

Vorlage Nr. 26/0367

Federf. Stadamt: Amt für Stadtplanung, Bauaufsicht und Verkehr

Vorlage für den	Berichterstatter:in	Zuständigkeit	Sitzung am	Punkt
Ausschuss für Stadtplanung, Verkehr und Bauen	Erster Beigeordneter/Stadtbaurat Dr. Volker Kreuzer	Vorberatung/ Empfehlung	03.09.2026	9
Haupt-, Finanz- und Digitalisierungsausschuss	Erster Beigeordneter/Stadtbaurat Dr. Volker Kreuzer	Entscheidung	21.09.2026	

öffentliche Sitzung

Betrifft:**Ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift - Leitfaden für den Umgang mit der Genehmigung von Grundstückszufahrten****Begründung:****Anlass und Ziel**

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt eine Zunahme und Verschärfung von Konflikten zwischen den unterschiedlichen Funktionen, die öffentliche Straßen zu erfüllen haben. Dies zeigt sich u.a. bei bestehenden und neu beantragten Gehwegüberfahrten. So ist mit aus heutiger Sicht teils widersprüchlichen und kritischen Entscheidungen der letzten Jahrzehnte umzugehen, die den Eigentümer:innen und Nutzer:innen Bestandsschutz gewähren und die Frage zu beantworten, wie und wo neue Überfahrten noch angelegt werden können. Denn für die Nutzung einer Grundstückszufahrt muss in aller Regel der Seitenraum, also Gehweg und zum Teil Radweg, überfahren werden. Auch das Halten auf dem Geh- bzw. Radweg kann beim Ausfahren von dem eigenen Grundstück notwendig werden. Wenn dann bestimmte Bedingungen erfüllt sind, wie zum Beispiel schlechte Sichtbeziehungen, unübersichtliche Straßenverhältnisse oder ein hohes Aufkommen von Fuß- und Radverkehr kommt es zu Konflikten zwischen dem Kfz- und dem Fuß- und Radverkehr. So kann eine Grundstückszufahrt, welche nicht ordnungsgemäß eingerichtet oder positioniert ist, ein Risiko für die Verkehrssicherheit darstellen.

Mitzeichnungen				
Bürgermeisterin:	Erster Beigeordneter/ Stadtbaurat:	Stadtkämmerin/ Beigeordnete:	Beigeordnete:	Rechtsamt:
Datum: _____	Datum: _____	Datum: _____	Datum: _____	Datum: _____

Um dies in Zukunft zu vermeiden, hat die Verwaltung eine ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift erarbeitet. Also einen Leitfaden, der sowohl für die Verwaltung als auch für die Bürgerschaft transparent die Abwägungskriterien bezüglich der Genehmigung von Grundstückszufahrten darstellt. Eine ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift enthält ihre bindende Wirkung zum einen durch einen politischen Beschluss und zum anderen durch eine konsequente Anwendung innerhalb der Verwaltung.

Rechtliche Grundlagen

Grundsätzlich ist der Gebrauch einer öffentlichen Straße, im Rahmen der entsprechenden Widmung und der verkehrsrechtlichen Vorschriften allen gestattet. Es handelt sich dementsprechend um einen Gemeingebrauch (§ 14 Abs. 1 S. 1 StrWG NRW). Sobald eine Nutzung über diesen Gemeingebrauch hinaus geht, handelt es sich um eine Sondernutzung im Straßenraum (§ 18 Abs. 1 S. 1 StrWG NRW). Eine solche Sondernutzung muss von der Straßenbaubehörde erteilt werden (§ 18 Abs. 1 S. 2 StrWG NRW). Lange Zeit war nicht abschließend geklärt, ob es sich bei einer Grundstückszufahrt und der daraus resultierenden Gehwegüberfahrt um eine Sondernutzung handelt. Mittlerweile hat sich eine ständige auch obergerichtliche Rechtsprechung herausgebildet, nach der es sich insbesondere bei der baulichen Einrichtung einer Einfahrt zu einem privaten Grundstück um eine Sondernutzung handelt. Denn mindestens die baulichen Anpassungen des entsprechenden Seitenraumes sowie des Bordes für eine Einfahrt gehen über den Gemeingebrauch hinaus. Dabei geht es bei der Bewertung, ob es sich um eine Sondernutzung handelt nicht um das Überfahren des Gehweges selbst, sondern um die baulichen Anpassungen, die dauerhaft für private Zwecke eingerichtet werden müssen.

Wenn es darum geht, dass ein Grundstück verkehrlich erschlossen werden muss, ist die Lage an einer öffentlichen Straße, welche am öffentlichen Straßennetz angebunden ist, zunächst ausreichend. Ein grundsätzlicher Rechtsanspruch für eine private Einfahrt zu dem eigenen Grundstück lässt sich nicht pauschal ableiten.

Unter welchen Voraussetzungen eine solche Sondernutzung genehmigt wird, wird vom Gesetzgeber nicht abschließend vorgegeben. Das Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW) nennt verschiedene Aspekte, die an anderer Stelle näher beschrieben werden.

Darüber hinaus sind zunächst planungs- und baurechtliche Voraussetzungen zu prüfen. Dabei ist zu prüfen, ob die bauliche Einrichtung einer Zufahrt und die möglichen Stellplätze, die durch diese Zufahrt zu erreichen sind, an der jeweiligen Stelle planungs- und baurechtlich überhaupt zulässig sind.

Grundsätze

Auch wenn kein Rechtsanspruch auf eine Grundstückszufahrt besteht sollte es trotzdem im Interesse der Stadt Gladbeck liegen, dass jedes Grundstück bei Bedarf und Möglichkeit über mindestens eine Einfahrt unmittelbar erschlossen werden kann. Dabei besteht jedoch kein Anspruch auf eine konkrete Lage oder Ausgestaltung der Einfahrt. Anträge von zusätzlichen Zufahrten sollten nur in Ausnahmefällen genehmigt werden. Denn jede zusätzliche Grundstückszufahrt, die für die Abwicklung des Verkehrs auf dem Grundstück nicht notwendig ist, führt zu zusätzlichen Gehwegüberfahrten, welche stets ein kritisches Momentum darstellen. Gewerbliche oder andere hochfrequentierte Nutzungen können hingegen zusätzliche Ein- und Ausfahrten begründen. Die Ausgestaltung muss mindestens den technischen Regelwerken (v.a. RAS, EAR, RBSV) entsprechen. So kann sichergestellt werden, dass die Zufahrt funktional ist und andere Verkehrsteilnehmende nicht unverhältnismäßig einschränkt. Wird eine Einfahrt beantragt, welche deutlich über die Dimensionierungen der Regelwerke hinaus geht, ist dies ausreichend zu begründen und im Einzelfall abzuwägen. Des Weiteren wird ein besonderer Anspruch an freizuhaltende Sichtfelder bei gewerblich genutzten Zufahrten und solchen, die eine besonders hohe Anzahl an Wohneinheiten erschließen, angelegt.

Die nachfolgenden Kriterien dienen als Grundlage für eine Abwägungsentscheidung. Jede Situation ist weiterhin individuell zu betrachten.

Planungsrechtliche Kriterien

Bei Eingang eines Antrages für die Einrichtung einer privaten Einfahrt sind im ersten Schritt die planungsrechtlichen Kriterien zu prüfen. Im Sinne der Schlusspunkttheorie sind diese Kriterien vorab zu prüfen. Dahinter steckt die Idee, dass zunächst die generelle Zulässigkeit des Bauvorhabens geprüft werden muss, bevor überhaupt eine Entscheidung über die Zulässigkeit einer Sondernutzung getroffen werden kann. Die planungsrechtlichen Kriterien setzen sich vor allen aus verschiedenen Regelungen aus dem Baugesetzbuch (BauGB), dem Nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetz (DSchG NRW) und Festsetzungen aus verschiedenen städtischen Satzungen zusammen (s. Anhang).

Straßenverkehrsrechtliche Kriterien

Wenn ein Antrag nach der planungsrechtlichen Prüfung Erfolgsaussichten hat, ist dieser noch auf straßenverkehrsrechtliche Kriterien zu prüfen. Das StrWG NRW nennt dabei einige Grundsätze, die einen Rahmen für konkretere Kriterien bilden.

- Belange von Menschen mit Behinderungen (§18 Abs. 1 S. 3 SGV NRW)
- Gründe des Straßenbaus (§ 18 Abs. 2 S. 2 StrWG NRW)
- Sicherheit des Verkehrs (§ 18 Abs. 2 S. 2 StrWG NRW)
- Leichtigkeit des Verkehrs (§ 18 Abs. 2 S. 2 StrWG NRW)

Darüber hinaus kann eine Verwaltung sich auch über weitere Kriterien einigen, die sich nicht pauschal mit den o.g. Gründen rechtfertigen lassen. Wichtig dabei ist, dass die Begründung für solche Kriterien plausibel ist und dass eine Stringenz bei der Anwendung besteht.

Belange von Menschen mit Behinderungen (§ 18 Abs. 1 S. 3 SGV NRW)

Menschen mit Behinderungen gehören zu den vulnerablen Verkehrsteilnehmenden. Aufgrund von körperlichen oder geistigen Einschränkungen, die die Nutzung der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur häufig generell erschweren, sind die Belange von Menschen mit Behinderungen bei der Genehmigung von Grundstückszufahrten besonders zu berücksichtigen. Dabei geht es um eine möglichst barrierefreie Umsetzung, aber auch um die Prüfung möglicher Sicht- und Nutzungseinschränkung des Verkehrsraumes (s. Anlage). Die Sicherheit von Menschen mit Behinderungen und die möglichst selbstbestimmte Nutzung des Verkehrsraumes stehen dabei im Vordergrund.

Gründe des Straßenbaus (§ 18 Abs. 2 S. 2 StrWG NRW)

Auch Gründe des Straßenbaus können gegen die Erteilung einer Sondernutzung und damit gegen die Einrichtung einer Grundstückszufahrt sprechen. Grundsätzlich muss die Einrichtung einer Grundstückszufahrt auch die zu erreichenden Flächen auf dem Grundstück in ihrer Ausgestaltung zweckmäßig sein. So muss zum Beispiel die Grundstückszufahrt breit genug sein, dass ein Fahrzeug diese überhaupt nutzen kann, ohne auf benachbarte Flächen zurückgreifen zu müssen. Auch muss der zu erreichende Stellplatz so gestaltet sein, dass ein Fahrzeug tatsächlich darauf passt und der vorgesehene Fahrweg zu keinen Schwierigkeiten führt. Denn ist ein Stellplatz nicht so nutzbar, dass er keine Dritten einschränkt, kann auch eine Zufahrt zu diesem verwehrt werden.

Grundsätzlich müssen Eingriffe in die Verkehrsinfrastruktur, dazu zählen auch Regenwasser- und Kanalisationseinrichtungen sowie Grünflächen und Baumstandorte, stets verhältnismäßig sein. Die ausführlichen Abwägungskriterien werden im Anhang dargestellt (s. Anhang). Grünflächen und Baumstandorte sind nach Möglichkeit vor allem auch aus Gründen der Klimafolgenanpassung zu schützen.

Sicherheit des Verkehrs

Ein ganz wesentlicher Aspekt im Rahmen der Güterabwägung ist das Thema Verkehrssicherheit. Für die sichere Gestaltung eines Verkehrsraumes ist das Sicherstellen von Sichtbeziehungen von wesentlicher Bedeutung. Dabei gibt es in den technischen Regelwerken klare Vorgaben über freizuhaltende Bereiche z.B. an Einmündungen an öffentlichen Straßen oder an Querungshilfen. Für private Zufahrten, die an das öffentliche Verkehrsnetz anschließen, gibt es keine konkreten Regelungen. Dafür hat die Stadtverwaltung sich bereits 2023 im Rahmen einer internen Abstimmung Regelungen zum Freihalten von Sichtdreiecken an privaten Zufahrten gegeben (s. Anhang). Demnach müssen bei privaten Zufahrten, die mindestens 50 Stellplätze erschließen oder die eine gewerbliche bzw. hochfrequentierte Nutzung aufweisen, vollständige Sichtdreiecke nach den Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (RASt) nachgewiesen werden. Wenn so viele Stellplätze durch eine Zufahrt erschlossen werden, kann auch davon ausgegangen werden, dass sie im Vergleich zu anderen Zufahrten häufiger genutzt werden. Je öfter eine Zufahrt genutzt wird, desto wichtiger ist die Sicherstellung der notwendigen Sichtbeziehungen.

Nun lässt sich in einer weiteren Betrachtung auch feststellen, dass es durchaus Situationen im Stadtgebiet gibt, in denen eine Grundstückszufahrt lediglich einen Stellplatz erschließt, aber sich durch das Umfeld und die Lage trotzdem problematische Situationen entwickeln könnten. Dementsprechend sollten in sensiblen Bereichen die Sichtverhältnisse auch dann verstärkt geprüft werden, wenn die genannten Voraussetzungen (mind. 50 Stellplätze oder hochfrequentierte gewerbliche Nutzung), nicht erfüllt werden. Daraus resultiert nicht, dass die vollständigen Sichtdreiecke nach RAST an diesen Stellen nachgewiesen werden müssen. Abhängig von der Frequenz der Einfahrt, der Belastung der anliegenden Straße und dem Fuß- und Radverkehrsaufkommen ist entsprechend abzuwägen, in welchem Umfang Sichtbeziehungen freigehalten werden müssen. Diese vertiefte Prüfung sollte vor allem in unmittelbarer Nähe zu Schulstandorten, zu hochfrequentierten Bushaltestellen und in unmittelbarer Nähe zu weiteren sensiblen Einrichtungen (Seniorenheimen, Kitas etc.) erfolgen, um insbesondere die vulnerablen Gruppen im Verkehrsraum zu schützen.

Mit Blick auf die Verkehrssicherheit ist auch der Radverkehr in der Prüfung zu berücksichtigen. Dabei ist die Geeignetheit einer Zufahrt auch von der Führungsform des Radverkehrs abhängig. Dabei stellt ein anliegender Zweirichtungsradweg die kritischste Führungsform dar. Da der Kfz-Verkehr in der Regel nicht damit rechnet, dass ein Rad von rechts kommend eine Zufahrt überfährt, kommt es hier häufiger zu Konflikten.

Grundsätzlich sind unmittelbar nebeneinanderliegende Einfahrten zu minimieren. Ein regelmäßiges Überfahren des Gehweges über eine längere Breite schränkt die Nutzung des Gehweges ein, was zu Konflikten zwischen dem Fuß- und Kfz-Verkehr auf dem Gehweg oder durch Ausweichen auf der Fahrbahn führen kann. In Einzelfällen, z.B. bei Doppelhaushälften, können zwei nebeneinanderliegende Einfahrten jedoch auch einen Vorteil gegenüber zwei einzelnen Zufahrten mit geringen Abständen darstellen. Denn auch viele aufeinanderfolgende Zufahrten mit geringen Abständen können die Gehwegnutzung gleichermaßen beeinträchtigen, so dass die Anzahl der aufeinanderfolgenden Zufahrten entsprechend zu minimieren ist.

Kreuzungsbereiche und Eckausrundungen sowie Flächen gegenüber oder in der unmittelbaren Nähe von Einmündungen sind von Grundstückszufahrten freizuhalten. In allen Fällen würde dies sowohl zu einer Beeinträchtigung der Sichtbeziehungen in diesen Bereichen, als auch zu einer höheren Komplexität der Verkehrsablaufes führen. Vor allem an Kreuzungs- und Einmündungsbereichen ereignen sich deutlich häufiger Unfälle als auf innerstädtischen Streckenabschnitten. Dementsprechend ist hier besonders für eine verständliche, intuitive und übersichtliche Verkehrsführung zu sorgen. Zusätzliche Grundstückszufahrten in diesen sensiblen Bereichen würden dem entgegenstehen.

Leichtigkeit des Verkehrs

Auch die Leichtigkeit des Verkehrs kann bei der Genehmigung einer Sondernutzung entscheidend sein. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Sicherstellung der Leichtigkeit des Verkehrs für alle Verkehrsteilnehmenden gelten sollte. Dabei sind vor allem hochfrequentierte Buslinien, wichtige Radverkehrsverbindungen und viel befahrene Hauptverkehrsstraßen zu berücksichtigen. Denn sowohl beim Ein- als auch bei Ausfahren kann der Verkehrsfluss beeinträchtigt werden. So muss häufig beim Einfahren auf das Grundstück auf der Fahrbahn gehalten werden, um den fließenden Verkehr zu beachten. Beim Ausfahren hingegen muss häufig im Seitenraum gehalten werden, um sich in den fließenden Verkehr einfädeln zu können. Ein leistungsfähiger Verkehrsfluss der Allgemeinheit kann dabei dem Einzelinteresse einer Grundstückszufahrt entgegengestellt werden.

Sonstiges

Auch das Stadtbild kann ein mögliches Kriterium für die Ablehnung einer Sondernutzung darstellen. Dies muss jedoch in der Regel vor allem durch die oben genannten städtischen Satzungen begründet werden (Gestaltungs- und Erhaltungssatzungen). Darüber hinaus ist auch denkbar, dass ein bestimmtes Merkmal eine Straße bzw. einen Verkehrsraum in einer so besonderen Form prägt, dass das Gesamtbild durch eine genehmigte Einfahrt gestört werden würde. In solch einem Fall könnte das Argument „Stadtbild“ durchaus auch unabhängig von den städtischen Satzungen genutzt werden, es müsste sich jedoch um ein prägnantes Merkmal handeln.

Auch ein erheblicher (bereits bestehender oder drohender) Parkraummangel im öffentlichen Raum kann für eine Ablehnung einer Sondernutzung hinzugezogen werden. Vor allem in Wohngebieten, die in einer Zeit geplant und gebaut worden sind, in der es eine deutlich geringere Pkw-Besitzquote gab, wird der öffentliche Straßenraum durch das Parken stark genutzt. Wenn durch zusätzliche Einfahrten Stellplätze im öffentlichen Raum wegfallen, kann dies zu Konflikten führen. Auch wenn es grundsätzlich wünschenswert ist, dass Parken auf dem eigenen Grundstück geregelt wird, ist jedoch stets abzuwägen, ob dies im Verhältnis zu möglichen wegfallenden Stellplätzen im öffentlichen Raum steht.

Darüber hinaus kann der Wegfall einer E-Ladesäule die Ablehnung einer Sondernutzung begründen. Der Ausbau der Ladeinfrastruktur für E-Mobilität ist ein wichtiger Baustein im Rahmen der Antriebswende und sollte daher besonders gefördert werden. Wenn also E-Ladesäulen durch die Einrichtung einer privaten Grundstückseinfahrt wegfallen, ist dies nicht zu begrüßen. Auch sollte anhand des aktuell in der Aufstellung befindlichen E-Ladesäulenkonzeptes geprüft werden, ob beantragte Grundstückseinfahrten sich an möglichen künftigen E-Ladesäulenstandorten befinden. Wenn dies der Fall sein sollte und kein adäquater Ersatz im näheren Umfeld für diesen Standort gefunden werden kann, könnte der entsprechende Antrag abgelehnt werden.

Insgesamt müssen also im öffentlichen Verkehrsraum verschiedenste Belange in Einklang gebracht werden, um eine ordnungsgemäße und sichere Nutzung aller gewährleisten zu können. Unter den obenstehenden Abwägungskriterien soll in Zukunft die Geeignetheit von neu beantragten Grundstückszufahrten geprüft werden.

Anlagen

Prüfkriterien „Gehwegüberfahrten“

Finanzielle Auswirkungen:

keine ☒

folgende ☐

Ergebnisrechnung

Ertrag	€
einmalig	
jährlich	

Aufwand	€
einmalig	
jährlich	
<i>darin enthalten:</i>	
Personalaufwand	
Sach- und Dienstleistungen	
Transferaufwand	

investiver Finanzplan

Einzahlung	€
einmalig	
jährlich	
<i>darin enthalten:</i>	
Zuschüsse	
Beiträge Dritter	

Auszahlung	€
einmalig	
jährlich	

Haushaltsmittel stehen: ☐ zur Verfügung ☐ nicht zur Verfügung

Klimarelevante Auswirkungen:

☒ **keine wesentliche Klimarelevanz**

Die Durchführung der Haupt- und Alternativenprüfung war daher nicht notwendig (keine Anlage).

☐ **keine negative oder eine positive Klimawirkung**

Die Durchführung der Alternativenprüfung war daher nicht notwendig (keine Anlage).

☐ **eine negative Klimawirkung**

Die Alternativenprüfung wurde durchgeführt und das Prüfungsergebnis ist als Anlage beigefügt.

Beschlussentwurf:

Die Verwaltung wird beauftragt, die dargelegten Abwägungskriterien als ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift für die Prüfung und Genehmigung von Sondernutzungen im Bereich ‚Grundstückszufahrten‘ anzuwenden.

Die Bürgermeisterin
i.V.



- Dr. Volker Kreuzer –
Erster Beigeordneter/Stadtbaurat

In der Sitzung des

☐ _____-Ausschusses

☐ Rates

☐ Haupt-, Finanz- und Digitalisierungsausschusses

am _____ (nicht - öffentlicher Teil) wurde wie folgt beschlossen: