

Sachgebiet:

BVerwGE: ja  
Übersetzung: nein

Recht der Verkehrswirtschaft und des Verkehrsrechts,  
sowie des Betriebs von Wasserstraßen

Sachgebietsergänzung:

Einschreiten der Straßenverkehrsbehörde gegen verbotenes Gehwegparken

Rechtsquelle/n:

GG Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 3 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1

VwGO § 42 Abs. 2

StVO § 12 Abs. 4 und 4a, § 25 Abs. 1, § 44 Abs. 1, § 45 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 9 Satz 1,  
§ 49 Abs. 1 Nr. 12

Titelzeile:

Einschreiten der Straßenverkehrsbehörde gegen verbotenes Gehwegparken

Leitsätze:

1. Das aus § 12 Abs. 4 und 4a StVO folgende Verbot des Gehwegparkens schützt nicht nur das Interesse der Gehwegbenutzer als Teil der Allgemeinheit, sondern auch das individuelle Interesse der Anwohner an einer bestimmungsgemäßen Benutzung des Gehwegs, ohne dabei durch parkende Fahrzeuge erheblich beeinträchtigt zu werden; der Schutz ist vorbehaltlich besonderer örtlicher Gegebenheiten auf den Gehweg der "eigenen" Straßenseite des Anwohners im Straßenabschnitt bis zur Einmündung der nächsten Querstraße begrenzt.

2. In diesem Umfang haben die Anwohner einen Anspruch gegen die Straßenverkehrsbehörde auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über ein Einschreiten gegen das Gehwegparken.

Urteil des 3. Senats vom 6. Juni 2024 - BVerwG 3 C 5.23

- I. VG Bremen vom 11. November 2021  
Az: 5 K 1968/19
- II. OVG Bremen vom 13. Dezember 2022  
Az: 1 LC 64/22





Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**  
**URTEIL**

BVerwG 3 C 5.23  
1 LC 64/22

Verkündet  
am 6. Juni 2024

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2024:060624U3C5.23.0

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 6. Juni 2024  
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp,  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann und  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Rothfuß und Dr. Sinner

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Beklagten werden das Urteil des  
Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen  
vom 13. Dezember 2022 und das Urteil des Verwaltungs-  
gerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 11. November  
2021 geändert. Die Beklagte wird verpflichtet, über die An-  
träge der Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung  
des Bundesverwaltungsgerichts erneut zu entscheiden.

Im Übrigen werden die Revisionen zurückgewiesen.

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

## G r ü n d e :

### I

- 1 Die Kläger begehren ein straßenverkehrsbehördliches Einschreiten der Beklagten gegen Fahrzeuge, die verbotswidrig aufgesetzt auf den Gehwegen in drei Bremer Straßen geparkt sind.
- 2 Die Kläger zu 1. bis 5. sind Eigentümer von Häusern in der M.-straße, der B. Straße und der T. Straße in Bremen. Die Kläger zu 1. und 2. sowie die Klägerin zu 5. bewohnen ihre Häuser selbst. Die drei Straßen sind Einbahnstraßen. Die Fahrbahnen sind zwischen 5,00 und 5,50 m breit; auf beiden Seiten verlaufen Gehwege mit einer Breite zwischen 1,75 und 2,00 m. Verkehrszeichen mit Regelungen zum Halten und Parken sind in den Straßen nicht angeordnet. Seit Jahren wird in allen drei Straßen auf beiden Seiten nahezu durchgehend aufgesetzt auf den Gehwegen geparkt.
- 3 Im Dezember 2018 beantragten die Kläger zu 1. bis 4. bei der Straßenverkehrsbehörde der Beklagten, Maßnahmen gegen das Parken auf den Gehwegen in der M.- und der B. Straße zu ergreifen. Die Klägerin zu 5. schloss sich ihnen im Januar 2019 für die T. Straße an.
- 4 Das Amt für Straßen und Verkehr der Beklagten lehnte den Antrag ab. Nach der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu den §§ 39 bis 43 StVO seien Verkehrszeichen nicht anzuordnen, die lediglich die gesetzliche Regelung wiedergäben. Das gelte entsprechend für Markierungen. Auch die oberste Straßenverkehrsbehörde beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr halte eine zusätzliche Beschilderung deshalb nicht für erforderlich.
- 5 Den hiergegen eingelegten Widerspruch wies der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr der Beklagten zurück. Verkehrsregelungen würden nur durch Verkehrszeichen und -einrichtungen und lediglich dort getroffen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend geboten sei. Das Gehwegparken sei bereits nach § 12 Abs. 4 StVO verboten. Die geltenden Parkvorschriften seien den Verkehrsteilnehmern bekannt; trotzdem werde wegen des bestehenden Parkdrucks

auf den Gehwegen geparkt. Daher fehle der Anbringung von Verkehrszeichen auch die Eignung, das Ziel der Kläger zu erreichen. Soweit ein Einschreiten im Wege des Verwaltungszwangs begehrt werde, liege die Zuständigkeit nicht bei der Straßenverkehrsbehörde, sondern bei den Ordnungsbehörden.

6 Auf die hiergegen erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht die Beklagte unter Aufhebung der angegriffenen Bescheide verpflichtet, die Kläger unter Beachtung seiner Rechtsauffassung neu zu bescheiden; im Übrigen hat es die Klagen abgewiesen. Zur Begründung heißt es: § 12 Abs. 4 und 4a StVO habe eine dritt-schützende Wirkung zugunsten der Kläger. Wegen der Dauer und Häufigkeit der Beeinträchtigungen sei das Entschließungsermessen der Beklagten auf Null reduziert; bei der Auswahl des einzusetzenden Mittels verbleibe ihr ein Ermessensspielraum.

7 Gegen das Urteil haben die Kläger und die Beklagte Berufung eingelegt. Auf die Berufung der Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht die erstinstanzliche Entscheidung dahin abgeändert, dass eine erneute Entscheidung über die Anträge der Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts zu erfolgen habe; im Übrigen hat es die Berufungen zurückgewiesen. Zur Begründung wird ausgeführt:

Die Sachanträge der Kläger seien nur teilweise zulässig. Der auf Aufhebung der ablehnenden Bescheide gerichtete Klageantrag zu 1. sei zulässig, soweit die Beklagte ein Einschreiten durch Realakt abgelehnt habe. Soweit sich der Antrag gegen die Ablehnung von Verwaltungsakten richte, habe er keine eigenständige Bedeutung; das Aufhebungsbegehren sei im Verpflichtungsbegehren der Klageanträge zu 2. und 3. enthalten. Der Verpflichtungs- und Leistungsantrag zu 2. sei nicht hinreichend bestimmt und daher unzulässig. Zulässig sei die Klage, soweit die Kläger mit ihrem Klageantrag zu 3. eine Neubescheidung verlangten. Sie seien auch klagebefugt (§ 42 Abs. 2 VwGO). Es erscheine möglich, dass sie ein Einschreiten der Straßenverkehrsbehörde gegen das aufgesetzte Gehwegparken verlangen könnten. Als grundsätzlich zur Abhilfe geeignete und auch individualschützende Normen kämen § 45 Abs. 1 und Abs. 9 Satz 1 StVO sowie Vorschriften des Landesrechts, jeweils in Verbindung mit § 12 Abs. 4 und 4a StVO in Betracht. Auf der Grundlage dieser Vorschriften hätten die Kläger einen Anspruch auf erneute, nun ermessensfehlerfreie Entscheidung über ihre Anträge

auf ein Einschreiten der Straßenverkehrsbehörde in den streitgegenständlichen Straßen. Nach § 44 Abs. 1 StVO sei die Straßenverkehrsbehörde für ein ordnungsbehördliches Einschreiten gegen das verbotene Gehwegparken auf der Grundlage von § 45 Abs. 1 StVO und des bremischen Landesrechts zuständig. Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 1 und 9 StVO lägen vor. Das Gehwegparken in den drei Straßen verstoße gegen das Verbot aus § 12 Abs. 4 und 4a StVO, Gehwege ohne spezielle Erlaubnis zum Abstellen von Kraftfahrzeugen zu nutzen. § 45 Abs. 9 Satz 1 und 3 StVO stünden der Anordnung verkehrsregelnder Maßnahmen nicht entgegen. Dafür komme ein einseitiges absolutes oder eingeschränktes Haltverbot (Zeichen 283 oder 286) in Betracht. Es sei hinreichend wahrscheinlich, dass ein solches Verbot beachtet und damit das aufgesetzte Parken unterbunden werde. Mildere Möglichkeiten einer Anordnung zum Freihalten der Gehwege, die im Ergebnis nicht den Effekt eines einseitigen Haltverbots hätten, seien nicht ersichtlich. Eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit liege ebenfalls vor. Es sei damit zu rechnen, dass auch in Zukunft flächendeckend verbotswidrig geparkt werde. Zur Durchsetzung des gesetzlichen Parkverbots könne die Straßenverkehrsbehörde individuelle Wegfahrgebote erlassen. Auch Abschleppmaßnahmen könnten veranlasst werden. Die genannten Vorschriften könnten in Verbindung mit dem gesetzlichen Gehwegparkverbot einen individuellen Anspruch auf ein Einschreiten der Beklagten begründen, soweit die Nutzbarkeit der Gehwege durch das Parken in unzumutbarer Weise beeinträchtigt werde. Grundsätzlich seien die Normen des Straßenverkehrsrechts auf den Schutz der Allgemeinheit und nicht auf die Wahrung der Interessen Einzelner gerichtet. Doch könne der Einzelne einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über ein verkehrsregelndes Einschreiten haben, wenn die Verletzung seiner öffentlich-rechtlich geschützten Individualinteressen, insbesondere seiner Gesundheit oder seines Eigentums, in Betracht komme. Eine Beeinträchtigung des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit sei hier allerdings nicht ersichtlich. Zum Schutzgut der öffentlichen Sicherheit gehöre im Vorfeld der Grundrechte aber auch der Schutz vor Einwirkungen des Straßenverkehrs, die das nach allgemeiner Anschauung zumutbare Maß überstiegen. § 12 Abs. 4 und 4a StVO zielten auch auf den Schutz der Kläger als Straßenanlieger vor unzumutbaren Verkehrseinwirkungen durch das verbotswidrige Parken. Das Gehwegparkverbot diene erkennbar den Interessen der Gehwegbenutzer. Sein individualschützender Gehalt sei auf den Schutz vor

unzumutbaren Beeinträchtigungen beschränkt. Wie bei § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO, der dem Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen diene, genügten bloße Belästigungen nicht. Eine unzumutbare Funktionsbeeinträchtigung des Gehwegs sei nicht bereits anzunehmen, wenn dort überhaupt verbotswidrig geparkt werde. Sie trete aber auch nicht erst ein, wenn Fußgänger den Gehweg nicht mehr nutzen könnten. Ein schmaler Engpass, den Rollstuhlfahrer und Personen mit Rollator oder Kinderwagen nur mit Mühe und Not passieren könnten, genüge nicht; ein problemloser Begegnungsverkehr müsse möglich bleiben. Von Bedeutung könne auch sein, über welche Gehweglänge Autos geparkt seien. Es müsse sich um einen dauerhaften Zustand handeln; die Betroffenen müssten unausweichlich und hinreichend häufig mit der Situation konfrontiert sein. In den drei Straßen verblieben durch das aufgesetzte Parken auf annähernd der gesamten Gehweglänge nur noch Restgehwegbreiten von zum Teil deutlich weniger als 1,50 m. Dadurch sei ein Begegnungsverkehr dort nicht mehr möglich. Als Anwohner bzw. regelmäßige Besucher seien die Kläger unausweichlich und hinreichend häufig mit dieser Verkehrssituation konfrontiert. Danach seien sie von einer unzumutbaren Funktionsbeeinträchtigung der Gehwege betroffen. Die Ermessensentscheidung der Beklagten sei fehlerhaft. Sie sei zu Unrecht davon ausgegangen, die Straßenverkehrsbehörde sei nicht auch für Maßnahmen nach Landesrecht zuständig. In Bezug auf Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 StVO habe die Beklagte zwar erkannt, dass eine Ermessensentscheidung zu treffen sei, doch habe ihre Entscheidung auf unzureichenden Erwägungen beruht. Derzeit sei sie aber nicht zu einem unmittelbaren Einschreiten verpflichtet. Im Straßenverkehrsrecht habe der Einzelne grundsätzlich nur einen auf ermessensfehlerfreie Entscheidung begrenzten Anspruch auf den Schutz seiner Individualinteressen. Nur in Ausnahmefällen sei das Ermessen auf Null reduziert. Im vorliegenden Fall sei zu berücksichtigen, dass eine eingeschränkte Nutzbarkeit der Gehwege verbleibe. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts führten allein die Dauer und Häufigkeit der Verstöße nicht zu einer Ermessensreduzierung auf Null. In Bremen sei das Gehwegparken insbesondere in den innerstädtischen Lagen weit verbreitet und über Jahrzehnte weitestgehend geduldet worden. Die Ressourcen der Straßenverkehrsbehörde seien begrenzt. Vor diesem Hintergrund sei es nicht zu beanstanden, wenn die Beklagte zunächst den Problemdruck in den am stärksten betroffenen Quartieren zu ermitteln und ein Konzept für ein stadtweites Vorgehen umzusetzen gedenke. Soweit

sie plane, die Straßen mit besonders geringen Restgehwegbreiten zu priorisieren, sei dagegen im Ausgangspunkt nichts einzuwenden. Allerdings werde der Gesichtspunkt eines allgemeinen und planvollen Vorgehens umso mehr an Bedeutung verlieren, wie es nicht zu einer Umsetzung oder zu längeren Verzögerungen komme. Zudem werde sich die Beklagte angesichts der Bandbreite möglicher Maßnahmen nur mit erhöhtem Begründungsaufwand darauf zurückziehen können, in den drei Straßen überhaupt nicht tätig zu werden. Setze sie Mittel nicht ein, die – wie die Anordnung eines einseitigen Haltverbots – mit einem überschaubaren (Personal-)Aufwand durchführbar seien, werde das einer besonders tragfähigen Begründung bedürfen.

- 8 Zur Begründung ihrer Revision machen die Kläger geltend: Das Berufungsgericht habe ihren Klageantrag zu 2. zu Unrecht als zu unbestimmt und daher unzulässig angesehen. Bei seiner Annahme, das rechtswidrige Gehwegparken führe zu keiner Gefährdung von Leben und körperlicher Unversehrtheit, habe es aktenwidrig übergangen, dass die verbleibenden Gehwegbreiten an den Tagen der Müllabfuhr mit Mülltonnen zugestellt würden; deshalb müssten die Fußgänger auf die Fahrbahn ausweichen. Dazu hätten sie Lichtbilder vorgelegt. Die verbleibende Gehwegbreite genüge regelmäßig nicht, um dort mit zwei Einkaufstaschen oder einem Kind an der Hand zu gehen. Auch für Rollstuhlfahrer sei es zu eng. Wegen der parkenden Fahrzeuge seien die in den Gehwegen liegenden Schächte für Gas- und Wasseranschlüsse regelmäßig nicht mehr zugänglich. Die verbleibende Fahrbahn sei für Feuerwehr- und Hubrettungs- sowie Müllfahrzeuge zu schmal. Die Feuerwehrleute könnten nicht mehr an die seitlich an ihren Fahrzeugen angebrachten Gerätschaften gelangen; es verbleibe auch keine hinreichende Aufstellfläche für Hubrettungsfahrzeuge. Die Schaffung eines Schutzraums auf den Gehwegen durch die Straßenverkehrs-Ordnung begründe für jeden Gehwegbenutzer ein durch Art. 2 Abs. 1 GG geschütztes Individualinteresse an dessen Aufrechterhaltung. Der individualschützende Gehalt könne nicht auf den Schutz vor unzumutbaren Beeinträchtigungen oder auf bestimmte Gehwegbreiten beschränkt werden. Das Berufungsgericht blende die weiteren Gehwegfunktionen wie Sport, Spiel, Aufenthalt und Kommunikation aus, wenn es für den drittschützenden Bereich eine Gehwegbreite von 1,50 m zugrunde lege. Technische Regelwerke sähen eine Mindestgehwegbreite von

2,50 m vor. Sie – die Kläger – würden durch den Verstoß gegen die drittschützende Regelung des Gehwegparkverbots in ihren Rechten verletzt. Das Entschließungsermessen der Beklagten sei deshalb auf Null reduziert. Dem könne das Berufungsgericht nicht das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG entgegenhalten. Auch das Argument mangelnder Ressourcen sei nicht tragfähig. Ein stadtweites Konzept gebe es bislang nicht. Die seit Jahrzehnten mangelhafte Rechtsdurchsetzung dürfe ihrem Anspruch auf Durchsetzung ihrer subjektiven Rechte nicht entgegengehalten werden. Auf eine Verletzung ihres Anspruchs auf Gleichbehandlung könnten sich Gehwegparker nicht berufen, da dieses Parken verboten sei. Fehle ein Eingriffskonzept, genüge ein willkürfreies Handeln der Beklagten. Entgegen ihrem Klageantrag zu 3. habe das Berufungsgericht der Beklagten weder eine Entscheidungsfrist gesetzt noch ihr Evaluierungs- und Nachbesserungspflichten auferlegt.

- 9 Die Beklagte hat ebenfalls Revision eingelegt und trägt zur Begründung vor: Die Klageanträge seien teilweise unzulässig. Der als isolierter Anfechtungsantrag gestellte Antrag zu 1. ergebe erst in Verbindung mit einem Verpflichtungsantrag Sinn. Der Verpflichtungs- und Leistungsantrag zu 2. sei zu unbestimmt. Zulässig sei danach allein der Bescheidungsantrag zu 3. Die Kläger seien nicht oder jedenfalls nur teilweise klagebefugt. § 12 Abs. 4 und 4a StVO sei nicht drittschützend. Die Kläger zu 3. und 4. wohnten nicht mehr in der B. Straße. Vor den Grundstücken der Kläger könne schon aus tatsächlichen Gründen nicht auf den Gehwegen geparkt werden. Nicht klagebefugt seien sie auch, soweit sie ein Einschreiten auf der gesamten Länge "ihrer" Straßen begeherten. Jedenfalls seien die Klagen unbegründet. Das Berufungsgericht habe § 12 Abs. 4 und 4a StVO zu Unrecht für drittschützend gehalten. In der Rechtsprechung sei Drittschutz bei straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften bislang nur hinsichtlich des Schutzes von Gesundheit oder Eigentum anerkannt worden. Solche Beeinträchtigungen lägen hier nicht vor, auch das Vorfeld dieser Grundrechte sei nicht betroffen. Vielmehr gehe es um die Nutzbarkeit der Gehwege als Bestandteil der öffentlichen Infrastruktur durch die Fußgänger. § 12 Abs. 4 und 4a StVO diene wie die anderen Vorschriften des Straßenverkehrsrechts ausschließlich dem Interesse der Allgemeinheit an der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Dass die Regelung die Fußgänger begünstige, genüge nicht für die Annahme von Drittschutz, denn der Kreis der Fußgänger sei nicht hinreichend begrenzt. Die

Kriterien des Oberverwaltungsgerichts für die Annahme einer qualifizierten und individualisierten Beeinträchtigung seien unklar. Folge man dem Berufungsgericht, müsse sie sich auf eine Vielzahl von Anträgen einstellen und diese bescheiden. Das binde Personal, das für ein systematisches Vorgehen gegen das unzulässige Gehwegparken nicht mehr zur Verfügung stehe. Ein Konzept zum Vorgehen gegen das Gehwegparken sei in Bremen seit 2020/21 in Arbeit; es gehe aktuell in die Umsetzung. Die Kläger würden durch das Gehwegparken zudem nicht erheblich beeinträchtigt. In ihren Grundrechten auf Leben, Gesundheit und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) oder in ihrem durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Eigentum seien sie unstreitig nicht betroffen. Dass das Berufungsgericht die Individualrechtsschutz auslösende Schwelle zu einer unzumutbaren Verkehrseinwirkung an einer Restgehwegbreite von 1,50 m festmache, überzeuge nicht. Unterstelle man eine drittschützende Wirkung von § 12 Abs. 4 und 4a StVO, seien weder das Entschließungs- noch das Auswahlermessen auf Null reduziert.

- 10 Die Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht trägt in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr vor: Ein genereller Drittschutz der Straßenverkehrs-Ordnung und von § 12 Abs. 4 und 4a StVO sei nicht anzuerkennen. Die Regelungen zielten darauf ab, im Interesse der Allgemeinheit die Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs zu gewährleisten. Das stehe bei § 12 Abs. 4 und 4a StVO der Annahme partiellen Drittschutzes in engen Grenzen aber nicht zwingend entgegen. § 12 StVO ziele darauf, die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs für alle Verkehrsteilnehmer zu gewährleisten, und solle einen Ausgleich zwischen den Interessen des Fahrzeug- und des Fußgängerverkehrs herbeiführen. Die Fußgänger seien mit Blick auf die in § 25 Abs. 1 Satz 1 StVO statuierte Gehwegbenutzungspflicht und ihre hohe Vulnerabilität besonders darauf angewiesen, dass die ihnen zugewiesene Verkehrsfläche sicher passierbar bleibe. Dass der Ordnungsgeber die Fußgänger als besonders schutzwürdig ansehe, zeige sich auch daran, dass er § 12 Abs. 4 und 4a StVO als repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt ausgestaltet habe. Dasselbe sei den Erläuterungen in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung zur Gestattung des Gehwegparkens (Zeichen 315) zu entnehmen. Individualrechtsschutz könne danach nur in Einzelfällen ge-

währt werden. Dafür sei kein kompletter Funktionsverlust des Gehwegs erforderlich. Andererseits genüge aber auch nicht, dass überhaupt verbotswidrig auf dem Gehweg geparkt werde. Werde eine Teilhabe am Begegnungsverkehr auf dem Gehweg faktisch unmöglich gemacht, werde die Funktion des Gehwegs unzumutbar beeinträchtigt. Der Ordnungsgeber habe eine solche, nicht nur vorübergehende Funktionsbeeinträchtigung durch § 12 Abs. 4 und 4a StVO zumindest auch verhindern wollen. Besonders betroffen vom Gehwegparken seien häufig die Anwohner. Entscheidend sei, inwieweit der Schutz eigener individueller Interessen erstrebt werde. Es reiche nicht, sich zum Sachwalter Dritter oder der Allgemeinheit zu machen.

## II

- 11 Die Revision der Beklagten ist begründet, soweit das angefochtene Urteil die Beklagte verpflichtet, über die Anträge der Kläger auf Einschreiten gegen das Gehwegparken neu zu entscheiden unter Beachtung der Rechtsauffassung, der Anspruch erstrecke sich nicht nur auf die Straßenseite ihrer Grundstücke in den Abschnitten der streitgegenständlichen Straßen bis zur Einmündung der nächsten Querstraße, sondern auf die streitgegenständlichen Straßen insgesamt. Im Übrigen sind die Revision der Beklagten und die Revisionen der Kläger unbegründet.
- 12 1. Die Klagen sind mit allen Anträgen zulässig.
- 13 a) Für den auf Aufhebung der ablehnenden Bescheide gerichteten Klageantrag zu 1. fehlt den Klägern nicht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Soweit die Beklagte ein Einschreiten gegen das Gehwegparken durch Realakte abgelehnt hat, besteht ein solches Bedürfnis, wie das Berufungsgericht zutreffend dargelegt hat, weil sonst die Bescheide unanfechtbar würden und den Klägern entgegengehalten werden könnten.
- 14 Soweit die Beklagte in den angefochtenen Bescheiden den Erlass von Verwaltungsakten abgelehnt hat, wiederholt der Aufhebungsantrag das bereits im Verpflichtungsbegehren (Klageantrag zu 2.) enthaltene Klageziel. Eine solche Wiederholung ist entgegen der Auffassung der Kläger nicht erforderlich, sie führt

aber auch nicht zu einer teilweisen Klageabweisung. Ob der Aufhebungsantrag isoliert zulässig wäre, kann offen bleiben, denn die Kläger haben den Antrag nicht allein, sondern zusammen mit dem unbedingten Verpflichtungsbegehren gestellt.

- 15 b) Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts (UA S. 12 ff.) ist auch der Klageantrag zu 2. zulässig. Er ist hinreichend bestimmt. Mit diesem Antrag wollen die Kläger die Verpflichtung bzw. Verurteilung der Beklagten erreichen, innerhalb von drei Monaten Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, das regelmäßige Gehwegparken in der M.-straße, der B. Straße und der T. Straße zu unterbinden, die Wirksamkeit der Maßnahmen nach drei Monaten zu evaluieren, bei unzureichender Wirkung innerhalb von zwei Monaten weitere Maßnahmen zu ergreifen und in diesem Turnus fortzufahren, bis das Ziel, das regelmäßige Parken auf den Gehwegen in den genannten Straßen zu unterbinden, erreicht ist. Mit Blick auf das Auswahlermessen, das der Beklagten auch nach Auffassung der Kläger in Bezug auf die Maßnahmen zusteht, ist es nicht zu beanstanden, dass sie sich darauf beschränken, den Erlass "geeigneter" Maßnahmen zu fordern (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - NVwZ 2014, 64 Rn. 55).
- 16 Ebenso wenig fehlt dem Antrag die erforderliche Bestimmtheit, soweit die Kläger von der Beklagten ein Einschreiten gegen das "regelmäßige" Gehwegparken in den genannten Straßen begehren. Aus ihrem Vortrag ergibt sich, dass mit "regelmäßig" das seit Jahren in den genannten Straßen auf beiden Straßenseiten nahezu durchgehend stattfindende aufgesetzte Parken auf den Gehwegen gemeint ist, auf das auch im Tatbestand des Berufungsurteils abgestellt wird (UA S. 2).
- 17 Dass der Antrag zu nicht lösbaren Problemen bei der Vollstreckung eines stattgebenden Urteils führen würde, kann der Senat nicht erkennen. Für den Neubecheidungsantrag (Klageantrag zu 3.) muss das neu zu bescheidende Begehren im Übrigen ebenfalls hinreichend bestimmt sein.

- 18 c) Ohne Verstoß gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) hat das Berufungsgericht angenommen, dass die Kläger klagebefugt sind (§ 42 Abs. 2 VwGO).
- 19 aa) Die nach § 42 Abs. 2 VwGO – für Leistungsbegehren in analoger Anwendung – erforderliche Klagebefugnis besteht, wenn die Verletzung eigener Rechte auf der Grundlage des Klagevorbringens möglich erscheint. Diese Möglichkeit fehlt, wenn offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise subjektive Rechte des Klägers verletzt sein könnten (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 7. Mai 1996 - 1 C 10.95 - BVerwGE 101, 157 <159> m. w. N.).
- 20 Das ist hier nicht der Fall. Das Berufungsgericht hat ohne Bundesrechtsverstoß angenommen, § 45 Abs. 1 StVO und Vorschriften des Bremer Landesrechts, jeweils in Verbindung mit § 12 Abs. 4 und 4a StVO, begründeten möglicherweise ein subjektives Recht der Kläger auf Einschreiten der Beklagten gegen das Gehwegparken. Die Frage, ob und gegebenenfalls zu wessen Gunsten und in welchem Umfang § 12 Abs. 4 und 4a StVO Drittschutz vermittelt, ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bislang nicht geklärt (vgl. zu diesem Kriterium BVerwG, Urteil vom 7. Mai 1996 - 1 C 10.95 - BVerwGE 101, 157 <159>).
- 21 Dem Einwand der Beklagten, die Klagebefugnis sei schon deshalb zu verneinen, weil unmittelbar vor den Grundstücken der Kläger aus tatsächlichen Gründen nicht auf den Gehwegen geparkt werden könne, hat das Oberverwaltungsgericht zu Recht entgegengehalten, dass sich der Klageanspruch nicht auf diesen Abschnitt des Gehwegs beschränke, die Kläger vielmehr ein Einschreiten auf den Gehwegen in voller Länge und Breite beehrten (UA S. 17 f.). Wie weit ein möglicher Drittschutz des Gehwegparkverbots aus § 12 Abs. 4 und 4a StVO in räumlicher Hinsicht reicht, ist in der Rechtsprechung ebenfalls nicht geklärt.
- 22 bb) Zur Begründung ihrer Klagebefugnis können sich die Kläger – wie das Berufungsgericht ebenfalls ohne Bundesrechtsverstoß angenommen hat – dagegen nicht auf § 2 Abs. 1 StVO stützen, der bestimmt, dass Fahrzeuge die Fahrbahn benutzen müssen. Diese Regelung bezieht sich allein auf den fließenden Verkehr, nicht aber auf das Halten und Parken auf Gehwegen. § 12 Abs. 4 StVO ist

für das Halten und Parken von Fahrzeugen auf Gehwegen die speziellere und damit den § 2 Abs. 1 StVO verdrängende Regelung (BVerwG, Urteil vom 14. Mai 1992 - 3 C 3.90 - BVerwGE 90, 189 <190>).

- 23 d) Die Klagen begegnen – wie das Oberverwaltungsgericht ohne Bundesrechtsverstoß angenommen hat (UA S. 18) – ebenfalls keinen Zulässigkeitsbedenken, soweit die Anträge auf die Verhinderung künftigen verbotenen Gehwegparkens gerichtet sind. Im Rahmen der straßenverkehrsrechtlichen Eingriffsermächtigung des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO geht es um Maßnahmen der Gefahrenabwehr und damit um die Abwehr künftiger Beeinträchtigungen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs.
- 24 2. Das angefochtene Urteil beruht nicht auf einer Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), soweit es die begehrte Verpflichtung bzw. Verurteilung der Beklagten ablehnt, in den streitgegenständlichen Straßen Maßnahmen gegen das Gehwegparken zu ergreifen. Das Oberverwaltungsgericht hat den Klägern in Übereinstimmung mit Bundesrecht dem Grunde nach einen Anspruch gegen die Beklagte auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über ein Einschreiten gegen das Gehwegparken in den streitgegenständlichen Straßen zuerkannt; seine Annahme, das Ermessen der Beklagten sei nicht in der Weise auf Null reduziert, dass sie derzeit in den streitgegenständlichen Straßen Maßnahmen ergreifen müsse, ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden (3. - 5.). Das angefochtene Urteil ist – mit der nachfolgenden Einschränkung – mit Bundesrecht auch vereinbar, soweit es die Beklagte unter Aufhebung der entgegenstehenden Bescheide verpflichtet, über das Begehren der Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts erneut zu entscheiden (6.). Seine Rechtsauffassung, der Anspruch eines Anwohners auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über Maßnahmen gegen unerlaubtes Parken auf dem Gehweg erstrecke sich grundsätzlich nicht nur auf "seine" Straßenseite im Straßenabschnitt bis zur Einmündung der nächsten Querstraße, sondern auf die Straße insgesamt, ist mit Bundesrecht nicht vereinbar; insoweit hat die Beklagte unter Beachtung der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts neu zu entscheiden (7.).

- 25 3. Die Straßenverkehrsbehörde der Beklagten ist, soweit es um Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen geht, auf der Grundlage von § 45 Abs. 1 und 9 StVO und, soweit es um andere geeignete Maßnahmen geht, nach der insoweit maßgebenden Auslegung durch das Oberverwaltungsgericht (§ 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 560 ZPO) auf der Grundlage des bremischen Landesrechts jeweils in Verbindung mit § 12 Abs. 4 und 4a StVO befugt, gegen das Parken auf den Gehwegen der streitgegenständlichen Straßen einzuschreiten.
- 26 a) Das Parken ist auf den streitgegenständlichen Gehwegen verboten. Nach § 12 Abs. 4 Satz 1 StVO ist zum Parken der rechte Seitenstreifen zu benutzen, wenn er dazu ausreichend befestigt ist, sonst ist an den rechten Fahrbahnrand heranzufahren. Daraus folgt in Verbindung mit § 12 Abs. 4a StVO, dass eine Erlaubnis für das Parken auf Gehwegen voraussetzt, dass auf Gehwegen nicht geparkt werden darf, soweit das nicht im Einzelfall durch Zeichen 315 (Ifd. Nr. 10 der Anlage 3 zu § 42 Abs. 2 StVO) oder durch eine Parkflächenmarkierung (Ifd. Nr. 74 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO) erlaubt wurde (ebenso Figgenger, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 28. Aufl. 2024, § 12 Rn. 57 m. w. N.; Höltig, NZV 2022, 220). Nach den unstreitigen Feststellungen des Berufungsgerichts (UA S. 2) ist das Gehwegparken in den streitgegenständlichen Straßen weder durch Verkehrszeichen noch durch Parkflächenmarkierungen erlaubt. Der Umstand, dass die Beklagte – wie das Berufungsgericht festgestellt hat – das Gehwegparken seit Jahren duldet, ändert nichts an dessen Verbotswidrigkeit; ein "Gewohnheitsrecht" auf Gehwegparken wird dadurch nicht begründet.
- 27 b) Die Straßenverkehrsbehörde der Beklagten ist gemäß § 44 Abs. 1 StVO für das von den Klägern begehrte Einschreiten gegen das verbotene Gehwegparken sachlich zuständig. Nach dieser Bestimmung sind die Straßenverkehrsbehörden zuständig zur Ausführung dieser Verordnung, soweit nichts Anderes bestimmt ist. Um die Ausführung der Straßenverkehrs-Ordnung im Sinne dieser Regelung geht es auch, wenn sich nur das durchzusetzende Ver- oder Gebot aus der Straßenverkehrs-Ordnung ergibt, nicht aber die für ein behördliches Einschreiten heranzuziehende Ermächtigungsgrundlage (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2015 - 3 C 15.14 - BVerwGE 153, 140 Rn. 24). Zuständig ist die Straßenverkehrsbehörde der Beklagten danach nicht nur, soweit zur Verhinderung des

nach § 12 Abs. 4 und 4a StVO verbotenen Parkens Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nach § 45 Abs. 1 i. V. m. Abs. 9 Satz 1 StVO, sondern auch, soweit Maßnahmen nach Bremischem Landesrecht in Betracht kommen.

- 28 c) Auf der Grundlage der vom Berufungsgericht getroffenen tatsächlichen Feststellungen sind die tatbestandlichen Voraussetzungen nach § 45 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Abs. 9 Satz 1 StVO für das Anordnen von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen erfüllt.
- 29 aa) Gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten.
- 30 Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörde zur Unterbindung verbotenen Gehwegparkens, namentlich die vom Berufungsgericht (UA S. 22 f.) in Betracht gezogene Anordnung eines einseitigen Haltverbots (Zeichen 283), das nach den Erläuterungen in der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO zwar nur für die Fahrbahn gilt, hier aber jedenfalls faktisch das Parken auf dem Gehweg verhindern würde, zielen im Sinne von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO auf eine Beschränkung oder ein Verbot der Benutzung bestimmter Straßen.
- 31 Sie wären durch Gründe der "Sicherheit des Verkehrs" im Sinne dieser Regelung gerechtfertigt. Nach den tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts wird – insoweit unstrittig – durch das aufgesetzte Gehwegparken in den streitgegenständlichen Straßen seit Jahren gegen das dort bestehende Verbot verstoßen. Das verbotswidrige Parken begründet gemäß § 49 Abs. 1 Nr. 12 StVO zudem eine Ordnungswidrigkeit.
- 32 Betroffen ist die "Sicherheit des Verkehrs" im Sinne von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO nicht erst, wenn der Verstoß gegen eine Verkehrsvorschrift zu einer Gefährdung von Leib und Leben oder Eigentum führt, was hier nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts nicht der Fall ist. Es genügt, wenn – wie hier nach den Feststellungen des Berufungsgerichts (UA S. 21) – davon auszugehen ist, dass es auch in Zukunft zu den Verstößen kommen wird.

- 33 Verbotenes Gehwegparken verletzt darüber hinaus auch die "Ordnung des Verkehrs" im Sinne von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO. Die auf den Gehwegen verbotswidrig abgestellten Fahrzeuge nehmen einen Verkehrsraum in Anspruch, der gemäß § 12 Abs. 4 und 4a StVO i. V. m § 25 Abs. 1 Satz 1 StVO namentlich den Fußgängern zur Nutzung zugewiesen ist.
- 34 bb) Ebenso wenig ist revisionsrechtlich etwas gegen die Annahme des Berufungsgerichts zu erinnern (UA S. 21 f.), die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO lägen vor. Nach dieser Vorschrift sind Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur dort anzuordnen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist.
- 35 Nach der Verordnungsbegründung (VkB1. 1997, 690; abgedruckt auch bei König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 47. Aufl. 2023, § 45 StVO Rn. 5) verpflichtet § 45 Abs. 9 StVO die zuständigen Behörden, bei der Anordnung von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen restriktiv zu verfahren und stets nach pflichtgemäßem Ermessen zu prüfen, ob die vorgesehene Regelung durch Verkehrszeichen und/oder Verkehrseinrichtungen deshalb zwingend erforderlich ist, weil die allgemeinen und besonderen Verkehrsregeln der Verordnung für einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf nicht ausreichen. Nach den unstreitigen Feststellungen des Berufungsgerichts wird in den streitgegenständlichen Straßen seit Jahren gegen das Gehwegparkverbot aus § 12 Abs. 4 und 4a StVO verstoßen. Seine Annahme, dass allein die Straßenverkehrs-Ordnung auch künftig voraussichtlich nicht zu einem ordnungsgemäßen Parken führen wird (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 24. Januar 2019 - 3 C 7.17 - BVerwGE 164, 253 Rn. 14), ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 36 cc) Nicht anwendbar ist hier entgegen der Auffassung der Beklagten § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO. Nach dieser Vorschrift dürfen insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt. Das Einschreiten, das die Kläger von der Beklagten fordern, zielt nicht – wie diese Bestimmung voraussetzt – auf eine

Beschränkung oder ein Verbot des fließenden Verkehrs. Auf den ruhenden Verkehr ist § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO auch nicht deshalb zu erstrecken, weil die Vorschrift die Anordnungsvoraussetzungen nicht abschließend, sondern nur "insbesondere" regelt (so VG Stade, Urteil vom 4. Juni 2014 - 1 A 2664/12 - juris Rn. 24). § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO erfasst aus dem größeren Kreis der Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nach Satz 1 "insbesondere Beschränkungen und Verbote", aber nur des fließenden und nicht des ruhenden Verkehrs; die Beschränkung auf den fließenden Verkehr ist abschließend (vgl. Will, in: BeckOK StVR, § 45 StVO Rn. 384 m. w. N.; Klinger/Riehl, ZUR 2024, 259 <265>).

- 37 d) Die tatbestandlichen Voraussetzungen für nach Landesrecht mögliche andere Maßnahmen zur Verhinderung des Gehwegparkens wie der Erlass von Wegfahrgeboten oder Abschleppanordnungen liegen nach den tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts ebenfalls vor (UA S. 23 - 25).
- 38 e) Es ist – wie das Berufungsgericht annimmt (UA S. 22 f.) – nicht zu erkennen, dass die Beklagte diese Maßnahmen nicht so ausgestalten könnte, dass sie auch den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügen.
- 39 4. Die Kläger haben nach den genannten Vorschriften innerhalb noch darzulegender räumlicher Grenzen einen Anspruch gegen die Beklagte auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über das Ergreifen von Maßnahmen gegen das verbotswidrige Parken auf den Gehwegen in den streitgegenständlichen Straßen. Davon ist das Oberverwaltungsgericht in Übereinstimmung mit Bundesrecht ausgegangen.
- 40 a) Subjektive Rechte lassen sich im Grundsatz nur aus Rechtsvorschriften ableiten, die das individuell geschützte private Interesse, die Art seiner Verletzung und den Kreis der unmittelbar geschützten Personen hinreichend deutlich klarstellen und abgrenzen. Drittschutz wird gewährt, wenn in qualifizierter und zugleich individualisierter Weise auf schutzwürdige Interessen eines erkennbar abgegrenzten Kreises Dritter Rücksicht zu nehmen ist (vgl. BVerwG, Urteile vom 25. Februar 1977 - 4 C 22.75 - BVerwGE 52, 122 <131>, vom 18. Dezember 2014 - 4 C 36.13 - BVerwGE 151, 138 Rn. 40 und vom 28. März 2019 - 5 CN

1.18 - NVwZ 2019, 1685 Rn. 19). Die Norm muss den abgegrenzten Kreis der geschützten Personen nicht ausdrücklich benennen; sie muss auch nicht in ihrer vollen Reichweite dem Schutz individueller Interessen dienen (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. September 1986 - 4 C 8.84 - Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 71 - juris Rn. 12). Es genügt, wenn sich aus individualisierenden Tatbestandsmerkmalen der Norm ein Personenkreis entnehmen lässt, der sich hinreichend von der Allgemeinheit unterscheidet (vgl. BVerwG, Urteile vom 19. September 1986 a. a. O. und vom 28. November 2007 - 6 C 42.06 - BVerwGE 130, 39 Rn. 11). Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die räumliche Abgrenzung des Personenkreises als praktisch nicht normierbar erweisen kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. September 1986 a. a. O.).

- 41 b) Dem Wortlaut, der Systematik und der Entstehungsgeschichte von § 12 Abs. 4 und 4a StVO lassen sich keine Hinweise darauf entnehmen, ob und gegebenenfalls inwieweit der Ordnungsgeber dem grundsätzlichen Verbot des Gehwegparkens eine drittschützende Wirkung beilegen wollte.
- 42 Eine in Teilen drittschützende Wirkung ergibt sich jedoch aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift. Sie dient zunächst der Ordnung des Verkehrs. Das aus § 12 Abs. 4 und 4a StVO folgende grundsätzliche Verbot des Gehwegparkens ergänzt für den ruhenden Verkehr die Trennung von Fahrzeug- und Fußgänger-verkehr: Fahrzeuge müssen die Fahrbahnen benutzen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 StVO); wer zu Fuß geht, muss die Gehwege benutzen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 StVO; vgl. auch § 2 Abs. 5 StVO zu Kindern mit Fahrrädern). Für den fließenden Verkehr sind die Fahrbahnen den Fahrzeugen, die Gehwege den Fußgängern zur hauptsächlichen Nutzung zugewiesen. Parken dürfen Fahrzeuge auf Gehwegen nur, soweit das durch Verkehrszeichen oder Markierung erlaubt ist (§ 12 Abs. 4 und 4a StVO). Diese Aufteilung des öffentlichen Straßenraums dient dem Interesse der Allgemeinheit an einer sicheren und leichten Fortbewegung aller Verkehrsteilnehmer. Das Verbot, auf dem Gehweg zu parken, wo nicht ausdrücklich erlaubt, schützt allerdings in erster Linie die Fußgänger und andere berechnigte Gehwegbenutzer. Sie können die Gehwege – wie vorgeschrieben oder jedenfalls erlaubt – nur benutzen, soweit dort nicht Fahrzeuge parken. § 12 Abs. 4 und 4a StVO soll gerade sie vor einem Parken auf Gehwegen schützen, soweit dies nicht nach Abwägung mit ihren Interessen erlaubt wurde. Für ein subjektives Recht

aller Gehwegbenutzer genügt das jedoch nicht. Sie sind nicht – wie insoweit erforderlich – ein von der Allgemeinheit abgegrenzter Kreis von Personen mit individuell geschützten Interessen an einer ungehinderten Gehwegnutzung, sondern Teil der Allgemeinheit.

- 43 aa) Das aus § 12 Abs. 4 und 4a StVO folgende Verbot des Gehwegparkens schützt nicht nur das Interesse der Gehwegbenutzer als Teil der Allgemeinheit, sondern – räumlich begrenzt – auch das individuelle Interesse der Anwohner an einer bestimmungsgemäßen Benutzung des Gehwegs, ohne dabei durch parkende Fahrzeuge erheblich beeinträchtigt zu werden. Insoweit konkretisiert das Verbot die Grundregel des Straßenverkehrs in § 1 Abs. 1 StVO. Nach dieser Vorschrift erfordert die Teilnahme am Straßenverkehr ständige Vorsicht und gegenseitige Rücksichtnahme. Anwohner sind ein erkennbar abgegrenzter Kreis Dritter. Sie sind auf die Nutzung des vor ihrem Grundstück verlaufenden Gehwegs in besonderer Weise angewiesen. Die Lage des von ihnen bewohnten Grundstücks unterscheidet sie von der Allgemeinheit. Dass sie in besonderer Weise betroffen sind, ist ohne Weiteres erkennbar.
- 44 Sämtliche Kläger sind Anwohner in diesem Sinne. Die Kläger zu 3 und 4 wohnen zwar nicht mehr in der B. Straße 8, sie sind aber weiterhin Eigentümer des Grundstücks. Als Eigentümer sind auch sie für die Nutzung ihres Grundstücks in besonderer Weise auf den Gehweg angewiesen und von der Allgemeinheit unterschieden.
- 45 bb) Rücksichtnahme auf die Interessen der Anwohner ist in der erforderlichen qualifizierten Weise nur geboten, wenn die verbotswidrig geparkten Fahrzeuge die Nutzbarkeit des Gehwegs, insbesondere nach Ausmaß und Dauer, erheblich beeinträchtigen. Aus dem Umstand, dass § 12 Abs. 4 und 4a StVO das nicht durch Verkehrszeichen oder Markierung erlaubte Parken auf der gesamten Breite des Gehwegs und auch nur für kurze Dauer verbietet, folgt nichts Anderes. Das Verbot ist nicht insgesamt eine Konkretisierung des Gebots der Rücksichtnahme; auf die individuellen Interessen der Anwohner ist nur Rücksicht zu nehmen, wenn die Benutzbarkeit des Gehwegs erheblich und damit in qualifizierter Weise beeinträchtigt wird. Soweit das nicht der Fall ist, dient das Verbot

allein der Ordnung des Verkehrs. Rücksichtnahme auf die Interessen der Anwohner ist andererseits nicht erst geboten, wenn die Benutzung des Gehwegs nicht mehr möglich oder nicht mehr zumutbar ist. Das Gebot der Rücksichtnahme soll einen angemessenen Interessenausgleich gewährleisten (vgl. für das Baurecht BVerwG, Urteil vom 14. Januar 1993 - 4 C 19.90 - Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 155 - juris Rn. 20). Bei unzumutbaren – im Sinne von nicht mehr hinnehmbaren – Beeinträchtigungen bleibt für einen Interessenausgleich und das Ermessen der Straßenverkehrsbehörde bei der Entscheidung über ein Einschreiten gegen das verbotswidrige Gehwegparken wenig Raum. Individuelle Rücksichtnahme und damit Drittschutz ist vor Erreichen dieser Schwelle geboten. Aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 4. Juni 1986 - 7 C 76.84 - (BVerwGE 74, 234) zum Schutz von Anliegern vor Lärm auf der Grundlage von § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO ergibt sich im Ergebnis nichts Anderes. Danach kann der Einzelne einen – auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Behörde begrenzten – Anspruch auf verkehrsregelndes Einschreiten haben bei Einwirkungen des Straßenverkehrs, die das nach allgemeiner Anschauung zumutbare Maß überschreiten (vgl. BVerwG, Urteil vom 4. Juni 1986 - 7 C 76.84 - BVerwGE 74, 234 <236>). Hierfür genügten – so das damalige Urteil – Lärmbeeinträchtigungen, die jenseits dessen lägen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen werden müsse; auch bei derartigen erheblichen Beeinträchtigungen dürfe die Behörde von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen absehen, wenn ihr dies mit Rücksicht auf die damit verbundenen Nachteile gerechtfertigt erscheine (vgl. BVerwG, Urteil vom 4. Juni 1986 a. a. O. S. 239 f.). Anhaltspunkte dafür, dass das damalige Urteil Drittschutz zugunsten der Anwohner im Ergebnis erst bei schwereren als den vom Senat als ausreichend erachteten erheblichen Beeinträchtigungen eröffnet hat, sind nicht ersichtlich. Gleiches gilt, soweit das Oberverwaltungsgericht im Anschluss an die genannte Rechtsprechung Drittschutz zugunsten der Anwohner erst eröffnet, wenn die Beeinträchtigung das nach allgemeiner Anschauung zumutbare Maß übersteigt (UA S. 25, 28 f.); das Oberverwaltungsgericht hat die maßgebliche Schwelle erheblicher Beeinträchtigungen lediglich terminologisch anders bezeichnet.

- 46 Ob Beeinträchtigungen der Gehwegbenutzung durch verbotswidrig geparkte Fahrzeuge erheblich sind, hängt von den Umständen des konkreten Einzelfalls

ab (vgl. BVerwG, Urteil vom 4. Juni 1986 - 7 C 76.84 - BVerwGE 74, 234 <S. 239 f.>). Von Bedeutung sind u. a. die verbleibende Gehwegbreite, die Länge der Verengung, das Verhältnis der verbotswidrig in Anspruch genommenen zur gesamten Gehwegfläche, die Dichte des Gehwegverkehrs und die Ausweichmöglichkeiten sowie die Dauer der Beeinträchtigungen. Zu Recht hat das Oberverwaltungsgericht auch die Folgen des verbotswidrigen Parkens für Personen im Rollstuhl und mit Kinderwagen in den Blick genommen; Personen mit einem Kind an der Hand sind ebenfalls zu betrachten. Anwohner haben unabhängig davon, ob sie zu diesem Personenkreis gehören, ein schutzwürdiges eigenes Interesse, diesen Personen bei der Benutzung des Gehwegs begegnen zu können; für Eigentümer von Wohngrundstücken gilt nichts Anderes. Insbesondere bei Begegnungen sind allerdings Ausweichmöglichkeiten zu berücksichtigen. Eine Restgehwegbreite – etwa von 1,50 m –, deren Unterschreiten zwingend oder auch nur in der Regel zu einer erheblichen Beeinträchtigung führt, lässt sich nicht angeben. Erforderlich ist stets eine Gesamtwürdigung der jeweiligen Umstände.

47 Davon ist auch das Oberverwaltungsgericht ausgegangen (UA S. 29 f.). Nach seinen tatsächlichen Feststellungen wird in den Straßen, in denen die Wohngrundstücke der Kläger liegen, seit Jahren unerlaubt nahezu durchgehend aufgesetzt auf den Gehwegen geparkt (UA S. 2). Dadurch verbleibe eine nutzbare Gehwegbreite von – zum Teil deutlich – weniger als 1,50 m auf annähernd der gesamten Länge der Gehwege; ein Begegnungsverkehr sei nicht mehr möglich (UA S. 30). An diese Feststellungen ist das Bundesverwaltungsgericht gemäß § 137 Abs. 2 VwGO gebunden; die Beklagte hat insoweit zulässige und begründete Revisionsgründe nicht vorgebracht. Dem Oberverwaltungsgericht haben unter tatrichterlicher Würdigung der Gesamtsituation (UA S. 30) die dargelegten Beeinträchtigungen für die Bejahung eines subjektiven Rechts der Kläger ausgereicht. Das begegnet revisionsrechtlich keinen Bedenken.

48 5. Die Annahme des Berufungsgerichts, das Entschließungsermessen der Beklagten sei nicht auf Null reduziert, sie könne es auch in der Weise ausüben, dass sie in den streitgegenständlichen Straßen jedenfalls derzeit noch nicht einschreite (UA S. 32 ff.), ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden.

- 49 a) Nach ständiger Rechtsprechung ist der im Straßenverkehrsrecht im Rahmen von § 45 Abs. 1 StVO zu gewährende Drittschutz grundsätzlich auf einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Behörde begrenzt (vgl. u. a. BVerwG, Urteile vom 4. Juni 1986 - 7 C 76.84 - BVerwGE 74, 234 <236> und vom 22. Dezember 1993 - 11 C 45.92 - Buchholz 442.151 § 46 StVO Nr. 9 = juris Rn. 18 m. w. N.). Dasselbe gilt – wie das Berufungsgericht revisionsrechtlich verbindlich entschieden hat – hinsichtlich der hier für ein Einschreiten gegen das Gehwegparken in Betracht kommenden landesrechtlichen Eingriffsermächtigungen. Es bedarf danach besonderer Umstände, um eine Ermessensreduzierung auf Null annehmen zu können. Zutreffend geht das Berufungsgericht davon aus, dass dabei insbesondere das Ausmaß oder die Schwere der Störung oder Gefährdung eine maßgebende Bedeutung haben, aber auch die Konkurrenz mit anderen Handlungspflichten der Verwaltung und der Umstand möglicherweise knapper Ressourcen berücksichtigt werden können. Schließlich ist bei der Ermessensausübung auch das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG zu beachten (UA S. 32).
- 50 b) Das Berufungsgericht hat seine Wertung im Wesentlichen darauf gestützt, dass eine eingeschränkte Nutzbarkeit der Gehwege verbleibe. Allein die Dauer und Häufigkeit der Verstöße führten entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht zu einer Ermessensreduzierung auf Null. Es handele sich um ein stadtweit verbreitetes Problem, das über Jahrzehnte weitestgehend geduldet worden sei. Die Ressourcen der Beklagten seien begrenzt. Vor diesem Hintergrund sei es nicht zu beanstanden, wenn sie zunächst den Problemdruck in den am stärksten betroffenen Quartieren zu ermitteln und ein Konzept für ein stadtweites Vorgehen umzusetzen gedenke (UA S. 33).
- 51 Diese Erwägungen sind revisionsrechtlich nicht zu beanstanden. Dass die Kläger die dargelegten Beeinträchtigungen durch verbotswidrig geparkte Fahrzeuge – vorbehaltlich besonderer Situationen im Einzelfall – zunächst weiter dulden müssen, belastet sie nicht unverhältnismäßig.
- 52 aa) Nach den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts sind die Gehwege noch nutzbar und nicht etwa regelmäßig über die gesamte Breite mit Kraftfahrzeugen verstellt. Die von den Klägern vorgelegten Bilder zeigten, dass

jedenfalls regelmäßig ein Freiraum verbleibe, der es dem einzelnen Fußgänger ermögliche, den Gehweg zu nutzen. Eine Gefährdung von Leben und Gesundheit der Kläger (Art. 2 Abs. 2 GG) durch eine Notwendigkeit, auf die Straße zu treten, sei nicht festzustellen (UA S. 26 f.). Die Kläger rügen diese Feststellung als aktenwidrig. Die von ihnen vorgelegten Lichtbilder zeigten, dass an den Tagen der Müllabfuhr die verbleibenden Gehwegbreiten durch Mülltonnen verstellt würden. Eine Aktenwidrigkeit ergibt sich daraus nicht. Die Annahme, dass jedenfalls regelmäßig Freiräume verblieben, ist eine vertretbare tatrichterliche Würdigung des Bildmaterials.

- 53 Soweit die Kläger geltend machen, durch das Zuparken von auf den Gehwegen liegenden Gas- und Wasseranschlüssen komme es zu einer Beeinträchtigung ihres durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Eigentums, fehlt es an entsprechenden tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts; Verfahrensrügen haben sie insoweit nicht erhoben. Gleiches gilt für ihren Vortrag zur Behinderung von Lösch- und Rettungsfahrzeugen.
- 54 bb) Das Interesse der parkenden Verkehrsteilnehmer an einer ungehinderten Fortsetzung ihres rechtswidrigen Verhaltens kann den Interessen der Kläger – wie das Oberverwaltungsgericht zutreffend dargelegt hat (UA S. 34) – nicht entgegengehalten werden; es ist nicht schutzwürdig. Die langjährige generelle Duldung des unerlaubten Gehwegparkens durch die Beklagte kann allerdings erfordern, deren Beendigung und die geplanten Maßnahmen anzukündigen.
- 55 Dem Interesse der Kläger steht aber das im öffentlichen Interesse liegende Ziel gegenüber, durch Regelungen des ruhenden Verkehrs und andere Maßnahmen zu dessen Lenkung die Interessen von Fußgängern, Fahrzeugführern und gegebenenfalls weiteren Nutzern im öffentlichen Straßenraum zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen und zwar nicht nur in den streitgegenständlichen, sondern auch in den anderen Straßen, in denen verbotswidrig auf Gehwegen geparkt wird. Wenn die Beklagte das Parken zur Beendigung des verbotswidrigen Zustands in bestimmten Bereichen durch Verkehrszeichen oder Verkehrseinrichtungen verbietet oder unterbindet, in anderen Bereichen aber zulässt, trifft sie insoweit auf schutzwürdige Interessen nicht nur der Fußgänger, sondern

auch der Fahrzeugführer. Sie muss die gegenläufigen Interessen in der jeweiligen örtlichen Situation ermitteln und zu einem Ausgleich bringen. Hierbei muss sie auch die Auswirkungen ihrer Maßnahmen auf andere Straßen und deren Anwohner berücksichtigen; die Regelungen können dort erlaubtes Parken erheblich erschweren.

- 56 cc) Hat die Beklagte nach einer Bestandsaufnahme in den betroffenen Quartieren ein Konzept für ein stadtweites Vorgehen entwickelt, werden die Belange der Kläger nicht unangemessen zurückgestellt, wenn sie zunächst in anderen, nach dem Konzept vorrangigen Straßen Maßnahmen ergreift. Das gilt jedoch – wie das Oberverwaltungsgericht zutreffend angenommen hat (UA S. 33) – nur, solange sie das Konzept tatsächlich und nachvollziehbar verfolgt. Eine bloße weitere Duldung des bisherigen verbotswidrigen Zustands wird den schutzwürdigen und -bedürftigen Interessen der Kläger nicht gerecht. Dass die Beklagte den streitgegenständlichen Straßen Vorrang vor allen anderen betroffenen Straßen geben müsste, ist weder geltend gemacht noch sind vom Oberverwaltungsgericht entsprechende Tatsachen festgestellt.
- 57 6. Die im Berufungsurteil unter Aufhebung der angefochtenen Bescheide ausgesprochene Verpflichtung der Beklagten, über die Anträge der Kläger auf Einschreiten gegen das verbotswidrige Gehwegparken in den streitgegenständlichen Straßen unter Beachtung der Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts erneut zu entscheiden, ist mit der noch darzulegenden Einschränkung (vgl. 7.) mit Bundesrecht vereinbar.
- 58 a) Die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, die Beklagte habe ihr Ermessen in den angefochtenen Bescheiden nicht fehlerfrei ausgeübt, begegnet revisionsrechtlich keinen Bedenken. Die Beklagte ist – wie dargelegt – unzutreffend (vgl. II. 3. b)) davon ausgegangen, die Straßenverkehrsbehörde sei für Maßnahmen gegen das unerlaubte Gehwegparken auf der Grundlage von Landesrecht in Verbindung mit § 12 Abs. 4 und 4a StVO sachlich nicht zuständig. Die Erwägung im Widerspruchsbescheid, angesichts des bereits § 12 Abs. 4 und 4a StVO zu entnehmenden Verbots des Gehwegparkens stehe einer Anordnung von Verkehrszeichen oder -einrichtungen der in der Verwaltungsvorschrift zu §§ 39 bis 43

StVO enthaltene Grundsatz entgegen, "nur so viele Verkehrszeichen wie nötig - so wenige Verkehrszeichen wie möglich", ist bei den hier vorliegenden andauernden und erheblichen Verstößen gegen das Gehwegparkverbot – wie gezeigt (vgl. II. 3. c) bb)) – ebenfalls nicht tragfähig. Die Annahme des Berufungsgerichts, eine entsprechende Beschilderung oder Markierung werde die Wahrscheinlichkeit eines regelkonformen Parkverhaltens erhöhen (UA S. 31 f.), ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden.

- 59 b) Die von der Beklagten bei ihrer erneuten Entscheidung zu beachtende Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts steht – wie im Rahmen der geltend gemachten Reduzierung des Entschließungsermessens dargelegt (vgl. II. 5. b)) – ebenfalls mit Bundesrecht in Einklang. Soweit es annimmt, für ein Absehen von Maßnahmen mit überschaubarem Aufwand werde ein "erhöhter Begründungsaufwand" bzw. eine "besonders tragfähige Begründung" erforderlich sein (UA S. 33 f.), handelt es sich um bloße Hinweise und nicht um eine zu beachtende Rechtsauffassung.
- 60 c) Zu Unrecht halten die Kläger das Berufungsurteil für fehlerhaft, weil das Oberverwaltungsgericht nicht über das in ihrem Klageantrag zu 3. enthaltene Begehren entschieden habe, der Beklagten terminlich gebundene Evaluierungspflichten und – bei nicht hinreichender Zweckerreichung – weitere Handlungspflichten aufzuerlegen. Die Auferlegung solcher Pflichten käme allenfalls in Betracht, wenn die Beklagte schon derzeit gegen das Gehwegparken in den streitgegenständlichen Straßen vorgehen müsste. Das ist – wie dargelegt – nicht der Fall.
- 61 7. Nicht vereinbar mit Bundesrecht ist die Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts, der Anspruch der Kläger auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über Maßnahmen gegen unerlaubtes Parken auf dem Gehweg erstrecke sich nicht nur auf "ihre" Straßenseite im Straßenabschnitt bis zur Einmündung der nächsten Querstraße, sondern auf die jeweils streitgegenständliche Straße insgesamt. Bei ihrer erneuten Entscheidung hat die Beklagte insoweit die Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts zu beachten.

- 62 Subjektive Rechte der Anwohner begründet § 12 Abs. 4 und 4a StVO vorbehaltlich besonderer örtlicher Gegebenheiten – für die hier nichts ersichtlich ist – nur für den Gehweg der "eigenen" Straßenseite des Anwohners im Straßenabschnitt bis zur Einmündung der nächsten Querstraße. Auf den Gehweg vor dem eigenen Grundstück ist das subjektive Recht hingegen nicht beschränkt; ein solches Recht könnte, wenn die Nutzbarkeit des Gehwegs auch im weiteren Verlauf der Straße erheblich beeinträchtigt ist, zur Erreichbarkeit des Grundstücks nicht oder nur unwesentlich beitragen. Wenn die erheblichen Beeinträchtigungen über den Straßenabschnitt hinausreichen, kann – je nach den Wegebeziehungen – möglicherweise auch das subjektive Recht im dargelegten Umfang nur einen begrenzten Beitrag zur Erreichbarkeit des Grundstücks leisten. Außerhalb des eigenen Abschnitts und der eigenen Straßenseite sind Anwohner und Eigentümer aber nicht mehr hinreichend von der Allgemeinheit unterscheidbar.
- 63 Entgegen der Auffassung der Kläger gebietet ihre durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit nicht, das aus § 12 Abs. 4 und 4a StVO abgeleitete subjektive Recht weiter zu fassen. Inwiefern das Grundrecht den Gesetz- oder Verordnungsgeber verpflichten sollte, Anwohnern subjektive Rechte einzuräumen, um die genannte Freiheit vor Beeinträchtigungen durch verbotswidrig geparkte Fahrzeuge zu schützen, ist nicht ersichtlich. Im Übrigen führt die Auslegung des § 12 Abs. 4 und 4a StVO, wenn auch räumlich in der dargelegten Weise begrenzt, zu einem Anspruch der Kläger auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Beklagten über ein Einschreiten gegen das Gehwegparken.
- 64 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 2 i. V. m. § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Dr. Philipp

Liebler

Dr. Kuhlmann

Rothfuß

Dr. Sinner