

Stadt Düren  
**Frau Warawko**  
Kaiserplatz 2-4  
52349 Düren

## **Kommunale Zuständigkeiten im Bereich des Straßenverkehrsrechts Rechtliche Bewertung des Gehwegparkens in der jüngsten Rechtsprechung**

Sehr geehrte Frau Warawko,

die Stadt Düren befasst sich derzeit mit Überlegungen und Prüfungen bezüglich der zukünftigen Gestaltung der innerstädtischen Parkraumsituation. Dabei rückt insbesondere der in der Dürener Innenstadt gelegene Steinweg in den Fokus. Hierbei handelt es sich um eine innerörtliche Gemeindestraße, in der derzeit das Gehwegparken wegen der dort angespannten Parkraumsituation für Anwohner in bestimmten Abschnitten ausdrücklich durch Beschilderung zugelassen ist und **auch in weiteren Abschnitten angeordnet werden** soll. Da es sich beim Steinweg um eine historisch gewachsene Bestandsstraßensituation handelt, führt die derzeitige Parksituation dazu, dass die Rest Gehweg- und Fahrbahnbreiten nicht (vollständig) mit den heutigen straßenbaufachlichen Empfehlungen und Leitlinien übereinstimmen.

Da vergleichbare Befunde auch für andere Straßenzüge der historisch gewachsenen Dürener Innenstadt festzustellen bzw. nicht auszuschließen sind, stellt sich die Stadt Düren verschiedene Fragen rund um den rechtlichen Umgang mit entsprechenden straßenverkehrlichen Befunden.

Rechtliche Fragestellungen rund um das Parken auf Gehwegen haben in letzter Zeit im Hinblick auf ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 13.12.2022 – 1 LC 64/22 – und einer nachfolgenden Revisionsentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 06.06.2024 – 3 C 5.23 – besondere Aufmerksamkeit erfahren. In den genannten Verfahren ging es insbesondere sinngemäß auch um die sich der Stadt Düren stellende Frage, ob aus der Feststellung, dass eine historisch gewachsene Bestandsstraße nach heutigen straßenbaulichen Konventionen in dieser Form nicht mehr angelegt würde, eine gebundene Verpflichtung einer Kommune folgt, die nunmehr geltenden technischen Regelwerke um- und durchzusetzen. Damit korrespondiert die Frage, ob aus entsprechenden Befunden eine rechtliche Verpflichtung der Kommune abzuleiten ist, in jeder Form und in jedem Fall gegen das Gehwegparken einzuschreiten und vorzugehen, oder ob diesbezüglich ein Ermessen besteht.

Ihrer Bitte nach einer entsprechenden rechtlichen Einordnung kommen wir gerne nach. Da die verschiedenen kommunalverfassungsrechtlichen Organe einer Gemeinde nach unterschiedlichen rechtlichen Maßstäben handeln, ist es eingangs erforderlich herauszuarbeiten, welche gemeindliche Organisationseinheit originär für die Bewertung und den Umgang mit entsprechenden Verkehrssituationen zuständig ist. Hierzu stellen wir die kommunalverfassungsrechtliche Zuständigkeit im Bereich des Straßenverkehrsrechts dar und gelangen dabei zu dem Ergebnis, dass grundsätzlich der Bürgermeister und die ihm nachgeordnete Verwaltung die Organkompetenz bezüglich straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen besitzt (hierzu I.). Anschließend ordnen wir die jüngsten verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen zum Gehwegparken umfassend in die herkömmliche Systematik des Straßenverkehrsrechts ein. Diese Analyse führt zu dem Ergebnis, dass das Treffen straßenverkehrsbehördlicher Entscheidungen rund um das Gehwegparken, auch auf der Grundlage der vorgenannten Rechtsprechung und unter Berücksichtigung aktueller technischer Regelwerke, stets im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Straßenverkehrsbehörde liegt (hierzu II.). Die Absicht der Stadt Düren, das Gehwegparken auf der rechten Straßenseite im Steinweg im Abschnitt Bongard – Ahrweilerplatz nicht zu verbieten

bzw. hiergegen nicht einzuschreiten und die mit der Legalisierung des Gehwegparkens geschaffenen Parkplätze zu erhalten, sowie das Anordnen des Gehwegparkens im Abschnitt Altenteich – Nagelschmiedsgasse dürfte dabei insoweit, auch im Lichte der jüngeren verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, den Anforderungen an eine ermessensfehlerfreie Entscheidung genügen (hierzu III.). Die wesentlichen Ergebnisse werden am Ende noch einmal zusammengefasst (hierzu IV.).

## **I. Kommunale Zuständigkeiten im Bereich des Straßenverkehrsrechts**

Die Auswertung des geltenden Straßenverkehrsrechts führt zu dem Ergebnis, dass der Bürgermeister der Stadt Düren und die ihm nachgeordnete Verwaltung die Organkompetenz im Bereich des Straßenverkehrsrechts besitzt.

### **1. Umfassende Zuständigkeit der Stadt Düren als „Straßenverkehrsbehörde“**

Gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 StVO sind, soweit nichts anderes bestimmt ist, die Straßenverkehrsbehörden zuständig zur Ausführung der StVO („dieser Verordnung“).

Welche Behörde Straßenverkehrsbehörde i. S. d. § 44 Abs. 1 Satz 1 StVO und danach nach dieser Vorschrift für die Ausführung der StVO grundsätzlich zuständig ist, ergibt sich aus den sachlich einschlägigen Zuständigkeitsregelungen des jeweiligen Landes.

Vgl. *BVerwG*, Urt. v. 20.10.2015 – 3 C 15/14 –, juris Rn. 26.

Für Maßnahmen nach § 45 der StVO in Mittleren und Großen kreisangehörigen Städten sind in Nordrhein-Westfalen gemäß § 10 der Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich Straßenverkehr und Güterbeförderung (GV. NRW. 2016, S. 527) „*die örtlichen Ordnungsbehörden dieser Städte zuständig*“.

Die Zuständigkeitsvorschrift des § 45 StVO ist dabei in einem weiten Sinn zu verstehen und dürfte auch im vorliegenden Kontext möglicher Anordnungen im Zusammenhang mit dem Gehwegparken einschlägig sein. 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 möglicher Anordnungen auf § 45 Abs. 1 StVO zurückgreift oder auf die ordnungsbehördliche Generalklausel des OBG NRW. Der Umstand, dass die Straßenverkehrsordnung als gefahrenabwehrrechtliches Spezialgesetz umfangreiche Befugnisnormen und Zuständigkeitsregelungen und zusätzlich die allgemeine Zuständigkeitsnorm des § 44 Abs. 1 StVO enthält, deutet darauf hin, dass der Gesetzgeber die Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörden für die Durchführung der Straßenverkehrsordnung abschließend regeln wollte. Andernfalls käme es für unterschiedliche Maßnahmen zur Ausführung der Straßenverkehrsordnung zu einer Zersplitterung der Zuständigkeiten. Zweck des § 44 Abs. 1 StVO ist mithin, dass im Anwendungsbereich der Straßenverkehrsordnung nur die Straßenverkehrsbehörden tätig werden dürfen, auch wenn im Einzelfall ein Rückgriff auf die ordnungsbehördliche Generalklausel notwendig ist.

Vgl. die Nachweise bei *VGH Mannheim*, Urt. v. 15.09.2014 – 1 S 1010/13 –, juris Rn. 42; *VG Karlsruhe*, Urt. v. 17.12.2018 – 1 K 4344/17 –, juris Rn. 49; so auch *Hühnermann*, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 28. Aufl. 2024, § 44 Rn. 1.

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.

So ausdrücklich *OVG Bremen*, Urt. v. 13.12.2022 – 1 LC 64/22 –, juris Rn. 66 in Bezug auf ein Einschreiten gegen das (dort allerdings nicht erlaubte)

Gehwegparken; gleichsam *Laub*, Durchsetzung des Straßenverkehrsrechts durch die Straßenverkehrsbehörden und die Polizei, in: SVR 2022, 249 [251].

Im vorliegenden Kontext dürfte unzweifelhaft die Stadt Düren (unabhängig von der sogleich zu beantwortenden Frage nach der jeweiligen Organzuständigkeit) zuständige Straßenverkehrsbehörde sein. Gemäß § 1 der Verordnung zur Bestimmung der Großen kreisangehörigen Städte und der Mittleren kreisangehörigen Städte nach § 4 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GV. NRW. 2002, S. 114) handelt es sich bei der Stadt Düren um eine Große kreisangehörige Gemeinde, deren örtliche Ordnungsbehörde demnach die Befugnisse der Straßenverkehrsbehörde auszuüben hat.

Diese Zuständigkeitszuordnung des Ordnungsgebers ist in der Sache konsequent. Bei dem Straßenverkehrsrecht handelt es sich um ein spezielles Gefahrenabwehrrecht (Polizeirecht), das – abweichend vom allgemeinen Gefahrenabwehrrecht – in der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes liegt. Die Spezialität des Straßenverkehrsrechts ergibt sich daraus, dass es aus dem Spektrum aller denkbaren Gefahrenlagen nur einen bestimmten – mit dem Straßenverkehr zusammenhängenden – Gefahrenausschnitt regelt, während das allgemeine Gefahrenabwehrrecht alle anderen nicht spezialgesetzlich geregelten (unbenannten) Gefahren erfasst. Die spezialgesetzlichen Regelungen würden ins Leere laufen, wenn in ihrem Regelungsbereich das allgemeine Polizeirecht dennoch anwendbar bliebe. Deshalb gilt der Grundsatz des „lex specialis derogat legi generali“, wonach das speziellere Gesetz – hier das Straßenverkehrsrecht – den allgemeinen Gesetzen vorgeht, „soweit“ es Regelungen enthält.

Vgl. zu dieser Einordnung *Laub*, Durchsetzung des Straßenverkehrsrechts durch die Straßenverkehrsbehörden und die Polizei, in: SVR 2022, 249 [250].

Die Straßenverkehrsbehörden im Land Nordrhein-Westfalen werden daher ausdrücklich als sog. Sonderordnungsbehörden im Sinne von § 12 OBG NRW angesehen.

Vgl. explizit *BGH*, Urt. v. 18.12.1986 – III ZR 242/85 –, juris Rn. 16.

Da das Gehwegparken (jedenfalls) im Abschnitt Bongard – Ahrweilerplatz derzeit durch entsprechende Beschilderungen legalisiert ist, dürfte sich die korrespondierende Zuständigkeit zur Überprüfung (und ggf. anschließenden Entfernung) dieser Parkmöglichkeiten, wie in der uns vorliegenden Mitteilungsvorlage vom 08.09.2023 zutreffend ausgeführt wird, aus § 45 Abs. 3 Satz 1 StVO ergeben; dasselbe gilt in Hinblick auf das Anbringen von Verkehrszeichen in den Abschnitten Altenteich – Nagelschmiedsgasse (Zeichen 315, Anl. 2 StVO) und Nagelschmiedsgasse – Bongard (Zeichen 283 Anl. 2 StVO). Gemäß § 45 Abs. 3 Satz 1 StVO bestimmen im Übrigen die Straßenverkehrsbehörden, wo und welche Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen anzubringen und zu entfernen sind, bei Straßennamensschildern nur darüber, wo diese so anzubringen sind, wie Zeichen 437 zeigt. § 45 Abs. 3 Satz 1 StVO enthält damit die grundlegende Zuständigkeitsregelung für die Entscheidung, wo und welche Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen anzubringen und zu entfernen sind. Diese greift aufgrund der Anknüpfung „im Übrigen“ am Anfang von § 45 Abs. 3 Satz 2 StVO ein, soweit keine Sonderregelung (insbesondere § 45 Abs. 2 StVO) eingreift. Die Wahrnehmung der Zuständigkeit gemäß § 45 Abs. 3 Satz 1 StVO knüpft systematisch an die materielle Ermessensentscheidung gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO an, die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs zu beschränken oder zu verbieten und den Verkehr umzuleiten und dient letztlich deren Umsetzung.

Vgl. *Steiner*, in: Münchener Kommentar zum Straßenverkehrsrecht, 2016, § 45 Rn. 59.

## **2. Zur straßenverkehrsrechtlichen Organkompetenz**

Ist die Stadt Düren als solche Straßenverkehrsbehörde, stellt sich im Weiteren allerdings die Frage, welcher Stelle innerhalb der Gebietskörperschaft die konkrete Organkompetenz bzw. -

zuständigkeit zukommt. Hierzu trifft das Straßenverkehrsrecht keine bundesrechtliche Aussage.

Die Organkompetenz bzw. -zuständigkeit besagt, welchem Organ innerhalb des Verbandes (Stadt Düren) eine Aufgabe zugewiesen wird.

Vgl. allgemein *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 3 Rn. 6.

Gemäß § 3 Abs. 1 OBG NRW nehmen die Gemeinden die Aufgaben der örtlichen Ordnungsbehörde als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (§ 9 OBG NRW) wahr. Dies gilt auch für die ihnen als Sonderordnungsbehörden übertragenen Aufgaben.

Mit der Bezeichnung „Ordnungsbehörden“ im Sinne des OBG NRW gemeint, sind die örtlich zuständigen Gebietskörperschaften selbst, nicht dagegen der Hauptverwaltungsbeamte oder Ämter von Gebietskörperschaften wie etwa das Ordnungs- oder Straßenverkehrsamt.

Vgl. für eine Sonderordnungsbehörde ausdrücklich *VG Arnsberg*, Beschl. v. 26.06.2013 – 8 L 228/13 –, juris Rn. 4.

Was die Frage der Bestimmung der Organkompetenz innerhalb der kommunalen Gebietskörperschaft „Stadt Düren“ angeht, so spricht alles dafür, nach Kommunalverfassungsrecht eine Zuständigkeit der Verwaltung für Verwaltungsangelegenheiten des Verwaltungsvollzugs, mithin eine Organkompetenz des Hauptverwaltungsbeamten (bzw. der ihm nachgeordneten Verwaltung) besteht. Die Anwendung des gesetzlich vorgegebenen Normprogramms und die Ausübung von rechtlich gebundenem Verwaltungsermessen im Einzelfall stellen genuine Angelegenheiten der Verwaltung dar, hingegen keine vom Rat zu treffenden politischen Entscheidungen. Das freie, originäre politische Ermessen des Rates steht vielmehr in einem Widerspruch zu dem rechtlich gebundenen Verwaltungsermessen im Einzelverwaltungsvollzug. Im

Regelfall wird daher, in der kommunalverfassungsrechtlichen Diktion, von Geschäften der laufenden Verwaltung (§ 41 Abs. 3 GO NRW) auszugehen sein, mit denen sich der Rat nicht zu beschäftigen hat.

So ausdrücklich *Schönenbroicher*, in: *Schönenbroicher/Heusch*, *Gefahrenabwehrrecht Nordrhein-Westfalen*, 2023, § 3 OBG NRW Rn. 6.

Geschäfte der laufenden Verwaltung gelten nämlich gemäß § 41 Abs. 3 GO NRW im Namen des Rates als auf den Bürgermeister übertragen, soweit nicht der Rat sich, einer Bezirksvertretung oder einem Ausschuss für einen bestimmten Kreis von Geschäften oder für einen Einzelfall die Entscheidung vorbehält. Diese Übertragung liegt nach den uns vorliegenden Unterlagen und dem einsehbaren Ortsrecht auch in Düren vor.

Trifft der Rat, wie in Düren, keine abweichende Entscheidung für einen bestimmten Kreis von Geschäften oder für einen Einzelfall, so ist der Hauptverwaltungsbeamte kraft dieser gesetzlichen Fiktion der Übertragung allein zuständig.

Vgl. *Frenzen*, in: *BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen*, Dietlein/Heusch, 28. Edition Stand: 01.06.2024, § 41 Rn. 37.

Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen kommt es darauf an, ob die Angelegenheit nach „*Regelmäßigkeit und Häufigkeit zu den üblichen Geschäften der Kommune*“ gehört und ob die Aufgabenerledigung nach feststehenden Grundsätzen und „*auf eingefahrenen Gleisen*“ erfolgt. Nicht entscheidend seien hingegen die rechtlichen oder tatsächlichen Schwierigkeiten oder die finanziellen Auswirkungen des jeweiligen Geschäfts.

Vgl. *OVG Münster*, Urt. v. 08.05.2009 – 15 A 770/07 –, juris Rn. 35 m. w. N.



Wenn aber nach der Rechtsprechung unseres zuständigen Oberverwaltungsgerichts selbst die (straßenrechtliche) Einziehung einer ganzen Straße ein Geschäft der laufenden Verwaltung darstellt,

so ausdrücklich *OVG Münster*, Beschl. v. 04.06.2012 – 11 A 1422/11 – juris  
Rn. 17 m. w. N.,

wird man dies (erst recht) für die Anordnungen rund um die Parksituation auf einer gemeindlichen Straße anzunehmen haben.

Hierfür spricht im Übrigen auch die nordrhein-westfälische Zuständigkeitsvorschrift im Straßenverkehr, wonach vorliegend die örtlichen Ordnungsbehörden „dieser Städte“ zuständig sein sollen. Bei Schaffung dieser Zuständigkeitsregel war dem Verordnungsgeber bekannt, dass nach der Gesetzessystematik des OBG NRW die Gemeinden selbst (und kein Organ) Ordnungsbehörden sind. Wenn nun im Straßenverkehrsrecht, jedenfalls in den Großen und Mittleren kreisangehörigen Gemeinden, aber die örtlichen Ordnungsbehörden „dieser Städte“ zuständig sein sollen, spricht dies dafür, dass der Verordnungsgeber eine weitergehende Zuordnung auf die behördlichen Strukturen des Hauptverwaltungsbeamten und seiner Ämterstruktur bewirken wollte. Zudem wird ausdrücklich der Erlass von Ordnungsverfügungen, bei der Straßenverkehrsbehörde handelt es sich, wie dargelegt, um eine Sonderordnungsbehörde, herkömmlich als ein Geschäft der laufenden Verwaltung qualifiziert.

So ausdrücklich etwa *Smith*, in: Klerbaum/Palmen, GO NRW, 3. Aufl. 2018,  
Erl. VII.4.

Ganz entscheidend spricht auch die Systematik des OBG NRW dafür, dass die Verwaltung (und nicht der Rat) im vorliegenden Zusammenhang zuständig ist. Weisungen zur Erledigung einer bestimmten ordnungsbehördlichen Aufgabe im Einzelfalle führt gemäß § 9 Abs. 4 Satz 1 OBG NRW der Hauptverwaltungsbeamte als staatliche Verwaltungsbehörde durch, sofern die

Aufsichtsbehörde dies in der Weisung festlegt. Bezüglich der Weisungen, die auch bei Sonderordnungsbehörden ergehen können, ist allgemein anerkannt, dass hier keine Zuständigkeit des Rates begründet sein kann.

So ausdrücklich *Schönenbroicher*, in: *Schönenbroicher/Heusch*, Gefahrenabwehrrecht Nordrhein-Westfalen, 2023, § 9 OBG NRW Rn. 4.

Insofern wäre es widersinnig, dies auf der Ebene der ausgänglichen Anordnungsverantwortung und -zuständigkeit anders sehen zu wollen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass letztlich alles dafürspricht, im vorliegenden Zusammenhang der möglichen Anordnungen rund um das Gehweg- und Anwohnerparken eine grundsätzliche Zuständigkeit der Verwaltung der Stadt Düren anzunehmen. Hieran ändert auch das straßenverkehrsrechtliche Einvernehmenserfordernis nichts. Nach § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO ordnen die Straßenverkehrsbehörden die Parkmöglichkeiten für Bewohner, die Kennzeichnung von Fußgängerbereichen, verkehrsberuhigten Bereichen und Maßnahmen zum Schutze der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung im Einvernehmen mit der Gemeinde an. Diese Regelung greift vorliegend bereits dem Grunde nach nicht ein, weil die Stadt Düren (als Gemeinde) selbst die Straßenverkehrsbehörde ist.

Vgl. *Koehl*, in: *Haus/Krumm/Quarch*, *Gesamtes Verkehrsrecht*, 3. Aufl. 2021, § 45 Rn. 34.

Damit ist rechtlich nichts dagegen einzuwenden, wenn der Bürgermeister im Rahmen seiner, ihm durch § 13 Abs. 1 der Hauptsatzung der Stadt Düren sogar vorgeschriebenen, Ermessensausübung zu dem Ergebnis gelangt, dass die gegenständlichen Fragen rund um das Gehwegparken (im Steinweg in Düren) ein ausschließlich ihm zugeordnetes Geschäft der laufenden Verwaltung darstellen.

## II. Straßenverkehrsbehördliches Einschreiten als Ermessensentscheidung

In der jüngeren Vergangenheit haben verwaltungsgerichtliche Entscheidungen, die allerdings, soweit ersichtlich, stets das dort nicht angeordnete Gehwegparken zum Gegenstand hatten (wie auch im Abschnitt Altenteich – Nagelschmiedsgasse und tagsüber im Abschnitt Nagelschmiedsgasse – Bongard), dafür gesorgt, dass das in Innenstadtlagen weit verbreitete Phänomen in den Fokus der Aufmerksamkeit gelangt ist.

Vgl. *OVG Bremen*, Urt. v. 13.12.2022 – 1 LC 64/22 –, als Vorinstanz zu *VG Bremen*, Urt. v. 11.11.2021 – 5 K 1968/19 –, alle bei juris. Die Revisionsentscheidung des *BVerwG*, Urt. v. 06.06.2024 – 3 C 5.23 –, bestätigt das OVG Bremen nahezu vollumfänglich.

Es ist allgemein anerkannt, dass Normen des Straßenverkehrsrechts im Ausgangspunkt „lediglich“ die Allgemeinheit schützen und keine individuellen Ansprüche auf straßenverkehrsbehördliche Maßnahmen begründen. Ausnahmsweise kann sich eine straßenverkehrliche Situation dahingehend verdichten, dass Einzelne einen Anspruch auf ein behördliches Einschreiten haben. Auch in einem solchen Fall besteht allerdings regelmäßig „nur“ ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung durch die Straßenverkehrsbehörde. An diesen Grundsätzen haben die jüngsten gerichtlichen Entscheidungen ausdrücklich und gerade nichts geändert, zumal das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, dessen Urteil nachfolgend vom Bundesverwaltungsgericht nahezu vollumfänglich bestätigt wurde, selbst in der deutlich angespannteren Parkraumsituation gegenüber den Zuständen in Düren angenommen hat, dass keine Ermessensreduzierung auf null vorläge. Auch daran zeigt sich, dass einer Verkehrsbehörde zu meist mehrere Lösungen für ein verkehrsrechtliches Problem zur Verfügung stehen.

So ausdrücklich auch im Lichte der jüngsten Rechtsprechung *Müller*, Unzulässiges Gehwegparken – Anspruch auf Einschreiten der zuständigen Behörden?, in: DAR 2023, 254 [254].

Dabei ist bereits an dieser Stelle zu betonen, dass die obergerichtliche Entscheidung sich u. a. ausdrücklich auch mit den aktuellen technischen Regelwerken über die Beschaffenheit und Breite von Gehwegen auseinandersetzt, allerdings, vollkommen zutreffend und nachvollziehbar darauf hinweist, dass derartige Regelungen bei Straßen keine unmittelbare Geltung beanspruchen können, die zu einer Zeit entstanden sind, in denen es die entsprechenden Regelwerke nicht gab. Selbst wenn man diese, so das Oberverwaltungsgericht Bremen, als „Orientierungswerte“ heranziehen wollte, ändern diese allerdings explizit nichts am Charakter der straßenverkehrsrechtlichen Prüfung als Ermessensentscheidung.

Angesichts der weiterreichenden Frage zum straßenverkehrsbehördlichen Umgang mit der derzeit bestehenden Möglichkeit zum (teilweise angeordneten) aufgesetzten Gehwegparken im Steinweg, erscheint es sinnvoll, in der gebotenen Kürze, die rechtliche Situation rund um das Parken auf Gehwegen grundsätzlich zu skizzieren (hierzu 1.). Sodann werden wir darstellen, welche rechtlichen Vorgaben den jüngst veröffentlichten Urteilen zum straßenverkehrsbehördlichen Einschreiten gegen das (illegale) Gehwegparken zu entnehmen sind (hierzu 2.).

### **1. Zur rechtlichen Bewertung des Gehwegparkens**

Nach § 12 Abs. 4 Satz 1 StVO ist zum Parken der rechte Seitenstreifen, dazu gehören auch entlang der Fahrbahn angelegte Parkstreifen, zu benutzen, wenn er dazu ausreichend befestigt ist, sonst ist an den rechten Fahrbahnrand heranzufahren.

Das Parken auf Gehwegen ist damit grundsätzlich unzulässig. Dies gilt auch für „breite“ Gehwege und unabhängig vom Zweck der Fahrzeugaufstellung, so darf auch der Lieferverkehr die Gehwege nicht zum Parken in Anspruch nehmen. Verboten ist das Parken auch in der Weise, dass ein Teil des Fahrzeugs auf dem Gehweg, der andere Teil auf der Fahrbahn steht (sog. Halbbordparken).

Grundlegend bereits *BayObLG*, Beschl. v. 30.01. 1975 – 1 Ob OWi 2/75 –, DAR 1975, 190 wonach es nicht Aufgabe der Gerichte sei, die die Entscheidung des Ordnungsgebers gegen das Gehwegparken grundsätzlich zu modifizieren; vgl. auch *OLG Köln*, Beschl. v. 12.04.2002 – Ss 141/02 –, juris Rn. 7; *BVerwG*, Urt. v. 29.01.2004 – 3 C 29/03 –, juris Rn. 27 („jedenfalls von Kraftfahrzeugen“); *Figgener*, in: *Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke*, Straßenverkehrsrecht, 28. Aufl. 2024, § 12 Rn. 57, 61 u. 88; *König*, in: *Hentschel/König/Dauer*, Straßenverkehrsrecht, 47. Aufl. 2023, § 12 Rn. 41 u. 55. Schon zur alten StVO hatte sich der Bundesgerichtshof zur Wahrung der Belange der Fußgänger gegen das nicht ausdrücklich gestattete Gehwegparken ausgesprochen, vgl. Beschl. v. 17.05.1960 – 4 St 155/60. Nach den besonderen Umständen des Einzelfalles kann aber im Rahmen des Opportunitätsprinzips (§§ 47, 53 OWiG) von einer Verfolgung abzusehen sein; hierauf weisen *Bouska/Leue*, Kommentar zur StVO, 26. Aufl. 2021, Anm. 20 hin. Außerdem können die Straßenverkehrsbehörden in Einzelfällen, wenn der Antragsteller die besondere Dringlichkeit nachweist, unter Beachtung der VwV zu § 46 StVO Nr. I bis VI, eine Einzelausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 Nr. 3 StVO zum Gehwegparken erteilen, die nach § 46 Abs. 3 StVO schriftlich mitzuführen ist; vgl. hierzu *Figgener*, in: *Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke*, Straßenverkehrsrecht, 28. Aufl. 2024, § 12 Rn. 57.

Das Verbot des Gehwegparkens ergibt sich bereits unmittelbar aus § 12 Abs. 4 Satz 1 StVO. Auf § 2 StVO kommt es insoweit nicht an, da die Vorschrift nur den fließenden Verkehr anspricht. Insoweit gilt, dass die rechtliche Bewertung des Parkens auf Gehwegen insgesamt nach § 12 StVO zu erfolgen hat, wo die Regelungen für den ruhenden Verkehr zusammengefasst sind.

Vgl. *BVerwG*, Urt. v. 14.05.1992 – 3 C 3/90 –, juris Rn. 25; *Figgener*, in: *Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke*, Straßenverkehrsrecht, 28. Aufl. 2024, § 12 Rn. 57; ausführlich auch *VGH München*, Beschl. v. 05.01.2017 – 10 ZB 15.51 –, juris Rn. 34. Zur zusammenfassenden Wirkung von § 12 StVO auch die Amtl. Begr. VkB1. 1970, 801 [807], wobei seit 2013 allerdings die Regelungen, die auf Verkehrszeichen fußen, aus § 12 StVO gestrichen sind.

Der Gehweg ist dabei der Teil der Straße, der, von der Fahrbahn deutlich abgegrenzt, für die Fußgänger eingerichtet und bestimmt von der Fahrbahn räumlich getrennt und als Gehweg etwa durch Pflasterung oder Plattenbelag, äußerlich erkennbar ist. Bei entsprechender Erkennbarkeit

bedarf es keiner Kennzeichnung. Die Grenze zur Fahrbahn bildet grundsätzlich die Bordsteinkante.

Vgl. *König*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 47. Aufl. 2023, § 25 Rn. 12 m. w. N.

Zugelassen ist das Parken auf Gehwegen nur bei Zeichen 315 oder bei einer entsprechenden Parkflächenmarkierung (Lfd. Nr. 74 der Anlage 2 zur StVO) sowie unter dem Gesichtspunkt der Nichtzumutbarkeit oder bei einer notstandsähnlichen Lage, wobei selbst eine 100 % Schwerbehinderung allein noch keine notstandsähnliche Situation begründet.

Vgl. zum Zeichen 315 *BVerwG*, Urt. v. 29.01.2004 – 3 C 29/03 –, juris Rn. 28; vgl. insgesamt zum Vorstehenden *König*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 47. Aufl. 2023, § 12 Rn. 55.

Ein Anlieger hat grundsätzlich keinen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entschließung der Verkehrsbehörde darüber, dass das Gehwegparken vor seinem (Betriebs-)Grundstück zugelassen wird.

Vgl. *BVerwG*, Beschl. v. 13.06.1980 – 7 C 32/77 –, juris Rn. 31; *König*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 47. Aufl. 2023, § 12 Rn. 55.

Ist das Parken auf dem Gehweg, so wie es nach unserem Kenntnisstand im Abschnitt Bongard – Ahrweilerplatz in Düren der Fall ist, erlaubt, so ist hierzu nur der rechte Gehweg, in Einbahnstraßen der rechte oder linke Gehweg zu benutzen (§ 12 Abs. 4a StVO).

Statt aller *König*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 47. Aufl. 2023, § 12 Rn. 55 m. Begr. Rn. 6; das Aufstellen eines Fahrzeugs auf einem anderen (zum Parken nicht freigegebenen) Teil des Gehweges verstößt als nicht zugelassenes Gehwegparken ebenfalls gegen § 12 Abs. 4 Satz 1 StVO, vgl. hierzu *Figgener*, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 28. Aufl. 2024, § 12 Rn. 58. Zur Vermeidung von Schäden am

Gehweg und den darunter liegenden Versorgungseinrichtungen ist die Gestattung des Gehwegparkens beschränkt auf Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht bis zu 2,8 t. Verstöße dagegen fallen als nicht zugelassenes Gehwegparken unter § 12 Abs. 4 Satz 1 StVO; vgl. *Müller/Rebler*, Das Recht des ruhenden Verkehrs, 4. Aufl. 2024, Rn. 61.

Lediglich der Klarstellung halber weisen wir darauf hin, dass allein Feststellung eines unzulässig auf dem Gehweg parkenden Fahrzeugs für sich genommen noch nicht ohne weiteres zum Abschleppen des Fahrzeugs berechtigt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen rechtfertigt ein bloßer Verstoß etwa gegen das Verbot des Gehweg-Parkens gerade nicht ohne weiteres eine Abschleppmaßnahme. Auch allein eine Berufung auf eine bloße Vorbildwirkung des fehlerhaften Verhaltens und auf den Gesichtspunkt der Generalprävention ist nicht ausreichend.

Vgl. *BVerwG*, Beschl. v. 18.02.2002 – 3 B 149.01 –, juris Rn. 4; *OVG Münster*, Beschl. v. 13.04.2023 – 5 A 3180/21 –, juris Rn. 23. Ein Abschleppen verbotswidrig abgestellter Fahrzeuge kann selbstverständlich im Falle der Behinderung von anderen Verkehrsteilnehmern geboten erscheinen; vgl. zum Grad der Beeinträchtigung *VGH Mannheim*, Urt. v. 07.02.2003 – 1 S 1248/02 –, juris Rn. 21. Letzteres kann – ohne Beschränkung auf diese Fallgruppen – etwa der Fall sein beim Verstellen des gesamten Bürgersteigs oder einem Hineinragen des Fahrzeugs in die Fahrbahn, bei Funktionsbeeinträchtigungen einer Fußgängerzone oder beim rechtswidrigen Parken auf einem Schwerbehinderten-Parkplatz, in Feuerwehranfahrzonen oder – selbstverständlich – bei einem Abschleppen zur Verhinderung von Straftaten. Dies lässt sich jeweils nur unter besonderer Berücksichtigung der Örtlichkeit und unter Abwägung der wesentlichen Umstände des Einzelfalles beurteilen; vgl. zur stets erforderlichen Abwägung beim Abschleppen ausdrücklich *OVG Münster*, Beschl. v. 20.12.2012 – 5 A 2802/11 –, juris Rn. 3.

## **2. Zum Entscheidungscharakter straßenverkehrsbehördlichen Einschreitens**

Bezüglich einer straßenverkehrsbehördlichen Anordnung ist, wie sonst auch, zwischen der Prüfung des Vorliegens der tatbestandlichen Voraussetzungen einer Rechtsnorm (hierzu a.) und der sich hieraus ergebenden Rechtsfolge (hierzu b.) zu unterscheiden.

**a) Zu den tatbestandlichen Voraussetzungen straßenverkehrsbehördlichen Handelns**

Nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO können die Straßenverkehrsbehörden u. a. die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten.

Wie § 45 Abs. 3 Satz 1 StVO verdeutlicht, kann u. U. auch das Anbringen oder die Entfernung von Verkehrszeichen eine nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO gebotene straßenverkehrsbehördliche Maßnahme darstellen.

Wie bereits dargelegt, handelt es sich bei § 45 Abs. 3 StVO selbst allerdings lediglich um eine Zuständigkeitsnorm, die systematisch an die materielle Ermessensentscheidung gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO anknüpft, die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs zu beschränken oder zu verbieten und insbesondere deren Umsetzung dient, vgl. ausdrücklich nochmals *Will*, in: BeckOK StVR, Dötsch/Koehl/Krenberger/Türpe, 24. Edition Stand: 15.10.2023, § 45 Rn. 290.

Notwendig als Tatbestandsvoraussetzung ist stets eine konkrete Gefahr für das geschützte Gut. Für deren Annahme genügt es, ist aber auch erforderlich, dass die konkrete Situation an einer bestimmten 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.

§ 45 Abs. 1 Satz 1 StVO dient der Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs, auf diese Prüfung ist die Straßenverkehrsbehörde von vornherein von Rechts wegen beschränkt.



Vgl. sehr deutlich *VG Berlin*, Beschl. v. 27.03.2001 – VG 27 A 332.00 –, juris Rn. 24; ausdrücklich auch *Hühnermann*, in: *Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke*, Straßenverkehrsrecht, 28. Aufl. 2024, § 45 Rn. 3a m. w. N.

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. Insofern ist zur Auslegung des Begriffs der „Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ auf den Inhalt des dort üblichen Schutzguts der öffentlichen Sicherheit zurückzugreifen.

So ausdrücklich und grundlegend *BVerwG*, Urt. v. 13.12.1979 – 7 C 46.78 –, juris Rn. 22.

Das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit und Ordnung umfasst danach im hier interessierenden Kontext insbesondere auch die Grundrechte wie körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) und Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG). Dazu gehört ferner im Vorfeld der Grundrechte der Schutz vor Einwirkungen des Straßenverkehrs, die das nach allgemeiner Anschauung zumutbare Maß übersteigen.

Auf den letztgenannten Aspekt hat das *OVG Bremen* im Zusammenhang mit dem illegalen Gehwegparken abgestellt, vgl. Urt. v. 13.12.2022 – 1 LC 64/22 –, juris Rn. 88; zuvor bereits *OVG Koblenz*, Urt. v. 24.05.2012 – 7 A 10976/11.OVG –, juris Rn. 42; *Koehl*, in: *Haus/Krumm/Quarch*, *Gesamtes Verkehrsrecht*, 3. Aufl. 2021, § 45 Rn. 15. 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 allerdings 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 geschützten Interessen zugutekommen, so auch *Will*, in: *Dötsch/Koehl/Krenberger/Türpe*, *BeckOK StVR*, Stand: 18. Edition 15.01.2023, § 45 Rn. 94; vgl. auch *BVerwG*, Urt. v. 26.09.2002 – 3 C 9.02 –, juris Rn. 11.

Die Frage nach der Zumutbarkeit einer Beeinträchtigung spielt, wie noch darzulegen sein wird, auch eine entscheidende Rolle bei der Frage, ob bzw. wer ggf. Ansprüche gegenüber der Straßenverkehrsbehörde durchsetzen könnte.

Das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit umfasst zwar insbesondere auch die Unverletzlichkeit der Normen der Rechtsordnung.

Vgl. statt aller *Graulich*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Kap. E Rn. 89 m. w. N.

Unter diesem Gesichtspunkt ist, jedenfalls im Abschnitt Bongard – Ahrweilerplatz und auf der Grundlage unserer Informationen, tatbestandlich kein Einschreiten der Straßenverkehrsbehörde angezeigt. Das Gehwegparken ist dort nämlich nach § 12 StVO gerade erlaubt. Dies ist in den Abschnitten Nagelschmiedsgasse – Bongard und Altenteich – Nagelschmiedsgasse anders zu beurteilen. Dort wird (im Abschnitt Nagelschmiedsgasse – Bongard nur tagsüber) auf dem Gehweg ohne entsprechende Beschilderung geparkt. Das somit illegale Gehwegparken stellt einen Verstoß gegen § 12 Abs. 4 S. 1 StVO und damit zugleich eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar.

Vgl. ausführlich *Schubert*, in: Münchner Kommentar Straßenverkehrsrecht, 2016, § 12 Rn. 97 ff. Die Verletzung des sich aus der StVO ergebenden Verbots begründet zugleich einen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinne, vgl. ausdrücklich *BVerwG*, Urt. v. 20.10.2015 – 3 C 15.14 –, juris Rn. 16.

Eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit kann auch nicht isoliert und unmittelbar aus den aktuellen technischen Regelwerken zu empfohlenen Gehwegbreiten entnommen werden.

Zu diesen Regelwerken *Hölting*, Vollzugsdefizite beim illegalen Gehwegparken, in: NZV 2022, 220 [223].

Zwar 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 (dort S. 16). Wie allerdings die Rechtsprechung ausdrücklich festgestellt hat, sind diese Regelwerke, ungeachtet des Umstandes, dass es sich hierbei nicht um Rechtsnormen handelt, gerade nicht auf die Verhältnisse in Straßen übertragbar, bei deren Errichtung solche Vorgaben noch nicht gegolten haben und deren Gehwege in ihrer gesamten Breite deutlich dahinter zurückbleiben.

So ausdrücklich *OVG Bremen*, Urt. v. 13.12.2022 – 1 LC 64/22 –, juris Rn. 95, das insoweit lediglich von „Orientierungswerten“ spricht.

Ein Erfüllungs- oder Hinwirkungsanspruch gegenüber der zuständigen Straßenverkehrsbehörde folgt aus den technischen Handreichungen nicht. Vielmehr können die entsprechenden Regelwerke insoweit (allenfalls) ein Punkt sein, den die Straßenverkehrsbehörde in ihre Erwägungen zum Gehwegparken einstellt.

## Politische Entscheidung?

### b) Zur grundsätzlichen Rechtsfolgende straßenverkehrsbehördlicher Anordnungen

Ob und wie die Straßenverkehrsbehörde von den dargestellten rechtlichen Möglichkeiten des Einschreitens Gebrauch macht, liegt grundsätzlich in ihrem Ermessen.

Dies hat auch das *OVG Bremen*, Urt. v. 13.12.2022 – 1 LC 64/22 –, juris Rn. 84 und im Nachgang bestätigt vom Bundesverwaltungsgericht auch bezüglich des Einschreitens gegen das, nochmals, illegale Gehwegparken

festgehalten. Die jüngsten Gerichtsentscheidungen haben insoweit keine Veränderung gebracht.

### Politisches oder behördliches Ermessen?

Alle Anordnungstatbestände des § 45 Abs. 1 StVO – auch soweit sie das Gehwegparken betreffen – kombinieren **Anordnungsvoraussetzungen mit einer Ermessensfolge**. Das Anordnungsermessen umfasst das „ob“ einer konkreten straßenverkehrsrechtlichen Maßnahme („Entschließungsermessen“) und deren „wie“ („Auswahlermessen“). Dies sichert der zuständigen Straßenverkehrsbehörde die konzeptionell und praktisch unerlässliche Flexibilität im Zusammenhang mit dem Vollzug des § 45 Abs. 1 StVO, was vom Verordnungsgeber ausdrücklich intendiert war.

Vgl. *Steiner*, in: Münchener Kommentar zum Straßenverkehrsrecht, 2016, § 45 Rn. 13.

Dies gilt im unbestrittenen Ausgangspunkt auch bezüglich des Umgangs mit dem Gehwegparken und auch im Lichte der jüngsten verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung.

Hiermit im Zusammenhang steht die zu unterscheidende Frage, ob bestimmte Personen, sollten sie einen entsprechenden Antrag an die Stadt Düren richten, einen Anspruch darauf haben, dass über ihre Anträge, möglicherweise sogar in einer bestimmten Art und Weise, entschieden wird.

#### aa) Ansprüche Dritter auf straßenverkehrsbehördliche Ermessenshandlungen

**Ein Anspruch Einzelner oder Dritter auf fehlerfreie Ermessensausübung durch eine Behörde besteht nach allgemeiner und nach wie vor maßgeblicher Verwaltungsrechtsdogmatik nur, soweit die Befugnisse zumindest auch deren individuellen Interessen zu dienen bestimmt sind.**

### Barrierefreiheit behördliches Interesse?

Vgl. grundlegend *BVerwG*, Urt. v. 26.02.1993 – 8 C 20.92 –, juris Rn. 13; zur Herleitung ausführlich *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl. 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.

Nach wie vor grundlegend *BVerwG*, Urt. v. 25.02.1977 – IV C 22.75 –, juris Rn. 25; so auch 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 derartige 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 m. w. N.; speziell zu § 45 Abs. 1 StVO *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 polizei- und ordnungsbehördlichen Generalklausel etwa *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 5. Aufl. 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.

Diese Maßstäbe gelten unabhängig davon, welche Rechtsgrundlage für ein behördliches Handeln insoweit herangezogen wird. 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; aus dem Schrifttum statt aller *R. P. Schenke*, in: *Kopp/Schenke, VwGO*, 30. Aufl. 2024, § 42 Rn. 84.

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. v. 02.09.1989 – 7 B 62/89 –, juris Rn. 2.

Ein Rückgriff auf das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 GG als zu schützendes Recht drängt sich vorliegend, im Steinweg, allerdings nicht auf, da dessen Beeinträchtigung nicht ersichtlich ist. Jedenfalls nach unserem Kenntnisstand sind die Gehwege in der betroffenen Straße durchaus (wenn auch eingeschränkt) noch nutzbar und nicht etwa regelmäßig über die gesamte Gehwegbreite mit Kraftfahrzeugen verstellt. Insoweit gehen wir davon aus, dass jedenfalls regelmäßig ein Freiraum verbleibt, der es Personen mit unterschiedlichen Mobilitätsformen 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 jedenfalls für uns und zu diesem Zeitpunkt nicht festzustellen.

Wie wurde das geprüft? Vor-Ort-Begehung(en), Fotos welcher Zeiträume und welchen Urhebers`

So auch ausdrücklich *OVG Bremen*, Urt. v. 13.12.2022 – 1 LC 64/22 –, juris Rn. 87.

Das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit umfasst jedoch, wie bereits im Rahmen der tatbestandlichen Voraussetzungen ausgeführt, 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.

So konkret zu § 45 StVO schon *BVerwG*, Urt. v. 04.06.1986 – 7 C 76.84 –, juris Rn. 10.

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.

Vgl. ausdrücklich *OVG Münster*, Beschl. v. 28.03.2018 – 8 A 1247/16 –, juris Rn. 42.

#### **bb) Zum Schutznormcharakter des § 12 StVO**

Nach der jüngsten, vom Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich bestätigten Rechtsprechung ist davon auszugehen, dass die Regelungen über das grundsätzlich verbotene Gehwegparken in § 12 Abs. 4 und 4a StVO drittschützenden Charakter haben (können).

Dabei ist nochmals zu betonen, dass die entsprechenden aktuellen Judikate ausschließlich die Situation des illegalen Gehwegparkens zum Gegenstand haben. Bezogen auf den Abschnitt

Bongard – Ahrweilerplatz wird dort derzeit das Gehwegparken zugelassen bzw. angeordnet. Eine pauschale Übertragung der verwaltungsgerichtlichen Urteile ist bereits insoweit ausgeschlossen. Insoweit soll im Rahmen dieser Stellungnahme jedoch aufgezeigt werden, welche Überlegungen die Gerichte grundlegend angestellt haben und wie die Straßenverkehrsbehörde mit (eventuellen) Anträgen seitens Dritter umgehen kann bzw. muss.

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,

so ausdrücklich *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.

So zutreffend *Bachmor/Quarch*, in: Haus/Krumm/Quarch, *Gesamtes Verkehrsrecht*, 3. Aufl. 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.

Vgl. *OLG Karlsruhe*, Urt. v. 18.05.2012 – 9 U 128/11 –, juris Rn. 26; zustimmend *König*, in: Hentschel/König/Dauer, *StVR*, 47. Aufl. 2022, § 12 Rn. 55.



Es ist jedenfalls nicht ausgeschlossen, die entsprechenden Grundsätze, die jüngst im Hinblick auf das illegale Gehwegparken bestätigt wurden, auch auf Situationen anzuwenden, in denen Dritte beanspruchen, dass das legalisierte Gehwegparken in einem bestimmten Bereich (durch Entfernen der entsprechenden Zeichen) untersagt wird. Es ließe sich jedenfalls vertreten, dass einem solchen Begehren die bereits dargelegte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach ein Gewerbetreibender keinen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über einen Antrag auf die Zulassung des Gehwegparkens hat,

vgl. *BVerwG*, Beschl. v. 13.06.1980 – VII C 32.77 –, juris,

derartigen Anträgen nicht pauschal entgegengehalten werden könnte. Denn entsprechenden Antragstellern könnte es insoweit um die Wiederherstellung des von der StVO grundsätzlich vorgesehenen Verbots des Gehwegparkens gehen. Insoweit ginge es nicht um die Einräumung einer Rechtsposition, die die Straßenverkehrsordnung grundsätzlich nicht vorgesehen hat. Es ginge bei § 12 Abs. 4, Abs. 4a StVO 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, in gewisser Weise, deren Beachtung. Das beträfe jedenfalls den Abschnitt Bongard – Ahrweilerplatz, in dem das Gehwegparken bereits erlaubt ist, aber zukünftig ggf. auch den Abschnitt Altenteich – Nagelschmiedgasse, in dem das Gehwegparken noch erlaubt werden soll.

Soweit es um Anträge von Dritten auf ein Vorgehen gegen das Gehwegparken geht, hat das Bundesverwaltungsgericht eine deutliche Restriktion der Anspruchsberechtigung vorgenommen. Das Bundesverwaltungsgericht hat, deutlich strenger als das OVG Bremen, klargestellt, dass die drittschützende Wirkung des Gehwegparkverbots aus § 12 Abs. 4 und 4a StVO regelmäßig auf den Gehweg beschränkt ist, der auf der „eigenen“ Straßenseite des Anwohners verläuft. Umfasst ist in der Regel zudem nur der Straßenabschnitt bis zur Einmündung „seiner“ Straße in die nächste (Quer-)Straße. In Bezug auf weitere Abschnitte des Gehwegs sind die

Anwohner Teil des allgemeinen Kreises der Gehwegbenutzer und nicht mehr hinreichend von der Allgemeinheit unterscheidbar.

Vgl. *BVerwG*, Urt. v. 06.06.2024 – 3 C 5.23 –, juris Rn. 62.

Hieraus folgt zugleich, dass beliebige Fußgänger, die letztlich „lediglich“ Teil der Allgemeinheit sind, wohl keine Ansprüche gegen die Straßenverkehrsbehörde richten können. Wie sogleich darzulegen sein wird, würde es insoweit wohl auch am Kriterium der unausweichlichen Betroffenheit fehlen.

#### **cc) Beschränkung des Anspruchs auf unzumutbare Beeinträchtigungen**

Unabhängig von den Unterschieden in der Sachverhaltskonstellation, ob es also um das Vorgehen gegen illegales Gehwegparken oder um die Rückgängigmachung des vormals legalisierten Gehwegparkens geht, sind die Schutzwirkungen des § 12 Abs. 4 und Abs. 4a StVO auf den Schutz vor unzumutbaren Beeinträchtigungen beschränkt. Die Auslegung des dem zugrundeliegenden Regelungsgefüges führt, nach der jüngsten obergerichtlichen Rechtsprechung zu dem Ergebnis, dass Drittschutz nur zu gewähren ist, wenn eine bestimmte Schwelle der Beeinträchtigungen erreicht wird. Es bedarf mithin stets qualifizierter Verstöße, die zu unzumutbaren Beeinträchtigungen führen.

#### **Wann ist Schwelle der Beeinträchtigungen erreicht? Rollifahren unmöglich?**

So auch in anderem Zusammenhang *BVerwG*, Urt. v. 19.09.1986 – 4 C 8.84 –, juris Rn. 13.

Die in der StVO enthaltenen Regelungen sollen, wie ausgeführt, 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 StVO 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.**

So zu § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO *BVerwG*, Urt. v. 04.06.1986 – 7 C 76.84 –, juris Rn. 10.

Auf die Konstellation des verbotswidrigen Gehwegparkens bezogen, spiegelbildliches müsste gelten, wenn, wie im Steinweg, gegen das legalisierte Gehwegparken vorgegangen werden soll, ist diese Schwelle erreicht, wenn „**flächendeckend und dauerhaft eine für den Betroffenen unzumutbare Funktionsbeeinträchtigung des Gehweges**“ eintritt.

So ausdrücklich *OVG Bremen*, Urt. v. 13.12.2022 – 1 LC 64/22 –, juris Rn. 93.

Für die Frage, ob der **Grad der Unzumutbarkeit** in einer bestimmten Situation erreicht wird, können auf der Grundlage der aktuellen gerichtlichen Entscheidungen mehrere Faktoren eine Rolle spielen, die die jeweilige Straßenverkehrsbehörde, auch im Rahmen ihrer antragsunabhängigen Prüfung der straßenverkehrsrechtlichen Situation, in ihre Überlegungen einstellen kann:

- **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** (so ausdrücklich *OVG Bremen*, Urt. v. 13.12.2022 – 1 LC 64/22 –, juris Rn. 94).

- Die aktuellen technischen Regelwerke bieten (nur, aber immerhin) Orientierungswerte für die erforderlichen Gehwegbreiten.
- Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO), enthält die Wertung, 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).
- Zusätzlich ist auf die Bedeutung der Verengung des Gehweges in einer bestimmten Straßensituation abzustellen. 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 (so *OVG Bremen*, Ur. v. 13.12.2022 – 1 LC 64/22 –, juris Rn. 96). **Erhebliche Länge in m?**
- Allein eine Verengung des Gehweges bis zum Grad einer erheblichen Funktionsbeeinträchtigung genügt zudem 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 zudem 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 (nur) 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 (so bereits *OVG Lüneburg*, Urt. v. 28.03.1985 – 12 A 123/83 –, NJW 1985, 2966, [2967]).

Auf der Grundlage dieser Kriterien ist das OVG Bremen in seinem Urteil sodann von einer unzumutbaren Beeinträchtigung ausgegangen, weil sich in den dort betroffenen Straßen durch das (illegale) aufgesetzte Parken verbleibende nutzbare Restgehwegbreiten von – **zum Teil deutlich – weniger als 1,50 m auf annähernd der gesamten Länge der vorhandenen Gehwege ergaben und dadurch ein Begegnungsverkehr schlechterdings nicht mehr möglich ist.** Die Kläger waren als Anwohner der Straßen (bzw. regelmäßige Besucher von dort lebenden nahen Familienangehörigen und eigener Büroräumlichkeiten) unausweichlich und hinreichend häufig mit der Verkehrssituation konfrontiert. Sie konnten der Beeinträchtigung schlechterdings nicht entgehen. Angesichts der jeweils auf beiden Straßenseiten bestehenden Problematik konnten sie auch nicht schlicht **die Straßenseite wechseln, was aber, wie ein Umkehrschluss zeigt, im Übrigen durchaus ein Aspekt der Ermessensausübung sein kann.** Vor diesem Hintergrund war nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts unter Würdigung der Gesamtsituation von einer unzumutbaren Beeinträchtigung auszugehen, welche der Verordnungsgeber der StVO auch im individuellen Interesse der dortigen Kläger durch das grundsätzliche Verbot des Gehwegparkens vermeiden wollte. Besondere Umstände, die gegen eine erhebliche Funktionsbeeinträchtigung sprechen könnten, waren für das Gericht nicht ersichtlich.

Vgl. *OVG Bremen*, Urt. v. 13.12.2022 – 1 LC 64/22 –, juris Rn. 98.

**c) Keine Ermessensreduzierung selbst bei flächendeckendem illegalen Gehwegparken**

Selbst die vom Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen festgestellten schwerwiegenden und flächendeckenden Verstöße gegen das Verbot aus § 12 Abs. 4 und Abs. 4a StVO hat nichts an dem Umstand geändert, dass das Ergreifen von Maßnahmen weiterhin und wie nach allgemeinen Grundsätzen bereits zuvor, im Entschließungs- und Auswahlmessen im pflichtgemäßen Ermessen der Straßenverkehrsbehörde lag und liegt.

Die dortigen Kläger haben „lediglich“ einen Anspruch, dass die zuständige Straßenverkehrsbehörde ermessensfehlerfrei über ihre Anträge auf Einschreiten entscheidet. Das Bundesverwaltungsgericht hat dies bestätigt, aber zugleich, wie dargelegt, den Kreis möglicher Anspruchsteller noch einmal gegenüber dem Oberverwaltungsgericht Bremen enger gefasst.

Das Oberverwaltungsgericht Bremen hat ausdrücklich (und vom Bundesverwaltungsgericht im Nachgang bestätigt) judiziert, dass in der, gegenüber der uns bekannten Situation im Steinweg in Düren deutlich angespannteren Parksituation in der Bremer Altstadt, keine Ermessensreduzierung auf Null eintritt, die die Behörde im Ergebnis zum Einschreiten (und noch dazu in einer bestimmten Art und Weise) verpflichten würde.

Uns bekannt? S.o.  
Prüfmaterial/Kriterien?

So ausdrücklich *OVG Bremen*, Urt. v. 13.12.2022 – 1 LC 64/22 –, juris Rn. 102.

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 etwa *OVG Bautzen*, Beschl. v. 25.07.2022 – 6 B 16/22 –, juris Rn. 15 m. w. N. Für den Anspruch aus § 14 Abs. 1 OBG NRW gilt nichts Anderes, vgl. *Worms/Gusy*, in: Möstl/Kugelman, BeckOK Pol. u. OrdR. NRW, Stand: 24. Ed. 15.01.2023, PolG NRW, § 8 Rn. 121 m. w. N.

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. grundlegend *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.

Vgl. die Nachweise bei *Wolff*, in: Sodan/Ziekow, *VwGO*, 5. Aufl. 2018, § 114 Rn. 133; *Schübel-Pfister*, in: Eyermann, *VwGO*, 17. Aufl. 2024, § 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 (vorliegend bereits nicht offensichtlich gegebener) 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.

Vgl. *BVerwG*, Urt. v. 26.10.2017 – 8 C 18.16 –, juris Rn. 21.

## Muss Ermessensspielraum auf 0 reduziert sein, um zu handeln? Kriterien für „Ermessen“?

Maßgebliche Kriterien für die Frage, ob im Falle des, anders als derzeit teilweise im Steinweg, illegalen Gehwegparkens (lediglich) das Entschließungsermessen (also das „Ob“ des Einschreitens) auf Null reduziert ist, sind auf der Grundlage der jüngsten Rechtsprechung:

- Besonderes Gewicht kommt der Frage zu, ob, selbst wenn die Beeinträchtigung der Nutzbarkeit der betroffenen Gehwege ein hohes Maß erreicht hat, ein völliger Funktionsverlust vorliegt, oder ob eine – eingeschränkte – Nutzbarkeit verbleibt.

### Rolli-Breite vs Restfläche Gehweg

- Weiterhin ist zu prüfen, ob Rechtsgüter überragender Wichtigkeit, wie die Gesundheit, konkret gefährdet sind. Insbesondere, ob ein Ausweichen der Betroffenen auf die Straße zwingend und unausweichlich ist.

### Gesund bei Ausweichen auf Fahrbahn gefährdet!

- Allein die Dauer und Häufigkeit von Verstößen führt nicht zu einer Ermessensreduzierung. Die Straßenverkehrsbehörde kann und muss zudem flächendeckende Phänomene nicht auf einen Streich beseitigen und dagegen vorgehen. Vor diesem Hintergrund kann es zulässig sein, zunächst die am Stärksten betroffenen Bereiche zu ermitteln und ein Konzept zum Vorgehen zu entwickeln. Selbstverständlich muss ein solches Konzept nachvollziehbar sein und tatsächlich verfolgt werden.

Selbst wenn man davon ausgehen wollte, dass bezüglich des „Ob“ des straßenverkehrsbehördlichen Einschreitens eine Ermessensreduzierung auf Null im Einzelfall gegeben sein kann, ist hiermit keine Festlegung bezüglich der Auswahl der zu ergreifenden Mittel verbunden. Insoweit könnte eine Mehrzahl von Maßnahmen denkbar sein. Dabei muss die Straßenverkehrsbehörde auch stets in den Blick nehmen, dass stets die mindestens notwendige Durchfahrtsbreite von 3,05 m gewahrt bleibt.

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.



### III. Ermessensfehlerfreie Entscheidung der Stadt Düren

Nach den uns vorliegenden Unterlagen bzw. Informationen, beabsichtigt die Stadt Düren nach eingehender Analyse der straßenverkehrlichen Gesamtsituation im Steinweg das Gehwegparken auf der dortigen rechten Straßenseite nicht zu verbieten bzw. nicht durch straßenverkehrsbehördliche Maßnahmen einzuschreiten und die mit der Legalisierung des Gehwegparkens geschaffenen Parkplätze im Abschnitt Bongard – Ahrweilerplatz zu erhalten. Im Abschnitt Altenreich – Nagelschmiedsgasse wird derzeit ebenfalls auf dem Gehweg geparkt, bisher jedoch illegal. Das Gehwegparken soll dort jedoch durch entsprechende Beschilderung jedenfalls für Bewohner erlaubt werden. Im Abschnitt Nagelschmiedsgasse – Bongard soll das derzeit in der Zeit von 22 Uhr bis 6 Uhr geltende absolute Halteverbot dauerhaft, d. h. auch tagsüber eingerichtet werden. Diese Entscheidung halten wir im Ergebnis für ermessensfehlerfrei bzw. vertretbar.

#### Zählt die Schaffung von Parkplätzen andernorts (Quart.gar.) auch zum Ermessen?

Im Folgenden werden zunächst kurz der Sachstand und die von der zuständigen Straßenverkehrsbehörde in Betracht gezogenen Möglichkeiten, die Parksituation zu regeln mit den entsprechend angestellten Ermessenserwägungen zusammengefasst (hierzu 1.) und anschließend in Hinblick auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung bewertet (hierzu 2.).

Dabei sei eingangs darauf hingewiesen, dass explizite verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu der Frage, ob bzw. wann ein legales Gehwegparken im Hinblick auf eingeschränkte Gehwegbreiten in einer historisch gewachsenen Bestandsituation zu untersagen ist, nicht vorhanden ist. Insoweit ist nachfolgend auf allgemeine Grundsätze der straßenverkehrsbehördlichen Ermessensausübung zurückzugreifen. Da es sich bei der (gerichtlichen) Überprüfung von Ermessenserwägungen letztlich auch um einen Akt wertender Erkenntnisgewinnung handelt, lässt sich jedenfalls nicht mit vollständiger Sicherheit ausschließen, dass ein Gericht ggf. unter stärkerer Betonung anderer Aspekte, zu einem anderen Ergebnis gelangen würde. Gleichwohl meinen wir, dass die nachfolgend darzustellenden Erwägungen, auch im Lichte der jüngeren

Entwicklungen in der Rechtsprechung, als ermessensfehlerfreie Bewertung durch die Stadt Düren anzusehen sind.

## **1. Maßgebliche Erwägungen der Stadt Düren zur Bestandssituation im Steinweg**

Die Stadt Düren als zuständige Straßenverkehrsbehörde hat im Rahmen des ihr (unzweifelhaft und auch auf der Grundlage der jüngsten Rechtsprechung nach wie vor) zustehenden Ermessens verschiedene Möglichkeiten, die Parksituation zu regeln, in Betracht gezogen und dabei folgende Erwägungen angestellt:

### **a) Szenario 0: Aufrechterhalten des erlaubten Gehwegparkens im Abschnitt Bongard – Ahrweilerplatz – Einrichten eines absoluten Halteverbots auch tagsüber im Abschnitt Nagelschmiedsgasse – Bongard – Anordnen des halbhüftigen Gehwegparkens im Abschnitt Altenteich – Nagelschmiedsgasse**

Die Stadt Düren hat zunächst geprüft, ob die aktuell bestehende Parksituation weitestgehend aufrechterhalten werden kann. Das faktisch schon bestehende Gehwegparken im Abschnitt Altenteich – Nagelschmiedsgasse soll wie im Abschnitt Bongard – Ahrweilerplatz erlaubt werden. Ergänzend soll das absolute Halteverbot im Abschnitt Nagelschmiedsgasse – Bongard durchgängig gelten. Es wird im Rahmen der Ermessenserwägungen zunächst erkannt, dass durch das Gehwegparken auf der Südseite der Gehweg für Rollstuhlfahrer und Personen mit Kinderwagen nur eingeschränkt nutzbar ist. Der Begegnungsverkehr ist im Zweifel nicht möglich. Es ist zudem nicht auszuschließen, dass jeder Rollstuhlfahrer an bestimmten Engstellen den Gehweg nicht passieren kann. Es verbleibt nämlich nur eine Restgehwegbreite von 0,60 m bis 1,25 m, abhängig davon wie die Autos positioniert sind und unter Berücksichtigung in den Gehweg ragender Eingangsstufen. Dabei wird von der Behörde die besondere Schutzbedürftigkeit dieser Personengruppe berücksichtigt. Dem einzelnen Fußgänger hingegen bleibt ausreichend Freiraum, um den Gehweg zu nutzen. Die Fußgänger können zudem auf die andere Straßenseite wechseln, um den dort vorhandenen, breiteren Gehweg zu nutzen. Dort können auch

Rollstuhlfahrer und Personen mit Kinderwagen passieren. Ein Ausweichen auf die Straße ist daher nicht zwingend notwendig. Außerdem wurde das Interesse der Anwohner an Parkmöglichkeiten aufgrund des begrenzten Parkraums in die Abwägung einbezogen.

**b) Szenario 1: wie Szenario 0 mit dem Einrichten von Parkflächenmarkierungen**

Die Stadt Düren hat zudem in Betracht gezogen das gerade beschriebene Szenario zu ergänzen, indem dort wo das Gehwegparken erlaubt ist oder erlaubt werden soll, Parkflächenmarkierungen (Lfd. Nr. 74 der Anlage 2 zur StVO) eingezeichnet werden. Dahinter steht die Erwägung, dass so sichergestellt werden kann, dass bestimmte Restgehwegbreiten tatsächlich gewährleistet werden und nicht davon abhängig sind, wie die Fahrzeuge sich positionieren.

**c) Szenario 2: Modifikation des Gehwegparkens mit Querungshilfe**

Die jetzige Situation bietet nach den Feststellungen der Stadt Düren (noch) keine Möglichkeit den Wechsel der Straßenseite zu erleichtern. Die zuständige Straßenverkehrsbehörde erachtet es daher (auch) in Anbetracht des eingeschränkten Parkraums für vertretbar, zwei Parkplätze im Abschnitt Bongard – Ahrweilerplatz entfallen zu lassen, um eine Überquerungshilfe für Fußgängerinnen und Fußgänger einzurichten.

**d) Szenario 3: Absolutes Halteverbot (in allen Abschnitten) anstelle des erlaubten Gehwegparkens**

Als letzte Möglichkeit die Parksituation im Steinweg zu regeln, wird ein absolutes Halteverbot in allen Abschnitten auf der rechten Fahrbahnseite und auf den Gehwegen in Betracht gezogen. Zwar ist das Parken auf dem Gehweg ohnehin unzulässig. Durch das Halteverbot würde es jedoch auch untersagt werden, am Fahrbahnrand zu parken. Ein absolutes Halteverbot anstelle des erlaubten Gehwegparkens wird von der Stadt Düren für unverhältnismäßig erachtet.

## Wie wann wie oft getestet. Dokumentiert?

Bei dieser Vorgehensweise würden ausschließlich und einseitig die Interessen der Fußgängerinnen und Fußgänger berücksichtigt. Schließlich ist die Benutzung des Gehwegs auch nicht gänzlich unmöglich. Bedienstete der Stadt Düren haben erfolgreich getestet, ob ein Rollstuhlfahrer den Gehweg passieren kann. Dies ist der Fall. Zudem gibt es im (weiträumigeren) Bereich des Steinwegs keine alternativen Parkmöglichkeiten, die zur Verfügung stehen würden. Das Interesse der Anwohner an Parkmöglichkeiten und die damit einhergehende Bedrohung der Innenstadtquartiere als Wohn- und Lebensraum würden vollständig außer Acht gelassen werden. Die Straße ist zudem historisch gewachsen, weshalb eine Gehwegbreite – wie von den aktuellen technischen Hinweisen vorgesehen – von 1,50 m nicht zwingend gewährleistet werden muss (und kann).

### **2. Wahrung der Anforderungen an eine ermessensfehlerfreie Entscheidung**

Die Stadt Düren schließt zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen jedenfalls die Anordnung eines absoluten Halteverbots, die zum Wegfall sämtlicher Parkplätze führen würde, aus. Auf der Grundlage der umfassenden und umfangreichen Prüfungen durch die Stadt Düren erweist sich insbesondere eine Kombination aus dem Szenario 1 (Erhalt der Parkplätze mit Einzeichnen von Parkflächenmarkierungen) und dem Szenario 2 (die von der Stadt Düren erdachte Schaffung einer Querungshilfe) als besonders situationsadäquat. Eine Querungshilfe, die nach den Planungen in Höhe der Hausnummern 5 bis 5a installiert werden könnte, würde im Ergebnis zum Wegfall von zwei derzeitigen Parkplätzen führen. **Ergebnis der Bewertung der derzeitigen Straßen- und Parksituation ist jedenfalls, dass die vorhandenen Parkmöglichkeiten, auch im Lichte der ausdrücklich in Rechnung gestellten Schutzbedürftigkeit der zu Fuß gehenden Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer erhalten bleiben sollen. Diese Entscheidung halten wir im Ergebnis für ermessensrechtlich vertretbar.**

Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO vor, hat die Straßenverkehrsbehörde grundsätzlich einen Ermessensspielraum, wie sie die Konfliktlage

bewältigt. In ihrer Ermessensentscheidung hat sie die betroffenen bzw. widerstreitenden Interessen der verschiedenen Arten von Verkehrsteilnehmern unter Berücksichtigung der relevanten örtlichen Gegebenheiten umfassend gegeneinander abzuwägen und die Konfliktlage für alle Verkehrsteilnehmer zumutbar aufzulösen.

### Abwägungskriterien?

Vgl. ausdrücklich etwa *VG Braunschweig*, Urt. v. 16.04.2013 – 6 A 64/11 –, juris Rn. 60 m. w. N.

Für die nachfolgenden Erwägungen ist insoweit besonders wichtig, dass von echten und offenkundigen Gefahrenlagen abgesehen, die einseitige und eindimensionale „Bevorzugung“ bestimmter Verkehrsteilnehmender dem Straßenverkehrsrecht geradezu wesensfremd wäre.

Gemäß § 114 Satz 1 VwGO ist die verwaltungsgerichtliche Kontrolle überdies darauf beschränkt zu überprüfen, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist.

Die vorstehenden Erwägungen der Stadt Düren, wonach die im Steinweg derzeit ausgewiesenen Parkplätze (jedenfalls weitgehend) auch im Hinblick auf die vorhandenen Gehwegbreiten erhalten bleiben sollen, dürften insoweit keine Ermessensfehler beinhalten.

Zunächst ist festzuhalten, dass die zuständige Straßenverkehrsbehörde ihr Ermessen unzweifelhaft erkannt und ausgeübt hat. Sie erkennt, dass die widerstreitenden Interessen der Fußgänger, Fahrzeugführer und ggf. weiteren Nutzern im öffentlichen Straßenraum in einen angemessenen Ausgleich zu bringen sind. Sie zieht für die Parksituation im Steinweg mehrere Möglichkeiten in Betracht, bewertet diese und kommt zu dem Ergebnis, dass es nicht erforderlich ist – jedenfalls nicht mit Abhilfe durch weitere Maßnahmen – ein absolutes Halteverbot auch in den Abschnitten Bongard – Ahrweilerplatz und Altenteich – Nagelschmiedsgasse einzuführen. Ein Ermessensfehler in Form eines Ermessensausfalls liegt daher keinesfalls vor. Daran würde auch

eine knappere Begründung der Entscheidung nichts ändern, wobei im konkreten Fall ohnehin eine detaillierte Dokumentation zu den Erwägungen der Behörde vorhanden ist.

Vgl. zum (eingeschränkten) Begründungserfordernis *VG Karlsruhe*, Urt. v. 20.03.2024 – 3 K 1801/22 –, juris Rn. 42; *VG Köln*, Beschl. v. 14.09.2023 – 18 L 1738/23 –, juris Rn. 37; in diesem Fall war der Entscheidung ebenfalls eine mehrmonatige kommunalpolitische Diskussion vorausgegangen, bei der Für und Wider diskutiert wurden und die Behörde verschiedenste Maßnahmen in Erwägung gezogen hatte.

Ebenso dürfte kein Ermessensfehlgebrauch vorliegen. Die Stadt Düren legt für die Ermessensausübung nach unserer Einschätzung zutreffende Prüfungsmaßstäbe an und legt der Entscheidung keine sachfremden Erwägungen zugrunde.

Das Ermessen der Straßenverkehrsbehörden wird durch die aufgrund Art. 84 Abs. 2 GG erlassene Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) gelenkt und gebunden. Die Verwaltungsvorschrift soll – im Rahmen der Bundesaufsicht bei landeseigenem Vollzug von Bundesrecht – gewährleisten, dass verkehrsbehördliche Anordnungen im ganzen Bundesgebiet nach den gleichen Grundsätzen erfolgen. Es handelt sich dabei im Rahmen des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO um eine ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift, die eine einheitliche Ermessensausübung auf der Rechtsfolgende sicherstellen soll. Die Straßenverkehrsbehörde kann im Ergebnis der Abwägung auch von den Vorgaben der VwV-StVO abweichen. Dies setzt aber einen atypisch gelagerten Sachverhalt voraus.

Vgl. zusammenfassend *OVG Münster*, Beschl. v. 22.02.2022 – 8 A 1687/21 –, juris Rn. 14 m. w. N.; zur Abweichungsbefugnis bei Atypik *Stuhlfauth*, in: Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll, VwGO, 8. Aufl. 2021, § 114 Rn. 15.

Die VwV-StVO sieht vor, dass das Parken auf Gehwegen nur zugelassen werden darf, wenn genügend Platz für den unbehinderten Verkehr von Fußgängern gegebenenfalls mit

Kinderwagen oder Rollstuhlfahrern auch im Begegnungsverkehr bleibt, die Gehwege und die darunter liegenden Leitungen durch die parkenden Fahrzeuge nicht beschädigt werden können und der Zugang zu Leitungen nicht beeinträchtigt werden kann.

Vgl. VwV- StVO zu § 42 Richtzeichen, Zeichen 315 Parken auf Gehwegen.

In die Ermessensentscheidung hat die Straßenverkehrsbehörde die betroffenen bzw. widerstrebenden Interessen der verschiedenen Arten von Verkehrsteilnehmern unter Berücksichtigung der relevanten örtlichen Gegebenheiten umfassend gegeneinander abzuwägen und die Konfliktlage für alle Verkehrsteilnehmer zumutbar aufzulösen.

Vgl. nochmals ausdrücklich *VG Hannover*, Urt. v. 01.11.2017 – 7 A 444/17 –, juris Rn. 28.

Die vorgenannten Maßstäbe werden nach unserer Einschätzung durch die Stadt Düren berücksichtigt. Andere Erwägungen wie z. B. städtebauliche Aspekte, die außerhalb des Zwecks des Ermessens nach § 45 StVO liegen,

vgl. etwa *OVG Münster*, Urt. v. 03.03.2023 – 8 A 2467/17 –, juris Rn. 98,

### Warum nicht? Welche wurden mitgeteilt?

fließen nicht tragend in die uns mitgeteilten Erwägungen ein. Insbesondere bei dem von der Stadt Düren berücksichtigten Interesse der Anwohner an Parkmöglichkeiten handelt es sich nicht um eine in diesem Sinn sachfremde Erwägung. Zwar hat ein Anlieger kraft Bundesrecht keinen Anspruch darauf, dass Parkmöglichkeiten auf öffentlichen Straßen oder Plätzen unmittelbar bei seinem Grundstück oder in dessen „angemessener Nähe“ eingerichtet werden oder erhalten bleiben.

Vgl. grundlegend *BVerwG*, Urt. v. 06.08.1982 – 4 C 58.80 –, juris Rn. 14.

Das bedeutet jedoch nicht, dass dieses Interesse schlechterdings nicht in die Abwägung mit einfließen dürfte. Dies belegen gleich mehrere verwaltungsgerichtliche Judikate, in denen dieses „Anliegerinteresse“ dem Grunde nach durchaus anerkannt und berücksichtigt wurde.

Vgl. etwa implizit *VG Aachen*, Urt. v. 23.05.2023 – 10 K 1742/21 –, juris Rn. 76; *VG Neustadt a.d.W.*, Urt. v. 21.01.2002 – 3 K 1178/01 –, NVwZ-RR 2003, 67 [68]; *VG München*, Urt. v. 22.01.2009 – M 23 S 08.3853 –, juris Rn. 30.

### Kann, nicht muss. Politische Entscheidung?

Auch die jüngste Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen erlaubt den Umkehrschluss, dass das Interesse der parkenden Verkehrsteilnehmer jedenfalls dann berücksichtigt werden kann, wenn das Parken auf dem Gehweg – so wie teilweise im Steinweg in Düren – erlaubt ist. Das Oberverwaltungsgericht hat in diesem Zusammenhang nämlich klarstellend angemerkt, dass das Interesse der auf dem Gehweg parkenden Verkehrsteilnehmer an der Erhaltung einer rechtswidrigen Parksituation dem Interesse der Kläger an dessen Korrektur nicht entgegengehalten werden kann, soweit der individualschützende Gehalt des Verbots des Gehwegparkens betroffen ist. Die Gehwegflächen seien vom Verordnungsgeber grundsätzlich zugunsten der Gehwegnutzern und nicht für das Parken zur Verfügung gestellt worden. Von diesem Grundsatz ist im Steinweg jedoch gerade abgesehen worden.

Vgl. *OVG Bremen*, Urt. v. 13.12.2022 – 1 LC 64/22 –, juris Rn. 108.

Dass darüber hinaus auch die Erwägung zentrumsnahe Stadtgebiete mit starkem Verkehrsdruck attraktiv und lebenswert zu halten, berücksichtigt werden darf, kommt überdies jedenfalls in Entscheidungen zum straßenverkehrsrechtlichen Bewohnerparken vor und wird dort als zulässige straßenverkehrsrechtliche Erwägung gerichtlich akzeptiert.

Vgl. etwa *VG Leipzig*, Urt. v. 07.12.2022 – 1 K 1718/20 –, juris Rn. 176.



Die Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde das Gehwegparken zu erhalten (Abschnitt Bongard – Ahrweilerplatz) bzw. anzuordnen (Abschnitt Altenteich – Nagelschmiedshasse) und kein absolutes Halteverbot außer im Abschnitt Nagelschmiedsgasse – Bongard einzuführen, stellt nach unserem Dafürhalten auch keine Ermessensüberschreitung dar. Die Entscheidung bringt die widerstreitenden verkehrlichen Interessen in einen angemessenen Ausgleich und ist nicht unverhältnismäßig.

Das Interesse der Anwohnenden an ausreichenden Parkmöglichkeiten kann zwar nicht derartig gewichtet werden, dass deshalb jede Beeinträchtigung hinzunehmen ist. Die bestehenden Beeinträchtigungen sind in der konkreten Situation jedoch wohl nicht so schwerwiegend, dass das (weitgehende) Nichteinschreiten gegen das Gehwegparken bzw. Anordnen des Gehwegparkens deshalb unverhältnismäßig würde.

Zunächst wurde seitens der Stadt Düren erkannt, dass das Gehwegparken zwar eine Beeinträchtigung für den Fuß(-begegnungs-)verkehr darstellt, jedoch nicht zu einem vollständigen Funktionsverlust führt. Die Nutzbarkeit ist für den einzelnen Fußgänger weiterhin möglich. Das Passieren mit einem Rollstuhl (ausgehend von einer durchschnittlichen Breite von 60 bis 90 cm) ist in dem engsten Abschnitt (Bongard – Ahrweilerplatz) nicht an jeder Stelle gesichert möglich. Schließlich verbleibt eine Restgehwegbreite von 0,60 m bis maximal 1,25 m im Abschnitt Bongard – Ahrweilerplatz abhängig vom Parkverhalten der Nutzer und unter Berücksichtigung der teilweise vorhandenen Eingangsstufen. Im Bereich Altenteich – Nagelschmiedsgasse beträgt die Restgehwegbreite zwischen 1,20 m und 1,80 m. Aufgrund dieser Restgehwegbreite kann nicht pauschal von einem völligem Funktionsverlust die Rede sein. Diesen Fall des fehlenden völligen Funktionsverlust hat auch das Obergerverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen als sachgerechten Grund dafür gelten lassen, dass eine Pflicht zum Einschreiten seitens der Behörde versagt wird.

Vgl. *OVG Bremen*, Urt. v. 13.12.2022 – 1 LC 64/22 –, juris Rn. 105.

Zur Orientierung hinnehmbarer Gehwegbreiten kann auch eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen herangezogen werden, in der es um Straßenbaubeiträge ging. Die dortigen Kläger wandten sich gegen die Heranziehung zu Straßenbaubeiträgen, da die ausgebauten Gehwege an keiner Stelle eine Breite von 1,50 m erreichten und somit funktionsunfähig gewesen seien. Die Unterschreitung von 1,50 m führt allerdings nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts eben nicht generell zur absoluten Ungeeignetheit, die in verkehrstechnischer Hinsicht zugedachte Funktion des Gehwegs tatsächlich zu erfüllen. In dem Fall galt dies jedenfalls für eine Restgehwegbreite von 1,00 m bis 1,30 m. Eine Restgehwegbreite von 0,56 m erfüllte die Anforderungen jedoch nicht mehr. Die Restgehwegbreiten im Steinweg bewegen sich indes näher an dem für zulässig erachteten Bereich.

Vgl. *OVG Münster*, Urt. v. 01.06.1992 – 2 A 660/91 –, juris Rn. 27.

Dass eine Unterschreitung von 1,50 m pauschal die Unverhältnismäßigkeit des Gehwegparkens begründet, kann auch konkreten Entscheidungen zum Thema „Gehwegparken“ nicht entnommen werden. Wie bereits im Rahmen der Ausarbeitung dargelegt, stellen technische Regelwerke, die heute eine Gehwegbreite von 1,50 m vorsehen, lediglich Orientierungshilfen dar, wenn die Vorgaben, wie im Steinweg, bei Errichtung des Gehwegs noch nicht gegolten haben. Eine weitere verwaltungsgerichtliche Entscheidung lässt die Frage, ob eine Unterschreitung generell möglich ist, zumindest offen.

Vgl. *VG Neustadt a.d. W.*, Beschl. v. 28.03.2017 – 3 L 282/17.NW –, juris Rn. 37 f.

Um dennoch maximale Gehwegbreiten zu erhalten, würde die Stadt Düren Parkflächenmarkierungen einführen. Durchgezogene Parklinien sind dann stets einzuhalten. Damit würde verhindert werden, dass die Restgehwegbreite abhängig davon ist, wie sich die Fahrzeuge genau positionieren. Die Umsetzung ist allerdings nur insoweit möglich, als dass die Fahrbahnbreite für

Einbahnstraßen von 3,50 m bzw. die Mindestfahrbahnbreite von 3,00 m bei ausreichenden Ausweichmöglichkeiten

vgl. Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (RASt 06) der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen

erhalten bleibt. Dadurch könnte bestenfalls ermöglicht werden, dass ein Begegnungsverkehr auf beiden Straßenseiten möglich ist. Stellenweise ist bereits eine Restgehwegbreite von 1,25 m im Abschnitt Bongard – Ahrweilerplatz gemessen worden, die – würde sie sich auf die gesamte Länge erstrecken – einen Begegnungsverkehr zwar immer noch einschränkt, aber nicht – wie bisher unter Umständen – unmöglich macht. Zu diesem Vorgehen ist dringend zu raten, da insbesondere bei einer Restgehwegbreite von nur 0,6 m erhebliche Bedenken bestehen, ob die Gerichte nicht zu einem Funktionsverlust tendieren würden. Durch die Parkflächenmarkierung sollte bestenfalls eine Restgehwegbreite von über 0,9 m gewährleistet werden, damit in jedem Fall – so wie im Versuchsfall – ein Rollstuhlfahrer den Weg passieren kann. Im Abschnitt Altenteich – Nagelschmiedsgasse kann durch eine Parkflächenmarkierung gewährleistet werden, dass eine Restgehwegbreite von 1,50 m verbleibt, ohne dass die Fahrbahnbreite schmaler ist als 3,05 m. Schließlich beträgt die Restgehwegbreite dort momentan zwischen 1,20 m und 1,80 m und die Fahrbahnbreite zwischen 3,80 m und 3,90 m. In diesem Abschnitt bestehen daher weniger Bedenken, dass ein Gericht ein Einschreiten gegen das Gehwegparken für erforderlich erachten würde. Für den etwas engeren Abschnitt Bongard – Ahrweiler dürfte es auch zulässig sein, dass die Fahrbahnbreite 3,50 m unterschreitet. Durch die Straßen Bongard und Nagelschmiedsgasse, die in die Einbahnstraße Steinweg münden, sind Ausweichmöglichkeiten nach jeweils 80 m (Bongard bis Ahrweilerplatz) bzw. 30 m (Nagelschmiedsgasse bis Bongard) vorhanden. Auch am Ende des Steinwegs, der am Ahrweilerplatz in eine Fußgängerzone mündet, ist eine Ausweichmöglichkeit gegeben, da für einen kurzen Bereich ein absolutes Halteverbot gilt und dadurch die gesamte Fahrbahnbreite nutzbar ist.

Wieso nicht bei der Fahrbahnbreite von  
Vorgaben abweichen, sondern bei Gehwegen?

Für die Verhältnismäßigkeit des (weitgehenden) Beibehaltens der bestehenden Parksituation, insbesondere im Abschnitt Bongard – Ahrweilerplatz, sprechen weitere Umstände. Bei dem betroffenen Gehweg handelt es sich nur um eine kürzere Strecke. Das Gehwegparken führt „nur“ auf einer Länge von ca. 20 m zu einer Beeinträchtigung.

Vgl. *OVG Bremen*, Urt. v. 13.12.2022 – 1 LC 64/22 –, juris Rn. 96; hier wird unter anderem bei der Prüfung der Zumutbarkeit der Funktionsbeeinträchtigung darauf abgestellt, über welche Strecke sich das Gehwegparken zieht.

Zudem befindet sich auf der gegenüberliegenden Straßenseite ein Gehweg mit einer Breite von 1,85 m bis 2,04 m (im engsten Abschnitt Bongard – Ahrweilerplatz). Der vor allem problematische Begegnungsverkehr kann daher von vornherein – etwa durch entsprechende Beschilderung – vermieden werden. Dadurch ist auch im Falle der (weitgehenden) Beibehaltung der Anordnung des Gehwegparkens die ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift zur StVO, die, wie eingangs, erwähnt beim Zulassen des Gehwegparkens auch den unbehinderten Verkehr im Begegnungsverkehr verlangt, berücksichtigt worden. Aus der Vorschrift geht gerade nicht hervor, dass der Begegnungsverkehr nicht unter Zuhilfenahme der anderen Straßenseite aufgelöst werden darf. Der letztgenannte Aspekt lässt sich allerdings, hierauf sei vorsorglich hingewiesen, nicht anhand ausdrücklicher verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung belegen. Jedenfalls in der bereits mehrfach zitierten Rechtsprechung des OVG Bremen betraf die Problematik beide Straßenseiten. Ein angesprochener Aspekt, der zur bereits thematisierten unzumutbaren Beeinträchtigung führte, bestand darin, dass die Betroffenen nicht schlicht die Straßenseiten wechseln können.

Vgl. *OVG Bremen*, Urt. v. 13.12.2022 – 1 LC 64/22 –, juris Rn. 89.

Daran anknüpfend und auch im Übrigen bei den Erwägungen zutreffend berücksichtigt, ist das Fehlen konkreter Anhaltspunkte dafür, dass die Fußgänger durch den verengten Gehweg konkret gefährdet sind. Die Auswertung von Verkehrsunfällen an der streitgegenständlichen Örtlichkeit hat nicht ergeben, dass es dort zu Unfällen mit Verkehrsteilnehmern – insbesondere mit

## Auch für Rollifahrer? Präventionsprinzip?

Fußgängern – gekommen ist. Da es sich bei dem Steinweg um eine wenig frequentierte (d. h. keine Durchfahrtsstraße) Einbahnstraße handelt, ist ein Überqueren der Straße vergleichsweise einfach möglich. Das gilt insbesondere für die östliche Seite am Ahrweilerplatz, da der Steinweg dort an eine Fußgängerzone grenzt. Das Überqueren einer Straße ohne weitere Besonderheiten stellt noch keine Gefahrenlage dar. Bei einem „Vortasten“ an eine Verkehrssituation handelt es sich vielmehr (sogar bei Vorliegen einer geringeren Sichtbeeinträchtigung) um ein häufig im Straßenverkehr vorkommendes Erfordernis.

Vgl. ausdrücklich *VG Saarlouis*, Urt. v. 25.04.2013 – 10 K 422/12 –, juris Rn. 37.

Bei den betroffenen Verkehrsteilnehmern handelt es sich auch nicht um überwiegend besonders schutzwürdige Personengruppen wie beispielsweise Schulkinder. Der Schutz der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) steht deshalb – wie von der Stadt Düren angenommen – nicht in einem unangemessenen Verhältnis zu dem gleichsam verfolgten Zweck der weitgehenden Erhaltung der Parkplätze.

Andere Umstände, die zur Unverhältnismäßigkeit des Nichteinschreitens führen könnten, sind jedenfalls nicht ersichtlich. Hier kann insbesondere das Vorliegen alternativer Parkmöglichkeiten angeführt werden. Die Stadt Düren hat auch dies in Betracht gezogen, könnte jedoch keine Alternativparkplätze zur Verfügung stellen.

## Fehlendes Parkraumkonzept! In Betracht gezogen?

Vgl. *VG Stade*, Urt. v. 16.05.2002 – 1 A 1335/00 –, juris Rn. 21; hier wurde dem Kläger die Möglichkeit gegeben, sein Fahrzeug auf einem Schulparkplatz abzustellen.

Insoweit ist daher festzuhalten, dass die Beibehaltung des bereits erlaubten Gehwegparkens und auch das weitere Anordnen des Gehwegparkens im Steinweg nicht unverhältnismäßig ist. Im Gegenteil: Das Einschreiten in Form des Einführens eines absoluten Halteverbots würde ausschließlich den Fußgängern zugutekommen und die weiteren Interessen unberücksichtigt

lassen. Das wiederum widerspricht dem Grundsatz der sog. Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts.

Vgl. zur grundsätzlichen „Privilegienfeindlichkeit“ des Straßenverkehrsrechts *BVerwG*, Urt. v. vom 28.05.1998 – 3 C 11.97 –, juris Rn. 22 bzw. Rn. 35; vgl. zudem *BVerwG*, Urt. v. 23.09.2010 – 3 C 37.09 –, juris Rn. 49.

Das Straßenverkehrsrecht ist seiner Gesamtausrichtung nach aber prinzipiell präferenz- und privilegienfeindlich, so dass alle Verkehrsteilnehmer **grundsätzlich gleichberechtigt** am Straßenverkehr teilnehmen können.

Vgl. *BVerwG*, Urt. v. 13.06.2023 – 9 CN 2/22 –, juris Rn. 82.

Daran ändert auch die grundsätzliche Wertung des Ordnungsgebers, dass das Gehwegparken unzulässig ist, im konkreten Fall nichts, da der Steinweg einen Fall des rechtmäßigen Gehwegparkens darstellt. Das durch § 12 Abs. 4 StVO vorgesehene Privileg für Gehwegnutzer dürfte daher bereits im Ausgangspunkt nicht gelten, auch wenn es hierzu an ausdrücklicher Rechtsprechung fehlt.

### Kontrollen! Dokumentiert?

Unverhältnismäßig dürfte es jedoch sein, nicht gegen das tagsüber illegale, aber stattfindende Parken auf dem Gehweg im Abschnitt Nagelschmiedsgasse – Bongard einzuschreiten. Die Fahrbahnbreite ist dort am geringsten. Bei halbhüftigem Parken auf dem Gehweg verbleibt eine Restfahrbahnbreite von lediglich 2,80 m. Wenn die Gegebenheiten es nicht hergeben, dass durch eine Parkflächenmarkierung die erforderliche Fahrbahnbreite von 3 m und ein angemessen breiter Gehweg – auch unter Berücksichtigung der gegenüberliegenden Straßenseite – gewährleistet ist, bestehen Bedenken, ob ein Nichteinschreiten ermessensfehlerfrei erginge. Daher wird die Stadt Düren in diesem Abschnitt ein absolutes Halteverbot auch tagsüber einführen und die Beschilderung des eingeschränkten Halteverbots an dieser Stelle entfernen. Das wiederum kommt auch den anderen Abschnitten entgegen. Durch das Halteverbot im mittleren

Abschnitt werden weitere Ausweichmöglichkeiten geschaffen, die eine Unterschreitung der Fahrbahnbreite von 3,50 m in den anderen beiden Abschnitten rechtfertigen können.

Zuletzt sei noch bedacht, dass auch das Einrichten einer Überquerungshilfe, die Interessen der Gehwegnutzer weiter stärkt. Da eine Überquerung des Steinwegs auch ohne Überquerungshilfe weitestgehend gefahrlos möglich sein dürfte, wird eine solche unsererseits rechtlich nicht zwingend für erforderlich, aber als dennoch hilfreich, erachtet. Eine Beschilderung, die Verkehrsteilnehmer – insbesondere solche, die einen Rollstuhl oder Kinderwagen nutzen – darauf hinweist, vor den engeren Stellen die andere Straßenseite zu nutzen, führt ebenfalls zu einer (noch) angemesseneren Berücksichtigung der Interessen der Gehwegnutzer. Dadurch kann dem problematische Begegnungsverkehr entgegnet werden. Die Beschilderung stellt eine leicht umsetzbare und die Fußgänger schützende Maßnahme dar, die die oben angeführten Ermessenserwägungen der Stadt Düren fruchtbar macht. Eine Überquerungshilfe zu Beginn des verengten Gehwegs auf Höhe der Straße Bongard dürfte zwar nicht zwingend erforderlich sein, könnte die Beschilderung jedoch für die Verkehrsteilnehmer leichter umsetzbar machen.

#### **IV. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse**

Das Phänomen des Gehwegparkens ist in jüngster Zeit durch eine Entscheidung des Bremischen Obergerichtsverwaltungsgerichts und eine nachfolgende Revisionsentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in den Mittelpunkt der (medialen und kommunalpolitischen) Aufmerksamkeit getreten.

Entgegen teilweise missverständlicher Aussagen haben die gerichtlichen Entscheidungen keinesfalls die apodiktische Aussage zum Gegenstand, dass kommunale Straßenverkehrsbehörden in jedem Fall und gebunden gegen das Gehwegparken vorzugehen haben. Gegenteilig haben die Entscheidungen vielmehr klargestellt, dass (selbst) das Vorgehen gegen das illegale Gehwegparken im umfassenden Entschließungs- und Auswahlermessen der

Straßenverkehrsbehörde liegt. Besonders betroffene Anwohner haben (lediglich, aber immerhin) unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Straßenverkehrsbehörde in Bezug auf das Gehwegparken. Die Klarstellung und Konturierung dieses **Anspruchs auf ermessensfehlerfreie Entscheidung** stellen die eigentliche Bedeutung der jüngsten Rechtsprechung dar. Nicht mehr und nicht weniger. Die gerichtlichen Entscheidungen und auch die allgemeine Systematik des Straßenverkehrsrechts ändern allerdings ausdrücklich nichts an dem Umstand, dass es sich (im Rahmen von § 45 StVO oder § 14 Abs. 1 OBG NRW) um **echte Ermessensentscheidungen der Straßenverkehrsbehörde** handelt. Der Ermessenscharakter wird explizit auch nicht durch aktuelle technische Regelwerke eingeschränkt, die bei heute neu anzulegenden Straßen bestimmte Gehwegbreiten empfehlen.

**Erst recht lässt sich den gerichtlichen Entscheidungen nichts zu der Frage entnehmen, welche kommunale Stelle (bzw. welches Organ der Gemeinde) für die zu treffende Ermessensentscheidung zuständig ist. Diesbezüglich kam die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass im vorliegenden Zusammenhang nach der allgemeinen Systematik des Straßenverkehrs- und Gefahrenabwehrrechts grundsätzlich die Entscheidungs- und Ermessensbefugnis des Bürgermeisters und der ihm nachgeordneten Verwaltung angesprochen ist.**

**Die Absicht der Stadt Düren, die bestehenden Parkmöglichkeiten im Steinweg (weitgehend) zu erhalten, dürfte straßenverkehrsrechtlich nicht zu beanstanden sein. Die vorhandenen Gehwege haben ihre Verkehrsfunktion nicht vollständig eingebüßt, Beeinträchtigungen des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sind insoweit nicht zu besorgen. Die betroffene Strecke weist eine überschaubare Länge auf. Die in technischen Regelwerken für die Anlage heutiger Straßen festgelegten Richtwerte können für eine gewachsene Bestandssituation wie im Steinweg in Düren allenfalls eine grobe Orientierung bieten. Erfüllungsansprüche zugunsten einer bestimmten Gruppe von Verkehrsteilnehmenden begründen sie von vornherein nicht. Aus der Vergangenheit sind zudem keine konkreten Umstände aktenkundig, die für eine besondere Gefährlichkeit oder Unfallträchtigkeit der Parkraumsituation im Steinweg sprechen würden. Insgesamt wird**



## Wären ordentliche Gehwege auch eine „vertretbare Lösung“? Politische Entscheidung?

durch eine weitgehende Beibehaltung der bestehenden Parksituation das Zielgebot des straßenverkehrsrechtlichen Ermessens, eine vertretbare Lösung für sämtliche Verkehrsinteressen herbeizuführen, bestmöglich erreicht. Zudem sind, wie von der Stadt Düren selbst vorgeschlagen, weitere niederschwellige Maßnahmen denkbar, die die allein problematische Konstellation des Begegnungsverkehrs steuernd abmildern.

Wir hoffen, Ihre Fragestellungen zunächst beantwortet und Ihnen mit unseren Ausführungen weitergeholfen zu haben. Selbstverständlich stehen wir Ihnen für Rückfragen oder weitergehende Abstimmungen jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

  
Dr. Daniel Thal  
Rechtsanwalt  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht



Dr. Andreas Kersting

Dr. Hans-Joachim David

*Fachanwalt für Steuerrecht und Notar*

Andreas Kleefisch

*Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht*

Prof. Dr. Olaf Bischopink

*Fachanwalt für Verwaltungsrecht*

Dr. Stefan Gesterkamp

*Fachanwalt für Vergaberecht*

Dr. Georg Hünnekens

*Fachanwalt für Verwaltungsrecht*

Franz-Robert Bärtels

Dr. Joachim Hagmann

*Fachanwalt für Verwaltungsrecht*

Dr. Andre Unland

*Fachanwalt für Verwaltungsrecht*

Dr. André Herchen

*Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht*

Dr. Martin M. Arnold

*Fachanwalt für Verwaltungsrecht*

*Fachanwalt für Agrarrecht*

*Mediator (DAA)*

Dr. Antje Wittmann

*Fachanwältin für Verwaltungsrecht*

Dr. Jens Tobias Gruber

*Fachanwalt für Verwaltungsrecht*

Dr. Frank Andexer

*Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht*

*Fachanwalt für Informationstechnologierecht (IT-Recht)*

Dr. Bele Carolin Garthaus

*Fachanwältin für Verwaltungsrecht*

Dr. Stefan Sieme

*Fachanwalt für Vergaberecht*

*Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht*

Dr. Tobias Schneider-Lasogga

*Fachanwalt für Vergaberecht*

Stefan Schäperklaus

*Fachanwalt für Verwaltungsrecht*

Alexander Wirth

*Fachanwalt für Verwaltungsrecht*

Dr. Othmar E. Weinreich

*Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht*

Dr. Daniel Thal

*Fachanwalt für Verwaltungsrecht*

Dr. Hanno Vogt

*Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht*

Karina Weil

Markus Reckin

Christian Neumark

Elisabeth Rolfes

Marie Philine Gorgon

Cora Upmeier

Mareike Schicke

Florian Dawe

Elisabeth Willems

Johannes Scholz

Katharina Helene Winter

Daniel Albrecht

Peter Schüngel