



# Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

**OVG: 1 LC 174/20**

**VG: 1 K 85/18**

**Im Namen des Volkes**

## **Urteil**

In der Verwaltungsrechtssache

– Kläger und Berufungskläger –

Prozessbevollmächtigte:

**g e g e n**

das Amt für Straßen und Verkehr, vertreten durch die Amtsleiterin Frau Brigitte Pieper,  
Herdentorsteinweg 49/50, 28195 Bremen,

– Beklagter und Berufungsbeklagter –

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen – 1. Senat – durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Sperlich, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. K. Koch und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. N. Koch sowie die ehrenamtliche Richterin Seehof und den ehrenamtlichen Richter Weyer aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 24. August 2021 für Recht erkannt:

**Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 1. Kammer – vom 11. Dezember 2019 wird zurückwiesen.**

**Die Kosten des Berufungsverfahrens trägt die Stadtgemeinde Bremen.**

**Das Urteil ist wegen der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar.**

**Die Revision wird nicht zugelassen.**

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. K. Koch

gez. Dr. N. Koch

## **Tatbestand**

Der Kläger wendet sich gegen die Planung des Beklagten, die Bürgermeister-Spitta-Allee im Zuge einer grundlegenden Sanierung im Abschnitt zwischen August-Bebel-Allee und Schwachhauser Heerstraße auf eine Fahrspur je Fahrtrichtung zurückzubauen.

Die etwa 1,1 km lange Bürgermeister-Spitta-Allee verläuft vollständig im Beiratsbereich des Klägers. Sie erstreckt sich von der Schwachhauser Heerstraße im Norden bis zur Kurfürstenallee/Richard-Boljahn-Allee im Süden. Etwa in der Mitte zweigt in östlicher Richtung die August-Bebel-Allee ab. Die Bürgermeister-Spitta-Allee gehört zum sog. Vorbehaltsstraßennetz. Auf ihrer gesamten Länge verkehrt die Buslinie 21. Zwischen der August-Bebel-Allee und der Kurfürstenallee fährt zudem die Buslinie 24. Die Bürgermeister-Spitta-Allee ist weiter Bestandteil des sog. Lkw-Führungsnetzes und Teil des gesamt-bremischen Radroutennetzes.

Der Beklagte plant eine umfassende Sanierung der Bürgermeister-Spitta-Allee, da diese sowohl auf den Fahrbahnen als auch in den Nebenanlagen erhebliche Schäden aufweist. Mit der Sanierung strebt der Beklagte zugleich eine umweltgerechte und kostengünstige Er- und Unterhaltung der Straße an. Die Sanierungsplanung des Beklagten sieht hierzu u.a. einen Rückbau der Fahrspuren von einer zweispurigen auf eine einspurige Fahrbahn pro Fahrtrichtung zwischen Schwachhauser Heerstraße und August-Bebel-Allee vor.

Der Planung vorausgegangen war u.a. eine im Jahr 2015 durchgeführte Erhebung der Verkehrszahlen. Diese ergab für den Bereich der Bürgermeister-Spitta-Allee zwischen August-Bebel-Allee und Schwachhauser Heerstraße DTV-Werte (durchschnittliche Anzahl der täglich verkehrenden Kfz) von 16.900 Kfz/24 h sowie für den Bereich zwischen Kurfürstenallee/Richard-Boljahn-Allee und August-Bebel-Allee von 19.700 Kfz/24 h. Der Anteil des Schwerlastverkehrs betrug 2,5% bis 3,4%. Ein großer Teil der Kfz nutzte die Bürgermeister-Spitta-Allee als Durchgangsstraße.

Der Kläger hat am 11.01.2018 Klage erhoben. Zur Begründung hat er im Wesentlichen vorgetragen, hinsichtlich des geplanten Rückbaus der Bürgermeister-Spitta-Allee stehe allein ihm ein Entscheidungsrecht nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 des Bremischen Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter (BremOBG) zu. Bei dem geplanten Rückbau auf eine Fahrspur pro Fahrtrichtung handele es sich um eine verkehrslenkende, -beschränkende bzw. -beruhigende Maßnahme mit Stadtteilbezug i.S.d. § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG, die somit in die Zuständigkeit der Beiräte falle.

Der Kläger hat erstinstanzlich beantragt,

den Beklagten zu verurteilen, es zu unterlassen, die Bürgermeister-Spitta-Allee zwischen August-Bebel-Allee und Schwachhauser Heerstraße von zwei Spuren auf eine Fahrspur pro Fahrtrichtung zurückzubauen;

hilfsweise, festzustellen, dass der Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee zwischen August-Bebel-Allee und Schwachhauser Heerstraße von zwei Fahrspuren auf eine Fahrspur pro Fahrtrichtung eine stadtteilbezogene Maßnahme darstellt, die dem Entscheidungsrecht gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG unterliegt.

Der Beklagte hat erstinstanzlich beantragt,

die Klage abzuweisen.

Der Beklagte hat bereits die Zulässigkeit der Klage und die Passivlegitimation des Beklagten in Zweifel gezogen. Zudem fehle für die mit dem Hauptantrag begehrte Unterlassung bereits die erforderliche Rechtsgrundlage. Im Übrigen seien die Anträge jedenfalls unbegründet. Bei dem geplanten Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee handele es sich schon nicht um eine verkehrslenkende, -beschränkende oder -beruhigende Maßnahme im Sinne des § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG. Das Entscheidungsrecht des Klägers aus § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG erfasse lediglich straßenverkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO. Der geplante Rückbau sei aber keine solche straßenverkehrsrechtliche Anordnung, sondern ein straßenrechtliches Bau- und Unterhaltungsvorhaben. Darüber hinaus sei der geplante Rückbau auch nicht „stadtteilbezogen“ i.S.d. § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG, sondern im Hinblick auf die überörtliche Bedeutung der Bürgermeister-Spitta-Allee stadtteilübergreifend.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 11.12.2019 abgewiesen und zur Begründung ausgeführt: Die Klage sei zulässig. Sie sei als sogenannter Kommunalverfassungsstreit statthaft. Den Kern des Rechtsstreits bilde vorliegend die Frage, ob der Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee auf eine Fahrspur je Fahrtrichtung im Abschnitt zwi-

schen der August-Bebel-Allee und der Schwachhauser Heerstraße dem Entscheidungsrecht des Klägers aus § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG unterfalle oder ob der Beklagte diese Entscheidung treffen dürfe. Es handele sich mithin um eine Auseinandersetzung über Entscheidungsrechte des Klägers als Organ der Stadtgemeinde Bremen gegenüber einem anderen Organ der Stadtgemeinde Bremen.

Der zulässige (Haupt-)Antrag auf Unterlassung der von dem Beklagten avisierten Rückbaumaßnahmen sei dabei nach § 88 VwGO als vorbeugende Unterlassungsklage zu qualifizieren. Die streitigen Rückbaumaßnahmen seien nach dem gegenwärtigen Stand der Planung ausreichend bestimmt um Gegenstand einer (vorbeugenden) Rechtmäßigkeitsprüfung zu sein. Der Kläger sei insoweit auch nicht auf (nachgängigen) Rechtsschutz in Gestalt einer Feststellungsklage zu verweisen. Denn im Falle einer Umsetzung der avisierten Rückbaumaßnahmen wären diese nur noch unter Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel rückgängig zu machen.

Die Klagebefugnis sei gegeben, auch sei der Kläger analog § 61 Nr. 2 VwGO beteiligtenfähig.

Schließlich sei der Beklagte auch der richtige Klagegegner. Im Kommunalverfassungsverstreit sei der Beklagte nicht entsprechend § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO nach dem Rechtsträgerprinzip zu bestimmen. Vielmehr richte sich der Klagegegner nach der innerorganisatorischen Kompetenz- oder Pflichtenzuordnung. Klagegegner sei danach das Organ der Gemeinde oder der Funktionsträger, dem die für das begehrte Handeln oder Unterlassen erforderliche interne Kompetenz zuzurechnen sei oder dem die behauptete Kompetenzverletzung anzulasten sei. Dies sei vorliegend der Beklagte aufgrund seiner Eigenschaft als Vorhabenträger der geplanten Sanierungsmaßnahmen, die auf seiner Zuständigkeit nach § 46 Abs. 3 Nr. 1, § 47 Abs. 1 BremLStrG beruhe.

Die Klage sei jedoch unbegründet. Dem Kläger stehe der geltend gemachte Unterlassungsanspruch nicht zu. Er werde durch den vom Beklagten geplanten Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee zwischen August-Bebel-Allee und Schwachhauser Heerstraße nicht in rechtswidriger Weise in eigenen Rechten beeinträchtigt. Dem Kläger stehe hinsichtlich des geplanten Rückbaus kein Entscheidungsrecht zu. Dabei sei zunächst zu berücksichtigen, dass die geplante Sanierung einschließlich des vorgesehenen Rückbaus im Kern eine Aufgabe der Straßenbaulast (§ 10 Abs. 1 BremLStrG) sei, deren Träger grundsätzlich gemäß § 11 Abs. 1 BremLStrG die Gemeinden seien. Somit sei eine Übertragung der diesbezüglichen Entscheidungsbefugnisse auf die Beiräte zwar grundsätzlich zulässig. Eine Übertragung auf die Beiräte sei insoweit jedoch nicht erfolgt. Insbesondere unterfalle

der geplante Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee nicht dem Entscheidungsrecht des Beirates aus § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG.

Dabei erscheine bereits fraglich, ob es sich bei dem geplanten Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee auf eine Fahrspur je Fahrtrichtung um eine verkehrslenkende, -beschränkende oder -beruhigende Maßnahme i.S.d. § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG handele. Insbesondere systematische und historische Argumente sprächen eher dafür, den Maßnahmebegriff einschränkend dahingehend auszulegen, dass diesem straßen(bau)rechtliche Maßnahmen nicht unterfielen. Im Ergebnis könne dies jedoch offen bleiben, da der geplante Rückbau jedenfalls nicht stadtteilbezogen i.S.d. § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG sei. Eine stadtteilbezogene Maßnahme sei nicht schon dann anzunehmen, wenn und soweit diese Maßnahme überhaupt einen Stadtteilbezug aufweise, sondern erst dann, wenn und soweit diese Maßnahme eine überwiegend stadtteilbezogene Bedeutung habe. Andernfalls hätte das Tatbestandsmerkmal des Stadtteilbezugs keine praktische Bedeutung mehr. In diesem Sinne werde auch in der Mitteilung des Senats vom 18.08.2009 (Brem. Bürgerschaft, Drs. 17/266 S, S. 1) ausgeführt, dass die Zielsetzung, mehr Bürgernähe für stadtteilbezogene Entscheidungen sicherzustellen, u.a. durch die Ausweitung der Entscheidungskompetenzen der Beiräte in verschiedenen Aufgabenbereichen erreicht werden solle, soweit diese „überwiegend stadtteilbezogene“ Bedeutung hätten.

Für stadtteilübergreifende Maßnahmen habe der Ortsgesetzgeber kein Entscheidungsrecht eines Beirates normieren wollen. Eine Entscheidung eines Beirats, die über dessen eigenen Beiratsbereich hinaus Wirkung entfalte, bedeute u.a. einen nicht zu rechtfertigenden Eingriff in die Kompetenzen anderer Beiräte. Dies folge unmittelbar aus dem Demokratieprinzip, das über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für Untergliederungen in den Gemeinden gelte. Demokratisch legitimiert seien die Beiräte nur bezogen auf ihren Beiratsbereich. Eine Kompetenz, Entscheidungen mit Auswirkungen auf andere Beiratsbereiche allein zu treffen, weise den Beiräten weder die Landesverfassung noch das BremOBG zu.

Die somit erforderliche überwiegende Stadtteilbezogenheit sei bei dem geplanten Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee auf teilweise lediglich eine Fahrspur je Fahrtrichtung nicht gegeben. Denn die Bürgermeister-Spitta-Allee sei ihrer Funktion nach insbesondere dazu bestimmt, stadtteilübergreifenden Verkehr aufzunehmen. Hierfür spreche die Zugehörigkeit der Straße zum Vorbehaltsstraßennetz, ihre Bedeutung für den stadtteilübergreifenden öffentlichen Personennahverkehr sowie der Umstand, dass sie ausweislich des bremischen Lkw-Führungsnetzes als eine für den bremischen Lkw-Verkehr empfohlene Hauptverkehrsstraße anzusehen sei. Auch folge aus der im Jahr 2015 durchgeführten Erhebung der Verkehrszahlen, dass die Straße weit überwiegend als Durchgangsstraße genutzt

werde. Aufgrund dieser Funktion der Straße würde sich die streitgegenständliche Rückbaumaßnahme unweigerlich auch auf den stadtteilübergreifenden Verkehr, insbesondere der angrenzenden Stadtteile Horn-Lehe und Vahr, auswirken.

Nach alledem könne auch der hilfsweise gestellte Feststellungsantrag keinen Erfolg haben.

Zur Begründung seiner bereits vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung macht der Kläger im Wesentlichen geltend, bei dem geplanten Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee handele es sich um eine verkehrslenkende, -beschränkende bzw. -beruhigende Maßnahme i.S.d. § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG, die auch den erforderlichen Stadtteilbezug aufweise.

Zunächst stelle der geplante Rückbau eine verkehrslenkende, -beschränkende bzw. -beruhigende Maßnahme i.S.d. § 10 Abs.1 Nr. 3 BremOBG dar. Weder dem Wortsinn noch dem Sinn und Zweck der Norm lasse sich eine Beschränkung auf lediglich straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen entnehmen. Auch aus den Gesetzesmaterialien ergebe sich nicht, dass der Gesetzgeber eine Einschränkung der Kompetenzen der Ortsbeiräte gewollt habe. Im Gegenteil habe die Novelle des Gesetzes über Beiräte und Ortsämter im Jahr 2010 dazu gedient, die Entscheidungskompetenzen der Beiräte noch auszuweiten. Zudem sei in der Rechtsprechung anerkannt, dass auch straßenbautechnische Maßnahmen der Verkehrsberuhigung dienen könnten.

Der in Rede stehenden Rückbau weise auch den erforderlichen Stadtteilbezug auf. Dafür sei nicht auf die Funktion der Straße abzustellen. Die Frage der Stadtteilbezogenheit sei vielmehr danach zu klären, ob eine Maßnahme unmittelbare Auswirkungen auf einen Stadtteil habe und ob diese Auswirkungen sich auf diesen Stadtteil konzentrierten. Dies sei hier der Fall. Der geplante Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee werde sich ganz überwiegend, wenn nicht gar ausschließlich, auf den Stadtteil Schwachhausen auswirken. Der Rückbau werde die Verkehrssituation im Stadtteil Schwachhausen in erheblichem Umfang unmittelbar nachteilig verändern. Dies zeige bereits ein Vergleich mit der Waller Heerstraße, welche eine vergleichbare Auslastung aufweise. Zu Spitzenzeiten komme es fast auf der gesamten Länge der Waller Heerstraße zu einer massiven Staubildung. Entsprechend werde auch der vorgesehene Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee zu langandauernden Staubildungen im Stadtteil Schwachhausen führen.

Das Verwaltungsgericht bediene sich zur Definition der Stadtteilbezogenheit zudem der Dienstanweisung Nr. 444 - Richtlinie zu § 10 Abs. 1 Nr. 3 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter - des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr vom 20.09.2016, die aufgrund

des § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG erlassen worden sei. Diese Richtlinie wirke jedoch lediglich verwaltungsintern und könne nicht als Auslegungshilfe herangezogen werden. Davon abgesehen werde auch in der Richtlinie als Grundaussage ausgeführt, dass eine stadtteilbezogene Maßnahme vorliege, wenn die Straße, in der die Maßnahme umgesetzt werden solle, im Zuständigkeitsbereich eines Beirates liege und die verkehrlichen Auswirkungen überwiegend in diesem Beiratsgebiets zu erwarten seien. Dies decke sich mit der Rechtsauffassung des Klägers.

Das Vorbehaltsstraßennetz treffe hingegen keine Aussage zur Stadtteilbezogenheit. Auch das ÖPNV-Netz und das Lkw-Führungsnetz seien nicht geeignet, die Frage zu beantworten, ob eine Maßnahme an einer Straße einen Stadtteilbezug habe.

Der Kläger beantragt,

das am 11.12.2019 verkündete Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen, Az.: 1 K 85/18, aufzuheben und

die Berufungsbeklagte zu verurteilen, es zu unterlassen, die Bürgermeister-Spitta-Allee zwischen August-Bebel-Allee und Schwachhauser Heerstraße von zwei Spuren auf eine Fahrspur pro Fahrtrichtung zurückzubauen.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung des Klägers zurückzuweisen.

Er trägt im Wesentlichen vor, der mit dem Hauptantrag geltend gemachte Unterlassungsanspruch bestehe nicht, da dem Kläger bezüglich des streitgegenständlichen Rückbaus der Bürgermeister-Spitta-Allee kein Entscheidungsrecht nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG zukomme.

Der Rückbau stelle bereits keine verkehrslenkende, -beschränkende bzw. -beruhigende Maßnahme i.S.d. § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG dar. Das Rückbauvorhaben sei nämlich keine nach § 45 StVO zu beurteilende straßenverkehrsrechtliche Maßnahme, sondern stelle ein straßenbauliches Vorhaben dar, da es eine Aufgabe der Straßenbaulast sei (§ 10 Abs. 1 BremLStrG). Die Befugnisse, die die Straßenbaulast betreffen, seien aber durch das BremOBG, insbesondere durch § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG, nicht an die Ortsbeiräte übertragen worden. Insoweit seien vielmehr die spezielleren Regelungen der § 9 Abs. 1 Nr. 13, § 10 Abs. 1 Nr. 7 BremOBG einschlägig. Im Hinblick auf bauliche Maßnahmen im öffentlichen Raum und insbesondere auch im Bereich der verkehrlich relevanten Infrastruktur normiere § 9 Abs. 1 Nr. 13 BremOBG grundsätzlich lediglich ein Beteiligungsrecht. § 10 Abs. 1 Nr. 7 BremOBG normiere nur für bestimmte Bereiche des öffentlichen Raums, nämlich für Wege und Plätze sowie für Grün- und Parkanlagen – also nur für die kleinere Infrastruktur,

nicht aber für Straßen –, ein Entscheidungsrecht. Dabei sehe § 10 Abs. 1 Nr. 7 BremOBG ein Entscheidungsrecht der Beiräte nicht nur für den Aus- und Umbau der kleineren Infrastruktur vor, sondern auch für deren Benennung. Der Umstand, dass für die Benennung von Straßen mit Nr. 8 eine eigenständige Regelung geschaffen worden sei, in die aber der Aus- und Umbau – anders als in Nr. 7 für die kleinere Infrastruktur – nicht aufgenommen worden sei, verdeutliche, ebenso wie der Umstand, dass Straßen nicht in § 10 Abs. 1 Nr. 7 BremOBG, wohl aber in das in § 9 Abs. 1 Nr. 13 BremOBG enthaltene Beteiligungsrecht aufgenommen worden seien, dass der Gesetzgeber im Hinblick auf den Aus- und Umbau von Straßen gerade keine Entscheidungsrecht der Beiräte habe vorsehen wollen.

Eine Ausführung der Aufgabe der Straßenbaulast stehe im Übrigen gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 BremLStrG unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit und umfasse zudem zahlreiche gesamtstädtisch relevante Belange, wie den Umwelt- und den Klimaschutz, so dass eine Übertragung auf die Beiräte durch den Gesetzgeber zumindest explizit und unmissverständlich hätte geregelt werden müssen.

Vor allem gehörten zur Straßenbaulast auch die finanzielle Baulast und die insoweit bestehenden Entscheidungsbefugnisse über die Verwendung von Haushaltsmitteln. Die Entscheidungsbefugnisse betreffend die Verwendung der haushaltsbezogenen Mittel für Straßenaus- und -umbauvorhaben würden durch das BremOBG nicht auf die Beiräte übertragen.

§ 10 Abs. 3 Satz 3 BremOBG stelle zudem klar, dass die Sanierung von Geh- und Radwegen und deren Finanzierung sowie andere „verkehrliche Investitionsmaßnahmen“ nicht den Stadtteilbudgets für die Maßnahmen nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 bis 10 BremOBG unterfielen und damit auch nicht zu diesen Maßnahmen zählten. Damit werde klargestellt, dass § 10 Abs. 1 Nr. 2 bis 10 BremOBG für Sanierungsmaßnahmen an den Geh- und Radwegen kein alleiniges Entscheidungsrecht der Beiräte vorsehe. Wenn damit nach dem Willen des Gesetzgebers bereits für die Sanierung der zur Straße zugehörigen Geh- und Radwege kein alleiniges Entscheidungsrecht der Beiräte bestehe, bestehe erst Recht kein alleiniges Entscheidungsrecht der Beiräte für einen Aus- oder Umbau der Fahrbahn einer Straße sowie eines gesamten Straßenbereichs.

Die Maßnahme sei zudem nicht stadtteilbezogen i.S.d. § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG. Entgegen der Auffassung des Klägers habe das Verwaltungsgericht nicht nur auf die Funktion der Straße, sondern auch auf die Auswirkungen der Maßnahme abgestellt. Es sei insoweit zu Recht davon ausgegangen, dass sich der geplante Rückbau auch stadtteilübergreifend auswirken werde. Zwar werde der geplante Rückbau auch im Stadtteil Schwachhausen



Auswirkungen haben, aber nicht – wie es erforderlich wäre – überwiegend. Die Annahmen des Klägers zu den nachteiligen Auswirkungen des Rückbaus im Stadtteil Schwachhausen stünden im Übrigen im Widerspruch zu den sachverständigen Prognosen, die der Beklagte eingeholt habe. Danach sei der Knotenpunkt Schwachhauser Heerstraße/Bürgermeister-Spitta-Allee leistungsfähig.

Auch der Vergleich mit der Verkehrssituation in der Waller Heerstraße greife nicht. Ähnliche „Belastungswerte“ führten nicht schon dazu, dass die beiden Straßen und deren Verkehrssituation gleichgesetzt werden könnten. Es seien vielmehr weitere Aspekte relevant. So bestünden in der Waller Heerstraße verschiedene „verkehrliche Störfaktoren“, die bei der Schwachhauser Heerstraße nicht vorlägen.

Davon abgesehen sei die Funktion der Straße für die Frage des Stadtteilbezugs des Rückbaus von entscheidender Bedeutung. Dies ergebe sich zum einen aus der Richtlinie zu § 10 Abs. 1 Nr. 3 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter (Dienstanweisung Nr. 444) des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr. Entgegen der Auffassung des Klägers könne diese Richtlinie als Auslegungshilfe herangezogen werden könne. In der Richtlinie würden Anhaltspunkte für Bereiche, in denen Maßnahmen in der Regel eine stadtteilübergreifende Wirkung erzeugten, benannt. Solche Anhaltspunkte ergäben sich danach aus der Zugehörigkeit der betroffenen Straße zu bestimmten Straßen- und Wegenetzen, nämlich dem Vorbehaltsnetz, dem ÖPNV-Netz, dem Lkw-Führungsnetz und dem Radroutennetz. Damit stelle die Richtlinie maßgeblich auf die Funktion der Straße ab, in der die betreffende Maßnahme durchgeführt werden solle. Die Funktion einer Straße und die Auswirkungen eines Umbaus bzw. Rückbaus dieser Straße stünden in einem untrennbaren Zusammenhang.

Die Bürgermeister-Spitta-Allee sei dem Vorbehaltsstraßennetz zuzuordnen, sie habe für das ÖPNV-Netz eine wichtige Funktion, sie sei Bestandteil des Lkw-Führungsnetzes und sie sei Teil des gesamt-bremischen Radroutennetzes. Hinzu komme, dass die Straße eine hohe Verbindungsfunktion für die Stadtteile Schwachhausen, Horn und Vahr erfülle, sie sei in die Straßenkategorie HS III eingeordnet, somit keine „nahräumige“, sondern eine „regionale“ angebaute Hauptverkehrsstraße. Aus dem Verkehrsaufkommen sei der Durchgangsverkehr klar erkennbar. Damit habe sie klar eine stadtteilübergreifende Funktion.

## **Entscheidungsgründe**

Die Klage ist zulässig, aber unbegründet.

## 1. Die Klage ist zulässig.

Die gegen den geplanten Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee durch den Beklagten gerichtete Klage ist als vorbeugende Unterlassungsklage im Rahmen eines Kommunalverfassungsverfahrens statthaft.

Im vorliegenden Verfahren handelt es sich um eine kommunalrechtliche Organklage des Klägers als Ortsbeirat gegen das beklagte Amt für Straßen und Verkehr (vgl. grundlegend zur Eigenschaft des Ortsbeirats als kommunales Verfassungsorgan: OVG Bremen, Urt. v. 29.08.1995 - 1 BA 6/95, juris Rn. 30 ff.). Eine kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeit ist dann gegeben, wenn die Beteiligten über die sich aus dem kommunalen Verfassungsrecht ergebenden Rechte und Pflichten im Bereich kommunaler Organe streiten. Den Kern des vorliegenden Rechtsstreits bildet die Frage, ob der vom Beklagten geplante Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee auf eine Fahrspur je Fahrtrichtung dem Entscheidungsrecht des Klägers aus § 10 Abs. 1 Nr. 3 des Ortsgesetzes über Beiräte und Ortsämter vom 02.02.2010 (Brem.GBl. S. 130; BremOBG), zuletzt geändert durch Ortsgesetz vom 02.02.2021 (Brem.GBl. S. 152), unterfällt, mithin eine Auseinandersetzung über Entscheidungsrechte des Klägers als Organ der Stadtgemeinde Bremen gegenüber einem anderen Organ der Stadtgemeinde Bremen.

Statthafte Klageart ist hier die allgemeine Leistungsklage in Gestalt einer vorbeugenden Unterlassungsklage. Grundsätzlich stehen alle Klagearten der Verwaltungsgerichtsordnung für den Organstreit offen (Petzcker/Marsch, in: Schoch/Schneider, VwGO, Stand: 40. EL 2021, Vorbem. § 42 Abs. 1, Rn. 18).

Die Leistungsklage ist die einschlägige Klageart, wenn ein Tun, Dulden oder Unterlassen verlangt wird. Dies ist hier der Fall. Der Kläger möchte erreichen, dass schlichtes Verwaltungshandeln, nämlich der Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee auf eine Fahrspur je Fahrtrichtung durch den Beklagten unterbleibt.

Dem Kläger ist auch das für den (vorbeugenden) Unterlassungsantrag erforderliche qualifizierte Rechtsschutzbedürfnis nicht abzuspochen. Verwaltungsrechtsschutz ist grundsätzlich nachgängiger Rechtsschutz. Das folgt aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung, der der Gerichtsbarkeit nur die Kontrolle der Verwaltungstätigkeit aufträgt, ihr aber grundsätzlich nicht gestattet, bereits im Vorhinein gebietend oder verbietend in den Bereich der Verwaltung einzugreifen. Die Verwaltungsgerichtsordnung stellt darum ein System nachgängigen – ggf. einstweiligen – Rechtsschutzes bereit und geht davon aus, dass dieses zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) grundsätzlich ausreicht.

Vorbeugende Klagen sind daher nur zulässig, wenn ein besonderes schützenswertes Interesse gerade an der Inanspruchnahme vorbeugenden Rechtsschutzes besteht, wenn mit anderen Worten der Verweis auf den nachgängigen Rechtsschutz – einschließlich des einstweiligen Rechtsschutzes – mit für den Kläger unzumutbaren Nachteilen verbunden wäre (stRspr., vgl. BVerwG, Urt. v. 3 C 35.07 - juris Rn. 26 m.w.N.).

Ein solches spezifisches Interesse gerade an vorbeugendem Rechtsschutz liegt vor. Nachgängiger Rechtsschutz würde hier zu unzumutbaren Nachteilen führen. Denn im Falle einer Umsetzung der avisierten Rückbaumaßnahmen wären diese nur noch unter Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel rückgängig zu machen. Der geplante Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee ist auch nach dem gegenwärtigen Stand der Planung ausreichend bestimmt, um Gegenstand einer (vorbeugenden) Rechtmäßigkeitsprüfung zu sein.

Der Kläger ist zudem als Vereinigung i. S. d. § 61 Nr. 2 VwGO beteiligungsfähig, weil ihm in § 9 Abs. 1 und 2 sowie in § 10 Abs. 1 und 2 BremOBG Beteiligungs- sowie Entscheidungs- und Zustimmungsrechte eingeräumt sind, die im Kommunalverfassungsverstreit gegenüber anderen Organen der Gemeinde selbständig geltend gemacht werden können (vgl. VG Bremen, Urt. v. 09.12.2015 - 1 K 2236/15, juris Rn. 18 m.w.N.).

Der Kläger ist auch klagebefugt (§ 42 Abs. 2 VwGO analog). Nach dem die Verwaltungsgerichtsordnung beherrschenden Prinzip des subjektiven Rechtsschutzes ist auch in einem Kommunalverfassungsverstreit die verwaltungsgerichtliche Klage nur zulässig, wenn und soweit der Kläger sich auf eine Rechtsposition berufen kann, die ihm durch das Gesetz eingeräumt ist (vgl. VGH Bad.-Württ., Urt. v. 25.03.1999 - 1 S 2059/98, juris Rn. 22; VG Bremen, Urt. v. 09.12.2015 - 1 K 2236/15, juris Rn. 19 m.w.N.) und somit eine Verletzung der organschaftlichen Rechte des klagenden Organs oder Organteils nicht von vornherein offensichtlich ausgeschlossen erscheint. Da der Kläger vorliegend Rechte aus § 10 Abs. 3 i.V.m. § 32 Abs. 4 BremOBG geltend macht, erscheint eine Verletzung des Klägers in eigenen organschaftlichen Rechten nicht von vornherein ausgeschlossen.

Die Klage ist auch zutreffenderweise gegen den Beklagten und nicht gegen die Stadtgemeinde als Rechtsträger des Beklagten oder gegen die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau, der der Beklagte zugeordnet ist, erhoben. Nach den Grundsätzen des Kommunalverfassungsverstreits ist richtiger Klagegegner nicht der Rechtsträger der betroffenen Organe, sondern das Organ oder der Organteil oder der Funktionsträger, dem gegenüber die geltend gemachte Innenrechtsposition bestehen soll oder dem die behauptete Kompetenzverletzung anzulasten ist (Meissner/Schenk, in: Schoch/Schneider, VwGO, Stand: 40. EL Februar 2021, § 78 Rn. 54 m.w.N.; Nds.OVG;

Urt. v. 15.02.2011 - 10 LB 79/10, juris Rn. 41 m.w.N.). Dies ist vorliegend der Beklagte aufgrund seiner Eigenschaft als Vorhabenträger der geplanten Sanierungsmaßnahmen, die auf seiner Zuständigkeit nach § 46 Abs. 3 Nr. 1, § 47 Abs. 1 des Bremischen Landesstraßengesetzes (BremLStrG) beruht (vgl. auch VG Bremen, Beschl. v. 04.12.2013 - 1 V 2038/13). Der Beklagte ist auch nicht lediglich ein organisatorisch unselbständiger Teil der senatorischen Behörde, sondern selbständige Behörde. Dies ergibt sich schon daraus, dass der Beklagte gemäß § 46a BremLStrG Obere Landesstraßenbaubehörde ist und die senatorische Behörde Oberste Landesstraßenbehörde. Es ergäbe keinen Sinn, beide Funktionen der gleichen Behörde zu übertragen.

Der Beklagte ist auch gemäß § 61 Nr. 2 VwGO beteiligungsfähig, da aus den ihm nach § 46 Abs. 3 Nr. 1, § 47 Abs. 1 BremLStrG eingeräumten Zuständigkeiten entsprechende Rechtsposition zustehen.

## 2. Die Klage ist jedoch unbegründet.

Rechtsgrundlage für das Klagebegehren ist der allgemeine öffentlich-rechtliche Unterlassungsanspruch. Der öffentlich-rechtliche Unterlassungsanspruch setzt die begründete Besorgnis voraus, der Beklagte werde künftig durch sein (tatsächliches) hoheitliches Handeln rechtswidrig in die geschützte Rechts- und Freiheitssphäre des Klägers eingreifen (BVerwG, Urt. v. 22.10.2014 - 6 C 7.13, juris Rn. 20). Dabei kann Schutzgegenstand des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruchs jedes subjektive Recht sein (BVerwG, Urt. v. 26.08.1993 - 4 C 24/91, juris Rn. 24), sei es grundrechtlich oder einfachrechtlich ausgestaltet.

Die Voraussetzungen des öffentlichen Unterlassungsanspruchs sind vorliegend nicht erfüllt. Der Kläger wird durch den vom Beklagten geplanten Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee zwischen August-Bebel-Allee und Schwachhauser Heerstraße von zwei Spuren auf eine Spur je Fahrtrichtung nicht in rechtswidriger Weise in eigenen Rechten beeinträchtigt. Ihm steht hinsichtlich der Rückbaumaßnahme kein Entscheidungsrecht zu. Ein solches ergibt sich entgegen seiner Auffassung insbesondere nicht aus § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG.

Dabei ist bei der Auslegung der Vorschrift zunächst zu berücksichtigen, dass es sich bei dem Beiräteortsgesetz um ein Ortsgesetz, also um eine kommunale Satzung handelt. Demzufolge kann die Stadtbürgerschaft den Beiräten durch das Beiräteortsgesetz auch nur kommunale Zuständigkeiten bzw. Befugnisse übertragen. Dazu zählen die nach § 45 Abs. 1b Satz 2 und Abs. 1c StVO bestehenden kommunalen Einvernehmensrechte sowie

die Straßenbaulast, deren Träger gemäß § 11 Abs. 1 BremLStrG grundsätzlich die Gemeinden sind.

Gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG entscheidet der Beirat über verkehrslenkende, -beschränkende und -beruhigende Maßnahmen, soweit diese stadtteilbezogen sind; dazu sind Richtlinien durch die fachlich zuständige senatorische Behörde im Einvernehmen mit der Aufsichtsbehörde zu erlassen. Der geplante Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee auf eine Fahrspur je Fahrtrichtung im Bereich zwischen Schwachhauser Heerstraße und August-Bebel-Allee ist jedenfalls nicht stadtteilbezogen im Sinne dieser Vorschrift (**a**). Daher muss nicht abschließend entschieden werden, ob es sich bei dem geplanten Rückbau um eine verkehrslenkende, -beschränkende und -beruhigende Maßnahme handelt (**b**).

**a)** Der geplante Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee weist nicht den für ein Entscheidungsrecht des Beirats nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG erforderlichen Stadtteilbezug auf.

Der u.a. in § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG verwendete Begriff der Stadtteilbezogenheit einer Maßnahme wird im Beiräteortsgesetz nicht definiert. Bei verfassungskonformer Auslegung ist eine Maßnahme allerdings nicht schon dann stadtteilbezogen i.S.d. § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG, wenn sie sich (auch) in einem bestimmten Stadtteil auswirkt, also lediglich einen Bezug zum Stadtteil hat. Es genügt auch nicht, dass ein Stadtteil (möglicherweise) von der Maßnahme stärker betroffen ist als andere. Ein Stadtteilbezug in diesem Sinne ist vielmehr erst dann anzunehmen, wenn sich eine Maßnahme ganz überwiegend lediglich in einem Stadtteil auswirkt und die Wirkungen in anderen Stadtteilen allenfalls geringfügig, also nicht relevant und damit zu vernachlässigen sind.

Eine Entscheidung mit Wirkungen über den Stadtteil (Beiratsbereich) hinaus, würde in die Kompetenzen eines anderen Beirats eingreifen und damit auch gegen das in Art. 28 Abs. 1 GG sowie in Art. 65 und Art. 66 Abs. 1 der bremischen Landesverfassung normierte Demokratieprinzip verstoßen. Das Demokratieprinzip gilt nicht nur auf Bundes- und Landesebene, sondern auch in den Gemeinden und Gemeindeverbänden (BVerfG, Beschl. v. 15.02.1978 - 2 BvR 134/76, juris Rn. 42). Ebenso beansprucht es Geltung für die unterhalb der kommunalparlamentarischen Ebene angesiedelten Organe und Vertretungen in den Gemeinden, den andernfalls bestände keine durchgehende Legitimation (BVerfG, Beschl. v. 15.02.1978 - 2 BvR 134/76, juris Rn. 42; StGH, Entsch. v. 08.07.1991 - St 2/91, StGHE 1991, 36, 47). Demokratisch legitimiert sind die Beiräte nur bezogen auf ihren Beiratsbereich. Sie werden (nur) von Unionsbürgerinnen und -bürgern gewählt, die im Beiratsbereich gemäß § 1 des Bremischen Wahlgesetzes an der Wahl zur Stadtbürgerschaft teilnehmen können (§ 3 BremOBG).

Dementsprechend wird in der Mitteilung des Senats vom 18.08.2009 (Brem. Bürgerschaft, Drs. 17/366 S) zum Entwurf des Gesetzes über Beiräte und Ortsämter ausgeführt, dass das Ziel des Gesetzes die Ausweitung der Entscheidungskompetenz der Beiräte in verschiedenen Aufgabenbereichen sei, soweit sie „überwiegend stadtteilbezogene“ Bedeutung haben.

Für die Frage, ob der Rückbau einer Straße den nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG erforderlichen Stadtteilbezug aufweist, ist entgegen der Auffassung des Klägers nicht lediglich darauf abzustellen, in welchem Stadtteil sich möglicherweise durch den Rückbau zukünftig ein Verkehrsstau bilden könnte. Der Kläger legt insoweit ein zu enges Verständnis der Auswirkungen einer Maßnahme zu Grunde. Es sind nicht nur die unmittelbar sichtbaren Auswirkungen vor Ort in den Blick zu nehmen, sondern sämtliche Auswirkungen der Maßnahme. Da der Rückbau einer Straße in ihre Verkehrsfunktion eingreift und sich auf diese auswirkt, kommt es für die Auswirkungen der Maßnahme insbesondere auf die Funktion der Straße im Gesamtverkehrsnetz der Gemeinde an. Von wesentlicher Bedeutung ist also, ob die Straße lediglich dem Straßenverkehr innerhalb eines Stadtteils dient oder ob ihre Funktion – zumindest auch – darin besteht, stadtteilübergreifenden Verkehr aufzunehmen. Von dieser Funktion der Straße hängt nämlich maßgeblich ab, ob ein Rückbau der Straße sich lediglich stadtteilbezogen oder (auch) stadtteilübergreifend auswirkt: Wenn eine Straße lediglich dem innerörtlichen Verkehr in einem Beiratsgebiet dient, sind auch die Auswirkungen ihres Rückbaus ganz überwiegend nur lokal, dieser würde sich dann nur auf den Verkehr im Stadtteil auswirken. Wenn jedoch die Straße auch dem überörtlichen (Durchgangs-)Verkehr dient, wirkt sich ein Rückbau gerade auch überörtlich, nämlich auf diesen stadtteilübergreifenden (Durchgangs-)Verkehr aus.

Um zu bestimmen, ob eine Straße lediglich zur Aufnahme des stadtteilbezogenen Verkehrs oder (auch) zur Aufnahme stadtteilübergreifenden Verkehrs bestimmt ist, kommt es insbesondere auf die gemeindliche Verkehrsplanung, die Lage der Straße im Gesamtverkehrsnetz, ihren Ausbauzustand, die straßenverkehrsrechtliche Einordnung und die tatsächlichen Verkehrsverhältnisse an (vgl. entsprechend zum Ausbaubeitragsrecht: Nds.OVG, Urt. v. 09.08.2016 - 9 LC 29/15, juris Rn. 49; HessVGH, Urt. v. 30.09.2014 - 5 A 1967/13, juris Rn. 25; VG Lüneburg, Urt. v. 23.06.2010 - 3 A 213/07, juris Rn. 34; VG Arnsberg, Urt. v. 14.05.2009 - 7 K 358/08, juris Rn. 30).

Die in der Richtlinie zu § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG genannten Anhaltspunkte – Zugehörigkeit zum Vorbehaltsnetz, ÖPNV-Netz, Lkw-Führungsnetz oder Radroutennetz – decken bereits einen maßgeblichen Teil dieser Kriterien ab. Der Kläger verweist zwar zutreffend

darauf, dass es sich bei der Richtlinie – wie ausgeführt – nur um eine Verwaltungsvorschrift handelt, die Rechte der Beiräte weder über das Beiräteortsgesetz hinaus begründen noch dahinter einschränken kann. Das bedeutet aber nicht, dass die Richtlinie nicht sinnvolle Indizien dafür nennen kann, wann eine verkehrslenkende, -beruhigende und -beschränkende Maßnahme den erforderlichen Stadtteilbezug aufweist.

Dass die Bürgermeister-Spitta-Allee unstreitig die vier in der Richtlinie genannten Anhaltspunkte erfüllt, spricht bereits deutlich für eine stadtteilübergreifende Bedeutung der Straße. Hinzu kommt noch, dass sie sich ihrer Lage nach als geradlinige Verbindung zwischen den Stadtteilen Horn-Lehe, Schwachhausen und Vahr darstellt. Auch dieser Gesichtspunkt spricht für eine stadtteilübergreifende Verkehrsfunktion. Die Buslinie 21, die durch die Bürgermeister-Spitta-Allee fährt, verbindet die Universität im Stadtteil Horn-Lehe über die Stadtteile Horn-Lehe, Schwachhausen, Vahr, Hemelingen mit dem Stadtteil Osterholz. Schließlich wird die Straße auch weit überwiegend als Durchgangsstraße genutzt, wie sich aus der im Jahr 2015 durchgeführten Erhebung der Verkehrszahlen, ergibt.

Soweit der Kläger befürchtet, durch den geplanten Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee würde sich jedenfalls zu den Stoßzeiten im Stadtteil Schwachhausen der Verkehr stauen, ergibt sich daraus – wie ausgeführt – nichts anderes. Selbst wenn es durch den Rückbau im Stadtteil Schwachhausen zu einer Staubildung kommen sollte, würde dies nichts daran ändern, dass diese Maßnahme insgesamt eine Straße betrifft, die (auch) dem stadtteilübergreifenden (Durchgangs-)Verkehr dient, damit auch Auswirkungen auf den überörtlichen Verkehrsfluss hat und folglich nicht als rein stadtteilbezogen zu qualifizieren ist.

**b)** Da der geplante Rückbau der Bürgermeister-Spitta-Allee jedenfalls nicht stadtteilbezogen i.S.d. § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG ist, braucht nicht entschieden zu werden, ob ein solcher Rückbau unter den Begriff der „verkehrslenkenden, -beschränkenden und -beruhigenden Maßnahmen“ i.S.d. § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG fällt oder ob von der Vorschrift lediglich rechtliche Ge- und Verbote umfasst werden.

Der Wortsinn und der Sinn und Zweck der Vorschrift sprechen eher für ein weites Verständnis der Norm während historische und systematische Argumente eine einschränkende Auslegung nahelegen:

Dem Wortsinn des Begriffs der „verkehrslenkenden, -beschränkenden und -beruhigenden Maßnahmen“ ist keine Beschränkung auf lediglich rechtliche Gebote oder Verbote zu entnehmen. Weder der allgemeine Sprachgebrauch noch die Verwendung des Begriffs in anderen Gesetzesvorschriften legen eine solche einschränkende Auslegung nahe. Schon die

Straßenverkehrsordnung (StVO) benutzt den Begriff der „Maßnahme“ in einem weiteren Sinne: Er wird teilweise verwendet, um rechtliche Anordnungen zu bezeichnen, teilweise aber auch für rein tatsächliche, insbesondere bauliche Veränderungen der Straße (so beispielsweise in § 45 Abs. 7 StVO). Derselbe Befund ergibt sich aus dem Bremischen Landesstraßengesetz. So werden in § 7 Abs. 4 i.V.m. § 5 Abs. 4 BremLStrG Vorgänge wie die Verbreiterung, Begradigung, Verlegung oder Ergänzung einer Straße als „Maßnahmen“ bezeichnet; die Überschrift zu § 20 BremLStrG benutzt den Begriff „Maßnahme“ für die Herstellung und den Ausbau einer Straße. Auch in der straßenverkehrsrechtlichen Literatur und Rechtsprechung werden bauliche Veränderungen, wie z.B. die Anbringung von Fahrbahnschwellen oder Pollern unter den Begriff „Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung“ gefasst (vgl. Heß, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke/Janker, Straßenverkehrsrecht, 26. Aufl. 2020, § 45 StVO Rn. 12b).

Gegen eine einschränkende Auslegung des Maßnahmebegriffs auf rechtliche Anordnungen dürfte des Weiteren der Sinn und Zweck des Beiräteortsgesetzes sprechen: Das Beiräteortsgesetz bezweckt eine Einbindung der Beiräte in „die örtlichen Angelegenheiten von öffentlichem Interesse“ (§ 5 Abs. 1 BremOBG); es soll „mehr Bürgernähe für stadtteilbezogene Entscheidungen“ sicherstellen (so Bürgerschafts-Drs. 17/366 S, S. 14). Bauliche Veränderungen einer Straße zur Verkehrslenkung, -beschränkung und -beruhigung können die Interessen der Bürgerinnen und Bürger eines Stadtteils in gleicher Weise wie oder sogar noch stärker als verkehrsrechtliche Anordnungen betreffen.

Für einen „engen“ Maßnahmebegriff könnte allerdings die Begründung zu § 10 BremOBG sprechen. Darin heißt es, „zu Absatz 1 Nummer 3 sollen Richtlinien erlassen werden. Sie dienen der Abgrenzung der vom Beirat zu entscheidenden Angelegenheiten gegenüber höherrangigem Recht, insbesondere den Befugnissen der Straßenverkehrsbehörden als Ortspolizeibehörde“ (Brem. Bürgerschaft, Drs. 17/366 S vom 18.08.2009, S. 19). Die Ortspolizeibehörde handelt vorwiegend durch den Erlass von Verfügungen und Verordnungen, also durch rechtliche Ge- und Verbote. Auch die Anwendungsbeispiele für § 10 Abs. 1 Nr. 3 BremOBG, die die hierzu ergangene Richtlinie des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr sowie der Senatskanzlei aufzählt, sind (ganz überwiegend) rechtliche Anordnungen (z.B. Parkregelungen, Einrichtung von Tempo-30-Zonen). Zudem wird in der Begründung zur Neufassung des § 10 Abs. 3 BremOBG (Brem. Bürgerschaft, Drs. 19/827 S vom 14.08.2018 S. 11) darauf hingewiesen, dass selbst für die Sanierung von Rad- und Fußwegen kein alleiniges Entscheidungsrecht der Beiräte bestehe.

Auch systematische Argumente stützen eine Beschränkung des Maßnahmebegriffs auf verkehrsrechtliche Anordnungen.



So besteht nach § 9 Abs. 1 Nr. 13 BremOBG grundsätzlich nur ein Beteiligungsrecht der Beiräte beim „Ausbau und Umbau von Straßen, Wegen und Plätzen“. § 10 Abs. 1 Nr. 7 BremOBG sieht dann ein Entscheidungsrecht der Beiräte (nur) für gewisse bauliche Maßnahmen im öffentlichen Raum vor, nämlich für den „Ausbau, Umbau, wesentliche Um- und Zwischennutzung und Benennung von öffentlichen Wegen, Plätzen, Grün-, und Parkanlagen, soweit diese stadtteilbezogen sind“. Ein Aus- und Umbau von Straßen dürfte nicht unter diese Bestimmung fallen, weil diese – anders als in der Parallelvorschrift des § 9 Abs. 1 Nr. 13 BremOBG – hier nicht genannt werden. Damit ist den Beiräten jedenfalls über § 10 Abs. 3 Nr. 7 BremOBG keine (generelle) Entscheidungsbefugnis für den Ausbau und Umbau von Straßen, soweit diese stadtteilbezogen sind, eingeräumt worden.

Allerdings dürfte dies noch nicht zwingend ausschließen, dass zu den verkehrslenkenden, -beschränkenden und -beruhigenden Maßnahmen mit Stadtteilbezug, für die die Beiräte nach der Nr. 3 die Entscheidungsbefugnis haben, auch straßenbauliche Maßnahmen zählen. Gerade im Bereich der Verkehrslenkung, -beschränkung und -beruhigung gibt es verschiedene effektive bauliche Möglichkeiten wie Poller, Schwellen, Aufpflasterungen, Blumenkübel, Versätze und Fahrbahnverengungen.

Der Hinweis der Beklagten darauf, dass straßenbauliche Maßnahmen teilweise mit sehr komplexen rechtlichen Prüfungen können, steht einer Übertragung der Entscheidungsrechte auf die Beiräte nicht unbedingt entgegen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass zumindest bauliche Maßnahmen zur Verkehrslenkung, -beschränkung und -beruhigung mit dem erforderlichen Stadtteilbezug in aller Regel keine so komplexen Prüfungen erforderlich machen dürften. Allerdings umfasst die der Gemeinde obliegende Straßenbaulast auch Pflichten zur Verkehrssicherung und zum Straßenunterhalt sowie deren Finanzierung. Diese werden maßgeblich von der Art des Straßenausbaus beeinflusst.

Einer endgültigen Entscheidung dieser Frage bedarf es – wie ausgeführt – nicht.

**3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.**

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 709 ZPO. Einer Sicherheitsleistung bedarf es nicht, weil in dem Organstreit keine andere Kostenentscheidung in Betracht kommt (vgl. bereits OVG Bremen, Urt. v. 20.04.2010 - 1 A 192/08, juris Rn. 55).

Die Revision ist nicht zuzulassen, da keine der hierfür in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegen.

## **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

**Prof. Sperlich**

Prof. Sperlich ist urlaubsbedingt an der Unterschrift gehindert.

Dr. K. Koch

Dr. K. Koch

Dr. N. Koch