

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 449

Örtliche Straßenplanung

Eine systematische Darstellung

Von

Bernd Kregel



Duncker & Humblot · Berlin

BERND KREGEL

Örtliche Straßenplanung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 449

Örtliche Straßenplanung

Eine systematische Darstellung

Von

Dr. Bernd Kregel



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Kregel, Bernd:

Örtliche Strassenplanung: e. systemat. Darst. /
von Bernd Kregel. — Berlin: Duncker und Humblot,
1983.

(Schriften zum öffentlichen Recht; Bd. 449)

ISBN 3-428-05434-2

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1983 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1983 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05434 2

Vorwort

Die nachfolgende Untersuchung und Darstellung der rechtlichen Problematik örtlicher Straßenplanung ist im Wintersemester 1982/83 von der Juristischen Fakultät der Universität Göttingen als Dissertation angenommen worden. Sie wurde im Sommer 1982 im wesentlichen abgeschlossen. Die später veröffentlichte Rechtsprechung und Literatur konnte noch weitgehend berücksichtigt werden.

Die Arbeit wurde angeregt und kritisch begleitet von Herrn Prof. Dr. H. Ebersbach, Göttingen, dem dafür herzlich gedankt sei. Besonderer Dank gilt meiner Frau, Stefanie Kregel, für ihr großes Verständnis, stete Aufmunterung und tatkräftige Mithilfe bei der technischen Herstellung.

Hannover, im März 1983

B. K.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
Erstes Kapitel	
Der Planungsgegenstand	
§ 1 Die öffentliche Straße	20
I. Straßenbegriff	20
II. Öffentlichkeit	21
§ 2 Einteilung der öffentlichen Straßen nach Straßenrecht	24
I. Straßenklassifizierung und Einstufung	24
II. Die örtlichen Straßen	26
1. Die Gemeindestraßen	26
a) Ortsstraßen	26
aa) Städtebaurechtliche Abgrenzung (S. 26) — bb) Straßenrechtliche Abgrenzung (S. 27) — cc) Auslegung (S. 28)	
b) Gemeindeverbindungsstraßen	30
aa) Räumliche Lage (S. 30) — bb) Verkehrsfunktionen (S. 31)	
(1) Verbindung zwischen Ortsteilen (S. 31) — (2) Verbindung zwischen benachbarten Gemeinden (S. 32) — (3) Anschluß an andere öffentliche Verkehrswege (S. 33)	
c) Sonstige Gemeindestraßen	34
2. Die sonstigen öffentlichen Straßen	35
§ 3 Exkurs: Straßeneinteilung für Finanzierungszwecke	37
I. Zuwendungen gem. § 5 a FStrG	37
II. Zuwendungen für Ersatzstraßen	38
III. Zuwendungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	38
1. Innerörtliche Hauptverkehrsstraßen (S. 38) — 2. Besondere Fahrspuren für Omnibusse (S. 38) — 3. Verkehrswichtige Zubringerstraßen zum überörtlichen Verkehrsnetz (S. 39) — 4. Verkehrswichtige zwischenörtliche Straßen in zurückgebliebenen Gebieten (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 ROG) und im Zonenrandgebiet (S. 39) — 5. Straßen im Zusammenhang mit der Stilllegung von Eisenbahnstrecken (S. 39) — 6. Zentrale Omnibusbahnhöfe, verkehrswichtige Umsteigeanlagen (S. 39) — 7. Parkeinrichtungen an Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs, die dem Übergang vom Kfz zum öffentlichen Nahverkehrsmittel zu dienen bestimmt sind (S. 40)	

IV. Zuwendungen nach den Finanzausgleichsgesetzen (FAG) der Länder	40
V. Finanzhilfen und örtliche Planungsentscheidung	41

Zweites Kapitel

Planungsrecht und Planungspflicht

§ 4 Die Planungshoheit der Gemeinden	43
I. Verfassungsrechtliche Grundlage	43
II. Einschränkungen	44
§ 5 Gemeindliche Planungspflichten	45
I. Städtebaurechtliche Planungspflichten	46
1. Allgemeine Bauleitplanungspflicht (§ 1 Abs. 3 BBauG)	46
a) Planungsbefugnis	46
b) Planungspflicht	47
2. Besondere Bauleitplanungspflichten	49
a) Stadtsanierung (§ 10 Abs. 1 S. 1 StBauFG)	50
b) Stadtentwicklung (§ 54 Abs. 2 S. 2 StBauFG)	51
c) Agrarstruktur (§ 144 c Abs. 1 BBauG)	52
II. Raumordnungsrechtliche Planungspflichten	54
1. Das Verhältnis von § 5 Abs. 4 ROG zu § 1 Abs. 4 BBauG	54
a) Gleiche Pflichtenintensität	55
b) Unterschiedliche Pflichtenintensität	55
c) Stellungnahme	56
2. Umfang der Anpassungspflicht	59
a) Gemeindeinitiierte Planung	59
b) Raumordnungsrechtlich initiierte Erstplanung	60
aa) Befürwortende Ansicht (S. 60) — bb) Ablehnende Ansicht (S. 60) — cc) Stellungnahme (S. 60)	
c) Verdichtung der allgemeinen Bauleitplanungspflicht	62
aa) Die Auffassung zu § 2 I BBauG a. F. (S. 62) — bb) Die Ansicht Schlarmanns (S. 62) — cc) Stellungnahme (S. 63)	
3. Einfluß auf die örtliche Straßenplanung	64
III. Straßenrechtliche Planungspflicht	65
1. Planungsbefugnis	65
2. Planungspflicht	66
IV. Erschließungsrechtliche Planungspflicht	67
V. Gemeinderechtliche Planungspflicht	68

Drittes Kapitel

Vorbereitende örtliche Straßenplanung

§ 6 Die Entwicklungsplanung	70
I. Definition	70
II. Verfahren	72
III. Erscheinungsformen der Entwicklungsplanung	73
1. Der integrierte Stadt-(Gemeinde-)Entwicklungsplan	73
2. Der Generalverkehrsplan (Gesamtverkehrsplan)	75
a) Anlaß der Aufstellung	75
b) Inhalt des Generalverkehrsplans	76
aa) Bestandsaufnahme und -analyse	78
bb) Verkehrsprognose	80
cc) Verkehrsplanung	81
3. Der räumliche Teilentwicklungsplan	82
IV. Rechtswirkungen der Entwicklungsplanung	83
1. Interne Rechtswirkungen	84
a) Wirkungen für die Bauleitplanung	84
aa) Aufstellung, Änderung, Ergänzung von Bauleitplänen (S. 84) — bb) Bestehende Bauleitpläne (S. 86)	
b) Wirkungen für sonstige Planungen	86
2. Externe Rechtswirkungen	87
a) Unmittelbare Rechtswirkungen	87
b) Mittelbare Rechtswirkungen	87
§ 7 Der Flächennutzungsplan	88
I. Kompetenz und Geltungsbereich	88
II. Planungsverfahren	89
1. Planaufstellungsbeschuß (§ 2 Abs. 1 S. 2 BBauG) (S. 90) —	
2. Ausarbeitung des Planentwurfs (S. 90) — 3. Auslegung des	
Planentwurfs (Anregungsverfahren) (S. 90) — 4. Prüfung der	
Bedenken und Anregungen (S. 90) — 5. Beschuß über den Plan	
(S. 91) — 6. Genehmigungsverfahren (S. 91) — 7. Inkrafttreten	
(S. 91)	
III. Inhalt des Flächennutzungsplans	91
1. Flächen für den überörtlichen Verkehr	92
2. Örtliche Hauptverkehrszüge	94

IV. Rechtswirkungen	95
1. Rechtscharakter	95
2. Interne Rechtswirkungen	96
a) Wirkungen für die Bauleitplanung	96
b) Wirkungen für andere Formen außenverbindlicher Straßenplanung	97
aa) Auslegung des § 8 Abs. 2 S. 1 BBauG (S. 97) —	
bb) Analogie zu § 8 Abs. 2 S. 1 BBauG (S. 97) — cc) Abwägungsrelevanter Belang (S. 98)	
3. Externe Rechtswirkungen	99
a) Bindungswirkung für andere öffentliche Planungsträger	99
aa) Anpassungspflicht (S. 99) — bb) Form und Frist des Widerspruchs (S. 100) — cc) Veränderte Sachlage (S. 104) — dd) Abwägungsrelevanter Belang (S. 104)	
b) Wirkungen für den Bürger	105

Viertes Kapitel

Verbindliche örtliche Straßenplanung

§ 8 Städtebaurechtliche Straßenplanung	106
I. Geltungsbereich des § 125 BBauG	106
1. Meinungsstand	106
a) Gültigkeit für alle örtlichen Straßen (S. 107) — b) Gültigkeit für örtliche und überörtliche Erschließungsstraßen (S. 107) — c) Gültigkeit für örtliche Erschließungsstraßen (S. 107) — d) Gültigkeit für Erschließungsstraßen i. S. des § 127 Abs. 2 BBauG (S. 107)	
2. Beschränkungen auf Erschließungsanlagen	107
a) Wortlaut	107
b) Gesetzssystematik	108
c) Regelungsabsicht	108
d) Verfassungskonforme Auslegung	108
3. Erschließungsbegriff	109
a) Kein einheitlicher Erschließungsbegriff	109
b) Gesetzssystematik	110
c) Historische Auslegung	110
4. Der Normzweck des § 125 BBauG	113
a) Präjudizierende Wirkung der Straßenherstellung	113
b) Die erfaßten örtlichen Straßen	114

II. Der Herstellungsbegriff des § 125 BBauG	115
1. Die Straßenbaumaßnahmen	115
2. Der maßgebliche Zeitpunkt	116
III. Erschließungsstraßenplanung durch Bebauungsplan (§ 125 Abs. 1 BBauG)	117
1. Bebauungsplan als Herstellungsvoraussetzung	117
2. Planungsverfahren	117
3. Inhalt des Bebauungsplanes	118
4. Rechtswirkungen des Bebauungsplanes	120
a) Unmittelbare Rechtswirkungen	120
aa) Allgemeines Vorkaufsrecht	120
bb) Entschädigung für Verkehrsflächenfestsetzungen	120
b) Der Bebauungsplan als Vollzugsgrundlage	122
aa) Bodenordnung	122
bb) Enteignung und vorzeitige Besitzeinweisung	125
IV. Erschließungsstraßenplanung mit Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde (§ 125 Abs. 2 S. 1, 3 BBauG)	126
1. Anwendungsbereich	127
2. Rechtscharakter des Erschließungsplanes	129
a) aliud-Theorie	129
b) Rechtssatz oder Einzelakt	131
c) Außenwirkung	132
d) Ergebnis	134
3. Planungsverfahren	135
a) Verfahren bei nachfolgendem Bebauungsplan	135
b) Verfahren ohne nachfolgenden Bebauungsplan	136
c) Entscheidung der höheren Verwaltungsbehörde	138
d) Öffentliche Bekanntgabe	138
e) Umdeutung einer Bebauungsplangenehmigung	139
4. Rechtswirkungen des Erschließungsplanes	141
a) Unmittelbare Rechtswirkungen	141
aa) Zulässigkeit des Vorhabens, Gestaltungswirkung (S. 141) — bb) Entschädigung (S. 143)	
b) Der Erschließungsplan als Vollzugsgrundlage	144
V. Erschließungsstraßenplanung ohne Bebauungsplan und ohne Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde (§ 125 Abs. 2 S. 2 BBauG)	145
1. Anwendungsbereich	145
a) Im Zusammenhang bebaute Ortsteile	146
b) Entbehrlichkeit eines Bebauungsplanes	146

2. Analogie als Übergangsregelung	148
3. Planungsverfahren, Rechtswirkungen	148
VI. Folgen rechtswidriger Erschließungsstraßenplanung und -herstellung	149
1. Rechtswidrigkeit des Planes	149
a) Bebauungsplan	149
aa) Fehlerfolgen (S. 149) — bb) Rechtsschutz (S. 150)	
b) Erschließungsplan	151
aa) Fehlerfolgen (S. 151) — bb) Rechtsschutz (S. 151)	
2. Rechtswidrigkeit der Straßenherstellung	151
a) Fehlerfolgen	152
b) Rechtsschutz	153
§ 9 Straßenplanung durch Planfeststellung	155
I. Anwendungsbereich	155
1. Örtliche Straßenplanung nach Landesstraßenrecht	155
a) Baden-Württemberg	155
b) Bayern	156
c) Niedersachsen	157
d) Rheinland-Pfalz	157
e) Saarland	158
f) Schleswig-Holstein	158
2. Zusammentreffen mit externen Planungen	158
a) Notwendige Folgemaßnahmen	158
b) Selbständige Vorhaben	160
3. Flurbereinigung	161
a) Unternehmensflurbereinigung (§§ 87 - 89 FlurbG)	161
b) Regelflurbereinigung	162
c) Zusammentreffen mit Straßenplanfeststellungen	163
II. Planungsverfahren	163
1. Vorbereitung	164
2. Anhörung	164
a) Unterlagen (S. 164) — b) Auslegung (S. 164) — c) Einwendungen (S. 164) — d) Erörterungstermin (S. 164) — e) Planungsänderungen (S. 165) — f) Abgabe an die Planfeststellungsbehörde (S. 165)	
3. Planfeststellung	165
a) Entscheidung (S. 165) — b) Form (S. 165) — c) Adressaten (S. 165) — d) Außerkrafttreten (S. 166)	
4. Planänderung	166
5. Die zuständigen Behörden	166

III. Rechtswirkungen	167
1. Unmittelbare Rechtswirkungen	168
a) Zulässigkeit des Vorhabens und Konzentrationswirkung	168
b) Gestaltungs- und Duldungswirkung	169
c) Entschädigung	170
aa) Planfeststellungsbeschuß als Anknüpfungspunkt (S. 170) — bb) Veränderungssperre als Anknüpfungspunkt (S. 170)	
2. Der festgestellte Plan als Vollzugsgrundlage	171
a) Enteignung	171
b) Vorzeitige Besitzeinweisung	172
IV. Rechtsschutz	172
1. Planfeststellungsbeschuß	172
a) Unternehmer	173
b) Betroffene Dritte	173
c) Gemeinde	175
2. Rechtswidrige Straßenbaumaßnahmen	176
§ 10 Straßenplanung ohne spezielle Form- und Verfahrensbindung	176
I. Regelungslücken in den Straßengesetzen	177
II. Planung ohne förmliches straßenrechtliches Verfahren	177
1. Meinungsstand	177
a) Planung gem. § 125 BBauG (S. 177) — b) Salzwedel (S. 178)	
c) Kodal (S. 178) — d) Breuer (S. 178) — e) Siegel und Büchs (S. 178)	
2. Straßenbauvorhaben von unwesentlicher Bedeutung	178
a) Öffentliche oder private Belange werden nicht tangiert ..	179
b) Einvernehmen über berührte öffentliche Belange	179
c) Vereinbarungen über berührte private Belange	179
3. Notwendige außenwirksame Planung	180
a) Bebauungsplan	181
b) Baugenehmigung	181
c) Enteignung	182
aa) Vorbereitung	182
bb) Enteignungsrechtliche Planfeststellung	182
cc) Enteignungsbeschuß	184
dd) Rechtsschutz	185

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	=	anderer Ansicht
Abb.	=	Abbildung(en)
AbfG	=	Abfallbeseitigungsgesetz
a. E.	=	am Ende
a. F.	=	alte Fassung
AfK	=	Archiv für Kommunalwissenschaften
AG	=	Ausführungsgesetz
Allg.	=	Allgemein(es)
Anh.	=	Anhang
Anm.	=	Anmerkung
Art.	=	Artikel
BauR	=	Baurecht, Zeitschrift
BaWüVBl.	=	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt, Zeitschrift
Bay	=	Bayern, Bayerisch(es)
BayBgm	=	Der Bayerische Bürgermeister, Zeitschrift
BayEG	=	(Bayerisches) Gesetz über die entschädigungspflichtige Enteignung
BayGO	=	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BayObLG	=	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayStrWG	=	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BayVBl.	=	Bayerische Verwaltungsblätter, Zeitschrift
BayVGH	=	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	=	Der Betriebsberater, Zeitschrift
BBauBl.	=	Bundesbaublatt, Zeitschrift
BBauG	=	Bundesbaugesetz
BbG	=	Bundesbahngesetz
BerlStrG	=	Berliner Straßengesetz
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI. I	=	Bundesgesetzblatt, Teil I
BGH	=	Bundesgerichtshof
BGHZ	=	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BImSchG	=	Bundes-Immissionschutzgesetz
BK	=	Kommentar zum Bonner Grundgesetz
BlGBW	=	Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht, Zeitschrift
BR	=	Bundesrat
BremLStrG	=	Bremisches Landesstraßengesetz
BRS	=	Baurechtssammlung
BT	=	Bundestag
BuG	=	Bauamt und Gemeindebau, Zeitschrift
BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	=	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	=	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	=	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	=	Baden-Württemberg
d. h.	=	das heißt
Diss.	=	Dissertation
DJT	=	Deutscher Juristentag

DÖV	= Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift
DTV	= Durchschnittliche tägliche Verkehrsmengen
DVB1.	= Deutsches Verwaltungsblatt, Zeitschrift
DWW	= Deutsche Wohnungswirtschaft, Zeitschrift
E	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des davor genannten Gerichts
Einf.	= Einführung
EkrG	= Eisenbahnkreuzungsgesetz
Erl.	= Erläuterung(en)
ESVGH	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg
FAG	= Finanzausgleichsgesetz
FlurbG	= Flurbereinigungsgesetz
FStrG	= Bundesfernstraßengesetz
GB1.	= Gesetzblatt
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	= gegebenenfalls
GMB1.	= Gemeinsames Ministerialblatt
GO	= Gemeindeordnung
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
HambWG	= Hamburgisches Wegegesetz
HessStrG	= Hessisches Straßengesetz
HessVGH	= Hessischer Verwaltungsgerichtshof
h. M.	= Herrschende Meinung
i. d. F.	= in der Fassung
i. d. R.	= in der Regel
i. S.	= im Sinne (von, des)
i. V. m.	= in Verbindung mit
JuS	= Juristische Schulung, Zeitschrift
JZ	= Juristenzeitung
Kfz	= Kraftfahrzeug(e)
Km	= Kilometer
KStZ	= Kommunale Steuerzeitschrift
LaPlaG	= Landesplanungsgesetz
LStrÄndG	= Landesstraßen-Änderungsgesetz
LStrG NW	= Straßengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
LStrG RP	= Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz
LT	= Landtag(s)
LuftVG	= Luftverkehrsgesetz
m	= Meter
MB1.	= Ministerialblatt
MDR	= Monatszeitschrift für deutsches Recht
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
NBauO	= Niedersächsische Bauordnung
n. F.	= neue Fassung
NGO	= Niedersächsische Gemeindeordnung
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NStrG	= Niedersächsisches Straßengesetz
NuR	= Natur und Recht, Zeitschrift
NVwZ	= Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	= Nordrhein-Westfalen

ÖffBauBoR	= Öffentliches Bau- und Bodenrecht
OVG	= Oberverwaltungsgericht
OVGE	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg mit Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen und des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes
PBefG	= Personenbeförderungsgesetz
Pkw	= Personenkraftwagen
Plafer	= Planfeststellungsrichtlinien
PrEG	= Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum
RaRi GVP	= Rahmenrichtlinien für die Generalverkehrsplanung
RdL	= Recht der Landwirtschaft, Zeitschrift
Rdn.	= Randnummer
RGBL I	= Reichsgesetzblatt, Teil I
ROG	= Raumordnungsgesetz
RP	= Rheinland-Pfalz
SaarlStrG	= Saarländisches Straßengesetz
SH	= Schleswig-Holstein
SKV	= Staats- und Kommunalverwaltung, Zeitschrift
StBauFG	= Städtebauförderungsgesetz
StrG BW	= Straßengesetz für Baden-Württemberg
StrWG SH	= Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein
StVO	= Straßenverkehrsordnung
Tn.	= Teilnummer
Tz.	= Teilziffer
Verf	= Verfassung
VerwArch	= Verwaltungsarchiv
VerwR	= Verwaltungsrecht
VwRspr	= Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VG	= Verwaltungsgericht
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
VkBl.	= Verkehrsblatt
VR	= Verwaltungsrundschau, Zeitschrift
VRS	= Verkehrsrechtssammlung
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	= Wasserstraßengesetz
z. B.	= zum Beispiel
ZfBR	= Zeitschrift für Baurecht
z. T.	= zum Teil

Einleitung

Die Einstellung zur Planung des Straßennetzes hat sich in den letzten Jahren allgemein gewandelt.

Die frühere Vision von der autogerechten Republik mit einem perfektionierten Straßennetz als Ausdruck des wirtschaftlichen Fortschritts¹ ist allgemeiner Ernüchterung gewichen. Unter dem Eindruck von ökologischen und energiepolitischen Argumenten, Bürgerkritik und leeren öffentlichen Kassen zeichnet sich das „Ende des Pistenbooms“ und „wachstumsbesessener Planungen“ ab². Straßenbauprogramme werden gestreckt, Vorhaben vertagt oder ganz aufgegeben und die Etatansätze bei Bund, Ländern und Gemeinden gekürzt.

Diese Entwicklung kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß Verkehrswege auch in Zukunft neu gebaut, erweitert, verlegt und verbessert werden müssen³. Qualität und Akzentuierung des Straßenbaus aber stehen permanent und in höherem Maße als bisher zur Diskussion. Die Bedürfnisse des Autoverkehrs treten heute zunehmend hinter anderen verkehrspolitischen Zielen, wie etwa der Schaffung von Radwegenetzen, Fußgängerzonen, verkehrsberuhigten Wohnstraßen, Grünflächen etc., zurück. Die Verkehrsplanung muß sich den wechselnden Rahmenbedingungen anpassen und daher ständig neu orientieren⁴.

Anläßlich einer Diskussion über Straßenbaumaßnahmen hat der Bürgermeister der Stadt Quickborn die aktuelle Problematik der Straßenplanung treffend so glossiert:

„Regelmäßig steht zu Beginn die *Forderung* der Anlieger nach einem Ausbau der Straße, weil die Häuser unter der Erschütterung des Verkehrs leiden; es folgt die *Forderung* der Eltern nach Ausbau der Fuß- und Radwege aus Gründen der Schulwegsicherung.

¹ Vgl. nur *Lange*, Verkehr und öffentliches Recht, S. 11 f., S. 32 ff. m. w. N.; *Oettle*, Raumforschung und Raumordnung 1972, 108, 110 Fn. 2 m. w. N.

² Der Spiegel Nr. 23 vom 1. 6. 1981, S. 86 f.; vgl. ferner *Becker*, Das Verfahren der Bundesfernstraßenplanung bis zur Planfeststellung, S. 15 m. w. N.

³ *Fickert*, Aktuelle Fragen des Straßenrechts, S. 2 ff.; *Becker*, Das Verfahren der Bundesfernstraßenplanung bis zur Planfeststellung, S. 21 f.; *Krüger*, Der Arbeitgeber 1980, 278 ff.; *Walprecht*, Städte- und Gemeindebund 1982, 62, 66 f.

⁴ *Walprecht*, Städte- und Gemeinderat 1980, 153, 154; *ders.*, Städte- und Gemeindebund 1982, 62, 67; *Fickert*, Aktuelle Fragen des Straßenrechts, S. 6 ff.; instruktiv zur Orientierungsbedürftigkeit der Verkehrsplanung auch *Oettle*, Raumforschung und Raumordnung 1972, 108, 111 f.

Das weitere Verfahren wickelt sich wie folgt ab: *Protest* der Umweltschützer, weil Bäume gefällt werden sollen, *Protest* des Haus- und Grundeigentümervereins, weil die Verwaltung ‚mal wieder über die Köpfe der Bürger hinweg plant‘, *Protest* des Einzelhandels, weil durch die Straßenbauarbeiten die Existenz der anliegenden Geschäfte bedroht ist.

Es folgen: *Proteste* der Arbeiter, weil bei der ermöglichten Zufahrt ‚Anlieger frei‘ die Arbeit nur unter Lebensgefahr verrichtet werden kann. Nach Beendigung der Baumaßnahmen hören wir *Proteste*, weil auf der ausgebauten Straße zu schnell gefahren wird und nur immer andere, aber nie Anlieger mit überhöhter Geschwindigkeit fahren, sowie die *Forderung*, die Anliegerbeiträge zu erlassen oder zu stunden, weil der Ausbau ja nie von den Anliegern gefordert wurde und nur anderen dient, endet mit dem Stöhnen der Mitarbeiter im Bauamt: ‚Baue nie eine Straße, wenn es nicht sein muß‘⁵.

Diese Glosse verdeutlicht die Schwierigkeit, bei öffentlichen Planungen einen allgemeinen Konsens zu erreichen. Ob und in welchem Maße die unterschiedlichen Meinungen und Gesichtspunkte in die Planung einfließen, hängt nicht zuletzt von der Zuständigkeit, den Rechtsgrundlagen und dem Planungsverfahren ab. Daneben wirkt die an bestimmte Voraussetzungen gebundene Gewährung staatlicher Zweckzuweisungen für den Straßenbau auf die planerische Entscheidung ein.

Die überörtliche Straßenplanung ist Gegenstand zahlreicher Veröffentlichungen und Gerichtsentscheidungen. Dagegen fehlt bisher eine systematische Darstellung des Rechts der örtlichen Straßenplanung. Die auf diesem Gebiet spärliche Rechtsprechung befaßt sich lediglich mit Einzelfragen. Dabei kommt dem örtlichen Verkehrswegenetz eine ganz erhebliche Bedeutung zu. Am 1. 1. 1976 standen 169 131 überörtliche Straßenkilometer einer Anzahl von 296 737 Kilometern Gemeindestraßen⁶ gegenüber. Das entspricht einem Anteil von 63,69 % am öffentlichen Straßennetz. Die Planung und Herstellung örtlicher Straßen vollzieht sich nicht mit Hilfe eines einheitlichen Planungsinstruments, sondern auf der Grundlage verschiedener Rechtsvorschriften mit unterschiedlicher Zielsetzung. Die nachfolgende Untersuchung soll einen Überblick über Zuständigkeit, Verfahren und materiell-rechtliche Grundlagen der örtlichen Straßenplanung geben und die darin liegenden rechtlichen Probleme verdeutlichen.

⁵ Städte- und Gemeindebund 1981, 19 f.

⁶ Davon 176 625 km Innerortsstraßen (59,52 %) und 120 112 km Außerortsstraßen (40,48 %) — Quelle: Statistisches Jahrbuch für Bayern 1978, S. 442. Nach Angabe von Walprecht, Städte- und Gemeinderat 1980, 153, wurden zwischen 1966 und 1976 5913 km innerörtlicher Gemeindestraßen mit einer Fahrbahnbreite über 7 m gebaut, doppelt soviel wie Autobahnkilometer.

Zunächst ist der Planungsgegenstand — die örtlichen öffentlichen Straßen — anhand der Straßengesetze der Flächenstaaten zu definieren. In einem Exkurs sollen die wichtigsten Straßenkategorien außerhalb des Straßenrechts beschrieben werden, die als Voraussetzung für eine finanzielle staatliche Förderung von besonderem Interesse sind, weil über diese Zuwendungen Einfluß auf die örtliche Planung ausgeübt wird.

Ausgangspunkt des örtlichen Straßenplanungsrechts ist die verfassungsrechtlich geschützte Planungshoheit, die eine allgemeine Planungskompetenz der Gemeinde für ihr Gebiet umfaßt. Im Mittelpunkt des 2. Kapitels stehen rechtliche Einschränkungen des gemeindlichen Planungsrechts in bezug auf die Grundentscheidung (Ob) zur Planung einer Straße. Die Vielfalt des gemeindlichen Kompetenzbereichs schlägt sich hier nieder in einer Reihe gesetzlicher Vorschriften, aus denen sich eine Verdichtung der planerischen Gestaltungsfreiheit zur Planungspflicht ergeben kann.

In den beiden folgenden Kapiteln sollen die rechtlichen Probleme der verschiedenartigen Möglichkeiten vorbereitender und außenverbindlicher örtlicher Straßenplanung im einzelnen erörtert werden. Das 3. Kapitel behandelt die vorbereitenden Straßenplanungen, ihre Erscheinungsformen, Voraussetzungen, Verfahren, Wirkungen sowie ihre rechtliche Verknüpfung mit den außenwirksamen Plänen. Im letzten Kapitel werden die verschiedenen Arten der verbindlichen örtlichen Straßenbaupläne vorgestellt und auf den Anwendungsbereich, die Voraussetzungen, das Verfahren, die Rechtswirkungen und die Rechtsschutzmöglichkeiten hin untersucht.