

Betrifft: Aktuelle Fragen zum Rechtsschutz des Anwohners gegen Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung
(verfassungsrechtlicher Hintergrund der Klagebefugnis gemäß § 42 II VwGO)

1.

Die hier von dem Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Potsdam für den ganzen Ortsteil Drewitz verfügte Entwidmung des dem ruhenden Verkehr (Parken) öffentlich-rechtlich gewidmeten Straßenlandes wirft grundsätzliche verfassungsrechtliche Fragen auf. Es stellt sich insgesamt die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen ein auf die Nutzung seines Pkws angewiesener Anwohner einer öffentlichen Straße durch die hier vorgenommene Entwidmung des Parkraums zum Zwecke der Privatisierung und anschließenden Vermietung der „freiwerdenden“ Parkplätze an zahlungskräftige Pkw-Besitzer in einem subjektiven öffentlichen Recht betroffen ist und demgemäß hiergegen Rechtsmittel (Widerspruch und Anfechtungsklage) einlegen kann.

Die Frage ist nicht nur akademischer Natur, weil offensichtlich geworden ist, daß die deutschen Gebietskörperschaften, also nicht nur die Gemeinden, sondern auch die Länder und der Bund, auf der Grundlage der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 6.8.1982 (**4 C 58.80**) vom 11.5.1999 (**4 VR 7.99**) und vom 19.9.2007 (BVerwG **9 B 22.06**) davon ausgehen, daß Anwohner keinen Rechtsanspruch auf Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs an einer Straße haben, sofern das Landesstraßenrecht keine weitergehenden Rechtspositionen eines Straßennutzers vorsieht. Hierauf aufbauend sind die Gebietskörperschaften offensichtlich der Meinung, wegen der zunehmenden Parkraumnot flächendeckend zu einer immer größeren Parkraumbewirtschaftung in der Weise übergehen zu können, daß diejenigen Pkw-Nutzer, die keine privaten Stellplätze vorhalten bzw. in Anspruch nehmen, bei der Inanspruchnahme öffentlicher Flächen zum Abstellen ihrer Pkws zu finanziellen Gegenleistungen hierfür in Anspruch genommen werden sollten. Die von dem Oberbürgermeister hier vorgenommene „Lösung“ stellt meiner Ansicht nach die am weitesten gehende Form der öffentlichen „Parkraumbewirtschaftung“ dar.

Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg können Anwohner bei einer Straßenentwidmung in der Mark normalerweise auch nicht eine Verletzung des sogenannten „Anliegergebrauchs“ aus Art. 2 I und Art 3 I GG ableiten.

Hierzu heißt es:

„Unabhängig von der rechtlichen Verortung des Anliegergebrauchs entspricht es ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung, daß einem Straßenanlieger ein Abwehrrecht nur so weit zusteht, wie die angemessene Nutzung seines Grundstücks die Verbindung mit der Straße

erfordert. Angemessen ist aber nicht jede Nutzung, zu der das Grundeigentum Gelegenheit bietet, denn das einschlägige Straßenrecht (bzw. die vorgenannten Grundrechte) garantieren nicht eine optimale, sondern nur eine nach den jeweiligen Umständen zumutbare Erreichbarkeit des Grundstücks (BVerfG, **4 VR 7.99**, Juris RN 7). In Bezug auf die inmitten stehende Einziehung öffentlicher Verkehrsflächen zum Abstellen von Kraftfahrzeugen hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 6.8.1982, **4 C 58.80** (siehe auch OVG Berlin-Brandenburg, 24.6.2014, **OVG 10 S 29.13**) entschieden, daß das Recht auf Anliegergebrauch (selbst) dem Eigentümer keinen Anspruch darauf gibt, daß Parkmöglichkeiten auf öffentlichen Straßen und Plätzen unmittelbar bei seinem Grundstück oder in dessen angemessener Nähe eingerichtet werden oder erhalten bleiben. Auf diese Rechtsprechung, die für die Kläger als „anliegende“ Mieter einer in der betroffenen Straße gelegenen Wohnung erst recht gilt, hat sich das Verwaltungsgericht beanstandungsfrei gestützt...“ (OVG 1 M 14.14, Seite 3-4).

2.

Meiner Ansicht nach kann im Ergebnis nicht davon ausgegangen werden, daß die soeben zitierte Rechtsprechung, insbesondere des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg, eine Rechtsverletzung im Sinne des § 42 II VwGO ausschließt im Zusammenhang mit der hier in Rede stehenden Konstellation, nämlich die Entwidmung des Parklandes mit dem ausschließlichen Zweck, dasselbe anschließend an exklusive private Mieter unter Beibehaltung der bisherigen Nutzungsfunktion (Parken) zu vermieten. Vielmehr vertrete ich die Meinung, daß ein auf die Beibehaltung des öffentlichen Parkraums angewiesener Anwohner nicht nur durch diese „Privatisierungs-Aktion“ in seinen Rechten betroffen (§ 42 II VwGO) wird, sondern daß diese Beeinträchtigung seines Rechts auch materiell rechtswidrig ist.

Richtigerweise ist zunächst davon auszugehen, daß die hier einschlägigen Grundrechte (allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 I GG, Fortbewegungsfreiheit, Art. 2 II GG, Eigentum, Art. 14 GG, Freiheit der Berufsausübung, Art. 8 GG, Gleichbehandlung, Art. 3 I GG) nur einen „status negativus“ verleihen, das heißt lediglich staatliche Eingriffe abwehren sollen, welche die einem Privaten zugeordneten, wohlverordneten bzw. bestehenden Güter desselben schützen. Da öffentliches Straßenland zunächst nicht als ein solches, einer Privatperson zugeordnetes Gut angesehen werden kann, sondern vielmehr der öffentlichen Hand in erster Linie zusteht, ist die Ausgangsposition des Staates nicht zu beanstanden, die darin besteht, der Staat könne mit seinem Vermögen ohne Rücksicht auf betroffene Anwohnerinteressen nach einem Gutdünken schalten und walten.

Es muß allerdings hierbei die faktische Bedingtheit der Ausübung einiger Grundrechte von den Nutzungsmöglichkeiten des öffentlichen Straßenlandes berücksichtigt werden. Wegen der zunehmenden Verdichtung bzw. der damit einhergehenden Verknappung privaten Vermögens in der Hand Einzelner ist die Mehrheit der städtischen Einwohnerschaft zur Entfaltung ihrer Fortbewegungs- und Handlungsfreiheit, von welcher wiederum auch ihre berufliche Tätigkeit abhängt, auf die Nutzung des öffentlich gewidmeten Straßenlandes existentiell

angewiesen. Dieses Abhängigkeitsverhältnis kann bei der Interpretation des Schutzbereichs der hier einschlägigen Grundrechte nicht unberücksichtigt bleiben.

Das soeben beschriebene Angewiesensein des Anwohners auf die Existenz öffentlichen Parkraums zum Zwecke der Verwirklichung seiner Freiheitsgrundrechte ist vergleichbar mit dem Bedürfnis eines Studenten an der Vorhaltung eines Studienplatzes an einer öffentlichen Universität, wie sie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dogmatisch herausgearbeitet worden ist (sogenannte numerus-clausus-Fälle, BVerfGE 33, 303; BVerfGE 66, 155, 179; BVerfGE 81, 242; siehe auch: Hermes, NJW 1990, 1764). Das Bundesverfassungsgericht konstruiert hier über die objektiv-rechtliche Seite des Grundrechts auf Berufsfreiheit (Art. 12 I GG) einen Anspruch auf Teilhabe. Wenn das Grundgesetz die Existenz bestimmter grundrechtlich relevanter Handlungen und Rechtsgüter als ordnungspolitisch erwünscht und wertvoll erkannt habe, so müßten die staatlichen Organe dafür sorgen, daß diese Existenz möglich sei. Da Art. 12 I GG eine objektiv-rechtliche Verfassungsentscheidung zugunsten einer optimalen Ausbildung enthalte, müsse der Staat diese Entscheidung in die Verfassungswirklichkeit umsetzen und ausreichende Ausbildungskapazitäten schaffen (BVerfGE 35, 79, 114 ff.).

Sieht man das Grundrecht auf Fortbewegungsfreiheit des Art. 2 I GG und das Grundrecht auf Berufsfreiheit des Art. 12 GG entsprechend der zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch hinsichtlich des öffentlichen Straßenraums als ein Teilhabe-Grundrecht an, dann kann eigentlich nicht mehr daran gezweifelt werden, daß die Entwidmung öffentlichen Parkraums, auf dessen Existenz bestimmte Anwohner nachweisbar zur Ausübung ihres Berufes bzw. ihrer Fortbewegungsfreiheit wegen der Bedeutung, die Nutzung eines eigenen Pkws in der modernen Gesellschaft für viele erlangt hat, angewiesen sind, dann stellt die Entwidmung öffentlichen Parkraums insoweit eine Beeinträchtigung dieser Grundrechte und damit der subjektiven Rechte dieses Personenkreises dar.

Demgemäß bedeutet die ersatzlose Entwidmung vorhandenen Parkraums in einer Anlieger- bzw. Wohnstraße einen empfindlichen faktischen Eingriff in die Handlungsfreiheit und Berufsfreiheit jedes Anwohners, der aus beruflichen oder privaten Gründen über einen Pkw verfügt, der bisher in der Anwohnerstraße abgestellt werden konnte im Rahmen des sogenannten „schlichten“ Gemeingebrauchs. Richtiger Ansicht nach hat der so betroffene Anwohner während des Bestehens der öffentlichen Widmung der Anliegerstraße auf der Grundlage der Straßengesetze auch ein einfach-rechtliches subjektives Recht auf Ausübung dieses „schlichten“ Gemeingebrauchs (so schon: Forsthoff, Verwaltungsrecht, Seite 391 f.; Papier, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage, § 40 IV, RN 61). Vor dem Hintergrund der „institutionellen“ Wirkung der Freiheitsgrundrechte (Pflicht des Staates, diese Rechte auch aktiv zu schützen) und dem Gebot effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 IV GG) muß deshalb ein Anwohner dann eine Klagebefugnis haben, wenn die oben beschriebene „faktische“ Einschränkung seiner allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG) und seiner Berufsfreiheit (Art. 12 I GG) gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstößt, weil sie durch keinen billigenwertigen öffentlichen Zweck gerechtfertigt, also willkürlich ist.

Meiner Auffassung nach stellt die hier in Rede stehende Privatisierung vorhandenen öffentlichen Parkraums zum alleinigen Zwecke der Vermietung an zahlungsfähige Parkraum-Mieter einen solchen, verfassungswidrigen Willkürakt der Kommune dar.

Auszugehen ist zunächst davon, daß jede Form der Bewirtschaftung öffentlichen Parkraums aus straßenverkehrsrechtlichen und nicht aus straßenrechtlichen Gründen erfolgt. Es ist ein legitimes öffentliches Interesse, chaotische Park-Zustände auf öffentlichem Straßenraum zu ordnen. Bereits in den dreißiger Jahren des vergangenen Jahrhunderts hat der Gesetzgeber mit der sogenannten „Reichsgaragenordnung“ vom 17. Februar 1939 (Reichsgesetzblatt I S. 219) auf die zunehmende Verknappung öffentlicher Parkplätze reagiert. Der Gesetzgeber hat insoweit zu Recht erkannt, daß insbesondere in Ballungsgebieten nicht genügend öffentliche Parkplätze zur Verfügung stehen und daß dementsprechend die privaten Grundstückseigentümer der Anliegergrundstücke selbst auf ihren Grundstücken den benötigten Parkraum für die Grundstücksnutzer (Anlieger) zur Verfügung stellen müssen. Dies bedeutet aber nicht, daß dann, wenn private Grundstückseigentümer – entgegen dem Gedanken der Reichsgaragenordnung – keine privaten Stellplätze für ihre Mieter zur Verfügung stellen können, die Gemeinde berechtigt wäre, mit den Mitteln des Straßenrechts nun die Anwohner zu zwingen, das bisher öffentliche Parkraumland von der Gemeinde bzw. einer in der Hand der Gemeinde liegenden privatrechtlichen Gesellschaft anzumieten. Vielmehr sieht das insoweit abschließend bundesrechtlich geregelte Straßenverkehrsrecht, also die Straßenverkehrsordnung, hierfür abschließend geregelte Formen des „Anwohnerparkens“ mit entsprechender öffentlich-rechtlich geregelter, dem Gleichheitsgebot entsprechender Vergabepaxis vor. Die Gemeinde muß sich also, wenn sie aus straßenverkehrsrechtlichen Gründen der Parkraumnot durch ein Parkraumbewirtschaftungskonzept abhelfen will, der von der Straßenverkehrsordnung hierfür vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Instrumentarien bedienen.

Die hier von dem Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Potsdam gewählte Form der „Parkraumbewirtschaftung“ ist aber straßenverkehrsrechtlich unzulässig. Die – insoweit abschließende – Straßenverkehrsordnung sieht eine Übertragung des öffentlichen Parkraums in private Hände zum Zwecke der Vergabe des Parkraums an den „Meistbietenden“ ausdrücklich nicht vor. Die – an Recht und Gesetz gebundene (Art. 20 III GG) – Gemeinde muß sich an die Maßstäbe der bundesrechtlichen Straßenverkehrsordnung bei der Einführung einer Parkraumbewirtschaftung halten und darf diese nicht in der hier durchgeführten Weise straßenrechtlich „umgehen“.

Das Straßenrecht sieht in diesem Zusammenhang eine Entwidmung öffentlichen Straßenlandes nur aus straßenrechtlichen Gründen vor. Danach kann und darf eine öffentliche Straßenfläche nur dann entwidmet werden, wenn ein entsprechendes Verkehrsbedürfnis für die Beibehaltung der Straße nicht mehr vorliegt. Gerade das Gegenteil ist hier aber in Drewitz der Fall, da keineswegs ein öffentliches Bedürfnis an der Nutzung des vorhandenen Parkraums weggefallen wäre. Die dennoch vorgenommene Privatisierung des öffentlichen Parkraums verstößt also sowohl gegen die einschlägigen Regelungen des Straßenrechts als auch die Bestimmungen des Straßenverkehrsrechts und muß vor dem verfassungsrechtlichen Hintergrund der Betroffenheit der Anwohner (Art. 2 I und Art. 12 I GG) als willkürlich und damit als ein Verstoß gegen Art. 3 I GG angesehen werden.

Dr. Robbert