



# Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

**OVG: 1 LC 64/22**

VG: 5 K 1968/19

**Im Namen des Volkes!**

## **Urteil**

In der Verwaltungsrechtssache

1. des Herrn
2. der Frau
3. des Herrn
4. der Frau
5. der Frau

– Kläger und Berufungsbeklagter –

Prozessbevollmächtigter:  
zu 1-5:

**g e g e n**

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau,  
Contrescarpe 72, 28195 Bremen,

– Beklagte und Berufungsklägerin –

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Sperlich, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Koch und den Richter am Oberverwaltungsgericht Till sowie die ehrenamtliche Richterin Diekhöner und den ehrenamtlichen Richter Schroiff aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 13. Dezember 2022 für Recht erkannt:

**Auf die Berufung der Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - vom 11. November 2021 dahingehend abgeändert, dass eine erneute Entscheidung über den Antrag der Kläger vom 4. Dezember 2018 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts zu erfolgen hat.**

**Im Übrigen werden die Berufungen zurückgewiesen.**

**Die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge tragen die Kläger zu 1. - 4. jeweils zu 1/12, die Klägerin zu 5. zu 1/6 und die Beklagte zu 1/2.**

**Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Zwangsvollstreckung durch Sicherheitsleistung i.H.v. 110% des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit i.H.v. 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.**

**Die Revision wird zugelassen.**

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. Koch

gez. Till

## **Tatbestand**

Die Kläger begehren ein straßenverkehrsbehördliches Einschreiten gegen eine in bestimmten Straßen bestehende Praxis des aufgesetzten Parkens auf den Gehwegen ohne dies gestattende Verkehrszeichen.

Die Kläger sind bzw. waren Eigentümer und Bewohner von Häusern in der M-Straße, der B-Straße und der T-Straße in Bremen. Es handelt sich um Einbahnstraßen, deren Fahrbahnen zwischen 5,00 und 5,50 m breit sind und die mit beidseitig vorhandenen Gehwegen zwischen 1,75 und 2,00 m versehen sind. In den Straßen wird seit Jahren auf beiden Straßenseiten nahezu durchgehend aufgesetzten auf den Gehwegen geparkt. Verkehrszeichen, die Regelungen zum Halten und Parken treffen, sind in den Straßen nicht angeordnet. Die

Kläger zu 3. und 4. leben mittlerweile nicht mehr in der B-Straße, suchen ihr dortiges ehemaliges Wohnhaus aber noch regelmäßig zum Zwecke des Besuchs von Kindern und Enkelkindern bzw. der Nutzung dort noch vorhandener Büroräumlichkeiten auf.

2016 wandte sich der Kläger zu 1. an das Amt für Straßen und Verkehr und das damalige Stadtamt (Verkehrsüberwachung, später Ordnungsamt) und bat um ein Vorgehen gegen das Gehwegparken in seiner Straße. Die Situation in der Straße werde für Fußgänger, insbesondere für Kinder durch das aufgesetzte Parken immer unerträglicher. Ordnungsbehördlich werde nur in seltenen Fällen eingeschritten. Es bedürfe verkehrslenkender Regelungen, um den Gemeingebrauch der Fußgänger zu gewährleisten. Das Amt für Straßen und Verkehr teilte daraufhin mit, dass es sich beim aufgesetzten Parken um ein Überwachungsproblem handele und die Straßenverkehrsbehörde für die Verkehrsüberwachung nicht zuständig sei. Durch die Straßenverkehrsbehörde aufzustellende Verkehrszeichen und -einrichtungen kämen hingegen nicht in Betracht.

Eine im Februar 2018 erhobene Fachaufsichtsbeschwerde an den Senator für Inneres in seiner Zuständigkeit für das Ordnungsamt blieb ebenfalls erfolglos. Der Senator ging davon aus, dass ein Durchkommen auf den Fußwegen auch mit Kinderwagen möglich und ein Ausweichen auf die Fahrbahn nicht erforderlich sei. Die Situation sei im Vergleich zu anderen Straßen komfortabel und verkehrssicher. Das Nichteingreifen der Verkehrsüberwachung sei vor dem Hintergrund des im Ordnungswidrigkeitenrecht geltenden Opportunitätsprinzips nicht zu beanstanden. Bei Verkehrsbehinderungen sei es dem Kläger unbenommen, sich an das Ordnungsamt oder die Polizei zu wenden.

Am 04.12.2018 beantragten die Kläger zu 1. bis 4. bei der Straßenverkehrsbehörde, geeignete und wirksame Maßnahmen gegen das Parken auf den Gehwegen in den streitgegenständlichen Straßen zu ergreifen. Das Amt für Straßen und Verkehr müsse aufgrund seiner Zuständigkeit für die Ausführung der Straßenverkehrs-Ordnung und der Untätigkeit des Senators für Inneres einschreiten. Nach der Straßenverkehrs-Ordnung sei das Parken auf Gehwegen grundsätzlich verboten. Dies diene dem Schutz der Benutzer der Gehwege. Fußgänger müssten die Gehwege benutzen, Kraftfahrzeuge die Fahrbahn. Das aufgesetzte Gehwegparken greife in das Grundrecht der Fußgänger aus Art. 2 Abs. 1 GG ein. Dies werde durch Vorschriften wie § 2 Abs. 1 und § 12 Abs. 4 und 4a StVO konkretisiert, die Schutznormcharakter hätten. Das Gehwegparken behindere die Kläger ständig und dauerhaft. Es verblieben lediglich Restgehwegbreiten von 1,20 m bzw. 0,90 m. Dies genüge nicht, um ungehindert nebeneinander zu gehen, sich zu begegnen oder als Kind Rad fahren zu können. Entsprechendes gelte für Rollstuhlfahrer. Die städtebaulich für Gehwege zu veranschlagende Breite von mindestens 1,80 m werde erheblich unterschritten. Daher

sei das Entschließungsermessen der Behörde auf Null reduziert. Es stehe ihr aber ein Auswahlermessen zu. Sie könne Verwaltungsanordnungen erlassen, Parkflächen formell ausweisen, oder mit Hilfe des Senators für Inneres Bußgelder verhängen und rechtswidrig abgestellte Kraftfahrzeuge abschleppen lassen. Im Januar 2019 schloss sich die Klägerin zu 5. dem Antrag der übrigen Kläger an und verwies auf deren Ausführungen.

In einer „informativischen Rückmeldung“ wies die Straßenverkehrsbehörde darauf hin, dass die Befugnisse zur Gefahrenabwehr beim Ordnungsamt sowie dem kommunalen Ordnungsdienst angesiedelt seien. Dass sich diese ein Ermessen vorbehielten, führe nicht dazu, dass Alternativmaßnahmen durch die Straßenverkehrsbehörde vorzunehmen seien. Die Kläger erwiderten, die Straßenverkehrsbehörde sei nicht in einer Funktion der Gefahrenabwehr nach § 67, § 67a BremPolG a.F. angerufen worden, sondern um straßenverkehrsrechtliche Regelungen verwaltungsvollstreckungsrechtlich zu vollziehen. Klarstellende Verkehrszeichen könnten mit Zustimmung der obersten Landesbehörde angeordnet werden.

Mit Bescheid vom 27.05.2019 lehnte die Straßenverkehrsbehörde den Antrag auf ein Einschreiten ab. Für sie bestehe kein weiterer Handlungsspielraum. Auch die senatorische Behörde als oberste Straßenverkehrsbehörde sehe kein Erfordernis für eine Beschilderung. Eine Abstimmung zwischen Innen- und Verkehrsressort habe ergeben, dass über die bestehende Verwaltungspraxis hinaus keine Maßnahmen ergriffen werden müssten.

Den hiergegen erhobenen Widerspruch wies der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr mit Widerspruchsbescheid vom 12.08.2019, den Klägern zugestellt am 14.08.2019 zurück. Für die Kontrolle der Einhaltung der Verkehrsregeln, die Parkraumüberwachung und die Anwendung von Verwaltungszwang seien Polizei und Ordnungsamt zuständig. § 45 StVO regelt abschließend, unter welchen Voraussetzungen die Straßenverkehrsbehörde tätig werden dürfe. Verkehrszeichen seien danach nicht anzuordnen. Es gelte „So viele Verkehrszeichen wie nötig, so wenig wie möglich“. Zudem sei davon auszugehen, dass die Parkvorschriften bekannt seien und dennoch verkehrsordnungswidrig geparkt werde. Pfähle und Poller seien keine Verkehrseinrichtungen und deshalb nicht von der Straßenverkehrsbehörde anzuordnen.

Die Kläger haben am 16.09.2019, einem Montag, Klage beim Verwaltungsgericht erhoben und ihr bisheriges Vorbringen vertieft. Klagegegenstand sei das der Straßenverkehrsbehörde zustehende Entschließungsermessen. Sie müsse geeignet erscheinende Maßnahmen ergreifen und diese evaluieren. Die Herrichtung von Gehwegen und ihre Bestimmung zur Benutzung durch Fußgänger stelle eine in ihre Zuständigkeit fallende Regelung dar.

Mangels akuter Notsituation sähen die Polizeibehörden regelmäßig keine Notwendigkeit für ein Vorgehen im Sofortvollzug. Auch nach dem „Erlass für das Abschleppen und Verwahren von Kraftfahrzeugen durch die Polizei Bremen und die Verkehrsüberwachung des Ordnungsamtes Bremen“ vom 31.03.2021 sei von Polizei und Ordnungsamt keine Behebung zu erwarten. Danach werde nur bei einer Unterschreitung der Restgehwegbreite von 1,50 m, und wenn die eingetretene Störung im Interesse einer reibungslosen Verkehrsabwicklung unaufschiebbar beseitigt werden müsse, eingeschritten. Ohnehin müsse eine Restgehwegbreite von mindestens 1,80 m verbleiben. Da schutzwürdige Belange der Gehwegbenutzer betroffen seien und das Gehwegparken eindeutig rechtswidrig sei, sei das Entschließungsermessen auf Null reduziert. Die Straßenverkehrsbehörde habe sich nicht damit befasst, ob ein Anspruch auf Durchsetzung der Rechte der Kläger mittels Verwaltungszwang bestehe. Schließlich könnten Verkehrszeichen angeordnet werden, wenn ein gesetzliches Parkverbot nicht hinreichend erkennbar sei oder nicht beachtet werde. Die Kläger haben beantragt,

1. den Bescheid des Amtes für Straßen und Verkehr vom 27.05.2019 zum Aktenzeichen ... und den Widerspruchsbescheid des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr vom 12.08.2019 zum Aktenzeichen ... aufzuheben,
2. die Beklagte zu verpflichten,
  - a. innerhalb von drei Monaten Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, das regelmäßige Parken auf den Gehwegen in den Straßen M-Straße in Bremen (Kläger zu 1. und 2.), B-Straße in Bremen (Kläger zu 3. und 4.) und T-Straße in Bremen (Klägerin zu 5.) zu unterbinden,
  - b. die Wirksamkeit der Maßnahmen nach drei Monaten zu evaluieren,
  - c. bei unzureichender Wirkung innerhalb von zwei Monaten weitere Maßnahmen zu ergreifen und
  - d. in diesem Turnus fortzufahren, bis das Ziel, das regelmäßige Parken auf den Gehwegen in den oben genannten Straßen zu unterbinden, dauerhaft erreicht wird,
3. hilfsweise die Beklagte zu verpflichten, sie unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hat zur Begründung auf den Widerspruchsbescheid verwiesen und ergänzend vorgebracht, dass die Voraussetzungen des § 11 Abs. 2 BremVwVG für das Abschleppen im

Sofortvollzug nicht vorlägen, da die festgestellten Parkverstöße kein ordnungsbehördliches Eingreifen geböten. Es verbleibe eine ausreichende Restbreite von Fahrbahn und Gehweg. Lehnten Polizei und Ordnungsamt hier eine Ahndung ab, müsse die Straßenverkehrsbehörde keine Verwaltungszwangsmaßnahmen mit derselben Zielrichtung in Betracht ziehen. Die Schwerpunktsetzung in der Überwachung des ruhenden Verkehrs aufgrund beschränkter personeller Kapazitäten werde oft missverstanden. Eine hundertprozentige Überwachung könne nicht gewährleistet werden.

Das Verwaltungsgericht hat die Beklagte mit Urteil vom 11.11.2022 unter Aufhebung des Ausgangs- und des Widerspruchsbescheides verpflichtet, die Kläger unter Beachtung seiner Rechtsauffassung neu zu bescheiden. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen. Der Antrag zu 1. sei unzulässig, da einem isolierten Anfechtungsantrag das Rechtsschutzbedürfnis fehle. Dem Antrag zu 2. fehle es an der nötigen Spruchreife. Der hilfsweise Antrag zu 3. sei als Verpflichtungsklage statthaft. Die in Betracht kommenden Maßnahmen hätten zwar nur zum Teil Verwaltungsaktqualität, durch die Ablehnung mit förmlichem Bescheid sei der Ablehnung schlicht hoheitlichen Handelns jedoch die Gestalt eines Verwaltungsaktes gegeben worden. Die Kläger seien klagebefugt. Ein Anspruch auf Einschreiten könne sich aus § 45 StVO, § 10 BremPolG und § 11 BremVwVG ergeben, jeweils in Verbindung mit einem möglicherweise individualschützenden Verbot aus § 12 Abs. 4 und 4a StVO. Auf eine Beeinträchtigung von Kindern und Rollstuhlfahrern könnten sich die Kläger mangels Zugehörigkeit zu diesen Gruppen nicht berufen. Sofern sie vorbeugenden Rechtsschutz gegen künftig abgestellte Fahrzeuge begeherten, bestehe ein qualifiziertes Rechtsschutzinteresse.

Soweit die Klage zulässig sei, sei sie begründet. Anspruchsgrundlagen seien § 45 Abs. 1 i.V.m. Abs. 9 Satz 1 StVO, § 10 Abs. 1 Satz 1 BremPolG und § 11 BremVwVG. Mit Ausnahme des Aufstellens von Pollern und Pfählen sei die Straßenverkehrsbehörde für die begehrten Verwaltungs- und Realakte zuständig. Eine Gefahrenlage im Sinne des § 45 Abs. 1 i.V.m. Abs. 9 Satz 1 StVO liege in Form einer konkreten Gefahr für die Ordnung des Verkehrs vor. Der Anordnung von Verkehrszeichen stehe nicht entgegen, dass sich das Verbot des Gehwegparkens bereits aus § 12 Abs. 4 und 4a StVO ergebe. Im Falle fehlender Bekanntheit oder Beachtung von Ge- und Verboten sei die Anordnung von Verkehrszeichen dennoch möglich. Vorliegend könne etwa ein einseitiges Halteverbot angeordnet werden. Auch die Voraussetzungen von § 10 Abs. 1 Satz 1 BremPolG lägen vor. Das verkehrsordnungswidrige Parken sei eine konkrete Gefahr für die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung. Hierauf ließen sich Anordnungen stützen, Fahrzeuge zu entfernen. Ein

Vorgehen im gestreckten Verwaltungsvollstreckungsverfahren scheidet mangels vollstreckbaren Verwaltungsaktes zwar aus, ein abgekürztes Vollstreckungsverfahren nach § 11 Abs. 2 BremVwVG sei aber möglich.

Ein Anspruch auf Einschreiten setze neben der Tatbestandsverwirklichung der Anspruchsgrundlagen voraus, dass entweder die öffentlich-rechtlich geschützten Individualinteressen des Rechtsschutzsuchenden als Schutzgüter der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs durch Einwirkungen des Straßenverkehrs, die das nach allgemeiner Anschauung zumutbare Maß übersteigen, verletzt würden oder eine Norm, die ein bestimmtes Verhalten im Straßenverkehr für unzulässig erkläre, regelmäßig missachtet werde und diese Norm Drittschutz vermittele. Vorliegend vermittele jedenfalls § 12 Abs. 4 und 4a StVO Drittschutz zugunsten der Kläger. Das Verbot des Gehwegparkens diene zwar primär der Allgemeinheit. Dass auch der Schutz eines Interesses aller Fußgänger an ungestörter Gehwegnutzung bezweckt werde, begründe noch keine drittschützende Wirkung. Die Anerkennung einer drittschützenden Wirkung von § 12 Abs. 3 Nr. 3 StVO zeige aber, dass Parkvorschriften ab einer bestimmten Beeinträchtigungsschwelle Drittschutz für Anwohner entfalten könnten. Diese seien besonderes auf ein ungehindertes Passieren der Gehwege angewiesen. Auch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur StVO bringe in „§ 42 Richtzeichen, zu Zeichen 315 Parken auf Gehwegen“ zum Ausdruck, dass § 12 Abs. 4 und 4a StVO auch dem Schutz des ungehinderten Verkehrs von Fußgängern diene. Die Kläger machten als Anwohner eine Beeinträchtigung des Verkehrs geltend, die zum von der Straßenverkehrsordnung geregelten öffentlichen Straßenverkehr gehöre und jedenfalls die Leichtigkeit des Verkehrs beeinträchtige. Anwohner seien durch das Gehwegparken mitunter stärker beeinträchtigt als durch die Nichtnutzbarkeit einer Garageneinfahrt. Zugleich diene das Verbot dem Schutz der Nutzer vor Beeinträchtigungen ihrer körperlichen Unversehrtheit. Träte die Verkehrsbehinderung flächendeckend ein und sei die rechtsschutzsuchende Person hiermit wiederholt konfrontiert, sei eine drittschützende Wirkung von § 12 Abs. 4 und 4a StVO anzunehmen. Das Entschließungsermessen sei auf Null reduziert. Es bestehe eine quantitative Erheblichkeit, da die Anwohner durch seit Jahren mit der Funktionsbeeinträchtigung konfrontiert seien. Das Auswahlermessen sei nicht derart verengt. Zudem sei die Beklagte zu einer Neubescheidung zu verpflichten, da sie fälschlich eine Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörde für nicht auf § 45 StVO gestützte Maßnahmen verneint und auf die unzutreffende Annahme abgestellt habe, die Parkvorschriften seien hinlänglich bekannt. Die Berufung wurde zugelassen.

Gegen das Urteil haben am 09.03.2022 die Beklagte (1 LC 64/22) und am 10.03.2022 die Kläger (1 LC 66/22) Berufung eingelegt. Mit Beschluss vom 18.07.2022 hat der Senat die Verfahren zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

Die Kläger sind der Auffassung, dass dem Klageantrag zu 1. als Anfechtungsklage nicht das Rechtsschutzbedürfnis fehle. Die Aufhebung der Bescheide sei Voraussetzung, um über die Anträge zu 2. und 3. zu entscheiden. Der Klageantrag zu 2. sei als allgemeine Leistungsklage zulässig. Der Antrag sei hinreichend konkret. Angesichts der Benennung einer Vielzahl infrage kommender Maßnahmen im angegriffenen Urteil könne das Vollstreckungsgericht prüfen, ob die Verpflichtung erfüllt sei. Auch das Evaluationskonzept sei einfach zu handhaben. Die Sache sei spruchreif, da die Klage die Auswahl der Maßnahmen ausgeklammert habe. Das Verwaltungsgericht habe weitergehende Anordnungen treffen und insbesondere eine Frist für die Neubescheidung und die Maßnahmen setzen müssen. Die Kläger könnten sich als Eltern bzw. Großeltern auf eine Behinderung Rad fahrender Kinder berufen. Das Verbot des Gehwegparkens und dessen drittschützende Wirkung ergebe sich bereits aus § 2 Abs. 1 StVO, der die Pflicht zur Fahrbahnbenutzung durch Fahrzeuge regelt. Die drittschützende Wirkung erstrecke sich auf alle Fußgänger. Der Verstoß führe zu einem Anspruch auf Einschreiten, auf die Intensität der Beeinträchtigung komme es nicht an. Aus der Rechtsprechung sei abzuleiten, dass ein Fußgänger klagebefugt sei, wenn die Straßenverkehrsbehörde seine Freiheit durch straßenverkehrsrechtliche Anordnungen einschränke. Ob er sich gegen eine behördliche Einschränkung wende oder Schutz vor rechtswidriger Inanspruchnahme des Gehweges suche, mache in der Herleitung eines rechtlichen Interesses aus seiner Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG keinen Unterschied. § 2 Abs. 1 und § 25 Abs. 1 StVO regelten, dass Fahrzeuge die Fahrbahn und Fußgänger die Gehwege nutzen müssten. Dadurch werde das von Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Interesse an freier Bewegung im Verkehr für die jeweilige Gruppe erweitert. Das Verbot des Gehwegparkens diene dem Schutz von dessen Benutzern. Das Interesse sich ohne rechtswidrige Beeinträchtigung durch andere Verkehrsteilnehmer im Verkehr zu bewegen sei auch in Art. 2 Abs. 1 GG angelegt.

Die Kläger beantragen,

1. den Bescheid des Amtes für Straßen und Verkehr vom 27.05.2019 und den Widerspruchsbescheid des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr vom 12.08.2019 aufzuheben, soweit es nicht schon durch das verwaltungsgerichtliche Urteil vom 11.11.2021 geschehen ist;
2. das Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen vom 11.11.2021 dahingehend zu ergänzen, dass die Beklagte verurteilt bzw. verpflichtet wird,
  - a) innerhalb von drei Monaten Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, das regelmäßige Parken auf den Gehwegen in den Straßen M-Straße, B-Straße und T-Straße in Bremen zu unterbinden;



- b) die Wirksamkeit der Maßnahme nach drei Monaten zu evaluieren;
  - c) bei unzureichender Wirkung innerhalb von zwei Monaten weitere Maßnahmen zu ergreifen;
  - d) in diesem Turnus fortzufahren, bis das Ziel, das regelmäßige Parken auf den Gehwegen in den oben genannten Straßen zu unterbinden, dauerhaft erreicht wird;
3. die im Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen vom 11.11.2021 enthaltene Verpflichtung der Beklagten, die Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden, dahingehend zu ergänzen, dass die Beklagte in ihrer Entscheidung über die im verwaltungsgerichtlichen Urteil enthaltenen Anforderungen hinaus angemessene Ausführungs-, Evaluierungs- und weitere Ausführungsfristen für zu ergreifende geeignete Maßnahmen zur Beseitigung und Verhinderung von regelmäßigem Gehwegparken gemäß dem Antrag zu Ziff. 2 aufzunehmen hat.
  4. die Berufung der Beklagten zurückzuweisen.

Die Beklagte beantragt,

unter Abänderung des angefochtenen Urteils des Verwaltungsgerichts Bremen vom 11.11.2021 die Klagen in vollem Umfang abzuweisen und

die Berufung der Kläger zurückzuweisen.

Der Klageantrag zu 1. sei unzulässig. Eine Verpflichtungsklage schließe eine Klage auf Aufhebung der Ablehnung ein. Der Klageantrag zu 2. sei unstatthaft. Es handele sich nicht um eine allgemeine Leistungsklage, da das Begehren in erster Linie auf den Erlass von Verwaltungsakten gerichtet sei. Die Sache sei im Hinblick auf den Klageantrag zu 3. nicht spruchhaft. Dem Gericht könne nicht „in die Feder zu diktieren“ werden, welche Rechtsauffassung es zu äußern habe. Es bestehe kein qualifiziertes Rechtsschutzbedürfnis im Hinblick auf künftig abgestellte Kraftfahrzeuge, da regelmäßig auf dem Gehweg Parkende anhand der Kennzeichen ermittelt werden könnten, sei nachträglicher Rechtsschutz zumutbar. Es fehle an der Klagebefugnis. Die Grundstücke der Kläger seien durch Absenkungen des Bordsteins, Poller und Fahrradbügel bzw. im Falle der Kläger zu 3. und 4. durch das Abstellen eines Lastenrades zum Freihalten „ihres“ Parkplatzes nicht vom Gehwegparken betroffen. Auf eine Einschränkung ihres Erziehungsrechts könnten sich die Kläger ebenso wenig berufen wie auf § 2 Abs. 1 StVO, der den Fahrzeugverkehr anspreche. § 12 Abs. 4 und 4a StVO schütze ausschließlich Interessen der Allgemeinheit. Aus der drittschützenden Wirkung des § 12 Abs. 3 Nr. 3 StVO könne keine Parallele gezogen werden. Die Aus- und Zufahrt sei als Teil der Erschließung Bestandteil des grundrechtlich in Art. 14 Abs. 1

GG geschützten Eigentümerrechts. Die Kläger könnten ihre Grundstückszufahrten benutzen und auch zu Fuß auf die Grundstücke gelangen. Dabei sei die Situation verglichen mit anderen Straßen mit Restgehwegbreiten von 1,20 m, 1,10 m bzw. 0,90 m günstig. Der Bürgersteig vor dem eigenen Haus oder in der gesamten Straße sei in § 12 Abs. 4 bzw. 4a StVO ebenso wenig individualisiert wie der Anwohner. Grundstückszufahrten seien hingegen bestimmten Nutzern zugeordnet. Die Kläger würden auch nicht erheblich oder qualifiziert beeinträchtigt. Das Verwaltungsgericht erkenne an, dass die Funktionsbeeinträchtigung des Gehwegs während der Fortbewegung für sich betrachtet geringfügig sei. Es fehlten Feststellungen, seit wann die Kläger betroffen seien und ob sie von den „(Park-)Vorteilen“ auch profitierten. Der quantitative Ansatz des Verwaltungsgerichts verkenne, dass ein bestimmter Komfort der Nutzbarkeit von Verkehrswegen kein Schutzgut der Straßenverkehrs-Ordnung sei. Eine geringfügige Beeinträchtigung durch parkende Fahrzeuge entstehe Gehwegnutzern auch bei alltäglichen Wegen. Überdies sei das Entschließungsermessen nicht auf Null reduziert. Ansonsten ergäbe sich eine „überholende Zuständigkeit“ der Straßenverkehrsbehörde gegenüber dem Ordnungsamt. Die Voraussetzungen der vom Verwaltungsgericht geprüften Anspruchsgrundlagen lägen nicht vor. Zu § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO, der auch für den ruhenden Verkehr gelte, habe es keine Feststellungen getroffen. Es fehle für Verkehrszeichen mit nur deklaratorischem Inhalt zudem an einer zwingenden Erforderlichkeit (§ 45 Abs. 9 Satz 1 StVO). Eine Entfernungsanordnung, gestützt auf § 10 BremPolG, scheitere an der im Vorfeld nicht bestimmbareren Verhältnismäßigkeit. Gleiches gelte für Maßnahmen nach § 11 Abs. 2 BremVwVG. Selbst wenn § 12 Abs. 4 und 4a StVO drittschützend wären, erstrecke sich dies jedenfalls nicht auf alle Fußgänger.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen.

## **Entscheidungsgründe**

Die Berufungen sind zulässig. Allerdings ist nur die Berufung der Beklagten zum Teil begründet. Das Urteil des Verwaltungsgerichts ist abzuändern, soweit es für eine erneute Entscheidung der Beklagten seine Rechtsansicht für verbindlich erklärt hat und dabei insbesondere von einer Reduzierung des Entschließungsermessens auf Null ausgegangen ist.

I. Die Sachanträge der Kläger sind nur teilweise zulässig.

Klagegegenstand ist ihre Forderung, dass die Straßenverkehrsbehörde der Beklagten zur Behebung der derzeit in den streitgegenständlichen Straßen bestehenden Situation des

verbotswidrigen Gehwegparkens tätig wird. Ihr Begehren auf Ergreifen von „Maßnahmen“ umfasst sowohl den Erlass von Verwaltungsakten als auch ein mögliches Tätigwerden durch Realakte. Vor diesem Hintergrund ist die Klage hinsichtlich des Antrages zu 1. zulässig (1.). Hinsichtlich des Antrages zu 2. ist sie unzulässig (2.), während das im Antrag zu 3. enthaltene Neubescheidungsbegehren zulässig ist (3.).

1. Der Klagantrag zu 1. ist als Anfechtungsklage zulässig, soweit mit dem angegriffenen Verwaltungsakt ein Einschreiten durch Realakte abgelehnt wurde. Zunächst liegt durch den Bescheid vom 27.05.2019 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 12.08.2019 sowohl nach der Form als auch nach dem – auf die rechtsverbindliche Ablehnung eines Antrags gerichteten – materiellen Inhalt ein anfechtbarer Verwaltungsakt vor (vgl. VGH BW, Urt. v. 01.06.1990 - 8 S 637/90, juris Rn. 21). Eine Klagebefugnis ist insoweit schon deshalb gegeben, weil die Kläger Adressaten eines belastenden Verwaltungsaktes sind. Der belastende Charakter ergibt sich bereits aus der für die Kläger bindenden Versagung eines Anspruchs auf ein behördliches Einschreiten durch Realakt (vgl. Barczak, JuS 2018, 238, 243). Insoweit ist auch ein Rechtsschutzbedürfnis nicht von der Hand zu weisen, weil den Klägern ansonsten gegebenenfalls die Bestandskraft des Ablehnungsbescheides entgegengehalten werden könnte (vgl. R.P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 28. Auflage 2022, § 42 Rn. 30 a.E.).

Soweit der Antrag zu 1. die im Ablehnungsbescheid enthaltene Zurückweisung eines Einschreitens durch den Erlass von Verwaltungsakten betrifft, kommt ihm hingegen keine eigenständige Bedeutung zu, da das Aufhebungsbegehren bereits in dem in den Anträgen zu 2. und 3. enthaltenen Verpflichtungsbegehren enthalten ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 19.05.1987 - 1 C 13.84, juris Rn. 21; Sodan, in: Ders./Ziekow, VwGO, 5. Auflage 2018, § 42 Rn. 32). Hätte das Verpflichtungsbegehren Erfolg, würde die Ablehnung insoweit nicht rechtsbeständig. Die mit dem Anfechtungsantrag verfolgte Aufhebung kann in diesem Fall zwar deklaratorisch in den Tenor der stattgebenden Entscheidung aufgenommen werden, einer solchen Tenorierung bedarf es aber nicht (siehe BVerwG, Urt. v. 06.09.1962 - VIII C 78.60, NJW 1963, 553, 554). Dass die Kläger dem Aufhebungsantrag in Bezug auf die Ablehnung eines Einschreitens durch Verwaltungsakt über diese Rechtsfolge hinaus eine eigenständige Bedeutung beimessen, ist nicht ersichtlich.

2. Der Klageantrag zu 2. ist unzulässig. Er ist zwar statthaft (a), aber nicht hinreichend bestimmt (b).

**a)** Der Klageantrag zu 2. ist als Kombination einer allgemeinen Leistungsklage mit einer Verpflichtungsklage statthaft. Eine fehlende Spruchreife kann dem nicht entgegengehalten werden.

**aa)** Ein Anspruch auf Erlass eines Verwaltungsaktes ist mit der Verpflichtungsklage geltend zu machen (siehe R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 28. Auflage 2022, § 42 Rn. 10; Sennekamp, in: Fehling/Kastner/Störmer, VerwR, 5. Auflage 2021, § 42 Rn. 26). Soweit Realakte gefordert werden, ist hingegen die allgemeine Leistungsklage einschlägig. Mit ihr kann der Kläger die Vornahme solcher Maßnahmen begehren, die nicht im Erlass von Verwaltungsakten liegen und aus diesem Grund nicht Streitgegenstand der Verpflichtungsklage sein können (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.02.1969 - I C 65.67, juris Rn. 34). Dem Begehren der Kläger, „Maßnahmen zu ergreifen“, könnte sowohl durch den Erlass von Verwaltungsakten als auch durch die Ausführung von Realakten nachgekommen werden. Insofern müssen beide Klagearten kombiniert werden, um das Klagebegehren vollständig zu erfassen.

Eine ausschließliche Statthaftigkeit der Verpflichtungsklage folgt nicht daraus, dass der Ausführung der begehrten Realakte zwingend eine Entscheidung durch Verwaltungsakt hätte vorausgehen müssen, der wiederum Gegenstand einer Verpflichtungsklage hätte sein müssen. Es liegt kein Fall vor, in dem das Fachrecht stets den Erlass eines derartigen Verwaltungsaktes fordert (vgl. Stelkens, in: Ders./Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 35 Rn. 101; Sennekamp, in: Fehling/Kastner/Störmer, VerwR, 5. Auflage 2021, § 42 Rn. 39; R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 28. Auflage 2022, § 42 Rn. 13; Sodan, in: Ders./Ziekow, VwGO, 5. Auflage 2018, § 42 Rn. 176, 155, 185, 186). Auch, dass etwaigen Realakten eine bewertende (Ermessens-)Entscheidung der Behörde vorausgehen müsste, führt nicht dazu, dass stets von einer Verpflichtungsklage, gerichtet auf diese vorausgehende Entscheidung, auszugehen wäre (vgl. Happ, in: Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 42 Rn. 26; vgl. auch NdsOVG, Beschl. v. 09.03.1994 - 5 L 6725/93, juris Rn. 6 und Stelkens, in: Ders./Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 35 Rn. 102). Da das Verwaltungshandeln häufig rechtlich determiniert ist, sagt die einer Maßnahme vorausgehende Prüfung der Rechtslage nichts über deren Einordnung in den Katalog der Handlungsformen aus (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.05.1987 - 7 C 83.84, juris Rn. 10). Es bleibt also auch dann dabei, dass ein Real- und nicht etwa ein Verwaltungsakt begehrt wird.

Dass die Beklagte ein Einschreiten insgesamt in Form eines Verwaltungsakts abgelehnt hat, ändert daran nichts. Eine statthafte Verpflichtungsklage setzt voraus, dass die begehrte Amtshandlung objektiv ein Verwaltungsakt ist. Dafür ist es ohne Belang, in welcher

Form die Behörde im Vorfeld des gerichtlichen Verfahrens über das entsprechende Begehren entschieden hat (Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 64. Ed. 01.10.2019, § 42 Rn. 54 f.; a.A. OVG RhPf, Urt. v. 07.08.2008 - 7 A 10419/08, juris Rn. 18). Die Ablehnung eines Antrages auf die Vornahme von Realakten durch Verwaltungsakt führt lediglich dazu, dass zusätzlich zu einer allgemeinen Leistungsklage eine Anfechtungsklage erhoben werden muss (vgl. VGH BW, Urt. v. 01.06.1990 - 8 S 637/90, juris Rn. 19 ff.; R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 28. Auflage 2022 § 42 Rn. 14; Pietzcker/Marsch, in: Schoch/Schneider, VerwR, 42. EL Februar 2022, § 42 Abs. 1 Rn. 32). Warum der Betroffene immer dann, wenn die Behörde die Vornahme des begehrten Realakts mit einem Bescheid in der Rechtsform des Verwaltungsakts ablehnt, regelmäßig auch eine stattgebende Entscheidung durch Verwaltungsakt beanspruchen „können“ soll (so Happ, in: Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 42 Rn. 26), erschließt sich nicht. Zudem entspräche dies vorliegend nicht dem Klagebegehren, da die Kläger gerade keinen (weiteren) an sich gerichteten Verwaltungsakt fordern.

**bb)** Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts kann dem Antrag auch nicht auf der Ebene der Zulässigkeit entgegengehalten werden, dass ihm möglicherweise die nach § 113 Abs. 5 VwGO (analog) nötige Spruchreife fehlt. Es handelt sich bei dieser Anforderung nicht um eine Frage der Statthaftigkeit der Klage, sondern von deren Begründetheit (Hufen, VerwProzR, 8. Auflage 2011, § 26 Rn. 16 [S. 421]). Die Spruchreife einer Sache ist eine der Voraussetzungen dafür, dass das Gericht die Verpflichtung der Verwaltungsbehörde ausspricht, die beanspruchte Amtshandlung vorzunehmen. Spruchreife bedeutet, dass das Gericht zu einer abschließenden Entscheidung über den Erlass des Verwaltungsakts in der Lage ist (BVerwG, Beschl. v. 17.11.2015 - 4 B 35.15, juris Rn. 4). Folgt die fehlende Spruchreife aus der Nichtaufklärbarkeit tatsächlicher Fragen kommt es zu einer Entscheidung in der Sache unter Rückgriff auf die Grundsätze der materiellen Beweislast (vgl. etwa OVG Bremen, Beschl. v. 26.11.2019 - 2 LA 48/18, juris Rn. 12, s.a. Decker, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 63. Ed. 01.10.2022, § 113 Rn. 73). Zielt die begehrte Verpflichtung auf ein Verwaltungshandeln mit Ermessens- oder Beurteilungsspielraum ab und sind diese Spielräume nicht auf Null reduziert, ist ein Verpflichtungsantrag unbegründet (vgl. Hufen, a.a.O., Rn. 16, 21 ff.). Es ist dann gegebenenfalls nach § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO (analog) zu verfahren und ein Bescheidungsurteil zu erlassen (Decker, ebd.).

**b)** Der Klageantrag zu 2. ist indes nicht hinreichend bestimmt. Das Erfordernis eines bestimmten Klageantrags ergibt sich aus § 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO. Ihm muss mit der Antragstellung in der mündlichen Verhandlung (§ 103 Abs. 3 VwGO) genügt werden, ansonsten ist die Klage unzulässig (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.12.1998 - 11 A 44.97, juris Rn. 34). In einem bestimmten Antrag, der aus sich selbst heraus verständlich sein muss, sind Art und

Umfang des begehrten Rechtsschutzes zu benennen. Damit wird der Streitgegenstand festgelegt und der Rahmen der gerichtlichen Entscheidungsbefugnis abgesteckt sowie dem Beklagten eine präzise Verteidigung erlaubt. Schließlich soll aus einem dem Klageantrag stattgebenden Urteil eine Zwangsvollstreckung zu erwarten sein, die das Vollstreckungsverfahren nicht unter Fortsetzung des Streits mit Sachfragen überfrachtet. Welche Anforderungen sich hieraus ergeben, hängt von den Besonderheiten des jeweiligen materiellen Rechts und den Umständen des Einzelfalles ab (BVerwG Urt. v. 05.09.2013 - 7 C 21.12, juris Rn. 54).

Das von den Klägern beantragte Ergreifen „geeigneter Maßnahmen“ gegen das „regelmäßige“ Gehwegparken genügt den Bestimmtheitsanforderungen nicht. Die sich im Falle eines Klageerfolgs für die Beklagte ergebenden Handlungspflichten werden hieraus nicht hinreichend klar erkennbar. Zwar kann es in Fällen, in denen ein Erfolg geschuldet ist, genügen, dass ein Kläger lediglich diesen Erfolg als Klageziel angibt, während die Wahl der geeigneten Maßnahmen Sache des Schuldners bleibt (vgl. BVerwG, Urt. v. 05.09.2013 - 7 C 21.12, juris Rn. 55; vgl. ferner BayVGH, Urt. v. 30.06.2021 - 8 B 20.1833, juris Rn. 24). Zudem kann auch ein Verweis auf „geeignete“ Maßnahmen unter Umständen ausreichen, um die entsprechenden Handlungspflichten hinreichend klar erkennbar zu machen. Dies gilt etwa dann, wenn sich diese Maßnahmen unter Berücksichtigung der (Urteils-)Begründung ermitteln lassen (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.11.2020 - 6 C 7.19, juris Rn. 21). Vorliegend ist aber zunächst zu beachten, dass die Beklagte selbst im Falle eines bestehenden Anspruchs auf ein Einschreiten keinen Erfolg schuldet, sondern nur ein pflichtgemäßes Entscheiden über die Ergreifung von Maßnahmen, die Regelungen zum Verbot des Gehwegparkens durchzusetzen. Die geltend gemachte Störung geht weder unmittelbar von ihr aus, noch ist ihr das Verhalten der Verursachenden zuzurechnen. Zugleich kommen für ein Vorgehen – wie auch die Kläger annehmen – eine Vielzahl von Maßnahmen in Betracht.

Ob ergriffene Mittel „geeignet“ im Sinne des Klageantrages sind, müsste nach der inneren Systematik des Klageantrages zu 2. anhand eines Abgleichs mit dem dort genannten Ziel ermittelt werden. Dieses liegt in der Unterbindung des „regelmäßigen“ Gehwegparkens. Ein Rückgriff auf die Definition der aus der Verhältnismäßigkeitsprüfung bekannten Kategorie der Geeignetheit einer Maßnahme scheidet daher aus. Insofern würde es – wie allgemein im Ordnungsrecht – für eine Eignung genügen, dass eine Maßnahme ex-ante betrachtet zur Zielerreichung überhaupt beitragen kann (vgl. Ullrich, in: Möstl/Weiner, BeckOK Pol. u. OrdR. Nds., 25. Ed. 01.11.2022, § 4 NPOG Rn. 25, 29). Dies würde der Verwendung des Kriteriums der Geeignetheit einer Maßnahme im Kontext des Klageantrages nicht gerecht, der ausdrücklich auf eine nachträglich zu erfolgende Wirksamkeitsprüfung abstellt. Dass das Verwaltungsgericht Maßnahmen angesprochen hat, die im

Sinne der Verhältnismäßigkeitsprüfung „geeignet“ wären, gegen die Parksituation vorzugehen, vermag daher die Bestimmtheit des Klageantrages nicht zu belegen.

Da es dem von den Klägern zur Beschreibung des zu unterbindenden Zustandes verwandte Kriterium der „Regelmäßigkeit“ an einer hinreichenden Bestimmtheit fehlt, bleibt zudem auch der zu erreichende Erfolg unklar. Ein einmal im Monat festgestelltes Gehwegparken wäre im Wortsinne ebenso „regelmäßig“ wie ein wöchentliches oder tägliches Gehwegparken. Auch wäre eine Regelmäßigkeit anzunehmen, wenn zwar „nur“ gelegentlich, dafür aber wiederkehrend zu festen Zeiten entsprechend geparkt würde. Die Prüfung, wann eine „Regelmäßigkeit“ erreicht wäre, die der Erreichung des Erfolges entgegensteht und damit die Geeignetheit ergriffener Maßnahmen in Frage stellt, würde im Vollstreckungsverfahren im Ergebnis dazu führen, dass dort erneut der Sachstreit ausgetragen werden müsste, ob ein Einschreiten in der dann konkret eingetretenen Situation verpflichtend ist oder nicht. Es ist auch nicht Aufgabe des Gerichts, dem Erfordernis der Vollstreckungsfähigkeit des Klageantrages derart Rechnung zu tragen, dass es selbst eine Definition des zu erreichenden Erfolges oder der Geeignetheit von Maßnahmen erarbeitet, die dann zudem von dem abweichen könnte, was die Kläger sich hierunter vorgestellt haben mögen. Ebenso wenig ist das Gericht gehalten, anstelle der Kläger – die dies vorliegend ausdrücklich unterlassen haben – in seinem Urteil die in Betracht zu ziehenden Maßnahmen verbindlich und abschließend zu konkretisieren, um so ihrem Antrag eine hinreichende Bestimmtheit zu verschaffen.

**3.** Die Klage ist hingegen zulässig, soweit die Kläger in ihrem Klageantrag zu 3. im Ergebnis eine Neubescheidung ihres Antrages auf behördliches Einschreiten verlangen.

**a)** Da der geltend gemachte Neubescheidungsanspruch ebenso wie der im Antrag zu 2. sowohl auf ein Einschreiten durch Verwaltungsakt als auch auf ein Einschreiten durch Reakkte abzielt, ist eine Kombination aus einer jeweils auf eine Neubescheidung ausgerichteten Verpflichtungs- und allgemeinen Leistungsklage statthaft (vgl. zur Möglichkeit eines Bescheidungsurteils im Rahmen der allgemeinen Leistungsklage BVerwG, Beschl. v. 13.01.2021 - 2 B 21.20, juris Rn. 10; ThürOVG, Urt. v. 10.07.2015 - 3 KO 565/13, juris Rn. 119; Riese, in: Schoch/Schneider, VerwR, 43. EL August 2022, § 113 Rn. 196).

**b)** Die Kläger sind klagebefugt im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO. Dieser ist, soweit die Klage den Erlass von Verwaltungsakten betrifft, unmittelbar und, soweit es eine allgemeine Leistungsklage betrifft, entsprechend anzuwenden (vgl. BVerwG, Urt. v. 05.09.2013 – 7 C 21.12, juris Rn. 18). Wird ein Anspruch auf behördliches Einschreiten gegen Dritte geltend gemacht, darf nicht von vornherein ausgeschlossen sein, dass die als Anspruchsgrundlage

heranziehbarer Eingriffsnorm zumindest auch den individuellen Interessen des Klägers zu dienen bestimmt ist (vgl. Wahl/Schütz, in: Schoch/Schneider, 42. EL, § 42 Abs. 2 VwGO Rn. 53, 71, 89). Es sind keine überspannten Anforderungen zu stellen. Es fehlt nur dann an der Klagebefugnis, wenn offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise subjektive Rechte des Rechtsschutzsuchenden verletzt sein können (vgl. BVerwG, Urt. v. 07.05.1996 - 1 C 10.9, juris Rn. 22; Urt. v. 28.11.2007 - 6 C 42.06, juris Rn. 11). Hängt die Klagebefugnis davon ab, ob eine Vorschrift drittschützende Wirkung hat, reicht es für die Bejahung der Klagebefugnis aus, wenn diese Frage noch nicht abschließend geklärt ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 07.05.1996 - 1 C 10.95, juris Rn. 22).

Es ist jedenfalls möglich, dass die Kläger ein Eingreifen der Straßenverkehrsbehörde gegen die in den streitgegenständlichen Straßen bestehende Praxis des aufgesetzten Gehwegparkens verlangen können. Als grundsätzlich zur Abhilfe geeignete und zumindest auch individualschützende Normen kommen § 45 Abs. 1, Abs. 9 Satz 1 StVO und § 10 Abs. 1 Satz 1 BremPolG, jeweils in Verbindung mit § 12 Abs. 4 und 4a StVO, sowie § 11 BremVwVG i.V.m. § 10 Abs. 1 Satz 1 BremPolG und § 12 Abs. 4 und 4a StVO in Betracht. Nach § 45 Abs. 1 StVO kann die Straßenverkehrsbehörde straßenverkehrsrechtliche Anordnungen treffen, während ihr ein Rückgriff auf die Generalklausel des § 10 Abs. 1 BremPolG die Möglichkeit zum Erlass von (sonstigen) Verwaltungsakten und zur Vornahme von Realakten gewährt (vgl. Worms/Gusy, in: Möstl/Kugelmann, BeckOK Pol.- u. OrdR. NRW, 24. Ed. 15.01.2023, § 8 Rn. 114). Ob daneben § 44 Abs. 1 StVO über die Zuweisung der sachlichen Zuständigkeit hinaus eine spezielle verkehrsrechtliche Generalklausel enthält, kann dahinstehen (vgl. Laub, SVR 2022, 249, 250). Schließlich kann die Straßenverkehrsbehörde auf der Grundlage des § 11 BremVwVG Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung ergreifen. Soweit ein Vorgehen im Rahmen des Rechts der Ordnungswidrigkeiten angedacht werden könnte, scheidet ein Anspruch offensichtlich aus, da die Zuständigkeit für deren Verfolgung bei den Ortspolizeibehörden liegt (§ 26 Abs. 1 StVG i.V.m. § 1 der Verordnung über die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach den § 23, § 24 und § 24a des Straßenverkehrsgesetzes vom 21.07.1980 (Brem.GBl. 1980, S. 229), zuletzt geändert durch Verordnung vom 14.07.2009 (Brem.GBl. S. 281)), während die Kläger ein Einschreiten der Straßenverkehrsbehörde verlangen.

§ 45 Abs. 1 Satz 1 StVO kann Einzelnen einen auf ermessensfehlerfreie Entschließung der Behörde beschränkten Anspruch auf Einschreiten gegen rechtswidriges Verkehrsverhalten Dritter oder verkehrsrechtswidrige Zustände vermitteln, wenn durch dieses Verhalten ihre öffentlich-rechtlich geschützte Interessen beeinflusst werden (stRspr., siehe nur BVerwG, Urt. v. 26.09.2002 - 3 C 9.02, juris Rn. 8 m.w.N.). Als derart geschütztes Interesse



kommt das aus § 12 Abs. 4 und 4a StVO abzuleitende grundsätzliche Verbot des Gehwegparkens in Betracht. Die Frage eines drittschützenden Charakters dieser Vorschrift ist in der höchst- und obergerichtlichen Rechtsprechung noch nicht erörtert worden. Es sind keine Gründe ersichtlich, von vornherein auszuschließen, dass das Verbot des Gehwegparkens nicht jedenfalls auch dazu dient, im subjektiven Interesse des einzelnen Fußgängers und damit auch der Kläger die Nutzbarkeit des Gehwegs sicherzustellen.

§ 10 Abs. 1 Satz 1 BremPolG erlaubt es den Polizeibehörden, zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit notwendige Maßnahmen zu treffen. Diese polizeiliche Generalklausel dient, wie § 45 StVO und andere polizei- und ordnungsrechtliche Ermächtigungen, der Effektivierung der staatlichen Schutzpflichten gegenüber dem Bürger. Ein Drittschutz kann sich aus ihr ergeben, wenn sich die Gefahr für die öffentliche Sicherheit gerade auch dadurch ergibt, dass Individualrechtsgüter gefährdet sind (vgl. Goldhammer, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK PolR. Bay., 20. Ed. 01.10.2022, PAG Art. 5 Rn. 71; So-dan/Ziekow, Grundkurs ÖffR., 5. Auflage 2012, § 71 Rn. 12; vgl. auch Wahl/Schütz, in: Schoch/Schneider, VerwR, 43. EL. August 2022, § 42 Abs. 2 VwGO Rn. 89). Durch das gegen § 12 Abs. 4 und 4a StVO verstoßende Parken wird das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit in Gestalt der Unverletzlichkeit der Rechtsordnung (vgl. § 2 Nr. 2 BremPolG) betroffen. Da dieses Verbot möglicherweise drittschützend ist, kann ein Anspruch jedenfalls auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über ein Einschreiten nicht von vorneherein ausgeschlossen werden.

Aus § 11 BremVwVG kann ein Anspruch auf ein Einschreiten im Wege der Einleitung von Vollstreckungsmaßnahmen (oder zumindest einer ermessensfehlerfreien Entscheidung hierüber) folgen, soweit sich auch aus der einer etwaigen Vollstreckung zugrundeliegenden behördlichen Befugnis eine derartige Pflicht ergibt. § 11 BremVwVG setzt – wie das Verwaltungsvollstreckungsrecht insgesamt – das Verwaltungsverfahren fort und dient dazu, Ansprüche eines Hoheitsträgers durchzusetzen (vgl. Klomfaß, in: App/Wettlaufer/Klomfaß, Praxishandbuch Verwaltungsvollstreckungsrecht, 7. Auflage 2022, Kap. 1 Rn. 1 [S. 3]). Damit dient die Norm in dem Maße (auch) individuellen Interessen, als ein zu vollstreckender Anspruch deren Schutz dient. Ein von drittschützenden Befugnisnormen wie § 10 Abs. 1 Satz 1 BremPolG losgelöster Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung kann sich aus dem Verwaltungsvollstreckungsrecht hingegen nicht ergeben. Ansonsten wären auch Befugnisse, die ausschließlich im öffentlichen Interesse bestehen, deren Durchsetzung aber im Wege der Verwaltungsvollstreckung erfolgt, über den „Umweg“ des Vollstreckungsrechts drittschützend.

Der Einwand der Beklagten, der Klagebefugnis stehe entgegen, dass die an den Grundstücken der Kläger angrenzenden Gehwege frei von aufgesetzt geparkten Fahrzeugen seien, greift nicht durch. Den Klägern geht es um die Nutzbarkeit der Gehwege in den streitgegenständlichen Straßen insgesamt. Dass dies von der möglicherweise individual-schützenden Wirkung der genannten Normen in Verbindung mit § 12 Abs. 4 und 4a StVO umfasst wird, ist nicht von vornherein ausgeschlossen.

c) Ob die Klage als Fall des vorbeugenden Rechtsschutzes anzusehen ist, weil die Kläger mit ihr auch ein Einschreiten gegen erst zukünftig abgestellte Kraftfahrzeuge begehren, erscheint fraglich. Insofern ist zunächst festzustellen, dass sich jede Klage auf behördliches Einschreiten zwingend auf ein zukünftiges Handeln bezieht. Zudem geht es vorliegend nicht um einzelne konkrete Parkvorgänge, sondern um eine sich ständig wiederholende und damit aktualisierende Belastung, die typisch für Fälle ist, in denen ein Betroffener sich gegen das verkehrswidrige Verhalten Dritter wendet (vgl. etwa BayVGH, Urt. v. 28.09.2011 - 11 B 11.910, juris). Ungeachtet dessen liegen die Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines vorbeugenden Rechtsschutzes vor. Ein zu forderndes besonders schützenswertes Interesse an der Gewährung gerichtlichen Rechtsschutzes ergibt sich vorliegend daraus, dass ein Verweis auf nachgängigen Rechtsschutz für die Kläger mit unzumutbaren Nachteilen verbunden wäre (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.09.2008 - 3 C 35.07, juris Rn. 26). Wie das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt hat, ist die Situation dadurch geprägt, dass sich die konkreten Parkverstöße regelmäßig relativ kurzfristig erledigen. Soweit die Beklagte im Berufungsverfahren angeführt hat, die Kläger könnten sich „jederzeit“ an das zuständige Ordnungsamt wenden, verkennt sie, dass dieses in der Vergangenheit ein Einschreiten bereits abgelehnt hat und zudem der Straßenverkehrsbehörde auch andere Möglichkeiten zur Verfügung stehen. Es ist für die Kläger auch nicht zumutbar, anstelle der Behörde eine entsprechende Überwachungstätigkeit, Autokennzeichen zu notieren und dann die Verstöße zur Anzeige zu bringen (vgl. auch BayVGH, Urt. v. 28.09.2011 - 11 B 11.910, juris Rn. 35).

II. Die Kläger haben zwar einen Anspruch auf eine (erneute) ermessensfehlerfreie Entscheidung über ihre Anträge auf ein Einschreiten durch die Straßenverkehrsbehörde (1.). Eine Reduzierung des Entschließungsermessens der Beklagten auf Null besteht aber jedenfalls derzeit nicht (2.).

1. Der Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über das Ergreifen von Maßnahmen gegen das aufgesetzte Gehwegparken in den streitgegenständlichen Straßen ergibt sich aus § 45 Abs. 1 StVO, § 10 Abs. 1 BremPolG, jeweils in Verbindung mit § 12

Abs. 4 und 4a StVO sowie § 11 Abs. 2 BremVwVG in Verbindung mit § 10 Abs. 1 BremPolG und § 12 Abs. 4 und 4a StVO.

Das Amt für Straßen und Verkehr ist für Maßnahmen auf Grundlage der genannten Normen zuständig, soweit es um die Herbeiführung der Straßenverkehrs-Ordnung entsprechender Zustände geht (a)). Ihre materiellen Tatbestandsvoraussetzungen liegen vor, soweit sich dies in einem Verfahren gerichtet auf eine erneute Entscheidung über ein Begehren auf behördliches Einschreiten erlassen lässt (b)). Die Befugnisse dienen zudem in der vorliegenden Konstellation jedenfalls auch rechtlich geschützten Interessen der Kläger (c)). Die Straßenverkehrsbehörde muss daher ermessensfehlerfrei über ein Einschreiten gegen das Gehwegparken in den Wohnstraßen der Kläger entscheiden. Daran fehlt es bisher (d)).

**a)** Die sachliche Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörde für ein ordnungsbehördliches Einschreiten nach § 45 Abs. 1 StVO und § 10 Abs. 1 BremPolG wegen eines Verstoßes gegen das Verbot des Gehwegparkens folgt aus § 44 Abs. 1 StVO. Danach ist sie für die Ausführung der Straßenverkehrs-Ordnung zuständig, soweit nichts Anderes bestimmt ist. Die allgemeine Zuständigkeit, Maßnahmen zur Einhaltung der Verhaltensvorschriften der StVO zu treffen betrifft auch die Durchsetzung allgemeiner Verkehrsregeln, wie des § 12 StVO mit seinen Halte- und Parkverboten (Laub, SVR 2022, 249, 250). Ein Handeln zur Ausführung der Verordnung im Sinne des § 44 Abs. 1 Satz 1 StVO liegt auch vor, wenn sich zwar das durchzusetzende Ver- oder Gebot aus der StVO ergibt, nicht aber die für ein behördliches Einschreiten erforderliche Ermächtigungsgrundlage. Insofern ist es unerheblich, ob die Straßenverkehrsbehörde zur Umsetzung des von den Klägern begehrten Einschreitens auf § 45 Abs. 1 StVO zurückgreift oder auf die polizeiliche Generalklausel des § 10 Abs. 1 Satz 1 BremPolG (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.10.2015 - 3 C 15.14, LS, juris Rn. 24; VG Karlsruhe, Urt. 17.12.2018 - 1 K 4344/17, juris Rn. 49; siehe auch Laub, SVR 2022, 249, 250). Entscheidend ist, dass es in der Sache darum geht, Pflichten aus der StVO zur Geltung zu verhelfen.

Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 BremVwVG ist die Straßenverkehrsbehörde zudem sachlich zuständig, soweit ein verwaltungsvollstreckungsrechtliches Vorgehen gegen das aufgesetzte Gehwegparken in Betracht kommt. Demnach wird ein Verwaltungsakt von der Behörde vollzogen, die ihn erlassen hat. Auf diesem Wege könnte die Straßenverkehrsbehörde nicht nur z.B. im Rahmen eines Einschreitens gegen das Gehwegparken tatsächlich Wegfahranordnungen durchsetzen. Sie kann zudem Verwaltungszwang auch ohne vorausgehenden Verwaltungsakt unter Rückgriff auf § 11 Abs. 2 Satz 1 BremVwVG anwenden. Zuständige Vollstreckungsbehörde ist sie auch dann, da es insofern auf die Zuständigkeit der

Behörde ankommt, welche eine entsprechend durchzusetzende (fiktive) Grundverfügung erlassen hätte (vgl. Lemke, in: Fehling/Kastner/Störmer, VerwR, 5. Auflage 2021, VwVG § 7 Rn. 1; Deusch/Burr, in: Bader/Ronellenfisch, BeckOK VwVfG, 58. Ed. 01.04.2022, VwVG § 6 Rn. 24).

**b)** Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 1 i.V.m. Abs. 9 Satz 1 StVO (aa), des § 10 Abs. 1 BremPolG (bb)) und des § 11 Abs. 2 BremVwVG (cc)) liegen auch in materiel-ler Hinsicht vor, soweit dies in einem auf ein Einschreiten gerichteten Verfahren relevant ist.

**aa)** Die Voraussetzungen für die Anordnung nach § 45 Abs. 1 i.V.m. Abs. 9 Satz 1 StVO liegen vor. Es besteht sowohl eine konkrete Gefahr für die dortigen Schutzgüter ((1)) als auch eine zwingende Erforderlichkeit der Maßnahme ((2)). Einem Anspruch steht es auch nicht entgegen, dass ein Einschreiten auf dieser Grundlage von vorneherein unter Verhält-nismäßigkeitsgesichtspunkten ausscheiden müsste ((3)).

**(1)** Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten. Notwendig ist eine konkrete Gefahr für das ge-schützte Gut. Für deren Annahme genügt es, dass die konkrete Situation an einer be-stimmten Stelle oder auf einer bestimmten Strecke einer Straße die Befürchtung nahelegt, es könnten irgendwann in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Beeinträchtigungen eintreten (vgl. BVerwG, Beschl. v. 12.09.1995 - 11 B 23.95, juris Rn. 5, Urt. v. 13.12.1979 - 7 C 46.78, juris Rn. 18). Mit dem Schutzgut der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs verwendet § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO die Ermächtigung des herkömmlichen allgemeinen Polizeirechts, aus dem das Straßenverkehrsrecht hervorgegangen ist. Inso-fern ist zur Auslegung des Begriffs der „Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ auf den Inhalt des dort üblichen Schutzguts der öffentlichen Sicherheit zurückzugreifen (vgl. BVerwG, Urt. v. 13.12.1979 - 7 C 46.78, juris Rn. 22). Das Schutzgut der öffentlichen Si-cherheit umfasst insbesondere die Unverletzlichkeit der Normen der Rechtsordnung (siehe nur Graulich, in: Lisken/Denninger, Hdb. d. PolR., 7. Auflage 2021, Abschnitt E Rn. 89 so-wie § 2 Nr. 2 BremPolG). Insofern besteht eine Überschneidung zwischen § 45 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 5 StVO, nach der Maßnahmen nach Satz 1 auch zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit möglich sind. Eine „Dopplung“ der Eingriffsbefugnisse wird dadurch nicht bewirkt, weil Satz 2 Nr. 5 nur für Einschränkungen des Verkehrs zur Anwendung kommt, die nicht dem Verkehr selbst, sondern anderen Rechtsgütern und rechtlich ge-schützten Interessen zugutekommen (ebenso Will, in: Dötsch/Koehl/Krenberger/Türpe,

BeckOK StVR, 18. Ed. 15.01.2023 § 45 Rn. 94; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 26.09.2002 - 3 C 9.02, juris Rn. 11).

Das aufgesetzte Parken in den streitgegenständlichen Straßen verstößt gegen das aus § 12 Abs. 4 und 4a StVO abzuleitende Verbot, Gehwege ohne spezielle Erlaubnis zum Abstellen von Kraftfahrzeugen zu nutzen. Nach § 12 Abs. 4 Satz 1 StVO ist zum Parken der rechte Seitenstreifen zu benutzen, wenn ein solcher vorhanden und ausreichend befestigt ist, sonst ist an den rechten Fahrbahnrand heranzufahren. Hieraus folgt, dass auf Gehwegen nicht geparkt werden darf, soweit nicht im Einzelfall durch Zeichen 315 (§ 42 Abs. 4 StVO) oder Bodenmarkierung (§ 41 Abs. 3 Nr. 7 StVO) das Parken gestattet worden ist oder ein besonderer Rechtfertigungsgrund vorliegt (vgl. Schubert, in: MüKo StVR, 1. Auflage 2016, StVO § 12 Rn. 97 ff.; Heß, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, StVR, 27. Auflage 2022, § 12 Rn. 57). Gegenteilige Ansichten finden im geltenden Recht keine Stütze (BayObLG, Beschl. v. 30.01.1975 - 1 Ob OWi 2/75, BayObLGS1975, 10, 11). Es besteht zudem die konkrete Gefahr, dass derartige Verstöße sich auch in der Zukunft fortsetzen werden. Angesichts der Dauerhaftigkeit der Parksituation ist damit zu rechnen, dass ohne ein Einschreiten der Beklagten in den betroffenen Straßen weiterhin flächendeckend verbotswidrig auf den Gehwegen geparkt wird.

**(2)** Der Anordnung verkehrsregelnder Maßnahmen stünden die Anforderung des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO nicht entgegen. Danach sind Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur dort anzuordnen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist. Die zuständigen Behörden sollen bei der Anordnung von Verkehrszeichen restriktiv verfahren und stets nach pflichtgemäßem Ermessen prüfen, ob die vorgesehene Regelung durch Verkehrszeichen deshalb zwingend erforderlich ist, weil die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der Verordnung für einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf nicht ausreichen (BR-Drs. 374/97, 8). Dabei scheidet mangels Erforderlichkeit im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO die Anordnung nur dort aus, wo die damit bezweckten Wirkungen aufgrund der allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der Verordnung ohnehin erreicht werden (BVerwG, Beschl. v. 01.09.2017 - 3 B 50.16 -, juris Rn. 6 f.; BayVGH, Beschl. v. 05.10.2022 - 11 ZB 22.157, juris Rn. 12). Dementsprechend können auch Verkehrszeichen, die gesetzliche Regelungen lediglich wiedergeben, zwingend erforderlich sein, wenn die Regelungen nicht hinreichend erkennbar sind oder nicht hinreichend beachtet werden (vgl. BVerwG, Urt. v. 24.01.2019 - 3 C 7.17, juris Rn. 14; BayVGH, Urt. v. 28.09.2011 - 11 B 11.910, juris Rn. 32 zu § 45 Abs. 9 StVO a.F.). Die erhöhten Anforderungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO kommen nicht zur Anwendung. Sie gelten

nicht für Beschränkungen und Verbote, die den ruhenden Verkehr betreffen (BayVGh, Beschl. v. 19.04.2021 - 11 ZB 21.388, juris Rn. 11; Will, in: BeckOK StVR, 13. Ed. 15.10.2021, StVO § 45 Rn. 384 ff., a.A. VG Stade, Urt. v. 04.06.2014 - 1 A 2664/12, juris Rn. 24).

Das allgemeine Verbot des Parkens auf Gehwegen wird in den streitgegenständlichen Straßen offensichtlich nicht beachtet. Vor diesem Hintergrund stünde einer mit der entsprechenden Zielsetzung erfolgenden Anordnung von Verkehrszeichen im Sinne des § 39 StVO nichts entgegen.

**(3)** Im Rahmen der Prüfung eines Anspruchs auf ein behördliches Einschreiten genügt es grundsätzlich, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen einer Eingriffsermächtigung, die im konkreten Fall individualschützend ist, vorliegen. Ist ein Einschreiten von dieser Warte aus an sich möglich und verbleibt jedenfalls ein Auswahlermessen hinsichtlich der dafür in Betracht kommenden Mittel, kommt es darüber hinaus nicht mehr darauf an, welche davon im Einzelnen innerhalb der gesetzlichen Grenzen des Ermessens liegen, was insbesondere die Frage der Verhältnismäßigkeit einer konkreten Maßnahme umfasst. Dies zu beurteilen ist, wie die Prüfung der Zweckmäßigkeit der Maßnahme, zunächst Aufgabe der Behörde im Rahmen ihrer Entscheidung über das Einschreiten.

Vorliegend ist auch nicht ersichtlich, dass im konkreten Fall auf der Grundlage des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO durch die Straßenverkehrsbehörde keine verhältnismäßigen Anordnungen ergehen könnten. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss auch beim Erlass straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen entsprochen werden. So ist die Anordnung eines bestimmten Verkehrszeichens dann nicht gerechtfertigt, wenn die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs durch weniger weitgehende Anordnungen gewährleistet werden kann. Unter mehreren gleichwirksamen Anordnungen ist nach pflichtgemäßem Ermessen auszuwählen, welche Anordnungen, sei es allein oder sei es in Verbindung mit mehreren, erlassen werden sollen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 07.01.1974 - VII B 32.73, BeckRS 1974, 30429718). Dass dem nicht durch eine entsprechende Auswahl der zur Verfügung stehenden Regelungsmöglichkeiten entsprochen werden könnte, ist nicht ersichtlich.

In Betracht käme insofern jedenfalls die Einrichtung eines einseitigen Halteverbots (Zeichen 283 oder 286). Zwar würde damit – isoliert betrachtet – über das Verbot des Parkens auf dem Gehweg hinausgegangen, soweit das Parken auf der Fahrbahn mitbetroffen wäre. Anders als in Fällen, in denen auf den „überschießenden Inhalt“ einer bestimmten Anordnung durch die Wahl einer anderen verzichtet werden könnte und dieser Inhalt zudem dazu führen würde, dass ein straßenverkehrsrechtlich grundsätzlich erlaubtes Verhalten als Nebeneffekt ebenfalls verboten würde (vgl. zu einer solchen Konstellation BayVGh, Urt. v.

28.09.2011 - 11 B 11.910, juris Rn. 26 f.), könnte die Anordnung vorliegend dennoch verhältnismäßig ergehen. Von der grundsätzlichen Eignung einer einseitigen Parkeinschränkung ist jedenfalls derzeit auszugehen. Diese ist schon dann gegeben, wenn eine Maßnahme den Erfolg überhaupt zu erreichen vermag (Maurer/Waldhoff, Allg. VerwR, 20. Auflage 2020, § 10 Rn. 51). In Bezug auf das aufgesetzte Parken auf der Fahrbahnseite, für die ein Park- bzw. Halteverbot angeordnet würde, kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass sich die Verkehrsteilnehmer an dieses halten, womit auch das aufgesetzte Parken insofern (mit-)unterbunden wäre. In Bezug auf die jeweils gegenüberliegende Straßenseite folgt die Geeignetheit daraus, dass das aufgesetzte Parken in den streitgegenständlichen Straßen offensichtlich vor dem Hintergrund erfolgt, dass bei beidseitiger Beparkung nur so eine in der Wahrnehmung der Parkenden ausreichende Restfahrbahnbreite in der Fahrbahnmitte verbleibt. Würde, entsprechend einer etwaigen Anordnung, nur einseitig geparkt, entfielen die Notwendigkeit, aus diesem Grund einen Teil des Gehweges zum Parken zu nutzen. Dass sich evtl. nicht alle Verkehrsteilnehmer durch die Anordnung eines Halteverbots davon abhalten lassen werden, dieses und (gegebenenfalls in der Folge) auch das Verbot des Gehwegparkens zu missachten, vermag vorliegend die grundsätzliche Eignung der Maßnahme nicht in Frage zu stellen. Mangels entgegenstehender Anhaltspunkte ist von einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit auszugehen, dass ein entsprechendes Parkverbot beachtet wird und dadurch die Gehwege von Kraftfahrzeugen insgesamt freigehalten werden (vgl. BayVGh, Urt. 28.09.2011 - 11 B 11.910, juris Rn. 38).

Die Maßnahme wäre auch erforderlich. Es sind keine mildereren Anordnungsmöglichkeiten zur Freihaltung der Gehwege ersichtlich, welche im Ergebnis nicht den Effekt eines einseitigen Halteverbots hätten. Die Fahrbahnbreiten betragen in streitgegenständlichen Straßen lediglich zwischen 5,00 und 5,50 m. Sie sind damit derart schmal, dass ohne Inanspruchnahme des Gehweges nicht gleichzeitig am linken und rechten Fahrbahnrand geparkt werden kann, ohne die mindestens notwendige Durchfahrtsbreite von 3,05 m (vgl. VG Leipzig, Urt. v. 05.10.2020 - 1 K 525/20, juris Rn. 24 m.w.N.; VG Bremen, Urt. v. 21.11.2019 - 5 K 1199/18, juris Rn. 25 m.w.N.) zu unterschreiten. Jede Regelung, die das bisher nicht legalisierte aufgesetzte Parken auf einer Straßenseite erfolgreich unterbinden würde, würde zugleich dazu führen, dass eine enge Straßenstelle im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 1 StVO entstünde. Damit wäre das Halten am gegenüberliegenden Fahrbahnrand gesetzlich verboten. Daran, dass eine solche Anordnung mit dem Ziel, die gesetzlich vorgesehene Lage herbeizuführen, verhältnismäßig im engeren Sinne wäre, bestehen keine Zweifel. Insbesondere steht dem kein schützenswertes Interesse der regelwidrig beidseitig parkenden Verkehrsteilnehmer auf eine Erhaltung dieser Situation entgegen.

**bb)** Die Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 Satz 1 BremPolG liegen ebenfalls vor. Das aufgesetzte Gehwegparken stellt eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar, die nach § 2 Nr. 2 BremPolG ausdrücklich die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung umfasst. Die Verletzung des sich aus der Straßenverkehrs-Ordnung ergebenden Verbots begründet zugleich einen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinne (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.10.2015 - 3 C 15.14, juris Rn. 16). Es liegt auch eine Gefahr im Sinne des § 10 Abs. 1 i.V.m. § 2 Nr. 3 BremPolG vor. Nach § 2 Nr. 3a BremPolG ist eine Gefahr eine Sachlage, bei der im einzelnen Falle die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit eintreten wird, da bereits eine Störung eingetreten ist. Vorliegend ist angesichts der unbestrittenen Dauerhaftigkeit der Parksituation mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, dass in den streitgegenständlichen Straßen auch in der Zukunft flächendeckend verbotswidrig auf den Gehwegen geparkt werden wird (vgl. auch oben).

Es sind zudem Maßnahmen denkbar, die gestützt auf diese Norm in verhältnismäßiger Weise vorgenommen werden könnten. Insbesondere könnte die Straßenverkehrsbehörde zur Durchsetzung des gesetzlichen Parkverbots Wegfahrgebote erlassen, deren Verhältnismäßigkeit keinen Bedenken ausgesetzt wäre. Sie würde lediglich durch Verwaltungsakt eine Verhaltenspflicht begründen, die zur Wiederherstellung der gesetzlich vorgesehenen Lage führen würde. Praktische Probleme, die sich zum einen daraus ergeben, dass die Straßenverkehrsbehörde bisher keinen Außendienst unterhält und es zum anderen einer Bekanntgabe an den Pflichtigen bedarf, stehen der grundsätzlichen Möglichkeit eines Einschreitens auf der Grundlage der polizeilichen Generalklausel nicht entgegen.

**cc)** Grundsätzlich liegen auch die Voraussetzungen für die Durchführung von Abschleppmaßnahmen vor, die ihre Grundlage in § 11 Abs. 2 BremVwVG fänden, da es für ein gestrecktes Verwaltungsvollstreckungsverfahren nach § 11 Abs. 1 BremVwVG in der Regel an einem vollstreckungsfähigen Verwaltungsakt und einer schriftlichen Androhung fehlen dürfte. Es bestehen nach der Rechtsprechung des Senats keine grundsätzlichen Bedenken, im Hinblick auf die Zulässigkeit des Abschleppvorgangs auf den sogenannten Sofortvollzug nach § 11 Abs. 2 BremVwVG zurückzugreifen. Dies entspricht ohnehin der Situation bei Verkehrsverstößen, die auf einem unmittelbaren Verstoß gegen eine Vorschrift der StVO beruhen, wie dem vorliegenden verbotswidrigen Gehwegparken (vgl. OVG Bremen, Urt. v. 15.04.2014 - 1 A 104/12, juris Rn. 20 ff.).

Es ist nicht ersichtlich, dass die Anwendung des Zwangsmittels nicht in verhältnismäßiger Weise erfolgen könnte. Dabei ist unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten im Falle der Behinderung von anderen Verkehrsteilnehmern ein Abschleppen regelmäßig geboten (vgl.



BVerwG, Beschl. v. 18.02.2002 - 3 B 149.01, juris Rn. 4). Insofern kommt es nicht auf eine konkrete Beeinträchtigung anderer Verkehrsteilnehmer an, sondern das Verhalten des Störers muss lediglich geeignet sein, zu Behinderungen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu führen (vgl. VGH BW, Urt. v. 07.02.2003 - 1 S 1248/02, juris Rn. 21). Eine derartige Behinderung ist bereits gegeben, wenn Verkehrsflächen in ihrer Funktion beeinträchtigt sind. Insgesamt dürfen die Nachteile, die mit einer Abschleppmaßnahme für den Betroffenen verbunden sind, nicht außer Verhältnis zur bezweckten Behebung der Verkehrsstörung stehen. Hierzu bedarf es einer Abwägung (OVG NRW, Beschl. v. 20.12.2012 - 5 A 2802/11, juris Rn. 3).

Vorliegend ist in allen streitgegenständlichen Straßen angesichts der verbleibenden Restgehwegbreiten von einer erheblichen Funktionsbeeinträchtigung auszugehen (vgl. unten). Zudem können, auch wenn dies allein eine Abschleppmaßnahme nicht rechtfertigen könnte, ergänzend die Vorbildwirkung des fehlerhaften Verhaltens sowie der Gesichtspunkt der Prävention vor künftigen Verstößen bzw. der Herbeiführung verkehrsgemäßer Zustände herangezogen werden (vgl. BVerwG, Beschl. v. 18.02.2002 - 3 B 149.01, juris Rn. 4). Insofern ist nicht ersichtlich, dass ein entsprechendes Vorgehen bei Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit von vorneherein ausscheiden würde.

**c)** Die genannten Vorschriften begründen in Verbindung mit dem gesetzlichen Verbot des Gehwegparkens einen individuellen Anspruch auf behördliches Einschreiten, soweit die Nutzbarkeit der Gehwege in den streitgegenständlichen Wohnstraßen dadurch in unzumutbarer Weise beeinträchtigt wird.

**aa)** Ob und wie die Straßenverkehrsbehörde von den dargestellten rechtlichen Möglichkeiten des Einschreitens Gebrauch macht, liegt grundsätzlich in ihrem Ermessen. Ein Anspruch der Kläger auf fehlerfreie Ermessensausübung besteht nur, soweit die Befugnisse zumindest auch deren individuellen Interessen zu dienen bestimmt sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 26.02.1993 - 8 C 20.92, juris Rn. 13; Detterbeck, Allg. VerwR, 17. Auflage 2019, Rn. 392). Nach der Schutznormtheorie vermittelt eine Rechtsnorm Drittschutz, wenn sie objektiv-rechtlichen Schutz enthält und in qualifizierter Weise auf schutzwürdige Interessen eines erkennbar abgegrenzten Kreises Dritter Rücksicht zu nehmen ist (BVerwG, Urt. v. 25.02.1977 - IV C 22.75, juris Rn. 25; Urt. v. 06.10.1989 - 4 C 14.87, juris Rn. 14). Ein solcher Drittschutz kann sich aus öffentlich-rechtlich geschützten Individualinteressen als Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung des Verkehrs ergeben oder aus einer Verbotsnorm, die Drittschutz vermittelt. Insofern bezwecken die genannten Eingriffsbefugnisse in dem Umfang (auch) den Schutz individueller Interessen, wie ihre Schutzgüter individualisiert sind und Gefahren für Rechte und Rechtsgüter einzelner umfassen (vgl.

Wahl/Schütz, in: Schoch/Schneider, 41. EL Juli 2021, VwGO § 42 Abs. 2 Rn. 89; speziell zu § 45 Abs. 1 siehe BVerwG, Beschl. 02.08.1989 - 7 B 62/89, juris Rn. 2 und Urt. v. 04.06.1986 - 7 C 76.84, juris Rn. 10; zur polizeilichen Generalklausel Goldhammer, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK PolR. Bay., 20. Ed. 01.10.2022, PAG Art. 5 Rn. 71 und So-dan/Ziekow, Grundkurs ÖffR, 5. Auflage 2012, § 71 Rn. 12). Es gehört dann zum Entscheidungsprogramm der Behörde, diese rechtlich geschützten Interessen bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen (vgl. BVerfG, Urt. v. 18.07.2005 - 2 BvR 2236/04, juris Rn. 106). Dies gilt auch für die Befugnis des § 11 Abs. 2 BremVwVG, soweit auf diese in Verbindung mit § 10 Abs. 1 Satz 1 BremPolG zurückgegriffen werden könnte (vgl. oben).

Einen individuellen Anspruch auf behördliches Einschreiten vermitteln Vorschriften des öffentlichen Rechts, die zumindest auch der Rücksichtnahme auf individuelle Interessen oder deren Ausgleich untereinander dienen. Es bedarf jeweils der Klärung, ob sie ausschließlich objektiv-rechtlichen Charakter haben oder (auch) dem Schutz individueller Interessen dienen und damit eine Rücksichtnahme auf Interessen Dritter gebieten. In der Regel lässt sich dies – da der Normgeber nur in Ausnahmefällen derartige Rechte ausdrücklich statuiert – erst durch eine Auslegung der Norm nach ihrem Sinn und Zweck ermitteln. Ob in der zu prüfenden Bestimmung ausdrücklich ein fest „abgrenzbarer Kreis der Betroffenen“ benannt wird, ist daher nicht entscheidend. Es kommt vielmehr darauf an, ob sich aus individualisierenden Tatbestandsmerkmalen ein Personenkreis entnehmen lässt, der sich von der Allgemeinheit unterscheidet (vgl. BVerwG, Urt. v. 19.09.1986 - 4 C 8.84, juris Rn. 11 f.; Urt. v. 28.11.2007 - 6 C 42/06, juris Rn. 11; s.a. BVerwG, Urt. v. 19.09.1986 - 4 C 8.84, juris Rn. 12; R. P. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 28. Auflage 2022, § 42 Rn. 84).

**bb)** Im Bereich des Straßenverkehrsrechts ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Normen auf den Schutz der Allgemeinheit und nicht auf die Wahrung der Interessen Einzelner gerichtet sind. Der Einzelne kann jedoch auf dieser Grundlage einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über ein verkehrsregelndes Einschreiten der Behörde haben, wenn die Verletzung seiner öffentlich-rechtlich geschützten Individualinteressen, insbesondere seiner Gesundheit und seines Eigentums in Betracht kommt (vgl. BVerwG, Beschl. 02.08.1989 - 7 B 62/89, juris Rn. 2). Solche Individualinteressen sind von der Rechtsprechung etwa bei der Einrichtung einer Bedarfsampel zum Zwecke des sicheren Viehtriebs (BVerwG, Beschl. v. 03.07.1986 - 7 B 141.85, juris), zum Schutz der Straßenanwohner vor Verkehrslärm (BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 - 7 C 76.84 juris), bei Behinderung der Garagenbenutzung durch parkende Autos (BVerwG, Urt. v. 22.01.1971 - VII C 48.69, juris) oder bei Maßnahmen vor dem Haus eines Rollstuhlfahrers (OVG Saarland, Beschl. v. 25.01.2002 - 9 Q 49/01, juris Rn. 6 ff.) anerkannt worden.

Ein Rückgriff auf das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 GG als zu schützendes Recht scheidet vorliegend allerdings aus, da dessen Beeinträchtigung nicht ersichtlich ist. Nach dem unstreitigen Vortrag beider Beteiligten sind die Gehwege in den betroffenen Straßen durchaus noch nutzbar und nicht etwa regelmäßig über die gesamte Gehwegbreite mit Kraftfahrzeugen verstellt. Die von den Klägern vorgelegten Bilder zeigen, dass jedenfalls regelmäßig ein Freiraum verbleibt, der es dem einzelnen Fußgänger ermöglicht, den Gehweg zu nutzen. Eine Gefährdung der Schutzgüter des Art. 2 Abs. 2 GG durch eine Notwendigkeit für die Kläger, auf die Straße zu treten, ist vor diesem Hintergrund nicht festzustellen.

Das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit umfasst jedoch nicht nur die Grundrechte wie körperliche Unversehrtheit und Eigentum. Vielmehr gehört dazu auch im Vorfeld der Grundrechte der Schutz vor Einwirkungen des Straßenverkehrs, die das nach allgemeiner Anschauung zumutbare Maß übersteigen. Soweit Normen des Straßenverkehrsrechts gegen derartige grundrechtsgefährdende oder billigerweise nicht mehr zuzumutende Verkehrseinwirkungen schützen wollen und die Kläger als Straßenanlieger diesen Schutz geltend machen, kann ein öffentlich-rechtlicher Individualanspruch gegeben sein (vgl. BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 - 7 C 76.84, juris Rn. 10 zu § 45 StVO). Von Bedeutung für die Bewertung der Zumutbarkeit ist dabei auch, ob der die Beeinträchtigung auslösende Verkehr die betroffenen Straßen funktionsgerecht oder funktionswidrig in Anspruch nimmt (OVG NRW, Beschl. v. 28.03.2018 - 8 A 1247/16, juris Rn. 42).

**cc)** § 12 Abs. 4 und 4a StVO zielen auch auf einen Schutz der Kläger vor unzumutbaren Verkehrseinwirkungen durch das verbotswidrige Parken auf den streitgegenständlichen Gehwegen.

**(1)** Wie die übrigen Regelungen zum Halten und Parken in § 12 StVO bezwecken die Parkvorschriften in § 12 Abs. 4 und 4a StVO primär die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und dienen damit grundsätzlich dem Interesse der Allgemeinheit. Daraus, dass sie der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs dienen (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.05.1992 - 3 C 3.90, juris Rn. 1), folgt indes nicht, dass ausschließlich die Allgemeinheit geschützt werden soll. Dem allgemeinen Verkehrsinteresse an einer sicheren und leichten Fortbewegung aller Verkehrsteilnehmer wird durch die grundsätzliche Trennung von Fußverkehr und fließendem Fahrzeugverkehr nach § 2 Abs. 1, § 25 StVO entsprochen. Dagegen dient das Verbot des Gehwegparkens gemäß § 12 Abs. 4 und 4a StVO erkennbar den Interessen der Gehwegbenutzer (vgl. Bachmor/Quarch, in: Haus/Krumm/Quarch, Gesamtes Verkehrsrecht, 3. Auflage 2021, § 12 StVO Rn. 11). Durch dieses Verbot sollen die Interessen unterschiedlicher Gruppen von Verkehrsteilnehmern zugunsten der Gehwegnutzer zu einem

Ausgleich gebracht werden. Dementsprechend wird in der zivilgerichtlichen Rechtsprechung § 12 Abs. 4 und 4a StVO dahingehend verstanden, dass das Verbot des Gehwegparkens allein dem Schutz der Benutzer der Gehwege dient (siehe OLG Karlsruhe, Urt. v. 18.05.2012 - 9 U 128/11, juris Rn. 26; König, in: Hentschel/König/Dauer, StVR, 45. Auflage 2020, § 12 StVO, Rn. 55). Es geht nicht um die Interessen der Allgemeinheit an der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs, sondern um die Durchsetzung der Interessen bestimmter Verkehrsteilnehmer, deren Berechtigung die Straßenverkehrs-Ordnung als schutzwürdig anerkennt (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.01.1971 - VII C 48.69, juris Rn. 15 f.).

Der Annahme einer – auch – individualschützenden Funktion des Verbots des Gehwegparkens steht nicht entgegen, dass nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts ein gewerbetreibender Straßenanlieger keinen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über einen Antrag auf die Zulassung des Gehwegparkens hat (BVerwG, Beschl. v. 13.06.1980 - VII C 32.77, juris). Vorliegend geht es nicht um die Einräumung einer Rechtsposition, die die Straßenverkehrsordnung grundsätzlich nicht vorgesehen hat. Es geht bei dem Schutz vor dem unerlaubten Parken auf Gehwegen vielmehr um die Durchsetzung einer bestehenden, auch Rechte Dritter schützenden Verbotsnorm. Die Kläger begehren – im Unterschied zur Fallkonstellation des Bundesverwaltungsgerichts – keine Ausnahme von der Verordnung, sondern vielmehr deren Beachtung.

Der individualschützende Gehalt des Verbots des Gehwegparkens ist jedoch auf den Schutz vor unzumutbaren Beeinträchtigungen beschränkt. Die Auslegung des dem zugrundeliegenden Regelungsgefüges führt zu dem Ergebnis, dass Drittschutz nur zu gewähren ist, wenn eine bestimmte Schwelle der Beeinträchtigungen erreicht wird. Es bedarf qualifizierter Verstöße, die zu unzumutbaren Beeinträchtigungen führen (vgl. BVerwG, Urt. v. 19.09.1986 - 4 C 8.84, juris Rn. 13). Ungeachtet seines objektiv-rechtlichen Geltungsanspruchs besteht Drittschutz daher nur insoweit, als die Belange der Betroffenen in einer qualifizierten und individualisierten Weise betroffen sind. Wann das der Fall ist, ist nach den Umständen des Einzelfalls zu entscheiden (vgl. zum Wasserrecht BVerwG, Urt. v. 15.06.1987 - 4 C 56.83, juris Rn. 14).

Die in der StVO enthaltenen Regelungen sollen im Grundsatz einem allgemeinen Interesse an der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs dienen. Auch wenn das Verbot des Gehwegparkens nur einen Teil der Verkehrsteilnehmer schützt, handelt es sich dennoch um einen großen Personenkreis. Weiterhin obliegt die Durchsetzung der Regelungen der Straßenverkehrs-Ordnung grundsätzlich den zuständigen Behörden und ist nicht dem Einzelnen anheimgestellt. Vor diesem Hintergrund kann die individualschützende Funktion des

§ 12 Abs. 4 und 4a StVO nicht so verstanden werden, dass sie jenseits einer unzumutbaren Schwere der Beeinträchtigung gegeben wäre. Wie im Falle des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO, welcher der Wohnbevölkerung grundsätzlich individuellen Schutz vor Lärm und Abgasen vermittelt, genügen bloße Belästigungen nicht. Vielmehr bedarf es auch hier einer Beeinträchtigung, die das nach allgemeiner Anschauung zumutbare Maß übersteigt (vgl. zu § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 - 7 C 76.84, juris Rn. 10). Auf die vorliegende Konstellation des verbotswidrigen Gehwegparkens bezogen, ist diese Schwelle erreicht, wenn flächendeckend und dauerhaft eine für den Betroffenen unzumutbare Funktionsbeeinträchtigung des Gehweges eintritt.

**(2)** Eine unzumutbare Funktionsbeeinträchtigung des Gehweges liegt nicht bereits dann vor, wenn überhaupt verbotswidrig auf dem Gehweg geparkt wird. Sie tritt aber auch nicht erst dann ein, wenn eine Benutzung des Gehweges durch Fußgänger wegen der Geringfügigkeit der verbleibenden Gehwegbreite nicht mehr möglich ist.

In den aktuellen technischen Regelwerken werden Gehwegbreiten empfohlen, die in ihrer Gesamtbreite vor allem auch der Barrierefreiheit hinreichend Rechnung tragen (vgl. Höltig, NZV 2022, 220, 223). So nimmt etwa die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen in ihren „Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (RASt 06)“ an, dass eine Person mit Rollstuhl einen Breitenbedarf von 1,10 m und eine Person mit Kinderwagen einen Breitenbedarf von 1,00 m hat (ebd., S. 19). In den „Empfehlungen für Fußverkehrsanlagen (EFA)“, Ausgabe 2002, wird für einen Fußgänger eine nur für das Gehen benötigte Breite von 80 cm angenommen. Hierzu sind zur Ermittlung der notwendigen Gehwegbreite noch Abstände von je 20 cm zu Hauswänden und für Begegnungsverkehr sowie ein Sicherheitsabstand von mindestens 30 cm zur Fahrbahn zu rechnen (ebd. S. 16). Auch wenn diese Regelwerke nicht auf die Verhältnisse in Straßen übertragen werden können, bei deren Errichtung solche Vorgaben noch nicht gegolten haben und deren Gehwege in ihrer gesamten Breite deutlich dahinter zurückbleiben, stellen sie doch Orientierungswerte dar.

Auch in der Rechtsprechung zur Verhältnismäßigkeit des Abschleppens von verbotswidrig auf dem Gehweg geparkten Fahrzeugen wird davon ausgegangen, dass die Funktion eines Gehwegs nicht erst dann beeinträchtigt ist, wenn Fußgänger nicht mehr oder nur mit Mühe an parkenden Fahrzeugen vorbeikommen oder ein Fußgängergegenverkehr erschwert wird (vgl. OVG MV, Beschl. v. 06.03.2015 - 3 L 201/11, LS 1, juris). Es genügt nicht, wenn nur ein schmaler Engpass verbleibt, den Rollstuhlfahrer und Personen mit Rollator oder Kinderwagen „mit Mühe und Not“ passieren können. Vielmehr muss ein problemloser Begegnungsverkehr unter ihnen und mit Fußgängern möglich bleiben (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 20.12.2012 - 5 A 2802/11, juris Rn. 5). Dafür, dass bereits dann von einer

erheblichen Funktionsbeeinträchtigung von Gehwegen ausgegangen werden kann, wenn der entsprechende Begegnungsverkehr nicht mehr problemlos möglich ist, spricht letztlich auch die Wertung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO), nach der das Parken auf Gehwegen nur dort zugelassen werden darf, wo genügend Platz für den unbehinderten Verkehr von Fußgängern gegebenenfalls mit Kinderwagen oder Rollstuhlfahrern auch im Begegnungsverkehr bleibt (VwV-StVO zu § 42 Richtzeichen, Zeichen 315 Parken auf Gehwegen). Über den Umstand einer Verengung hinaus ist bei der Prüfung der Zumutbarkeit einer Funktionsbeeinträchtigung zudem in den Blick zu nehmen, welche Bedeutung diese in der konkreten Situation hat. Dabei kann es eine Rolle spielen, über welche Strecke die betreffenden Bürgersteige von parkenden Autos betroffen sind. Ihre Funktion erfüllen Gehwege jedenfalls dann nicht mehr, wenn ein Begegnungsverkehr unter Berücksichtigung durchschnittlicher Rollstuhlbreiten von 60 bis 75 cm auf einer erheblichen Länge des Gehweges schlechthin ausgeschlossen ist.

Allein eine Verengung des Gehweges bis zum Grad einer erheblichen Funktionsbeeinträchtigung genügt indes noch nicht, um eine unzumutbare Beeinträchtigung zu begründen und damit den drittschützenden Bereich des Verbots des Parkens auf Gehwegen zu berühren. Darüber hinaus darf es sich für den Betroffenen nicht nur um eine gelegentlich auftretende Unannehmlichkeit handeln. Dies erfordert zum einen, dass es sich um einen derart dauerhaften Zustand handelt, dass er in den entsprechenden Straßen zur Regel geworden ist. Die Betroffenen müssen unausweichlich und hinreichend häufig mit der Verkehrssituation konfrontiert sein. Nur dann machen sie sich nicht etwa zum Sachwalter der Allgemeinheit, sondern erstreben wegen der spezifischen Störungslage und ihrer räumlichen Zuordnung zu der Verkehrssituation den Schutz individueller Interessen. Ein etwaiges Einschreiten diene dann nicht lediglich der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs im Allgemeinen, sondern dem individuellen Schutz als Zugehöriger zu einem Kreis von Straßenbenutzern, die auf die Nutzung der Gehwege angewiesen sind (vgl. NdsOVG, Urt. v. 28.03.1985 - 12 A 123/83, NJW 1985, 2966, 2967).

**(3)** Vorliegend ist eine für die Kläger unzumutbare Funktionsbeeinträchtigung der Gehwege gegeben, weil sich in ihren Straßen durch das aufgesetzte Parken verbleibende nutzbare Restgehwegbreiten von – zum Teil deutlich – weniger als 1,50 m auf annähernd der gesamten Länge der vorhandenen Gehwege ergeben und dadurch ein Begegnungsverkehr nicht mehr möglich ist. Die Kläger sind als Anwohner der Straßen bzw. regelmäßige Besucher von dort lebenden nahen Familienangehörigen und eigener Büroräumlichkeiten unausweichlich und hinreichend häufig mit der Verkehrssituation konfrontiert. Sie können der Beeinträchtigung nicht entgehen. Angesichts der jeweils auf beiden Straßenseiten bestehenden Problematik können sie auch nicht schlicht die Straßenseite wechseln. Vor diesem

Hintergrund ist unter Würdigung der Gesamtsituation von einer unzumutbaren Beeinträchtigung auszugehen, welche der Ordnungsgeber auch im individuellen Interesse der Kläger durch das grundsätzliche Verbot des Gehwegparkens vermeiden wollte. Besondere Umstände, die gegen eine erhebliche Funktionsbeeinträchtigung sprechen könnten, sind nicht ersichtlich.

**d)** Die im Bescheid vom 27.05.2019 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 12.08.2019 getroffene Ermessensentscheidung genügt den Anforderungen an eine fehlerfreie Ermessensentscheidung nicht. In Bezug auf Maßnahmen nach § 10 Abs. 1 BremPolG und § 11 Abs. 2 BremVwVG wurde dort bereits verkannt, dass die Straßenverkehrsbehörde auch für diese sachlich zuständig ist und ihr damit Befugnisse zur Gefahrenabwehr über die Möglichkeiten des § 45 Abs. 1 StVO hinaus zur Verfügung stehen. Insoweit liegt ein Ermessensausfall vor. In Bezug auf Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 StVO wurde zwar erkannt, dass eine Ermessensentscheidung zu treffen war. Die getroffene Entscheidung wurde aber nicht im Sinn des § 114 Satz 1 VwGO dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise ausgeübt, da die Entscheidung auf unzureichenden Erwägungen beruht, womit ein Ermessensdefizit vorliegt (vgl. Wolff, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Auflage 2018, § 114 Rn. 81).

Im Widerspruchsbescheid wird die Ablehnung des Vorschlages der Kläger, Parkflächen auf der Fahrbahn auszuweisen zum einen unter Verweis auf Randnummer 2 Satz 1 der Verwaltungsvorschrift zu § 39 bis § 43 StVO darauf gestützt, dass hierdurch nur die gesetzliche Regelung wiedergegeben werde, was nach dem Grundsatz „nur so viele Verkehrszeichen wie nötig – so wenige Verkehrszeichen wie möglich“ vermieden werden solle. Diese Überlegung allein kann vorliegend nicht genügen, um die Ermessensentscheidung zu tragen. Der genannten Verwaltungsvorschrift ist nicht zu entnehmen, dass eine entsprechende Anordnung von Verkehrszeichen nicht aufgrund besonderer Umstände geboten sein kann. Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn – wie hier – eine gesetzliche Regelung, deren Einhaltung die fraglichen Verkehrszeichen dienen würde, ständig missachtet wird (vgl. BayVGH, Urt. v. 28.09.2011 - 11 B 11.910, juris Rn. 30, 32). Angesichts der massiven und dauerhaften Einschränkung der Nutzbarkeit der Gehwege war jedenfalls in Erwägung zu ziehen, ob eine von dem in der Verwaltungsvorschrift erfassten Regelfall abweichende Konstellation vorliegt. Der bloße Verweis auf die an sich wünschenswerte Vermeidung unnötiger verkehrsregelnder Anordnungen reicht nicht aus.

Auch die weitere Überlegung im Widerspruchsbescheid, da die Parkvorschriften den Verkehrsteilnehmern bekannt seien und sie dennoch infolge des Parkdrucks verkehrswidrig auf dem Bürgersteig parkten, sei eine Beschilderung oder Markierung nicht

geeignet, das gewünschte Ziel zu erreichen, genügt für eine ordnungsgemäße Ermessensausübung nicht. Der Beklagten ist zwar zuzugestehen, dass sich selbst durch entsprechende Anordnungen eventuell nicht alle Verkehrsteilnehmer davon abhalten lassen werden, verkehrsordnungswidrig zu parken. Dennoch würde die Wahrscheinlichkeit für das Erreichen einer regelkonformen Parksituation deutlich erhöht (vgl. BayVGH, Urt. v. 28.09.2011 - 11 B 11.910, juris Rn. 38). Eine gegenteilige Annahme bedürfte einer nachvollziehbaren Begründung im Rahmen der Ermessenserwägungen.

**2.** Die Kläger haben einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung. Eine Pflicht der Beklagten, auf ihren Antrag hin in den streitgegenständlichen Straßen unmittelbar einzuschreiten, besteht jedoch jedenfalls derzeit nicht.

**a)** Für das Straßenverkehrsrecht ist anerkannt, dass der einzelne grundsätzlich nur einen auf ermessensfehlerfreie Entscheidung begrenzten Anspruch auf Schutz seiner Individualinteressen besitzt (vgl. zum Einschreiten gegen Lärmbelastungen SächsOVG, Beschl. v. 25.07.2022 - 6 B 16/22, juris Rn. 15; BVerwG, Urt. v. 22.12.1993 - 11 C 45.92, juris Rn. 18). Für den Anspruch aus § 10 Abs. 1 Satz 1 BremPolG gilt nichts Anderes (vgl. Worms/Gusy, in: Möstl/Kugelmann, BeckOK Pol. u. OrdR. NRW, 24. Ed. 15.01.2023, PolG NRW § 8 Rn. 121). Unter welchen Voraussetzungen eine Ermessensreduzierung auf Null anzunehmen ist, richtet sich regelmäßig nach den Umständen des Einzelfalls. Sie ist nur in Ausnahmefällen anzunehmen, da es sonst zu einer die Funktionentrennung überspielenden Verschiebung der Verantwortung von den Verwaltungsbehörden auf die Gerichte käme (vgl. BVerwG, Beschl. v. 15.01.1988 - 7 B 182.87, juris Rn. 6). Dabei können bei der Beurteilung des Ermessensspielraums der Behörde insbesondere das Ausmaß oder die Schwere der Störung oder Gefährdung eine maßgebende Bedeutung haben (vgl. BVerwG, Urt. v. 18.08.1960 - I C 42.59, juris Rn. 10). Auf der anderen Seite können auch die Konkurrenz mit anderen Handlungspflichten der Verwaltung und der Umfang freier Ressourcen berücksichtigt werden (siehe Wolff, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Auflage 2018, § 114 Rn. 133; Schübel-Pfister, in: Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 114 Rn. 32). Zudem gebietet Art. 3 Abs. 1 GG das Ermessen in gleichgelagerten Fällen gleichmäßig auszuüben. Ergreift oder unterlässt die Behörde von der Ermessensermächtigung gedeckte Maßnahmen zur Bekämpfung rechtswidriger Zustände, hat sie in vergleichbaren Fällen in der gleichen Art und Weise zu verfahren. Das bedeutet bei einer Vielzahl von Verstößen zwar nicht, dass sie gleichzeitig tätig werden muss. Es ist ihr indes verwehrt, systemlos oder willkürlich vorzugehen (BVerwG, Urt. v. 26.10.2017 - 8 C 18.16, Rn. 21).



b) Ausgehend davon ist das Entschließungsermessen über das „Ob“ des Einschreitens durch die Straßenverkehrsbehörde derzeit nicht auf Null reduziert. Es könnte in pflichtgemäßer Weise dahin ausgeübt werden, dass ein derzeitiges Einschreiten aus sachgerechten Gründen versagt wird (vgl. OVG Bautzen, Beschl. v. 25.07.2022 - 6 B 16/22, juris Rn. 14).

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass auch, wenn die Beeinträchtigung der Nutzbarkeit der Gehwege in den streitgegenständlichen ein hohes Maß erreicht hat, kein völliger Funktionsverlust vorliegt. Es verbleibt eine – eingeschränkte – Nutzbarkeit. Weiterhin sind Rechtsgüter überragender Wichtigkeit wie die Gesundheit nicht konkret gefährdet. Insbesondere ist ein Ausweichen der Kläger auf die Straße nicht zwingend (vgl. oben).

Allein die Dauer und Häufigkeit der Verstöße führen entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht zu einer Ermessensreduzierung auf Null. Vielmehr erscheint es sachgerecht gerade umgekehrt in die Ermessenserwägungen einzustellen, dass es sich nach dem insoweit unbestrittenen und auch gerichtsbekannt zutreffenden Vortrag der Beklagten bei dem Problem des unerlaubten Gehwegparkens nicht um ein auf einzelne Straßen begrenzte Praxis handelt. Diese ist vielmehr stadtweit und insbesondere in den innerstädtischen Lagen weit verbreitet und über Jahrzehnte weitestgehend geduldet worden. Dass die Beklagte und ihre Straßenverkehrsbehörde das Problem nicht stadtweit gleichzeitig beseitigen kann, liegt auf der Hand. Die Straßenverkehrsbehörde hat sich zudem nicht nur dieser Frage anzunehmen, sondern all ihren Aufgaben im Bereich der Regelung und Überwachung des Straßenverkehrs möglichst weitgehend nachzukommen. Dabei sind ihre Ressourcen (bzw. die der Beklagten) begrenzt. Dies gilt insbesondere, soweit es um eine unmittelbare Abhilfe im Wege von Kontrollen und in der Folge gegebenenfalls des Abschleppens von Fahrzeugen geht. Gerade vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, wenn die Beklagte zunächst den Problemdruck in den am stärksten betroffenen Quartieren zu ermitteln und ein Konzept für ein stadtweites Vorgehen umzusetzen gedenkt. Soweit dabei geplant ist, gerade die Straßen mit besonders geringen verbleibenden Restgehwegbreiten priorisiert zu behandeln, ist dagegen im Ausgangspunkt nichts einzuwenden. Bei ihrer erneuten Entscheidung über den Antrag der Kläger darf die Beklagte daher neben der Frage, ob derzeit wegen der Vorbereitung umfassender Maßnahmen von einem Einschreiten abgesehen wird, berücksichtigen, in welcher Intensität die streitgegenständlichen Straßen in Relation zu anderen Straßen betroffen sind.

Soweit die Beklagte erwägen sollte, vom Ergreifen von Maßnahme durch die Straßenverkehrsbehörde in den streitgegenständlichen Straßen unter Verweis auf die Umsetzung ei-

nes Konzepts für ein stadtweites Vorgehen derzeit abzusehen, wird dies nur solange tragen können, wie dieses Konzept auch tatsächlich und nachvollziehbar verfolgt wird. Dabei wird der Gesichtspunkt der Verfolgung eines allgemeinen und planvollen Vorgehens über die Zeit umso mehr an Bedeutung verlieren, wie es nicht zu einer Umsetzung oder zu längeren Verzögerungen kommt. Die Beklagte wird sich zudem angesichts der großen Bandbreite möglicher Maßnahmen nur mit erhöhtem Begründungsaufwand darauf zurückziehen können, in den streitgegenständlichen Straßen überhaupt keine Tätigkeit zu entfalten. In Bezug auf Mittel, die mit überschaubarem (Personal-)Aufwand durchführbar sind, wie die Aufstellung von einseitigen Halteverbotsschildern, wird es einer besonders tragfähigen Begründung bedürfen, warum diese nicht ergriffen werden. Vor allem der bloße Verweis darauf, dass auch Verkehrsschilder missachtet werden könnten, könnte dann nicht genügen (vgl. zur Vermutung einer Wirkung von Verkehrsschildern auch BayVGH, Urt. v. 28.09.2011 - 11 B 11.910, juris Rn. 38). Schließlich dürfte die Beklagte – gerade im Rahmen der Verfolgung eines Gesamtkonzepts – berücksichtigen, dass sie nicht zwingend mit den Mitteln der Straßenverkehrsbehörde vorgehen muss, sondern namentlich auch die Kompetenzen des Ordnungsamtes ein Vorgehen gegen die Praxis des Gehwegparkens ermöglichen.

Lediglich klarstellend ist anzumerken, dass das Interesse der auf dem Gehweg parkenden Verkehrsteilnehmer an der Erhaltung der rechtswidrigen Situation dem Interesse der Kläger an dessen Korrektur nicht entgegengehalten werden kann, soweit der individualschützende Gehalt des Verbots des Gehwegparkens betroffen ist. Die betroffenen Gehwegflächen sind im Rahmen der vom Ordnungsgeber vorgenommenen Interessenabwägung nicht für das Parken von Kraftfahrzeugen zur Verfügung gestellt worden, sondern den Gehwegnutzern vorbehalten. Ein schutzwürdiges Interesse, dort auch ohne das Vorliegen der nach § 12 Abs. 4a StVO möglichen Ausnahme zu parken, hat er nicht anerkannt.

**III.** Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1, § 154 Abs. 2 und § 159 Satz 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 2 ZPO. Mit Blick auf den Gesamtrechtsstreit ist von einem hälftigen Unterliegen der Kläger auszugehen. Sie haften insofern allerdings nicht nach gleichen Kopfteilen, weil eine erhebliche Verschiedenheit der Beteiligung am Rechtsstreit vorliegt. Da hinsichtlich der T-Straße die Klägerin zu 5. als Einzelklägerin ein Einschreiten begehrt, ist sie am hierauf entfallenden Kostenanteil von 1/3 der Gesamtverfahrenskosten entsprechend zu beteiligen.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11 und § 711 ZPO. Unter Zugrundelegung eines Gesamtstreitwertes von 15.000 Euro (5.000 Euro pro Straße; § 39 Abs. 1, § 52 Abs. 2 GKG) und des Umstandes, dass der

Prozessbevollmächtigte der Kläger für sie einheitlich vorgehen konnte, womit er nur in einer Angelegenheit im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 1 RVG tätig geworden ist (vgl. BGH, Urt. v. 01.03.2011 - VI ZR 127/10, juris Rn. 9), kann keiner der Beteiligten gegen einen anderen mehr als 1.500 Euro wegen der Kosten vollstrecken (vgl. zur Maßgeblichkeit der einzelnen Vollstreckungsverhältnisse Götz, in: MüKo ZPO, 6. Auflage 2020, § 708 Rn. 21; Lackmann, in: Musielak/Voit, 19. Auflage 2022, ZPO § 708 Rn. 10).

**IV.** Die Revision ist gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen. Die Frage, ob § 12 Abs. 4 und 4a StVO drittschützende Wirkung entfaltet, hat grundsätzliche Bedeutung.

## **Rechtsmittelbelehrung**

Das Urteil kann durch Revision angefochten werden.

Die Revision ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen

einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Revision 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.

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. Koch

gez. Till