu bereits oben, unter 6.1.1).

6.2 Reformüberlegungen für das Recht zur ÖPNV-Versorgung in Räumen schwacher Nachfrage

Die Gestaltung des PBefG wird vom Gedanken des Konkurrenzschutzes getragen. Ruinöser und verkehrssicherheitsgefährdender Wettbewerb soll vermieden werden. Das Unternehmen, das die Verkehrsbedienung gewährleistet, soll einen Schutz seiner Investitionen und Planungssicherheit erhalten. Ausprägung findet der Schutz vor Konkurrenz im PBefG für den Linienverkehr in § 13 Abs. 2 Nr. 3 PBefG und für Taxen in § 13 Abs. 4 PBefG, wonach eine Genehmigung zu versagen ist, wenn dadurch die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigt werden. Folge des Konkurrenzschutzes ist, dass das

PBefG starr abgegrenzte Verkehrsarten vorschreibt, mit denen eine Personenbeförderung durchgeführt werden darf. Dies sind insbesondere der Linien-, Taxi- und Mietwagenverkehr (siehe Abschnitt 5.3.1.4).

Trotzdem bietet das PBefG grundsätzlich Raum zur Genehmigung von innovativen Verkehrsarten/-formen. So können klassische flexible Bedienformen bereits seit längerem als typengemischte Verkehre nach § 2 Abs. 6 PBefG („Auffangklausel") und zeitlich befristet nach der „Experimentierklausel" in § 2 Abs. 7 PBefG genehmigt werden. Allerdings bringen der Typenzwang und die Ausrichtung des PBefG auf den Linienverkehr Hemmnisse für die Genehmigung von flexiblen Bedienformen mit sich. Dies gilt gerade für „klassische" flexible Bedienformen, wie Bedarfsflächenverkehr, Bürgerbusse und die organisierten Mitnahmen, die in Räumen schwacher Nachfrage eine wichtige Rolle spielen, um den ÖPNV zu verbessern.

Im Folgenden werden Reformoptionen und -bedarfe beschrieben, die die grundsätzliche Struktur des PBefG nicht berühren, aber Hemmnisse für den Einsatz flexibler Bedienformen (in Räumen schwacher Nachfrage) abbauen:

6.2.1 Den Bedarfsflächenverkehr durch Öffnung der ÖPNV-Definition im PBefG regeln

Problematisch bei den klassischen flexiblen Bedienformen (siehe zu den Formen, Abschnitt 5.2.1) ist der Bedarfsflächenverkehr (von Tür zu Tür), da eine eigene Tatbestandsvoraussetzung für die Genehmigung von Bedarfsflächenverkehr im PBefG fehlt. Auch erfüllt er weder vollständig die Voraussetzungen des Linienbetriebs in § 42 PBefG noch genügt er den Genehmigungsanforderungen des Mietwagenverkehrs nach § 49 Abs. 4 PBefG (siehe zu den Genehmigungsproblemen, Abschnitt 5.3.3.1). In der Praxis wird für den Bedarfsflächenverkehr deshalb die Auffangregelung in § 2 Abs. 6 PBefG angewandt (siehe Abschnitt 5.3.2.1), die es erlaubt vom Typenzwang des PBefG abweichende Verkehre zu genehmigen. Allerdings gehen durch abweichende Genehmigungen oder Auflagen die typische „innovative" Ausprägung der flexiblen Bedienform verloren und Merkmale des Linienbetriebs bleiben übrig.

Um den Linienverkehr als zentrale Verkehrsform des PBefG zu erhalten und gleichzeitig die Hemmnisse für flexible Bedienformen wie den Bedarfsflächenverkehr zu beseitigen, sollte die ÖPNV-Definition im PBefG um flexible Bedienformen ergänzt werden. Die flexiblen Bedienformen könnten dann die Rolle einer Zubringerfunktion zum Linienverkehr übernehmen oder diesen ersetzen, an Orten wo es keinen Linienverkehr gibt. Dazu sollte die ÖNPV-Definition mittels einer Rechtsfiktion in einem neuen Satz 2 in Absatz 1 oder in Absatz 2 wie folgt ergänzt werden:

> „Als öffentlicher Personennahverkehr gelten auch sonstige Bedienformen, die bedarfsorientiert und/ oder in der Streckenführung flexibel sind, welche die in § 8 Abs. 1 S. 1 PBefG genannten Verkehrsarten ergänzen, verdichten oder ersetzen".[1083]

Damit die klassischen flexiblen Bedienformen auch im Wege der öffentlichen Vergabe als selbständige Verkehrsdienstleistung oder gemeinsam mit anderen Verkehrsdienstleistungen ausgeschrieben werden können, sollte auch § 8a Abs. 2 PBefG entsprechend um flexible Bedienformen ergänzt werden.

Eine weitere positive Auswirkung der Öffnung der ÖPNV-Definition liegt darin, dass dann flexible Bedienformen durch Regionalisierungsmittel gefördert werden können.

[1083] Vgl. den Formulierungsvorschlag in BMVI (2016), S. 89 sowie in ähnliche Richtung Karl et. al (2017), S. 52.

6.2.2 Rechtssicherheit für die organisierte Mitnahme (Mitfahrgelegenheiten / Vermittlungsplattformen)

Die organisierte (private) Mitnahme kann in Räumen schwacher Nachfrage eine Ergänzung zum ÖPNV bieten und so einen Beitrag zur Mobilitätssicherung leisten. Die Bandbreite der Angebote ist sehr vielfältig und umfasst z.B. klassische Fahrgemeinschaftsvermittlung, die kommerzielle Fahrgemeinschafsvermittlung, Mitfahrvermittlung für bestimmte Treffpunkte sowie Mitfahrgelegenheiten an lokalen Treffpunkten (siehe Abschnitt 5.3.3.3).

Ob bei der organisierten Mitnahme bzw. entsprechenden Vermittlungsportale für die Mitnahme die Regelungen des PBefG einhalten müssen, führt aufgrund der unbestimmten Rechtsbegriffe im Anwendungsbereich des PBefG immer wieder zu Unklarheiten und Rechtsstreitigkeiten. So sind Gefälligkeitsfahrten oder Mitfahrgelegenheiten in einem Personenkraftwagen (Pkw), die „unentgeltlich sind oder bei denen das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigen“, vom Geltungsbereich des PBefG ausgeschlossen (§ 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 PBefG). Hintergrund des Ausschlusses ist, dass der Gesetzgeber den Schutz der Fahrgäste durch die Vorschriften des PBefG nur bei einer gewerblichen Beförderung für notwendig erachtet. Bei Gefälligkeitsfahrten und Mitfahrgelegenheiten sind nur die allgemeinen Regeln zu beachten, die sich aus dem Haftungsrecht, dem Reisekostenrecht, den Kostentragungsregelungen mit dem Unternehmen und eventuell dem Steuerrecht ergeben; Anforderungen im Zusammenhang mit dem PBefG, wie z.B. Berufszugangsvoraussetzungen (siehe Abschnitt 5.3.1.3) müssen hingegen nicht erfüllt werden.

Trotz dieser klaren Zielstellung des Gesetzgebers regelt das PBefG nicht, welche Kosten unter Betriebskosten fallen, was zu einem breiten Auslegungsspielraum in der Praxis führt. Die Spannweite, bis zu welchem Betrag keine entgeltliche Mitnahme vorliegt reicht von 0,12 €/km bis zu 0,30€/km. Nach der Gesetzesbegründung sollten unter Betriebskosten nur die Verbrauchskosten verstanden werden. Teilweise werden aber auch alle Kosten (auch Abschreibungen und Zinsen), die auch nur anteilig auf die Fahrt entfallen, darunter verstanden. Die neuere Rechtsprechung tendiert zu einer Ausweitung der Betriebskosten auf sämtliche auf die Fahrt bezogene, ggf. anteilige Kosten.

Um rechtssicher bestimmen zu können, ob eine organisierte Mitnahme dem PBefG unterliegt, sollte der Gesetzgeber die Ermittlung der zulässigen Betriebskosten nicht der Rechtsprechung überlassen, sondern eindeutig regeln. In einer Rechtsverordnung des zuständigen Bundesministeriums könnte eine typisierende Festlegung der Erlöse in Cent/km vorgenommen werden. Ein Bezug der Betriebskostenberechnung zum Fahrzeugtyp sollte vermieden werden, da damit teure Fahrzeuge unterstützt werden.

6.2.3 Förderung der Anschaffung von Bürgerbussen

Bürgerbusse sind eine Art der flexible Bedienformen, die in bestimmten Regionen Deutschlands weit verbreitet ist. In der Regel handelt sich um reguläre Linienverkehre gemäß § 42 PBefG. Als Linienverkehre fahren sie nach festem Fahrplan auf festgelegten Linien, halten an festen Haltestellen und können von jedem benutzt werden. Soweit Bürgerbusse im Bedarfslinien- oder Korridorverkehr betrieben werden, sind keine rechtlichen Hemmnisse im PBefG zu erkennen. Werden Bürgerbusse im Bedarfsflächenverkehr eingesetzt, begegnen ihnen die Hemmnisse bei der Anwendung des § 2 Abs. 6 PBefG (siehe oben Nr. 1 und Abschnitte 5.3.2.1 und 5.3.3.1).

Ein wesentliches Merkmal von Bürgerbussen ist, dass ehrenamtliche Fahrer eingesetzt werden und dadurch ein wesentlicher Bestandteil der Beförderungskosten – die Personalkosten – im Vergleich zu hauptamtlichen Fahrern im Linienverkehr entfällt.

Ein ökonomisches Hemmnis ist die Finanzierung der Anschaffung und des Unterhalts von Bürgerbussen und Bürger-Pkw. Teilweise übernehmen die Länder die Finanzierung von Bürgerbussen, so z.B. in

Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Baden-Württemberg. Da das Ende 2019 auslaufende GVFG (siehe Abschnitt 5.2.2) bislang nur die Anschaffung von Standard-Linienomnibussen und Standard-Gelenkomnibussen fördert, können Bürgerbusse – meistens Kleinbusse mit bis zu acht Fahrgastplätzen – nicht von der Förderung profitieren. Zur Förderung der Anschaffungskosten für Bürgerbusse könnte der Bund im Zuge einer Nachfolgeregelung zum GVFG auch die Anschaffung von Kleinbussen oder Pkw fördern, die von Bürgerbus-Vereinen genutzt werden.

6.2.4 Modifikationen der „Experimentierklausel“

Für die Erprobung von heute noch nicht bekannten (innovativen) Verkehrsformen enthält das PBefG seit 1990 eine sog. „Experimentierklausel“ in § 2 Abs. 7. Danach kann die Genehmigungsbehörde „zur praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel im Einzelfall Abweichungen von Vorschriften des PBefG für die Dauer von höchstens vier Jahren genehmigen, soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen.“ Unter „Neuheit“ können verschiedenste Modifikationen fallen, wie die Art der eingesetzten Fahrzeuge, sonstige technische Geräte, die Software oder das Marketing. Die Regelung bietet ein weites Anwendungsfeld zur Erprobung von Verkehrsangeboten abseits des starren Typenzwangs. Sie bildet einen Ausgleich zwischen dem Typenzwang und der als Ausfluss der Berufsfreiheit auch verfassungsrechtlich notwendigen „Innovationsoffenheit“. Allerdings bietet die Experimentierklausel des § 2 Abs. 7 PBefG keinen unregulierten „Experimentierraum“, sondern dieser ist durch folgende Limitationen stark eingeschränkt:

- Als Experimentierklausel ist sie für einen breiten wirksamen (dauerhaften) Einsatz von flexiblen Bedienformen ungeeignet; sie kann nur auf Antrag für einen Einzelfall erfolgen.
- Die Genehmigung erstreckt sich nur auf die Abweichung des zu erprobenden Verkehrs von den bestehenden Regelungen (das „Neue“), das heißt alle anderen Regelungen müssen für die Genehmigungsfähigkeit eingehalten werden.
- Die Genehmigung setzt voraus, dass neue Erkenntnisse über die Praxistauglichkeit einer theoretisch schon geplanten Verkehrsart oder Verkehrsmittel zu erwarten sind. Liegen bereits aussagekräftige Praxiserfahrungen vor, ist eine Genehmigung zu versagen.
- Öffentliche Verkehrsinteressen, z.B. der Schutz von Linienverkehren im Nahverkehr, dürfen der Genehmigung nicht entgegenstehen.
- Die Vier-Jahres-Frist ist ein maximaler Erprobungszeitraum. Eine Verlängerung ist nicht möglich.

Trotz dieser Beschränkungen ist § 2 Abs. 7 für die Erprobung von Innovationen geeignet und sollte in zwei Aspekten verbessert werden:

So sollte eine Informationspflicht in § 2 Abs. 7 PBefG eingeführt werden, nach der die Länder-Genehmigungsbehörden an das zuständige Bundesministerium für Verkehr über die bei ihnen vorliegenden Genehmigungen bzw. Versagungen gemäß der Experimentierklausel berichten müssen. Das Bundesministerium wiederum sollte verpflichtet werden, das Parlament jährlich über die Erfahrungen mit neuen Verkehrsformen zu unterrichten. Mit Hilfe dieser Informationspflicht erhielte der Gesetzgeber regelmäßig Informationen über die Genehmigungslage neuer Verkehrsformen am Markt und müsste sich mit dem möglichen Anpassungsbedarf des PBefG beschäftigen bzw. könnte diese frühzeitiger anstoßen.

Weiterhin sollte der bisherige Erprobungszeitraum von maximal vier Jahren in § 2 Abs. 7 PBefG verlängert werden können. Denn in der Regel reichen vier Jahre nicht aus, um die Marktakzeptanz und Marktwirkung von Innovationen zu beurteilen. Die Genehmigungsbehörde sollte mit einer ermessensabhängigen Anschlussgenehmigung von maximal weiteren vier Jahren darauf reagieren können, wenn nach den ersten vier Jahren noch keine ausreichenden Ergebnisse zur Marktakzeptanz und Marktwirkung der Verkehrsform vor-liegen.

6.2.5 Neue flexible Bedienformen wie Rideselling und Ridesharing

Rideselling und Ridesharing-Dienste (siehe die Beispiele in Abschnitt 5.2.1) sind Verkehrsangebote, die sich mit der Digitalisierung, insbesondere der breiten Verfügbarkeit von Smartphones, ausgebreitet haben. Grundlegendes Merkmal dieser Dienste ist, dass die Dienstleister Fahrten an Kunden über Internetportale vermitteln und dafür eine Provision einbehalten (siehe eingehender zur Funktionsweise Abschnitt 5.3.4.1). Es gibt verschiedene Angebotsvariationen, die sich unter anderem in den eingesetzten Fahrzeugtypen und der beruflichen Qualifikation der Fahrer unterscheiden.

Diese neuen flexiblen Bedienformen spielen derzeit in der Praxis zur Deckung der Verkehrsbedarfe in Räumen schwacher Nachfrage keine Rolle. Vielmehr werden sie ausschließlich in (Groß-)Städten – und dort vor allem in den Innenbereich – angeboten.

Diese neuen flexiblen Bedienformen sind mit dem derzeitigen Regulierungsrahmen nicht vereinbar. Sie konkurrieren mit dem Gelegenheitsverkehr wie Taxi und Mietwagen, indem sie die für diese Gelegenheitsverkehre einschlägigen Vorschriften des PBefG vermeiden. Ferner unterschreiten die neuen flexiblen Bedienformen die Preise des Taxiverkehrs, da sie keiner Tarifbindung unterliegen und bei der Preisbildung die Bündelung von Fahrtwünschen zu Sammelfahrten vornehmen können, was dem Taxiverkehr aufgrund der festen Tarife verwehrt ist. In der Folge liegt ihr Preisniveau deutlich unter dem Taxiverkehr und bei längeren Distanzen über dem ÖPNV-Tarif.

Zu ihrer Erprobung – in Räumen schwacher Nachfrage – bietet sich insbesondere eine Genehmigung nach der Experimentierklausel in § 2 Abs. 7 PBefG an. Vor einer dauerhaft wirkenden Zulassung dieser neuen (flexiblen) Bedienformen durch einen Änderung des PBefG sollte untersucht werden, ob und wie sich negative Auswirkungen auf das öffentliche Verkehrsinteresse sicher ausschließen oder vermeiden lassen (siehe dazu eingehender den 2. Teilbericht im Rahmen dieses Forschungsprojekts „Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung“).

7 Literaturverzeichnis

56. Deutscher Verkehrsgerichtstag vom 24. bis 26.01.2018: Empfehlungen des Arbeitskreises VI. https://www.deutscher-verkehrsgerichtstag.de/images/pdf/6AK_empfehlungen_56_vgt.pdf (Download 15.08.2018)

Abgeordnetenhaus von Berlin (2018): Drucksache 18/1177: Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Verkehr, Klimaschutz vom 7. Juni 2018 zur Vorlage – zur Beschlussfassung – Drucksache 18/0878, Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung

Abgeordnetenhauses von Berlin (2018): Drs. 18/0878: Vorlage – zur Beschlussfassung – Drucksache 18/0878, Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung

ADAC (2019): Verkehrssünden im Ausland. Online verfügbar unter https://www.adac.de/-/media/adac/pdf/jze/verkehrssuenden-ausland.pdf?la=de-de&hash=ECA5C31303C0E13A1340BB4D7CA2DDC180007AC8.

Agora Verkehrswende (2018a): Öffentlicher Raum ist mehr wert. Ein Rechtsgutachten zu den Handlungsspielräumen in Kommunen. 2. Aufl. Unter Mitarbeit von Anne Klein-Hutpaß, Roman Ringwald, Christian de Wyl und Sophia Schmidt. Berlin.

Agora Verkehrswende (2018b): Umparken – den öffentlichen Raum gerechter verteilen. Zahlen und Fakten zum Parkraummanagement.

Ahrend, Christine; Herget, Melanie (Hg.) (2012): Umwelt- und familienfreundliche Mobilität im ländlichen Raum. Handbuch für nachhaltige Regionalentwicklung. TU Berlin.

Ahrens, Gerd-Axel (2014): Tabellen zum Forschungsprojekt "Mobilität in Städten – SrV 2013". in Berlin. Technische Universität Dresden, Institut für Verkehrsplanung und Straßenverkehr (IVS). Dresden.

Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club (ADFC, 2018): Ein neues Verkehrsrecht für die Mobilität von heute und morgen (Positionspapier), Berlin

Arbeitsgruppe Mobilität der Agora Köln (2015): Verkehr des guten Lebens - ein nachhaltiges Mobilitätskonzept für Köln. Köln, zuletzt geprüft am 06.09.2017.

Bachmeier, Werner; Müller, Dieter; Rebler, Adolf (2017): Verkehrsrecht, 3. Auflage, Köln

Baier, Reinhold (2008): Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen. RASt 06. Hg. v. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V. (FGSV). Köln.

Baier, Reinhold (2014): Hinweise zu Straßenräumen mit besonderem Querungsbedarf. Anwendungsmöglichkeiten des „Shared Space“-Gedankens. Hg. v. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V. (FGSV). Köln.

Barth, Sibylle in Baumeister (2013): Recht des ÖPNV. Praxishandbuch für den Nahverkehr mit VO (EG) Nr. 1370/2007, PBefG und den ÖPNV-Gesetzen der Länder. Bd. 2: Gesetze. Hamburg: DVV Media Group

Barth, Sibylle/Klinger, Daniela (2002), Genehmigung Alternativer Bedienungsformen nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG), Arbeitspapier 3, Amabile, Bremen.

Bartosch, Andreas (2016): EU-Beihilfenrecht, 2. Auflage, München

Battis, Ulrich u.a. (2009): Stadtentwicklung – Rechtsfragen zur ökologischen Stadterneuerung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) sowie des Bundesamtes für Bauwesen und Raumentwicklung (BBR), Berlin

Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter (2016): Baugesetzbuch – BauGB –, 13. Auflage, München

Bauer, Uta; Hertel, Martina; Hanke, Stefanie (2016): Parkraumbewirtschaftung - Nutzen und Effekte. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).

Bauministerkonferenz der Länder (ARGEBAU): Musterbauordnung (MBO), Fassung November 2002, zuletzt geändert durch Beschl. vom 13.05.2016 (siehe: https://www.is-argebau.de/verzeichnis.aspx?id=991&o=991, zuletzt abgerufen am 18.06.2019)

BCS (2016): Kombinierte CarSharing-Angebote. das Beste aus zwei Welten verbinden. Bundesverband CarSharing (bcs). Berlin. Online verfügbar unter https://www.carsharing.de/themen/angebots-vielfalt/kombinierte-carsharing-angebote-beste-zwei-welten-verbinden, zuletzt geprüft am 11.01.2019.

BCS (2018): Aktuelle Zahlen und Daten zum CarSharing in Deutschland. Branchen-Kennzahlen. Berlin. Online verfügbar unter https://www.carsharing.de/alles-ueber-carsharing/carsharing-zahlen, zuletzt geprüft am 11.01.2019.

Bechtler, Cornelius; Hänel, Anja; Laube, Marion; Pohl, Wolfgang; Schmidt, Florian (2010): Shared space. Beispiele und Argumente für lebendige öffentliche Räume. Bielefeld.

Becker, Udo J. (2016): Grundwissen Verkehrsökologie. Grundlagen, Handlungsfelder und Maßnahmen für die Verkehrswende.

Beckmann, Klaus J.; Hitpaß, Anne (2013): Nicht weniger unterwegs, sondern intelligenter? Neue Mobilitätskonzepte, Difu-Berichte 2/2013, Berlin

Beck-Online Kommentar Baugesetzbuch – BeckOK BauGB (2017), Hrsg.: Spannowsky, Willy; Uechtritz, Michael, 38. Edition, München

Beck-Online Kommentar Baunutzungsverordnung – BeckOK BauNVO (2017), Hrsg.: Spannowsky, Willy; Hornmann, Gerhard; Kämper, Norbert, 10. Edition, München

Beck-Online Kommentar Grundgesetz – BeckOK GG (2017), Hrsg: Epping, Volker; Hillgruber, Christian (2017), 33. Edition, München

Beck-Online Kommentar Ordnungswidrigkeitengesetz – Beck OK OwiG (2018), Hrsg. Graf, Jürgen-Peter, 10. Edition, München

Bekken, Jon Terje, Longva, Frode (2003): Impact of Taxi Market Regulation. An International Comparison. London: Office of Fair Trading. TØI report 58/2003; herunterzuladen unter: https://www.toi.no/getfile.php/135006/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2003/658-2003/658-2003-el.pdf (so am 31.1.2018).

Bert, Julien; Collie, Brian; Gerrits, Marco; Xu, Gang (2016): Whats Ahead for Car Sharing? The New Mobility and Its Impact on Vehicle Sales. The Boston Consulting Group (BCG).

Bertocchi, Timo (2009): Einsatzbereiche von ÖPNV-Bedienungsformen im ländlichen Raum. Hg. v. Institut für Verkehrswesen Universität Kassel (IfV). Kassel.

Bezirksamt Pankow von Berlin, Abteilung Verbraucherschutz, Kultur, Umwelt und Bürgerservice (OrdSVB17-0818523), Bescheid vom 20.05.2015. Download (27.08.2017): https://www.berlin.de/ba-pankow/politik-und-verwaltung/aemter/ordnungsamt/strassenverkehrsbehoerde/artikel.319770.php

Bezirksamt Pankow von Berlin: 1. Zwischenbericht Einrichtung einer temporären Spielstraße in der Gudvanger Straße vom 28.04.2014, Download (27.08.2017): https://www.berlin.de/ba-pankow/politik-und-verwaltung/aemter/ordnungsamt/strassenverkehrsbehoerde/artikel.319770.php

BMUB (2016): Den ökologischen Wandel gestalten. Integriertes Umweltprogramm 2030. Hg. v. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

Böhler-Baedeker, Susanne; Jansen, Ulrich; Kindl, Annette; Reuter, Christian; Schäfer-Sparenberg, Carolin; Walther, Christoph (2010): Chancen und Risiken flexibler Bedienungsformen im ÖPNV in ländlichen Räumen. In: Informationen zur Raumentwicklung (7), S. 477–488.

Bohnert, Joachim; Krenberger, Benjamin; Krumm, Carsten (2016): Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG), 4. Aufl., München

Bornemann, Laura; Gerloff, Sebastian; Hock, Leonie; Jäckels, Melana; Mark, Laura; Theuer, Julia (2016): Lebendige Straßen. Ein Handbuch zur Gestaltung öffentlicher Straßenräume in Pankow. Hg. v. Institut für Stadt- und Regionalplanung TU Berlin (ISR). Berlin.

Bouska, Wolfgang: Urteilsanmerkung zu VG Berlin, Urteil vom 28.09.2000 – 27 A 206.99, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV) 2001, S. 320-322

Bracher, Tilman (2011): Kostenlose Stellplätze wird es in den Innenstädten nicht mehr geben. Difu-Berichte 4/2011. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). Online verfügbar unter https://difu.de/publikationen/difu-berichte-42011/kostenlose-stellplaetze-wird-es-in-den-innenstaedten-nicht.html.

Bracher, Tilmann; Bührmann, Stefanie; Hanke, Sebastian; Hertel, Martina; Weber, Thomas (Deutsches Institut für Urbanistik, DIfU, 2018): Grundlegender Änderungsbedarf im Straßen- und Straßenverkehrsrecht, Berlin

Braun, Christian (2018), Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV), Köln 2018

Brenner, Michael: Die Bevorrechtigung des Carsharing – eine straßenrechtliche oder straßenverkehrsrechtliche Maßnahme? In: Straßenverkehrsrecht (SVR) 2017, S. 361-365

Brenner, Michael: Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Bevorrechtigung des Carsharing (Carsharing-Gesetz – CsgG) – BT-Drucksache 18/11285 –, Vorlage zur Anhörung im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundes-tages am 22.03.2017, Ausschuss-drucksache 18(15)491-D

Brosch, Kristine; Falk, Michael; Huber, Felix (2017): Rückeroberung des öffentlichen Raums. Mehr Platz für Senioren. 4. Fachtagung Mobilitätsmanagement für Senioren. Bergische Universität Wuppertal. Zukunftsnetz Mobilität NRW. Essen, 08.03.2017.

BUND Landesverband Berlin (2015): So langsam wie noch nie. BUND-Auswertung der Fahrpläne offenbart einen neuen Negativrekord der BVG-Busse. Online verfügbar unter https://www.bund-berlin.de/themen/mobilitaet/busse-und-bahnen/bvg-busse-so-langsam-wie-nie/, zuletzt geprüft am 29.05.2019.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.) (2017): Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern. Bonn, zuletzt geprüft am 07.11.2018.

Bundesministerium des Innern und Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMI VI1/BMJV IV A 2): Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Carsharing-Gesetz, insbesondere für eine Regelung zum stationsgebundenen Carsharing (Vermerk, undatiert)

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Berlin.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (Hg.) (2015): Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge. Empfehlungen der Facharbeitskreise Mobilität, Hausärzte, Altern und Bildung (Moro Praxis, 2).

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI): Entwurf einer Verordnung über die Teilnahme von Elektrokleinstfahrzeugen am Straßenverkehr und zur Änderung weiterer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften (Referentenentwurf vom 11.06.2018). Download 10.01.2019; https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Gesetze-19/entwurf-verordnung-teilnahme-elektrokleinstfahrzeuge-strassenverkehr.html?nn=382740

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2016): Integrierte Mobilitätskonzepte zur Einbindung unterschiedlicher Mobilitätsformen in ländlichen Räumen. BMVI-Online-Publikation 04/2016. Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) / Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) (Hrsg.) (2009): Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV – Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen. Berlin.

Bundesverband CarSharing (bcs) (2017): Branchen-Kennzahlen: Aktuelle Zahlen und Daten zum CarSharing in Deutschland, zuletzt geprüft am 02.03.2017.

Burgi, Martin (2008): Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Gestaltungsmöglichkeiten, Grenzen, Regelungsbedarf, Gutachten für den 67. Deutschen Juristentag 2008

Burgi, Martin: Die Straße als Wettbewerbsraum: Beschaffung und Verteilung bei Sondernutzungstatbeständen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2017, S. 257-265

Burmann, Michael; Heß, Rainer; Jahnke, Jürgen; Janker, Katrin (2016): Straßenverkehrsrecht, 24. Auflage, München

Callies, Christian; Ruffert, Matthias (2016): EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 5. Auflage, München

Campanada (2018): Bewohnerparken im deutschlandweiten Vergleich; https://www.campanda.de/magazin/bewohnerparken-im-deutschlandweiten-vergleich/. Einsicht 19.05.2018

Cervero, Robert; Golub, Aaron; Brendan, Nee (2007): City CarShare: longer-term travel demand and car ownership impacts. In: Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board 1992(1), S. 70–80.

Clausen, Jens; Fichter, Klaus; Winter, Wiebke (2011): Theoretische Grundlagen für die Erklärung von Diffusionsverläufen von Nachhaltigkeitsinnovationen. Borderstep Institut.

Degenhardt, Christoph: Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für ein Carsharing-Gesetz, Rechtsgutachten im Auftrag der Universität Kassel im Rahmen des Forschungsprojekts „Umwelt- und Kostenvorteile ausgewählter innovativer Mobilitäts- und Ver-

kehrskonzepte im städtischen Personenverkehr / Effekte umweltorientierter Verkehrskonzepte auf den kommunalen Haushalt“, Leipzig 2015

Degenhardt, Christoph: Weiterführende Überlegungen: Bereitstellung anbieterspezifischer Carsharing-Parkflächen auf der Grundlage eines Carsharing-Gesetzes (CsgG), in: Sommer/ Mucha/ Roßnagel u.a.: Umwelt- und Kostenvorteile ausgewählter innovativer Mobilitäts- und Verkehrskonzepte im städtischen Personenverkehr (Hg.: Umweltbundesamt), in: UBA-Texte 87/2016, Dessau/Roßlau, S. 114-122

Dennig, Daniela, Dr. Sieber, Niklas (o.A.): Alternative Bedienungsformen im ÖPNV – Typisierung und rechtlicher Rahmen; herunterzuladen unter: http://www.niklas-sieber.de/Publications/Bedienungsformen.pdf, (so am 22.1.2018).

Der Tagesspiegel, 08.04.2018: „Rad-Initiativen sehen rot bei Gefahrenstellen“

Durner, Wolfang: Rechtsfragen von „Shared Space“-Bereichen, in: Straßenverkehrsrecht (SVR) 2013, S. 81-87

Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Krautzberger, Michael (2017): Baugesetzbuch, Loseblattsammlung, München

Europäische Kommission (2005): Green Paper on Innovation. Online verfügbar unter http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com95_688_en.pdf, zuletzt geprüft am 01.08.2017.

FGSV (2010): Empfehlungen für Radverkehrsanlagen, zuletzt geprüft am 10.05.2017.

Fichter, Klaus; Clausen, Jens (2013): Erfolg und Scheitern „grüner“ Innovationen. Warum einige Nachhaltigkeitsinnovationen am Markt erfolgreich sind und andere nicht. Marburg: Metropolis Verlag.

Fielitz, Karl-Heinrich; Grätz, Thomas (2010): Personenbeförderungsgesetz – Kommentar zum Personenbeförderungsrecht (PBefG, BOKraft, BOStrab, FreistellungsV, PBZuGV, EU-Vorschriften). Stand: 2018.

Firnkorn, Jörg; Müller, Martin (2011): What will be the environmental effects of new free-floating car-sharing systems? The case of car2go in Ulm. In: Ecological Economics 70 (8), S. 1519–1528.

Fischer, Corinna; Grießhammer, Rainer (2013): Suffizienz. Begriff, Begründung und Potenziale. Unter Mitarbeit von Regine Barth, Bettina Brohmann, Christoph Brunn, Dirk Arne Heyen, Friedhelm Keimeyer und Franziska Wolff. Öko-Institut (Öko-Institut Working Paper, 2/2013). Online verfügbar unter http://www.oeko.de/oekodoc/1836/2013-505-de.pdf, zuletzt geprüft am 19.01.2016.

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V. (FGSV) (Hg.) (2011): Empfehlungen zur Strassenraumgestaltung innerhalb bebauter Gebiete. ESG. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V. (FGSV). Köln.

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Arbeitsgruppe Verkehrsmanagement (2008): Hinweise für Zuflussregelungsanlagen: H ZRA

Freie und Hansestadt Bremen, Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (2016): Faktenblatt Carsharing

Freie und Hansestadt Hamburg – Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (Hg.) (2016): Evaluation der Busbeschleunigungsmaßnahmen im Mühlenmkamp und seinem Umfeld. Bericht zum Projekt Nr. 16007. Hamburg.

Fromm, Günter; Sellmann, Klaus-Albrecht; Zuck, Holger (2013): Personenbeförderungsrecht. 4. Auflage. München.

Führ, Martin; Below, Nicola (2018): Straßenverkehrsrechtliche Möglichkeiten zur Regelung von Lastkraftwagen ohne Abbiegesicherheitssysteme (Rechtsgutachten für die Bundestagsfraktion Bündnis/90-Die Grünen), Darmstadt

Füßer, Klaus (2011): Flexible Bedienformen im ÖPNV: Rechtliche Möglichkeit und Grenzen auf der Grundlage des geltenden Personenbeförderungsrechts. In: DVBl 2011, S. 20-29. Köln.

Gehrmann, Ludwig: Kommunale Parkraumbewirtschaftung im Umbruch, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV) 2001, S. 327-329

Gertz, Carsten; Gertz, Elke (2012): Vom Verkehrs- zum Mobilitätsverbund. Die Vernetzung von inter- und multimodalen Mobilitätsdienstleistungen als Chance für den ÖV. Hamburg.

Glotz-Richter, Michael: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Bevorrechtigung des Carsharing (Carsharing-gesetz - CsgG) (BT Drs. 18/11285), Vorlage zur Anhörung im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages am 22.03.2017, Ausschussdrucksache 18(15)491-C

Grießhammer, Rainer; Brohmann, Bettina (2016): Wie Transformationen und gesellschaftliche Innovationen gelingen können. Transformationsstrategien und Models of Change für nachhaltigen gesellschaftlichen Wandel. Baden-Baden: Nomos.

Guber, Tillo; Scherer, Ulrich: Gutachterliche Stellungnahme - zu den Möglichkeiten der öffentlichen Hand zur Ausweisung von zuordnungsfähigen und gegebenenfalls gegen Fremdparker zu schützenden Parkplätzen, insbesondere auch zu Gunsten von stationsbasierten Car-Sharing-Angeboten im Rahmen des geltenden Rechts sowie - zu Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes- und Landesgesetzgebers zur Schaffung solcher Angebote im Rahmen von neuen gesetzlichen Regelungen (Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesverbands Carsharing), 2013

Harding, Jochen (2013): Aktuelle Entwicklungen im Bereich Carsharing – Fluch oder Segen für Verkehrsbetriebe. In: Straßenverkehrstechnik 57 (4), S. 222–227.

Haucap, Justus, Pavel, Ferdinand, Aigner, Rafael, Arnold, Michael, Hottenrott, Moritz, Kehder, Christiane (2017): Chancen der Digitalisierung auf Märkten für urbane Mobilität: Das Beispiel Uber. Düsseldorf: Düsseldorf University Press. Ordnungspolitische Perspektiven 73.

Haucap, Justus, Pavel, Ferdinand, Aigner, Rafael, Arnold, Michael, Hottenrott, Moritz, Kehder, Christiane (2015): Chancen der Digitalisierung auf Märkten für urbane Mobilität: Verbraucherwünsche und neue Anbieter – Eine ökonomische Untersuchung. DIW Econ. Berlin.

Heimer, Thomas; Berger, Florian; Enenkel, Kathrin; Radauer, Alfred; Talmon-Gros, Larissa; John, René et al. (2016): Ökonomische und verwaltungstechnische Grundlagen einer möglichen öffentlichen Förderung von nichttechnischen Innovationen. Technopolis Group; ISIconsult; VDI/VDE-IT.

Heinze, Christian; Fehling, Michael; Fiedler, Lothar (Hrsg.) (2014): Personenbeförderungsgesetz : PBefG. Kommentar. 2. Aufl. München: Beck.

Heller, Robert (2010): Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl., Heidelberg

Hentschel, Peter: Änderungen der Straßenverkehrsordnung durch die 35. Verordnung zur Änderung straßenverkehrs-rechtlicher Vorschriften, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2002, S. 1237-1240

Hentschel, Peter; König, Peter; Dauer, Peter (2017), Straßenverkehrsrecht, 44. Auflage, München

Herget, Melanie (2013): Verkehrsverhalten und Mobilitätsstrategien von Familien in ländlichen Räumen Deutschlands. unter besonderer Berücksichtigung rollentypischer Arbeitsteilung. Dissertation. TU Berlin.

Heyen, Dirk Arne (2016): Exnovation. Herausforderungen und politische Gestaltungsansätze für den Ausstieg aus nichtnachhaltigen Strukturen. Öko-Institut (Working Paper, 3/2016).

Heyen, Dirk Arne; Brohmann, Bettina (2017): Konzepte grundlegenden gesellschaftlichen Wandels und seiner Gestal-tung Richtung Nachhaltigkeit. Ein Überblick über die aktuelle Transformationsliteratur. In: Jana Rückert-John und Martina Schäfer (Hg.): Govenance für eine Gesellschaftstransformation. Herausforderungen des Wandels in Richtung nachhaltige Entwicklung. Wiesbaden: Springer, S. 69–86.

Heyen, Dirk Arne; Hermwille, Lukas; Wehnert, Timon (2017): Out of the comfort zone! Governing the Exnovation of Unsustainable Technologies and Practices. In: GAIA (5).

Höll, Rainer; Oldenburg, Felix (2011): Wie überwinden wir Hürden für soziale Problemlöser? Sechs Ansätze zur Verbreitung von sozialer Innovation und Social Entrepreneurship in Deutschland.

Holz-Rau, Christian; Günthner, Stephan; Krummheuer, Florian (2010): Daseinsvorsorge ist keine Dortseinsvorsorge – Hinweise zur Planung in dünn besiedelten Räumen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7.2010, S. 489 – 503. Stuttgart.

Howaldt, Jürgen; Kaletka, Christoph; Schröder, Antonius; Rehfeld, Dieter; Terstriep, Judith (2016): Mapping the World of Social Innovation. Key Results of a Comparative Analysis of 1.005 Social Innovation Initiatives at a Glance.

Hülsmann, Friederike; Wiepking, Julia; Wiebke Zimmer; Sunderer, Georg; Götz, Konrad; Sprinke, Yannick (2018): share – Wissenschaftliche Begleitforschung zu car2go mit batterieelektrischen und konventionellen Fahrzeugen. Forschung zum free-floating Carsharing. Abschlussbericht. Hg. v. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Öko-Institut; Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE). Berlin. Online verfügbar unter https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/share-Wissenschaftliche-Begleitforschung-zu-car2go-mit-batterieelektrischen-und-konventionellen-Fahrzeugen.pdf, zuletzt geprüft am 11.01.2019.

Hülsmann, Friederike; Zimmer, Wiebke; Sunderer, Georg; Götz, Konrad (2014): share - Forschung zum neuen Carsharing. Wissenschaftliche Begleitforschung zu car2go. Zwischenergebnisse: Stand Juni 2014. Halbzeitkonferenz zur Nutzung von E-Carsharingsystemen am Beispiel car2go, DriveNow und Flinkster. Öko-Institut; Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE). Berlin, 03.07.2014.

Immenga, Ulrich; Mestmäcker, Ernst-Joachim (2016): Wettbewerbsrecht, Band 3, 5. Auflage, München

infas; DLR; IVT Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme; infas 360 GmbH (2018): Mobilität in Tabellen (MiT 2017). Mobilität in Deutschland. Hg. v. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. Berlin. Online verfügbar unter https://test1.q-dot.de/mit/, zuletzt geprüft am 11.01.2019.

Initiative Spielen auf der Gudvanger Straße (2014): Spielen auf der Gudvanger Straße. Online verfügbar unter https://www.facebook.com/play.on.gudvanger.street/?fref=ts, zuletzt aktualisiert am 20.10.2017.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH – ILS (2009), Mobilitätsmanagement in der Stadtplanung, Abschlussbericht zum FOPS-Projekt FE 70.794 (Mobilitätsmanagement in der Stadtplanung), Dortmund

Institute for Transportation & Development Policy (ITDP) (2019): BRT Rankings. Online verfügbar unter https://www.itdp.org/library/standards-and-guides/the-bus-rapid-transit-standard/best-practices-2013/, zuletzt geprüft am 29.05.2019.

Jacob, Klaus; Bär, Holger; Graaf, Lisa (2015): Transformative Umweltpolitik. Der Beitrag der Umweltpolitik zu Prozessen gesellschaftlichen Wandels. Teilbericht 3 des Projektes „Nachhaltiges Deutschland 2030 bis 2050 – Wie wollen wir in Zukunft leben?“ (UBA-Texte, 60).

Jacob, Klaus; Wolff, Franziska; Graaf, Lisa; Heyen, Dirk Arne (2019): Transformative Umweltpolitik. Ansätze zur Förderung gesellschaftlichen Wandels. Unter Mitarbeit von Bettina Brohmann und Rainer Grießhammer (UBA-Texte).

Jaeger-Erben, Melanie; John, René; Rückert-John, Jana (2017): Soziale Innovation. Verheißung oder Verführung? In: GAIA 26 (3), S. 245–248. DOI: 10.14512/gaia.26.3.7.

Jarass, Hans D.: Verfassungsrechtliche Grenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1989, S. 1013-1024

Jarass; Hans D.; Pieroth, Bodo (2016): Grundgesetz, 14. Auflage, München

Karl, Astrid; Mehlert, Christian; Werner, Jan (2017): Reformbedarf PBefG. Rechtsrahmen für Mobilitätsangebote mit Flexibler Bedienung unter besonderer Berücksichtigung des Bedarfs in Räumen und für Zeiten mit schwacher Nachfrage. Gutachten für die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. Berlin: KCW GmbH.

Karlsruher Kommentar zum OWiG (2018), bearb. von Lothar Senge u.a., 5. Aufl., München

Kern, Florian; Rogge, Karoline; Kivimaa, Paula (2017): Accelerating low-carbon innovation. The role for phase-out policies. Centre on Innovation and Energy Demand (Policy Briefing, 05).

Kettler, Dietmar: § 45 IX StVO – ein übersehener Paragraf? in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV) 2002, S. 57-65

Kettler, Dietmar: Mehr Sicherheit durch weniger Verkehrszeichen – Shared Spaces, Gemeinschaftsstraßen, Begegnungszonen und Simply Cities, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV) 2012, S. 17-20

Kettler, Dietmar: Shared Spaces, Gemeinschaftsstraßen und Begegnungszonen, Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV) 2010, S. 169-175

Kirchhoff, Peter u. a.: Parkraumbewirtschaftung in innenstadtnahen Mischgebieten, in: Internationales Verkehrswesen 3/2004, S. 86-91

Klinski, Stefan (2001): Die novellierten Stellplatzbestimmungen in den Bauordnungen der Länder (Diss. 2000), Berlin

Knauff, Matthias (2004): Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge – Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV. Dissertation, veröffentlicht in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 976. Berlin.

Koch, Hans-Joachim; Hofmann, Ekkehard; Reese, Moritz (2001): Lokal handeln: Nachhaltige Mobilitätsentwicklung als kommunale Aufgabe, Entwurf für ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz (E-GVPlG); Bericht zum Projekt des Umweltbundesamtes

FKZ 299 16 115: „Entwicklung des rechtlichen Rahmens für eine verbindliche Verkehrsimmissionsschutzplanung in Städten und Regionen als Beitrag zur Kommunalen Agenda 21“

Kodal, Kurt: Krämer, Helmut u.a. (2010), Straßenrecht, Handbuch, 7. Auflage, München

Koehl, Felix: Abschleppen von Kraftfahrzeugen, in: Straßenverkehrsrecht (SVR) 2014, S. 98-105

Koehl, Felix: Sanktionen bei Verkehrsverstößen, in: Straßenverkehrsrecht (SVR) 2018, S. 20-23

Koehl, Felix: Verkehrsordnungswidrigkeiten- oder -strafverfahren: Die drohende Entziehung der Fahrerlaubnis nach dem Punktsystem, in: Straßenverkehrsrecht (SVR) 2014, S. 54-59

Kohlschmidt, Sven (2017): Lebenswerte Städte durch die Gestaltung des öffentlichen Raums. Ein städtebauliches Konzept für Aachen Nord. Bachelorarbeit am Fachgebiet Städtebau der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund.

Konrad, Wilfried; Nill, Jan (2001): Innovationen für Nachhaltigkeit. Ein interdisziplinärer Beitrag zur konzeptionellen Klärung aus wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Perspektive (Schriftenreihe des IÖW, 157/01).

Kopp, Ferdinand; Ramsauer, Ulrich (2017): Verwaltungsverfahrensgesetz, 18. Auflage, München

Kopp, Johanna Petra (2015): GPS-gestützte Evaluation des Mobilitätsverhaltens von free-floating CarSharing-Nutzern. Dissertation. München.

Krämer, Helmut: Straßensperrung durch Teileinziehung und Anliegergebrauch, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungs-recht (NVwZ) 1983, S. 336-337

Krämer, Peter (2017): „garantiert mobil!“ – Konzept zur nachhaltigen Sicherung öffentlicher Mobilität im ländlichen Raum. Projektbeschreibung. Michelstadt.

Krautzberger, Michael: Städtebauliche Verträge in der praktischen Bewährung, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 2007, S. 407-414

Kristof, Kora (2010): Models of change. Einführung und Verbreitung sozialer Innovationen und gesellschaftlicher Veränderungen in transdisziplinärer Perspektive. vdf-Hochschulverlag. Zürich.

Küpper, Patrick (2011): Auf dem Weg zu einem Grundangebot von Mobilität in ländlichen Räumen – Probleme, Ursachen und Handlungsoptionen. In: Hans-Peter Hege, Yvonne Knapstein, Rüdiger Meng, Kerstin Ruppenthal, Ansgar Schmitz-Veltin, Philipp Zakrzewski (Hrsg.): Schneller, öfter, weiter? Perspektiven der Raumentwicklung in der Mobilitätsgesellschaft. 13. Junges Forum der ARL,13. bis 15. Oktober 2010 in Mannheim. Arbeitsberichte der ARL 1. Hannover.

Land Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr (2016): Parkraumbewirtschaftung: Nutzen und Effekte

Land Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2004): Leitfaden Parkraumbewirtschaftung

Land Berlin, Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2017): Entwurf zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung (Berliner Mobilitätsgesetz) vom 12.12.2017. Siehe: https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/mobilitaetsgesetz/

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Raumordnung (2017): Freiraumschichten.

Leue, Anke: „Bewegung im ruhenden Verkehr“ – Einschränkungen, Regelungen und Nutzerprivilegien, in: Straßenverkehrsrecht (SVR) 2012, S. 247-250

Leue, Anke: StVO-Änderungen aktuell, in: Deutsches Auto-Recht (DAR) 2013, S. 181-185

Lindner, Ralf (2009): Konzeptionelle Grundlagen und Governance-Prinzipien der Innovationspolitik. Arbeitspapier. Fraunhofer ISI.

LK Argus (2008): Carsharing im öffentlichen Straßenraum. Ergebnisbericht zum Arbeitspaket 4 im Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „ParkenBerlin“. Berlin

LK Argus (2008): Parkgebührengestaltung, Ergebnisbericht zum Arbeitspaket 8 im Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „ParkenBerlin“, Berlin

LK Argus (2015): Untersuchung von Stellplatzsatzungen und Empfehlungen für Kostensenkungen unter Beachtung moderner Mobilitätskonzepte, Studie im Auftrag d es Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Forschungsprogramm Zukunft Bau des BMUB, Berlin/Bonn

Loose, Willi: Stellungnahme des Bundesverbandes CarSharing e. V. (bcs) zum Entwurf eines Carsharinggesetzes (CsgG), Vorlage zur Anhörung im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages am 22.03.2017, Ausschussdrucksache 18(15)491-A

Loose, Willi; Nehrke, Gunnar: CarSharing-Stellplätze in den öffentlichen Straßenraum bringen – Leitfaden zur Umsetzung der im Carsharinggesetz (CsgG) vorgesehenen CarSharing-Förderung, Berlin 2019, Manuskriptfassung 6.2 (im Erscheinen).

Lorenz, Dieter; Will, Annegret (2005): Straßengesetz Baden-Württemberg, 2. Auflage, Heidelberg

Lottsiepen, Gerd: Stellungnahme des Verkehrsclubs Deutschland (VCD) zum Entwurf eines Carsharinggesetzes (CsgG), BT Drs. 18/11285, Vorlage zur Anhörung im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages am 22.03.2017, Ausschussdrucksache 18(15)491-B

Ludwigs, Markus (2017): Rechtsfragen der Sharing Economy am Beispiel der Modelle UBER und Airbnb, NVwZ 2017, S. 1646 – 1653.

Luther, Katharina: Baurechtliche Anforderungen an Siedlungen für autofreies Wohnen, NJW-Spezial 2015, S. 556-557

Maunz, Theodor; Dürig, Günther (Begr.) (2016): Grundgesetz, Loseblatt, München

Mehlert, Christian: Die Einführung des AnrufBus im ÖPNV - Praxiserfahrungen und Handlungsempfehlungen. Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Band 91, Bielefeld, 2001.

Minnich, Lukas; Mottschall, Moritz; Wolf, Miguel; Palm, Henning; Baal, Lisa; Hinckeldeyn, Thies (2019): Innovative und systematische Ansätze für mehr Energieeffizienz im kommunalen Öffentlichen Personennahverkehr. Schlussbericht für das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. Öko-Institut; KCW GmbH; BHP Unternehmensberatung. Darmstadt, Berlin, Hamburg.

Monheim, Heiner: Hemmnisse und Perspektiven einer Verkehrswende (Teil 1), in: InfrastrukturRecht (IR) 2017, S. 236-240

Monopolkommission (2014): Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte, 20.Hauptgutachten 2012/2014, Bonn.

Müller, Hermann; Schulz, Gerhard (2013): Bundesfernstraßengesetz, 2. Aufl., München

Muschwitz, Christian; Reimann, Johannes (2015): Was bewegt uns (morgen?). Intelligente öffentliche Mobilität im ländlichen Raum – von Skandinavien lernen! Heft 2.2015. Hg. v. BBSR (Informationen zur Raumentwicklung). Online verfügbar unter https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2015/2/Inhalt/dl-muschwitz-reimann.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 14.11.2018.

Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (2016): Grundlagenpapier „Bürgerbusse und Gemeinschaftsverkehre – Bausteine der ländlichen Mobilität in Baden-Württemberg“. NVBW Schriftenreihe 2016; herunterzuladen unter: https://www.nvbw.de/fileadmin/nvbw/Innovative_Bedienkonzepte/Kompetenzzentrum/Grundlagenpapier_Buergerbusse_und_Gemeinschaftsverkehre_v14_gesamt.pdf (so am 15.6.2019).

Nickel, Bernhard E.: Shared Space und der ÖPNV, in: Der Nahverkehr 10/2009, S. 20-26

Nitz, Gerhard: Neuere Rechtsprechung zur Privatisierung der Verkehrsüberwachung, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV) 1998, S. 11-15

Notz, Jos Nino (2017): Die Privatisierung öffentlichen Raums durch parkende Kfz. Von der Tragödie einer Allmende - über Ursache, Wirkung und Legitimation einer gemeinwohlschädigenden Regulierungspraxis. Discussion Paper. Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung TU Berlin. Berlin.

Nowak, Carsten: Die Entwicklung des EG-Beihilfenkontrollrechts in den Jahren 2001 und 2002, in: Europäische Zeit-schrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2003, S. 389-403

NVBW – Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (2015), NVBW Schriftenreihe, Bürgerbusse und Gemeinschaftsverkehre – Bausteine der ländlichen Mobilität in Baden-Württemberg, Grundlagenpapier. Abrufbar unter https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/Buergerbuss_Grundlagenpapier.pdf, zuletzt abgerufen am 17.06.2019.

Oebbecke, Janbernd (2017): Was ist Personennahverkehr? Zur Auslegung der Art. 87 IV, V 2 und 106a S. 1 GG, NVwZ 2017, S. 1084 – 1089.

Ömer-Rieder, Brigitte; Tötzer, Tanja (2004): Umweltinnovation als spezieller Innovationstyp.

Ott: Konrad (2005): Grundrecht auf Automobilität oder zielorientierte Mobilitätspolitik, in Rodi, Michael (Hrsg.): Recht auf Mobilität – Grenzen der Mobilität, 2005, S. 23-37

Parzinger, Gerhard; Rid, Wolfgang; Müller, Ulrich; Grausam, Michael (2016): Elektromobilität im Carsharing status quo, Potenziale und Erfolgsfaktoren. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Berlin.

Rebler, Adolf: Abschleppen von Fahrzeugen, in: Straßenverkehrsrecht (SVR) 2014, S. 420-423

Rebler, Adolf: Das Verkehrszeichen und die Anordnungsmöglichkeiten nach § 45 StVO, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV) 2006, 113-123

Rebler, Adolf: Grenzen der Übertragung von Aufgaben im Bereich der Geschwindigkeitsüberwachung auf Private, in: Straßenverkehrsrecht (SVR) 2018, S. 290-294

Rebler, Adolf: Verkehrsüberwachung durch Private. Ein Dauerbrenner: Privatisierung staatlicher Aufgaben, in: Straßenverkehrsrecht (SVR) 2011, S. 1-5

Reese, Moritz: Für die Verkehrswende ein Gemeindeverkehrsplanungsgesetz, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2018, S. 321-322

Regionalbus Ostbayern GmbH (2014): Planung und Konzeption von flexiblen Bedienungsformen. Nachfrageorientierte und nachhaltige Einführung von Bedarfsverkehren. Vorgehen und Entwicklung von Erfolgsmodellen. Regensburg.

Rennings, Klaus; Rammer, Christian; Oberndorfer; Ulrich; Jacob, Klaus; Boie, Georg et al. (2008): Instrumente zur Förderung von Umweltinnovationen. Bestandsaufnahme, Bewertung und Defizitanalyse (Umwelt, Innovation, Beschäftigung, 02/08).

Reutter, Oscar; Rudolph, Frederic; Koska, Thorsten (2016): Von der Auto-Stadt zu einer Stadt des Umweltverbunds: Zehn Leitlinien zur Verkehrswende in Wuppertal. Ein Impulspapier. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie. Wuppertal (Impulse zur Wachstumswende, 9).

Reutter, Ulrike; Rau, Andrea; Baron, Sascha (2015): Handreichung Carsharing – Verbesserung der Rahmenbedingungen in der Region Frankfurt RheinMain, Kaiserslautern

Reutter, Ulrike; Rau, Andrea; Brack, Caroline; Fasshauer, Julia; Guth, Christine; Schoenwiese, Sebastian; Weber, Sarah (2014): Handbuch Carsharing Nordrhein-Westfalen, Kaiserslautern

Richter, Michael (2007): Car-Sharing, Nachhaltig mobil – eine rechtliche Einordnung (Diss.), München

Riegler, Sebastian; Juschten, Maria; Hössinger, Reinhard; Gerike, Regine; Rößger, Lars; Schlag, Bernhard et al. (2016): CarSharing 2025 – Nische oder MainStream? Hg. v. Institut für Mobilitätsforschung (ifmo).

Ringwald, Roman; de Wyl, Christian; Schmidt, Sophia; Klein-Hitpaß, Anne (2018): Öffentlicher Raum ist mehr wert. Ein Rechtsgutachten zu den Handlungsspielräumen in Kommunen (erstellt im Auftrag der Agora Verkehrswende durch Becker Büttner Held Rechtsanwälte), Berlin

Rodi, M., Schäfer-Stradowsky, S. (2017): Digitale Mobilitätsplattformen. Studie zur rechtlichen Weiterentwicklung des Personenbeförderungsgesetzes unter besonderer Berücksichtigung digitaler Mobilitätsplattformen Vortrag, Abschlussworkshop, 11.07.2017, Berlin.

Rogers, Everett M. (2003): Diffusion of Innovation. 5. Aufl. New York: The Free Press.

Ronellenfitsch, Michael (2005): Begründung und Tragweite eines Grundrechts auf Mobilität, in: Rodi, Michael (Hrsg.): Recht auf Mobilität – Grenzen der Mobilität, 2005, S. 73-87

Ronellenfitsch: Mobilität – Vom Grundbedürfnis zum Grundrecht, in: Deutsches Autorecht (DAR) 1992, S. 321-325

Röthel, Susanne: Individuelle Mobilität in der Interessenabwägung, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV) 1999, S. 63-69

Rückert-John, Jana; Jaeger-Erben, Melanie; Schäfer, Martina (2014): Soziale Innovationen im Aufwind. Ein Leitfaden zur Förderung sozialer Innovationen für nachhaltigen Konsum. Umweltbundesamt. Dessau.

Rückert-John, Jana; Jaeger-Erben, Melanie; Schäfer, Martina; Scholl, Gerd; Gossen, Maike (2015): Nachhaltiger Konsum durch soziale Innovationen. Konzepte und Praxis. Umweltbundesamt. Dessau.

Ruoff, Philipp (2015): Bevorrangungsmaßnahmen im urbanen ÖPNV. Möglichkeiten und Auswirkungen im städtischen Verkehrsraum. Diplomarbeit. Fachhochschule St. Pölten, St. Pölten. Eisenbahn-Infrastukturtechnik.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): Umsteuern erforderlich, Klimaschutz mi Verkehrssektor, Sondergutachten 2017, Berlin; herunterzuladen unter:

https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2017_11_SG_Klimaschutz_im_Verkehrssektor.pdf?__blob=publicationFile&v=13 (so am 15.12.2017).

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU, 2005): Sondergutachten „Umwelt und Straßenverkehr“, Berlin

Sauthoff, Michael (2010): Öffentliche Straßen, 2. Auflage, München

Scholz, Rupert: Verkehrsüberwachung durch Private?, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1997, S. 14-18

Schubert, Rupert: Neuregelungen zum Halten und Parken, in: Deutsches Auto-Recht (DAR) 2010, S. 226-231

Schulze, Hans-Georg: Juristische Herausforderungen beim Car Sharing, in: Betriebs-Berater (BB) 2013, S. 195-199

Schumpeter, Joseph A. (1939, 2006): Business cycles. A theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process. Mansfield Centre, CT: Martino Pub.

Schwerdtner, Eberhardt: Rechtmäßigkeit der bereichsbezogenen Einführung von Anwohnerparkrechten, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1998, S. 1265-1266

Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin: Entwurf zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung (Stand: 3.8.2017). Download 27.08.2017: https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/politik/download/Entwurf_Mobilitaetsgesetz_August_2017.pdf.

Shaheen, Susan; Cohen, Adam; Roberts, Darius (2006): Carsharing in North America: Market Growth, Current Devel-opments, and Future Potential. In: Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board 1986 (1), S. 116–124.

Soltész, Ulrich: Die Rechtsprechung der Unionsgerichte zum Beihilferecht im Jahr 2010, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2011, S. 541-548

Sommer, C., Schäfer, F., Löcker, G. (2016): ÖPNV strukturiert planen. Der Nahverkehr 2016 (10), S. 40–45.

Sommer, Carsten; Mucha, Elena (2014): Integrierte multimodale Mobilitätsdienstleistungen. In: H. Proff (Hg.): Radikale Innovationen in der Mobilität: technische und betriebswirtschaftliche Aspekte. Wiesbaden, S. 499–515.

Sommer, Carsten; Mucha, Elena; Roßnagel, Alexander; Anschütz, Maria; Hentschel, Anja; Loose, Willi (2016a): Umwelt- und Kostenvorteile ausgewählter innovativer Mobilitäts- und Verkehrskonzepte im städtischen Personenverkehr. Endbericht. Hg. v. Umweltbundesamt (UBA). Dessau-Roßlau (87).

Sommer, Carsten; Mucha, Elena; Roßnagel, Alexander; Anschütz, Maria; Hentschel, Anja; Loose, Willi (2016): Umwelt- und Kostenvorteile ausgewählter innovativer Mobilitäts- und Verkehrskonzepte im städtischen Personenverkehr (Hrsg.: Umweltbundesamt), in: UBA-Texte 87/2016, Dessau/Roßlau

Sommer, Carsten; Schäfer, Frank; Löcker, Gerhard; Hattop, Tilmann; Saighani, Assadollah (2016b): Mobilitäts- und Angebotsstrategien in ländlichen Räumen. Planungsleitfaden für Handlungsmöglichkeiten von ÖPNV-Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte flexibler Bedienungsformen. Hg. v. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Berlin.

Sommer, Karsten; Heinrichs, Eckard (2016): Lärm- und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen, Studie für das Umweltbundesamt, UBA Climate Change 30/2016.

Sommer, Michael (2016): AWA 2016: Das Auto – nicht mehr des Deutschen liebstes Kind? Institut für Demoskopie Allensbach.

Spannowsky, Ulrich: Fortentwicklung des Rechts städtebaulicher Verträge, in: Zeitschrift für Bau- und Raumordnungs-recht (ZfBR) 2012, S. 742-751

Stadt Luzern (2016): Bericht „Gesamtverkehrskonzept Agglomerationszentrum Luzern“ vom 03. März 2016

Statista (2018): Durchschnittliche Parkgebühren in deutschen Großstädten nach Art des Parkens (Stand: 2017). https://de.statista.com/statistik/daten/studie/254465/umfrage/preise-fuer-parkplaetze-in-deutschen-grossstaedten/. Datum der Einsichtnahme: 19.05.2018

Steegmann, Christoph: Verkehrsüberwachung durch Private, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1997, S. 2157-2159

Steiner, Udo (2016): Kommentierung § 45 StVO, in: Münchener Kommentar zum Straßenverkehrsrecht, Bd. 1 (Hrsg. Bender, Engelhard; König, Peter), München

Steiner, Udo: Innerstädtische Verkehrslenkung durch verkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1993, S. 3161-3165

Steiner, Udo: Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung, in: Deutsches Auto-Recht (DAR) 1996, S. 272-275

Steinrück, Barbara, Küpper, Patrick (2010): Mobilität in ländlichen Räumen unter besonderer Berücksichtigung bedarfsgesteuerter Bedienformen des ÖPNV. In: Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 02/2010. Braunschweig.

Steinrück, Barbara; Küpper, Patrick (2010): Mobilität in ländlichen Räumen unter besonderer Berücksichtigung bedarfsgesteuerter Bedienformen des ÖPNV. 02/2010. Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts (vTI). Braunschweig (Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie).

Stober, Rolf: Privatisierung öffentlicher Aufgaben - Phantomdiskussion oder Gestaltungsoption in einer verantwortungsgeteilten, offenen Wirtschafts-, Sozial- und Sicherheitsverfassung?, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2008, S. 2301-2308

Streinz, Rudolf (2012): EUV/AEUV – Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2. Auflage, München

Tettinger, Peter; Tettinger, Peter: Möglichkeiten einer zukünftigen Handhabung des bisherigen Anwohnerparkens: in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV) 1998, S. 481-487

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018): Die Stadt für Morgen. Umweltschonend mobil – lärmarm – grün – kompakt – durchmischt. Hg. v. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau. Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/421/publikationen/20170505_stadt_von_morgen_2_auflage_web.pdf, zuletzt geprüft am 11.01.2019.

Universität Stuttgart, Future City Lab (2015): Parklets für Stuttgart. Ein Realexperiment.

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (2015): Thesenpapier zur Fachtagung am 3. Februar 2015. Flexible Bedienungsformen. Genehmigung und Rechtsfolgen. Herunterzuladen unter https://docplayer.org/56152931-Flexible-bedienungsformen.html (so am 17.06.2019).

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (2017): Politikbrief 03/17, 3. Ausgabe vom November 2017; herunterzuladen unter: https://www.vdv.de/politikbrief-03-2017.pdfx?forced=true (so am 11.12.2018).

Verkehrsverbund Berlin Brandenburg (VBB) (2012): Handbuch Bürgerbus; herunterzuladen unter: https://www.brandenburg.de/media_fast/lbm1.a.4856.de/Vbb%20B%C3%BCrgerbus.pdf (so am 10.11.2018).

Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) (2015): Handbuch Alternative Bedienung, Berlin 2016, herunterzuladen unter: https://www.vbb.de/presse/publikationen/handbuecher (so am 10.11.2018).

Waechter, Kay; Die Organisation der Verkehrsüberwachung. Auch zur Auslegung des Art. GG Artikel 33 GG Artikel 33 Absatz IV GG, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV) 1997, S. 328-340

Wagner, Jörg; Lohmann, Hans-Georg: Die Lichtung des Schilderwaldes, in: Deutsches Auto-Recht (DAR) 2009, S. 600-603

WBGU (2011): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. 2., veränderte Auflage. Berlin: WBGU (Hauptgutachten).

Weißhand, Martin (2016): Mobilfalt – Private Mitnahmen als Baustein des ÖPNV-Angebots. Vortrag anlässlich der Veranstaltung „Mobil im ländlichen Raum“ 28. April 2016.

Werner, Jan in Baumeister, H. (Hrsg.) (2013): Recht des ÖPNV. Praxishandbuch für den Nahverkehr mit VO (EG) Nr. 1370/2007, PBefG und den ÖPNV-Gesetzen der Länder. Bd. 2: Gesetze. Hamburg: DVV Media Group.

Weser-Kurier, 22.03.2018: „Beschwerde gegen den Senator“

Weyreuther, Felix: Das Abgabenrecht als Mittel des Umweltschutzes, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 1988, S. 161-171

Wilke, Dieter (1973): Gebührenrecht und Grundgesetz, München

Winkler, Daniela: Rechtliche Grenzen gebührenpolitischer Steuerung: Das Beispiel der Abfallgebühren, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 6. Jg., Heft 1/2013, S. 153-167

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (WD 3 – 3000 – 151/16): Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlass einer Ermächtigungsgrundlage für die Zuweisung von Parkflächen an stationsbasierte Carsharingunternehmen auf den Straßen der Länder, Juni 2016

Wittrock, M. (2017): Vom Straßenraum zum Stadtraum. Umgestaltung von innerstädtischen Hauptverkehrsstraßen für eine erhöhte Aufenthaltsqualität. Bachelorarbeit eingereicht an der Fachhochschule Erfurt in der Fakultät Architektur und Stadtplanung.

Würkner, Joachim: Straßenrecht contra Kunstfreiheit? Vom „Charme des Ursprünglichen und Spontanen" zur Erlaubnispflichtigkeit für Straßenkunst, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1987, S. 1793-1799

Zapf, Wolfgang (1989): Über soziale Innovatonen. In: Soziale Welt 40 (1/2), S. 170–183.

Zimmer, Wiebke; Hülsmann, Friederike; Havers, Kirsten (2014): Stadt der Zukunft. Lebenswerte Innenstädte durch emissionsfreien Verkehr. Spendenprojekt des Öko-Instituts e.V. 2013. Öko-Institut. Berlin (Öko-Institut Working Paper, 4/2014).

Zwick, Michael (2013): Umweltbewusstsein oder Lebenslage? - Prädeterminanten des Verkehrsverhaltens am Beispiel Carsharing. In: M. Sonnberger, D. Gallego Carrera und M. Ruddat (Hg.): Teilen statt besitzen - Analysen und Erkenntnisse zu neuen Mobilitätsformen. Bremen, S. 91–118.