

Rechtsgutachten

von Rechtsanwalt André Grünewald, Dipl. Jur. – Kanzlei VHM Anwälte Koblenz

Kurzgutachterliche Stellungnahme zu der Frage, ob durch die straßenrechtliche Anordnung einer zweiten Andienungszeit in den Abendstunden im Bereich um die Koblenzer Liebfrauenkirche, konkret der Straße „Entenpfuhl“, eine nicht zu rechtfertigende Benachteiligung für Kunden der dort anliegenden Geschäftsbetriebe entsteht, soweit die Einfahrt durch Ausgabe von Zugangskarten derart beschränkt wird, dass nur für Wohn- und Geschäftsanlieger selbst eine Einfahrt möglich ist. Insbesondere soll diese Regelung dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz widersprechen.

Der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz verbietet es, dass eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten (ständige Rechtsprechung - vgl. BVerfGE 55, 72).

1. Vergleichbarkeit der Sachverhalte

Voranstellend sei auf die begriffliche Unterscheidung zwischen Anlieger und Bewohner verwiesen, da im geschützten Bereich nur eine möglichst restriktive Befahrbarkeit möglich sein soll. Der früher meist verwendete Begriff der Anlieger umfasst eine sehr weitgehende Personengruppe, da auch Dritte und Ortsfremde rein rechtlich auch als Anlieger gelten können, soweit sie ein an der entsprechenden Straße anliegendes Grundstück zu einer Erledigung aufsuchen möchten.

Grundlage eines Verstoßes gegen den Gleichheitssatz ist zunächst das Vorliegen zweier wertungsmäßig vergleichbarer Gruppen. Bereits daran mangelt es im vorliegenden Sachverhalt. Vergleichsgruppen bilden die zur Einfahrt berechtigten Anlieger, sowohl zur Wohn- als auch Geschäftsnutzung, und die durch die Regelung ausgeschlossenen potentiellen Kunden der Geschäftsbetriebe. Diese beiden Gruppen liegen wertungsmäßig jedoch so weit auseinander, dass nahezu keine rechtlich

vergleichbare Interessenslage besteht. Auch das Schutzniveau beider Gruppen unterscheidet sich deutlich:

Wohn- sowie Geschäftsanlieger sind aufgrund der Lage im verkehrsberuhigten und pollergeschützten Bereich notwendigerweise darauf angewiesen regelmäßig ihre Wohnung oder ihr Ladenlokal per Kraftfahrzeug erreichen zu können, um beispielsweise schwere Möbel oder umfangreiche Warenlieferungen verbringen zu können. Eine andere Möglichkeit als durch direkte Zufahrt zu den entsprechenden Lokalitäten bietet sich hier nicht an. Insbesondere können Bewohner nicht darauf verwiesen werden, sämtliche Gegenstände, die sie für ihre Lebensgestaltung benötigen ohne Zuhilfenahme eines Kraftfahrzeugs – sei es per Auto oder LKW – regelmäßig zu Fuß zu transportieren. Von daher hat eine verkehrsbeschränkende Regelung im Rahmen der Ermessensausübung durch eine Behörde bei Erlass eines Verwaltungsaktes in Form einer Allgemeinverfügung (Verkehrszeichen) stets die Bedürfnisse der Bewohner zu berücksichtigen und ggf. durch Zusatzbeschilderung, idR. Zusatzzeichen 1020–30 – Anlieger oder Bewohner frei, eine Durch- oder Einfahrt zu ermöglichen. Dies gilt jedoch nur für die unmittelbaren Bewohner und sonstigen Betroffenen, denen keine Ausweichmöglichkeit verbleibt. Darüber hinaus ist die Behörde grundsätzlich nicht veranlasst weiteren Zugang zu gewähren. Zwar kann sie im Rahmen ihrer Ermessensausübung den Kreis der Berechtigten erweitern, muss dies jedoch nicht.

Dritte, die nicht in den begrifflichen Bereich der Wohn- oder Geschäftsanlieger fallen, sondern als nicht ortsansässige Besucher, nur für kurze Zeit ein Interesse am Zutritt haben, sind deutlich weniger schutzwürdig und können sich nicht auf die vorgenannten Argumente für ein Einfahrtsrecht berufen. Insbesondere haben Dritte Ausweichmöglichkeiten und können ihre Einkäufe an anderer Stelle erledigen und sind nicht wie Bewohner auf die Zufahrt notwendigerweise angewiesen. Hinzu kommt, dass regelmäßig aufgrund weiterer nahe gelegener Park- und Anfahrgelegenheiten, trotz der Zugangsbeschränkung eine Erreichbarkeit über kurze Wege gewährleistet ist. Im Übrigen können für besondere Fälle stets Sondergenehmigungen bei der Behörde beantragt werden, so dass auch konkrete Einzelfallsituationen berücksichtigt werden.

2. Rechtfertigung einer potentiellen Ungleichbehandlung

Des Weiteren wäre selbst bei Vorliegen einer Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte eine Verletzung des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht automatisch indiziert, da jede Ungleichbehandlung, soweit sie nicht dem Willkürverbot unterliegt, durch einen hinreichend gewichtigen Grund gerechtfertigt werden kann. Als Grundlage dieser Ungleichbehandlung kommt jede vernünftige Erwägung in Betracht, vgl. Jarass/Pierothe – Kommentar zum Grundgesetz Art. 3 Rn. 15f. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt eine Verletzung des Gleichheitssatzes nur vor, soweit „sich für eine gesetzliche Regelung kein sachlicher Grund finden lässt und sie deshalb als willkürlich zu bezeichnen ist“ BVerfGE 91, 118ff. Ein derartig hinreichend wichtiger Grund für eine Ungleichbehandlung läge im vorliegenden Sachverhalt vor:

Zielsetzung und legitimer Zweck der Maßnahme ist die Reduktion des Verkehrsaufkommens in dem durch die Poller geschützten Bereich. Zur Sicherstellung, dass die Maßnahme wie geplant und ohne Missbrauchsmöglichkeit durch Dritte erfolgen kann, ist eine individuelle Zugangskontrolle – wie zB. durch ein Karten- oder Schlüsselsystem auch erforderlich. Die Reduktion des Verkehrs dient u.a. dazu, den gesamten Bereich von Immissionen befahrender KFZ freizuhalten, den Vorrang der Fußgänger im Gebiet zu sichern und das Erscheinungsbild und den Charakter des historischen Stadtbereichs aufrecht zu erhalten. Je weniger Fahrzeuge hier Einfahrt erhalten, desto eher sind diese Ziele zu erreichen. Eine weitgehend unkontrollierte Zufahrt durch Dritte während einer zweiten Andienungszeit widerspräche der vorbezeichnet dargestellten Zielsetzung. Weiterhin sind die Folgen einer Öffnung auch für den Kundenverkehr zu berücksichtigen, da ein Präjudiz für eine Selbstbindung der Verwaltung bei zukünftigen Entscheidungen entstehen könnte.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass es bei der relativ engen und von Passanten stark frequentierten Straße letztlich auch um ein Kapazitätsproblem geht und die Frage, welche Anzahl von Kraftfahrzeugen Zufahrt erhalten sollen, die Behörde – ähnlich wie bei der Teilhabe an öffentlichen Einrichtungen – befugt ist eine Auswahl der Berechtigten zu treffen, vgl. BVerwG NVwZ 82, 195. Auch unter diesem Gesichtspunkt können Wohn- und Geschäftsanlieger durch eine Regelung privilegiert werden.

Letztlich können sich die Geschäftsanlieger auch nicht auf ihre wirtschaftlichen Interessen berufen, da zum einen durch das allgemeine Gleichheitsgebot keine Gewinnerzielungsinteressen geschützt werden sollen und zum anderen aufgrund anderweitiger nahe gelegener Möglichkeiten die entsprechenden Geschäfte mit dem PKW weiterhin ohne große Mühen zu erreichen sind.

3. Ergebnis

Im Ergebnis kann daher durch eine Regelung, die den Kundenverkehr ausschließt, keine Verletzung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes festgestellt werden. Dies gilt sowohl für die Kunden selbst, als auch für die davon mittelbar betroffenen Geschäftsanlieger.