

Az.: 6 B 189/20
1 L 159/20



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des

- Antragsteller -
- Beschwerdeführer –

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Stadt Leipzig
vertreten durch den Oberbürgermeister
Martin-Luther-Ring 4-6, 04109 Leipzig

- Antragsgegnerin -
- Beschwerdeführerin -

wegen

Verkehrsrechts; Bewohnerparkgebiete W.....

hat der 6. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Dehoust, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Drehwald und den Richter am Oberverwaltungsgericht Groschupp

am 21. August 2020

beschlossen:

Auf die Beschwerde des Antragstellers wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 27. April 2020 - 1 L 159/20 - geändert. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen die aufgrund der verkehrsrechtlichen Anordnung der Antragsgegnerin zur Einrichtung und zum Betrieb des Bewohnerparkgebiets E aufgestellten Verkehrszeichen wird angeordnet. Im Übrigen wird die Beschwerde zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen tragen die Beteiligten je zur Hälfte.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 5.000 € festgesetzt.

Gründe**I.**

- 1 Der Antragsteller begehrt vorläufigen Rechtsschutz gegen die durch Verkehrszeichen verkörperte Anordnung der Antragsgegnerin, mit der im W..... die Bewohnerparkgebiete E und F eingerichtet und betrieben werden.
- 2 Er ist Inhaber einer Steuerberaterkanzlei mit 23 Mitarbeitern, die ihren Sitz in der L. Straße im Bereich des Bewohnerparkgebiets E hat. Der Antrag beim Verwaltungsgericht, die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs gegen die Verkehrszeichen anzuordnen, blieb ohne Erfolg. Das Verwaltungsgericht lehnte ihn mit Beschluss vom 27. April 2020 ab und führte zur Begründung aus, die bereits bestehenden Anwohnerparkzonen bewirkten auch mit den neuen Parkzonen keine mosaikartige Verknüpfung und Überdeckung des Innenstadtgebiets. Die bereits vorhandenen Anwohnerparkplätze erfassten nur einzelne Straßenzüge und nicht den gesamten nordwestlichen Innenstadtbereich. Die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Einrichtung der Bewohnerparkzonen lägen vor, da in diesem Gebiet ein erheblicher Parkraummangel bestehe. Untersuchungen durch die Antragsgegnerin im Jahr 2012 und durch das L..... 2014 zeigten auf, dass in den Straßen im W..... auch an veranstaltungsfreien Tagen ein erheblicher Parkraummangel vorliege. Die Zahl an zugelassenen Kraftfahrzeugen der Bewohner von 3.572 Fahrzeuge überschreite die Zahl der Stellplätze (3.038 im W..... selbst und 450 Stellplätze am benachbarten S. Platz) deutlich. Die Belastung der Parkplätze habe im

Gesamtgebiet je nach Tageszeit zwischen 85 und 93 % gelegen, bereits zwischen 11 und 13 Uhr aber bei ca. 90 %. Deshalb könne ein erheblicher Parkraumangel bejaht werden. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts Frankfurt, dass ein erheblicher Parkraumangel nur bei einer vollständigen Auslastung vorliegen könne (Urt. v. 18. März 2004 - 6 E 65/03 -, juris Ls. und Rn. 14), teile die Kammer nicht. So gingen die Empfehlungen für Verkehrserhebungen der Forschungsgemeinschaft für Straßen- und Verkehrswesen bei einer Belegung von über 80 % von hohem Parkdruck aus. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg habe dementsprechend in seinem Urteil vom 26. Februar 2008 - 1 B 35.05 - (juris Rn. 24) eine Auslastung von 83 % in den Mittags- und Nachmittagsstunden für ausreichend erachtet. Der Feststellung eines hohen Parkdrucks stehe nicht entgegen, dass in dem Viertel Parkflächen im Wechsel überwiegend von Bewohnern und gebietsfremden Nutzern genutzt würden und dort auch private Stellplätze in Gebäuden oder Hinterhöfen vorhanden seien. Dasselbe gelte, soweit in dem von der Antragsgegnerin beauftragten Gutachten des I..... ausgeführt werde, dass in manchen Straßen Kapazitäten ungenutzt blieben, während angrenzende Straßen überlastet seien. Bei der Frage des erheblichen Parkraumangels dürfe nicht jede einzelne Straße für sich isoliert betrachtet werden; maßgebend sei, ob im Stadtviertel als Ganzes gesehen ein erheblicher Parkraumangel bestehe (unter Berufung auf BayVGH, Beschl. v. 1 September 2008 - 11 C 08.1617 -, juris Rn. 25). Selbst wenn man aber davon ausgehe, dass die Voraussetzungen für die Einrichtung der Parkraumreservierung oder -bewirtschaftung für jede Straße, die in das Gebiet einbezogen werde, vorliegen müssten (unter Zitat von OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 26. Februar 2008 - 1 B 35.05 -, juris Rn. 19), müsse berücksichtigt werden, dass dann eine Verlagerung auf angrenzende Bereiche stattfinden würde. Auch in der Zeit zwischen 17 und 18 Uhr stünden nicht mehr als 50 % eines Anwohnerbereichs den Bewohnern zur Verfügung. Die getroffene Anordnung der Bewohnerparkzonen sei auch verhältnismäßig. Der Antragsteller werde auch durch den Zuschnitt und die Größe der Bewohnerparkzonen E und F nicht in seinen Rechten verletzt, so dass er Rechtsfehler insoweit nicht geltend machen könne. Die in der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung vorgesehene Beschränkung der Größe eines Bewohnerparkbereichs von 1.000 m gelte zudem nur für den Regelfall. Die Antragsgegnerin habe nachvollziehbar dargelegt, dass vorliegend eine Besonderheit im Einzelfall vorliege. Dies ergebe sich aus den örtlichen Gegebenheiten, insbesondere aus der Lage und Dimension des W.....s und dessen Gliederung

sowie die westlich gelegenen großen Veranstaltungsstätten. Die Verteilung der Bereiche sei nicht zu beanstanden. Die Antragsgegnerin sei auch nicht verpflichtet gewesen, die Anzahl der Freiberufler und Gewerbetreibenden im W..... zu ermitteln. Hier habe sie aber dennoch die Interessen anderer Verkehrsteilnehmer und auch der Freiberufler und Gewerbetreibenden berücksichtigt. Sie habe insbesondere die Möglichkeit von Ausnahmegenehmigungen vorgesehen.

- 3 Hiergegen wendet der Antragsteller in der Begründung seiner Beschwerde ein, es liege ein Verstoß gegen die Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrs vor. Eine mosaikartige Überspannung mit Bewohnerparkzonen liege nicht erst dann vor, wenn die einzelnen Bewohnerparkzonen direkt aneinander angrenzten oder gar ineinander übergingen, sondern bereits dann, wenn durch die Vielzahl von Parkvorberechtigungen der Grundsatz der Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrs ins Gegenteil verkehrt werde und die Ausnahme - für Bewohner reservierte Parkbereiche - zur Regel werde. Dies sei vorwiegend im westlichen Teil der Innenstadt L..... der Fall, wie sich aus der von ihm vorgelegten Darstellung ergebe. Auch lägen die Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 1b Nr. 2a StVO im streitgegenständlichen Gebiet nicht vor. Es handele sich zwar um ein städtisches Quartier; in diesem herrsche allerdings kein erheblicher Parkraumangel. Ein solcher liege nur bei einer Auslastung von mindestens 95 % vor. Die Untersuchung der I..... zeige an einem veranstaltungsfreien Werktag um 21 Uhr keine Überlastung aller Straßen westlich der W. Straße. Zudem habe die Auslastung durch gebietsfremde Fahrzeuge um 21 Uhr überwiegend unter 20 % gelegen. Aus der Anzahl der im W..... zugelassenen Fahrzeuge könne nicht zwingend auf einen erheblichen Parkraumangel geschlossen werden, da die Fahrzeuge nicht sämtlich regelmäßig oder gar stets im Viertel parkten. So gebe es Fahrzeuge, die zwar an einer Privatanschrift gemeldet seien, jedoch aufgrund der Berufstätigkeit der Eigentümer nur selten am Wohnort parkten. Es gebe zudem - wenn auch wenige - Tiefgaragenstellplätze und eine Anzahl von Grundstücken mit Parkplätzen. Beziehe man zudem den S. Platz mit ein, was die Antragsgegnerin bei ihrer Untersuchung nicht getan habe, so läge die Auslastung an einem veranstaltungsfreien Werktag um 11 Uhr bei lediglich 81 % und um 21 Uhr bei lediglich rund 85 %. Das Gutachten stelle fest, dass ein „idealer Austausch der Parkplatznutzung zwischen Bewohnern und gebietsfremden Nutzern“ stattfände.

Deshalb führe das Bewohnerparken zu keiner Verbesserung der Parksituation, da auch ohne die Einführung des Bewohnerparkens gebietsfremde Fahrzeuge nur in dem Umfang in das W..... zum Parken gefahren würden, wie Bewohner mit ihren Fahrzeugen aus dem W..... herausgefahren seien. Auch wenn nachts mit einer Auslastung von 92 % ein sehr hoher Parkdruck festgestellt würde, könne daraus nicht geschlussfolgert werden, dass die vorhandenen privaten Stellplätze unzureichend seien. Bei den nachts parkenden Fahrzeugen handele es sich zudem um nahezu keine fremden Fahrzeuge. Zu rügen sei, dass das Gutachten der I....., auf das sich die Antragsgegnerin stütze, nur das W..... als Ganzes in den Blick genommen habe. Wie hoch die prozentuale Auslastung des Parkraums getrennt in den Bewohnerparkbereichen E und F sei, gebe das Gutachten nicht an. Die Bewohnerparkzonen seien auch nicht verhältnismäßig. Der Bewohnerparkbereich E überschreite die nach § 45 Abs. 10 Nr. 3 VwV-StVO maximal zulässige Ausdehnung von 1.000 m für Städte von 1 Millionen Einwohner und mehr. Für Städte wie L..... gelte eine maximale Ausdehnung von 800 m. Der Verordnungsgeber habe ausdrücklich ausgeführt, dass die maximale Ausdehnung nur von sehr großen Städten ausgeschöpft werden und das Größenverhältnis zur Größe der Stadt stehen solle. Es sei auch nicht ersichtlich, inwiefern ein atypischer Fall hinsichtlich der maximalen Ausdehnung des Bewohnerparkgebietes aufgrund der Nähe zu den Veranstaltungsstätten im Westen oder dem Zuschnitt des W.....s vorliegen solle. Dass in den Bewohnerparkbereichen die Parkplätze von 8 bis 17 Uhr anstatt von 9 bis 18 Uhr reserviert würden, bedürfe im Hinblick auf § 45 Abs. 10 Nr. 4 VwV-StVO wesentlicher Besonderheiten, an denen es hier fehle. Allein die Behauptung im Gutachten der I....., dass ab 17 Uhr ein erhöhter Bedarf für Bewohner vorläge, reiche insoweit nicht aus. Zudem seien die Belange der Freiberufler und Gewerbetreibenden nicht ausreichend ermittelt und damit auch nicht berücksichtigt worden. Insbesondere sei die Alternative der Errichtung eines Parkhauses nicht mit abgewogen worden.

- 4 Hiergegen wendet die Antragsgegnerin ein, die Verkehrsregelungen bildeten keine mosaikartige Verknüpfung der Bewohnerparkzonen. An die Bewohnerparkbereiche E und F grenzten keine anderen Bewohnerparkbereiche an. Die zusätzlich eingerichteten Anwohnerparkbereiche beschränkten sich auf einzelne Straßen. Von einer Verflechtung könne deshalb keine Rede sein. Der erhebliche allgemeine Parkdruck

nach der Verwaltungsvorschrift sei mit dem Schlussbericht der Untersuchung Einwohnerschutz W..... nachgewiesen worden. Tagsüber sei der Parkraum von bis zu 50 % von gebietsfremden Kfz belegt. Wegen des Parkdrucks seien Falschparker insbesondere vor Bordsteinabsenkungen und im 5 m-Bereich von Kreuzungen und Einmündungen der Regelfall gewesen. Der Erkenntnis aus den Messungen der L....., dass an veranstaltungsfreien Werktagen um 21 Uhr keine Überlastung aller Straßen westlich der W. Straße vorliege, sei dadurch Rechnung getragen worden, dass das Einwohnerparken in einzelnen Straßen entweder nur einseitig angeordnet oder auch das Parken mit Parkscheibe ermöglicht worden sei. Das Argument des Antragstellers, dass nicht alle auch in diesem Viertel wohnende private Personen zugelassene Fahrzeuge regelmäßig oder gar stets in dem Viertel parkten, sei nicht überzeugend. Viel einleuchtender sei, dass davon ausgegangen werden könne, dass den Bewohnern des W.....s noch zusätzlich Fahrzeuge überlassen würden, die außerhalb des Gebietes zugelassen seien. Den S. Platz habe sie in die Berechnung nicht einbezogen, weil von dort nur die Bewohner weniger Straßen ihre Wohnungen zumutbar fußläufig erreichen könnten. Die festgestellte Auslastung von 90 % der Parkplätze sei ausreichend, um einen erheblichen Parkraummangel im Sinne der Ermächtigungsgrundlage anzunehmen. Da die prozentuale Auslastung des Parkraums straßengenau erfasst worden sei, müsse diese nicht nochmals für jedes Bewohnerparkgebiet erfasst und ausgewiesen werden. Die Festsetzung der Bewohnerparkgebiete sei auch nicht bereits deshalb ermessensfehlerhaft, weil die maximale Ausdehnung nach § 45 Abs. 10 Nr. 3 VwV-StVO bei der Bewohnerparkzone eher geringfügig überschritten worden sei. Die Straßenverkehrsbehörde könne im Ergebnis der Abwägung auch von den Vorgaben der VwV-StVO abweichen, wenn ein atypisch gelagerter Sachverhalt vorliege. Da es sich bei L..... um eine sehr große Stadt mit derzeit mehr als 600.000 Einwohner handle, müsse ohnehin am oberen Rand der zulässigen maximalen Ausdehnung gearbeitet werden. Die Verkehrssituation im W..... sei aufgrund des im Westen angrenzenden Sportforums L..... und der R..... Arena als auch der Veranstaltungsstätte Arena L..... außergewöhnlich. Da der bei Großveranstaltungen im Sportforum und Stadion angeordnete Sperrkreis zum Schutz der Bewohner vor Veranstaltungsverkehr von der L. Straße begrenzt werde, habe man auch die Parkbereiche entsprechend abgegrenzt. Auch zwischen 17 und 18 Uhr seien 50 % der

zur Verfügung stehenden Parkfläche für die übrigen Nutzer frei. Die nicht reservierten Parkflächen seien auch gleichmäßig im gesamten Bereich verteilt.

II.

- 5 1. Die zulässige Beschwerde des Antragstellers hat hinsichtlich der das
Bewohnerparkgebiet E betreffenden Verkehrszeichen Erfolg. Die vom Antragsteller
vorgebrachten Gründe, auf deren Prüfung das Oberverwaltungsgericht nach § 146
Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, führen insoweit zu einer Abänderung der
verwaltungsgerichtlichen Entscheidung und Anordnung der aufschiebenden Wirkung
seines Widerspruchs.
- 6 a) Bei der Entscheidung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO ist für die Begründetheit
grundsätzlich eine Interessenabwägung maßgeblich, wobei die Rechtmäßigkeit des
angegriffenen Verwaltungsaktes mit in den Blick zu nehmen ist. Erweist sich dieser
als rechtswidrig, überwiegt das Interesse des Antragstellers an der Anordnung der
aufschiebenden Wirkung, da an der sofortigen Vollziehung eines rechtswidrigen
Verwaltungsaktes kein öffentliches Interesse bestehen kann.
- 7 b) Nach diesem Maßstab erweisen sich die verkehrsrechtliche Anordnung zur
Einrichtung und zum Betrieb des Bewohnerparkgebiets E sowie die diese Anordnung
bekanntgebenden Verkehrszeichen als offensichtlich rechtswidrig, weil sie gegen
höherrangiges Recht verstoßen.
- 8 Das eingerichtete Bewohnerparkgebiet steht im Widerspruch zu Ziffer X Nr. 3 Satz 2
und 3 zu Absatz 1 bis 1e zu § 45 Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen der
Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung (VwV-StVO) vom
22. Oktober 1998 (BAnz. 1998, Nr. 246b), zuletzt geändert durch Art. 1 der VwV
vom 22. Mai 2017 (BAnz. AT 29. Mai 2017 B8). Bei den Bereichen mit
Bewohnerparkvorrechten muss es sich danach um Nahbereiche handeln, die von den
Bewohnern dieser städtischen Quartiere üblicherweise zum Parken aufgesucht werden.

Die maximale Ausdehnung eines Bereiches darf auch in Städten mit mehr als 1 Mio. Einwohnern 1.000 m nicht übersteigen. Hier übersteigt die Ausdehnung des Bewohnerparkbereichs E nach sowohl dem Vortrag der Beteiligten als auch der in dem bei den Verwaltungsakten befindlichen Gutachten der I. enthaltenen Darstellung (VAS 292; vgl. für die ausgewiesenen Zonen zum Vergleich VAS 752, 811) deutlich die 1.000 m. Eine Messung des Berichterstatters mittels des Geoportals Sachsenatlas ergab eine Ausdehnung von rund 1.160 m zwischen dem Nordende der M. Straße und dem Südende der F. Straße, die beide Teil des Bewohnerparkgebiets E sind.

- 9 Dieser Widerspruch zu Ziffer X Nr. 3 Satz 2 und 3 VwV-StVO zu § 45 führt zugleich zu einem Verstoß gegen die Ermächtigungsgrundlage in § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG sowie gegen § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2 der zur Ausführung des Gesetzes erlassenen Straßenverkehrsordnung. Danach wird das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ermächtigt, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassen u. a. über Beschränkung des Haltens und Parkens zugunsten der Bewohner städtischer Quartiere; nach der Rechtsverordnung hierzu treffen die Straßenverkehrsbehörden im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraummangel durch vollständige oder zeitlich beschränkte Reservierung des Parkraums für die Berechtigten oder durch Anordnung der Freistellung von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen die erforderlichen Anordnungen. Aus der Entstehungsgeschichte der Vorschriften ergibt sich, dass der Gesetzgeber die nähere Ausgestaltung der maximalen Ausdehnung des Gebiets der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten, für das eine Anordnung zur Reservierung des Parkraums oder der Freistellung von Bewirtschaftungsmaßnahmen getroffen werden kann, dem Ordnungs- und Verwaltungsvorschriftengeber überlassen wollte, sie aber nicht über 1.000 m liegen darf. Dies ergibt sich aus der Begründung des Gesetzentwurfs:

„Die maximale Ausdehnung solcher Bereiche wird in den weiteren Beratungen zur Änderung des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2 StVO und der Verwaltungsvorschrift zu konkretisieren sein, jedoch nicht über 1000 m liegen.“ (BR-Drs. 321/00 Begründung Ziffer I Nr. 1 zu § 6 Abs. 1 Nr. 14 S.13; BT-Drs. 14/4304 Begründung Ziffer 1 Nr. 1 S. 8).

- 10 Dass die Begründung den gesetzgeberischen Willen ausdrückt, wurde in den weiteren parlamentarischen Beratungen von den Abgeordneten bestätigt:

„bis zu einer maximalen Ausdehnung von 1 Kilometer“ (BT-Plenarprot. 14/146 S. 14314 [D]); „auf bis zu 1 000 Meter Entfernung ausgedehnt“ (a. a. O. S. 14319 [D]).

- 11 Auch die Sachverständigen hatten sich bei ihrer Anhörung überwiegend für diese Grenze ausgesprochen oder waren von ihr ausgegangen:

„Einzugsbereich von ungefähr einem Kilometer“ (BT-Drs. 14/5132 S. 6 Christine Hinninger); „mit einer Diagonale von 1 000 m“ (S. 7 Gert Lottsiepen); lediglich ein Sachverständiger sprach davon, dass die Größe die „Grenze von einem Kilometer nicht unterschreiten“ solle (BT-Drs. 14/5132 S. 6 Gert Stahnke), meinte damit aber die Maximalgröße, die nicht nach Kommunalgröße gestaffelt werden sollte, wie sich aus dem Kontext der Aussage ergibt.

- 12 Die gesetzgeberische Vorgabe,

„dass ‚die maximale Ausdehnung solcher Bereiche‘ ... ‚nicht über 1000 m liegen‘ darf“ (BR-Drs. 751/01 Begründung Ziffer I Nummer 1 Buchst. b S. 7)

wurde auch vom Verordnungsgeber gesehen und soll nach seinem Willen in der Verwaltungsvorschrift umgesetzt werden.

- 13 Der Gesetzgeber wollte mit der Neufassung der Vorschrift zwar die Straßenverkehrsbehörden im Einvernehmen mit der Gemeinde ermächtigen, über Parkflächen für Anwohner nach Maßgabe der engen Auslegung des Anwohnerbegriffs im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. Mai 1998 - 3 C 11.97 - (juris: im Regelfall nur Nahbereich von zwei bis drei Straßen) hinaus auch die Voraussetzungen für die Anordnung großflächiger Bewohnerparkbereiche regeln zu können (vgl. BT-Drs. 14/4304 zu Nummer 4 zu Buchst. b S. 11). Die Anordnung sollte aber „unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Gemeingebrauchs der Straßen“ erfolgen (BT-Drs. 14/4304 a. a. O.) und auf den Bereich der Bewohner städtischer Quartiere mit der maximalen Ausdehnung von 1.000 m beschränkt sein (von einem solchen Verständnis war vor der Entscheidung des BVerwG vom 28. Mai 1998 das OVG NRW in seinem Urt. v. 9. Dezember 1996 - 25 A 4206/95 -, juris Rn. 21 ff. auch für den Begriff des Anwohners ausgegangen).

- 14 Sinn und Zweck der Vorschrift führen zum selben Ergebnis. Mit dem Vorrecht der Bewohner beim Parken sollen den Bewohnern eines städtischen Quartiers Parkmöglichkeiten im Umfeld ihrer Wohnung zur Verfügung gestellt werden, um die innerstädtischen Wohngebiete attraktiver zu gestalten. Die Bewohner der innerstädtischen Wohngebiete sollen leichter einen Parkplatz finden, wenn sie mit dem Wagen nach Hause kommen (vgl. zur vorangegangenen Fassung: BVerwG, Urt. v. 28. Mai 1998 a. a. O. Rn. 29). Diese Zielrichtung setzt aber eine räumliche Nähe zwischen der Wohnung der begünstigten Personen und den geschaffenen Parkmöglichkeiten voraus (vgl. OVG NRW, Urt. v. 9. Dezember 1996 a. a. O. Rn. 9 zum Anwohnerbegriff der vorangegangenen Fassung von StVG und StVO). Es ist davon auszugehen, dass ein Anwohner in Großstädten mit über 500.000 Einwohnern und der typischerweise in solchen Städten gegebenen Parksituation in Ausnahmefällen bereit ist, einen Fußweg von einer Viertelstunde Dauer bis zur Parkmöglichkeit zurückzulegen (OVG NRW, Urt. v. 9. Dezember 1996 a. a. O. Rn. 38). Dem korrespondiert bei mittlerer Gehgeschwindigkeit unter Berücksichtigung des Innenstadtverkehrs, der Notwendigkeit der Querung von Straßen und des Haltens vor Lichtzeichenanlagen eine Wegstrecke von ca. 1.000 m, die einer - aus Vereinfachungs- und Rechtssicherheitsgründen gewählten - maximalen diagonalen Ausdehnung des Anwohnerparkgebiets von 800 m (Luftlinie) entspricht (OVG NRW, Urt. v. 9. Dezember 1996 a. a. O.). Von diesem Maß kann im Hinblick auf etwa gegebene Besonderheiten des Einzelfalles um jeweils 25% nach unten bzw. oben abzuweichen sein, so dass die höchstzulässige Ausdehnung von Anwohnerparkzonen in Großstädten über 500.000 Einwohnern 1.000 m betragen kann (OVG NRW, Urt. v. 9. Dezember 1996 a. a. O.).
- 15 Hinzu kommt, dass das Straßenverkehrsrecht sachlich begrenztes Ordnungsrecht, für das dem Bund - abweichend vom sonstigen (Polizei-)Ordnungsrecht - die Gesetzgebungskompetenz zusteht, ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 10. Dezember 1975 - 1 BvR 118/71 -, BVerfGE 40, 371, 380). Daraus folgt, dass es nicht die originäre Aufgabe der Straßenverkehrsbehörden ist, grundlegende Entscheidungen zur städteplanerischen Entwicklung von Gemeinden zu treffen (vgl. BVerwG, Urt. v. 28. Mai 1998 a. a. O. Rn. 32). Die

Gefahr städteplanerischer Auswirkungen steigt aber mit der Ausdehnung einer Parkzone, weil sie die nicht von der Hand zu weisende Gefahr einer Stadtflucht von Gewerbebetrieben und Freiberuflern zur Folge haben kann (BVerwG, Urt. v. 28. Mai 1998 a. a. O. zur vorangegangenen Fassung). In dieselbe Richtung weist die Tatsache, dass § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG eindeutig als Ausnahmevorschrift formuliert ist. Die Vorschrift fügt sich damit ein in die derzeitige Gesamtausrichtung des Straßenverkehrsrechts, die prinzipiell "präferenz- und privilegienfeindlich" ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 28. Mai 1998 - 3 C 11.97 -, juris Rn. 35 zur vorangegangenen Fassung sowie Steiner, in: NJW 1993, 3161, 3164). Dies spricht dafür, die Begriffe der Beschränkung des Haltens und Parkens zugunsten der Bewohner städtischer Quartiere sowie der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten, für die Anordnungen zugunsten der Bewohner städtischer Quartiere und für Bewirtschaftungsmaßnahmen getroffen werden können, eng auszulegen. Liegen die Voraussetzungen zur Anordnung von Wohnervorrechten in einem städtischen Gebiet vor, dessen Größe die ortsangemessene Ausdehnung eines Bereichs mit Wohnerparkvorrechten übersteigt, ist die Aufteilung des Gebiets in mehrere Gebiete mit Wohnerparkvorrechten (mit verschiedenen Buchstaben oder Nummern) zulässig (Ziffer X Nr. 3 Satz 4 VwV-StVO § 45). Jedes dieser Gebiete muss aber die ortsangemessene Ausdehnung eines Bereichs einhalten und darf die höchstzulässige Größe von 1.000 m nicht übersteigen.

- 16 Die Überschreitung der maximalen Ausdehnung des Nahbereichs nach Ziffer X Nr. 3 Satz 2 und 3 VwV-StVO § 45 führt somit dazu, dass der Parkbereich E nicht nur nicht im Einklang mit der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift steht, sondern sie auch den von der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage in § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG für „die Beschränkung des Haltens und Parkens zugunsten der Bewohner städtischer Quartiere“ bzw. von § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2 StVO für die „Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für Bewohner städtischer Quartiere“ - Tatbestandsmerkmalen - gezogenen Rahmen überschreitet und sich somit nicht mehr innerhalb der parlamentarischen Ermächtigung bewegt. Die Antragsgegnerin hat damit die Grenzen des ihr durch die Ermächtigungsnorm eröffneten Ausgestaltungsspielraums überschritten (vgl. zum Anwohnerbegriff in der alten Fassung: BVerwG, Urt. v. 28. Mai 1998 - 3

C 11.97 -, juris Rn. 23 ff.; sowie allgemein z. B.: BVerfG [K], Beschl. v. 26. September 2016 - 1 BvR 1326/15 -, juris Rn. 24 ff.; BVerwG, Urt. v. 3. Juli 2002 - 6 CN 8/01 -, NVwZ 2003, 95, 96).

- 17 Auf die von den Beteiligten aufgeworfenen Fragen, inwieweit die Antragsgegnerin an die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung gebunden ist und ob ein Sonderfall ggf. eine Abweichung rechtfertigen könnte, kommt es somit nicht an. Auch auf die Frage, ob der Parkbereich darüber hinaus in Einklang mit der Ermächtigungsgrundlage steht und die Interessen des Antragstellers ohne Rechtsfehler mit den Interessen der Allgemeinheit und anderer Betroffener, die für die Einführung der Verkehrsbeschränkung sprechen, abgewogen wurden, muss nicht eingegangen werden.
- 18 c) Der Antragsteller kann sich sowohl als Freiberufler, der seine Kanzlei im Bereich der Parkzone E betreibt, als auch als Verkehrsteilnehmer auf das Nichtvorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG sowie § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2 StVO berufen. Die zur Einrichtung und zum Betrieb der Parkzone aufgestellten Verkehrszeichen beeinträchtigen seinen dort eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 14 Abs. 1 GG), weil Parkgelegenheiten für Kunden und Angestellte für gewerbliche Anbieter und Freiberufler von erheblicher Bedeutung sind (vgl. Manssen, NZV 1992, 465, 470). Zudem verkürzen sie seinen von Art. 2 Abs. 1 GG zuerkannten Freiheitsbereich als Verkehrsteilnehmer, den Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen, der auch das Parken umfasst (vgl. BVerwG, Urt. v. 27. Januar 1993 - 11 C 35.92 -, juris Rn. 14 = BVerwGE 92, 32). Daran ändert es nichts, dass die Kanzlei zwei angemietete Parkplätze zur Verfügung hat. Sind diese durch zwei Fahrzeuge der insgesamt 23 Mitarbeiter belegt, ist der Antragsteller auf die öffentlichen Parkplätze in der Parkzone angewiesen. Die unrechtmäßige Einrichtung der Parkzone E verletzt ihn somit in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 19 d) Die Überschreitung der gesetzlichen Ermächtigung führt zur Anordnung der aufschiebenden Wirkung hinsichtlich aller zum Betrieb des

Bewohnerparkbereichs E aufgestellten Verkehrszeichen. Zwar stellt jede in einem Verkehrszeichen verkörperte verkehrsrechtliche Anordnung grundsätzlich eine selbstständig zu beurteilende und suspendierbare oder aufhebbare Allgemeinverfügung (vgl. § 1 Satz 1 SächsVwVfZG, § 35 Satz 2 VwVfG) dar. Mit einer Anordnung der aufschiebenden Wirkung nur hinsichtlich einzelner Straßenzüge und damit einer vorläufigen Verkleinerung des Bewohnerparkbereichs auf eine angesichts der Größe der Antragsgegnerin und des Zuschnitts des Viertels angemessene Ausdehnung würde der Senat aber seine Kompetenzen überschreiten. Eine Neuabgrenzung des Gebiets des Bewohnerparkbereichs oder seine Teilung in zwei Parkbereiche stellt eine konzeptionelle und planerische Entscheidung dar, die nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 GG) der Exekutive obliegt, während der Rechtsprechung regelmäßig nur die nachträgliche Kontrolle des Verwaltungshandelns zugewiesen ist (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 16. Juli 2020 - 6 B 318/19 -, juris Ls. und Rn. 11).

20 2. Dagegen lassen die Ausführungen in der Beschwerde nicht erkennen, dass auch die Verkehrszeichen und die ihnen zugrundeliegende verkehrsrechtliche Anordnung zur Einrichtung und zum Betrieb der Anwohnerparkzone F offensichtlich die tatbestandlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsnormen nicht wahren oder die Interessen des Antragstellers evident nicht ohne Rechtsfehler mit den Interessen der Allgemeinheit und anderer Betroffener, die für die Einführung der Verkehrsbeschränkung sprechen, abgewogen wurden (vgl. zum Maßstab: BVerwG, Urt. v. 27. Januar 1993 a. a. O.).

21 Insoweit sind die Erfolgsaussichten des Widerspruchs des Antragstellers offen (a). Eine Folgenabwägung führt zum Überwiegen des öffentlichen Interesses am Vollzug der Verkehrszeichen (b). Ein Vollzug der Verkehrszeichen nur des Bewohnerparkbereichs F unabhängig vom Bewohnerparkbereich E ist möglich und sinnvoll (c), weshalb der Antrag insoweit ohne Erfolg bleibt.

22 a) Eine summarische Prüfung im Eilverfahren anhand des Vortrags des Antragstellers ergibt nicht, dass sein Widerspruch gegen die Verkehrszeichen

zur Durchführung der Bewohnerparkzone F mit weit überwiegender Wahrscheinlichkeit Erfolg hätte.

- 23 Nach § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG und § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2 StVO muss ein „städtisches Quartier mit erheblichem Parkraummangel“ vorliegen. Ziffer X Nr. 1 der VwV-StVO konkretisiert dies dahingehend, dass die Anordnung von Bewohnerparkvorrechten nur dort zulässig ist, wo mangels privater Stellflächen und auf Grund eines erheblichen allgemeinen Parkdrucks die Bewohner des städtischen Quartiers regelmäßig keine ausreichende Möglichkeit haben, in ortsüblich fußläufig zumutbarer Entfernung von ihrer Wohnung einen Stellplatz für ihr Kraftfahrzeug zu finden. Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sind nur dort anzuordnen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend geboten ist (§ 45 Abs. 9 Satz 1 StVO). Ob diese Gründe vorliegen und der behördliche Eingriff erforderlich ist, unterliegt in vollem Umfange der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung. Erst bei Erfüllung dieser Voraussetzungen verbleibt der Behörde für ihre Entscheidung, ob und wie sie eingreifen will, nach § 45 Abs. 1 StVO ein Ermessensspielraum, der nur beschränkt gerichtlich nachprüfbar ist (vgl. z. B. BVerwG, Urt. v. 25. April 1980 - 7 C 19.78 -, juris Rn. 18).
- 24 Die nähere Klärung der Fragen, nach welchen Kriterien ein erheblicher Parkraummangel vor allem festzustellen ist, ob dabei vorrangig das Gesamtgebiet der aneinander angrenzenden Bewohnerparkbereiche oder das Gebiet des einzelnen Bewohnerparkbereichs oder jede einzelne Straße darin in den Blick zu nehmen ist, welche Ermittlungen durchzuführen sind und ab welcher Auslastung der Stellplätze von einem erheblichen Parkraummangel ausgegangen werden kann, die zum Teil zwischen den Beteiligten und auch in der Rechtsprechung umstritten sind, muss dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben.
- 25 Die bei der Verwaltungsakte befindlichen Darstellungen der Ergebnisse der Untersuchungen 2012 (27. September, veranstaltungsfrei, VAS 67, 68) und 2014 (November, Gutachten der I..... S. 10 ff., VAS 533 ff., 466 ff.), die auch graphische Darstellungen enthalten, in denen die Auslastung der

Parkflächen straßenweise farblich dargestellt wird, lassen zusammen mit der Gegenüberstellung der Zahlen der von Bewohnern des Gebiets angemeldeten Fahrzeuge und der vorhandenen Stellplätze sowie mit den sonstigen im Gutachten dargestellten Umständen einen erheblichen Parkdruck und damit einen erheblichen Parkraumangel in den vom Bewohnerparkbereich F umfassten Straßen jedenfalls nicht als ausgeschossen oder fernliegend erscheinen. Nach dem Gutachten lag die Auslastung der Parkflächen 2014 im W..... insgesamt - und damit in den Bewohnerparkbereichen E und F - werktags um 11 Uhr bei ca. 90 % (ohne S. Platz). Im Gebiet des Bewohnerparkbereichs F lag die Auslastung in drei Straßen um 11 Uhr zwischen 100 und 120 %, in drei Straßen zwischen 90 und 100 %, in einer Straße zwischen 80 und 90 % und in einer Straße zwischen 70 und 80 %, um 21 Uhr in zwei Straßen zwischen 100 und 120 %, in drei Straßen zwischen 90 und 100 % und in drei Straßen zwischen 80 und 90 %. Auch die Untersuchung 2012 wies jedenfalls im westlichen Bereich des Bewohnerparkbereichs F die Straßen zu den dort untersuchten Zeiten ganz überwiegend als überlastet oder ausgelastet aus, während im östlichen Bereich zum Teil auch wenige freie Parkplätze vorhanden waren. Dafür, dass die Auslastung inzwischen geringer geworden ist, gibt es keine Anhaltspunkte.

- 26 Zu einer anderen Beurteilung würde man nur kommen, wenn man der im Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt (Urt. v. 18. März 2004 - 6 E 65/03 -, juris Ls. und Rn. 14) vertretenen Auffassung, dass nur bei einer vollständigen Auslastung, d. h. ab 100 %, ein erheblicher Parkraumangel vorliegen könne, folgt. Diese Auffassung ist aber jedenfalls nicht zwingend und bedarf deshalb näherer Überprüfung im Hauptsacheverfahren. Gegen sie könnte die Erwägung sprechen, dass typischerweise tagsüber und eventuell auch abends ein Teil der Fahrzeuge nur kurzzeitig abgestellt wird, somit ständig ein Teil der Parkflächen durch abfahrende Fahrzeuge frei wird und die Neubelegung auch beim Fehlen ausreichender Parkflächen eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, sodass typischerweise ein gewisser Teil der Parkflächen freibleiben kann, obwohl kein ausreichendes Parkflächenangebot zur Verfügung steht, und Bewohner gleichwohl Probleme haben, in der Nähe ihrer Wohnung einen Parkplatz zu finden. Diese Erwägungen könnten bei einer hohen Umsatzrate

möglicherweise auch dazu führen, dass mehr als 5 % der Stellplätze frei bleiben und trotzdem ein erheblicher Parkdruck bestehen kann, sodass die Behauptung des Klägers, nur bei einer Belegung von 95 % der Parkplätze könne von einem erheblichen Parkraumangel ausgegangen werden, ebenfalls ohne nähere Prüfung nicht zwingend erscheint.

- 27 Der Bewohnerparkbereich F allein führt auch zusammen mit den bereits seit längerem bestehenden Anwohnerparkbereichen nicht zu einer mosaikartigen Überspannung der gesamten L..... Innenstadt oder eines erheblichen Teils davon.
- 28 Ein zusätzliches Parkhaus war und ist wohl nicht in die Abwägung einzustellen, da es weder errichtet ist noch seine Errichtung unmittelbar bevorsteht und es deshalb gegenwärtig und in naher Zukunft zur Beseitigung eines Parkplatzmangels nicht zur Verfügung steht.
- 29 Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass bei der Einrichtung des Bewohnerparkbereichs die Interessen des Antragstellers und seiner Angestellten, die ihrer beruflichen Tätigkeit in der L. Straße und damit im Bewohnerparkbereich E nachgehen, offensichtlich nicht ohne Rechtsfehler mit den Interessen der Allgemeinheit und anderer Betroffener, die für die Einführung der Verkehrsbeschränkung sprechen, abgewogen wurden, zeigt die Beschwerdeschrift nicht auf.
- 30 b) Eine Folgenabwägung führt zu einem Überwiegen der Interessen der Allgemeinheit und anderer Betroffener, vor allem der Bewohner des Bewohnerparkbereichs F, am Vollzug der Regelungen gegenüber dem Interesse des Antragstellers und seiner Angestellten, die ihrer beruflichen Tätigkeit im Bewohnerparkbereich E nachgehen, sowie der Kunden an der Aussetzung des Vollzugs.
- 31 Würde das Gericht die aufschiebende Wirkung auch hinsichtlich der Verkehrszeichen zur Durchführung des Bewohnerparkbereich F anordnen, bliebe der Widerspruch oder die anschließende Klage des Antragstellers aber

ohne Erfolg, wäre eine Vielzahl von Bewohnern des Gebiets in der Zwischenzeit von der dann voraussichtlich deutlich erhöhten Schwierigkeit, wohnortnah einen Parkplatz zu finden, betroffen. Hinzu kämen Gefahrenlagen für die Allgemeinheit durch vermehrt zu erwartendes unerlaubtes Parken sowie Einnahmeausfälle bei der Antragsgegnerin durch die Aussetzung der im Bereich eingeführten Parkraumbewirtschaftung. Demgegenüber sind die Interessen des Antragstellers sowie seiner Angestellten und Kunden für den Fall, dass das Gericht die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs nicht anordnet, sich sein Widerspruch insoweit letztlich aber als erfolgreich erweist, weniger gewichtig. Da er seine Kanzlei im Bereich des Bewohnerparkgebiets E betreibt, ist sein Hauptinteresse und das seiner Angestellten und Kunden auf die freie Nutzung der dortigen Parkplätze bezogen. Sein und deren Interesse, zusätzlich auch die im Bewohnerparkbereich F gelegenen Parkplätze frei nutzen zu können, ist von geringem Gewicht, auch wenn sich einige der Parkplätze in fußläufiger Entfernung von der Steuerkanzlei befinden.

32 c) Die den Bewohnerparkbereich F betreffenden Verkehrszeichen können auch unabhängig von der Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen die den Bewohnerparkbereich E betreffenden Verkehrszeichen sinnvoll vollzogen werden. Grundsätzlich können Verkehrszeichen und die ihnen zugrunde liegende Anordnung jeweils einzeln angegriffen und außer Vollzug gesetzt oder aufgehoben werden.

33 Selbst wenn man hier jedoch wegen der den Bewohnerparkbereichen E und F zugrundeliegenden übergreifenden Konzeption und der der Einrichtung der Bereiche zugrundeliegenden Entscheidung, die eine Vielzahl von Interessen unter- und gegeneinander abwägt und deshalb planerischen Charakter hat, die für Satzungen geltenden Grundsätze für die Teilbarkeit anwendet, ergibt sich nichts anderes. Voraussetzung für die Teilbarkeit ist danach, dass die ohne den nichtigen Teil bestehende Restregelung sinnvoll bleibt (§ 139 BGB analog) und darüber hinaus mit Sicherheit anzunehmen ist, dass sie auch ohne den zur Unwirksamkeit führenden Teil erlassen worden wäre (vgl. z. B. BVerwG, Urt. v. 11. Juli 2012 - 9 CN 1.11 -, BVerwGE 143, 301 Rn. 30; Beschl. v. 18. Juli 1989 - 4 N 3.87 -, BVerwGE 82, 225, 230). Hier bleibt die für den

Bewohnerparkbereich F getroffene Regelung selbstständig sinnvoll, sie regelt in einem klar abgegrenzten Gebiet Wohnervorrechte und beschränkt das Parken ansonsten durch Parkscheinautomaten und zeitliche Höchstgrenzen. Es kann auch mit Sicherheit angenommen werden, dass der Bewohnerparkbereich auch ohne den Bewohnerparkbereich E angeordnet worden wäre. Zwar basieren beide Parkbereiche auf einem Beschluss des Stadtrats der Antragsgegnerin, dem eine übergreifende Konzeption für das Parken im gesamten W..... zugrunde liegt (vgl. Beschluss und Begründung VAS 751 ff., 817 ff.). Die beiden Bereiche sind aber unterschiedlich geprägt und nach diesen unterschiedlichen Prägungen abgegrenzt. Während der westlich gelegene Bereich E durch die Nähe zu den angrenzenden Veranstaltungsorten des Sportforums geprägt ist, was sich an der Ausdehnung des Sperrkreises bei Großveranstaltungen, der auch an der Grenze zwischen den Parkbereichen E und F westlich der L. Straße endet, zeigt, sowie durch die Gastronomiebetriebe im Umfeld der W. Straße, ist der östlich gelegene Bereich F durch seine Nähe zum Zentrum geprägt und zieht Berufspendler und Langzeitparker an. Mit der Einrichtung der Parkbereiche werden deshalb jedenfalls zu einem erheblichen Teil unterschiedliche Ziele verfolgt (vgl. VAS 763 letzte beide Absätze) und die Abgrenzung der beiden Bereiche wurde - partiell von der Empfehlung der Gutachter abweichend - von der Antragsgegnerin bewusst westlich der L. Straße vorgenommen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Einrichtung des Bewohnerparkbereichs F auch unabhängig von der Einrichtung des Bewohnerparkbereichs E so erfolgt wäre, selbst wenn der Problemdruck im westlichen Bereich ursprünglich den Ausschlag für ein Tätigwerden der Antragsgegnerin gegeben haben sollte, wofür nach den vorgelegten Unterlagen viel spricht.

34 3. Die Kostenentscheidung folgt § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

35 Die Streitwertfestsetzung in Höhe der Hälfte des Werts der Hauptsache beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 VwGO. Der Senat folgt dabei den Empfehlungen in Nummer 1.5 und 46.15 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (abgedruckt z. B. in: SächsVBl. 2014, Heft 1, Sonderheft).

36 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Dehoust

Drehwald

Groschupp