

Parkgebühren im Spannungsfeld juristischer und ökonomischer Betrachtung

VON KLAUS-PETER FOX, SAARBRÜCKEN

Deborah Thannen hat in einem Buch mit dem Titel: „Du kannst mich einfach nicht verstehen“ ebenso amüsant wie sachkundig die Verständnisschwierigkeiten zwischen Frauen und Männern beschrieben.¹ Man mag diesen Bezug für überzeichnet halten oder nicht, nach der festen Überzeugung des Verfassers spielt das Problem der Verstehensbarriere zwischen Juristen und Ökonomen bis heute fortgesetzt eine nicht zu unterschätzende Rolle. Dies wäre tatsächlich nur dann durchaus unbeachtlich, wenn sich die beiden Professionen auf voneinander vollständig oder doch weitgehend abgegrenzten Feldern der Lebenswirklichkeit tummeln. Das aber ist gerade nicht der Fall. Juristen und Ökonomen nehmen je gesondert und kaum einmal gemeinsam zu Fragen Stellung, die für das tägliche Leben von Bedeutung sind, und da wäre wenigstens zu wünschen, daß sie jedenfalls voneinander Kenntnis nähmen, wenn schon nicht vorausgesetzt oder auch nur erwartet werden kann, daß sie zu gleichen Ergebnissen kommen. Bedauerlicherweise trägt die darauf gerichtete Hoffnung immer wieder, so auch jüngst. Bei einer juristischen Abhandlung einer höchst lebenspraktischen Frage, der nach Einordnung und Bedeutung kommunaler Parkgebühren, kommt der juristisch orientierte Verfasser²

- ohne jeden Bezug auf ökonomische Literatur aus,
- zu aus ökonomischer Sicht durchweg anfechtbaren Ergebnissen.

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Volksw. Dr. Klaus-Peter Fox
Fachhochschule für Verwaltung - Saarland
Fachbereiche Allgemeiner Verwaltungsdienst - Polizeivollzugsdienst
Am Stadtgraben 6-8
66111 Saarbrücken

Für Anmerkungen zu einer früheren Fassung, die zu Korrekturen und weiterführenden Gedanken Anlaß gegeben haben, dankt der Verfasser Herrn Diplom-Volkswirt Wolfgang Förster. Darüber hinaus hat Herr Professor Dr. Rainer Willeke Hinweise auf einzelne zweckmäßige Umgestaltungen und Erweiterungen gegeben; auch dafür dankt der Verfasser.

¹ Thannen, D.: Du kannst mich einfach nicht verstehen. Warum Männer und Frauen aneinander vorbeireden. München 1995; zum gleichen Problemkreis, doch auf einem anderen Feld: diess.: Job-Talk. Wie Männer und Frauen am Arbeitsplatz miteinander reden. München 1997.

² Fechner, F.: Kommunale Parkgebühren zwischen öffentlichem Sachenrecht und Umweltpolitik, DVBl 1997, S. 11 ff.

1. Das Problem

Wer sich heutzutage mit einem Kraftfahrzeug in die Innenstadtlage einer ihm fremden größeren Stadt wagt, sieht sich - neben Orientierungsproblemen, die durch oft auf den ersten Blick unverständliche, aber vielleicht doch gut überlegte Verkehrslenkungsmaßnahmen (Einbahnstraßen, Fußgängerzonen, Vorfahrtsregelungen u.a.) verursacht sind - vor allem dem Problem gegenüber, daß er meist nicht sofort einen Platz findet, wo er sein Fahrzeug sicher und verkehrsgerecht auf Zeit abstellen kann. Auch Pendler, die es immer noch nicht aufgegeben haben, ihren Arbeitsplatz mit dem Auto erreichen zu wollen, erfahren das Problem tagtäglich verschärft, wenn sie ihr Fahrzeug über längere Zeit abstellen wollen. Der Prozeß der zunehmenden Motorisierung hat dazu geführt, daß der Verkehr vielfach an sich selbst zu ersticken droht, im fließenden wie im ruhenden Zustand. Scharfsinnige Beobachter haben daraus ein allgemeines Prinzip abzuleiten versucht, wonach revolutionäre Erfindungen - genannt seien die Eisenbahn, das Auto, das Telefon und das Telefaxgerät - in dem Maße, in dem sie sich allgemein durchsetzen, zu einer Selbstblockade in der Benutzung tendieren.³ Das mag so sein oder auch nicht, jedenfalls ist im ganzen unübersehbar, daß die Verkehrsverstopfung in Innenstädten und die Parkplatznot ein tagtägliches Problem der Gegenwart sind. Für die, welche auf Parkplatzsuche sind und gehen, ist das ein fortdauerndes Ärgernis, den Stadtvätern und -müttern kann es jedenfalls nicht gleichgültig sein.

Indes ist darauf hinzuweisen, daß die Regelungen des Parkproblems einen aus den täglichen Problemlagen der Verkehrsteilnehmer zwar wichtigen, aber eben doch nur einen Teilausschnitt des umfassenderen Problems ausmacht, Bau und Betrieb von Verkehrswegen einem ökonomischen Kalkül zu unterwerfen. Zur Zeit spielt dies etwa bei der umstrittenen Planung einer Schienenschnellverkehrsverbindung zwischen Hamburg und Berlin (Magnet-Schwebbahn) eine Rolle, vor nicht allzu langer Zeit hat es bei dem Bau des Rhein-Main-Donau-Kanals die Gemüter erregt. Generell ist dazu zu sagen: Bedauerlicherweise wird die öffentliche Diskussion weit mehr von Emotionen als von Kalkül geleitet, wenn es um verkehrliche (Groß-)Projekte geht. Allerdings ist es den Ökonomen bisher auch noch nicht gelungen, letztlich überzeugende Entscheidungskriterien für Verkehrsinfrastrukturprojekte aufzustellen. Zu fordern ist ein Gesamtansatz: Investition und Betrieb von Verkehrswegen sind zusammen zu sehen, obwohl dies nicht leicht zu verwirklichen ist, wie etwa die Diskussion um die Anwendung von Nutzen-Kosten-Untersuchung auf öffentliche Infrastrukturkomponenten zeigt.⁴ Es kommt hinzu, daß den Straßenverkehrsteilneh-

³ Eco, U.: Wie man ein Faxgerät nicht benutzt. In: ders.: Wie man mit einem Lachs verweist. München und Wien 1993, 145 ff. (146). Konsequenz weitergedacht führt dies zur Anerkennung der sozialen Nützlichkeit des Autodiebstahls. Vgl. Eco, U.: Mailand - Bologna. Ein Irrer fährt auf der Autobahn. In: ders.: Das alte Buch und das Meer. München und Wien 1995, 25.

⁴ Vgl. dazu allgemein: Sohnen, E.: Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik. Tübingen 1976, Kapitel 11, Hanusch, H.: Nutzen-Kosten-Analyse. München 1987, Georgi, H.: Cost-benefit-analysis als Lenkungsinstrument öffentlicher Investitionen im Verkehr. Göttingen 1970, für die Straßeninfrastruktur: Aberle, G.: Die Abgabepolitik bei öffentlich angebotenen Gütern: das Beispiel der Verkehrsinfrastruktur; in: Zeitschrift für

mern zunehmend weniger verständlich zu machen sein dürfte, inwiefern gerechtfertigt werden kann, daß ihnen fortwährend zusätzlich neue Lasten in verschiedenen Formen auferlegt werden.⁵ Festzuhalten bleibt: Von einer ökonomisch abgestimmten Gesamtbetrachtung ist die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik derzeit offenbar noch recht weit entfernt. So gesehen ist die Frage der Parkregelungen durchaus ein Detailproblem. Allerdings gilt doch auch: Auch im kleinen lassen sich wirtschaftlich vernünftige Regelungen angehen, wenn man es denn will.

2. Gängige Lösungsversuche

Das Problem der Regelungsbedürftigkeit des innerstädtischen Parkens wird seit einer Reihe von Jahren auch kommunal wahrgenommen, denn die Städte und (größeren) Gemeinden können nicht darüber hinwegsehen, daß sich Verkehrslawinen über sie ergießen und in ihnen zum zeitweiligen Stillstand kommen.

Die Reaktionen darauf sind vielfältig, und sie sind durchweg defensiv:

Der (vermutete) Durchgangsverkehr soll über Umgehungsstraßen abgeleitet und im übrigen durch Durchfahrtsperren und -behinderungen abgeschreckt werden.

In Innenstadtbereichen und auf den Hauptzufahrtswegen werden Sonderspuren für einzelne Gruppen von Verkehrsteilnehmern eingerichtet, die nur ihnen vorbehalten sind (Bus- und Taxispuren sowie Spuren für PKW mit mehr als einer Person wie in den Niederlanden).

An den Stadtgrenzen werden Pfortnerampeln eingerichtet, die den einfließenden Verkehr durch kürzere Grünphasen gezielt behindern sollen.

Der Zielverkehr wird moralisch geächtet und tatsächlich behindert. Beseitigung von dauerhaften Parkmöglichkeiten oder die preismäßigen und tatsächlichen Bestrafungen von "Dauerparkern" sind gängige kommunale Praktiken gegen „Fremdnutzer“ von innergemeindlichen Parkflächen.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Band 93 (1972), S. 52-57; Baum, H.: Zur Kritik des Road-Pricing, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, Band 26 (1971), S. 253-274; vgl. auch Willeke, R. und Raum, H., Theorie und Praxis des Road Pricing, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 43. Jg. (1972), Schellhaass, H.M., Preis- und Investitionspolitik für Autobahnen (=Volkswirtschaftliche Schriften Heft 196), Berlin 1971. Eine kritische Betrachtung zum Rhein-Main-Donau-Kanal ist jüngst zu finden: Wittmann, K.: Der Schmalspurkanal. In: Die Zeit 41/1997, S. 34.

⁵ Eine Erhöhung der Mineralölsteuer ist offenbar immer dann eine Überlegung wert, wenn finanzielle Notlagen im Bundeshaushalt drohen; auf sie richten sich aber auch wiederholt Forderungen mit systemverändernder Absicht. So hat jüngst (November 1997) das Wahlprogramm der Grünen die Forderung einer drastischen Erhöhung der Mineralölsteuer aufgenommen; was allerdings auf dem Parteitag vom 15./16. November offenbar nur eine untergeordnete Rolle gespielt hat. Vgl. Fischer schwört Grüne auf Machtwechsel in Bonn ein. In: Saarbrücker Zeitung 267/97, S. 1.

Die parkraummäßige Priorisierung von Anwohnern („Anwohnerparkplätze“) ist eine weitere kommunale Strategie der Parkraumbewirtschaftung.

Im übrigen greift eine Parkraumbewirtschaftung in Innenstädten, die das Parken zeitlich beschränkt und kostenpflichtig macht.

Schließlich sind auch Vorschläge und Durchsetzungen mit ins Bild zu nehmen, nach denen Beschäftigte und Interessierte genötigt werden, öffentliche Verkehrsmittel zu benutzen oder wenigstens den Preis dafür zu entrichten. Semestertickets für Studenten und Jobtickets für Beschäftigte sind die tatsächlichen Ausprägungen davon.⁶

Als letztes Mittel sehen manche Kommunen pauschale Abgaben für alle, die in Ballungsräumen beschäftigt sind, dort aber nicht wohnen (wollen). "Nahverkehrsabgabe" nennt sich die dazu passende Bezeichnung.⁷

In Berlin hat unlängst ein Finanzsenator eine neue Steuerquelle in Form einer „Parkplatzsteuer“ zu entdecken geglaubt.⁸

3. Gebrechliche ökonomische Logik

Was auch immer an Maßnahmen gegen die Verkehrsüberflutung eronnen wird, all diesen Maßnahmen ist jedenfalls bisher eines gemeinsam: sie ziehen eher nicht in Betracht, daß tatsächliche Erscheinungen des täglichen Lebens jedenfalls auch in einen wirtschaftlichen Zusammenhang eingeordnet sind, so auch das Problem des von jedem öffentlich erkennbaren Mangels an Parkflächen in Innenstädten.⁹

⁶ Vgl. Fox, K.-P.: Es gibt nichts umsonst: Was Jobtickets in Wirklichkeit kosten. Arbeitnehmer. Zeitschrift der Arbeitskammer des Saarlandes 1/93, S. 24 - 25.

⁷ Institut Finanzen und Steuern: Die rechtliche Zulässigkeit einer Nahverkehrsabgabe. Bonn 1994; Murswiek, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr. Abgaben und andere Geldleistungspflichten als Mittel der Verkehrslenkung. Band 1: die Innenstadtauffahrtsabgabe. Baden-Baden 1993.

⁸ Vgl.: Pieroth plant neue Parkplatzsteuer. In: Handelsblatt vom 12. Dezember 1995, S. 4; Geplante Parkplatzsteuer stößt auf einhellige Ablehnung. In: Handelsblatt vom 13. Dezember 1995. Nach den recht dünnen sachlichen Informationen zu der geplanten Steuer und der geringen Haltbarkeitsdauer der Diskussion darüber wird man davon ausgehen müssen, daß es sich nicht um einen ganz ernsthaft gemeinten Vorschlag gehandelt hat.

⁹ Für eine Behandlung aus grundsätzlicher Sicht siehe: Eekhoff, J. und Fox, K.-P.: Parkplatzgebührenpolitik im Rahmen des gesetzlichen Neuregelung - Bemerkungen zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes. Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 51/1980, 283 ff. und auch: Fox, K.-P.: Zu Rechtfertigung, Zielen und Formen öffentlicher Abgaben für den Straßenverkehr. Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 54/1965, 156 ff., hier S. 167.

Kein Weg führt letztlich an der Erkenntnis vorbei: Mangel ist

- entweder ein Defizit an einer zureichenden Definition von Eigentumsrechten
- oder aber ein Defizit in der Festsetzung markträumender Entgelte.

Insofern und insoweit ist "Marktversagen" nicht so sehr das Thema wie "Staatsversagen"¹⁰. Wenn für letzteres Gründe darin liegen sollten, daß (eher unbestimmten) Bevölkerungsgruppen nicht zugemutet werden soll, Entgelte auf der Höhe der von Ihnen verursachten Kosten oder der in Anspruch genommenen Vorteile zu zahlen, so mag das aus verschiedener Hinsicht nachvollziehbar und verständlich sein, aus einer ökonomischen Sicht der Dinge ist das durchaus so zu sehen, daß dann vertreten werden muß, daß allgemeine Deckungsmittel dazu bereitgestellt werden müssen, derartige Bevorzugungen zu finanzieren. Dann müssen ökonomisch inspirierte Allokationsüberlegungen, die davon ausgehen, daß diejenigen, die öffentliche oder private Güter und Leistungen begehren, auch die dafür erforderlichen Aufwendungen zu finanzieren bereit sein sollten, dahinter zurücktreten. Klar sein muß aber auch: Denjenigen, denen die dazu notwendige Finanzierungslast aufgebürdet wird, sollte in einem demokratischen Rechtsstaat schon der Nachweis erbracht werden, was ihnen diese Belastung an erkennbaren Vorteilen erbringt.

Diese Zusammenhänge werden leider vielfach nicht gesehen oder jedenfalls nicht vermittelt; sie sind allerdings unausweichlich, auch wenn sie aus eher durchsichtigen und vordergründigen Gründen vernebelt gehalten werden.

Die vorstehende Sicht der Dinge betont vor allem den kurzfristigen Aspekt des Problems: Markträumung bei gegebenen Kapazitäten. Bei einer längerfristigen Sicht ist auch mit ins Bild zu nehmen, daß Warteschlangen auch einen Hinweis darauf geben, daß Angebotsengpässe vorliegen. Diejenigen, die entsprechende Angebote bereitzustellen in der Lage sind, werden davon auf Dauer nicht unbeeindruckt bleiben, vor allem dann, wenn sie annehmen können, daß sie auf längere Sicht mit einer Übernachfrage rechnen können. Insofern wird eine aktuelle Mangelsituation in einer marktwirtschaftlichen Umgebung tendenziell zu einer Angebotsausweitung führen.¹¹

¹⁰ Vgl. dazu: Beer, R.: Schuldige an den überfüllten Hochschulen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Juni 1997, S. 8.

¹¹ Das läßt sich durchaus auch am Parkflächenangebot beobachten. In einer Innenstadtlage in Saarbrücken ist vor nicht allzu langer Zeit eine ebenerdig gelegene Verkaufsfläche in einem Hochhaus vom Eigentümer in eine entgeltpflichtige Kurzzeitparkgarage umgewidmet worden. Dies zeigt, daß der Eigentümer es für finanziell lohnend angesehen hat, statt Verkaufsflächen Parkflächen anzubieten und dafür sogar noch Umbaukosten aufzuwenden.

4. Die juristische Logik ist anders und ein wenig eigenwillig

Es kommt nicht von ungefähr, daß Fechner den Ansatzpunkt für die Frage nach dem Ob, Wie und Wieviel bei der Bemessung von Parkgebühren im öffentlichen Sachenrecht sucht und versucht, aus den derzeit bestehenden Rechtsvorschriften Ansatzpunkte für Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit zu finden.¹² Dabei ist ihm sogar noch zugute zu halten, daß er

- dabei äußerst umsichtig und umfassend vorgeht, und sogar auch
- denkbare weiterentwickelnde rechtlich verfaßte Steuerungsmaßnahmen für eine Beschränkung des Individualverkehrs in Innenstädten mit in seine Betrachtung einbezieht.

Festzuhalten ist dabei doch auch: die derzeit bestehenden Regelungen zur Parkraumbewirtschaftung werden ausschließlich vom Bezugspunkt der Zulässigkeit unter den derzeit geltenden Rechtssetzungen geprüft und beurteilt. Zu schelten ist das nicht aus der Sicht derer, die darauf sehen wollen oder müssen, daß geltende Rechtsregeln einzuhalten sind. Die jeweils geltende Rechtsordnung ist ein Wert an sich, sie einzuhalten und zu sichern ist eine überaus wichtige gesellschaftliche Aufgabe. Allerdings ist doch auch zu sehen und vor allem nicht zu übersehen: Die Lebenswirklichkeit entwickelt sich täglich weiter, und nichts spricht dafür, daß sie sich dabei jeweils an die einmal gesetzten Regeln hält oder auch nur an ihnen orientiert. Schon von daher stellt sich das Problem, wie und ob jemals erreicht werden kann, daß die jeweiligen Ausprägungen des tatsächlichen Lebens nahtlos in die vorgegebenen Rechtsnormen eingeordnet werden können. Darin haben vor allem die Zivil- und Strafgerichte ständig ihre nicht einfache Aufgabe. Das gilt selbst dann, wenn man davon ausgehen könnte, daß sich die Wertvorstellungen der Gesellschaft im Zeitverlauf nicht oder jedenfalls nur langsam ändern.

Zurück zum unmittelbaren Thema! Fechner prüft die tatsächliche Erscheinung hoher und steigender Parkgebühren an bestehenden Rechtsvorschriften. Er kommt durchweg zum Ergebnis, daß die daraus folgenden finanziellen Belastungen der Verkehrsteilnehmer sowohl im Hinblick auf ihre Höhe als auch auf ihre Wirkung rechtlich problematisch wenn nicht abzulehnen sind. Dabei sind ihm sachen- und abgabenrechtliche Betrachtungen gleichermaßen eine Stütze.

Bemerkenswert dabei ist, daß ökonomische Überlegungen in seinem Argumentationszusammenhang so gut wie keine Rolle spielen. Als Beispiel dafür kann das rechtliche Institut des Gemeingebrauchs angeführt werden, das in der juristischen Logik für die Frage der Entgeltlichkeit der Benutzung des öffentlichen Verkehrsraums durchweg von zentraler Bedeutung ist.

¹² Vgl.: Fechner (Fußnote 2).

Danach gilt durchweg als ausgemacht, daß

- Straßen in ihren vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten allesamt dem Gemeingebrauch zuzuordnen sind und daß
- sie von daher für alle ihre Nutzer von der öffentlichen Hand unentgeltlich bereitgestellt werden müssen.¹³

Ganz viel ist dagegen einzuwenden, selbst Grundgesetzliches! So macht schon Art. 74 Nr. 22 GG die Benutzung von öffentlichen Straßen mit Fahrzeugen durchaus einem Entgelt zugänglich; das umschließt auch Parkgebühren. Viel bedenklicher sollte indes juristisch Argumentierende stimmen, daß die Vertreter ihrer Profession offenbar wenig Skrupel damit haben, administrative Beschränkungen des Gemeingebrauchs - gar seine faktische Beseitigung - gutzuheißen, während sie sich der Einführung spürbarer Nutzungsentgelte eher heftig widersetzen. Dieser offenbare Widerspruch muß zumal bei Anerkennung einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland nachhaltig zu denken geben.

Man muß nicht einmal das Grundgesetz und dabei den darin verankerten Gleichheitsgrundsatz bemühen, wenn man sich der Frage von Möglichkeiten und Notwendigkeiten von Parkgebühren nähert. Nichts ist schließlich selbstverständlich daran, daß die Nutzung des öffentlichen Verkehrsraums zum Fahren und zum Halten untrennbar miteinander verbunden ist. Schon die beobachtbare Praxis spricht dagegen. Jedenfalls auf Schnellstraßen sind beide Nutzungsmöglichkeiten des öffentlichen Verkehrsraums deutlich voneinander getrennt. Auf Autobahnen und Schnellstraßen ist das Abstellen von Fahrzeugen längs des Fahrweges (von Notfällen abgesehen) kaum möglich und auch (straßenverkehrs)rechtlich nicht zulässig. Für diese Straßennutzungen sind in bestimmten Wegstreckenabständen vom Fahrweg abgegrenzte Parkflächen eingerichtet, auf denen die Verkehrsteilnehmer ihrem Ruhebedürfnis und sonstigen nicht unmittelbar weiterkommensbezogenen Aktivitäten nachgehen können.

Auch in innerkommunalen Verkehrsräumen ist eine derartige Trennung von fließendem und ruhendem Verkehr jedenfalls vorstellbar. Wäre die Dimensionierung des Straßenraums ausschließlich auf den fließenden Verkehr ausgerichtet, so wäre der Zufahrtsverkehr zu Wohnungen, Betrieben und anderen Einrichtungen - sei es von Anlieferern, Kunden, Beschäftigten oder Anwohnern - auf ein privates Angebot von Abstellplätzen für Fahrzeuge angewiesen. Das würde dazu führen, daß diese Flächenansprüche mit anderen in Konkurrenz treten müßten. Der Ausgang eines solchen Gedankenexperiments ist nicht genau vor-

¹³ Vgl. Maunz, Th. u.a.: Grundgesetz - Kommentar. 5. Auflage. München 1979, S. 42; Krüger: Markt wirtschaftliche Ordnung und öffentliche Vorhaltung der Verkehrswege (= Hamburger öffentlich-rechtliche Nebenstunden. Band 24). Hamburg 1989, S. 24.

hersehbar, das ist allerdings auch keineswegs notwendig für eine prinzipielle Beurteilung; eine Mustervoraussage ist durchaus ausreichend.¹⁴

Vorauszusehen sind Umwertungen in den Flächennutzungen und den dafür zu zahlenden Entgelten (Pachten und Mieten). Die Folgerungen wären wohl wesentlich durchschlagender als die Folgen der derzeit praktizierten Stellplatzverordnungen einschließlich der daran gebundenen Ablösesummenzahlungen. Sowohl Haus- und Wohnungseigentümer als auch gewerbliche Vermieter und Mieter, nicht zuletzt private und öffentliche Veranstalter, müßten sich darum kümmern, ob ihre Bewohner, Gäste, Zulieferer, Kunden und Besucher ausreichende Parkmöglichkeiten vorfinden.¹⁵ Aber auch wirtschaftliche Ersatzlösungen müssen mit ins Bild genommen werden. Spezielle Transportorganisationen könnten so eine wirtschaftliche Betätigungsgrundlage erhalten und ausweiten: Zubringer-, Abhol- und Zustelldienste wären als Ersatzmöglichkeiten für fehlende Dauerparkmöglichkeiten durchaus vorstellbar, und zu beobachten sind sie schon heute.¹⁶

Die genannten Beispiele und Überlegungen zeigen deutlich: Das von Juristen vorzugsweise bemühte Ordnungsrecht verengt den Blick auf die tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten der Praxis eher vorschnell und eher unnötig und auch mit denkbar problematischen praktischen Folgerungen.

Dazu passen durchaus Beobachtungen aus der kommunalen Praxis. Seitdem das Straßenverkehrsrecht angehobene und gestaffelte Parkgebühren in Innenstädten möglich macht, hat sich nicht eben selten Folgendes ereignet: Wo noch vor kurzer Zeit ein eingeschränktes aber absolutes Halteverbot durch Schilder verordnet war, finden sich jetzt mit Parkuhren oder Parkscheinautomaten bewehrte kostenpflichtige Parkplätze. Der gesunde Menschenverstand kann das nicht nachvollziehen, wäre doch zu vermuten gewesen, daß ent-

¹⁴ Vgl. dazu von Hayek, F. A.: Die Vortäuschung von Wissen. In: Recktenwald, H.C.: Die Nobelpreisträger der ökonomischen Wissenschaft 1969 - 1988. Düsseldorf 1989, S. 384 - 399.

¹⁵ Im Sommer 1997 ist öffentlich diskutiert worden, ob die „Love Parade“ in Berlin Demonstration oder Kulturveranstaltung ist. Ein Aspekt dabei ist die Frage, wer für die Folgekosten dieser Veranstaltung aufzukommen hat. Bei einer Einstufung der Veranstaltung als Demonstration würden alle Neben- und Folgekosten die öffentliche Hand belasten, wäre die „Love-Parade“ eine gewerbliche Veranstaltung, so müßten die Veranstalter diese Kosten selbst tragen. Aus Berliner Kreisen ist zu hören, daß die Veranstaltung wegen des angenommenen hohen Wertes für die Stadt unterstützt werden sollte, dann doch wohl aus dem sicherlich vorhandenen Fremdenverkehrsansatz oder aus dem Titel für Öffentlichkeitsarbeit. In Schwierigkeiten kommen könnte eine derartige Auffassung allerdings dadurch, daß inzwischen Gegendemonstrationen in Aussicht genommen werden und Bewohner der betroffenen Stadtteile Unterlassungsklagen zugunsten ihrer lärm-schädigungsbedrohten Kleinkinder eingereicht haben.

¹⁶ Der "Pizzaservice" ist eine schon längst real existierende Erscheinungsform. Ein (Herren-)Bekleidungshaus in Saarbrücken wirbt seit Juni 1997 mit einem (unentgeltlichen) Zustelldienst für sein Warenangebot. Selbst die Bundesbahn bietet gegen entsprechendes Entgelt an, beim Gepäcktransport die Koffer von zuhause abholen und zur Zieladresse bringen zu lassen. (Diesen Hinweis verdankt der Verfasser seiner Mutter). Von Taxiunternehmen ist zu hören, daß sie Materialtransporte für Krankenhäuser, Arztpraxen und Untersuchungszentren durchführen, und selbst Privatkunden lassen sich gelegentlich Abendgetränke von ihnen nach Hause bringen.

sprechend den einschlägigen Verkehrsregelungsgesetzen eingeschränkte oder absolute Halteverbote nur dort verfügt worden waren, wo dies aus Verkehrssicherheitsinteressen unabweisbar oder doch wenigstens geboten war. Wenn indes Halteverbotszonen zügig in entgeltpflichtige Parkzonen oder Anwohnerparkbereiche umgewandelt werden, so läßt dies darauf schließen, daß auch das Verkehrssicherheitsinteresse entgeltelastisch sind. Für Ökonomen ist diese Erscheinung eher weniger überraschend, zumal für die Anhänger einer "Politischen Ökonomie".

Man muß nicht Karl Marx oder andere Sozialisten bemühen, um dahinter zu kommen, daß auch (kommunal-)politische Entscheidungen interessengeleitet sind, auch wenn sie dem Bürger in der Regel in einer juristischen Einkleidung daherkommen. Was viel mehr befremdet, ist die Tatsache, daß Juristen sich fortgesetzt dazu hergeben, tatsächliche Erscheinungen und Vorgehensweisen aus übergeordneten Normen scheinbar zwingend abzuleiten oder zu verwerfen, wo doch schon der gesunde Menschenverstand ausreichen würde, dies als jeweils den Entscheidenden nutzbringende Standpunkte aufzudecken und zu kennzeichnen.

Am Beispiel der Zuweisung von Anwohnerparkplätzen läßt sich das besonders gut belegen. Zweifellos ist es den Bewohnern einzelner Straßen oder Wohnbezirke lästig, daß sie tagtäglich mit Gebietsfremden zeitlich und tatsächlich um die öffentlich dargebotenen Abstellplätze für ihre Fahrzeuge in Konkurrenz treten müssen. Wenn straßen- oder gebietsweise Anwohnerparkplätze ausgewiesen werden, so verändert dies die Konkurrenzsituation um die knappen Parkflächen entscheidend. Die Anwohner haben den Vorteil davon.

Ungeachtet allfälliger (teilweise wohl erfolgreicher) Umgehungsversuche¹⁷ gilt aber doch auch: Die politökonomische Logik spricht ganz entschieden für eine solche Maßnahme: Die begünstigten Bürger und Bürgerinnen sind Wähler und Wählerinnen dort, wo diese Maßnahmen getroffen und durchgeführt werden. Die negativ Betroffenen, die Berufspendler und die Besucher zumal, können mit ihrer Wahlstimme diejenigen im allgemeinen nicht abstrafen, die derartige Entscheidungen getroffen und entsprechende Maßnahmen angeordnet haben. Politökonomisch heißt das nichts anderes, als daß die Vorteile intern anfallen, die Nachteile jedoch externalisiert werden, ohne daß die Begünstigten und Betroffenen daran unmittelbar etwas ändern wollen oder können. Was könnte Stadtvätern und -müttern politisch lieber sein?

¹⁷ Vgl. dazu Eekhoff, J. und Fox, K.-P., a.a.O., S. 275.

5. Annäherungen zwischen Ökonomen und Juristen: selten und eher einseitig

Ökonomen begehen aus Sicht vieler anderer Wissenschaftsrichtungen einen entscheidenden Fehler. Sie lassen sich nicht oder jedenfalls nicht allzusehr von dem beeindrucken, was andere Fachrichtungen über viele Jahre an Erkenntnissen erarbeitet haben; sie gehen die Probleme grundsätzlich und ohne allzuviel Respekt vor dem Bestehenden an. Die ökonomische Betrachtungsweise ist insofern denkbar gnadenlos. Sie versucht aufzudecken, was an wichtigen Voraussetzungen für menschliches wirtschaftliches Handeln herangezogen werden und zu welchen Folgerungen es führen kann. Dabei stellt sie bestehende rechtliche Regelungen ohne allzu große Scheu infrage. Nicht selten wird das von andern Fachrichtungen als Grenzüberschreitung oder gar Anmaßung gesehen, zumal dann, wenn sich der Eindruck einstellt, der „homo oeconomicus“ sei ein doch arg beschränktes Kunstgebilde, das nicht einmal zu Analyse Zwecken taugt. Es läßt sich durchaus zeigen, daß dem so nicht ist.¹⁸ Allerdings ist doch auch zu sehen, daß Ökonomen nicht blind dafür sind, daß Zusammenhänge bestehen zwischen gesellschaftlich wichtigen und auch allseits anerkannten Zielen, etwa Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und Wohlstand.¹⁹

Die von andern festgestellten Grenzüberschreitungen von Ökonomen sind immer dann überraschend und offenbar provozierend, wenn sie sich auf Gebiete des menschlichen Handelns beziehen, die nach allgemeiner Ansicht wirtschaftlichen Überlegungen nicht zugänglich sind oder nicht ausgesetzt werden sollten.²⁰ Manche Ökonomen machen sich gelegentlich einen Spaß daraus, auch solche Erscheinungsformen des menschlichen Lebens unter Kosten/Nutzen-Überlegungen zu betrachten, wo diese nach allgemeiner Anschauung von andern Bewertungen deutlich überlagert und gesteuert werden.²¹ Vielleicht ist das auch ein Grund dafür, daß sie bei Juristen und Vertretern anderer Fachrichtungen im allgemeinen so gut nicht angesehen sind.

Allerdings haben auch andere Wissenschaftsbereiche Probleme damit, daß die gesellschaftliche Wirklichkeit anders abläuft als es ihren Vorstellungen entspricht. Namentlich Soziologen und Theologen, nicht zuletzt die großen Weltkirchen, haben fortgesetzt Schwierigkeiten darin, daß das gesellschaftliche Leben nach Prinzipien abläuft und zu Ergebnissen führt, die ihren Wertvorstellungen nicht eben nahekommen.²² Im Kern geht

¹⁸ Vgl. dazu: Simon, H.A.: Homo rationalis. Die Vernunft im menschlichen Leben. Frankfurt New York 1993.

¹⁹ Vgl. dazu Giersch, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik. Grundlagen. Wiesbaden 1961, 2. Kapitel sowie Streit, M.E.: Theorie der Wirtschaftspolitik. Düsseldorf 1979, Kapitel 8.

²⁰ Zu bemerken ist dabei die unterschiedliche Betrachtungsrichtung: Im ersten Fall handelt es sich um eine positive Aussage (die widerlegt werden kann), im zweiten um eine normative, über die man zwar streiten, aber letztlich nicht rational entscheiden kann.

²¹ Vgl. dazu die verschiedenen Beiträge in: Trebeis, O.V.: Nationalökonomie. 5. Auflage. Tübingen 1988.

²² Vgl. etwa: Texte zur katholischen Soziallehre, hrsg. vom Bundesverband des Katholischen Arbeitnehmer - Bewegung Deutschlands - KAB. 6. Auflage. Kevelaer 1985.

das darauf zurück, daß die Kirchen in ihren offiziellen Äußerungen eher das Verteilungsergebnis wirtschaftlicher Vorgänge ins Auge fassen als ihre Entstehungsbedingungen und -umstände.²³ Es ist allemal leichter, aus einer moralisierenden Sicht das, was das wirtschaftliche Geschehen an Ergebnissen erbringt, an einem - im übrigen meist nicht einmal klar vorgestellten - Idealzustand zu messen und zu bewerten als die Entstehungsbedingungen dieser Ergebnisse zu hinterfragen und Vorschläge für deren Veränderungen aufzuzeigen.²⁴

Grenzüberschreitungen gehen im allgemeinen von Ökonomen aus. Manche von ihnen nähern sich insbesondere juristisch verfaßten Regelungen dadurch, daß sie deren Entstehungsbedingungen und die mutmaßlichen wirtschaftlichen Folgen aufzudecken versuchen. Es mag ja sein, daß die dabei erzielten Ergebnisse gesellschaftlich zunächst nicht akzeptabel sind, aber das Grundgesetz hat sich nun einmal einer marktwirtschaftlich verfaßten Ordnung verschrieben, und da müssen sowohl Störungen dieser Ordnung als auch ihre sozialorientierten Überformungen einen Legitimationsnachweis erbringen, inwiefern die vorgesehenen Abweichungen von der Norm eine sachliche Rechtfertigung haben.

6. Das Fazit ist weniger versöhnlich als drängend: Ökonomen und Juristen sollten möglichst gemeinsam die Lebenswirklichkeit gestalten

Hoffnungsvolle Ansätze gibt es durchaus. Ökonomen und Juristen haben sich in neuerer Zeit darin zusammengefunden, bestehende Regelungen auf ihren wirtschaftlichen Sinngehalt zu untersuchen und zu bewerten.²⁵ Recht viel ist dabei herausgekommen, sieht man das aus einer Sicht, daß Ökonomen und Juristen auch Aufgaben darin haben sollten, die gegebene Lebenswirklichkeit zu erklären, um aus der Erklärung Folgerungen für ihre weitere Gestaltung abzuleiten.

Parkgebühren, ihre rechtliche und ökonomische Einordnung waren Ausgangspunkte dieser Ausarbeitung. Daraus entstanden ist eine Auseinandersetzung über verschiedene Betrachtungsebenen der tagtäglich sich entwickelnden Realität.

²³ Vgl. Streithofen, H.B.: Zeit für Mercatus magister. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Mai 1991, S. 13, Hamm, W.: Armut in der Wohlstandsgesellschaft. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. November 1995, S. 15, Manch hartes Wort gegen das Wort. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. April 1997, S. 5. Die beiden großen Kirchen in Deutschland haben unlängst gemeinsam ein Wort zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland veröffentlicht. Vgl.: Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, hrsg. vom Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland und vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz. Hannover und Bonn 1997.

²⁴ Vgl. Kritik an der Diktatur des Marktes. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Juni 1997, S. 5.

²⁵ Vgl. Schäfer, H.B. und Ott, C.: Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts. 2. Auflage. Berlin, Heidelberg und New York 1995.

Es ist durchaus zuzugeben: Ökonomen haben (auch) keine letztgültige Erklärung für alle Erscheinungen der realen Welt und: sie setzen eher auf mittelbare statt auf unmittelbare Lenkungselemente. Beides bedarf der Erklärung:

- Das Erklärungsmodell der Ökonomen geht davon aus, daß Menschen grundsätzlich danach trachten, ihren Vorteil zu suchen und Nachteile für sich zu vermeiden. Der „homo oeconomicus“ ist dabei gleichermaßen Leit- und Zerrbild.²⁶ Das Erklärungsmodell von Juristen ist weniger scharf auszumachen. Jedenfalls aber ist festzustellen, daß es offenbar bedeutsame Beweggründe dafür enthalten muß, daß formale Regeln und Sanktionen für Regelverstöße notwendig sind, damit das tagtägliche Lebens in geordneten Bahnen verläuft.
- Aus den unterschiedlichen Erklärungsansätzen folgt auch, daß die vorgesehenen Steuerungsmodelle sehr verschieden ausfallen. Ökonomen vertrauen im allgemeinen dem „Markt“, also dem Preismechanismus, die wichtigen Steuerungsfunktionen für weite Bereiche des täglichen Lebens an.²⁷ Es mag gute Gründe dafür geben, dem Preismechanismus nicht alle Steuerungsaufgaben anheimzugeben.²⁸ Allerdings ist dabei auch zu bedenken, daß andere Steuerungsmodelle durchaus auch Nachteile haben, die es ins Bild zu nehmen gilt. Die wirtschaftlichen Ergebnisse der DDR sind ein Teilbeleg dafür.
- Im Verhältnis von Ökonomen und Juristen ist zu sehen, daß letztere offenbar Steuerungselemente bevorzugen, bei denen der unmittelbare Erfolg jedenfalls dann eintritt, wenn sich alle an die Regeln und Verbote halten. Abgesehen davon, daß spätestens seit den Zeiten der 68er-Generation auch gezielte Regelverstöße zum Repertoire des individuellen und gesellschaftlichen Handelns gehört, sollte doch auch bedacht werden, daß die Faszination der Unmittelbaren auch als Ängstlichkeit ausgelegt werden kann. Wer Regeln mit Vollzugsverbindlichkeit aufstellt, ist offenbar weniger bereit, darauf zu warten, daß Menschen allmählich durch Kenntnis oder Erlebnis von Vorteilen und Nachteilen ihres tatsächlichen Tuns sich ein Handeln angewöhnen, das von denen angestrebt wird, welche Preisregeln setzen.

Ökonomen und Juristen, so sie bereit sind, sich aufeinander zuzubewegen und in der Gestaltung der Lebenswirklichkeit zusammenzuarbeiten, sollten gemeinsam herauszufinden versuchen, welche Steuerungsmodelle für welche Probleme besonders passen, auch wenn das dauern kann.

²⁶ Vgl. dazu: Rothschild, K.W.: Ethik und Wirtschaftstheorie Tübingen 1992, insbesondere Kapitel 4.

²⁷ Vgl. Streißler, E.: Preisgesteuerte Wirtschaft-Preisgesteuerte Gesellschaft. In: Mitteilungen der List-Gesellschaft 8 (1973), S. 67 - 87. Streißler bemüht dabei erstaunliche Beispiele bis hin zur Käuflichkeit englischer Parlamentsmandate im 19. Jahrhundert (S. 71), die er keineswegs als ausschließlich negativ einstuft, verwerflich schon gar nicht.

²⁸ Vgl. dazu kritisch: Rothschild, K.W., a.a.O., Kapitel 5.

Es läßt sich durchaus zeigen, daß in einer ganzen Reihe von Bereichen, die herkömmlicherweise durch Regeln in vermeintlich geordneten Bahnen verlaufen, marktwirtschaftliche und preisgesteuerte Ansätze letztlich bessere Ergebnisse verheißen. Beispiele sind insbesondere zu finden

- im Bereich der Wohnungswirtschaft,²⁹
- im Bereich des Umweltschutzes,³⁰
- bei der Bereitstellung „öffentlicher Güter“.³¹

Im Bereich der Ordnungspolitik, die insbesondere Wettbewerbsfragen einschließt, gibt es durchaus hoffnungsvolle Ansätze, wo aus der Zusammenarbeit von Ökonomen und Juristen fruchtbar Neues entsteht.³²

Auch der Ausgangspunkt unserer Betrachtung, die Regelungen für den ruhenden Verkehr, könnten durchaus stärker in Richtung auf eine marktliche Steuerung angegangen werden. Das heißt allerdings keineswegs, daß damit Park- und Halteverbotsregelungen in Zukunft völlig überflüssig werden, aber sie wären nur noch dort zu finden, wo sie aus zwingenden Verkehrssicherungsinteressen unabdingbar sind. Anderswo könnte durchaus eine preisgesteuerte Parkraumbewirtschaftung zum Zuge kommen.

²⁹ Vgl. dazu: Eekhoff, J., Sievert, O. und Werth, G.: Bewertung wohnungspolitischer Strategien: Modernisierungsförderung versus Neubauförderung. Schriftenreihe „Wohnungsmacht und Wohnungspolitik“ des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Nr. 07.007. Bonn 1979. Auf die lange Bank schieben. In: Wirtschaftswoche 22 (1997), S. 27 - 29; Komemann, R.: Die negativen Einflüsse des Wohnungsbaus auf die räumliche Mobilität. In: Der langfristige Kredit 10/1997, S. 21 - 26.

³⁰ Vgl. dazu etwa: Wicke, U.: Umweltökonomie. München 1982.

³¹ Vgl.: Busch, B und Klös, H.-P.: Ein Markt für die Infrastruktur. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Mai 1996, S. 15.

³² Der „Kronberger Kreis“ ist ein Beispiel dafür, wo Ökonomen und Juristen an praktischen Gegenwartsfragen zusammenarbeiten und um Lösungen bemüht sind. Vgl. etwa: Donges, J.B. u.a.: Sozialunion für Europa? Frankfurter Institut. Schriftenreihe Bd. 31. Bad Homburg 1996; Möschel, W.: Rabattgesetz und Deregulierung. Frankfurt 1996. Beachtenswert sind auch folgende Veröffentlichungen: Mestmäcker, E.-J.: Europäisches Wettbewerbsrecht. München 1974; Rittner, F.: Einführung in das Wettbewerbs- und Kartellrecht. Heidelberg 1981.

Abstract

In recent times parking problems have multiplied, especially in greater towns. There are no easy solutions at hand to manage the problem in a satisfying way. Politicians, economists and jurists have different perceptions of the problem, and so they have different means of solutions. It is argued, that an economic way of looking at the problem and a economic orientated solution, i.e. pricing the parking areas in a general way, is a satisfying way to come down. This indeed means, that car drivers cannot hope to find a parking place free of charge but can hope to find one, if their willingness to pay meets with the costs of providing parking places in cities. Furthermore, an economic view to the problem concerns also inhabitants, suppliers and visitors in the same way. They all have to face parking fees in cities. After all the supply of parking areas will not be unaffected by the outlook, that parking areas are not longer free of charge. There will be a greater supply of those areas, as long as supplier can hope to gain more than they risk. It is argued furthermore, that economists and jurists differ in the estimation of human behaviour. Where economists trust in pricing systems, jurists tend to rely on rules which are to be obeyed. It remains to hope, that both professions meet to find solutions for the problems of mankind, those peanuts as the parking problem as well as greater ones.