

# Das Abstellen von Fahrzeugen im öffentlichen Straßenraum zwischen Gemeingebrauch und Sondernutzung

Tagung der Forschungsstelle für  
Verkehrsmarktrecht, 30. Juni 2023

**Dr. Stefan Drechsler**

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Immobilienrecht,  
Infrastrukturrecht und Informationsrecht

**FAKULTÄT FÜR RECHTSWISSENSCHAFT**



Universität Regensburg

## Abstellen von Fahrzeugen als Herausforderung für Städte und Gemeinden

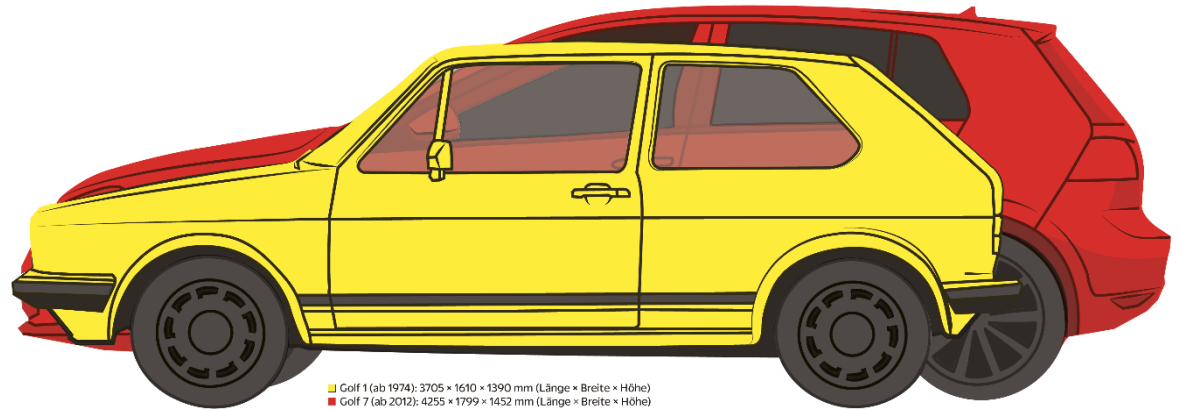


Quelle: <https://www.mittelbayerische.de/archiv/1/tiefgaragen-plaene-am-regensburger-emmeramsplatz-ein-jahr-lang-ist-nichts-passiert-11925737>



Quelle: <https://www.regensburg.de/fm/121/parkraumkonzept-strategiekonzept-parken-in-der-innenstadt.pdf>

## Abstellen von Fahrzeugen als Herausforderung für Städte und Gemeinden



■ Golf 1 (ab 1974): 3705 × 1610 × 1390 mm (Länge × Breite × Höhe)  
■ Golf 7 (ab 2012): 4255 × 1799 × 1452 mm (Länge × Breite × Höhe)

Quelle: <https://magazin.nzz.ch/hintergrund/unsere-autos-werden-immer-groesser-sind-die-parkplaetze-bald-zu-klein-ld.1385224?reduced=true>



Quelle: <https://www.donaukurier.de/archiv/um-8-uhr-ist-das-rennen-entschieden-4758610>

## Rechtliche Einordnung stehender Fahrzeuge im Überblick

### Warten

Vorübergehendes  
Stehen des Fahrzeugs  
+  
Veranlassung durch  
die Verkehrslage oder  
eine Anordnung  
(z. B. an der Ampel  
oder im Stau)

### Halten

„gewolltes“ Stehen  
des Fahrzeugs  
+  
kein Verlassen des  
Fahrzeugs  
+  
nicht länger  
als 3 Minuten

### Kurzzeitparken

„gewolltes“ Stehen  
des Fahrzeugs  
+  
länger  
als 3 Minuten

### Dauerparken

„gewolltes“ Stehen  
des Fahrzeugs  
+  
fortbestehende  
Betriebsbereitschaft  
des Fahrzeugs, aber  
keine zeitliche  
Höchstgrenze

### „Abstellen“ / Lagern

„gewolltes“ Stehen  
des Fahrzeugs  
+  
keine Betriebs-  
bereitschaft  
des Fahrzeugs  
(z. B. keine Zulassung,  
keine technische  
Betriebsbereitschaft)

## Rechtliche Einordnung stehender Fahrzeuge im Überblick

Warten

Halten

Kurzzeitparken

Dauerparken

„Abstellen“  
/ Lagern

Ausübung des Gemeingebrauchs

Kein  
Gemeingebrauch:  
Sondernutzung



## Rechtliche Konsequenzen der Einordnung als Gemeingebrauch

Gemeingebrauch	Sondernutzung
<p>Grundrechtlich geschützter Anspruch auf gleiche Teilhabe aller („jedermann“) am Gemeingebrauch (Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Einschränkungen nur auf gesetzlicher Grundlage</li> <li>➤ Einschränkungen nur mit sachlicher Rechtfertigung</li> </ul>	<p>Anspruch (nur) auf ermessensfehlerfreie Erteilung der Sondernutzungserlaubnis aus dem einfachen Gesetzesrecht (z. B. § 18 Abs. 1 und 2 ThürStrG)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Verbot sachfremder Erwägungen der Behörde (d. h. ohne Verkehrsbezug)</li> </ul>
Grds. Erlaubnisfreiheit	Grds. Erlaubnispflicht (§ 18 Abs. 1 ThürStrG)
Grds. Kostenfreiheit	Grds. Kostenpflicht (§ Abs. 1 ThürStrG)
Regelung der Modalitäten nur durch Instrumente des Straßenverkehrsrechts (StVG, StVO)	Regelung der Modalitäten mit Instrumenten des Straßenrechts (Landesstraßengesetze, z. B. ThürStrG)



## Gemeingebrauch und Sondernutzung

### § 18 Abs. 1 Satz 1 ThürStrG:

„Die Benutzung der Straße über den Gemeingebrauch hinaus ist Sondernutzung.“

- Negative Abgrenzung der Sondernutzung (= kein Gemeingebrauch)

### § 14 Abs. 1 ThürStrG:

„Der Gebrauch der öffentlichen Straße ist jedermann im Rahmen der **Widmung** [...] gestattet (Gemeingebrauch).“

### § 2 Abs. 1 ThürStrG:

„Öffentliche Straßen im Sinne dieses Gesetzes sind diejenigen Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen **Verkehr** gewidmet sind.“

- Gemeingebrauch = Gebrauch der Straße zum Verkehr

## Sondernutzung

z. B. Straßenverkauf

## Gemeingebrauch und Sondernutzung

### Enger Verkehrsbegriff

Fortbewegung i. S. v.  
Fortbewegung und Gütertransport  
als erkennbarer Schwerpunkt  
der Tätigkeit

### Erweiterungen des Verkehrsbegriffs („Kommunikativer Gemeingebrauch“)

- Meinungsäußerungen und Versammlungen
  - Straßenwahlkampf
- Religiöse Betätigungen, z. B.
  - Straßenkunst (str.)



Gemeingebrauch und Sondernutzung

A diagram illustrating the relationship between different concepts of traffic. It features a large dashed black oval containing a smaller dashed black oval, which in turn contains a solid yellow circle. A large red question mark is positioned to the right of the yellow circle, pointing towards the text 'Erweiterungen des Verkehrsbegriffs'.

Enger Verkehrsbegriff

Erweiterungen des Verkehrsbegriffs  
(„Kommunikativer Gemeingebrauch“)

## Abstellen von Fahrzeugen als Teil des Gemeingebrauchs?

- Methodengerechte Auslegung des Begriffs „Verkehr“ in den Landesstraßengesetzen nach
  - Wortlaut
  - Systematik
  - Entstehungsgeschichte und historischem Normverständnis
  - Sinn und Zweck (Teleologie)

## Abstellen von Fahrzeugen als Teil des Gemeingebrauchs?

- **Wortlaut**
  - Fokus auf den engen Verkehrsbegriff
  - P: Abstellen als Teil des Verkehrsvorgangs?

## Abstellen von Fahrzeugen als Teil des Gemeingebrauchs

BVerwG, Urteil vom 4. März 1966 – Az. IV C 2/65:



Insoweit sind die **Grenzen gemeingebrauchlichen Parkens** daher an Hand der in §§ 1 und 5 Abs. 1 Nr. 1 StVO umschriebenen Generalklauseln der Gemeinverträglichkeit und der Verkehrsüblichkeit zu ermitteln:

[...] Damit erweist sich das Abstellen von Kraftfahrzeugen über Nacht sowie an Sonn- und Feiertagen an öffentlichen Straßen als grundsätzlich den Verkehrsbedürfnissen entsprechend und damit **als grundsätzlich verkehrsüblich und gemein verträglich**. Es gehört daher zum Parken im Sinne von § 16 StVO [§ 12 StVO n. F.]. [...]

Gehört das Dauerparken jedenfalls im hier streitigen Rahmen zum Parken nach § 16 StVO [§ 12 StVO n. F.], so ist es Teil des vom Bundesgesetzgeber abschließend geregelten Straßenverkehrs (vgl. oben 2.). **Es unterliegt Einschränkungen und Verboten aus Verkehrsgründen nur nach Maßgabe der Vorschriften der StVO. Regelungen durch den Landes- oder Ortsgesetzgeber auf Grund seiner wegerechtlichen Zuständigkeit ist es insoweit entzogen.**

## Abstellen von Fahrzeugen als Teil des Gemeingebrauchs

- **Systematik**

- § 12 StVO?

- Vorbehalt des Straßenrechts:

- Widmung als äußerer Rahmen

- Vorrang des Straßenverkehrsrechts:

- Nutzungsregelungen allein durch StVG/StVO



## Abstellen von Fahrzeugen als Teil des Gemeingebrauchs

BVerwG, Urteil vom 4. März 1966 – Az. IV C 2/65:



§ 16 StVO bestimmt - hierauf geht der Meinungsunterschied über seine Auslegung zurück - den Begriff des Parkens nicht abschließend. Insoweit sind die Grenzen gemeingebrauchlichen Parkens daher an Hand der in §§ 1 und 5 Abs. 1 Nr. 1 StVO umschriebenen **Generalklauseln der Gemeinverträglichkeit und der Verkehrsüblichkeit** zu ermitteln: [...]

## Abstellen von Fahrzeugen als Teil des Gemeingebrauchs

- **Systematik**

- § 12 StVO
- Vermeidung von Regelungslücken zwischen Bundesrecht und Landesrecht
- Vergleich mit dem Abstellen anderer Gegenstände auf der Straße



## Abstellen von Fahrzeugen als Teil des Gemeingebrauchs

### • Entstehungsgeschichte(n)

Ab s. 2 bringt zum Ausdruck, daß (unbeschadet verkehrsbehördlicher Anordnungen) auch der ruhende Verkehr (das Parken) zum Gemeingebrauch gehört. Dem Gemeingebrauch entspricht es jedoch, daß die gemeingebrauchliche Benutzung auch gemeinverträglich sein muß, d. h. daß der Straßenbenutzer auch auf andere Teilnehmer am Gemeingebrauch Rücksicht zu nehmen hat. Insoweit schreibt Abs. 2 noch besonders vor, daß bei Beurteilung der Gemeinverträglichkeit dem fließenden Verkehr der Vorrang zukommt. Im übrigen ist der ruhende Verkehr nach bisheriger Überlieferung und Praxis immer zum Gemeingebrauch gerechnet worden.

Das Dauerparken kann schon nach der Begriffsbestimmung in Abs. 1 („zum Verkehr gestattet“) nicht zum Gemeingebrauch zählen.

LT-Drucks. Bayern 3/2832, S. 28, zu Art. 14 BayStrWG

Die Ausübung des Verkehrs im einzelnen richtet sich in erster Linie nach der Widmung. So dürfen z. B. Bundesautobahnen nur von Kraftfahrzeugen benutzt werden, Radwege nur von Radfahrern und Gehwege nur von Fußgängern. Weiterhin kann der Gemeingebrauch durch im Interesse der Verkehrsabwicklung getroffene verkehrspolizeiliche Anordnungen beschränkt werden. Der Gebrauch der Straße für überwiegend andere Zwecke ist kein Gemeingebrauch; vielmehr soll der Verkehrsraum dem fließenden Verkehr und auch der Parkraum dem ruhenden Verkehr vorbehalten sein. Kein Gemeingebrauch liegt insbesondere vor, wenn ein Gewerbe vom stehenden Fahrzeug aus auf der öffentlichen Straße betrieben wird, z. B. Speiseeiswagen, Reklamewagen, fahrbare Würstchenstände u. ä. Die Einschränkung betrifft nicht den gewerblichen Kraftverkehr, den Verkehr der Kraftdroschken und Omnibusse usw., weil bei diesen naturgemäß der Verkehrszweck überwiegt. Der Anregung, für die Fahrbahnen der Bundesfernstraßen im Interesse des fließenden Verkehrs das Parken als Gemeingebrauch allgemein auszuschließen, wurde im Entwurf nicht entsprochen, weil dies zur Zeit nicht für alle Fernstraßen nötig erscheint, im übrigen aber richtiger bei der Neufassung der Straßenverkehrsordnung zu behandeln ist.

BT-Drucks. I/4248, S. 19, zu § 7 FStrG

## Abstellen von Fahrzeugen als Teil des Gemeingebrauchs

- **Entstehungsgeschichte und historisches Normverständnis**
  - Validität des entstehungsgeschichtlichen Arguments angesichts des Einbezugs kommunikativer Nutzungen in den Gemeingebrauchsbegriff?
  - Wandelbarkeit des Verkehrsbegriffs, der Gemeinverträglichkeit und Verkehrsüblichkeit als Proprium des Gemeingebrauchsbegriffs

## Abstellen von Fahrzeugen als Teil des Gemeingebrauchs

- **Entstehungsgeschichte und historisches Normverständnis**

Gerade für diese Benutzungen des Raumes auf der Straße vor den Häusern läßt sich gar keine allgemeine Regel aufstellen. Hier ist alles örtlich-sittlich und soweit Recht. Je kleiner, je altmodischer die Ortschaft ist, desto stärker wirken Anschauungen aus der ursprünglichen Allmendzeit noch nach. Ein großer Teil des Lebens der Bevölkerung spielt sich auf der Straße ab. Man läßt allerlei Geräte, Karren und Fässer da herumstehen, stellt sich des Abends Bänke vors Haus, um Luft zu schnappen, der Handwerksbetrieb findet teilweise auf der Straße statt, wie nicht minder die Kindererziehung. Die neu angelegten Straßen sind weit strenger abgeschlossen gegenüber der Freiheit des Privatlebens, sie dienen immer ausschließlicher nur dem wirklichen Verkehr und dem, was einigermaßen damit zusammenhängt. Innerhalb ein und derselben Stadt zeigt der Gemeingebrauch Verschiedenheiten, je nachdem man die Altstadt betrachtet oder die Neustadt. Das Übliche, Herkömmliche, Gewohnte, die gemeine Anschauung über die Grenzen der Freiheit ist alles. Mit Gewohnheitsrecht, Ersitzung und allen sonstigen formellen Rechtstiteln ist hier nicht auszukommen<sup>15</sup>.



*Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1924, Bd. II, S. 81*



## Abstellen von Fahrzeugen als Teil des Gemeingebrauchs

BVerwG, Urteil vom 4. März 1966 – Az. IV C 2/65:



Insoweit sind die **Grenzen gemeingebrauchlichen Parkens** daher an Hand der in §§ 1 und 5 Abs. 1 Nr. 1 StVO umschriebenen Generalklauseln der Gemeinverträglichkeit und der Verkehrsüblichkeit zu ermitteln:

Die Begriffe der Gemeinverträglichkeit und der Verkehrsüblichkeit sind naturgemäß inhaltlichen Wandlungen unterworfen, die sich aus der fortschreitenden Entwicklung der Verkehrsverhältnisse ergeben. Die mit ihrer Hilfe zu ermittelnden Grenzen des zulässigen verkehrsrechtlichen Gemeingebrauchs lassen sich daher nicht ein für allemal festlegen (so bereits RGZ 123, 181; BVerwGE 4, 342 [344] = NJW 57, 962). Sie müssen vielmehr jeweils nach den von Ort zu Ort von Zeit zu Zeit unterschiedlichen Verkehrsbedürfnissen bestimmt werden.

## Abstellen von Fahrzeugen als Teil des Gemeingebrauchs

- **Teleologische Auslegung?**
  - Prämisse: örtlich differenzierte Bewertung der Gemeinverträglichkeit und Verkehrsüblichkeit
  - Folgefrage: Wer entscheidet das verbindlich?

## Abstellen von Fahrzeugen als Teil des Gemeingebrauchs

BVerwG, Urteil vom 4. März 1966 – Az. IV C 2/65:



[...] Hinsichtlich des Parkens bedeutet dies einmal: Was eine Straße an ruhendem Verkehr verträgt, hängt vor allem von ihrer Lage, ihrer Breite, ihrer Beschaffenheit und der Verkehrsdichte auf ihr ab; diese Voraussetzungen können streckenweise und zeitweise wechseln. Es bedeutet zum anderen auch, daß die vielfachen Interessen der Verkehrsteilnehmer an der Nutzung öffentlicher Straßen auch zum ruhenden Verkehr zu berücksichtigen sind, solange nicht zureichende Möglichkeiten offenstehen, diesen Verkehr außerhalb der öffentlichen Straßen aufzunehmen.

[...] Mit der Zunahme des Kraftfahrzeugverkehrs hat aber der Straßenbau und hat insbesondere der Bau von Garagen und Einstellplätzen nicht Schritt halten können [...]. Die - unausweichliche - Folge ist, daß ein großer Teil der motorisierten Verkehrsteilnehmer praktisch gezwungen ist, öffentliche Straßen als „Laternengarage“ zu benutzen.

Jeder Blick in die Verkehrswirklichkeit der Gemeinden in der Bundesrepublik bestätigt dies als tägliches Erfahrungsbild.

## Abstellen von Fahrzeugen als Teil des Gemeingebrauchs

- Ergebnis methodengerechter Auslegung



**Leider (noch) nicht h.M.**



## Fazit / Schlussbetrachtung

Die Zugehörigkeit jedenfalls des Dauerparkens zum Gemeingebrauch lässt sich m. E. methodengerecht nicht begründen.

Dagegen sprechen eindeutig:

- Wortlaut
- Systematik
- Entstehungsgeschichte und historisches Verständnis des **Verkehrsbegriffs**.

Offen bleibt: teleologische Auslegung (genaue Grenzziehung der Gemeinverträglichkeit und Verkehrsüblichkeit)

Folgefrage: Sind die Abgrenzungsparameter zwischen Gemeingebrauch und Sondernutzung überhaupt richtig?

- Diskussion ist im Fluss (z. B. Usurpationsgedanke von *Drechsler/Litterst*)