

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 609

**Dritte als Betroffene
verkehrsberuhigender Maßnahmen**

Von

Stefan Hügel



Duncker & Humblot · Berlin

STEFAN HÜGEL

Dritte als Betroffene verkehrsberuhigender Maßnahmen

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 609

Dritte als Betroffene verkehrsberuhigender Maßnahmen

Von
Stefan Hügel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Hügel, Stefan:

Dritte als Betroffene verkehrsberuhigender Massnahmen / von
Stefan Hügel. – Berlin : Duncker und Humblot, 1991

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 609)

Zugl.: Regensburg, Univ., Diss., 1991

ISBN 3-428-07283-9

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-07283-9

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Wintersemester 1990/91 von der juristischen Fakultät der Universität Regensburg als Dissertation angenommen.

Die Arbeit ist im September 1990 abgeschlossen worden, bis Februar 1991 erschienene Rechtsprechung und Literatur wurden jedoch in den Fußnoten weitgehend berücksichtigt.

Mein Dank gilt zunächst Herrn Prof. Dr. Udo Steiner. Er gab die Anregung für die Themenstellung und hat die Anfertigung der Arbeit mit seinem fachlichen Rat unterstützt. Er gewährte mir im Rahmen meiner Tätigkeit an seinem Lehrstuhl die notwendige Zeit für die Dissertationsanfertigung und war stets ein hilfsbereiter Gesprächspartner für auftretende fachliche Probleme.

Äußerst wertvolle Hilfe hat meine Frau Bianka geleistet, die sowohl die drucktechnische Realisierung, als auch Kontroll- und Korrekturarbeiten übernommen hat. Ihr, ebenso wie Herrn Jürgen Ringel, Crailsheim, für sein exaktes Korrekturlesen, sei hiermit herzlich gedankt.

Zu Dank verpflichtet bin ich schließlich noch Herrn Prof. Dr. Otto Kimminich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Passau, im April 1991

Stefan Hügel

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung und Problemstellung	13
I. Vorbemerkung	13
II. Begriff, Ziele, Maßnahmen und Rechtsgrundlagen der Verkehrsberuhigung	14
1. Begriff	14
2. Ziele	15
3. Maßnahmen	16
4. Rechtsgrundlagen	18
III. Problemstellung, Ziel und Fortgang der Arbeit	19
B. Das Rechtsinstrumentarium zur Vornahme verkehrsberuhigender Maßnahmen	22
I. Straßenrechtliche Instrumente	22
1. Übersicht	22
2. Die Teileinziehung	27
II. Straßenverkehrsrechtliche Instrumente	31
1. Übersicht	31
2. Maßnahmen nach § 45 StVO	33
III. Bauplanungsrechtliche Instrumente	37
1. Übersicht	37
2. Festsetzungen von Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung in Bebauungsplänen	41
IV. Ergebnis	42
C. Verkehrsberuhigung als Planungsentscheidung	43
I. Planungsbegriff	43
II. Planungsermessen - Verwaltungsermessen	44
III. Planungsermessen im Fachplanungsrecht	52

IV. Verkehrsberuhigung an Altstraßen als Planungsentscheidung	55
V. Ergebnis zu C. und weiterer Fortgang	59
D. Verkehrsberuhigung als Abwägungsentscheidung	60
I. Das Abwägungsgebot	60
II. Inhalt und Umfang des Abwägungsgebots	61
1. Zusammenstellen der abwägungserheblichen Belange	63
a) Die planerische Prognose bei Verkehrsberuhigung	70
b) Anhörung Betroffener im Rahmen der Vorhabensplanung	72
c) Zusammenfassung zur Erstellung des Abwägungsmaterials	75
2. Gewichtung von Belangen	76
3. Abwägungsvorgang	78
III. Ergebnis und weiterer Ablauf	79
E. Absolute Grenzen für die Planung verkehrsberuhigender Maßnahmen	81
I. Art. 14 GG	81
1. Dogmatischer Ausgangspunkt	81
2. Art. 14 GG bei Planung von Verkehrsberuhigung	87
a) Enteignungstheorien - Sozialbindungstheorien	91
b) Exkurs: Zur Frage von eventuellen Entschädigungsansprüchen	95
3. Grenzen der Sozialbindung des Eigentums bei verkehrsberuhigenden Maßnahmen	103
a) Berücksichtigung von normierten rechtlichen Vorgaben	107
aa) Grenzwerte in öffentlich-rechtlichen Vorschriften	107
bb) Rückgriff auf bürgerlich-rechtliche Vorschriften	108
cc) Ergebnis	114
b) Orientierung an Lärm- und Abgasgrenzwerten	114
aa) Lärmgrenzwerte	116
(1) Die Grenzwerte des Entwurfs für ein Verkehrslärm- schutzgesetz	118
(2) Die Grenzwerte der Richtlinien des Bundesverkehrsmini- sters für Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen	120
(3) Die Grenzwerte der TA-Lärm	121
(4) Die Grenzwerte in technischen Normen privater Organi- sationen	121
bb) Abgasgrenzwerte	122
c) Situationsabhängige Einzelfallentscheidung	125
aa) Tatsächliche Immissionsvorbelastung	127
bb) Plangegebene Vorbelastung	130

cc) Gebietskategoriale Differenzierung	132
dd) Ergebnis und Belastungsrichtwerte	133
d) "Hochzonung" der absoluten Schranke des Art. 14 GG	135
e) Abschließende Entscheidung	140
4. Ergebnis zu I	141
II. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG	141
1. Vorüberlegungen	141
2. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG bei der Planung verkehrsberuhigender Maßnahmen	144
a) Das Verhältnis von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zu Art. 14 GG	148
b) Übertragbarkeit der für Art. 14 GG gefundenen Ergebnisse auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG	152
aa) Orientierung an Umweltstandards	154
bb) Situationsabhängige Einzelfallentscheidung	155
(1) Tatsächliche Immissionsvorbelastung	155
(2) Plangegebene Vorbelastung	156
(3) Gebietskategoriale Differenzierung	157
cc) Ergebnis und Richtwerte für Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG	158
c) "Hochzonung" der absoluten Grenze des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG	159
d) Abschließende Entscheidung über Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG	163
3. Ergebnis zu II	163
III. Art. 2 Abs. 1 GG	164
F. Relative Grenzen für die Planung verkehrsberuhigender Maßnahmen	165
I. Art. 14 GG	165
II. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG	166
III. Grundsätze zur Ausbalancierung von Belangen	168
1. Gebot der Konfliktbewältigung	169
a) Inhalt und Herleitung	169
b) Gebot der Konfliktbewältigung bei der Planung verkehrsberuhigender Maßnahmen	171
aa) Räumliche Komponente	172
bb) Inhaltlich-instrumentelle Konfliktbewältigung	174
(1) Sachliche Rechtweite inhaltlich-instrumenteller Konfliktbewältigung	174
(2) Umfang der zurechenbaren Konflikte	176
(3) Materieller Maßstab inhaltlich-instrumenteller Konfliktbewältigung	178
cc) Zusammenfassende Würdigung des Gebots der Kon- fliktbewältigung	179
2. Gebot der Rücksichtnahme	180
a) Inhalt und Herleitung	180

b) Gebot der Rücksichtnahme bei der Planung von Verkehrsberuhigung	183
c) Mögliche Konkretisierungen des Rücksichtnahmegebots	185
aa) Mittelwerttheorie	187
bb) Zeitliche Priorität	190
d) Ergebnis	191
3. Weitere Grundsätze zur Ausbalancierung	191
IV. Abwägung von relativen Belangen	192
G. Der Rechtsschutz von Drittbetroffenen	195
I. Klagebefugnis Drittbetroffener von verkehrsberuhigenden Maßnahmen auf der Grundlage des Straßen- und Straßenverkehrsrechts	196
1. Vorbemerkung zu § 42 Abs. 2 VwGO	196
2. Die Klagebefugnis von "mittelbar" Betroffenen	206
a) Drittschutz aus Planungsnormen	207
b) Durchgriff auf die Grundrechte	221
c) Zusammenfassendes Ergebnis	223
II Antragsbefugnis Drittbetroffener im Normenkontrollverfahren	224
1. Vorüberlegungen zu § 47 VwGO	225
2. Antragsbefugnis gem. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO	226
3. Ergebnis	236
Thesen	237
Literaturverzeichnis	244

A. Einführung und Problemstellung

I. Vorbemerkung

Verkehrsberuhigung ist heute in aller Munde. Vor allem Geschwindigkeitsbeschränkungen stehen derzeit hoch im Kurs. Kein Politiker kann es sich in Wahlzeiten leisten, dem Drängen der Bürger nach Geschwindigkeitsbeschränkungen in Wohnstraßen zu widerstehen¹. Dementsprechend kündigt die Tagespresse beinahe täglich von neuen Maßnahmen der Kommunen zur Verkehrsberuhigung. So gibt es allein in Hamburg 644 Tempo-30-Zonen². Bundesweit sind im Zeitraum vom 01.03.1985 bis zum Frühjahr 1989 rund 10.000 geschwindigkeitsbeschränkte Zonen innerhalb geschlossener Ortschaften angeordnet worden³. Der Bayerische Städtetag erwartet, daß in absehbarer Zeit etwa dreimal soviele derartige Zonen wie bisher existieren⁴. Nicht selten erweisen sich aber die hierzu getroffenen Entscheidungen als zweischneidiges Schwert. Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung werden nämlich in aller Regel in Form von Verkehrslenkungsanordnungen vorgenommen; Regelungen die zur verminderten Benutzung von Kraftfahrzeugen insgesamt führen, bilden die Ausnahme. Verkehrsberuhigung bedeutet daher meistens Verkehrsverdrängung; Verkehrsverdünnung an der einen Stelle hat Verkehrsmehrung an der anderen Stelle zur Folge. Letztendlich ist Verkehrsberuhigung häufig nichts anderes als Umverteilung von Verkehr und Verkehrsemissionen durch kommunalpolitische Präferenzentscheidungen⁵. Neue Hauptverkehrsstraßen sind an Stelle der alten erforderlich, eine reale Verminderung des gesamten Verkehrsaufkommens bleibt ein frommer Wunsch. So kann es kaum verwundern, wenn in diesem Zusammenhang Verkehrsberuhigung als "blühender Etikettenschwindel"⁶

¹ So der Memminger Oberbürgermeister Ivo Holzinger, zitiert in der SZ Nr. 21 vom 26.01.1990, S. 21.

² ADAC motorwelt, Heft 9, 1989, S. 54.

³ Siehe amtliche Begründung zur 10. VO zur Änderung der Straßenverkehrsordnung vom 09.11.1989, VKBl. 1989, 778 [780].

⁴ So Bericht der SZ Nr. 21 vom 26.01.1990, S. 21.

⁵ Steiner in: Blümel, Straße und Umwelt, S. 71 [85].

⁶ Monheim in: Schallschutz im Städtebau, S. 115 [118].

oder "Modetorheit"⁷ bezeichnet wird. Hinzu kommt, daß verkehrsberuhigende Maßnahmen nicht selten ohne oder mit geringer Bürgerbeteiligung von oben quasi über Nacht durch Schildertausch realisiert werden. Dies sorgt zum einen für fehlende Akzeptanz bei den Betroffenen und zweitens für ein - zumindest vorübergehendes - Verkehrschaos aufgrund der veränderten Verkehrsführung⁸.

Euphorie hinsichtlich verkehrsberuhigender Regelungen ist demnach trotz der sicherlich zu begrüßenden Grundtendenz nicht angebracht, zumal in der kommunalen Praxis Verkehrsberuhigung zwar faktisch dauernd vollzogen wird, die mit ihr zusammenhängenden rechtlichen Probleme aber noch nicht völlig bewältigt sind. Zur Beantwortung der noch offenen Fragen versucht die vorliegende Arbeit einen Beitrag zu leisten.

II. Begriff, Ziele, Maßnahmen und Rechtsgrundlagen der Verkehrsberuhigung

1. Begriff

Der Begriff "Verkehrsberuhigung" wird in verschiedenen Zusammenhängen und mit vielfach divergierender Bedeutung verwandt⁹; einen exakten terminus technicus stellt er nicht dar. Inhaltlich geht es bei Verkehrsberuhigung um tatsächliche oder rechtliche Maßnahmen, die dem Ziel der Reduzierung oder des Ausschlusses des Individualverkehrs mit Autos in Städten oder Gemeinden sowie der Verlangsamung des noch zulässigen Autoverkehrs dienen¹⁰. Als Begriffsdefinition am griffigsten erscheint noch die Formulierung, wonach Verkehrsberuhigung die Verdrängung des quartierfremden und die Verlangsamung des verbleibenden motorisierten Verkehrs zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und Verbesserung des Wohnumfeldes darstellt¹¹. Eine präzise Definition des Begriffes "Verkehrsberuhigung" gibt es aber gegenwärtig nicht; stattdessen wird nur eine erläuternde Umschrei-

⁷ Achterberg, JA 84, 216.

⁸ Vgl. zu solchen Beispielen "geglückter" Verkehrsberuhigung die Berichte über Verkehrsberuhigungsmaßnahmen in München in der SZ Nr. 172 vom 29./30.07.1990, S. 17 und Nr. 273 vom 28.11.1989.

⁹ Vgl. Brohm, Verkehrsberuhigung in Städten, S. 5; Randelzhofer, DAR 1987, 237 [238].

¹⁰ Peine, in: HdUR, Bd. II, Sp. 1026.

¹¹ So die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Hrsg.), Empfehlungen zur Verkehrsberuhigung in Wohngebieten, 1981, S. 7; dieser Formulierung folgend Randelzhofer, DAR 1987, 237 [244]; Braam, Stadtplanung, S. 241.

bung des Typus geliefert¹². Diese ist am einfachsten mittels einer kurzen Skizzierung der mit Verkehrsberuhigung verfolgten Ziele und der sie realisierenden Maßnahmen anschaulich zu machen.

2. Ziele

Verkehrsberuhigung zielt in erster Linie auf eine Verbesserung der Verhältnisse im Stadtverkehr. Ohne auf die widersprüchlichen Meinungen im einzelnen einzugehen¹³, muß man grundsätzlich von einer umfassenden Zielsetzung der Verkehrsberuhigung ausgehen. Sie dient nicht nur der Verkehrssicherheit, sondern auch den Belangen des Städtebaus¹⁴. Im einzelnen lassen sich folgende Ziele aufführen¹⁵:

a) Verbesserung der Verkehrsverhältnisse

- Verbesserung der Verkehrssicherheit (Verringerung der Fahrgeschwindigkeit und der Fahrzeugdichte)
- Bündelung des Verkehrs (Verringerung des Durchgangsverkehrs in den verkehrsberuhigten Zonen, Vermeidung von Fremdparkern)
- Verbesserung des Verkehrsflusses und der Bewegungsfreiheit von Fußgängern und Radfahrern
- Neuorientierung bei der Verkehrsmittelwahl (Steigerung der nicht-motorisierten Verkehrsteilnahme und Übergang auf öffentliche Verkehrsmittel)

b) Verbesserung des Wohnumfeldes

- Rückgewinnung der sozialen Funktion der Straße (= wichtigstes Ziel bei der Verbesserung des Wohnumfeldes)
- Reduzierung der Abgas- und Lärmbelastungen

¹² Vgl. zu weiteren Begriffsbestimmungsversuchen: Niedersächsischer Sozialminister (Hrsg.), Erfahrungen, Feststellungen und Empfehlungen zur Verkehrsberuhigung in Wohngebieten, Berichte zum Städtebau und Wohnungswesen, Heft 1, S. 5; Brohm, Verkehrsberuhigung im Städtebau, S. 4.

¹³ Vgl. dazu Walprecht, Einleitung, in: Walprecht, Verkehrsberuhigung in Gemeinden, S. 1 ff; Pfundt/Meewes/Maier, in: Walprecht, Verkehrsberuhigung in Gemeinden, S. 17 ff.

¹⁴ Randelzhofer, DAR 1987, 237 [238]; Brohm, Verkehrsberuhigung in Städten, S. 6.

¹⁵ Siehe hierzu: Brohm, Verkehrsberuhigung in Städten, S. 6 ff; Monheim, in: Schallschutz im Städtebau, S. 115; Steiner, Rechtliche Aspekte, S. 2; Schütte, Verkehrsberuhigung im Städtebau, S. 72 ff; Winnemöller, in: Walprecht, Bd. 2, S. 117 [119]; Braam, Stadtplanung, S. 241; Randelzhofer, DAR 1987, 237 [239]; Kulartz, Städte- und Gemeindebund 1985, 343 f; Bouska, DAR 1987, 97 f.