HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE
VERWALTUNG UND FINANZEN LUDWIGSBURG

Nutzungskonflikte auf Geh- und Radwegen am Beispiel des Gehwegparkens in der Stadt Ulm

Bachelorarbeit

Zur Erlangung des Grades einer
Bachelor of Arts (B.A.)
im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Felix Zeiler
Erlenweg 17
89250 Senden

Studienjahr 2018 / 2019
Studienjahrgang 2017

Erstgutachter: Prof.‘in Dr. Sarah Bunk
Zweitgutachter: Nina Hinz

Genderhinweis

In der vorliegenden Arbeit wird grundsätzlich eine geschlechtsneutrale Sprache verwendet. In Ausnahmefällen kann es vorkommen, dass aus Gründen der leichteren Lesbarkeit die gewohnte männliche Sprachform bei personenbezogenen Substantiven und Pronomen verwendet wird. Dies impliziert jedoch keine Benachteiligung des weiblichen und diversen Geschlechts, sondern soll im Sinne der sprachlichen Vereinfachung als geschlechtsneutral zu verstehen sein.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis III
Abkürzungsverzeichnis IV
Abbildungsverzeichnis V
Verzeichnis der Anlagen VI
1. Einleitung 1
2. Bisherige Handhabung des Gehwegparkens in Baden-Württemberg 3
2.1 Rechtliche Grundlagen 3
2.1.1 Verkehrsrecht 3
2.1.2 Petitionsrecht 4
2.2 Verschiedenste Nutzungsinteressen 6
2.3 Aktuelle Lage bezüglich des rechtswidrigen Gehwegparkens 7
3. Vorgehensweise der Stadt Ulm 9
3.1 Petitionsinhalt 9
3.2 Verfahrensablauf 10
3.3 Opportunitätsgrundsatz 15
4. Handlungsempfehlungen 17
4.1 Ahnden 17
4.2 Legalisierung 22
4.2.1 Voraussetzungen für die Legalisierung 22
4.2.2 Arten der Legalisierung 23
4.3 Härtefälle 26
4.3.1 Aufgabe eines Gehwegs 26
4.3.2 Aufgabe beider Gehwege 27
4.3.3 Weitere Möglichkeiten 34
5. Fazit 36
Anlagen 38
Literaturverzeichnis 39
Erklärung des Verfassers 41

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BW	Baden-Württemberg
EFA	Empfehlungen für Fußgängerverkehrsanlagen
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GG	Grundgesetz
h. M.	herrschende Meinung
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
Kfz	Kraftfahrzeug
km/h	Kilometer pro Stunde
LBO	Landesbauordnung
Lkw	Lastkraftwagen
OLG	Oberlandesgericht
PetAusschG BW	Gesetz über den Petitionsausschuß des Landtags
Pkw	Personenkraftwagen
RASt	Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen
R-FGÜ	Richtlinien für die Anlage und Ausstattung von Fußgängerüberwegen
RiLSA	Richtlinien für Lichtsignalanlagen
Rn	Randnummer
StrG BW	Straßengesetz für Baden-Württemberg
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
VM BW	Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg
VwV-StVO	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung
VZ	Verkehrszeichen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Beispiel für eine Straße der Kategorie I 11

Abbildung 2 Beispiel für eine Straße der Kategorie II 12

Abbildung 3 Beispiel für eine Straße der Kategorie II 13

Abbildung 4 Ergebnis der Erfassung und Kategorieneinteilung 14

Abbildung 5 Fahrbahnbreite von mindestens 5,50m für einseitiges Parken 18

Abbildung 6 Fahrbahnbreite von mindestens 7,50 m für beidseitiges Parken 19

Abbildung 7 Übersicht über die Varianten des VZ 315 24

Abbildung 8 Beginn einer umgewandelten Straße nach dem Freiburger Modell 30

Abbildung 9 Freiraum in einer umgewandelten Straße nach dem Freiburger Modell 30

Abbildung 10 Beispiel für eine Mischfläche 33

Verzeichnis der Anlagen

Anlage 1	Tagesspiegel, Der Kampf um Berlins Gehwege
Anlage 2	Bundesanstalt für Straßenwesen
Anlage 3	Landtag BW, Petitionshilfe
Anlage 4	Heise online , E-Scooter
Anlage 5	Stadt Ulm, Satzung über Erlaubnisse und Gebühren für Sondernutzungen an öffentlichen Straßen
Anlage 6	Stadt Ulm, Anlage zur Satzung über Erlaubnisse und Gebühren für Sondernutzungen an öffentlichen Straßen
Anlage 7	Kleine Anfrage, „Wildparkerei“ auf Geh- und Radwegen
Anlage 8	Petition gegen die Stadt Ulm
Anlage 9	SWP, Gehwegparker wird zum Problem
Anlage 10	SWP, Gehwegparken wird geahndet
Anlage 11	Mitteilung der Landesregierung
Anlage 12	Stadt Ulm, Beschlussvorlage
Anlage 13	Stadt Ulm, Kategorienübersicht
Anlage 14	Stadt Ulm, Gehwegparken - Die wichtigsten Fakten im Überblick
Anlage 15	Frag den Staat
Anlage 16	Geh vom Gehweg
Anlage 17	Stadt Karlsruhe, Leitfaden Faires Parken in Karlsruhe
Anlage 18	Bußgeldkatalog
Anlage 19	SWP, Jetzt wehren sich die Fußgänger
Anlage 20	Augsburger Allgemeine, Ulm zeigt Gehwegparkern die Rote Karte Augsburger Allgemeine

Anlage 21 Donau3FM

Anlage 22 RegioTV

Anlage 23 Ka-News, Karlsruhe fordert Einschreiten vom Bund

Anlage 24 Yumpu, Schilderwelt 2015

Anlage 25 Ka-News, Vorschläge der Stadt verärgern Knielinger

Anlage 26 Stadt Freiburg, Verkehrsberuhigte Bereiche

Anlage 27 Stadt Freiburg, E-Mail Verkehrsbehörde

Anlage 28 ADAC, Verkehrsberuhigung

Anlage 29 Stadt Karlsruhe, Gehwegparken

Anlage 30 SZ, Rumpelkammer statt Garage

Anlage 31 Stuttgarter Zeitung, Rein mit dem Auto und raus mit dem Gerümpel

Anlage 32 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

1. Einleitung

„Der Gehweg ist das natürliche Habitat des Stadtmenschen“.[1] Zusammen mit öffentlichen Plätzen und Parks bildet er den grundsätzlichen Aufenthaltsraum der städtischen Bevölkerung. Im Laufe der Geschichte wurde die städtische Einwohnerschaft sukzessive von der Straße gedrängt. Angefangen mit Pferdekutschen, über Straßenbahnen hin zu Kfz und den am Straßenrand angebrachten Verkehrszeichen. In der Folge wurde der Platz für den fußläufigen Verkehr über die Jahrzehnte immer geringer, bis nur noch ein schmaler Bereich am Rande der Straße, der Gehweg, übrigblieb. Hierbei lässt sich die Tendenz erkennen, dass der verfügbare Platz für zu Fuß Gehende kontinuierlich abnimmt, die Anzahl der verschiedenen Nutzungsinteressen hingegen beständig steigt.

Neben Nutzungen als zusätzliche Lagerfläche während der Öffnungszeiten eines Supermarkts oder als Fläche für Werbeträger, Außenbestuhlung und anderes Straßeninventar, ist insbesondere eine Art der Nutzung weiterhin populär: Als Parkplatz für Fahrräder, Motorräder oder das eigene Kfz.[2] Während die Nutzung für Fahrräder und Motorräder zumindest unter gewissen Gesichtspunkten nachvollziehbar ist, lässt sich ein Trend hin zum rücksichtlosen Abstellen des eigenen Pkw auf Geh- und Radwegen erkennen. Dieser Nutzungskonflikt stellt in jüngster Vergangenheit zunehmend eine Herausforderung für die Kommunen dar, da der Fußverkehr schrittweise den Verkehrsraum zurückerobert.

In der Stadt Ulm wurde dieser Prozess im letzten Jahr eingeleitet. Die Stadtverwaltung hat jahrelang das Parken auf Gehwegen außerhalb der Innenstadt geduldet, solange dadurch niemand gefährdet wurde. Diese Praxis wurde 2018 aufgrund einer Petition für rechtswidrig erklärt. Nun steht die Stadt vor der immensen Aufgabe den seit Jahrzehnten schwelenden Nutzungskonflikt zu lösen, ohne eine Seite übermäßig zu benachteiligen und dabei dennoch die Rechtmäßigkeit wiederherzustellen.

[1] Anlage 1 Tagesspiegel, Der Kampf um Berlins Gehwege.
[2] Vgl. Ebd.

Die vorliegende Bachelorthesis befasst sich mit eben dieser Aufgabe. Zunächst werden die allgemeinen Rechtsgrundlagen sowie die verschiedenen Nutzungsinteressen erläutert. Im Anschluss beschäftigt sich die Bachelorthesis mit der aktuellen Lage in BW, der Petition gegen die Stadt Ulm und der daraus resultierten Vorgehensweise. Die Stadtverwaltung plant das Gehwegparken in drei Kategorien einzuordnen, die im Laufe der Arbeit erörtert werden. Die Thematik wird in einem Fazit abschließend reflektiert.

In dieser Arbeit finden sich zahlreiche interne Information und Erkenntnisse, die auf Praxiserfahrungen bei der Straßenverkehrsbehörde der Stadt Ulm basieren. Diese umfassen sowohl die umfangreiche Rechtslage im Zusammenhang mit der Petition als auch maßgeblich die Entwicklung eines Konzepts zur zukünftigen Handhabe der Problemstellung. Unter anderem wurde hierbei das Konzept der drei Kategorien ausgearbeitet und eine detaillierte Erfassung und Einordnung der betroffenen Straßen vorgenommen.

2. Bisherige Handhabung des Gehwegparkens in Baden-Württemberg

2.1 Rechtliche Grundlagen

2.1.1 Verkehrsrecht

Zu Beginn dieser Arbeit stellt sich die Frage, wie ein Gehweg zu definieren ist. Er ist Bestandteil einer Straße und grundsätzlich durch Bordsteine klar von der Fahrbahn abgetrennt, wenngleich diese nicht zwingend erforderlich sind. Dieser räumlich abgetrennte Bereich ist für den Fußverkehr vorgesehen und oft aufgrund eines anderen Belags auch optisch von der Fahrbahn zu unterscheiden.[3] Wenn der Gehweg aufgrund seiner unklaren Ausgestaltung nicht als solcher zu erkennen ist, bedarf es einer Anordnung des VZ 239 nach der VwV-StVO zu „Zeichen 239 Gehweg“. Außerdem ist nach Ansicht des Verkehrsministeriums Rheinland-Pfalz bei einem niveaugleichen Ausbau über den gesamten Straßenquerschnitt, der durch einen anderen Belag oder andere Farbe abgegrenzte Streifen jedoch nicht mehr als Gehweg, sondern als Seitenstreifen zu beurteilen.[4]

Der ruhende Verkehr und somit auch das Gehwegparken wird nicht in § 2 StVO, sondern in § 12 StVO geregelt.[5] Nach § 12 Abs. 4 a StVO ist grundsätzlich auf dem Seitenstreifen zu parken. Ist dieser nicht vorhanden, so ist am rechten Fahrbahnrand zu parken. Das Gehwegparken kann nur durch VZ 315 nach der Anlage 3 lfd. Nr. 10 zu § 41 Abs. 1 StVO oder durch eine Parkflächenmarkierung der Anlage 2 lfd. Nr. 74 zu § 41 Abs. 1 StVO für Fahrzeuge mit einer zulässigen Gesamtmasse von maximal 2,8 t erlaubt werden. Hierbei ist auch zu erwähnen, dass das Dulden des rechtswidrigen Parkens auf einem Gehweg durch eine Behörde diese Art des verbotswidrigen Parkens nicht in einen rechtmäßigen Zustand versetzt. Diese irrtümliche Annahme stellt einen vermeidbaren Verbotsirrtum dar.[6] Dieses grundsätzliche Parkverbot auf Gehwegen betrifft, im Gegensatz zu Fahrrädern, auch Krafträder.[7] Somit ist das Gehwegparken grundsätzlich durch § 12 StVO und

[3] Vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss vom 03.06.1991, AZ: 5 Ss (OWi) 152/91 - (OWi) 80/91 I
[4] Vgl. Berr, S.127.
[5] Vgl. BayObLG, Beschluss vom 30.01.1975, AZ: 1 Ob OWi 2/75
[6] Vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss vom 10.02.1972, AZ: 1 Ss (OWi) 1/72
[7] Vgl. OLG Köln, Beschluss vom 05.09.1996, AZ: Ss 417/96 (Z).

die Anlage 2 und 3 der StVO geregelt. Zusätzliche Voraussetzungen und detaillierte Informationen zeigt die VwV-StVO auf. In dieser Arbeit werden Verkehrszeichen teilweise nur mit ihrer offiziellen Bezeichnung aufgeführt, ohne ihre genaue Position in den Anlagen zur StVO aufzuführen. Die entsprechenden Verkehrszeichen können auch im sog. Verkehrszeichenkatalog gefunden werden, der sämtliche Varianten der amtlich zugelassenen Verkehrszeichen aufführt.[8]

Wenn in dieser Arbeit von Nebenstraßen die Rede ist, so handelt es sich um Straßen in Wohngebieten ohne Durchgangsverkehr und mit einem niedrigen Verkehrsaufkommen. Diese stehen im Gegensatz zu Hauptverkehrsstraßen, die ein hohes Verkehrsaufkommen und eventuelle Bus- oder Straßenbahnlinien aufweisen.

2.1.2 Petitionsrecht

In Artikel 17 des Grundgesetzes heißt es: „Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.“ Dies gilt nach Artikel 2 Abs. LV i. V. m. Artikel 35 a LV auch in BW. Dies bedeutet, dass Jeder das Recht hat, Bitten und Beschwerden mittels des Petitionsausschusses an den Landtag heranzutragen. Man kann dies allein oder in einer Gruppe tun und muss hierzu auch nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. Auch Petitionen zugunsten Dritter sind möglich.[9] Die Befugnisse des Petitionsausschusses werden im PetAusschG BW geregelt. Weitere Regelungen finden sich in der Geschäftsordnung des Landtags.

Aufgabe des Petitionsausschusses ist es, sich mit Bitten und Beschwerden der Bevölkerung zu befassen, die sich durch eine Behörde ungerecht behandelt fühlen. Der Ausschuss fungiert somit als Mittler zwischen den Menschen und dem Staatsapparat.

In den Zuständigkeitsbereich fallen Eingaben, die Maßnahmen von baden-württembergischen Behörden betreffen. Die Spannweite reicht dabei von der

[8] Vgl. Anlage 2 Bundesanstalt für Straßenwesen.
[9] Vgl. Anlage 3 Landtag BW, Petitionshilfe.

kommunalen bis zur ministerialen Ebene. Sachverhalte die Behörden anderer Länder oder des Bundes betreffen, fallen in die Zuständigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages.

Privatrechtliche Konflikte, Urteile und andere gerichtliche Entscheidungen fallen nicht in den Verantwortungsbereich des Ausschusses. Dies liegt u. a. an der durch Artikel 97 Abs. 1 GG geschützten Unabhängigkeit der Gerichte.

Der Landtag kann aufgrund der Gewaltenteilung die Regierung lediglich bitten, frühere Entscheidungen einer Verwaltung erneut zu überprüfen oder Maßnahmen zu Gunsten des Petenten zu treffen. Im Normalfall muss innerhalb von zwei Monaten die ersuchte Stellungnahme erfolgen.

Ein Fünftel der Petitionen ist im Schnitt erfolgreich, dies liegt aber weniger daran, dass die vorherigen Entscheidungen der entsprechenden Behörden falsch waren, sondern mehr an der Vorgehensweise des Ausschusses. Im Gegensatz zu Gerichten prüft der Petitionsausschuss nicht nur die Rechtmäßigkeit einer Verwaltungsentscheidung, sondern er prüft auch deren Zweckmäßigkeit. Daher fällt das Ergebnis der Prüfung eher zu Gunsten des Petenten aus, als bei einer reinen Betrachtung der Rechtmäßigkeit.

Nach Eingang einer Petition erhält der Antragsstellende eine Bestätigung über deren Eingang. Gleichzeitig wird die Regierung um eine Stellungnahme über die rechtliche und sachliche Lage ersucht. Der Ausschuss hat nach § 3 PetAusschG BW das Recht Auskunftspersonen oder Sachverständige, sowie den Petenten anzuhören. Durch Ortsbesichtigungen können zudem eigene Ermittlungen angestellt werden.

Jede Petition wird durch einen Abgeordneten geprüft. Nach der Prüfung legt dieser dem Ausschuss einen Bericht sowie eine Empfehlung für das Ergebnis der Petition vor. Nachdem das Landtagsplenum das Votum des Petitionsausschusses erhalten hat, ob die Petition erfolgreich ist und an die Regierung übergeben wird oder ob sie zurückgewiesen wird.

2.2 Verschiedenste Nutzungsinteressen

Auf Gehwegen gibt es die verschiedensten Nutzungsinteressen. Der Hauptzweck eines Gehwegs ist als Verkehrsfläche für den Fußverkehr zu dienen, da dieser nach § 25 Abs. 1 StVO eine Benutzungspflicht bei Vorhandensein eines Gehwegs hat. Neben den zu Fuß Gehenden können im Fußverkehr auch Hilfsmittel wie Rollstühle, Rollatoren oder Kinderwägen zum Einsatz kommen, daher ist auch deren besonderen Abmessungen Sorge zu tragen.

Neben zu Fuß Gehenden dürfen nach § 2 Abs. 5 StVO auch Fahrräder in bestimmten Fällen den Gehweg benutzen. Hiernach müssen Kinder bis zum vollendeten achten Lebensjahr den Gehweg mit Fahrrädern benutzen. Lediglich wenn ein baulich von der Fahrbahn getrennter Radweg vorhanden ist, darf dieser auch anstelle des Gehwegs benutzt werden. Außerdem dürfen sie auf dem Gehweg auch durch eine geeignete Aufsichtsperson begleitet werden, wenn diese mindestens 16 Jahre alt ist. Ab Vollendung des zehnten Lebensjahrs darf der Gehweg nicht mehr mit dem Fahrrad benutzt werden. Bei einer derartigen Nutzung muss allerdings im Allgemeinen vorsichtig gefahren werden, da der Fußverkehr weder gefährdet noch behindert werden darf. Hierzu muss u. U. auch die Geschwindigkeit an die jeweilige Situation angepasst werden. Zusätzlich können Gehwege laut der VwV-StVO zu § 2 Abs. 4 S. 2 StVO zur Mitbenutzung durch den Radverkehr freigegeben werden. Voraussetzung hierfür ist, dass sich weder ein Radfahrstreifen noch ein auf der Fahrbahn angelegter Schutzstreifen verwirklichen lässt. Eine solche Ausnahme wäre nach der VwV-StVO „Zu Zeichen 239 „Gehweg“ durch Anordnung des VZ 1022-10 „Radfahrer frei“ möglich. Dies kommt aber nur in Betracht, wenn es unter Berücksichtigung der Belange des Fußverkehrs vertretbar ist. Im Falle einer Freigabe sollen die Beschaffenheit und der Zustand des Gehweges den gewöhnlichen Verkehrsbedürfnissen des Radverkehrs, wie z. B. Bordsteinabsenkung an Einmündungen und Kreuzungen, entsprechen.

Kurzzeitig wurde auch überlegt einen Teil der Fahrzeuge, die unter die Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung fallen, das Fahren auf dem Gehweg zu genehmigen. Dieser Entwurf wurde nach einem Protest der Bundesländer, die eine

massive Gefährdung des Fußverkehrs befürchteten, diesbezüglich geändert, sodass diese Fahrzeuge nun grundsätzlich wie Fahrräder zu behandeln sind. Allerdings sollen analog zum VZ 1022-16 auch für Fahrzeuge dieser Verordnung Ausnahmen für Gehwege möglich sein.[10]

Eine, im Rahmen dieser Arbeit als sekundär zu betrachtende, Möglichkeit der Gehwegnutzung ist die Nutzung über den Gemeingebrauch hinaus. Eine solche Sondernutzung bedarf allerdings einer Erlaubnis nach § 8 Abs. 1 FStrG oder § 16 Abs. 1 StrG BW. In der Stadt Ulm regelt eine Satzung die möglichen Formen der Sondernutzung und deren Gebühren.[11] Mögliche Sondernutzungen sind beispielsweise die Auslage von Waren, die Außenbestuhlung durch Gaststättenbetriebe, das Aufstellen eines Werbeträgers vor dem Ladengeschäft oder das Platzieren von Fahrradabstellanlagen und Pflanzgefäßen.[12]

Neben den bisherigen Nutzungsinteressen gibt es auch die Nutzung des Gehwegs als Parkfläche für Kfz. Auf einem Gehweg darf, wie in Kapitel 2.1 erläutert, nur geparkt werden, wenn dies durch VZ 315 oder durch Markierung angeordnet wurde. In den folgenden Kapiteln wird auf das Gehwegparken detailliert eingegangen. Das Parken auf Radwegen wird in dieser Arbeit nicht wesentlich vertieft, da das Parken auf Radwegen in Ulm in jedem Fall geahndet werden soll.

2.3 Aktuelle Lage bezüglich des rechtswidrigen Gehwegparkens

Das Parken auf Geh- und Radwegen wird vielerorts in BW geduldet. Beispielhafte Kommunen hierfür sind Tübingen, Mannheim oder Heidelberg.

Des Weiteren liegen dem Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg (VM BW) zwei Petitionen bezüglich des Gehwegparkens in der Stadt Karlsruhe und der Stadt Ulm vor. Die Petitionen richten sich gegen die dortige Praxis, das Parken auf dem

[10] Vgl. Anlage 4 Heise online , E-Scooter.
[11] Vgl. Anlage 5 Stadt Ulm, Satzung über Erlaubnisse und Gebühren für Sondernutzungen an öffentlichen Straßen, S. 1.
[12] Vgl. Anlage 6 Stadt Ulm, Anlage zur Satzung über Erlaubnisse und Gebühren für Sondernutzungen an öffentlichen Straßen, S.1 f.

Gehweg bei einer verbleibenden Restgehwegbreite von 1,20 m bzw. 1,00 m zu dulden.

Grundsätzlich ist die Regulierung des ruhenden Verkehrs Aufgabe der Kommunen

Das RP Karlsruhe wurde durch das VM BW angewiesen, als Rechtsaufsicht das geduldete Gehwegparken in Karlsruhe zu beanstanden. Als Reaktion darauf hat die Stadt einen Leitfaden entwickelt, nachdem zukünftig das Parken auf dem Gehweg geregelt sein soll. [13]

Nach der erfolgreichen Petition gegen die Duldungspraxis der Stadt Ulm, wies das VM BW das RP Tübingen an, die Stadt Ulm aufzufordern, rechtmäßige Zustände zu schaffen.[14]

In beiden Fällen wurde die gängige Praxis durch die Regierungspräsidien beanstandet, nachdem diese durch das VM BW darum gebeten wurden. Die weitere Überprüfung und Kontrolle liegen im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Regierungspräsidiums. [15]

Aufgrund der Tatsache, dass es sich beim Gehwegparken um ein Problem handelt, welches in ganz BW zu beobachten ist, möchte die Landesregierung zukünftig Kommunen und Verkehrsbeteiligte für dieses Thema sensibilisieren, da sie als Rechtsaufsicht aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung nur beschränkt auf die Kommunen einwirken kann. [16]

Durch einen Beschluss in der bundesweiten Konferenz der Verkehrsminister, konnte das VM BW die Bundesregierung zu einer Erhöhung der Bußgelder auffordern. [17] Ein erster Entwurf sieht vor, dass das Bußgeld für Parken auf Geh- und Radwegen zukünftig bis zu 100 Euro betragen wird. [18]

---

[13] Vgl. Anlage 7 Kleine Anfrage, „Wildparkerei“ auf Geh- und Radwegen.
[14] Vgl. Anlage 8 Petition gegen die Stadt Ulm.
[15] Vgl. Anlage 7 Kleine Anfrage, „Wildparkerei“ auf Geh- und Radwegen.
[16] Ebd.
[17] Vgl. Anlage 7 Kleine Anfrage, „Wildparkerei“ auf Geh- und Radwegen.
[18] Vgl. Anlage 9 SWP, Gehwegparker werden zum Problem.

3. Vorgehensweise der Stadt Ulm

3.1 Petitionsinhalt

Ende letzten Jahres ging eine Beschwerde bei den Bürgerdiensten der Stadt Ulm bezüglich des rechtswidrigen Abstellens von Kfz auf Geh- und Radwegen ein. Die Bürgerdienste erklärten darauf hin, dass das Parken auf Gehwegen, ohne die in Kapitel 2.1 beschriebene Beschilderung bzw. Markierung verboten ist. Jedoch werde in Ulm das Parken auf Gehwegen außerhalb der Innenstadt geduldet, wenn der Fußverkehr nicht behindert wird. Eine Behinderung liegt vor, wenn die verbleibende Restgehwegbreite unter einem Meter beträgt. Diese Duldung gibt es seit mindestens 30 Jahren und hat die Schaffung zusätzlichen Parkraums und Eindämmung des Parksuchverkehrs zum Ziel.[19] Der Petent war mit dieser Praxis nicht einverstanden und reichte deswegen eine Petition beim Landtag BW ein, mit dem Ziel, dass die Stadt Ulm das rechtswidrige Parken auf Geh- und Radwegen zukünftig ahndet.

Nach Ansicht des Petitionsausschusses steht diese Praxis im Gegensatz zur StVO und wird auch nicht durch das Gewohnheitsrecht gestützt. Die Stadt hat nach §47 OWiG keine Verpflichtung zur Einleitung eines Bußgeldverfahrens, da sie nach pflichtgemäßem Ermessen entscheidet ob und bei wem sie eine Ordnungswidrigkeit verfolgt. Dieses sog. Opportunitätsprinzip verlangt allerdings nach einer Einzelfallabwägung, welche durch die pauschale Duldung des rechtswidrigen Parkens außerhalb der Innenstadt nicht durchgeführt wurde. Damit liegt ein Ermessensfehler vor.

Der Ausschuss beleuchtet außerdem die notwendige Restgehwegbreite, die bei einer Legalisierung des Gehwegparkens zwingend verbleiben muss. Weder in der StVO noch die VwV-StVO finden sich Angaben zu einer solchen Mindestbreite. Daher wird die erforderliche Restgehwegbreite mittels einer Analogie auf Basis der VwV-StVO hergeleitet. Bei einem gemeinsamen Geh- und Radweg sind 2,50 m Mindestbreite vorgegeben. Da für den Radverkehr ein Meter vorgesehen ist, ergibt sich 1,50 m als Mindestbreite für einen Gehweg. In seltenen, begründeten

[19] Vgl. Anlage 10 SWP, Gehwegparken wird geahndet; Anlage 8 Petition gegen die Stadt Ulm.

Ausnahmefällen darf dieses Maß unterschritten werden, vorausgesetzt der Fußverkehr muss nicht auf die Fahrbahn ausweichen. Nach Prüfung der Petition durch den Petitionsausschuss und Beschluss des Landtags wurde diese am 08. November 2018 an die Regierung mit folgender Beschlussempfehlung weitergeleitet:

> *„Die Petition wird der Regierung mit der Maßgabe überwiesen, das Regierungspräsidium zu bitten, die Stadt Ulm anzuweisen, innerhalb einer Umsetzungsfrist von drei Monaten rechtmäßige Verhältnisse beim bislang geduldeten Gehwegparken herzustellen.“*[20]

Das VM BW hat dem RP Tübingen am 14. November 2018 den Beschluss des Landtags übersandt. Daraufhin ging am 30. November beim Oberbürgermeister der Stadt Ulm ein Schreiben des RP Tübingen ein, welches die Stadt aufforderte, die Rechtmäßigkeit wiederherzustellen. Am 2. Januar 2019 verfasste die Stadt Ulm ein Antwortschreiben, in welchem sie das geplante Vorgehen erläuterte. Darin erklärte sie, dass bis Ende April 2019 eine Bestandsaufnahme von rund 850 Straßen vollzogen sein sollte und im Anschluss das weitere Vorgehen geplant wird.[21]

Aufgrund des immensen Aufwands, der mit der Schaffung rechtmäßiger Zustände beim Gehwegparken verbunden ist, wurde eine deutliche Überschreitung der Umsetzungsfrist von drei Monaten in Absprache mit dem RP Tübingen genehmigt, insofern die Stadt den geplanten zeitlichen Ablauf mit dem RP abstimmt.[22]

3.2 Verfahrensablauf

Nachfolgend der Entscheidung des Petitionsausschusses hatte die Stadt Ulm zunächst eine Bestandsaufnahme des Gehwegparkens auf den rund 850 Straßen des Stadtgebiets vorgenommen. Dieser Vorgang dauerte bis Ende April 2019 und beinhaltete die grundsätzliche Erfassung, ob in den jeweiligen Straßen auf dem Gehweg geparkt wird oder nicht. War dies der Fall wurde zusätzlich erfasst, wie

[20] Anlage 8 Petition gegen die Stadt Ulm.
[21] Vgl. Anlage 11 Mitteilung der Landesregierung.
[22] Vgl. Anlage 8 Petition gegen die Stadt Ulm; Anlage 11 Mitteilung der Landesregierung.

die Thematik in der Straße von der Stadt Ulm bisher gehandhabt wurde. Hierbei gab es die Optionen, dass dies entweder bereits legalisiert wurde oder nach der internen Vorgabe von einem Meter Restbreite geduldet oder aufgrund zu geringer Restgehwegbreite bereits geahndet wird. Anschließend wurde das weitere Vorgehen vor allem in zeitlicher Hinsicht konkretisiert und mit dem Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg abgestimmt.[23] Zunächst sollten die erfassten Straßen in drei Kategorien eingeteilt werden:

Kategorie I umfasst hierbei alle Straßen, in denen das einseitige oder beidseitige Parken auf der Fahrbahn möglich ist. In diesen Straßen sollen die Falschparkenden durch Flyer und Berichterstattung in den gängigen Medien über diesen Umstand informiert werden und auf die allgemeinen Regeln für das Parken im Sinne der StVO hingewiesen werden. In diesem Fallkonstrukt werden die Fahrzeuge also lediglich vom Gehweg auf die Fahrbahn verlegt, was in der folgenden Abbildung auch klar ersichtlich ist.[24]

Abbildung 1 Beispiel für eine Straße der Kategorie I

Quelle: Stadt Ulm - zu Verfügung gestellt von der Verkehrsbehörde

In den Straßen der Kategorie II wird das Parken auf dem Gehweg legalisiert, da ein ausreichend breiter Fußweg verbleibt. Die Stadt Ulm hat sich nach internen

[23] Vgl. Anlage 12 Stadt Ulm, Beschlussvorlage, S. 2.
[24] Vgl. Anlage 13 Stadt Ulm, Kategorienübersicht.

Überlegungen für eine zu verbleibende Mindestbreite von 1,50 m entschieden. Hier müssen die Gehwege nur entsprechend beschildert und markiert werden, wie in der nachfolgenden Abbildung gut zu erkennen ist.

Abbildung 2 Beispiel für eine Straße der Kategorie II

Quelle: Stadt Ulm - zu Verfügung gestellt von der Verkehrsbehörde

Zusätzlich sind weitere Voraussetzungen für die Legalisierung zu beachten, auf die in Kapitel 4.2.1 näher eingegangen wird.[25]

Die Situation gestaltet sich bei Straßen der Kategorie III im Vergleich zu den vorherigen Kategorien als schwieriger. In diese Kategorie fallen grundsätzlich alle Straßen, die die Voraussetzungen der beiden vorangegangenen Kategorien nicht erfüllen. Es handelt sich hierbei somit um Straßen, in denen die Falschparker nicht einfach auf die Fahrbahn verlagert werden können und in denen das Gehwegparken nicht rechtmäßig legalisiert werden kann. Dies führt vorrausichtlich dazu, dass im Gegensatz zu Kategorie I und II viele geduldete Parkplätze wegfallen werden. Um das Parkproblem in diesen Straßen zu lösen, sind umfangreiche Maßnahmen erforderlich, die ggf. auch zu größeren Baumaßnahmen führen können. Die Bevölkerung sollte in den Planungsprozess dieser betroffenen Straßen frühzeitig eingebunden werden, um gerade den betroffenen Anwohnern die Situation und die

[25] Vgl. Anlage 13 Stadt Ulm, Kategorienübersicht.

angedachten Lösungsansätze zu erläutern und auch um Anregungen und Bedenken der Einwohnerschaft zu beachten.[26] Die Akzeptanz ist so wichtig, da hier Strukturen aufgebrochen werden, die über Jahrzehnte gewachsen sind.[27] In vielen Straßen, wie beispielsweise in der nächsten Abbildung ersichtlich, könnten je nach gewählter Lösung über die Hälfte der momentan geduldeten Parkplätze wegfallen. Wenn zu diesem Umstand auch noch große bauliche Maßnahmen in den betreffenden Straßen hinzukommen, so werden die Anwohner einer immensen Doppelbelastung ausgesetzt. Dies ist der Grund für die frühzeitige Beteiligung der Anwohner.[28]

Abbildung 3 Beispiel für eine Straße der Kategorie II

Quelle: Stadt Ulm - zu Verfügung gestellt von der Verkehrsbehörde

Der ursprüngliche Zeitplan sah vor, die Kategorien I und II bis Ende Juli 2019 zu erfassen und konkret zu beurteilen. Ziel war es, dass ab Beginn des Schuljahres 2019/2020 in diesen Straßen nur noch rechtmäßig geparkt wird. Aufgrund des mit Kategorie III verbundenen Aufwands und der Beteiligung der Bürgerschaft ist eine Erfassung und Vorplanung hierfür bis Ende 2019 vorgesehen. [29] Die Straßen der

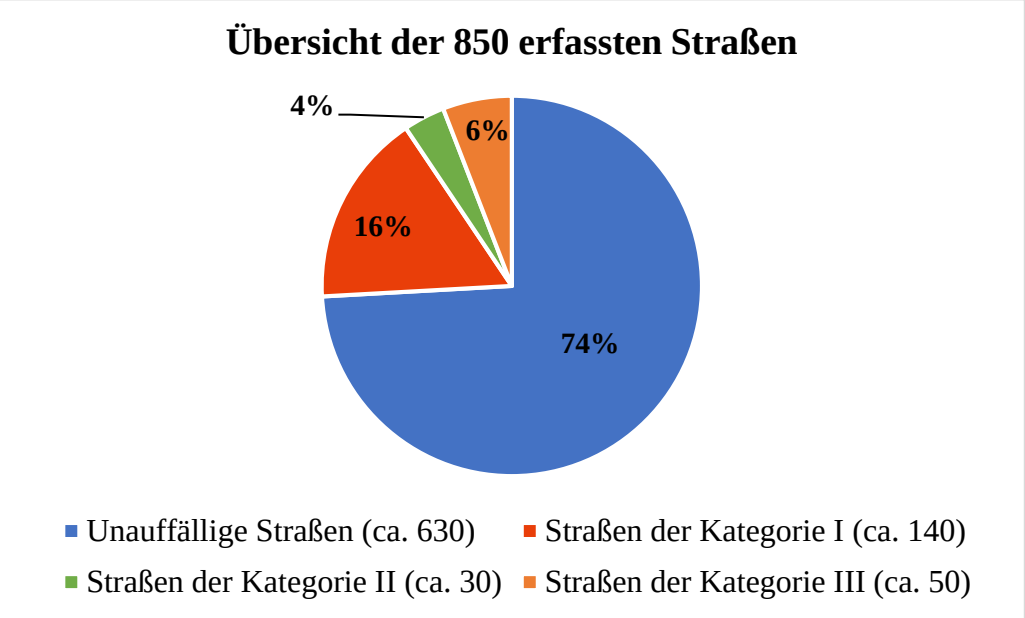
[26] Vgl. Anlage 13 Stadt Ulm, Kategorienübersicht.
[27] Vgl. Anlage 8 Petition gegen die Stadt Ulm.
[28] Vgl. Anlage 13 Stadt Ulm, Kategorienübersicht.

[29] Vgl. Anlage 13 Stadt Ulm, Kategorienübersicht.

Kategorie III finden sich größtenteils am Kuhberg, Eselsberg und in der Neustadt.[30] Die Umsetzung der Maßnahmen sollte bis Ende 2020 abgeschlossen sein.[31] Nachdem die Überprüfung Ende Juli abgeschlossen war, musste der Zeitplan etwas angepasst werden. In den Straßen der Kategorie I soll das Gehwegparken ab dem 23.09.2019 geahndet werden. Die Umsetzung der Kategorie II ist für Ende 2019 geplant, da in jeder der betroffenen Straßen eine intensive Prüfung stattfinden muss, bevor dort das Parken auf dem Gehweg legalisiert werden kann.[32]

Die folgende Abbildung zeigt die Einordnung in die einzelnen Kategorien nach Abschluss der Überprüfung. Hierbei ist zu erwähnen, dass „unauffällige Straßen" Straßen sind, in denen kein Gehwegparken erkennbar war und die daher auch im weiteren Vorgehen außer Acht gelassen werden.

Abbildung 4 Ergebnis der Erfassung und Kategorieneinteilung



Eigene Darstellung nach den Angaben der SWP[33]

Der Anteil der einzelnen Kategorien an allen Straßen, die dem Ulmer Stadtgebiet zugehören, ist sogar noch geringer, da bei den 850 erfassten Straßen die Berücksichtigung einiger Ortsteile und Gewerbegebiete teilweise oder vollständig

[30] Vgl. Anlage 14 Stadt Ulm, Gehwegparken - Die wichtigsten Fakten im Überblick.
[31] Vgl. Anlage 13 Stadt Ulm, Kategorienübersicht.
[32] Vgl. Anlage 10 SWP, Gehwegparken wird geahndet.
[33] Ebd.

nicht erfolgt ist. Begründet wurde dies dadurch, dass diese nicht mehr zur Kernstadt gehören und dort Gehwegparken auch kaum eine Rolle spielt.

Auch in der Zeit nach der Entscheidung des Petitionsausschusses wurde das Vorgehen der Stadt Ulm durch die Bevölkerung beobachtet und geprüft. Es gab neben einer Anfrage an das Regierungspräsidium und einer damit verbundenen Stellungnahme durch die Stadt auch u. a. eine Anfrage über das Landesinformationsfreiheitsgesetz. In dieser Anfrage beantragte die Person Akteneinsicht, um das Ergebnis der ersten Erfassung, sowie das weitere geplante Vorgehen der Stadt einsehen zu können.[34] Am 16.07.2019 wurde im Fachbereichsausschuss Stadtentwicklung, Bau und Umwelt über den Stand des Gehwegparkens berichtet. Dies hatte zum einen den Zweck das weitere Vorgehen zu erläutern und um andererseits die gerade neu gewählten Gemeinderatsmitglieder über die Petition zu informieren, da am 26.05.2019 die Kommunalwahlen in BW stattgefunden haben.[35] Auch im weiteren Verlauf wurde regelmäßig über das Gehwegparken in den gängigen Medien berichtet und diskutiert, insbesondere als die Stadt, wie oben beschrieben, ankündigte, dass Gehwegparken in Straßen der Kategorie I zu ahnden.[36] Auch in Zukunft ist damit zu rechnen, dass die weiteren Maßnahmen von der Bevölkerung verfolgt und kritisch beäugt werden, vor allem bei den Straßen der Kategorie III.

3.3 Opportunitätsgrundsatz

Es stellt sich allerdings die Frage, ob und wie sich diese Petitionen auf den Opportunitätsgrundsatz auswirken. In Karlsruhe und Ulm wurde das Gehwegparken außerhalb der Innenstadt pauschal geduldet, wenn die verbleibende Restgehwegbreite 1,20 m bzw. 1,00 m nicht unterschritten hat.[37] Wie in Kapitel 3.1 beschrieben stellt dies einen Ermessensfehler dar, da die Einzelfallabwägung fehlt. Nun stellt sich allerdings die Frage, wie sich die Lage für andere Kommunen mit

[34] Vgl. Anlage 15 Frag den Staat
[35] Vgl. Anlage 12 Beschlussvorlage
[36] Vgl. Anlage 10 SWP, Gehwegparken wird geahndet.

[37] Vgl. Anlage 7 Kleine Anfrage, „Wildparkerei“ auf Geh- und Radwegen.

einer ähnlich Duldungspraxis entwickeln wird. Grundsätzlich ist bei einer vergleichbaren Sachlage davon auszugehen, dass eine mögliche Petition ebenso erfolgreich wäre, wie bei der Stadt Karlsruhe oder der Stadt Ulm. Somit könnte eine Person die Verwaltung bitten, die Duldung zu unterlassen, und bei einer Weigerung nach Ausschöpfung aller anderen Möglichkeiten als Ultima Ratio eine Petition verfassen. Dies lässt sich im Landkreis Karlsruhe beobachten. Mittels eines Blogs tauschen sich Personen aus, die Erreichen wollen, dass die Kommunen ihre Duldungspraxis beenden und das Thema Gehwegparken analog zur Stadt Karlsruhe in einen rechtmäßigen Zustand versetzten.[38] Doch was bedeutet dies denn konkret für den Opportunitätsgrundsatz. Hätte somit jeder ein Recht darauf, dass das rechtwidrige Parken auf dem Gehweg in BW geahndet wird. Kurzfristig ist dies zu verneinen. Man kann zwar auf die Petitionen hinweisen und ein Ende der Duldung fordern, jedoch ist es grundsätzlich die Entscheidung der Kommune, ob und wem sie ein Bußgeld ausstellt. Langfristig stellt sich die Situation etwas anders dar. Sollte sich eine Verwaltung also vehement weigern das Dulden einzustellen, so müsste als letztes Mittel eine Petition beim Landtag eingereicht werden. Diese würde höchstwahrscheinlich aufgrund des ebenfalls vorhandenen Ermessensfehler seitens der Verwaltung erfolgreich sein und das zuständige RP würde die Kommune anweisen, rechtmäßige Zustände zu schaffen. Das genaue Vorgehen würde dann mit dem RP abgestimmt werden. Hierbei können zwar grundsätzlich auch Einwände geltend gemacht werden, jedoch sind diese im Zweifel schwerer durchzusetzen, da sie im Gegensatz zu einer fehlenden Einzelfallabwägung schwieriger zu begründen sind. Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass man mit Hilfe von rechtsstaatlichen Mittel wie Petitionen das Ende der Duldung i. V. m. einer Ahndung herbeiführen kann. Das genaue weitere Vorgehen, insbesondere die Lösung der Härtefälle, können hierdurch aber nicht bestimmt werden. Dies wird alleinig zwischen der Kommune und dem zuständigen RP abgestimmt. Hieraus ergibt sich aber trotz allem kein Rechtsanspruch, da das Mittel einer Petition gewählt werden muss, und der Ausgang dieser von der Entscheidung des Landtags abhängig ist.

[38] Vgl. Anlage 16 Geh vom Gehweg

4. Handlungsempfehlungen

4.1 Ahnden

Die erste Handlungsempfehlung stellt das Ahnden des illegalen Gehwegparkens dar. Dies sollte der Normalfall sein, da der Gesetzgeber das Gehwegparken nach § 12 Abs. 4 a StVO nur in bestimmten Fällen erlaubt und es somit einen Ausnahmefall darstellt. Dies hat auch den Hintergrund, dass der Gehweg wie bereits in Kapitel 2.2 erläutert der einzige Verkehrsraum ist, der grundsätzlich nur den zu Fuß Gehenden vorbehalten ist. Somit müssen Fahrzeuge für gewöhnlich die Fahrbahn zum Parken benutzen.[39]

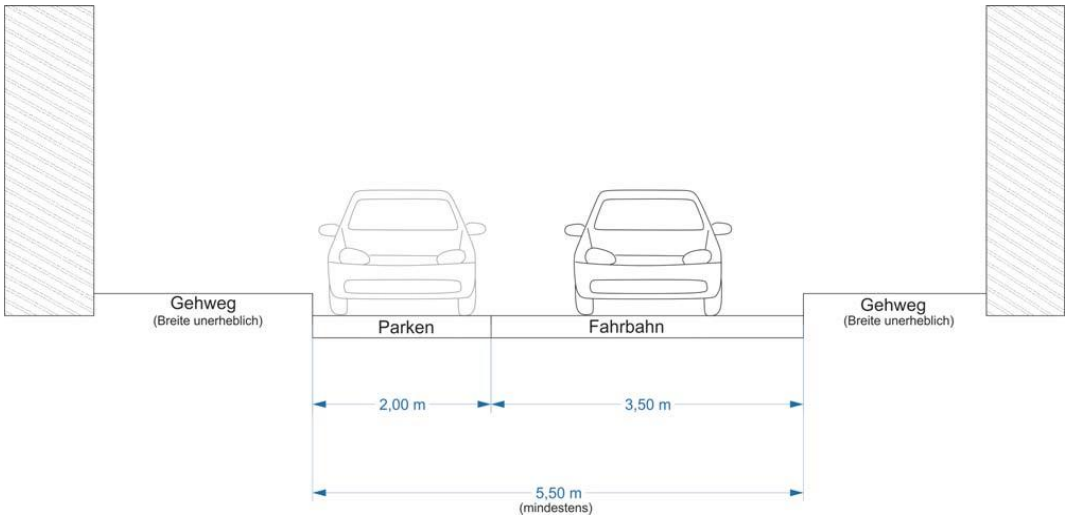
Laut § 12 Abs. 4 StVO ist der rechte Seitenstreifen zum Halten und Parken zu nutzen, sonst ist an den rechten Fahrbahnrand heranzufahren. Wenn es sich bei der Straße um eine Einbahnstraße nach VZ 220 handelt bzw. auf der rechten Seite Schienen vorhanden sind, darf am linken Fahrbahnrand gehalten oder geparkt werden. Das bedeutet, dass die Verkehrsbeteiligten immer erst einen Seiten- oder Parkstreifen zum Parken benutzen muss. Sollte dieser fehlen, darf der rechte Fahrbahnrand benutzt werden.

Das Ahnden des Gehwegparkens hat also zur Konsequenz, dass die Fahrzeuge zukünftig, wie von der StVO vorgesehen, vollständig auf der Straße parken müssen. Die einzige Ausnahme ist, wenn das Zeichen 315 bzw. eine Parkflächenmarkierung das teilweise oder vollständige Parken auf dem Gehweg nach § 12 Abs. 4 a StVO i. V. m. Anlage 3 (zu § 42 Abs. 2 StVO) „Richtzeichen“ , Abschnitt 3 „Parken“ (lfd. Nr. 10, Zeichen 315) bzw. Anlage 2 (zu § 41 Abs. 1 StVO) „Vorschriftzeichen“, Abschnitt 9 „Markierungen“ (lfd. Nr. 74, Parkflächenmarkierung) erlauben. Mit dem reinen Ahnden der betroffenen Fahrzeuge ist die Konformität zur Rechtsordnung noch nicht wiederhergestellt. Viele der Ulmer Straßen, in denen Gehwegparken vorkommt, weisen einen sehr kleinen Fahrbahnquerschnitt auf. Dies bedeutet, dass die Gehwegparkenden oft nicht ohne weiteres auf die Straße verlagert werden können, da die verbleibende Restfahrbahnbreite zu gering wäre. § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StVZO besagt, dass

[39] Vgl. Anlage 8 Petition gegen die Stadt Ulm.

Kraftfahrzeuge und Anhänger einschließlich mitgeführter austauschbarer Ladungsträger allgemein eine höchstzulässige Breite von 2,55 m nicht überschreiten dürfen. Mit einem hinzugerechneten Sicherheitsabstand von rund 0,50 m ergibt dies eine zu verbleibende Restfahrbahnbreite von mindestens 3,05 m[40]. Da diese Breite ein Mindestmaß ist, sollte in der Praxis eine Durchfahrt mit 3,50 m Breite für den fließenden Verkehr gewährleistet werden.[41] Die freizuhaltende Durchfahrt ist vor allem wichtig für die problemlose Durchfahrt von Rettungsfahrzeugen im Notfall. Wenn man von einer Durchschnittsbreite eines parkenden Fahrzeugs von 2,00 m ausgeht ergeben sich folgende, in Abbildung 1 und 2 dargestellte, Mindeststraßenbreiten, für das korrekte einseitige oder beidseitige Parken auf der Fahrbahn in Nebenstraßen.

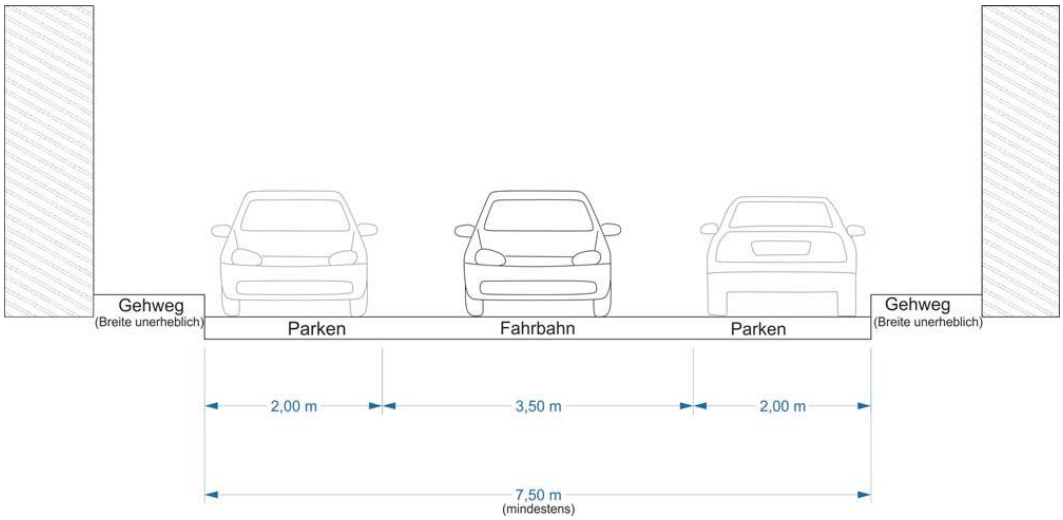
Abbildung 5 Fahrbahnbreite von mindestens 5,50m für einseitiges Parken



Quelle: Stadt Karlsruhe[42]

[40] Vgl. BayObLG, NJW 1960, S. 1484; VG Bremen, Urteil vom 12.11.2009, AZ: 5 K 252/09, juris Rn. 16.
[41] Vgl. Anlage 17 Stadt Karlsruhe, Leitfaden Faires Parken in Karlsruhe, S. 6.
[42] Vgl. Anlage 17 Stadt Karlsruhe, Leitfaden Faires Parken in Karlsruhe, S. 8.

Abbildung 6 Fahrbahnbreite von mindestens 7,50 m für beidseitiges Parken



Quelle Stadt Karlsruhe[43]

Diese verbleibenden Restfahrbahnbreiten stellen wie bereits erwähnt Mindestmaße dar. Des Weiteren sind natürlich die anderen Bestimmungen der Straßenverkehrsordnung zu beachten, wie das Parkverbot vor und hinter Kreuzungen bzw. Einmündungen nach § 12 Abs. 3 Nr.1 StVO.

Praktische Erfahrungen zeigen, dass es in Nebenstraßen mit beidseitigem Verkehr Stellen zur Begegnung geben muss, damit der Verkehrsfluss aufrechterhalten werden kann. In Straßen mit vielen Grundstückszufahrten stellt dies meistens kein Problem dar, da Verkehrsbeteiligte in die Lücke vor einer Grundstückszufahrt fahren können und dort warten kann, bis das andere Fahrzeug vorbeigefahren ist. In diesen Straßen haben allenfalls Kraftfahrzeuge Probleme, die länger als diese Lücken sind, beispielsweise Lkw oder Busse. Da deren Anzahl in Wohnstraßen aber normalerweise sehr gering ist, können diese Fahrzeuge in den meisten Fällen außer Acht gelassen werden. In Straßen mit wenig bis gar keinen Grundstückszufahrten müssen, mit Hilfe entsprechender Verkehrszeichen oder Markierungen, Lücken in der Reihe an parkenden Fahrzeugen für den Begegnungsverkehr geschaffen werden.[44] Der Abstand und die Häufigkeit dieser Lücken hängen von Faktoren, wie zum Beispiel der Länge des Straßenabschnitts,

[43] Vgl. Anlage 17 Stadt Karlsruhe, Leitfaden Faires Parken in Karlsruhe, S.8.
[44] Dies wäre z. B. u. U. durch ein eingeschränktes bzw. absolutes Halteverbot (VZ 286 bzw. VZ 283) oder ein eingeschränktes Halteverbot für eine Zone (VZ 290.1) möglich.

des Verkehrsaufkommens und des Parkdrucks ab. Handelt es sich um eine Straße, durch die eine Buslinie oder der regelmäßige Anlieferungsverkehr einer Firma verläuft, so müssen diese Lücken entsprechend größer gestaltet werden. Somit gibt es auch Stellen im Straßenverlauf, an dem sich zwei Lkw oder zwei Busse begegnen können. Je nach Verkehrsaufkommen können solche Straßen dann auch nicht mehr als reine Nebenstraßen betrachtet werden. Daraus kann sich ergeben, dass auf diesen Straßen ein dauerhafter Begegnungsverkehr gewährleistet sein muss, das heißt, es müssen immer mindestens 5,50 m Restfahrbahnbreite gewährleistet sein, wenn man von zwei Personenkraftwagen und dem jeweiligen seitlichen Sicherheitsabstand ausgeht. In der Praxis würde man diese Restfahrbahnbreite, wie bei den oben bereits genannten 3,05 m, großzügiger auslegen, um auch ein problemloses Begegnen zweier Lkw oder Busse zu ermöglichen.

In der Stadt Ulm entspricht diese Handlungsempfehlung der Kategorie I im geplanten Vorgehen gegen das Gehwegparken.[45] Die Stadtverwaltung wird in den 60 Straßen dieser Kategorie die sog. „Rote Karte“ an die Falschparkenden verteilen.[46] Diese „Rote Karte“ ermahnt die Verkehrsbeteiligten und weist Sie auf ihren Fehler hin. Des Weiteren erklärt der Text kurz, wann man auf dem Gehweg parken darf und verweist für weitere Informationen auf den neuen Bereich „Gehwegparken“ auf der Website der Stadt Ulm.[47] In diesen Straßen wird die „Rote Karte“ von Anfang bis Mitte September verteilt.[48] Nach dieser Zeit müssen die Falschparkenden mit einem Bußgeld in Höhe von 20 Euro bis 35 Euro rechnen. Dies ist abhängig von der Parkdauer und ob sie jemanden behindern.[49] Falschparkende werden nur abgeschleppt, wenn sie andere Verkehrsbeteiligte gefährden.[50] Wenn der verbleibende Restgehweg unter einem Meter Breite beträgt, wird direkt geahndet, da dies bisher auch stets der Fall war.[51]

Somit hat sich die Stadt Ulm ein Vorgehen überlegt, bei dem die Falschparkenden nicht ohne Vorwarnung geahndet werden, da dies u. U. zu einem großen Aufschrei

[45] Vgl. Anlage 13 Stadt Ulm, Kategorienübersicht.
[46] Vgl. Anlage 14 Stadt Ulm, Gehwegparken - Die wichtigsten Fakten im Überblick.
[47] Vgl. Anlage 33 Heckmann, „Rote Karte“ der Stadt Ulm.
[48] Vgl. Anlage 14 Stadt Ulm, Gehwegparken - Die wichtigsten Fakten im Überblick.
[49] Vgl. Anlage 18 Bußgeldkatalog.
[50] Vgl. Anlage 10 SWP, Gehwegparken wird geahndet.
[51] Vgl. Anlage 14 Stadt Ulm, Gehwegparken - Die wichtigsten Fakten im Überblick.

in der Bevölkerung führen könnte. Die Stadt Karlsruhe machte diese Erfahrung vor zweieinhalb Jahren, nachdem Sie ohne Vorwarnung das Gehwegparken geahndet hatte. Nach einer Welle der Empörung lenkte die Verwaltung ein und stellte Verfahren ein.[52] Die Ulmer Stadtverwaltung möchte eine ähnliche Situation vermeiden, da dies auch für die Akzeptanz gegenüber den Maßnahmen nicht förderlich wäre. In Ulm wird nicht nur durch die „Rote Karte“ Akzeptanz geschaffen, sondern auch mithilfe von Zeitungsartikeln und Beiträgen in Radio bzw. Fernsehen, die das geplante Vorgehen und die Beweggründe ausführlich erläutern.[53] Ein weiterer Faktor ist, dass in Ulm zunächst nur die Kategorie I geahndet wird. Die Kategorien II und III werden aufgrund von internen Überlegungen erst nach der jeweiligen Umsetzung in das Verfahren der Ahndung mitaufgenommen. Dies ist auf der einen Seite zwar ein Nachteil für die zu Fuß Gehenden, anderseits kann die Stadt so einem weiteren Problem entgehen. In diesen Straßen wird bereits seit über 30 Jahren das Gehwegparken geduldet, aber bis jede Straße umgesetzt ist, kann es noch mindestens bis Ende 2020 dauern.[54]Wenn man in diesen Straßen aber ebenfalls sofort ahnden würde, hätte man einen Zeitraum von bis zu eineinhalb Jahren, in denen in diesen Straßen viele bisher geduldete Parkflächen nicht zur Verfügung stehen würden. Dies hätte nach Betrachtung der städtischen Verkehrsbehörde zur Konsequenz, dass diese Fahrzeuge in die umliegenden Straßen ausweichen würden, und die Situation dort vielleicht verschärfen würden. Dies würde insbesondere bei den Straßen der Kategorie II für Unmut in der Bevölkerung sorgen, da diese bereits bisher mindestens 1,50 m Restgehwegbreite freihalten. Bis zur Legalisierung der entsprechenden Straße müssten sie an anderer Stelle parken, obwohl sich an der Situation für den Fußverkehr nach der Umsetzung nichts Bedeutendes ändern wird. Die Kategorie II und III beinhalten zusammen ca. 80 Straßen.[55] Es handelt sich dabei einerseits nur um eine geringe Anzahl im Vergleich zu der Anzahl aller Ulmer Straßen.

[52] Vgl. Anlage 19 SWP, Jetzt wehren sich die Fußgänger.
[53] Vgl. Anlage X Südwestpresse, Gehwegparken wird geahndet; Anlage 20 Augsburger Allgemeine, Ulm zeigt Gehwegparkern die Rote Karte; Anlage 21 Donau3FM, Neues Konzept: Ulm sagt Falschparkern den Kampf an; Anlage 22 Regio TV, Das müssen Gehwegparker in Ulm ab jetzt beachten.
[54] Vgl. Anlage 10 SWP, Gehwegparken wird geahndet.
[55] Ebd.

Andererseits handelt es sich bei den entsprechenden Straßen größtenteils um Teilbereiche von Nebenstraßen. Daher können in der Praxis die Einschränkungen für den Fußverkehr in Kauf genommen werden, gerade weil es sich um Nebenstraßen handelt, in denen die zu Fuß Gehenden größtenteils direkte Anwohner sind.

Zukünftig sollte die Ahndung auch wirkungsvoller sein, da wie in Kapitel 2.3 beschrieben, eine starke Erhöhung der Bußgelder für das Parken auf Geh- und Radwegen geplant ist.[56] Damit wäre es auch nicht mehr so attraktiv ein Bußgeld zu riskieren, statt laufend Parkgebühren zu bezahlen.[57]

4.2 Legalisierung

4.2.1 Voraussetzungen für die Legalisierung

Das Parken auf dem Gehweg kann, wie in Kapitel 2.1 beschrieben, durch VZ 315 oder eine Parkflächenmarkierung zugelassen werden. Hierbei sind allerdings die in der VwV-StVO zu Zeichen 315 und zu Anlage 2 lfd. Nummer 74 definierten Voraussetzungen zu beachten.

Um das Parken auf Gehwegen zulassen zu können, muss ein ausreichender Restgehweg verbleiben. Dies bedeutet, dass für den Fußverkehr ausreichend Platz übrigbleiben muss, damit dieser selbst bei der Verwendung von Hilfsmittel wie Rollstühlen und möglichem Begegnungsverkehr nicht behindert wird. Laut dem Verkehrsblatt, des Amtsblatt des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, soll die Breite des verbleibenden Gehwegs mindestens 1,50 m betragen. [58] Dies entspricht dem von der Stadt und dem Petitionsauschuss gewählten Wert.[59]

Außerdem darf das Gehwegparken nur legalisiert werden, wenn die unter dem Gehweg liegenden Leitungen durch das Parken nicht beschädigt werden können.

[56] Vgl. Anlage 9 SWP, Gehwegparker werden zum Problem.
[57] Vgl. Anlage 23 Ka-News, Karlsruhe fordert Einschreiten vom Bund.
[58] Amtliche Begründung, Vehrkehrsblatt 1960, Nr.322.
[59] Vgl. Anlage 8 Petition gegen die Stadt Ulm.

Nach Kapitel 2.1 dürfen Fahrzeuge mit einer zulässigen Gesamtmasse von über 2,8 t nicht auf dem Gehweg parken. Dies bedeutet daher im Umkehrschluss, dass der Gehweg mindestens 2,8 t aushalten muss, ohne dem Gewicht des geparkten Fahrzeugs nachzugeben, damit die darunter liegenden Leitungen intakt bleiben.

4.2.2 Arten der Legalisierung

Eine Möglichkeit zur Legalisierung des Gehwegparkens ist das Aufstellen des VZ 315 nach der Anlage 3 lfd. Nr. 10 zu § 41 Abs. 1 StVO. Grundsätzlich darf nach § 12 Abs. 4 StVO nur auf dem rechten Gehweg geparkt werden, außer es handelt sich um eine Einbahnstraße nach VZ 220. Dann darf auch das Parken auf dem linken Gehweg angeordnet werden.

Die bildliche Anordnung im Zeichen zeigt, wie die Fahrzeuge zu parken sind. Es kann halbseitig oder ganz in Fahrtrichtung bzw. halbseitig oder ganz quer zur Fahrtrichtung angeordnet werden.

Für eine verständliche Verkehrsregelung sollten bei der Legalisierung mehrerer Parkplätze auf einem Gehweg der Anfang und das Ende des Bereichs mit Hilfe von weißen Pfeilen im VZ 315 angezeigt werden.

Ein zur Fahrbahn weisender waagerechter weißer Pfeil zeigt hierbei den Beginn des Gehwegparkens und ein entgegengesetzter Pfeil das Ende. Bei längeren Strecken sollte das VZ 315 wiederholt werden. In diesem Fall weißt das Zeichen beide genannten Pfeile auf.

Die erläuterten Varianten sind, neben weiteren Beschilderungsmöglichkeiten, in nachfolgender Abbildung dargestellt.

Abbildung 7 Übersicht über die Varianten des VZ 315

Quelle: Yumpu - Schilderwelt 2015[60]

Das VZ 315 kann nach Anlage 3 Nummer 10 durch die Verwendung von Zusatzzeichen weitergehend geregelt werden. So kann das Parken in der Dauer, zugunsten elektrisch betriebener Fahrzeuge oder zugunsten bestimmter Parkausweise beschränkt sein. Solche Parkausweise können Bewohnerparkausweise bzw. Sonderparkausweise für Schwerbehinderte oder Blinde sein.[61]

Zusätzlich zum VZ 315 kann eine Parkflächenmarkierung der Anlage 2 lfd. Nr. 74 zu § 41 Abs. 1 StVO angeordnet werden. Dies ist vor allem beim halbseitigen

[60] Vgl. Anlage 24 Yumpu, Schilderwelt 2015
[61] Vgl. Stollenwerk, S.190.

Parken auf dem Gehweg ratsam, da der Verkehrsbeteiligte ansonsten nicht weiß, wie weit das Fahrzeug auf dem Gehweg geparkt werden soll. Neben der klassischen Markierung können auch Markierungsknopfreihen oder eine abgesetzte Linie im Pflaster erfolgen. Nach der VwV-StVO zu Anlage 2 lfd. Nummer 74 kann eine Parkflächenmarkierung auch ohne Anordnung des VZ 315 das Parken auf dem Gehweg erlauben. Dies ist nach der allgemeinen Verwaltungsvorschrift aber nur bei einer geringen Anzahl an Fahrzeugen empfehlenswert. Eine Markierung der Parkflächen ist außerdem an Parkuhren vorzunehmen und in Bereichen, in denen eine Abweichung von der vorgeschriebenen Längsaufstellung gelten soll.

Trotz einer vorhandenen Legalisierung durch VZ 315 oder eine Parkflächenmarkierung können Fahrzeuge nicht sorglos auf dem Gehweg abgestellt werden, da nach § 12 Abs. 3 Nr. 4 StVO das Parken auf Schachtdeckeln oder anderen Verschlüssen untersagt ist. Um diesen Zugang auch in der Praxis zu gewährleisten, wäre es überlegenswert, das Parken über häufig genutzten Schachtdeckeln oder Verschlüssen gar nicht erst zu legalisieren, damit diese Flächen stets frei von Fahrzeugen sind. Des Weiteren gilt das in Abs. 3 Nr. 1 beschriebene Parkverbot im Bereich von Kreuzungen und Einmündungen auch für den Gehweg, außer das Parken in diesem Bereich wurde durch eine Parkflächenmarkierung explizit erlaubt.

Nach Überlegungen der Verkehrsbehörde wird das Gehwegparken in Ulm im Regelfall durch eine Kombination aus dem VZ 315 und einer Parkflächenmarkierung legalisiert. Nur in wenigen Einzelfällen soll hiervon abgewichen werden. Der Grund hierfür ist, dass für einen Großteil der Kategorie II das Parken auf dem Gehweg nur halbseitig legalisiert werden wird. Um die verbleibende Mindestbreite von 1,50 m garantieren zu können, wird diese durch eine Parkflächenmarkierung sichergestellt. Die Stadt wird, wie in der VwV-StVO zu Anlage 2 lfd. Nummer 74 beschrieben, aller Voraussicht nach lediglich die Parkstandsecken markieren.

4.3 Härtefälle

Straßen der Kategorie III zählen, aufgrund der in Kapitel 3.2 genannten zu erwartenden Auswirkungen, als Härtefälle und benötigen daher eine intensive Planung und Öffentlichkeitsarbeit.

4.3.1 Aufgabe eines Gehwegs

Eine Möglichkeit, um solche Härtefälle zu lösen, ist die Aufgabe eines Gehwegs. Voraussetzung hierfür ist, dass die Straße auf beiden Seiten einen Gehweg besitzt. Wenn nur ein Gehweg vorhanden ist, und dieser aufgegeben werden soll, so ist das Kapitel 4.3.2 analog anzuwenden.

Für eine solch drastische Maßnahme hat die Stadt Karlsruhe verschiedene Kriterien definiert. Zunächst muss in der betreffenden Straße ein hoher Parkdruck vorherrschen. Außerdem sollte der wegfallende Gehweg nicht alleinig Hauszugänge oder andere wichtige Örtlichkeiten erschließen. Der verbleibende Gehweg muss barrierefrei sein und eine zumutbare Alternative für den wegfallenden Gehweg darstellen. Außerdem ist es von Vorteil, wenn es sich bei der betreffenden Straße um eine Nebenstraße mit geringem Verkehrsaufkommen und ohne Durchgangsverkehr handelt, da u. U. zusätzliche Straßenquerungen für den Fußverkehr erforderlich sind. Dieser Umstand ist vor allem mit Hinblick auf die Belange der besonders schutzwürdigen Menschen, wie z. B. Schulkinder oder Menschen mit Behinderungen, in der Prüfung dieser Maßnahme stark zu gewichten.[62] Wird die Aufgabe eines Gehwegs bejaht, so bedeutet dies, dass der Gehweg abzüglich einer Abstandsfläche, beispielsweise zu anliegenden Häusern und Einfriedungen, als Parkfläche ausgewiesen und dementsprechend markiert und beschildert wird.[63]

Nach Einschätzung der Stadt Ulm kommt eine solche Maßnahme in den meisten Straßen der Kategorie III nicht in Frage, da diese auf beiden Seiten Grundstücke und Häuser erschließen. Jedoch könnte die einseitige Aufgabe eines Gehwegs

[62] Vgl. Anlage 17 Stadt Karlsruhe, Leitfaden Faires Parken in Karlsruhe, S.8.
[63] Vgl. Anlage 25 Ka-News, Vorschläge der Stadt verärgern Knielinger.

möglicherweise in einzelnen Gewerbegebieten angewandt werden. Diese erschließen oft nur wenige Grundstücke und aufgrund des geringen Aufkommens an Fußverkehr, könnte diese Maßnahme an vereinzelten Stellen umgesetzt werden. Hierbei wäre aber zusätzlich zu prüfen, ob eine reine Beschilderung mit VZ 315 und Markierung des Gehwegs ausreicht oder ob es zusätzlicher Beschilderung bedarf, um den Fußverkehr auf den weggefallenen Gehweg hinzuweisen. Man könnte beispielsweise ein VZ 259 „Verbot für Fußgänger“ i. V. m. VZ 2140 „Fußgänger bitte andere Straßenseite benutzen“ anordnen. Zusätzlich würde sich das Anbringen einer ortsfesten Absperrschranke oder eines Zaunelements mit Reflektoren eignen, um den Fußverkehr noch deutlicher auf das Ende des Gehwegs hinzuweisen. An den jeweiligen Enden des Gehwegs müssen außerdem das Installieren einer Lichtsignalanlage, das Markieren eines Fußgängerüberwegs oder das errichten einer Querungshilfe geprüft werden, um den zu Fuß Gehenden je nach Verkehrsaufkommen die Straßenquerung zu erleichtern. Hierbei sind auch verschiedene Richtlinien wie beispielsweise die RASt (2006), die RiLSA (2015), die EFA (2002), die R-FGÜ (2001) und der Leitfaden zur Anlage und Ausstattung von Fußgängerüberwegen in Baden-Württemberg (2019) zu beachten.

4.3.2 Aufgabe beider Gehwege

Bei einem sehr geringen Straßenquerschnitt und der damit oft verbundenen geringen Gehwegbreite ist es möglich, beide Gehwege aufzuheben, um in der Mitte der Straße eine gemeinsame Fläche für alle Verkehrsbeteiligten zu schaffen. Hierzu gibt es zwei Ansätze, die im Folgenden erläutert werden.

4.3.2.1 Verkehrsberuhigter Bereich ohne niveaugleichen Ausbau

Um in einer Straße beide Gehwege aufzugeben gibt es mehrere Möglichkeiten. Die gängigste Methode wäre die Straße in einen verkehrsberuhigten Bereich (VZ 325) umzuwandeln. Die VwV-StVO „Zu Zeichen 325.1 und 325.2 Verkehrsberuhigter Bereich“ definiert hierfür verschiedene Kriterien. Diese treffen zum Großteil auf die problematischen Nebenstraßen der Kategorie III zu bzw. können relativ einfach

erfüllt werden. Es gibt lediglich eine tatsächliche Hürde. Die entsprechenden Straßen bzw. Bereiche müssen durch ihre besondere Gestaltung den Eindruck vermitteln, dass die Aufenthaltsfunktion überwiegt und der Fahrzeugverkehr eine untergeordnete Bedeutung hat. Im Normalfall wird hierzu auf Gehwege verzichtet und stattdessen ein niveaugleicher Ausbau über die gesamte Straßenbreite hergestellt. Dies würde aber bedeuten, dass man die entsprechenden Straßen sehr aufwendig umbauen müsste, um dieser Vorgabe gerecht zu werden. Allerdings wäre der Aufwand hierfür sowohl finanziell als auch planerisch immens groß, da hierfür nicht nur der reine Umbau betrachtet werden müsste, sondern auch eventuelle Maßnahmen im Tiefbau, wie Kanalerneuerungen oder die Verlegung von Leerrohren für zukünftige Leitungen. Da es sich bei solchen Nebenstraßen oft um Wohnstraßen handelt, die aufgrund des Verkehrsaufkommens über Jahrzehnte nicht wesentlich saniert werden müssen, würden hierbei wichtige Ressourcen gebunden werden, welche die notwendige Sanierung oder den Ausbau von Hauptverkehrsstraßen erheblich verzögern könnte.

Der niveaugleiche Ausbau ist jedoch nicht explizit vorgeschrieben, da es von einer gesetzlichen Regel in begründeten Einzelfällen immer auch eine Ausnahme geben kann. Diesen Umstand hat sich die Stadt Freiburg 1996 zu Nutze gemacht und das sog. Freiburger Modell für verkehrsberuhigte Bereiche entwickelt, welches vom Regierungspräsidium genehmigt wurde.[64] Die Beweggründe hierfür waren, dass neben den Tempo-30-Zonen in vielen Nebenstraßen, gerade in Neubaugebieten, vermehrt verkehrsberuhigte Bereiche eingerichtet wurden und es auch in älteren Stadtvierteln eine vermehrte Nachfrage nach einer Umwandlung der vorhandenen Straßen in verkehrsberuhigte Bereiche gab. Das Modell besteht aus zwei wichtigen Komponenten. Auf der einen Seite hat eine breite Mehrheit unter den Anliegern der entsprechenden Straße für eine solche Umwandlung zu sein. Diese Zustimmung ist zwar nicht vorgeschrieben, aber sie ist sehr wichtig für die Akzeptanz des Vorhabens. Nicht zuletzt auch, weil es sich nicht um den Regelfall eines verkehrsberuhigten Bereichs handelt.[65] Außerdem ist es heutzutage wichtig, dass

[64] Vgl. Anlage 26 Stadt Freiburg, Verkehrsberuhigte Bereiche; Anlage 27 Stadt Freiburg, E-Mail Verkehrsbehörde.
[65] Ebd.

eine Verwaltung nicht über die Bevölkerung entscheidet, sondern wenn möglich die Einwohnerschaft frühzeitig in einen Planungsprozess miteinbezieht, auch um spätere Beschwerden und Einwänden bereits bei der Planung vorzubeugen. Grundsätzlich benötigt ein solches Vorhaben eine einfache Mehrheit. Sollte diese nicht bereits klar vorhanden sein, zählt die Stadt Freiburg Haushalte mit Kindern doppelt, da Kinder von allen Anwohnern den größten Vorteil aus einem verkehrsberuhigten Bereich ziehen können. Auf der anderen Seite muss eine solche Umwandlung sorgfältig geprüft werden. Hierzu gibt es verschiedene Punkte, die erfüllt sein müssen. Die Straße muss ein geringes Verkehrsaufkommen aufweisen und darf keine Durchgangsstraße sein. Außerdem müssen ausreichend private Parkplätze, wie zum Beispiel Garagen oder Carports vorhanden sein.[66] Der Grund hierfür ist, dass in der Anlage 3 (zu § 42 Absatz 2 StVO) „Richtzeichen“ in Abschnitt 4 „Verkehrsberuhigter Bereich“ (lfd. Nr. 12, Zeichen 325.1) geregelt ist, dass in einem verkehrsberuhigten Bereich außerhalb gekennzeichneter Flächen nicht geparkt werden darf. Ausnahmen sind das Ein- und Austeigen und Be- und Entladen. Dies bedeutet, dass sich durch die Umwandlung der Wohnstraße, die Anzahl an Parkflächen reduzieren wird, da diese nun offiziell ausgewiesen und Freiräume freigehalten werden müssen, die die Aufenthaltsfunktion verdeutlichen.[67] Der Beginn einer solchen Straße ist jeweils mit Querstreifen und Pollern zur Einengung markiert. Die Querstreifen werden immer schmaler, um die Reduzierung auf Schrittgeschwindigkeit, die ebenfalls in Anlage 3 (zu § 42 Absatz 2 StVO) „Richtzeichen“ in Abschnitt 4 „Verkehrsberuhigter Bereich“ (lfd. Nr. 12, Zeichen 325.1) vorgeschrieben ist, optisch zu verdeutlichen. Zusätzlich wird das Zeichen 325.1 auch als Piktogramm auf der Fahrbahn markiert.

[66] Vgl. Anlage 26 Stadt Freiburg, Verkehrsberuhigte Bereiche; Anlage 27 Stadt Freiburg, E-Mail Verkehrsbehörde.
[67] Ebd.

Abbildung 8 Beginn einer umgewandelten Straße nach dem Freiburger Modell

Quelle: Eigene Aufnahme – aufgenommen in der Stadt Freiburg im Breisgau, Stadtteil Littenweiler

Innerhalb des verkehrsberuhigten Bereichs werden die Parkflächen des Öfteren auch teils auf dem Gehweg markiert, ohne eine Restbreite von 1,50 m zu einzuhalten. Dies soll ebenfalls verdeutlichen, dass der Fußverkehr auf der Fahrbahn stattfindet und der Fahrzeugverkehr untergeordnet ist. In einer, nach diesen Vorgaben umgewandelten, Straße wird auch stets mindestens eine Freifläche geschaffen. Diese ist durch ein oder mehrere Poller sowie Markierungen eingeengt und an jedem Beginn mit einem weiteren Piktogramm des Zeichen 325.1 markiert. Dies verdeutlicht die Freifläche zusätzlich.

Abbildung 9 Freiraum in einer umgewandelten Straße nach dem Freiburger Modell

Quelle: Eigene Aufnahme – aufgenommen in der Stadt Freiburg im Breisgau, Stadtteil Littenweiler

Durch dieses Modell wurden schon zahlreiche ältere Wohnstraßen in Freiburg in verkehrsberuhigte Bereiche umgewandelt.

Dieses Modell würde sich auch gut für einige der Ulmer Härtefälle der Kategorie III eignen, vorausgesetzt das Regierungspräsidium Tübingen würde dieses oder ein leicht abgeändertes Modell in Ulm genehmigen. Gerade in der Weststadt gibt es einige ältere Wohnstraßen, die einen so geringen Straßenquerschnitt aufweisen, dass das Parken ohne die Benutzung des Gehwegs mit moderneren Pkw oft nicht möglich ist. In diesen Straßen kann das Gehwegparken aber auch nicht legalisiert werden, da der Gehweg teilweise nicht einmal eine Breite von 1,50 m aufweist. Hier könnte dieses Modell eine gute Lösung sein, da der Fußverkehr sicher auf die Straße verlagert werden kann, da er je nach Gehwegbreite in der Praxis bereits auf der Fahrbahn verläuft. Dies liegt daran, dass nach § 25 Abs. 1 und 2 StVO die Fahrbahn benutzt werden muss, wenn kein Gehweg oder Seitenstreifen vorhanden ist oder man Fahrzeuge oder sperrige Gegenstände mitführt, die zu groß für den Gehweg sind. Bei diesen Straßen handelt es sich aufgrund ihres Querschnitts außerdem um Straßen, in welchen abgesehen von den direkten Anwohner quasi kein Verkehrsaufkommen besteht. Die einzige wirkliche Abwandlung des Freiburger Modells, abgesehen von optischen Aspekten, wie der Wahl der Einengung, scheint die Gestaltung des Gehwegparkens zu sein. In Freiburg sind in einer Vielzahl der umgewandelten Straßen die Gehwege trotz legalisierter Parkflächen nicht angeschrägt. Dabei ist bei einer sorgfältigen Prüfung der möglichen Legalisierung nach den in Kapitel 4.2.1 genannten Kriterien, auch die Höhe des Bordsteins zu beachten. Laut der VwV-StVO „Zu Anlage 2 lfd. Nummer 74 Parkflächenmarkierungen“ Abs. 2 müssen die Bordsteine ausreichend niedrig oder angeschrägt sein. Somit müssten die Bordsteine je nach Höhe modifiziert werden, oder der Bordstein durch ein niedrigeres Modell ausgetauscht und der Gehweg entsprechend angeglichen werden.

Ein auf die individuellen Anforderungen angepasstes Freiburger Modell könnte für die Stadt Ulm somit eine mögliche Lösung für die Härtefälle der Kategorie III darstellen und eine gute Alternative zu einem aufwendigen niveaugleichen Ausbau über die komplette Straßenbreite bieten.

4.3.2.1 Mischfläche

Eine weitere Möglichkeit die Gehwege in einer Straße beidseitig aufzugeben, ist die Schaffung einer sog. Mischfläche. Bei einer Mischfläche sollen alle Verkehrsbeteiligten die Fahrbahn als gemeinsame Verkehrsfläche nutzen.[68] In der StVO sind allerdings abgesehen von einem verkehrsberuhigten Bereich (VZ 325) keine anderen „echten“ Mischflächen geregelt.[69] Als Bindeglied zwischen der Tempo-30-Zone und dem verkehrsberuhigten Bereich gibt es lediglich noch den sog. verkehrsberuhigten Geschäftsbereich, der auch eine Tempo-20- oder Tempo-10-Zone gemäß VZ 274.1-20 bzw. 274.1-10 aufweisen darf. Der Fußverkehr hat in einer solchen Zone allerdings keinen Vorrang.[70] Außerdem gibt es hohe Hürden, um einen solchen Bereich einzurichten, da man nach § 45 Abs. 1 d StVO einen zentralen städtischen Bereich mit hohem Fußgängeraufkommen und überwiegender Aufenthaltsfunktion benötigt. Da dies auf die in der Regel vom Gehwegparken betroffenen Straßen meist nicht zutrifft, sind die Voraussetzungen für eine mögliche Gestaltung einer solchen Mischfläche nicht gegeben.

Eine mögliche Lösung, um beide Gehwege in einer Straße aufzugeben und trotzdem eine gemeinsame Fläche für alle Verkehrsbeteiligten zu schaffen, ist eine „unechte“ Mischfläche, wie in der Stadt Karlsruhe. Eine solche Fläche entsteht dadurch, dass beide Gehwege aufgegeben werden und darauf Parkflächen so eingezeichnet werden, dass die verbleibende Fläche meist nicht mehr für den Fußverkehr nutzbar ist. Diese verbleibende Fläche hat dann auch nicht mehr die Funktion eines Gehwegs, sondern dient nun als eine Abstandsfläche, beispielsweise zu anliegenden Häusern und Einfriedungen. Zusätzlich wird eine zulässige Höchstgeschwindigkeit von 20 km/h gemäß VZ 274-20 in der entsprechenden Straße angeordnet, was auch in der folgenden Abbildung zu erkennen ist.[71]

[68] Vgl. Anlage 25 Ka-News, Vorschläge der Stadt verärgern Knielinger.
[69] Vgl. Anlage 7 Kleine Anfrage, „Wildparkerei“ auf Geh- und Radwegen.
[70] Vgl. Anlage 28 ADAC, Verkehrsberuhigung.
[71] Vgl. Anlage 25 Ka-News, Vorschläge der Stadt verärgern Knielinger.

Abbildung 10 Beispiel für eine Mischfläche

Quelle: Stadt Karlsruhe[72]

Für eine solche Mischfläche hat die Stadt Karlsruhe verschiedene Voraussetzungen definiert. Die allgemeinen Voraussetzungen legen ein Vorhandensein eines hohen Parkdrucks, ein sehr geringes Verkehrsaufkommen, eine verbleibende Fahrbahnbreite von mindestens 3,50 m und die Vorgabe, dass es sich bei der Straße um eine Nebenstraße ohne Durchgangsverkehr und mit niedrigen Geschwindigkeiten handeln muss. Eine weitere wichtige Voraussetzung ist, dass der Zugang zu den einzelnen Häusern zu gewährleistet ist damit der Rettungsdienst im Notfall eine Person auch mit einer Trage ohne Einschränkungen abtransportieren kann.[73]

In Ulm wäre die Einrichtung solcher Mischflächen in einigen Straßen der Kategorie III möglich, da, wie bereits in Kapitel 4.3.2.1 erwähnt, in einer Reihe von Nebenstraßen der Fußverkehr in der Praxis aufgrund der geringen Breite des Gehwegs ohnehin schon auf der Fahrbahn verläuft. Somit würde die Umwandlung von dementsprechenden Straßen diesen Umstand verkehrsrechtlich regeln. Auch für Straßen mit einem breiteren Querschnitt und hohem Parkdruck, in denen das Parken nur auf einer Fahrbahnseite möglich ist, wäre dies eine Möglichkeit, um

[72] Vgl. Anlage 29 Stadt Karlsruhe, Gehwegparken
[73] Vgl. Anlage 17 Stadt Karlsruhe, Leitfaden Faires Parken in Karlsruhe, S.12.

das beidseitige Gehwegparken zu ermöglichen und gleichzeitig die Belange des Fußverkehrs zu berücksichtigen.

4.3.3 Weitere Möglichkeiten

4.3.2.1 Bauliche Maßnahmen

Neben den bereits genannten verkehrsrechtlichen Ansätzen gibt es natürlich stets auch die Option, solche Härtefälle durch bauliche Maßnahmengesetzeskonform zu gestalten. Einerseits kann ein Fahrbahnquerschnitt durch einen Umbau reduziert werden, sodass ein Seiten- bzw. Parkstreifen eingerichtet werden kann. Dieser würde, im Gegensatz zur in Kapitel 4.3.1 beschriebenen Aufgabe eines Gehwegs, grundsätzlich keine zusätzliche Beschilderung oder Markierung benötigen und wäre im Gegensatz zum legalisierten Gehwegparken auch für Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 2,8 t nutzbar. Andererseits kann durch einen niveaugleichen Ausbau über die gesamte Straßenbreite auch ein „richtiger“ verkehrsberuhigter Bereich (VZ 325) unter Verzicht der in Kapitel 4.3.2.1 aufgezeigten aufwendigen Beschilderung und Markierung, geschaffen werden. Des Weiteren kann eine, aufgrund fehlender Tragfähigkeit des Gehwegs, abgelehnte Legalisierung des Gehwegparkens durch einen Neubau des Gehwegs ermöglicht werden. Vorausgesetzt der Tatsache, dass sich durch eine solche Maßnahme die Tragfähigkeit des Gehwegs tatsächlich erhöhen lässt und sonst keine, in Kapitel 4.2.1, beleuchteten Voraussetzungen gegen eine Legalisierung sprechen. Insbesondere wenn eine betroffene Straße ohnehin sanierungsbedürftig ist, stellt dies einen guten Zeitpunkt dar, bei den Planungen die zukünftige Parkregelung zu berücksichtigen.

4.3.2.1 Tatsächliche Nutzung vorhandener Garagen

Einen weiteren Ansatz stellt die tatsächliche Nutzung vorhandener Garagen bzw. Stellplätze dar. In Baden-Württemberg ist in § 37 Abs. 1 LBO geregelt, dass bei der Errichtung von Wohngebäuden für jede Wohnung mindestens ein geeigneter Stellplatz für Kfz herzustellen ist. Anstelle solcher notwendiger Kfz-Stellplätze ist auch die Herstellung notwendiger Garagen zulässig. Nach h. M. muss die Garage

jederzeit benutzbar sein und darf auch nicht für die Lagerung von beispielsweise Möbeln oder als Hobby- bzw. Bastelwerkstatt zweckentfremdet werden.[74] Doch genau dies ist in der Praxis des Öfteren der Fall, da die Garage zweckentfremdet wurde und das Fahrzeug stattdessen auf der Straße abgestellt wird. Stellplätze und Carports sind hiervon seltener betroffen, da diese sich aufgrund ihrer offenen Bauart oft nicht für eine Zweckentfremdung eignen. Grundsätzlich können die Baurechtsbehörden gegen eine solche Zweckentfremdung vorgehen, doch dies ist in der Praxis oft problematisch, da die Behörden aufgrund personeller Engpässe nur gegen ihnen bekannte Einzelfälle vorgehen können, anstatt großflächige Kontrollen durchzuführen. Ein weiteres Problem ist, dass eine Verwaltung zwar die Zweckentfremdung einer Garage unterbinden kann, aber das darin dann tatsächlich ein Fahrzeug abgestellt wird, kann Sie nicht erzwingen, da es keine Pflicht zur Benutzung einer Garage gibt. Nach logischen Überlegungen ging der Gesetzgeber davon aus, dass eine nur für das Parken nutzbare Garage auch genau dafür genutzt werden würde.[75]

In Ulm käme ein solches Vorgehen grundsätzlich auch in Betracht, jedoch erschwert auch hier die personelle Situation großflächige Kontrollen. Diese wären allerdings im Rahmen der Gleichbehandlung notwendig, um nicht zuletzt auch die Akzeptanz für diese Kontrollen innerhalb der Einwohnerschaft zu erhöhen. Hier müsste man durch mehr Personal bzw. Umstrukturierung eine erhöhte Kontrolldichte erreichen. Zusätzlich sollte durch Berichte in den gängigen Medien einen Fokus auf dieses Thema gelegt werden, um langfristig ein Umdenken zu erreichen. Der Umstand, dass ein Fahrzeug nicht in einer Garage abgestellt werden muss, ist auf den ersten Blick ein weiteres Hindernis, für die Verlagerung der Fahrzeuge von der Straße auf die Privatgrundstücke. Auf den zweiten Blick wird aber klar, dass ein Großteil der Autofahrenden eine leerstehende Garage, die nur für das Abstellen eines Kfz genutzt werden darf und die regelmäßig auf Zweckentfremdung kontrolliert wird, früher oder später auch genau dafür genutzt.[76]

---

[74] Vgl. Anlage 30 SZ, Rumpelkammer statt Garage; Anlage 31 Stuttgarter Zeitung, Rein mit dem Auto und raus mit dem Gerümpel.
[75] Vgl. Anlage 31 Stuttgarter Zeitung, Rein mit dem Auto und raus mit dem Gerümpel.
[76] Ebd.

5. Fazit

In dieser Arbeit wurden verschiedenste Möglichkeiten aufgezeigt, der Thematik des Gehwegparkens zu begegnen. Nun stellt sich jedoch die Frage, wie die einzelnen Handlungsempfehlungen im Vergleich zueinander zu bewerten sind.

Das Ahnden stellt wohl die wichtigste Maßnahme dar. Dies liegt einerseits daran, dass das Parken auf dem Gehweg einen Ausnahmefall darstellen soll, andererseits ist das Ahnden sehr einfach und zügig durchführbar. Einen guten Kompromiss bietet hierbei die Legalisierung. Dabei werden eine Mindestbreite für den Fußverkehr garantiert sowie einige rechtmäßige Parkplätze angeordnet.

Die letzte Kategorie gestaltet sich vielschichtiger. Wie die vorliegende Arbeit aufzeigt kann ein Gehweg nur aufgegeben werden, sofern dieser keine relevante Bedeutung für den Fußverkehr besitzt. In der Praxis wird diese Möglichkeit wohl Gewerbegebieten und Ortsteilen vorbehalten sein. In den einzelnen Stadtteilen ist vor allem aufgrund der stetigen Nachverdichtung kaum ein Gehweg vorhanden, der diese Kriterien erfüllen könnte. Der verkehrsberuhigte Bereich nach dem Freiburger Modell würde die Aufenthaltsqualität in alten Wohnstraßen immens aufwerten und ist bei engen Straßen zur Schaffung von Parkflächen gegebenenfalls die einzig geeignete Maßnahme.

Die Mischfläche bietet im Vergleich dazu eine unvorteilhaftere Alternative, da hierbei der Fußverkehr auf die Straße verdrängt wird, ohne die Geschwindigkeit des motorisierten Verkehrs signifikant daran anzupassen. Bauliche Maßnahmen sowie die Nutzung vorhandener Garagen sind potentiell sehr wirkungsvoll, stellen jedoch in der Praxis aufgrund des immensen Aufwands eher einen wünschenswerten Idealfall dar.

Wie kann der Nutzungskonflikt auf Gehwegen aufgrund dieser Informationen also gelöst werden? Zunächst sollte die Stadtverwaltung in den betroffenen Straßen das Gehwegparken grundsätzlich ahnden und wenn möglich und notwendig, das Parken legalisieren oder einen verkehrsberuhigten Bereich nach dem Freiburger Modell einrichten. Neben den Maßnahmen, die sich auf den gegenwärtigen Zustand der Straßen beziehen, sollte auch für die Zukunft vorgesorgt werden.

Neue Straßen sollten so angelegt werden, dass zunächst ausreichend Platz für den Fuß- und Radverkehr geschaffen und anschließend über mögliche Parkflächen nachgedacht wird. Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen sollte die vorgeschriebene Anzahl an Stellplätzen pro Wohnung stark angehoben werden. Somit kann gewährleistet werden, dass alle Fahrzeuge Platz auf dem Grundstück finden und nicht auf der Straße parken müssen.

Langfristig muss die Stadtverwaltung die Bürgerschaft zum Umdenken bewegen, angefangen bei der Zweckentfremdung der Garagen. Zwar sind flächendeckende Kontrollen eher ein utopisches Wunschdenken, jedoch kann mittels durchdachter Kampagnen auf die bestehende Rechtslage und die Folgen der Zweckentfremdung hingewiesen werden. Des Weiteren sollte das bestehende ÖPNV-Netz weiter ausgebaut werden, da die Bereitschaft zur Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel bei einer sinkenden Entfernung der nächsten Haltestelle zum Wohnort und der gewünschten Destination wahrscheinlicher ist. Auf einen eigenen PKW kann heute schon in vielen Teilen Ulms problemlos verzichtet werden, da die wichtigsten Infrastrukturangebote wie Ärzte, Schulen und Supermärkte bequem fußläufig zu erreichen sind.[77]

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die kostenfreien Parkmöglichkeiten in vielen Ulmer Straßen keinen Anspruch auf einen öffentlichen Parkplatz vor der eigenen Haustüre mit sich bringen, insbesondere wenn dies zu Lasten des Fuß- und Radverkehrs gehen würde. Im Rahmen der vorliegenden Bachelorthesis lässt sich die eingangs dargestellte Auffassung somit erweitern: „Der Gehweg ist [und bleibt] das natürliche Habitat des Stadtmenschen“.[78]

[77] Vgl. Anlage 32 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
[78] Vgl. Anlage 1 Tagesspiegel, Der Kampf um Berlins Gehwege.

Anlagen

Alle Anlagen befinden sich auf der beigefügten CD.

Literaturverzeichnis

Augsburger Allgemeine: Zeitungsartikel vom 29. August 2019, Ulm zeigt Gehwegparkern die Rote Karte; https://www.augsburger-allgemeine.de/neu-ulm/Ulm-zeigt-Gehwegparkern-die-Rote-Karte-id55294306.html; [10.09.2019] (zitiert als: Augsburger Allgemeine, Ulm zeigt Gehwegparkern die Rote Karte.)

Berr, Wolfgang / Schäpe, Markus: Das Recht des ruhenden Verkehrs; Eine systematische Erläuterung der Vorschriften über das Halten und Parken, 2. Auflage, 2005 (zitiert als: Berr)

Der Tagesspiegel: Zeitungsartikel vom 18. Juni 2018, Der Kampf um Berlins Gehwege; https://www.tagesspiegel.de/berlin/die-stadt-im-wandel-der-kampf-um-berlins-gehwege/22660228.html; [12.09.2019] (zitiert als: Tagesspiegel, Der Kampf um Berlins Gehwege.)

Heise online: Zeitungsartikel vom Mai 2019, Bundesrat: E-Scooter dürfen nicht auf Gehwege und erst ab 14 genutzt werden; https://www.heise.de/newsticker/meldung/E-Scooter-Bundesrat-gibt-Elektrorollern-entscheidenden-Schubs-4424380.html; [11.09.2019] (zitiert als: Heise online , E-Scooter.)

Huppertz, Bernd / Stollenwerk, Detlef: Halten – Parken – Abschleppen; Praxishandbuch mit Rechtsprechungsübersichten sowie Verwarnungs- und Bußgeldtabellen, 5. Auflage, 2019 (zitiert als: Stollenwerk.)

Ka-News: Zeitungsartikel vom 28. August 2018, Karlsruhe fordert Einschreiten vom Bund: Gehwegparker werden für Städte zum zunehmenden Problem; https://www.ka-news.de/region/karlsruhe/Karlsruhe~/Karlsruhe-fordert-Einschreiten-vom-Bund-Gehwegparker-werden-fuer-Staedte-zum-zunehmenden-Problem;art6066,2273516; [10.09.2019] (zitiert als: Ka-News, Karlsruhe fordert Einschreiten vom Bund.)

Ka-News: Zeitungsartikel vom 21. Juli 2017, Gehwegparken: Vorschläge der Stadt verärgern Knielinger; https://www.ka-news.de/region/karlsruhe/parken-karlsruhe./

Gehwegparken-Vorschlaege-der-Stadt-veraergern-Knielinger;art6066,2084780; [10.09.2019] (zitiert als: Ka-News, Vorschläge der Stadt verärgern Knielinger.)

Stuttgarter Zeitung: Zeitungsartikel vom 03. Juni 2013, Rein mit dem Auto und raus mit dem Gerümpel; https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.stammheim-rein-mit-dem-auto-und-raus-mit-dem-geruempel.e873df8e-2634-4d22-a892-e3f552551f30.html; [10.09.2019] (zitiert als: SZ, Rein mit dem Auto und raus mit dem Gerümpel.)

Süddeutsche: Zeitungsartikel vom 14. April 2017, Rumpelkammer statt Garage; https://www.sueddeutsche.de/geld/kein-platz-fuers-auto-rumpelkammer-statt-garage-1.3463220; [10.09.2019] (zitiert als: SZ, Rumpelkammer statt Garage.)

Südwestpresse: Zeitungsartikel vom 15. August 2019, Neuer Bußgeld-Katalog – Diese Änderungen haben es in sich – Verkehrssünder müssen mehr bezahlen; https://www.swp.de/politik/inland/neuer-bussgeld-katalog-diese-aenderungen-habe-es-in-sich-_-verkehrssuender-muessen-mehr-bezahlen-32422189.html; [10.09.2019] (zitiert als:)

Südwestpresse: Zeitungsartikel vom 30. August 2018, Gehwegparken wird geahndet; https://ezeitung.swp.de/suedwestpresse/ulm/2019-08-30/17/gehwegparken-wird-geahndet-32858535.html; [11.09.2019] (zitiert als: SWP, Gehwegparken wird geahndet.)

Südwestpresse: Zeitungsartikel vom 09.04.2019, Jetzt wehren sich die Fußgänger; https://ezeitung.swp.de/suedwestpresse/ulm/2019-04-09/5/jetzt-wehren-sich-die-fussgaenger-30684196.html; [11.09.2019] (zitiert als: SWP, Jetzt wehren sich die Fußgänger.)

Südwestpresse: Zeitungsartikel vom 28. August 2018, Gehwegparker werden zum Problem – auch in Ulm; https://www.swp.de/panorama/gehwegparker-werden-fuer-staedte-zum-zunehmenden-problem-27437448.html; [10.09.2019] (zitiert als: SWP, Gehwegparker werden zum Problem.)

Erklärung des Verfassers

„Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass meine Abschlussarbeit von Seiten der Hochschule mit einer Plagiatssoftware überprüft werden kann.“

Senden, im September 2019

Felix Zeiler