

Rechtliches Kurzgutachten
zu Einzelheiten der Aufstellung von Parkscheinautomaten bei
der Parkraumbewirtschaftung

erstellt im Auftrag der
NVBW Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH
Team Klima Mobil

von

Rechtsanwalt Bastian Reuße, LL.M.
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

W2K Wurster Weiß Kupfer Rechtsanwälte Partnerschaft mbB
Stuttgart

12. Juli 2023

STUTTGART

Alfred Bauer

Bastian Reuße, LL. M.
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Jörg Bossenmayer

Fachanwalt für Medizinrecht
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Charlottenstraße 21b
D-70182 Stuttgart
Telefon: (07 11) 24 85 46-0
Telefax: (07 11) 24 85 46-19
stuttgart@w2k.de

FREIBURG

Hansjörg Wurster

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Dominik Kupfer

Dr. Holger Weiß, LL. M.

Prof. Dr. Alexander Wichmann

Dr. Björn Reith

Klaus Berger, LL. M.

Johannes Kupfer

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Till Götz Karrer

Dr. Christoph Mayer, LL. M.

Joel Stumpp

Kaiser-Joseph-Straße 247
D-79098 Freiburg
Telefon: (07 61) 21 11 49-0
Telefax: (07 61) 21 11 49-45
freiburg@w2k.de

www.w2k.de

Gliederung

A. Sachverhalt und Aufgabenstellung	3
B. Rechtliche Beurteilung	5
I. Zulässigkeit einer Parkraumbewirtschaftung ohne Parkscheinautomaten	5
1. Wortlaut und Systematik von § 13 StVO	5
2. Gewährleistung des Gemeingebrauchs	7
3. Euro-Bargeld als gesetzliches Zahlungsmittel	8
4. Zwischenergebnis	9
II. Anforderungen an die Automatenaufstellung.....	10
1. Grundsätzliche Anforderungen an die Aufstellung von Parkscheinautomaten	10
2. Bereitstellung alternativer Parkberechtigungen	12
3. Gebiete mit geringerer Nachfrage nach Kurzzeitparkscheinen	14
III. Zusammenfassung.....	16

A. Sachverhalt und Aufgabenstellung

Das Team Klima Mobil der Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (NVBW) möchte den baden-württembergischen Gemeinden Informationen und Hilfestellungen im Zusammenhang mit Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen zur Verfügung stellen.

Eine praktische Herausforderung im Zusammenhang mit der flächenmäßigen Ausweitung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen ist das Erfordernis, in allen Bereichen, in denen Parkgebühren erhoben werden sollen, Parkscheinautomaten in ausreichender Anzahl aufzustellen. Die Anschaffung, Aufstellung und Unterhaltung dieser Parkscheinautomaten ist aufwendig und steht in weniger frequentierten Bereichen oftmals in keinem Verhältnis zum erwarteten Gebührenaufkommen.

Die NVBW hat daher W2K Rechtsanwälte um Prüfung verschiedener Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Erfordernis der Aufstellung von Parkscheinautomaten gebeten. Diese Fragen lauten:

1. Wäre eine Parkraumbewirtschaftung ohne Parkscheinautomaten grundsätzlich rechtlich möglich?
2. Falls eine Bewirtschaftung ohne Parkscheinautomaten nicht möglich ist, welche Anforderungen werden an die Gestaltung der Automatenaufstellung (z. B. Entfernung zum nächsten Parkscheinautomaten, Vorhandensein auf beiden Straßenseiten, etc.) gestellt?
 - a) Könnten diese Anforderungen unter bestimmten Umständen aufgeweicht werden, z. B. in Kombination mit laut StVO explizit zulässigen Alternativen wie dem Handyparken oder nicht explizit zulässigen Alternativen wie z. B. dem Erwerb von Tickets an Kiosken?
 - b) Könnten die Anforderungen an die Zahl der Parkscheinautomaten in Bewohnerparkzonen (z. B. im Trenn- oder Mischprinzip) oder in Randgebieten (z. B. reines Wohngebiet) aufgeweicht werden, wenn nachgewiesenermaßen von weniger Nachfrage nach Kurzzeitparktickets ausgegangen werden kann?
3. Falls eine Bewirtschaftung ohne Parkscheinautomaten möglich ist, welche Anforderungen werden an die Ausgestaltung der Alternativen gestellt, z. B. bezüglich der Wahrung des Gemeingebrauchs? Könnten diese Alternativen bei einer zwingenden Verwendung

von Parkscheinautomaten mit diesen kombiniert und damit die Dichte der Parkscheinautomaten reduziert werden (siehe Frage 2.a)?

Hinweis: Die Frage, bis zu welcher räumlichen Ausdehnung eine flächenmäßige Parkraumbewirtschaftung oder gar eine das Gemeindegebiet vollständig überspannende flächendeckende Parkraumbewirtschaftung zulässig ist, ist in Abstimmung mit der NVBW explizit nicht Gegenstand dieses rechtlichen Kurzgutachtens.

B. Rechtliche Beurteilung

Eine Parkraumbewirtschaftung unter völligem Verzicht auf die in der StVO genannten Einrichtungen zur Überwachung der Parkzeit (Parkuhr, Parkscheinautomat, Parkscheibe) ist nach derzeitiger Rechtslage unzulässig (→ B.I = S. 5). Da es keine zwingend zu beachtenden rechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Aufstellung von Parkscheinautomaten, insbesondere hinsichtlich ihrer Häufigkeit und ihres Abstands zu den Stellflächen gibt, erscheinen hier bei einem gewissen rechtlichen Risiko Lockerungen denkbar (→ B.II = S. 10).

I. Zulässigkeit einer Parkraumbewirtschaftung ohne Parkscheinautomaten

Gegen eine Parkraumbewirtschaftung ohne die in § 13 Abs. 1 und Abs. 2 StVO genannten Einrichtungen zur Überwachung der Parkzeit – Parkuhr, Parkscheinautomat, Parkscheibe – sprechen zum einen Wortlaut und Systematik von § 13 StVO (→ B.I.1 = S. 5), zum anderen die rechtlichen Anforderungen an die Einräumung des Gemeingebrauchs an öffentlichen Straßen (→ B.I.2 = S. 7). Zudem könnte auch die Pflicht für hoheitlich tätige Stellen, grundsätzlich Euro-Bargeld anzunehmen, tangiert sein (→ B.I.3 = S. 8).

1. Wortlaut und Systematik von § 13 StVO

Die Art und Weise, wie Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen ausgestaltet werden können, wird durch das Straßenverkehrsrecht vorgegeben. Die hierfür maßgebliche Vorschrift ist § 13 StVO. Dieser besagt:

- (1) An Parkuhren darf nur während des Laufens der Uhr, an Parkscheinautomaten nur mit einem Parkschein, der am oder im Fahrzeug von außen gut lesbar angebracht sein muss, für die Dauer der zulässigen Parkzeit gehalten werden. Ist eine Parkuhr oder ein Parkscheinautomat nicht funktionsfähig, darf nur bis zur angegebenen Höchstparkdauer geparkt werden. In diesem Fall ist die Parkscheibe zu verwenden (Absatz 2 Satz 1 Nummer 2). Die Parkzeitregelungen können auf bestimmte Stunden oder Tage beschränkt sein.*

- (2) Wird im Bereich eines eingeschränkten Haltverbots für eine Zone (Zeichen 290.1 und 290.2) oder einer Parkraumbewirtschaftungszone (Zeichen 314.1 und 314.2) oder bei den Zeichen 314 oder 315 durch ein Zusatzzeichen die Benutzung einer Parkscheibe (Bild 318) vorgeschrieben, ist das Halten und Parken nur erlaubt*
 - 1. für die Zeit, die auf dem Zusatzzeichen angegeben ist, und,*

2. *soweit das Fahrzeug eine von außen gut lesbare Parkscheibe hat und der Zeiger der Scheibe auf den Strich der halben Stunde eingestellt ist, die dem Zeitpunkt des Anhaltens folgt.*

*Sind in einem eingeschränkten Haltverbot für eine Zone oder einer Parkraumbe-
wirtschaftungszone Parkuhren oder Parkscheinautomaten aufgestellt, gelten de-
ren Anordnungen. Im Übrigen bleiben die Vorschriften über die Halt- und Park-
verbote unberührt.*

- (3) *Die in den Absätzen 1 und 2 genannten Einrichtungen zur Überwachung der
Parkzeit müssen nicht betätigt werden, soweit die Entrichtung der Parkgebühren
und die Überwachung der Parkzeit auch durch elektronische Einrichtungen oder
Vorrichtungen, insbesondere Taschenparkuhren oder Mobiltelefone, sicherge-
stellt werden kann. Satz 1 gilt nicht, soweit eine dort genannte elektronische Ein-
richtung oder Vorrichtung nicht funktionsfähig ist.*
- (4) *Einrichtungen und Vorrichtungen zur Überwachung der Parkzeit brauchen nicht
betätigt zu werden*
 1. *beim Ein- oder Aussteigen sowie*
 2. *zum Be- oder Entladen.*
- (5) *Wer ein elektrisch betriebenes Fahrzeug im Sinne des Elektromobilitätsgesetzes
oder ein Carsharingfahrzeug im Sinne des Carsharinggesetzes und der entspre-
chenden Länderregelungen führt, muss Einrichtungen und Vorrichtungen zur
Überwachung der Parkzeit nicht betätigen, soweit dies durch bevorrechtigende
Zusatzzeichen zu Zeichen 290.1, 314, 314.1 oder 315 angeordnet ist. Sind im Gel-
tungsbereich einer Anordnung im Sinne des Satzes 1 Parkuhren oder Parkschein-
automaten aufgestellt, gelten deren Anordnungen. Im Übrigen bleiben die Vor-
schriften über die Halt- und Parkverbote unberührt.*

§ 13 StVO beinhaltet die gesetzlichen Verhaltenspflichten beim Halten und Parken im Falle der Verwendung sog. Einrichtungen zur Überwachung der Parkzeit. Die Vorschrift benennt abschließend, welche Verkehrseinrichtungen solche Einrichtungen zur Überwachung der Parkzeit sein können: die Parkuhr, der Parkscheinautomat und die Parkscheibe.¹

Der Ausschließlichkeitscharakter von Parkuhr, Parkscheinautomat und Parkscheibe ergibt sich aus der Systematik von § 13 StVO, insbesondere mit Blick auf § 13 Abs. 3 StVO. Hier- nach müssen die in § 13 Abs. 1 und Abs. 2 StVO genannten Einrichtungen zur Überwachung der Parkzeit nicht betätigt werden, soweit die Entrichtung der Parkgebühren und die Überwa- chung der Parkzeit auch durch elektronische Einrichtungen oder Vorrichtungen, insbesondere Taschenparkuhren oder Mobiltelefone, sichergestellt werden kann. Die Regelung lässt damit

¹ *Schubert*, in: Münchner Kommentar zum Straßenverkehrsrecht, Band 1, 1. Aufl. 2016, StVO § 13 Rn. 1.

lediglich zu, dass bei Vorhandensein elektronischer Einrichtungen oder Vorrichtungen auf die *Betätigung* der Einrichtungen nach § 13 Abs. 1 und Abs. 2 StVO verzichtet werden kann, die Einrichtungen selbst aber weiterhin vorhanden sein müssen. Die elektronischen Einrichtungen und Vorrichtungen gehören damit gerade nicht zu den Einrichtungen nach § 13 Abs. 1 und Abs. 2 StVO. Sie können zwar unter den in Abs. 3 bestimmten Voraussetzungen ersatzweise verwendet werden, ersetzen Parkuhr, Parkscheinautomat und Parkscheibe jedoch nicht.² Dies wird auch deutlich aus § 13 Abs. 3 Satz 2 StVO, wonach auf die Einrichtungen nach § 13 Abs. 1 und Abs. 2 StVO zurückgegriffen werden muss, wenn die elektronische Einrichtung oder Vorrichtung nicht funktionsfähig ist.³

2. Gewährleistung des Gemeingebrauchs

Nach § 13 Abs. 1 Satz 1 StrG BW sowie den vergleichbaren Regelungen in den Straßengesetzen anderer Länder sowie § 7 Abs. 1 Satz 1 FStrG ist der Gebrauch der öffentlichen Straßen jedermann im Rahmen der Widmung und der Straßenverkehrsvorschriften innerhalb der verkehrsüblichen Grenzen gestattet (Gemeingebrauch). Nach ständiger Rechtsprechung ist auch der ruhende Verkehr vom Gemeingebrauch umfasst.⁴

Im Zuge der Aufnahme der elektronischen Einrichtungen und Vorrichtungen in § 13 Abs. 3 StVO vertrat der Ordnungsgeber die Auffassung, diese Einrichtungen und Vorrichtungen könnten die herkömmlichen Einrichtungen zur Überwachung der Parkzeit nach § 13 Abs. 1 und Abs. 2 StVO (Parkuhr, Parkscheinautomat, Parkscheibe) ergänzen, aber nicht ersetzen, da ansonsten der Gemeingebrauch der dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen in einem nicht hinnehmbaren Maß eingeschränkt würde.⁵ Dieser Überlegung dürfte der Gedanke zugrunde liegen, dass es – jedenfalls damals im Jahr 2007 – noch sehr viele Menschen gab, die sich bei rein elektronischen Möglichkeiten zur Entrichtung der Parkgebühr und der Überwachung der Parkzeit nicht in der Lage gesehen hätten, diese Möglichkeit auch zu nutzen. Der Verbreitungsgrad etwa von Smartphones war damals noch vergleichsweise gering. Die An-

² *Schubert*, in: Münchner Kommentar zum Straßenverkehrsrecht, Band 1, 1. Aufl. 2016, StVO § 13 Rn. 1.

³ *Heß*, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 26. Aufl. 2020, StVO § 13 Rn. 7a.

⁴ BVerwG, Urt. v. 24.05.2018 – 3 C 25/16 –, juris Rn. 22; BVerwG, Urt. v. 11.12.1996 – 11 C 15/95 –, juris Rn. 13; BVerfG, B. v. 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 –, juris Rn. 70; BVerwG, B. v. 07.06.1978 – 7 C 2/78 –, juris Rn. 20; BVerwG, Urt. v. 04.03.1966 – IV C 2.65 –, juris Rn. 10; *Herber*, in: Kodal, Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kap. 24 Rn. 62 ff.

⁵ 17. Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung, BR-Drs. 670/07 vom 27.09.2007, S. 12; vgl. auch *Schubert*, in: Münchner Kommentar zum Straßenverkehrsrecht, Band 1, 1. Aufl. 2016, StVO § 13 Rn. 46.

schaffung anderer technischer Geräte allein zum Zweck der Entrichtung der Parkgebühr wäre vielen Verkehrsteilnehmern als zu aufwendig erschienen, insbesondere wenn jede Gemeinde ein eigenständiges System verwendet hätte und auch Verkehrsteilnehmer, die nur selten oder nur ein einziges Mal das Gemeindegebiet zum Parken befahren, das Gerät hätten anschaffen müssen. Daneben hätten sich viele vor allem ältere Menschen womöglich nicht an die Verwendung solcher Geräte oder digitaler Anwendungen herangetraut. Die Folge wäre gewesen, dass eine nicht unerhebliche Zahl von Menschen sich abgeschreckt gefühlt hätte. Sie wären damit in ihrer Möglichkeit, die Straße im Rahmen des ihnen zustehenden Gemeingebrauchs auch zum Parken zu verwenden, erheblich beeinträchtigt gewesen.

Diese Einschätzung des Ordnungsgebers liegt inzwischen 16 Jahre zurück und stammt aus einer Zeit, in der Smartphones – auch unter älteren Menschen – bei weitem noch nicht so verbreitet waren wie heute. Es erscheint daher nicht ausgeschlossen, dass heutzutage eine Aufnahme der elektronischen Einrichtungen und Vorrichtungen in den Katalog der „primären“ Einrichtungen zur Überwachung der Parkzeit nach § 13 Abs. 1 und Abs. 2 StVO – ggf. mit der Maßgabe, dass nur ein gewisser Bruchteil der insgesamt zur Verfügung stehenden Parkplätze allein mit elektronischen Einrichtungen bewirtschaftet werden darf und diese Bereiche gut erkennbar ausgeschildert werden müssen – rechtlich zulässig wäre. Dies würde aber ein Handeln des Ordnungsgebers erfordern.

3. Euro-Bargeld als gesetzliches Zahlungsmittel

Schließlich würde ein völliger Verzicht auf Parkuhren und Parkscheinautomaten dazu führen, dass Parkberechtigungen nur noch bargeldlos erworben werden könnten. Dies könnte gegen die auf Art. 128 Abs. 1 Satz 3 AEUV, Art. 16 Abs. 1 Satz 3 des Protokolls über das Europäische System der Zentralbanken und die Europäische Zentralbank sowie Art. 10 Satz 2 der Verordnung Nr. 974/98 beruhende Pflicht verstoßen, wonach die Mitgliedstaaten grundsätzlich die Möglichkeit einräumen müssen, hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten mit Euro-Banknoten zu erfüllen. Nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 26.01.2021 (C-422/19 und C-423/19) steht eine nationale Regelung, die diese Möglichkeit ausschließt, der grundsätzlichen Pflicht zur Annahme von Euro-Banknoten nur dann nicht entgegen, wenn (1) diese Regelung nicht zum Zweck oder zur Folge hat, die rechtliche Ausgestaltung des Status dieser Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel zu determinieren, sie (2) weder rechtlich

noch faktisch zu einer Abschaffung dieser Banknoten führt, insbesondere, indem sie die Möglichkeit untergräbt, eine Geldleistungspflicht in der Regel mit solchem Bargeld zu erfüllen, sie (3) aus Gründen des öffentlichen Interesses erlassen wurde, (4) die durch diese Regelung bewirkte Beschränkung von Barzahlungen geeignet ist, das verfolgte Ziel von öffentlichem Interesse zu erreichen, und (5) sie die Grenzen dessen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, insofern nicht überschreitet, als andere rechtliche Mittel zur Verfügung stehen, um die Geldleistungspflicht zu erfüllen.⁶

Da bereits wegen des Wortlauts und der Systematik von § 13 StVO sowie wegen der Gewährleistung des Gemeingebrauchs ein völliger Verzicht auf Parkscheinautomaten unzulässig ist, gehen wir in diesem MEMO der Frage, ob das mit dem Verzicht auf Parkscheinautomaten verfolgte Ziel den vorgenannten vom Europäischen Gerichtshof aufgestellten Anforderungen an die Zulässigkeit des Verzichts auf die Annahme von Euro-Banknoten erfüllt, nicht weiter nach.

4. Zwischenergebnis

Sowohl aufgrund des Wortlauts und der Systematik von § 13 StVO als auch wegen der uneingeschränkten Gewährleistung des Gemeingebrauchs muss nach derzeitiger Rechtslage mindestens eine der in § 13 Abs. 1 und Abs. 2 StVO genannten Einrichtungen zur Überwachung der Parkzeit – Parkuhr, Parkscheinautomat, Parkscheibe – im Rahmen der Parkraumbewirtschaftung vorhanden sein. Ein völliger Verzicht auf diese Einrichtungen ist unzulässig. Auch die Pflicht für die öffentliche Hand, Euro-Bargeld als das nach derzeitiger Rechtslage einzige zugelassene Zahlungsmittel im Euroraum anzunehmen, ist zu beachten.

⁶ EuGH, Urt. v. 26.01.2021 – C-422/19 –, juris Rn. 78.

II. Anforderungen an die Automatenaufstellung

Da ein völliger Verzicht auf Parkscheinautomaten rechtlich unzulässig ist,⁷ ist im Folgenden zu untersuchen, welche Anforderungen an die Aufstellung von Parkscheinautomaten, insbesondere hinsichtlich der Häufigkeit und der noch zulässigen Entfernung zum Abstellort, zu stellen sind. Dabei ist auch zu prüfen, ob diese Anforderungen durch die Bereitstellung alternativer Parkberechtigungen (z. B. Handytickets, Parkwertkarten) oder in Gebieten mit geringer Nachfrage nach Kurzzeitparkscheinen aufgeweicht werden können.

1. Grundsätzliche Anforderungen an die Aufstellung von Parkscheinautomaten

§ 13 Abs. 1 StVO enthält nur Vorgaben dazu, wie ein Parkschein am oder im Fahrzeug angebracht werden muss („von außen gut lesbar“), aber keine Anforderungen an die Aufstellung von Parkscheinautomaten. Auch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung (VwV-StVO) enthält hierzu keine Vorgaben.

Nach den „Empfehlungen für die Anlagen des ruhenden Verkehrs“, EAR 05, der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) sollen die Standorte von Parkscheinautomaten leicht und sicher aufzufinden und die Wege zwischen Fahrzeug und Parkscheinautomat kurz sein (maximal 150 m).⁸

Diesen Empfehlungen kommt aber keine Verbindlichkeit zu.⁹ Selbst für technische Regelwerke der FGSV ist anerkannt, dass sie keinen normativen Charakter haben und für die Gerichte nicht bindend sind. Sie sind vielmehr aktuelle und spezifische wissenschaftliche Erkenntnisquellen, die den Stand der Technik wiedergeben. Die Rechtsprechung betrachtet sie als sachverständige Empfehlungen bzw. antizipierte Sachverständigengutachten.¹⁰ Rechtssatzqualität ist nur anzunehmen, wenn sie in einen Geset-

⁷ Auf Parkuhren und Parkscheiben wird im Folgenden nicht weiter eingegangen. Parkuhren sind aus ästhetischer und städtebaulicher Sicht sowie vom Errichtungs- und Unterhaltungsaufwand her nicht mehr zeitgemäß. Bereits die mit der Euro-Einführung notwendig gewordene Umrüstung von Parkuhren hat diese aus dem öffentlichen Straßenraum weitgehend verschwinden lassen. Mit Parkscheiben kann das Ziel der Gebührenerhebung nicht erreicht werden.

⁸ FGSV, Empfehlungen für die Anlagen des ruhenden Verkehrs, EAR 05, Ziff. 2.3.4.

⁹ VG München, Urt. v. 02.08.2007 – M 11 K 06.519 –, juris Rn. 20 Zweifel an der Verbindlichkeit hat auch das VG Frankfurt (Oder), Urt. v. 07.08.2012 – 7 K 860/07 –, juris Rn. 51.

¹⁰ Vgl. VGH BW, Urt. v. 04.11.2013 – 8 S 1694/11 –, juris Rn. 22; BayVGH, B. v. 29.01.2021 – 11 ZB 20.1020 –, juris Rn. 22; VG Aachen, Urt. v. 07.05.2013 – 2 K 2160/11 –, juris Rn. 58; VG Lüneburg, Urt. v. 15.09.2020 – 3 A 179/16 –, juris Rn. 38; VG Würzburg, Urt. v. 24.03.2021 – W 6 K 19.1594 –, juris Rn. 49; VG Freiburg, Urt. v. 04.08.2021 – 6 K 1615/20 –, juris Rn. 19; VG Braunschweig, Urt. v. 16.04.2013 – 6 A 64/11 –, juris Rn. 64; HessVGH, Urt. v. 09.07.2019 – 2 C 720/14.T –, juris Rn. 187.

zestext aufgenommen sind oder ein Gesetz auf sie Bezug nimmt.¹¹ Verbindlichkeit ist des Weiteren anzunehmen, wenn Erlasse ihre Anwendung vorschreiben.¹² Selbst wenn danach Verbindlichkeit grundsätzlich anzunehmen ist, kann ein Abweichen von den Vorgaben der FGSV-Richtlinien bei Vorliegen nachvollziehbarer Gründe im Einzelfall zulässig sein.

Auch nach der Kommentarliteratur müssen Parkscheinautomaten gut sichtbar aufgestellt und von den Fahrzeugführern leicht zu finden sein, um ihrer Pflicht nachzukommen, unverzüglich einen Parkschein zu lösen.¹³ Der nächste Parkscheinautomat muss sich daher immer in geringer Entfernung zu den Stellflächen befinden. Er sollte frei aufgestellt, leicht erkennbar und in der Regel nicht weiter als ca. 100 m entfernt sein.¹⁴

Es ist daher festzustellen, dass es keine gesetzlichen oder verordnungsrechtlichen Vorgaben zur Anzahl der aufzustellenden Parkscheinautomaten und zur zulässigen maximalen Entfernung von der Stellfläche gibt. Auch eine Vorgabe, dass etwa Parkscheinautomaten beim Vorhandensein von Stellflächen auf beiden Straßenseiten ebenfalls zwingend beidseitig vorhanden sein müssten, existieren nicht. Erst Überlegungen hinsichtlich der Zumutbarkeit der zurückzulegenden Wegstrecke zwischen Stellfläche und Parkscheinautomat führen zu einer Begrenzung der zulässigen Entfernung. Auch das Erfordernis, zum Erreichen des Parkscheinautomaten eine mehrspurige Straße überqueren zu müssen, kann im Einzelfall zur Unzumutbarkeit führen. Auch diese Überlegungen werden auf dem Gedanken des Gemeingebrauchs beruhen: denn je weiter ein Parkscheinautomat von der Stellfläche entfernt oder aufgrund anderer Umstände schwerer zu erreichen ist, desto unbequemer und letztlich unzumutbarer wird seine Nutzung für den Verkehrsteilnehmer, was am Ende die Nutzung des öffentlichen Straßenraums zum Parken verhindern könnte. Dies würde den Gemeingebrauch an der Straße unzumutbar einschränken.

Jedoch ist der Gemeingebrauch kein starres Rechtsverhältnis. Selbst für den – gegenüber dem schlichten Gemeingebrauch gesteigerten – Schutz des Anliegergebrauchs ist es in der Rechtsprechung anerkannt, dass dieser Schutz nur so weit reicht, wie die angemessene Nutzung des Grundeigentums eine Benutzung der Straße erfordert.¹⁵ Das Recht auf Anliegergebrauch

¹¹ Herber/Springe in: Kodal, Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kap. 40 Rn. 32.

¹² Vgl. beispielhaft den Erlass des Ministeriums für Verkehr Baden-Württemberg vom 25.07.2016 zur Einführung der RAS 06 (Az. 2-3942 2/5).

¹³ Schubert, in: Münchner Kommentar zum Straßenverkehrsrecht, Band 1, 1. Aufl. 2016, StVO § 13 Rn. 27.

¹⁴ Schubert, in: Münchner Kommentar zum Straßenverkehrsrecht, Band 1, 1. Aufl. 2016, StVO § 13 Rn. 35; Bouska/Leue, StVO, 25. Aufl. 2017, § 13 Rn. 2.

¹⁵ BVerwG, B. v. 01.04.1993 – 11 B 92/92 –, juris Rn. 2

schützt regelmäßig nicht vor solchen Erschwernissen des Zugangs, die sich aus seiner besonderen örtlichen Lage ergeben. Die Gewährleistung der Zugänglichkeit eines Grundstücks bedeutet weder eine Bestandsgarantie hinsichtlich der Ausgestaltung und des Umfangs der Grundstücksverbindung mit der Straße noch die Gewährleistung von „Bequemlichkeit oder Leichtigkeit des Zu- und Abgangs“. Maßgeblich ist die das jeweils betroffene Grundstück prägende Situation seiner Umgebung, so dass der Anlieger einschränkende Maßnahmen hinnehmen muss, die aus dem Zweck und dem allgemeinen Gebrauch der Straße folgen, sofern sie nur als Verkehrsmittler erhalten bleibt.¹⁶

Es erscheint vertretbar, diese Überlegungen auf den Gemeingebrauch an der Straße in Form des Parkens zu übertragen. Danach erfordert die Gewährleistung des Gemeingebrauchs nicht die bestmögliche und für den Straßenbenutzer bequemste Nutzung von Einrichtungen zur Überwachung der Parkzeit. Gerade mit Blick auf die prägende Situation der jeweiligen Umgebung können auch gewisse Einschränkungen der Erreichbarkeit zumutbar sein, sofern die Nutzbarkeit des Parkraums nicht zu weit eingeschränkt oder völlig ausgeschlossen wird.

Soweit man diesem Gedankengang folgt, ist es vorstellbar, die von der FGSV und der Kommentarliteratur genannte Regelentfernung von 100 bzw. 150 m nicht starr für alle Bereiche gleichermaßen vorzusehen, sondern zu differenzieren und die besonderen örtlichen Umstände in die Bewertung einfließen zu lassen. Rechtsprechung zu dieser Frage ist aber soweit ersichtlich nicht vorhanden, so dass ein rechtliches Risiko nicht ausgeschlossen werden kann.

2. Bereitstellung alternativer Parkberechtigungen

Eine Aufstellung von Parkscheinautomaten in größerem Abstand zueinander und zu den Stellflächen sowie damit insgesamt eine geringere Anzahl von Parkscheinautomaten könnte dann zumutbar sein, wenn den Verkehrsteilnehmern andere, möglichst niedrighschwellige alternative Formen zum Erwerb von Parkberechtigungen zur Verfügung gestellt werden:

- Eine mögliche Alternative kann die Vorhaltung elektronischer Einrichtungen oder Vorrichtungen nach § 13 Abs. 3 StVO sein. Diese sind – wie ausgeführt – zwar nicht geeignet, einen völligen Verzicht auf Parkscheinautomaten zu ermöglichen, da dies

¹⁶ BayVGH, B. v. 12.06.2003 – 8 ZB 03.599 –, juris Rn. 2; BVerwG, Urt. v. 08.09.1993 – 11 C 38/92 –, juris Rn. 12; BVerwG, Urt. v. 29.04.1977 – IV C 15.75 –, juris Rn. 1.

den Gemeingebrauch in einem nicht hinnehmbaren Maß einschränken würde.¹⁷ Jedoch könnte durch die Bereitstellung elektronischer Alternativen eine zunehmend größer werdende Zahl von Verkehrsteilnehmern dazu gebracht werden, auf Parkscheine aus dem Parkscheinautomaten zu verzichten. Dadurch würden in Summe weniger Parkscheinautomaten in Anspruch genommen. Da auch die Zahl der Menschen, die noch auf den Parkscheinautomaten angewiesen wären, zunehmend kleiner würde, könnte auch eine gewisse Erhöhung der räumlichen Distanz zwischen Stellfläche und Parkscheinautomat hingenommen werden. Dabei wäre jedoch zu beachten, dass gerade für ältere Menschen, die in der Nutzung elektronischer Anwendungen tendenziell eher eine Hürde sehen, eine größere räumliche Distanz zum nächsten Parkscheinautomaten eine größere körperliche Belastung darstellen kann als für jüngere Menschen. Die Entfernung darf daher nicht so groß bemessen sein, dass der Parkscheinautomat – gerade auch für diese Personengruppe – faktisch nicht mehr erreichbar ist. Die genaue Festlegung der maximal zulässigen Entfernung bedürfte einer fachlichen Einschätzung. Daneben muss – z. B. durch eine deutliche Beschilderung – sichergestellt sein, dass der Parkscheinautomat weiterhin leicht auffindbar ist.

- Eine andere denkbare Alternative könnten Parkwertkarten („Rubbel Parkscheine“) sein. Nach einem Bericht der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) handelt es sich dabei um einen vorbezahlten, von der Kommune aufgelegten Parkschein mit einem Parkzeitguthaben, der vom Verkehrsteilnehmer von Hand entwertet und als Ersatz für einen konventionellen Parkschein aus dem Parkscheinautomaten eingesetzt wird.¹⁸ Die rechtliche Zulässigkeit eines solchen Parkscheins ist unklar, auch wenn er nach demselben Bericht der BASt bereits vereinzelt in deutschen Kommunen Einsatz findet. Anknüpfungspunkt könnte § 13 Abs. 1 Satz 1 StVO sein, wonach an Parkscheinautomaten nur mit „einem Parkschein“ gehalten werden darf, ohne dass der Wortlaut der Vorschrift es zwingend erfordern würde, dass der eingesetzte Parkschein aus diesem Parkscheinautomaten stammen muss. Die Vorschrift könnte stattdessen auch so gelesen werden, dass im Geltungsbereich eines Parkscheinautomaten neben Parkscheinen, die nach seiner Betätigung von diesem ausgedruckt werden, auch anderweitig zulässig-

¹⁷ Siehe oben und den dortigen Verweis auf 17. Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung, BR-Drs. 670/07 vom 27.09.2007, S. 12; vgl. auch *Schubert*, in: Münchner Kommentar zum Straßenverkehrsrecht, Band 1, 1. Aufl. 2016, StVO § 13 Rn. 46.

¹⁸ Bundesanstalt für Straßenwesen, Aktuelle Praxis der kommunalen Parkraumbewirtschaftung in Deutschland, 2003, S. 11.

gerweise erworbene Parkscheine eingesetzt werden dürfen. Diese Überlegung wird durch § 13 Abs. 3 StVO gestützt, der es ausdrücklich zulässt, an einem Parkscheinautomaten auch ohne dessen Betätigung und stattdessen unter Einsatz elektronischer Einrichtungen oder Vorrichtungen zu parken. Folgt man dieser Lesart, so könnte durch den Verkauf von Parkwertkarten an öffentlichen Verkaufsstellen, Kiosken, u. ä. eine weitere Möglichkeit zum Erwerb von Parkscheinen geschaffen werden, die gerade auch weniger technikaffinen Menschen eine Alternative bietet. Diese könnte im Gegenzug eine Rechtfertigung sein, die Zahl von Parkscheinautomaten auszudünnen. Dabei wird zu beachten sein, dass ein Gleichlauf der gebührenpflichtigen Zeiträume mit den Öffnungszeiten derartiger Verkaufsstellen oftmals nicht sichergestellt sein wird, so dass die Erreichbarkeit und Nutzung des Parkscheinautomaten weiterhin – wenn auch mit einer gewissen Erschwernis – möglich sein muss.

Insgesamt muss jedoch klargestellt werden, dass die Rechtfertigung für eine Erhöhung der räumlichen Abstände zwischen Parkscheinautomaten durch das Anbieten verschiedener (auch nicht-elektronischer) Alternativen als derzeit noch rechtlich ungeklärt bezeichnet werden muss. Diesseits wird es als vertretbar erachtet, die Abstände zwischen den Parkscheinautomaten so weit zu erhöhen, dass ihre Nutzung zwar unbequemer, aber weiterhin für alle Personengruppen zumutbar ist.

3. Gebiete mit geringerer Nachfrage nach Kurzzeitparkscheinen

Bereits die vorgenannten Erwägungen beruhen auf dem Gedanken, dass mit abnehmender Nachfrage nach aus dem Parkscheinautomaten bezogenen Parkscheinen das Erfordernis einer Aufstellung in geringer fußläufiger Entfernung zu den Stellflächen weniger geboten ist. Zu einer geringeren Nachfrage nach Parkscheinen führen aber nicht nur elektronische und nicht-elektronische alternative Parkberechtigungen. Auch die generelle Zusammensetzung des ruhenden Verkehrs in einem Gebiet kann die Nachfrage nach Kurzzeitparkscheinen und damit das Erfordernis zahlreicher engmaschig aufgestellter Parkscheinautomaten abbilden. So kann etwa in Gebieten, in denen viele Parkplätze von Bewohnern mit Bewohnerparkausweisen in Anspruch genommen werden, die Nutzung durch Kurzzeitparker nachrangig sein.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Anordnung von Bewohnerparken einen erheblichen Parkraumangel voraussetzt (§ 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO). Dies er-

fordert typischerweise eine repräsentative tatsächliche Betrachtung des für die Anordnung einer Bewohnerparkzone in den Blick genommenen Gebiets, die ergibt, dass zu den Zeiten, zu denen die Bewohnerparkregelungen gelten sollen, regelmäßig mehr als 80 % der für Bewohner des städtischen Quartiers zur Verfügung stehenden Parkmöglichkeiten belegt sind.¹⁹ Dies betrifft in der Regel innerstädtische oder innenstadtnahe Bereiche, bei denen gerade auch der externe Parkdruck durch Kurzzeitparker hoch ist. Zudem müssen auch in Bewohnerparkbereichen zur Wahrung des Gemeingebrauchs bestimmte Anteile der Parkflächen für Kurzzeitparken zur Verfügung stehen. Ob in solchen Bereichen davon ausgegangen werden kann, dass die Nachfrage nach Kurzzeitparktickets eher gering ist, ist fraglich.

Anders könnte es sich mit dem anderen von der NVBW skizzierten Szenario verhalten, dass in Wohngebieten aufgrund ausreichend privater Stellplätze und wenig Besuchsverkehr die Nachfrage nach Kurzzeitparktickets so gering ist, dass auf die Aufstellung von Parkscheinautomaten in kurzen Abständen verzichtet werden kann. Wie eingangs klargestellt, befasst sich dieses Kurzgutachten nicht mit der Frage, ob in solchen Gebieten die Erhebung von Parkgebühren überhaupt zulässig ist, woran durchaus Zweifel bestehen.²⁰ Die Zulässigkeit der Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen in diesen Gebieten unterstellt, kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden: eine Erhöhung der Abstände zwischen den Parkscheinautomaten bis zu einem Niveau, das ihre Nutzung zwar unbequem macht aber noch als zumutbar erscheinen lässt, wäre dann denkbar.

¹⁹ Vgl. zu den Anforderungen jüngst etwa VGH BW, B. v. 14.11.2022 – 13 S 545/22 –, juris Rn. 18.

²⁰ Nach dem Bundesverwaltungsgericht hat die mit der Aufstellung von Parkuhr (und wohl auch Parkscheinautomat) verbundene behördliche Leistung ihrem wesentlichen Ziel nach parkraumverteilende und parkraumzuteilende Funktion. Sie bewirkt die Beschleunigung des Fahrzeugumschlags und führt dazu, dass Parkplätze **trotz vorhandener Parkraumnot** nicht ständig belegt sind, sondern dem Parkbedürfnis möglichst vieler Kraftfahrer zugutekommen. Dem einzelnen wird dadurch eine erhöhte Parkchance geboten, die sich, wenn er sie wahrnimmt, durch Inangasetzen der Parkuhr zu dem Recht verdichtet, dort für die Zeit des Laufes der Uhr zu parken (BVerwG, Urt. v. 28.09.1979 – 7 C 26/78 –, juris Rn. 24). Diese Ausführungen zugrunde gelegt, erscheint es zweifelhaft, Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen in Gebieten anzuordnen, in denen keinerlei Parkdruck gegeben ist.

III. Zusammenfassung

Eine Parkraumbewirtschaftung unter völligem Verzicht auf Parkscheinautomaten oder die anderen in der StVO genannten Einrichtungen zur Überwachung der Parkzeit ist nach derzeitiger Rechtslage unzulässig. Lediglich maßvolle Lockerungen bei der Aufstellung von Parkscheinautomaten, insbesondere hinsichtlich ihrer Häufigkeit und ihres Abstands zu den Stellflächen, erscheinen denkbar.



Bastian Reuße, LL.M.
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht