

Kurze Beiträge

Rechtsanwalt Dr. Jens Robbert*

Parkraumbewirtschaftung im Gewand des Straßenrechts?

I. Teileinziehung öffentlicher Wege für Parkraumbewirtschaftung

Nach der städtebaulichen Umgestaltung eines Plattenbau-Stadtteils der Landeshauptstadt Potsdam in eine so genannte „Gartenstadt“ wurden sämtliche bisher dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Parkplätze durch Allgemeinverfügungen vom 24.9.2012 und vom 14.4.2015 eingezogen. Die fraglichen Flächen übertrug der Oberbürgermeister unter Beibehaltung der bisherigen Gestaltung einer privatrechtlichen GmbH im kommunalen Alleinbesitz zur Parkraumbewirtschaftung.¹ Das städtische Wohnungsunternehmen vermietet die „privatisierten“ Parkplätze an zahlungsfähige Anwohner für einen monatlichen Mietzins iHv 25 Euro. Alle Anwohner wurden vor Kurzem aufgefordert, ein Angebot auf Abschluss eines entsprechenden Stellplatz-Mietvertrags für ein bis drei Pkws abzugeben.

Anlass für diese rigorose Vorgehensweise, durch welche der Oberbürgermeister einerseits der zunehmenden Parkraumnot in dem betroffenen, stark verdichteten Wohngebiet Herr werden will, andererseits aus fiskalischen Gründen seiner privatrechtlich organisierten Wohnungsbaugesellschaft zusätzliche Einnahmen verschaffen möchte, ist die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, laut welcher die Anwohner einer Straße straßenrechtlich keinen Rechtsanspruch darauf haben, dass eine Straße nicht eingezogen wird.² Nach Auffassung des *Verfassers* ist die im vorliegenden Beispielfall von der Kommune gewählte Form der Parkraumbewirtschaftung durch „Privatisierung“ rechtswidrig, weil sie gegen die in § 6 I Nr. 14 StVG iVm § 45 I b S. 1 Nr. 2 a und S. 2 StVO abschließend geregelte Zulässigkeit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für Bewohner städtischer Quartiere und zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung in Verbindung mit der Regelung der Gebührenhöhe in § 6 a StVG verstößt. Nach Auffassung des *Verfassers* können sich die von der hier von der Gemeinde gewählten „Privatisierung des Parkraums“ betroffenen Anwohner aus verfassungsrechtlichen Gründen auch auf eine Verletzung eines eigenen subjektiven öffentlichen Rechts iSd § 42 II VwGO berufen.

II. Unzulässige Umgehung des Straßenverkehrsrechts

Bei den zitierten Regelungen des Straßenverkehrsgesetzes und der Straßenverkehrsordnung handelt es sich um bundesrechtliche Regelungen auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts, da die Parkraumbewirtschaftung zum Zwecke der Ordnung des Anwohnerparkens – erfolgt sie nun vornehmlich aus Gründen der Gefahrenabwehr oder aus städtebaulichen Gründen – der Ordnung des so genannten „ruhenden Verkehrs“ dient, welche anerkanntermaßen eine straßenverkehrsrechtliche und keine straßenrechtliche Angelegenheit auf Grund der Natur der Sache ist. Richtiger und wohl auch herrschender Auffassung nach darf deshalb eine Verkehrs-

regelung – erfolge sie nun nach ordnungsrechtlichen oder nach stadtplanerischen Gesichtspunkten – grundsätzlich nicht mit den Mitteln des Straßenrechts (Einziehung/Umwidmung) vorgenommen werden. Dies wird als ein Missbrauch des Straßenrechts angesehen.³ Deswegen hat das *BVerwG* bereits im Jahre 1969 entschieden, dass es nicht zulässig ist, Parkplätze auf einer öffentlichen Straße durch eine straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis, die einem Dritten gewährt oder von der Gemeinde selbst in Anspruch genommen wird, dem Gemeingebrauch zu entziehen, sei es auch nur für Kraftfahrzeuge, um auf ihnen gebühren- oder bewachungspflichtige Parkplätze einzurichten. Das *BVerwG* hat in dieser Entscheidung weiter ausdrücklich betont, die Einrichtung bewachter und insbesondere gebührenpflichtiger Parkplätze sei nur im Rahmen der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften gestattet.⁴ Da bei dem vorgestellten Beispiel die Gemeinde nicht beabsichtigt, die eingezogenen Straßenflächen tatsächlich – etwa aus städtebaulichen Gründen – dem ruhenden Verkehr zu entziehen, stellt sich eine solche Maßnahme der Sache nach als Regelung des ruhenden Verkehrs und nicht als Teil-Einziehung der öffentlichen Widmung der Straße dar. Die Heranziehung dieses straßenrechtlichen Instituts steht im Widerspruch zum abschließend bundesrechtlich geregelten Straßenverkehrsrecht und ist daher unzulässig. Es handelt sich um eine – unzulässige – Umgehung des Straßenverkehrsrechts.

Das Recht des Straßenverkehrs sowie die Regelung über die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen fällt gem. Art. 74 Nr. 22 GG in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Der Bund hat demgemäß in §§ 6 I Nr. 14, 6 a StVG und § 45 StVO eine abschließende Regelung der Voraussetzungen der Parkraumbewirtschaftung in städtischen Quartieren vorgenommen. Nach der ständigen Rechtsprechung des *BVerfG* besteht dann zu Lasten der Länder eine „Kodifikationssperre“, wenn der Bundesgesetzgeber – wie hier – einen Regelungsbereich iSd Art. 74 GG abschließend regeln wollte.⁵

Das *BVerwG* hat in zwei Grundsatzentscheidungen aus dem Jahre 1969 aus obigen Überlegungen das Prinzip des „Vorrangs des Straßenverkehrsrechts“ in einer sehr weitreichen-

* Der *Verf.* ist Rechtsanwalt in Potsdam.

1 Zuletzt ABl. für Potsdam v. 30.4.2015, 6.

2 *BVerwG*, DÖV 1984, 426; *BVerwG*, NJW 1988, 432; *BVerwGE* 94, 136 = NJW 1994, 1080 = NVwZ 1994, 577 Ls.; *BVerwG*, NVwZ 1999, 1341 = NZV 1999, 438 = NJW 2000, 684 Ls.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 24.6.2014 – OVG 10 S 29/13, BeckRS 2014, 53492; VG Dresden, Beschl. v. 23.9.2009 – 3 L 517/09; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 31.10.2014 – OVG 1 M 14/14, nicht veröff.; zusammenfassend: *Kodal/Stahlhut*, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, Kap. 26 Rn. 21–23, und *Kodal/Herber*, Kap. 11 Rn. 42.

3 *Kodal/Stahlhut* (o. Fn. 2), Rn. 60–61.3.

4 *BVerwGE* 34, 241 = DVBl 70, 584.

5 Vgl. zB: *BVerfGE* 34, 9 (28 f.) = NJW 1972, 143 = NJW 1972, 1943 Ls.

den Weise auf wegerechtliche Maßnahmen zur Einschränkung des ruhenden Verkehrs zum Zwecke der Sicherstellung einheitlicher und übersichtlicher Verkehrsverhältnisse in der Bundesrepublik, also im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 I GG), zur Geltung gebracht.⁶ Dem *BVerwG* geht es dabei insbesondere darum, die Umgehung des Straßenverkehrsrechts mit den Mitteln des Straßenrechts zu unterbinden. Demgemäß hat das *BVerwG* später eine straßenrechtliche Einschränkung des Gemeingebrauchs durch eine Gemeinde, die hiermit das Abstellen von Mietfahrzeugen durch einen Autovermieter im öffentlichen Straßenraum verhindern wollte, für unzulässig erklärt.⁷ Das Straßenverkehrsrecht verdrängt also bei richtigem Verständnis dieser höchstrichterlichen Rechtsprechung hinsichtlich der Regulierung des ruhenden Verkehrs das Straßenrecht ohne Rücksicht darauf, von welchen Gesichtspunkten die jeweiligen straßenrechtlichen Maßnahmen einer Gemeinde getragen werden.⁸

Im Gegensatz zum Straßenverkehrsrecht gehört das Straßenrecht in die originäre Gesetzgebungskompetenz der Länder. Das Straßenrecht regelt die mit der Zurverfügungstellung eines Grundstücks für den öffentlichen Verkehr verbundenen Rechtsfolgen und damit seine Bereitstellung, bauliche Herichtung, Stufung, Widmung, Umstufung, Entwidmung sowie den Gemeingebrauch und die Sondernutzung an ihm. Es regelt die grundsätzliche Ermächtigung zur Benutzung der Verkehrsfläche und bildet somit die Voraussetzung des Straßenverkehrsrechts. Im Gegensatz dazu ordnet das Straßenverkehrsrecht als Ordnungsrecht die Benutzungsregeln der straßenrechtlich bereitgestellten öffentlichen Verkehrsflächen.⁹ Wegen seines insoweit offenbar gewollten Vorrangs lässt § 45 StVO eine Verkehrsregelung mit straßenrechtlichen Mitteln durch nachträgliche Widmungs-Beschränkungen auf der Grundlage des landesrechtlichen Straßenrechts – ausnahmsweise – nur unter den in dieser Vorschrift (§ 45 StVO) geregelten Voraussetzungen zu. So kann zum Beispiel eine Widmungsbeschränkung mit straßenrechtlichen Mitteln (Teileinziehung der Verkehrsfläche; Ausschluss bestimmter Verkehrsarten) zum Zwecke der Einrichtung einer Fußgängerzone oder einer verkehrsberuhigten Zone erfolgen, aber nur im Rahmen und unter den Voraussetzungen des § 45 IX StVO. Laut dieser Regelung dürfen „Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur dort angeordnet werden, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend geboten ist“.

Ausweislich der Gesetzesmotive zu § 6 I Nr. 14 StVG dienen die erwähnten Vorschriften der StVO zur Parkraumbewirtschaftung einerseits der Parkbevorzugung für die Wohnbevölkerung und der Festlegung von Obergrenzen über die maximale Ausdehnung der großräumigen Bewohnerparkbereiche, sie müssen aber andererseits sicherstellen, dass der dort vorgesehene Mindestanteil des Parkraums, der in großräumigen Bewohnerparkbereichen zur allgemeinen, aber parkraumbewirtschafteten Nutzung für nicht Quartieransässige Besucher, Gewerbetreibende und Pendler zur Verfügung stehen muss, den Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen insoweit nicht gänzlich ausschließt.¹⁰ Im Übrigen müssen Entgeltregelungen wegen des Vorrangs des Bundesrechts immer den Maßgaben des § 6 a StVG entsprechen. Das ist bei der besprochenen Privatisierung nicht der Fall.

III. Restriktive Rechtsprechung zur Klagebefugnis

Die hier von der Brandenburgischen Stadt für einen ganzen Ortsteil 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.

Nach Auffassung einer im Zusammenhang mit der hier besprochenen Teileinziehung ergangenen, Prozesskostenhilfe ablehnenden, Entscheidung des *OVG Berlin-Brandenburg* können Anwohner bei einer Straßenentwidmung auch nicht eine Verletzung des so genannten „Anliegergebrauchs“ aus Art. 2 I und Art. 3 I GG ableiten. Es entspreche ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung, dass einem Straßenanlieger „ein Abwehrrecht“ nur dann zustehe, wenn „die angemessene Nutzung seines Grundstücks die Verbindung mit der Straße erfordere“. Angemessen sei „nur eine nach den jeweiligen Umständen zumutbare Erreichbarkeit des Grundstücks“.¹¹ Das *OVG* verweist im Übrigen auf die Entscheidung des *BVerwG* vom 6.8.1982, in welcher Letzteres einen Anspruch des Anliegers auf Erhaltung bestehender Parkmöglichkeiten auf öffentlichen Straßen und Plätzen „unmittelbar bei seinem Grundstück oder in dessen angemessener Nähe“ verneint hat.¹² Allerdings hat das *BVerwG* hier aber ausdrücklich offengelassen, ob nicht die landesrechtlichen Regelungen über die Einziehung als „drittstützend“ zu Gunsten der Anlieger angesehen werden könnten.

IV. Verfassungsrechtlicher Hintergrund des Anliegerparkens

Nach Ansicht des *Verfassers* kann im Ergebnis nicht davon ausgegangen werden, dass die soeben zitierte Rechtsprechung, insbesondere des *OVG Berlin-Brandenburg*, eine Rechtsbetroffenheit iSd § 42 II VwGO ausschließt im Zusammenhang mit der hier in Rede stehenden Konstellation, nämlich der Entwidmung des Parkraumes mit dem ausschließlichen Zweck, denselben anschließend an exklusive Anlieger unter Beibehaltung der bisherigen Nutzungsfunktion (Parken) zu vermieten. Vielmehr ist ein auf die Beibehaltung des öffentlichen Parkraums angewiesener Anwohner nicht nur durch diese „Privatisierungs-Aktion“ in seinen Rechten betroffen (§ 42 II VwGO), sondern diese Beeinträchtigung seines Rechts ist auch materiell rechtswidrig, weil sie gegen das Willkürverbot (Art. 3 I GG) im Zusammenhang mit dem grundrechtlich (Art. 2 I GG) unterlegten Gemeingebrauch der Anlieger – den so genannten „schlichten“ Anliegergebrauch – verstößt.¹³

Richtigerweise ist zunächst davon auszugehen, dass die hier zu Gunsten eines Anliegers in Frage kommenden Grundrechte¹⁴ nur einen „status negativus“ verleihen, dh lediglich staatliche Eingriffe abwehren sollen, welche die einem Privaten zugeordneten, wohlervorbenen bzw. bestehenden Gü-

6 *BVerwGE* 34, 241; *BVerwGE* 34, 320 = *NJW* 1970, 962; s. auch *Evers*, *NJW* 1962, 1033.

7 *BVerwG*, *NJW* 1982, 2332 = *NVwZ* 1982, 627 Ls.

8 Siehe auch *Steiner*, *JuS* 1984, 1; *Dannecker*, *DVB* 99, 145.

9 *Hentschel*, *Straßenverkehrsrecht*, 39. Aufl. 2007, Einl. 49.

10 Begründung des Gesetzentwurfs BT-Drs. 14/4304 unter I Nr. 1, 8; s. im Übrigen *Gehrmann*, *NZV* 2001, 327.

11 *OVG Berlin-Brandenburg*, Beschl. v. 31.10.2014 – *OVG* 1 M 14/14, S. 3–4, nicht veröff.; unter Hinweis auf *OVG Berlin-Brandenburg*, Beschl. v. 24.6.2014 – *OVG* 10 S 29/13, BeckRS 2014, 53492, sowie *BVerwG*, *NVwZ* 1999, 1341 = *NZV* 1999, 438 = *NJW* 2000, 684 Ls.

12 *BVerwG*, *NJW* 1983, 770.

13 Zum Unterschied zwischen „schlichtem“ und „gesteigertem“ Anliegergebrauch *Papier* in *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 13. Aufl. 2005, Rn. 19.

14 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.

ter 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 deren Ausgangsposition nicht zu beanstanden, die darin besteht, der Staat könne mit seinem Vermögen ohne Rücksicht auf betroffene Anwohnerinteressen nach seinem Gutdünken schalten und walten. Deshalb gelten die Vorschriften über die Voraussetzungen einer Straßeneinziehung nach einer Auffassung als nicht „drittschützend“.¹⁵

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 existenziell 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 es in der Rechtsprechung des *BVerfG* dogmatisch herausgearbeitet worden ist.¹⁶ Das *BVerfG* konstruiert hier über die objektivrechtliche 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 objektivrechtliche Verfassungsentscheidung zu Gunsten einer optimalen Ausbildung enthalte, müsse der Staat diese Entscheidung in die Verfassungswirklichkeit umsetzen und ausreichende Ausbildungskapazitäten schaffen.¹⁷

Aufbauend auf seiner so genannten „Elfes-Rechtsprechung“, laut derer Art. 2 I GG als so genanntes „Auffanggrundrecht“ die allgemeine Handlungsfreiheit eines Menschen umfassend schützt, hat das *BVerfG* entschieden, dass auch das „Reiten im Walde“ unter den Schutz des Art. 2 I GG fällt und es deshalb darauf ankommt, ob die Gesetze, die dies einschränken oder verbieten, am Maßstab dieses Grundrechts zu rechtfertigen sind.¹⁸ Infolge dieser durch das *BVerfG* vertretenen Auslegung der Reichweite der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG) unterfällt auch jeder öffentlichrechtliche, gesetzlich geschaffene Teilhabeanspruch einer Person dem Schutzbereich des Art. 2 I GG. 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.¹⁹

Wenn also bereits das – ziemlich elitäre – „Reiten im Walde“ dem Schutzbereich des Art. 2 I GG unterfällt, dann muss erst recht der schlichte Gemeingebrauch eines Straßenanliegers – sei er nun Mieter oder Eigentümer – auch durch Art. 2 I GG geschützt sein.²⁰ Sieht man zudem das Grundrecht auf Entfaltungsfreiheit des Art. 2 I GG entsprechend der zitierten

Rechtsprechung des *BVerfG* 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, welche die Nutzung eines eigenen Pkws in der modernen Gesellschaft für viele erlangt hat, angewiesen sind, dann stellt die Entwidmung insoweit eine Beeinträchtigung dieser Grundrechte und damit der subjektiven Rechte dieses Personenkreises dar. Die genannten Grundrechte schützen im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgebots insoweit das Interesse der Anwohner an der Beibehaltung bestehender Parkmöglichkeiten.

Es ist grundsätzlich unbestritten, dass der Gemeingebrauch – wozu insbesondere auch das „Parken“ gehört – im Zeitraum der Wirksamkeit der öffentlich-rechtlichen Straßenfreiheit dem Schutzbereich des Art. 2 I GG (Entfaltungsfreiheit) unterfällt.²¹ Dennoch verneinen die Verwaltungsgerichte zu Recht die Möglichkeit einer Rechtsverletzung eines „gewöhnlichen“ Verkehrsteilnehmers im Falle der Einziehung, weil dieser hierdurch nur marginal betroffen ist und Einschränkungen der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 I GG im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung zulässig sind.²² Von einer pauschalen Rechtlosigkeit des Anliegers, von welcher die zitierten Entscheidungen des OVG *Berlin-Brandenburg* aus letzter Zeit ausgehen, kann jedenfalls keine Rede sein. Richtiger Ansicht nach haben Straßenanlieger einen Rechtsanspruch darauf, dass die Einziehung ihrer Straße nur unter den – normalerweise nicht „drittschützenden“ – einfach-gesetzlichen Voraussetzungen erfolgt. Insoweit sind also die landesrechtlichen Einziehungsvoraussetzungen doch als „drittschützend“ im Sinne der „Schutznormtheorie“²³ anzusehen.²⁴ Aus den oben dargelegten Gründen lässt das Straßenrecht eine Entwidmung aus verkehrsrechtlichen Motiven nicht zu, so dass der Anlieger hier eine Rechtsverletzung geltend machen kann. Demgemäß bedeutet die ersatzlose Entwidmung vorhandenen Parkraums in einem ganzen Wohnviertel einen empfindlichen Eingriff in die Handlungsfreiheit jedes Anwohners, der aus beruflichen oder privaten Gründen über einen Pkw verfügt, der bisher in der Anwohnerstraße abgestellt werden konnte im Rahmen des so genannten „schlichten“ Gemeingebrauchs. Nach Auffassung des *Verfassers* stellt die hier in Rede stehende Privatisierung vorhandenen öffentlichen Parkraums zum alleinigen Zwecke der Vermietung an zahlungsfähige Parkraummieter unter Herausdrängung „ortsfremder“ Parker aus Sicht der betroffenen Anlieger im Übrigen einen verfassungswidrigen Willkürakt der Kommune dar, weshalb die Anlieger auch in ihrem Grundrecht auf Gleichbehandlung (Art. 3 I GG) verletzt werden. ■

15 *Schnebelddt/Sigel*, Straßenrecht Baden-Württemberg, 2. Aufl. 2004, Rn. 80.

16 So genannte numerus-clausus-Fälle, *BVerfGE* 33, 303 = NJW 1972, 1561; *BVerfGE* 66, 155 (179) = NVwZ 1984, 571; *BVerfGE* 81, 242 = NJW 1990, 1469; s. auch *Hermes*, NJW 1990, 1764.

17 *BVerfGE* 35, 79 (114 ff.) = NJW 1973, 1176.

18 *BVerfGE* 80, 137 (153 f.) = NJW 1989, 2525 = NVwZ 1989, 1052 Ls.

19 So schon *Forsthoff*, Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 1973, 391 f.; *Papier in Erichsen/Ehlers*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., § 40 IV Rn. 61.

20 Zur „Elfes-Rechtsprechung“ *BVerfGE* 6, 32 = NJW 1957, 297, erläutert *Degenhart*, JuS 1990, 161.

21 *BVerfGE* 30, 235 = NJW 1969, 284; *BVerfGE*, NJW 1975, 1528; *BVerfGE*, DÖV 1981, 342.

22 So schon *Forsthoff* (o. Fn. 19), 390 Fn. 5.

23 Zu ihrer Herleitung aus der erwähnten Schutzwirkung der Grundrechte: *Calliess*, NVwZ 2006, 5.

24 So *Kodall/Herber* (o. Fn. 2), Kap. 11 Rn. 42.2.