

GUTACHTEN

**zur Vereinbarkeit einer Fahrradstraße mit Bebauungsplan sowie weiteren
Bauleitplänen**

im Auftrag der

Stadt Essen, Porscheplatz 1, 45127 Essen, vertreten durch den
Oberbürgermeister Thomas Kufen

erstellt durch

Rechtsanwalt Dr. Roman Ringwald
Rechtsanwalt Andreas Große
Rechtsanwalt Tobias Wernicke
Rechtsanwältin Sophia Weber

Becker Büttner Held · Rechtsanwälte Wirtschaftsprüfer Steuerberater · PartGmbB
Magazinstraße 15-16, 10179 Berlin

T +49 (0)30 611 28 40-0 · F +49 (0)30 611 28 40-99 · bbh@bbh-online.de



Dieses Gutachten wurde für unsere Mandantin und auf der Grundlage des mit unserer Mandantin bestehenden Mandatsvertrages erstellt. Es ist für den eigenen Gebrauch unserer Mandantin bestimmt. Dieser umfasst die Bekanntgabe gegenüber den Fraktionen, Gruppen und Einzelvertretern im Rat der Stadt Essen und der Bezirksvertretung II sowie die Nutzung im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens Nr. 7/17. Vor einer Weitergabe des Gutachtens, ganz oder in Teilen, einer Veröffentlichung oder einer Bezugnahme im Außenverhältnis der Mandantin bedarf es einer schriftlichen Zustimmung durch uns.

Gegenüber Dritten, die den Inhalt dieses Gutachtens ganz oder in Teilen zur Grundlage eigener Entscheidungen machen, übernehmen wir keine Verantwortung oder Haftung, es sei denn, dieser Dritte wurde ausdrücklich und durch schriftliche Vereinbarung in den Schutzbereich des Mandatsvertrages mit unserer Mandantin einbezogen oder wir haben mit diesem Dritten schriftlich etwas Abweichendes vereinbart.

Inhaltsverzeichnis

Teil 1 Einleitende Zusammenfassung	5
A. Sachverhalt und Fragestellung	5
B. Wesentliche Ergebnisse	7
I. Voraussetzungen für die Anordnung einer Fahrradstraße	7
II. Anwendung auf die Wittekindstraße	7
III. Auswirkungen der Anordnung einer Fahrradstraße vor und nach Beschluss des Bebauungsplans	8
1) Anordnung der Fahrradstraße vor Beschluss des Bebauungsplans	8
2) Beschluss des Bebauungsplans vor Anordnung einer Fahrradstraße	9
IV. Reduzierung von Durchgangsverkehren	9
V. Rechtliche Lösungsmöglichkeiten	10
Teil 2 Rechtliche Würdigung	10
A. Rechtliche Voraussetzungen für die Anordnung einer Fahrradstraße im Allgemeinen	10
I. Straßenverkehrsrechtliche Anordnung einer Fahrradstraße	10
1) Gründe der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs	10
2) Zwingende Erforderlichkeit der Anordnung	11
3) „Kraftfahrzeuge frei“ oder „Anlieger frei“	12
4) Ermessen	13
II. Anordnung einer Fahrradstraße auf Grundlage des Straßenrechts	14
III. Angreifbarkeit der Anordnung einer Fahrradstraße	14
B. Konkrete Anwendung auf die Wittekindstraße	15
C. Mögliche Auswirkungen der Anordnung einer Fahrradstraße in der Wittekindstraße	16
I. Anordnung der Fahrradstraße vor Beschluss des Bebauungsplans	16
1) Maßgeblicher Zeitpunkt für die Abwägung	17
2) Fehlerhafte Abwägung des Bebauungsplans	17
a) Abwägungsfehler	17
b) Abwägungserhebliche Belange	18
aa) Räumlicher Geltungsbereich des Bebauungsplans	18
bb) Konkrete abwägungserhebliche Belange	18
3) Andere zu berücksichtigende Auswirkungen auf Bauvorhaben	20

04.07.2022

a) Begriff der Erschließung	20
b) Anforderungen an straßenmäßige Erschließung	20
c) Konkrete Anwendung auf die Wittekindstraße	21
II. Beschluss des Bebauungsplans vor Anordnung einer Fahrradstraße	23
III. Auswirkungen auf weitere, von der Fahrradstraße betroffene Bauleitpläne	23
D. Notwendigkeit von Maßnahmen zur Reduzierung des Durchgangsverkehrs in der Fahrradstraße	24
I. Wittekindstraße	24
II. Rüttenscheider Straße	25
E. Rechtliche Lösungsmöglichkeiten	25

Teil 1 Einleitende Zusammenfassung

A. Sachverhalt und Fragestellung

Die Stadt Essen überplant seit einiger Zeit Teilbereiche des Stadtteils Rüttenscheid unter anderem mit dem Ziel, im Wege der Nachverdichtung neuen Wohnraum in diesem Ortsteil zu schaffen. In diesem Zusammenhang ist u. a. das Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 7/17 „Rüttenscheider Straße/Wittekindstraße“ (genannt: Hopf-Bebauung) am ehemaligen Güterbahnhof Rüttenscheid (Messeparkplatz P2) eingeleitet worden. Dieser Bebauungsplan soll die planungsrechtlichen Voraussetzungen für eine moderne Bebauung an der Rüttenscheider Straße und entlang der Wittekindstraße schaffen.

Auf dem Plangrundstück ist zukünftig eine Mischung aus Wohnnutzung und nicht störendem Gewerbe (z. B. Büros, Arztpraxen, Galerien, kleinteiliger Einzelhandel) vorgesehen. Durch die geplante Bebauung sollen die im Umfeld vorhandenen Baustrukturen um ein zeitgemäßes, attraktiv gestaltetes Wohn- und Büroquartier ergänzt werden. Insgesamt sieht der Bebauungsplan vier neu zu errichtende Gebäude mit oberirdischen Geschossen vor. Die gesamten Flächen des Vorhabens werden mit einem Garagengeschoss überbaut. Für das westliche Gebäude, in dem Gewerbe und Dienstleistungen untergebracht werden sollen, wird direkt an der Rüttenscheider Brücke ein zweites Parkgeschoss realisiert. Die beiden Parkgeschosse bieten rund 220 Stellplätze und werden über zwei Zufahrten von der Wittekindstraße aus erschlossen.

Nachdem andere mögliche Varianten ausgeschlossen worden sind, soll die (äußere) Erschließung über die umgebenden Straßen (Rüttenscheider Straße und Wittekindstraße) erfolgen. Bei der Rüttenscheider Straße handelt es sich um eine Stadtstraße, für die vor geraumer Zeit die Anordnung „Fahrradstraße“ getroffen wurde. Der Kraftfahrzeugverkehr ist auf dieser bereits bestehenden Fahrradstraße zugelassen. Für die Wittekindstraße wird die Anordnung einer Fahrradstraße gerade diskutiert, ebenfalls unter Zulassung des Kraftfahrzeugverkehrs. Im Rahmen der derzeit durchgeführten Sanierungsplanung ist darüber hinaus nicht beabsichtigt, bauliche Anpassungen der Straße vorzunehmen, die dem Fahrradverkehr dienen.

Die begonnene Verkehrsbegutachtung der Wittekindstraße, die im Rahmen der Aufstellung des Bebauungsplans vorgenommen wurde, ist noch nicht beendet.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage der Vereinbarkeit einer Fahrradstraße in der Wittekindstraße mit dem Bebauungsplan Nr. 7/17 und ggf. weiteren Vorhaben.

Dabei stellen sich konkret folgende Fragen:

- 1) Wie sind die rechtlichen Voraussetzungen für die Anordnung einer Fahrradstraße im Allgemeinen?
- 2) Liegen diese bei der Wittekindstraße vor und wenn ja, welche?
 - Sind für die Anordnung „Fahrradstraße“ und für die Anordnung „Verkehrszeichen“ (bspw. Durchfahrt für Kfz frei) abweichende Voraussetzungen zu berücksichtigen, inwieweit besteht Ermessen?
 - Kann eine Fahrradstraße ohne Vorliegen der in der StVO aufgeführten Tatbestände angeordnet werden? Falls ja, welche wesentlichen Gründe könnten dafür sprechen? Falls nein, besteht eine Pflicht zur Rückabwicklung/Aufhebung bzw. wäre diese einklagbar?
- 3) Welche Auswirkungen könnte die Anordnung einer Fahrradstraße Wittekindstraße haben?
 - Auf das Bebauungsplanverfahren P2 (Hopf-Bebauung)
 - Könnte der Bebauungsplan in der Gesamtabwägung fehlerhaft werden, wenn die Zuwegung über eine Fahrradstraße vorgesehen wird (Stichwort: zusätzlicher Verkehr, der die Fahrradstraße zusätzlich belasten)
 - Könnte die Fahrradstraße andere zu berücksichtigende Auswirkungen auf das Vorhaben haben?
 - Auf etwaige weitere von der Fahrradstraße betroffene Bauleitpläne (z. B. Standort des Alfred-Krupp-Krankenhauses) → Teilfragen s. o.
- 4) Steht aufgrund des aktuellen Verkehrsaufkommens zu befürchten, dass in einer Fahrradstraße Wittekindstraße zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden müssten, um den Durchgangsverkehr zu reduzieren (vgl. Diskussion RÜ)?
- 5) Sollten bei den vorgenannten Punkten Schwierigkeiten gesehen werden, welche Lösungsmöglichkeiten wären dann rechtlich machbar?

B. Wesentliche Ergebnisse

I. Voraussetzungen für die Anordnung einer Fahrradstraße

Die Voraussetzungen für die Anordnung einer Fahrradstraße ergeben sich allein aus dem Straßenverkehrsrecht, nicht auf Grundlage des Straßenrechts.

Nach Straßenverkehrsrecht kann aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs eine Anordnung als Fahrradstraße erfolgen, wenn die Anordnung auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist (§ 45 Abs. 1 S. 1, Abs. 9 S. 1 StVO). Gründe der Verkehrssicherheit können etwa dann vorliegen, wenn das Aufkommen des Radverkehrs erheblich ist und aus dem Zusammentreffen von Rad- und Kraftfahrzeugverkehr Risiken erwachsen. Zwingend erforderlich ist eine Anordnung dann, wenn die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der StVO für einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf nicht ausreichend sind.

Bei der Anordnung als Fahrradstraße haben die Straßenverkehrsbehörden Ermessen. Dabei sind die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Straßenverkehrsordnung zu beachten, wonach die Anordnung einer Fahrradstraße nur auf Straßen mit einer hohen oder zu erwartenden hohen Fahrradverkehrsdichte, mit einer hohen Netzbedeutung für den Radverkehr oder mit einer lediglich untergeordneten Bedeutung für den Kraftfahrzeugverkehr in Betracht kommt. Die Bedürfnisse des Verkehrs mit Kraftfahrzeugen sind dabei ausreichend zu berücksichtigen.

Auf einer Fahrradstraße können weitere Verkehrsmittel wie Kraftfahrzeugverkehr *ausnahmsweise* zugelassen werden. Jedoch muss die Zulassung konkret begründet werden.

II. Anwendung auf die Wittekindstraße

Für die Anordnung einer Fahrradstraße in der Wittekindstraße müssen die straßenverkehrsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein. Ob dies der Fall ist, kann derzeit rechtlich nicht belastbar und abschließend beurteilt werden. Insofern bedürfte es einer verkehrsplanerischen Einschätzung.

Auch darüber hinaus kann ein Planvorhaben Auswirkungen auf eine Fahrradstraße haben. Sofern eine langfristige Planung gewollt ist, müsste für die Beurteilung des Vorliegens der Voraussetzungen jedoch auch die Situation nach Abschluss des Bebauungsplanverfahrens und der geplanten Gebäude samt den ausgelösten Verkehr betrachtet werden. Hintergrund dieser Betrachtung ist, dass es sich bei den angedachten straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen um Dauerverwaltungsakte

handelt, bei denen die Voraussetzungen einer erneuten Prüfung unterzogen werden müssen, wenn sich die der Anordnung zugrunde liegenden tatsächlichen und/oder rechtlichen Verhältnisse ändern. Hierbei müssten die durch die Bebauung ausgelösten Verkehre berücksichtigt werden. Die Rechtmäßigkeit der Anordnung der Fahrradstraße bzw. deren weiterer Bestand wäre somit zu überprüfen.

III. Auswirkungen der Anordnung einer Fahrradstraße vor und nach Beschluss des Bebauungsplans

1) Anordnung der Fahrradstraße vor Beschluss des Bebauungsplans

Ordnete man in der Wittekindstraße eine Fahrradstraße vor Beschluss des Bebauungsplans an, hätte dies grundsätzlich zur Folge, dass dort nur Fahrradverkehr zugelassen wäre. Andere Verkehre, wie der Verkehr mit Kraftfahrzeugen, könnten jedoch ausnahmsweise zugelassen werden, müssten sich jedoch ebenfalls an die Ge- und Verbote der Fahrradstraße halten. Durch die Zulassung dürfen keine weiteren Gefahren für die Verkehrsteilnehmer hervorgerufen werden, da dies dem Zweck der Anordnung einer Fahrradstraße zuwiderliefe. Dabei sind insbesondere auch die räumlichen Gegebenheiten der Straße zu betrachten, bei der der Sicherheitsabstand zu den Radfahrenden – auch den entgegenkommenden – eingehalten werden können muss. Dies gilt umso mehr als das Nebeneinanderfahren von Fahrrädern in der Fahrradstraße erlaubt ist.

Zudem müsste die Anordnung der Fahrradstraße bei der Aufstellung des Bebauungsplans im Rahmen der Abwägung der Belange sowie bei der Erschließung berücksichtigt werden. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Abwägung ist nämlich die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan (§ 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB).

Die gesicherte Erschließung ist Zulässigkeitsvoraussetzung der Bauvorhaben im Geltungsbereich des Bebauungsplans, § 30 Abs. 1 BauGB. Für eine Bejahung der Erschließung müsste die (Fahrrad-)Straße in der Lage sein, den von der Nutzung der baulichen Anlage ausgehenden zusätzlichen Verkehr ohne Beeinträchtigung, etwa des Straßenzustands, aufzunehmen.

Bei der Beantwortung der Frage, ob die Erschließung gesichert ist, werden z. T. auch straßenverkehrsrechtliche Aspekte, wie die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs, herangezogen. Ob aber im Rahmen der Erschließung gemäß § 30 Abs. 1 BauGB auch die Aspekte der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigt werden müssen, kann pauschal nicht beantwortet werden. Bisher ist dies nur für den unbeplanten Innenbereich gemäß § 34 Abs. 1 BauGB gefestigte Rechtsprechung.

Für eine Übertragung auf den Bebauungsplan gemäß § 30 Abs. 1 BauGB sprechen gute Gründe, jedoch wird dies bisher nur teilweise vertreten. Sofern man vorliegend die Aspekte heranzieht, dürften die zusätzlichen Verkehre nicht Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf den angeordneten Fahrradstraßen gefährden.

Die Wittekindstraße müsste daher insb. die von der Bebauung ausgehenden zusätzlichen Verkehre aufnehmen können, ohne dass eine Gefahr für Verkehrsteilnehmende entstünde. Gleiches gilt im Übrigen auch für die Rüttenscheider Straße, die bereits Fahrradstraße ist.

Sofern bei anderen Bauleitplänen besondere Vorhaben betroffen sind, die zu erhöhtem Verkehrsaufkommen führen können (z. B. Standort des Alfred-Krupp-Krankenhauses), ist zu prüfen, ob eine mögliche Fahrradstraße diese prognostizierte Auslastung auffangen kann, damit die Erschließung gesichert ist.

2) Beschluss des Bebauungsplans vor Anordnung einer Fahrradstraße

Erfolgt die Anordnung einer Fahrradstraße in der Wittekindstraße erst nach Beschluss des Bebauungsplans, führt dies nicht zur Fehlerhaftigkeit des Bebauungsplans, wenn die Planungen der Straßenverkehrsbehörden zur Anordnung einer Fahrradstraße bereits im Bebauungsplanverfahren berücksichtigt wurden.

Eine nachträgliche Fehlerhaftigkeit der Gesamtabwägung beim Bebauungsplanverfahren Nr. 7/17 kann sich nicht ergeben, da - wie dargestellt - der maßgebliche Zeitpunkt für die Abwägung die Beschlussfassung über den Bebauungsplan ist. Insofern ist auf den aktuellen Stand der Abwägung abzustellen.

Dabei sind die tatsächlichen Planungen der Straßenverkehrsbehörden jedoch zu berücksichtigen. Dies folgt daraus, dass auch Belange, die der Gemeinde bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen (vgl. § 214 Abs. 1 Nr. 1 BauGB), in die Abwägung eingestellt werden müssen. Die Straßenverkehrsbehörde hat bereits Überlegungen zu einer möglichen Fahrradstraße in der Wittekindstraße vorgenommen, sodass die Planungen zu einer Fahrradstraße im Rahmen der Abwägung und Erschließung zu berücksichtigen sind. Schon jetzt ist in die Abwägung jedenfalls einzustellen, dass die Rüttenscheider Straße eine Fahrradstraße ist.

IV. Reduzierung von Durchgangsverkehren

Ob eine Reduzierung von Durchgangsverkehren notwendig ist bzw. auf welche Art und Weise diese erfolgen könnte, kann juristisch nicht abschließend beurteilt werden; dies bedarf einer verkehrsplanerischen Einschätzung.

Sofern der Durchgangsverkehr in der Wittekindstraße als Fahrradstraße so hoch ist, dass es zu Gefahren kommt, wäre zu überlegen, ob im Zuge der Sanierung der Wittekindstraße bauliche Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit vorgenommen werden könnten. Ebenso könnte geprüft werden, ob der Kraftfahrzeugverkehr durch die Anordnung einer Einbahnstraße, in welcher der Radverkehr in Gegenrichtung zugelassen werden könnte, ausgedünnt werden könnte. Hierbei handelt es sich ebenfalls um eine straßenverkehrsrechtliche Anordnung zur Ordnung des Verkehrs.

V. Rechtliche Lösungsmöglichkeiten

Die Anordnung einer Fahrradstraße bei gleichzeitiger Aufstellung eines Bebauungsplans kann zu vielschichtigen Problemen führen. Bei den rechtlichen Lösungsmöglichkeiten ist daher zu differenzieren:

- Sofern Mängel in der Abwägung bei der Aufstellung des Bebauungsplans dazu führen, dass der Bebauungsplan unwirksam ist, kann das ergänzende Verfahren zur Behebung von Fehlern nach § 214 Abs. 4 BauGB in Betracht kommen.
- Sofern die Anordnung einer Fahrradstraße aufgrund der verkehrlichen Situation nicht in Betracht kommt, beispielsweise wegen zu großem Aufkommen des Kraftfahrzeugverkehrs, könnte geprüft werden, ob andere Maßnahmen zu Gunsten des Fahrradverkehrs ergriffen werden können. Denkbar wäre z. B. die straßenverkehrsrechtliche Anordnung eines Radfahrstreifens oder eines Schutzstreifens (ggf. unter Wegfall von Flächen für den ruhenden Verkehr), wenn hierfür Gründe der Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs vorliegen.

Teil 2 Rechtliche Würdigung

A. Rechtliche Voraussetzungen für die Anordnung einer Fahrradstraße im Allgemeinen

I. Straßenverkehrsrechtliche Anordnung einer Fahrradstraße

1) Gründe der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs

Die Anordnung einer Fahrradstraße kann auf straßenverkehrsrechtlicher Grundlage erfolgen. Dieses räumt den Straßenverkehrsbehörden das Recht ein, die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs zu beschränken oder zu verbieten und den Verkehr umzuleiten,

vgl. § 45 Abs. 1 S. 1 StVO. Die Anordnung einer Fahrradstraße kann somit aus Gründen der Verkehrssicherheit oder -ordnung erfolgen.

Die Anordnung einer Fahrradstraße, die mit dem Zeichen 244.1/2 erfolgt, wird in der Verwaltungsrechtsprechung als Beschränkung des Verkehrs angesehen und fällt daher unter § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO.¹ Dies resultiert aus den mit der Anordnung der Fahrradstraße einhergehenden Ge- und Verboten. Danach gilt eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h und der Radverkehr darf weder gefährdet noch behindert werden. Wenn nötig muss dabei der Kraftfahrzeugverkehr die Geschwindigkeit weiter verringern, vgl. Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO, lfd. Nr. 24.1.

Gründe der Verkehrssicherheit, die eine Anordnung einer Fahrradstraße stützen, können beispielsweise dann vorliegen, wenn das Aufkommen des Radverkehrs erheblich ist und Risiken aus dem Aufeinandertreffen der Radverkehrsteilnehmer mit dem Kraftfahrzeugverkehr erwachsen.² Hierbei muss es sich zwar um eine konkrete Gefahr handeln, der begegnet wird. Es bedarf jedoch nicht des Nachweises, dass jederzeit während der Aufstellung des Verkehrszeichens „Fahrradstraße“ mit einem Schadenseintritt zu rechnen ist; es genügt vielmehr, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle irgendwann in überschaubarer Zukunft eintreten können.³

2) Zwingende Erforderlichkeit der Anordnung

Diese Anordnungsgründe für die straßenverkehrsrechtliche Anordnung werden durch § 45 Abs. 9 StVO weiter modifiziert. Die Anordnung kann daher nur dort erfolgen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist, vgl. § 45 Abs. 9 S. 1 StVO. Nicht erforderlich ist hingegen, dass aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung erheblich übersteigt, s. § 45 Abs. 9 S. 3 und S. 4 Nr. 2 StVO.

Zwingend erforderlich ist eine straßenverkehrsrechtliche Maßnahme dabei, wenn die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der Verordnung für einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf nicht ausreichend sind. Eine Anordnung scheidet daher mangels Erforderlichkeit aus, wo die mit der Anordnung bezweckten Wirkungen aufgrund der allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln ohnehin erreicht werden.⁴

¹ VG Hannover, Urt. v. 17.07.2019, Az. 7 A 7457/17.

² VG Hannover, Urt. v. 17.07.2019, Az. 7 A 7457/17.

³ BVerwG, Urt. v. 13.12.1979, Az. 7 C 46/78, NJW 1980, 1640, 1640.

⁴ BVerwG, Beschl. v. 01.09.2017, Az. 3 B 50/16, NVwZ-RR 2018, 12, 12 f.

3) „Kraftfahrzeuge frei“ oder „Anlieger frei“

Die straßenverkehrsrechtliche Anordnung einer Fahrradstraße bedeutet nicht, dass nicht andere Verkehrsarten ebenfalls zugelassen werden können.

Grundsätzlich geht zwar mit der Anordnung einer Fahrradstraße einher, dass anderer Fahrzeugverkehr als Radverkehr sowie Elektrokleinstfahrzeuge die Fahrradstraßen nicht benutzen dürfen; er kann jedoch durch Zusatzzeichen erlaubt bzw. zugelassen werden, vgl. Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO, lfd. Nr. 24.1. Die Zulassung mittels Zusatzzeichen kann sich dabei auf bestimmte Gruppen, wie beispielsweise Anlieger (Zusatzzeichen 1020-30), beschränken, oder den gesamten Kraftfahrzeugverkehr umfassen (Zusatzzeichen 1024-10). Das Zusatzzeichen „Anlieger frei“ zieht dabei den Kreis der Berechtigten enger. Unter den Anliegerbegriff fallen diejenigen, die in einer rechtlichen Beziehung zu den an der Straße anliegenden Grundstücken oder den auf ihnen befindlichen Anlagen stehen.⁵ Von dem Zusatzzeichen ist jedoch nicht nur der Verkehr der Anlieger selbst umfasst, vielmehr erfasst er auch den Verkehr mit diesen; dadurch soll gewährleistet werden, dass dem Anlieger keine Nachteile durch das Verkehrsverbot entstehen und der Zugang zu den Grundstücken unbeschränkt gestattet ist.⁶ Der Bundesgerichtshof fasste daher die Rechtsprechung wie folgt zusammen:

„Die Rechtsprechung bezeichnet den Anliegerverkehr deshalb als den „Verkehr von und zu den an der gesperrten Straße liegenden Grundstücken und Geschäften“ (OLG Hamm, VerkMitt. 59, 24; OLG Schleswig, VRS 9, 58; KG, VRS 11, 147; so auch Floegel-Hartung, 15. Aufl., 1965, Rdnr. 8 zu § 3 StVO).“⁷

Nicht vom Anliegerverkehr erfasst ist daher der reine Durchfahrtsverkehr zu Zielen außerhalb der Anliegerstraße.⁸

Erfolgt eine solche Zulassung anderer Verkehrsarten, müssen sich diese an die mit der Fahrradstraße angeordneten Ge- und Verbote halten. Im Ergebnis kann dies dazu führen, dass die Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h erhalten bleibt und das

⁵ BGH, Beschl. v. 09.07.1965, Az. 4 StR 191/65, NJW 1965, 1870, 1870, vgl. zum Begriff auch: Metz, NZV 2018, 60, 64 f.

⁶ BVerwG, Urt. v. 15.02.2000, Az. 3 C 14/99, NJW 2000, 2121, 2122 f.; OLG Oldenburg, Beschl. v. 09.08.2017, Az. 2 Ss(OWi) 213/17; vgl. Heß, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 27. Aufl. 2022, § 2 StVO Rn. 85.

⁷ BGH, Beschl. v. 09.07.1965, Az. 4 StR 191/65, NJW 1965, 1870, 1870.

⁸ Metz, NZV 2018, 60, 64.

Nebeneinanderfahren von Fahrrädern erlaubt und eine Behinderung des Radverkehrs verboten ist, notfalls unter weiterer Herabsetzung der Geschwindigkeit des Kraftfahrzeugverkehrs.⁹

Wird die Fahrradstraße mit einem Zusatz, wie beispielsweise „Kraftfahrzeuge frei“, angeordnet, so bilden diese eine einheitliche Gesamtregelung. Das Zusatzzeichen stellt daher keinen eigenständigen, angreifbaren Verwaltungsakt dar.¹⁰

4) **Ermessen**

Die Rechtsgrundlage für die Anordnung von Fahrradstraßen räumt den Straßenverkehrsbehörden ein Ermessen ein („können“). Dabei hat die Behörde das Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten, vgl. § 40 VwVfG NRW.

Der Zweck der Ermächtigung liegt vorliegend - wie unter Teil 2A.I.1) dargestellt - in der Aufrechterhaltung der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs. Gleichzeitig sind die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Straßenverkehrsordnung zu beachten, die eine einheitliche Anwendung der Straßenverkehrsordnung sicherstellen sollen. Aus diesen ergibt sich, dass die Anordnung einer Fahrradstraße nur auf bestimmten Straßen in Betracht kommt, nämlich auf Straßen:

- mit einer hohen oder zu erwartenden hohen Fahrradverkehrsdichte,
- mit einer hohen Netzbedeutung für den Radverkehr oder
- von lediglich untergeordneter Bedeutung für den Kraftfahrzeugverkehr.

Dabei setzt eine hohe Fahrradverkehrsdichte oder eine hohe Netzbedeutung für den Radverkehr nicht voraus, dass der Radverkehr die vorherrschende Verkehrsart ist. Vielmehr kann sich die zu erwartende hohe Fahrradverkehrsdichte darauf gründen, dass diese erst durch die Anordnung einer Fahrradstraße bewirkt wird, vgl. Ziff. I. der VwV-StVO zu Zeichen 244.1 und 244.2.

Um eine fehlerhafte Ermessensausübung zu vermeiden, sind vor der Anordnung einer Fahrradstraße auch die Bedürfnisse des Verkehrs mit Kraftfahrzeugen (die nicht unter die Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung fallen) ausreichend zu berücksichtigen, was insbesondere die Frage einer alternativen Verkehrsführung mit einschließt, vgl. Ziff. II. der VwV-StVO zu Zeichen 244.1 und 244.2. Andernfalls läge ein

⁹ VG Hannover, Urt. v. 17.07.2019, Az. 7 A 7457/17.

¹⁰ VG Hannover, Urt. v. 17.07.2019, Az. 7 A 7457/17.

Ermessensdefizit vor, bei dem die Straßenverkehrsbehörde nicht alle abwägungsrelevanten Tatsachen ausreichend ermittelt bzw. erhebliche Umstände außer Acht lässt.¹¹ Aus der Systematik der allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Straßenverkehrsordnung ergibt sich, dass dies insbesondere auch die Zulassung weiterer Verkehrsmittel in der Fahrradstraße betrifft. Dort heißt es:

„Anderer Fahrzeugverkehr als der Radverkehr und der Verkehr mit Elektrokleinstfahrzeugen im Sinne der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung darf in Fahrradstraßen nur ausnahmsweise durch die Anordnung entsprechender Zusatzzeichen zugelassen werden (z. B. Anliegerverkehr).“¹²

Die Zulassung weiterer Verkehrsmittel muss daher konkret begründet werden. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass durch die weitere Zulassung des motorisierten Verkehrs keine neuen Gefahren für die Verkehrssicherheit entstehen dürfen, da dies dem Zweck der Anordnung einer Fahrradstraße zuwiderliefe; die Anordnung wäre dann nicht mehr zwingend erforderlich. Ebenso wäre zu betrachten, ob durch die weitere Zulassung der Fahrradverkehr das Potential aufweist, zumindest in der Zukunft das vorherrschende Verkehrsmittel zu werden.

II. Anordnung einer Fahrradstraße auf Grundlage des Straßenrechts

Die angedachte Anordnung einer Fahrradstraße kann allein anhand des Straßenverkehrsrechts angeordnet werden. Eine straßenrechtliche Maßnahme, etwa eine Teileinziehung der Straße, ist vorliegend nicht möglich. Eine straßenrechtliche Teileinziehung beschränkt die Widmung einer Straße nachträglich auf bestimmte Benutzungsarten, -zwecke oder -kreise, vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 StrWG NRW. Der völlige Ausschluss bisher zugelassener Verkehrsarten kann straßenrechtlich eine Teileinziehung sein, so etwa die Einrichtung einer Fußgängerzone.¹³ Vorliegend ist jedoch kein Ausschluss von Verkehrsarten vorgesehen. Vielmehr wird eine Fahrradstraße mit Durchgangs- bzw. Anliegerverkehr in Betracht genommen.

III. Angreifbarkeit der Anordnung einer Fahrradstraße

Bei der straßenverkehrsrechtlichen Anordnung einer Fahrradstraße handelt es sich um einen Dauerverwaltungsakt (ausführlich dazu unter Teil 2B.). Gegen diesen Verwaltungsakt kann im Wege der Anfechtungsklage gem. § 42 Abs. 1 Var. 1 VwGO

¹¹ Geis, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Werkstand: 1. EL August 2021, § 40 VwVfG Rn. 107.

¹² Ziff. II. S. 1 der VwV-StVO zu Zeichen 244.1 und 244.2 (Hervorhebungen durch Verfasser).

¹³ VGH Mannheim, Beschl. v. 16.07.1990, Az.: 5 S 1039/90, NVZ 1991, 85.

vorgegangen und die Aufhebung begehrt werden. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Anordnung einer Fahrradstraße haben dabei jedoch keine aufschiebende Wirkung,¹⁴ was zur Folge hat, dass die Anordnung zunächst wirksam bleibt.

B. Konkrete Anwendung auf die Wittekindstraße

Damit in der Wittekindstraße eine Fahrradstraße angeordnet werden kann, müssen die unter Teil 2A.I dargestellten straßenverkehrsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen. Das bedeutet insbesondere, dass Gründe der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs vorliegen müssen, die die Anordnung der Fahrradstraße rechtfertigen. Dafür muss die Anordnung auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich sein. Ob dies der Fall ist, kann derzeit rechtlich nicht belastbar und abschließend beurteilt werden. Insofern bedürfte es einer verkehrsplanerischen Einschätzung.

Es kann jedoch festgehalten werden, dass – sofern eine langfristige Planung gewollt ist – nicht auf einen festen Zeitpunkt für die Beantwortung der Frage zurückgegriffen werden kann; für eine langfristige Planung müssten daher die Voraussetzungen nach Abschluss des Bebauungsplanverfahrens und der geplanten Gebäude samt den ausgelösten Verkehren betrachtet werden.

Denn die Anordnung einer Fahrradstraße stellt einen Dauerverwaltungsakt¹⁵ in Form der Allgemeinverfügung dar, also eine behördliche, hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, die einen Einzelfall regelt und unmittelbar Rechtswirkungen nach außen hat (§ 35 VwVfG NRW) – hier in Form der Regelung der Benutzung der öffentlichen Straße durch die Allgemeinheit. Liegen die Voraussetzungen für die Anordnung einer Fahrradstraße in der Wittekindstraße derzeit – also vor Abschluss des Bebauungsplanverfahrens – vor, kann eine Fahrradstraße angeordnet werden. Die Anordnung müsste jedoch – da sie dauerhaft wirksam ist – daraufhin überprüft werden, ob die Voraussetzungen auch nach Abschluss des Bebauungsplanverfahrens und der daraufhin erfolgten Bebauung sowie der ausgelösten Verkehre vorliegen. Liegt die Anordnung nämlich einige Zeit zurück und ändern sich die einer straßenverkehrsrechtlichen Anordnung zugrunde liegenden tatsächlichen und/oder rechtlichen Verhältnisse, so muss die Straßenverkehrsbehörde die Voraussetzungen überprüfen und ihr Ermessen erneut ausüben.¹⁶ Sich tatsächlich ändernde Verhältnisse könnten dabei in anderen (ausgelösten) Verkehren gesehen

¹⁴ So die allg. Auffassung unter Heranziehung des § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VwGO: *Steiner*: in: Bender/König, MÜKo Straßenverkehrsrecht Bd. 1, 2016, § 45 StVO Rn. 24 m. W. N.

¹⁵ Zur Einordnung von verkehrsbezogenen Ge- und Verboten als Dauerverwaltungsakte BVerwG, Urt. v. 18.11.2010, Az. 3 C 42/09, NJW 2011, 1527, 1528; *Steiner*: in: Bender/König, MÜKo Straßenverkehrsrecht Bd. 1, 2016, § 45 StVO Rn. 22.

¹⁶ OVG Münster, Beschl. v. 29.01.2019, Az. 8 A 10/17; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 1117.

werden. Im Rahmen dieser Bewertung würden auch die neu angelegten Parkflächen und der Zufahrtsverkehr zu den Geschäften im überplanten Gebiet allgemein einzustellen sein. Eine erneute Überprüfung der Anordnungsvoraussetzungen könnte – angesichts dieser Ausführungen – auch für die Rüttenscheider Straße erforderlich werden.

Ergänzend sei hierbei darauf hingewiesen, dass – wenn Kraftfahrzeugverkehr weiterhin zugelassen würde (s. dazu Teil 2A.I.3) und Teil 2A.I.4)) – auch keine weiteren Gefahren geschaffen werden dürfen, da dies dem Zweck der Anordnung zuwiderliefe und die Anordnung daher nicht zwingend erforderlich wäre. Dies kann insbesondere auch die räumlichen Gegebenheiten der Straße betreffen, bei der der Sicherheitsabstand zu den Radfahrenden – auch den entgegenkommenden – eingehalten werden können muss.¹⁷

C. Mögliche Auswirkungen der Anordnung einer Fahrradstraße in der Wittekindstraße

I. Anordnung der Fahrradstraße vor Beschluss des Bebauungsplans

Vor Beschluss des Bebauungsplans hat die Anordnung einer Fahrradstraße in der Wittekindstraße die unter Teil 2A.I angesprochenen Auswirkungen – es gelten straßenverkehrsrechtliche Ge- bzw. Verbote. Somit geht mit der Anordnung einer Fahrradstraße grundsätzlich einher, dass anderer Fahrzeugverkehr als Radverkehr sowie Elektrokleinstfahrzeuge die Fahrradstraße nicht benutzen darf. Durch Zusatzzeichen kann jedoch auch anderer Verkehr erlaubt bzw. zugelassen werden, vgl. Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO, lfd. Nr. 24.1.

Bei der Zulassung anderer Verkehrsarten müssen diese sich an die mit der Fahrradstraße angeordneten Ge- und Verbote halten. Dies kann im Ergebnis dazu führen, dass die Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h erhalten bleibt und das Nebeneinanderfahren von Fahrrädern erlaubt und eine Behinderung des Radverkehrs verboten ist, notfalls unter weiterer Herabsetzung der Geschwindigkeit des Kraftfahrzeugverkehrs.¹⁸

Für die Aufstellung des Bebauungsplans hätte die vorherige Anordnung einer Fahrradstraße in der Wittekindstraße zur Folge, dass sie im Rahmen der Abwägung sowie der Erschließung berücksichtigt werden müsste.

¹⁷ Vgl. VG Hannover, Urt. v. 17.07.2019, Az. 7 A 7457/17, das daher die Anordnung einer Fahrradstraße als nicht zwingend erforderlich i. S. d. § 45 Abs. 9 S. 1 StVO ansah.

¹⁸ VG Hannover, Urt. v. 17.07.2019, Az. 7 A 7457/17.

1) Maßgeblicher Zeitpunkt für die Abwägung

Sofern die Fahrradstraße vor Beschluss des Bebauungsplans angeordnet würde, müsste sie im Rahmen der Abwägung berücksichtigt werden, da der maßgebliche Zeitpunkt für die Abwägung die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan ist (§ 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB).

2) Fehlerhafte Abwägung des Bebauungsplans

Sofern die abwägungserheblichen Belange in die Abwägung eingestellt wurden, die Bedeutung der betroffenen Belange nicht verkannt wurde und der Ausgleich der von der Planung berührten Belange nicht außer Verhältnis zur objektiven Wichtigkeit einzelner Belange steht, ist die Abwägung fehlerfrei.

a) Abwägungsfehler

Bei der Abwägung ist zu unterscheiden zwischen dem Abwägungsvorgang und dem Abwägungsergebnis.¹⁹ Für ein fehlerfreies Abwägungsergebnis reicht es aus, wenn die Gemeinde sich mit den betroffenen Belangen hinreichend auseinandergesetzt hat und zu einem vertretbaren Planungsergebnis gekommen ist.²⁰ Der Abwägungsvorgang umfasst die Zusammenstellung und Gewichtung des Abwägungsmaterials und die Gesamtabwägung, bei der die gegenläufigen Belange gegeneinander und untereinander zu einem Ausgleich gebracht werden.²¹

Das Gebot der gerechten Abwägung ist verletzt, wenn

- ein sachgerechter Abwägungsvorgang überhaupt nicht stattgefunden hat (Abwägungsausfall);
- wenn in die Abwägung nicht die Belange eingestellt wurden, die „nach Lage der Dinge“²² in sie eingestellt werden müssen (Abwägungsdefizit);
- wenn beim Abwägungsvorgang oder im Abwägungsergebnis die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt wurde (Abwägungsfehleinschätzung);

¹⁹ Reidt, in: Gelzer/Bracher/Reidt: Bauplanungsrecht, 6. Aufl. 2021, Rn. 614.

²⁰ Ebd., Rn. 610, 614.

²¹ Ebd., Rn. 615.

²² BVerwG, Urt. v. 12.12.1969, Az. IV C 105.66.

- wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsdisproportionalität).²³

b) Abwägungserhebliche Belange

aa) Räumlicher Geltungsbereich des Bebauungsplans

Zu den abwägungserheblichen Belangen zählen alle im konkreten Planungsfall betroffenen öffentliche und private Belange.²⁴ Der Bebauungsplan setzt die Grenzen seines räumlichen Geltungsbereichs fest (§ 9 Abs. 7 BauGB). Daher sind zunächst alle Interessen im Planungsgebiet selbst betroffen. Die Wittekindstraße liegt jedoch außerhalb des Plangebiets.

Auch Belange außerhalb des Plangebiets müssen jedoch u. U. in die Abwägung eingestellt werden, wenn der Bebauungsplan Konflikte auf Flächen außerhalb seines Gebiets hervorruft.

bb) Konkrete abwägungserhebliche Belange

Die abwägungserheblichen Belange sind eher weit zu fassen.²⁵ Dabei sind die der Gemeinde bekannten Tatsachen über Art und Umfang der Betroffenheit zu berücksichtigen sowie die Belange, die für die Gemeinde nach den gegebenen Umständen erkennbar sind.²⁶

Führt der Bebauungsplan mit seinen Festsetzungen zu Konflikten mit umliegenden Flächen, hier der Wittekindstraße sowie auch der Rüttenscheider Straße, in Form von erhöhtem Verkehrsaufkommen, so sind neben den das Plangebiet selbst betreffenden Belangen auch die außerhalb des Plans betroffenen Belange zu berücksichtigen.

Als zu berücksichtigende Belange kommen zunächst die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des nicht motorisierten Verkehrs unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung in Betracht (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB).

²³ Reidt, in: Gelzer/Bracher/Reidt: Bauplanungsrecht, 6. Aufl. 2001, Rn. 617-620.

²⁴ Ebd., Rn. 624.

²⁵ BVerwG, Urt. v. 9.11.1979, Az. 4 N 1.78.

²⁶ BVerwG, Urt. v. 9.1.1.1979, Az. 4 N 1.78, NJW 1980, 1061; Reidt, in: Gelzer/Bracher/Reidt: Bauplanungsrecht, 6. Aufl. 2001, Rn. 627 ff.

Unter Personen- und Güterverkehr fällt der motorisierte Straßenverkehr. Hierbei ist insbesondere das durch die Festsetzung des Baugebiets und der Vorhaben zu erwartende Verkehrsaufkommen zu berücksichtigen.²⁷

Nicht motorisierter Verkehr ist der Verkehr, der ohne motorisierten Antrieb auskommt wie Rad- und Fußgängerverkehr.²⁸ Darunter ist auch der Radverkehr auf der Wittekindstraße zu fassen.

Die in § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB genannten Belange des Verkehrs sind ausweislich des Gesetzeswortlauts „unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung“ zu berücksichtigen. Dies bedeutet, dass neben den tatsächlichen bzw. prognostizierten Belangen des Verkehrs auch die Aspekte der Vermeidung und Verringerung des Verkehrs Berücksichtigung finden sollen. Vermeidung von Verkehr meint hier auch insbesondere eine nach Verkehrsarten differenzierte Vermeidung.

Neben den öffentlichen Belangen sind auch die Belange der Anwohner der neu zu errichtenden Gebäude, die auf eine gesicherte Erschließung gerichtet sind, zu berücksichtigen. Diese werden von den Ausführungen in Teil 2 C.I.2) umfasst.

Aus den vorliegenden Unterlagen ist ersichtlich, dass die Belange des motorisierten Verkehrs insofern eingestellt wurden, als die Stadt Essen unter dem Punkt „Auswirkungen der Planung“ (S. 17 der Begründung zum Bebauungsplan vom 24.04.2018) Ausführungen zum neu entstehenden Verkehrsaufkommen macht. Unter dem Punkt wird hinsichtlich des künftigen Verkehrsaufkommens eine Zunahme prognostiziert, wobei jedoch davon ausgegangen wird, dass das neu entstehende Verkehrsaufkommen über die umliegenden Hauptverkehrsstraßen leistungsgerecht abgewickelt werden kann. Sofern jedoch vor Beschluss des Bebauungsplans eine Fahrradstraße angeordnet würde, wäre dies bei der Beantwortung der Frage der Erschließung zu berücksichtigen.

Der Belang des Radverkehrs ist der Gemeinde bekannt, da Pläne zur Umgestaltung der Wittekindstraße als Fahrradstraße diskutiert werden.

²⁷ Söfker/Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 143. EL August 2021, Rn. 168.

²⁸ Ebd., Rn. 167.

Auch der Belang der gesicherten Erschließung wird angesprochen, indem festgestellt wird, dass die äußere Erschließung durch die Anbindung an die Wittekindstraße erfolgt und welche Straßen zu erreichen sind (S. 16 der Begründung zum Bebauungsplan).

3) Andere zu berücksichtigende Auswirkungen auf Bauvorhaben

Die Anordnung einer Fahrradstraße in der Wittekindstraße wäre bei der Beantwortung der Frage, ob die Erschließung gesichert ist, zu berücksichtigen.

Die straßenverkehrsrechtliche Anordnung berührt nämlich den Aspekt der Erschließung (vgl. § 30 Abs. 1 BauGB). Danach ist im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, der allein oder gemeinsam mit sonstigen baurechtlichen Vorschriften mindestens Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen enthält, ein Vorhaben zulässig, wenn es den Festsetzungen nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist.

a) Begriff der Erschließung

Der Begriff der (gesicherten) Erschließung ist gesetzlich nicht definiert. Er bestimmt sich vielmehr nach den Erfordernissen der jeweiligen Bebauung. In einem Gebiet mit einem qualifizierten Bebauungsplan ist von der plangemäßen, d. h. im Bebauungsplan vorgesehen baulichen Nutzung, sowie von dem konkreten Vorhaben und den sich daraus ergebenden Anforderungen an die einer geordneten städtebaulichen Entwicklung entsprechenden Erschließung auszugehen.²⁹

Bei der Überplanung eines Gebiets, bei dem bereits eine Straße vorhanden ist, kann diese auch für die straßenmäßige Erschließung ausreichend sein. Voraussetzung ist, dass die Nutzung der vorhandenen Straße als Erschließungsanlage den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht widerspricht oder seine Verwirklichung erschwert und ansonsten die allgemeinen Anforderungen an die straßenmäßige Erschließung erfüllt.³⁰

b) Anforderungen an straßenmäßige Erschließung

Die Anforderungen an die straßenmäßige Erschließung sind folgende: Zum einen muss das Baugrundstück einen gesicherten Zugang zu einer öffentlichen Straße ha-

²⁹ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 143. EL August 2021, § 30 BauGB Rn. 40.

³⁰ Ebd., Rn. 46.

ben, die eine Zufahrt von Kraftfahrzeugen einschließlich öffentlicher Versorgungsfahrzeuge (Müllabfuhr, Feuerwehr, Krankenwagen) erlaubt.³¹ Dabei muss es sich bei der Straße grundsätzlich um eine öffentliche, dem Fahrzeugverkehr gewidmete Straße im Sinne des Straßenrechts handeln.³² Zum anderen muss die Straße in der Lage sein, den von der Nutzung der baulichen Anlage ausgehenden zusätzlichen Verkehr ohne Beeinträchtigung, z. B. des Straßenzustands, aufzunehmen.³³

Ob im Rahmen der Erschließung die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigt werden muss, kann nicht pauschal beantwortet werden. Hintergrund ist, dass die Orientierung an der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs aus dem Straßenverkehrsrecht stammt und damit aus einer anderen Rechtsmaterie als dem Baurecht. Das BVerwG führt in einem Urteil von 1991 aus, dass Zu- und Ausfahrtsverbote auf Straßen in engem Zusammenhang stehen mit den Bedürfnissen der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs und die Zielsetzung daher weniger mit dem Bebauungsrecht als vielmehr mit dem Straßenverkehrsrecht zu tun hat.³⁴

Die Berücksichtigung der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs im Rahmen der Erschließung im unbeplanten Innenbereich gemäß § 34 Abs. 1 BauGB ist hingegen gefestigte Rechtsprechung.³⁵ Teilweise wird dies auch für die Prüfung der gesicherten Erschließung beim Bebauungsplan gemäß § 30 Abs. 1 BauGB angenommen.³⁶ Dafür sprechen nach unserer Einschätzung gute Gründe: Ein solches Verständnis würde zu einer einheitlichen Begriffsauslegung in ein- und derselben Rechtsmaterie beitragen. Zudem ist in beiden Situationen von der gleichen Zielsetzung mit Blick auf die Prüfung der gesicherten Erschließung auszugehen. Jedoch fehlt es bisher noch an einer derartigen generellen Auslegung des § 30 Abs. 1 BauGB.

c) Konkrete Anwendung auf die Wittekindstraße

Die Ausgestaltung der Wittekindstraße als Fahrradstraße muss vor dem Hintergrund der vorgesehenen baulichen Nutzung diesen Anforderungen genügen, um die Erschließung als gesichert anzunehmen. Die Wittekindstraße müsste daher insbesondere die von der Bebauung ausgehenden zusätzlichen Verkehre aufnehmen können, ohne dass eine Gefahr für Verkehrsteilnehmende entstünde.

³¹ BVerwG, Urt. v. 30.08.1985, Az. 4 C 48.81.

³² Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 143. EL August 2021, § 30 BauGB Rn. 46.

³³ BVerwG, Urt. v. 28.10.1981 – 8 C 4.81.

³⁴ BVerwG, Urt. v. 01.03.1991 – 8 C 59/89.

³⁵ BVerwG, Urt. v. 19.09.1986 – 4 C 15.84; Beschl. v. 03.04.1996 – 4 B 253/95; Beschl. v. 20.04.2000 – 4 B 25.00.

³⁶ OVG Lüneburg, Beschl. v. 16.02.2010 – 1 LA 88/08.

Die konkrete Bebauung besteht ausweislich des Bebauungsplans aus insgesamt vier Gebäuden mit oberirdischen Geschossen, wobei in drei Gebäuden eine städtische Wohnnutzung und in einem Gebäude nicht störende Gewerbebetriebe (z. B. Büros, Arztpraxen, Galerien und kleinteiliger Einzelhandel) vorgesehen sind. Die gesamte Fläche des Vorhabens wird mit einem Garagengeschoss überbaut. Für das Gebäude mit Gewerbe und Einzelhandel ist ein zweites Parkgeschoss direkt an der Rütten-scheider Brücke vorgesehen. Die beiden Parkgeschosse bieten rund 220 Stellplätze und sind über zwei Zufahrten über die Wittekindstraße erreichbar.

Bei der Wittekindstraße handelt es sich um eine öffentliche, dem Fahrzeugverkehr gewidmete Straße. Daran würde auch die Anordnung als Fahrradstraße nichts ändern. Dabei muss sichergestellt werden, dass eine Zufahrt für Kfz und öffentliche Versorgungsfahrzeuge zum Baugebiet möglich ist. Dies kann durch entsprechende Ausgestaltung der Straße und der Beschilderung erreicht werden. Entscheidend ist, dass die Wittekindstraße als Fahrradstraße in der Lage ist, den von der Nutzung der baulichen Anlage ausgehenden zusätzlichen Verkehr ohne Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit oder des Straßenzustands aufzunehmen. Dabei ist von großer Bedeutung, ob die Art der Nutzung (Wohnen und Gewerbe) und das konkrete Bauvorhaben (vier Gebäude, zwei Parkgeschosse mit ca. 220 Stellplätzen sowie zwei Zufahrten zu den Parkgeschossen über die Wittekindstraße) zu einem derart hohen Verkehrsaufkommen führen, dass die Wittekindstraße als mögliche Fahrradstraße nicht mehr in der Lage ist, den zusätzlichen Verkehr ohne Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit aufzunehmen.

Bei der Art der Nutzung handelt es sich um vorrangig um die Nutzung des Wohnens, das in drei Gebäuden realisiert wird und den Betrieb von nicht störendem Gewerbe in einem, am westlichen Ende der Wittekindstraße gelegenen Gebäude. Die beiden Parkgeschosse mit ca. 220 Plätzen lassen auf ein erhöhtes Verkehrsaufkommen v.a. durch Anwohner schließen, die über beide Zufahrten über die Wittekindstraße in das jeweilige Parkgeschoss fahren. Auch die Stadt selbst geht von einem erhöhten Verkehrsaufkommen aus, wie die Begründung zum Bebauungsplan vom 24.04.2018 auf S. 17/18 deutlich macht:

„Planungsbedingt wird künftig das Verkehrsaufkommen im Umfeld des Plangebiets zunehmen. Es wird davon ausgegangen, dass auch das neu entstehende Verkehrsaufkommen über die umliegenden Hauptverkehrsstraßen leistungsgerecht abgewickelt werden kann. Im weiteren Verlauf des Verfahrens soll dazu eine verkehrliche Untersuchung durchgeführt werden (...).“ (S. 17 f., Begründung zum Bebauungsplan)

Neben dem Anwohnerverkehr wird auch der Verkehr hinsichtlich der Dienstleistungen und Gewerbebetrieben zunehmen. Jedoch ist zu beachten, dass dieser aufgrund

der Lage des entsprechenden Gebäudes verstärkt auf dem westlichen Teil der Wittekindstraße zu erwarten ist und insofern nicht die gesamte Straße belasten wird. Wenn die Fahrradstraße angeordnet würde und weitere Verkehre, wie der Anliegerverkehr sowie der Verkehr mit Ver- und Entsorgungsfahrzeugen zugelassen würde, müsste die Fahrradstraße das vorrangig durch Anlieger und Anwohner erhöhte Verkehrsaufkommen auffangen können, um die Erschließung als gesichert anzunehmen.

II. Beschluss des Bebauungsplans vor Anordnung einer Fahrradstraße

Sofern der Bebauungsplan P2 („Hopf-Bebauung“) beschlossen würde und erst im Nachgang zu dem Beschluss eine Fahrradstraße in der Wittekindstraße angeordnet würde, würde der beschlossene Bebauungsplan dadurch grundsätzlich nicht fehlerhaft. Denn maßgeblicher Zeitpunkt ist die Beschlussfassung des Bebauungsplans.

Jedoch ist es nicht ausreichend, lediglich den Status quo bzgl. der Wittekindstraße zum Zeitpunkt der Beschlussfassung zu berücksichtigen. Vielmehr muss die Stadt alle von der Planung berührten Belange, die ihr bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen, berücksichtigen (vgl. § 214 Abs. 1 Nr. 1 BauGB). Hinsichtlich einer möglichen Anordnung einer Fahrradstraße in der Wittekindstraße bestehen Überlegungen, sodass dies ein der Stadt bekannter Umstand ist. Daher müsste die Stadt auch bei einer Anordnung der Fahrradstraße nach dem Beschluss des Bebauungsplans diese im Rahmen der Abwägung und Erschließung berücksichtigen, sodass sich kein abweichendes Ergebnis zur späteren Anordnung der Fahrradstraße vor dem Beschluss des Bebauungsplans ergibt. Schon jetzt ist in die Abwägung einzustellen, dass die Rüttenscheider Straße eine Fahrradstraße ist.

III. Auswirkungen auf weitere, von der Fahrradstraße betroffene Bauleitpläne

Die obigen Ausführungen zu den Punkten Abwägung und erforderliche Erschließung sind entsprechend auf andere von einer möglichen Fahrradstraße betroffene Bauleitpläne anzuwenden. Sofern bei anderen Bauleitplänen besondere Vorhaben betroffen sind, die zu erhöhtem Verkehrsaufkommen führen können (z. B. Standort des Alfred-Krupp-Krankenhauses), ist zu prüfen, ob eine mögliche Fahrradstraße diese prognostizierte Auslastung auffangen kann.

D. Notwendigkeit von Maßnahmen zur Reduzierung des Durchgangsverkehrs in der Fahrradstraße

I. Wittekindstraße

Die Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen zur Reduzierung des Durchgangsverkehrs in der Wittekindstraße zum jetzigen Zeitpunkt hängt vom Verkehrsaufkommen ab und bedarf einer verkehrsplanerischen Einschätzung.

Sofern die Notwendigkeit der Reduzierung der Durchgangsverkehre besteht, wären straßenverkehrsrechtliche Anordnungen und ggf. bauliche Maßnahmen denkbar. Diese stünden der Anordnung einer Fahrradstraße nicht notwendig entgegen.

Eine Reduzierung des Durchgangsverkehrs im Wege straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen kommt dabei insbesondere dann in Betracht, wenn Gründe der Sicherheit der Verkehrsteilnehmer:innen oder der Ordnung des Verkehrs dafür sprechen, s. § 45 Abs. 1 S. 1, Abs. 9 StVO.

Denkbar wäre beispielsweise die Anordnung einer Einbahnstraße, in welcher der Radverkehr in Gegenrichtung zugelassen werden könnte. Dadurch könnte der Verkehr ggf. ausgedünnt werden. Dafür müsste jedoch - auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse - eine Gefahrenlage bestehen, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der Rechtsgüter der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs erheblich übersteigt (§ 49 Abs. 1 S. 1, Abs. 9 S. 3 StVG). Gemäß den allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur StVO soll in Einbahnstraßen, in denen die zulässige Höchstgeschwindigkeit nicht mehr als 30 km/h beträgt, der Radverkehr in Gegenrichtung zugelassen werden, wenn

- eine ausreichende Begegnungsbreite vorhanden ist, ausgenommen an kurzen Engstellen; bei Linienbusverkehr oder bei stärkerem Verkehr mit Lastkraftwagen muss diese mindestens 3,5 m betragen,
- die Verkehrsführung im Streckenverlauf sowie an Kreuzungen und Einmündungen übersichtlich ist,
- für den Radverkehr dort, wo es orts- und verkehrsbezogen erforderlich ist, ein Schutzraum angelegt wird.³⁷

³⁷ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung, zu Zeichen 220 Einbahnstraße.

II. Rüttenscheider Straße

Mit Blick auf die Rüttenscheider Straße gelten die obigen Ausführungen entsprechend. Auch hier kann einer möglichen Aufbringung von Mehrverkehren durch Maßnahmen für die Reduzierung des Durchgangsverkehrs begegnet werden. Ob diese zum jetzigen Zeitpunkt tatsächlich notwendig sind, hängt vom Verkehrsaufkommen ab und bedarf einer verkehrsplanerischen Einschätzung. Zu erwarten ist jedenfalls, dass eine Erhöhung des Verkehrsaufkommens zu einer Verschlechterung der Verkehrssicherheit beitragen wird.

Darüber hinaus kann eine Überprüfung möglich werden, ob zum jetzigen Zeitpunkt unter Berücksichtigung des aktuellen Verkehrsaufkommens noch die Voraussetzungen der Anordnung einer Fahrradstraße vorliegen (siehe Teil 2B).

E. Rechtliche Lösungsmöglichkeiten

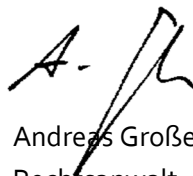
Die Anordnung einer Fahrradstraße bei gleichzeitiger Aufstellung eines Bebauungsplans kann zu vielschichtigen Problemen führen. Bei den rechtlichen Lösungsmöglichkeiten ist daher zu differenzieren:

- Mängel in der planungsrechtlichen Abwägung: Hinsichtlich etwaiger Mängel bei der Abwägung ist zwischen Mängeln des Abwägungsergebnisses sowie Mängeln im Abwägungsvorgang zu unterscheiden. Mängel im Abwägungsvorgang sind nur erheblich bzw. beachtlich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind (vgl. § 214 Abs. 3 Satz 2, 2. Hs. BauGB). Demgegenüber sind Mängel immer beachtlich, wenn die von der Planung berührten Belange, die der Gemeinde bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen, in wesentlichen Punkten nicht zutreffend ermittelt oder bewertet worden sind und wenn der Mangel offensichtlich und auf das Ergebnis des Verfahrens von Einfluss gewesen ist (§ 214 Abs. 1 Nr. 1 BauGB). Der Bebauungsplan wird in der Folge unwirksam, es sei denn, der Fehler wurde nicht innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Bebauungsplans gerügt (§ 215 Abs. 1 Satz 1 BauGB). In Betracht kann in diesem Fall das ergänzende Verfahren zur Behebung von Fehlern nach § 214 Abs. 4 BauGB kommen.
- Alternative straßenverkehrsrechtliche Anordnungen zu Gunsten des Radverkehrs: Sofern die Anordnung einer Fahrradstraße aufgrund der verkehrlichen Situation nicht in Betracht kommt, beispielsweise wegen zu großem Aufkommen des Kraftfahrzeugverkehrs, könnte geprüft werden, ob andere Maßnahmen zu Gunsten des Fahrradverkehrs ergriffen werden können.

Denkbar wäre z. B. die straßenverkehrsrechtliche Anordnung eines Radfahrstreifens oder eines Schutzstreifens, wenn hierfür Gründe der Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs vorliegen. Sofern die Breite der Straße für eine solche Anordnung nicht ausreichen sollte, könnte der Wegfall ggf. bestehender Flächen für den ruhenden Verkehr erwogen werden. Dies könnte umso mehr gelten, als auf dem Gebiet des Bebauungsplans Flächen für diesen vorgesehen werden.

A blue ink signature in a cursive script, appearing to read 'Ringwald'.

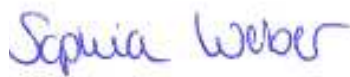
Dr. Roman Ringwald
Rechtsanwalt

A blue ink signature in a cursive script, appearing to read 'A. Große'.

Andreas Große
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

A blue ink signature in a cursive script, appearing to read 'T. Wernicke'.

Tobias Wernicke
Rechtsanwalt

A blue ink signature in a cursive script, appearing to read 'Sophia Weber'.

Sophia Weber
Rechtsanwältin