

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen*
Prof. Dr. Remo Klinger*
Dr. Caroline Douhaire LL.M.
Dr. Karoline Borwieck
David Krebs
Lukas Rhiel

10719 Berlin, Schaperstraße 15
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10
E-Mail geulen@geulen.com
klinger@geulen.com

www.geulenklinger.com

Parkverbote für „Monster-SUV“?
**Gestaltungsmöglichkeiten zur Beschränkung des
innerstädtischen Parkraumes für übermäßig große Pkw**

Rechtsgutachten

von

Rechtsanwälten Prof. Dr. Remo Klinger und David Krebs

GEULEN & KLINGER Rechtsanwälte

Erstellt im Auftrag des Deutsche Umwelthilfe e.V.

7. Juni 2024

Gliederung

Zusammenfassung	4
A. Hintergrund und Gutachtauftrag.....	7
B. Rechtliche Einordnung der Parkflächenmarkierungen im Straßenland und die Rechtsfolgen ihrer Verletzung	10
I. Rechtswirkungen von Parkmarkierungen im Straßenland.....	10
1. Bußgeldrechtliche (alte) Rechtsprechung des BGH	10
2. Missverständnisse im Umgang mit der (alten) Rechtsprechung des BGH	11
3. Konsequenzen für verschiedene Parkvarianten	14
a. Geparktes Fahrzeug ragt in angrenzenden, markierten Stellplatz hinein ...	14
b. Geparktes Fahrzeug ragt aus der Parkflächenmarkierung in sonstiger Weise heraus	14
II. Rechtsfolgen des Verkehrsverstoßes	16
1. Bußgelder	16
2. Abschleppen des Autos	17
III. Zwischenergebnis	18
C. Möglichkeiten der Gestaltung und Beschränkung des innerstädtischen Parkraumes	20
I. Gestaltung von Stellplätzen, insbesondere Zulässigkeit von Stellplatzverkleinerungen	20
1. Normativer Rahmen: Vorgaben für die Gestaltung von Stellplätzen	21
2. Erforderlichkeit einer Ermächtigungsgrundlage zur Anordnung von Parkflächenmarkierungen	23
3. Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 9 Satz 1 StVO liegen vor	24
4. Ermessen (§ 45 Abs. 1 Satz 1 StVO)	26
a. Entschließungsermessen („Ob“ der Parkflächenmarkierung)	26
b. Auswahlermessen („Wie“ der Parkflächenmarkierung, Stellplatzmaße)	26
5. Varianten der Verkleinerung von Stellplätzen	27
a. Stellplatzbreite.....	27
aa. Senkrechtaufstellung: weniger als 2,65m	27
bb. Längsaufstellung: weniger als 2,00m Breite?	28
b. Stellplatzlänge.....	29
aa. Längsaufstellung: weniger als 5,80 m	29

bb.	Senkrechtaufstellung: weniger als 5,0 m.....	29
II.	Zusätzliche Beschränkungen der zulässigen Fahrzeugmaße durch Verkehrszeichen.....	29
1.	Beschränkung der zulässigen Fahrzeugbreite: Zeichen 314 („Parken“) mit Zeichen 264 („Tatsächliche Breite“)	30
2.	Beschränkung der zulässigen Fahrzeuglänge: Zeichen 314 kombiniert mit Zeichen 266?.....	33
3.	Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 9 Satz 1 StVO und Ermessensausübungen	36
III.	Bewohnerparkvorrechte („Anwohnerparken“).....	36
1.	Rechtlicher Rahmen in StVO und VwV-StVO.....	37
2.	Anforderungen an das Fahrzeug	38
3.	Deckelung der Bewohnerparkausweise pro Haushalt; Einstellung der Ausgabe neuer Ausweise	40
IV.	Parkgebühren.....	41
1.	Bewohnerparken.....	41
a.	Proportionale Skalierung nach der Fahrzeuggrundfläche unbedenklich	42
b.	Progressive Tarifikalkulation ebenfalls denkbar	43
2.	Kurzzeitparken.....	44
D.	Höchstbeträge können kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) verletzen	46
I.	Festsetzung von Höchstbeträgen greift in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ein	47
1.	Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft.....	47
2.	Betroffene gemeindliche Hoheiten	48
3.	Rechtfertigung	50
4.	Verfassungskonforme Auslegung des StVG und konkrete Festsetzung des Höchstbetrages	52
5.	Zwischenergebnis.....	52
II.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes zweifelhaft.....	52

Zusammenfassung

1. Bodenmarkierungen zur Abgrenzung von Pkw-Stellplätzen („Parkflächenmarkierungen“) sind verbindliche Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden. Wird ein Pkw so geparkt, dass er über die Markierung hinausragt, so stellt dies grundsätzlich einen ahnungsfähigen Verstoß gegen die StVO dar. Das gilt nicht nur dann, wenn ein Fahrzeug nachlässig abgestellt worden ist, sondern insbesondere auch, wenn es aufgrund seiner Dimensionen in die Stellplatzmarkierung gar nicht hineinpasst.
2. Zumindest in Innenstadtlagen mit Parkraummangel können die Straßenverkehrsbehörden aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs verkleinerte Parkflächenmarkierungen anordnen und damit Anreize setzen, das Parken mit besonders großen Fahrzeugen zu vermeiden. Solche Gründe der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs können sich insbesondere aus dem Platzbedarf für zusätzliche Stellplätze für Pkw oder Fahrräder, Radverkehrsanlagen oder breitere Fußgängerwege ergeben.
3. Das Straßenverkehrsrecht gibt keine verbindlichen Stellplatzmaße für Parkplätze im öffentlichen Straßenland vor. Insbesondere ergeben sich keine verbindlichen Vorgaben aus den *Empfehlungen für Anlagen des ruhenden Verkehrs* (EAR 2023) der *Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen* (FGSV) oder den Garagenverordnungen der Länder. Die konkrete Ausgestaltung von Stellplätzen im Straßenland steht vielmehr im Ermessen der zuständigen Behörde. Dabei werden die genannten Normen zwar regelmäßig Ausgangspunkt der Ermessensermägungen sein. Je nach den konkreten Umständen des Einzelfalls kann von diesen Standards jedoch abgewichen werden.
4. Insbesondere in Gegenden mit Parkraummangel können etwa die Maße für die erforderliche Stellplatzbreite bei Senkrecht- und Schrägaufstellung nach EAR 2023 (2,65m) regelmäßig unterschritten werden. Unbedenklich ist dies insbesondere, solange die Mindestanforderung nach den Garagenverordnungen der Länder (i.d.R. 2,30m Breite) eingehalten wird. Auch diese kann jedoch unterschritten werden, wenn dies durch hinreichende Gründe gerechtfertigt ist.
Bei der Längsaufstellung parallel zum Fahrbahnrand verlangen die EAR 2023 weiterhin nur 2,0m Stellplatzbreite. Auch dieses Maß kann allerdings im Einzelfall ermessensfehlerfrei unterschritten werden (z.B., wenn nur dadurch einschlägige Mindestanforderungen an Geh- oder Radwegbreite eingehalten werden können).

5. Parkflächenmarkierungen umfassen in der Regel gewisse Pufferbereiche zum Rangieren und Ein- und Aussteigen. Auch Fahrzeuge, die nur knapp in die Markierungen passen, dürfen prinzipiell dort parken. Daher setzen verkleinerte Parkflächenmarkierungen zwar gewisse Anreize, mit sehr großen Fahrzeugen nicht zu parken. Wirksamer und präziser lassen sich ausdrückliche Parkverbote jedoch mit entsprechenden Verkehrszeichen anordnen.

Möglich ist insbesondere eine Kombination der Zeichen 314 und 264. Damit wird das Parken für Fahrzeuge mit einer Breite von z.B. mehr als 2m (einschließlich Außenspiegeln) verboten:



Anordnen lassen sich solche Verbote jedenfalls dort, wo die geringe Stellplatzbreite der markierten Parkflächen dies gebietet, insbesondere damit angrenzende Stellplätze noch sinnvoll genutzt werden können (vgl. § 12 Abs. 3 Nr. 2 StVO).

6. Die Gewährung von Bewohnerparkvorrechten durch Ausgabe eines entsprechenden Bewohnerparkausweises kann an bestimmte Zusatzvoraussetzungen geknüpft werden, die das Fahrzeug einhalten muss. Insbesondere ist es möglich, Fahrzeuge mit der besonderen Zweckbestimmung „Wohnmobil“ vom Bewohnerparken auszuschließen. Ebenso ist es denkbar, ein Höchstmaß der Fahrzeuglänge und -breite festzulegen. Hier kommt es jedoch insbesondere darauf an, dass das Höchstmaß ermessensfehlerfrei festgesetzt wird. Dazu sollte sich das Höchstmaß an den tatsächlichen Maßen der im maßgeblichen Gebiet vorhandenen Bewohnerparkplätze orientieren.
7. Die Zahl der ausgegebenen Bewohnerparkausweise kann gedeckelt werden, wenn sie die Zahl der vorhandenen Bewohnerparkplätze übersteigt.

8. Bei der Gestaltung der Tarife für das Bewohnerparken kann nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Fahrzeuggröße berücksichtigt werden. Dabei bietet sich vorrangig eine Berechnung nach der Grundfläche des Fahrzeuges (Länge mal Breite) an. Ein hohes Maß an Rechtssicherheit lässt sich durch eine lineare Skalierung der Gebühren proportional zur Fahrzeuggröße erreichen. Stärkere Anreize lassen sich jedoch mit der ebenfalls zulässigen, (leicht) überproportionalen Steigerung des Tarifes setzen.
9. Bei der Berechnung der Tarife für das Kurzzeitparken kann die Fahrzeuggröße ebenfalls berücksichtigt werden. Bislang fehlt es jedoch an einem geeigneten Rahmen zu praktischer Umsetzung und Vollzug derartiger gestaffelter Tarife.
10. Landes- oder bundesrechtliche Höchstbeträge für Parkgebühren greifen in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG), insbesondere die kommunale Finanzhoheit ein. Schöpft der Höchstbetrag den bundesrechtlich zulässigen Rahmen nicht voll aus, so geht der Eingriff über das erforderliche Maß hinaus und ist damit unverhältnismäßig. Der bundesrechtlich zulässige Rahmen lässt sich anhand der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts konkretisieren. Höchstbeträge von 30 Euro/Jahr für das Bewohnerparken schöpfen diesen Rahmen offensichtlich nicht aus. Sie stellen damit einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ein und sind verfassungswidrig.
11. Abschließende Gebührenordnungen der Landesregierung verletzen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung, wenn darin keine Abweichungsmöglichkeit für die Gemeinde vorgesehen ist.
12. Dem Bund fehlt zudem die Gesetzgebungskompetenz, um die Landesregierungen zur Festsetzung von Gebührenordnungen oder -höchstbeträgen zu ermächtigen. Denn die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG, wonach eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich sein muss, liegen nicht vor. Daher ergibt sich aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG kein Gesetzgebungsrecht des Bundes.

A. Hintergrund und Gutachtauftrag

Die Größe der im Straßenverkehr betriebenen Personenkraftwagen hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Nach einer im Jahr 2020 veröffentlichten Auswertung von Daten des ADAC und des Kraftfahrt-Bundesamtes waren die Anfang der 1960er Jahre für den deutschen Markt produzierten Automodelle durchschnittlich noch weniger als 4 m lang.¹

Durch den Boom der sogenannten SUV unter den neu zugelassenen Autos hat sich dies erkennbar geändert. Mehr als 15 % der aktuellen Automodelle sind länger als 5 m. Einige SUV erreichen mittlerweile eine Länge von bis zu 5,77 m,² zahlreiche SUV, wie BMW X 7 oder Mercedes-Benz GLS (3. Generation), haben Längen von 5,15 bis 5,20 m (sog. „Monster-SUV“).³ Das Gleiche gilt für Pick-Ups und Camper.⁴

Hinzu kommt, dass diese Fahrzeuge oft überdurchschnittlich breit sind.

Die in den Städten markierten Stellplätze im öffentlichen Straßenland sind für derart große Fahrzeuge nicht ausgelegt.

Dies führt dazu, dass es vielerorts eng wird in den Parklücken, so dass die im Straßenland aufgebrachte Parkmarkierung überschritten wird.

Dabei kann davon ausgegangen werden, dass die allermeisten in Deutschland im Straßenland bereits bestehenden markierten Parkstände älteren Normen entsprechen (z.B. den „Empfehlungen für Anlagen des ruhenden Verkehrs“ mit Stand des Jahres 2005

¹ <https://www.rnd.de/wirtschaft/datenanalyse-autos-werden-nicht-erst-seit-dem-suv-boo-grosser-6GTM66RRNJEC7EYHR3FQS7Y24Y.html>

² Cadillac Escalade ESV (GMT1XX) SUV LWB 2020, siehe die Maße auf <https://www.carsided.com/de/autos/vergleich/cadillac-escalade-2020-suv-lwb-vs-volkswagen-golf-2019-5-door-hatchback/>.

³ <https://www.suv-cars.de/beste-suv/abmessungen.html>; vgl. auch <https://www.auto-motor-und-sport.de/neuheiten/cadillac-escalade-v-series-2023-daten-preis-info>

⁴ Wenn nachfolgend von besonders großen Pkw oder von SUV die Rede ist, sind damit alle Arten von Fahrzeugen mit ähnlicher Breite und/oder Länge gemeint.

(EAR 05), 1991 (EAR 91) oder älter,⁵ oder Garagenverordnungen der Länder).⁶ Die Neuregelung der EAR 2023 betrifft den Neubau von Stellplätzen, erfordert aber keine Anpassung von Bestandsflächen.

Eine Reihe von Pkw sind jedoch so lang und breit, dass sie die Maße der Bestandsparkplätze deutlich überschreiten. Es tritt daher schon regelhaft der Zustand ein, dass diese Fahrzeuge die Parkstandmarkierungen im Parkvorgang verletzen:



Foto: DUH

Teilweise hat dies zur Folge, dass SUV wegen ihrer Länge oder Breite beim Parken in die Fahrbahn, den Gehweg oder Grünanlagen hineinragen.

Rechtlich soll daher zunächst geklärt werden, welche Konsequenzen sich aus einem solchen Verhalten ergeben (dazu B.).

Anschließend soll untersucht werden, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, Stellplätze und Parkgebühren so zu gestalten, dass von diesen geeignete Anreize ausgehen,

⁵ Vgl. zur Geschichte der Garagenverordnungen und der Entwicklung der Stellplatzmaße seit den 1960er Jahren die Antwort des baden-württembergischen Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur auf eine Kleine Anfrage betreffend die Novellierung der Garagenverordnung (LT-Drs. 15/4969, siehe dort Frage 2). Danach war seit etwa den 1970er Jahren typischerweise eine Stellplatzbreite von 2,3m vorgesehen.

⁶ Siehe zu den in diesen Normen vorgesehenen Stellplatzmaßen unten C.I.1.

das Parken von übergroßen Pkw auf öffentlichem Straßenland in Innenstadtbereichen zu vermeiden (dazu O.).

Da in einigen Bundesländern die Parkgebühren, die von den Gemeinden erhoben werden können, auf sehr niedrigem Niveau gedeckelt sind, fragt sich schließlich, ob solche Regelungen mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) vereinbar sind (dazu D.).

B. Rechtliche Einordnung der Parkflächenmarkierungen im Straßenland und die Rechtsfolgen ihrer Verletzung

I. Rechtswirkungen von Parkmarkierungen im Straßenland

Parkflächenmarkierungen sind in der laufenden Nr. 74 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO geregelt.

Nach der Anmerkung, die die StVO insoweit in Spalte 3 enthält, gilt:

„Ge- oder Verbot

Eine Parkflächenmarkierung erlaubt das Parken; auf Gehwegen aber nur Fahrzeugen mit einer zulässigen Gesamtmasse bis zu 2,8 t. Die durch die Parkflächenmarkierung angeordnete Aufstellung ist einzuhalten. Wo sie mit durchgehenden Linien markiert ist, darf diese überfahren werden.“

Weiter heißt es als „Erläuterung“:

„Sind Parkflächen auf Straßen erkennbar abgegrenzt, wird damit angeordnet, wie Fahrzeuge aufzustellen sind.“

Ist damit durch die StVO geklärt, dass innerhalb der Parkflächenmarkierungen das Parken „erlaubt“ ist, ist damit rechtlich noch nicht entschieden, wie damit umzugehen ist, wenn Pkw so geparkt werden, dass sie die Parkmarkierungen überschreiten, sei es, weil nachlässig geparkt wurde, sei es, weil der Pkw größer ist als die gekennzeichnete Parkfläche.

1. Bußgeldrechtliche (alte) Rechtsprechung des BGH

Verschiedene Oberlandesgerichte bis hin zum Bundesgerichtshof hatten sich in den 1970-iger Jahren mit der Frage zu beschäftigen, ob eine Überschreitung der Parkflächenmarkierung ein mit einem Bußgeld bewehrtes Parkverbot zur Folge hat.⁷

Nach dieser Rechtsprechung regelt die StVO an dieser Stelle nur, wie die Fahrzeuge aufzustellen sind. Die Markierungen, so der BGH,

⁷ OLG Düsseldorf, Urteil vom 31. Mai 1978 – 2 Ss OWi 102/78 –; OLG Hamburg, Urteil vom 19. August 1977 – 1 Ss 114/77 OWi; OLG Frankfurt am Main, Urteil vom 22. März 1977 – 2 Ws (B) 103/77; BGH, Beschluss vom 20. Dezember 1979 – 4 StR 438/79 – BGHSt 29, 180 = NJW 1980, 845 mit Anmerkung Bouska, VD 1980, 123 bis 129.

„dienen dazu, die zweckmäßige (raumsparende) Ausnützung des vorhandenen Parkraums und den ungehinderten Zugang und Abgang zu den einzelnen Parkboxen zu sichern“.⁸

Die Regelung in der StVO befasst sich nach dem Bundesgerichtshof also nur mit dem Parken auf den durch die Markierung gekennzeichneten Parkflächen und nicht mit dem Parken außerhalb dieser markierten Flächen.

§ 41 Abs. 3 Nr. 7 StVO in der damals geltenden Fassung von 1970⁹, die bis auf wenige grammatikalische Änderungen der jetzigen Fassung der Nr. 74 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO entspricht, enthält daher lediglich eine Parkerlaubnis für die markierten Flächen, ein Parkverbot für Fahrzeuge, welche über die markierten Flächen hinausragen, ist damit – so der BGH – jedoch nicht verbunden.

2. Missverständnisse im Umgang mit der (alten) Rechtsprechung des BGH

Diese Rechtsprechung führte dazu, dass in Teilen der Rechtsprechung¹⁰ und des Schrifttums¹¹ angenommen wird, dass das Parken außerhalb der Markierungen für sich genommen noch keinen Parkverstoß darstellt.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der BGH in seinem Beschluss vom 20. Dezember 1979 offengelassen hat, ob das Parken jenseits der Parkmarkierungen aus einem anderen Rechtsgrund unzulässig ist.¹² Darüber hatte der Bundesgerichtshof angesichts der von ihm zur Beantwortung vorgelegten Rechtsfrage nicht zu entscheiden.

⁸ BGH, Beschluss vom 20. Dezember 1979 – 4 StR 438/79 – juris, Rn. 7.

⁹ BGBl. 1970 I S. 1565, ber. 1971 I S. 38. § 41 Abs. 3 Nr. 7 lautete: „Parkflächenmarkierungen erlauben das Parken (§ 12 Abs. 2), auf Gehwegen aber nur Fahrzeugen mit einem zulässigen Gesamtgewicht bis zu 2,8 t. Sind Parkflächen auf Straßen durch ununterbrochenen Linien oder durch Nagelreihen abgegrenzt, so wird damit angeordnet, wie Fahrzeuge aufzustellen sind. Dazu genügt auf gekennzeichneten Parkplätzen, (Zeichen 314 und 315) und an Parkuhren eine einfache Markierung. Die ununterbrochenen Linien dürfen überquert werden.“

¹⁰ VG Würzburg, Beschluss vom 7. November 2012 – W 6 12.884 – juris, Rn. 20; VG Berlin, NJW 2008, 870 (871).

¹¹ König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 47. Auflage 2023, § 12 StVO Rn. 56; Hühnermann, in: Burmann/Heß u.a. StVR, Anlage 2 zu § 41 Absatz 1 StVO, 28. Aufl. 2024, Erläuterung 8 zu Abschnitt 9.

¹² BGH, Beschluss vom 20. Dezember 1979 – 4 StR 438/79 – juris, Rn. 11.

Zu prüfen ist daher, ob andere Regelungen dazu führen, dass bei einem Überschreiten der Parkflächenmarkierungen ein zu ahndender Rechtsverstoß vorliegt. Der BGH hat dazu keine abschließende Festlegung getroffen.

Das Verwaltungsgericht Berlin hat dies beispielsweise dann angenommen, wenn eine Gefährdung oder Behinderung anderer Verkehrsteilnehmer vorlag, wie in dem durch das Verwaltungsgericht entschiedenen Fall bei einer deutlichen Erschwerung des Straßenbahnverkehrs gegeben.¹³

Das Verwaltungsgericht erläutert dies wie folgt:

„Ein Parken auf der Markierung oder außerhalb bedeutet für sich genommen keinen Parkverstoß, (...) wird allerdings außerhalb oder auf der Markierung geparkt, kann dies einen sonstigen Verstoß – wie hier – bedeuten.

Die Parkflächenmarkierung dient hier im Zusammenhang mit der konkreten Verkehrslage eindeutig dazu, eine Beeinträchtigung des Straßenbahnverkehrs zu vermeiden.“¹⁴

Daran anknüpfend argumentieren Stimmen in der Rechtsliteratur¹⁵ und Teile der Rechtsprechung¹⁶, dass eine Überschreitung der Parkmarkierung und ein damit verbundenes Parken auf „Restflächen“ zulässig sei, sofern

„es weder belästigt oder behindert oder gefährdet“.¹⁷

Nach dieser Rechtsauffassung soll es also darauf ankommen, ob die Überschreitung der Parkflächenmarkierung zu einer Belästigung, Behinderung oder Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer führt.

¹³ VG Berlin, Urteil vom 20. September 2007 – 11 A 884.06 –, juris.

¹⁴ VG Berlin, Urteil vom 20. September 2007 – 11 A 884.06 –, juris, Rn. 26 f.

¹⁵ König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, § 12 StVO Rn. 56 bis zur 44. Aufl. 2016, danach wurde die Auffassung ausdrücklich aufgegeben (siehe Rn. 56 in der 47. Auflage 2023).

¹⁶ Siehe die Nachweise in König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 47. Auflage 2023, § 12 StVO Rn. 56, 44. Aufl. 2016.

¹⁷ König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 47. Auflage 2023, § 12 StVO Rn. 56; OLG Hamm, Beschluss vom 27. 1. 2005 (3 Ss OWi 49/05), juris, Rn. 14.

Diese Rechtsauffassung ist jedoch unzutreffend; sie ist erkennbar nicht mit der Straßenverkehrsordnung vereinbar.

Denn damit wird die Vorschrift des § 12 Abs. 3 Nr. 2 StVO außer Acht gelassen.

Danach ist das Parken unzulässig,

„wenn es die Benutzung gekennzeichneter Parkflächen verhindert“.

Ein Verstoß liegt also schon dann vor, wenn es anderen Verkehrsteilnehmern nicht möglich ist, einen freien Parkplatz zu besetzen, weil das schon geparkte Kraftfahrzeug über die Parkmarkierung hinausragt.¹⁸ Denn in einem solchen Fall wird es dem Parkplatzsuchenden verwehrt, den von ihm angestrebten Parkplatz zu belegen.

Aus § 12 Abs. 3 Nr. 2 StVO folgt damit die Verpflichtung, den Parkraum

*„im zugelassenen Umfang für Parkzwecke zu nutzen, wenn ansonsten vereitelt würde, dass die zur Verfügung stehende gekennzeichnete Parkfläche belegt werden kann“.*¹⁹

Dem ist die neuere Rechtsliteratur gefolgt.²⁰

Ist

*„die Beachtung der Markierung wegen der FzGröße nicht möglich, darf nicht geparkt werden“.*²¹

¹⁸ Vgl. hierzu Ausführungen des OLG Hamm, das bereits mit Beschluss vom 27. Oktober 1982 – 6 Ss OWi 1657/82, juris (Orientierungssatz), feststellte, dass jedes Parken außerhalb der gekennzeichneten Parkflächen, das generell geeignet ist, einen Kraftfahrer zu veranlassen, einen freien gekennzeichneten Parkplatz nicht aufzusuchen oder einen solchen benutzten Parkplatz nicht zu verlassen, unzulässig sei, ohne dass es eines konkreten Verhinderns bedürfe.

¹⁹ Spies, Dauerparken, Wohnmobile und Parkflächenmarkierungen – Gesichtspunkte für eine bessere rechtliche Beurteilung, DAR 2017, 667 (669).

²⁰ Figgenger, in: Burmann/Heß u.a., StVR, 28. Aufl. 2024, § 12 StVO, Rn. 43; Müther, in: Freymann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, § 12 StVO, Rn. 43; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Auflage 2020, Rn. 1270; s. auch BayVGH, Beschluss vom 21. Dezember 2005 – 11 C S 05.1329 – juris, Rn. 55.

²¹ König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, § 12 StVO, 47. Auflage 2023, Rn. 56 unter Hinweis auf Hauser, DAR 1990, 9, der diese Rechtsauffassung bereits im Jahr 1990 zu Recht vertrat.

Der Ordnungsgeber der StVO unterstreicht dies mittelbar, wenn er in §12 Abs. 6 StVO regelt:

„es ist platzsparend zu parken, das geht in der Regel auch für das Halten.“

Überragt ein geparktes Fahrzeug die Parkflächenmarkierung, so ist dies nach § 12 Abs. 3 Nr. 2 StVO jedenfalls dann unzulässig, wenn dadurch die Benutzung angrenzender Parkflächen erschwert oder in sonstiger Weise beeinträchtigt wird.

Eine auf den Einzelfall bezogene Klärung der Frage, ob auch eine Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer vorliegt, ist bei einem Hineinragen in eine andere Parkfläche somit nicht erforderlich.

3. Konsequenzen für verschiedene Parkvarianten

Die rechtliche Einordnung hat Konsequenzen für die jeweiligen Varianten des Parkens bzw. der Überschreitung von Parkflächenmarkierungen.

a. Geparktes Fahrzeug ragt in angrenzenden, markierten Stellplatz hinein

Soweit ein geparktes Fahrzeug über eine Markierung hinweg in einen angrenzenden Stellplatz hineinragt, gelten die oben gemachten Ausführungen. In diesem Fall ist die Benutzung des angrenzenden Stellplatzes offensichtlich „verhindert“ im oben skizzierten Rechtssinne. Es bedarf also keiner individuellen Gefahrenbetrachtung, da die Überschreitung der Markierung dazu führt, dass ein anderes Fahrzeug innerhalb der angrenzenden Parkmarkierung nicht ungehindert parken kann. Die Konstellation kann sowohl das Parken in der sog. Längsaufstellung (parallel zur Fahrbahn) betreffen, wenn die markierte Stellplatzlänge überschritten wird als auch die Senkrecht- und Diagonalaufstellung, wenn die markierte Stellplatzbreite überschritten wird.

b. Geparktes Fahrzeug ragt aus der Parkflächenmarkierung in sonstiger Weise heraus

Ist ein Fahrzeug so geparkt, dass es zwar die Markierung seines Stellplatzes überragt, dabei aber nicht in einen benachbarten Stellplatz hineinragt, so bedarf es einer differenzierten Betrachtungsweise.

Beispielhaft sind folgende Fälle zu nennen:

- ein parkendes Auto ragt in eine Grünfläche hinein,
- ein parkendes Auto ragt in den Rad- oder Gehweg,
- ein parkendes Auto ragt in die Fahrbahn,
- ein parkendes Auto ragt in eine Sperrfläche/Ladezone/5-Meter-Zone von Kreuzungen.

In diesen Fällen liegt dann ein Verstoß vor, wenn der Parkvorgang mit einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, im Regelfall für den Straßenverkehr, verbunden ist.

Bei einem Hineinragen in eine Grünfläche wird man dies regelhaft nicht annehmen können, es sei denn, selbst die Räder stehen in der Grünfläche und zerstören das Grün.

In den anderen oben genannten Konstellationen liegt hingegen regelhaft eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit vor. Denn Autos, die während des Parkens in die Fahrbahnen des Kraftfahrzeugverkehrs hineinragen, stellen eine unmittelbare Gefahr dar:



Foto: DUH

Ähnliches gilt bei dem Hineinragen in Rad- und/oder Gehwege:



Foto: DUH

Bei einem Hineinragen in Sperrflächen etc. wird ebenfalls regelhaft von einem Verstoß auszugehen sein, da diese sinnvoll nur dort anzuordnen sind, wo Flächen gesperrt werden müssen.²²

II. Rechtsfolgen des Verkehrsverstoßes

Abschließend ist zu fragen, welche rechtlichen Mittel die Straßenverkehrsbehörden haben, um entsprechende Verstöße zu ahnden.

1. Bußgelder

Verkehrsteilnehmer, deren geparktes Fahrzeug in andere markierte Parkflächen hineinragen, begehen einen bußgeldbewehrten Verkehrsverstoß. Das Gleiche gilt für die dargestellten regelhaften Verstöße gegen die Sicherheit und Ordnung im Straßenverkehr,

²² Siehe auch die sog. Grenzmarkierung in Nr. 73 (Zeichen 299) StVO.

die auftreten, wenn Autos durch ihre schiere Größe und Breite in die Fahrbahn, den Fußweg, den Radweg oder Sperrflächen ragen.

Dies ergibt sich bereits aus der Verletzung des § 12 Abs. 3 Nr. 2 StVO, wie ausgeführt.

Überdies ließe sich die Bußgeldbewehrung auch über die Vorschrift der Nummer 74 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO begründen. Die Vorschrift ist nämlich seit der oben dargestellten Rechtsprechung des BGH novelliert worden und enthält nunmehr die Überschrift „Ge- oder Verbot“.

Die frühere Rechtsprechung des BGH ging davon aus, dass die Regelung, die früher in § 41 Abs. 3 Nr. 7 StVO kodifiziert war, nur ein Gebot regeln soll, aber kein Verbot enthalte.²³ Nach der jetzigen Fassung der StVO ist dies anders. Nunmehr spricht der Verordnungsgeber explizit auch in der Nummer 74 von einem „Verbot“.

Mit der normativen Veränderung der StVO ist daher ein weiterer eigenständiger Verbotsbestand durch die Nummer 74 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO kodifiziert worden.²⁴ Daher wird in der neueren Literatur angenommen, dass unabhängig von § 12 Abs. 3 Nr. 2 StVO ein Hinausragen eines abgestellten Fahrzeuges über die Parkflächenmarkierung eine eigenständige Verletzung des in Nr. 74 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO kodifizierten Verbotes darstellt.²⁵ Das gilt selbst dann, wenn das Fahrzeug nicht in eine andere Parklücke hineinragt.²⁶

2. Abschleppen des Autos

Zu fragen ist, ob die Straßenverkehrsbehörden bzw. die für sie handelnde Polizei berechtigt ist, derart falsch parkende Fahrzeuge abzuschleppen.

²³ BGH, Beschluss vom 20. Dezember 1979 – 4 StR 438/79 – juris, Rn. 8.

²⁴ Vgl. dazu auch Spies, Dauerparken, Wohnmobile und Parkflächenmarkierungen – Gesichtspunkte für eine bessere rechtliche Beurteilung, DAR 2017, 667 (669); König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 47. Auflage 2023, Rn. 56.

²⁵ So ausdrücklich: Müller/Rebler, Das Recht des ruhenden Verkehrs, 4. Aufl. 2024, Kap. 8 Rn. 162; Spies, Dauerparken, Wohnmobile und Parkflächenmarkierungen – Gesichtspunkte für eine bessere rechtliche Beurteilung, DAR 2017, 667 (670).

²⁶ Müller/Rebler, Das Recht des ruhenden Verkehrs, 4. Aufl. 2024, Kap. 8 Rn. 162.

Das Abschleppen ist üblicherweise dann erlaubt, wenn es notwendig und verhältnismäßig ist, insbesondere wenn durch das Auto die öffentliche Sicherheit gestört oder gefährdet wird.

In den oben dargestellten Varianten, in denen eine regelhafte Gefährdung der öffentlichen Sicherheit angenommen werden kann, kann dies so sein. Das gilt insbesondere für Sichtbehinderungen anderer Verkehrsteilnehmer im Einmündungs- und Kreuzungsbereich.²⁷

Aber auch bei einem „bloßen“ Hineinragen in eine andere Parkmarkierung kommt es in Betracht.

Denn das Bundesverwaltungsgericht hat, seinerzeit bei einem längeren Parken auf dem Gehweg und im absoluten Halteverbot²⁸, entschieden, dass eine negative Vorbildwirkung für andere ein Abschleppen gebieten kann.

Da sehr große SUV in vielen Städten ohne eine Überschreitung der Parkmarkierung faktisch nicht parken können, führt dies dazu, dass sie bei jedem dieser Parkvorgänge die Parkmarkierung überschreiten.

Ein solches Parken ist dann jedoch einem längeren Parken im Parkverbot in hohem Maße ähnlich, so dass in diesen Fällen auch ein regelhaftes Abschleppen zur Verhinderung der negativen Vorbildwirkung geboten ist.

III. Zwischenergebnis

Das Überschreiten der Parkmarkierungen durch geparkte Personenkraftwagen stellt einen Verstoß gegen die StVO dar, ohne dass es zusätzlich noch der Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer bedarf. Dies ergibt sich bereits aus § 12 Abs. 3 Nr. 2 StVO, wenn damit verhindert wird, dass die zur Verfügung stehende gekennzeichnete Parkfläche belegt werden kann.

²⁷ Vgl. Müller/Rebler, Das Recht des ruhenden Verkehrs, 4. Aufl. 2024, Kap. 16 Rn. 20.

²⁸ BVerwG, Urteil vom 14. Mai 1992 – 3 C 3/90 –, BVerwGE 90, 189-193; zusammenfassend und bestätigend: BVerwG, Beschluss vom 18. Februar 2002 – 3 B 149/01 –, juris Rn. 4-8; BVerwG, Urteil vom 9. April 2014 – 3 C 5/13 –, BVerwGE 149, 254-265

In Konstellationen, in denen geparkte Fahrzeuge in die Fahrbahn, in die Radverkehrsanlage oder in den Gehweg hineinragen, liegt ebenfalls ein Verkehrsverstoß vor, da hier regelmäßig mit einer Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer zu rechnen ist.

Dies gilt auch bei einem Hineinragen in Sperrflächen.

Bei einer Mitbenutzung von Grünanlagen hängt es davon ab, ob die Räder die Grünanlage in nicht nur unerhebliche Mitleidenschaft ziehen.

Derartige Verstöße sind bußgeldbewehrt.

Insbesondere bei besonders großen Fahrzeugen, bei denen regelhaft davon ausgegangen werden kann, dass sie eigentlich nur unter Verstoß gegen die Parkplatzmarkierungen geparkt werden können, kommt zur Verhinderung einer negativen Vorbildwirkung auch ein Abschleppen in Betracht.

Sofern mit den Parkverstößen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit verbunden ist, kann ebenfalls abgeschleppt werden.

C. Möglichkeiten der Gestaltung und Beschränkung des innerstädtischen Parkraumes

Nach dem Vorstehenden steht fest, dass Parkflächenmarkierungen prinzipiell geeignet sind, die Parkmöglichkeiten für besonders große Fahrzeuge wirksam zu beschränken. Dies wirft die Frage auf, inwieweit das Instrument der Parkflächenmarkierung gezielt eingesetzt werden kann, um den innerstädtischen Parkraum so zu gestalten, dass er übermäßigen großen Fahrzeugen keinen Anreiz bietet, hier zu parken. Insbesondere ist zu fragen, inwieweit bereits bestehende Stellplätze verkleinert werden können (dazu I.).

Außerdem ist zu prüfen, ob die zulässigen Höchstmaße für parkende Fahrzeuge durch Anordnung zusätzlicher Verkehrszeichen beschränkt werden können. Dieses Vorgehen hat gegenüber der bloßen Parkflächenmarkierung den Vorteil, dass das Parken auch für solche Fahrzeuge wirksam verboten werden kann, die zwar theoretisch gerade noch in die Parkflächenmarkierung hineinpassen, dann aber kaum Platz zum Rangieren sowie Einsteigen auf angrenzenden Parkplätzen lassen (dazu II.).

Darüber hinaus fragt sich, ob übermäßig große Fahrzeuge von der Gewährung von Bewohnerparkvorrechten (sog. „Anwohnerparken“) ausgeschlossen werden können (dazu III.).

Schließlich soll geprüft werden, inwieweit über die Tarifgestaltung geeignete Anreize zur Nutzung weniger großer Fahrzeuge in Innenstädten gesetzt werden können (dazu IV.).

I. Gestaltung von Stellplätzen, insbesondere Zulässigkeit von Stellplatzverkleinerungen

Da es keine expliziten, verbindlichen Normen für die Ausgestaltung von Stellplätzen im öffentlichen Straßenland gibt, kann zur Bestimmung des normativen Rahmens hilfsweise auf die Garagenverordnungen der Länder und die – rechtlich nicht verbindlichen – *Empfehlungen für Anlagen des ruhenden Verkehrs* der (privaten) *Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV)* rekuriert werden (1.).

Da nach dem oben gefundenen Ergebnis Parkflächenmarkierungen Verbotscharakter haben, bedarf es zu deren Anordnung und Gestaltung einer Ermächtigungsgrundlage; diese findet sich in § 45 Abs. 1 StVO (2.).

Die Tatbestandsvoraussetzungen dieser Norm lassen sich in den hier maßgeblichen Konstellationen regelmäßig bejahen, soweit es um Innenstadtlagen mit erheblichem Stellplatzmangel geht (3.). Die konkrete Ausgestaltung der Parkflächenmarkierung muss allerdings auch ermessensfehlerfrei erfolgen (4.).

Es sind dabei verschiedene Varianten der Stellplatzverkleinerung zu unterscheiden (dazu 5.).

1. Normativer Rahmen: Vorgaben für die Gestaltung von Stellplätzen

Weder das Straßenverkehrsrecht (StVG, StVO, StVO-VwV) noch das Straßenrecht (d.h. die Straßen- und Wegegesetze der Länder) treffen spezielle Vorgaben für die Ausgestaltung der Größen der Stellplatzflächen im öffentlichen Straßenraum.

Allerdings verfügen nahezu alle Bundesländer über Garagen- und Stellplatzverordnungen. Dabei handelt es sich um bauordnungsrechtliche Vorschriften, die für den Bau von Stellplätzen und Garagen *außerhalb* öffentlicher Verkehrsflächen gelten (vgl. § 1 Abs. 1 *Muster-Garagen- und Stellplatzverordnung* (M-GarVO)²⁹ i.V.m. § 2 Abs. 7 *Muster-BauO* 2019). Auf die Frage, wie Stellplätze *im öffentlichen Straßenraum* bemessen sein müssen, sind die Garagenverordnungen somit zwar nicht unmittelbar anwendbar. Gleichwohl geht von diesen Regelungen zumindest eine erhebliche Indizwirkung aus. Denn es handelt sich um Mindestanforderungen, die bei der Erfüllung der bauordnungsrechtlichen Pflicht zur Bereitstellung der Stellplätze (§ 49 *Muster-BauO* 2019) außerhalb des öffentlichen Straßenraums einzuhalten sind. Es spricht insoweit einiges dafür, dass jedenfalls diese Mindestmaße der Garagenverordnungen für Stellplätze im öffentlichen Straßenraum ausreichend sind. Die landesrechtlichen Verordnungen sehen überwiegend in Übereinstimmung mit der von der Bauministerkonferenz verabschiedeten Musterverordnung grundsätzlich Mindestmaße von 5,0 x 2,3 m vor (§ 5 Abs. 1 *M-GarVO* 2022).³⁰

²⁹ Muster einer Verordnung über den Bau und Betrieb von Garagen und Stellplätzen (*Muster-Garagen- und Stellplatzverordnung M-GarVO*) in der Fassung 14. Juli 2022.

³⁰ Vgl. § 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen über Garagen und Stellplätze (*Garagenverordnung - GaVO*) vom 7. Juli 1997, zuletzt geändert durch Artikel 153 der Verordnung vom 21. Dezember 2021 (GBl. 2022 S. 1, 18), bei Parkrichtung parallel zur Fahrgasse: 6m Länge); § 4 Abs. 1 der Verordnung über den Bau und Betrieb von Garagen sowie über die Zahl der notwendigen Stellplätze (*Garagen- und Stellplatzverordnung – GaStellV*) vom 30. November 1993 (GVBl. S. 910, BayRS 2132-1-4-B), zuletzt geändert durch Verordnung vom 29. November 2023 (GVBl. S. 639); § 5 *Garagen- und*

Größere Stellplatzmaße sehen dagegen die jüngsten *Empfehlungen für Anlagen des ruhenden Verkehrs (EAR) 2023 der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV)* vor. Für den Neubau von Stellplätzen ohne bauliche seitliche Begrenzung (d.h. wie bei bloßen Bodenmarkierungen) werden dort grundsätzlich 2,65m in der Breite und 5,20m in der Länge (im Fall der Senkrechtaufstellung) verlangt.³¹

Für Stellplätze im Straßenraum gelten jedoch auch nach den aktuellen EAR weiterhin geringere Anforderungen:

Für die Senkrechtaufstellung sehen die EAR eine Stellplatztiefe von 4,5m zuzüglich 0,7m „Überhang“³² vor. In den 70cm Überhang sind jedoch 20cm Schutzabstand enthalten.³³ Abzüglich des Schutzabstands bleibt somit eine Nettostellplatztiefe von 5,0m.

Für die Längsaufstellung parallel zum Fahrbahnrand genügen unverändert 2,00 Meter in der Breite,³⁴ und damit 30 cm weniger als nach den Garagenverordnungen für Stellplätze außerhalb des öffentlichen Straßenraumes.

Stellplatzanlagenverordnung - GarStellVO -) Rheinland-Pfalz vom 8. Dezember 2022; anders § 125 Verordnung über Bau und Betrieb von Sonderbauten (Sonderbauverordnung - SBauVO) NRW: 2,45m.

³¹ EAR 2023, S. 35.

³² Nicht abschließend geklärt ist dabei der Umgang mit einem sog. „Überhang“ über die Bordsteinkante. Die EAR 2023, S. 36 gehen dagegen davon aus, dass ein sog. „Überhangstreifen“ (von 70cm inklusive 20cm Schutzstreifen) eingeplant werden soll. Nach der Rechtsprechung des BGH ist dies aber nicht ohne Weiteres zulässig. BGH, Urteil vom 24. Juli 2014 – III ZR 550/13 –, juris, Rn. 18: „Randsteine dienen der Begrenzung der eigentlichen Parkfläche. Sie sind – was jeder Verkehrsteilnehmer weiß oder wissen muss – schon entsprechend ihrer Begrenzungsfunktion nicht ohne Weiteres stets zum "Darüber-Fahren" oder auch nur zum "Überhangparken" mit den vorderen Fahrzeugkarosserieteilen durch Anfahren der Fahrzeuge mit den Rädern bis zur Bordsteinkante geeignet beziehungsweise konzipiert.“; im Anschluss noch deutlicher LG Görlitz, Urteil vom 27. Mai 2016 – 2 S 159/15 –, juris, Rn. 11: „Bordsteine (sind) unabhängig davon, ob sie den Rand einer Parkfläche begrenzen oder - wie hier - eine auf dem Parkplatz befindliche Pflanze zu deren Schutz umfassen, nicht zum "Überparken", also Überfahren mit der vor den Vorderreifen eines Pkw befindlichen Front gedacht“..

³³ EAR 2023, S. 36.

³⁴ EAR 2023, S. 34: „Die Regelbreite für Parkstände in Längsaufstellung beträgt mindestens 2,00 m neben einem Hochbord mit sich daran anschließendem Sicherheitsraum der begehbaren Fläche.“

Freilich sind die *Empfehlungen* der FGSV – einem privaten Verein – ebenfalls nicht verbindlich. Sie bilden allerdings nach verbreiteter Auffassung den Stand der Technik ab.

Die EAR 2023 weisen zudem auf die geringeren Maße in den Landesverordnungen hin; sie erklären dazu, diese Maße würden „den für die Befahrung absolut erforderlichen Mindestmaßen entsprechen“.³⁵

Für die vorliegend zu untersuchenden Rechtsfragen ist zudem relevant, dass die EAR 2023 kategorisch zwischen Parkflächen im (öffentlichen) Straßenraum einerseits (Abschnitt 3.4.3 und Kapitel 4) und Parkplätzen sowie Parkbauten (Abschnitt 3.4.4, Kapitel 5 und 6) unterscheiden. Besonders deutlich wird dies bei der stark reduzierten Stellplatzbreite bei Stellplätzen in Längsaufstellung parallel zum Fahrbahnrand (s.o.). Diese Differenzierung in den eher großzügigen EAR spricht dafür, dass die Mindestmaße der Garagenverordnungen für Stellplätze außerhalb des Straßenraumes bei Stellplätzen im Straßenraum auch unterschritten werden dürfen.

Festzuhalten ist somit: Verbindliche gesetzliche Vorgaben für die Mindestmaße von Stellplätzen im öffentlichen Straßenraum aus Bundesrecht gibt es nicht. Den zuständigen Behörden steht vielmehr ein grundsätzlich weiter Gestaltungsspielraum zu.

Zu beachten ist jedoch – wie stets – der allgemeine Gleichheitssatz bzw. das Willkürverbot. Ausgangspunkt der Ausgestaltung von Parkflächen können zwar grundsätzlich die Vorgaben der Stellplatz- und Garagenverordnungen der Länder und technische Regelwerke wie die Empfehlungen für Anlagen des ruhenden Verkehrs (EAR) 2023 der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) sein. Jedoch sind Abweichungen hiervon zulässig, soweit es dafür einen hinreichenden sachlichen Grund gibt.

2. Erforderlichkeit einer Ermächtigungsgrundlage zur Anordnung von Parkflächenmarkierungen

Da die Parkflächenmarkierungen Verbotscharakter haben (s.o. Abschnitt B.I.) und damit prinzipiell einen Grundrechtseingriff darstellen, bedarf es grundsätzlich einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, um sie anzuordnen. Aufgrund der vergleichsweise

³⁵ EAR 2023, S. 26.

geringen Eingriffsintensität sind jedoch keine überzogenen Anforderungen an die Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage zu stellen.

Markierungen von Parkflächen sind Vorschriftzeichen (§ 41 Abs. 1 StVO i.V.m. Nr. 74 der Anlage 2). § 39 Abs. 5 Satz 1 StVO stellt ausdrücklich klar, dass auch Markierungen Verkehrszeichen i.S.d. § 39 StVO sind. Das Vorschriftzeichen der Parkflächenmarkierung ist somit ein Unterfall des Verkehrszeichens (vgl. § 39 Abs. 2 Satz 2 StVO).

Rechtsgrundlage zur Anordnung von Parkflächenmarkierungen ist somit § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO.

3. Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 9 Satz 1 StVO liegen vor

Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO können Straßenverkehrsbehörden die Benutzung aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Dabei soll nach der Rechtsprechung auch § 45 Abs. 9 StVO anzuwenden sein.³⁶ Das gilt indes nur für § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO.

Das besonders enge – und problematische – Nadelöhr in § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO³⁷ findet hier dagegen keine Anwendung. Danach dürfen *insbesondere* Beschränkungen und Verbote des *fließenden* Verkehrs nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine qualifizierte Gefahr besteht, nämlich eine Gefahrenlage, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt. Ausweislich des Wortlautes der Norm gilt die zusätzliche Einschränkung für den *fließenden* und damit im Umkehrschluss grundsätzlich nicht für den ruhenden Verkehr. Zwar lässt der Zusatz „insbesondere“ auch eine restriktivere Lesart zu. Eine Anwendung von Satz 3 auf den ruhenden Verkehr kommt jedoch – wenn überhaupt – allenfalls für enge, begründungsbedürftige Ausnahmefälle in Betracht. Denn andernfalls wäre die ausdrückliche Nennung des *fließenden* Verkehrs bedeutungslos. Jedenfalls in Innenstadtlagen mit besonderem

³⁶ Schleswig-Holsteinisches VG, Urteil vom 28. 11. 2006 - 3 A 83/04, juris, Rn. 20.

³⁷ Vgl. kritisch dazu: Vettermann, Klimaschutz wird grundrechtlich weh tun – Die Auswirkungen des Klimaschutz-Beschlusses des BVerfG auf die Mobilitätswende in StVO und StVG, NZV 2023, 246; Klinger/Rhiel, Straßenverkehrsregelungen unter Beachtung des verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden, ZUR 2024, 259.

Parkraumangel sind solche besonderen Gründe für einer Ausdehnung des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO auch auf den ruhenden Verkehr nicht ersichtlich.

Es bleibt somit bei der Anwendung „nur“ des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO. Danach sind Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist. Diese Anforderung könnte sich prinzipiell als gewisse rechtliche Hürde bei der Ausweisung von Stellplätzen durch Bodenmarkierungen erweisen. Die Beweislast für das Vorliegen der Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 StVO trägt im Zweifel die Straßenverkehrsbehörde.³⁸ Daraus ergeben sich Nachweis- und Dokumentationspflichten der Behörde.³⁹

Dies gilt allerdings nicht für verkehrsberuhigte Bereiche, da ohne Ausweisung von Stellplätzen das Parken hier grundsätzlich verboten ist. Außerhalb verkehrsberuhigter Bereiche ist das Parken am Straßenrand dagegen als vom Gemeingebrauch umfasster ruhender Verkehr – auch ohne ausdrückliche Markierung – grundsätzlich erlaubt. Man mag daher die Frage aufwerfen, ob die Bodenmarkierung von Stellplatzflächen tatsächlich im Einzelfall auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist.

Gleichwohl wird sich dies jedenfalls in Innenstadtlagen mit einem gewissen Parkraumangel problemlos begründen lassen. Denn hier können regelmäßig nur Parkflächenmarkierungen gewährleisten, dass die vorhandenen Parkflächen möglichst platzsparend ausgenutzt werden. Hoher Parkdruck führt aber regelmäßig dazu, dass Fahrzeuge unter Verstoß gegen Vorschriften des StVO außerhalb zulässiger Parkflächen abgestellt werden. Dies stellt eine unmittelbare Gefährdung der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs dar. Das gilt insbesondere dann, wenn man mit „Ordnung“ die „Leichtigkeit“⁴⁰ des fließenden Verkehrs meint. Denn Falschparker (infolge fehlender Parkmöglichkeiten) behindern die Leichtigkeit des fließenden Verkehrs und gefährden andere Verkehrsteilnehmer, insbesondere Radfahrer und Fußgänger.

³⁸ VGH München, Beschluss vom 14.1.2022 – 11 CS 21.2672, juris.

³⁹ Vgl. Will, Beweislast bzgl. der Anordnung von Verkehrszeichen gem. § 45 Abs. 1 und 9 StV, NZV 2022, 446.

⁴⁰ So Steiner, Innerstädtische Verkehrslenkung durch verkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO, NJW 1993, 3161 (3162).

Somit werden sich in entsprechenden Innenstadtlagen die Voraussetzungen der § 45 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 9 Satz 1 StVO regelmäßig begründen lassen.

4. Ermessen (§ 45 Abs. 1 Satz 1 StVO)

Liegen die Voraussetzungen vor, so muss die zuständige Behörde das von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO eingeräumte Entschließungs- und Auswahlermessen fehlerfrei ausüben.

a. Entschließungsermessen („Ob“ der Parkflächenmarkierung)

Auch für das Entschließungsermessen, Stellplätze durch Bodenmarkierungen genau auszuweisen, können Enge und Knappheit des Parkraumes berücksichtigt werden. Denn Bodenmarkierungen ermöglichen ein geordnetes und platzsparendes, d.h. die vorhandene Parkfläche bestmöglich auszunutzendes Parken, sodass die Wahrscheinlichkeit von verkehrsgefährdendem Falschparken spürbar reduziert wird. Auch der Umstand, dass auf kommerziell bewirtschafteten Parkplätzen und Parkhäusern Stellplätze wohl ausnahmslos durch Bodenmarkierungen gekennzeichnet sind, legt nahe, dass zur Entschließung zum Ergreifen derartiger Maßnahmen nicht einmal besonderer Erwägungen bedürfte. Rechtfertigungsbedürftig erscheint eher ein Absehen von Markierungen innerstädtischer Parkflächen. Dass hoher Parkdruck besondere Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörde rechtfertigt, entspricht auch der Wertung des Ordnungsgebers zu den Regelungen des Bewohnerparkens in städtischen Quartieren „mit erheblichem Parkraummangel“ (§ 45 Abs. 1b Nr. 2a StVO).

b. Auswahlermessen („Wie“ der Parkflächenmarkierung, Stellplatzmaße)

Was nun die konkrete Ausgestaltung der Bemaßung der Stellplätze angeht, stellt sich dies als Frage des Auswahlermessens dar. Insoweit stellen Maße der Garagenverordnungen und der EAR den natürlichen Ausgangspunkt der Überlegungen dar. Zu prüfen ist daher, ob die dort vorgesehenen Maße ermessensfehlerfrei unterschritten werden können.

Insoweit wird die Behörde besonderer Gründe bedürfen, die zudem auch an Artikel 3 Abs. 1 GG zu messen sind. Denn mit einer gezielten Verkleinerung der einzelnen Stellplätze werden Parkmöglichkeiten geschaffen, auf denen größere Fahrzeuge nicht oder nur mit besonders umsichtigen Einparkmanövern abgestellt werden können.

Ein tragfähiger Grund zur Verkleinerung von Stellplätzen kann z.B. dann vorliegen, wenn in einem Quartier mit erheblichem Parkraumangel dadurch die Zahl der Stellplätze erhöht werden kann. Werden beispielsweise 23 Stellplätze in Senkrechtaufstellung jeweils um 10 cm in der Breite gekürzt, kann damit ein neuer Stellplatz von 2,30m Breite geschaffen werden. Damit würde sich die Zahl der verfügbaren Stellplätze in dieser Straße auf 24 erhöhen. Der Parkdruck und das daraus resultierende Risiko von verkehrgefährdenden Falschparkern würde abnehmen. Möglich wäre es aber auch, anstelle des 24. Pkw-Stellplatzes Fahrradstellplätze einzurichten, soweit ein entsprechender Bedarf festgestellt oder erwartet werden kann.

Dasselbe lässt sich bei der Verkürzung von Stellplätzen erreichen, die in Längsaufstellung parallel zur Fahrbahn angeordnet sind.

5. Varianten der Verkleinerung von Stellplätzen

Bei der Verkleinerung von Stellplätzen sind zwei grundsätzliche Varianten denkbar: Eine Unterschreitung des Stellplatzmaße nach der EAR 2023 sowie – weitergehend – eine Unterschreitung der Stellplatzmaße nach den Garagenverordnungen der Länder. Eine Unterschreitung der Empfehlungen der EAR 2023 wird sich regelmäßig ermessensfehlerfrei begründen lassen, solange die Mindestanforderungen der Garagenverordnungen eingehalten werden. Eine Unterschreitung der geringeren Maße der Garagenverordnungen kann im Ausnahmefall auch in Betracht kommen; dazu bedarf es jedoch besonders gewichtiger Gründe.

a. Stellplatzbreite

aa. Senkrechtaufstellung: weniger als 2,65m

Die EAR 2023 sehen für Stellplätze, die quer oder diagonal zur Fahrbahn angeordnet sind (Senkrecht-/Schrägaufstellung), eine Breite von 2,65 m vor.

Dieses Maß zu unterschreiten, erscheint jedenfalls dann unbedenklich, wenn die geringere Breite der Garagenverordnungen (2,3 m) noch eingehalten wird. Zwar sollen die EAR 2023 ausdrücklich auch für Stellplätze im öffentlichen Straßenland gelten, wenn diese neu angelegt werden. Jedoch handelt es sich um grundsätzlich unverbindliche Empfehlungen, die selbst anerkennen, dass die Garagenverordnungen

Mindestanforderungen für die Befahrbarkeit formulieren,⁴¹ sodass die Empfehlungen der EAR 2023 erkennbar Aufschläge für einen erhöhten Komfort vorgenommen haben.

bb. Längsaufstellung: weniger als 2,00m Breite?

Weniger klar ist, ob auch die in der EAR 2023 vorgesehenen Stellplatzbreite von nur 2,0 m bei Stellplätzen parallel zur Fahrbahn („Längsaufstellung“) unterschritten werden darf. Denn für diese Parksituation sieht die Muster-Garagenverordnung keinen besonderen Wert vor. Dies ist auch insofern konsequent, als sie ja nur für Stellplätze *außerhalb* des öffentlichen Straßenlandes gilt; den Fall des Parkens am Straßenrand regeln die Garagenverordnungen also gerade nicht.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die EAR 2023 für diese Parksituation einen erheblichen Abschlag gegenüber der sonstigen Stellplatzbreite von mindestens 2,65 m vorsehen. Für eine Unterschreitung der Stellplatzbreite von 2,0 m bei Stellplätzen parallel zur Fahrbahn bedürfte es daher hinreichender Gründe.

Diese werden sich allerdings in gewissen Ausnahmen begründen lassen. Eine Unterschreitung der Stellplatzbreite von 2,00 m parallel zur Fahrbahn wird insbesondere dann ermessensfehlerfrei möglich sein, wenn nur auf diese Weise einschlägige Anforderungen an die Breite von Gehwegen und Radverkehrsanlagen eingehalten werden können. Es muss sich dabei nicht um zwingende Mindestanforderungen (wie z.B. für benutzungspflichtigen Radweg nach VwV-StVO zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO) handeln; vielmehr dürfte es genügen, wenn durch den schmaleren Parkstreifen einschlägige Empfehlungen (z.B. *Empfehlungen für Radverkehrsanlagen* (ERA 2010) der FGSV) zur Breite von Radverkehrsanlagen eingehalten werden können. Das gilt jedenfalls dann, wenn mit einem erheblichen Verkehrsaufkommen auf der Radverkehrsanlage zu rechnen ist.

⁴¹ EAR 2023, S. 26.

b. Stellplatzlänge

aa. Längsaufstellung: weniger als 5,80 m

Für die Längsaufstellung sieht die EAR 2023 für markierte Stellplätze eine Länge von mindestens 5,80m vor.⁴² Die Mustergaragenverordnung weist keinen gesonderten Wert für diese Art der Fahrzeugaufstellung aus, sondern nennt nur 5 Meter als Mindestanforderung unabhängig von der Art der Aufstellung. Insoweit wäre es denkbar, die Stellplatzlänge auch bei Längsaufstellung auf 5 Meter zu kürzen. Allerdings sehen einzelne Garagenverordnungen eine größere Stellplatzlänge für diese Aufstellung vor (z.B. § 4 Abs. 1 Garagenverordnung – GaVO Baden-Württemberg: 6m). Insofern erscheint der Wert von 5 m in der Mustergaragenverordnung ein nur schwacher Anhaltspunkt zur Begründung der Stellplatzlänge bei Längsaufstellung.

bb. Senkrechtaufstellung: weniger als 5,0 m

Für die Senkrechtaufstellung sehen die EAR 2023 eine Gesamttiefe von – „netto“ – 5,0 m vor (4,50 m Stellplatztiefe + 70 cm Überhang, davon jedoch 20cm Schutzabstand).⁴³ Das stimmt mit dem Mindestmaß der Mustergaragenverordnung überein).

II. Zusätzliche Beschränkungen der zulässigen Fahrzeugmaße durch Verkehrszeichen

Mit einer moderaten Verkleinerung von Stellplatzmaßen lässt sich jedoch nur bedingt Einfluss auf die Größe der abgestellten Fahrzeuge nehmen. Denn die Stellplatzmarkierung umfasst stets nicht die genauen Fahrzeugmaße, sondern umfasst einen gewissen Pufferbereich zum Öffnen der Türen (Senkrechtaufstellung) bzw. zum Einparken (Längsaufstellung).

Es wäre nach dem oben skizzierten Ergebnis zwar verboten, ein Auto so abzustellen, dass es die Markierungen übertritt. Nicht zu beanstanden wäre es indes theoretisch auf dem 2,20 m breiten Parkplatz ein 2,10 m breites Auto oder auf einem 5,0 langen

⁴² EAR 2023, S. 37.

⁴³ EAR 2023, S. 36.

Parkplatz ein 4,90 m langes Fahrzeug abzustellen (jedenfalls bei Senkrechtaufstellung). Die Nutzung derart enger Stellplätze mit sehr großen Fahrzeugen mag zwar unbequem zum Ein- und Aussteigen und herausfordernd zum Ein- und Ausparken sein. Per se verboten wäre es jedoch nicht.

Etwas anderes könnte zwar dann gelten, wenn das Fahrzeug so dicht an die Markierung gestellt wird, dass ein daneben gelegener markierter Parkplatz nicht mehr benutzt werden kann, sodass hier wiederum das Verbot aus § 12 Abs. 3 Nr. 2 StVO greift (s.o.). Dabei stellen sich jedoch größere praktische Schwierigkeiten beim Vollzug, da typischerweise nicht aufklärbar ist, wie die Fahrzeuge auf benachbarten Parklücken im Zeitpunkt des Parkens eines Fahrzeuges positioniert waren.

Um die zulässigen Höchstmaße geparkter Fahrzeuge wirksam zu begrenzen, bedürfte es daher über die Parkflächenmarkierung hinaus zusätzlicher Anordnungen durch Verkehrszeichen.

Im Folgenden ist daher zu klären, ob und wie Parkverbote für übermäßig große Fahrzeuge unter Festlegung konkreter Fahrzeugmaße angeordnet werden können.

1. Beschränkung der zulässigen Fahrzeugbreite: Zeichen 314 („Parken“) mit Zeichen 264 („Tatsächliche Breite“)

Praktisch möglich wäre eine Anordnung zur Begrenzung der zulässigen Fahrzeugbreite durch eine Kombination der Verkehrszeichen 314 und 264-2:



Abbildung 1: Mögliche Kombination aus Zeichen 314 und Zeichen 264-2 – Parkverbot für Fahrzeuge über 2 m Breite (einschließlich Spiegel)

Eine Kombination verschiedener Verkehrszeichen entspricht seit jeher der Praxis und ist in der VwV-StVO ausdrücklich vorgesehen Ziff. III.11 zu §§ 39-43 StVO. Zwar soll eine „Häufung“ vermieden werden (VwV-StVO zu §§ 39-43, Ziff. III.11. Rn. 33); einer Kombination von nur zwei Zeichen steht somit aber gerade nichts entgegen. Zudem wird vom Verbot der Kombination von mehr als drei Zeichen gerade für den ruhenden Verkehr bei besonderem Bedarf eine Abweichungsmöglichkeit vorgesehen (VwV-StVO zu §§ 39-43, Ziff. III.11. Rn. 35).

Soweit ersichtlich, wird das Zeichen 264 bislang in der Praxis zwar nicht in der hier vorgeschlagenen Form in Kombination mit dem Zeichen 314 eingesetzt. Typisches Einsatzgebiet des Zeichens 264 ist vielmehr die schmale Spurbreite an einer Autobahnbaustelle.

Es ist aber gängig, das Richtzeichen 314 mit anderen Zusatzzeichen (§ 39 Abs. 3 StVO) zu kombinieren – wie z.B. dem Zusatzzeichen 1010-58 mit dem Sinnbild für „Pkw“:



Abbildung 2: Gängige Kombination aus Zeichen 314 und dem Zusatzzeichen 1010-58: Parken nur für Pkw erlaubt.

Durch die Kombination mit dem Zusatzzeichen 1010-58 wird aus dem Richtzeichen 314 ein Verbotsschild für andere Fahrzeuge als Pkw.

Es spricht insofern prinzipiell nichts dagegen, das Richtzeichen 314 mit dem Verbotsschild 264 und einer entsprechenden Breitenangabe zu kombinieren. Die Kombination bedeutet dann: Parken erlaubt; Einfahrt in auf den Stellplatz jedoch verboten für Fahrzeuge breiter als x.

Das Zeichen 264 regelt ein Verkehrsverbot, das die Verkehrsteilnahme für Fahrzeuge verbietet, dessen Maße eine auf dem Zeichen angegebene tatsächliche Grenze überschreitet (vgl. Anlage 2 (zu § 41 Abs. 1) Vorschriftenzeichen vor lfd. Nr. 36-40). Das Zeichen 264 wird dabei ausdrücklich dahin erläutert, dass die (noch zulässige) tatsächliche Breite das Maß einschließlich der Fahrzeugaußenspiegel angibt.

2. Beschränkung der zulässigen Fahrzeuglänge: Zeichen 314 kombiniert mit Zeichen 266?

Schwieriger erscheint dagegen der Einsatz des Zeichens 266 zur Kombination mit dem Zeichen 314, um das Parken für Fahrzeuge ab einer bestimmten Länge zu untersagen:



Abbildung 3: Zeichen 266-10 (mit der beispielhaften Längenbeschränkung auf 10 m)

Zwar wäre es ohne Weiteres zulässig, den Zahlenwert auf z.B. 4,8 m festzulegen. Denn ausweislich der Erläuterung in Anlage 2 (zu § 41 Abs. 1) Vorschriftzeichen vor lfd. Nr. 36-40 sind die in den Musterabbildungen angegebenen Werte nur Beispiele. Da das Zeichen jedoch das Sinnbild für Kraftfahrzeuge über 3,5 t (vgl. § 39 Abs. 7 StVO) verwendet, wäre das Zeichen 266 mit der Angabe „← 4,8 m →“ verwirrend, weil sich die Längenbeschränkung dann nur auf Fahrzeuge über 3,5 t beziehen würde.

Für eine Längenbeschränkung bedürfte es daher einer gewissen Modifikation des Zeichens 266 das Sinnbild für „Kraftfahrzeuge mit einer zulässigen Gesamtmasse über 3,5 t“ ersetzt durch das Sinnbild für „Personenkraftwagen“ (vgl. § 39 Abs. 7 StVO):



Abbildung 4: Zeichen 266-4,8 mit Sinnbild für Pkw statt Fahrzeuge über 3,5 t

Ob es sich dabei um tatsächlich um ein neues Verkehrszeichen handelt, lässt sich allerdings bestreiten. Denn immerhin handelt es sich nicht um die Schaffung eines völlig neuen Zeichens, sondern lediglich eine Variation eines bekannten Zeichens, das ausschließlich mit bereits in der StVO enthaltenen Sinnbildern auskommt.

Folgt man dem nicht, so wäre es jedenfalls zulässig, anstelle der Kombination mit dem modifizierten Zeichen 266 das Zeichen 314 mit einem neu zu schaffenden Zusatzzeichen zu versehen:



Abbildung 5: Neues Zusatzzeichen für Parkplätze mit Längenbeschränkung

Die Schaffung eines solchen neuen Zusatzzeichens bedürfte allerdings der Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörde.⁴⁴ Die Genehmigungsfähigkeit eines solchen Zusatzzeichens begegnet keinerlei Bedenken, da es sich ausschließlich aus dem bereits bekannten Sinnbild für Pkw aus § 39 Abs. 7 StVO und dem symbolhaften Einsatz der beiden nach außen zeigenden Pfeile und der dazwischen mittig angegebenen Höchstlänge („← 4,8m →“) zusammensetzt. Diese Symbolsprache ist ebenfalls bereits aus der StVO (Zeichen 266) bekannt.

⁴⁴ Vgl. zur Möglichkeit der Schaffung eines Verkehrszeichens für Dieselfahrverbote durch das Zeichen 251 mit einem neuen Zusatzzeichen „Diesel“: VG Düsseldorf, Urteil vom 13.09.2016 - 3 K 7695/15 – juris, Rn. 50 ff.; ähnlich VG Stuttgart, Urteil vom 26.07.2017 – 13 K 5412/15, juris, Rn. 280; jeweils bestätigt durch BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 – 7 C 26/16, juris, Rn. 48-55 und 7 C 30/17, Rn. 54 ff..

3. Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 9 Satz 1 StVO und Ermessensausübungen

Auch für das Anordnen der vorstehend genannten Kombinationen von Verkehrszeichen müssen die Tatbestandsvoraussetzungen der §§ 45 Abs. 1 Satz 1 und Absatz 9 Satz 1 StVO vorliegen; das damit eröffnete Ermessen ist fehlerfrei auszuüben.

Dabei wird man im Ausgangspunkt auf die gleichen Gesichtspunkte wie bei der Verkleinerung der Parkflächenmarkierung abstellen können (platzsparende Parkweise zur Vermeidung von Risiken durch Falschparker in Quartieren mit erheblichem Parkraumangel). Zusätzlich wird man in die Abwägung vor allem einstellen können, dass durch die verkleinerten Stellplatzgrößen besondere Risiken für das Ein- und Ausparken mit zu großen Fahrzeugen entstehen. Daher ist es bei verkleinerten Stellplätzen sogar regelmäßig geboten, bei Senkrecht-/Schrägaufstellung die Fahrzeugbreite so zu reglementieren, dass genügend Platz zum Ein- und Aussteigen und Rangieren zwischen den Fahrzeugen bleibt. Die Größenbeschränkung ist auch deshalb gerechtfertigt, weil andernfalls größere Fahrzeuge regelmäßig – unter Verstoß gegen § 12 Abs. 3 Nr. 2 StVO – so geparkt werden, dass sie zwei Parklücken belegen (z.B., wenn zu bestimmten Tageszeiten zwei nebeneinanderliegende Stellplätze frei sind).

Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit kann es sich anbieten, ergänzend auf geeignete Parkflächen hinzuweisen, die für Fahrzeuge geeignet sind, die die Höchstmaße überschreiten. Zwingend erscheint dies jedoch nicht. Denn auch nach der bisherigen Praxis der Parkplatzgestaltung ist es nicht so, dass jedes Fahrzeug auf jeden ausgewiesenen Stellplatz passt. Sogar die EAR nehmen ganz bewusst in Kauf, dass nur das 85%-Bemessungsfahrzeug in die Stellplätze passt. D.h. 15 % der Pkw-Flotte sind auch nach den Empfehlungen der EAR zu groß selbst für neu gebaute Parkplätze.

III. Bewohnerparkvorrechte („Anwohnerparken“)

Grundsätzlich denkbar ist es, die Gewährung von Bewohnerparkvorrechten („Anwohnerparken“⁴⁵) an bestimmte, zusätzliche Kriterien zu knüpfen und auf diese Weise besonders große Fahrzeuge von der Gewährung der Bewohnerparkvorrechte auszuschließen.

⁴⁵ In den einschlägigen Rechtsgrundlagen ist von „Bewohnern“ und nicht von „Anwohnern“, die Rede, weil damit zum Ausdruck gebracht werden soll, dass der enge Anwohnerbegriff, der eine enge räumliche Verbindung zwischen Wohnung und Stellplatz (Nahbereich von „zwei bis drei

1. Rechtlicher Rahmen in StVO und VwV-StVO

Nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO treffen die Straßenverkehrsbehörden die notwendigen Anordnungen im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel durch vollständige oder zeitlich beschränkte Reservierung des Parkraums für die Berechtigten oder durch Anordnung der Freistellung von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen.

Der rechtliche Rahmen des Bewohnerparkens wird damit in § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO nur sehr grob umrissen. Die Vorschrift sieht lediglich vor, dass grundsätzlich die Möglichkeit besteht, Bewohnerparkvorrechte zu gewähren. Tatbestandsvoraussetzung ist stets, dass ein städtisches Quartier mit erheblichem Parkraumangel vorliegt. Die Bewohnerparkvorrechte können dann in zwei Varianten gewährt werden: Reservierung des Parkraums für Bewohner oder Anordnung einer Befreiung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen.

Im Übrigen macht die StVO jedoch keine weiteren Vorgaben, an welche Kriterien die Gewährung der Bewohnerparkvorrechte geknüpft werden kann. § 6a Abs. 5a StVG enthält lediglich eine Regelung zur Gebührenerhebung für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen (siehe dazu sogleich unten IV.).

Lediglich der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO)⁴⁶ lassen sich weitere Vorgaben entnehmen.

Ziff. X VwV-StVO zu § 45 StVO regelt entsprechende Details. Ziff. X.3. der VwV regelt die Grundsätze, nach denen die Bewohnerparkvorrechte festzulegen sind (Berücksichtigung von Gemeingebrauch, Parkdruck und örtliche Gegebenheiten, Beschränkung auf Nahbereich bis 1000m). Ziff. X.4. macht Vorgaben zum maximalen Flächenanteil der Bewohnerparkvorrechte an der gesamten Parkfläche.

Straßen“) voraussetzt, aufgegeben und durch einen lockereren Gebietsbezug (bis 1000m) ersetzt werden soll. So die Begründung in BT-Drs. 14/4304, S. 8; vgl. dazu

⁴⁶ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) vom 26. Januar 2001, in der Fassung vom 8. November 2021 (BAnz AT 15.11.2021 B1).

Ziff. X.7. regelt die Ausgabe von Bewohnerparkausweisen auf Antrag. In Ziff. X.7. Satz 2 ff. heißt es:

„Einen Anspruch auf Erteilung hat, wer in dem Bereich meldebehördlich registriert ist und dort tatsächlich wohnt. Je nach örtlichen Verhältnissen kann die angemeldete Nebenwohnung ausreichen. Die Entscheidung darüber trifft die Straßenverkehrsbehörde ebenfalls im Einvernehmen mit der Stadt. Jeder Bewohner erhält nur einen Parkausweis für ein auf ihn als Halter zugelassenes oder nachweislich von ihm dauerhaft genutztes Kraftfahrzeug. Nur in begründeten Einzelfällen können mehrere Kennzeichen in dem Parkausweis eingetragen oder der Eintrag "wechselnde Fahrzeuge" vorgenommen werden.“

2. Anforderungen an das Fahrzeug

Ein Bewohnerparkausweis wird auf Antrag einer Person für die Nutzung *eines* bestimmten Fahrzeuges erteilt; nur im begründeten Einzelfall kann der Ausweis für die Nutzung wechselnder Fahrzeuge erteilt werden (Ziff. X.7. der VwV-StVO zu § 45 StVO). Da der Bewohnerparkausweis somit nicht nur personen-, sondern grundsätzlich auch fahrzeuggebunden ist, erscheint es grundsätzlich denkbar, die Gewährung der Bewohnerparkvorrechte an weitere Bedingungen zu knüpfen, die das Fahrzeug erfüllen muss, für welches der Ausweis erteilt wird.

Zwar sind solche Bedingungen in VwV-StVO nicht vorgesehen; dies steht einem solchen Ansatz jedoch nicht generell entgegen. Zum einen bindet die VwV nur die Verwaltung, nicht aber die Gerichte. Vor allem ergibt sich aus Ziff. X VwV-StVO zu § 45 StVO nicht, dass die dort genannten Vergabevoraussetzungen abschließend zu verstehen sind.

Insofern bleibt Raum für weitere differenzierende Kriterien.

So ist es möglich, die Bewohnerparkvorrechte nur für das Parken von Pkw der Klasse M1 zu gewähren. Darunter fallen jedoch auch größere SUV, Geländewagen und Wohnmobile.

Fraglich ist daher, ob die Fahrzeugunterklasse M1G („Geländewagen“) aus dem Kreis der für den Antrag zulässigen Fahrzeuge ausgenommen werden könnte. Dabei handelt es sich um Pkw, die die Geländefahrzeugkriterien der VO (EU) 2018/858 (vgl. Anhang I Teil A Ziff. 2.1 und Abschnitt 4) erfüllen (Mindesthöhe der Bodenfreiheit, Mindestüberhangwinkel hinten und vorn, Fähigkeit bestimmte Steigungen zu überwinden). Dafür könnte sprechen, dass es sich bei den als Geländefahrzeug klassifizierten Pkw um solche handelt, die bestimmte Eigenschaften aufweisen, die für den Innenstadtverkehr nicht

erforderlich sind. Allerdings sagen die Geländefahrzeugkriterien nichts über die Fahrzeuggröße aus. So kann z.B. der Suzuki Jimny als Geländefahrzeug der Klasse M1G zugelassen werden, ist aber besonders klein: Er misst 1,65m in der Breite und 3,65m in der Länge. Damit ist er sogar knapp 4 cm schmaler als der aktuelle Fiat 500. Andererseits erfüllen viele, auch sehr große SUV nicht die Geländefahrzeugkriterien der Fahrzeugklasse M1G. Insofern erscheint eine Anknüpfung an die Fahrzeugklasse nicht sachgerecht, da sie zu willkürlich erscheinenden Ergebnissen führen könnte (für den sehr kleinen Suzuki Jimny wird kein Bewohnerparkausweis erteilt, für einen wesentlich größeren BMW X1 aber durchaus).

Eher denkbar erscheint es, Fahrzeuge der Klasse M1 mit der besonderen Zweckbestimmung „Wohnmobil“ (Code „SA“ nach Anhang I Teil A Abschnitt 5.1 der VO (EU) 2018/858) von den Privilegien der Bewohnerparkvorrechte auszunehmen. Den hier lässt sich argumentieren, dass es sich gerade nicht um Nutzungszwecke handelt, die für die Nutzung in Innenstadtlagen mit erheblichem Parkraumangel sinnvoll oder notwendig sein können. Außerdem gibt es – anders als bei Geländefahrzeugen – keine sehr kleinen Wohnmobile. Zudem kann bei Wohnmobilen davon ausgegangen werden, dass sie in Innenstadtlagen im Alltag wenig genutzt werden, sondern allenfalls für Wochenendausflüge oder Urlaubsreisen. Insofern darf die Behörde davon ausgehen, dass solche Fahrzeuge überwiegend als „Dauerparker“ im ruhenden Verkehr stehen. In einem Quartier mit erheblichem Parkraumangel erscheint es daher gerechtfertigt, solche Fahrzeuge von den Privilegien des Bewohnerparkens auszuschließen.

Ebenso lassen sich prinzipiell Nutzfahrzeuge (Klasse N) ausschließen. Dabei wäre aber genauer zu prüfen, inwieweit es aus Gründen des Grundrechtsschutzes (Art. 12 GG) gewisser Ausnahmeregelungen für Handwerker und Kleingewerbetreibende bedarf, die ihr Firmenfahrzeug auch privat nutzen.

Schließlich ist es auch denkbar, Fahrzeuge ab einer bestimmten Größe vom Bewohnerparken auszuschließen. Problematisch ist insoweit allerdings die willkürfreie und mit dem Gleichheitssatz auch im Übrigen vereinbare Grenzziehung. Denn anders als bei einer Gebührenstaffelung haben Höchstmaße einen tiefergehenden Grundrechtseingriff eines völligen Ausschlusses von der Teilhabe am Bewohnerparken zur Folge. Fraglich ist daher, ob die tatsächlichen (durchschnittlichen) Maße der bereits vorhandenen öffentlichen Stellplätze im Parkgebiet herangezogen werden können. Dies ließe sich damit rechtfertigen, dass bei Fahrzeugen, die dieses Maß überschreiten, regelmäßig und systematisch ein Übertreten der Stellplatzmarkierungen zu erwarten ist. Zwar wird sich dagegen

einwenden lassen, dass ein vorschriftswidriges Parken nicht zwingend aus der Fahrzeuggröße folgt, da es möglicherweise auch größere Parklücken oder unmarkierte Stellplätze gibt, sodass ein StVO-konformes Parken durchaus möglich ist. Gleichwohl wird man die Versagung des Bewohnerparkausweises damit begründen können, dass andernfalls ein erheblicher zusätzlicher Verwaltungs- und Vollzugsaufwand zu erwarten ist. Denn bei derart großen Fahrzeugen ist eben regelmäßig mit Verletzung der Parkflächenmarkierungen zu rechnen.

Allerdings könnte es schwierig sein, die tatsächlichen Maße der vorhandenen Stellplätze zu ermitteln. Aus diesem Grunde würde es sich anbieten, auf die Vorgaben der aktuellen EAR 2023 abzustellen. Danach sollen Stellplätze im öffentlichen Straßenland für die Senkrechtaufstellung 4,50 m zuzüglich 70 cm „Überhang“ messen. Da der Überhang auch einen Schutzstreifen von 20 cm umfasst, bleibt auch nach der EAR 2023 eine maximale Stellplatztiefe von „netto“ 5,0 m übrig. Fahrzeuge mit mehr als 5 Metern Länge dürfen in einem solchen Stellplatz demnach nicht parken. Auf dieser Grundlage ließe sich die maximal zulässige Fahrzeuglänge für das Bewohnerparken auf 5,0m willkürfrei festlegen. Das Kölner Höchstmaß⁴⁷ von 5,60m in der Länge erscheint insoweit jedenfalls unbedenklich.

Allerdings sind auch hier angemessene Ausnahmeregelung für Gewerbetreibende vorzusehen.

3. Deckelung der Bewohnerparkausweise pro Haushalt; Einstellung der Ausgabe neuer Ausweise

Ein Anreiz zur Reduzierung der Fahrzeugdichte in Innenstadtlagen kann dadurch gesetzt werden, dass die Zahl der ausgegebenen Bewohnerparkausweise gedeckelt wird.

Ziff. X.7. Satz 2 VwV-StVO zu § 45 StVO sieht allerdings vor, dass jede Person einen Anspruch auf Erteilung eines Bewohnerparkausweises hat, die in dem Bereich meldebehördlich registriert ist und dort tatsächlich wohnt. Nach Satz 4 erhält jeder Bewohner nur *einen* Parkausweis für ein Fahrzeug.

⁴⁷ <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/presse/mitteilungen/26309/index.html>.

Fraglich ist daher, ob abweichend von Satz 4 die Zahl der auszugebenden Parkweise noch weiter gedeckelt werden kann, etwa auf einen Parkausweis pro Haushalt oder Wohnung bzw. Meldeadresse. Denkbar erscheint eine solche Regelung jedenfalls dann, wenn die Zahl der ausgegebenen Bewohnerparkausweise die Zahl der in dem Bereich verfügbaren Parkflächen übersteigt.

In diesem Fall erscheint es auch möglich, die Zahl der insgesamt ausgegebenen Bewohnerparkausweise zu deckeln. Das heißt: Neue Ausweise werden nur ausgegeben, wenn alte Ausweise zurückgegeben worden sind. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass die Höchstzahl der ausgegebenen Bewohnerparkausweise nicht willkürlich, sondern anhand nachvollziehbarer Kriterien festgelegt wird. Besonders naheliegend erscheint dabei eine Orientierung an der insgesamt für Bewohner mit Parkausweis verfügbaren Zahl der öffentlichen Stellplätze im maßgeblichen Stadtgebiet.

IV. Parkgebühren

Weitere Anreize, mit besonders großen Fahrzeugen Innenstädte zu meiden, lassen sich setzen, indem bei der Gebührenkalkulation die Fahrzeuggröße einfließt. Dabei ist zwischen dem Bewohnerparken einerseits (dazu 1.) und dem Kurzzeitparken (dazu 2.) zu unterscheiden.

1. Bewohnerparken

Der materiell-rechtliche Rahmen für die Festlegung von Gebühren für die Gewährung von Bewohnerparkvorrechten ergibt sich aus § 6a Abs. 5a StVG i.V.m. mit einschlägigem Landesrecht.

§ 6a Abs. 5a StVG regelt das Ausstellen von Parkausweisen für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel. Die nach Landesrecht zuständigen Behörden können dafür Gebühren erheben (Satz 1). Die Landesregierungen werden ermächtigt, entsprechende Gebührenordnungen zu erlassen (Satz 2).⁴⁸ Satz 3 nennt mögliche Kriterien für die Festlegung der Gebührenhöhe (Bedeutung, wirtschaftlicher Wert oder

⁴⁸ z.B. Baden-Württembergische Delegationsverordnung der Landesregierung zur Erhebung von Parkgebühren (ParkgebVO) vom 14. Juli 2021; § 10 Bayerische Zuständigkeitsverordnung (ZustV) vom 16. Juni 2015; Berliner Verordnung zur Erhebung von Gebühren an Parkuhren und an Parkscheinautomaten (Parkgebühren-Ordnung - ParkGebO -) vom 28. Juli 1986; Hamburger Parkgebührenordnung vom 16. Februar 1993; Schleswig-Holsteinische Landesverordnung über Parkgebühren vom 12. April 1990.

sonstiger Nutzen der Parkmöglichkeiten). Es *kann* ein Höchstsatz festgelegt werden (Satz 4). Und die Ermächtigung zur Gebührenfestlegung kann weiter (an die Gemeinden) delegiert werden (Satz 5).

Das Bundesverwaltungsgericht hat die bundesrechtlichen Vorgaben für das Bewohnerparken im Urteil vom 13.06.2023, 9 CN 2.22, juris, weiter konkretisiert. Insbesondere soll der Katalog der möglichen Berechnungskriterien in § 6a Abs. 5a Satz 3 StVO danach abschließend sein.⁴⁹

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ist es bundesrechtlich jedoch nicht zu beanstanden, wenn die Gebührenzwecke an die Kostendeckung und den Vorteilsausgleich anknüpfen, so dass eine Staffelung der Gebühren nach der Größe des Fahrzeugs grundsätzlich zulässig ist.⁵⁰

Das Bundesverwaltungsgericht hat es jedoch als mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) unvereinbar angesehen, wenn zu große Gebührensprünge vorgesehen werden, die dazu führen, dass der in der Fahrzeuglänge zum Ausdruck kommende Vorteil angesichts eines Längenunterschieds von nur 51 cm bereits zu annähernd doppelt so hohen Gebühren führt. Ein solcher Stufentarif gewährleistet, so das Bundesverwaltungsgericht, keine vorteilsgerechte Gebührenbelastung (Verstoß gegen das Gebot der Belastungsgleichheit). Legt man jedoch eine geringere Stufung zu Grunde, ist dagegen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nichts einzuwenden.

a. Proportionale Skalierung nach der Fahrzeuggrundfläche unbedenklich

In jedem Fall unbedenklich sind Berechnungsmethoden, die die Gebührenhöhe genau proportional zur Fahrzeuggröße linear skalieren. Dabei kommen sowohl die Fahrzeuglänge als auch die Fahrzeuggrundfläche (Länge mal Breite) als Anknüpfungspunkt der Gebührenberechnung in Betracht.

So berechnet die Stadt Koblenz die Jahresgebühren für das Bewohnerparken nach folgender Formel: 0,45 Euro x 52 Wochen als Grundgebühr (23,40 Euro) x Länge x Breite

⁴⁹ BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2023 – 9 CN 2/22 – juris, Rn. 45.

⁵⁰ Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2023 – 9 CN 2/22 – juris, Rn. 35 ff.

des Fahrzeugs.⁵¹ Ein Bewohnerparkausweis für einen Smart fortwo soll danach 104,87 €, für einen VW Golf 7 179,12 € und für einen VW Tiguan 196,23 € pro Jahr kosten. Ein solch strikt proportionaler, ausschließlich grundflächenabhängiger Tarif ist unbedenklich.

Zulässig sind aber auch Stufentarife, solange die Tarifsprünge nicht zu hoch ausfallen. So dürften die in Köln vorgesehenen Stufen von 100,00 €, 110,00 € und 120,00 € je nach Fahrzeuglänge (bis 4,10m/4,11-4,70m/ab 4,71m)⁵² ebenfalls keinen rechtlichen Bedenken begegnen. Da das Bundesverwaltungsgericht auch eine absolute Gebührenhöhe von 360,00 € als rechtmäßig angesehen hat, sind ebenso Stufen auf einem höheren Niveau denkbar. Insbesondere wären auch die ursprünglich von der Kölner Verwaltung vorgeschlagenen Tarifstufen i.H. von 330 bis 390 Euro mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vereinbar gewesen. Das Bundesverwaltungsgericht hat jedoch eine Staffelung nach sozialen Kriterien als nicht zulässig angesehen; aus diesem Grunde hat die Stadt Köln den Tarif insgesamt niedriger angesetzt.

Die Größe eines Fahrzeugs kann somit, die Wahl einer rechtlich zulässigen Regelung vorausgesetzt, bei den Gebühren berücksichtigt werden. Die Berechnungsmethode anhand der Grundfläche hat den Vorteil, dass längere Autos typischerweise auch breiter sind, und der mit zunehmender Länge überproportional ansteigende Flächenverbrauch besser abgebildet werden kann als bei Tarifen, die sich ausschließlich an der Fahrzeuglänge orientieren. Es empfiehlt sich daher eher eine Berechnung nach der Grundfläche des Fahrzeugs als allein nach der Länge. Ein hohes Maß an Rechtssicherheit lässt sich dabei durch den Einsatz einer stufenlos linearen bzw. proportionalen Skalierung der Gebührenhöhe erreichen.

b. Progressive Tarifikalkulation ebenfalls denkbar

Nicht geklärt ist bislang dagegen, ob auch anstelle einer linearen bzw. proportionalen Gebührensteigerungen auch eine gestufte oder stufenlose, *progressive* bzw. überproportionale Steigerung der Gebühren bei zunehmender Grundfläche des Fahrzeuges zulässig ist. Für die Zulässigkeit einer solchen Berechnungsmethode könnte sprechen, dass mit zunehmender Fahrzeuggröße der zusätzliche Nutzen jedes in Anspruch

⁵¹ <https://www.koblenz.de/buergerservice/leistungen/RLP:entry:65123:ANLR-VLR/bewohnerparkausweis/#>.

⁵² <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/presse/mitteilungen/26309/index.html>.

genommenen Quadratzentimeters Grundfläche für das nach dem Gesetz berücksichtigungsfähige Kriterium der „Bedeutung der Parkmöglichkeit“ (§ 6a Abs. 5a S. 3 StVG) abnimmt. Denn die Bedeutung der Grundfunktion, individuelle, motorisierte Mobilität mit einem witterungsgeschützten Fahrzeug zu ermöglichen, wird bereits durch ein sehr kleines Fahrzeug gewährleistet. Je größer das Fahrzeug, desto mehr öffentlicher Raum wird beansprucht, ohne dass damit ein zusätzlicher Nutzen für die Gewährleistung von Mobilität entsteht.

Daher erscheint es auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten gut vertretbar, große Fahrzeuge überproportional stärker für ihren Flächenverbrauch zu belasten als kleinere Fahrzeuge. So wäre es denkbar, dass z.B. die ersten 4,4 m² Flächenverbrauch⁵³ z.B. – wie in Koblenz – 45 Cent pro Woche und Quadratmeter kosten, während die darüber hinausgehende Grundfläche mit einem höheren Tarif (z.B. 65 Cent pro Woche und Quadratmeter) berechnet wird.

Auch stärkere Steigerungen des Quadratmeterpreises erscheinen hier vertretbar. Denn anders als bei dem kassierten Freiburger Berechnungsmodell führen hier geringfügige Größenunterschiede im Ergebnis zu keinen „Sprüngen“ in der Gebührenhöhe.

Im Ergebnis scheinen solche Tarifgestaltungen demnach ebenfalls möglich; allerdings ist hier die konkrete Ausgestaltung mit größeren rechtlichen Unsicherheiten verbunden.

2. Kurzzeitparken

Theoretisch denkbar ist es auch, Kurzzeitparktarife nach Fahrzeuggröße bzw. -fläche zu staffeln. Bislang dürften derartige Berechnungsmodelle jedoch an der praktischen Umsetzbarkeit für das Kurzzeitparken scheitern. Das gilt erst recht für eine Staffelung nach sozialen Kriterien.

Dies voran geschickt, wäre eine Staffelung der Kurzzeitparktarife nach Fahrzeuggröße im Ergebnis jedoch wohl zulässig.

Dabei lassen sich die vom Bundesverwaltungsgericht für das Bewohnerparken entwickelten Grundsätze allerdings nur eingeschränkt auf die Gebühren für das

⁵³ Entspricht etwa einem „smart for two“ (2,96m x 1,66).

Kurzzeitparken übertragen. § 6a Abs. 6 StVG trifft zwar ähnliche Regelungen für das (Kurzzeit-)parken wie in Absatz 5a für das Bewohnerparken. Allerdings fehlt hier gerade eine ausdrückliche Regelung, die Vorgaben machen würde, nach welchen Kriterien die Gebührenhöhe für das Kurzzeitparken berechnet werden, darf (wie in § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG).

Dem Wortlaut nach kennt das StVG demnach gerade keinen *numerus clausus* der zulässigen Kriterien für die Berechnung der Gebührenhöhe des Kurzzeitparkens. Das Bundesverwaltungsgericht argumentierte aber insbesondere mit dem Wortlaut des § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG. Die Norm regelt *abschließend* die bei der Gebührenbemessung (neben dem selbstverständlichen Zweck der Kostendeckung) zu berücksichtigenden Kriterien.⁵⁴

Fraglich ist angesichts der Unterschiede zwischen den beiden Absätzen zu den Bewohner- und den Kurzzeitparkgebühren daher, ob Absatz 6 enger oder weiter als Absatz 5a sein soll.

Im Umkehrschluss aus der fehlenden Entsprechung zu § 6a Abs. 5a Satz 3 in § 6a Absatz 6 StVG lässt sich argumentieren, dass letzterer die bei der Gebührenbemessung für das Kurzzeitparken zulässigerweise berücksichtigungsfähigen Kriterien seinerseits nicht beschränkt. Tatsächlich heißt es in der Begründung des Entwurfes zu § 6a Abs. 6 StVG aus dem Jahr 2003, die Erhebung von Parkgebühren solle künftig „vollständig dem freien Ermessen der Kommunen“ überlassen werden.⁵⁵ Eine staatliche Reglementierung sei nicht erforderlich, da die Kommunen ohnehin „in eigener Verantwortung den straßenrechtlichen Widmungszweck, den garantierten Gemeindegebrauch und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz“ zu beachten hätten.⁵⁶

Dies spricht für einen weiten Spielraum bei der Gebührenbemessung. Insbesondere verfährt hier auch nicht der Verweis des Bundesverwaltungsgerichts auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in dessen Entscheidung zu den Rückmeldegebühren. Dort argumentierte das Bundesverfassungsgericht: Wählt der Gesetzgeber

⁵⁴ BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2023 – 9 CN 2/22 – juris, Rn. 45 f.

⁵⁵ BT-Drs. 15/1496, S. 6.

⁵⁶ BT-Drs. 15/1496, S. 6.

einen „im Wortlaut eng begrenzten Gebührentatbestand“, so könnten nicht noch weitere ungenannte Gebührentatbestände verfolgt werden. So liegt es hier aber gerade nicht. Der Gebührentatbestand des § 6a Abs. 6 StVG ist dem Wortlaut nach in seiner Höhe und Berechnungsmethodik in keiner Weise eingeschränkt.

Andererseits ging der Gesetzgeber bei der späteren Einfügung des Absatzes 5a für das Bewohnerparken davon aus, dass damit eine „Harmonisierung“ mit der Regelung zu Kurzzeitparken in § 6a Abs. 6 StVG erfolge. Dies deutet darauf hin, dass der Gestaltungsspielraum bei der Gebührenerhebung für das Kurzzeitparken jedenfalls nicht enger sein sollte als für das Bewohnerparken.

Insgesamt wird man daher davon ausgehen können, dass jedenfalls die nach § 6a Abs. 5a S. 3 StVG zulässigen Berechnungskriterien für das Bewohnerparken auch für das Kurzzeitparken herangezogen werden dürfen.

Eine Berücksichtigung sozialer Kriterien ist dem Wortlaut des § 6a Abs. 6 StVG nach zwar nicht ausgeschlossen. Ob die Rechtsprechung jedoch auch insoweit die vom Bundesverwaltungsgericht für § 6a Abs. 5a StVG entwickelte Rechtsprechung übertragen würde, erscheint derzeit offen. Angesichts der mangelnden praktischen Umsetzbarkeit wird hier von der einer Vertiefung dieser Frage abgesehen.

D. Höchstbeträge können kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) verletzen

Einige Bundesländer haben die Höhe der Kurzzeit- und Bewohnerparkgebühren durch Höchstbeträge gedeckelt. So legt § 10 der Bayerischen Zuständigkeitsverordnung⁵⁷ die Gebühr für das Kurzzeitparken auf 50 Cent je angefangener halber Stunde und in Gebieten mit besonderem Parkdruck auf höchstens 1,30 Euro fest. In Bayern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein können für das Bewohnerparken weiterhin maximal 30,70 Euro pro Jahr verlangt werden.⁵⁸

⁵⁷ Zuständigkeitsverordnung (ZustV) vom 16. Juni 2015 (GVBl. S. 184, BayRS 2015-1-1-V), die zuletzt durch Verordnung vom 12. März 2024 (GVBl. S. 54), durch Verordnung vom 19. März 2024 (GVBl. S. 62) und durch Verordnung vom 27. März 2024 (BayMBl. Nr. 151) geändert worden ist.

⁵⁸ So der ADAC: <https://www.adac.de/verkehr/recht/verkehrsvorschriften-deutschland/anwohnerparkausweis/>. Die Festsetzung dieser Gebühr erfolgt offenbar weiterhin auf Grundlage der

Dies wirft die Frage auf, inwieweit derartige Höchstbeträge mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) vereinbar sind. Weiter lässt sich fragen, ob eine abschließende Regelung einer Gebührenordnung durch die Landesregierung verfassungsrechtlich zulässig ist.

Ausgangspunkt ist dabei zunächst, dass § 6a Abs. 5a und Abs. 6 StVG jeweils die *Landesregierungen* ermächtigt, ganze Gebührenordnungen oder auch nur Höchstsätze festzulegen. Eine weitere Delegation der Ermächtigung zur Festlegung der Gebührenhöhe auf die Kommunen ist lediglich *fakultativ* vorgesehen (§ 6a Abs. 5a und Abs. 6 StVG, jeweils letzter Satz).

Zu prüfen ist somit, ob diese Regelungen mit Art. 28 Abs. 2 GG und sonstigem Verfassungsrecht vereinbar sind. Im Ergebnis ist dies nur der Fall, soweit die einschlägigen Vorschriften verfassungskonform ausgelegt werden und entsprechende Landesgebührenordnungen oder Höchstbeträge verfassungskonform unter Berücksichtigung der Garantie kommunaler Selbstverwaltung ausgestaltet werden (dazu I.).

Unabhängig von den materiellen Vorgaben des Art. 28 Abs. 2 GG bestehen auch Zweifel, ob der Bund überhaupt die Gesetzgebungskompetenz hatte, die die Landesregierungen zur Festsetzung von Gebührenordnungen und Höchstbeträgen für die Kommunen zu ermächtigen (II.).

I. Festsetzung von Höchstbeträgen greift in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ein

Nach Art. 28 Abs. 2 GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

1. Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in diesem Sinne sind insbesondere „solche Aufgaben, die das Zusammenleben und -wohnen der Menschen vor Ort betreffen oder

Altregelung in Gebühren-Nr. 265 der bundesrechtlichen Regelung in der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr vom 25. Januar 2011 (BGBl. I S. 98), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 24. Januar 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 25) geändert worden ist.

einen spezifischen Bezug darauf haben“.⁵⁹ Eine trennscharfe Abgrenzung ist jedoch nicht möglich, zumal die örtlichen Bezüge einer Angelegenheit einem dynamischen Wandel der sozialen, wirtschaftlichen oder technischen Rahmenbedingungen unterliegen.⁶⁰ Eine Aufgabe kann dabei schon dann in den Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltung fallen, wenn Teilaspekte sich als örtliche Angelegenheit darstellen.⁶¹

Es geht hier um die Erhebung und Kalkulation von Gebühren für die Nutzung öffentlichen Raumes der Gemeinde durch den *ruhenden* Verkehr. Schon die allgemeinen Straßenverkehrsverhältnisse (des fließenden Verkehrs) prägen das Leben in einer Gemeinschaft so unmittelbar und ortsbezogen wie sonst kaum eine Materie.⁶² Zwar fallen beim ruhenden Verkehr die Emissionsaspekte weniger ins Gewicht (mit Ausnahme des sog. „Parksuchverkehrs“). Aus dem Charakter des Parkens als statischer Vorgang folgt jedoch eine besonders starke und enge Ortsbezogenheit. Das Parken im öffentlichen Straßenraum betrifft damit das Zusammenleben und -wohnen der Menschen vor Ort in besonders deutlicher und spezifischer Weise.

Zwar können höhere oder niedrigere Parkgebühren auch gewisse *überörtliche* Bezüge aufweisen, etwa indem sie bestimmte Verhaltensanreize für Berufspendler setzen, die außerhalb der Gemeinde wohnen, aber zum Arbeiten mit dem Auto dorthin fahren und dort parken wollen. Das steht nach den oben zitierten Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts dem Charakter als örtliche Angelegenheit jedoch nicht entgegen.

Damit fällt die Erhebung von Parkgebühren in den Bereich der örtlichen Angelegenheiten i.S.v. Art. 28 Abs. 2 GG. Die eigenverantwortliche Regelung dieser Angelegenheit soll damit grundsätzlich gewährleistet sein.

2. Betroffene gemeindliche Hoheiten

Ergänzend zu der eher generalklauselartig weiten Umschreibung der gemeindlichen Allzuständigkeit für die örtlichen Angelegenheiten wird der Schutzbereich der kommunalen

⁵⁹ BVerfGE 147, 185 (220) Rn. 70 mwN.

⁶⁰ BVerfGE 147, 185 (221) Rn. 71 mwN.

⁶¹ BVerfGE 147, 185 (221) Rn. 72 mwN.

⁶² Klinger/Rhiel, ZUR 2024, 259 (259).

Selbstverwaltung ergänzend durch eine Reihe tradierter, sogenannter „gemeindlicher Hoheiten“ konkretisiert (insbesondere Gebiets-, Planungs-, Satzungs-, Organisations-, Kooperations- und Finanzhoheit).⁶³

Es liegt nahe, die Erhebung und Berechnung von Parkgebühren als von der gemeindlichen Finanzhoheit umfasst anzusehen. Deren herausgehobene Bedeutung wird durch die Sonderregelung in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG betont.⁶⁴ Die Finanzhoheit umfasst jedenfalls das „Recht zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft“.⁶⁵ Die Steuer- und Abgabehoheit erlaubt es den Gemeinden, ihre Einwohner aus eigenem Recht zu den aus der Aufgabenerfüllung resultierenden Lasten heranzuziehen.⁶⁶ Neben Finanzaufweisungen und Beteiligung an Landessteuer sind den Gemeinden eigenen Finanzierungsquellen zugesichert.⁶⁷

Insoweit liegt ein Eingriff in die Finanzhoheit der Gemeinde nahe, wenn ihr die genaue Höhe oder der Höchstbetrag zulässiger Parkgebühren von Bund oder Land vorgegeben wird.

Dass die Erhebung von Parkgebühren Gegenstand gemeindlicher Hoheiten ist, ergibt sich auch aus einem Urteil des VG Gießen aus dem Jahr 2019. Das Verwaltungsgericht hatte dort angenommen, es verstoße gegen die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, wenn sich eine Gemeinde gegenüber einem Privatunternehmen vertraglich dazu verpflichtet, für alle öffentlichen Stellplätze im Innenstadtbereich eine bestimmte Mindestgebühr zu verlangen (im konkreten Fall: mindestens 1 DM pro angefangene Stunde nach dem 1992 geschlossenen Vertrag). Die Planungshoheit der Gemeinde gebiete es nämlich, dass es der Gemeinde möglich sein müsse, neu erstellte Flächen zum öffentlichen Parken den Bürgern kostenlos zur Verfügung zu stellen:

⁶³ Vgl. Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 28 GG Rn. 199.

⁶⁴ Vgl. BVerfGE 155, 310 (324).

⁶⁵ Vgl. BVerfGE 155, 310 (332) mwN.

⁶⁶ BVerfGE 125, 141 (155) mwN.

⁶⁷ BVerfGE 125, 141 (159).

„Die Entscheidung, die im Gemeindegebiet befindlichen und im Eigentum der Gemeinde stehenden öffentlichen Pkw-Stellplätze Dritten kostenlos zum Parken zur Verfügung zu stellen, ist eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft. Die Beklagte kann sich diesbezüglich nicht vertraglich ihrer insoweit bestehenden gemeinwohlorientierten Handlungsspielräume entledigen, indem sie sich gegenüber einem privaten Investor dauerhaft verpflichtet, Dritten im Innenstadtbereich keine kostenlosen öffentlichen Flächen zum Parken anzubieten.“⁶⁸

Folgt man der Sichtweise des VG Gießen, wonach die Entscheidung über die *Nichterhebung* von Gebühren für öffentliche Parkplätze von der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung geschützt ist, so muss umgekehrt dasselbe gelten für die *Erhebung* und konkrete Kalkulation von Gebühren.

Zwar liegt es insofern näher, auf die Finanzhoheit als auf die Planungshoheit abzustellen. Vom Ergebnis her schiene es aber jedenfalls wenig überzeugend, das Nichterheben von Gebühren von Art. 28 Abs. 2 GG geschütztes Recht anzusehen, das Erheben und Kalkulieren solcher Gebühren dagegen nicht.

3. Rechtfertigung

Die gemeindliche Selbstverwaltung unterliegt einem einfachen Gesetzesvorbehalt („im Rahmen der Gesetze“); zu ihrer Rechtfertigung bedarf es eines Gesetzes, das alles Wesentliche regelt.

Dabei kann der Gesetzgeber jedoch nicht nach Belieben in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen; ihm steht insoweit keine „ungebundene Gestaltungsfreiheit“ zu.⁶⁹ Vielmehr muss das Gesetz verhältnismäßig sein und es muss der Kernbereich der Selbstverwaltung erhalten bleiben („Kernbereichsgarantie“). Geschützt sind insoweit die gemeindlichen Hoheiten in ihrem Grundbestand.⁷⁰

Um verhältnismäßig zu sein, muss die Festsetzung eines Höchstbetrages einem legitimen Zweck dienen und zu dessen Erreichung geeignet, erforderlich und angemessen sein. Es darf unterstellt werden, dass Höchstbeträge bei den Parkgebühren Bürger davor schützen sollen, dass einzelne Gemeinden exorbitant hohe Gebühren verlangen. Zwar

⁶⁸ BVerfGE 147, 185 (221) Rn. 73 mwN.

⁶⁹ BVerfGE 147, 185 (222) Rn. 75 mwN.

⁷⁰ BVerfGE 147, 185 (227) Rn. 88.

ist ein von der Landesregierung festgesetzter Höchstbetrag geeignet, dies zu unterbinden. Allerdings ist fraglich, ob er auch erforderlich ist. Immerhin sind die Gemeinden auch ohne Intervention an bestimmte allgemeine rechtliche Rahmenbedingungen (insbesondere das rechtsstaatliche Verhältnismäßigkeitsprinzip) gebunden, sodass nicht einleuchtet, warum es insoweit einer Reglementierung durch die Landesregierung bedarf.

Jedenfalls ging der Bundesgesetzgeber bei der Neufassung des § 6a Abs. 6 StVG im Jahr 2003 selbst davon aus, dass eine staatliche Reglementierung der Gebührenhöhe nicht erforderlich sei, als er die zuvor dort geregelte Gebührenhöhe abschaffte:

„Die Neufassung des § 6a Abs. 6 StVG erfolgt mit dem Ziel, die Parkgebührenerhebung künftig vollständig der freien Disposition der Kommunen zu überlassen. Eine staatliche Reglementierung dieses Bereiches erscheint nicht erforderlich, da die Kommunen ohnehin in eigener Verantwortung den straßenrechtlichen Widmungszweck, den garantierten Gemeingebrauch und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten haben.“⁷¹

Die damals auf Grundlage dieser Erwägungen getroffene Regelung, wonach die *Landesregierungen* zur Festsetzung der Gebührenordnungen bzw. Höchstsätze ermächtigt werden, steht freilich in einem offenen Widerspruch zu den Erwägungen des Gesetzgebers, man wolle die Parkgebührenerhebung zur *vollständigen* Disposition der Kommunen stellen und eine staatliche Reglementierung sei „nicht erforderlich“.

Auf Grundlage dieser Erwägungen bestehen erst recht Zweifel an der Erforderlichkeit der Festsetzung einer umfassenden Gebührenordnung durch die Landesregierung. Diese ließe sich allenfalls damit begründen, dass dadurch das Erheben von Parkgebühren durch die Gemeinden *erleichtert* wird. Die Landesgebührenordnung hätte dann gewissermaßen die Funktion einer „Serviceleistung“ für die Gemeinden. Allerdings gebietet eine verhältnismäßige und verfassungskonforme Ausgestaltung es dann jedoch, dass es den Kommunen freistehen muss, von der Landesgebührenordnung abzuweichen. Ein Abweichen „nach oben“ kann nur dann ausgeschlossen werden, wenn die Gebührenordnung den gesetzlich zulässigen Spielraum bereits maximal ausgereizt hat und es sich somit der Sache nach um eine Höchstbetragsregelung handelt.

⁷¹ BT-Drs. 15/1496, S. 6.

4. Verfassungskonforme Auslegung des StVG und konkrete Festsetzung des Höchstbetrages

Sieht man die Regelung von Höchstbeträgen durch die Landesregierung gleichwohl als erforderlich an, so ist zwar die Regelung im StVG nicht per se verfassungswidrig. Sie bedarf dann allerdings einer verfassungskonformen Auslegung und Anwendung. So kann der Höchstbetrag nicht beliebig festgesetzt werden, ohne unverhältnismäßig zu sein. Vielmehr wird die Landesregierung den rechtlich zulässigen Rahmen voll ausschöpfen müssen. Das Bundesverwaltungsgericht sah eine Gebühr von 360 Euro/Jahr für das Bewohnerparken in Freiburg als zulässig an.

Die Deckelung der Gebühren für das Bewohnerparken in Bayern, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt (30 Euro/Jahr) schöpfen den zulässigen Rahmen damit nicht ansatzweise aus. Diese Höchstbeträge greifen somit unverhältnismäßig in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ein. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist damit verletzt.

5. Zwischenergebnis

Jedenfalls zu niedrig angesetzte Höchstbeträge dürften das Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzen. Dabei liegt es nahe, Höchstbeträge jedenfalls dann als zu niedrig anzusehen, wenn sie nach den Maßstäben des Bundesverwaltungsgerichts zulässigen Gebührenrahmen nicht voll ausschöpfen. Höchstbeträge von weniger als 360 Euro pro Jahr für das Bewohnerparken dürfen danach von den Landesregierungen in der Regel nicht festgesetzt werden.

Auch abschließende Gebührenordnungen der Landesregierung können das Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzen, sofern darin keine Abweichungsmöglichkeit der Gemeinden vorgesehen ist.

II. Gesetzgebungskompetenz des Bundes zweifelhaft

Unabhängig von den materiell-rechtlichen auf Art. 28 Abs. 2 GG gestützten Einwänden gegen die Ermächtigung der Landesregierungen zur Regelung der Gebührenhöhe bestehen Zweifel, ob der Bund überhaupt die Gesetzgebungskompetenz hat, um in diese Fragen in § 6a Abs. 5a Satz 2 und 4 und Abs. 6 Satz 2 und 3 StVG zu regeln.

Zwar sieht Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 4 GG ausdrücklich vor, dass die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterliegen. Deren Wahrnehmung durch den Bund setzt jedoch nach Art. 72 Abs. 2 GG voraus, dass eine bundesgesetzliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist.

Die Frage, ob die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG für die Festlegung eines Rahmens für Parkgebühren durch den Bundesgesetzgeber vorliegen, ist bislang kaum⁷² diskutiert worden. Insbesondere problematisierten weder der VGH Mannheim noch das Bundesverwaltungsgericht die Verfassungsmäßigkeit des § 6a Abs. 5a StVG unter diesem Gesichtspunkt. Vielmehr verweist das Bundesverwaltungsgericht allein auf die Gesetzgebungskompetenz nach „Art. 84 Abs. 1 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG“ ohne die zusätzlichen Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG auch nur zu erwähnen.⁷³ Das Verfahren mag mangels entsprechenden Vortrages der Beteiligten keinen Anlass dazu gegeben haben. Gleichwohl überrascht dies, weil das Bundesverwaltungsgericht immerhin zentral mit dem abschließenden Charakter der nach § 6a Abs. 5a Satz 3 StVG zulässigen Bemessungskriterien argumentierte. Dieses Argument wäre aber hinfällig, wenn die Norm mangels Gesetzgebungskompetenz des Bundes verfassungswidrig sein sollte.

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages gelangten tatsächlich zum Ergebnis, dass zumindest für eine Neuregelung der Parkgebühren auf Bundesebene an den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG scheitere.⁷⁴ Zwar scheinen sie sich dabei nur zur Frage äußern zu wollen, ob der Bund die Kompetenz hätte, neue Höchstgrenzen

⁷² Siehe aber: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand WD 3 - 3000 - 004/20 vom 21. Januar 2020, Fragen zur Kompetenz des Bundes hinsichtlich der Regelung von Parkgebühren Ergänzung zu WD 3 - 3000 - 284/19 und zuvor (knapper): Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand WD – 3000 – 284/19 vom 12.12.2019, Regelungskompetenz für Parkgebühren.

⁷³ BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2023 – 9 CN 2/22 – juris, Rn. 13.

⁷⁴ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand WD – 3000 – 284/19 vom 12.12.2019, Regelungskompetenz für Parkgebühren, S. 5; mit ausführlicherer Begründung nochmals: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand WD 3 - 3000 - 004/20 vom 21. Januar 2020, Fragen zur Kompetenz des Bundes hinsichtlich der Regelung von Parkgebühren Ergänzung zu WD 3 - 3000 - 284/19, S. 6.

oder sogar die Gebühren unmittelbar selbst gesetzlich festzulegen. Jedoch lässt sich die Argumentation, mit der die Wissenschaftlichen Dienste dies verneinen, zwanglos auf die bestehenden bundesgesetzlichen Regelungen in § 6a Abs. 5a S. 2 ff. und Abs. 6 S. 2 ff. StVG übertragen. Folgt man dem, so dürfte der Bund mangels entsprechender Regelungskompetenz den Ländern und Kommunen keinerlei Vorgaben zu Ausgestaltung der Gebührenerhebung für das Parken machen. Dementsprechend sind auch die Regelungen, wonach die Landesregierungen Höchstbeträge festsetzen oder ganze Gebührenordnungen für die Kommunen verbindlich anordnen können, verfassungswidrig.

Professor Dr. Remo Klinger
(Rechtsanwalt)

David Krebs
(Rechtsanwalt)