Verwaltungsgericht Aachen, 2 K 1550/16

Datum:	19.02.2019
Gericht:	Verwaltungsgericht Aachen
Spruchkörper:	2. Kammer
Entscheidungsart:	Urteil
Aktenzeichen:	2 K 1550/16
ECLI:	ECLI:DE:VGAC:2019:0219.2K1550.16.00

Schlagworte:	Bewohnerparkausweis; Verpflilchtungsklage; Bewohner; Rechtsanwälte; Freiberufler; Gewerbe; Ermessen
Normen:	StVG § 6 Abs 1 Nr 14; StVO § 45 Abs 1b Satz 1 Nr 2 a

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des Vollstreckungsbetrages abwenden, wenn nicht zuvor die Beklagte in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

T a t b e s t a n d : 1

Die Klägerin begehrt die Erteilung mehrerer Bewohnerparkausweise. 2

Bei der Klägerin handelt es sich um eine Partnergesellschaft, in der sich mehrere Rechtsanwälte zur Berufsausübung zusammengeschlossen haben und die ihren Sitz in der W. in Aachen innerhalb der Bewohnerparkzone "V" hat. 3

Der öffentliche Parkraum in der Aachener Innenstadt ist in verschiedene Bewohnerparkzonen aufgeteilt (derzeit 21 Zonen mit 13.585 Parkplätzen) und wird mit Parkscheinautomaten bewirtschaftet. Inhaber von Bewohnerparkausweisen sind von der Parkscheinbenutzungspflicht befreit. Zum 2. Mai 2016 richtete die Beklagte östlich vom Stadtzentrum die Parkraumbewirtschaftung mit Bewohnerparkreglung für das gesamte sog. "Frankenberger Viertel" durch Erweiterung der bereits seit 1992 bestehenden 4

Bewohnerparkzone "Z" und Neueinrichtung einer weiteren Bewohnerparkzone "V" ein. Die neu eingerichtete Bewohnerparkzone "V" erfasst den Bereich zwischen Adalbertsteinweg, Turpinstraße und Kongressstraße. Neben der Aufstellung von Parkscheinautomaten erfolgte zugleich die Ausschilderung der Bereiche mit den Verkehrszeichen 290/292 (Beginn/Ende eines eingeschränkten Halteverbots für eine Zone; heute Zeichen 290.1/290.2) mit dem Zusatz "mit Parkschein frei" sowie der Parkstände mit dem Verkehrszeichen 314 (Parken) mit dem Zusatz Zone "V" und dem Zusatzzeichen mit Parkschein.

Die Einrichtung der Bewohnerparkzonen Erweiterung "Z" und "V" war bereits im März/Mai 2015 durch die zuständigen Gremien der Beklagten auf der Grundlage der Beschlussvorlage der Verwaltung vom 3. Februar 2015 beschlossen worden. Dabei wurde zugleich u.a. die Bedienzeitpflicht an den Parkscheinautomaten auf montags bis samstags 9.00 - 21.00 Uhr festgesetzt und auf die Festlegung einer Höchstparkdauer zugunsten von Besuchern und Kunden verzichtet. Für die Zone "V" wurde außerdem ein Tagesticket für 8 € pro Tag beschlossen. 5

Der Rat der Beklagten fasste ferner im Mai 2015 einen Beschluss zur Sonderparkberechtigung, wonach folgende Bewohner: 6

a) Hauptwohnsitzler mit auf den Hauptwohnsitz in Aachen zugelassenem Kfz, 7

b) Hauptwohnsitzler, die ein Firmenfahrzeug nutzen (für das die dauerhafte dienstliche und private Nutzung lohnsteuerwirksam nachgewiesen wird), 8

c) Hauptwohnsitzler, die an einer Aachener Hoch- oder Fachhochschule immatrikuliert sind und denen ein Fahrzeug nicht nur vorübergehend von den Eltern zur Verfügung gestellt wird, 9

d) Hauptwohnsitzler, die ein deutlich erkennbares Fahrzeug einer Car-Sharing-Organisation fahren, sofern eine entsprechende Mitgliedschaft in dieser Organisation nachgewiesen werden kann, 10

sonderparkberechtigt sind. Die Gebühr für die Erteilung des Bewohnerparkausweises beträgt 30 €. 11

Der Einrichtung der Bewohnerparkzonen vorausgegangen waren 2012 Analysen der Parkplatznutzung und ?nachfrage in den betroffenen städtischen Bereichen durch das Ingenieurbüro E. -W1. GmbH, die sich unter anderem auf eine Erhebung der Parkraumnutzung im Juni 2012, die Daten des Melderegisters (Stand: Juni 2012) und die Zahl der in diesen Bereichen zugelassenen Fahrzeuge stützt (Berichte vom Dezember 2012). Zum damaligen Zeitpunkt waren für das "Frankenberger Viertel" noch drei Bewohnerparkzonen - Erweiterung "Z", "V" und "C" – geplant und wurden drei Analysen erstellt. Die Voruntersuchungen ergaben für alle Bereiche einen durchweg hohen Parkdruck und eine hohe bis maximale Auslastung der zur Verfügung stehenden Parkplätze. Nach Durchführung der Bürgerbeteiligung im Jahr 2013 und Erörterung der Ergebnisse beauftragten im Dezember 2014 die zuständigen Gremien der Beklagten die Verwaltung mit der vorbereitenden Planung einer umfassenden Zone für das "Frankenberger Viertel" mit einem neuen Gebietszuschnitt. Ein von der Verwaltung der Beklagten vorgeschlagenes einjähriges Pilotprojekt mit einer Erteilung von Sonderparkberechtigungen für Gewerbetreibende wurde nicht befürwortet. Im Jahr 2015 beschlossen die zuständigen Gremien und der Rat der Beklagten (20. Mai 2015) die Einrichtung der Bewohnerparkzonen auf der Grundlage der Verwaltungsvorlage vom 3. Februar 2015. Der Erläuterung lässt sich 12

entnehmen, dass auf Wunsch der Bürger die bisherigen Zonen "V" und "C" zu einer Zone "V" zusammengefasst wurden.

Die Klägerin beantragte mit Schreiben vom 14. Juni 2016 die Erteilung von 10 Sonderparkberechtigungen für den Bewohnerparkbereich "V". Die Einrichtung der Bewohnerparkzone "V" sei nicht rechtmäßig erfolgt, da sie nicht die tatbestandlichen Voraussetzungen der Rechtsgrundlage nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a der Straßenverkehrsordnung (StVO) erfülle. Zunächst überschreite die Bewohnerparkzone "V" bereits die maximal zulässige Ausdehnung von 1000 Meter. Eine zeitliche Beschränkung des Bewohnerparkvorrechts sei nicht vorgesehen bzw. ausgewiesen worden, obwohl nach den Erfahrungen der Partner und Mitarbeiter festgestellt worden sei, dass zu den Geschäftszeiten von 8.30 - 17.30 Uhr nicht genutzter Parkraum in erheblichem Umfang zur Verfügung stehe. Daraus folge, dass in diesem Zeitraum jedenfalls kein Parkraummangel bestehe. Es stünden ausreichend Park- und Stellplätze im öffentlichen Verkehrsraum leer, die auch von berechtigten Bewohnern nicht beansprucht würden. Da es sich bei den die Bewohnerparkzonen ausweisenden Verkehrszeichen um Allgemeinverfügungen handele, die von Anliegern/Anwohnern mit einer Anfechtungsklage angegriffen werden könnten, sei beabsichtigt, die verwaltungsgerichtliche Kontrollmöglichkeit zu nutzen, falls nicht für die Partner und die Mitarbeiter der Kanzlei als Berufspendler eine Parkmöglichkeit innerhalb der Zone eröffnet werde. Daher werde zunächst die Erteilung von 10 bzw. nach Ermessen der Beklagten eine sonst ausreichende Zahl von Bewohnerparkausweisen jedenfalls für den Zeitraum werktags von 8.30 - 17.00 Uhr zugunsten der Klägerin beantragt. Mit 10 Bewohnerparkausweisen könne das Bedürfnis nach Parkraum für ihre Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen hinreichend gedeckt werden. 13

Mit Bescheid vom 27. Juni 2016 lehnte die Beklagte diesen Antrag mit der Begründung ab, dass die Klägerin bzw. ihre Mitarbeiter nicht die von dem Rat der Beklagten aufgestellten Voraussetzungen für die Erteilung einer Sonderparkberechtigung erfüllten. Danach setze die Erteilung eines Bewohnerparkausweises voraus, dass der Bewohner seinen Hauptwohnsitz innerhalb der jeweiligen Parkzone habe. Die Entscheidung über die Erteilung von Bewohnerparkausweisen stehe nach § 45 Abs. 1b Satz 1 Ziff. 2a StVO ebenso im Ermessen der Straßenverkehrsbehörde wie die vorausgehende Entscheidung über die Einrichtung einer Bewohnerparkzone. Dieses Ermessen sei durch den Beschluss des Rates der Beklagten konkretisiert worden. Eine weitere Ausweitung des Kreises der Berechtigten würde die gewollte Privilegierung der Bewohner weiter reduzieren. Gewerbetreibende, Freiberufler oder Berufspendler seien i.d.R. keine Bewohner und nicht von der Privilegierung erfasst. Darüber hinaus hätten auch die übrigen - parkscheinpflichtigen - Verkehrsteilnehmer Zugang zum öffentlichen Parkraum (sog. Mischregelung). In der Zeit von 21.00 - 9.00 Uhr könne zudem kostenfrei und ohne Bewohnerparkausweis geparkt werden. 14

Im Juni 2016 stellte die Verwaltung der Beklagten im Bürgerforum der Beklagten die Reaktionen und Auswirkungen nach der Einführung der Bewohnerparkzonen "Z" und "V" vor und berichtete über zahlreiche Hinweise und Rückmeldungen insbesondere zu der Nichtberücksichtigung von Gewerbetreibenden, Beschäftigten und Auszubildenden als Sonderparkberechtigte. Es wurde beschlossen, nach einer Eingewöhnungsphase von einem halben Jahr eine Evaluierung durchzuführen, um dann die Situation erneut zu bewerten. Im Januar und Februar 2017 wurde durch das Ingenieurbüro E. -W1. GmbH eine Nacherhebung in der Bewohnerparkzone "Z" und "V" durchgeführt. In seinem Bericht von Dezember 2017 kam das Ingenieurbüro u.a. zu folgendem Fazit: 15

16

„Die Ergebnisse der Untersuchungen zeigen, dass die Einrichtung der Bewohnerparkzonen Bereich „Z“ und Bereich „V“ deutlich dazu beigetragen haben, den Bewohnern ein Parken in Wohnungsnähe zu ermöglichen. ….. Insgesamt kommt es vor allem in den Morgen- und Abendstunden zu einer hohen bis sehr hohen Auslastung (96%-100% im Bereich „Z“, 93%-100% im Bereich „V“) aller verfügbaren Parkplätze. Tagsüber (hier Zeitbereich 9 Uhr und 17 Uhr) ist die Auslastung dagegen deutlich geringer (82%-88% im Bereich „Z“, 73% bis 82% im Bereich „V“). Durch das Einrichten der Bewohnerparkzonen im Bereich „Z“ und „V“ hat sich für Bewohner die Chance, einen freien Parkplatz im unmittelbaren Wohnumfeld zu finden, leicht erhöht. ……. .“

Nach der Verwaltungsvorlage von Januar 2018 waren zum 28. Februar 2017 für die Zone „V“ 10.120 Personen mit Hauptwohnsitz gemeldet. Zum Zeitpunkt der Nacherhebung waren für die Zone "V" insgesamt 2.947 Bewohnerparkausweise ausgebeben und waren 3.777 Kfz (4.058 mit Gewerbe) gemeldet. Dadurch liege der Anteil der ausgegebenen Bewohnerparkausweise bei 78% (73% mit Gewerbe). Im Vergleich zu den öffentlichen Parkplätzen (2.069) ergebe sich ein Verhältnis von 7 Parkplätzen zu 10 Bewohnerparkausweisen. Eine hohe Auslastung der Parkplätze bestehe in den Morgen-/Abendstunden bzw. die Höchste gegen 23.00 Uhr und die geringste Auslastung in der 9 Uhr Stunde. Das Gutachten zeige, dass in den Vormittags- und Nachmittagsstunden eine begrenzte Anzahl an freien Parkplätzen in „V“ (6.00: 144, 9.00: 559, 17.00: 364 20.00: 3, 23.00: 0) vorhanden sei. Die Verwaltung sprach sich daher für die Möglichkeit einer räumlichen und zeitlichen begrenzten Ausweitung der Sonderparkberechtigten aus, die versuchsweise in den Zonen „V“ und Z“ erprobt werden solle. Erörtert wurde ein weiterer Kreis von Studenten (nicht mehr nur Aachener Hoch- bzw. Fachhochschule) sowie die Einbeziehung von Auszubildenden, Nebenwohnsitzlern, Gewerbetreibenden, Familienangehörigen, die eine pflegebedürftige Person unterstützen, und sozialen Einrichtungen. Hinsichtlich der Gruppe der Gewerbetreibenden wurde auf die Diskussion aus dem Jahr 2014 verwiesen und die damalige Ablehnung des Pilotprojekts. Auch nach einer Eingrenzung der Gruppe der Gewerbetreibenden auf etwa 473 Berechtigte wäre diese Gruppe zahlenmäßig noch so groß, dass das Ziel der Privilegierung der Bewohner des Viertels nicht mehr gegeben sei. 17

Der Rat der Beklagten beschloss am 16. Mai 2018 für die Dauer von einem Jahr in den Bewohnerparkzonen „V“ und „Z“ die Ausweitung der Sonderparkberechtigten. 18

Sonderparkberechtigt sind danach: 19

20

a) Hauptwohnsitzler mit auf den Hauptwohnsitz in Aachen zugelassenem Kfz (Kennzeichenmitnahme möglich).

b) Hauptwohnsitzler, die ein Firmenfahrzeug nutzen. Für Firmenfahrzeuge ist die dauerhafte dienstliche und private Nutzung lohnsteuerwirksam nachzuweisen.

c) Hauptwohnsitzler, **die an einer Hoch- oder Fachhochschule immatrikuliert** sind und denen ein Fahrzeug nicht nur vorübergehend von Familienangehörigen zur Verfügung gestellt wird.

d) Hauptwohnsitzler, die eine Ausbildung machen, ein ÖV-Ticket im Jahresabonnement nachweisen und denen ein Fahrzeug nicht nur vorübergehend von Familienangehörigen zur Verfügung gestellt wird.

e) Hauptwohnsitzler, die ein CarSharing-Fahrzeug nutzen und die Mitgliedschaft zu der Organisation nachweisen.

f) **Familienangehörige oder nahestehende Personen, die eine nachweislich häuslich pflegebedürftige Person unterstützen, die ihren Hauptwohnsitz in einer Bewohnerparkzone hat. Der Bewohnerparkausweis bezieht sich auf den Wohnsitz der pflegebedürftigen Person.**

Jeder Berechtigte erhält nur einen Bewohnerparkausweis für ein Kraftfahrzeug.

Die Klägerin hat am 7. Juli 2016 Klage erhoben und ausgeführt, dass zum einen schon die Einrichtung der Bewohnerparkzone und zum anderen die Ablehnung der Erteilung eines Bewohnerparkausweises rechtswidrig seien. Bereits die Einrichtung der Bewohnerparkzone "V" erfülle nicht die gesetzlichen Voraussetzungen des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO und der zugehörigen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift. Ein danach erforderlicher erheblicher Parkdruck bestehe für einen Großteil der Zeiten, in denen die Beklagte die Gebührenpflicht geregelt habe, nicht. Jedenfalls ergebe sich für die W2.-------straße , dass während der allgemeinen Geschäftszeiten von 8.30 - 17.30 Uhr nicht genutzter Parkraum in erheblichem Umfang vorhanden sei. In diesem Zeitraum sei die überwiegende Zahl der Bewohner auf Grund eigener Berufstätigkeit ortsabwesend und folglich auch deren Fahrzeug an einem anderen Ort abgestellt. Bei den Verkehrszeichen zur Einrichtung der Bewohnerparkzone handele es sich um Allgemeinverfügungen bzw. Dauerverwaltungsakte, deren Überprüfung im Rahmen einer Anfechtungsklage erfolge, die geboten sei. Sie sei als Anliegerin auch klagebefugt. Ferner habe die Beklagte ihr Ermessen fehlerhaft ausgeübt, wie sich aus der Größe bzw. dem Zuschnitt der Bewohnerparkzone "V" ergebe. So überschreite die Zone die nach der Verwaltungsvorschrift zulässige Ausdehnung von 1000 Metern, da sie offenkundig größer sei und zudem noch an die Zone "Z" angrenze. Ebenfalls sei die Festlegung der Zeiten der Gebührenpflicht durchgehend von 9.00 - 21.00 Uhr als auch die gebührenfreien Zeiten von 21.00 - 9.00 Uhr ermessensfehlerhaft, da jedenfalls in der Zeit von 8.30 - 17.30 Uhr kein Parkdruck bestehe. Außerdem würden auswärtige Verkehrsteilnehmer von der kostenlosen Inanspruchnahme der tatsächlich vorhandenen Parkmöglichkeiten ausgesperrt. Auswärtigen Verkehrsteilnehmern sei es unmöglich, ortsansässige Gewerbebetriebe, Einzelhandelsgeschäfte, Praxen von Freiberuflern mit dem Fahrzeug ungehindert und ortsnah anzufahren. Die Zeiten für das kostenfreie Parken seien ebenfalls nicht nachvollziehbar. Anders als zu den oben genannten Zeiten würden die Bewohner zu den Abend- bzw. Nachtzeiten zurückkehren und ihre Fahrzeuge im Nahbereich abstellen. Gerade in der Zeit von 21.00 - 8.30 Uhr bestehe ein gesteigertes Parkbedürfnis. Die Zeiten des 21

kostenfreien Parkens seien für ortsfremde Verkehrsteilnehmer nicht von Nutzen.

Darüber hinaus bestünden bereits 19 Bewohnerparkzonen mit insgesamt 12.992 Parkplätzen in Aachen. Aus der Übersichtskarte ergebe sich ausgehend von den Kernzonen G, L und S eine flächendeckende, stets erweiternde mosaikartige Überspannung der Innenstadt durch Bewohnerparkzonen. Dies verstoße auch weiterhin gegen das Telos der zugrundeliegenden Norm des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO, wie bereits das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 24. August 1999 (8 A 403/99) festgestellt habe. Diese Rechtsprechung gelte weiter fort, wie sich auch der Beschränkung des § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG auf sog. "städtische Quartiere" entnehmen lasse. Dies verdeutliche den Ausnahmecharakter einer Regelung für einzelne Quartiere und sehe keine Regelung für eine gesamte Innenstadt vor. Auch nach der Änderung des § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG und der Eröffnung größerer Zonen könne die Vorschrift nicht zur Schaffung eines Flickenteppichs fehlverstanden werden. 22

Die Klägerin beantragt, 23

unter Aufhebung des Bescheides der Beklagten vom 27. Juni 2016, zugestellt am 29. Juni 2016 — Az.: FB 61/400 —, die Beklagte zu verpflichten, 24

1. an die S. Rechtsanwälte G1. , N2. & Partner, W2.-------straße , 52066 Aachen, jeweils für den Zeitraum eines Jahres und gegen Entrichtung einer Verwaltungsgebühr in Höhe von 30,00 € je Ausweis insgesamt 10 Bewohnerparkausweise für die Bewohnerparkzone „V" der Beklagten zu erteilen, 25

hilfsweise,2. an die S. Rechtsanwälte G. , N1. & Partner, W2.-------straße , 52066 Aachen, jeweils für den Zeitraum eines Jahres und gegen Entrichtung einer Verwaltungsgebühr in Höhe von 30,00 € je Ausweis eine in das Ermessen des Gerichts gestellte Anzahl von Bewohnerparkausweisen zu erteilen, weiter 26

hilfsweise,3. an die S. Rechtsanwälte G. , N. & Partner, W2.-------straße , 52066 Aachen, jeweils für den Zeitraum eines Jahres und gegen Entrichtung einer Verwaltungsgebühr in Höhe von 30,00 € je Ausweis eine ausreichende und in das Ermessen des Gerichts gestellte Anzahl von Bewohnerparkausweisen für den Zeitraum werktäglich zwischen 8.30 Uhr und 17.30 Uhr zu erteilen. 27

Die Beklagte beantragt, 28

die Klage abzuweisen. 29

Die Klägerin habe keinen Anspruch auf die Erteilung von Bewohnerparkausweisen. Unter Bezugnahme auf die Gründe ihres ablehnenden Bescheids ergänzt die Beklagte, dass die Sonderparkberechtigung nur an Bewohner ausgegeben werde. Nach der gesetzlichen Vorschrift und der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift habe nur einen Anspruch auf Erteilung, wer in dem Bereich meldebehördlich registriert sei und tatsächlich wohne. Die Klägerin sei als "gewerblicher Anlieger" kein Bewohner i.S. § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO und habe damit keinen Anspruch auf Erteilung eines Bewohnerparkausweises nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur StVO Ziffer X Nr. 7. Zu dem Kreis der parkberechtigten An- bzw. Bewohner zählten nicht diejenigen, die dort "nur" einer Berufstätigkeit nachgingen, wie sich der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu den Begriffen Anwohner und Bewohner entnehmen lasse. 30

31

Die Beklagte teilte auf Nachfrage mit, dass für die Bewohnerparkzone "V" aktuell 3.040 Bewohnerparkausweise ausgegeben wurden und 2.069 öffentliche Parkplätze vorhanden sind.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach? und Streitstandes wird Bezug genommen auf die Gerichtsakte und auf den zu diesem Verfahren übersandten Verwaltungsvorgang. 32

Entscheidungsgründe: 33

Die auf die Erteilung von Bewohnerparkausweisen für die Bewohnerparkzone "V" gerichtete Verpflichtungsklage ist zulässig, aber unbegründet. 34

Die Ablehnung der Erteilung der beantragten 10 Bewohnerparkausweise für die Parkzone „V“ mit Bescheid vom 27. Juni 2016 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 und 5 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Die Klägerin hat nach der hier maßgeblichen Sach– und Rechtslage im Zeitpunkt der Entscheidung weder einen Anspruch auf Erteilung von Bewohnerparkausweisen noch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung. 35

Rechtsgrundlage für das Begehren der Klägerin ist § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a der Straßenverkehrsordnung (StVO) i.V.m. § 6 Abs. 1 Nr. 14 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG). Danach treffen die Straßenverkehrsbehörden auch die notwendigen Anordnungen im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraummangel durch vollständige oder zeitliche beschränkte Reservierung des Parkraums für die Berechtigten oder durch Anordnung der Freistellung von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen. Gemäß Satz 2 der Vorschrift erfolgt auch die Anordnung der Parkmöglichkeiten für Bewohner im Einvernehmen mit der Gemeinde. Die Vorschrift enthält neben der Ermächtigung zur Einrichtung von Bewohnerparkzonen auch die Rechtsgrundlage für die in diesem Zusammenhang erfolgende Erteilung von Bewohnerparkausweisen. 36

Diese gesetzliche Regelung enthält somit in doppelter Hinsicht eine Ermessensermächtigung, nämlich neben der Ermächtigung zur Einrichtung von Bewohnerparkzonen auch die Rechtsgrundlage für die in diesem Zusammenhang erfolgende Erteilung von Bewohnerparkausweisen. Die streitgegenständliche Vorschrift belässt der Straßenverkehrsbehörde einen weiten Gestaltungsspielraum, innerhalb dessen sie ihre Entscheidung im Einvernehmen mit der Gemeinde zu treffen hat. Hat die Straßenverkehrsbehörde in einem ersten Schritt von ihrem Ermessen und der Ermächtigung zur Kennzeichnung bzw. Einrichtung einer Bewohnerparkzone Gebrauch gemacht, so folgt auf einer zweiten Stufe die Ermessensentscheidung zur Erteilung von Bewohnerparkausweisen, 37

vgl. bereits zum Anwohnerparkausweis: Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 28. September 1994 - 11 C 24/93 -, und eingehend: Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW), Urteil vom 18. März 1996 - 25 A 3355/95 - und Beschluss vom 20. Mai 2011 - 8 A 2468/09 -; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 27. November 2001 - 7 A 10728/01 -; OVG Berlin, Urteil vom 21. Mai 2003 - 1 B 1.02 -, jeweils juris; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Auflg. 2010, Rz. 718. 38

Die Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde kann von dem Gericht nur eingeschränkt gemäß § 114 Satz 1 VwGO dahin überprüft werden, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der 39

Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist.

Vorliegend sind bereits die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Rechtsgrundlage für die Erteilung eines Bewohnerparkausweises nicht erfüllt. 40

Zwar hat die Beklagte von der Ermächtigung des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO Gebrauch gemacht und im Mai/Juni 2016 auf der Grundlage der zuvor im Jahr 2015 erfolgten Beschlüsse ihrer zuständigen Gremien eine Bewohnerparkzone "V" durch die Anordnung und Aufstellung der entsprechenden Verkehrszeichen eingerichtet. Diese verkehrsrechtlichen Regelungen sind auch derzeit wirksam, da sie nicht aufgehoben worden sind und Anhaltspunkte für eine Nichtigkeit der verkehrsrechtlichen Anordnungen nicht bestehen. 41

Soweit die Klägerin mit ihrer Klage auch die Rechtmäßigkeit der Einrichtung der Bewohnerparkzone beanstandet (etwa: fehlender Parkdruck zu Tageszeiten, Ausdehnung der Zone "V", flächendenkende Ausweitung der Zonen über das Stadtgebiet), kommt es darauf für die vorliegende Verpflichtungsklage nicht an. Entscheidend für den geltend gemachten Anspruch auf Erteilung von Bewohnerparkausweisen ist allein die Existenz einer Bewohnerparkzone als solcher. Die Einrichtung der Bewohnerparkzone selbst erfolgt durch verkehrsrechtliche Anordnungen bzw. die Aufstellung entsprechender Verkehrszeichen, die eigenständig Bestandkraft erlangen und im Rahmen ihrer Bestandskraft unabhängig von ihrer Rechtmäßigkeit verbindlich sind. Eine inzidente Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Einrichtung der Bewohnerparkzone erfolgt im Rahmen der hier erhobenen Verpflichtungsklage gerichtet auf die Erteilung von Bewohnerparkausweisen nicht (mehr), 42

vgl. etwa OVG NRW, Urteil vom 18. März 1996 - 25 A 3355/95 -, juris Rz.19 f (21). 43

Mit der Aufstellung der für die Bewohnerparkzone "V" entsprechenden Verkehrszeichen im Mai/Juni 2016 sind die ihr zugrundliegenden verkehrsrechtlichen Anordnungen gegenüber den Verkehrsteilnehmern wirksam und inzwischen auch gegenüber der Klägerin bestandskräftig geworden. Die Klägerin hat diese verkehrsrechtlichen Anordnungen zur Einrichtung der Bewohnerparkzone nicht angefochten und zwar auch nicht - unter Berücksichtigung von § 88 VwGO - mit der vorliegenden Klage. Ihre Klageanträge beschränken sich ausdrücklich auf die Erteilung von Bewohnerparkausweisen, was der Vertreter der Klägerin in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat. 44

Die Klägerin kann jedoch keinen Anspruch aus der oben genannten Rechtsgrundlage herleiten, weil sie keine Bewohnerin der Bewohnerparkzone "V" ist. 45

So sehen sowohl § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG als auch § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a und Satz 2 StVO jeweils nur Regelungen für Bewohner städtischer Quartiere vor. Zu diesem in der gesetzlichen Vorschrift nicht weiter definierten Begriff lässt sich der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur StVO (VwV-StVO) zu § 45 StVO in Ziffer X Nr. 7. bzw. Rz. 35 weiter entnehmen, dass ein Anspruch auf Erteilung (eines Bewohnerparkausweises) hat, wer in dem Bereich meldebehördlich registriert ist und dort tatsächlich wohnt. Bereits zu dem vorherigen Begriff des „Anwohners“ hat das Bundesverwaltungsgericht, 46

vgl. Urteil vom 28. September 1994 – 11 C 24/93 –, juris Rz. 9 ff., 47

unter Bezugnahme auf die Entstehungsgeschichte sowie dem Sinn und Zweck des § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG entschieden, dass Anwohner nur diejenigen Personen sind, die in dem in Betracht kommenden Gebiet tatsächlich wohnen. Anwohner ist danach nicht der Anlieger, ferner auch nicht derjenige, der im Bereich des anwohnerberechtigten Parkens einer 48

Berufstätigkeit nachgeht und dort „nur“ - selbständig oder unselbständig – arbeitet. Der Gesetzesbegründung lasse sich klar entnehmen, dass es dem Gesetzgeber um Parkmöglichkeiten allein für die im Gebiet „Wohnenden“, nicht auch um Parkgelegenheiten für die dort Beschäftigten gegangen sei. Das Bundesverwaltungsgericht hat in dieser Entscheidung ferner ausgeführt, dass ein Rechtsanwalt, der in einer anwohnerparkberechtigten Straße seine Kanzlei hat, aber dort nicht wohnt, kein Anwohner i.S. d. § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2 StVO ist; er hat auch keinen Anspruch auf einen „eingeschränkten“ (d.h. tagsüber gültigen) Anwohner-Parkausweis.

Diese Rechtsprechung zum damaligen Anwohner-Begriff ist auch für den mit der Gesetzesnovellierung im Jahr 2001 eingeführten Begriff des Bewohners heranzuziehen, weil die Änderung des Begriffs lediglich im Zusammenhang mit der räumlichen Verbindung zwischen Wohnung und Kfz-Abstellplatz steht (bei dem Anwohner ging die Rechtsprechung von einer engen räumlichen Verbindung und einer Beschränkung der Parkbevorrechtigung für einen Nahbereich aus – während Bewohner diejenigen Personen sind, die in einem Stadtviertel bzw. größerem Gebiet wohnen) und keinen Einfluss auf das Erfordernis des tatsächlichen Wohnens in einem Gebiet hatte. 49

Die Klägerin als Personengesellschaft kann bereits per se keine Bewohnerin sein, sie ist lediglich (freiberufliche) Anliegerin, die nicht von der Rechtsgrundlage erfasst wird. Auch soweit die Klägerin offensichtlich die Bewohnerparkausweise für die in ihr zusammengeschlossenen Rechtsanwälte bzw. ihre Mitarbeiter begehrt, besteht für diesen Personenkreis – ungeachtet des Umstands, dass diese Personen nicht Kläger sind – danach kein Anspruch, da es sich um Berufspendler handelt, die dort nicht wohnen. In diesem Zusammenhang kann die Klägerin auch keinen Verstoß gegen eine grundrechtlich geschützte Position geltend machen – etwa aus Art. 12 oder Art. 14 des Grundgesetzes (GG) -, da die in der Klägerin zusammengeschlossenen Rechtsanwälte nicht an der Ausübung ihres Berufes gehindert sind. Auch sind die Anliegerrechte der Klägerin im Kernbereich nicht berührt, da der Kontakt zur Straße nicht berührt oder gar eingeschränkt wurde. 50

Die Klägerin kann auch keinen Anspruch aus einer großzügigeren bzw. über den Bewohnerbegriff der StVO hinausgehenden tatsächlichen Ermessenspraxis der Beklagten im Wege einer Selbstbindung i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG, d.h. einem Recht auf Gleichbehandlung in gleichgelagerten Fällen ableiten. 51

Auch soweit die Beklagte im Mai 2018 ihre bisherige langjährige Ermessenspraxis zur Erteilung von Bewohnerparkausweisen im Hinblick auf die Untersuchungsergebnisse der Nachuntersuchung im Jahr 2017 für die Dauer eines Jahres erweitert hat, ergibt sich kein Anspruch der Klägerin. Die Beklagte hat zum einen lediglich den Kreis der sog. Hauptwohnsitzler partiell erweitert (Studenten auch anderer Hoch- und Fachhochschulen sowie Auszubildende) und zum anderen Familienangehörige bzw. nahestehende Personen von häuslich pflegebedürftigen Personen aufgenommen. Auch wenn insoweit mit der letzten Gruppe Personen erfasst werden, die selbst nicht in der Bewohnerparkzone wohnen, ist weiterhin deutlich erkennbar, dass für die Beklagte das „Wohnen“ bzw. der Hauptwohnsitz wesentlicher Bezugspunkt für die Erteilung eines Bewohnerparkausweises ist. So ist für die Erteilung eines Ausweises an Familienangehörige bzw. nahestehende Personen von häuslich pflegebedürftigen Personen maßgeblich, dass der Pflegebedürftige selbst seinen Hauptwohnsitz in der Bewohnerparkzone hat. Die Ermessensausübung steht damit weiterhin in engem Zusammenhang mit einem tatsächlichen Wohnen in der Parkzone. 52

Dass die Beklagte trotz der in der Nachuntersuchung festgestellten noch vorhandenen freien Parkplätze am Vor- bzw. Nachmittag den Berechtigtenkreis nicht auf die dort angesiedelten 53

Gewerbetreibende und/oder Freiberufler oder Berufspendler und zwar etwa eingeschränkt auf bestimmte Tageszeiten ausgeweitet hat, ist nicht zu beanstanden. Vielmehr steht diese Entscheidung der Beklagten in Einklang mit dem Sinn und Zweck der oben genannten Ermächtigungsnorm. Mit der Einführung des § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG und des § 45 Abs.1b Satz 1 Nr. 2 StVO im Jahr 1980 verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, die Parkraumsituation der Anwohner in innerstädtischen Bereichen zu verbessern, um die innerstädtischen Wohngebiete wieder attraktiver zu gestalten und so der Umlandflucht entgegenzuwirken. Er wollte damit auf die Parkraumnot der Anwohner und den Wettlauf um die wenigen Parkplätze reagieren, die die Lebensumstände der innerstädtischen Wohnbevölkerung in besonderem Maße erschweren und ein entscheidendes Hindernis für die Verbesserung des Wohnumfeldes und damit für die Erhaltung und Modernisierung dieser Wohngebiete bilden,

vgl. dazu die Begründung des Regierungsentwurfes zu § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG, BT-Drs. 8/3150, S. 9. 54

Diese Zielsetzung der Privilegierung der in einem städtischen Gebiet mit Parkraummangel wohnenden Personen hat sich auch nicht - wie bereits oben ausgeführt - durch die Einführung des Begriffs des Bewohners geändert. Dem würde es widersprechen, wenn der Kreis der privilegierten Parkberechtigten so weit gefasst würde, dass sich das Verhältnis der Zahl der Privilegierten zur Anzahl der vorgehaltenen Sonderparkberechtigten so weit verdünnt, dass von einem „Privileg“ keine Rede mehr sein kann. Wie sich der vorliegenden Verwaltungsvorlage der Beklagten aus dem Jahr 2018 entnehmen lässt, hat sich die Beklagte ausdrücklich zur Erhaltung der Privilegierung der Bewohner gegen eine weitere Ausdehnung des Berechtigtenkreises auch auf Gewerbetreibende entschieden. Im Übrigen wird aus den Zahlen der Nachuntersuchung ersichtlich, dass bereits im Jahr 2017 die Zahl der für die Zone „V“ ausgegebenen Bewohnerparkausweise (2.947) die Zahl der vorhandenen öffentlichen Parkplätze (2.069) deutlich überstieg. Nach den aktuellen Angaben der Beklagten hat sich die Zahl der Bewohnerparkausweise derzeit auf 3.040 erhöht. 55

Ob die Klägerin weitergehend die Voraussetzungen für die Erteilung einer - ebenfalls im Ermessen der Beklagten stehenden - Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 Nr. 4a, 4b bzw. Nr. 11 StVO zur Erlangung von Sonderparkberechtigungen in der Bewohnerparkzone "V" erfüllt, bedarf keiner Entscheidung, da die Klägerin keine Ausnahmegenehmigung beantragt und auch keine besonders gelagerten Umstände des Einzelfalls vorgetragen hat. 56

Ein Anspruch auf eine Ausnahmegenehmigung würde sich im Übrigen auch nicht auf der Grundlage des Erlasses des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr NRW vom 4. Dezember 2015 (III B 3 - 78-12/2) "Ausnahmeregelung gemäß § 46 StVO für Gewerbetreibende und soziale Dienste" ergeben. Soweit unter der dortigen Ziffer 5 "Ausnahmegenehmigungen für Gewerbe in Bewohnerparkbereichen" folgende Regelung enthalten ist: 57

"Gewerbetreibende, die in Bewohnerparkbereichen ihre Betriebe haben, aber nicht Bewohner sind und auch über keinen eigenen Stellplatz verfügen, sind häufig für ihre Berufsausübung auf einen Parkplatz für ihr Kfz in der Nähe ihres Betriebes angewiesen. Um diesen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, kann für den Geschäftsinhaber bzw. den Geschäftsbetrieb für eines seiner Kfz - nach einer Einzelfallprüfung - eine ortsgebundene Einzelausnahmegenehmigung zum Parken im Bewohnerparkbereich an seinem Betriebssitz erteilt werden, sofern regelmäßig Geschäftsfahrten anfallen. Die alleinigen An- und Abfahrten vom und zum Wohnort erfüllen die Kriterien nicht. Für Fahrzeuge der Mitarbeiter können keine Ausnahmegenehmigung erteilt werden", 58

59

könnte die Klägerin daraus keinen Anspruch auf Einzelausnahmegenehmigung ableiten. Denn die Klägerin ist zum einen keine Gewerbetreibende i.S. des Erlasses und zum anderen hat die Beklagte von dem ihr durch den Erlass eröffneten Ermessen zugunsten der Gewerbetreibenden gerade keinen Gebrauch gemacht. Wie bereits ausgeführt und sich den Beratungen der zuständigen Gremien der Beklagten im Jahr 2018 zur Erweiterung des berechtigten Personenkreises in Zone "V" entnehmen lässt, hat sich die Beklagte gegen eine Ausnahmegenehmigung für Gewerbetreibende ausgesprochen. Eine tatsächlich ausgeübte Verwaltungspraxis der Beklagten zugunsten von Gewerbetrieben, die Grundlage für eine Selbstbindung unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes aus Art. 3 GG sein könnte, besteht nicht. Dass die Beklagte trotz der in der Nachuntersuchung festgestellten noch vorhandenen freien Parkplätze am Vor- bzw. Nachmittag den Berechtigtenkreis nicht auf die dort angesiedelten Gewerbetreibende und/oder Freiberufler ausgeweitet hat, ist mit Blick auf das mit der Einführung des Bewohnerparkens verfolgte Ziel - wie bereits dargelegt- nicht zu beanstanden.

Die von der Klägerin gestellten Hilfsanträge unter Ziff. 2. und 3. sind nach den obigen Ausführungen ebenfalls unbegründet, da sie auch auf die Erteilung von Bewohnerparkausweisen gerichtet sind und lediglich die Zahl der Bewohnerparkausweise offen gelassen wird bzw. eine zeitlich eingeschränkte Geltung beantragt wird. Die Klägerin erfüllt nach den obigen Ausführungen jedoch bereits nicht das für die Erteilung einer Parkberechtigung erforderliche Bewohnermerkmal. Insoweit besteht auch kein Anspruch auf einen - auf bestimmte Tageszeiten - "eingeschränkten" Bewohnerparkausweis. 60

Die Kostenfolge ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. 61

Die übrigen Nebenentscheidungen folgen aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 der Zivilprozessordnung (ZPO). 62

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE