

Planerische Instrumente für die urbane Verkehrswende

De lege lata et ferenda

**14. Regensburger Immobilienrechtstag:
Die große Transformation der Städte durch Planung**

Rechtsanwalt Dr. Hubertus Baumeister

Regensburg, 10. Oktober 2023

Agenda

- | | | | |
|---|-------------------------------------|---|-----------------|
| A | BauGB | Festlegung der zulässigen Flächennutzung auf Gemeindegebiet | |
| B | Straßenrecht
(Länder) | Festlegung des zulässigen Gemeingebrauchs von Straßen durch Widmung
- Möglichkeiten der Teileinziehung ihrer Nutzungsmöglichkeit | |
| C | Straßenver-
kehrsrecht
(Bund) | Ausübung des Gemeingebrauchs auf Straßen in der StVO | |
| | | De lege lata | De lege ferenda |
| D | BauGB | Bundesgesetzlich geregelte integrierte Verkehrsplanung - De lege ferenda | |

Festsetzungen der Flächennutzung im Bebauungsplan

§ 9 Abs. 1 BauGB

(u.a. mögliche Festsetzungen für Verkehrswende und Klimaschutz)

Nr. 11:
Verkehrsflächen



Nr. 4:
Spiel-, Freizeit- &
Erholungsflächen



Nr. 12:
Infrastrukturen der
Energiewende



Nr. 20:
Schutzflächen für
Boden, Natur und
Landschaft



Nr. 24
Schutzflächen vor
Immissionen



Nr. 10:
Freizuhaltende
Flächen



Nr. 16:
Grünflächen



Nr. 23:
Erneuerbare
Energien



Nr. 25:
Bepflanzungen



Festsetzungen der Flächennutzung im Bebauungsplan

§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB (Verkehrsflächen)

Gemeindestraßen



Ständige Rechtsprechung
BVerwG:

Die Kommune kann diese
Festsetzungsmöglichkeit für
„**gemeindliche Verkehrs-
politik**“ nutzen

Straßen mit Verbindungsfunktion
(Kreis, Landes- & Bundesstraßen)



Festsetzungen der Flächennutzung im Bebauungsplan

§ 1a Abs. 5 BauGB

Maßnahmen sollen dem Klimawandel entgegenwirken
bzw. sich diesem anpassen

§ 1 Abs. 7 BauGB

Private und öffentliche Belange sind untereinander
abzuwägen - Ziel ist eine planerische Konfliktbewältigung

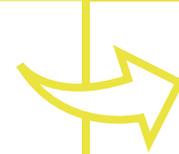
Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 BauGB

Nutzung des Landestraßenrechts für Kommunen mit Zuständigkeit der Straßenbaulast für ihre Gemeindestraßen

Teileinziehung der zulässigen Nutzung einer gewidmeten Straße

Art. 8 Abs.1 S. 2 BayStrWG

Überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls



Beschränkung der Benutzungs-
-arten
-zwecke
-zeiten



„Freiraum Ottensen“ (Hamburg Altona)



VG Hamburg, Beschl. v. vom 21.12.2022 - 15 E 4495/22

Gerichtliche Perspektive

1

Erforderlich ist eine auf den Einzelfall ausgerichtete **nachvollziehbare Abwägung**, was i.d.R. eine **fundierte Planungsgrundlage** benötigt



VG Hamburg, Beschl. v. vom 21.12.2022 - 15 E 4495/22

1

Abwägung im Einzelfall

Gerichtliche Perspektive

2

Gründe des Allgemeinwohls sind mit den Gründen, die gegen eine Teilentziehung sprechen miteinander abzuwägen (z.B. durch eine Verkehrsverlagerung z.B. neu hervorgerufene **Gesundheitsgefahren** [Lärm, Emissionen] für Anwohner in Nachbarstraßen)



VG Hamburg, Beschl. v. vom 21.12.2022 - 15 E 4495/22

1

Abwägung im Einzelfall

Allgemeinwohl
↔ Gefahren durch Verkehrsverlagerung

2

3

Gründe des Allgemeinwohls sind:

- Entlastung des Durchgangsverkehrs
- Vermeidung von Lärm und Abgasen
- Schaffung und Verbesserung der Aufenthaltsqualität
- Schaffung von Freiflächen
- Stärkung der urbanen Funktion der Innenstadtlage
- Förderung des kulturellen und gesellschaftlichen Lebens in der Innenstadt



VG Hamburg, Beschl. v. vom 21.12.2022 - 15 E 4495/22

1

Abwägung im Einzelfall

Allgemeinwohl

↔ Gefahren durch Verkehrsverlagerung

2

3

Reduktion des MIV ist Allgemeinwohl

Gerichtliche Perspektive

4

Die vorgenannten Belange des Allgemeinwohls benötigen **(nur) ein Übergewicht** zu den privaten Belangen; eine **Gefahrenlage** analog § 45 StVO muss nicht vorliegen, weil es sich um eine **(orts-) planerische Entscheidung der Kommune** handelt



VG Hamburg, Beschl. v. vom 21.12.2022 - 15 E 4495/22

1

Abwägung im Einzelfall

Allgemeinwohl

↔ Gefahren durch Verkehrsverlagerung

2

3

Reduktion des MIV ist Allgemeinwohl

Überwiegen des Allgemeinwohls ausreichend
(Keine Gefahrenlage notwendig)

4

Gerichtliche Perspektive

5

Es besteht kein Zwang, alle oder jedenfalls möglichst viele **Verkehrsarten zur optimalen Ausschöpfung der verkehrlichen Potentiale** der Verkehrsfläche zuzulassen



VG Hamburg, Beschl. v. vom 21.12.2022 - 15 E 4495/22

1

Abwägung im Einzelfall

Allgemeinwohl

↔ Gefahren durch Verkehrsverlagerung

2

3

Reduktion des MIV ist Allgemeinwohl

Überwiegen des Allgemeinwohls ausreichend
(Keine Gefahrlage notwendig)

4

5

Kein Zwang, möglichst viele Verkehrsarten
zuzulassen

Gerichtliche Perspektive

6

Den **kommunikativen Aspekten der Straßennutzung** kann der Vorrang gegenüber verkehrlichen Zwecken eingeräumt werden, um spezifische **Absichten zur innerörtlichen Entwicklung** zu verfolgen (die Straße hat die Verkehrsfunktion bereits historisch nicht als alleinigen Zweck gehabt)



VG Hamburg, Beschl. v. vom 21.12.2022 - 15 E 4495/22

1

Abwägung im Einzelfall

Allgemeinwohl

↔ Gefahren durch Verkehrsverlagerung

2

3

Reduktion des MIV ist Allgemeinwohl

Überwiegen des Allgemeinwohls ausreichend
(Keine Gefahrlage als Voraussetzung)

4

5

Kein Zwang, möglichst viele Verkehrsarten
zuzulassen

Kommunikation kann Verkehr vorgehen

6

Gerichtliche Perspektive

7

Privater und gewerblicher Anliegergebrauch ist bei Sperrung der Zufahrt mit PKW nicht verletzt, wenn Zugang zum Grundstück in anderer Form gewährleistet ist; ein **Recht auf Parken** besteht auf der Straße des Anliegers nicht **und** es besteht auch **kein Bestandsschutz für bereits vorhandene Parkplätze (BVerwG)**



VG Hamburg, Beschl. v. vom 21.12.2022 - 15 E 4495/22

1

Abwägung im Einzelfall

Allgemeinwohl

↔ Gefahren durch Verkehrsverlagerung

2

3

Reduktion des MIV ist Allgemeinwohl

Überwiegen des Allgemeinwohls ausreichend
(Keine Gefahrlage notwendig)

4

5

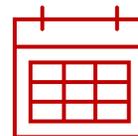
Kein Zwang, möglichst viele Verkehrsarten
zuzulassen

Kommunikation kann Verkehr vorgehen

6

7

Kein "Recht auf Parken"



Mündliche Verhandlung des BVerwG
zum „aufgesetzten Parken“ am
06.06.2024 in Leipzig, ab 10.00 Uhr

Zuständigkeiten

Bauleitplanung

Bebauungsplan

Straßenrecht

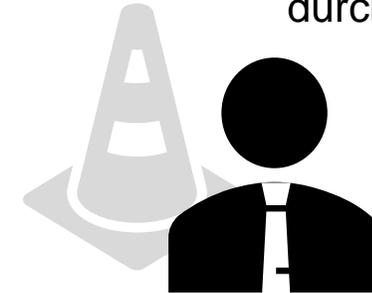
Teileinziehung

Festlegung
durch

Gemeinde

„Ob“

Begleitende Verkehrszeichen und
Verkehrseinrichtungen
durch



Straßenverkehrsbehörde

„Wie“

 nur **Vollzug**

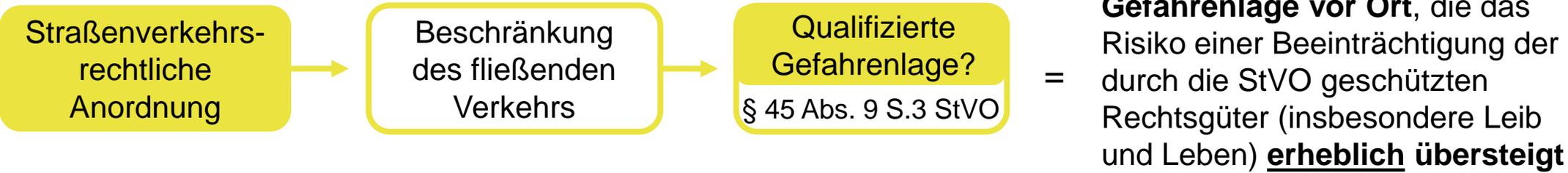
Aufwändiges Verfahren



Das Problem mit der Gefahr



— Qualifizierte Gefahrenlage



- **Jeder Autofahrer** kann aufgrund Art. 2 Abs. 1 GG erfolgreich gegen Verkehrszeichen/-einrichtungen zur Beschränkung des fließenden Verkehrs klagen, wenn keine qualifizierte Gefahrenlage besteht
- Auch Weisungsrecht der **oberen/obersten Verkehrsbehörden**, wenn keine qualifizierte Gefahrenlage vorliegt

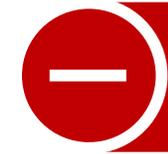
Das Problem mit der Gefahr

Straßenverkehrsrecht

StVO



Einfaches Verfahren (VA)



Qualifizierte **Gefahrenlage**

Ziel

Gemeinde



Das Problem mit der Gefahr

Straßenverkehrsrecht

StVO



Einfaches Verfahren (VA)

Realität

Gemeinde

Keine
qualifizierte
Gefahrenlage



Erhebliches verfassungsrechtliches Spannungsfeld



Faktisch rechtlicher **Vorrang des motorisierten Kraftfahrzeugverkehrs** in den Städten zu Lasten von Fußgängern, Fahrradfahren und ÖPNV bei knappen Straßenraum



Die **Gestaltung von Mobilitätswende und Klimaschutz** ist in den Kommunen durch straßenverkehrsrechtliche Anordnungen damit nicht möglich



Im kommunalen Verkehr kann somit eine „einfache“ Gefahrenlage nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO nicht zur Beschränkung des fließenden Verkehrs führen (aber u.a. systematischer Widerspruch zu § 1 Abs. 2 StVO)

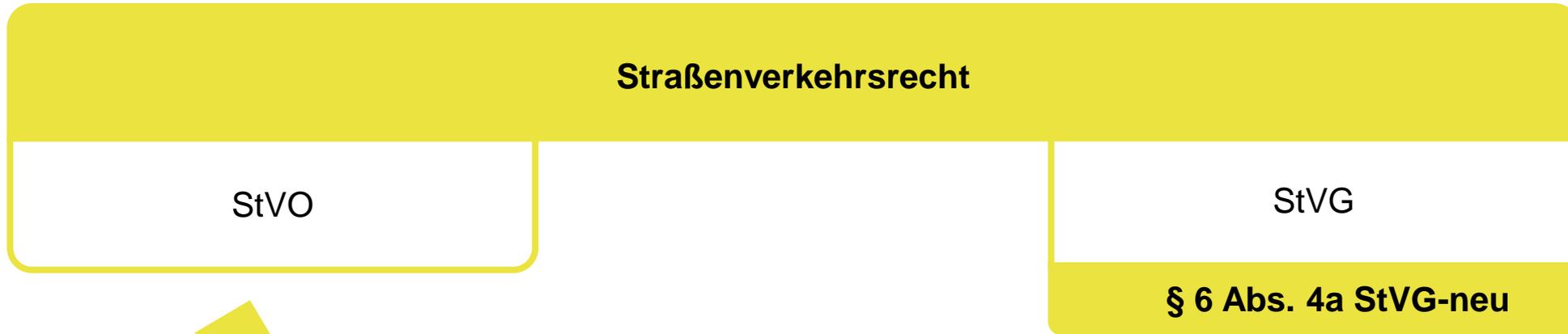


Verstoß gegen kommunale Selbstverwaltungsgarantie,
Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG



Verstoß gegen Schutzpflicht des Staates für Leben und körperliche Unversehrtheit der Bürger, Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG

Novelle des StVG



bisher: Unterstützung der städtebaulichen Ordnung



neu: Schutz der Umwelt (darunter Klimaschutz) und Gesundheitsschutz



Ermächtigungsgrundlage für größere Gestaltungsmöglichkeiten im kommunalen Verkehr

Novelle der StVO

Mögliche straßenverkehrsrechtliche Anordnungen in einer Kommune ohne Vorliegen einer Gefahrenlage

§ 45 StVO-neu

Abs. 1 S.2 Nr. 7

Sonderfahrspuren und
bevorzugte Lichtzeichen für
Linienbusse



Abs. 1 S.2 Nr. 7

Angemessene Flächen für den
fahrenden und ruhenden
Rad- und Fußverkehr

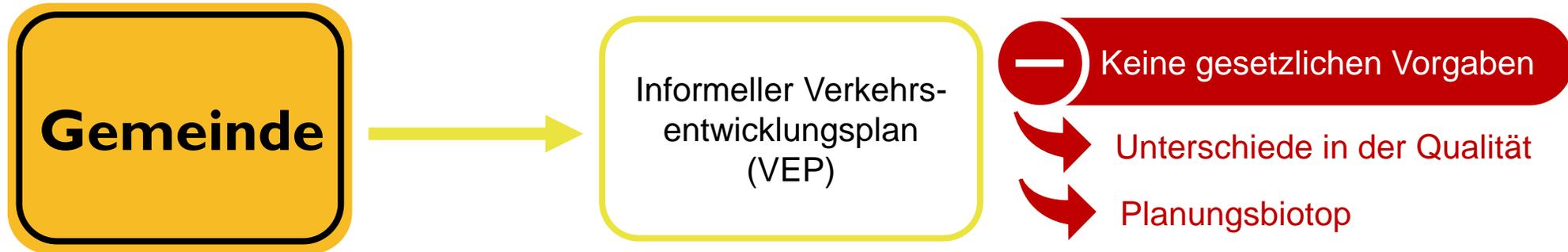


Abs. 1b S.1 Nr. 2a

Parkraumbewirtschaftung auf
der Grundlage eines städte-
baulich-verkehrsplanerischen
Konzepts



Notwendigkeit einer ergänzenden Verkehrsplanung im BauGB



Geordnete städtebauliche Entwicklung der Kommune ist untrennbar mit der eigenverantwortlichen Steuerung des lokalen Verkehrs verbunden!



Ergänzung der Flächenplanung gemäß BauGB durch städtebauliche Verkehrsplanung auf freiwilliger Basis (Ausnahme 80 deutsche SUMP-Städte)



Inhaltliche Aktivierung der **Brückenvorschrift** des § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5, Satz 2 StVO: „**Unterstützung der städtebaulichen Ordnung durch die Straßenverkehrsbehörden**“

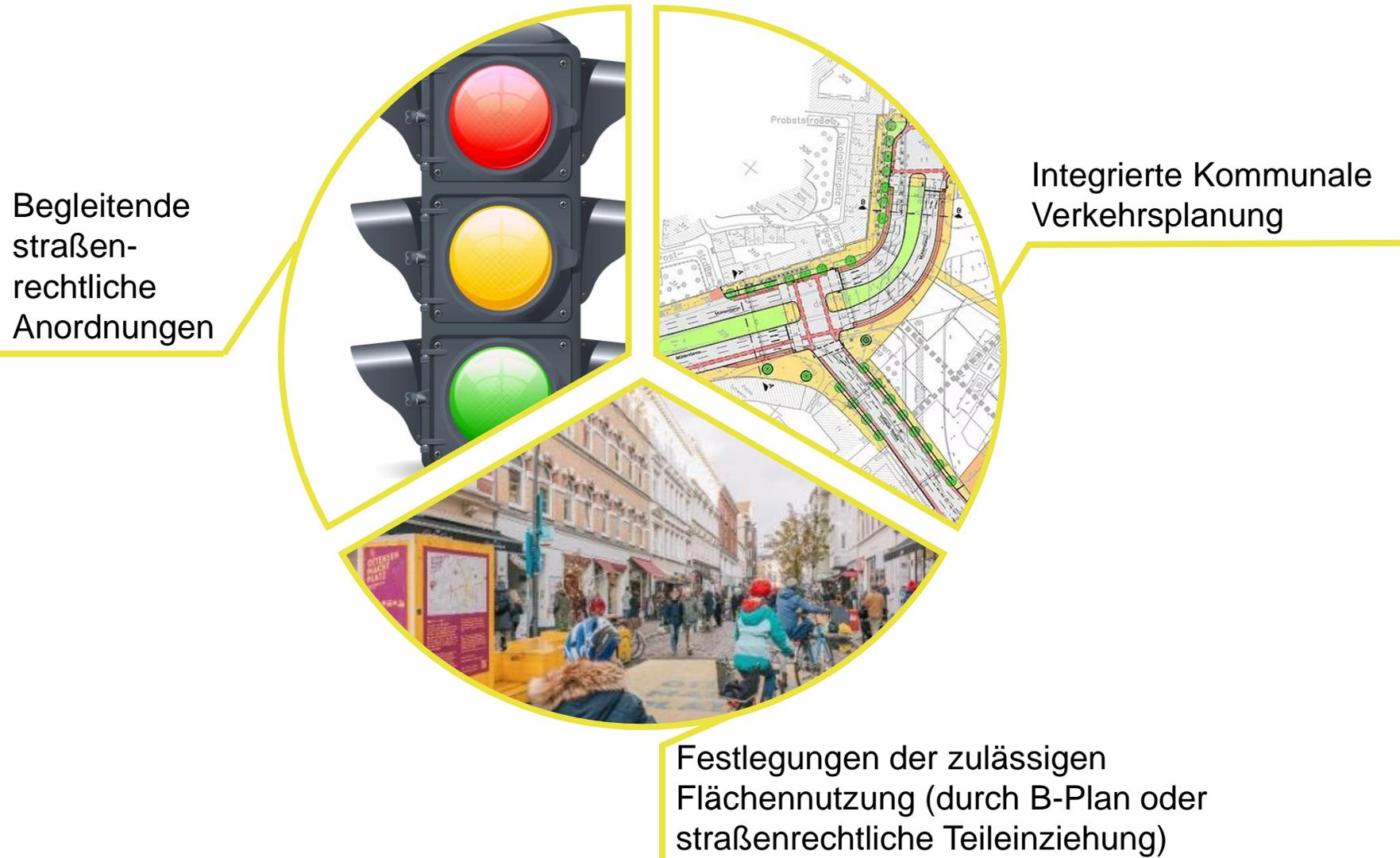


Integration der Methodik der **SUMP-Pläne gemäß TREN-V-VO** und der kommunalen Klimaschutzmaßnahmen gemäß FGSV 2022 (versus planerische Zentrifugalkräfte)



Schaffung einer **verkehrsplanerischen Grundlage für Mobilitätswende und Klimaschutz** in über 10.000 Kommunen in Deutschland

Kommunen brauchen eine Strategie für Mobilitätswende und Klimaschutz mit Hilfe der Planung und des Rechts



Zur fachlichen Vertiefung:

Forschungsprojekt „Verkehrsreduzierte Innenstädte in Europa – Vergleichende Analyse regulatorischer Ansätze anhand von Fallbeispielen“:

Rechtliche Bausteine für eine strategische Neuausrichtung der Mobilitätswende in den Kommunen

Forschungsprogramm Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung u. Bauwesen (BMWSB), betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR); in Kürze www.bbsr.bund.de