



# Öffentlicher Raum ist mehr wert

Ein Rechtsgutachten zu den Handlungsspielräumen in Kommunen



# Impressum

## Öffentlicher Raum ist mehr wert

Ein Rechtsgutachten zu den Handlungsspielräumen  
in Kommunen

## ERSTELLT IM AUFTRAG VON

### Agora Verkehrswende

Anna-Louisa-Karsch-Str. 2 | 10178 Berlin  
T +49 (0)30 700 14 35-000  
F +49 (0)30 700 14 35-129  
[www.agora-verkehrswende.de](http://www.agora-verkehrswende.de)  
[info@agora-verkehrswende.de](mailto:info@agora-verkehrswende.de)

## PROJEKTLEITUNG

Anne Klein-Hitpaß  
Projektleiterin Städtische Mobilität  
[anne.klein-hitpass@agora-verkehrswende.de](mailto:anne.klein-hitpass@agora-verkehrswende.de)

## DURCHFÜHRUNG

### Auftragnehmer:

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

### Autoren:

Für BBH: RA Dr. Roman Ringwald, RA Dr. Christian de  
Wyl, RAin Sophia Schmidt  
Für Agora Verkehrswende: Anne Klein-Hitpaß

**Lektorat:** Anne Vonderstein

**Satz:** [infotext-berlin.de](mailto:infotext-berlin.de)

**Titelbild:** [www.istockphoto.com/Orbon Alija](http://www.istockphoto.com/Orbon%20Alija)

Veröffentlichung: September 2018

**12-2018-DE**

Gedruckt auf 100 % Recycling Naturpapier

## DANKSAGUNG

Wir danken allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Agora Netzwerks Urbane Verkehrswende für ihre fachliche Expertise und ihre hilfreichen Kommentare, insbesondere Wasilis von Rauch (VCD) und Willi Loose (BCS), darüber hinaus auch Gunnar Nehrke (BCS) sowie Andreas Hermann vom Öko-Institut Darmstadt. Die Schlussfolgerungen und Ergebnisse dieser Veröffentlichung spiegeln jedoch nicht notwendigerweise die Meinungen der zuvor genannten Personen wider. Die Verantwortung hierfür liegt ausschließlich bei den Herausgebern.



Unter diesem QR-Code steht diese  
Publikation als PDF zum Download  
zur Verfügung.

### Bitte zitieren als:

Agora Verkehrswende (2018): Öffentlicher Raum ist  
mehr wert. Ein Rechtsgutachten zu den Handlungsspiel-  
räumen in Kommunen

# Vorwort

Städte wie Kopenhagen, Paris oder Wien machen es vor: Sie entwickeln Strategien für saubere Luft, für Klimaschutz und für mehr Lebensqualität. Paris hat ein Seine-Ufer für den Fuß- und Radverkehr umgewidmet. Die Mariahilfer Straße in Wien, einst eine Hauptverkehrsstraße, ist heute eine beliebte Fußgänger- und Aufenthaltszone. Und Kopenhagen hat dank jahrzehntelanger Förderung des Radverkehrs zu Recht den Ruf einer der lebenswertesten Städte Europas. Diese Entscheidungen folgen einer zentralen Erkenntnis, und immer mehr Städte schließen sich ihr an: Lebenswerte Städte entstehen dann, wenn bei der Verteilung der Nutzungsansprüche im öffentlichen Raum nicht mehr die Interessen der Nutzerinnen und Nutzer von privaten Pkw einseitig im Vordergrund stehen.

Es ist Mut erforderlich, um diese Erkenntnis in die Tat umzusetzen. Denn es bedeutet nicht weniger, als Abschied zu nehmen vom Paradigma der autogerechten Stadt und den Fokus stärker auf die Menschen und den Wert des öffentlichen Raums zu richten. Das aber heißt, ihn zu nutzen für die Dinge, die für Lebensqualität und Gesundheit in den Städten ausschlaggebend sind: angefangen beim Wohnen und besseren Radwegen über mehr Grünflächen und Parks bis hin zu attraktiven Plätzen für Begegnungen. In den Köpfen vieler Stadtplanerinnen und Stadtplaner hat sich diese Erkenntnis inzwischen längst durchgesetzt. Nur ist das Stadtbild vielerorts nach wie vor von autoorientierten Planungen geprägt – und das Paradigma der Vergangenheit buchstäblich in Beton gegossen.

Aus diesem Grund hat Agora Verkehrswende sich die Frage gestellt, was Kommunen tun können, um den öffentlichen Raum besser in Wert zu setzen und bedarfsgerechter zu verteilen. Unserem Namen entsprechend, stehen dabei zwei Leitgedanken im Vordergrund. Erstens: Platz zu schaffen für mehr Öffentlichkeit im Sinne des sozialen Miteinanders – die griechische Agora, ein Versammlungsplatz, spielte eine wichtige Rolle für die Gemeinschaft und ist bis heute das klassische (Vor-)Bild für den öffentlichen Raum. Zweitens: Die moderne Stadt fit zu machen für die Erreichung der Klimaschutzziele bei gleichzeitiger Gewährleistung sämtlicher Mobilitäts- und Verkehrsbedürfnisse. Denn auch die dafür erforderliche Mobilitätswende braucht Raum.

Tatsächlich können Städte bereits heute die Flächennutzung gezielt steuern. Eine zentrale Rolle spielt dabei das Parkraummanagement, aber auch die Förderung

von Mobilitätsdienstleistungen, die Alternativen zum privaten Auto schaffen, wie Carsharing mit seinen nachgewiesenen Entlastungseffekten. Zugleich aber schränkt das Bundes-, teilweise das Landesrecht den Handlungsspielraum der kommunalen Entscheidungsträger allzu stark ein. Bewohnerparkausweise dürfen in Deutschland nicht teurer als 30,70 Euro sein – wohlgemerkt pro Jahr. Obendrein sind die Sanktionen für regelwidriges Parken geradezu lächerlich gering, verglichen mit der Strafe, die bei Schwarzfahren in öffentlichen Verkehrsmitteln droht.

Aber wie groß ist der Handlungsspielraum von Kommunen tatsächlich? Welche wirkungsvollen Maßnahmen sind heute schon im bestehenden regulatorischen Rahmen umzusetzen? Und wo muss sich das Recht stärker veränderten Anforderungen anpassen? Diese Fragestellungen sind für eine gelingende Mobilitätswende zentral, denn es darf nicht länger sein, dass das starre Straßerecht und Straßerverkehrsrecht quasi als Grundgesetz im Verkehr Geltung beanspruchen.

Das vorliegende Gutachten gliedert sich in zwei Teile. Teil A liefert einen exemplarischen Überblick über wesentliche Maßnahmen des Parkraummanagements und die Förderung von Carsharing-Angeboten sowie über den gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Damit richtet er sich an all diejenigen, die sich ein besseres Verständnis der aktuellen Handlungsoptionen und der recht komplizierten Gesetzeslage wünschen. In Teil B wird der Rechtsrahmen in den Bereichen Parkraummanagement und Carsharing im Detail erläutert. Er wendet sich speziell an Rechtsanwender in Kommunen und stellt die relevanten rechtlichen Grundlagen für ihre Entscheidungen umfassend dar.

Mit diesem Rechtsgutachten betreten wir Neuland, denn es gibt zu dem Thema bisher keine derart umfassende Ausarbeitung. Wir hoffen, dass wir Ihnen, liebe Leserinnen und Leser, in diesem Neuland gute Orientierung, aufschlussreiche Informationen und praktikable Handreichungen mit auf den Weg gegeben haben. Und wir wünschen uns, dass Sie diese Veröffentlichung als Einladung zur Debatte verstehen. Anregungen, Kommentare und Kritik sind willkommen!

**Anne Klein-Hitpaß und Christian Hochfeld**

für das Team der Agora Verkehrswende  
Berlin, 5. September 2018

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen</b>	<b>7</b>
<b>Teil A   Den Handlungsspielraum der Kommunen nutzen und erweitern</b>	<b>11</b>
<b>01   Kommunale Handlungsmöglichkeiten</b>	<b>11</b>
1.1 Parkraummanagement	11
1.1.1 Reduzierung der Parkflächen im öffentlichen Verkehrsraum	12
1.1.2 Steuerung durch Parkgebühren	14
1.2 Förderung von Carsharing-Angeboten	16
1.2.1 Zuweisung exklusiver Stellplätze an stationsbasierten Carsharing-Stationen	17
1.2.2 Vorgaben für stationsunabhängiges Carsharing	19
1.2.3 Parkraummanagement und Bevorrechtigungen	20
1.2.4 Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen des Baurechts	21
1.3 Neuaufteilung des öffentlichen Raums durch (Um-)Widmung	22
<b>02   Gesetzgeberischer Handlungsbedarf</b>	<b>25</b>
2.1 Grundlegende Neuordnung des Rechtsrahmens	25
2.2 Einzelne Maßnahmen des Gesetzgebers	26
2.2.1 Parkraum	26
2.2.2 Neue Mobilitätsangebote	28
<b>Teil B   Raum für die Mobilitätswende schaffen. Der Rechtsrahmen im Detail</b>	<b>31</b>
<b>01   Parkraummanagement als kommunales Steuerungselement</b>	<b>31</b>
1.1 Grundsatz: Parken ist im öffentlichen Raum zulässig	31
1.1.1 Parken im öffentlichen Raum als genehmigungsfreier Gemeingebrauch	31
1.1.2 Ausrichtung auf motorisierten Individualverkehr	33
1.1.3 Inanspruchnahme öffentlichen Raums zum Parken	34
1.2 Neuaufteilung des öffentlichen Raums	35
1.2.1 Reduzierung der Parkfläche	35
1.2.2 Festsetzung des Parkens als Ausnahme	37
1.2.3 Zwischenergebnis	40
1.3 Steuerung der Parkraumnutzung	40
1.3.1 Reduzierung der zulässigen Parkdauer	40

1.3.2	Gebührenpflicht für Kurzzeitparken im öffentlichen Raum	40
1.3.3	Gebühren für Bewohnerparken	41
1.3.4	Parkraumbewirtschaftung durch privatrechtliche Gesellschaft	42
1.3.5	Parkraumüberwachung	43
1.3.6	Zwischenergebnis	43

## **02 | Förderung von Carsharing-Angeboten** **45**

2.1	Exklusive Stellplätze für Carsharing-Anbieter	45
2.1.1	Genehmigungsbedürftige Sondernutzung	45
2.1.2	Exklusive Vergabe auf Bundesstraßen	47
2.1.3	Sondernutzungserlaubnis nach allgemeinem Straßenrecht	48
2.1.4	Gesetzgeberischer Handlungsbedarf	55
2.1.5	Stationsunabhängige Carsharing-Angebote	56
2.2	Parkraummanagement und Sonderrechte für Carsharing-Fahrzeuge	58
2.2.1	Stellplatzbezogene Bevorrechtigungen	58
2.2.2	Weitere Nutzungsvorteile auf öffentlichen Straßen	60
2.2.3	Allgemeine Parkraumbewirtschaftung	60
2.3	Weitere Steuerungsmöglichkeiten	62
2.3.1	Vereinbarungen mit den Carsharing-Anbietern	62
2.3.2	Sonstige Handlungsoptionen	62

## **03 | Alternative Nutzung ehemaliger Parkflächen** **65**



# Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Art und Weise, wie Städte Mobilität gewährleisten und Verkehr bewältigen, hat wesentlichen Einfluss auf die Lebens- und Umweltqualität. Städte sollen attraktive und wettbewerbsfähige Wohn- und Arbeitsstandorte sein, wachsende Pendler- und Wirtschaftsverkehre organisieren, die Bedürfnisse sämtlicher Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer in den Blick nehmen und gleichzeitig den steigenden Anforderungen des Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutzes sowie der Luftreinhaltung gerecht werden, wie sie nicht zuletzt als Konsequenz des „Dieselskandals“ von Verwaltungsgerichten festgelegt worden sind. Das alles ist eine enorme Herausforderung.

Der Platz, diesen unterschiedlichen Anforderungen gerecht zu werden, ist in Städten knapp. Heute dient ein unverhältnismäßig großer Teil des knappen Raums dem motorisierten Individualverkehr, rollenden und ruhenden privaten Pkw. Angesichts der Knappheit des Raums ist die Auslastung der Fahrzeuge mit durchschnittlich 1,4 Personen zu gering und die Parkdauer von im Schnitt circa 23 Stunden täglich (meist im öffentlichen Straßenland) deutlich zu lang. Das tatsächliche Verkehrsverhalten in Städten ist ohnehin weit weniger auf den Pkw ausgerichtet als oft vermutet wird. Der Anteil der mit dem Auto als Fahrer/Fahrerin oder Mitfahrer/Mitfahrerin zurückgelegten Wege schwankt in den Innenstädten zwischen 30 und 50 Prozent.<sup>1</sup> Der andere und meist größere Anteil der Wege wird zu Fuß, mit dem Rad oder mit dem ÖPNV zurückgelegt.

Die Lebensqualität lässt sich nur steigern, Wohnquartiere werden nur attraktiver, wenn Flächen in Zukunft gerechter allen Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmern zur Verfügung stehen. Das bedeutet, dass der motorisierte Individualverkehr, insbesondere der ruhende Verkehr, in Zukunft auf Raumsprüche verzichten müssen.

Ziel politischen Handelns muss es daher sein, vorhandene Spielräume in diesem Sinne zu nutzen und dort, wo sie fehlen, insbesondere das Straßenrecht, das Straßenverkehrsrecht, aber auch das Baurecht stärker an die sich ändernden Nutzungsinteressen am öffentlichen Raum und an die Planungspraxis anzupassen.

Bereits mit dem heute bestehenden Rechtsrahmen können Städte und Gemeinden handeln. Die Handlungsspielräume werden allerdings oft nicht genutzt, weil ihre Umsetzung auf Widerstände stößt.

So erweisen sich etwa eine ehrliche Bewertung öffentlicher Flächen durch Bepreisung von Parkraum und eine Reduzierung von Parkraum im Rahmen des Parkraummanagements als wirkungsvolle Instrumente und Maßnahmen, mit denen Städte und Gemeinden den Flächenverbrauch für den motorisierten Individualverkehr heute schon effizient steuern können. Ebenfalls heute ist es schon möglich, diesen Prozess durch die Schaffung von Alternativen zum privaten Pkw zu begleiten. Dazu gehören Carsharing-Angebote, aber auch Park & Ride und ein attraktiver, vernetzter ÖPNV. Hinzu kommt die Widmung von Flächen für andere Nutzungen. So werden aus Parkflächen Radwege oder Grün- und Aufenthaltsflächen.

Kommunen können die Flächennutzung steuern, allerdings nicht ausreichend. Um ihre Steuerungsmöglichkeiten zu verbessern, ist die Änderung bestehender Gesetze notwendig. Erforderlich sind vor allem Änderungen im Straßenverkehrsrecht, die ein besseres Parkraummanagement, eine höhere Bepreisung von Parkflächen und eine wirksamere Regulierung neuer Mobilitätsangebote (Carsharing) ermöglichen. Hierzu liegen bislang keine gutachterlichen Ausarbeitungen vor. Das vorliegende Gutachten möchte diese Lücke schließen. Es bietet Mehrwert für die juristische Diskussion und dient zugleich als Orientierungshilfe für die Debatte über Reformoptionen.

---

1 Vgl. etwa Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2017): Modal Split in ausgewählten Großstädten. Dokumentation, siehe: <https://www.bundestag.de/blob/535044/f9877fd834da2c1bf7c7bb02299da09e/wd-5-084-17-pdf-data.pdf>. Letzter Zugriff am 14.3.2018; Greenpeace (2017): Städteranking zur nachhaltigen Mobilität, siehe: [https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20170322\\_greenpeace\\_mobilitaets-ranking\\_staedte.pdf](https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20170322_greenpeace_mobilitaets-ranking_staedte.pdf). Letzter Zugriff am 14.3.2018.

## Was Kommunen heute schon tun können ...

- 1** **Den öffentlichen Raum neu verteilen.** Kommunen bestimmen schon jetzt (im Rahmen der straßenrechtlichen Widmung), welche Verkehrsteilnehmenden welche Verkehrsfläche nutzen. Sie können dabei auch nur bestimmte Verkehrsarten zulassen, wie etwa den Radverkehr, oder frei werdende Parkplatzflächen zu Spielplätzen und Aufenthaltsflächen umwidmen. Auch zeitliche Begrenzungen, etwa für den Lieferverkehr, sind möglich. Der Spielraum ist durch geltendes Recht jedoch nicht unbegrenzt und kann daher am besten genutzt werden, wenn der Umgestaltung ein umfassendes kommunales Verkehrskonzept zugrunde liegt.
- 2** **Parkplätze im öffentlichen Raum reduzieren.** Die Kommunen sind zudem berechtigt, den Parkraum auf Straßen weiter zu verknappen. Diese Begrenzung öffentlicher Stellplätze ist ein zentraler Hebel, um eine nachhaltige und klimafreundliche Mobilität zum Nutzen aller Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer zu fördern. Im Zusammenspiel mit einem effizienten Parkraummanagement kann dies sogar zu geringeren Stellplatzauslastungen und Parksuchverhalten führen. Parkverbote müssen dafür zwar im Einzelfall festgesetzt und begründet werden. Insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung kommunaler Verkehrskonzepte besteht aber ein beachtlicher Spielraum.
- 3** **Parken angemessen bepreisen – und auch kontrollieren.** Kommunen können angemessene Parkgebühren für das Kurzzeitparken erheben. Vielfach sind sie selbst berechtigt, deren Höhe über eine eigene Satzung zu definieren. In der Praxis wird von diesem Instrument jedoch wenig Gebrauch gemacht: Nur ein relativ geringer Teil des öffentlichen Straßenraums wird derzeit überhaupt bewirtschaftet und ausreichend kontrolliert. Bei der Bepreisung der Bewohnerparkausweise besteht dieser Handlungsspielraum zwar nicht in gleicher Weise, weil die entsprechende Gebührenordnung eine jährliche Maximalhöhe von 30,70 Euro vorgibt. Aber selbst diesen Betrag erheben viele Kommunen nicht.
- 4** **Carsharing-Angebote im öffentlichen Raum etablieren.** Kommunen können die Verknappung von öffentlichem Parkraum mit einer Ausweitung von Carsharing-Angeboten verbinden. Sie können schon jetzt exklusive Stellplätze für stationäre Angebote reservieren und damit ein sichtbares und attraktives Angebot schaffen. Dabei ist es möglich und sinnvoll, dass Kommunen eine individuelle Lösung mit Carsharing-Anbietern verhandeln und mit ihnen den Einsatz emissionsarmer Fahrzeuge vereinbaren. Ein effizientes Parkraummanagement ist dabei eine wichtige Erfolgsvoraussetzung von Carsharing-Angeboten. Es bietet auch die Grundlagen für Vereinbarungen der Kommune mit Anbietern stationsunabhängiger Carsharing-Angebote.
- 5** **Die Elektrifizierung des Carsharings unterstützen.** Carsharing ist bereits an sich ein Schlüssel, um die Verkehrswende zu unterstützen. Die durch Carsharing erzielbare Reduktion von Fahrzeugen im öffentlichen Raum verbessert die Lebensqualität für alle, ohne die individuelle Mobilität einzuschränken. Zumindest mittelfristig sollten Kommunen aber auch den vermehrten Einsatz von Elektrofahrzeugen im Carsharing fördern und fordern, da diese einen weiteren wichtigen Beitrag zur örtlichen Luftqualität leisten können. Deswegen sollte das Carsharing der Zukunft elektrisch sein. Welche spezifischen Vorgaben sich für eine schrittweise Elektrifizierung des Carsharing-Angebots in den Kommunen als sinnvoll erweisen, bedarf einer sorgfältigen Abwägung vor Ort.

## ... und wie der Gesetzgeber die Handlungsspielräume erweitern muss

- 1** **Den Rechtsrahmen grundlegend neu gestalten.** Die aktuellen Regelungen zum städtischen Verkehr – insbesondere im Straßen- und Straßenverkehrsrecht – orientieren sich vor allem am privat genutzten Pkw. Der Rechtsrahmen ist daher auf Bundes- und Landesebene grundlegend zu überarbeiten. Die Interessen aller Verkehrsteilnehmenden sind dabei gleichberechtigt zu berücksichtigen: Die Leichtigkeit des Verkehrs für alle Verkehrsteilnehmenden und deren körperliche Unversehrtheit sind ein zentrales Anliegen. Zudem müssen erweiterte Vorgaben zum Gesundheits- und Umweltschutz deutlich über die aktuellen Regelungen im Bundesimmissionsschutzrecht hinausgehen. Punktuelle Dieselfahrverbote sind kein dauerhafter Ersatz für eine nachhaltige Mobilität in Städten.
- 2** **Das Parken als „Grundrecht“ im öffentlichen Raum als gesetzlichen Regelfall beenden.** Parken im knappen öffentlichen Raum darf nicht mehr der gesetzliche Regelfall bleiben. Aktuell ist Parken überall erlaubt, wo es nicht ausdrücklich verboten ist. Es sollte genau umgekehrt sein. Privat genutzte Autos sollen dort parken können, wo es sinnvoll und erforderlich ist, aber eben auch nur dort. Deswegen muss das Straßenverkehrsrecht geändert werden. Zumindest das längere Parken im öffentlichen Raum darf – ähnlich wie in der Schweiz – nur zulässig sein, wenn es im Einzelfall angeordnet wird.
- 3** **Den Spielraum bei der Bepreisung öffentlicher Flächen erweitern.** Der Spielraum für Kommunen bei der Parkraumbewirtschaftung ist zu eng. Die Gebührenhöhe sollte den Wert des öffentlichen Raums, dessen Nutzung zum Parken eine besondere öffentliche Leistung ist, widerspiegeln. Das gilt vor allem für das Bewohnerparken, für das die jährliche Maximalgebühr gegenwärtig bei nur 30,70 Euro liegt.
- 4** **Die Rechtssicherheit des stationären Carsharings im öffentlichen Raum erhöhen.** Kommunen müssen in die Lage versetzt werden, ein benutzerfreundliches Carsharing-Angebot zu fördern und in die sinnvolle Gestaltung des öffentlichen Raums zu integrieren. In diesem Sinne können Kommunen bereits aktuell über Sondernutzungserlaubnisse steuern, welche Mindestbedingungen ein stationäres Carsharing-Angebot im öffentlichen Raum erfüllen muss. Welche Auflagen dabei zulässig sind, ist aber mangels klarer Vorgaben aus Gesetzen oder Gerichtsentscheidungen nicht abschließend geklärt. Die Bundesländer sollten deswegen – ähnlich dem (Bundes-)Carsharinggesetz – eigene Regeln dazu erlassen. Sie schaffen auf diese Weise Rechtssicherheit und einen kommunalen Handlungsspielraum für individuelle Lösungen vor Ort.
- 5** **Stationsunabhängige Angebote fördern und fordern.** Auch das stationsunabhängige Carsharing kann eine wichtige Alternative zum rein privat genutzten Pkw bieten – vor allem in Kombination mit stationsgebundenen Modellen. Es ist jedoch nicht sachgerecht, dass das stationsunabhängige Carsharing in der Vergangenheit von mehreren Gerichten als Teil des Gemeingebrauchs eingestuft wurde. Bei zunehmend umfangreicheren Angeboten im begrenzten öffentlichen Raum müssen Kommunen steuernd eingreifen können. Bisher geht dies nur sehr eingeschränkt. Besser wäre es, wenn auch stationsunabhängige Angebote einer Sondernutzungserlaubnis bedürften. Die Kompetenz dazu liegt bei jedem Bundesland.



# Teil A | Den Handlungsspielraum der Kommunen nutzen und erweitern

Wenn Kommunen<sup>2</sup> den öffentlichen Raum im Sinne einer nachhaltigen Strategie für lebenswerte Städte neu verteilen wollen, dann ist dies zugleich eine politische und rechtliche Herausforderung sowie eine zentrale Stellschraube, um die Mobilitätswende vor Ort aktiv zu gestalten.

Der aktuelle Rechtsrahmen bietet verschiedene Ansatzpunkte für Kommunen, zu einem anderen Umgang mit und einer anderen Verteilung von Flächen zu gelangen,

er wird aber insgesamt dieser umfassenden Steuerungsaufgabe nicht ausreichend gerecht. Dieses Rechtsgutachten unterscheidet daher zwischen den – wenngleich in mitunter eng gesteckten Grenzen – bereits bestehenden Gestaltungsoptionen für Kommunen (dazu unter 1) und dem daraus resultierenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf, der eine grundlegende Neuordnung des Rechtsrahmens erfordert (dazu unter 2).

## 01 | Kommunale Handlungsmöglichkeiten

Für Kommunen bestehen bereits heute zahlreiche Handlungsmöglichkeiten, den öffentlichen Raum durch Maßnahmen in den folgenden Bereichen neu zu verteilen, und zwar durch

- Maßnahmen des Parkraummanagements, zum Beispiel durch die Bepreisung und Verknappung von Parkflächen (siehe 1.1),
- die Förderung neuer Mobilitätsangebote, insbesondere des stationsgebundenen und stationsungebundenen Carsharings (siehe 1.2),
- die Widmung von Flächen für andere Nutzungen (siehe 1.3).

### 1.1 Parkraummanagement

Das Parkraummanagement (siehe Kasten) nimmt im Rahmen der kommunalen Handlungsmaßnahmen eine Schlüsselrolle ein. Parkraummanagement ermöglicht, Verkehr sinnvoll zu lenken, Parksuchverkehre zu reduzieren und die Verkehrsmittelwahl zu beeinflussen. Die Kommunen können über das Angebot und den Preis von Parkflächen entscheiden – wenngleich in einem enger gesteckten Rahmen, als es für das Erreichen der Mobilitätswende notwendig wäre. Umso wichtiger ist es, den vorhandenen Rahmen auch auszunutzen.

Unter **Parkraummanagement** versteht man die zeitliche und räumliche Beeinflussung der Parkraumnutzung mittels baulicher, organisatorischer und verkehrsrechtlicher Maßnahmen. Die möglichen Stellschrauben sind dabei: Zeitpunkt des Parkvorgangs, Dauer, kostenfreie oder -pflichtige Nutzung, Nutzungswidmung für bestimmte Fahrzeuge (z. B. Pkw, Lieferfahrzeuge) oder für bestimmte Halter (z. B. Bewohner, Menschen mit Behinderung). **Parkraumbewirtschaftung** bezieht sich als Baustein des Parkraummanagements ausschließlich auf das Parkstandangebot auf öffentlichen Verkehrsflächen.<sup>3</sup>

2 Im Folgenden wird im Zusammenhang mit Handlungsmöglichkeiten durchgängig der Begriff der Kommune benutzt. Allerdings haben nur manche Bundesländer (z. B. Bayern, Rheinland-Pfalz, in Baden-Württemberg Gemeinden ab 5.000 Einwohnern auf Antrag) die Zuständigkeiten für Verkehrsregelungen den Kommunen als „örtlichen“ Straßenverkehrsbehörden übertragen. Straßenverkehrsbehörde kann aber auch die untere Verwaltungsbehörde sein, das heißt in der Regel die Kreisverwaltungsbehörde (Landratsämter, kreisfreie Städte) (siehe hierzu *Rebler*, in: *Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht*, § 44 StVO Rn. 4). Diese soll durch die Ausführungen selbstverständlich ebenso adressiert sein.

3 Vgl. BMVI/FS.

Kommunen können wertvolle Flächen gewinnen, indem sie die Anzahl der Parkplätze durch Parkverbote reduzieren oder bislang bestehende Parkflächen zurückbauen und zur Nutzung durch andere Verkehrsteilnehmer oder für andere Flächennutzungen freigeben. Eine Steuerung des Parkverhaltens ist über Gebühren für das Kurzzeitparken<sup>4</sup> und Bewohnerparkausweise möglich. Insbesondere kann die Attraktivität des öffentlichen Raums durch eine realistische Bepreisung seiner Nutzung gesteigert werden.

### **Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht**

Mit dem Straßenrecht regelt jedes einzelne Bundesland, wie eine öffentliche Fläche zu einer öffentlichen Straße wird (Widmung). Die Widmung legt fest, welche Verkehrsarten ohne gesonderte Erlaubnis auf der jeweiligen Straße zulässig sind (Gemeingebrauch). Tätigkeiten, die über den Gemeingebrauch hinausgehen, bedürfen hingegen einer Erlaubnis (Sondernutzung).

Demgegenüber regelt der Bund im Straßenverkehrsrecht, wie zulässige Verkehrsteilnehmer den öffentlichen Straßenraum nutzen. Das Straßenverkehrsrecht soll Gefahren abwehren und die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gewährleisten.

Das Straßenrecht regelt grundsätzlich, wer berechtigt sein soll, öffentliche Flächen zu nutzen (Vorbehalt des Straßenrechts). Jedoch ist jedes Verhalten, das nach straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften zum Verkehr im Rahmen der jeweiligen Widmung gehört, ein Gemeingebrauch im Sinne des Straßenrechts (Vorrang des Straßenverkehrsrechts). Der landesstraßenrechtlich geregelte Inhalt des Gemeingebrauchs wird also vom Straßenverkehrsrecht des Bundes mitbestimmt.

### **1.1.1 Reduzierung der Parkflächen im öffentlichen Verkehrsraum**

Eine Möglichkeit, Parkraum zu verknappen, ist die Festlegung von Parkverboten. Die Gründe, warum eine Kommune Parkverbote ausspricht, sind vielfältig. Zentral ist: Der öffentliche Raum wird durch parkende Autos oft „übernutzt“ – regelmäßig, ohne dass nahe liegende Parkhäuser vollständig ausgelastet werden. Der Bedarf an Stellplätzen übersteigt in der Regel den vorhandenen Raum – mit negativen Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit, Qualität und Attraktivität der betroffenen Quartiere. Aus diesem Grund ist es sachgerecht, über das Verhängen von Parkverboten „ruhenden Verkehr“ zu steuern und Flächen für Fußgänger, Radfahrer, Überquerungen, Rettungsfahrzeuge, Stadtgrün etc. freizuhalten.

Parken stellt eine verkehrliche Nutzung des öffentlichen Verkehrsraums dar und ist deshalb immer dann erlaubt, wenn es nicht explizit verboten ist; straßenrechtlich wird es als Gemeingebrauch eingeordnet.

Parkverbote im öffentlichen Verkehrsraum müssen im Einzelfall auf Grundlage des Straßenverkehrsrechts (StVG und StVO, siehe Kasten) festgesetzt werden. Sie bedürfen stets einer Rechtfertigung (§ 45 Abs. 9 StVO) und sind im Regelfall nur zur Gewährleistung eines sicheren und flüssigen Straßenverkehrs zulässig, vgl. § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO. Aufgrund der Privilegienfeindlichkeit (siehe Kasten S. 13) des Straßenverkehrsrechts<sup>5</sup> können andere Begründungen, wie beispielsweise die Förderung klimaschonender Mobilitätsformen, nicht herangezogen werden. Ein größerer Spielraum besteht aber bei Maßnahmen zur Umsetzung von kommunalen Verkehrskonzepten. Denn die Straßenverkehrsbehörden können notwendige Anordnungen auch zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung treffen, § 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO. Kommunen können den Verkehr auf diese Weise auch zur Erreichung von planerischen Zielen einschränken.

4 Darunter verstehen wir das Parken auf gebührenpflichtigen Parkplätzen in Abgrenzung zum Bewohnerparken, das ein Parken im öffentlichen Straßenraum zu einem jährlichen Pauschalpreis ermöglicht (siehe Kasten S. 14).

5 Siehe zu diesem Begriff BVerwG, NZV 98, 427, 429; König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, Einleitung Rn. 52.

### Privilegienfeindlichkeit

Die sogenannte Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrs ist nicht nur ein wesentlicher und viel zitierter Rechtsgrundsatz, sie ist auch besonders irreführend. Zwar verweist die allgemeine Definition darauf, dass alle Verkehrsteilnehmer bei erlaubter Verkehrsteilnahme grundsätzlich gleichrangig sind. Diese vermeintliche Gleichrangigkeit führt aber gerade nicht zu einer Gleichbehandlung aller Verkehrsteilnehmer. Denn das Straßenverkehrsgesetz und die Straßenverkehrsordnung orientieren sich bei der „erlaubten Verkehrsteilnahme“ ganz wesentlich an den Bedürfnissen des motorisierten Individualverkehrs. Dies zeigt sich insbesondere daran, dass Beschränkungen des fließenden Verkehrs nur bei einer besonderen Gefahrenlage erfolgen dürfen (§ 45 Abs. 9 StVO) und das Parken von Pkw auf Fahrbahnen grundsätzlich überall dort erlaubt ist, wo es nicht ausdrücklich verboten wird.

Eine weitere Möglichkeit zur Reduzierung von Parkflächen ist deren Einziehung (siehe Kasten). Kommunen haben dabei im Rahmen der straßenrechtlichen Widmung<sup>6</sup> einen weitgehenden Spielraum. Eine vollständige Einziehung einer Straße setzt allerdings voraus, dass sie jede Verkehrsbedeutung verloren hat oder überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen.<sup>7</sup> Aus diesem Grund werden an eine vollständige Einziehung einer Straße hohe Anforderungen gestellt. Einige straßenrechtliche Regelungen setzen aber auch für nachträgliche Beschränkungen im Wege einer Teileinziehung überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls voraus,

etwa Luftreinhaltung und Verkehrssicherheit.<sup>8</sup> Eine rechtmäßige Teileinziehung von Parkflächen ist wesentlich leichter begründbar, wenn die Umgestaltung auf der Grundlage eines kommunalen Verkehrskonzepts erfolgt, das die unterschiedlichen öffentlichen und privaten Interessen berücksichtigt. Zudem ist zum Beispiel das Berliner Straßengesetz kürzlich dahingehend geändert worden, dass von einer Teileinziehung insbesondere dann Gebrauch gemacht werden soll, wenn zur Verkehrslenkung und Verkehrsberuhigung bestimmte Verkehrsarten auf Dauer ausgeschlossen werden sollen, § 4 Abs. 1 Satz 4 BerlStrG.<sup>9</sup> Ferner ist nur ein sehr eingeschränkter Rechtsschutz gegen die Einziehung von Verkehrsflächen möglich. Eine Klagemöglichkeit von betroffenen Anwohnern oder sonstigen Verkehrsteilnehmern gegen die von der Kommune getroffenen Festlegungen besteht in der Regel nicht.<sup>10</sup>

Wird eine Straße neu angelegt, können Kommunen – sofern es vor dem Hintergrund, dass Parken im öffentlichen Raum grundsätzlich erlaubt ist, straßenverkehrsrechtlich gerechtfertigt werden kann – von vornherein auf Parkflächen verzichten oder den Pkw-Verkehr durch die straßenrechtliche Widmung ausschließen.

### Einziehung

Einziehung (auch Entwidmung genannt) bedeutet, dass eine dem allgemeinen Verkehr gewidmete Straße dieser Funktion vollständig entzogen wird. Teileinziehung meint die nachträgliche Einschränkung der Widmung auf bestimmte Benutzungsrarten, Benutzungszwecke, Benutzerkreise sowie ggf. Benutzungszeiten (Letzteres nur BayStrWG).

6 Für Bundesfernstraßen: § 2 Abs. 1 FStrG; Landesrechtliche Regelungen: § 5 StrG BW, Art. 6 BayStrWG, § 3 BerlStrG, § 6 BbgStrG, § 5 BremLStrG, § 6 HWG, § 4 HStrG, § 7 StrWG MV, § 6 NStrG, § 6 StrWG NRW, § 36 LStrG RP, § 6 StrG SL, § 6 SächsStrG, § 6 StrG LSA, § 6 StrWG SH, § 6 ThürStrG.

7 Mit teils unterschiedlicher Terminologie: § 2 Abs. 4 FStrG, § 7 StrG BW, Art. 8 BayStrWG, § 4 BerlStrG, § 8 BbgStrG, § 7 BremLStrG, § 7 HWG, § 6 HStrG, § 9 StrWG MV, § 8 NStrG, § 7 StrWG NRW, § 37 LStrG RP, § 8 StrG SL, § 8 SächsStrG, § 8 StrG LSA, § 8 StrWG SH, § 8 ThürStrG.

8 Art. 8 BayStrWG, § 4 Abs. 1 Satz 2 BerlStrG, § 8 BbgStrG, § 9 StrWG MV, § 8 NStrG, § 7 StrWG NRW, § 8 SächsStrG, § 8 StrG LSA, § 8 ThürStrG.

9 Siehe auch Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung vom 5. Juli 2018, Art. 2, Änderung des Berliner Straßengesetzes.

10 BVerwG, Urt. v. 25.6.1969, IV C 77.67.

### 1.1.2 Steuerung durch Parkgebühren

Der Flächenbedarf von Parkraum ist hoch, und städtische Flächen sind knapp und teuer. Die Bereitstellung und der Unterhalt von öffentlichen Parkflächen binden beachtliche Finanzmittel in Kommunen. So belaufen sich die jährlichen Betriebskosten eines einzigen Stellplatzes auf 60 bis 300 Euro. Die Kosten der Errichtung von ca. 1.500 bis 5.000 Euro für einen Stellplatz im öffentlichen Raum kommen hinzu.<sup>11</sup> Daher ist es sinnvoll, den Verkehr nicht nur über die Bereitstellung, sondern auch über die Kosten von Parkraum zu steuern.

11 Die Betriebs- und Errichtungskosten variieren in unterschiedlichen Untersuchungen stark und ihre Höhe ist unter anderem auch davon abhängig, ob die Parkzonen bewirtschaftet werden oder nicht. So werden bei Notz (2017) 60 Euro und bei Becker (2016) 300 bis 500 Euro für den Unterhalt eines einzelnen Parkstandes ausgewiesen, für seine Errichtung 1.500 Euro bei Notz und 5.000 Euro bei Becker. Siehe dazu: Notz (2017): Die Privatisierung öffentlichen Raums durch parkende Kfz. Von der Tragödie einer Allmende. IVP-Discussion Paper, Berlin; sowie Becker (2016): Grundwissen Verkehrsökologie, Dresden.

Die kommunalen Handlungsspielräume für das Erheben von Parkgebühren sind sehr unterschiedlich.

#### Bewohnerparken und Kurzzeitparken

Beim **Bewohnerparken** handelt es sich um eine Bevorrechtigung von Bewohnern bestimmter Parkbereiche. Die zuständige Straßenverkehrsbehörde kann entweder Parkraum nur für Bewohner reservieren oder diese Bewohner von den hierfür eigentlich fälligen Parkgebühren befreien, § 45 Abs. 1b Nr. 2a StVO.

Beim **Kurzzeitparken** handelt es sich um das Parken auf gebührenpflichtigen Parkplätzen in Abgrenzung zum Bewohnerparken, das ein Parken im öffentlichen Straßenraum zu einem jährlichen Pauschalpreis ermöglicht.

Auf der einen Seite bestehen Handlungsspielräume im Hinblick auf die Gebühren für das Kurzzeitparken. Kommunen können ohne nähere Begründung Gebühren für das Parken im öffentlichen Raum erheben, § 6a

## Beschränkung des Dauerparkens

In der Bundesrepublik ist Parken auf öffentlichen Straßen grundsätzlich erlaubt – unabhängig davon, ob es sich um kurze oder lange Parkvorgänge handelt. Anders in der Schweiz. Dort ist anerkannt, dass ein Dauerparken je nach den örtlichen Gegebenheiten auch nicht gemeinverträglich sein kann und daher einer besonderen Bewilligung bedarf (sog. gesteigerter Gemeingebrauch). Der Vorteil dieser Regelung liegt insbesondere darin, dass Parken nicht im Zweifel überall erlaubt ist, sondern Kommunen bewusst über sinnvolle Flächen entscheiden.

Ändern kann dies in Deutschland kurzfristig am besten der Bund, indem er – mit Zustimmung des Bundesrates – die Straßenverkehrsordnung ändert. Das Bundesverfassungsgericht hat nämlich in den 1980er Jahren entschieden, dass die Bundesländer im Rahmen ihrer Straßengesetze das Parken als „ruhenden Verkehr“ nicht generell einschränken dürfen. Wollte man den Bundesländern die entsprechende Kompetenz einräumen, bedürfte es deswegen einer Verfassungsänderung. Die dafür erforderliche Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates ist jedoch nicht immer leicht zu erzielen.

Abs. 6 Satz 1 StVG. Die Kompetenz für die Festlegung des Gebührenrahmens liegt bei den Bundesländern (§ 6a Abs. 6 Satz 2 StVG), die häufig den Kommunen die Befugnis zur Schaffung einer eigenen Gebührenordnung übertragen. In der Regel besteht dadurch für Kommunen die Möglichkeit, für das Parken im öffentlichen Raum angemessene Gebühren festzulegen, die den Wert des Parkraums für den Nutzer, die Attraktivität der Parkflächen und die unterschiedlichen Bedarfe berücksichtigen. Möglich ist insbesondere auch eine dynamische Bepreisung durch zeitlich gestaffelte Gebühren in Anlehnung an die tageszeitlichen Nachfrageschwankungen.<sup>12</sup> Von dem Spielraum, angemessene Parkgebühren festzusetzen, machen Kommunen jedoch noch nicht genügend Gebrauch, vergleicht man die Parkgebühren, die in deutschen Innenstädten erhoben werden, mit denen in Städten des europäischen Auslands (siehe Abbildung 1).

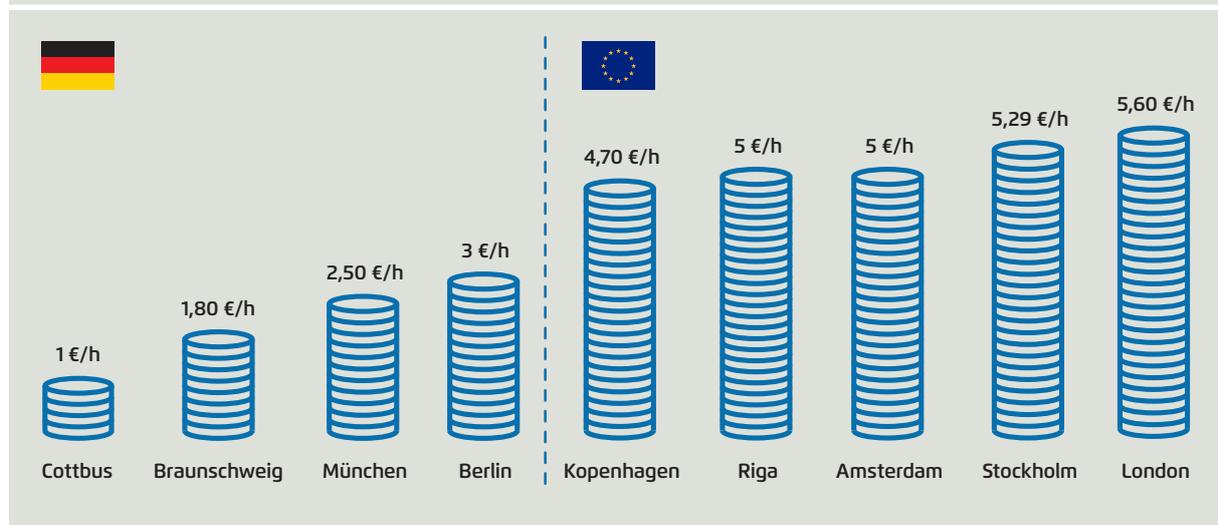
Auf der anderen Seite ist der kommunale Handlungsspielraum bei der Festlegung von Gebühren für das Bewohnerparken deutlich eingeschränkt. Die Kommunen sind bei der Festlegung der Gebührenhöhe an den vom Bund in der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt) festgesetzten Gebührenrahmen gebunden. Für die Ausstellung von Bewohnerparkausweisen kann danach maximal eine Gebühr von 30,70 Euro pro Jahr erhoben werden, ebenfalls deutlich weniger als in Städten des europäischen Auslands verlangt wird (siehe Abbildung 8). Dies lässt den Kommunen keinen ausreichenden Spielraum für eine angemessene Bepreisung des öffentlichen Raums, verhindert eine Steuerung des Mobilitätsverhaltens durch die Parkraumkosten und bevorteilt den privaten Pkw gegenüber öffentlichen und geteilten Verkehrsmitteln.<sup>14</sup>

- 12 BT-Drs. 15/1496, S. 6; zum Beispiel soll auch im Berliner Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg ab dem 1.10.2018 eine Parkraumbewirtschaftung mit unterschiedlichen Bewirtschaftungszeiten (Mo. bis Sa. von 09:00 bis 16:59 Uhr 1,00 €/h, 17:00 bis 22:00 Uhr 2,00 €/h) eingeführt werden.
- 13 ParkGebO der Städte Cottbus, Braunschweig, Berlin und München, <https://www.visitcopenhagen.com/copenhagen/transportation/parking-zones-prices>; [https://](https://www.visitcopenhagen.com/copenhagen/transportation/parking-zones-prices)

- [www.rigassatiksmeliv/en/services/parking-services/parking-services/](http://www.rigassatiksmeliv/en/services/parking-services/parking-services/); <https://www.parkeren-amsterdam.com/images/parkeerzones/parkeerzones-amsterdam.jpeg>, <http://www.stockholm.se/TrafikStadsplanering/Parkering/ny-plan-for-gatuparkering/>, <https://www.westminster.gov.uk/parking-zones-and-prices>.
- 14 Deutscher Städtetag (2015): Beschluss des Präsidiums vom 20.11.2015 der 406. Sitzung in Hamburg.

Gebühren für das Kurzzeitparken in deutschen und europäischen Großstädten im Vergleich

Abbildung 1



Quellen: Die ParkGebO sowie Internetseiten der genannten Städte<sup>13</sup>

Ein weiteres Hindernis für eine effektive Steuerung des Mobilitätsverhaltens durch die Parkraumbewirtschaftung sind die derzeit geltenden Bußgeldsätze. Für regelwidriges Parken ist je nach Parkverstoß in vielen Fällen nur ein Verwarnungsgeld in Höhe von 10, 15 Euro oder 20 Euro zu zahlen, Anlage (zu § 1 Absatz 1 BKatV) Bußgeldkatalog (BKat).<sup>15</sup> Die geringe Höhe der möglichen Sanktionen erschwert eine effektive Durchsetzung kommunaler Festlegungen. In der Praxis werden sowohl die Gebührenpflicht von Parkplätzen als auch sonstige Parkverbote häufig missachtet, ohne dass dafür spürbare Sanktionen verhängt werden können.

Der wirtschaftliche Wert von Flächen ist bei der Erhebung von Parkgebühren, insbesondere bei den Gebühren für Bewohnerparkplätze, stärker zu berücksichtigen; den Städten sind größere Handlungsspielräume einzuräumen. Einige Städte halten Beträge bis zu 300 Euro jährlich für gerechtfertigt und der Deutsche Städtetag hat in einem Präsidiumsbeschluss 2015 eine Anpassung der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt) gefordert, „soweit der Rahmen eine Untergrenze von 20,00 Euro und eine Obergrenze von 200,00 Euro pro Jahr nicht überschreitet“.<sup>16</sup> Eine erste Änderungsinitiative vor rund zehn Jahren fand keine Mehrheit in der Verkehrsministerkonferenz. Mit der erneuten Initiative im Jahr 2015 hat sich die Verkehrsministerkonferenz bisher noch nicht befasst. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

15 Hierbei handelt es sich um Regelsätze, die von gewöhnlichen Tatumständen ausgehen, vgl. § 1 Abs. 2 BKatV. Mehrere ununterbrochene örtlich identische Parkverstöße stellen ein Dauerdelikt dar. Zwischen ihnen besteht keine Tatmehrheit. Ergehen zwei Bußgeldbescheide, so ist der zweite von vornherein unwirksam, OLG Jena, DAR 2006, 162-163. Das Verwarnungsgeld darf in diesen Fällen also nur einmal erhoben werden. Allerdings sind in der Anlage BKatV zum Teil Abstufungen der Höhe des Verwarnungsgeldes je nach Dauer des Parkverstoßes vorgesehen. So kostet zum Beispiel unzulässiges Parken (§ 12 Abs. 2 StVO) in den Fällen, in denen das Halten verboten ist, zunächst 15 Euro. Dauert der Verstoß länger als eine Stunde, werden 25 Euro fällig.

16 Deutscher Städtetag (2015), Beschluss des Präsidiums vom 20.11.2015 der 406. Sitzung in Hamburg.

## 1.2 Förderung von Carsharing-Angeboten

Carsharing ist ein Mobilitätsangebot, welches das Verkehrsangebot der Städte und die Verkehrsmittelverfügbarkeit ihrer Bewohner steigert. Bundesweit nehmen die verschiedenen Carsharing-Angebote zu. Sie umfassen stationsunabhängige und stationsbasierte Angebote und erweitern sich um das sogenannte Scooter-, Bike- und auch Ridesharing (die an dieser Stelle nicht behandelt werden).<sup>17</sup> Die Angebote erfreuen sich stetig wachsender Beliebtheit und sind auch zunehmend in kleineren Städten und Gemeinden zu finden. Die Angebote sichern und erweitern die Mobilität der Stadtbevölkerung und bieten ein Potenzial zur Flächenentlastung (siehe Abbildung 3). Die Förderung dieser Angebote bietet darüber hinaus das Potenzial, durch eine geringere Autobesitzquote mehr nutzbare öffentliche Fläche zu schaffen. Jedoch wird auch hier die Bevorrechtigung des privaten Pkw deutlich: Vergleicht man beispielsweise die Kosten, die ein Carsharing-Unternehmen für die Nutzung eines Stellplatzes zu entrichten hat – die Kosten variieren je nach Stadt zwischen 180 und 840 Euro pro Jahr<sup>18</sup> –, mit den Kosten eines durchschnittlichen Bewohnerparkausweises (max. 30,70 Euro/Jahr), wird offenbar, wie sehr das gemeinschaftlich genutzte Auto gegenüber dem privaten Pkw benachteiligt wird.

Kommunen, zu deren Kernkompetenzen es gehört, über die Flächennutzung im öffentlichen Raum zu entscheiden, können erheblichen Einfluss auf die Attraktivität des Carsharing-Angebots nehmen.

Bei der Bereitstellung bzw. Förderung von Carsharing ist zwischen stationsbasierten und stationsungebundenen Angeboten zu unterscheiden (siehe Abbildung 2).

17 Die Potenziale des Bikesharings für einen nachhaltigen Stadtverkehr werden in der Veröffentlichung „Bikesharing im Wandel – Handlungsempfehlungen für deutsche Städte und Gemeinden zum Umgang mit stationslosen Bikesharing-Systemen“ dargestellt, siehe: <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/bikesharing-im-wandel>. Letzter Zugriff am 7.8.2018.

18 Die Kosten beziehen sich auf einen Stellplatz stationsbasierten Carsharings. Auskunft des Bundesverbands CarSharing.

Bei stationsgebundenem Carsharing im öffentlichen Straßenraum ist die Ausweisung fester Stellplätze zentrale Voraussetzung und diese bedarf einer entsprechenden Genehmigung (Sondernutzungserlaubnis) durch die Kommune. Bei stationsungebundenem Carsharing sind zwar keine festen Stationen im öffentlichen Raum erforderlich – und entsprechend ist auch keine Sondernutzungserlaubnis notwendig. Ausreichend verfügbare Stellplätze zu attraktiven Bedingungen und – bei elektrifizierten Angeboten – ausreichende Ladeinfrastruktur sind jedoch auch in dieser Variante wesentliche Erfolgsfaktoren.

### 1.2.1 Zuweisung exklusiver Stellplätze an stationsbasierten Carsharing-Stationen

Kommunen können stationäre Carsharing-Angebote sinnvoll steuern, indem sie Anbietern exklusive Stellplätze zuweisen. Dies ist möglich über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis. Eine solche ist erforderlich, weil Errichtung und Betrieb einer Carsharing-Station keinen Gemeingebrauch, sondern eine Sondernutzung der öffentlichen Straßen darstellen.

Zunächst kann nach den Vorgaben des (Bundes-)Carsharinggesetzes (CsgG) für Bundesstraßen eine exklusive Sondernutzungserlaubnis an bestimmte Carsharing-Anbieter vergeben werden, § 5 CsgG. Voraussetzung ist hierfür ein wettbewerbliches Verfahren unter der Vorgabe konkreter Anforderungen an das Carsharing-Angebot und die Fahrzeugflotte. Die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis nach dem CsgG gilt nur für Bundesstraßen. Für Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen gibt es keine entsprechende gesetzliche Grundlage. Daher wäre der Erlass von Landes-Carsharinggesetzen sinnvoll, die parallel zum CsgG für diese Straßen die Möglichkeit einer exklusiven Sondernutzungserlaubnis vorsehen.

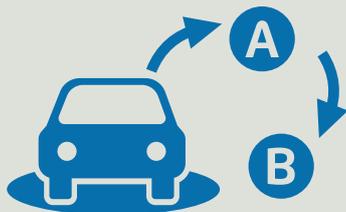
Bereits jetzt besteht aber – insbesondere für kommunale Straßen – die Möglichkeit, Sondernutzungserlaubnisse nach allgemeinem Landesstraßenrecht zu erteilen und dabei Vorgaben für Carsharing-Stationen zu definieren. Die Vorgabe von Anforderungen bei der Erteilung der straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis wird jedoch dadurch begrenzt, dass dabei nach den meisten Landesstraßengesetzen nur straßenbezogene Kriterien, zum Beispiel die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, berücksichtigt werden dürfen. Nur nach einigen

Die Carsharing-Varianten im Vergleich

Abbildung 2

#### Stationsungebunden

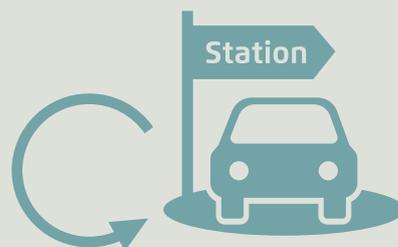
Das Fahrzeug ist auf öffentlichen Parkplätzen innerhalb eines definierten Geschäftsgebietes zu finden und steht dort, wo es der letzte Kunde abgestellt hat. Es gibt keine festen Rückgabestationen, sodass One-Way-Fahrten innerhalb des Stadtgebiets möglich sind. Die Buchung erfolgt über das Smartphone und die Fahrzeuge können kurzfristig (ca. 15 Minuten vor Abfahrt) reserviert werden. Anbieter flexibler Carsharing-Angebote stellen 7.900 Fahrzeuge – vor allem in großen Ballungsgebieten.



#### Stationsbasiert

Das Fahrzeug ist an festen Mietstationen zu finden, muss dort abgeholt und auch dorthin zurückgebracht werden. Die Buchung kann über das Smartphone, das Internet oder telefonisch erfolgen. Das Fahrzeug kann mehrere Wochen im Voraus reserviert werden. Stationsbasierte Carsharing-Angebote sind auch in kleineren und mittelgroßen Städten verfügbar.

Stationsbasierte Anbieter haben insgesamt 10.050 Fahrzeuge an 5.000 Stationen in ganz Deutschland stationiert.



Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesverband CarSharing e.V. (2018)



Abbildung 3: Carsharing-Angebote ersetzen je nach Studie 8 bis 20 private PKW.

Landesstraßengesetzen<sup>19</sup> können auch sonstige öffentliche Belange, wie Umweltschutzgesichtspunkte, herangezogen werden. Zudem zeigt die unterschiedliche Rechtsprechung zu einzelnen Landesstraßengesetzen, dass kein einheitlicher Handlungsrahmen für Kommunen besteht. So ist nach dem jeweiligen Landesstraßengesetz individuell zu bestimmen, welche Aspekte bei der Erteilung der Erlaubnis zu berücksichtigen sind. Zulässig ist aus Umweltschutzgründen zumindest in einigen Bundesländern<sup>20</sup> die Vorgabe einer Teilelektrifizierung der Carsharing-Flotte. Da für viele Carsharing-Anbieter der Einsatz von Elektrofahrzeugen derzeit noch nicht wirtschaftlich ist und sie deshalb diese Vorgabe möglicherweise nicht erfüllen können, sollte die Kommune bei der Vorgabe einer Elektrifizierung aber genau abwägen, ob dies für das verkehrsentlastende Carsharing momentan noch eine kontraproduktive Hemmwirkung haben könnte.

Weitere Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung des stationären Carsharing-Angebots gegenüber den Nutzern, wie nach dem CsgG, sind nach allgemeinem Straßenrecht allerdings nur bedingt möglich. Denn derartige Anforderungen haben meist nur einen mittelbaren Bezug zur Straße oder zu Umweltschutzgesichtspunkten und sonstigen öffentlichen Belangen, sofern sie überhaupt berücksichtigt werden können.<sup>21</sup> Bei der Vorgabe von bestimmten, für attraktive Carsharing-Angebote wesentlichen Anforderungen (z. B. die Gewährung von Vergünstigungen für Inhaber von ÖPNV-Karten) sind Kommunen deshalb sehr eingeschränkt.

19 § 21 StrWG SH, § 19 HWG, § 18 BremLStrG, § 11 BerlStrG.

20 Dies sind jedenfalls Berlin, Hamburg, Schleswig-Holstein, Bremen, Nordrhein-Westfalen und darüber hinaus evtl. auch Sachsen und Niedersachsen.

21 Zum Beispiel ist die Vorgabe nach dem CsgG, dass die Fahrzeugbuchung, -abholung und -rückgabe an 24 Stunden täglich möglich sein muss (siehe Anlage (zu § 5 Abs. 4 Satz 3) Eignungskriterien, Teil 1 Nr. 1.2.1) kein unmittelbar straßenbezogener Aspekt und hat auf den Umweltschutz nur mittelbar einen Einfluss, indem das umweltschonende Carsharing komfortabler gemacht wird.

Wünschenswert wäre eine Klarstellung in den Landesstraßengesetzen, welche Aspekte bei der Erteilung der Erlaubnis berücksichtigungsfähig sind. Dazu sollte eine Vorschrift aufgenommen werden, die speziell die Sondernutzung für Carsharing-Stationen regelt und die zulässige Kriterien für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis festlegt. Neben Vorgaben zur Emissionsarmut könnte zum Beispiel ein Kriterium sein, dass Carsharing-Fahrzeuge im Sinne einer Grundversorgung stadtweit und nicht nur im Zentrum nutzbar sind. Letzteres ist sinnvoll, wenn man unterstellt, dass Carsharing zunehmend an Bedeutung gewinnen und auch die Anzahl der Carsharing-Fahrzeuge steigen wird. Allerdings ist zu beachten, dass eine solche Vorgabe für die Einbindung kleinerer Carsharing-Initiativen zum jetzigen Zeitpunkt (noch) kontraproduktiv sein könnte, da diese die Anforderung gegebenenfalls nicht erfüllen können. Ein sinnvoller Lösungsweg ist es, zunächst allgemein zu formulieren, nach welcher Art von Kriterien die Sondernutzungserlaubnis erteilt werden kann (z. B. „umweltbezogene Kriterien“) und anschließend – zum Beispiel eingeleitet durch das Wort „insbesondere“ – spezifische Kriterien zu benennen. So gewinnen Kommunen einerseits Rechtssicherheit im Hinblick auf die Zulässigkeit bestimmter Kriterien und andererseits bleibt ihr Handlungsspielraum für eine individuelle Handhabung vor Ort aufrechterhalten. So kann auch kleineren Carsharing-Initiativen Rechnung getragen werden.

Lehnt der Landesgesetzgeber eine entsprechende Anpassung des Straßenrechts ab, bekräftigt das den Bedarf für den Erlass von Landes-Carsharinggesetzen.

Ungeachtet der Einschränkung, dass meist nur straßenbezogene Kriterien und nur nach einigen Landesstraßengesetzen andere öffentliche Belange berücksichtigt werden dürfen, haben Kommunen die Möglichkeit, Vorgaben für die Ausgestaltung des Carsharing-Angebots zu machen. Sie können diese entweder als Nebenbestimmungen zur Sondernutzungserlaubnis ausgestalten oder mit interessierten Anbietern die Anforderungen im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages vereinbaren, dessen Abschluss Voraussetzung für die Erteilung der konkreten Sondernutzungserlaubnis sein kann. Eine solche übergreifende Vereinbarung muss je nach Umfang und Ausgestaltung in einem wettbewerblichen Verfahren vergeben werden.

### 1.2.2 Vorgaben für stationsunabhängiges Carsharing

Bei stationsungebundenem Carsharing sind Vorgaben zur Gestaltung des Carsharing-Angebots und eine entsprechende Steuerung über das Mittel der Sondernutzungserlaubnis nicht möglich, da stationsunabhängige Angebote – zumindest wenn man der höchstrichterlichen Rechtsprechung<sup>22</sup> folgt – vom Gemeingebrauch erfasst werden. So kann auch keine exklusive Sondernutzungserlaubnis nach dem CsgG erteilt werden, da sie nur bei stationsbasierten Modellen greift.

Eine sinnvolle Handlungsmöglichkeit zur Bestimmung von Anforderungen besteht im Bereich des stations-

22 BVerwG, Urt. v. 3.6.1982, 7 C 73/79; OVG Hamburg, Beschl. v. 19.6.2009, 2 Bs 82/09.

## Carsharing im öffentlichen Raum ist kein Gemeingebrauch

Carsharing-Angebote im öffentlichen Raum sind als Sondernutzung einzustufen und daher genehmigungsbedürftig.

Während dies für stationäre Carsharing-Angebote unstrittig ist, haben einzelne Gerichte – so etwa das Bundesverwaltungsgericht in den 1980er Jahren – für stationsunabhängige Carsharing-Angebote eine andere Auffassung vertreten. Diese Entscheidungen würdigen jedoch nicht ausreichend, dass Anbieter stationsunabhängiger Angebote zumindest bei entgeltlichen Geschäftsmodellen vorrangig gewerbliche Zwecke im Sinne des Straßenrechts verfolgen. Angesichts der angeführten Gerichtsentscheidungen wäre eine landesgesetzliche Klarstellung hierzu jedoch sinnvoll.

unabhängigen Carsharings aber in dem Abschluss von Vereinbarungen mit Carsharing-Anbietern. Dadurch können individuell Vorgaben zur Carsharing-Flotte im Austausch gegen bestimmte Bevorrechtigungen und Erleichterungen (z. B. der Erlass von Parkgebühren) durchgesetzt werden.

### 1.2.3 Parkraummanagement und Bevorrechtigungen

Das Parkraummanagement (siehe Abbildung 4) bietet sinnvolle Ansatzpunkte zur Förderung von Carsharing-Angeboten. Im Bereich der Ausweisung von Parkflächen und der Parkraumbewirtschaftung können Carsharing-Fahrzeuge bzw. deren Fahrer bevorrechtigt werden.

Hierzu sehen das CsgG und das Elektromobilitätsgesetz (EmoG) folgende stellplatzbezogene Bevorrechtigungen vor, die inhaltsgleich sind und kombiniert werden können. Dies sind die

- Reservierung von Stellplätzen und die
- Ermäßigungen oder Befreiungen von der Pflicht zur

Zahlung von Parkgebühren, § 3 Abs. 2 CsgG, § 3 Abs. 4 EmoG.

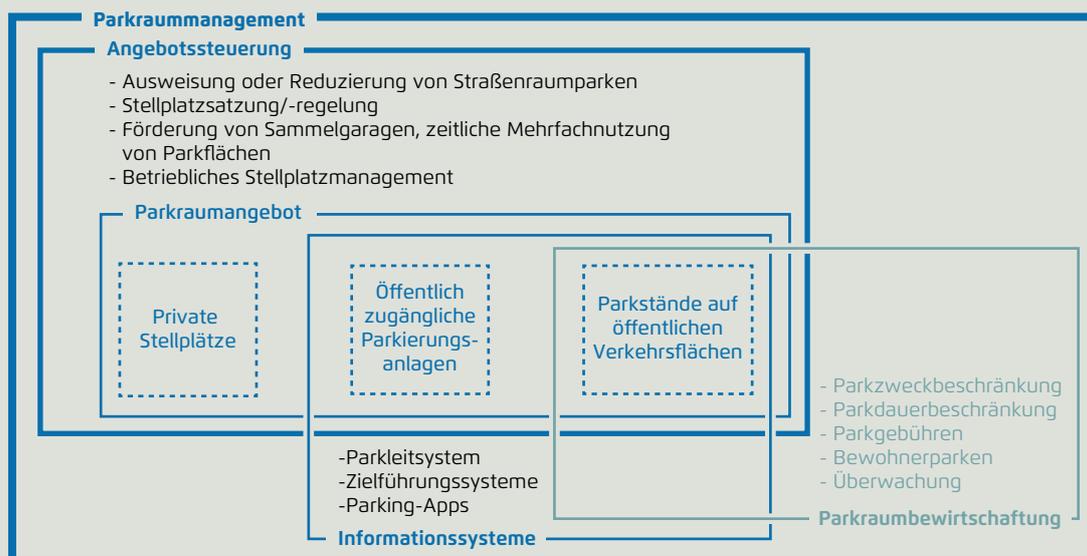
Auch in Bewohnerparkbereichen könnten bislang nicht reservierte Parkflächen zur allgemeinen Nutzung für Carsharing-Fahrzeuge nach Maßgabe des CsgG reserviert werden und von der Parkgebührenpflicht freigestellt werden.<sup>23</sup>

Um diese Möglichkeiten nutzen zu können, sind allerdings zunächst Änderungen im Straßenverkehrsrecht erforderlich, da die im CsgG vorgesehenen Bevorrechtigungen und Verkehrszeichen noch nicht in die StVO eingeführt worden sind. So ist eine Ausweisung von Carsharing-Parkplätzen mittels spezieller straßenverkehrsrechtlicher Beschilderung bislang noch nicht möglich.

23 Nach Ansicht des BMVI wäre dafür allerdings eine Änderung der Verwaltungsvorschrift zur StVO erforderlich, vgl. Begründung zum Entwurf des CsgG, Stand 21.12.2016, S. 30.

Parkraummanagement und Parkraumbewirtschaftung

Abbildung 4



Quelle: Eigene Darstellung nach Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2004): Leitfaden Parkraumbewirtschaftung, Berlin



Abbildung 5: Elektrisches Carsharing kann die ohnehin positiven Effekte geteilter Mobilität noch verstärken.

Grundsätzlich gilt: Die Nutzer stationsunabhängiger Carsharing-Angebote können nur diejenigen Carsharing-Stellplätze nutzen, die nicht aufgrund einer Sondernutzungserlaubnis an konkrete Unternehmen für stationsbasiertes Carsharing vergeben sind. Deshalb spielen die straßenverkehrsrechtlichen Privilegierungen für stationsunabhängige Carsharing-Fahrzeuge eine besonders wichtige Rolle.

Die allgemeine Parkraumbewirtschaftung kann für die Förderung stationärer und nicht stationärer Carsharing-Angebote nur im Zusammenspiel mit einer weiteren Privilegierung von Carsharing-Fahrzeugen eine ausreichende Steuerungswirkung entfalten. Allerdings setzt sie dadurch eine wichtige Rahmenbedingung für den Erfolg von Carsharing-Angeboten und ist deswegen in ihrer Auswirkung nicht zu unterschätzen.

Jenseits von parkraumbezogenen Sonderrechten erlaubt das EmoG (§ 3 Abs. 4) für Nutzer von Elektrofahrzeugen – und damit auch für Nutzer von elektrifizierten Carsharing-Angeboten – noch weitere straßenverkehrsrechtliche Privilegierungen; neben der umstrittenen Nutzung von Busspuren sind beispielsweise Ausnahmen von Zufahrtsbeschränkungen oder Durchfahrtsverboten möglich. Diese Privilegierungsmöglichkeiten gelten generell für elektrisch betriebene Fahrzeuge (siehe Abbildung 5). Dabei ist es unerheblich, ob es sich um stationsbasierte oder stationsunabhängige Carsharing-Fahrzeuge handelt.

#### 1.2.4 Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen des Baurechts

Für beide Formen des Carsharings können Kommunen Stellplätze in Bebauungsplänen ausweisen. Bauvorhaben an der entsprechenden Stelle müssen diesen Festsetzungen dann grundsätzlich entsprechen, vgl. §§ 8 Abs. 1, 30 ff. BauGB.

Insbesondere auf der Grundlage des Bauordnungs- bzw. Bauplanungsrechts können auf diese Weise günstige Rahmenbedingungen für das Carsharing geschaffen werden. In Betracht kommt zum Beispiel im Bereich des stationären Carsharings der Erlass einer Stellplatzsatzung auf der Basis des Bauordnungsrechts. Dadurch wird es möglich, bei der Aufstellung eines Carsharing-Konzepts die nach den Landesbauordnungen bestehende Verpflichtung zur Errichtung von Stellplätzen einzuschränken.

### 1.3 Neuaufteilung des öffentlichen Raums durch (Um-)Widmung

Mehr Wege für Radfahrer und Fußgänger, sicherere Kreuzungen und Querungen sowie die Verkehrssicherheit im Allgemeinen, die Ausweisung von Lieferzonen, die Schaffung attraktiver Grünflächen, die barrierearme Verkehrsraumgestaltung – die Gründe für eine Neuaufteilung des öffentlichen Raums sind vielfältig. Möchten Städte und Gemeinden nachhaltige und stadtverträgliche Planungen umsetzen, werden Umgestaltungen in der Regel mit einer Neuaufteilung von Straßen und oft vom Wegfall von Parkflächen (siehe Abbildung 6 und 7) begleitet.

Einen relativ großen Spielraum für eine rechtssichere Umsetzung haben Kommunen im Rahmen der straßenrechtlichen Widmung.<sup>24</sup> Sie bietet Städten und Gemeinden einen weitgehenden Entscheidungsspielraum, welche Flächen sie als öffentliche Verkehrsfläche zur Verfügung stellen wollen. Zudem können sie die Nutzungsmöglichkeit auf bestimmte Verkehrsarten, etwa den Radverkehr, begrenzen.<sup>25</sup> So ist es möglich, freiwerdende Parkflächen für andere Verkehrsarten oder auch für gänzlich andere Verwendungen zu nutzen, zum Beispiel als Spielplätze oder als Aufenthaltsflächen. Durch eine solche Teileinziehung wird die Widmung nachträglich auf bestimmte Benutzungsarten, Benutzungszwecke oder Benutzerkreise beschränkt. Allein das Bayerische Straßen- und Wegegesetz erlaubt explizit auch eine nachträgliche Beschränkung der Widmung auf bestimmte Benutzungszeiten.<sup>26</sup> So kann eine Beschränkung der Widmung für bestimmte Verkehrsarten auch nur für bestimmte, auf Dauer festgelegte Zeiten erfolgen.

24 Für Bundesfernstraßen: § 2 Abs. 1 FStrG; Landesrechtliche Regelungen: § 5 StrG BW, Art. 6 BayStrWG, § 3 BerlStrG, § 6 BbgStrG, § 5 BremLStrG, § 6 HWG, § 4 HStrG, § 7 StrWG MV, § 6 NStrG, § 6 StrWG NRW, § 36 LStrG RP, § 6 StrG SL, § 6 SächsStrG, § 6 StrG LSA, § 6 StrWG SH, § 6 ThürStrG.

25 Beschränkungen der Verkehrsarten oder der Benutzungszwecke sind auf dieser Ebene aber nur zulässig, soweit sie aufgrund der Verkehrsfunktionen, die der Straße mit der Widmung zugeordnet sind (etwa: Fahrstraße/Fußgängerstraße), oder aufgrund der straßenbaulichen Belastungsgrenze (insbesondere: Gewichtsgrenze) erforderlich sind, BVerfGE 67, 299.

26 Siehe Art. 8 Abs. 1 S. 2 BayStrWG.



Abb. 6: Vorher: Die „Siegener Platte“ über dem Fluss mit ca. 200 Parkplätzen. In der nahen Umgebung Parkhäuser, die nicht ausgelastet sind.

Möglich ist also eine temporäre Umwidmung dergestalt, dass auf einer Straße zu bestimmten Zeiten dauerhaft zum Beispiel nur Fußgängerverkehr in der Widmung zugelassen wird. Denkbar ist beispielsweise die Einrichtung einer zeitlich beschränkten Fußgängerzone für jeden Sonntag von 10 bis 18 Uhr (ggf. auch zusätzlich jahreszeitlich beschränkt, etwa Juni bis September).<sup>27</sup> Möglich ist es auch, in einer Teileinziehungsanordnung den Liefer- und Anliegerverkehr auf bestimmte Tageszeiten zu begrenzen und im Übrigen nur Fußgänger- und Radfahrerverkehr zuzulassen.<sup>28 29</sup> Wichtig ist dabei die

27 Zum Vorstehenden: Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 04.12.2013, betreffend temporäre Straßenumwidmungen in München, siehe: <https://www.muenchen-transparent.de/dokumente/3158933>. Letzter Zugriff am 14.5.2018.

28 Vgl. BayVGh, Urt. v. 11.11.1971, 70 VIII 69; OVG Lüneburg, Beschl. v. 29.12.2015, 7 ME 53/15; OVG NRW, Urt. v. 4.8.1994, 23 A 1518/92.

29 Temporäre Straßensperrungen können darüber hinaus bei übermäßiger Straßenbenutzung durch Veranstaltungen



Abbildung 7: Nachher: Statt kostspieliger Sanierung: Die Entfernung der Platte schafft eine Erholungs- und Begegnungszone mitten in der Stadt. Für Autos bieten die Parkhäuser ausreichend Platz.

dauerhafte Geltung der Beschränkung; eine kurzfristige Widmungsbeschränkung für einen Tag ist nicht zulässig. Eine Umwidmung muss von der Kommune aber gerechtfertigt werden.<sup>30</sup> So setzen einige straßenrechtliche Regelungen auch für nachträgliche Beschränkungen

auf der Grundlage des § 29 Abs. 2 StVO erfolgen. Zudem können temporäre Straßensperrungen auf § 45 Abs. 1 StVO gestützt werden, wenn die in der Vorschrift genannten Schutzgüter verletzt sind oder wenn der Kraftfahrzeugverkehr bereits durch eine straßenrechtliche Teileinziehung beschränkt wurde und eine Sperrung nach pflichtgemäßem Ermessen im Einzelfall möglich ist; vgl. Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 4.12.2013, betreffend temporäre Straßenumwidmungen in München, siehe: <https://www.muenchen-transparent.de/dokumente/3158933>. Letzter Zugriff am 14.5.2018.

30 Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Straßen- und Straßenverkehrsrecht gegenwärtig noch stark auf den motorisierten Individualverkehr ausgerichtet ist. Darüber hinaus kann eine Umwidmung vom Autoverkehr zum Beispiel zum Fahrradverkehr aufgrund der dann notwendigen baulichen Veränderungen auch mit hohen Kosten verbunden sein.

im Wege einer Teileinziehung voraus, dass überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls, zum Beispiel Luftreinhaltung und Verkehrssicherheit, vorliegen. Die Teileinziehung von Parkflächen kann wesentlich leichter begründet werden, wenn der Umgestaltung ein kommunales Verkehrskonzept zugrunde liegt, das die unterschiedlichen öffentlichen und privaten Interessen berücksichtigt. Zukünftig wird das Berliner Straßengesetz außerdem vorsehen, dass von einer Teileinziehung insbesondere dann Gebrauch gemacht werden soll, wenn zur Verkehrslenkung und Verkehrsberuhigung bestimmte Verkehrsarten auf Dauer ausgeschlossen werden sollen (siehe zur Teileinziehung bereits oben unter Teil A 1.1.1).

Insgesamt bietet die (Um-)Widmung eine effektive Möglichkeit, die Attraktivität klimaschonender und stadtverträglicher Mobilitätsformen, wie den Fahrradverkehr oder den ÖPNV, zu stärken. Eine Klagemöglichkeit von betroffenen Anwohnern oder sonstigen Verkehrsteilnehmern gegen die von der Kommune getroffenen Festlegungen besteht in der Regel nicht.



## 02 | Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Durch die heutigen Gesetze wird es Kommunen erschwert, die Verkehrsflüsse vor Ort und eine gemeinwohlorientierte Straßen- und Parkraumaufteilung mit der Förderung des Umweltverbundes und der Verkehrssicherheit, insbesondere für die schwächeren Verkehrsteilnehmer, in Einklang zu bringen. Um die Mobilitätswende vor Ort stärker voranzutreiben, müssen Kommunen jedoch in der Lage sein, über die bestehenden und sich in absehbarer Zukunft weiter verschärfenden Nutzungskonflikte selbst entscheiden zu dürfen. Das Recht ist daher so anzupassen, dass die Kommunen im Sinne ihrer eigenen Zielstellungen handlungsfähig sind. Daher besteht dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

### 2.1 Grundlegende Neuordnung des Rechtsrahmens

Ein im Sinne der Verkehrswende angemessener Rechtsrahmen müsste sich insbesondere an den folgenden Zielen ausrichten:

- der gleichrangigen Leichtigkeit des Verkehrs für alle Verkehrsteilnehmer und der dadurch verbesserten Leistungsfähigkeit des Gesamtverkehrssystems,
- der körperlichen Unversehrtheit für alle Verkehrsteilnehmer,
- dem allgemeinen Gesundheits- und Klimaschutz (inkl. Luftreinheit).

Auf dieser Grundlage würden insbesondere die Interessen von Radfahrern, Fußgängern und Anwohnern sowie die Etablierung neuer Mobilitätsangebote (wie Car- und Bikesharing) deutlich mehr Gewicht erhalten als bislang. Die aktuell bestehenden Gesetze treffen wichtige Regelungen zum Verkehr; sie orientieren sich aber vorwiegend an den Interessen des motorisierten Individualverkehrs.

Dies zeigt sich im Bereich des Straßen- und Straßenverkehrsrechts besonders deutlich bei den Vorgaben zum Parkraummanagement. Im für den Verkehr gewidmeten öffentlichen Raum ist das Abstellen von Fahrzeugen grundsätzlich erlaubt (ruhender Verkehr). Nur unter besonderen Voraussetzungen (wie etwa hohem Parkdruck) können Kommunen diese Nutzung einschränken. Zudem adressiert die Straßenverkehrsordnung – wenngleich vom Begriff des Fahrzeugs auch nicht motorbetriebene Fahrzeuge wie Fahrräder erfasst

sind<sup>31</sup> – zumeist Kraftfahrzeuge (siehe etwa die Regelungen zu Geschwindigkeitsbeschränkungen, § 3 StVO, zur Pflicht zur Benutzung von Fahrtrichtungsanzeigern, § 9 StVO, zum Abschleppen von Fahrzeugen, § 15a StVO). Diese Hierarchie benachteiligt alle anderen Verkehrsteilnehmer und wird dem Wert des öffentlichen Raums als Lebensraum für alle nicht gerecht.

Daneben bezweckt das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) den Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und enthält deswegen auch Vorgaben für die durch den Verkehr verursachten Emissionen. Im Hinblick auf das oben genannte Ziel, die gleichrangige Leichtigkeit des Verkehrs für alle Verkehrsteilnehmer, bleibt das Gesetz aber bruchstückhaft, da es nur Teilbereiche umfasst. So ist zwar geregelt, dass Kraftfahrzeuge so beschaffen sein müssen, dass ihre Emissionen die einzuhaltenden Grenzwerte nicht überschreiten (§ 38 Abs. 1 S. 1 BImSchG). Diese Regelung ist jedoch nicht abschließend und hat aufgrund ihrer allgemeinen Formulierung nur geringe praktische Relevanz.<sup>32</sup> Zudem können nach den kürzlich ergangenen Entscheidungen des BVerwG zu sogenannten „Fahrverboten“ für Dieselfahrzeuge<sup>33</sup> zwar (beschränkte) Verkehrsverbote für (bestimmte) Kraftfahrzeuge in rechtlich zulässiger Weise angeordnet werden. Allerdings lassen nach Ansicht des Gerichts die derzeit geltenden Regelungen des Bundes-Immissionsschutzrechts für sich genommen derartige Verkehrsverbote nicht zu; ihre Zulässigkeit ergibt sich erst unter Berücksichtigung des Europarechts. Außerdem stellt das Gericht fest, dass der Vollzug von Verkehrsverboten ohne eine Kennzeichnung der von einem Verkehrsverbot ausgenommenen Kraftfahrzeuge, etwa durch eine „Blaue Plakette“, deutlich erschwert sein dürfte.<sup>34</sup> Auch stellt die Möglichkeit, Verkehrsverbote für Kraftfahrzeuge anzuordnen, nur eine punktuelle Handlungsoption dar, die sich nicht in ein umfassendes Handlungsinstrumentarium einfügt.

31 Mütter, in: Freyermann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, § 2 StVO Rn. 24.

32 Jarass, BImSchG, § 38 Rn. 1.

33 BVerwG, Urt. v. 27.2.2018, 7 C 26.16 bzw. 7 C 30.17, zu Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge wegen der Nichteinhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid in Düsseldorf und Stuttgart.

34 Dies führt nach Auffassung des BVerwG aber nicht zur Rechtswidrigkeit einer Verbotsregelung.

Die beschriebenen Defizite der aktuellen Rechtslage müssen dringend beseitigt werden. Bundes- und Landesgesetzgeber sollten im Rahmen ihrer jeweiligen Gesetzgebungskompetenzen tätig werden und den Kommunen bessere Mittel zur aktiven Gestaltung der Verkehrswende an die Hand geben.

Dies ist eine große Herausforderung und vor dem Hintergrund der bestehenden Dringlichkeit sollte die Bundesregierung mit diesem Vorhaben so schnell wie möglich beginnen. Im Folgenden werden einige konkrete Maßnahmen angeführt, die die genannten Defizite zumindest in wichtigen Teilen beseitigen würden und die auch vor einer grundlegenden Neugestaltung des Rechtsrahmens umgesetzt werden könnten.

## 2.2 Einzelne Maßnahmen des Gesetzgebers

Zentrale Hebel zur Gestaltung der kommunalen Verkehrswende sind vor allem Maßnahmen zum Parkraummanagement und zur Förderung neuer Mobilitätsangebote. Deswegen sollte der Gesetzgeber an diesen beiden Punkten ansetzen und den Gestaltungsspielraum der Kommunen vergrößern.

### 2.2.1 Parkraum

#### a) Erlaubnispflicht bei längeren Parkvorgängen

Gesetzgeberischen Handlungsbedarf gibt es insbesondere bei der generellen Bewertung des Parkens als Gemeingebrauch. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die durchschnittliche Standzeit von Pkw auf öffentlichen Stellplätzen häufig bei circa 23 Stunden pro Tag liegt.<sup>35</sup> Es geht in diesen Fällen daher nicht um ein vorübergehendes Parken, sondern um eine auf Dauer angelegte Nutzung des begrenzten öffentlichen Raums. Diese Parkvorgänge sollten daher nicht ohne Weiteres als klassischer Gemeingebrauch ohne Nutzungsbeschränkung verstanden werden.<sup>36</sup>

Ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt könnte insbesondere im Straßenverkehrsrecht geregelt werden. So wäre es etwa möglich, das Parkverbot als Regelfall in die StVO (z. B. in § 12, der das Halten und Parken regelt) aufzunehmen. Dieses könnte sich jedenfalls auf längere Parkvorgänge beziehen. Das längere Parken im öffentlichen Raum wäre dann nur zulässig, wenn es im Einzelfall erlaubt wird. Dadurch würden im öffentlichen Raum mehr Kapazitäten für die Mobilität aller Verkehrsteilnehmer geschaffen.

Diese Regelung würde im Ergebnis der Rechtslage in der Schweiz ähneln und den Gedanken aufgreifen, dass die Nutzung des öffentlichen Raums über einen längeren Zeitraum nicht gemeinverträglich ist.

#### b) Bepreisung von Parkflächen

Tätig werden sollte der Gesetzgeber auch im Bereich der Bepreisung von Parkflächen.

Hierbei ist zu differenzieren, wie und in welcher Höhe Parkflächen überhaupt bepreist werden.

Bislang ist die Parkraumbewirtschaftung weniger als Mittel zur gerechteren Flächenverteilung unter allen Verkehrsteilnehmern denn als Instrument zum Ausgleich von Parkraumangebot und Parkraumnachfrage angelegt. So ist Voraussetzung für eine Parkraumbewirtschaftung, dass die Maßnahme verkehrlich, etwa durch hohen Parkdruck, begründet ist.<sup>37</sup> Die Frage, ob und wie Kommunen vorhandenen Parkraum bewirtschaften wollen, sollten sie aber nicht nur anhand der verkehrlichen Nachfrage, sondern auch anhand eigener stadtentwicklungspolitischer Ziele entscheiden dürfen. Auch die effiziente Nutzung des öffentlichen Raums durch alle Verkehrsteilnehmer und damit ein gerechter Interessenausgleich unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen sollten als Begründung zulässig sein.

35 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2010): Mobilität in Deutschland 2008. Ergebnisbericht: Struktur – Aufkommen – Emissionen – Trends, siehe: [http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/infas\\_MiD2008\\_Abschlussbericht\\_1.pdf](http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/infas_MiD2008_Abschlussbericht_1.pdf). Letzter Zugriff am 13.8.2018.

36 Dies ist auch mit der BVerfGE 67, 299 vereinbar. Dort hat

das Gericht festgestellt, dass das Parken zum Bereich des Straßenverkehrs gehört, der Bund von seiner diesbezüglichen Gesetzgebungskompetenz erschöpfend Gebrauch gemacht hat und daher der Landesgesetzgeber an einer Regelung zum Parken gehindert ist.

37 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2004): Leitfaden Parkraumbewirtschaftung, Berlin, S. 28.

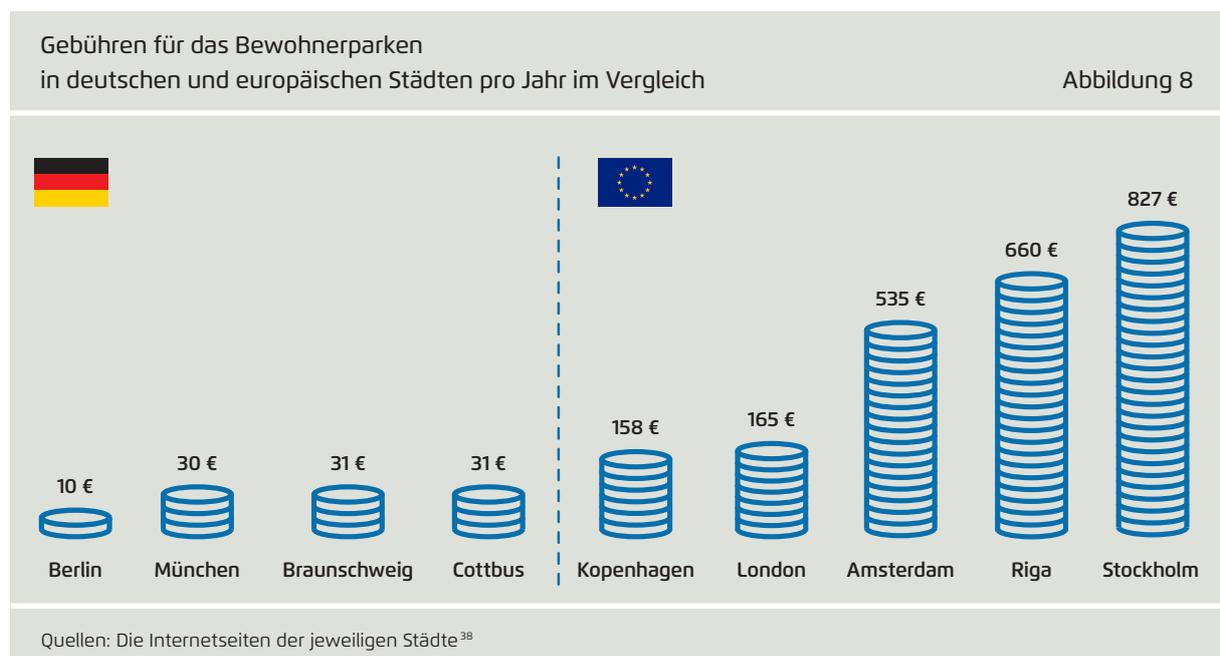
Die Landesregierungen und die Kommunen können Parkgebühren in Gebührenordnungen festsetzen. Häufig wird der Parkraum aber mit Preisen bewirtschaftet, die den Wert des öffentlichen Parkraums nicht ausreichend abbilden und keinen Anreiz zur Nutzung umweltfreundlicher Mobilitätsoptionen bieten. Dies könnten die Landesregierungen bzw. die Kommunen durch eine Erhöhung des Gebührenrahmens in den Gebührenordnungen ändern.

Im Hinblick auf den Wert des öffentlichen Parkraums sollte beachtet werden, dass private Pkw durchschnittlich circa 23 Stunden pro Tag geparkt sind und den öffentlichen Straßenraum dadurch erheblich in Anspruch nehmen. Die Bepreisung des Parkens im öffentlichen Raum sollte sich (mindestens) an den Preisen orientieren, die für das Parken privater Pkw auf privaten Stellflächen zu entrichten sind.

Zudem wäre es sinnvoll, in der Gebührenordnung zu regeln, dass sich die Höhe der Parkgebühren an dem Wert des öffentlichen Raums und an dem anderer öffentlicher Güter orientieren sollte, wie der lokalen Luftqualität, der Attraktivität des Stadtbildes, der Verkehrssicherheit etc. Auf bundesrechtlicher Ebene sollte der Verordnungsgeber zudem den Gebührenrahmen für Bewohnerparkausweise an den Wert des Parkraums anpassen. Pro Jahr darf

die Gebühr derzeit lediglich zwischen 10,20 und 30,70 Euro betragen, Nr. 265 der Anlage zu § 1 Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt). Die Kommunen können nur eine Gebühr festlegen, die sich in diesem Rahmen bewegt. Bei einer derart geringen Höhe haben die Gebühren für das Bewohnerparken für die verstärkte Nutzung alternativer Mobilitätsformen keine Steuerungswirkung. Auch spiegeln sie weder die von der Gesellschaft zu tragenden Kosten für Bau und Unterhalt der Verkehrsflächen wider, noch stellen sie eine angemessene Gegenleistung für die genutzte öffentliche Leistung dar. Derweil sind die Gebühren für das Bewohnerparken in Städten des europäischen Auslands bereits deutlich höher (siehe Abbildung 8).

38 Siehe: <https://www.cottbus.de/dienstleistungen/rathaus-online/vorgang.pl?id=3357>, [https://www.braunschweig.de/vv/produkte/II/32/32\\_4/32\\_41/bewohnerparkausweis.php](https://www.braunschweig.de/vv/produkte/II/32/32_4/32_41/bewohnerparkausweis.php), <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kreisverwaltungsreferat/Verkehr/Parkraummanagement/Parkausweis-fuer-Anwohner.html>, <https://service.berlin.de/dienstleistung/121721/>, <https://www.kk.dk/artikel/bilens-miljoebelastning-afgoer-prisen>, <https://www.rigassatiksm.lv/en/services/parking-services/parking-services/>, <https://www.amsterdam.nl/en/parking/resident-park-permit/>, <https://www.government.se/government-of-sweden/ministry-for-foreign-affairs/diplo->



Weiter sollte der Ordnungsgeber auch die derzeit geltenden Bußgeldsätze für regelwidriges Parken anheben. Die Regelsätze sind gegenwärtig derart niedrig, dass Falschparker eine Sanktion häufig riskieren. Selbst mit einer regelmäßigen Parkraumüberwachung kann sich so keine Steuerungswirkung entfalten. Die verhängten Gebühren von 10 bis 20 Euro stehen in keinem angemessenen Verhältnis zur Ahndung des „Schwarzfahrens“ im ÖPNV (60 Euro), das eine Straftat (Erschleichen von Leistungen, § 265a StGB) darstellt und mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe belegt werden kann.

### 2.2.2 Neue Mobilitätsangebote

Kommunen sind in der Praxis zunehmend mit der Frage konfrontiert, in welcher Weise und in welchem Umfang sie Sharing-Angebote im öffentlichen Raum zulassen und steuern.

Die Neugestaltung des begrenzten öffentlichen Raums darf nicht zu einer Reduzierung individueller Mobilität führen. Gerade in Ballungszentren sollte eine Verknappung von Parkraum mit einem ausreichenden Angebot alternativer Mobilitätsangebote einhergehen.

Sowohl Kommunen als auch entsprechende Anbieter benötigen hierbei ein höheres Maß an Rechtssicherheit. Dies wird besonders deutlich bei stationären und stationsunabhängigen Carsharing-Angeboten.

#### a) Vorgaben für stationäres Carsharing

Stationäre Carsharing-Angebote bedürfen bereits nach dem aktuellen Straßenrecht einer Sondernutzungserlaubnis (siehe dazu weiter oben unter 1.2.1).

Allerdings besteht bislang auf Grundlage des (Bundes-) Carsharinggesetzes (CsgG) nur für Bundesstraßen – die häufig für Carsharing-Stationen nicht geeignet sind – die Möglichkeit, exklusive Sondernutzungserlaubnisse an einen oder mehrere bestimmte Carsharing-Anbieter zu vergeben. Bei der Auswahl der Anbieter im Rahmen eines wettbewerblichen Verfahrens können die Kommunen insbesondere auch konkrete Anforderungen an das Carsharing-Angebot und die Fahrzeugflotte formulieren.

Für Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen fehlt hingegen bislang eine entsprechende gesetzliche Grundlage. Für diese Straßen können Kommunen Sondernutzungserlaubnisse nur nach allgemeinem Straßenrecht, das heißt nach den Landesstraßengesetzen, erteilen. Dabei können zwar grundsätzlich auch Vorgaben für stationäre Carsharing-Modelle aufgestellt werden. Dies wird jedoch dadurch begrenzt, dass bei der Erteilung der Sondernutzungserlaubnis nach den meisten Landesstraßengesetzen nur straßenbezogene Kriterien, wie Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, berücksichtigt werden dürfen. Nur einige Landesstraßengesetze verweisen auf sonstige öffentliche Belange, wie insbesondere Umweltschutzgesichtspunkte. Demnach ist je nach dem einschlägigen Landesstraßengesetz individuell zu beantworten, welche Aspekte berücksichtigungsfähig sind. Bestimmte Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung des stationären Carsharing-Angebots gegenüber den Nutzern, wie sie das CsgG nennt, sind nach allgemeinem Straßenrecht nur bedingt möglich. Denn derartige Anforderungen beziehen sich meist nicht direkt, sondern nur mittelbar auf die Straße oder – sofern berücksichtigungsfähig – auf Umweltschutzgesichtspunkte und sonstige öffentliche Belange. Für attraktive Carsharing-Angebote wesentliche Vorgaben (z. B. die Gewährung von Vergünstigungen für Inhaber von ÖPNV-Karten) können Kommunen damit teilweise nur sehr eingeschränkt vorgeben. Daher besteht Bedarf für den Erlass von landesgesetzlichen Regelungen, die parallel zum CsgG die Möglichkeit einer solchen exklusiven Sondernutzungserlaubnis vorsehen.

In diesem Sinne hat zum Beispiel der Freistaat Bayern einen Gesetzentwurf zur Förderung des stationsbasierten Carsharings in Bayern erstellt. Danach soll in das Bayerische Straßen- und Wegegesetz ein Art. 18a eingefügt werden, der speziell die Sondernutzung für stationsbasiertes Carsharing betrifft. Die neue Vorschrift ist an § 5 CsgG angelehnt und eröffnet die Möglichkeit, bestimmten Carsharing-Anbietern im Wege eines diskriminierungsfreien und transparenten Auswahlverfahrens für längstens acht Jahre Flächen auf öffentlichen Straßen für stationsbasiertes Carsharing zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig bestimmt die Regelung, dass die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis auch von umweltbezogenen oder solchen Kriterien abhängig gemacht werden kann, die einer Verringerung des motorisierten Individualverkehrs besonders dienlich sind. Dabei bezweckt der Gesetzentwurf, den Gemeinden

---

*matic-portal/diplomatic-guide/16.-parking/16.5-paying-residential-parking-permit/, <https://www.westminster.gov.uk/resident-parking-permit-faqs#seventeen>. Letzter Zugriff 13.06.2018.*

bei der Ausgestaltung des Auswahlverfahrens und der Erteilung der Erlaubnisse einen großen Entscheidungsspielraum einzuräumen, indem die Bestimmung auf das zwingend gebotene Maß an Regelungstiefe beschränkt wird.<sup>39</sup>

### b) Erlaubnispflicht für stationsunabhängiges Carsharing

Der kommunale Handlungsspielraum zur Regulierung stationsunabhängiger Carsharing-Angebote ist bislang eng begrenzt.

Wollte man der höchstrichterlichen Rechtsprechung folgen, unterfiele das stationsunabhängige Carsharing dem Gemeingebrauch und bedürfte daher – anders als stationäre Carsharing-Modelle – keiner straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis. Das BVerwG<sup>40</sup> und das OVG Hamburg<sup>41</sup> haben nämlich den Standpunkt eingenommen, dass das Aufstellen von zugelassenen und betriebsbereiten Mietwagen bzw. Mietfahrrädern auf öffentlichen Straßen Teil des Gemeingebrauchs sei, unabhängig davon, ob die Straße zu privaten oder geschäftlichen Zwecken genutzt wird, solange nur eine Nutzung zu Verkehrszwecken vorliege.

Unseres Erachtens ist diese Rechtsprechung jedoch abzulehnen. Wenn die angeführten Gerichte darauf abstellen, dass sich das Parken eines stationsunabhängigen Carsharing-Fahrzeugs äußerlich nicht von gewöhnlichen Parkvorgängen abhebt, stellen sie zu einseitig auf die Nutzer-Perspektive ab. Die Rolle des gewerblichen Anbieters, der den öffentlichen Raum potenziell ganz erheblich in Anspruch nimmt, wird hingegen nicht ausreichend gewürdigt. Die genannten, schon länger zurückliegenden Entscheidungen berücksichtigen nicht die vorangeschrittene und zunehmende Verbreitung moderner, stationsunabhängiger Carsharing-Angebote. Genau wie bei stationsbasierten Carsharing-Modellen stehen aus der Perspektive des Anbieters stationsun-

abhängiger Angebote regelmäßig gewerbliche Zwecke im Vordergrund. Deshalb ist das stationsunabhängige Carsharing – jedenfalls bei umfangreicheren Carsharing-Angeboten – als Sondernutzung anzusehen.

Unter Berufung auf die ergangene Rechtsprechung könnten Anbieter stationsunabhängiger Carsharing-Modelle dennoch gegebenenfalls langwierige Gerichtsverfahren anstrengen.

Um dies zu vermeiden, wäre eine Klarstellung zur Einordnung des stationsunabhängigen Carsharing als Sondernutzung auf landesgesetzlicher Ebene sehr sinnvoll. Zweckmäßig wäre hier eine umfassende Regelung zur Sondernutzung sowohl für stationsbasiertes als auch für stationsunabhängiges Carsharing in den Landesstraßengesetzen.

Die Vorgaben sollten dabei im Sinne einer Förderung von Carsharing-Angeboten im öffentlichen Raum gestaltet werden. Es geht nicht darum, deren Umfang zu begrenzen, sondern darum, ein benutzerfreundliches Angebot in die sinnvolle Gestaltung des öffentlichen Raums zu integrieren.

### c) Beschilderung für Carsharing-Stellplätze

Handlungsbedarf besteht für den Ordnungsgeber schließlich auch noch im Hinblick auf die Möglichkeit der Ausweisung von Stellplätzen für Carsharing-Fahrzeuge. Die im CsgG vorgesehenen Bevorrechtigungen und Verkehrszeichen sind nämlich noch nicht in die StVO eingeführt worden, sodass eine Ausweisung von Carsharing-Parkplätzen mittels spezieller straßenverkehrsrechtlicher Beschilderung bislang noch nicht möglich ist.

39 Vgl. Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Förderung des stationsbasierten Carsharing in Bayern, siehe: [http://www.innenministerium.bayern.de/assets/stmi/ser/gesetzentwurf/carsharing\\_gesetzentwurf.pdf](http://www.innenministerium.bayern.de/assets/stmi/ser/gesetzentwurf/carsharing_gesetzentwurf.pdf). Letzter Zugriff am 4.5.2018.

40 BVerwG, Urt. v. 3.6.1982, 7 C 73/79.

41 OVG Hamburg, Beschl. v. 19.6.2009, 2 Bs 82/09, zum Aufstellen von Mietfahrrädern auf öffentlichen Wegeflächen.



# Teil B | Raum für die Mobilitätswende schaffen. Der Rechtsrahmen im Detail

Das Parkraummanagement und die Förderung von Carsharing-Angeboten stellen zentrale Stellschrauben auf dem Weg zur Mobilitätswende dar. Die kommunalen Handlungsmöglichkeiten sind dabei sehr vielfältig. Vorstehend haben wir dazu bereits einzelne wesentliche Maßnahmen exemplarisch dargestellt und den gesetzgeberischen Handlungsbedarf beschrieben.

Daran anknüpfend stellen wir im Folgenden die kommunalen Möglichkeiten in den Bereichen Parkraummanagement und Carsharing umfassend dar. Ziel ist dabei ein vertieftes Verständnis der rechtlichen Herausforderungen des Zusammenspiels verschiedener rechtlicher Vorgaben und Gerichtsentscheidungen, die den Verkehr in Kommunen wesentlich prägen. Die Ausführungen sollen besonders für den Rechtsanwender in Kommunen hilfreich sein, indem sie die für seine Entscheidungen relevanten rechtlichen Grundlagen möglichst ganzheitlich darlegen.

## 01 | Parkraummanagement als kommunales Steuerungselement

Das Parkraummanagement stellt ein zentrales Instrument für die Erreichung der Verkehrswende dar. Dadurch kann ein erheblicher Einfluss auf die Nutzung des öffentlichen Raums für den Verkehr genommen werden.

### 1.1 Grundsatz: Parken ist im öffentlichen Raum zulässig

Die Nutzung des öffentlichen Verkehrsraums ist in Deutschland zweistufig geregelt:

- Die Frage, ob eine Fläche von der Öffentlichkeit genutzt werden kann, bemisst sich nach dem Straßenrecht.<sup>42</sup> Mittels einer straßenrechtlichen Widmung<sup>43</sup> wird der Status als Straße begründet und erhält die Öffentlichkeit einen Nutzungsanspruch. Je nach Widmung kann ein Nutzungsanspruch für alle Verkehrsteilnehmer oder zum Beispiel nur für den Pkw-Verkehr bestehen.

- Die Regelung des durch die Widmung zugelassenen Straßenverkehrs erfolgt auf der zweiten Stufe nach dem Straßenverkehrsrecht, also dem StVG und der StVO.<sup>44</sup> Das Straßenverkehrsrecht dient als besonderes Ordnungsrecht der Abwehr von Gefahren, die den Verkehrsteilnehmern von anderen Verkehrsteilnehmern oder Dritten drohen.<sup>45</sup>

Während die Länder die Gesetzgebungskompetenz für das Straßenrecht – mit Ausnahme der Bundesfernstraßen – innehaben, handelt es sich bei dem Straßenverkehrsrecht um Bundesrecht. Die Länder und Kommunen können daher nur innerhalb des vom Bundesrecht eröffneten Spielraums tätig werden.

#### 1.1.1 Parken im öffentlichen Raum als genehmigungsfreier Gemeingebrauch

Wurde eine Fläche für den öffentlichen Verkehr gewidmet, besteht für die Allgemeinheit ein Nutzungsanspruch – der sogenannte Gemeingebrauch. Gemeingebrauch meint, je nach Landesstraßengesetz etwas anders definiert, den

42 Kodal, Straßenrecht, Kapitel 1 Rn. 3.1, 3.4; BVerfG, Beschl. v. 10.12.1975, 1 BvR 118/71.

43 Für Bundesfernstraßen: § 2 Abs. 1 FStrG; Landesrechtliche Regelungen: § 5 StrG BW, Art. 6 BayStrWG, § 3 BerlStrG, § 6 BbgStrG, § 5 BremLStrG, § 6 HWG, § 4 HStrG, § 7 StrWG MV, § 6 NStrG, § 6 StrWG NRW, § 36 LStrG RP, § 6 StrG SL, § 6 SächsStrG, § 6 StrG LSA, § 6 StrWG SH, § 6 ThürStrG.

44 BVerfGE 67, 299; OLG Hamm, 21.1.1999, 3 Ss OWi, 1522/98; König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, Einleitung Rn. 3, 6.

45 VGH Baden-Württemberg, 11.3.2015, 5 S 2421/03; König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, Einleitung Rn. 1; Kodal, Straßenrecht, Kapitel 4 Rn. 4.3.

Gebrauch der öffentlichen Straßen durch jedermann im Rahmen der Widmung für den Verkehr und der Straßenverkehrs Vorschriften.

Vgl. z. B. § 14 Abs. 1 StrWG NRW: „Der Gebrauch der öffentlichen Straßen ist jedermann im Rahmen der Widmung und der verkehrsrechtlichen Vorschriften gestattet (Gemeingebrauch).“<sup>46</sup>

Der Nutzungsanspruch kann deshalb nur durch eine Beschränkung der Widmung oder durch Regelungen im Straßenverkehrsrecht eingeschränkt werden.

#### a) Gemeingebrauch: Nutzung zu Verkehrszwecken

Die Nutzung im Rahmen des Gemeingebrauchs beschränkt sich auf Nutzungen zu Verkehrszwecken:

„Der Gemeingebrauch in diesem Sinne deckt alle verkehrsbezogenen Verhaltensweisen, zu denen die jeweilige Verkehrsart Gelegenheit bietet oder zwingt.“  
BVerfG, BVerfGE 67,299

Der Begriff „Verkehr“ ist dabei weit auszulegen. In personeller Hinsicht sind alle Verkehrsteilnehmer erfasst, neben Pkw-Fahrern also in gleicher Weise auch Fahrradfahrer, Fußgänger etc.<sup>47</sup>

Sachlich werden alle Verhaltensweisen erfasst, die noch der Teilnahme am Straßenverkehr dienen. Umfasst ist nicht nur die Fortbewegung als solche<sup>48</sup>, sondern auch die dafür erforderlichen Verhaltensweisen. So zählt das Parken, also die Unterbrechung der Fortbewegung mit dem Pkw, zu dem vom Gemeingebrauch umfassten Verkehr. Auch wenn der Verkehr in erster Linie auf Fortbewegung angelegt ist („fließender Verkehr“), umfasst er notwendigerweise aber auch, dass ein Fahrzeug zwischen den „fließenden“ Verkehrsvorgängen abgestellt wird („ruhender Verkehr“).<sup>49</sup> Ebenfalls noch zum Gemeingebrauch zählen kommunikative Verhaltensweisen, die anlässlich

einer Teilnahme am Verkehr erfolgen, zum Beispiel die Kommunikation von Fußgängern miteinander. Eine Sondernutzung liegt somit dann vor, wenn der öffentliche Verkehrsraum für andere Zwecke genutzt wird.<sup>50</sup>

#### b) Beschränkung des Gemeingebrauchs durch Widmungszweck

Die straßenrechtliche Widmung definiert den Umfang, in dem eine Nutzung der Straße zulässig ist:

„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 zugeordneten Verkehrsfunktionen (etwa: Fahrstraße/Fußgängerstraße) oder aufgrund der straßenbaulichen Belastungsgrenze (insbesondere: Gewichtsgrenze) erforderlich sind, und zwar unabhängig davon, wie viele Personen und Fahrzeuge jeweils am Verkehr teilnehmen.“  
BVerfG, BVerfGE 67, 299

Eine Einschränkung der Nutzung im Rahmen der Widmung ist also nur begrenzt möglich:

- Im Rahmen der Widmung können die zulässigen Verkehrsarten festgelegt werden, das heißt, ob es sich etwa um eine Straße für den Pkw-Verkehr, für den Fahrradverkehr oder für den Fußgängerverkehr handeln soll.<sup>51</sup>
- Gewichtsgrenzen oder sonstige Benutzungseinschränkungen sind nur dann zulässig, wenn diese aufgrund der straßenbaulichen Beschaffung erforderlich sind.<sup>52</sup>

Eine allgemeine Befugnis zur Beschränkung der zulässigen Verkehrsnutzungen zur Verfolgung öffentlicher Zwecke besteht hingegen nicht.

46 Vergleichbare Regelungen finden sich in § 13 StrG BW, § 10 BerlStrG, § 14 BbgStrG, § 15 BremLStrG, § 16 HWG, § 14 HStrG, § 21 StrWG MV, § 14 NStrG, § 34 LStrG RP, § 14 StrG SL, § 14 SächsStrG, § 14 StrG LSA, § 20 StrWG SH, § 14 ThürStrG, Art. 14 BayStrWG.

47 Kodal, Straßenrecht, Kapitel 25 Rn. 18.1.

48 Kodal, Straßenrecht, Kapitel 25 Rn. 21.31.

49 OVG Hamburg, Beschl. v. 19.6.2009, 2 Bs 82/09.

50 Vgl. § 10 BerlStrG, § 13 StrG BW, § 16 HWG, § 21 StrWG MV, § 14 NStrG, § 14 StrWG NRW, § 34 LStrG RP, § 14 StrG SL, § 20 StrWG SH, Art. 14 BayStrWG; VGH Baden-Württemberg, 31.1.2002, 5 S 3075/99.

51 Kodal, Straßenrecht, Kapitel 8 Rn. 6; BVerfGE 67, 299; OVG NRW, Urt. v. 4.12.2000, 11 A 2870/97.

52 BVerfGE 67, 299; OVG NRW, Urt. v. 4.12.2000, 11 A 2870/97.

### c) Kein Ausschluss einzelner Verkehrsnutzungen durch Widmung

Wurde die Verkehrsfläche für eine bestimmte Verkehrart gewidmet, dürfen nicht einzelne Nutzungen durch die Widmung ausgeschlossen werden. Ist eine Straße also für den Autoverkehr gewidmet, ist das Parken auf diesen Flächen zumindest dem Grunde nach vom Gemeindegebrauch umfasst.<sup>53</sup>

Nur wenn die Nutzung im Einzelfall nicht mehr der Teilnahme am Verkehr dient, liegt kein Gemeindegebrauch vor.<sup>54</sup> Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn ein abgestellter Pkw nicht zugelassen oder nicht mehr betriebsbereit ist.<sup>55</sup> Gleiches gilt, wenn ein Pkw allein für gewerbliche Zwecke<sup>56</sup> oder zum Zwecke eines Verkaufes abgestellt wurde.<sup>57</sup>

### cc) Konkretisierung des Gemeindegebrauchs

Die Bestimmung der innerhalb des Widmungszwecks zulässigen Verhaltensweisen erfolgt ausschließlich durch das Straßenverkehrsrecht.<sup>58</sup> Alles was nach straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften zum Verkehr gehört, lässt das Straßenrecht als Gemeindegebrauch zu – der landesstraßenrechtlich geregelte Inhalt des Gemeindegebrauchs wird also vom Straßenverkehrsrecht des Bundes mitbestimmt.<sup>59</sup>

Eine Nutzung, die sich grundsätzlich als verkehrliche Nutzung darstellt, ist also zulässig, wenn sie nicht nach dem Straßenverkehrsrecht verboten ist.<sup>60</sup> Das Parken im öffentlichen Straßenraum ist deshalb dort zulässig, wo es nicht nach den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts (§ 12 StVO) oder einer straßenverkehrsrechtlichen Anordnung nach der StVO verboten ist. Demnach ist nach derzeitiger Rechtslage auch das durch das Straßenverkehrsrecht grundsätzlich nicht begrenzte Dauerparken als Gemein-

gebrauch und nicht als Sondernutzung anzusehen.<sup>61</sup> Mit Blick auf die Ziele der Verkehrswende wird der kommunale Handlungsspielraum dadurch erheblich eingeschränkt.

### 1.1.2 Ausrichtung auf motorisierten Individualverkehr

Im Kern verankert somit bereits das Straßenrecht einen Anspruch auf eine möglichst uneingeschränkte Nutzung des öffentlichen Verkehrsraums. Dieser Anspruch kommt aber – zumindest theoretisch – sämtlichen Verkehrsteilnehmern, also sowohl Autofahrern als auch Radfahrern, Fußgängern etc. zugute.<sup>62</sup> Der zur Verfügung stehende Raum ist jedoch – insbesondere in Städten – begrenzt, sodass typischerweise Nutzerkonflikte entstehen.

Die Auflösung derartiger Nutzerkonflikte ist allein Gegenstand des Straßenverkehrsrechts, das die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs – also aller Verkehrsteilnehmer – gewährleisten soll.<sup>63</sup> Gleichzeitig legt das Straßenverkehrsrecht aber den motorisierten Individualverkehr als Normalfall zugrunde<sup>64</sup> und erlaubt spezielle Vorteile für andere Verkehrsteilnehmer nur im Ausnahmefall.

- Die StVO geht in § 2 für den Normalfall davon aus, dass Pkw- und Fahrradfahrer die Fahrbahn gemeinsam nutzen.<sup>65</sup> Diese gemeinsame Nutzung stellt für die Sicherheit der Fahrradfahrer eine größere Gefahr dar als für Pkw-Fahrer. Dennoch sind Sonderrechte für Fahrradfahrer rechtfertigungsbedürftig. An diesem Beispiel wird deutlich, dass die häufig angeführte Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts einseitig zugunsten des motorisierten Individualverkehrs Anwendung findet.

53 BVerfGE 67, 299.

54 § 11 BerlStrG, § 16 StrG BW, § 18 BbgStrG, § 18 BremLStrG, § 19 HWG, § 16 HStrG, § 22 StrWG MV, § 41 LStrG RP, § 18 StrG SL, § 18 NStrG, § 18 StrG LSA, § 18 SächsStrG, § 18 ThürStrG, § 18 StrWG NRW, § 21 StrWG SH, Art. 18 BayStrWG.

55 OVG Münster, 23.4.2004, 11 A 2594/02.

56 OVG Münster, 12.7.2005, 11 A 4433/02.

57 OLG Koblenz, 1.6.1983, 1 Ss 242/83.

58 Kodal, Straßenrecht, Kapitel 25 Rn. 21.3.

59 BVerwG, Urt. v. 3.6.1982, 7 C 73/79; Kodal, Straßenrecht, Kapitel 25 Rn. 21.3.

60 OVG NRW, Urt. v. 4.12.2000, 11 A 2870/97, Rn. 36.

61 Kodal, Straßenrecht, Kapitel 25 Rn. 21.31, 52.

62 Vgl. BR Drs. 332/16, S. 14 f. und VwV-StVO zu den §§ 39 bis 43 Allgemeines über Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen, Rn. 5.

63 Kodal, Straßenrecht, Kapitel 4 Rn. 4.3.

64 Juris-PK StVO, Einleitung, Rn. 29: „Mit dem Begriff des fließenden Verkehrs wird, wenngleich nicht näher bestimmt, typischerweise der Kraftfahrtverkehr bestimmt.“

65 § 2 Abs. 1 StVO: „Fahrzeuge müssen die Fahrbahnen benutzen, von zwei Fahrbahnen die rechte. Seitenstreifen sind nicht Bestandteil der Fahrbahn.“; § 2 Abs. 4 S. 2 StVO: „Eine Pflicht, Radwege in der jeweiligen Fahrtrichtung zu benutzen, besteht nur, wenn dies durch Zeichen 237, 240 oder 241 angeordnet ist.“

- Nach der StVO können öffentliche Verkehrsflächen im Regelfall zum Parken genutzt werden, wobei aber Parkflächen für Pkw andere Verkehrsteilnehmer, wie zum Beispiel Fahrradfahrer, ausschließen: Insbesondere das Parken eines Fahrrads auf einem Pkw-Stellplatz verstößt gegen das Gebot des platzsparenden Parkens, § 12 Abs. 6 StVO. Andererseits ist die Einrichtung spezieller Verkehrsflächen für Fahrradfahrer rechtfertigungsbedürftig. So können verkehrsbereiche Bereiche, Fahrradstraßen oder Schutzstreifen für den Radverkehr nur dann eingerichtet werden, wenn dies zwingend erforderlich ist, vgl. § 45 Abs. 9 StVO. Die Anforderungen an einen Ausschluss von Pkw sind also höher als die Anforderungen für den Ausschluss anderer Verkehrsteilnehmer.
- Die Fokussierung auf den motorisierten Individualverkehr zeigt sich aber auch dadurch, dass zahlreiche Vorschriften der StVO allein für Pkw relevant sind, wie zum Beispiel die Vorschriften über Geschwindigkeitsbeschränkungen.

Für Kommunen, die Verkehrsflächen speziell für andere Verkehrsteilnehmer festlegen wollen, wird der Spielraum dadurch in der Praxis stark eingeschränkt. Beschränkungen des Pkw-Verkehrs können auch potenziell vor Gericht angegriffen werden.<sup>66</sup>

Das Straßenverkehrsrecht erlaubt Beschränkungen im Grundsatz nur aus verkehrlichen Gründen.<sup>67</sup> Als besonderes Ordnungsrecht soll das Straßenverkehrsrecht die Verkehrsteilnehmer vor Gefahren schützen, die von anderen Verkehrsteilnehmern oder von Dritten ausgehen.<sup>68</sup> Sowohl der fließende als auch der ruhende Verkehr können im Grundsatz nur eingeschränkt werden, um die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten.<sup>69</sup> Neben dem Schutz von Leib und Leben der Verkehrsteilnehmer sowie dem Schutz der Fahrzeuge bezweckt das Straßenverkehrsrecht also auch eine möglichst beeinträchtigungsfreie Nutzung der Verkehrsflächen.

66 BVerwG, Urt. v. 21.8.2003, Az. 3 C 15.03.

67 BVerfGE 40, 371, Rn. 34.

68 BVerfGE 40, 371, Rn. 33; VGH Baden-Württemberg, 11.3.2015, Az. 5 S 2421/03; König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, Einleitung Rn. 1; Kodal, Straßenrecht, Kapitel 4 Rn. 4.3.

69 Vgl. BR-Drs. 332/16.

Nicht unmittelbar verkehrsbezogene öffentliche Interessen, zum Beispiel allgemeine ordnungsbehördliche Gesichtspunkte wie die Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten, können deshalb im Rahmen der Verkehrssteuerung nur eingeschränkt berücksichtigt werden. Bereits jetzt sind aber Beschränkungen des Verkehrs möglich, die der Umsetzung von kommunalen Verkehrskonzepten oder dem Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen dienen sollen, § 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO. Derartige Beschränkungen sind aber in der Praxis mit einem Begründungsaufwand verbunden – die Belastung muss von der Kommune für den jeweiligen Straßenabschnitt konkret nachgewiesen werden.<sup>70</sup>

Schließlich sind Vorteile für bestimmte Verkehrsteilnehmer nur im Einzelfall zulässig, und zwar dann, wenn sie ausdrücklich gesetzlich geregelt sind.<sup>71</sup> Dies ist zum Beispiel im Hinblick auf Carsharing-Fahrzeuge oder elektrisch betriebene Fahrzeuge der Fall.<sup>72</sup>

### 1.1.3 Inanspruchnahme öffentlichen Raums zum Parken

Besonders deutlich wird die Fokussierung auf den Autoverkehr im Bereich des Parkraums. Zwar ist der Pkw das einzige Verkehrsmittel, das im sogenannten ruhenden Verkehr nennenswerten Raum in Anspruch nimmt, dennoch ist nach dem Straßenverkehrsrecht das Parken im öffentlichen Raum im Grundsatz zulässig, sofern kein ausdrückliches Parkverbot besteht.<sup>73</sup>

70 Vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 11.2.2016, 1 B 241/15. Eine jüngere Entscheidung des BVerwG spricht aber für einen größeren Spielraum bei Maßnahmen, die die Einhaltung von Schadstoff-Grenzwerten bezwecken. Das BVerwG hat mit den Urteilen vom 27.2.2018, 7 C 26.16 bzw. 7 C 30.17, ausgesprochen, dass wegen der Nichteinhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid in Düsseldorf und Stuttgart Verkehrsverbote für Diesel-Kraftfahrzeuge in Betracht zu ziehen sind und die StVO, soweit sie der Grenzwerteinhaltung entgegensteht, unangewendet bleiben muss, wenn dies für die unionsrechtlich gebotene Grenzwerteinhaltung erforderlich ist.

71 Vgl. BR-Drs. 332/16.

72 Vgl. § 3 EmoG und § 3 CsgG.

73 König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, § 12 StVO Rn. 42.

Parkende Pkw nehmen mittlerweile einen großen Teil des öffentlichen Raums in Anspruch. Dies wird in weiten Teilen der Bevölkerung als Selbstverständlichkeit angesehen. Das verbreitete Verständnis einer Gratisleistung basiert im Wesentlichen darauf, dass die überwiegende Anzahl von Parkplätzen unbewirtschaftet, also gebührenfrei ist<sup>74</sup> und die ohnehin vergleichsweise niedrigen Gebühren oft nur unzureichend durchgesetzt werden. Aufgrund des häufig niedrigen Überwachungsniveaus<sup>75</sup> und einer niedrigen Bußgeldhöhe besteht kein wirklicher Abschreckungseffekt. Für das Parken im Umfeld des Wohnortes entstehen für die Bewohner aufgrund der sehr geringen Verwaltungsgebühren keine nennenswerten Kosten. Vielmehr wird das Parken im öffentlichen Raum als selbstverständlich angesehen, obwohl die Kosten für Bau und Unterhaltung des Parkraums von der Allgemeinheit getragen werden.

Für die Kommunen ist es daher mit einem großen Aufwand verbunden, über die Einführung von Parkgebühren einen angemessenen Umgang mit dem öffentlichen Raum zu erreichen und insbesondere einen wirksamen Anreiz für den Umstieg auf alternative Verkehrsmittel zu setzen. Die aktuell trotz dieser Einschränkungen bestehenden Möglichkeiten, den öffentlichen Raum entsprechend aufzuwerten, werden im Folgenden dargestellt. Aufgezeigt werden soll, welche Steuerungsmöglichkeiten Kommunen zur Verfügung stehen und wie der kommunale Handlungsrahmen durch Änderungen der Gesetzeslage wirksam verbessert werden kann.

74 In Berlin beispielsweise lag der Anteil der bewirtschafteten Fläche an der Gesamtfläche des Bezirks im Jahr 2014 bei 6 Prozent, siehe: [http://www.berlin.de/senuvk/verkehr/politik\\_planung/strassen\\_kfz/parkraum/download/bewirtschaftung\\_nach\\_bezirken\\_2014.pdf](http://www.berlin.de/senuvk/verkehr/politik_planung/strassen_kfz/parkraum/download/bewirtschaftung_nach_bezirken_2014.pdf). Letzter Zugriff am 23.3.2018. Im Jahr 2013 existierten in Westeuropa (EU-15) laut Schätzung etwa 300 Millionen öffentliche Parkplätze. Davon befanden sich über 80 Prozent im öffentlichen Raum. Eine Parkgebühr musste aber nur auf etwa 11 Millionen (3,6 %) Abstellmöglichkeiten entrichtet werden. Siehe dazu: <https://www.zukunft-mobilitaet.net/13615/strassenverkehr/parkraum-abloesebetrag-parkgebuhr-23-stunden>. Letzter Zugriff am 23.3.2018.

75 <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article162050977/Hamburg-soll-mehr-Knoellchen-schreiben.html>. Letzter Zugriff am 21.2.2018.

## 1.2 Neuaufteilung des öffentlichen Raums

Angesichts des großen Flächenbedarfs parkender Pkw, aber auch im Hinblick auf neue, umweltfreundliche Mobilitätsformen, bietet sich eine Neuaufteilung des öffentlichen Raums als ein wirkungsvolles Instrument bei der Gestaltung der Mobilitätswende in den Städten an.

Eine effiziente Steuerung wird erleichtert, wenn der Anteil der Parkflächen an der öffentlichen Verkehrsfläche reduziert wird. Der durch die Reduzierung von Parkflächen zurückgewonnene Raum kann für alternative Verkehrsmittel, zum Beispiel Fahrräder, genutzt werden. Die Reduzierung des Parkraums setzt aber auch einen Anreiz für die Abschaffung des privaten Pkw. Nimmt nämlich der zur Verfügung stehende Parkraum ab, führt dies zu einer längeren und aufwändigeren Parkplatzsuche, die gegebenenfalls bestehende Zeitvorteile bei der Erreichung des Ziels egalisiert. Der eigene Pkw wird dadurch als zentrales Fortbewegungsmittel weniger attraktiv, insbesondere dann, wenn er – wie in Städten üblich – gar nicht täglich genutzt wird.

Ein großer Spielraum steht Kommunen insbesondere bei der Reduzierung von Parkflächen im Rahmen der Gestaltung bzw. Umgestaltung des öffentlichen Raums zu. Ein flächendeckendes Parkverbot, ohne diese Flächen einzuziehen oder umzuwidmen, kann demgegenüber auf Grundlage des aktuell geltenden Rechts nicht realisiert werden. Parkverbote können allenfalls für umgrenzte Zonen festgelegt werden und müssen jeweils im Einzelfall, zum Beispiel mit Erwägungen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, begründet werden.

### 1.2.1 Reduzierung der Parkfläche

Die Raum- und Verkehrsplanung obliegt den Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 GG.<sup>76</sup> Die Kommunen können daher im Grundsatz frei entscheiden, wie der öffentliche Raum genutzt werden soll und welche Flächen für den Straßenverkehr zur Verfügung gestellt werden.

Kommunen können also sowohl festlegen, ob eine Fläche für den Straßenverkehr zur Verfügung stehen soll, als

76 Burghart, in: Leibholz/Rinck, Grundgesetz, 75. Lieferung 10.2017, Art. 28 GG, Rn. 331.

auch, welche Art des Straßenverkehrs dort zulässig sein soll – ob es sich also um eine Straße für den Autoverkehr, um eine Fahrradstraße oder um einen reinen Gehweg handeln soll.<sup>77</sup> Eine Straße erhält nämlich erst durch die Widmung durch die Kommune den Status einer öffentlichen Verkehrsfläche, § 2 Abs. 1 FStrG:<sup>78</sup>

„Durch die Widmung wird bestimmt, welche Verkehrsarten als solche auf der jeweiligen Straße zulässig sein sollen.“

Kommunen können die vorhandene Parkfläche daher im Wege einer Einziehung reduzieren bzw. durch eine Teileinziehung die zulässigen Nutzungsarten reduzieren.<sup>79</sup> Wird eine Straße neu angelegt, haben die Kommunen als Träger der Straßenbaulast bezüglich der Frage, wie die neue Straße dimensioniert sein soll, einen großen Spielraum.<sup>80</sup>

Sie können im Rahmen dieser Entscheidung demnach auch bewusst auf Flächen für den ruhenden Verkehr verzichten und den Raum anderweitig nutzen. Der Verzicht auf Parkraum bleibt aber straßenverkehrsrechtlich rechtfertigungsbedürftig: Die StVO geht von einer grundsätzlichen Zulässigkeit des Parkens im öffentlichen Raum aus, sofern dies nicht im Einzelfall nach § 12 StVO verboten ist.<sup>81</sup> Ein vollständiger Verzicht auf Parkflächen ist deshalb nur dann möglich, wenn die Verkehrsgestaltung nach den Vorschriften der StVO ein Parkverbot zulässt. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die gesamte verbleibende Fahrbahn für den fließenden Verkehr benötigt wird.

Ist eine Straße bereits angelegt, kann die Kommune den öffentlichen Verkehrsraum im Rahmen einer Neugestaltung reorganisieren. So können zum Beispiel die Parkflächen reduziert werden, um den Gehweg zu erweitern, Aufenthaltsflächen für Fußgänger zu schaffen oder Verkehrsflächen für den Radverkehr bereitzustellen. Eine solche Neuaufteilung ist allerdings ebenso rechtfertigungsbedürftig. Denn einige straßenrechtliche Regelungen setzen für nachträgliche Beschränkungen im Wege einer Teileinziehung voraus, dass überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen.<sup>82</sup> Dabei muss die Kommune darlegen können, warum die Parkflächen vorher bestehen durften, ihnen nun aber überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls entgegenstehen. Berücksichtigt werden können hier straßenbezogene, also insbesondere verkehrliche und verkehrsplanerische bzw. städtebauliche örtliche und überörtliche Belange.<sup>83</sup> Eine vollständige Einziehung einer Straße setzt voraus, dass sie jede Verkehrsbedeutung verloren hat oder überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen.<sup>84</sup>

77 BVerfGE 67, 299.

78 Vgl. § 2 Abs. 1 FStrG, § 5 StrG BW, Art. 6 BayStrWG, § 3 BerlStrG, § 6 BbgStrG, § 5 BremLStrG, § 6 HWG, § 4 HStrG, § 7 StrWG MV, § 6 NStrG, § 6 StrWG NRW, § 36 LStrG RP, § 6 StrG SL, § 6 SächsStrG, § 6 StrG LSA, § 6 StrWG SH, § 6 ThürStrG.

79 Einziehung (auch Entwidmung genannt) bedeutet, dass eine dem allgemeinen Verkehr gewidmete Straße dieser Funktion vollständig entzogen wird. Bei der Teileinziehung wird die Widmung dagegen grundsätzlich aufrechterhalten, aber mit Beschränkungen hinsichtlich des zulässigen Straßengebrauchs verbunden, Kodal, Straßenrecht, Kapitel 11 Rn. 50. Einige Landesstraßengesetze (Art. 8 BayStrWG, § 4 Abs. 1 Satz 2 BerlStrG, § 8 BbgStrG, § 7 BremLStrG, § 9 StrWG MV, § 8 NStrG, § 7 StrWG NRW, § 8 SächsStrG, § 8 StrG LSA, § 8 ThürStrG) sehen die Möglichkeit einer Teileinziehung ausdrücklich vor, wenn auch als Unterfall der (Voll-)Einziehung. Dabei wird die Teileinziehung definiert als nachträgliche Einschränkung der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten, Benutzungszwecke, Benutzerkreise sowie Benutzungszeiten (Letzteres nur BayStrWG), Kodal, Straßenrecht, Kapitel 11 Rn. 51.

80 Nach dem Straßenrecht der Länder soll der Bau von Straßen entsprechend der Leistungsfähigkeit der Straßenbaulastträger und dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis erfolgen. Teils sind auch explizit sonstige öffentliche Belange, unter anderem Umweltschutzaspekte, zu berücksichtigen. Vgl. § 9 StrG BW, Art. 9 BayStrWG, § 7 BerlStrG, § 9 BbgStrG, § 10 BremLStrG, § 13 HWG, § 9 HStrG, § 11 StrWG MV, § 9 NStrG, § 9 StrWG NRW, § 11 LStrG RP, § 9 StrG SL, § 9 SächsStrG, § 9 StrG LSA, § 10 StrWG SH, § 9

ThürStrG.

81 BVerfGE 67, 299.

82 Art. 8 BayStrWG, § 4 Abs. 1 Satz 2 BerlStrG, § 8 BbgStrG, § 9 StrWG MV, § 8 NStrG, § 7 StrWG NRW, § 8 SächsStrG, § 8 StrG LSA, § 8 ThürStrG.

83 OVG Niedersachsen, 29.12.2015, Az. 7 ME 53/15.

84 Mit teils unterschiedlicher Terminologie: § 2 Abs. 4 FStrG, § 7 StrG BW, Art. 8 BayStrWG, § 4 BerlStrG, § 8 BbgStrG, § 7 BremLStrG, § 7 HWG, § 6 HStrG, § 9 StrWG MV, § 8 NStrG, § 7 StrWG NRW, § 37 LStrG RP, § 8 StrG SL, § 8 SächsStrG, § 8 StrG LSA, § 8 StrWG SH, § 8 ThürStrG.

Die (Teil-)Einziehung von Parkflächen kann dabei wesentlich leichter begründet werden, wenn der Umgestaltung ein kommunales Verkehrskonzept zugrunde liegt, das die unterschiedlichen öffentlichen und privaten Interessen berücksichtigt.

Zudem wurde beispielsweise das Berliner Straßengesetz vor Kurzem dahingehend geändert, dass von einer Teileinziehung insbesondere dann Gebrauch gemacht werden soll, wenn zur Verkehrslenkung und Verkehrsberuhigung bestimmte Verkehrsarten auf Dauer ausgeschlossen werden sollen, § 4 Abs. 1 Satz 4 BerlStrG.<sup>85</sup>

Schließlich ist nur ein sehr eingeschränkter Rechtsschutz gegen die Einziehung von Verkehrsflächen möglich. Anwohner der betroffenen Straßen sind nur dann klagebefugt, wenn durch die (Teil-)Einziehung der Zugang zum eigenen Grundstück nicht mehr möglich ist.<sup>86</sup> Ein Anspruch beispielsweise auf wohnortnahe Parkplätze im öffentlichen Raum oder auf die Beibehaltung konkreter Verkehrsflächen besteht demgegenüber gerade nicht.<sup>87</sup> Klagen gegen die nachträgliche Reduzierung der Verkehrsflächen oder Beschränkung der zulässigen Nutzungsarten haben deshalb in der Regel keinen Erfolg.<sup>88</sup>

### 1.2.2 Festsetzung des Parkens als Ausnahme

Das Parken im öffentlichen Verkehrsraum ist derzeit als Ausprägung des Gemeingebrauchs grundsätzlich zulässig.<sup>89</sup> Soll das Parken an einer bestimmten Stelle nicht erlaubt sein, muss dies deshalb explizit untersagt werden. Jedes Parkverbot ist also im Einzelnen rechtfertigungsbedürftig.

Eine effektive Steuerung der Flächennutzung ist deshalb für die Kommunen mit einem großen Aufwand verbunden und kann nicht immer wie gewünscht umgesetzt werden. Es ist insbesondere nicht ohne Weiteres möglich, das Parken im öffentlichen Raum auf kommunaler Ebene als Ausnahme zu etablieren:

#### a) Parken als Sondernutzung

Eine Möglichkeit zur Stärkung der kommunalen Steuerungsmöglichkeiten bestünde darin, den ruhenden Verkehr, zumindest das Dauerparken, von der straßenrechtlichen Widmung auszunehmen.

Ein solcher Ansatz wurde zum Beispiel in der Schweiz umgesetzt. Dort kann das Parken auf öffentlicher Straße zeitlich beschränkt<sup>90</sup> oder sogar völlig untersagt<sup>91</sup> werden. Der Begriff des Gemeingebrauchs in der Schweiz erlaubt es außerdem, das Parken über einen längeren Zeitraum als gesteigerten Gemeingebrauch zu definieren und von einer gebührenpflichtigen „Parkierungsbewilligung“ abhängig zu machen. Eine solche ist erforderlich, um in bestimmten Zonen (sog. Blaue Zone) zeitlich unbeschränkt parken zu dürfen.<sup>92</sup> Nach der Schweizer Verfassung muss der gebührenfreie, auch nur kurze Parkvorgänge erfassen. Hingegen dürfen bei längeren Parkvorgängen, die nicht mehr „gemeinverträglich“ sind<sup>93</sup>, Gebühren auch dann erhoben werden, wenn in der Nähe keine unentgeltlichen Parkplätze zur Verfügung stehen. Eine Nutzung ist im Allgemeinen dann nicht mehr gemeinverträglich und damit gesteigerter Gemeingebrauch, wenn nicht alle Interessenten den öffentlichen Verkehrsraum gleichermaßen nutzen können, ohne dass andere an der Nutzung übermäßig behindert werden.<sup>94</sup>

85 Siehe auch Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung vom 5. Juli 2018, Art. 2, Änderung des Berliner Straßengesetzes.

86 OVG Niedersachsen, Beschl. v. 29.12.2015, 7 ME 53/15.

87 OVG Niedersachsen, Beschl. v. 17.2.2012, 7 ME 185/11.

88 OVG Niedersachsen, Beschl. v. 17.2.2012, 7 ME 185/11; OVG Niedersachsen, Beschl. v. 29.12.2015, 7 ME 53/15.

89 BVerfGE 67, 299.

90 Art. 1 Abs. 1 Parkkartenverordnung der Stadt Zürich, siehe: [https://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/dav/parkkarten\\_bewilligungen/agn\\_privacy\\_aufgaben/parkkartenvorschriften1.html](https://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/dav/parkkarten_bewilligungen/agn_privacy_aufgaben/parkkartenvorschriften1.html). Letzter Zugriff am 6.8.2018.

91 Bundesgerichtsentscheid BGE 122, 279 – Parkierungsgebühren Zürich.

92 Art. 1 Abs. 2 Parkkartenverordnung der Stadt Zürich, siehe: [https://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/dav/parkkarten\\_bewilligungen/agn\\_privacy\\_aufgaben/parkkartenvorschriften1.html](https://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/dav/parkkarten_bewilligungen/agn_privacy_aufgaben/parkkartenvorschriften1.html). Letzter Zugriff am 6.8.2018.

93 Dies kann nach dem Schweizerischen Bundesgericht jedenfalls ab einer Parkdauer von mehr als 30 Minuten der Fall sein; siehe Bundesgerichtsentscheid BGE 122, 279 – Parkierungsgebühren Zürich; vgl. auch Notz, IR 2018, 21.

94 Bundesgerichtsentscheid BGE 122, 279 – Parkierungsgebühren Zürich.

Auf das deutsche Landesstraßenrecht lässt sich dieser Lösungsansatz allerdings nicht übertragen. Das Parken im öffentlichen Raum kann in Deutschland nicht durch Landesrecht oder eine kommunale Satzung zum Gegenstand eines präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt gemacht werden:

- Zunächst gibt es in Deutschland keinen erlaubnisbedürftigen gesteigerten Gemeingebrauch. Eine Genehmigungspflicht besteht nur im Falle einer Sondernutzung. Gesteigerter Gemeingebrauch wird in Deutschland als Synonym zum Anliegergebrauch verwendet. Darunter ist aber eine Sondernutzung zu verstehen, auf die ein Anspruch besteht, weil sie zur Nutzung des eigenen Grundstücks erforderlich ist.<sup>95</sup>
- Eine mit der schweizerischen Regelung vergleichbare Lösung hat das BVerfG als mit der Verfassung nicht vereinbar angesehen.<sup>96</sup> Die Freie und Hansestadt Hamburg hat in den 80er Jahren das Straßenrecht derart geändert, dass längeres Parken<sup>97</sup> nicht mehr vom Gemeingebrauch umfasst ist und folglich als Sondernutzung einer Genehmigungspflicht unterliegt. Das BVerfG sah dadurch die bundesstaatliche Kompetenzverteilung verletzt. Das Parken im öffentlichen Raum sei nämlich Bestandteil des Straßenverkehrs. Die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung des Straßenverkehrs liege aber nach Art. 74 GG bei dem Bund. Die landesrechtliche Einschränkung des Parkens wurde deshalb als nicht zulässig angesehen.

Angesichts dieser Entscheidung ist es unwahrscheinlich, dass entsprechende landesstraßenrechtliche Gesetzesvorhaben heute anders beurteilt würden. Die Einführung eines präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt für längere Parkvorgänge könnte daher wohl nur durch eine Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorgaben oder des Verfassungsrechts erfolgen:

- Durch eine Verfassungsänderung könnte Raum für eine landesrechtliche Lösung geschaffen werden. Der Bund könnte vollständig auf seine Kompetenz für die Regelung von Parkvorgängen verzichten, indem die

konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) auf den fließenden Verkehr beschränkt wird. Die Bundesländer könnten dann eigenständig Regelungen über die Zulässigkeit des Parkens treffen. Eine Verfassungsänderung bedarf allerdings einer breiten politischen Zustimmung – von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates, Art. 79 Abs. 2 GG – und ist daher relativ schwer umzusetzen.

- Ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt könnte aber auch im Straßenverkehrsrecht geregelt werden. So könnte etwa das Parkverbot für längere Parkvorgänge, die jedenfalls die durchschnittliche Standzeit eines Pkw von über 20 Stunden überschreiten, als Regelfall in die StVO (z. B. in § 12) aufgenommen werden. Das längere Parken im öffentlichen Raum wäre dann nur zulässig, wenn es im Einzelfall angeordnet wird. Eine Änderung der StVO wäre im Vergleich zu einer Verfassungsänderung einfacher umzusetzen. Denn hierfür müsste der Bundesrat lediglich mit der Mehrheit seiner Stimmen zustimmen, vgl. § 6 Abs. 1 StVG, 28, 30 GO BR.

Bei einer solchen Regelung wäre aber auch der damit verbundene Aufwand für den Gesetzgeber und die Verwaltung zu berücksichtigen. Es müssten nämlich sämtliche Flächen ausgewiesen werden, auf denen das (längere) Parken zukünftig erlaubt wäre.

## b) Zonenweises Parkverbot

Parkverbote im öffentlichen Verkehrsraum, die sich nicht unmittelbar aus § 12 StVO ergeben, bedürfen einer Anordnung nach § 45 StVO. Im Grundsatz erfolgt dabei eine Ausweisung eines absoluten Haltverbots nach Zeichen 283 oder eines eingeschränkten Haltverbots nach Zeichen 286 für einzelne Stellplätze oder Abschnitte einer Fahrbahnseite.

Soll das Parken in einem größeren Bereich grundsätzlich untersagt werden, kann dies durch die Einrichtung einer verkehrsberuhigten Zone oder einer Zone mit eingeschränktem Haltverbot (Zeichen 290.1 und Zeichen 290.2) umgesetzt werden.

95 OVG Lüneburg, Beschl. v. 24.1.2018, 7 ME 110/17.

96 BVerfGE 67, 299.

97 Die Rede war hier von der „Benutzung eines Weges regelmäßig als Einstellplatz für ein Kraftfahrzeug in der Nähe der Wohnung oder der Arbeitsstätte“.

### c) Verkehrsberuhigte Zone

Innerhalb einer verkehrsberuhigten Zone ist das Parken nur ausnahmsweise und nur auf gekennzeichneten Flächen zulässig.<sup>98</sup> Die Einrichtung einer verkehrsberuhigten Zone ist daher grundsätzlich ein effektives Werkzeug, um in einzelnen Bereichen die Zulässigkeit des Parkens einzuschränken. Der praktische Anwendungsbereich ist aber aufgrund der strengen rechtlichen Anforderungen und des hohen praktischen Aufwands zur Umsetzung beschränkt:

- Vor der Ausweisung einer verkehrsberuhigten Zone muss die Gemeinde die Verkehrsberuhigung planerisch umsetzen und gegebenenfalls erforderliche bauliche Maßnahmen zur Umgestaltung durchführen. Erst dann kann die zuständige Straßenverkehrsbehörde die verkehrsberuhigte Zone ausweisen und dabei die im Einzelnen zulässigen Nutzungen festlegen.
- In rechtlicher Hinsicht wird der Anwendungsbereich durch die Anforderungen aus § 45 Abs. 9 StVO eingeschränkt. Die Einrichtung einer verkehrsberuhigten Zone muss danach zwingend erforderlich sein, die Kommune müsste die verfolgten Ziele nicht ebenso gut mit einer weniger beschränkenden Maßnahme verfolgen können. So wird zum Beispiel die Einrichtung einer verkehrsberuhigten Zone in der Praxis abgelehnt, wenn sich der gewünschte Effekt auch mit einem Parkverbot erreichen lassen könnte.<sup>99</sup> Hier zeigt sich, dass der bestehende Rechtsrahmen unzureichend ist und den Kommunen insoweit ein größerer Handlungsspielraum eingeräumt werden sollte.

Angesichts dieser Anforderungen kann durch verkehrsberuhigte Bereiche jedenfalls kein flächendeckendes Parkverbot etabliert werden.

### d) Parkverbotszone

Großflächige Parkverbote können im Wege einer Zone mit eingeschränktem Haltverbot (Zeichen 290.1 und 290.2) umgesetzt werden. Dies ist aber nur dann zulässig, wenn mit dem Parkverbot eines der in § 45 StVO enthaltenen Ziele verfolgt wird und das Parkverbot in diesem Bereich zwingend erforderlich ist, um diese Ziele zu erreichen.

Zulässige Ziele sind dabei insbesondere die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs, § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO, aber auch der Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen, § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO. Ein Parkverbot ist dabei aber nur dann zulässig, wenn es die Bevölkerung nachweislich vor Lärm und Abgasen schützt. Parkverbote mit dem abstrakten Ziel, den motorisierten Individualverkehr zu reduzieren, sind deshalb nicht von dieser Befugnis umfasst.

Des Weiteren kann ein zonenweises Parkverbot nur dann eingerichtet werden, wenn die Parkverbotszone als einheitliches Gebiet erkennbar ist.<sup>100</sup>

### e) Handlungsspielraum bei kommunalem Verkehrskonzept

Von den vorgenannten Möglichkeiten können Kommunen wesentlich effektiver Gebrauch machen, wenn die Maßnahmen auf Grundlage eines kommunalen Verkehrskonzeptes umgesetzt werden sollen.

Verkehrliche Anordnungen, die nicht der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs dienen, können zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung angeordnet werden, § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO. Erlaubt sind also insbesondere Maßnahmen, die ein kommunales Verkehrskonzept umsetzen sollen, das eine konkrete Verkehrsplanung für ein bestimmtes Gebiet enthält.<sup>101</sup>

„Zu den Mindestvoraussetzungen eines solchen kommunalen Verkehrskonzeptes gehört, dass es hinreichend konkret die verkehrsmäßigen Planungen in einem bestimmten räumlichen Bereich darstellt, dass es von den für die Willensbildung in der Gemeinde zuständigen Organen beschlossen worden ist<sup>102</sup> und dass es den Erfordernissen einer planerischen Abwägung genügt und insbesondere darlegt, welche bestimmten Straßenzüge entlastet und welche neuen Straßenzüge in für die dortigen Anwohner zumutbarer Weise belastet werden sollen und können.“

100 Vgl. BVerwG, Urt. v. 14.12.1994, 11 C 25.93 in einer Entscheidung zur Einrichtung von Tempo-30-Zonen.

101 VG Köln, Urt. v. 28.1.2008, 11 K 153/07.

102 Das kommunale Verkehrskonzept muss politisch legitimiert werden, damit es in den Verkehrsentwicklungsplan aufgenommen werden kann.

98 Anlage 3 der StVO, Abschnitt 4 „Verkehrsberuhigter Bereich“.

99 Vgl. VG München, Urt. v. 10.3.2010, M 23 K 09.44.

Dadurch wird es den Kommunen möglich, andere, übergeordnete öffentliche Interessen zu berücksichtigen. Hat eine Kommune nämlich ein umfassendes Konzept zur Fortentwicklung des Verkehrsangebotes entwickelt, kann sie auf dieser Grundlage auch Parkverbote oder verkehrsberuhigte Bereiche vorsehen, ohne dass diese aufgrund rein verkehrlicher Gründe erforderlich wären.

Möglich ist also auch eine aktive Einflussnahme auf die Attraktivität der unterschiedlichen Verkehrsangebote. Kommunen können zum Beispiel durch die Reduzierung des Parkraums Anreize für eine stadtverträgliche, multimodale Mobilität setzen, wenn das Verkehrskonzept auch die alternativen Fortbewegungsmöglichkeiten berücksichtigt.

### 1.2.3 Zwischenergebnis

Eine Umverteilung des öffentlichen Raums ist insbesondere im Wege einer baulichen Umgestaltung der Verkehrsflächen möglich. Kommunen können dadurch die Parkflächen reduzieren und im Gegenzug die Verkehrsflächen vergrößern. Ebenfalls ist eine Umverteilung der Verkehrsflächen möglich. Dadurch können zugleich andere Mobilitätsformen, wie der Fahrradverkehr oder der ÖPNV, gestärkt werden.

Für die Festsetzung von Parkverboten im öffentlichen Raum stellt der derzeitige Grundsatz, dass Parken überall erlaubt ist, wo es nicht explizit verboten ist, ein gewichtiges Hindernis dar. Eine Umkehrung dieses Prinzips könnte aber allein durch eine Änderung des bundesrechtlichen Straßenverkehrsrechts, das heißt insbesondere der StVO, oder durch eine Verfassungsänderung erfolgen, die eine landesrechtliche Regelung von Parkvorgängen erlaubt.

Parkverbote müssen deshalb durch die Verwaltung stets im Einzelfall begründet werden und sind im Regelfall nur zur Gewährleistung eines sicheren und flüssigen Straßenverkehrs zulässig. Ein größerer Spielraum besteht aber bei Maßnahmen zur Umsetzung von kommunalen Verkehrskonzepten. Kommunen können den Verkehr dann auch zur Erreichung von planerischen Zielen einschränken und so aktiv Anreize zum Umstieg vom eigenen Pkw auf alternative Mobilitätsformen setzen.

## 1.3 Steuerung der Parkraumnutzung

Von besonderer Bedeutung bei der Wahl des Verkehrsmittels sind die mit der Nutzung verbundenen Kosten. Eine effektive Steuerung des Mobilitätsverhaltens kann daher auch über die Kosten für das Abstellen von Pkw im öffentlichen Verkehrsraum erfolgen.

Alternativ zur Einführung von Parkgebühren oder kombiniert mit Parkgebühren kann zudem eine Höchstparkdauer eingeführt werden.

Die Freiheiten, die eine Kommune dabei hat, sind im Vergleich zu Parkverboten deutlich größer. Anders als das Parkverbot ist die Erhebung von Parkgebühren nicht an besondere Voraussetzungen gebunden, sondern steht allein im Ermessen der Kommune, § 6a Abs. 6 S. 1 StVG. Im Hinblick auf die Gebühren für das Bewohnerparken sind Kommunen aber an einen sehr engen Gebührenrahmen gebunden.

### 1.3.1 Reduzierung der zulässigen Parkdauer

Möglich ist die Vorgabe einer Parkhöchstdauer, die für bestimmte Parkflächen mit dem entsprechenden Zusatzzeichen zum Zeichen 314 (Parken) festgelegt wird. Durch die Limitierung der Parkzeit kann gewährleistet werden, dass im Laufe eines Tages mehrere Verkehrsteilnehmer den Parkplatz nutzen können. Dies ermöglicht eine effiziente Nutzung des öffentlichen Raums. Allerdings muss die Einhaltung der Höchstparkdauer hierfür auch ausreichend überwacht werden.

### 1.3.2 Gebührenpflicht für Kurzzeitparken im öffentlichen Raum

Die Erhebung von Gebühren im öffentlichen Raum ist im Grundsatz zulässig, § 6a Abs. 1 StVG:

„Für das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen können in Ortsdurchfahrten die Gemeinden, im Übrigen die Träger der Straßenbaulast, Gebühren erheben.“

Hintergrund dieser Regelung ist, dass der Gesetzgeber die Nutzung des öffentlichen Raums als öffentliche Leistung anerkennt, für die von der Kommune eine Gegenleistung gefordert werden kann:

„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 angemessen zu den Kosten herangezogen werden, die der Aufrechterhaltung des Fahrzeugverkehrs durch bauliche und verkehrstechnische Maßnahmen dienen.“

Gesetzesentwurf des Bundesrates, BT-Drs. 15/1496

Bei der Frage, ob Parkflächen überhaupt bepreist werden, sollte unseres Erachtens noch stärker berücksichtigt werden, dass die Parkraumbewirtschaftung auch die gleichberechtigte Nutzung des öffentlichen Raums durch alle Verkehrsteilnehmer fördern kann.

Für die Steuerungswirkung von besonderer Bedeutung ist die Höhe der Parkgebühren. Die Gebühren werden von der jeweiligen Landesregierung festgesetzt. In der Praxis wird diese Ermächtigung aber häufig an die Kommunen weitergereicht.<sup>103</sup> In den Gebührenordnungen kann die jeweilige Gebührenhöhe spezifisch für einzelne Bereiche und Uhrzeiten festgelegt werden.<sup>104</sup> Möglich ist also auch eine dynamische Bepreisung durch zeitlich gestaffelte Gebühren in Anlehnung an die tageszeitlichen Nachfrageschwankungen.<sup>105</sup> Dadurch kann der unterschiedlichen Attraktivität der Parkflächen und unterschiedlichen Bedarfen zu verschiedenen Tageszeiten Rechnung getragen werden. In der kommunalen Praxis wird allerdings häufig noch nicht nach verschiedenen Uhrzeiten differenziert, sondern es werden lediglich unterschiedlich hohe Parkgebühren für bestimmte Zeiteinheiten und für verschiedene Parkzonen festgesetzt.<sup>106</sup>

103 Vgl. etwa Rheinland-Pfälzische Landesverordnung über die Übertragung der Ermächtigung zur Festsetzung von Parkgebühren vom 2. April 1981.

104 BT-Drs. 15/1496, S. 6.

105 BT-Drs. 15/1496, S. 6; so soll etwa im Berliner Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg ab dem 1.10.2018 eine Parkraumbewirtschaftung mit unterschiedlichen Bewirtschaftungszeiten (Mo. bis Sa. von 09:00 bis 16:59 Uhr 1,00 €/h, 17:00 bis 22:00 Uhr 2,00 €/h) eingeführt werden.

106 Vgl. nur § 1 Parkgebührenordnung Hamburg – hier sind es in Zone I 3,00 €/h –, §§ 2 ff. Parkgebührenordnung Kassel.

Durch die Erhebung von Parkgebühren haben die Kommunen also bereits ein effektives Werkzeug für die Steuerung des Verkehrs. Eingeschränkt wird diese Möglichkeit aber dadurch, dass sich die Parkgebühren nach einigen Parkgebührenordnungen an dem Wert des Parkraums für den Benutzer orientieren sollen.<sup>107 108</sup> Wie der Wert des Parkraums ermittelt werden soll, ist aber nicht geregelt.<sup>109</sup>

Sind die Parkgebühren allein nach dem Wert des Parkraums für den Benutzer festzusetzen, können bei der Festlegung der Gebührenhöhe andere öffentliche Interessen, wie zum Beispiel Aspekte lokaler Luftreinheit, nicht berücksichtigt werden. Eine Erhöhung der Kosten mit dem Argument, dadurch mittelbar alternative Mobilitätsformen zu fördern, ist dann beispielsweise nicht zulässig.

### 1.3.3 Gebühren für Bewohnerparken

Häufig werden verschiedene Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung verbunden. So erfolgt mit der Einführung einer Gebührenpflicht in der Regel die Bevorrechtigung von Bewohnern der jeweiligen Gebiete. Hierzu werden Bewohnerparkbereiche ausgewiesen. Die entsprechende Sonderparkberechtigung kann den Bewohnern entweder durch Reservierung von Parkraum oder durch Freistellung von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen eingeräumt werden, § 45 Abs. 1b Nr. 2a StVO. Auch sind Ausnahmen oder Ermäßigungen für alternative, umweltfreundliche Mobilitätsformen denkbar.

Derartige Maßnahmen sind an eigenständige Zulässigkeitsvoraussetzungen geknüpft und erfordern daher eine umfassende Begründung im Einzelfall. Die Kommune muss zum Beispiel für die Einrichtung des Bewohnerparkens darlegen, dass dies aufgrund des Parkraumdrucks erforderlich ist<sup>110</sup> und der Gemeingebrauch nicht

107 Siehe etwa § 1 Abs. 3 Parkgebührenordnung der Stadt Köln, § 1 Parkgebührenordnung der Hansestadt Stralsund, § 1 Abs. 1 Parkgebühren-Ordnung Berlin.

108 Die Orientierung an dem Wert des Parkraums könnte allerdings durch eine Änderung der Parkgebührenordnung aufgehoben werden.

109 Möglich wäre hier zum Beispiel eine Orientierung an den Mietkosten für einen privaten Pkw-Stellplatz.

110 Vgl. VG Aachen, Urt. v. 5.11.2013, 2 K 1310/12.

unverhältnismäßig eingeschränkt wird.<sup>111</sup> Dies verdeutlicht, dass die derzeitige Rechtslage von einem möglichst uneingeschränkten Recht auf Parken ausgeht.

Hinzu kommt, dass der Spielraum für die Erhebung von Gebühren für die Ausstellung von Bewohnerparkausweisen außerordentlich gering ist. Zwar kann die Gebühr neben dem Verwaltungsaufwand auch den Nutzen für den Bewohner – also insbesondere den Wert des Parkraums – berücksichtigen. Diese Möglichkeit besteht jedoch nur theoretisch, denn dafür lässt der von der Bundesregierung festgesetzte Gebührenrahmen keinen Handlungsspielraum. Pro Jahr darf die Gebühr lediglich zwischen 10,20 und 30,70 Euro betragen, Nr. 265 der Anlage zu § 1 Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt)<sup>112, 113</sup> Die Kommunen können eine eigene Festlegung der Gebührenhöhe nur innerhalb des bundesrechtlich festgelegten Gebührenrahmens treffen.

Ein ernstzunehmender Steuerungseffekt lässt sich durch eine derart niedrige Gebühr nicht erzielen. Die zulässigen Gebührenhöhen stehen in keinem angemessenen Verhältnis zu den Kosten des Kurzzeitparkens und den Kosten privater Stellplatzangebote:

- In zentralen Bereichen deutscher Großstädte entsprechen die Kosten für einen einjährigen Bewohnerparkausweis lediglich den Kosten von 1 bis 2 Tagen Kurzzeitparken.
- Für private Stellplatzangebote liegen die monatlichen Kosten in zentralen Innenstadtlagen deutscher Großstädte bei circa 100 bis 200 Euro; auf das Jahr gerechnet folgen daraus Kosten von 1.200 bis 2.400 Euro. Die Kosten eines Bewohnerparkausweises lie-

gen somit gerade einmal bei maximal 2 bis 3 Prozent der Kosten eines privaten Stellplatzes.

Die Kosten des Bewohnerparkens spiegeln daher weder die von der Gesellschaft zu tragenden Kosten für Bau und Unterhalt der Verkehrsflächen wider, noch stellen sie eine angemessene Gegenleistung für die genutzte öffentliche Leistung dar. Ebenfalls nicht angemessen berücksichtigt wird der Wert, den der Parkraum für den Nutzer hat. Als Steuerungsinstrument für die Attraktivität verschiedener Mobilitätsformen scheiden die Gebühren für Bewohnerparken vollständig aus.

### 1.3.4 Parkraumbewirtschaftung durch private rechtliche Gesellschaft

Ungleich größer ist der Gestaltungsspielraum, wenn eine Parkfläche von einer kommunalen Gesellschaft, die in einer privatrechtlichen Rechtsform betrieben wird, vermarktet wird.

Eine Kommune kann über die Nutzung der in ihrem Eigentum stehenden Flächen im Grundsatz frei verfügen. Sie kann daher auch eine bislang ungenutzte Fläche, die zukünftig als Parkraum genutzt werden soll, zur Vermarktung an eine kommunale Gesellschaft des Privatrechts übertragen. Die Besonderheit ist dabei, dass kommunale privatrechtliche Gesellschaften bei der Vermarktung nicht an die Bestimmungen des Straßenverkehrsrechts gebunden sind. Eine privatrechtliche Gesellschaft kann deshalb sowohl die Gebührenhöhe für Kurzzeitparken als auch die Höhe der langfristigen Stellplatzmiete marktgerecht festlegen. Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass bei einer möglichen Privatisierung der Gesellschaft, das heißt, wenn die Anteile daran sämtlich oder überwiegend nur noch von Privaten gehalten werden, unter Umständen bei der Bemessung der Gebühren nicht mehr anhand öffentlicher Interessen entschieden wird und die Kommune die Steuerungsmöglichkeit über einstmals öffentlichen Raum verliert.

Möglich ist es grundsätzlich auch, eine bestehende öffentliche Parkplatzfläche in eine privatrechtliche Vermarktung zu überführen. Dazu muss die Fläche zunächst entwidmet werden. Erst in einem zweiten Schritt kann die Fläche dann an die kommunale Gesellschaft übertragen und von dieser vermarktet werden.

111 Vgl. OVG Berlin, Urt. v. 21.5.2003, 1 B 1/02; auch Nichtbewohner müssen eine realistische Möglichkeit haben, einen Parkplatz zu erhalten. Ist dies nicht gewährleistet, werden sie in der Ausübung ihres Gemeingebrauchs unverhältnismäßig beschränkt.

112 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.

113 Ein Vorschlag der Länderfinanzminister zur Anhebung des Gebührenrahmens auf 20 bis 200 Euro wurde in der GebOSt bislang nicht umgesetzt.

Eine solche Gestaltung ist daher nur dann zulässig, wenn die Voraussetzungen für eine Einziehung vorliegen. Dabei besteht zwar für die Kommune ein verhältnismäßig großer Spielraum. Fraglich ist aber, ob allein das Ziel einer privatrechtlichen Vermarktung der Parkflächen ein ausreichendes öffentliches Interesse für eine Einziehung der Parkflächen begründen kann. Gegen eine solche Gestaltung wird insbesondere angeführt, dass es sich um eine unzulässige Umgehung des Straßenverkehrsrechts mit Mitteln des Straßenrechts handelt.<sup>114</sup>

Ob die Überführung von Parkraum in eine privatwirtschaftliche Vermarktung zulässig ist, muss daher jeweils im Einzelfall beurteilt werden. Es spricht aber insbesondere dann vieles für die Zulässigkeit, wenn räumlich von dem Straßenraum abgetrennte Parkflächen im Zusammenhang mit einer umfassenden städtebaulichen oder verkehrlichen Planung eingezogen werden sollen. So war eine Klage gegen die Einziehung von Verkehrsflächen im Rahmen der Umgestaltung einer Wohnanlage zu einer Gartenstadt erfolglos.<sup>115</sup> Da es aber bereits an der Klagebefugnis der Kläger fehlte, musste das Gericht keine Entscheidung zur materiellen Rechtmäßigkeit der Einziehung treffen.

### 1.3.5 Parkraumüberwachung

Von großer Bedeutung für den Erfolg von Maßnahmen zum Parkraummanagement ist die effektive Überwachung des Parkraums. Nur wenn die festgesetzten Regeln zum erlaubten Umfang des Parkens im öffentlichen Raum auch tatsächlich beachtet werden, kann eine effektive Steuerung des Verkehrsverhaltens gelingen.

Der kommunale Handlungsspielraum ist dahingehend aber stark eingeschränkt. Die Bußgeldhöhe wird einheitlich vom Bund festgelegt und ist verhältnismäßig niedrig. Für regelwidriges Parken ist in vielen Fällen nur ein Verwarnungsgeld in Höhe von 10, 15 oder 20 Euro zu zahlen, Anlage (zu § 1 Absatz 1) Bußgeldkatalog (BKat).

Relevante Spielräume verbleiben für die Kommunen nur im Bereich der Überwachungsintensität.

### 1.3.6 Zwischenergebnis

Kommunale Handlungsspielräume bestehen derzeit insbesondere im Hinblick auf die Gebühren für das Kurzzeitparken. Diese können ohne besondere Begründung eingeführt werden. Demgegenüber ist der Spielraum für die Erhebung von Gebühren für einen Bewohnerparkausweis durch bundesrechtliche Regelungen stark eingeschränkt.

Problematisch ist die geringe Höhe der möglichen Bußgelder für verkehrswidriges Parken. In Verbindung mit einer häufig unzureichenden Kontrolle kann dies dazu führen, dass es für Pkw-Fahrer wirtschaftlich günstiger ist, die Ahndung mit einem Bußgeld zu riskieren als die Parkgebühren zu entrichten.

114 *Robbert*, NVwZ 18/2015, 1259.

115 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 31.10.2014, 1 M 14.14.



## 02 | Förderung von Carsharing-Angeboten

Wenn sich Kommunen im Rahmen der zuvor dargestellten Handlungsoptionen dazu entschließen, den Anteil an parkenden Pkw im öffentlichen Raum deutlich zu reduzieren, dann sollte dies mit einer erheblichen Ausweitung von Carsharing-Angeboten verbunden werden. Denn Carsharing, vor allem im öffentlichen Raum, trägt bereits an sich erheblich zur Verkehrsentlastung bei. Dieser Effekt kann durch den Einsatz emissionsarmer Fahrzeuge, insbesondere Elektrofahrzeuge, noch verstärkt werden. Erweitert die Kommune das Carsharing-Angebot, macht sie deutlich, dass sie nicht die individuelle Mobilität einschränken möchte.

Besonders starken Einfluss können Kommunen auf stationäre Carsharing-Angebote nehmen. Aber auch im Bereich des stationsunabhängigen Carsharings gibt es mehrere Ansatzpunkte für eine sachgerechte Förderung. Dabei kommen insbesondere die folgenden Punkte in Betracht:

- die Erteilung (exklusiver) Sondernutzungserlaubnisse für Carsharing-Anbieter bei der Einhaltung kommunal definierter Vorgaben (dazu unter 2.1) und
- straßenverkehrsrechtliche Bevorrechtigungen von Carsharing-Fahrzeugen (dazu unter 2.2).

### 2.1 Exklusive Stellplätze für Carsharing-Anbieter

Kommunen können Anbietern stationärer Carsharing-Modelle exklusive Stellplätze zur Verfügung stellen. Rechtliches Instrument hierfür ist die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis.

#### 2.1.1 Genehmigungsbedürftige Sondernutzung

Die Errichtung und der Betrieb einer Carsharing-Station im öffentlichen Raum sind kein Gemeingebrauch, sondern eine Sondernutzung.<sup>116</sup> Anbieter stationsbasierter Carsharing-Modelle müssen also für die Carsharing-Station eine Sondernutzungserlaubnis beantragen.<sup>117</sup>

Entscheidend für die Einordnung der Station als Sondernutzung ist aus unserer Sicht, dass es hier nicht um das Parken von Carsharing-Fahrzeugen auf „normalen“ Stellplätzen auf öffentlichen Straßen geht, sondern an eigens dafür errichteten Carsharing-Stationen. Deren Stellplätze sind allein Carsharing-Fahrzeugen eines Anbieters bzw. bestimmter Anbieter vorbehalten – was durch entsprechende Beschilderung kenntlich gemacht wird – und sind ggf. gegen Fremdnutzer auch durch bauliche Vorkehrungen besonders gesichert. Fremdnutzer dürfen ihre Fahrzeuge dort nicht abstellen. Insoweit besteht hier eine völlig andere Ausgangslage als bei dem Abstellen von Fahrzeugen auf beliebigen Stellplätzen im öffentlichen Straßenraum.

---

116 Eine Sondernutzung ist nach den Straßengesetzen der Länder der Gebrauch der öffentlichen Straßen, der über den Gemeingebrauch hinausgeht; siehe § 11 BerlStrG, § 16 StrG BW, § 18 BbgStrG, § 18 BremLStrG, § 19 HWG, § 16 HStrG, § 22 StrWG MV, § 41 LStrG RP, § 18 StrG SL, § 18 NStrG, § 18 StrG LSA, § 18 SächsStrG, § 18 ThürStrG, § 18 StrWG NRW, § 21 StrWG SH, Art. 18 BayStrWG.

117 Auch für die Benutzung der Bundesfernstraßen gilt im Ergebnis nichts anderes. Auch danach ist eine Nutzung über den Gemeingebrauch hinaus Sondernutzung und bedarf der Erlaubnis der Straßenbaubehörde, in Ortsdurchfahrten der Erlaubnis der Gemeinde (§ 8 FernStrG). Ähnlich wie in den Landesstraßengesetzen wird der Gemeingebrauch hier als Gebrauch der Bundesfernstraßen im Rahmen der Widmung und der verkehrsbehördlichen Vorschriften zum Verkehr definiert und festgestellt, dass kein Gemeingebrauch vorliegt, wenn jemand die Straße nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken benutzt (§ 7 Abs. 1 FernStrG).

Außerdem verfolgt der Carsharing-Anbieter mit dem Betrieb und der Errichtung der Carsharing-Station einen zusätzlichen Zweck, der über die bloße Teilnahme der Carsharing-Fahrzeuge am ruhenden Verkehr hinausgeht. Dieser Zweck besteht in dem Anbieten einer Mobilitätsleistung als Unternehmer. Dabei ist es auch unerheblich, dass er eine Leistung anbietet, die ihrerseits in der Teilnahme an Verkehrsvorgängen besteht. Denn das Verhalten des Carsharing-Anbieters hebt sich als nicht mehr verkehrsbezogenes Anbieten von Leistungen gegen Entgelt wesentlich von dem (Dauer-)Parken ab.<sup>118</sup> Der Carsharing-Anbieter verfolgt damit vornehmlich gewerbliche Zwecke.<sup>119</sup> So sind Carsharing-Stationen als gewerbliche Abhol- und Rückgabestellen<sup>120</sup> anzusehen.

Ein weiteres Argument dafür, dass Errichtung und Betrieb einer Carsharing-Station eine erlaubnispflichtige Sondernutzung darstellen, ergibt sich daraus, dass das (Bundes-)Carsharinggesetz (CsgG) nunmehr die Erteilung einer exklusiven Sondernutzungserlaubnis für bestimmte Anbieter des stationären Carsharings vorsieht (Näheres dazu sogleich unter Teil B 2.1.2). Hierin kommt zum Ausdruck, dass das Mittel der Sondernutzungserlaubnis grundsätzlich auf stationsbasiertes Carsharing anwendbar ist; insoweit kann das CsgG als Beleg für die rechtliche Anwendbarkeit der Sondernutzungserlaubnis dienen. Noch deutlicher wird dies in einer weiteren Regelung des Carsharinggesetzes, nach der in Rechtsverordnungen die Einzelheiten zur Regelung des Verkehrs zugunsten von Fahrzeugen eines oder mehrerer bestimmter Carsharing-Anbieter, die ein stationsbasiertes Angebot zur Verfügung stellen, festgelegt werden, soweit der jeweilige Carsharing-Anbieter im Rahmen

der wegerechtlichen Vorschriften zur Sondernutzung des öffentlichen Straßenraums berechtigt ist (§ 3 Abs. 3 Nr. 4). Der letzte Halbsatz belegt, dass das Carsharinggesetz ein stationsbasiertes Carsharing-Modell (bezogen auf die Station) als Sondernutzung begreift.

Diese Einschätzung gilt umso mehr, wenn die Carsharing-Flotte aus Elektrofahrzeugen besteht und sich an der Carsharing-Station Ladesäulen für Elektromobile befinden, deren Aufstellung anerkanntermaßen eine Sondernutzung darstellt.<sup>121</sup>

Ein solches Verständnis ist auch mit der Entscheidung des BVerwG aus dem Jahr 1982<sup>122</sup> vereinbar, da vor-

121 *Michaels/de Wyl/Ringwald*, DÖV 2011, 831; anders rechtsirrig VG München, Beschl. v. 2.5.2018, M 2 E 18.2021, das Ladeeinrichtungen im öffentlichen Raum unzutreffend als dem Gemeingebrauch zuzuordnende Verkehrsanlagen ansieht, die der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs dienen.

122 BVerwG, Urt. v. 3.6.1982, 7 C 73/79. Das Gericht hat in dieser Entscheidung festgestellt, dass das Aufstellen von zugelassenen und betriebsbereiten Kraftfahrzeugen auf der Straße durch eine Kraftfahrzeugvermietungsfirma, um sie an Kunden zur Wiederinbetriebnahme zu vermieten, als zulässiges Parken im Sinne von § 12 StVO Ausübung des Gemeingebrauchs ist und daher keine straßenrechtlich erlaubnispflichtige Sondernutzung vorliegt. Nur wenn und solange die objektiven Merkmale der Zulässigkeit und Möglichkeit jederzeitiger Inbetriebnahme des Kraftfahrzeugs nicht gegeben sind oder das Kraftfahrzeug zu einem anderen Zweck als dem der späteren Inbetriebnahme aufgestellt ist, kann nach Auffassung des Gerichts eine über den Gemeingebrauch hinausgehende Sondernutzung der Straße vorliegen. Wird eine öffentliche Straße zum Zwecke des (fließenden oder vorübergehend ruhenden) Verkehrs genutzt, ist es nach Meinung des BVerwG für das Vorliegen von Gemeingebrauch ohne Bedeutung, ob die Nutzung aus privaten oder geschäftlichen Gründen erfolgt. Das gewerbliche Instrument der Vermietung und das deshalb veranlasste Bereitstellen der Kraftfahrzeuge auf der Straße dienen der Kraftfahrzeugvermietungsfirma lediglich dazu, die von vornherein bezweckte Wiederinbetriebnahme der Kraftfahrzeuge als Verkehrsmittel zu erreichen; der Verkehrszweck selbst werde dadurch nicht verdrängt. Dieser Rechtsprechung folgte auch das OVG Hamburg in dem Beschl. v. 19.6.2009, 2 Bs 82/09, dem die Aufstellung von Mietfahrrädern auf öffentlichen Wegeflächen zugrunde lag. Das Gericht entschied, dass dies Teil des Gemeinge-

118 So in Bezug auf Kutschfahrzeuge OVG Lüneburg, Beschl. v. 3.9.1997, 12 M 3916/97.

119 So in Bezug auf eine exklusive Sondernutzungserlaubnis nach dem CsgG auch die Begründung zum Entwurf zum CsgG, Stand 21.12.2016, S. 33: „Nicht das Parken der Kunden ist insoweit ausschlaggebend, sondern die Verlagerung der Gewerbefläche in den öffentlichen Verkehrsraum.“ Wir sind uns aber dessen bewusst, dass Carsharing-Anbieter in unterschiedlicher Weise organisiert sind und es auch eine Vielzahl von eher gemeinwohlorientierten Carsharing-Initiativen gibt. Zumindest bei entgeltlichen, kostendeckenden Angeboten dürfte jedoch eine Gewerblichkeit im Sinne des Straßenrechts vorliegen.

120 Vgl. Bouska/Leue, Straßenverkehrsordnung, Anlage 3 (zu § 42 Abs. 2) Richtzeichen, Rn. 6.

liegend – anders als in dem vom BVerwG entschiedenen Fall – Fahrzeuge jedenfalls nicht irgendwo im öffentlichen Straßenraum abgestellt werden.

### 2.1.2 Exklusive Vergabe auf Bundesstraßen

Kommunen können bestimmten Carsharing-Anbietern – allerdings nur in Bezug auf eine Bundesstraße – exklusive Stellflächen für stationsbasierte Carsharing-Fahrzeuge zuweisen und ihnen dabei konkrete Vorgaben zum Carsharing-Angebot und zur Fahrzeugflotte machen. Diese Möglichkeit eröffnet das seit dem 1. September 2017 geltende Carsharinggesetz (CsgG). Es regelt die Erteilung einer exklusiven Sondernutzungserlaubnis für einen bestimmten Carsharing-Anbieter im Wege der wettbewerblichen Vergabe.

#### a) Auswahlverfahren

Die nach Landesrecht zuständige Behörde<sup>123</sup> ist berechtigt, zur Nutzung als Stellflächen für stationsbasierte Carsharing-Fahrzeuge geeignete Flächen einer Ortsdurchfahrt im Zuge einer Bundesstraße zu bestimmen, § 5 Abs. 1 CsgG.<sup>124</sup>

Diese Flächen sind im Wege eines diskriminierungsfreien und transparenten Auswahlverfahrens<sup>125</sup> einem

Carsharing-Anbieter zum Zwecke der Nutzung für stationsbasierte Carsharing-Fahrzeuge für einen Zeitraum von längstens acht Jahren<sup>126</sup> zur Verfügung zu stellen, was das CsgG als Sondernutzungserlaubnis definiert, § 5 Abs. 2 CsgG.

Die Bekanntmachung über das vorgesehene Auswahlverfahren muss allen interessierten Unternehmen kostenfrei und ohne Registrierung zugänglich sein. Sie ist auf der Internetseite [www.bund.de](http://www.bund.de) und nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union im Amtsblatt der Europäischen Union zu veröffentlichen, § 5 Abs. 5 CsgG.

In dem Auswahlverfahren wird die Sondernutzung der ausgewählten Flächen einem geeigneten und zuverlässigen Carsharing-Anbieter erlaubt, § 5 Abs. 3 CsgG. Für die Festlegung von Eignungskriterien enthält das CsgG eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung, § 5 Abs. 4 CsgG. Die darin zu bestimmenden Eignungskriterien<sup>127</sup> sollen zu einer Verringerung des motorisierten Individualverkehrs (insbesondere durch eine Vernetzung mit dem öffentlichen Personennahverkehr) und zu einer Entlastung von straßenverkehrsbedingten Luftschadstoffen (insbesondere durch elektrisch betriebene Fahrzeuge im Sinne des Elektromobilitätsgesetzes) beitragen.

---

bedarfs sei, und sprach aus, dass der Verkehrsbezug erst dort aufgehoben werde, wo ein aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht umgehend betriebsbereites oder ein vorrangig zu anderen Zwecken als zur Inbetriebnahme abgestelltes Fahrzeug den öffentlichen Straßengrund in Anspruch nehme und somit zu einer auf die Straße aufbrachten verkehrsfremden „Sache“ werde.

123 Dies sind etwa in Bayern die Gemeinden, siehe § 10a ZustV.

124 Unabhängig von sonstigen straßenrechtlichen Bestimmungen zur Sondernutzung an Bundesfernstraßen.

125 Nicht eindeutig geregelt ist bislang das Verhältnis dieses wettbewerblichen Auswahlverfahrens zum allgemeinen Vergaberecht, insbesondere zur Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV) bzw. – bei staatlicher Förderung und wenn das wirtschaftliche Risiko des Carsharing-Angebots bei der Kommune liegt – zur Vergabeverordnung (VgV). Im Ergebnis dürften beide Vorgaben parallel zu beachten sein, das heißt, auch wenn nach allgemeinem Vergaberecht keine Ausschreibung erforderlich ist, kann sich eine Pflicht zur Durchführung eines diskriminierungsfreien und transparenten Auswahlverfahrens aus dem Carsharinggesetz ergeben. Eine Präzisierung des Verhältnisses im CsgG

---

würde hier Gewissheit bringen. Darüber hinaus kann auch eine Sondernutzungserlaubnis nach allgemeinem Straßerecht erteilt werden, dazu sogleich unter 2.1.3.

126 Das Verfahren muss so gestaltet sein, dass in regelmäßigen zeitlichen Abständen auch neue Carsharing-Anbieter eine Chance auf die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis haben, weswegen das CsgG die zeitliche Begrenzung auf höchstens acht Jahre vorsieht. Soll nach Ablauf der acht Jahre eine Fläche weiterhin für stationsbasiertes Carsharing zur Verfügung gestellt werden, ist entweder eine Verlängerung oder Neuerteilung der Sondernutzungserlaubnis erforderlich. Hierfür muss dann erneut ein Auswahlverfahren nach § 5 CsgG durchgeführt werden. Zum Vorstehenden: Begründung zum Entwurf des CsgG, Stand 21.12.2016, S. 35, § 5 Abs. 2 Satz 3 CsgG.

127 Die Eignungskriterien werden gemeinsam vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit mit Zustimmung des Bundesrates in der Rechtsverordnung festgelegt.

Bis zum erstmaligen Inkrafttreten einer entsprechenden Rechtsverordnung bestimmen sich die Eignungskriterien nach den in der Anlage zum CsgG aufgestellten Anforderungen an das Carsharing-Angebot. Diese sind bereits relativ umfangreich und konkret. Beispiele sind:

- der grundsätzlich diskriminierungsfreie Zugang für volljährige Personen mit Fahrerlaubnis,
- die Nutzungsmöglichkeit von täglich 24 Stunden,
- die Möglichkeit von Kurzzeitznutzungen,
- der grundsätzliche Ausschluss von Freikilometern,
- die regelmäßige Wartung der Fahrzeuge,
- die Vorgabe von Vergünstigungen für Inhaber von ÖPNV-Karten,
- der Nachweis einer Mindestanzahl an registrierten Fahrberechtigten.

Allerdings ist in der Anlage zum CsgG auch geregelt, dass die nach Landesrecht zuständige Behörde<sup>128</sup> in dem Auswahlverfahren unter bestimmten Voraussetzungen von einzelnen Anforderungen abweichen kann.

Jedenfalls können im Rahmen des Auswahlverfahrens konkrete konzeptionelle Vorgaben gemacht werden.

### b) Bewertung

Die Möglichkeit der Erteilung einer exklusiven Sondernutzungserlaubnis an einen bestimmten Carsharing-Anbieter im Wege eines wettbewerblichen Verfahrens unter der Vorgabe konkreter Anforderungen an das Angebot und die Fahrzeugflotte ist ein sinnvolles Instrument zur Förderung stationärer Carsharing-Modelle. Das CsgG gibt Kommunen einen Handlungsrahmen vor und bietet ihnen dadurch Rechtssicherheit. Gleichzeitig lässt es Kommunen genügend Spielraum, um für die örtlichen Gegebenheiten individuelle Lösungen zu finden. So sind zum Beispiel Verhandlungen mit Anbietern über die Art der Fahrzeuge oder die Vernetzung mit dem ÖPNV möglich.

Die mögliche Geltungsdauer der Sondernutzungserlaubnis nach CsgG von bis zu acht Jahren – und damit der Betrieb der Station über einen längeren Zeitraum – trägt dazu bei, dass das Angebot im öffentlichen Raum für ein breiteres Publikum wahrnehmbar wird und bietet über

mehrere Jahre hinweg eine zuverlässige Alternative zum privaten Pkw.

Allerdings hat die Sondernutzungserlaubnis nach dem CsgG nur einen begrenzten Anwendungsbereich: Sie bezieht sich nur auf Carsharing-Stationen an Bundesstraßen; solche an Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen erfasst sie nicht.<sup>129</sup> Bundesstraßen sind aber häufig für die Einrichtung von Carsharing-Stationen nicht geeignet.

### 2.1.3 Sondernutzungserlaubnis nach allgemeinem Straßenrecht

Insgesamt offen ist das Verhältnis der Regelung zur Vergabe exklusiver Stellflächen nach dem CsgG zu allgemein straßenrechtlichen Befugnissen zur Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen. Eine Klarstellung durch den Gesetzgeber im CsgG erscheint hier sinnvoll. Geklärt ist unseres Erachtens durch die vom Bundesgesetzgeber geschaffene Möglichkeit der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis nach dem CsgG jedenfalls, dass die Sondernutzungserlaubnis grundsätzlich eine zulässige Handhabe für die Genehmigung des stationsbasierten Carsharings im öffentlichen Raum darstellt (dazu bereits oben unter Teil B 2.1.1). Daher steht Kommunen zur Genehmigung von Carsharing-Stationen auch das Instrument einer Sondernutzungserlaubnis nach allgemeinem Straßenrecht zur Verfügung.

### a) Mobilitätskonzept als Entscheidungsgrundlage

Die Kommune kann ein integriertes Mobilitätskonzept zu ihren verkehrspolitischen Strategien und Maßnahmen aufstellen, das unter anderem die Einhaltung einheitlicher Vorgaben für das Carsharing vorschreibt. Es unterliegt einem kommunalen Abwägungsprozess, wann ein eigenes Carsharing-Konzept sinnvoll ist. Dies erscheint insbesondere in größeren Städten der Fall, wenn sich bei einer zunehmenden Bedeutung des Carsharings und einer steigenden Anzahl an Carsharing-

<sup>128</sup> Dies ist in der Regel die Gemeinde, vgl. etwa § 10a der Bayerischen Zuständigkeitsverordnung (ZustV).

<sup>129</sup> Dies liegt daran, dass der Bund nur im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz eine entsprechende Regelung treffen darf. Für das Straßen- und Wegerecht ist die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf Regelungen zu den Bundesfernstraßen beschränkt. Regelungen für die Sondernutzung der übrigen Straßen unterfallen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder. Siehe hierzu die Begründung zum Entwurf des CsgG, Stand 21.12.2016, S. 33 f.

Fahrzeugen das Potenzial für den privaten Pkw-Verzicht erhöht. Dies unterstellen wir perspektivisch für eine wachsende Anzahl von Kommunen, da wir Carsharing für einen essentiellen Baustein einer zukunftsfähigen Mobilität halten. Für kleinere Kommunen und kleinere Carsharing-Angebote mit begrenzter Fahrzeuganzahl ist – gegebenenfalls unter Abstimmung mit den Carsharing-Anbietern – zu prüfen und abzuwägen, wann und unter welchen Umständen ein eigenes Carsharing-Konzept sinnvoll erscheint.

Hat eine Kommune ein Mobilitätskonzept aufgestellt und beantragt ein Carsharing-Anbieter die Errichtung und den Betrieb einer Station, kann die Kommune prüfen, ob sich der Antrag in das Konzept einfügt. Ist dies nicht der Fall, ist es grundsätzlich möglich, dass die zuständige Behörde die Sondernutzungserlaubnis versagt.

Ein solcher Ansatz ist im Grundsatz höchstrichterlich anerkannt: Typische Anwendungsfälle sind bislang Werbenutzungsverträge.<sup>130</sup> Hierzu hat zum Beispiel der VGH Baden-Württemberg<sup>131</sup> festgestellt, dass im Hinblick auf zum Einsatz kommende Werbemedien ein ganzheitliches Aufstellungskonzept der Gemeinde geboten erscheine. Das Gericht hält es dabei für ein legitimes öffentliches Interesse der Gemeinde, nicht nur eine einheitliche Linie in das Äußere der aufzustellenden Werbemedien zu bringen, sondern dabei auch gestalterische Vorstellungen/Wünsche zu verwirklichen bzw. durchzusetzen. Es hat daher keine Bedenken, wenn bei einer Regelung des Außenwerberechts im öffentlichen Straßenraum allein durch Sondernutzungserlaubnisse auch im Sinne einer positiven Stadtbildpflege (einheitliche) gestalterische Anforderungen an das verwendete Mobiliar gestellt würden.

Diese Rechtsprechung lässt sich auf die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für die Errichtung und den Betrieb einer Carsharing-Station übertragen. So können auch hier im Zusammenhang mit einer Sondernutzungserlaubnis grundsätzlich konkrete Vorgaben für das Carsharing-Modell aufgestellt werden.

Dabei kann die Kommune auf drei Ebenen vorgehen:

- Sie kann (eher defensiv) über jeden eingehenden Antrag auf Sondernutzungserlaubnis individuell entscheiden und – im Falle einer Genehmigung – ihre Anforderungen als Nebenbestimmungen zur Sondernutzungserlaubnis ausgestalten.
- Sie kann darüber hinaus aber auch einem interessierten Anbieter die Vorgaben aus dem Carsharing-Konzept einmalig im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages nach den §§ 54 ff. VwVfG vorschreiben. Nur wenn der Carsharing-Anbieter eine solche Rahmenvereinbarung mit der Kommune abschließt, kann er auch die konkrete straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis für das stationäre Carsharing erhalten. Im Rahmen der Erteilung der Sondernutzungserlaubnis bedarf es sodann keiner entsprechenden Nebenbestimmungen mehr.<sup>132</sup>
- Je nach Umfang des Carsharing-Angebots und des begrenzten öffentlichen Raums kann es darüber hinaus angezeigt sein, dass die Kommune ein wettbewerbliches Verfahren durchführt. Auf dessen Basis ermittelt sie einen oder mehrere Carsharing-Anbieter, die das stationäre Carsharing-Konzept im öffentlichen Raum umsetzen.<sup>133</sup> Eine solche Gestaltung ist in verschiedenen Bereichen der Nutzung des öffentlichen Raums bereits üblich<sup>134</sup> und obergerichtlich anerkannt.<sup>135</sup>

132 Dadurch wird in der Regel aber nicht die Einzelfallprüfung umgangen, ob die Carsharing-Station an der konkreten Stelle zuzulassen ist. Eine Einzelfallprüfung findet nur dann nicht mehr statt, wenn die konkreten Standorte für die Carsharing-Stationen bereits im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Vertrages festgelegt wurden.

133 Damit ist nicht zwingend eine Sperre für sämtliche anderen Carsharing-Angebote verbunden, soweit für diese im öffentlichen Raum ausreichend Platz verbleibt.

134 Ein Beispiel eines solchen stadtweiten Mobilitätskonzepts im Bereich Errichtung und Betrieb von Ladeeinrichtungen im öffentlichen Raum ist das sogenannte Berliner Modell, das auch dritten Betreibern von Ladeeinrichtungen und dritten Mobilitätsanbietern diskriminierungsfrei Zugang zu einer einheitlichen Berliner Ladeinfrastruktur ermöglicht.

135 Siehe hierzu die Rechtsprechung zu sogenannten Werbenutzungsverträgen, zum Beispiel VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 1.10.2004, 5 S 1012/03.

130 VGH BW, Beschl. v. 1.10.2004, 5 S 1012/03.

131 VGH BW, Beschl. v. 1.10.2004, 5 S 1012/03.

Alle drei Vorgehensweisen verleihen der Kommune eine zentrale Rolle beim Aufbau eines sachgerechten Carsharing-Systems. Der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages sowie dessen wettbewerbliche Vergabe ermöglichen es dieser aber darüber hinaus, nicht nur punktuelle Angebote zuzulassen, sondern stadt- und gemeindeweite Angebote im Sinne einer Grundversorgung zu verlangen. Dies stellt eine langfristig sinnvolle Zielsetzung dar, unterstellt man, dass die Verfügbarkeit und Attraktivität des Carsharings mehr und mehr gesteigert und Carsharing zunehmend an Bedeutung gewinnen soll. Allerdings ist zu beachten, dass eine solche Vorgabe für die Einbindung kleinerer Carsharing-Initiativen zum jetzigen Zeitpunkt (noch) kontraproduktiv sein könnte, da diese die Anforderung gegebenenfalls nicht erfüllen können. Der Umfang der Anforderungen ist nicht zuletzt auch davon abhängig zu machen, ob die Kommune in der Lage ist, den Carsharing-Anbietern Zuschüsse zu zahlen.

### b) Zulässige Vorgaben und gesetzliche Grenzen

Zu beachten ist bei alledem, dass die Reichweite dessen, was ein kommunales Mobilitätskonzept als Entscheidungsgrundlage für Sondernutzungen an Anforderungen aufstellen darf, begrenzt ist. Der zulässige Umfang an Anforderungen steht in Diskussion, weil nicht einheitlich geregelt ist, ob bei der Entscheidung über die Sondernutzungserlaubnis jedes öffentliche Interesse, wie insbesondere Belange des Umweltschutzes, berücksichtigt werden darf oder ob ausschließlich straßenrechtliche Belange zu berücksichtigen sind (Näheres dazu sogleich unter aa) und bb)).

Zu konstatieren ist, dass – abgesehen von der Rechtsprechung zu einzelnen Landesstraßengesetzen<sup>136</sup> – die allgemeine Tendenz dahin geht, die Ermessensentscheidung bei der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis nur an straßenrechtlichen Aspekten auszurichten. Allerdings sprechen die Unterschiede in den Formulierungen der landesspezifischen Rechtsprechung dafür, dass das Verständnis davon, welche Gesichtspunkte den geforderten sachlichen Bezug zur Straße aufweisen, je nach Landesstraßengesetz divergiert.<sup>137</sup> Fest steht jedenfalls, dass es –

außer in Bundesländern, in denen auch nicht straßenbezogene Erwägungen berücksichtigungsfähig sind<sup>138</sup> – umso schwieriger ist, für die Berücksichtigungsfähigkeit des Belangs zu argumentieren, je entfernter der Zusammenhang zur Straße ist.

Im Hinblick auf ein Carsharing-Konzept ist es nach unserer Auffassung zumindest in einigen Bundesländern<sup>139</sup> zulässig, zu verlangen, dass ein bestimmter Prozentsatz der Carsharing-Flotte aus Elektrofahrzeugen bestehen muss.

---

den Straßengrund bezogenen sachlichen Erwägungen“ (VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 1.10.2004, 5 S 1012/03) oder „sachlicher Bezug zur Straße“ (wobei die Interessen verschiedener Straßenbenutzer und -anlieger inklusive der Schutz vor Lärm und Abgasen erfasst und andere, nur mittelbar im Zusammenhang mit der Straße stehende öffentliche Belange ausgeschlossen werden; siehe OVG NRW, Beschl. v. 11.7.2017, 11 A 2115/14; Beschl. v. 2.8.2006, 11 A 2642/04) sowie zum Beispiel an der Differenzierung zwischen „primär verkehrlichen“ und „sonstigen, in einem sachlichen Zusammenhang zur Straße“ stehenden Gesichtspunkten (OVG Sachsen, Beschl. v. 28.8.2017, 3 B 96/17). Demnach wird je nach Landesstraßengesetz individuell zu beantworten sein, welche Aspekte berücksichtigt werden dürfen und welche nicht; denn die Maßstäbe für die Ermessensbetätigung sind aus dem Zweck des der Entscheidung zugrunde liegenden Gesetzes abzuleiten, vgl. Hessischer VGH, Beschl. v. 3.4.1987, 2 TG 911/87; OVG NRW, Beschl. v. 2.8.2006, 11 A 2642/04.

138 Für Berlin folgt dies aus der Rechtsprechung; für Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg ergibt sich dies aus den jeweiligen Landesstraßengesetzen.

139 Dies sind jedenfalls Berlin, Hamburg, Schleswig-Holstein, Bremen, Nordrhein-Westfalen und darüber hinaus evtl. auch Sachsen und Niedersachsen.

136 Berlin (OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 3.11.2011, OVG 1 B 65.10.) und Hamburg (VG Hamburg, Beschl. v. 27.3.2012, 10 E 552/12).

137 Deutlich wird die unterschiedlich ausgeprägte Auffassung insbesondere an Wendungen wie „unmittelbar auf

In Bundesländern, nach deren Landesstraßengesetzen bei der Erteilung der Sondernutzungserlaubnis andere öffentliche Belange oder ausdrücklich Umweltaspekte berücksichtigt werden dürfen,<sup>140</sup> kann dies unter Umweltschutzgesichtspunkten gerechtfertigt werden.<sup>141</sup> Aber auch in Bundesländern, nach deren Landesstraßengesetzen nur straßenbezogene Erwägungen berücksichtigungsfähig sind (Näheres dazu sogleich unter aa) und bb)), ist im Hinblick auf die Carsharing-Flotte die Vorgabe eines bestimmten Prozentsatzes an Elektrofahrzeugen zumindest denkbar.<sup>142</sup> Denn je nach Verständnis des jeweiligen Landesstraßengesetzes kann es für den geforderten sachlichen Bezug zur Straße auch ausreichen, dass elektrifizierte Carsharing-Fahrzeuge zum

Schutz vor Lärm und Abgasen beitragen<sup>143</sup> oder dass sie politischen, gewerblichen und privaten Betätigungen von einigem Gewicht dienen.<sup>144 145</sup>

Für viele Carsharing-Anbieter ist der Einsatz von Elektrofahrzeugen derzeit aber noch nicht wirtschaftlich. Bevor sie deshalb ganz von einem Angebot absehen, sollte die Kommune bei der Vorgabe einer Elektrifizierung genau abwägen, ob dies für das verkehrsentlastende Carsharing zum jetzigen Zeitpunkt noch eine kontraproduktive Hemmwirkung haben könnte.

140 Dies sind Berlin, Hamburg, Schleswig-Holstein und Bremen.

141 Durch den Einsatz von Elektromobilen wird CO<sub>2</sub>-Ausstoß vermieden. Wegen des Ersetzungspotenzials des Carsharings in Bezug auf private Pkw ergeben sich bei dem Zusammentreffen von Carsharing und Elektromobilität zusätzliche Umweltentlastungseffekte, insbesondere dann, wenn die elektrisch betriebenen Carsharing-Fahrzeuge ausschließlich mit Ökostrom aus erneuerbaren Energiequellen aufgeladen werden dürfen.

142 Wird die Sondernutzungserlaubnis mit einer entsprechenden Nebenbestimmung versehen und hält der Carsharing-Anbieter die Vorgabe einer Teilelektrifizierung der Carsharing-Flotte für rechtswidrig, kann er die Nebenbestimmung gegebenenfalls nach erfolglosem Widerspruchsverfahren im Rahmen einer Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1, Alt. 1 VwGO) vor dem Verwaltungsgericht isoliert anfechten. Wird dem Anbieter eine Sondernutzungserlaubnis mit der Begründung verwehrt, dass er keinen ausreichenden Anteil an elektrifizierten Fahrzeugen bereithält, kommt eine Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1, Alt. 2 VwGO) auf Erlass der begehrten Sondernutzungserlaubnis in Betracht. Muss ein Vergabeverfahren durchgeführt werden, kommt im Bereich oberhalb der EU-Schwellenwerte ein Nachprüfungsverfahren gem. §§ 155 ff. GWB in Betracht, wenn ein Carsharing-Anbieter die Unzulässigkeit der Auswahlkriterien geltend machen möchte. Im Unterschwellenbereich kann ein nicht zum Zuge kommender Bieter mithilfe einer einstweiligen Verfügung Primärrechtsschutz in Anspruch nehmen, OLG München, Beschl. v. 19.6.2017, 21 W 314/17. Vergaberechtspezifischer Primärrechtsschutz vergleichbar mit einem Nachprüfungsverfahren ist unterhalb der Schwellenwerte in den meisten Bundesländern nicht vorgesehen (Ausnahmen gibt es z. B. in Sachsen und Sachsen-Anhalt).

143 Dies erkennt zum Beispiel das OVG Nordrhein-Westfalen unter bestimmten Umständen als berücksichtigungsfähig an; siehe OVG NRW, Beschl. v. 11.7.2017, 11 A 2115/14; Beschl. v. 2.8.2006, 11 A 2642/04. Danach kann der Schutz vor Lärm und Abgasen Berücksichtigung finden, wenn es um einen Ausgleich zeitlich und örtlich gegenläufiger Interessen verschiedener Straßenbenutzer und Straßenanlieger geht.

144 Hierfür hat die Nutzung der Straße nach dem OVG Niedersachsen dienende Funktion; vgl. OVG Niedersachsen, Urt. v. 20.7.2017, 7 LB 58/16. Das Gericht hat in dieser Entscheidung festgestellt, dass sich die Ermessensentscheidung an straßenbezogenen Gesichtspunkten orientieren müsse, allerdings nicht aus dem Blick verlieren dürfe, dass die Nutzung der Straße selten Selbstzweck sei, sondern eine dienende Funktion für die politischen, künstlerischen, gewerblichen, privaten oder anderen Betätigungen habe, die ihrerseits grundrechtlich geschützt sein könnten, was dem Nutzungsinteresse je nach seinem Gewicht und dem Maß des Angewiesenseins Bedeutung bei der Abwägung der divergierenden und konfligierenden Belange verleihe.

145 Hat sich die Entscheidung über die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis wie nach dem Landesstraßengesetz Baden-Württemberg ausschließlich an der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs wie auch an sonstigen unmittelbar auf den Straßengrund bezogenen sachlichen Erwägungen oder städtebaulichen Belangen zu orientieren (hierzu VGH BW, Urt. v. 1.10.2004, 5 S 1012/03), dürfte eine Vorgabe zur Teilelektrifizierung der Carsharing-Flotte unzulässig sein. Möglich erscheint eine solche gegebenenfalls noch, wenn wie nach dem Sächsischen Landesstraßengesetz zwischen verkehrlichen und sonstigen in sachlichem Zusammenhang mit der Straße stehenden Gesichtspunkten differenziert wird, vgl. OVG Sachsen, Beschl. v. 28.8.2017, 3 B 96/17.

## Wettbewerbliche Vergabe für den Betrieb einer Carsharing-Station

Möchte die Kommune den Betrieb einer Carsharing-Station durch straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis genehmigen und dem Carsharing-Anbieter dabei Vorgaben auf Grundlage ihres Mobilitätskonzepts machen, kann eine wettbewerbliche Vergabe erforderlich sein. In Betracht kommt hierbei ein wettbewerbliches Verfahren aufgrund vergaberechtlicher oder anderer Vorgaben zur Vergabe begrenzter Plätze im öffentlichen Raum.

Für die Frage, ob eine formale Ausschreibung nach den Vorgaben des GWB erforderlich ist, ist im Einzelfall zu klären, ob es sich um einen öffentlichen Auftrag (§ 103 GWB) oder eine Konzession (§ 105 GWB) handelt. Beiden Fällen ist gemeinsam, dass sich der Carsharing-Anbieter einklagbar zum Aufbau eines stationären Carsharing-Angebots verpflichten muss. Ein öffentlicher Auftrag liegt vor, wenn die Kommune dem Carsharing-Anbieter durch die Zahlung eines signifikanten Entgelts das wirtschaftliche Risiko überwiegend abnimmt; ansonsten dürfte es sich im Regelfall um eine Konzession handeln. Sind dann die jeweils einschlägigen Schwellenwerte von 221.000 Euro (öffentlicher Auftrag – berechnet in der Regel nach der Zahlungshöhe die Kommune) bzw. 5.548.000 Euro (Konzession – berechnet in der Regel nach dem erwarteten Umsatz mit dem Carsharing-Angebot) einschlägig, bedarf es einer europaweiten Ausschreibung.

Werden diese Schwellenwerte nicht erreicht, gilt nur das weniger formale, aber bundesweit nicht einheitliche Landesvergaberecht. Danach finden bei Konzessionen die vergaberechtlichen Bestimmungen bzw. das Landesvergabegesetz häufig keine Anwendung (so z. B. § 2 Abs. 5 TVgG NRW), sodass Konzessionen in diesen Fällen unseres Erachtens nicht ausschreibungspflichtig sind. Eine Ausschreibung kann in diesen Fällen im Ausnahmefall aber aufgrund europarechtlicher Vorgaben geboten sein, wenn ein Interesse auch von Anbietern aus anderen Mitgliedstaaten der EU möglich ist.

Anderer Auffassung ist das OLG Düsseldorf (Urt. v. 13.12.2017, I-27 U 25/17), nach dem es der Gleichbehandlungssatz nach Art. 3 GG gebiete, auch unterhalb der Schwellenwerte und unterhalb der Binnenmarktrelevanz Dienstleistungskonzessionen in einem transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren zu vergeben. Wir teilen diese Auffassung jedoch nicht, da wir es insbesondere bei geringfügigen Auftragswerten für unangemessen halten, ein aufwändiges Vergabeverfahren durchzuführen.

Schließlich kann sich eine Pflicht zur wettbewerblichen Vergabe aus kartellrechtlichen Vorgaben ergeben, wenn eine Kommune einem Carsharing-Anbieter das Recht zur ausschließlichen Leistungserbringung einräumt. Häufig dürfte dies jedoch nicht relevant sein, da in den meisten Fällen dem Carsharing-Anbieter keine Ausschließlichkeitsstellung in dem Sinne eingeräumt wird, dass andere Carsharing-Anbieter vollständig aus dem öffentlichen Raum verdrängt werden sollen.

Weitere Vorgaben für das Carsharing-Angebot und die Fahrzeugflotte, wie sie die Anlage zum CsgG vorsieht<sup>146</sup> (siehe oben unter Teil B 2.1.2 a) dürften dagegen bei einer Beschränkung auf straßenbezogene Belange wegen des nur mittelbaren Bezugs zur Straße, wenn überhaupt, nur unter erhöhtem Begründungsaufwand zulässig sein. Gleiches dürfte auch für Bundesländer gelten, nach deren Landesstraßengesetzen auch sonstige öffentliche Belange oder Umweltschutzgesichtspunkte berücksichtigungsfähig sind. Denn auch hier ist der Zusammenhang zu Umweltschutzaspekten oder einem öffentlichen Interesse meist nur mittelbar.<sup>147</sup> Denkbar ist in diesen Fällen aber beispielsweise die umweltbezogene Vorgabe, dass Freikilometer grundsätzlich ausgeschlossen sind, um die Abgasbelastung nicht noch zu verstärken.

#### aa) Landesstraßengesetze

Die Uneinigkeit darüber, welche Aspekte bei der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis berücksichtigungsfähig sind, rührt zunächst daher, dass die Landesstraßengesetze unterschiedliche Regelungen dazu treffen,

nach welchen Kriterien Sondernutzungserlaubnisse zu erteilen sind: Während in den meisten Landesstraßengesetzen<sup>148</sup> für die Erteilung keine konkreten Kriterien genannt werden<sup>149</sup> und nur wenige feststellen, dass über die Erteilung der Erlaubnis nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden ist,<sup>150</sup> stellen nur vier Landesstraßengesetze konkretere Kriterien auf und beziehen dabei insbesondere Umweltaspekte<sup>151</sup> und explizit auch sonstige öffentliche Belange<sup>152</sup> oder öffentliche Interessen<sup>153</sup> mit ein.

So regelt etwa das Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein, dass eine mit der Sondernutzungserlaubnis verbundene Auflage auch bezwecken kann, Belastungen der Umwelt, die mit der Ausübung einer Sondernutzung verbunden sein können, zu vermeiden oder gering zu halten, § 21 Abs. 1. Damit dürfen hier bei der Erteilung der Erlaubnis eindeutig Umweltschutzgesichtspunkte berücksichtigt werden.

Das Berliner Straßengesetz sieht vor, dass die Erlaubnis in der Regel erteilt werden soll, wenn überwiegende öffentliche Interessen der Sondernutzung nicht entgegenstehen oder ihnen durch Nebenbestimmungen zur Erlaubnis entsprochen werden kann, § 11 Abs. 2. Durch die Bezugnahme auf „überwiegende öffentliche Interessen“ erlaubt der Wortlaut auch die Erfassung nicht straßenrechtlicher Belange.

Nach dem Bremischen Landesstraßengesetz entscheidet die Ortschaftsbehörde über die Erteilung einer Erlaubnis nach pflichtgemäßem Ermessen, § 18 Abs. 4. Außerdem ist die Erlaubnis zu versagen, wenn die Sondernutzung die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs oder straßen- oder städtebauliche oder andere öffentliche Belange beeinträchtigen würde oder ihr Gründe der öffentlichen

146 Zum Beispiel der diskriminierungsfreie Zugang für volljährige Personen mit Fahrerlaubnis, die Nutzungsmöglichkeit 24 Stunden täglich, die Möglichkeit von Kurzzeitnutzungen, der Ausschluss von Freikilometern, Vergünstigungen für Inhaber von ÖPNV-Karten oder die Informationspflicht bzgl. geeigneter Ladestationen.

147 In gleicher Weise ist es nur bedingt möglich, ähnliche (Eignungs-)Anforderungen, wie sie das CsgG aufstellt, durch Sondernutzungserlaubnisse nach dem Bundesfernstraßengesetz (§ 8 FStrG) zu bestimmen. Denn hierfür gelten die gleichen Grundsätze wie für das Landesstraßenrecht; vgl. OVG NRW, Urt. v. 23.11.2011, 11 A 2325/10. In dieser Entscheidung spricht das Gericht im Zusammenhang mit einem Anspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis aus dem StrWG NRW bzw. § 8 Abs. 1 Satz 2 FStrG davon, dass unter Anstellung straßenbezogener Ermessenerwägungen zu prüfen ist, ob die Sondernutzung zugelassen werden kann. Vgl. auch Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, § 6 Rn. 289; hiernach sind die Voraussetzungen für den Gemeingebrauch nach FernStrG und Landesstraßengesetz einheitlich. Auch das BVerwG hat in seinem Urt. v. 03.6.1982, 7 C 73/79 festgestellt, dass der in § 7 FStrG sowie der landesstraßenrechtlich geregelte Inhalt des Gemeingebrauchs bundesverkehrsrechtlich mitbestimmt wird, worin die einheitliche Anwendung der straßenrechtlichen Grundsätze auf das FStrG und die Landesstraßengesetze zum Ausdruck kommt.

148 So Art. 18 BayStrWG, § 18 ThürStrG, § 18 SächsStrG, § 18 StrG LSA, § 18 NStrG, § 22 StrWG MV, § 18 StrG SL, § 41 LStrG RP, § 18 StrWG NRW, § 16 HStrG.

149 Oft wird dort nur der Widerruf aus Gründen des Straßenbaus oder der Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs oder die Nichterteilung bei Beeinträchtigung behinderter Menschen bei der Ausübung des Gemeingebrauchs geregelt, so zum Beispiel § 18 StrWG NRW.

150 So zum Beispiel § 16 StrG BW und § 18 BbgStrG.

151 So § 21 StrWG SH und § 19 HWG.

152 So § 18 BremLStrG.

153 So § 11 BerlStrG.

Sicherheit oder Ordnung entgegenstehen, § 18 Abs. 4. Da dieses Gesetz ausdrücklich auch „andere öffentliche Belange“ und „Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung“ mit aufführt, ist nach dem Wortlaut auch eine Berücksichtigung von nicht straßenbezogenen Belangen, insbesondere Umweltschutzgesichtspunkten, möglich.

Das Hamburgische Wegegesetz nennt die konkretesten Voraussetzungen. Danach kann die Erlaubnis erteilt werden, wenn 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 Wegebauart, die Umgebung oder die Umwelt, städtebauliche oder sonstige öffentliche Belange einschließlich der Erzielung von öffentlichen Einnahmen aufgrund der Wegenutzung und die öffentlichen oder privaten Rechte Dritter nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt werden, § 19 Abs. 1. Insbesondere Umweltaspekte dürfen hier- nach also berücksichtigt werden.

## bb) Rechtsprechung

Die Rechtsprechung zu den einzelnen Landesgesetzen ist nicht einheitlich:

- So haben Gerichte in mehreren Entscheidungen zum Berliner Straßengesetz ausdrücklich die Berücksichtigung nicht straßenbezogener Belange gebilligt.<sup>154</sup> In einem Urteil hat das OVG Berlin-Brandenburg explizit auch die Berücksichtigung von Belangen des Umweltschutzes, genauer des Klimaschutzes, als zulässig erachtet.<sup>155 156</sup> Dagegen hat der VGH Baden-Württemberg<sup>157</sup> festgestellt, dass sich die Ermessensbetätigung bei Erteilung

einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis in erster Linie an den Auswirkungen des beabsichtigten Verhaltens auf die widmungsgemäße Nutzung der Straße, insbesondere auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, wie auch an sonstigen unmittelbar auf den Straßengrund bezogenen sachlichen Erwägungen zu orientieren habe. Darüber hinaus dürfe die Straßenbaubehörde städtebauliche, einschließlich spezifisch baugestalterische, Belange berücksichtigen, sofern sie einen sachlichen Bezug zur Straße hätten.

- Der Bayerische VGH<sup>158</sup>, das OVG Nordrhein-Westfalen<sup>159</sup>, das OVG Sachsen<sup>160</sup>, das OVG Niedersachsen<sup>161</sup> und der Hessische VGH<sup>162</sup> sind ebenfalls der Auf-
- 
- 158 Bayerischer VGH, Beschl. v. 15.12.2017, 8 ZB 16.2117. Wir weisen aber darauf hin, dass sich diese Rechtsprechung mit dem geplanten Art. 18a BayStrWG erledigen dürfte. Diese Vorschrift soll die Sondernutzung für stationsbasiertes Carsharing regeln und explizit auch umweltbezogene Kriterien sowie solche, die der Verringerung des motorisierten Individualverkehrs besonders dienlich sind, erlauben.
- 159 OVG NRW, Beschl. v. 11.7.2017, 11 A 2115/14; Beschl. v. 2.8.2006, 11 A 2642/04. Hiernach hat sich die behördliche Ermessensausübung bei der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis an Gründen zu orientieren, die einen sachlichen Bezug zur Straße haben. Zu diesen könnten unter anderem zählen: der Ausgleich zeitlich und örtlich gegenläufiger Interessen verschiedener Straßenbenutzer und Straßenanlieger (etwa Schutz vor Abgasen, Lärm oder sonstigen Störungen) oder Belange des Straßen- und Stadtbildes, das heißt baugestalterische oder städtebauliche Vorstellungen mit Bezug zur Straße und aufgrund eines konkreten Gestaltungskonzepts. Demgegenüber sei die für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis zuständige Behörde im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung jedoch nicht zur Beachtung aller anderen öffentlichen Belange berufen, die nur mittelbar im Zusammenhang mit der Straße stehen, das heißt insbesondere nicht zur Berücksichtigung allgemeiner ordnungsbehördlicher Gesichtspunkte. Hier nennt das OVG NRW im Beschl. v. 2.8.2006, 11 A 2642/04 als Beispiel die Begehung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit.
- 160 OVG Sachsen, Beschl. v. 28.8.2017, 3 B 96/17.
- 161 OVG Niedersachsen, Urte. v. 20.7.2017, 7 LB 58/16.
- 162 Hessischer VGH, Beschl. v. 3.4.1987, 2 TG 911/87. Das Gericht stellt zudem fest, dass die Ermessensbetätigung ihre Rechtfertigung in dem Zweck des der Entscheidung zugrunde liegenden Gesetzes und der vom Gesetzgeber gewollten Ordnung der jeweiligen Rechtsmaterie finden müsse; allgemein-ordnungsbehördlicher Belange seien nicht zu berücksichtigen.

154 OVG Berlin, Beschl. v. 16.8.2000, OVG 1 S 5.00; VG Berlin, Beschl. v. 23.1.2009, 1 A 358.08.

155 So OVG Berlin-Brandenburg, Urte. v. 3.11.2011, OVG 1 B 65.10.

156 Auch das VG Hamburg (Beschl. v. 27.3.2012, 10 E 552/12) hat in Bezug auf das Hamburgische Wegegesetz – das, wie ausgeführt, die Berücksichtigung von Umweltaspekten auch ausdrücklich zulässt – festgestellt, dass der Umweltschutz zwar kein unmittelbar straßenbezogener Belang, aber berücksichtigungsfähig sei.

157 VGH BW, Urte. v. 1.10.2004, 5 S 1012/03.

fassung, dass sich die Ermessensentscheidung bei der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis an straßenbezogenen Gesichtspunkten orientieren müsse. In einigen Entscheidungen finden sich allerdings Formulierungen, die ein tendenziell weiteres Verständnis eines straßenrechtlichen Bezuges nahelegen. So spricht etwa das OVG Sachsen davon, dass bei der Ermessensausübung die primär verkehrlichen, aber auch sonstigen in einem sachlichen Zusammenhang zur Straße stehenden Ordnungsgesichtspunkte mit dem Interesse an der Sondernutzung abzuwägen seien.<sup>163</sup>

Auch die Literatur stellt sich – soweit ersichtlich – auf den Standpunkt, dass allein straßenrechtliche Erwägungen maßgeblich seien.<sup>164</sup> Dabei greift sie zum Teil die Formulierungen der Rechtsprechung auf.<sup>165</sup> Nach Sauthoff<sup>166</sup> finden allgem. immissionsschutzrechtliche Belange und allgem. ökologische Belange ausdrücklich keine Berücksichtigung.

163 OVG Sachsen, Beschl. v. 28.8.2017, 3 B 96/17. Das Gericht verwendet allerdings auch die Formulierung, dass sich die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis „ausschließlich“ an straßenrechtlichen Maßstäben zu orientieren habe. Darunter versteht es aber wiederum alle Gesichtspunkte, die einen sachlichen Bezug zur Straße, ihrem Umfeld und ihrer Funktion haben und den Widmungszweck berühren. Ferner formuliert das OVG Niedersachsen (Urt. v. 20.7.2017, 7 LB 58/16), dass sich die Ermessensentscheidung an straßenbezogenen Gesichtspunkten orientieren müsse, allerdings nicht aus dem Blick verlieren dürfe, dass die Nutzung der Straße selten Selbstzweck sei, sondern eine dienende Funktion für die politischen, künstlerischen, gewerblichen, privaten oder anderen Betätigungen habe, die ihrerseits grundrechtlich geschützt sein könnten, was dem Nutzungsinteresse je nach seinem Gewicht und dem Maß des Angewiesenseins Bedeutung bei der Abwägung der divergierenden und konfligierenden Belange verleihe.

164 Haus, in: Haus/Zwergler, Das verkehrsrechtliche Mandat Bd. 3, 3. Aufl. 2017, § 53 Rn. 17; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, Rn. 361 f.; Papier, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht Bd. 2, 3. Aufl. 2013, § 43 Rn. 77.

165 So Haus, in: Haus/Zwergler, Das verkehrsrechtliche Mandat Bd. 3, 3. Aufl. 2017, § 53 Rn. 17 ff.

166 Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, § 8 Rn. 372; für Berlin gelte allerdings, dass das überwiegende öffentliche Interesse nicht straßenbezogen zu sein brauche. Auch für die anderen Stadtstaaten Bremen und Hamburg gelte die Beschränkung auf straßenrechtliche Erwägungen nicht, Rn. 362.

#### 2.1.4 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Vor diesem Hintergrund wäre es wünschenswert, dass der Landesgesetzgeber in den Landesstraßengesetzen eine Präzisierung dahingehend vornimmt, welche Gesichtspunkte bei der Erteilung der Sondernutzungserlaubnis berücksichtigt werden dürfen.

Sollen nur straßenrechtliche Belange berücksichtigungsfähig sein, könnte beispielsweise in den Bestimmungen zur Sondernutzungserlaubnis formuliert werden: „Die Ermessensentscheidung bei der Erteilung der Erlaubnis darf nur straßenbezogene Gesichtspunkte berücksichtigen. Dazu zählen insbesondere: ...“. Genannt werden könnten hier zum Beispiel: Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs; straßen- oder städtebauliche Gründe, inklusive Belange des Straßen- und Stadtbildes, das heißt baugestalterische oder städtebauliche Vorstellungen mit Bezug zur Straße und aufgrund eines konkreten Gestaltungskonzepts; zeitlich und örtlich gegenläufige Interessen verschiedener Straßenbenutzer und Straßenanlieger (etwa Schutz vor Abgasen, Lärm oder sonstigen Störungen).

Sollen auch andere öffentliche Belange in die Abwägung mit einfließen dürfen, könnte dies folgendermaßen klargestellt werden: „Die Ermessensentscheidung bei der Erteilung der Erlaubnis muss sich nicht ausschließlich an straßenbezogenen Gesichtspunkten orientieren, sondern kann auch sonstige öffentliche Belange berücksichtigen. Zu den berücksichtigungsfähigen Erwägungen zählen insbesondere: ...“. Zur Präzisierung könnten hier neben den oben genannten straßenbezogenen Aspekten beispielsweise aufgeführt werden: Belange des Umweltschutzes oder Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung.

Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, in die Landesstraßengesetze zusätzlich zu der allgemeinen Regelung zur Sondernutzungserlaubnis eine Vorschrift aufzunehmen, die speziell die Sondernutzung für Carsharing-Stationen betrifft.<sup>167</sup> Dort könnten dann zulässige Kriterien für

167 So regelt etwa auch das Berliner Straßengesetz in einer gesonderten Bestimmung (§ 12) die Sondernutzung für Zwecke der öffentlichen Versorgung. Der öffentlichen Versorgung dienen alle Leitungen, die die Allgemeinheit mit Elektrizität, Gas, Wasser und Fernwärme versorgen, sowie die öffentlichen Abwasserleitungen (vgl. Gesetzesbegrün-

die Erteilung einer entsprechenden Erlaubnis bestimmt werden. Soll den Kommunen diesbezüglich ein größerer Gestaltungsspielraum eingeräumt werden, um den individuellen Gegebenheiten vor Ort Rechnung tragen zu können, bietet sich eine allgemeiner gefasste Formulierung, wie zum Beispiel „umweltbezogenen Kriterien“, an. Letzteres ist vor allem für kleinere Kommunen mit kleineren Carsharing-Initiativen hilfreich, bei denen zu befürchten steht, dass bestimmte Vorgaben nicht realisierbar sind. Demgegenüber bietet die Nennung ganz konkreter Kriterien den Vorteil, dass Kommunen im Hinblick auf die Zulässigkeit bestimmter Kriterien Rechtssicherheit haben. Ein sinnvoller Lösungsweg ist es, zunächst allgemein zu formulieren, nach welcher Art von Kriterien die Sondernutzungserlaubnis erteilt werden kann, und sodann – etwa eingeleitet durch das Wort „insbesondere“ – spezifische Kriterien zu benennen. So wird einerseits Rechtssicherheit gewonnen und andererseits der Handlungsspielraum für Kommunen aufrechterhalten.

Beispielsweise hat der Freistaat Bayern einen Gesetzesentwurf zur Förderung des stationsbasierten Carsharings erstellt, wonach die Sondernutzung für stationsbasiertes Carsharing im BayStrWG speziell geregelt werden soll und – angelehnt an § 5 CsgG – ein diskriminierungsfreies und transparentes Auswahlverfahren vorgegeben wird. Die Regelung soll den Kommunen einen weitreichenden Handlungsspielraum im Hinblick auf das Verfahren einräumen. Auch sieht sie vor, dass die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis – sprachlich allgemein gehalten – von umweltbezogenen oder Kriterien, die der Verringerung des motorisierten Individualverkehrs besonders dienlich sind, abhängig gemacht werden kann.<sup>168</sup>

---

dung zum BerlStrG). Die gesonderte Regelung bringt zum Ausdruck, dass der Landesgesetzgeber die allgemeine Vorschrift zur Sondernutzung im Hinblick auf die öffentliche Versorgung als nicht ausreichend betrachtete und Bedarf für eine spezielle Regelung sah.

168 Vgl. Gesetzesentwurf der Staatsregierung zur Förderung des stationsbasierten Carsharings in Bayern, siehe: [http://www.innenministerium.bayern.de/assets/stmi/ser/gesetzentwuerfe/carsharing\\_gesetzentwurf.pdf](http://www.innenministerium.bayern.de/assets/stmi/ser/gesetzentwuerfe/carsharing_gesetzentwurf.pdf). Letzter Zugriff am 4.5.2018.

Möchte man den Weg einer solchen Anpassung des Straßenrechts nicht wählen, besteht ein Bedarf für den Erlass von Landes-Carsharinggesetzen. Denn wie gezeigt, lässt das allgemeine Straßenrecht nur bedingt die Aufstellung bestimmter Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung des Carsharing-Angebots gegenüber den Nutzern zu. Ohne gesetzliche Regelung können gewisse Vorgaben für das Carsharing nicht rechtssicher vorgeschrieben werden. Entsprechend den im CsgG genannten Eignungskriterien für Carsharing-Angebote könnten in den Landes-Carsharinggesetzen zulässige Anforderungen an Carsharing-Modelle aufgestellt werden.

Auch unter dem Gesichtspunkt, dass sich die Sondernutzungserlaubnis nach dem CsgG nur auf Carsharing-Stationen an Bundesstraßen bezieht,<sup>169</sup> zeigt sich der Bedarf für Landes-Carsharinggesetze. Für Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen fehlt ein Instrument, das eine vergleichbare Steuerung wie eine Sondernutzungserlaubnis nach dem CsgG ermöglicht.

### 2.1.5 Stationsunabhängige Carsharing-Angebote

Beim stationsunabhängigen Carsharing sind Vorgaben zur Gestaltung des Carsharing-Angebots und eine entsprechende Steuerung über das Mittel der Sondernutzungserlaubnis gegenwärtig nicht möglich. Das Modell der exklusiven Sondernutzungserlaubnis nach dem CsgG greift nur bei stationsbasiertem Carsharing. Auch nach allgemeinem Straßenrecht ist bei Übertragung der kritikwürdigen Rechtsprechung<sup>170</sup> eine Sondernutzungserlaubnis nicht erforderlich, weil stationsunabhängige Carsharing-Angebote danach dem Gemeingebrauch unterfallen (dazu sogleich unter a)).

Allerdings schließen Anbieter stationsunabhängiger Carsharing-Modelle mit der Kommune häufig Verein-

---

169 Dies liegt daran, dass der Bund nur im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz eine entsprechende Regelung treffen darf. Für das Straßen- und Wegerecht ist die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf Regelungen zu den Bundesfernstraßen beschränkt. Regelungen für die Sondernutzung der übrigen Straßen unterfallen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder. Siehe hierzu die Begründung zum Entwurf des CsgG, Stand 21.12.2016, S. 33 f.

170 BVerwG, Urt. v. 3.6.1982, 7 C 73/79; OVG Hamburg, Beschl. v. 19.6.2009, 2 Bs 82/09.

barungen über die Nutzung des öffentlichen Parkraums ab, auf deren Grundlage Vorgaben zur Carsharing-Flotte im Austausch gegen bestimmte Bevorrechtigungen und Erleichterungen durchgesetzt werden können (Näheres dazu unter Teil B 2.3.1).

### a) Stationsunabhängiges Carsharing als Gemeingebrauch?

Anders als bei stationären Carsharing-Modellen ist die Erteilung einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis gegenwärtig keine zwingende Voraussetzung stationsunabhängiger Carsharing-Modelle. Stationsunabhängige Sharing-Angebote sind nämlich – auch wenn wir diese Auffassung nicht teilen – nach der höchstgerichtlichen Rechtsprechung im Grundsatz dem Gemeingebrauch zuzuordnen und bedürfen daher grundsätzlich keiner Sondernutzungserlaubnis nach dem Landesstraßengesetz oder dem Bundesfernstraßengesetz.

Gemeingebrauch setzt den Gebrauch der öffentlichen Straßen zum Verkehr voraus; nur soweit sich eine Straßenbenutzung als „Verkehr“ darstellt, kann sie vom Gemeingebrauch erfasst werden.<sup>171</sup> Der Verkehr umfasst auch den ruhenden Verkehr.<sup>172</sup>

In dem Zusammenhang sind erneut die oben unter Teil B 2.1.1) genannten Entscheidungen des BVerwG<sup>173</sup> und des OVG Hamburg<sup>174</sup> relevant. Danach ist das Aufstellen von zugelassenen und betriebsbereiten Mietwagen bzw. Mietfahrrädern auf öffentlichen Straßen Teil des Gemeingebrauchs. Ob die Straße aus privaten oder geschäftlichen Gründen genutzt wird, ist nach dieser Rechtsprechung für die straßenverkehrsrechtliche Zulässigkeit und damit für das Vorliegen von Gemeingebrauch so lange ohne Bedeutung, wie eine Nutzung zum Zwecke des (fließenden oder ruhenden) Verkehrs vorliegt.<sup>175</sup> Nach Auffassung des OVG Hamburg<sup>176</sup> dient das gewerbliche Instrument der Vermietung und das deshalb

veranlasste Bereitstellen der Fahrräder lediglich dazu, die von vornherein bezweckte Wiederinbetriebnahme der Fahrzeuge als Verkehrsmittel zu erreichen. Auch der wirtschaftliche Vorgang der Anmietung unmittelbar auf der Straße führe nicht dazu, dass es sich bei dem Abstellen der Fahrräder um das gewerbliche Anbieten von Waren oder sonstigen Leistungen auf öffentlichen Wegen handele. Denn das Anbieten der Fahrzeuge hebe sich äußerlich in keinerlei Weise von dem sonstigen Abstellen eines Fahrzeugs ab.

Würde man diese Rechtsprechung auf das stationsunabhängige Carsharing übertragen, so wäre zu folgern, dass auch hier die gewerblichen Zwecke die verkehrlichen nicht überlagern, sondern vielmehr der Verkehrszweck überwiegt und damit Gemeingebrauch vorliegt. Schließlich werden auch stationsunabhängige Carsharing-Fahrzeuge wie gewöhnliche Fahrzeuge im öffentlichen Straßenland geparkt.

Unseres Erachtens ist diese Auffassung jedoch abzulehnen. Jedenfalls bei umfangreicheren stationsunabhängigen Carsharing-Angeboten ist von einer Sondernutzung auszugehen. Denn ähnlich wie bei Carsharing-Stationen, die als gewerbliche Abhol- und Rückgabestellen anzusehen sind,<sup>177</sup> stehen auch aus der Perspektive der Anbieter stationsunabhängiger Carsharing-Modelle regelmäßig gewerbliche Zwecke im Vordergrund. Mit dem Argument, dass sich das Parken eines stationsunabhängigen Carsharing-Fahrzeugs äußerlich nicht von gewöhnlichen Parkvorgängen abhebt, wird zu einseitig auf die Nutzer-Perspektive abgestellt. Die Rolle des gewerblichen Anbieters, der den öffentlichen Raum potenziell ganz erheblich in Anspruch nimmt, wird hingegen nicht ausreichend gewürdigt. Die angeführten Entscheidungen älteren Datums berücksichtigen auch nicht die vorangeschrittene und zunehmende Verbreitung moderner, stationsunabhängiger Carsharing-Angebote.

Unter Berufung auf die ergangene Rechtsprechung könnten Anbieter stationsunabhängiger Carsharing-Modelle dennoch gegebenenfalls langwierige Gerichtsverfahren anstrengen.

171 Kodal, Straßenrecht, Kapitel 25 Rn. 18.

172 BVerwG, Urt. v. 3.6.1982, 7 C 73/79; OVG Hamburg, Beschl. v. 19.6.2009, 2 Bs 82/09.

173 BVerwG, Urt. v. 3.6.1982, 7 C 73/79.

174 OVG Hamburg, Beschl. v. 19.6.2009, 2 Bs 82/09 zum Aufstellen von Mietfahrrädern auf öffentlichen Wegeflächen.

175 BVerwG, Urt. v. 3.6.1982, 7 C 73/79; OVG Hamburg, Beschl. v. 19.6.2009, 2 Bs 82/09.

176 OVG Hamburg, Beschl. v. 19.6.2009, 2 Bs 82/09.

177 Bouska/Leue, Straßenverkehrsordnung, Anlage 3 (zu § 42 Abs. 2) Richtzeichen, Rn. 6.

Um dies zu vermeiden, wäre eine Klarstellung zur Einordnung des stationsunabhängigen Carsharings als Sondernutzung auf landesgesetzlicher Ebene sehr sinnvoll. Zweckmäßig wäre hier eine umfassende Regelung zur Sondernutzung sowohl für stationsbasiertes als auch für stationsunabhängiges Carsharing in den Landesstraßengesetzen.

Die Vorgaben sollten dabei im Sinne einer Förderung von Carsharing-Angeboten im öffentlichen Raum gestaltet werden. Es geht nicht darum, deren Umfang zu begrenzen, sondern darum, ein benutzerfreundliches Angebot in die sinnvolle Gestaltung des öffentlichen Raums zu integrieren.

#### b) Rollende Werbetafeln

Solange stationsunabhängige Carsharing-Fahrzeuge nicht zu dem alleinigen oder überwiegenden Zweck der Werbung mittels Werbetexten oder -darstellungen, das heißt als rollende Werbetafeln, genutzt werden, sondern die Teilnahme am Verkehr den Hauptzweck und die dabei erreichte Werbung nur einen Nebenzweck bildet,<sup>178</sup> würden sie nach der genannten Rechtsprechung weiterhin dem Gemeingebrauch zugeordnet werden.

## 2.2 Parkraummanagement und Sonderrechte für Carsharing-Fahrzeuge

Im Bereich der Carsharing-Angebote stellt das Parkraummanagement weitere Hebel für eine sinnvolle Umsetzung entsprechender kommunaler Mobilitätskonzepte zur Verfügung. Namentlich im Bereich der Ausweisung von Parkflächen und der Parkraumbewirtschaftung können Carsharing-Fahrzeuge bzw. deren Fahrer bevorrechtigt werden (dazu unter 2.2.1).

Zudem können Carsharing-Fahrzeugen, sofern sie elektrisch betrieben werden, weitere, nicht parkraumbezogene Sonderrechte eingeräumt werden (dazu unter 2.2.2). Die allgemeine Parkraumbewirtschaftung setzt zumindest eine Rahmenbedingung für den Erfolg von Carsharing-Angeboten (dazu unter 2.2.3).

### 2.2.1 Stellplatzbezogene Bevorrechtigungen

Das Carsharinggesetz (CsgG) und das Elektromobilitätsgesetz (EmoG), das nur für elektrisch betriebene Fahrzeuge gilt, sehen eine Reihe von stellplatzbezogenen straßenverkehrsrechtlichen Bevorrechtigungen vor. Diese sind kombinierbar und teilweise inhaltsgleich und werden daher im Folgenden zusammen dargestellt.

Sie umfassen die folgenden Punkte:

- Reservierung von Stellplätzen für elektrische und nicht elektrische Carsharing-Fahrzeuge im öffentlichen Straßenraum und
- Ermäßigungen oder Befreiungen von der Pflicht zur Zahlung von Parkgebühren, § 3 Abs.2 CsgG, § 3 Abs. 4 EmoG.

Auf dieser Grundlage können zum einen Stellplätze für Carsharing-Fahrzeuge reserviert werden und zum anderen Privilegierungen hinsichtlich der Parkgebühren eingeräumt werden. So könnte zum Beispiel Carsharing-Fahrzeugen das Parken auf speziellen Stellplätzen kostenlos gestattet werden. Die Kombination der Bevorrechtigungen aus dem CsgG und dem EmoG bietet auch Spielraum für weitere Gestaltungsoptionen, beispielsweise eine gemeinsame Nutzung von reservierten Stellplätzen dergestalt, dass sowohl Nutzer elektrifizierter Carsharing-Fahrzeuge als auch dritte Nutzer von Elektrofahrzeugen parkberechtigt sind. So könnte zum Beispiel eine Ladeeinrichtung mit zwei Ladepunkten ausgestattet werden – jeweils einer für Carsharing-Fahrzeuge und einer für dritte Elektrofahrzeuge. Insbesondere in Innenstadtlagen kann auch die Ausweisung von Stellflächen für Carsharing- und Elektrofahrzeuge ohne Ladestationen ein sinnvoller Ansatzpunkt sein.<sup>179</sup>

<sup>178</sup> Vgl. Kodal, Straßenrecht, Kapitel 25 Rn. 110 f. .

<sup>179</sup> So kann gefördert werden, dass Parkplätze schneller wieder frei werden, weil dort keine Ladevorgänge stattfinden, oder dass bestimmte Stadtteile verstärkt von elektrisch betriebenen Fahrzeugen befahren werden, was die Luftqualität bessert.

Die Bevorrechtigungen werden aber nur gewährt, soweit dadurch die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs nicht beeinträchtigt werden, § 3 Abs. 1 CsgG, § 3 Abs. 1 EmoG. Außerdem müssen die Fahrzeuge mit einer deutlich sichtbaren Kennzeichnung versehen sein, § 4 Abs. 1 CsgG, § 4 Abs. 1 EmoG.<sup>180</sup>

Zu beachten ist weiter, dass die Sonderrechte nach dem CsgG sowohl für stationsbasierte als auch für stationsunabhängige Carsharing-Modelle gelten. Abgesehen von der fehlenden Möglichkeit der Erteilung einer exklusiven Sondernutzungserlaubnis nach dem CsgG bieten sich bei stationsunabhängigen Carsharing-Angeboten dieselben Möglichkeiten der Bevorrechtigung nach dem CsgG und dem EmoG. Die Kombination aus CsgG und EmoG stellt hier ebenso einen wirksamen Hebel zur Förderung des elektrifizierten Carsharings dar. Die Nutzer stationsunabhängiger Carsharing-Angebote können aber nur diejenigen Carsharing-Stellplätze nutzen, die nicht aufgrund einer Sondernutzungserlaubnis an konkrete Unternehmen für stationsbasiertes Carsharing vergeben sind. Daher sind die Steuerungsmöglichkeiten für Kommunen hier begrenzter als bei stationären Angeboten. Deshalb sind die straßenverkehrsrechtlichen Privilegierungen für stationsunabhängige Carsharing-Fahrzeuge besonders wichtig.

In Rechtsverordnungen können Einzelheiten zu den Bevorrechtigungen und den erforderlichen straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen (insbesondere Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen) bestimmt werden, § 3 Abs. 3 CsgG, § 3 Abs. 5 EmoG.<sup>181</sup> Dadurch wird die Einführung von Bevorrechtigungen und speziellen Verkehrszeichen in die StVO ermöglicht.<sup>182</sup> Dies ist für

Carsharing-Fahrzeuge bis jetzt noch nicht erfolgt.<sup>183</sup> Daher ist eine Ausweisung von Carsharing-Parkplätzen mittels spezieller, straßenverkehrsrechtlicher Beschilderung bislang noch nicht möglich. Hier besteht also noch Handlungsbedarf für den Gesetz- bzw. Ordnungsgeber.<sup>184</sup> Anders ist dies bei Elektrofahrzeugen. So ist in der StVO bereits geregelt, dass die Straßenverkehrsbehörde zur Bevorrechtigung elektrisch betriebener Fahrzeuge die dafür erforderlichen Zeichen (314, 314.1 und 315) in Verbindung mit dem dazu vorgesehenen Zusatzzeichen anordnet.

Ermäßigungen und Befreiungen von der Gebührenpflicht für elektrische und nicht elektrische Carsharing-Fahrzeuge können in Landes-Gebührenordnungen vorgesehen werden, § 3 Abs. 4 CsgG, § 3 Abs. 6 EmoG, § 6a Abs. 6 StVG.<sup>185</sup> Beispielsweise sieht die Hamburger Parkgebüh-

---

S. 12, und Begründung zum Entwurf des EmoG, Stand 03.12.2014, S. 11.

183 Ein Entwurf des Bundesverkehrsministeriums vom März 2007, der das StVG und die StVO dahin ändern sollte, dass Parkplätze für Carsharing-Fahrzeuge mittels spezieller Beschilderung ausgewiesen werden können, wurde nicht umgesetzt; vgl. auch Schulze, BB 2013, 195.

184 Denkbar ist, in den Katalog des § 6 Abs. 1 StVG eine Ziffer 14a oder 14b über die Beschränkung des Haltens und Parkens zugunsten von Carsharing-Fahrzeugen und die Schaffung von Parkmöglichkeiten zugunsten von Carsharing-Fahrzeugen aufzunehmen. Damit würde der Weg geebnet, auch die StVO zu erweitern. So könnte, ähnlich wie der zur Bevorrechtigung von Elektrofahrzeugen in § 45 StVO eingefügte Absatz 1g, beispielsweise ein Absatz 1h in § 45 StVO mit etwa folgendem Wortlaut eingefügt werden: „Zur Bevorrechtigung von Carsharing-Fahrzeugen ordnet die Straßenverkehrsbehörde unter Beachtung der Anforderungen des § 3 Absatz 1 des Carsharinggesetzes die dafür erforderlichen Zeichen 314, 314.1 und 315 in Verbindung mit dem dazu vorgesehenen Zusatzzeichen an.“

185 § 6a Abs. 6 StVG stellt die Rechtsgrundlage dafür dar, dass für das Parken im öffentlichen Raum Gebühren erhoben werden dürfen. Die Vorschrift bestimmt, dass für das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen in Ortsdurchfahrten die Gemeinden, im Übrigen die Träger der Straßenbaulast, Gebühren erheben können. Ihnen steht die Entscheidungsbefugnis darüber zu, ob gebührenpflichtiges oder gebührenfreies Parken mit einer Beschränkung der Höchstparkdauer eingeführt wird, und auch, auf welchen Parkplätzen eine Gebührenpflicht besteht (VG Aachen, Beschl. v. 19.1.2007 – 2 L 432/06; Dauer, in: Hentschel/

---

180 Dies gilt nur, sofern Fahrzeuge von den Privilegierungen Gebrauch machen wollen. Sollten die Bevorrechtigungen nicht in Anspruch genommen werden wollen, besteht keine Kennzeichnungspflicht, Begründung zum Entwurf des CsgG, Stand 21.12.2016, S. 31.

181 § 3 Abs. 3 CsgG und § 3 Abs. 5 EmoG enthalten unselbstständige Verordnungsermächtigungen. Die erforderlichen Änderungen in den Verordnungen können nur im Rahmen einer Änderungsverordnung nach § 6 Abs. 1 StVG festgelegt werden. Siehe hierzu die Begründung zum Entwurf des CsgG, Stand 21.12.2016, S. 12 f., 31, und die Begründung zum Entwurf des EmoG, Stand 03.12.2014, S. 11.

182 Vgl. Begründung zum Entwurf des CsgG, Stand 21.12.2016,

renordnung<sup>186</sup> bereits vor, dass für das Parken besonders gekennzeichnete elektrisch betriebene Fahrzeuge im Sinne des EmoG bei Verwendung einer Parkscheibe keine Gebühr erhoben wird. Diese Möglichkeit der Privilegierung bringt für stationsunabhängiges Carsharing nur einen eingeschränkten Nutzen, wenn die zulässige Parkdauer beschränkt ist.

Schwierigkeiten können sich mit der Kontrolle der ordnungsgemäßen Nutzung der Bevorrechtigungen ergeben. Eine konsequente Verkehrsüberwachung ist personal- und damit kostenintensiv, was viele Kommunen vor Probleme stellt.

### 2.2.2 Weitere Nutzungsvorteile auf öffentlichen Straßen

Darüber hinaus sind für Nutzer von Elektrofahrzeugen – und damit auch für Nutzer von elektrifizierten Carsharing-Angeboten – noch weitere, nicht unmittelbar an Stellplätze anknüpfende Privilegierungen nach dem EmoG möglich

- bei der Nutzung von öffentlichen Straßen oder Wegen (oder Teilen von diesen), die für besondere Zwecke bestimmt sind, und
- durch Ausnahmen von Zufahrtbeschränkungen oder Durchfahrtsverboten, § 3 Abs. 4 EmoG.

Die erstgenannte Möglichkeit der Privilegierung zielt insbesondere darauf ab, die für Busse reservierten Fahrspuren (Bussonderfahrstreifen) für Elektrofahrzeuge freigeben zu können.

Die zweitgenannte Option ermöglicht es, Elektromobile von Zufahrtbeschränkungen oder Durchfahrtsverboten auszunehmen. Solche Beschränkungen können die Straßenverkehrsbehörden insbesondere aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs (vgl. § 45 Abs. 1

---

König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, § 6a StVG Rn. 3; BTDRs 15/1496 S. 6). Für die Festsetzung der Gebühren werden die Landesregierungen ermächtigt, Gebührenordnungen zu erlassen (§ 6a Abs. 6 Satz 2 StVG). Die Berliner Parkgebühren-Ordnung (§ 2) sieht beispielsweise vor, dass die Bezirke festlegen können, dass das Parken in der ersten Viertelstunde generell oder in bestimmten Bereichen gebührenfrei ist, wenn für diese Zeit ein Parkschein gelöst wird.

186 § 1 Abs. 4 Parkgebührenordnung Hamburg.

Satz 1 StVO) oder zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen (§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO) vornehmen.<sup>187</sup>

Die weiteren Privilegierungen nach dem EmoG können – soweit Elektrofahrzeuge zum Einsatz kommen – ebenfalls sowohl stationsbasierte als auch stationsunabhängige Carsharing-Fahrzeuge nutzen.

Auf der Grundlage des EmoG ist die StVO bereits dahin geändert worden, dass sie nun die Straßenverkehrsbehörden ermächtigt, zur Bevorrechtigung elektrisch betriebener Fahrzeuge allgemein durch Zusatzzeichen Ausnahmen von Verkehrsbeschränkungen, Verkehrsverboten oder Verkehrsumleitungen zuzulassen, § 46 Abs. 1a Satz 1 StVO. Das gleiche Recht wurde den Straßenverkehrsbehörden für die Benutzung von Busspuren durch Elektrofahrzeuge eingeräumt, § 46 Abs. 1a Satz 2 StVO.

### 2.2.3 Allgemeine Parkraumbewirtschaftung

Die allgemeine Parkraumbewirtschaftung<sup>188</sup> auf der Grundlage des Straßenverkehrsrechts<sup>189</sup> kann für die Förderung stationärer und stationsunabhängiger Carsharing-Angebote lediglich „über Umwege“ entsprechend genutzt werden, da sie nur mittelbar, das heißt nur

---

187 Dies gilt allerdings nur hinsichtlich begrenzter, konkreter örtlicher Verkehrssituationen, um besonderen, situationsbezogenen und im Verhältnis zu anderen Streckenabschnitten erhöhten Gefahren bzw. Belästigungen zu begegnen, vgl. *Dauer*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 27.

188 Die Parkraumbewirtschaftung als Teil des Parkraummanagements bezweckt den Ausgleich der Bilanz zwischen Parkraumangebot und überschüssiger Parkraumnachfrage. Sie beeinflusst hierfür sowohl das Parkraumangebot als auch die Parkraumnachfrage. Siehe hierzu: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2004): Leitfaden Parkraumbewirtschaftung, Berlin, S. 4. Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen müssen aufgrund ihrer Verwurzelung im Straßenverkehrsrecht verkehrlich begründet sein, also die Verkehrsverhältnisse verbessern. Zum Beispiel wäre eine Bewirtschaftung, insbesondere eine Erhebung von Parkgebühren, mit dem ausschließlichen oder überwiegenden Ziel, zusätzliche Einnahmen zu erzielen, rechtsfehlerhaft. Siehe hierzu: Leitfaden Parkraumbewirtschaftung, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin 2004, S. 14, 28.

189 Maßgeblich sind die §§ 5b, 6 Abs. 1 und 6a StVG sowie die §§ 13, 41 bis 43, 45 und 46 StVO.

im Zusammenspiel mit einer weiteren Privilegierung von Carsharing-Fahrzeugen, eine ausreichende Steuerungswirkung entfalten kann. Allerdings setzt sie dadurch eine Rahmenbedingung für den Erfolg von Carsharing-Angeboten und ist deswegen in ihrer Auswirkung nicht zu unterschätzen. Für Vereinbarungen mit Anbietern stationsunabhängiger Carsharing-Modelle kann die allgemeine Parkraumbewirtschaftung sogar eine Grundvoraussetzung sein (dazu sogleich unter Teil B. 2.3.1).

In Betracht kommt zunächst die Bewirtschaftung des Parkraums mit Preisen, die eine Lenkungswirkung dahingehend entfalten, dass Menschen an Stelle ihres privaten Pkw lieber auf andere Verkehrsmittel zurückgreifen, beispielsweise neben dem ÖPNV oder dem Fahrrad ein Carsharing-Angebot nutzen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang aber, dass die Festlegung anderer Gebührenhöhen als diejenigen, die in den Parkgebührenordnungen vorgeschrieben sind, unzulässig ist. Möchte man also die Parkgebühren erhöhen, muss die Gebührenordnung entsprechend angepasst werden. Dass Bürger ein Carsharing-Angebot dem eigenen Auto vorziehen, wird auch nur dann erreicht werden können, wenn gleichzeitig zu einer ins Gewicht fallenden allgemeinen Parkgebührenpflicht Carsharing-Fahrzeuge bei der Erhebung von Parkgebühren privilegiert werden. Dies ist, wie ausgeführt, nach dem CsgG und bei Elektromobilen nach dem EmoG möglich.

Auch bei dem Instrument des sogenannten Kurzparkens (z. B. Senkung der Höchstparkdauer auf 2 Stunden oder 15 Minuten) ist für eine gezielte Steuerung der vermehrten Inanspruchnahme von Carsharing-Angeboten erforderlich, dass Carsharing-Fahrzeuge gegenüber sonstigen Pkw bevorrechtigt werden. Denkbar ist etwa, dass Carsharing-Fahrzeuge von der Pflicht zum Kurzparken ausgenommen werden, das heißt sich nicht an die Höchstparkdauer halten müssen.<sup>190</sup>

190 Eine solche Bevorrechtigung ist ebenfalls auf der Grundlage des CsgG und des EmoG möglich, § 3 Abs. 2 Nr. 1 CsgG, § 3 Abs. 4 Nr.1 EmoG. Diese Vorschriften sprechen von Bevorrechtigungen für das Parken auf öffentlichen Straßen oder Wegen. Der Wortlaut ist daher nicht nur für die Reservierung von Stellflächen für elektrifizierte und nicht elektrifizierte Carsharing-Fahrzeuge, sondern auch für eine Privilegierung im Hinblick auf die Höchstparkdauer offen.

Das Bewohnerparken bietet gegenwärtig keinen tauglichen Hebel zur Förderung von Carsharing-Modellen. Hier besteht lediglich insoweit eine Gleichstellung des Carsharings mit privaten Fahrzeugen, als Nutzer von Carsharing-Fahrzeugen in gleicher Weise die Möglichkeit haben, einen Bewohnerparkausweis zu beantragen und Bewohnerparkvorrechte in Anspruch zu nehmen. Eine Besserstellung des Carsharings kann dabei nicht erreicht werden, da eine Privilegierung im Hinblick auf die Gebühr für den Bewohnerparkausweis nicht möglich ist. Bei der Bemessung der Gebühr ist die Förderung von Carsharing nämlich kein berücksichtigungsfähiger Gesichtspunkt.<sup>191</sup> Außerdem dürfte der Anwendungsbereich des Bewohnerparkens für Carsharing-Fahrzeuge eher klein sein, da die Parkvorrechte nur während der meist kurzen Buchungszeiten genutzt werden können. Insbesondere bei der Nutzung von stationsunabhängigen Carsharing-Fahrzeugen bietet sich die Beantragung eines Bewohnerparkausweises nicht an, da diese nach dem Abstellen und der Beendigung der Buchung sofort wieder durch weitere Personen genutzt werden können und deshalb der beantragte und zur Legitimation im Auto angebrachte Bewohnerparkausweis so abhandkommen würde.

Um auch im Zusammenhang mit Bewohnerparkzonen eine Förderung von Carsharing-Angeboten zu erreichen, besteht allerdings eine sinnvolle Möglichkeit darin, auch in Bewohnerparkbereichen maßvoll bislang nicht reservierte Parkflächen zur allgemeinen Nutzung für Carsharing-Fahrzeuge nach Maßgabe des CsgG zu reservieren und sie von der Parkgebührenpflicht freizustellen.<sup>192</sup>

191 Die Gebühr für eine Sonderparkberechtigung von Bewohnern als begünstigende Amtshandlung hat sich am Kostendeckungs- und Äquivalenzinteresse zu orientieren; abzuwägen ist also die Relation „Kosten des Verwaltungsaufwandes“ und „Wert bzw. Nutzen für den Begünstigten“, vgl. *Rebler*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 6a StVG Rn. 3.

192 Nach Ansicht des BMVI wäre dafür allerdings eine Änderung der Verwaltungsvorschrift zur StVO erforderlich, vgl. Begründung zum Entwurf des CsgG, Stand 21.12.2016, S. 30.

## 2.3 Weitere Steuerungsmöglichkeiten

### 2.3.1 Vereinbarungen mit den Carsharing-Anbietern

Eine sinnvolle Handlungsmöglichkeit besteht insbesondere im Bereich des stationsunabhängigen Carsharings weiter in dem Abschluss von Vereinbarungen mit Carsharing-Anbietern, beispielsweise in Form von öffentlich-rechtlichen Verträgen (gem. §§ 54 ff. VwVfG). In diesen können zum Beispiel Abreden über die Vereinfachung der Abrechnung von Parkgebühren – insbesondere die Vereinbarung von pauschalierten Parkgebühren –, über den Erlass von Parkgebühren gegen bestimmte Zusagen oder über die Elektrifizierung der Carsharing-Flotte gegen den Aufbau von Ladeinfrastruktur getroffen werden. So können individuell Vorgaben zur Carsharing-Flotte im Austausch gegen bestimmte Bevorrechtigungen und Erleichterungen durchgesetzt werden. Soll das stationsunabhängige Carsharing über Vereinbarungen zu Parkgebühren erfolgreich reguliert werden, ist allerdings ein hoher Anteil an bewirtschafteten Parkzonen Grundvoraussetzung.

In einer Vielzahl von Kommunen sind derartige Vereinbarungen mit Carsharing-Anbietern bereits üblich. So hat beispielsweise die Stadt München öffentlich-rechtliche Verträge mit Carsharing-Anbietern abgeschlossen, die diesen mittels Ausnahmegenehmigung das kostenlose und unbefristete Parken auf bewirtschafteten Parkplätzen erlauben.<sup>193</sup>

### 2.3.2 Sonstige Handlungsoptionen

Darüber hinaus sind zum Beispiel auch weitere Handlungsmöglichkeiten zur Förderung von Carsharing-Modellen denkbar. Die folgenden Beispiele sollen einen Überblick geben und Anregung sein, in wie vielfältiger Weise Kommunen über die in diesem Gutachten ausführlich dargestellten Maßnahmen hinaus tätig werden können. Diese Maßnahmen sind nicht abschließend zu verstehen:

- der Erlass einer Stellplatzsatzung auf der Grundlage des Bauordnungsrechts, aufgrund derer bei der Aufstellung eines Mobilitäts-, insbesondere Carsha-

ring-Konzepts die nach den Landesbauordnungen bestehende Verpflichtung zur Errichtung von Stellplätzen<sup>194</sup> eingeschränkt wird. Darf bei der Errichtung baulicher Anlagen die Anzahl der notwendigen Stellplätze reduziert werden, sofern ein Mobilitätsinklusive Carsharing-Konzept aufgestellt wird, wird ein Anreiz geschaffen, neue Bauvorhaben mit einem (stationären<sup>195</sup>) Carsharing-Angebot auszustatten<sup>196</sup>

- die Ausweisung von Carsharing-Stellplätzen in Bebauungsplänen<sup>197</sup>

194 Die meisten Landesbauordnungen (§ 37 LBO BW, Art. 47 BayBO, § 49 BbgBO, § 49, 85 BremLBO, § 44 HBO, §§ 49, 86 LBauO M-V, § 47 NBauO, § 51 BauO NRW, § 47 LBauO RP, § 47 LBO SL, §§ 49, 89 SächsBO, § 50 LBO SH, § 49 ThürBO (§ 48 BauO LSA, § 48 HBauO, 49 BauO Bln)) sehen bei der Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung von (baulichen) Anlagen eine Pflicht zur Herstellung von Stellplätzen vor. Besonderheiten gelten hier in Sachsen-Anhalt (vgl. §§ 48 Abs. 1, 85 Abs. 1 Satz 4 BauO LSA), Hamburg (vgl. § 48 Abs. 1a, 4 HBauO) und Berlin (vgl. §§ 49 Abs. 1, 2, 86 Abs. 1 Nr. 3 BauO Bln). Außerdem werden die Gemeinden nach den Landesbauordnungen ermächtigt, Satzungen über die Herstellung von Stellplätzen zu erlassen. In den meisten Landesbauordnungen ist geregelt, dass die Herstellung der Stellplätze durch eine solche Stellplatzsatzung auch untersagt oder eingeschränkt werden kann. Nach vielen Landesgesetzen wird diese Möglichkeit unter der Voraussetzung eingeräumt, dass Bedürfnisse des Verkehrs oder städtebauliche Gründe dies erfordern. Beispielsweise hat Tübingen eine Kfz-Stellplatzsatzung auf der Grundlage der Landesbauordnung Baden-Württemberg (LBO BW) und der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO BW) erlassen.

195 Ein stationsunabhängiges Carsharing-Angebot würde nicht in gleicher Weise die intendierte verlässliche Verfügbarkeit der Fahrzeuge für die Bewohner des Gebäudes bieten.

196 Problematisch ist beim Erlass einer solchen Stellplatzsatzung, dass durch die Möglichkeit der Reduzierung der Stellplätze ein noch höherer Parkplatzdruck im öffentlichen Straßenraum entstehen kann, wenn Menschen ihre Fahrzeuge mangels Stellplatz auf privatem Grund auf der öffentlichen Straße parken.

197 Ein solches Zurückgreifen auf das Mittel der Bauleitplanung kommt insbesondere in Betracht, wenn man die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Carsharing-Stationen nicht für einen gangbaren Weg hält. Beispielsweise ist Freiburg im Wege der Bauleitplanung vorgegangen. Die Stadt wies flächendeckend Carsha-

193 Vgl. <http://www.flottenlexikon.de/images/5/5a/Carsharing-Mustervertrag-Parken-nach-Modell-2-Muenchen.pdf>. Letzter Zugriff am 23.7.2018. Ähnliche Bestrebungen gibt es etwa auch in Leipzig.

- der weitere Ausbau von Ladeinfrastruktur im öffentlichen Straßenland
- die Verbindung von Carsharing-Stationen mit anderen Verkehrsmitteln zu Mobilitätsstationen (Carsharing + ÖPNV, Ladesäulen, Fahrräder) und gegebenenfalls Anbieten eines Kombitickets für die Nutzung von Carsharing, ÖPNV und Fahrrädern, sodass ein Anreiz für Carsharing entsteht, weil Bürger problemlos von anderen Verkehrsmitteln auf Carsharing-Fahrzeuge wechseln können und umgekehrt
- die finanzielle Starthilfe für Carsharing-Angebote, zum Beispiel Gründungszuschuss, Übernahme von Kosten, Risikoabdeckung in der Gründungsphase, laufender Zuschuss (z. B. durch den Landkreis, durch externe Fördergeber, durch die gegenseitige Hilfe von Carsharing-Vereinen)
- die Förderung durch „Mitmachen“: Aktive Teilnahme am Carsharing durch die Stadtverwaltung, zum Beispiel Kommune nutzt Carsharing-Angebote für ihre Dienstfahrten; Kommune stellt außerhalb der Dienstzeiten eigene Fahrzeuge im öffentlichen Carsharing zur Verfügung; Stadtverwaltung schließt sich mit dem örtlichen Verkehrsunternehmen und regionalen Firmen zu einem Verein/lokalen Klimaschutzbündnis zusammen, der/das ein Carsharing-Konzept entwickelt und Dienstfahrten (teilweise) über ein Carsharing-Angebot abdeckt
- die Förderung von Werbung für Carsharing im öffentlichen Raum
- die ideelle Unterstützung durch die Kommune (durch Öffentlichkeitsarbeit, bei Versammlungen im Rathaus, durch Pressetermine mit Bürgermeistern); auch ideelle Starthilfe für neue Carsharing-Vereine

---

ring-Stellplätze in einem Bebauungsplan aus. 2015 forderte sie dann in einem Vergabeverfahren interessierte Carsharing-Anbieter auf, ihre Wünsche für die Inanspruchnahme der ausgewiesenen Stellplätze abzugeben, wobei dies als Interessenbekundungsverfahren mit Einigungstermin organisiert wurde. Nachteilig an diesem Vorgehen wurde jedoch die lange, personalintensive Vorbereitung und die Umsetzung für einen längeren Zeitraum empfunden, weswegen sich dies nicht unbedingt als Vorbild für andere Städte empfähle, vgl. Bericht des Bundesverbands Carsharing über die bcs-Fachtagung „Gute Beispiele der Carsharing-Förderung in Kommunen“ am 7.2.2017 in Kassel, siehe: <https://Carsharing.de/themen/kommunale-foerderung/gute-beispiele-Carsharing-foerderung-kommunen-am-07022017-kassel>. Letzter Zugriff am 18.1.2018.



## 03 | Alternative Nutzung ehemaliger Parkflächen

Für die Gestaltung attraktiver öffentlicher Räume ist die Reduzierung der vorhandenen Parkflächen ein zentrales Instrument. Dies allein reicht jedoch nicht aus. Der gewonnene Raum sollte von den Kommunen insbesondere zur Stärkung alternativer Verkehrsarten genutzt werden, aber auch zur Steigerung der Lebensqualität in den Städten.

So kann auf der zuvor zum Parken genutzten Fläche eine separate Spur für Fahrradfahrer oder Straßenbahnen eingerichtet werden. Zusätzlich kann die Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum durch die Schaffung neuer Grünflächen oder Aufenthaltsräume oder die Vergrößerung der Gehwege verbessert werden. Dies stärkt die Wohn- und Lebensqualität inklusive der Luftreinheit in den Städten und kann so zum Erreichen der städtischen Klimaziele beitragen.

Zentral ist, dass durch die Umnutzung ehemaliger Parkflächen ein sichtbarer und erlebbarer Mehrwert für die Bevölkerung entsteht, um auch die notwendige Akzeptanz dieser so oft umstrittenen Maßnahmen zu erreichen. Die Ziele sollten vor der Umsetzung definiert und auch kommuniziert sein.

Eine Umsetzung kann insbesondere durch folgende Maßnahmen realisiert werden:

- Die Kommune kann die bisherigen Parkflächen für eine Nutzung durch andere Verkehrsteilnehmer umgestalten, insbesondere bestimmten Verkehrsarten exklusiv zur Nutzung überlassen, also zum Beispiel sichere Fahrradparkplätze, Fahrradwege oder Busspuren einrichten oder separate Gleise für Straßenbahnen verlegen.
- Die Kommune kann die insgesamt für den Straßenverkehr gewidmete Verkehrsfläche reduzieren, also zum Beispiel die aktuell zum Parken genutzten Flächen einziehen (siehe Kasten S. 13) und dem Gehweg zuschlagen, zu Aufenthaltsflächen mit Sitzgelegenheiten umgestalten oder durch eine Bepflanzung jegliche verkehrliche Nutzung unterbinden.

Den Kommunen steht dabei aufgrund ihrer kommunalen Planungshoheit in rechtlicher Hinsicht ein sehr großer Spielraum zu. In der Praxis zeigen sich Schwierigkeiten bei der Umsetzung daher vorwiegend auf politischer oder finanzieller Ebene. Die Umgestaltung des öffentlichen Raums nimmt häufig nicht unerhebliche Finanzmittel in Anspruch.

Für die Kommunen bietet sich durch die alternative Nutzung ehemaliger Parkflächen die Möglichkeit, die Lebensqualität der Einwohner zu erhöhen und dadurch auch die Akzeptanz für die Verkehrswende zu erhöhen. Die Schaffung attraktiver Räume innerhalb der Kommunen macht gegenüber den Bürgern deutlich, dass die Verkehrswende nicht allein mit Verzicht – zum Beispiel auf das eigene Auto – verbunden ist, sondern den Alltag bereichern kann.

12-2018-DE

Agora Verkehrswende hat zum Ziel, gemeinsam mit Akteuren aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft die Grundlagen dafür zu schaffen, dass der Verkehrssektor in Deutschland bis 2050 dekarbonisiert werden kann. Hierfür erarbeiten wir Klimaschutzstrategien und unterstützen deren Umsetzung.



Unter diesem QR-Code steht diese  
Publikation als PDF zum Download  
zur Verfügung.

**Agora Verkehrswende**

Anna-Louisa-Karsch-Str. 2 | 10178 Berlin

T +49 (0)30 700 14 35-000

F +49 (0)30 700 14 35-129

[www.agora-verkehrswende.de](http://www.agora-verkehrswende.de)

[info@agora-verkehrswende.de](mailto:info@agora-verkehrswende.de)



Agora Verkehrswende ist eine gemeinsame Initiative der Stiftung Mercator und der European Climate Foundation.