

## **Gutachten**

**Stadt Wuppertal**

**Verfahren zur Zulassung einer Hängebrücke zur Verbindung von zwei Waldparks an der Wupperpforte im Rahmen der BUGA 2031**

Erstattet durch:

Rechtsanwalt Prof. Dr. Alexander Schink

**Berlin** Leipziger Platz 3 · 10117 Berlin · berlin@redeker.de

**Bonn** Willy-Brandt-Allee 11 · 53113 Bonn · bonn@redeker.de

**Brüssel** 172, Av. de Cortenberg · 1000 Brüssel · bruessel@redeker.de

**Leipzig** Stentzlers Hof · Petersstraße 39-41 · 04107 Leipzig · leipzig@redeker.de

**London** 4 More London Riverside · London, SE1 2AU · london@redeker.de

**München** Maffeistraße 4 · 80333 München · muenchen@redeker.de

[www.redeker.de](http://www.redeker.de)

**INHALTSVERZEICHNIS**

A. Verfahren zur Zulassung einer Hängebrücke zur Verbindung von zwei Waldparks an der Wupperpforte im Rahmen der BUGA 2031 in der Stadt Wuppertal .....3

I. Sachverhalt und Gutachtenauftrag .....3

II. Rechtliche Bewertung .....3

    1. Durchführung eines Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahrens 3

        a) Straßencharakter der Hängebrücke .....4

        b) Gemeindestraße .....6

        c) Keine UVP-Pflicht .....7

        d) Anforderungen an die Widmung .....8

        e) Zuständigkeit .....12

        f) Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung .....12

        g) Rechtswirkungen .....13

        h) Fazit zum Verfahren nach § 38 Abs. 6 StrWG NRW .....15

    2. Bauleitplanung .....16

        a) Hängebrücke als Gegenstand einer Bauleitplanung .....16

        b) Baugebietskategorie .....18

        c) Festsetzungen gemäß § 9 Abs. 1 BauGB .....21

        d) Ergebnis zu 2. ....22

    3. Baugenehmigungsverfahren .....22

    4. Fazit und Vorschlag .....24

    5. Beteiligungsnotwendigkeiten und Rechte nachteilig Betroffener .....24

        a) Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten im Planfeststellungsverfahren .....24

        b) Rechte bei Erlass eines Bebauungsplanes .....28

    6. Erfordernis einer Änderungsplanfeststellung gem. § 18 Abs. 1 AEG .....29

    7. Zeitliche Dimension .....31

    8. Störfallrechtliche Betrachtung .....31

        a) Behandlung der Störfallproblematik .....32

        b) Rechtsschutz .....35

        c) Situation bei Erlass eines Bebauungsplanes .....36

**A.**  
**Verfahren zur Zulassung einer Hängebrücke zur  
Verbindung von zwei Waldparks an der Wupperpforte im Rahmen der BUGA 2031  
in der Stadt Wuppertal**

**I. Sachverhalt und Gutachtenauftrag**

Die Stadt Wuppertal wird im Jahre 2031 die Bundesgartenschau (BUGA 2031) ausrichten. In die BUGA 2031 soll die sogenannte Wupperpforte einbezogen werden. Es handelt sich hierbei um zwei Anhöhen, die auf der Nord- und Südhöhe der Wupper ca. 900 m auseinanderliegen. Diese beiden bewaldeten Flächen sollen einen Teil der BUGA bilden. Es ist vorgesehen, sie durch eine Hängebrücke miteinander zu verbinden. Die Hängebrücke soll eine Gesamtlänge von 700 m haben. Die Brückenspannweite zwischen den Gittermasten-Pylonen soll 550 m betragen. Es ist eine Brückenbreite von 1,8 m vorgesehen.

Fraglich ist, welches Zulassungsverfahren für die Hängebrücke erforderlich ist.

Die Stadt Wuppertal hat uns beauftragt, diese Frage gutachterlich zu untersuchen.

**II. Rechtliche Bewertung**

Für die Errichtung der Brücke kommen folgende rechtliche Zulassungen in Betracht:

- Aufstellung von Bebauungsplänen und baurechtliche Genehmigung,
- straßenrechtliche Zulassung gem. § 38 StrWG NRW.

Erkenntnisse über die Durchführung des Bebauungsplan- und Baugenehmigungsverfahrens liegen aktuell nicht vor.

**1. Durchführung eines Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahrens**

In Betracht kommt für die Errichtung der Hängebrücke die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens gem. § 38 Abs. 6 StrWG NRW. Nach dieser Regelung ist die Planfeststellung oder Plangenehmigung für den Bau oder die Änderung von Gemeindestraßen im Außenbereich i.S.d. § 35 BauGB zulässig, für die keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.

**a) Straßencharakter der Hängebrücke**

Voraussetzung für die Anwendung der Regelung ist zunächst, dass es sich bei der geplanten Hängebrücke um eine Gemeindestraße i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 4 StrWG NRW handelt. Gem. § 3 Abs. 4 Nr. 3 StrWG NRW sind Gemeindestraßen Straßen, die vorwiegend dem Verkehr und der Erschließung innerhalb des Gemeindegebiets dienen oder zu dienen bestimmt sind. Dazu gehören neben Hauptverkehrsstraßen, Zubringerstraßen, Anliegerstraßen, Fußgängerbereiche u.a. auch sonstige Straßen, die von der Gemeinde für den öffentlichen Verkehr gewidmet sind.

Fraglich ist, ob es sich bei der projektierten Hängebrücke um eine Straße handelt. Gem. § 2 Abs. 1 StrWG NRW sind öffentliche Straßen i.S.d. StrWG NRW, diejenigen Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind. Bei isolierter Betrachtung dieser Regelung kann es sich bei der Hängebrücke um eine Straße handeln, denn sie wird von der Stadt Wuppertal für den Fußgängerverkehr gewidmet werden.

Zweifel bestehen jedoch vor dem Hintergrund der in § 2 Abs. 2 StrWG NRW geregelten Frage, was zur öffentlichen Straße gehört. Hiernach gehören zum Straßenkörper der Straßenuntergrund, die Erdbauwerke einschließlich der Böschungen, der Straßenunterbau, der Straßenoberbau, sowie Brücken und andere Bestandteile. Die Aufzählung der möglichen Straßenteile ist dabei nur beispielhaft und nicht erschöpfend. Zur Interpretation des § 2 Abs. 1 StrWG NRW wird ausgeführt, dass öffentlich Straßen Bodenflächen sind, die dazu geeignet und bestimmt sind, dem nicht schienengebundenen Verkehr an Land zu dienen.

So: Hengst/Majcherek, StrWG NRW, Kommentar,  
Stand: 17 Lfg. Februar 2020, § 2 Anm. 2.

Da es sich bei der Hängebrücke nicht um eine Bodenfläche handelt, könnten sich daraus Bedenken an der Straßeneigenschaft der Hängebrücke ergeben. Weiter ist zu beachten, dass in § 2 Abs. 2 StrWG NRW Brücken als Straßenbestandteile genannt werden. Ob hieraus zu folgern ist, dass eine Brücke eine Straße i.S.d. StrWG NRW darstellt, kann auch deshalb zweifelhaft sein, weil zum Teil angenommen wird, dass Brücken Bestandteile der Straßen sind, in deren Verlauf sie liegen.

Hengst/Majcherek, StrWG NRW, § 2 Anm. 4.3.

Geht man entsprechend der Kommentarliteratur davon aus, dass Straßen i.S.d. § 2 Abs. 1 StrWG NRW Bodenflächen nutzen müssen und Brücken zudem im Verlauf

einer Straße liegen müssen, bestehen Bedenken gegen die Anwendung des § 38 Abs. 6 StrWG auf die Zulassung der geplanten Hängebrücke.

Zu bedenken ist allerdings, dass wesentliches Kriterium der Definition von Straßen i.S.d. § 2 Abs. 1 StrWG NRW die Widmung für den öffentlichen Verkehr darstellt. Abgegrenzt werden damit öffentliche Straßen insbesondere von Privatwegen, die ausschließlich dem Rechtsregime des bürgerlichen Rechts unterfallen. Sinnvoll ist es zwar, grundsätzlich die Bodenverbundenheit einer für den öffentlichen Verkehr gewidmeten Fläche für den Straßenbegriff zu Grunde zu legen, denn dies entspricht dem Regelfall. Andere für den öffentlichen Verkehr gewidmete Flächen sollen damit indessen vom Straßenbegriff nicht ausgeschlossen werden. Das lässt sich insbesondere aus § 3 Abs. 5 StrWG NRW schließen. Es handelt sich hierbei um einen Auffangtatbestand. Danach sind sonstige öffentliche Straßen alle dem öffentlichen Verkehr gewidmete Straßen, welche keine anderen in § 3 Abs. 1 bis 4 StrWG NRW genannten Straßengruppe angehören. Insbesondere werden davon selbständige Rad- und Gehwege und Eigentümerstraßen und -wege erfasst. Diese Regelung zeigt, dass der Straßenbegriff durchaus offen für Verkehrsflächen ist, die nicht dem typischen Straßenbild entsprechen. Hinzukommt im vorliegenden Fall, dass das Brückenbauwerk mit Grund und Boden festverbunden ist. Es muss im Boden verankert werden. Eine Bodennutzung ist deshalb auch beim Brückenbauwerk vorhanden, wenngleich in nur geringem Umfang. Die Hängebrücke schließt darüber hinaus an dem öffentlichen Verkehr gewidmete Flächen an. Sie verbindet – ähnlich wie andere Brücken – für den öffentlichen Verkehr gewidmete Flächen miteinander. Ihr kommt damit die Funktion der Verbindung von zwei dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Flächen zu. In dieser Funktion unterscheidet sie sich nicht von anderen Brücken. Der Unterschied besteht nur darin, dass sie als isoliertes Brückenbauwerk errichtet werden soll. Darin unterscheidet sie sich indessen nicht von einer Vielzahl anderer Brücken, die ebenfalls isoliert geplant und errichtet werden. Wichtig ist weiter, dass § 2 Abs. 2 StrWG NRW nicht voraussetzt, dass alle dort aufgeführten Bestandteile der Straße auch tatsächlich vorhanden sind. Bestandteile von Straßen werden in dieser Regelung nur beispielhaft genannt, wie sich aus der Verwendung des Wortes „insbesondere“ ergibt. Vor allem aber ist zu beachten, dass nach § 2 Abs. 1 StrWG maßgebend für den Straßenbegriff i.S.d. StrWG NRW die Widmung für den öffentlichen Verkehr ist. Diese Voraussetzungen liegen auch bei der hier projektierten Fußgängerhängebrücke vor. Vor diesem Hintergrund lässt sich feststellen, dass auch aus § 2 Abs. 2 der Hängebrücke als Straße abgeleitet werden können.

Im Ergebnis kann deshalb festgestellt werden, dass es sich bei der Hängebrücke um eine Straße i.S.d. § 2 Abs. 1 StrWG NRW handelt.

Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Hängebrücke für den öffentlichen Verkehr gewidmet werden soll. Soll dies nicht der Fall sein und sie als Privatstraße genutzt und nur von einem ausgewählten Eintritt zahlenden Personenkreis dauerhaft als „Erlebnisort“ betreten werden dürfen, liegen die Voraussetzungen des Straßenbegriffs des § 2 Abs. 1 StrWG NRW nicht vor. Dann scheidet eine Zulassung gem. § 38 Abs. 6 StrWG aus. Das war wohl der maßgebende Grund dafür, dass die Hängebrücke in Willingen auf der Grundlage baurechtlicher Vorschriften zugelassen worden ist. Denn für die Nutzung des Skywalk werden dort Eintrittsgelder erhoben werden. er wird von einer privaten Gesellschaft betrieben. Wird dauerhaft eine solche Konstruktion auch für die Hängebrücke in Wuppertal angestrebt, scheidet eine Zulassung nach § 38 Abs. 6 StrWG NRW aus.

#### **b) Gemeindestraße**

Für den Fall, dass die Hängebrücke für den öffentlichen Verkehr gewidmet werden soll, kommt eine Planfeststellung oder Plangenehmigung der Hängebrücke gem. § 38 Abs. 6 StrWG NRW nur in Betracht, wenn es sich hierbei um eine Gemeindestraße handelt, für die keine UVP-Pflicht besteht. Voraussetzung für die Zulässigkeit der Planfeststellung bzw. Plangenehmigung ist deshalb, dass es sich bei der Hängebrücke um eine Gemeindestraße handelt. Gem. § 3 Abs. 2 StrWG NRW sind Gemeindestraßen Straßen, die vorwiegend den Verkehr und der Erschließung innerhalb des Gemeindegebietes dienen oder zu dienen bestimmt sind. S. 2 des § 3 Abs. 4 StrWG NRW erfasst dabei alle sonstigen von der Gemeinde für den öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen.

Grundfunktion einer Gemeindestraße ist entweder eine Verkehrsfunktion oder eine Erschließungsfunktion.

Hengst/Majcherek, StrWG NRW, § 3 Anm. 5.

Der Hängebrücke kommt eine Verkehrsfunktion zu, da sie der Verbindung der beiden Hügel dienen soll, die die Wupperpforte bilden. Durch § 3 Abs. 4 S. 2 Nr. 3 StrWG werden alle sonstigen Straßen und Wege erfasst, die von Gemeinden angelegt und unterhalten werden und einem beschränkten oder unbeschränkten Verkehr gewidmet sind. Dabei kann es sich insbesondere um nicht an öffentliche Straßen gebundene Fußgänger- oder Radwege handeln.

Hengst/Majcherek, StrWG NRW, § 3 Anm. 5.4.

Diese Voraussetzungen treffen auf die Hängebrücke zu, so dass es sich hierbei um eine sonstige Gemeindestraße i.S.d. § 3 Abs. 4 S. 2 Nr. 3 StrWG NRW handelt.

Bedenken könnten noch aus der Regelung des § 3 Abs. 5 StrWG NRW bestehen. Erfasst hiervon werden sonstige öffentliche Straßen. Voraussetzung für sonstige öffentliche Straßen ist, dass es sich nicht um Landesstraßen, Kreisstraßen oder Gemeindestraßen handelt, jedoch eine Widmung für den öffentlichen Verkehr vorliegt. Besonders genannt werden selbständige Geh- und Radwege.

Hengst/Majcherek, StrWG NRW, § 3 Anm. 6.

Obwohl es sich bei der Funktion um einen selbständigen Fußgängerweg handeln wird, ist sie keine sonstige öffentliche Straße i.S.d. § 3 Abs. 5 StrWG NRW. Denn dies würde voraussetzen, dass es sich nicht um eine Gemeindestraße handelt. Wie ausgeführt, ist dies indessen bei der projektierten Hängebrücke wegen ihrer Verkehrsfunktion als Fußgängerweg in der Stadt Wuppertal der Fall.

Im Ergebnis kann deshalb festgestellt werden, dass es sich bei der projektierten Hängebrücke um eine Gemeindestraße i.S.d. § 3 Abs. 4 S. 2 Nr. 3 StrWG NRW handelt.

**c) Keine UVP-Pflicht**

Die Zulässigkeit einer Planfeststellung bzw. Plangenehmigung gem. § 38 Abs. 6 StrWG NRW setzt weiter voraus, dass für das Vorhaben keine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. Nach der Anlage 1 LUVPG NRW können auch Gemeindestraßen UVP-pflichtig sein.

Nach Anlage 1 Nr. 2 LUVPG NRW ist dies der Fall, wenn es sich um eine Schnellstraße im Sinne der Begriffsbestimmungen des europäischen Übereinkommens über die Hauptstraßen des internationalen Verkehrs vom 15.11.1975 handelt. Dies ist ersichtlich bei der projektierten Hängebrücke nicht der Fall.

Nr. 4 der Anlage 1 LUVPG NRW macht den Bau von Rad- und Gehwegen – abhängig vom Ergebnis einer Allgemeinen Vorprüfung - UVP-pflichtig, wenn diese eine durchgehende Länge von mindestens 6 km aufweisen oder – abhängig vom Ergebnis einer standortbezogenen Vorprüfung - bei einer durchgehenden Länge von weniger 6 km ein Projekt i.S.d. § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG darstellen oder auf einer Länge von mehr als 5 % gesetzlich geschützte Biotope, Nationalparks oder Naturschutzgebiete

durchschneiden. Auch diese Voraussetzungen liegen voraussichtlich nicht vor. Die Hängebrücke hat eine Länge von 700 m. UVP-pflichtig kann sie deshalb nach einer standortbezogenen Vorprüfung des Einzelfalls nur nach Anlage 1 Nr. 4.2 LUVPG NRW sein. Sie durchschneidet jedoch weder gesetzlich geschützte Biotop, Nationalparks oder Naturschutzgebiete, da sie im Luftraum hierüber errichtet wird. Auch ein Projekt im Sinne von § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG stellt sie nicht dar, da nicht ersichtlich ist, dass die Errichtung und Nutzung der Brücke zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines FFH- oder Vogelschutzgebietes führen wird.

Sollten indessen die in Nr. 4.2 der Anlage 1 LUVPG NRW genannten Voraussetzungen zutreffen, könnte sich eine Planfeststellungspflicht aus § 38 Abs. 1 S. 2 StrWG NRW ergeben. Voraussetzung ist, dass nach einer standortbezogenen Vorprüfung festgestellt wird, dass wegen einer erwarteten erheblichen Beeinträchtigung von Schutzgütern der UVP eine UPV-Pflicht besteht. Ist dies nicht der Fall, kann weiter § 38 Abs. 6 StrWG angewendet werden.

Auch nach Nr. 5.3 der Anlage 1 LUVPG NRW besteht – abhängig vom Ergebnis einer standortbezogenen Vorprüfung - keine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Voraussetzung hierfür ist, dass die Straße außerhalb geschlossener Ortschaften i.S.d. § 5 Abs. 1 S. 2 und 3 StrWG NRW auf einer Länge zwischen 1 und 2 km verläuft. Ist dies der Fall, ist eine standortbezogene Vorprüfung durchzuführen. Auch diese Voraussetzungen liegen angesichts der Länge der Hängebrücke von weniger als 1 km nicht vor.

Im Ergebnis kann deshalb festgestellt werden, dass eine UVP-Pflicht für die Errichtung und Nutzung der Hängebrücke nicht besteht.

Da die Hängebrücke im Außenbereich i.S.d. § 35 BauGB der Stadt Wuppertal errichtet werden soll, liegen die Voraussetzungen des § 38 Abs. 6 StrWG vor. Für die Zulassung der Hängebrücke kann deshalb ein Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren durchgeführt werden.

#### **d) Anforderungen an die Widmung**

Wie ausgeführt, ist entscheidendes Merkmal für die Qualifizierung der Hängebrücke als öffentliche Straße, dass eine Widmungsverfügung durch die Stadt Wuppertal erfolgt. Gem. § 6 Abs. 1 StrWG NRW ist Widmung die Allgemeinverfügung, durch die Straßen, Wege und Plätze die Eigenschaft einer öffentlichen Straße erhalten. Die Widmung ist mit Rechtsbehelfsbelehrung öffentlich bekannt zu machen und wird

frühestens im Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung wirksam. Im vorliegenden Fall besteht die Besonderheit, dass die Hängebrücke schon aus Gründen der Gewährleistung der Sicherheit nicht uneingeschränkt dem öffentlichen Verkehr zur Verfügung gestellt werden soll. Vielmehr ist vorgesehen, dass stets nur eine bestimmte Anzahl von Personen die Hängebrücke betreten dürfen. Es ist weiter eine Eingangskontrolle geplant. Darüber hinaus ist zumindest in der Diskussion, ob der Zugang zur Hängebrücke von einem Entgelt abhängig gemacht werden soll.

Diese Anforderungen könnten widmungsrechtlich nicht umsetzbar sein. Durch eine Widmungsverfügung, die die Benutzung der Hängebrücke von einer Eingangskontrolle abhängig macht und die Zahl der Benutzer beschränkt und/oder die Benutzung von der Zahlung eines Entgelts abhängig macht, könnte das Ziel der Widmung, eine öffentliche Straße dem allgemeinen Gebrauch zur Verfügung zu stellen und damit einen Gemeingebrauch zu ermöglichen, verfehlt werden.

Gem. § 14 Abs. 1 StrWG NRW ist der Gebrauch öffentlicher Straßen Jedermann im Rahmen der Widmung und der verkehrsrechtlichen Vorschriften gestattet (Gemeingebrauch). Durch die Widmungsverfügung werden nach dieser Regelung die Grenzen des Gemeingebrauchs bestimmt.

Papier, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. § 41 Rn. 15.

Der Gemeingebrauch ist regelmäßig dadurch gekennzeichnet, dass Jedermann eine öffentliche Straße ohne besondere Zulassung benutzen darf.

Papier, a.a.O.; Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht II, 78 Rn. 1.

Allerdings ist das Jedermann-Recht der Benutzung einer Straße in § 14 Abs. 1 S. 1 StrWG dahin eingeschränkt, dass die Benutzung nur „im Rahmen der Widmung“ zum Verkehr gestattet ist. Die Grenzen des zulässigen Gemeingebrauchs ergeben sich deshalb aus der Widmung. Voraussetzung ist jedoch stets, dass die Straße dem Verkehr – und sei es auch nur dem Fußgängerverkehr – dienen muss.

Papier, a.a.O., § 41 Rn. 16; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl., § 6 Rn. 310.

In der Widmungsverfügung kann deshalb der Verkehrszweck näher bestimmt und eingegrenzt werden. In der Widmungsverfügung kann deshalb durch besondere Zweckbestimmung eine zusätzliche Gemeingebrauchsschranke festgelegt werden.

Papier, a.a.O., § 41 Rn. 16.

Dies geschieht etwa, wenn Straßen lediglich für den Rad- oder Fußgängerverkehr gewidmet werden. Ausdrücklich anerkannt ist, dass der Gemeingebrauch durch Widmung der Straße und durch das Verkehrsrecht begrenzt werden kann.

Hengst/Majcherek, StrWG NRW, § 14 Anm. 3.1

Die Benutzungsbeschränkung für lediglich eine bestimmte Anzahl von Personen nach einer Eingangskontrolle dürfte sich vor diesem Hintergrund noch mit dem Widmungszweck vereinbaren lassen. Die Beschränkung erfolgt aus Gründen der Gefahrenabwehr. Zum einen soll hierdurch gewährleistet werden, dass die Tragfähigkeit der Hängebrücke durch eine zu große Vielfalt von Personen nicht beeinträchtigt wird. Darüber hinaus ist zu gewährleisten, dass von den Personen, die die Hängebrücke benutzen, keine Gefahren für Dritte ausgehen. Auch dies ist durch die Eingangskontrolle sicherzustellen. Durch eine solche Widmungsbeschränkung genügt der Straßenbaulastträger deshalb seiner Verpflichtung aus § 9a StrWG NRW, bei Errichtung und Betrieb der Hängebrücke sicherzustellen, dass sie den Erfordernissen der Sicherheit und Ordnung genügt. Das BVerwG hat im Urt. v. 11.10.2017

Urt. v. 11.10.2017 – 9 A 14/16, BVerwGE 160, 78 =  
UPR 2018, 2015 Rn. 25 ff.

für die ähnliche Regelung des § 4 Abs. 1 FStrG festgestellt, dass die Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung des Straßenbauvorhabens die Ermittlung und die Berücksichtigung einer Vielzahl unterschiedlicher, insbesondere sicherheitsrelevanter Umstände erfordert. Auf der Grundlage einer hinreichenden Sachverhaltsermittlung habe der Vorhabentragen eigenverantwortlich zu bestimmen, welcher Sicherheitsstandard angemessen ist, um im Einzelfall Sicherheitsrisiken auszuschließen. Ihm obliegt es vorrangig, abzuschätzen, welcher baulichen Maßnahmen es bedarf, um sicherheitsrechtlich unbedenkliche Verhältnisse zu gewährleisten. Dabei steht ihm hinsichtlich der Lösungsansätze ein Einschätzungsspielraum zu.

Ebenso BVerwG, Urt. v. 09.11.2000 – 4 A 51.98; Urt. v. 28.04.2016 – 9 A 9.15, BVerwGE 155, 91 Rn. 63; Beschl. v. 22.06.2015 – 4 B 64.14, juris Rn. 21.

Aus dieser Rechtsprechung folgt, dass die Gefahren, die durch die Errichtung und Benutzung einer Straße entstehen können, durch den Straßenbaulastträger durch seinen zur Planfeststellung eingereichten Antrag abgedeckt werden müssen. Da die Gefahren, die von Nutzern der Hängebrücke ausgehen, neben baulichen Maßnahmen nur durch eine angemessene Widmungsbeschränkung abgewehrt werden können, kann angenommen werden, dass eine Widmungsbeschränkung, mit der den Anforderungen aus § 9a Abs. 2 StrWG NRW Rechnung getragen werden soll, sich im Rahmen der zulässigen Beschränkung einer Widmung und der damit verbundenen zusätzlichen Beschränkung des Gemeingebrauchs hält. Das gilt insbesondere deshalb, weil der Gemeingebrauch nach § 14 Abs. 1 StrWG nur im Rahmen der Widmung zulässig ist. Damit ist dem Träger der Straßenbaulast hinsichtlich der Reichweite der Widmungsverfügung ein Spielraum eingeräumt, der nur dort seine Grenze findet, wo ein Verkehr für Jedermann durch die Widmungsverfügung ausgeschlossen ist. Das ist indessen bei der vorgesehenen Beschränkung der Anzahl der Nutzer und der Einrichtung einer Eingangskontrolle gerade nicht der Fall. Jedermann kann diese Kontrolle passieren und die Hängebrücke innerhalb der in der Widmungsverfügung festgelegten Kapazität nutzen.

Problematisch und mit dem StrWG NRW nicht vereinbar wäre allerdings die Erhebung eines Entgelts für die Benutzung der Hängebrücke. Zwar ist anerkannt, dass es nicht zum Wesen des straßenrechtlichen Gemeingebrauchs gehört, dass er unentgeltlich gewährt wird.

Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl., § 6 Rn. 341;  
Hengst/Majcherek, StrWG NRW, § 14 Anm. 6; Papier,  
a.a.O., § 41 Rn. 47.

§ 14 Abs. 4 StrWG NRW bestimmt jedoch, dass die Erhebung von Gebühren für die Ausübung des Gemeingebrauchs einer besonderen gesetzlichen Regelung bedarf. Eine solche Regelung – die etwa für eine Straßenmaut möglich wäre – ist für die Beschränkung der Nutzung der Hängebrücke in NRW nicht ersichtlich. Würde die Nutzung der Hängebrücke von einem Entgelt abhängig gemacht, läge deshalb ein Verstoß gegen § 14 Abs. 4 StrWG NRW mit der Folge vor, dass eine Widmung als öffentliche Straße nicht zulässig wäre. Weitere Folge wäre, dass die Erleichterungen für die

Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit des § 9 a Abs. 2 S. 1 StrWG NRW nicht zur Anwendung kämen und insbesondere die bauordnungsrechtlichen Vorschriften beim Erlass einer Baugenehmigung für die Hängebrücke zu beachten wären.

Vgl. nur Hengst/Majcherek, StrWG NRW, § 9 Anm. 3.

Zu empfehlen ist deshalb, von einer Entgelterhebung im Rahmen der Nutzung Hängebrücke während der Bundesgartenschau abzusehen und die Zulässigkeit der Benutzung im Rahmen der Erhebung von Eintrittsgeldern für die Bundesgartenschau mit zu regeln.

**e) Zuständigkeit**

Zuständig für die Planfeststellung/Plangenehmigung ist gem. § 39 Abs. 2 S. 1 StrWG NRW die Bezirksregierung. Diese Zuständigkeitsregelung gilt auch für die Planfeststellung gem. § 38 Abs. 6 StrWG NRW.

Hengst/Majcherek, StrWG NRW, § 38 Anm. 7.2

Diese führt auch das Anhörungsverfahren durch (§ 39 Abs. 1 StrWG NRW).

Angesichts der Zuständigkeit der Bezirksregierung sollte mit dieser vorab erörtert werden, unter welchen Rahmenbedingungen eine Planfeststellung für die Hängebrücke durchgeführt werden kann. Gem. § 39 Abs. 2 S. 2 StrWG NRW trifft die Bezirksregierung auch die Entscheidung, ob anstelle einer Planfeststellung eine Plangenehmigung durchgeführt werden kann. Da das Plangenehmigungsverfahren wegen des Verzichts auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung ein einfacheres und schnelleres Verfahren darstellt, sollte auch diese Möglichkeit mit der Bezirksregierung erörtert werden.

**f) Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung**

Für die Planfeststellung gem. § 38 Abs. 6 StrWG NRW gelten die allgemein für die Planfeststellung geltenden Regelungen des VwVfG NRW sowie des StrWG NRW. Soweit ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt wird, ist deshalb eine Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nach Maßgabe des § 73 VwVfG NRW durchzuführen. Wird eine Plangenehmigung erteilt, entfällt gem. § 74 Abs. 6 Nr. 3 VwVfG NRW die Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Plangenehmigung hat dabei dieselben Rechtswirkungen wie die Planfeststellung.

**g) Rechtswirkungen**

Zweifelhaft ist allerdings, ob eine Planfeststellung oder Plangenehmigung, die auf der Grundlage des § 38 Abs. 6 StrWG NRW erteilt wird, dieselben Rechtswirkungen zeitigt wie eine Planfeststellung nach Abs. 1 der Vorschrift. Gem. § 72 VwVfG gelten die §§ 73 bis 78 VwVfG NRW dann, wenn ein Planfeststellungsverfahren durch Rechtsvorschrift angeordnet ist. Nach der Rechtsprechung des BVerwG steht es nicht im Belieben einer Behörde, ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen. Dies sei vielmehr nur dann gestattet, soweit ein Planfeststellungsverfahren durch Rechtsvorschrift angeordnet ist, wie aus § 72 Abs. 1 VwVfG folge.

BVerwG, Urt. v. 05.07.2018 – 3 C 21/16, NVwZ 2019, 69 Rn. 22. Ebenso: Ramsauer/Wysk, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 72 Rn. 2; Kämper, in: BeckOK VwVfG, Stand: 01.07.2022, § 72 Rn. 4a; Lieber, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 72 Rn. 128; Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 72 Rn. 72.

Da § 38 Abs. 6 StrWG NRW die Durchführung eines Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahrens nicht zwingend vorschreibt, ist zweifelhaft, ob die Regelungen der §§ 73 bis 78 VwVfG NRW hierauf Anwendung finden können. Zweifelhaft ist dies insbesondere deshalb, weil die Handlungsform eines Planfeststellungsbeschlusses insbesondere wegen der Konzentrationswirkung, der enteignungsrechtlichen Vorwirkung und der Duldungs- und Ausschlusswirkung drittbelastende Wirkungen entfalten kann. Nach dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes erfordert dies auch eine verfahrensrechtliche gesetzliche Ermächtigungsgrundlage.

So mit Recht: Kämper, in: BeckOK VwVfG, § 72 Rn. 4a.

Diese liegt für die Planfeststellung nach § 38 Abs. 6 StrWG NRW nicht vor, da eine Planfeststellung hiernach nicht – wie es § 72 VwVfG NRW voraussetzt, gesetzlich angeordnet, sondern lediglich gesetzlich zugelassen ist; es handelt sich um ein freiwilliges Verfahren.

Für die Planfeststellung gem. § 38 Abs. 6 StrWG NRW wird in der Kommentarliteratur allerdings angenommen, dass auf Grund des festgestellten Planes erforderlichenfalls eine Enteignung durchgeführt werden kann.

Daraus lässt sich folgern, dass offenbar die Auffassung vertreten wird, dass die Rechtswirkungen der Planfeststellung auch für die an sich fakultative Planfeststellung und Plangenehmigung gem. § 38 Abs. 6 StrWG NRW gelten. Diese Auffassung ist indes unzutreffend. Ein Enteignungsrecht kann sich aus § 42 Abs. 1 S. 1 StrWG NRW ergeben. Diese Regelung lässt eine Enteignung zu, soweit sie zur Unterhaltung oder Ausführung eines nach § 38 Abs. 1 StrWG NRW festgestellten oder genehmigten Bauvorhabens erforderlich ist. Die Enteignungsmöglichkeit ist damit nach dem Wortlaut des § 42 Abs. 1 StrWG auf die in § 38 Abs. 1 genannten Planfeststellungen für Landes- und Kreisstraßen sowie UVP-pflichtige Gemeindestraßen beschränkt. Die Planfeststellung nach § 38 Abs. 6 StrWG ist ausdrücklich nicht in Bezug genommen.

Im Ergebnis kann damit festgehalten werden, dass hinsichtlich der Rechtswirkungen von Planfeststellungen und Plangenehmigungen aus § 73 bis 78 VwVfG NRW zumindest eine Lücke für die nach § 38 Abs. 6 StrWG NRW zulässigen Planfeststellungen und Plangenehmigungen für nicht UVP-pflichtige Gemeindestraßen besteht. Durch Analogie kann diese Lücke nicht geschlossen werden, denn sowohl die für die Planfeststellung kennzeichnende formelle Konzentrationswirkung als auch insbesondere die enteignungsrechtliche Vorwirkung und die Ausschlusswirkung bedürfen wegen ihrer Drittbetroffenheit einer gesetzlichen Grundlage. Eine Analogie der Vorschriften über die Rechtswirkung der Planfeststellung wird deshalb allgemein abgelehnt.

Schink, in: Knack/Henneke, VwVfG, 11. Aufl. 2018, § 72 Rn. 17; Lieber, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 72 Rn. 132; Ziekow, VwVfG, § 72 Rn. 2.

Anwendung finden können deshalb nur die Verfahrensregelungen des VwVfG zum Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren. Grund hierfür ist, dass diese Bestimmungen einen Maßstab für ein ordnungsgemäßes Verfahren darstellen.

Schink, in: Knack/Henneke, VwVfG, § 72 Rn. 17.

Im Übrigen ergibt sich aus der Anwendung des Planfeststellungsrechts, dass der Planfeststellungsbeschluss bzw. die Plangenehmigung eine Genehmigungswirkung für die Zulässigkeit des Vorhabens hat. Angesichts der durch den Landesgesetzgeber bestimmten Zulässigkeit der Planfeststellung kann im Übrigen davon ausgegangen werden, dass auch die Verfahrenskonzentration der Planfeststellung Anwendung finden kann. Denn hierdurch werden Dritte nur insoweit beschwert, als das für spezielle

Genehmigungen, die in die Planfeststellung konzentriert sind, durchzuführende Genehmigungsverfahren in das Planfeststellungsverfahren eingebunden ist.

#### **h) Fazit zum Verfahren nach § 38 Abs. 6 StrWG NRW**

Eine Widmung, die die Nutzung der Hängebrücke nur für eine bestimmte Personenzahl zulässt und von einer Eingangskontrolle abhängig macht, ist rechtlich zulässig. Denn der Gemeindegebrauch zum Verkehr für Jedermann richtet sich inhaltlich nach der Reichweite der Widmungsverfügung (§ 14 Abs. 1 S. 1 StrWG NRW). Unzulässig ist es gem. § 14 Abs. 4 StrWG, die Nutzung der Hängebrücke von einem Entgelt abhängig zu machen. Hierfür bedürfte es einer speziellen gesetzlichen Grundlage, die in NRW nicht vorhanden ist.

Bei der Hängebrücke handelt es sich um eine Gemeindestraße i.S.d. § 3 Abs. 4 Nr. 3 StrWG NRW, für die die Durchführung eines Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahrens zulässig ist. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass sie für den öffentlichen Verkehr gewidmet werden wird. Ist dies nicht der Fall und wird sie von einem privaten Anbieter dauerhaft als „Eventlocation“ betrieben, scheidet eine Anwendung des § 38 Abs. 6 StrWG NRW aus. Für die Errichtung der Hängebrücke ist keine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Anhang 1 LUVPG NRW erforderlich. Da die Hängebrücke auch im Außenbereich errichtet werden soll, ist hierfür gem. § 38 Abs. 6 StrWG NRW die Durchführung eines Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahrens zulässig. Zuständige Behörde hierfür ist die Bezirksregierung Düsseldorf. Angesichts einer fehlenden rechtlichen Verpflichtung zur Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens findet § 72 Abs. 1 VwVfG NRW keine Anwendung mit der Folge, dass insbesondere eine enteignungsrechtliche Vorwirkung sowie eine Ausschlusswirkung der Planfeststellung nicht gegeben ist. Die Verfahrensregelungen der Planfeststellung können allerdings auf die Planfeststellung gem. § 38 Abs. 6 StrWG NRW angewendet werden. Dasselbe gilt für die Konzentrationswirkung der Planfeststellung. Ihr kommt auch eine Genehmigungswirkung zu.

Bei einer Bewertung bietet das Verfahren den Vorteil, dass alle Genehmigungen in die Planfeststellung konzentriert werden können, so dass weitere Genehmigungsverfahren, etwa nach Baurecht nicht erforderlich sind. Zudem sieht das Verfahren eine Beteiligung der Behörden – und wird eine Planfeststellung und keine Plangenehmigung durchgeführt – eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Beides ist für den Ablauf des Verfahrens sowie die Kanalisierung von Einwendungen sinnvoll.

## 2. Bauleitplanung

Erwägenswert ist, für die Hängebrücke einen Bebauungsplan aufzustellen. Voraussetzung dafür wäre, dass die Hängebrücke überhaupt Gegenstand einer Bauleitplanung sein kann. Zweifelhaft ist dies deshalb, weil die Brücke ganz überwiegend freischwebend in der Luft errichtet werden soll. Gegenstand der Bauleitplanung ist es jedoch, wie sich aus § 1 Abs. 1 BauGB ergibt, „die bauliche und sonstige Nutzung der *Grundstücke* in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten“.

### a) Hängebrücke als Gegenstand einer Bauleitplanung

Wie erwähnt, bestimmt § 1 Abs. 1 BauGB, dass Aufgabe der Bauleitplanung ist, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten. Aus dieser Regelung wird gefolgert, dass Aufgabe der Bauleitplanung die Vorbereitungen und Leitung der Nutzung des Bodens durch bauliche Anlagen im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB darstellt.

Gierke, in: Kohlhammer Kommentar zum BauGB, § 1  
Rn. 18; Jarass/Kment, BauGB, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 4.

In ähnlicher Weise wird ausgeführt, dass § 1 Abs. 1 BauGB als Planungsgegenstand zum Ausdruck bringt, dass eine rechtliche Beziehung der Planung zu Grund und Boden bestehen muss; Aufgabe der Bauleitplanung sei, die bauliche und sonstige Nutzung von Grund und Boden zu regeln.

Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger,  
BauGB, § 1 Rn. 12 Unter Bezugnahme auf das Bau-  
rechtsgutachten des BVerfG vom 16.6.1954 – 1 PBvV  
2/52.

Hieraus sei allerdings nicht zu folgern, dass sich die Bauleitplanung nur auf Grundstücke in ihren jeweiligen Grenzen beziehen dürfe.

Söfker, a.a.O.

Wesentlich sei, dass die Gemeinde ihre städtebauliche Konzeption durch Bauleitplanung in Bezug auf Grund und Boden umsetzen soll.

Söfker, a.a.O. vgl. auch Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 1 Rn. 12.

Darüber hinaus soll die Bauleitplanung nicht nur die bauliche, sondern auch die sonstige Nutzung der Grundstücke in einer Gemeinde lenken und leiten. Darunter ist eine Nutzung zu verstehen, die mit der baulichen Nutzung in einem engen Sachzusammenhang steht.

Söfker, in: § 1 Rn. 12; Jarass/Kment, BauGB, § 1 Rn. 4;

Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1 Rn. 12.

Genannt wird etwa der Gebrauch des Grundstücks als Verkehrs- oder Grünfläche.

Jarass/Kment, a.a.O.

Insoweit muss ein bodenrechtlicher Bezug zur Nutzung von Grundstücken bestehen.

Nach den vorgenannten Kriterien kann eine Hängebrücke Gegenstand einer Bauleitplanung sein.

Zu berücksichtigen ist dabei zunächst, dass die Verankerung der Hängebrücke im Grund und Boden erfolgen wird. Durch die Verankerung im Grund und Boden nutzt die Hängebrücke Bodenflächen mit der Folge, dass sich eine Bauleitplanung für eine Hängebrücke auch auf Grundstücke in der Gemeinde erstreckt und deren Nutzung unmittelbar regelt. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass von einer Hängebrücke gegebenenfalls auch Beschränkungen für darunterliegende Grundstücke ausgehen können. Das gilt insbesondere für Sicherheitsanforderungen, die sich bei der Errichtung, aber auch bei der Nutzung einer solchen Hängebrücke stellen. Insoweit ist eine Bauleitplanung für eine Hängebrücke auch soweit der Luftraum betroffen ist, eine Regelung, die die sonstige Nutzung von Grundstücken zumindest beeinflussen kann. Dies genügt als Gegenstand der Anknüpfung einer Bauleitplanung. Voraussetzung hierfür ist lediglich, dass die Regelung der sonstigen Nutzung eine bodenrechtliche Relevanz haben muss. Davon ist zumindest deshalb auszugehen, weil die Eigentümer der unterhalb der Hängebrücke gelegenen Grundstücke die Nutzung des Luftraumes über ihren Grundstücken durch die Hängebrücke und sich daraus ergebende mögliche Einwirkungen, etwa durch Schattenwurf Sicherheitsprobleme dulden müssen.

Ein Hinweis darauf, dass die Hängebrücke Gegenstand der Bauleitplanung sein kann, ergibt sich im Übrigen aus § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB. Zu den Festsetzungen eines Bebauungsplanes können danach auch Verkehrsflächen rechnen. Zu den Verkehrsflächen gehören unzweifelhaft auch Brückenbauwerke. Im Unterschied zu sonstigen Brückenbauwerken würde vorliegend zwar eine isolierte Brücke und nicht eine Brücke im

Zusammenhang mit anderen Verkehrsflächen geplant. Darauf kommt es indessen nicht an, da es für eine Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB ausreicht, dass überhaupt eine Verkehrsanlage geplant wird. Diese kann, z.B. bei Ersatz einer Planfeststellung für eine Bundesstraße, z.B. auch eine isolierte Verkehrsplanung darstellen. Vor diesem Hintergrund ergibt sich aus § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB ein gewichtiges Indiz dafür, dass auch eine isolierte Verkehrsflächenplanung in Form einer Brücke Gegenstand einer Bauleitplanung sein kann.

Im Ergebnis kann damit festgestellt werden, dass die Hängebrücke Gegenstand einer Bauleitplanung sein kann.

**b) Baugebietskategorie**

Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB kann ein Bebauungsplan die Art der baulichen Nutzung festsetzen. Im vorliegenden Fall kommt die Festsetzung eines Sondergebietes gemäß § 11 BauNVO in Betracht. Nach dieser Regelung sind als sonstige Sondergebiete darzustellen und festzusetzen, Gebiete, die sich von Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 BauNVO wesentlich unterscheiden. Einen nicht abschließenden Katalog möglicher sonstiger Sondergebiete enthält § 11 Abs. 2 S. 2 BauNVO.

Voraussetzung für die Festsetzung eines Sondergebietes „Hängebrücke“ ist zunächst, dass ein Festsetzungsgehalt gewollt ist, der sich keinem der in §§ 2 bis 10 BauNVO geregelten Gebietstypen zuordnen und der sich deshalb sachgerecht auch mit einer auf sie gestützten Festsetzung nicht erreichen lässt.

BVerwG, Urt. v. 29.9.1978 – 4 C 30.76; Urt. v. 18.2.1983 – 4 C 18.81; Urt. v. 28.5.2009 – 4 CN 2.08;  
Söfker, in: EZBK, § 11 BauNVO Rn. 19.

Das Sondergebiet muss sich nach seiner Zweckbestimmung von den anderen Baugebieten nach §§ 2 bis 10 BauNVO wesentlich unterscheiden. Die konkreten Festsetzungen des Sondergebietes sind nach der Rechtsprechung des BVerwG mit der allgemeinen Zweckbestimmung der Baugebietstypen, wie sie sich aus den jeweiligen Absätzen 1 der §§ 2 bis 10 BauNVO ergibt, zu vergleichen. Die Festsetzung eines Sondergebietes scheidet deshalb aus, wenn die planerische Zielsetzung der Gemeinde durch Festsetzung eines Baugebietes nach §§ 2 bis 10 BauNVO in Kombination mit den Gestaltungsmöglichkeiten des § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO verwirklicht werden kann.

BVerwG, Beschl. v. 9.6.2016 – 4 B 8.16; Söfker, a.a.O.

Zum Teil wird in der Rechtsprechung auch darauf abgestellt, inwieweit sich das vorgesehene Sondergebiet wegen seines eigenen Gesichts deutlich von den in §§ 2 bis 10 BauNVO genannten Baugebieten mit Rücksicht auf die jeweilige abstrakte Zweckbestimmung des Baugebietstyps wesentlich unterscheidet.

VGH Mannheim, Urt. v. 30.11.2000 – 5 S 322/98, DVBl 2001, 652; OVG Schleswig, Urt. v. 21.10.2020 – 1 KN 3/19, BeckRS 2020, 47870.

Diese Voraussetzungen dürften für einen Bebauungsplan mit einem Sondergebiet „Hängebrücke“ voraussichtlich gegeben sein. In die Gebietskategorien der §§ 2 bis 10 BauNVO passt ein solches Gebiet nicht. Die dort genannten Gebiete sind insgesamt darauf ausgerichtet, eine bauliche Nutzung von Grundstücken für Wohnzwecke, Industrie, Landwirtschaft und ähnliche Zwecke festzusetzen. Hierauf sind die Festsetzungsmöglichkeiten ausgerichtet. Ein Gebiet, das ausschließlich die Errichtung und die Nutzung einer Hängebrücke vorsieht, ist mit diesen Gebietscharakteren nicht vergleichbar. Weder wird eine Wohnnutzung noch eine gewerbliche oder industrielle noch eine landwirtschaftliche Nutzung festgesetzt.

Unerheblich ist dabei, dass ein Sondergebiet „Hängebrücke“ im Katalog des § 11 Abs. 2 S. 2 BauNVO nicht aufgeführt wird. Der Katalog ist nämlich noch nicht abschließend, sondern hat nur klarstellende Bedeutung.

Grigoleit/Otto, BauNVO, 8. Aufl. 2021, § 11 Rn. 4; Stock, in: König/Roeser/Stock, BauNVO, 5. Aufl. 2022, § 11 Rn. 21.

Aus dem Katalog des § 11 Abs. 2 S. 2 BauNVO lassen sich jedoch Anhaltspunkte dafür ableiten, dass ein Sondergebiet „Hängebrücke“ gemäß § 11 Abs. 1, 2 BauNVO eine zulässige Gebietskategorie sein kann. Genannt werden z.B. Gebiete für Messen, Ausstellungen und Kongresse. Solche Gebiete sind charakterisiert durch bauliche Anlagen, in denen durch regelmäßig wiederkehrende Veranstaltungen Leistungen einem Fachpublikum oder der Öffentlichkeit präsentiert werden. Es kann sich auch um Kongresshallen und Tagungsstätten handeln. Kennzeichnend ist jedenfalls, dass durch die Anlagen ein größerer Publikumskreis angezogen werden soll, dem – zumindest dem bei Messen und Ausstellungen - bestimmte Leistungen präsentiert werden sollen. In ähnlicher Weise dient die Hängebrücke im Zusammenhang mit der Bundesgartenschau 2031 dazu, dem Publikum ein Landschaftserlebnis im Zusammenhang mit dem

Besuch der Bundesgartenschau zu ermöglichen. Die Hängebrücke dient als Verbindung zwischen zwei Standorten der Bundesgartenschau; von ihrer Funktion und Nutzung her weist sie Ähnlichkeiten mit Einrichtungen in Gebieten für Messen und Ausstellungen auf.

Sondergebiete können auch für Freizeitparks zugelassen werden

Stock, in: König/Roeser/Stock, BauNVO, § 11 • Freizeitpark.

Die Bundesgartenschau weist Ähnlichkeiten mit einem Freizeitpark auf. Die Besucher werden durch die Gartenschau geführt. Ihnen wird eine Präsentation gartenbaulicher Strukturen geboten.

Zulässig sind auch sogenannte Infrastruktursondergebiete.

BVerwG, Urt. v. 28.5.2009 – 4 CN 2.08, BVerwGE 134, 117 Rn. 13 ff. = NVwZ 2010 – 40.

Kennzeichnend für solche Gebiete ist, dass sie vorwiegend der Unterbringung von Einrichtungen und Anlagen zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen und privaten Bereichs dienen. Dem typischen Erscheinungsgebiet etwa eines Kerngebietes in einer Gemeinde entspricht ein solches Gebiet nicht. Im vorliegenden Fall geht es zwar nicht darum, dass Einrichtungen zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen festgesetzt werden sollen. Allerdings stellt die Hängebrücke eine Infrastruktureinrichtung dar, da sie der Verbindung zwischen zwei Ausstellungsflächen der Bundesgartenschau 2031 dient. Geplant werden soll durch das Sondergebiet „Hängebrücke“ eine Infrastruktureinrichtung, die zur Verbindung der beiden Bereiche der Bundesgartenschau zumindest nützlich ist.

Ein Sondergebiet kann auch Sport- und Freizeiteinrichtungen umfassen.

HessVGH, Urt. v. 13.4.2016 – 4 A 141/14, BeckRS 2016, 49657 Rn. 38 ff. = BauR 2016, 1864.

Auch mit einer solchen Einrichtung wäre ein Sondergebiet „Hängebrücke“ durchaus vergleichbar. Denn es dient Freizeitinteressen.

Im Ergebnis kann damit festgestellt werden, dass die Festsetzung eines Sondergebietes „Hängebrücke“ gemäß § 11 Abs. 1, 2 BauNVO zulässig ist.

Bei der Festsetzung ist der Plangeber nicht an die Feinsteuerungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO gebunden. Vielmehr kann er im Rahmen des § 11 „besondere Festsetzungen“ treffen. Diese können die Art der baulichen Nutzung, nicht aber deren Maß betreffen (§ 1 Abs. 3 S. 3 BauNVO). Unzulässig ist es dabei allerdings, wenn die Planfestsetzungen von der Typisierung zur Zulassung oder Festschreibung konkreter Vorhaben übergehen.

So: OVG NRW, Urt. v. 5.12.2017 – 10 D 84/15, juris:  
Sondergebiet kleinflächiger Lebensmittelmarkt. Vgl.  
auch Grigoleit/Otto, BauNVO, § 11 Rn. 6.

Zu beachten ist weiter, dass die Festsetzungen, die für das Sondergebiet „Hängebrücke“ getroffen werden sollen, grundstücksbezogen sein müssen.

**c) Festsetzungen gemäß § 9 Abs. 1 BauGB**

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB können in einem Baubauungsplan Verkehrsflächen festgesetzt werden. Dazu gehören alle Flächen, die auch dem Verkehr dienen, wie öffentliche Straßen, Wege und Plätze einschließlich der Fußgängerbereiche, Parkflächen und Parkhäuser.

Jarass/Kment, BauGB, § 9 Rn. 73; Möller, in: Schrödter,  
BauGB, § 9 Rn. 74; Söfker, in: EZBK, § 9 BauGB Rn.  
103.

Da es sich bei der Hängebrücke ersichtlich um eine Verkehrsanlage handelt, denn sie dient der Fortbewegung von Menschen von einem Ort zum anderen, kann sie jedenfalls dann in einem Bebauungsplan als Verkehrsfläche festgesetzt werden, wenn es sich hierbei um eine Straße für den öffentlichen Verkehr handelt. Dies ist indessen zweifelhaft, da zumindest erwogen wird, für die Nutzung der Hängebrücke ein besonderes Entgelt zu erheben, nicht zuletzt, um eine übermäßige Belastung und Steuerung der Besucherströme zu ermöglichen. Verkehrsflächen können gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB jedoch auch dann festgesetzt werden, wenn es sich um private Verkehrsflächen handeln. Hierbei soll es sich jedoch um einen „selten Ausnahmefall“ handeln. Eine Festsetzung privater Verkehrsflächen ist zulässig, wenn es hierfür einen besonderen städtebaulichen Grund gibt.

Söfker, in: EZBK, § 9 Rn. 104, Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9 Rn. 58. Vgl. auch VGH

Mannheim, Urt. v. 16.12.2014 – 5 S 584.13, DVBl. 2015, 442, 445, wonach eine Differenzierung in öffentliche oder private Verkehrsflächen nicht zwingend erforderlich ist.

Im vorliegenden Fall gibt es besondere städtebauliche Gründe für die Festsetzung der Hängebrücke als privater Verkehrsfläche. Sie ist wesentlicher Bestandteil der BUGA 2031, ihr Zweck besteht darin, zwei Flächen, die Bestandteil der BUGA 2031 sein werden, miteinander zu verbinden. Weiterhin soll es sich hierbei um eine neue städtebauliche Dominante im Stadtbild von Wuppertal handeln. Es soll eine besondere Attraktion im Rahmen der BUGA 2031 geschaffen werden. Die Beschränkung der Nutzung durch Erhebung von Eintrittsgeldern soll im Übrigen vor allem erfolgen, um eine Steuerung der Nutzung der Hängebrücke zu ermöglichen. Deren Überlastung und eine Beschränkung des Zugangs sollen sichergestellt werden. Diese Gründe rechtfertigen es, für die Hängebrücke im Bebauungsplan mit dem Sondergebiet „Hängebrücke“ die Hängebrücke als Verkehrsanlage im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB festzusetzen.

**d) Ergebnis zu 2.**

Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass die Hängebrücke Gegenstand einer Bauleitplanung sein kann. Aufgestellt werden kann ein Bebauungsplan mit einem sonstigen Sondergebiet „Hängebrücke“. Die Hängebrücke kann in diesem Bebauungsplan als Verkehrsanlage im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB festgesetzt werden.

**3. Baugenehmigungsverfahren**

**a) Bauordnungsrechtliche Betrachtung**

Für den Fall, dass wegen einer fehlenden Widmung zur öffentlichen Verkehrsanlage eine Planfeststellung bzw. Plangenehmigung gem. § 38 Abs. 6 StrWG NRW für die Zulassung der Errichtung der Hängebrücke nicht in Betracht kommt, kann gem. § 60 Abs. 1 BauO NRW eine Baugenehmigungspflicht bestehen.

Erste Voraussetzung ist, dass es sich hierbei um eine bauliche Anlage i.S.d. § 2 Abs. 1 BauO NRW handelt. Bauliche Anlagen sind nach dieser Vorschrift mit dem Erdboden verbundene, aus Bauprodukten hergestellte Anlagen. Diese Voraussetzungen treffen auf die Hängebrücke zu. Durch Verankerungen ist die Hängebrücke auf jeder Seite

mit dem Boden fest verbunden. Sie ist auch aus Bauprodukten hergestellt, so dass es sich um eine bauliche Anlage im Sinne des § 2 Abs. 1 Bauordnung NRW handelt.

Gem. § 60 Abs. 1 BauO NRW besteht eine Genehmigungspflicht unter der Voraussetzung, dass nachfolgend in der BauO NRW nichts abweichend bestimmt ist.

Das ist vorliegend nicht der Fall. Insbesondere scheidet eine Baugenehmigungspflicht nicht gem. § 61 Abs. 1 Nr. 8 BauO NRW aus. Danach sind private Verkehrsanlagen zwar von einer Baugenehmigungspflicht einschließlich Brücken freigestellt. Die Brücken dürfen jedoch nur eine lichte Weite von bis zu 5 m haben. Diese Voraussetzungen erfüllt die projektierte Hängebrücke ersichtlich nicht.

Weitere Regelungen, die die Errichtung der Hängebrücke von einer Baugenehmigungspflicht freistellen, sind nicht ersichtlich.

#### **b) Bauplanungsrechtliche Betrachtung**

Bauplanungsrechtlich kommt in Betracht, dass das Vorhaben als privilegiertes Vorhaben gem. § 35 Abs. 1 Nr. 3, 4 BauGB zulässig sein kann.

Für die Errichtung einer Teilstation einer Seilschwebebahn hat das OVG Koblenz durch Urt. v. 05.05.1971 (2 A 82/70 -, VerwRspr. 24, 432 = juris) angenommen, dass es sich hierbei nicht um ein privilegiertes Vorhaben i.S.d. § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB handelt. Zur Begründung hat es darauf hingewiesen, dass der Privilegierungstatbestand nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB nur Betriebe umfasse, deren Standort durch die Lage von auszubeutenden Naturvorkommen (Bergwerke, Steinbrücke, Kiesgruben u.a.), durch die Abhängigkeit von natürlichen Antriebskräften (Wind, Wasser) oder durch das Angewiesensein auf ein bestimmtes Umfeld (Wässer, Häfen, Werften) bestimmt werde. Dies treffe auf die Talstation einer Seilbahn nicht zu. Insbesondere führe die konkrete örtliche Bindung auf Grund einer entsprechenden Standortwahl nicht zu einer Ortsgebundenheit im Sinne des § 35 Abs. 1 Ziff. 7 BauGB.

OVG Koblenz, Urt. v. 05.05.1971 – 2 A 82/70, juris Rn.  
22.

Legt man diese Auffassung zu Grunde, handelt es sich auch bei der Hängebrücke nicht um ein privilegiertes Vorhaben i.S.d. § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB.

#### **4. Fazit und Vorschlag**

Kommt eine Planfeststellung oder Plangenehmigung gem. § 38 Abs. 6 StrWG NRW nicht in Betracht, bedarf es für die Errichtung der Hängebrücke einer Baugenehmigung gem. § 60 Abs. 1 BauO NRW. Da es sich nicht um ein privilegiertes Vorhaben i.S.d. § 35 Abs. 1 BauGB handelt, ist schon angesichts der landschaftlichen Wirkungen der projektierten Hängebrücke und der damit verbundenen Bedeutung für das Stadtbild sowie der Rechtswirkungen, die vom Brückenbauwerk für darunter liegende Grundstücke ausgehen können – Verschattung, Einsichtsmöglichkeiten, Sicherheitsprobleme - ein Bauleitplanverfahren durchzuführen. Dafür spricht auch, dass in diesem Verfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet. Eine Zulassung in einem Planfeststellungs- bzw. Genehmigungsverfahren gem. § 38 Abs. 6 StrWG NRW sollte wegen der vielen aufgezeigten rechtlichen Unwägbarkeiten ausscheiden. Die Durchführung eines Bebauungsplanverfahrens dürfte die rechtssicherste Lösung für die Zulassung der Hängebrücke darstellen. In diesem Verfahren ist eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen, die einerseits eine Beteiligung der möglicherweise nachteilig betroffenen Grundstückseigentümer und andererseits eine Transparenz des Planungsprozesses in der Öffentlichkeit verspricht. Letzteres kann auch dazu genutzt werden, um die Akzeptanz für das Vorhaben zu erhöhen.

Es wird deshalb vorgeschlagen, einen Bebauungsplan für ein Sondergebiet „Hängebrücke BUGA“ aufzustellen.

#### **5. Beteiligungsnotwendigkeiten und Rechte nachteilig Betroffener**

Bedeutsam für die Frage, ob es gelingen kann, bis zur Eröffnung der Bundesgartenschau 2031 die Hängebrücke zu errichten, ist auch, welche Beteiligungs- und Klagerechte Dritten gegen das Vorhaben zustehen. Insoweit ist zu unterscheiden zwischen den Klagemöglichkeiten gegen einen Planfeststellungsbeschluss und solchen, die gegen einen Bebauungsplan gerichtet wären. Darüber hinaus bedarf es einer Unterscheidung zwischen den Rechtsschutzmöglichkeiten, die Einzelpersonen zur Verfügung stehen und solche, die von Umweltverbänden ausgeübt werden können.

##### **a) Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten im Planfeststellungsverfahren**

Die Beteiligungsmöglichkeiten im Planfeststellungsverfahren richten sich nach allgemeinen Regelungen. Gem. § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG NRW kann Jedermann, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, bis 2 Wochen nach Ablauf der

Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde Einwendungen gegen den Plan erheben. Die Frage, ob Personen Einwendungen erheben können, richtet sich deshalb gem. § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG NRW danach, ob Belange durch das Vorhaben berührt werden. Es muss sich um schutzwürdige Belange handeln. Insoweit kommt in Betracht, dass eine unzumutbare Einsicht auf Grundstücke, Gefahren, die von der Brücke ausgehen und Eigentumsbeeinträchtigungen wegen eines Schattenwurfes oder einer Wertminderung von Grundstücken durch die Überspannung durch die Hängebrücke abgewehrt werden sollen.

Maßgebend für die Möglichkeit, Einwendungen zu erheben und für die Zulässigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss ist, welche Personen und Anlagen im Einwirkungsbereich der Hängebrücke liegen.

In den bisherigen Planungen ist vorgesehen, dass die Brücke zum Teil über nicht bebauten Bereichen geführt wird, so dass insoweit Gebäude nicht betroffen sind. Durch Sachverständige sollte im Übrigen bestimmt werden, wie weit der Einwirkungsbereich von herabfallenden bzw. herabgeworfenen Gegenständen von der Hängebrücke und wie weit ein Schattenwurf reicht. Nur die in diesem Bereich gelegenen Grundstücke können in ihren Eigentumsrechten mit der Folge betroffen sein, dass den Eigentümern Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren gem. § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG NRW sowie eine Klagebefugnis gem. § 42 Abs. 2 VwGO zustehen können.

Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung geht davon aus, dass Einsichtsmöglichkeiten in Grundstücke, die durch eine in einem Bebauungsplan zugelassene Bebauung ermöglicht werden, grundsätzlich nicht zu den schutzwürdigen Belangen gehören. Einsichtsmöglichkeiten in bebauten innerörtlichen Bereichen gehörten zur Normalität und müssten von den Nachbarn hingenommen werden.

BVerwG, Beschl. v. 24.04.1998 – 4 B 72/98, NVwZ 1989, 1060 = UPR 1989, 430 = juris Rn. 7. BayVGH, Beschl. v. 08.05.2019 – 15 NE 19.551, juris Rn. 33; Urt. v. 25.02.2022 – 15 N 21.2219, juris Rn. 21; OVG NRW, Beschl. v. 24.06.2020 – 10 B 201/20.NE, juris Rn. 11 f.

Nur in Ausnahmefällen könne sich etwas anderes ergeben.

BayVGH, Beschl. v. 13.04.2018 – 15 ZB 17.342, juris Rn. 15; Urt. 10.11.2015 – 1 LB 143/14, BauR 2016, 645 = juris Rn. 39.

Das wird etwa angenommen, wenn es durch das neue Bauvorhaben zu einem unmittelbaren Einblick aus kürzester Entfernung auf unmittelbar geschützte Räumlichkeiten wie Schlafzimmer kommt.

BayVGH, Beschl. v. 08.05.2019 – 15 NE 19.551, juris  
Rn. 33.

Das BVerwG hat im Übrigen angenommen, dass Festsetzungen eines Bebauungsplanes dem Schutz vor Einsicht dienen könnten. Dies sei der jeweiligen Festsetzung im Wege der Auslegung zu entnehmen. Das könne auch im unbeplanten Innenbereich der Fall sein, etwa dann, wenn in einer Hanglage bislang sämtliche Grundstücke versetzt bebaut sind. Maßgebend seien jeweils die Umstände des Einzelfalls.

BVerwG, Beschl. v. 03.01.1983 – 4 B 224/82, juris Nr.  
192 = juris Rn. 5

Bei Anwendung dieser Grundsätze ergibt sich aus der bei Zulassung der Hängebrücke ermöglichten Einsicht auf Grundstücke grundsätzlich kein Recht, Einwendungen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens zu erheben. Belange Betroffener sind hierdurch nicht nachteilig berührt. Allerdings sollte vorher geprüft werden, ob die vorhandene Hangbebauung in einer Weise erfolgt ist, dass Einsichtsmöglichkeiten grundsätzlich ausgeschlossen sind. Dies ist – im Gegensatz zu Aussichtsmöglichkeiten bei einer Hangbebauung – regelmäßig nicht anzunehmen. Hierzu bedürfte es besonderer Umstände. Liegt ein Bebauungsplan vor, müsste sich aus der Planbegründung im Einzelnen ergeben, dass die Grundstücke vor Einsichtnahme geschützt werden sollten. Dies ist indessen nicht anzunehmen. Folge davon ist, dass allein die Ermöglichung einer Einsicht in Grundstücke durch Nutzer der Hängebrücke weder ein Beteiligungsrecht noch – für den Fall eines Klageverfahrens – ein Klagerecht gem. § 42 Abs. 2 VwGO begründet.

Anders sieht es mit möglichen Gefahren aus, die von der Hängebrücke ausgehen. Solche Gefahren können insbesondere durch herabfallende Gegenstände entstehen. Hierdurch können Sachschäden, ggf. auch Personenschäden verursacht werden. Daraus ergeben sich für diejenigen Grundstückseigentümer, die im Einwirkungsbereich herabfallender oder geworfener Gegenstände liegen, Beteiligungs- und Abwehrrechte. Diese Beteiligungs- und Abwehrrechte können allerdings im Rahmen der Planfeststellung durch bauliche Gestaltung gem. § 9a Abs. 2 StrWG NRW in einer Weise abgewehrt werden, dass es zu solchen Gefahren nicht kommen kann. Das setzt voraus, dass

die bauliche Gestaltung der Hängebrücke so erfolgt, dass eine Sicherheit dafür gewährleistet ist, dass es weder zum Herabfallen noch zum Herabwerfen von Gegenständen kommen kann. Dies ist eine Frage der technischen Ausgestaltung der Hängebrücke.

Im Übrigen kann der Belang herabfallender Gegenstände als in der Abwägung zu berücksichtigender Aspekt durch ein Sicherheitskonzept, das der Errichtung und Nutzung der Brücke zugrunde liegt, überwunden werden.

Beteiligungsrechte stehen neben den Einzelpersonen auch den Trägern der Baulast für die zu querende Eisenbahnbrücke sowie die zu querende Bundesstraße zu. Diese sind gem. § 73 Abs. 2 VwVfG NRW innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Planes von der Anhörungsbehörde zu beteiligen. Auch insoweit geht es im Wesentlichen um Fragen der Gefahrenabwehr. Gefahren können auch insoweit durch eine bauliche Gestaltung und Regelung für die Nutzung der Brücke ausgeschlossen und damit im Rahmen der Planfeststellung abgewehrt werden.

Die anerkannten Verbände können gem. § 73 Abs. 4 S. 4 VwVfG NRW Einwendungen im Rahmen der Planfeststellung erheben, wenn sie aufgrund ihrer Anerkennung nach anderen Rechtsvorschriften befugt sind, Rechtsbehelfe nach der VwGO gegen den Planfeststellungsbeschluss einzulegen. Ob das vorliegend der Fall ist, kann nicht abschließend geklärt werden.

Gem. § 2 Abs. 2 i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UmwRG sind Rechtsbehelfe anerkannter Verbände u.a. zulässig gegen Zulassungsentscheidungen, für die eine UVP-Pflicht besteht. Wie ausgeführt, besteht für die Zulassung der Hängebrücke voraussichtlich keine UVP-Pflicht mit der Folge, dass die anerkannten Verbände weder Stellungnahmen im Planfeststellungsverfahren abgeben noch den Planfeststellungsbeschluss klageweise angreifen können.

Sofern das Vorhaben der Hängebrücke im angemessenen Sicherheitsabstand eines Betriebsbereichs eines Störfallbetriebes verwirklicht werden soll, ergibt sich ein Beteiligungs- und Verbandsklagerecht der anerkannten Umweltverbände aus § 2 Abs. 2 i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2b UmwRG.

Nach dem Auffangtatbestand des § 2 Abs. 2 i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG besteht eine Klagemöglichkeit auch gegen Verwaltungsakte – wie Planfeststellungen –, die unter Anwendung umweltrechtlicher Vorschriften zugelassen werden. Ob umweltrechtliche Vorschriften zur Anwendung kommen, lässt sich derzeit nicht sicher

beurteilen. Dies ist jedoch deshalb wahrscheinlich, weil zumindest die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung zur Anwendung kommt.

Im Ergebnis spricht vieles dafür, dass den anerkannten Verbänden im Verfahren der Planfeststellung ein Anhörungsrecht und gegen den Planfeststellungsbeschluss ein Verbandsklagerecht zusteht.

#### **b) Rechte bei Erlass eines Bebauungsplanes**

Für Normenkontrollverfahren gem. § 47 VwGO, die gegen Bebauungspläne erhoben werden, ist anerkannt, dass es für die Antragsbefugnis ausreicht, wenn durch die Festsetzungen des Bebauungsplanes ein abwägungserheblicher Belang nachteilig betroffen ist. Ausreichend ist, liegt vor, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass eine ordnungsgemäße Ermittlung und Bewertung der abwägungsrelevanten Belange zu einer für den Antragsteller günstigeren Festsetzung geführt hätte.

VGH Mannheim, Urt. v. 25.04.2022 – 3 S 3115/19,  
NVwZ-RR 2022, 807, 5. Aufl. § 47 Rn. 214.

Insoweit dürfte die Antragsbefugnis gem. § 47 VwGO geringere Voraussetzungen haben als die nach § 42 Abs. 2 VwGO für die Anfechtung von. Allerdings ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass der Verlust von Lagevorteilen nicht ausreicht, um eine Antragsbefugnis zu begründen. Insoweit sei verwiesen, auf die oben zitierte Rechtsprechung, die sich mit der Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren gegen Bebauungspläne befasst hat. Unterschiede zur Antragsbefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO gegen den Planfeststellungsbeschluss für die Zulassung der Hängebrücke und einer bauleitplanerischen Festsetzung der Hängebrücke bestehen deshalb insoweit nicht.

Zum Problem vgl. auch Ziekow, in: Sodan/Ziekow,  
VwGO, 5. Aufl. § 47 Rn. 214.

Es ist deshalb nicht zu erwarten, dass die durch die Hängebrücke geschaffenen Einsichtsmöglichkeiten in Grundstücke eine Antragsbefugnis gem. § 47 VwGO auslösen. Wohl ist dies wegen der zu erwartenden Eigentumsbeeinträchtigungen im Einwirkungsbereich der Hängebrücke der Fall.

Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass das Gericht bei der Prüfung der Gültigkeit des Bebauungsplanes nicht auf die von dem Antragsteller geltend gemachten Mängel

beschränkt ist. Es entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass es – im Gegensatz zur Anfechtungsklage – nicht darauf ankommt, ob das verletzte höherrangige Recht auch dem Schutz der Antragsteller dient. Anders als bei der Anfechtung eines Verwaltungsakts darf ein Normenkontrollgericht (auf einen zulässigen Antrag hin) einen Bebauungsplan nicht nur dann für nichtig erklären, wenn dieser den Antragsteller in seinen subjektiven Rechten verletzt. Ein Normenkontrollantrag ist auch dann begründet, wenn der Plan gegen lediglich objektives (nicht drittschützendes) Recht verstößt.

BVerwG, Beschl. v06.12.2000, 4 BN 59/00, juris Rn. 17

Weiter kann sich aus §§ 2 Abs. 2, 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG für die anerkannten Umweltverbände ein Verbandsklagerecht ergeben. Hiernach können Verbandsklagen erhoben werden gegen Entscheidungen über die Annahme von Plänen, die einer strategischen Umweltprüfung unterliegen. Dazu rechnen auch Bebauungspläne.

Vgl. nur Fellenberg/Schiller, in: Landmann-Rohmer, Umweltrecht, § 1 UmwRG Rn. 99; Franzius, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVP/UmwRG, § 1 UmwRG, 2018, Rn. 22.

Umweltverbänden steht deshalb ein Verbandsklagerecht gegen einen Bebauungsplan zu, durch den die Rahmenbedingungen für die Zulassung der Hängebrücke festgelegt werden.

## **6. Erfordernis einer Änderungsplanfeststellung gem. § 18 Abs. 1 AEG**

Die Hängebrücke wird eine der Planfeststellung unterliegende Eisenbahnstrecke kreuzen. Deshalb stellt sich die Frage, ob die Zulassung der Hängebrücke voraussetzt, dass die Planfeststellung für die Eisenbahnlinie geändert wird.

Das ist nicht der Fall.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann eine konkrete Maßnahme nur dann durch einen Planfeststellungsbeschluss zugelassen werden, wenn dies in einer Rechtsnorm vorgesehen ist und die Maßnahme die speziellen tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Norm für ein planfeststellungsfähiges Vorhaben erfüllt.

BVerwG, Urt. v. 19.02.2015 - 4 C 11.12 - BVerwGE  
151, 213, Rn. 19.

Nach § 18 Abs. 1 AEG dürfen Betriebsanlagen einer Eisenbahn einschließlich der Bahnstromfernleitungen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan zuvor festgestellt worden ist. Ein Planfeststellungsverfahren auf der Grundlage dieser Vorschrift kommt also nur dann in Betracht, wenn es sich bei dem Vorhaben um Betriebsanlagen einer Eisenbahn handelt.

BVerwG, Urt. v. 19.02.2015 - 4 C 11.12 - BVerwGE  
151, 213, Rn. 35; Beschl. v. 17.12.2021 – 4 B 13.21,  
BeckRS 2021, 45954 Rn. 6.

Die Zuordnung einer Fläche zu einer Bahnanlage richtet sich nach ihrer jeweiligen objektiven Funktion; dabei ist § 4 Abs. 1 der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung für die Auslegung des Betriebsanlagenbegriffs auch in § 18 AEG maßgebend. Danach sind Bahnanlagen alle Grundstücke, Bauwerke und sonstigen Einrichtungen einer Eisenbahn, die unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zur Abwicklung oder Sicherung des Reise- oder Güterverkehrs auf der Schiene erforderlich sind. Dazu gehören auch Nebenbetriebsanlagen einer Eisenbahn. Gemeinsames Kriterium für die (objektive) Zugehörigkeit zur Bahnanlage ist damit unter Berücksichtigung der örtlichen Verkehrsverhältnisse die Eisenbahnbetriebsbezogenheit, d. h. die Verkehrsfunktion und der räumliche Zusammenhang mit dem Eisenbahnbetrieb.

BVerwG, Urt. v. 28.05.2014 – 6 C 4.13, juris Rn. 13;  
Urt. v. 23.09.2014 – 7 C 14.13, juris Rn. 10; Urt. v.  
19.02.2015 - 4 C 11.12 - BVerwGE 151, 213, Rn. 36;  
Beschl. v. 17.12.2021 – 4 B 13.21, BeckRS 2021, 45954  
Rn. 6.

Bei Anwendung dieser Voraussetzungen bedarf die Planfeststellung für die Eisenbahnlinie im Zusammenhang mit der Zulassung der Hängebrücke keiner Änderung. Die Hängebrücke erfüllt keine Funktion für die Abwicklung des Verkehrs auf der Eisenbahnanlage. Sie kreuzt dies nur, ohne dass hierfür eine bauliche Änderung der Bahnanlage erforderlich ist. Zwar müssen bei der Zulassung der Hängebrücke Vorkehrungen dafür getroffen werden, dass es nicht zu Gefährdungen des Eisenbahnverkehrs kommt. Auf die bauliche Struktur der Bahnanlage wirkt sich dies indessen nicht aus. Änderungen sind insoweit nicht erforderlich. Vielmehr müssen bei der baulichen Gestaltung der Hängebrücke Vorkehrungen dafür getroffen werden, dass durch die

Errichtung und den Betrieb der Hängebrücke keine Gefahren für den Bahnverkehr verursacht werden. Die insoweit erforderlichen Vorkehrungen sind im Verfahren der Zulassung der Hängebrücke, nicht jedoch in einem eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahren nach § 18 Abs. 1 AEG zu treffen.

## **7. Zeitliche Dimension**

Neben der Vorbereitung und Dauer des Planfeststellungs-/Bebauungsplanverfahrens, die mit etwa zwei Jahren zu kalkulieren ist, sind auch mögliche Rechtsschutzverfahren zu berücksichtigen. Angesichts der Komplexität und juristischen Fragestellungen, die eine Planfeststellung aufweist, ist davon auszugehen, dass ein Verwaltungsgericht die Berufung gegen ein Urteil zulassen würde. Denn die Zulassung einer Hängebrücke über eine Planfeststellung nach dem StrWG NRW weist Fragestellungen von grundsätzlicher Bedeutung auf. Angesichts der Komplexität des Verfahrens muss deshalb mit einer Verfahrensdauer über zwei Instanzen von ca. vier Jahren gerechnet werden.

Dabei ist zu beachten, dass aktuell eine Anordnung des Sofortvollzuges für den Planfeststellungsbeschluss für den Planfeststellungsbeschluss nicht in Betracht kommen kann, da ein besonderes Vollzugsinteresse erst dann angenommen werden kann, wenn der Zeitraum bis zur Eröffnung der Bundesgartenschau 2031 für die Errichtung der Hängebrücke gerade noch ausreichend ist. Das ist jedenfalls derzeit und in absehbarer Zeit nicht der Fall, wenn man von einer Bauzeit von zwei bis drei Jahren ausgeht.

Für die Bauleitplanung müssen ähnliche Zeiträume wie für die Planfeststellung kalkuliert werden. Auch insoweit lässt sich die Zulässigkeit eines Revisionsverfahrens im Normenkontrollverfahren nicht ausschließen. Denn auch die Bauleitplanung für eine Hängebrücke wirft eine Reihe von Fragestellungen auf, die grundsätzlicher Art sind, und ggf. in einem Revisionsverfahren geklärt werden können.

## **8. Störfallrechtliche Betrachtung**

Die Hängebrücke wird einen Störfallbetrieb (Bayer AG) queren. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob sich hieraus ein Planungshindernis ergibt und welche Rechtsschutzmöglichkeiten dem Störfallbetrieb ggf. zur Verfügung stehen.

**a) Behandlung der Störfallproblematik**

Gemäß § 50 S. 1 BImSchG sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen und Auswirkungen von schweren Unfällen im Sinne des Artikel 3 Nr. 13 der RL 2012/18/EU durch in Betriebsbereichen hervorgerufene Auswirkungen auf in § 50 S. 1 BImSchG genannte Bereiche so weit wie möglich vermieden werden. Nach dieser Regelung kann im Planfeststellungsverfahren die Störfallproblematik von Bedeutung sein. Die Regelung betrifft dabei sowohl die Zulassung von Störfallbetrieben, z.B. in der Bauleitplanung, als auch die Planung und Zulassung von Vorhaben im Einwirkungsbereich von Störfallbetrieben.

Erste Voraussetzung für die Anwendung des § 50 BImSchG ist, dass es sich bei dem Bau der Hängebrücke um eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme handelt. Der Begriff der räumlichen Planung ist in § 50 BImSchG ebenso wie im Raumordnungsrecht zu verstehen. In Anlehnung an § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen solche, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird.

Jarass, BImSchG, 13. Aufl. § 50 Rn. 4 mit Nachweisen.

Zu den raumbedeutsamen Maßnahmen rechnen auch Einzelvorhaben mit planerischem Charakter, wie Planfeststellungen und Plangenehmigungen.

Jarass, a.a.O. Rn. 6; Schoen, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 50 BImSchG Rn. 70; Becher, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, § 50 Rn. 25, Kümper, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 2019, § 3 Rn. 114.

Grundsätzlich können damit Planfeststellungen zu den raumbedeutsamen Planungen oder Maßnahmen gehören.

Allerdings muss das Vorhaben, das planfestgestellt wird, raumbedeutsam sein. Ob dies der Fall ist, richtet sich danach, ob das Vorhaben entweder Raum in Anspruch nimmt oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst.

Kümper, a.a.O., § 3 Rn. 123; Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl., § 3 Rn. 105.

Ob ein Vorhaben raumbeanspruchend ist, hängt von den Verhältnissen des Einzelfalls ab. Erfasst werden sollen damit zwar in erster Linie Großvorhaben.

So: Runkel, a.a.O., § 3 Rn. 111.

Eine bestimmte Größenordnung für die Raumbedeutsamkeit gibt es indessen nicht. Vielmehr kommt es auf die jeweilige regionale Maßstäblichkeit an.

Runkel, a.a.O., § 3 Rn. 112; Kümper, a.a.O. Rn. 121.

Maßgebend ist insoweit der konkrete Teilraum.

Kümper, a.a.O.

Bei der Hängebrücke handelt es sich zwar nicht um ein Großvorhaben. Für den konkreten Raum hat es jedoch ganz erhebliche Bedeutung, da es eine neue „Landmarke“ mit erheblicher Ausstrahlungswirkung auf das Landschaftsbild darstellt. Unter diesem Aspekt kann auch angenommen werden, dass es raumbeeinflussend ist. Für die Frage, ob eine Planung oder ein Vorhaben raumbeeinflussend ist, kommt es nicht auf die Größenordnung an. Maßgebend ist vielmehr, inwieweit die Entwicklung eines Gebietes durch die Planung oder Maßnahme beeinflusst bzw. geprägt wird.

Kümper, a.a.O., § 3 Rn. 124.

Eine solche Wirkung wird die projektierte Hängebrücke haben. Die räumliche Struktur des Tals der Wupper wird zumindest lokal hierdurch neu geprägt werden.

Zweite Voraussetzung für die Anwendbarkeit des § 50 BImSchG ist, dass die in § 50 S. 1 BImSchG genannten Bereiche bei schweren Unfällen in einen Betriebsbereich nachteilig betroffen sein können. Genannt sind in § 50 S. 1 BImSchG als Schutzobjekt u.a. öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrsgebiete, Freizeitgebiete oder besonders empfindliche Gebiete und öffentliche Gebäude. Zu den öffentlich genutzten Gebieten zählen Plätze, Erholungsgebiete (wie eine Bundesgartenschau) und ggf. auch öffentliche Verkehrsflächen.

Becher, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, § 50 Rn. 46.

Bei Verkehrsflächen hängt es von einer Einzelfallbetrachtung ab, ob sie zu den öffentlich genutzten Gebieten gehören.

OVG Münster, Urt. v. 6.3.2008 – 10 D 103/06.NE, ZUR 2008, 434, 435; Schoen, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 50 BImSchG Rn. 107.

Stellt man darauf ab, dass zu den öffentlich genutzten Gebieten solche gehören, die von einem unübersehbaren und von vornherein nicht beschränktem Kreis der Öffentlichkeit genutzt werden können,

so: Becher, a.a.O., § 50 Rn. 45

gehört die projektierte Hängebrücke zu den öffentlich genutzten Gebieten im Sinne des § 50 BImSchG. Denn der Kreis der Benutzer ist nicht begrenzt; zumindest während der Bundesgartenschau werden zahlreiche Personen die Hängebrücke nutzen.

Selbst wenn man annimmt, dass Verkehrswege wegen der besonderen Benennung wichtiger Verkehrswege in § 50 S. 1 BImSchG nicht unter öffentlich genutzte Gebiete fallen können, ist § 50 S. 1 BImSchG im vorliegenden Fall anwendbar, da es sich bei der Hängebrücke zumindest um ein sonstiges schutzbedürftiges Gebiet handelt. Durch diese Regelung soll der Störfallschutz auch auf solche Bereiche ausgedehnt werden, die vergleichbar empfindlich zu Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebieten und ähnlichen Bereichen sind.

Becher, a.a.O., § 50 Rn. 61.

Das kann angesichts des unbegrenzten und zahlenmäßig großen Personenkreises, der die Brücke nutzen wird, angenommen werden.

Die Vermeidung der Auswirkungen schwerer Unfälle aus Betriebsbereichen soll nach § 50 S. 1 BImSchG grundsätzlich durch einen angemessenen Abstand, ersatzweise durch Minderungsmaßnahmen an der gefährlichen Anlage erfolgen. Abständen kommt dabei kein genereller Vorrang vor technischen Maßnahmen zu.

BVerwG, Beschl. v. 08.04.2014 – 4 B 5.14, ZfBR 2014, 495, Rn. 10 f.; Jarass, BImSchG, § 50 Rn. 27.

Diese Vorgabe ist allerdings nicht strikt verbindlich; vielmehr enthält § 50 S. 1 BImSchG insoweit eine bloße sogenannte Abwägungsdirektive mit der Folge, dass die Unterschreitung eines angemessenen Abstandes allein noch kein Versagungsgrund ist, sondern im Einzelfall hinreichend gewichtige nicht störfallspezifische Belange für das Vorhaben streiten können.

BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11/11, NVwZ 2013,  
719, 721.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist bei der Entscheidung in der Weise zu verfahren, dass zunächst festzustellen ist, wie groß der störfallspezifische Abstand sein sollte. In einem zweiten Schritt ist sodann eine sogenannte nachvollziehende Abwägung mit sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Faktoren vorzunehmen, wenn auf der ersten Stufe eine Unterschreitung des angemessenen Abstandes festgestellt worden ist.

BVerwG, a.a.O.; vgl. auch Becher, in: Appel/Ohms/Sauer, BImSchG, § 50 Rn. 88 f.

Durch die nachvollziehende Abwägung ist im Einzelfall zu bestimmen, ob ein Vorhaben ausnahmsweise trotz Unterschreitung des angemessenen Abstandes zulässig ist.

Vorliegend ist deshalb im Planfeststellungsverfahren zunächst zu prüfen, ob der angemessene Sicherheitsabstand zum Bayerwerk eingehalten werden kann. Ist dies nicht der Fall, ist in einer nachvollziehenden Abwägung eine Entscheidung darüber zu treffen, ob trotz Unterschreitung des Abstandes das Brückenbauwerk zugelassen werden kann. Dabei spielen insbesondere die Nutzung der Brücke sowie die Größe der Gefahren Nutzer entstehen können, eine besondere Rolle. Die Brücke soll zwei Standorte der Bundesgartenschau miteinander verbinden und das besondere Highlight der Bundesgartenschau 2031 sein. Es soll sich um eine Besucherattraktion handeln. Diese Aspekte sprechen dafür, dass störfallspezifische Abstände unterschritten werden können. Allerdings ist in die Prüfung einzubeziehen, welche Gefahren konkret von Bayerwerk ausgehen und welche Qualität diese Gefahren haben. Dies bedarf einer einzelfallspezifischen Prüfung, die hier mangels Kenntnis der spezifischen Störfallproblematik des Bayerwerks im Bereich der Querung durch die projektierte Hängebrücke nicht vorgenommen werden kann.

## **b) Rechtsschutz**

Der Anlagenbetreiber kann sich gegen die Unterschreitung störfallspezifischer Abstände durch eine heranrückende Anlage mit einer verwaltungsgerichtlichen Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss zu Wehr setzen. Seine Klagebefugnis muss dabei allerdings gemäß § 42 Abs. 2 VwGO begründet werden. Weder aus nationalem noch aus EU-Recht ergibt sich nämlich, dass an die Einhaltung der störfallspezifischen

Abstände vorgeschrieben werden kann, wenn diese erst später nach Errichtung des Betriebes festgelegt werden.

Becher, a.a.O., Rn. 160.

Allein aus der Verkürzung der störfallspezifischen Abstände ergibt sich damit noch kein Klagerecht der Firma Bayer. Darauf kommt es ist vorliegend indessen nicht an, da sich für die Fa. Bayer AG aus ihrem Anspruch auf gerechte Abwägung ihrer Belange eine Klagebefugnis aus § 42 Abs. 2 VWGO ableiten lässt.

Dazu Jarass, BImSchG § 50 Rn. 37.

Ein Verbandsklagerecht ergibt sich für die Umweltverbände aus § 2 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 UmwRG.

**c) Situation bei Erlass eines Bebauungsplanes**

Wird ein Bebauungsplan erlassen, ändert sich an der störfallrechtlichen Betrachtung nichts. Denn § 50 S. 1 BImSchG gilt sowohl im Planfeststellungs- als auch im Bebauungsplanverfahren mit der Folge, dass für die Zulässigkeit der Hängebrücke unter störfallrechtlichen Gesichtspunkten im Bebauungsplanverfahren dieselben Maßstäbe wie im Planfeststellungsverfahren gelten.

Die Bayer AG kann bei Erlass eines Bebauungsplanes zulässigerweise ein Normenkontrollverfahren in Gang setzen. Ihre Antragsbefugnis ergibt sich auch hier aus dem Recht auf gerechte Abwägung.

\* \* \* \* \*