

Beschlussvorlage

**Drucksache
Nr. 34/2016**

Beratungsfolge			Abstimmung		
Gremium	öffentlich	Sitzungsdatum	Ja	Nein	Enth.
Bauausschuss	ja	14.03.2016			
Gemeinderat	ja	11.04.2016			

Neugestaltung Schadenhof/Bürgerturmstraße Künftige Verkehrsregelung

I. Beschlussantrag

Der Schadenhof, die Bürgerturm- und die Schadenhofstraße bleiben Fußgängerzone.

II. Begründung

1. Zusammenfassung:

Aus Sicht der Verwaltung sollte im Bereich Schadenhof, Schadenhofstraße und Bürgerturmstraße die Fußgängerzone bestehen bleiben. Die Prüfung der Sach- und Rechtslage ergab, dass die bisher praktizierte Erteilung von Ausnahmegenehmigungen zum Befahren der Fußgängerzone rechtswidrig ist und daher die Verwaltungspraxis geändert werden muss. Damit sich die Gewerbetreibenden im Bereich der Fußgängerzone auf diese neue Situation einstellen können, ist die Verwaltung bereit, die rechtswidrig erteilten Ausnahmegenehmigungen bis zum 31.12.2018 zu dulden, soweit dies durch die baulichen Veränderungen im Bereich des Schadenhofplatzes möglich ist. Darüber hinaus kann während der Lieferzeiten auch eine Abholung oder Anlieferung von großen, sperrigen und schweren Waren durch Kunden in den Geschäften in der Fußgängerzone erfolgen. Die Zufahrt zu privaten Stellplätzen ist weiterhin mit einer Ausnahmegenehmigung möglich.

2. Ausgangssituation:

Der Schadenhof, die Bürgerturm- und die Schadenhofstraße sind derzeit Fußgängerzone. Dort darf nur zu den Lieferzeiten bzw. mit den bisher erteilten Ausnahmegenehmigungen eingefahren und geparkt werden. Die Lieferzeiten sind von 06:00 Uhr bis 10:00 Uhr, 13:00 Uhr bis 15:00 Uhr und 18:30 Uhr bis 19:30 Uhr festgelegt. Wie in der Drucksache 23/2014 dargelegt, beklagen die angrenzenden Geschäfte immer wieder, dass deren Kunden nicht zugemutet werden kann, schwere Gegenstände (z.B. Ski) weitere Wege zu tragen. Die Beschlussvorlage, die Schadenhofstraße und den Schadenhofplatz als verkehrsberuhigten Bereich zu kennzeichnen, wurde von der Verwaltung nach Diskussion im Bauausschuss zurückgezogen. Im verkehrsberuhigten Bereich kann innerhalb markierter Flächen ohne Ausnahmegenehmigung geparkt werden.

Mit der Drucksache 80/2015 bzw. 80/2015-1 stimmte der Gemeinderat den Planungen zur Umgestaltung des Schadenhofs zu und beauftragte die Verwaltung, die Ausschreibung und Vergabe der Baumaßnahme durchzuführen. Ziffer 2 des Beschlussantrages, nach dem der Schadenhof und die Bürgerturmstraße Fußgängerzone bleiben sollen und die Verwaltung den Auftrag erhielt, zu prüfen, ob Ausnahmegenehmigungen nach § 46 StVO möglich sind, wurde aus dem Beschlussantrag genommen und die Entscheidung über die künftige Verkehrsführung vertagt. Hierüber ist nun mit dieser Drucksachenvorlage ein gesonderter Beschluss zu fassen.

3. Rechtliche Würdigung:

Gemäß § 46 Abs. 1 Nr. 11 Straßenverkehrsordnung (StVO) können die Straßenverkehrsbehörden in bestimmten Einzelfällen oder für bestimmte Antragsteller Ausnahmen genehmigen von den Verboten oder Beschränkungen, die durch Vorschriftzeichen, Richtzeichen, Verkehrseinrichtungen oder Anordnungen erlassen worden sind. Diese Rechtsnorm ermächtigt die Straßenverkehrsbehörden zum Erlass verkehrsregelnder Anordnungen für konkrete Sachverhalte oder bestimmte Verkehrsteilnehmer.

Erst wenn eine solche konkrete Ausnahmesituation objektiv besteht, ist der Behörde ein Ermessen eröffnet. Die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung setzt Gründe voraus, die das öffentliche Interesse an dem Verbot, von dem die Ausnahme genehmigt werden soll, überwiegen. Die mit dem Verbot verfolgten öffentlichen Belange sind unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen die besonderen Interessen, die vom Antragsteller durch die Ausnahmeerlaubnis begehrt werden, abzuwägen (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.12.1993 – 11 C 45/92).

Der Ermessensspielraum wird durch die Verwaltungsvorschrift zur StVO eingeschränkt. Die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung ist nur in besonders dringlichen Fällen gerechtfertigt. An den Nachweis sind strenge Anforderungen zu stellen, insbesondere darf das Schutzgut der Vorschrift und die Sicherheit des Verkehrs durch eine Ausnahmegenehmigung weder erschwert noch gefährdet werden.

Als besonders dringliche Ausnahmefälle, für die eine Ausnahmegenehmigung zum Befahren der Fußgängerzone außerhalb der Lieferzeiten nach eingehender Einzelfallprüfung in Betracht kommen könnte, wäre beispielsweise für handwerkliche Notdienste, Geld- und Werttransporte von Banken, eilige Medikamentenlieferungen für Apotheken und für Soziale Dienste zur medizinischen oder häuslichen Versorgung der Patienten mit Wohnsitz innerhalb der Fußgängerzone. Dabei sind die Ausnahmegenehmigungen auf höchstens drei Jahre zu befristen.

In einer Fußgängerzone hat die Sicherheit des Fußgängerverkehrs vor Gefährdung und Belästigung durch Kraftfahrzeuge Vorrang. Fußgänger sollen in ihrer Gesamtheit möglichst zu jeder Tages- und Nachtzeit – auch bei nur geringem Fußgängerverkehr – davor geschützt werden, durch Kraftfahrzeuge überrascht, erschreckt oder gefährdet zu werden. Der sichere und reibungslose Ablauf des Verkehrs kann nur gewährleistet werden, wenn die allgemeinen Verkehrsregeln strikt befolgt werden und zwar auch von solchen Personen, für die die Respektierung der vorgegebenen Ordnung in ihrer konkreten Situation Nachteile birgt. Lästigkeiten und Unannehmlichkeiten, die auch kurze Fußwege mit sich bringen können, sind – gemessen am öffentlichen Interesse am möglichst weitgehenden Ausschluss des Kraftfahrzeugverkehrs aus dem Fußgängerbereich – zumutbar und müssen auf Grund der Lage eines Grundstückes in einer Fußgängerzone hingenommen werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 08.09.1993 – 11 C 38/92). Die für alle Verkehrsteilnehmer zu gewährleistende Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs hat grundsätzlich Vorrang auch vor solchen Belangen wie der Berufsausübung oder der wirtschaftlichen Existenz.

Unzulässig ist eine pauschale und allgemeine Ausnahmegenehmigung für Gewerbetreibende und deren Kunden, weil nach § 46 Abs. 1 Nr. 11 StVO eine Ausnahmegenehmigung nur für bestimmte Einzelfälle oder bestimmte Antragsteller erteilt werden kann. Für einen unbestimmten Personenkreis (Kunden) kann deshalb keine Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 Nr. 11 StVO erteilt werden. Dies folgt schon aus dem Wortlaut der Vorschrift.

Situation in Biberach:

Im Bereich Schadenhof und Bürgerturmstraße herrscht auf Grund der zahlreichen Ausnahmegenehmigungen auch außerhalb der Lieferzeiten in der Fußgängerzone ein reger Fahrzeug- und Parksuchverkehr. Dies widerspricht grundsätzlich der Funktion einer Fußgängerzone und schmälert deren Aufenthaltsqualität in einem erheblichen Maß. Der Gemeindevollzugsdienst hat die Situationen dokumentiert (Anlage 1).

Im Bereich **Schadenhof** wurden folgende Ausnahmegenehmigungen erteilt:

- 5 Ausnahmegenehmigungen zum Befahren der Fußgängerzone zu privaten Stellplätzen
- 3 unbefristete Ausnahmegenehmigungen für Mitarbeiter
- 8 Ausnahmegenehmigungen für Kunden

Im Bereich **Bürgerturmstraße** wurden folgende Ausnahmegenehmigungen erteilt:

- 3 Ausnahmegenehmigungen zum Befahren der Fußgängerzone zu privaten Stellplätzen
- 1 Ausnahmegenehmigung zur Leerung des Postbriefkastens
- 5 Ausnahmegenehmigungen für Gaststätten zur Anlieferung, Geldtransport und Lieferservice
- 1 Ausnahmegenehmigung zur Anlieferung einer Bäckerei

Die vom Ordnungsamt erteilten Ausnahmegenehmigungen für die Geschäfte, Mitarbeiter und Kunden im Bereich Schadenhof und Bürgerturmstraße sind wie unter Ziffer 2 ausführlich dargelegt rechtswidrig. Lediglich die Ausnahmegenehmigungen zum Befahren der Fußgängerzone zu den privaten Stellplätzen sind zulässig. Zur Erteilung von Ausnahmegenehmigungen für Gewerbetreibende und deren Kunden wird in der Rechtsprechung erläutert, dass die Geschäfte von ihrer Lage in einer Fußgängerzone wirtschaftlich profitieren, daher können den Betrieben andererseits auch zugunsten der Allgemeinheit die Erschwernisse durch das allgemeine Fahrverbot zugemutet werden. So ist es für die Geschäfte in jedem Fall zumutbar, ihren Betrieb so zu organisieren, dass notwendige Zufahrten in die Fußgängerzone nur innerhalb der Lieferzeiten erfolgen. Außerhalb der Lieferzeiten ist es auch für einen Lieferservice (z.B. Pizza) ebenfalls zumutbar, seine Waren durch die Fußgängerzone zu tragen und außerhalb der Fußgängerzone in ein Fahrzeug zu verladen. Durch den Gesetzgeber und die Rechtsprechung wurde klar festgelegt, wann Ausnahmegenehmigungen erteilt werden dürfen, die Verwaltung hat in diesen Fällen keinen Ermessensspielraum.

Auf den Vertrauensschutz und den Grundsatz der Gleichbehandlung kann man sich nicht berufen, wenn sich die Verwaltungspraxis als rechtswidrig herausgestellt hat und deshalb geändert werden muss. Die Verwaltung kann an einer rechtswidrig erkannten Praxis nicht dauerhaft festhalten – insofern findet keine Gleichbehandlung im Unrecht statt.

Das Ordnungsamt hat im Herbst 2015 eine Umfrage bei den Großen Kreisstädten der Regierungsbezirke Tübingen und Stuttgart durchgeführt, um zu ermitteln, wie die anderen Städte mit Lieferzeiten, Ausnahmegenehmigungen und Anliegerverkehr in Fußgängerzonen umgehen.

Das Ergebnis der Umfrage zeigt deutlich, dass die Rechtsauffassung der Verwaltung auch von den anderen Städten geteilt und vertreten wird. Keine der 32 Städte, die sich an der Umfrage beteiligt haben, hat z.B. Anliegerverkehr in Fußgängerzonen zugelassen, da hier eine massive Zunahme

des Kraftfahrzeugverkehrs zu befürchten wäre. Es werden aber auch keine Ausnahmegenehmigungen für Mitarbeiter und Kunden von Geschäften erteilt. Die meisten Städte lassen nur 1-2 x täglich Lieferverkehr in den Fußgängerzonen zu. In Biberach ist der Lieferverkehr in der Fußgängerzone 3 x täglich in einem Zeitraum von insgesamt 7 Stunden erlaubt.

Aus Sicht der Verwaltung wäre es möglich, dass Kunden zur Abholung oder Anlieferung sehr schwerer und großer Waren in den Geschäften, die Fußgängerzone während der Lieferzeiten befahren. Kleinere Besorgungen, wie zum Beispiel der Einkauf von Kleidung, kleineren Haushaltsgeräten oder die Abholung von Ski sind von dieser Regelung ausgenommen. In keinem Fall soll dies dazu führen, dass die Kunden vor den Geschäften parken, um die alltäglichen Einkäufe und Besorgungen zu erledigen. Damit wäre die Zweckbestimmung einer Fußgängerzone unterlaufen.

4. Verkehrsrechtliche Möglichkeiten – Entscheidung:

Mit der Umgestaltung soll nun auch eine Entscheidung darüber getroffen werden, ob der Bereich Schadenhof, Schadenhofstraße und Bürgerturmstraße weiterhin Fußgängerzone bleibt oder eine Umwidmung zum verkehrsberuhigten Bereich erfolgt und der Gemeinderat hierzu entsprechend sein Einvernehmen erteilt. Aus straßenverkehrsrechtlicher Sicht sind beide Varianten möglich – jede der beiden Alternativen bietet gewisse Vor- und Nachteile, die dann in der Umsetzung des Beschlusses vollumfänglich hinzunehmen sind. Die Verwaltung empfiehlt dem Gemeinderat die Beibehaltung der Fußgängerzone, da die Aufenthaltsqualität in einer Fußgängerzone weit höher ist als in einem verkehrsberuhigten Bereich. Die Einziehung der rechtswidrigen Ausnahmegenehmigungen betrifft darüber hinaus nur einen kleinen Teil der Gewerbetreibenden. Diesen soll durch eine Übergangszeit ermöglicht werden, sich auf die neue Situation einzustellen. Darüber hinaus können die Geschäfte für Be- und Entladevorgänge während der Lieferzeiten angefahren werden.

Beibehaltung Fußgängerzone:

Bleibt der Schadenhof, die Bürgerturm- und die Schadenhofstraße Fußgängerzone, wird das Ordnungsamt sämtliche rechtswidrig erteilten Ausnahmegenehmigungen widerrufen und einziehen. Die Einfahrt in die Fußgängerzone ist dann zu den Lieferzeiten zulässig, das Be- und Entladen ist während diesen Zeiten möglich. Während der Lieferzeiten kann auch eine Abholung oder Anlieferung von großen, sperrigen und schweren Waren durch Kunden mit dem Fahrzeug in den Geschäften erfolgen. Für Mitarbeiter wird es keine Parkmöglichkeiten mehr auf öffentlicher Verkehrsfläche im Bereich der Fußgängerzone geben. Die Privatpersonen können ihre Stellplätze nach wie vor anfahren und erhalten auch weiterhin eine Ausnahmegenehmigung. Die Verwaltung ist bereit, die rechtswidrig erteilten Ausnahmegenehmigungen bis zum 31.12.2018 zu dulden, soweit dies aufgrund baulicher Veränderungen möglich ist. In dieser Interimszeit können sich die Betroffenen entsprechend vorbereiten, ihren innerbetrieblichen Ablauf neu organisieren und sich auf die künftige Situation einstellen. Die Entscheidung, ob Ausnahmegenehmigungen erteilt oder widerrufen werden, ist keine Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung und obliegt der Verwaltung.

Einrichtung verkehrsberuhigter Bereich:

Wird ein verkehrsberuhigter Bereich im Schadenhof, der Bürgerturm- und Schadenhofstraße eingerichtet, können die Verkehrsteilnehmer innerhalb markierter Flächen parken. Kunden und Mitarbeiter könnten jederzeit zu den Geschäften zufahren. Zum Ein- und Aussteigen oder zum Be- und Entladen darf auch außerhalb markierter Flächen auf der Verkehrsfläche kurz gehalten – aber nicht geparkt - werden. Im verkehrsberuhigten Bereich müssen die Kraftfahrzeuge mit der durchschnittlichen Geschwindigkeit eines Fußgängers fahren und es gilt das Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme. Es gibt keine Trennung zwischen Fußgängern und Fahrzeugen, die gesamte Verkehrsfläche steht allen Verkehrsteilnehmern gemeinsam zur Verfügung, Kinderspiele sind hier ausdrücklich erlaubt.

Länge

Anlage

1 Lichtbildmappe