

Summary: A Bremen merchant simply put his car on the public road in the 1950s. The behavior that was illegal at the time was declared legal by the Federal Administrative Court years later. Everyone should be able to have a car, and these cars needed space. Parking was secured as public use in German road traffic law. Today, the privilege of private parking could fall in exactly the opposite way: How would a court decide if chairs and tables, bicycles and scooters were placed on the car parking spaces?

Kurz gefasst: Ein Bremer Kaufmann stellte sein Auto in den 50er-Jahren einfach auf die öffentliche Straße. Das damals illegale Verhalten wurde vom Bundesverwaltungsgericht Jahre später für legal erklärt. Alle sollten Autos haben, und die brauchten Platz. Parken wurde so als Gemeingebrauch im deutschen Straßenverkehrsrecht abgesichert. Heute könnte das Privileg des privaten Parkens auf genau umgekehrte Weise fallen: Wie würde ein Gericht entscheiden, wenn Stühle und Tische, Fahrräder und Roller auf die Auto-Parkflächen gestellt würden?

Der Laternenparker von Bremen Die Gesellschaft muss erstreiten, welchen Raum der Autoverkehr einnehmen soll

Andreas Knie

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom April 2021 war eine deutliche Kritik an der Klimapolitik der Bundesregierung: Deren Klimaschutzgesetz von 2019 gehe nicht weit genug, es müssten deutlich mehr Maßnahmen zur Reduktion der CO₂-Emissionen eingeführt werden. Die Regierung reagierte und kündigte bis 2030 alleine im Sektor Verkehr Einsparungen von 58 Prozent der Klimagase an. Gelingen soll dies durch einen höheren Anteil elektrischer Fahrzeuge sowie einen extremen Anstieg der Nutzung von Bussen und Bahnen.

Tatsächlich steigt der Anteil des Verkehrs an den CO₂-Emissionen stetig an – inzwischen stellt er fast ein Drittel aller Klimaemissionen. Einsparerfolge gab es seit 1990 trotz des Einsatzes moderner Verbrennungsmotoren und des Ausbaus der Schieneninfrastruktur so gut wie keine. Es ist daher nicht ersichtlich, wie die Bundesregierung im Bereich Verkehr die international vereinbarten Reduktionsziele einhalten will. Dies ist auch deshalb unwahrscheinlich, weil die vielen Privilegien und Fördertatbestände des Automobils überhaupt nicht angefasst wurden: Die Entfernungspauschale ist sogar noch weiter erhöht, das Dienstwagenprivileg stabilisiert und die Dieselpreissubventionierung nicht thematisiert worden. Selbst die Einführung eines generellen Tempolimits auf Autobahnen meiden die Regierungen, obwohl hier gleichsam über Nacht und ohne finanziellen Aufwand Einsparungen von Klimagasen in Höhe von bis zu 5 Prozent zu erwarten wären.

Ebenfalls unverändert wirksam ist die Straßenverkehrsordnung, die nicht nur die Optimierung des Autoverkehrs zum obersten Ziel hat, sondern auch das Abstellen von privaten Fahrzeugen auf öffentlichen Flächen als Gemeingebrauch absichert. Parallel treibt der Bund die Umsetzung des Bundesverkehrswegeplans weiter voran. Bis 2030 sollen noch mehr als 300 Mrd. Euro verbaut werden, mehrheitlich für den Straßenbau. Die Planungsgrundlagen für die Neubauprojekte entstammen in aller Regel noch aus den 1960er-Jahren. Der umstrittene Autobahnbau der A 100 in Berlin zum Beispiel stammt aus dem Generalverkehrsplan von 1958.

Busse und Bahnen sind bei diesen Fördertatbeständen genauso wie das Fahrrad im wahrsten Sinne an den Rand gedrängt. Die Betriebsphilosophie des öffentlichen Verkehrs speist sich noch dazu aus der Daseinsvorsorge. Eigentlich eine gute Sache, wird doch damit die Notwendigkeit staatlichen Handelns im Bereich

des Verkehrs legitimiert. Bund, Länder und Kommunen kommen für die Kosten des öffentlichen Nahverkehrs auf. Allerdings sind sie damit, gemäß dem Motto: „Wer zahlt, schafft an“, auch für Linienführung, Bedienzeiten und Tarife zuständig und ordnen diese alleine betrieblichen Notwendigkeiten unter.

Als Resümee am Ende des Jahres 2021 kann festgehalten werden, dass die Förderung des – privat oder gewerblich genutzten – Autos nach wie vor den Mittelpunkt der Politik darstellt. Der Kauf und die Nutzung dieses Verkehrsmittels sowie die notwendigen Infrastrukturen werden genauso weitergeführt wie bisher, Busse und Bahnen sind im Konzept der staatlichen Daseinsvorsorge kaum mehr als ein Alibi.

Wie kann diese Politik verändert werden? Wer auf den parlamentarischen Weg setzt, braucht einen langen Atem. Ich möchte hier einmal eine andere Strategie vorstellen: die der kontrollierten Grenzüberschreitungen. Im Grunde ist das ein Muster, das sich spiegelverkehrt auch entdecken lässt, wenn man fragt, wie es zur gegenwärtigen Situation kam. Schon in den 1950er- und 1960er-Jahren in Westdeutschland waren die Gerichte entscheidende Akteure bei der Modernisierung des Landes. Nur dass sie damals eine stärkere Autoförderung anforderten. Und voran ging eine gesellschaftliche Praxis. Das lässt sich schön zeigen am in der Rechtsgeschichte berühmten „Bremer Laternenparker-Urteil“ aus dem Jahre 1966.

Ein Bremer Kaufmann hatte seinen Kleinlastwagen, mangels eines geeigneten privaten Stellplatzes, abends und am Wochenende einfach am Straßenrand abgestellt und war deshalb mehrfach von den Bremer Ordnungskräften abgemahnt worden. Er tat es dennoch immer wieder, beendete also das nach Sicht des Bremer Senats illegale Abstellen seines Fahrzeugs keineswegs. Die Kontroverse dauerte beinahe zehn Jahre, bis schließlich das Bundesverwaltungsgericht dem Kaufmann recht gab. Es erlaubte das Parken von Autos auf öffentlichen Flächen.

Denn nur, wenn man sein Fahrzeug überall bequem abstellen kann, ist es ja ein attraktives Fortbewegungsmittel, so die Argumentation des Gerichts. In der Urteilsbegründung des damals in Karlsruhe beheimateten Gerichts heißt es (Aktenzeichen: BVerwG IV C 2.65): „In einer stürmischen Entwicklung seit Anfang der Fünfzigerjahre ist das Automobil in der Bundesrepublik bei einem am 1. Juli 1963 erreichten Stand der Motorisierung von acht Einwohnern je Pkw und weiterer, sprunghafter Zunahme ‚zu einem Gebrauchsgegenstand aller Bevölkerungskreise geworden‘. Diese Entwicklung hat der Staat nicht nur geduldet, sondern gefördert. Schon im Vorspruch der Reichsstraßenverkehrsordnung von 1934 heißt es: ‚Die Förderung des Kraftfahrzeugs ist das Ziel, dem auch diese Ordnung dienen soll.‘ In der Bundesgesetzgebung ist insbesondere die steuerliche Berücksichtigung der Kosten des Arbeitnehmers zur Benutzung eines eigenen Kraftfahrzeugs für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte als Werbungskosten ein allgemein bekannter Ausdruck dieser Förderung. Mit der Zunahme des Kraftfahrzeugverkehrs hat aber der Straßenbau und insbesondere der Bau von Garagen und Einstellplätzen nicht Schritt halten können, den die Reichsgaragenordnung vom 17. Februar 1939 in der Fassung vom 13. September 1944 zur Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen von ruhenden Kraftfahrzeugen vorsieht. Die – unausweichliche – Folge ist, dass ein großer Teil der motorisierten Verkehrsteilnehmer praktisch gezwungen ist, öffentliche Straßen zum Dauerparken als ‚Laternengarage‘ zu benutzen. Jeder Blick in die Verkehrswirklichkeit der Gemeinden in der Bundesrepublik bestätigt dies als tägliches Erfahrungsbild. Damit erweist sich das Abstellen von Kraftfahrzeugen über Nacht sowie an Sonn- und Feiertagen an öffentlichen Straßen als grundsätzlich den Verkehrsbedürfnissen entsprechend und damit als grundsätzlich verkehrssüblich und gemeinverträglich. Es gehört daher zum Parken im Sinne von § 16 StVG.“

Dieses Urteil des höchsten Verwaltungsgerichts ist nicht weniger als die nachträgliche juristische Legitimation einer vorherigen Praxis, die nach geltendem Gesetz eigentlich einen Rechtsverstoß darstellte. Das Gesetz aber wird damit als nicht mehr in die Zeit passend gewertet. Was bedeutet das für heutige Transfor-



Andreas Knie ist Co-Leiter der Forschungsgruppe Digitale Mobilität und gesellschaftliche Differenzierung am WZB, Professor für Soziologie an der Technischen Universität Berlin und Chief Scientific Officer der Choice GmbH. (Foto: David Ausserhofer)

andreas.knie@wzb.eu

mationsprozesse? Wenn bestehenden Regulierungen die legitimatorische Kraft abhandenkommt, kann durch eine gezielte Übertretung die nicht mehr passende Verordnung einer Neubewertung unterzogen werden. Möglicherweise wird eine solche neue Bewertung nicht in einem Parlaments- oder Verwaltungsdiskurs vorbereitet, sondern sie wird durch die gesellschaftliche Praxis erzwungen. Verwaltungshandeln folgt oftmals Regeln, deren Entstehungsumstände lange Jahre zurückliegen. Das oberste Gericht verwies 1966 in seiner Urteilsbegründung auf eine Inkonsistenz in der Politik: Einerseits wollte der Staat das Autofahren fördern, also die sprunghafte Erhöhung der Zulassung erreichen und den Besitz und die Nutzung von Kfz zu einem verkehrstüblichen Verhalten entwickeln, aber eine Reihe von Verkehrsregeln waren dafür nicht konsistent – in diesem Fall das öffentliche Abstellen privater Fahrzeuge. Die aus den 1930er-Jahren stammende „Reichsgaragenordnung“ hatte klar definiert, dass der Besitz eines Fahrzeugs auch an einen privaten Stellplatz gebunden sein musste. Vor dem Hintergrund des definierten Staatsziels, dass alle Menschen Auto fahren können sollen, war diese Regel unpraktisch geworden.

Im Jahre 2021 könnte hieraus nun genau der umgekehrte Prozess abgeleitet werden. Das neue Staatsziel heißt Klimaschutz – und zwar jetzt und sofort! Dem stehen allerdings eine Reihe von geltenden Regelungen im Wege. Hier könnte die Strategie der kontrollierten Grenzüberschreitung ansetzen. Wenn beispielsweise eine Kommune in Deutschland damit begänne, im dicht besiedelten Stadtkern den Parkraum für private Autos mit dem Argument abzuschaffen, dass zur Erreichung der höchststrichterlichen Klimaziele die Privilegien des privaten Autos auf öffentlichen Flächen eingeschränkt werden müssen, und dies damit begründet, dass das Auto für nur noch 25 Prozent der täglichen Wege und 40 Prozent der Verkehrsleistungen gebraucht wird, dafür aber rund 80 Prozent der Verkehrsfläche beansprucht (das sind Zahlen für Berlin), wäre ein erster Schritt gemacht. Begleitet würde die Abschaffung der Parkplätze mit dem Verweis, dass damit mehr Raum geschaffen werden kann für alternative Verkehrsangebote, die den Klimazielen besser gerecht werden.

Wenn sich aber keine Kommune findet, könnten die öffentlichen Parkplätze von Bürgerinnen und Bürgern einfach mit anderen Gegenständen wie Fahrrädern, Rollern oder Stühlen und Tischen für die Gastronomie oder andere Gewerbe „besetzt“ werden. Wie würden wohl die zuständigen Verwaltungsgerichte entscheiden, wenn Anwohnerinnen und Anwohner die Wiederherstellung des alten Ordnungsrechts verlangen? Dies kann natürlich nicht im Vorhinein beantwortet werden. Festzustellen bleibt aber, dass bestehende Vorteile für die Nutzung von privaten Pkw von der Bundespolitik bisher auch nach der Rüge des Bundesverfassungsgerichts nicht verändert wurden. Seit dem Beschluss, die Klimaziele als Staatsziele zu legitimieren, könnten sich aber die Begründungsmuster verändern.

Die Richter des Bremer Laternenparker-Urteils haben in ihrer Begründung ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Definition von Gemeingebrauch im Straßenverkehr zeitabhängig ist und den jeweiligen Erfordernissen angepasst werden muss. Eine Regelüberschreitung von Bürgerinnen und Bürgern durch die Besetzung von Parkflächen für andere Aktivitäten als das Abstellen von Kfz hätte nur dann Aussicht auf nachhaltigen Erfolg im Sinne einer geänderten Rechtsordnung, wenn sie im Einklang mit einer höheren Vernunft erfolgt – also nicht zur Optimierung von Partikularinteresse, sondern stellvertretend für eine soziale, zukunftsweisende Praxis, die mit der herrschenden Vorstellung von einem öffentlichen Raum voller privat genutzter Autos ganz bewusst bricht. Die Zahl der Autos könnte also auf genau dem Wege reduziert werden, wie sie vor Jahrzehnten explodierte: durch eine Besetzung der Straße durch die Öffentlichkeit.