

## **Gutachterliche Stellungnahme**

- zu den Möglichkeiten der öffentlichen Hand zur Ausweisung von zuordnungsfähigen und gegebenenfalls gegen Fremdparker zu schützenden Parkplätzen, insbesondere auch zu Gunsten von stationsbasierten Car-Sharing-Angeboten im Rahmen des geltenden Rechts sowie
- zu Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes- und Landesgesetzgebers zur Schaffung solcher Angebote im Rahmen von neuen gesetzlichen Regelungen.

### **Verfasser:**

**Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Prof. Dr. Tillo Guber, Marienplatz 2, 80331 München**

**Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Ulrich Scherer, Maistr. 12, 80337 München**

### **Auftraggeber:**

**bcs, Bundesverband CarSharing e.V., Kurfürstendamm 52, 10707 Berlin**

### **Datum:**

**15.11.2013**

## Gliederung:

Gutachtensauftrag	Seite 3
Teil 1: Sachverhalt	Seite 3
A Nachfrage nach Car-Sharing	Seite 3
B Attraktivität des Car-Sharing	Seite 4
C Öffentliches Interesse an Car-Sharing	Seite 6
D Aktivitäten des Bundesgesetzgebers	Seite 7
I. Gesetzentwurf 2007	Seite 7
II. geplante Verkehrsblattlösung 2013	Seite 9
III. Entschließung Bundesrat 2013	Seite 10
E Besonderheiten des stationsbasierten Car-Sharing	Seite 10
Teil 2: Rechtslage	Seite 11
A Verfassungsrechtliche Vorgaben	Seite 11
I. Gesetzgebungskompetenz	Seite 11
II. Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts	Seite 12
III. Art. 3 I GG	Seite 15
B. Gesetzgebungsvorschläge zum Bundesrecht	Seite 21
C Regelungsmöglichkeiten nach dem Landesrecht	Seite 23
I. Abgrenzung Gemeingebrauch/Sondernutzung	Seite 23
II. Teileinziehung	Seite 25
III. Vollständige Entwidmung	Seite 26
Teil 3: Zusammenfassung und Ergebnis	Seite 27

## **Gutachtauftrag**

Das vorliegende Gutachten beruht auf einem Auftrag des Bundesverbandes CarSharing e. V. Auftragsgemäß zu prüfen und darzustellen sind

- die Möglichkeiten der öffentlichen Hand zur Ausweisung von zuordnungsfähigen und gegebenenfalls gegen Fremdarker zu schützenden Parkplätzen, insbesondere auch zu Gunsten von stationsbasierten Car-Sharing-Angeboten im Rahmen des geltenden Rechts sowie die
  
- Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes- und Landesgesetzgebers zur Schaffung solcher Angebote im Rahmen von neuen gesetzlichen Regelungen.

## **Teil 1: Sachverhalt**

### **A. Wachsende Nachfrage und wachsendes Angebot im Bereich des Car-Sharing**

Nach einer allgemeinen Umfrage des Hightech-Verbands bitkom unter 1.000 Befragten (ab 14 Jahren aufwärts) hat in Deutschland jeder Zweite Interesse an Car-Sharing-Angeboten.<sup>1</sup>

Anfang 2013 waren 453.000 Car-Sharing-Kunden registriert<sup>2</sup>, denen deutlich über 10.000 Kfz zur Verfügung standen<sup>3</sup>. Statistisch teilen sich damit ca. 40 Nutzer ein Kfz.

Zum 01.01.2013 gab es in 343 Städten insgesamt 145 stationsbasierte Car-Sharing-Anbieter mit 270.000 Teilnehmern und in 8 Städten 3 stationsunabhängige Car-Sharing-Anbieter mit 183.000 Teilnehmern<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> auto motor sport vom 07. 10. 2013

<sup>2</sup> Bundesverband CarSharing e. V., Jahresbericht 2012, Das Jahr des CarSharing – fast 500.000 CarSharing-Kunden in Deutschland, Berlin, Mai 2013, S. 2

<sup>3</sup> Bundesverband CarSharing e. V., a. a. O., S. 3

Nachfrage und Angebote im Bereich des Car-Sharing sind in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen, in den letzten drei Jahren haben sich die Fahrzeug- und die Nutzerzahlen mehr als verdoppelt.<sup>5</sup>

Die Nutzer von Car-Sharing-Angeboten bilden damit eine immer größer werdende Teilnehmergruppe vor allem im innerstädtischen Straßenverkehr, die die Belastungen der Städte, insbesondere des Straßenraums und der Umwelt reduzieren.

Car-Sharing erfreut sich in den Großstädten zunehmender Beliebtheit, insbesondere in den für das Car-Sharing besonders attraktiven, dicht bebauten innenstadtnahen Stadtbereichen.<sup>6</sup>

Der Bundesverband Car-Sharing e.V. hat im Sommer 2012 unter den Neukunden seiner stationsbasierten Mitgliedsorganisationen eine Umfrage gestartet, an der 2.851 Car-Sharing-Neukunden des Jahres 2011 teilnahmen. Von den antwortenden Neukunden, die im Zeitpunkt des Car-Sharing-Beitritts mindestens ein eigenes Auto im Haushalt hatten (1.239), teilten zum Zeitpunkt der Befragung nur noch 542 Befragte mit, weiterhin über ein eigenes Kraftfahrzeug im Haushalt zu verfügen. 697 Befragte, damit **23,4 %** haben innerhalb weniger Monate nach Beitritt zu einem CarSharing-Anbieter ein vorhandenes Fahrzeug **abgeschafft**.

Da sich statistisch 40 Car-Sharing-Kunden 1 Car-Sharing-Fahrzeug teilen und von 40 Car-Sharing-Neukunden knapp 25 % mindestens 1 eigenes Fahrzeug abschaffen, kann davon ausgegangen werden, dass der **Stellplatzbedarf** durch Car-Sharing potentiell **von 10 Stellplätzen auf 1 Stellplatz, insgesamt also um 90% sinkt**.

## **B. Gründe für die Attraktivität des Car-Sharing**

Die wachsende Nachfrage und die Entwicklung dieses Verkehrsegments basiert auf einer Vielzahl von Faktoren, die Car-Sharing attraktiv machen.

---

<sup>4</sup> vgl. Bundesverband CarSharing e. V., a. a. O., S. 5

<sup>5</sup> vgl. Bundesverband CarSharing e. V., a. a. O., S. 3

<sup>6</sup> vgl. H.-G. Schulze, BB 2013, 195 ff.

Besonders Bewohner der innenstadtnahen urbanen Stadträume, die sich einer unauflösbaren Raumknappheit im öffentlichen Straßenverkehr gegenüber sehen, können ihren Mobilitätsbedarf durch die Möglichkeit planbarer Kfz-Nutzung im Wege des Car-Sharing decken. Dabei ergeben sich folgende Vorteile:

Die Haltung eines eigenen Pkw ist oder wird vielfach in der Kombination der Nutzung des ÖPNV oder des Fahrrades überflüssig.

Die Kosten für die Pkw-Nutzung sinken, weil die Nutzung nur im echten Bedarfsfall erfolgt.

Es bedarf keiner Anmietung von Garage oder Stellplatz.

In der Regel besteht dennoch eine räumliche Nähe des verfügbaren Kfz zur Wohnung/Arbeitsstelle.

Die Nutzungszeiträume für ein konkretes Kfz sind sowohl mit einem längeren Vorlauf als auch relativ kurzfristig/spontan verbindlich planbar.

Der Abholort und der Ablieferungsort sind fix, verbindlich planbar.

Es besteht die Auswahl aus einer funktionsdifferenzierten Kfz-Flotte.

Es gibt keinen Parksuchverkehr bei Rückgabe des Fahrzeugs.

Das Tanken erfolgt bargeldlos durch im Fahrzeug bereitgehaltene Tankkarten; die Kraftstoffkosten sind in den Nutzungstarifen enthalten.

Dem Teilnehmer stehen moderne, umweltfreundliche, gepflegte, gut ausgestattete Fahrzeuge zur Verfügung: wenig Pannen, keine Wartung, keine Reinigung.

Diese beschriebenen Nutzervorteile betreffen überwiegend stationsbasierte Angebote. Je nach System (stationsbasiert oder stationsunabhängig) sind diese Vorteile damit unterschiedlich gewichtet, z.B. hinsichtlich Flexibilität und Planbarkeit.

Car-Sharing gibt damit eine kreative, flexible und umweltfreundliche Antwort auf die Verkehrsprobleme (vor allem des Kfz-Verkehrs in den Innenstädten) des 21. Jahrhunderts und dient in Kombination mit anderen öffentlichen Verkehrsangeboten den Mobilitätsbedürfnissen vor allem des städtischen Verkehrsteilnehmers

Die Schaffung von Parkgelegenheiten für Car-Sharing-Fahrzeuge wird somit vor allem

- die Wohn-Attraktivität der Innenstädte und die Aufenthaltsqualität der Wohnstraßen steigern,
- den (ruhenden und fließenden ) Straßenverkehr entlasten und dessen Leichtigkeit fördern,
- der innerstädtischen Knappheit von Bodenfläche Rechnung tragen,
- eine bessere Parkraumbewirtschaftung ermöglichen sowie
- der Verkehrsentlastung und dem Umweltschutz/Klimaschutz dienen.

### **C. Öffentliches Interesse an Car-Sharing**

Ansatzpunkt für die Möglichkeit der öffentlichen Hand/des Gesetzgebers, um hier steuernd tätig zu werden, sind die öffentlichen Belange und Interessen, die durch Car-Sharing verwirklicht werden können.

Die Effekte, die Car-Sharing im öffentlichen Interesse erzielt, sind weitgehend offenkundig:

- Eine Vielzahl von Nutzern teilt sich wenige moderne und damit umweltfreundliche Fahrzeuge.
- Viele Car-Sharing-Nutzer verzichten auf die Anschaffung eines eigenen Kfz oder schaffen das bereits vorhandene ab.

- Der durchschnittliche km-„Verbrauch“ der regelmäßig nur bei echtem Bedarf buchenden Car-Sharing-Nutzer sinkt generell im Vergleich zur Nutzung von Haltern eines eigenen Kfz.
- Der Parksuchverkehr wird aufgrund der stark gesunkenen Pkw-Zahlen pro Nutzer sowie durch die festen Stellplätze reduziert.
- Der Parkraumbedarf sinkt potentiell von 10 auf 1 Fahrzeug.
- Dadurch wird entsprechend Verkehrsfläche/Parkraum frei.
- Der ruhende und fließende Verkehr wird entlastet; Lärm, Energieverbrauch, Abgase und Feinstaub gehen zurück.
- Die Attraktivität der Innenstädte bleibt erhalten oder wird gesteigert.<sup>7</sup>

Der Parkraumbedarf (Platzverbrauch für Stellplätze) reduziert sich deutlich; parallel ergibt sich eine Entlastung des ruhenden Verkehrs und eine effektive Reduzierung von Lärm, Energieverbrauch, Abgasen und Feinstaub.

#### **D. Bisherige Aktivitäten des Bundesgesetzgebers**

Diesen Entwicklungen im Verkehrsgeschehen wurde auch schon vom Bundesgesetzgeber Aufmerksamkeit geschenkt, mit folgenden derzeitigen Zwischenergebnissen:

##### **I. Gesetzentwurf 2007**

Im März 2007 wurde vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)<sup>8</sup> ein Entwurf zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) vorgelegt, mit dem in § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG die Beschränkung des Haltens und des Parkens zu Gunsten von Car-Sharing-Fahrzeugen ermöglicht werden sollte. Dieser Entwurf beruht auf einem Beschluss des Deutschen Bundestages, der in seiner 181. Sitzung am 16. Juni 2005 die

---

<sup>7</sup> vgl. zum Ganzen auch H.-G. Schulze, a. a. O., 195 ff.

<sup>8</sup> Referat S 32 – S 32/7332.5/6 – Stand: 08. 03. 2007. Nach Auskunft des BMVBS wird dieser Entwurf wegen einer fehlenden Einigung mit dem BMWi nicht mehr verfolgt.

Bundesregierung aufgefordert hat, das Ziel einer Schaffung eines dichten Car-Sharing-Stationsnetzes mit wohnortnahe Zugang und an Knotenpunkten des öffentlichen Verkehrs zu unterstützen und gemeinsam mit den Ländern durch eine Änderung des StVG und der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) eine Einrichtung von reservierten Car-Sharing-Stellplätzen im öffentlichen Verkehrsraum zu ermöglichen. Hierzu hatte der Deutsche Bundestag u. a. wörtlich festgestellt:

„Car-Sharing fördert eine sozial- und umweltverträgliche Nahmobilität nach dem Leitbild ‚Stadt der kurzen Wege‘, stärkt den Öffentlichen Nahverkehr und entlastet den öffentlichen Verkehrsraum von Städten und Ballungsräumen. Car-Sharing vermindert den motorisierten Individualverkehr (MIV), ermöglicht aber gleichzeitig flexible Mobilität mit dem Auto. Davon können auch Personen profitieren, die sich kein eigenes Auto leisten können. Car-Sharing leistet einen wichtigen Beitrag für Umwelt und Lebensqualität durch Verringerung des Energieverbrauchs, von Luftschadstoffen, Lärm und Flächenverbrauch. Es ist damit in vielen Orten als innovative Verkehrsdienstleistung bereits zu einem wichtigen Bestandteil einer nachhaltigen, integrierten Verkehrspolitik geworden.

...

Ein Modellversuch mit Car-Sharing-Stationen (‚Mobilpunkte‘) im öffentlichen Straßenraum in Bremen, der seit April 2003 läuft, hat ergeben, dass etwa 95 Fahrzeuge durch 10 Car-Sharing- Fahrzeuge im Umfeld der Mobilpunkte ersetzt bzw. nicht angeschafft worden sind. Gerade in Stadtquartieren mit hohem Parkdruck schaffen Car-Sharing-Stationen im öffentlichen Straßenraum daher unter dem Strich Entlastung bei der Parkplatzsituation und ermöglichen einen Rückgang des Parksuchverkehrs.

...

Insbesondere in Großstädten, aber auch in den Innenstädten kleiner und mittelgroßer Städte übersteigt der Bedarf nach Parkplätzen das Angebot. Die Schaffung von zusätzlichem Parkraum ist aus tatsächlichen Gründen meist nicht möglich.



Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen können das Problem nur abmildern. Die Bereitstellung von Parkplätzen für Kraftfahrzeuge von Car-Sharing-Organisationen trägt zur Attraktivität des Car-Sharings bei. Es wird so ein Anreiz geben, auf die Anschaffung eines eigenen Kfz zu verzichten und stattdessen gezielt Car-Sharing zu nutzen.“<sup>9</sup>

## **II. Derzeit vorbereitete „Verkehrsblattlösung“**

Nachdem der Entwurf von 2007 nicht weiter verfolgt wurde<sup>10</sup>, erfolgte ein neuer gesetzgeberischer Anlauf nach einem Antrag der SPD-Fraktion vom 23. 02. 2010<sup>11</sup> und einem weiteren Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 06. 10. 2010.<sup>12</sup> Das BMVBS beabsichtigt, ohne eine Änderung des StVG oder der StVO entsprechende Zusatzzeichen im Verkehrsblatt zu veröffentlichen, um Parkflächen für Car-Sharing-Fahrzeuge anordnen zu können<sup>13</sup> (sog. „Verkehrsblattlösung“).

Dabei ist folgende Definition des Car-Sharing-Fahrzeugs vorgesehen:

„Kraftfahrzeuge, die einer unbestimmten Anzahl von Fahrerinnen und Fahrern auf der Grundlage einer Rahmenvereinbarung zur selbstständigen Nutzung nach einem die Energiekosten mit einschließenden Zeit- und/oder Kilometertarif angeboten werden.“<sup>14</sup>

Mit dieser Definition wäre eine hinreichende Abgrenzung der modernen Verkehrsdienstleistung Car-Sharing mit ihren nachhaltigen Effekten von anderen Verkehrsformen und -teilnehmern erreicht. Der in der Definition zum Ausdruck kommende (mit dem Zeit- und/oder Kilometertarif und den darauf bezogenen Energiekosten verbundene) Umweltaspekt stellt ein wesentliches Alleinstellungsmerkmal des Car-Sharings dar.<sup>15</sup>

---

<sup>9</sup> zit. nach o. Fn. 8

<sup>10</sup> s. o. Fn. 8

<sup>11</sup> BT-Drs. 17/781

<sup>12</sup> BT-Drs. 17/3208

<sup>13</sup> Bericht der Bundesregierung hinsichtlich des Sachstandes der Änderungen von Rechtsnormen im Hinblick auf Car-Sharing, Anlage zum Schreiben des BMVBS an den Vorsitzenden des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 29. 01.13, S. 1

<sup>14</sup> Bericht der Bundesregierung, a. a. O., S. 1

<sup>15</sup> so auch Bericht der Bundesregierung, a. a. O., S. 1

### **III. Entschließung des Bundesrates vom 05. Juli 2013**

Nachdem es bislang auf Bundesebene nicht zu nennenswerten gesetzgeberischen Fortschritten kam, hat der Bundesrat in seiner 912. Sitzung am 5. Juli 2013 eine Entschließung „für verbesserte Bedingungen des Angebots von Car-Sharing in Städten und Gemeinden durch gesetzliche Maßnahmen“ gefasst, mit der er die Bundesregierung erneut bittet, zeitnah Regelungen vorzulegen, die eine Vereinfachung und Stärkung der Nutzung von Car-Sharing in Städten und Gemeinden zum Ziel haben<sup>16</sup>. Aus Sicht des Bundesrates ist es dafür insbesondere notwendig, eine rechtssichere und den Praxiserfordernissen entsprechende Ausweisungsmöglichkeit von Car-Sharing-Stellplätzen im öffentlichen Straßenraum mit einem an die Ausweisung von Taxi-Halteständen angelehnten Verkehrszeichen vorzusehen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, Möglichkeiten anbieterspezifischer Ausweisungen zu prüfen.<sup>17</sup>

#### **E. Besondere Problematik der stationsbasierten Car-Sharing-Angebote**

Die stationsbasierten Car-Sharing-Modelle bilden die historische Basis der aktuellen Entwicklungen und machen bundesweit bei den Teilnehmern mit 3/5 (270.000 von 453.000) den größeren Marktanteil aus<sup>18</sup>. Dieses Gewicht wird noch deutlicher, wenn man die räumliche Verbreitung der Car-Sharing-Angebote in deutschen Gemeinden berücksichtigt: Während 363 Gemeinden derzeit über ein stationsbasiertes Car-Sharing-Angebot verfügen, findet man ein stationsunabhängiges Angebot nur in etwa 12 Kommunen.

Die oben unter D II. dargestellte „Verkehrsblattlösung“ (durch Verkehrsschild angeordnete Parkplätze oder kleiner Parkzonen für ausgewiesene Car-Sharing-Fahrzeuge) würde im Ergebnis vorwiegend Car-Sharing-Modellen nicht stationsbasierter Anbieter zugute kommen, die schon bisher, rechtlich unproblematisch, ohne gesonderte Berechtigung/Ausweisung/Beschilderung ihre Fahrzeuge (fast) ausschließlich im öffentlichen Verkehrsraum bereitstellen.

---

<sup>16</sup> BR-Drs. 553/13

<sup>17</sup> s. o. bei Fn. 16

<sup>18</sup> Bundesverband CarSharing e. V., a. a. O., S. 4 f.

Die Fahrzeuge der stationsbasierten Car-Sharing-Anbieter stehen dagegen überwiegend auf (vorwiegend angemietetem) Privatgrund und in Tiefgaragen u. ä., da ihre Organisation eine feste Zuordnung des Fahrzeugs/der Fahrzeuge zu einer bestimmten Station mit bestimmten Stellplätzen erfordert. Die Buchungen erfolgen auf der Basis fester Standorte, die Logistik (Schlüsselzugriff, Übertragung der Fahrdaten) erfolgt bei einigen Anbietern mittels Schlüsseltresoren an den Stationen.

Daher kann die derzeit vorbereitete „Verkehrsblattlösung“ die angestrebten Ziele bei stationsbasierten Car-Sharing-Anbietern nicht erreichen. Die anbieterunabhängige Ausweisung von Car-Sharing-Stellplätzen, angelehnt an die Praxis bei Taxi-Ständen, gewährleistet den insoweit erforderlichen festen, gleich bleibenden Kfz-Standort/Zugriffsort gerade nicht.

Die Attraktivität des stationsbasierten Car-Sharing und der Anreiz, auf ein eigenes Fahrzeug zu verzichten, ist aber gerade in den Ballungsräumen, in den Innenstädten und generell in den Bereichen mit knappen Parkraum dann besonders groß, wenn die einzelnen Nutzer, die häufig im Voraus planen, verbindlich ihr gewünschtes Fahrzeug an einem planbaren Ort buchen, abholen und wieder abstellen können.

Dies ist der Grund, weshalb im vorliegenden Gutachten gerade auch die Möglichkeiten der öffentlichen Hand zur Ausweisung von Parkplätzen zu Gunsten von stationsbasierten Car-Sharing-Angeboten untersucht werden.

## **Teil 2: Rechtslage**

### **A. Verfassungsrechtliche Vorgaben**

#### **I. Gesetzgebungskompetenz**

Die Regelung des Parkens von Fahrzeugen auf öffentlichem Straßengrund gehört zum Bereich des Straßenverkehrs, für den gemäß Art. 74 Nr. 22 GG eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes besteht. Dabei geht das BVerfG davon aus, dass die Länder diesbezüglich von der Gesetzgebung ausgeschlossen sind.

„Art. 74 Nr. 22 GG lässt eine Zuordnung des Abstellens von Kraftfahrzeugen auf öffentlichen Straßen sowohl zum Bereich des Straßenverkehrsrechts als auch zu demjenigen des Wegerechts nicht zu. Eine solche Überlagerung widerspräche der in der deutschen Rechtsentwicklung - jedenfalls dem Anspruch nach - stets aufrechterhaltenen strikten Trennung zwischen den beiden Sachbereichen. Sie stünde auch in Widerspruch zu der besonders in Art. 70 Abs. 2 GG deutlich werdenden Abgrenzungsfunktion der Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse unter dem Grundgesetz. Diesem Gefüge ist eine "Doppelzuständigkeit", auf deren Grundlage Bund und Länder ein und denselben Gegenstand gleichzeitig in unterschiedlicher Weise gesetzgeberisch regeln könnten, fremd (vgl. BVerfGE 36, 193 (202 f.))“<sup>19</sup>.

Parken ist nach dem Verständnis des BVerfG ein ausschließlich straßenverkehrsrechtlicher Vorgang, der allerdings nur die zugelassenen und betriebsbereiten Fahrzeuge umfasst:

„Bei dieser verfassungsrechtlichen Lage fallen die Fragen, die mit dem Abstellen von betriebszugelassenen, betriebsfähigen und konkret "betriebsgewidmeten" Kraftfahrzeugen auf öffentlichen Straßen zusammenhängen, vollständig und ausnahmslos in den Regelungsbereich des Straßenverkehrsrechts, gleichviel, in welcher Weise, an welchem Ort und mit welcher Regelmäßigkeit das Abstellen solcher Fahrzeuge geschieht“<sup>20</sup>.

Dabei geht das BVerfG davon aus, dass der Bundesgesetzgeber das Parken von Fahrzeugen erschöpfend geregelt hat, mit der Folge, dass die Länder am Erlass diesbezüglicher Regelungen gehindert sind.<sup>21</sup> An dieser Rechtslage dürfte auch die nunmehr geltende Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG<sup>22</sup> nichts geändert haben.

---

<sup>19</sup> BVerfGE 67, 299, 320 f. (Hervorhebungen im Original)

<sup>20</sup> BVerfGE 67, 299, 321

<sup>21</sup> vgl. BVerfGE 67, 299, 328

<sup>22</sup> vgl. hierzu Degenhart in Sachs (Hg.), GG, 5. A., Art. 72 Rn. 2, 6 ff.

Dem Bundesgesetzgeber selbst steht es aber von Verfassungs wegen frei, neue Regelungen für das Parken von Car-Sharing-Fahrzeugen oder Car-Sharing-Unternehmen zu schaffen.

## II. Die sog. „Privilegienfeindlichkeit“ des Straßenverkehrsrechts

An einem allgemeinen Grundsatz der „Privilegien-“ oder „Präferenzfeindlichkeit“ des Straßenverkehrsrechts<sup>23</sup> kann eine gesetzliche Neuregelung zugunsten stationsbasierter Car-Sharing-Angebote nicht scheitern.

Der Begriff der Präferenz- oder Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts findet sich weder in der Verfassung noch im einfachen Gesetzesrecht. Auch dem Wortlaut des StVG oder der StVO ist dieser Begriff fremd.

Auch in der BR-Drs. 321/00 (Beschluss) S. 5<sup>24</sup> wird kein absolutes Verbot von Privilegien behauptet, wenn dort ausgeführt wird: „Das Straßenverkehrsrecht ist grundsätzlich privilegienfeindlich, was eine Folge des grundgesetzlich garantierten Gemeingebrauchs ist. Durch die vorgesehene Änderung in § 6 Abs. Nr. 14 StVG wird eine Privilegierung eingeführt, die jedoch auf das unbedingt notwendige Maß eingeschränkt werden muss.“ (Inwieweit die Verfassung tatsächlich „den“ Gemeingebrauch garantiert, soll im Rahmen des vorliegenden Gutachtens dahingestellt bleiben.<sup>25</sup>)

Allerdings meint etwa der 3. Senat des BVerwG in einem Urteil vom 28. 05. 1998 - 3 C 11/97 – BVerwGE 107, 38 – 45 = juris Rn. 35 unter Berufung auf Steiner<sup>26</sup>, die derzeitige Gesamtausrichtung des Straßenverkehrsrechts sei „prinzipiell“ präferenz- und privilegienfeindlich. Bereits die Formulierungen „prinzipiell“ oder „grundsätzlich“

---

<sup>23</sup> vgl. hierzu Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 41. A., § 6 StVG, Rn. 22c; Leue, SVR 2012, 247 ff. (u. H. a. BVerwG NJW 1989, 729, 730); M. Richter, Car-Sharing: Nachhaltig mobil – eine rechtliche Einordnung, 2007, S. 73

<sup>24</sup> vgl. Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 41. Aufl., § 6 StVG, Rn. 22c – Es handelt sich um die Begründung des damaligen Gesetzesentwurfs für die Schaffung von Anwohnerparkzonen.

<sup>25</sup> Der Beschluss des BVerfG (3. Kammer des Ersten Senats) vom 10. 06. 2009 – 1 BvR 198/08 – juris spricht eher gegen eine solche Garantie, wenn dort (a. a. O. Rn. 23) ausgeführt wird, aus Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG könne kein Recht auf Aufrechterhaltung eines bestimmten Gemeingebrauchs abgeleitet werden. Allerdings lässt das BVerfG a. a. O. offen („mag sich ... ergeben“), inwieweit bestimmte Grundrechte einen Anspruch auf Ausübung eines verfassungsrechtlich unbedenklichen Gemeingebrauchs vermitteln.

<sup>26</sup> NJW 1993, 3161, 3164

weisen aber darauf hin, dass jedenfalls in bestimmten Ausnahmefällen bereits das geltende Straßenverkehrsrecht „Privilegien“ kennt. Erst recht gibt es kein generelles „Privilegienverbot“ für künftig neu zu schaffendes Recht, weil das BVerwG seine Aussage ausdrücklich auf die „derzeitige“ Gesamtausrichtung des Straßenverkehrsrechts beschränkt.

Steiner, der vom BVerwG a. a. O. herangezogen wird, stützt sich seinerseits (mit der Anmerkung: „Fast „klassisch“) auf das Urteil des VII. Senats des BVerwG vom 22. 01. 1971 – BVerwG VII C 42.70 - BVerwGE 37, 116 ff. – juris, das Parkverbote mit Ausnahmevorschriften für bestimmte Fahrzeuge einer diplomatischen Mission betraf.

Dort heißt es wörtlich wie folgt:

*„1. Die Anordnung des Parkverbots mit gleichzeitiger Ausnahmeregelung zu Gunsten von Kraftfahrzeugen diplomatischer Missionen ist rechtswidrig, weil die dafür erforderliche Rechtsgrundlage fehlt. § 4 Abs. 1 Satz 1 der Straßenverkehrs-Ordnung ... ermächtigt die Straßenverkehrsbehörden nur dann zum Erlass von Verkehrsverboten oder Verkehrsbeschränkungen, wenn sie aus Gründen der Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs erforderlich sind.*

...

*Besteht in der R-Allee in Bad G., die durch eine reine Wohngegend führt, nur ein auf die diplomatischen Missionen und die Anlieger beschränktes Parkbedürfnis, so bedarf es keines Parkverbots, um den diplomatischen Missionen das Aufstellen ihrer Kraftfahrzeuge in der Nähe des Kanzleigebäudes zu ermöglichen. Sie werden dann in der Regel, wenn nicht in unmittelbarer Nähe, so doch in angemessener Entfernung Parkraum finden. Ist dagegen der zum Parken zur Verfügung stehende Raum in der R-Allee derart begrenzt, dass bei den häufigen Fahrten, die bei diplomatischen Missionen üblicherweise durchzuführen sind, die dafür eingesetzten Kraftfahrzeuge nicht mehr bei der Rückkehr vor oder in der Nähe des Kanzleigebäudes einen Parkplatz finden, dient ein auf die Freihaltung*

*von Parkraum gerichtetes Parkverbot nicht der Leichtigkeit des Verkehrs, sondern allein der Bereitstellung einer begrenzten Verkehrsfläche zu Gunsten bestimmter Kraftfahrzeuge.*

*Da die umherfahrenden, einen Parkplatz suchenden CD-Fahrzeuge die Leichtigkeit des Verkehrs in gleicher Weise wie andere Fahrzeugführer auf der Suche nach einem Parkplatz beeinträchtigen, - ein Vorgang übrigens, der bei der heutigen Verkehrsdichte und der Knappheit an Parkraum nicht zu vermeiden ist -, kann eine Privilegierung der CD-Fahrzeuge gegenüber anderen Kraftfahrzeugen nicht aus dem Gesichtspunkt der Leichtigkeit des Verkehrs gerechtfertigt werden“ (BVerwG a. a. O. juris Rn. 17, 19.).*

Auch aus diesen Ausführungen lässt sich aber, genau besehen, kein Postulat einer generellen Präferenz- oder Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts herleiten. Vielmehr beinhalten sie den rechtsstaatlichen Grundsatz der Erforderlichkeit einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bei Eingriffen in grundrechtsrelevante Bereiche einerseits sowie das Erfordernis eines sachlichen Differenzierungsgrundes im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG und der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes andererseits.

Gesetz- und Ordnungsgeber haben, wie stets beim Erlass von Neuregelungen, den Vorrang der Verfassung (Art. 20 Abs. 3 GG) zu beachten. Dies betrifft vor allem die Grundrechte und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

### **III. Art. 3 Abs. 1 GG**

Was den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) betrifft, so liegt eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung nicht vor, wenn Car-Sharing-Fahrzeuge oder Car-Sharing-Unternehmen gegenüber anderen Verkehrsteilnehmern beim Parken „bevorzugt“ werden, um dadurch den (fließenden und ruhenden) Kfz-Verkehr zu reduzieren und die Umwelt zu schonen.

Als Vergleichsfälle kommen insbesondere die bereits im geltenden Recht vorgesehenen Regelungen für Behindertenparkplätze (§ 45 Abs. 1b Nr. 2 StVO) und Anwohnerparkzonen (§ 45 Abs. 1b Nr. 2a StVO) in Betracht. Durchgreifende

verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese „Privilegien“ wurden bislang, soweit ersichtlich, nicht erhoben.

Die Zuweisung eines individuellen Schwerbehindertenparkplatzes steht im pflichtgemäßen Ermessen der Straßenverkehrsbehörde, das der Behinderte auf Ermessensfehler überprüfen lassen kann. Bei der Ausübung des Ermessens sind sowohl Art und Umfang der Behinderung, die Fortbewegungsmöglichkeiten des Behinderten und sein Angewiesensein auf ein Kraftfahrzeug als auch die örtlichen Gegebenheiten, die Verkehrssituation und der Parkraumbedarfs der Allgemeinheit im jeweiligen Einzelfall zu berücksichtigen, insbesondere auch die Möglichkeit, den Wagen in einer eigenen Garage abzustellen.<sup>27</sup>

Dementsprechend ist auch eine ermessensfehlerfreie und mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbare Entscheidung über die jeweilige Einrichtung von Car-Sharing-Stellplätzen möglich.

Dies wird noch deutlicher, wenn man die geltenden Regelungen des Anwohnerparkens betrachtet. Ziel dieser Regelung war zusammengefasst die attraktivere Gestaltung innerstädtischer Wohngebiete.<sup>28</sup>

Der rechtliche Status der Parkflächen wird durch Anordnung Ihrer Reservierung nicht berührt; sie stehen weiterhin im Gemeingebrauch. Bei der Parkvorsorge handelt es sich um eine Beschränkung der Ausübung des Gemeingebrauchs zu Gunsten Dritter in Form der Sonderparkberechtigungen.<sup>29</sup>

Dem steht nicht entgegen, dass der Gemeingebrauch allgemeiner Gebrauch ist. Aus der „jedermann“ eröffneten Teilnahme auch am gemeingebrauchlichen Parken folgt kein Anrecht, auf wegerechtlichen-öffentlichen Parkflächen an jeder Stelle parken zu können; auch bei der Parkraumreservierung soll den Berechtigten nicht eine individuell bestimmte Fläche zur ausschließlichen Parknutzung zugewiesen werden.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl. 2010, Rn. 758 m. w. N.

<sup>28</sup> vgl. z.B. Berr/Hauser/Schäpe, Das Recht des ruhenden Verkehrs, 2005, S. 177, Rn. 470, m. w. N.

<sup>29</sup> Kodal, Straßenrecht - Handbuch, 7. Aufl., S. 752, Rn. 61.2

<sup>30</sup> Kodal, a. a. O.



Die Bevorrechtigung der Bewohner städtischer Quartiere durch Parkraumreservierung verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz. Die nach dieser Vorschrift erlaubte sachgerechte Differenzierung ergibt sich daraus, dass die innerstädtische Wohnbevölkerung von der Parkraumnot in stärkerem Maße betroffen ist als der Besucherverkehr. Maßnahmen der Parkvorsorge können jedoch leicht in den Bereich anderer verfassungsrechtlicher Grenzziehungen geraten; sie bedürfen deshalb in der Praxis einer sorgfältigen Planung aufgrund einer genauen Prüfung der Verkehrsverhältnisse in dem Gebiet, in dem sie durchgeführt werden sollen. Aus den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit folgt, dass Sonderparkberechtigungen im Einzelfall nur angeordnet werden dürfen, wenn und soweit hierfür ein echtes Bedürfnis besteht und der Parkraummangel anderweitig, zum Beispiel durch Schaffung zusätzlicher Parkflächen, nicht beseitigt werden kann. Dem verdrängten ruhenden Verkehr müssen Parkmöglichkeiten in angemessenem Umfang erhalten bleiben.<sup>31</sup>

Diese Überlegungen lassen sich auch auf die Anordnung von Parkberechtigungen für Car-Sharing-Fahrzeuge übertragen.

Schließlich stellen unter den gegebenen, oben bereits dargelegten Effekten des bestehenden (und wachsenden) Car-Sharing-Markts, der Entlastung des innerstädtischen Fahr- und Parkverkehrs, insbesondere den Erfahrungswerten von bis zu 10 wegfallenden oder nicht angeschafften Privat-Pkw je bereit stehendem Car-Sharing-Fahrzeug, die hierdurch zu erzielende

- Reduzierung des Bedarfs von Parkflächen
- Reduzierung des Parksuchverkehrs und damit die
- Entlastung der innerstädtischen Bereiche von Lärm, Abgas, Feinstaub etc.

ausreichende sachliche Gründe für eine Regelung von Parkbevorrechtigungen von Car-Sharing-Fahrzeugen im Rahmen des Straßenverkehrsrechts dar.

Wie bei Parkplätzen, die für behinderte und blinde Personen reserviert werden können, handelt es sich beim Bedarf für auszuweisende Parkplätze zu Gunsten von Car-Sharing-Organisationen um kleinräumige Maßnahmen, die nicht kleinere

---

<sup>31</sup> Kodal, a. a. O., S. 752, Rn. 61.3

Quartiere, nicht einmal kleinere Straßen oder Straßenseiten umfassen, sondern jeweils nur Parkplätze in maximal einstelliger Zahl an einem bestimmten Standort.

Bei entsprechend geschaffener gesetzlicher Grundlage unter Beachtung der Grundsätze der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit können bestimmte Parkflächen auch bestimmten Benutzern vorbehalten werden.

Die sog. Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts steht dem, wie bereits dargelegt, nicht entgegen.

Anders als im oben erörterten Fall BVerwGE 37, 116 ff. gibt es bei der Nutzung der Parkflächen durch Car-Sharing-Fahrzeuge einen klaren straßenverkehrsrechtlichen Effekt durch die Verbesserung der Leichtigkeit des Verkehrs und einen klaren umweltschonenden Effekt durch die Einsparung von Parkraum und Reduzierung des ruhenden und fließenden Verkehrs.

Gerade die Konzepte der stationsgebundenen Car-Sharing-Organisationen reduzieren aufgrund der eintretenden Synergie-Effekte (z. B. Abschaffung eines eigenen Kfz) sowohl generell die Zahl der innerstädtisch genutzten Kraftfahrzeuge und Parkplätze als auch den Verkehr, z. B. den in diesem Kontext völlig wegfallenden Parksuchverkehr.

Die Tatsache, dass im Vergleich zu den stationsunabhängigen Anbietern die stationsbasierten Car-Sharing-Unternehmen ihren Mitgliedern ein hohes Maß an (auch frühzeitiger) Planbarkeit bezüglich der Verfügungsbefugnis eines konkreten Fahrzeugs, des Orts der Abholung und des gesicherten Rückgabeortes gewährleisten, wird die Bereitschaft zu einem Verzicht auf ein eigenes Fahrzeug deutlich gesteigert.

Buchungen der Mitglieder bei den stationsbasierten Car-Sharing-Anbietern erfolgen oft Wochen oder auch Monate vor dem gewünschten Nutzungszeitraum. Der Verzicht auf das eigene Auto steht in unmittelbarem Zusammenhang damit, dass die Mitglieder erwarten, bei rechtzeitiger Planung aus einem Pool von Fahrzeugen das bedarfsgerechte Kfz an konkreten Standorten (planbar z.B. in Nähe des Wohnsitzes oder der Arbeitsstätte) in Anspruch nehmen zu können.

Die straßenverkehrsrechtliche Zur-Verfügung-Stellung von Parkmöglichkeiten für Car-Sharing-Fahrzeuge ohne konkrete Zuordnung zu einem bestimmten Kfz oder einem bestimmten Car-Sharing-Unternehmen hat Nachteile hinsichtlich der Erforderlichkeit und Geeignetheit, was die stationsbasierten Car-Sharing-Unternehmen betrifft.

Die Nutzung und das eventuelle kurzzeitige Festhalten eines georteten Fahrzeugs bis zum Eintreffen am Fahrzeug bei den stationsunabhängigen Car-Sharing-Anbietern basieren auf GPS-gesteuerter Ermittlung des Fahrzeugstandorts und entsprechenden Kommunikationskonzepten (Handy) mit ihren Mitgliedern/Kunden über Abholstandort und Rückgabemodus. Insoweit können diese Unternehmen sowohl am normalen Parkraumangebot im Rahmen des Gemeingebrauchs teilnehmen (in Gebieten mit oder ohne Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung) und würden im Rahmen der derzeit geplanten „Verkehrsblatlösung“ zusätzlich reservierte Parkflächen in Anspruch nehmen, was für sie sinnvoll, aber nicht notwendig ist.

Den stationsbasierten Car-Sharing-Unternehmen würde die „Verkehrsblatlösung“ aber keine verlässliche Nutzung gewährleisten.

Den Mitgliedern stationsbasierter Car-Sharing-Anbieter kann insoweit nicht gewährleistet werden, dass ihr gebuchtes Fahrzeug im reservierten öffentlichen Straßenraum stehen wird oder dass es bei Fahrtende an einem bestimmten Ort (z.B. dem Abholort, meist in der Nähe der Wohnung oder der Arbeitsstelle) zurückgegeben werden kann. Denn eine dann nur allgemein bestehende Berechtigung für Car-Sharing-Fahrzeuge wird in Bereichen mit hohem Parkdruck oft dazu führen, dass bestimmte Stationen „voll“ sind.

Unabhängig davon ist die Logistik einiger stationsbasierter Car-Sharing-Anbieter auf die Anbringung von Schlüsseltresoren oder Dienstleistungsautomaten ausgerichtet<sup>32</sup>, was letztlich eine verbindliche, planbare Parkmöglichkeit in Reichweite dieser Infrastruktur erfordert.

---

<sup>32</sup> H.-G. Schulze, BB 2013, 195, 196

Die ohne Anbieterzuordnung gekennzeichneten Car-Sharing-Parkplätze würden in Gebieten mit hohem Parkdruck (also nahezu immer) konkurrierenden Anbietern einen „Konkurrenzkampf“ um die Stellplätze aufzwingen, in dem die stationsbasierten Unternehmen mit ihren organisatorischen Erfordernissen deutlich benachteiligt würden.

Deshalb bestehen auch sachliche Gründe – und damit gesetzgeberischer Spielraum – für eine Regelung zur Ausweisung von Parkflächen im Rahmen des Straßenverkehrsrechts ausschließlich zu Gunsten bestimmter Car-Sharing-Anbieter. Die Kennzeichnung und Zuordnung solcher Park-Flächen muss indessen den ordnungsrechtlichen Grundsätzen der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit entsprechen und diskriminierungsfrei und wettbewerbsneutral sein.<sup>33</sup>

Die Entwicklung der bisher eindeutig stationsunabhängigen Car-Sharing-Anbieter deutet in Einzelfällen darauf hin, dass für diese in besonderen Situationen ebenso feste Car-Sharing-Stationen eingerichtet werden, wie z. B. bei der Gestaltung der Mobilstationen in Hamburg in Zusammenarbeit mit der Hamburger Hochbahn. Insofern würden in diesen Situationen auch die größtenteils stationsunabhängigen Angebote von der skizzierten Regelung profitieren.

Folgt die straßenverkehrsrechtliche Anordnung aber den oben genannten Erfordernissen, liegt kein Fall des Verstoßes gegen den sog. Grundsatz der Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts vor<sup>34</sup>, sondern eine Maßnahme, die aufgrund der besonderen positiven Effekte des Car-Sharing Entlastungswirkung auf den (ruhenden und fließenden) Straßenverkehr in den Ballungsräumen deutscher Städte ausübt.

Diese Wirkungen schließen eine gesetzliche Regelung des Car-Sharing-Parkens nicht etwa deshalb aus, weil sie nicht das originäre Ziel der Einrichtung von Car-Sharing-Stationen seien und zusätzlich auch Ziele des Umweltschutzes und der Städteverkehrsplanung tangieren<sup>35</sup>. Der Gesetzgeber ist dazu befugt, die Verbesserung des fließenden und ruhenden Verkehrs zu regeln. Dass sich hierbei

---

<sup>33</sup> vgl. Leue, SVR 2012, 247, 248

<sup>34</sup> a. A. Leue, a. a. O., 249

<sup>35</sup> zu eng insoweit M. Richter, a. a. O. S. 75

positive Effekte im Hinblick auf andere öffentliche Interessen ergeben unterstreicht nur die Berechtigung zur gesetzgeberischen Initiative.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die sogenannte Privilegierung nicht unmittelbar einer einzelnen konkreten Person eingeräumt wird, sondern einer Vielzahl von potentiellen Nutzern, die eine Teil-Öffentlichkeit im Straßenverkehr repräsentieren und - insoweit auch im öffentlichen Interesse - auf ein eigenes Fahrzeug verzichten.

Sachlich ist eine solche „Privilegierung“ damit auch dadurch gerechtfertigt, dass aufgrund der Synergieeffekte des Car-Sharing-Angebots, insbesondere des Verzichts der Car-Sharing-Nutzer auf ein eigenes Kfz, mehr Parkplätze für die Allgemeinheit zur Verfügung stehen.<sup>36</sup>

Dem „Privileg“ eines für die Allgemeinheit nicht zugänglichen Parkplatzes steht somit, wie bereits dargelegt, der Vorteil der Entlastung der öffentlichen Verkehrs- und Parkflächen um potentiell neun Fahrzeuge gegenüber.

## **B. Konkrete Gesetzgebungsvorschläge auf bundesrechtlicher Ebene**

In § 6 StVG i. V. m. § 45 StVO ist eine Ausweisung von Parkplätzen für Car-Sharing-Fahrzeuge oder Car-Sharing-Organisationen bislang nicht vorgesehen, weder allgemein noch in zugeordneter oder gegen Fremdnutzung geschützter Form. Ohne eine Änderung von § 6 Abs. 1 StVG ist die Einrichtung von Car-Sharing-Stationen im öffentlichen Straßenraum daher nicht möglich.<sup>37</sup> Der Bundesgesetzgeber ist aber, wie dargelegt, nicht gehindert, eine derartige Änderung vorzunehmen.

Denkbar ist daher eine Erweiterung des Katalogs in § 6 Abs. 1 StVG durch Aufnahme z. B. einer Ziff. 14 a mit der Möglichkeit, das Halten und Parken zu beschränken und Parkmöglichkeiten zugunsten von Car-Sharing-Fahrzeugen zu schaffen. Damit wird der Weg eröffnet, auch die StVO zu erweitern und zu ergänzen.

---

<sup>36</sup> vgl. a. Schulze, BB 2013, 195, 197

<sup>37</sup> so auch M. Richter, a. a. O., S. 74.

§ 45 Abs. 1b StVO könnte danach durch eine Nr. 2b erweitert werden, wonach die Straßenverkehrsbehörden

im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für ausgewiesenen Car-Sharing-Fahrzeuge in der Nähe von zentralen oder wichtigen Verkehrsknotenpunkten, bei Bedarf in Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte oder in Bereichen von Wohn- und Arbeitsstätten mit Parkraummangel

die notwendigen Anordnungen treffen können.

Anlage 3 zu § 42 Abs. 2 StVO kann insoweit durch ein Schild „Parken nur für Car-Sharing Fahrzeuge mit Ausweis“ ergänzt werden.

Die Kennzeichnung der Car-Sharing-Fahrzeuge kann mit Hilfe zu beantragender Ausweise erfolgen, die im Fahrzeug angebracht werden müssen, wie in der bisher geplanten „Verkehrsblattlösung“ vorgesehen, z.B. konkret fahrzeugbezogen oder flexibler, konkret stationsbezogen.

Eine faktische, z. B. bauliche Sicherung der gewährten Parkbevorrechtigung kann, u.a. zur Vermeidung von Überwachungsaufwand, Abschlepperfordernissen usw., durch (umklappbare oder versenkbare) Verkehrseinrichtungen erfolgen.

Dies erfordert u. U. eine Änderung des § 43 Abs. 1 Satz 1 StVO und/oder eine Erweiterung der Anlage 4 zu § 43 Abs. 3 StVO um eine entsprechende Verkehrseinrichtung (umklappbare / versenkbare Sperrpfosten oder Baken). Nach derzeit geltendem Recht ist eine faktische, z.B. bauliche Sicherung von für Car-Sharing vorgesehenen Stellplätzen nicht möglich. Insbesondere sind z. B. die in § 43 Abs. 1 Satz 1 StVO erwähnten Sperrpfosten nicht in Anlage 4 aufgenommen. Anlage 4 definiert die Verkehrseinrichtungen des Abs. 1 Satz jedoch abschließend (vgl. § 43 Abs. 3 Satz 1 StVO).

Bei einem entsprechenden Gestaltungswillen bieten das StVG und die StVO den Straßenverkehrsbehörden somit umfassende Möglichkeiten, bedarfsgerecht und einzelfallbezogen rechtlich und tatsächlich geschützte Parkmöglichkeiten für Car-Sharing-Fahrzeuge zu schaffen, inklusive eventueller Verwaltungsgebühren für die Fahrzeug-Ausweise, deren Befristung oder ähnlicher Steuerungsmaßnahmen zur

Vermeidung von Fehlentwicklungen. Die Anforderungen und Rahmenbedingungen kann die Bundesregierung hierbei mit Zustimmung des Bundesrats in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) vorgeben.

## **C. Möglichkeiten nach den geltenden Straßengesetzen der Länder**

### **I. Abgrenzung von Gemeingebrauch und Sondernutzung**

Das Parken im öffentlichen Straßenraum wird allgemein nicht als Sondernutzung, sondern als Ausübung des Gemeingebrauchs angesehen, auch dann, wenn dadurch die Unterbringung in einer Garage ersetzt wird und die Straße als Ersatz für den fehlenden Parkplatz zweckentfremdet scheint.<sup>38</sup>

Selbst das Dauerparken gilt daher als „gemeingebrauchlicher Vorgang“<sup>39</sup>, sofern das Fahrzeug betriebsbereit und zugelassen ist, also jederzeit in Betrieb genommen werden kann und zu keinem anderen Zweck als dem der späteren Inbetriebnahme abgestellt ist<sup>40</sup>

Nach der Rechtsprechung des BVerwG und u. a. des BayVGH liegt auch dann Gemeingebrauch vor, wenn Fahrzeuge vorwiegend zum Zweck des Verkaufens oder von einer Verleihfirma zum Zweck des Vermietens auf öffentlichen Straßen abgestellt werden.<sup>41</sup>

Dem Einwand, die Inbetriebnahme der Fahrzeuge hänge bei einer Autovermietungsfirma nicht von dem Willen der Firma, sondern wesentlich von deren Kunden ab, hält das BVerwG<sup>42</sup> entgegen, „dass es für die vorauszusetzende Teilnahme der aufgestellten Kraftfahrzeuge am Straßenverkehr nicht entscheidend ist, ob sie vom Fahrzeughalter (persönlich oder durch angestellte Kraftfahrer) oder von anderen Personen in Bewegung gesetzt werden.“<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> vgl. nur Wiget in Zeitler, Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, Art. 14 Rn. 27 m. w. N. (Bearbeitung: November 2012)

<sup>39</sup> Wiget a. a. O.

<sup>40</sup> Wiget a. a. O. m. zahlreichen N. d. Rspr.

<sup>41</sup> Wiget a. a. O., Rn. 29 m. w. N.

<sup>42</sup> wie bereits der BayVGH als Vorinstanz, vgl. BVerwG, Urt. v. 03. 06. 1982 – 7 C 73/79 = NJW 1982, 2332 ff. = juris Rn. 13

<sup>43</sup> BVerwG a. a. O.

Nach Auffassung des BVerwG<sup>44</sup> ist es für die straßenverkehrsrechtliche Zulässigkeit und damit für den Gemeingebrauch ohne Bedeutung, ob die Straße aus privaten oder geschäftlichen Gründen benutzt wird. Entscheidend sei allein, dass sie zum Zwecke des (fließenden oder vorübergehend ruhenden) Verkehrs benutzt wird<sup>45</sup>.

Die gegenteilige Auffassung, die in der Vergangenheit vom Bayerischen Obersten Landesgericht (BayObLG) vertreten wurde<sup>46</sup>, konnte sich offensichtlich nicht durchsetzen. Das BVerwG lehnt sie ausdrücklich mit der Begründung ab, das BayObLG verkenne, dass der Autovermieter das „gewerbliche Instrument der Vermietung und das deshalb veranlasste Bereitstellen der Kraftfahrzeuge auf der Straße“ lediglich dazu nutze, „die von vornherein bezweckte Wiederinbetriebnahme der Kraftfahrzeuge als Verkehrsmittel zu erreichen“. Dieses Instrument könne daher diesen Verkehrszweck „nicht verdrängen“.<sup>47</sup>

Als Zwischenergebnis ist daher festzuhalten, dass nach der herrschenden Auffassung auch das Parken von Car-Sharing-Fahrzeugen im öffentlichen Straßenraum keine Sondernutzung darstellt, sondern als erlaubnisfreier Gemeingebrauch einzustufen ist.

Fraglich ist, ob sich an dieser rechtlichen Qualifizierung im Ergebnis etwas ändert, wenn die Parkplätze, auf denen die Car-Sharing-Fahrzeuge parken, gegen Fremdnutzer durch bauliche Vorkehrungen besonders gesichert sind. Dies dürfte jedoch nicht der Fall sein.

Ebenso wie die Errichtung von Parkplätzen oder Parkflächen als solchen<sup>48</sup> ist auch deren bauliche Sicherung für die Abgrenzung zwischen Gemeingebrauch und Sondernutzung nicht relevant. Zwar werden durch die baulichen Vorkehrungen – faktisch – Fremdnutzer von der Ausübung des Gemeingebrauchs ausgeschlossen. Auch in diesem Fall wird die Straße aber zum Zweck des (vorübergehend)

---

<sup>44</sup> BVerwG a. a. O.; Wiget a. a. O. Rn. 29

<sup>45</sup> BVerwG a. a. O. Dafür, dass die Kraftfahrzeugvermietungsfirma im entschiedenen Fall auch diesen Zweck verfolgt habe, beruft sich das BVerwG auf die „Feststellungen des Berufungsgerichts“.

<sup>46</sup> so ausdrücklich für Autovermietung BayObLG, Beschluss vom 11. 06. 1979 = VRS 57, 318 = DöV 1979, 722; vgl. a. die Nachweise der Rspr. des BayObLG bei Wiget a. a. O., Art. 14 Rn. 29

<sup>47</sup> BVerwG a. a. O.

<sup>48</sup> vgl. hierzu Wiget a. a. O., Art. 18 Rn. 51 – Stichwort „Parkplatz“ (Bearbeitung: Januar 1996)



ruhenden Verkehrs, also im Rahmen des Gemeingebrauchs benutzt. Der Parkvorgang als solcher wird dadurch nicht zur Sondernutzung.

## II. Teileinziehung<sup>49</sup>

So haben zwar auch die Car-Sharing-Betreiber und -Nutzer den Vorteil, dass sie erlaubnisfrei und ohne Entrichtung einer Gebühr im öffentlichen Straßenraum parken dürfen. Da jedoch insbesondere in den städtischen Zentren Knappheit an geeignetem Parkraum besteht, entsteht ein Bedürfnis nach Ausweisung spezieller Parkflächen insbesondere für stationsbasierte Car-Sharing-Angebote, die auch gegen Fremdarker zu schützen sind. Fraglich ist, ob dieses Ziel durch eine teilweise Einziehung (beschränkte Entwidmung) der jeweiligen Straßenflächen erreicht werden kann. Entsprechend zu prüfende Rechtsgrundlagen finden sich in den Straßengesetzen der einzelnen Bundesländer.

So kann beispielsweise gemäß Art. 8 Abs. 1 Satz 2 des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes (BayStrWG) die Teileinziehung einer Straße angeordnet werden, wenn überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls für eine nachträgliche Beschränkung der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten, - zwecke oder –zeiten sprechen.

Im Ergebnis dürfte hier aber „das dem Straßen- und Wegerecht eigentümliche Verbot personenbezogener Widmungsbeschränkungen“<sup>50</sup> entgegenstehen. Zulässig sind danach nur objektive Widmungsbeschränkungen, die sich an allgemeinen sachlichen Kriterien orientieren; subjektive Widmungsbeschränkungen werden dagegen als nicht vereinbar mit dem Wesen des jedermann zustehenden Gemeingebrauchs und mit dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) angesehen.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Zur Terminologie: Unter Teileinziehung versteht man im Straßenrecht die Beschränkung der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten, - zwecke oder –zeiten (s. o.). Wird die Straße vollständig dem öffentlichen Verkehr entzogen, handelt es sich um eine Volleinziehung. Demgegenüber wird in der Literatur (so beispielsweise von M. Richter, a. a. O., S. 86 ff.) auch dann von einer nur „partiellen“ Entwidmung gesprochen, wenn nur ein bestimmter Parkplatz dem Gemeingebrauch entzogen wird, nicht aber beispielsweise Fahrbahnen und sonstige Straßenbestandteile. Da der Gemeingebrauch auch in diesem Fall völlig beseitigt wird, handelt es sich aber richtigerweise um eine vollständige Entwidmung oder Einziehung.

<sup>50</sup> Häußler in Zeitler, Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, Art. 8 Rn. 21 (Bearbeitung: März 2010)

<sup>51</sup> VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 15. 04. 2004 - 5 S 682/03 – juris Rn. 42 u. H. a. Sieder/Zeitler/Kreuzer/Zech, Bayerisches Straßen- und Wegegesetz, Art. 6 Rdnr. 38 ff.; Lorenz, Landesstraßengesetz Baden-Württemberg, § 5 Rdnr. 44; Nagel, Straßengesetz für Baden-Württemberg, § 5 Rdnr. 21.

Danach soll zwar die Beschränkung der Widmung hinsichtlich des Kraftfahrzeugverkehrs etwa auf Anlieger- und Lieferantenverkehr zulässig sein<sup>52</sup>, nicht aber die Beschränkung zugunsten eines bestimmten Anliegers oder Lieferanten.

### III. vollständige Einziehung (Entwidmung)

Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayStrWG und viele andere Landesstraßengesetze erlauben die Einziehung<sup>53</sup> einer Straße nicht nur dann, wenn sie jede Verkehrsbedeutung verloren hat, sondern auch für den Fall, dass „überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls“ vorliegen.

Die zuständige Behörde hat bei ihrer Entscheidung über die Einziehung (Entwidmung) eine Abwägung aller betroffenen öffentlichen und privaten Interessen durchzuführen. Inwieweit diese Abwägung eine vollständige Einziehung (Entwidmung) im Ergebnis trägt, ist eine Frage des Einzelfalls. Es ist jedoch eine erhebliche Zahl von Fallgestaltungen denkbar, in denen umweltpolitische, verkehrspolitische und städtebauliche Erwägungen eine vollständige Einziehung (Entwidmung) tragen können. Auch das oben bereits dargelegte öffentliche Interesse an Car-Sharing ist als Grundlage für eine Einziehung nach den geltenden Straßengesetzen geeignet.

Soweit in einzelnen Bundesländern die Möglichkeit der Einziehung bei „öffentlichem Interesse“ oder „überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls“ noch nicht besteht, wäre allerdings eine entsprechende Gesetzesänderung durch den jeweiligen Landesgesetzgeber geboten.

Schließlich kann die öffentliche Hand (Bund, Länder, Gemeinden) Grundstücke, die in ihrem Eigentum stehen, aber nicht für den öffentlichen Verkehr gewidmet sind, auch auf **privatrechtlicher** Grundlage (durch Miet- oder Pachtverträge) als Parkflächen für Car-Sharing-Unternehmen zur Verfügung stellen. Dabei kann auch eine bauliche Sicherung vereinbart werden.

---

<sup>52</sup> vgl. zum Meinungsstand Häußler a. a. O., Art. 8 Rn. 18, 21 m. w. N. (Bearbeitung: März 2010)

<sup>53</sup> zur Terminologie vgl. Fn. 49

Soweit Grundstücke, die derzeit noch für den öffentlichen Verkehr gewidmet sind, als Car-Sharing-Parkflächen benötigt werden, kann nach den soeben dargelegten Grundsätzen eine vollständige Einziehung (Entwidmung) dieser Flächen auf der Grundlage des Landesstraßenrechts erfolgen.

### **Teil 3: Zusammenfassung und Ergebnis:**

**1. Die Regelung des Parkens von Fahrzeugen auf öffentlichem Straßengrund gehört zum Bereich des Straßenverkehrs, für den gemäß Art. 74 Nr. 22 GG eine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes besteht.**

**2. Im geltenden Straßenverkehrsrecht ist eine Zuweisung von Parkflächen an Car-Sharing-Betreiber oder Car-Sharing-Fahrzeuge nicht vorgesehen. Allerdings könnte der Bundesgesetzgeber durch eine Änderung des Straßenverkehrsgesetzes den Weg für Neuregelungen in der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) eröffnen, die dann das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) mit Zustimmung des Bundesrates treffen könnte. In der StVO kann dann zum einen eine Rechtsgrundlage zur Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten auch für bestimmte ausgewiesene Car-Sharing-Fahrzeuge geschaffen werden. Zum anderen können zur baulichen Sicherung von Car-Sharing-Parkplätzen besondere Verkehrseinrichtungen wie Sperrpfosten oder Baken eingeführt werden.**

**3. Gesetz- und Ordnungsgeber haben dabei wie auch sonst den Vorrang der Verfassung (Art. 20 Abs. 3 GG) zu beachten. Dies betrifft vor allem die Grundrechte und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Der in Rechtsprechung und Literatur teilweise postulierte Grundsatz der „Privilegienfeindlichkeit“ des Straßenverkehrsrechts hat jedenfalls keinen Verfassungsrang und legt dem Gesetzgeber daher keine Beschränkungen auf.**

**4. Die angestrebten Neuregelungen sind ohne Verletzung der Verfassung realisierbar. Was insbesondere den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) betrifft, so liegt eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung nicht vor, wenn Car-Sharing-Fahrzeuge oder Car-Sharing-Unternehmen gegenüber anderen Verkehrsteilnehmern beim Parken „bevorzugt“ werden, um dadurch den (fließenden und ruhenden) Kfz-Verkehr zu reduzieren und die Umwelt zu schonen.**

5. Schließlich kann die öffentliche Hand (Bund, Länder, Gemeinden) Grundstücke, die in ihrem Eigentum stehen, aber nicht für den öffentlichen Verkehr gewidmet sind, auch auf privatrechtlicher Grundlage (durch Miet- oder Pachtverträge) als Parkflächen für Car-Sharing-Unternehmen zur Verfügung stellen. Dabei kann auch eine bauliche Sicherung vereinbart werden.

6. Zu dem soeben in Zi. 5 genannten Zweck kann auch eine vollständige Einziehung (Entwidmung) von Flächen erfolgen, die derzeit noch für den öffentlichen Verkehr gewidmet sind. Die meisten Landesstraßengesetze lassen insoweit als Voraussetzung ein (überwiegendes) öffentliches Interesse genügen, das aus den bereits genannten Gründen (Verkehrsreduzierung, Umweltschutz usw.) bejaht werden kann. Bundesländer, in denen eine Entwidmung aus Gründen des öffentlichen Interesses noch nicht vorgesehen ist, könnten dem durch eine entsprechende Änderung des jeweiligen Landesstraßengesetzes Rechnung tragen.

München, den 15. 11. 2013

Ulrich Scherer  
Rechtsanwalt und  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Tillo Guber  
Rechtsanwalt und  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht