

Vorlage der Verwaltung	Fachbereich: Umwelt, Verkehr, Abwasser	Datum: 17.03.2011	Genehmigungsvermerk
Tagesordnungspunkt 1.10	Bezeichnung der Vorlage: Einrichtung von Fahrradstraßen für die Gierenstraße, Echter Straße, Krankenhausstraße, Markusstraße, Birkenallee und den Stiftsweg; Antrag der SPD-Fraktion vom 06.12.2010 nach § 20 der Geschäftsordnung des Rates		Datum:
Vorlage-Nr: VO/1746/11			Bürgermeister: I.V. Gez. Schneider
Zu beraten im:			
Ö/N	Datum	Gremium	
Ö	29.03.2011	Ausschuss für Städtebau, Umwelt und Verkehr	

Sachverhalt:

Die SPD-Fraktion im Rat der Stadt hat mit Datum 06.12.2010 den als Anlage beigefügten Antrag auf Einrichtung von Fahrradstraßen nach den Vorschriften der Straßenverkehrsordnung und des Straßen- und Wegegesetzes NRW gestellt.

Straßenverkehrsrechtliche Bewertung

Nach der StVO zu Zeichen 244, Fahrradstraße, gilt:

Ge- oder Verbot

1. Andere Fahrzeugführer dürfen Fahrradstraßen nicht benutzen, es sei denn, dies ist durch Zusatzzeichen angezeigt.
2. Alle Fahrzeugführer dürfen nicht schneller als mit einer Geschwindigkeit von 30 km/h fahren. Radfahrer dürfen weder gefährdet noch behindert werden. Wenn nötig, muss der Kraftfahrzeugführer die Geschwindigkeit weiter verringern.

Erläuterung

1. Das nebeneinander Fahren mit Fahrrädern ist erlaubt.
2. Im Übrigen gelten die Vorschriften über die Fahrbahnbenutzung und für die Vorfahrt.

Die Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung zu Zeichen 244 führt verbindlich aus:

- I. Fahrradstraßen kommen dann in Betracht, wenn der Radverkehr die vorherrschende Verkehrsart ist oder dies alsbald zu erwarten ist.
- II. Anderer Fahrzeugverkehr als der Radverkehr darf nur ausnahmsweise durch die Anordnung entsprechender Zusatzzeichen zugelassen werden (z. B. Anliegerverkehr). Daher müssen vor der Anordnung die Bedürfnisse des Kraftfahrzeugverkehrs ausreichend berücksichtigt werden (alternative Verkehrsführung).

Die straßenverkehrsrechtliche Anordnung "Fahrradstraße" ist vielen Verkehrsteilnehmern unbekannt, da die Regelung erstmalig 1997 in Kraft trat und nur vereinzelt angewandt wird.

Bereits im November 2003 hatte die Verwaltung auf Beschluss des Rates die Echter Straße zwischen den Einmündungen Markusstraße und Maaseiker Straße gestützt auf das Radwegekonzept probeweise als Fahrradstraße ausgewiesen. Die Verkehrsregelung verfolgte das Ziel, vorhandene Konflikte zwischen dem Schülerradverkehr und dem PKW-Verkehr zu mildern und eine große Sicherheit insbesondere für die schwächeren Verkehrsteilnehmer zu erreichen.

Neben den betroffenen Anliegern der Wohngrundstücke wurden die Erich-Kästner-Grundschule und die Kindertagesstätte "Die Pustebume" sowie die Kreispolizeibehörde und das Straßenverkehrsamt als Aufsichtsbehörde nach Beendigung der Testphase um Stellungnahme gebeten.

Allgemein wurde eine große Verunsicherung bei den Kindern und den Autofahrern festgestellt. Alle Beteiligten betonten die fehlende Akzeptanz der Regelung, so dass der angestrebte Schutzzweck in Frage gestellt wurde. Der Regelung wurde eine vermeintliche Sicherheit unterstellt, die zu Gefährdungen in erster Linie für den Radverkehr führen kann.

Maßgeblich waren jedoch die förmlichen Stellungnahmen im Anordnungsverfahren von Verkehrszeichen nach der StVO durch die Kreispolizeibehörde. Im Schreiben vom 21.08.2003 heißt es:

"Der Einrichtung einer Fahrradstraße auf der Echter Straße kann ich aus grundsätzlichen Erwägungen nicht zustimmen, da sie einer Zweckbindung unterliegt, nämlich die Bündelung des Radverkehrs, der dort kaum stattfindet. Die vorgeschlagene Lösung ist mit der StVO nicht vereinbar."

Im Schreiben vom 02.09.2003 wird ergänzt:

"Ich halte an meiner Meinung aus dem Schreiben vom 21.08.2003 fest. Das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen schreibt unter anderem zur Einrichtung von Fahrradstraßen in der Ausgabe von „mobil:nrw“ Titel: „Fahr Rad in NRW“ vom März 2002, an der das Planungsbüro Kaulen aus Aachen (Radwegekonzept Wegberg) maßgeblich beteiligt war:

„Fahrradstraßen bieten sich vor allem für innerstädtische Erschließungsstraßen an, in denen hohe Radverkehrsmengen auftreten. – In Fahrradstraßen steht dem Radverkehr die gesamte Fahrbahnbreite zur Verfügung, was pulkartig auftretenden, hohen Radverkehrsbelastungen, vor allem im Schüler-, Berufs- und Einkaufsverkehr, besonders gerecht wird. – Oft kommt es im Innenstadtbereich zur dichten Überlagerung wichtiger Hauptrouten des Radverkehrs mit starkem Radverkehr in fast jeder Straße.“

Bei der Einrichtung von Radfahrstraßen geht es um eine Entflechtung von Radverkehr und Fahrzeugverkehr, die zur Verbesserung der Verkehrssicherheit, insbesondere für Radfahrer, den schwächeren Verkehrsteilnehmern, geboten ist.

Diese Kriterien liegen auf der Echter Straße nicht annähernd vor.

Im Übrigen würden Sie mit allen anderen verkehrsberuhigenden Mitteln den Radfahrern ebenso dienen.“

In einer Stellungnahme der Kommunalaufsicht des Kreises vom 21.11.2005 wird nochmals auf die Voraussetzungen für eine rechtsgültige verkehrsrechtliche Anordnung Bezug genommen:

“...die hier einschlägige Verwaltungsvorschrift zu § 41 Abs. 2 StVO, Zeichen 244, bestimmt, dass Fahrradstraßen zur Bündelung des vorhandenen oder zu erwartenden Radverkehrs eingerichtet werden könne, wenn der Radverkehr die vorherrschende Verkehrsart ist oder dies alsbald zu erwarten ist. Ihre Anwendung ist deshalb vornehmlich im Verlauf wichtiger Hauptverbindungen des Radverkehrs gerechtfertigt.

Sowohl die Kreispolizeibehörde als auch ich haben bereits im Jahr 2003 auf das Fehlen dieser Voraussetzungen für den hier interessierenden Bereich hingewiesen. An dieser Einschätzung hat sich bis heute nichts geändert, dies vor allem aus den nachstehenden Gründen:

- a. Wie Zählungen der Stadt selbst beweisen, ist der Radverkehr auf der Echter Straße gerade in den Zeiten vor Unterrichtsbeginn und nach dessen Ende nicht zuletzt wegen der zahlreichen Eltern, die ihre Kinder mit dem Auto bringen bzw. holen und dabei häufig durch ordnungswidriges Halten und Parken gefährliche Situationen für die anderen Kinder herbeiführen, nach wie vor nicht die überwiegende Verkehrsart.
- b. Dass eine Fahrradstraße bereits eingerichtet werden kann, wenn dies “alsbald zu erwarten ist“, berechtigt nicht, die Einrichtung der Fahrradstraße als Maßnahme zur Herbeiführung gerade dieser Entwicklung einzusetzen.
- c. Für die Annahme, dass der in Rede stehende Abschnitt der Echter Straße im Verlauf wichtiger Hauptverbindungen des Radverkehrs liegt, spricht ebenfalls nicht viel (siehe a.)...

Für den aktuellen Antrag der SPD-Fraktion wurden nochmals Stellungnahmen der Kreispolizeibehörde und des Straßenverkehrsamtes angefordert. Aufgrund der umfangreichen rechtlichen Bewertung zum Vorgang Fahrradstraße Echter Straße aus dem Jahr 2003 wurde zunächst nur telefonisch Stellung genommen.

Im Ergebnis gelangen die Polizei und der Kreis als Aufsichtsbehörde zur gleichen rechtlichen Würdigung des Sachverhaltes wie in 2003. Bereits heute gilt eine vorgeschriebene Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h für den Bereich Gierenstraße/Krankenhausstraße. Diese Straßen sind sowohl Anliegerstraßen als auch Verbindungsstraßen, die vom PKW-Verkehr genutzt werden müssen (Anlieger) und nach der Verkehrskonzeption auch in Zukunft dem PKW-Verkehr zur Verfügung stehen müssen (Notfallzufahrt Krankenhausstraße, Verkehrsverbindung zur Freiheiderstraße). Hier ist bereits die Voraussetzung der StVO nicht erfüllt, dass Fahrradverkehr die vorherrschende Verkehrsart ist oder dies alsbald zu erwarten ist. Die ausgeschilderte touristische Fahrradrouten führt sinnvoll über die Fußgängerzone. Ein Bedürfnis für eine andere Verbindung (hergeleitet aus tatsächlich bestehendem Radverkehr) als Fahrradstraße ist nicht erkennbar.

Konzept der Fahrradstraße ist nach dem Gesetz die alleinige Nutzung durch Radfahrer. Anderer Fahrzeugverkehr darf nur ausnahmsweise zugelassen werden. Aus der tatsächlichen Verkehrsfunktion müsste für alle im Antrag genannten Straßen

(Ausnahme: Stiftsweg bereits heute reine Anliegerstraße) zur Ausweisung als Fahrradstraße zusätzlich PKW-Verkehr mit der Einschränkung auf Anliegerverkehr ausnahmsweise zugelassen werden.

Als Teilergebnis der straßenverkehrsrechtlichen Beurteilung ist festzuhalten, dass bereits die Voraussetzungen nach der StVO nicht vorliegen und eine Fahrradstraße nicht anordnungsfähig ist. Die Entscheidung unterliegt nicht der Zuständigkeit eines politischen Gremiums, sondern ist aus dem Gesetz herzuleiten.

Straßenrechtliche Bewertung

Ob und wie eine Straße dem öffentlichen Verkehr zugänglich ist, wird dem Grunde nach durch den Widmungsinhalt bestimmt. Das Straßen- und Wegegesetz NRW regelt die Verkehrsübergabe (Widmung). Sie ist Grundlage für eine (spätere) StVO-Beschilderung, die dem Widmungsinhalt nicht widersprechen darf.

Die Widmung ist die Allgemeinverfügung, durch die Straßen, Wege und Plätze die Eigenschaft einer öffentlichen Straße erhalten. Sie ist mit Rechtsbehelfsbelehrung öffentlich bekannt zu machen. Es werden Benutzungsarten, Benutzungszwecke oder Benutzerkreise sowie etwaige Besonderheiten festgelegt (Widmungsinhalt).

Die Widmung kann mit dem Begriff der gemeindlichen Planungshoheit in Verbindung gebracht werden. Die Kommune kann durch Widmung grundlegende Voraussetzung für Verkehrskonzepte schaffen. Bei der Umsetzung eines Verkehrskonzeptes durch Verkehrszeichen ist der Widmungsinhalt zu berücksichtigen.

Die im Antrag genannten Straßen sind alle dem öffentlichen Verkehr uneingeschränkt gewidmet. Die Ausweisung als Fahrradstraße (Verkehrszeichen) widerspricht diesem Widmungsinhalt. Durch den Rechtsakt der Teileinziehung wird die Widmung einer Straße nachträglich auf bestimmte Benutzerarten, Benutzerzwecke oder Benutzerkreise beschränkt. Bei der Beschränkung müssen überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen.

Bei dem Verfahren Fahrradstraße Echter Straße 2003 (als Verkehrsversuch nach der StVO) wurde das Teileinziehungsverfahren zunächst nicht berücksichtigt. Da die Voraussetzungen für eine Beschilderung bereits aus der StVO heraus nicht gegeben waren, wurde das Verfahren nach dem Straßen- und Wegegesetz zur Teileinziehung nicht weitergeführt.

Als Teilergebnis der straßenrechtlichen Wertung ist festzuhalten, dass die Stadt grundsätzlich befugt ist, die Nutzung der Straßen durch Widmung und Teileinziehung in einem weiten Spielraum zu regeln. Eine Einschränkung der Nutzung sollte aber erst dann erfolgen, wenn das sich anschließende Verfahren (Beschilderung) nach der StVO zulässig ist.

Fahrradstraße 2003 – Fahrradstraße heute

Durch den Wegfall des Rechtsbehelfes "Widerspruch" hat sich eine Verschiebung der Kompetenzen ergeben.

Im Verfahren zur Einrichtung der Fahrradstraße 2003 wäre straßenrechtlich die Stadt Widerspruchsbehörde im Widmungsverfahren (Teileinziehung) gewesen. Hätte die Stadt Widersprüchen nicht stattgegeben, wäre die Klage gegen die Stadt zulässig gewesen. Straßenverkehrsrechtlich war Widerspruchsbehörde gegen die Beschilderung der Kreis. Die Stadt hätte den Widersprüchen gegen die Beschilderung Fahrradstraße abhelfen können (Konsequenz: Aufhebung der

Beschilderung) oder der Kreis hätte über den Widerspruch entschieden. In diesem Fall hätte die (bereits im Vorfeld der Anordnung bekannte) Rechtsauffassung der Kreispolizeibehörde und des Straßenverkehrsamtes dazu geführt, dass der Kreis den Widerspruchsführern Recht gegeben hätte (Konsequenz: Aufhebung der Beschilderung). Dies war der Grund, weshalb die Fahrradstraße von der Stadt rückgebaut und der ursprüngliche Zustand der Beschilderung wieder hergestellt wurde.

Aktuell kann direkt Klage gegen die Teileinziehung und die Beschilderung erhoben werden. Beklagte vor dem Verwaltungsgericht wäre ausschließlich die Stadt. Dem Kreis verbleibt die Funktion als Aufsichtsbehörde insbesondere im Bereich der Durchführung der Straßenverkehrsordnung (= Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung) und kann aufsichtsbehördliche Maßnahmen bei rechtsfehlerhaften Anordnungen (Beschilderung) ergreifen. Die Rechtsauffassung des Kreises zur Fahrradstraße wurde bereits in dieser Vorlage dargelegt.

Aus der gesamtheitlichen Betrachtung wird deutlich, dass die Stadt zwar aus dem Straßen- und Wegegesetz die Voraussetzungen zum Widmungsinhalt einer Straße schaffen kann, dies aber nur dann, wenn überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen (z. B. Schutz des Radfahrverkehrs durch Herausnahme des PKW-Verkehrs, Schaffung einer alternativen Verkehrsführung für den PKW-Verkehr, Durchführung des Teileinziehungsverfahrens).

Soll das Ziel "Schutz des Radverkehrs" mit Mitteln der StVO erreicht werden, sind allerdings die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen nach dieser Vorschrift zu beachten. Können die Voraussetzungen wie im vorliegenden Fall nicht erfüllt werden, wäre die Beschilderung rechtswidrig und damit angreifbar. Es bedarf folglich keines Verfahrens zur Teileinziehung.

Die Verwaltung und die beteiligten Behörden sind der Auffassung, dass der Schutz des Radverkehrs – neben dem touristischen Verkehr in erster Linie des Schülerradverkehrs – eine hohe Priorität hat. Die Realisierung dieses besonderen Schutzes kann jedoch nicht für die genannten Straßen durch eine Regelung Fahrradstraße sinnvoll erfolgen. Der tatsächliche Durchgangsverkehr, die Rettungszufahrt Krankenhaus, der Elternverkehr zu Schulbeginn, die alternierende Parkplatzanordnung auf den Fahrbahnen sowie die untergeordnete Nutzung der Straßen durch Radfahrer sprechen gegen die Fahrradstraße.

Lösungsansätze

Zurzeit entwickelt ein Ingenieurbüro aus Erkelenz eine Verkehrslösung für ein Quartier bestehend aus den Straßen Echter Straße / Kreuzherrenstraße / Markusstraße / Maaseiker Straße. Einzelmaßnahmen werden nicht mehr durch öffentliche Zuwendungen gefördert, nur noch sogenannte Quartiere (Städtebauförderung). Die Echter Straße mit der Grundschule steht hierbei im Fokus. Im Zuge dieser Planung wird der Radverkehr vom PKW-Verkehr entzerrt, z. B. durch Anlegung von Elternparkplätzen (Parkplatz Gelderner Weg mit gesicherter Querung über die Kreuzherrenstraße durch Bedarfsampel) sowie Umgestaltung der Fahrbahn Echter Straße (Schwerpunkt Eingangsbereich / Bushaltestelle / Parkplatz Echter Straße / Maaseiker Straße).

Für die übrigen im Antrag genannten Straßen kann durch Markierungen (Radfahrstreifen, Roteinfärbung der Radspur) und/oder Wegfall von Parkflächen eine Verbesserung für den Radverkehr erfolgen.

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss für Städtebau, Umwelt und Verkehr beschließt, dem Antrag der SPD-Fraktion auf Umgestaltung der Gierenstraße, der Echter Straße, der Krankenhausstraße, dem Stiftsweg, der Markusstraße und der Birkenallee zur Fahrradstraße nicht zu folgen, da die rechtlichen Voraussetzungen nach der StVO nicht gegeben sind.

Sofern die Straßen innerhalb des Quartiers liegen, für das eine Planung zur Verbesserung der Verkehrsstruktur mit Umbau der Echter Straße (zuwendungsfähiger Ausbau nach Städtebauförderrichtlinien) erarbeitet wird, ist der besondere Schutz des Radfahrers zu berücksichtigen. Die Planung soll in der nächsten Sitzung des Ausschusses vorgestellt werden.

Für alle übrigen vom Antrag erfassten Straßen sollen Maßnahmen durch Markierung und Beschilderung zum Schutz des Radfahrers dem Ausschuss aufgezeigt werden.

Anlage/n:

Antrag SPD-Fraktion v. 06.12.10

Unterschrift d. federführenden Fachbereichleiters/Dezernenten

Gez. Kamps

FB 302

Gez. Gaspers

FBL 302

Gez. Fabry

Techn. Beig.

Gegenzeichnung d. beteiligten Fachbereichsleiter/Dezernenten

Gez. Schulz

FBL 201