Kompetenznetz
KLIMA MOBIL

Klimaschutz im Verkehr in der Bauleitplanung

Möglichkeiten zur Festsetzung von Maßnahmen

Handreichung

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 3

2 Rechtlicher Rahmen 4

2.1 Baurecht 4
2.2 Klimaschutzpflicht 4
2.3 Straßenverkehrsrecht und Straßenrecht 4
2.4 Elektromobilität 5
2.5 Übergeordnete Pläne 5

3 Flächennutzungsplan: Lage und Erreichbarkeiten 6

4 Empfehlungen für die Festsetzung von Maßnahmen 7

4.1 Raumstruktur effizient gestalten 7
4.2 Platz für Fuß- und Radverkehr einplanen 7
4.3 ÖPNV und Mobilitätshubs 8
4.4 Fläche für Kfz-Verkehr gering halten 8
4.5 Stellplätze für Fahrräder und Kfz vorsehen 9
4.6 Begleitende Maßnahmen fördern aktive Mobilität 9

5 Mehr Gestaltungsraum: vorhabenbezogener Bebauungsplan 10

6 Ergänzend: städtebaulicher Vertrag 11

7 Weiterführende Literatur 12

1 Einleitung

Mobilität ist eine Grundvoraussetzung für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, und Ortsveränderungen spielen in allen Lebensbereichen eine zentrale Rolle.[1] Nachdem unsere Stadt- und Verkehrsplanung über Jahrzehnte auf das Kfz ausgerichtet wurde, beherrscht dieses nach wie vor den Verkehr auf unseren Straßen. In der Bauleitplanung tragen heutige Entscheidungen weitreichende Konsequenzen für zukünftige Generationen. Die Fortführung einer autozentrierten Planungspraxis würde somit auch noch in vielen Jahren zu erhöhten Umwelt- und Folgekosten führen.

Die Zuständigkeit für die Bauleitplanung liegt in Deutschland bei den Städten und Gemeinden. Die Inhalte, Prozesse und Rahmenbedingungen werden dabei im deutschen Bauplanungsrecht definiert. Klimawandel und Klimawandelanpassung nehmen auch hier eine wichtige Rolle ein.

Zusammengefasst bedeutet dies: Städte und Gemeinden tragen die Verantwortung dafür, dass Straßenräume zukünftig auch ein nachhaltiges Mobilitätsverhalten ermöglichen und fördern.

Diese Handreichung soll Planungsempfehlungen und Festsetzungsmöglichkeiten für die vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan) liefern. Ziel ist es, Verkehr von vornherein zu vermeiden, aktive Mobilität zu stärken und alternative Antriebsformen zu fördern. Positive Nebeneffekte sind weniger Lärm, mehr Grün und Flächeneinsparungen.

Die nachfolgende Grafik zeigt, wie Kommunen die Handreichung, die Checkliste und den Festsetzungskatalog für ihren Prozess der Planerstellung nutzen können, um eine umweltfreundliche Verkehrsplanung zu fördern:

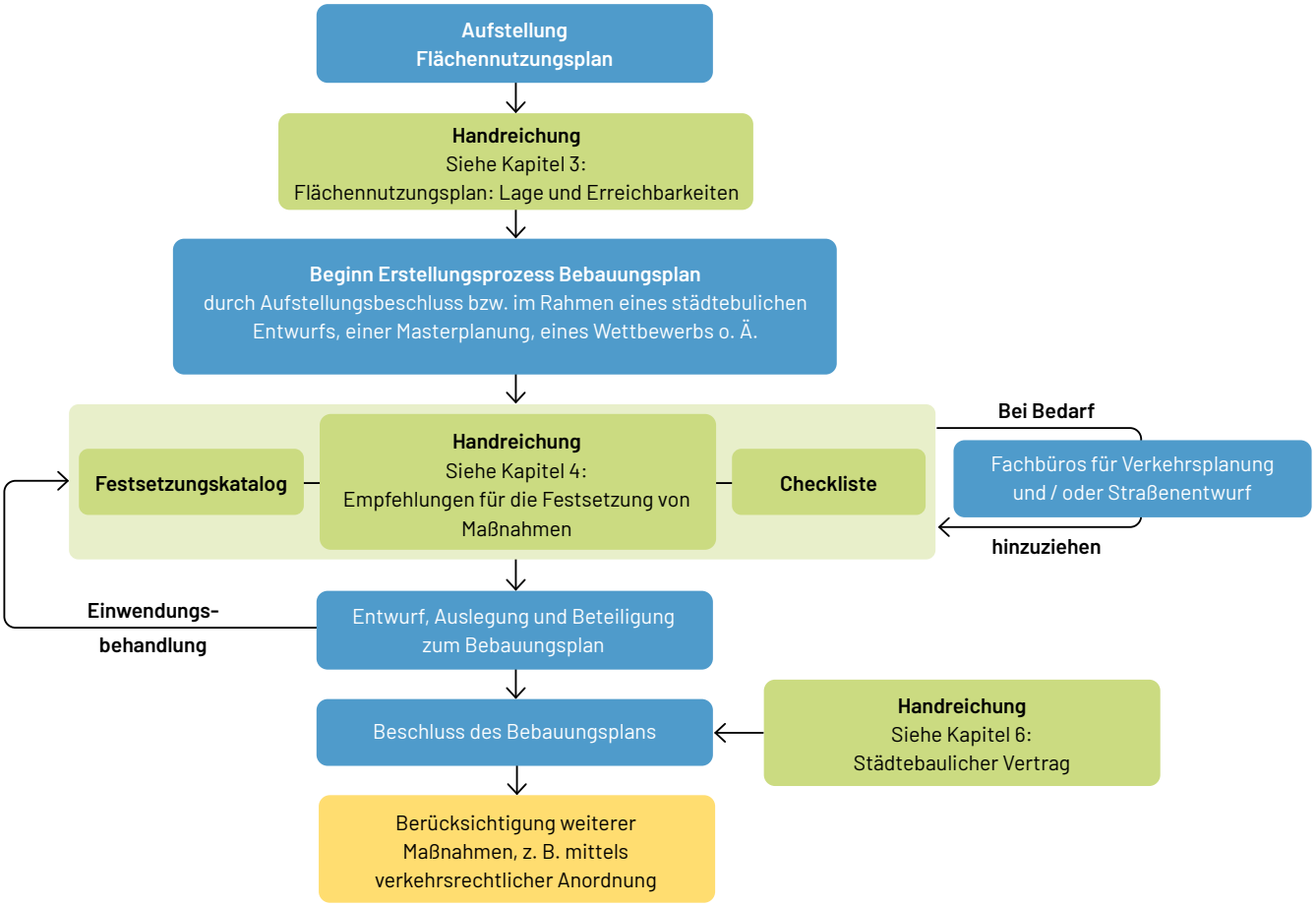

Abbildung 1: Mögliche Eingliederung der Handreichung, des Festsetzungskatalogs und der Checkliste in den Planungskontext, © Kompetenznetz Klima Mobil

1 Rohs, Flore, Cavagna (Mai 2021): Auf dem Weg zu einer nachhaltigen urbanen Mobilität in der Stadt für Morgen (im Auftrag des Umweltbundesamtes).

2 Rechtlicher Rahmen

Das öffentliche Baurecht, das Straßenrecht und der Klimaschutz sind in Deutschland auf Bundes- und Landesebene geregelt. Die folgenden Unterkapitel zeigen auf, welche Gesetze und Verordnungen in Deutschland für Klimaschutz im Verkehr im Zusammenhang mit der Bauleitplanung relevant sind.

2.1 Baurecht

Die Bauleitplanung dient zur Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke einer Gemeinde und wird im Baugesetzbuch (BauGB) geregelt. Es wird unterschieden in vorbereitende Bauleitplanung — **Flächennutzungsplan** — und verbindliche Bauleitplanung — **Bebauungsplan**. Der Flächennutzungsplan wird für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt und legt die möglichen Standorte für Baugebiete und die sonstige Art der Bodennutzung fest. Der Bebauungsplan wird nur für ein Baugebiet aufgestellt und regelt dort die Details der räumlichen Siedlungsstruktur.

Die Baunutzungsverordnung (BauNVO) ergänzt das BauGB und beinhaltet Vorschriften über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, überbaubare Grundstücksflächen sowie mögliche Bauweisen, die im Bebauungsplan festgesetzt werden können.

Die Landesbauordnung Baden-Württemberg (LBO), also das sogenannte Bauordnungsrecht, bezieht sich auf die einzelne Baugenehmigung und regelt konkrete Anforderungen an ein zu errichtendes oder bestehendes Bauwerk. Im Rahmen der Baugenehmigung sind alle Belange des Bauplanungsrechts, also des Bebauungsplans, der BauNVO und der LBO zu berücksichtigen.

2.2 Klimaschutzpflicht

1994 wurde der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen für künftige Generationen in das Grundgesetz aufgenommen. Darauf aufbauend legt das Bundes-Klimaschutzgesetz fest, dass die Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 65 Prozent im Vergleich zu 1990 reduziert werden müssen. Bis 2045 soll die Netto-Treibhausgasneutralität erreicht sein. Das Bundesverfassungsgericht stellte in einem weitreichenden Beschluss im Jahr 2021 fest, dass die bisherigen Maßnahmen der Bundesregierung dem noch nicht gerecht werden.[2]

Das Land Baden-Württemberg definiert darüber hinaus im Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg (KlimaG BW) noch weitere Minderungsziele. So soll in Baden-Württemberg bereits bis 2040 Klimaneutralität erreicht werden. Die öffentliche Hand hat bei Planungen und Entscheidungen die Klimaschutzziele stets bestmöglich zu berücksichtigen (§§ 13 KSG, 7 KlimaG BW) und nimmt nach § 5 KlimaG BW eine allgemeine Vorbildfunktion ein.

2.3 Straßenverkehrsrecht und Straßenrecht

Im Mobilitätsbereich sind insbesondere die Rechtsgebiete des Straßenrechts sowie des Straßenverkehrsrechts zu beachten. Das Straßenrecht legt für Straßen und Flächen fest, wie und zu welchem Zweck diese verkehrlich benutzt werden können, und verleiht ihnen durch Widmung nach § 5 Straßengesetz Baden-Württemberg (StrG BW) ihre öffentliche Funktion. Bei neuen Straßen oder bei Abschaffung und Rückbau von Straßen kann die Kommune planerische (Vor)-Entscheidungen mit Mitteln des Bauplanungsrechts treffen.[3] Gleichzeitig lassen sich mithilfe des Straßenrechts Verkehrswege auch durch eine Planfeststellung oder Plangenehmigung unabhängig von der Bauleitplanung herstellen. Dies ist z. B. bei überörtlichen Straßenplanungen oder isolierten Änderungen bestehender Straßenzüge üblich.

Im Zusammenhang mit der Bauleitplanung sind im Straßenrecht neben der Widmung insbesondere Einziehungen oder Beschränkungen der Nutzungsart durch den Straßenbaulastträger nach den Vorschriften des § 7 StrG BW von Belang. Eine Einziehung oder auch „Entwidmung" entzieht einer Straße ihre durch die Widmung gegebene öffentliche Funktion, wodurch sie nicht mehr für die Allgemeinheit nutzbar ist. Eine Einziehung kann erfolgen, soweit eine Straße für den Verkehr entbehrlich wurde oder überwiegende Gründe des Allgemeinwohls die Einziehung erforderlich machen. Sollen nur einzelne Benutzungsarten, -kreise oder -zwecke, wie z. B. der Verkehr mit Kraftfahrzeugen, nachträglich von der Widmung ausgenommen werden, handelt es sich um eine Teileinziehung.

2 BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 — 1 BvR 2656/18 —, BVerfGE 157, 30.

3 Hermann, Klinski, Heyen, Kasten (August 2019): Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, Umweltbundesamt.

Das Straßenverkehrsrecht und dessen Anwendung wird wiederum im Straßenverkehrsgesetz (StVG), der Straßenverkehrsordnung (StVO) und der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur StVO geregelt. Es beschreibt, welche Regeln zur Sicherheit und Ordnung des Verkehrs gelten. Weiter gibt das Straßenverkehrsrecht Randbedingungen vor, die im Rahmen der Bauleitplanung zu beachten sind, wie zum Beispiel:

- **§ 12 StVO — Halten und Parken:** Im Rahmen des Gemeingebrauchs des öffentlichen Verkehrsraums ist das Halten und Parken grundsätzlich immer erlaubt, soweit es nicht mit einer Begründung explizit verboten ist. Um diesem Umstand zu begegnen, können Straßenräume im Bebauungsplan von vornherein so geplant werden, dass die Voraussetzungen zum Parken gar nicht erst vorhanden sind.
- **§ 5 StVO — Überholen:** Das Überholen von Radfahrern erfordert innerorts einen Mindestabstand von 1,50 m. Bei Fahrbahnbreiten von < 5,50 m i. d. R. der Kfz-Verkehr einen Radfahrer nicht mehr überholen, aber die Begegnung zweier Kraftfahrzeuge ist weiterhin möglich.
- **§ 25 StVO — Fußgänger:** Fußgänger dürfen i. d. R. die Fahrbahn nicht betreten. Wer zu Fuß geht, darf die Fahrbahn bei hohen Verkehrsdichten, hohen Fahrgeschwindigkeiten, schlechten Sichtverhältnissen oder aus Gründen des Verkehrsablaufs nur an Überquerungshilfen überschreiten. Ausreichende Flächen hierfür sollten daher in der Bauleitplanung berücksichtigt werden.
- **§ 31 StVO — Sport und Spiel:** Sport und Spiel auf der Fahrbahn, den Seitenstreifen und auf den Radwegen ist nicht erlaubt. Hierfür sollten Flächen im Bebauungsplan ausgewiesen werden.
- **§ 32 StVO — Verkehrshindernisse:** Es ist verboten, Gegenstände auf Straßen zu bringen, wenn dadurch der Verkehr gefährdet oder erschwert wird. Insbesondere sollte bereits durch die Bauleitplanung das Aufstellen von Mülltonnen oder Ähnlichem auf Gehwegen und Fahrbahnen vermieden werden.

Im Verhältnis der beiden Rechtsgebiete gilt grundsätzlich der „Vorrang des Straßenverkehrsrechts" unter dem „Vorbehalt des Straßenrechts". Das bedeutet, dass das auf Bundesebene geregelte Straßenverkehrsrecht dem Straßenrecht der Länder vorrangig ist. Dieser Vorrang gilt jedoch nur auf Flächen, die nach Landesrecht als öffentliche Straßen gewidmet sind.

2.4 Elektromobilität

Das Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetz (GEIG) regelt den Aufbau von Lade- und Leitungsinfrastruktur für die Elektromobilität in Gebäuden. Demnach gibt es bei Neubauten oder umfassenden Renovierungen von Gebäuden bestimmte Vorgaben für die Ausstattung von Stellplätzen mit Schutzrohren für Elektrokabel und Ladepunkte. Zusätzliche Festsetzungen für private Stellplätze zur Förderung von Elektrofahrzeugen sind im Bebauungsplan daher nicht erforderlich.

Das Gesetz zur Bevorrechtigung der Verwendung elektrisch betriebener Fahrzeuge, kurz Elektromobilitätsgesetz (EmoG), ist am 12. Juni 2015 in Kraft getreten. Dieses hat das Ziel einer Privilegierung von Elektrofahrzeugen im Verkehr und setzt Anreize für den Umstieg auf eine nachhaltige, umwelt- und klimafreundliche Mobilität. Im Bebauungsplan können somit öffentlich zugängliche Parkstände bevorrechtigt für Elektrofahrzeuge festgesetzt werden.

2.5 Übergeordnete Pläne

Neben den rechtlichen Vorschriften auf Bundes- und Landesebene gibt es häufig auch eine Vielzahl weiterer Konzepte und Planungen auf Ebene des Landes, aber auch bei den Landkreisen, Städten und Gemeinden. Hierzu zählen beispielsweise das Landeskonzept Mobilität und Klima, der Landesentwicklungsplan (LEP), Regionalplanungen, Nahverkehrsplanungen, integrierte Verkehrskonzepte — z. B. Klimamobilitätsplan oder Aktionsplan Mobilität, Klima- und Lärmschutz — Stadtentwicklungsplanungen. Diese Planungen sollten laut BauGB immer bei der Aufstellung und im Abwägungsprozess eines Bebauungsplans oder Flächennutzungsplans mit einbezogen werden.

Die gesetzlichen Pläne, wie der LEP, der Regionalplan und der Flächennutzungsplan sind im Bebauungsplan verpflichtend zu beachten. Andere übergeordnete Pläne sollten im Abwägungsprozess berücksichtigt werden.

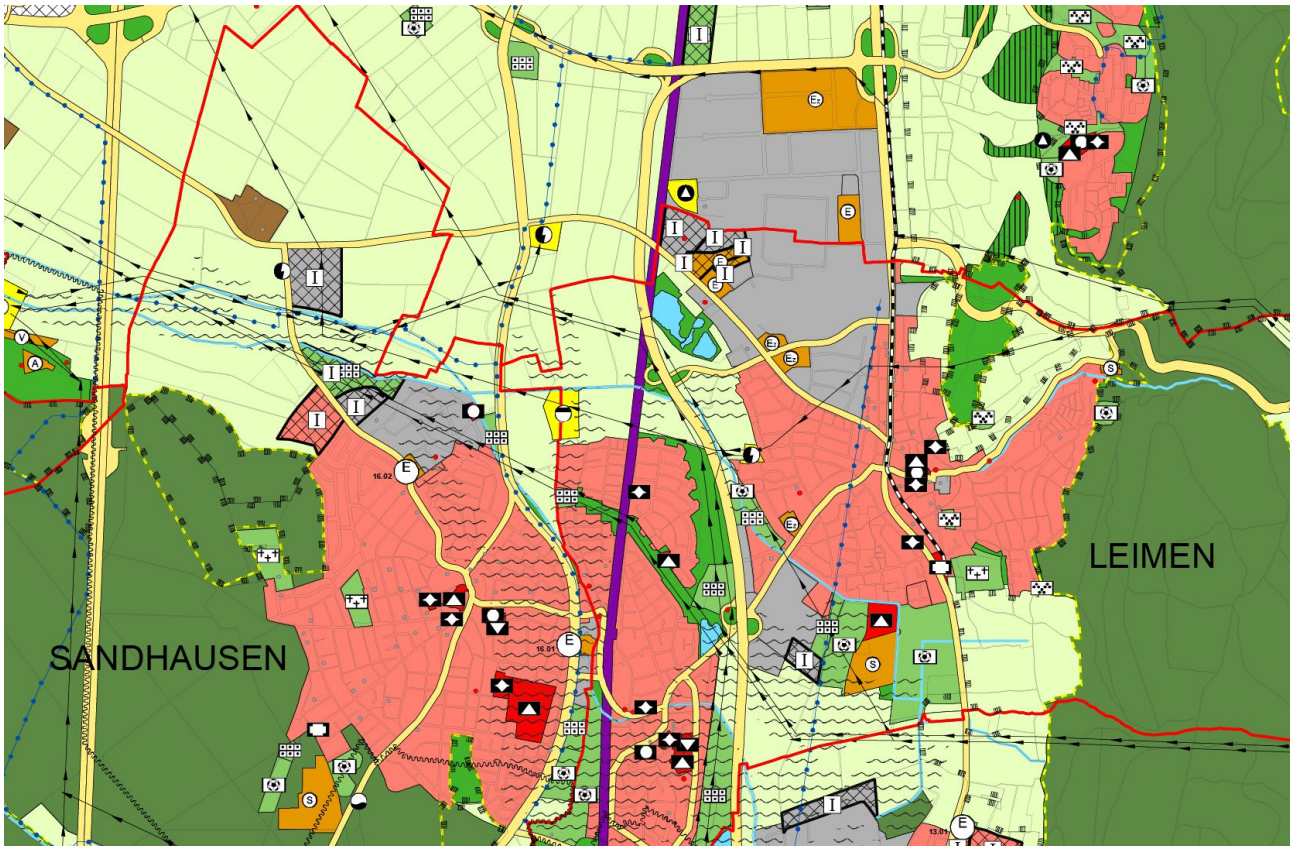

Abbildung 2: Ausschnitt Flächennutzungsplan, © Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim

3 Flächennutzungsplan: Lage und Erreichbarkeiten

Für die klimaschutzorientierte Verkehrsplanung stellt die Stadt der kurzen Wege das Ideal dar. In dieser werden alle Versorgungseinrichtungen, Dienstleistungen, Kitas, Schulen, Ausbildungs- und Arbeitsplätze zu Fuß, mit dem Rad oder mit dem ÖPNV nahräumlich erreicht.[4] Die Lage und Art der geplanten baulichen Nutzung werden im Flächennutzungsplan angegeben.

Bereits die Lage eines geplanten Neubaugebiets oder die Überplanung einer bestehenden Fläche in der Innenentwicklung hat entscheidenden Einfluss auf das Mobilitätsverhalten der zukünftigen Nutzerinnen und Nutzer. Sofern die Möglichkeit besteht, empfiehlt es sich, neue Siedlungsflächen vorrangig entlang vorhandener oder geplanter Achsen des öffentlichen Verkehrs auszuweisen. Dies erleichtert bereits zu Beginn der Planung eine klimaschonende Verkehrserschließung in Form von autofreien oder autoarmen Systemen.[5]

Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse müssen dennoch gewahrt bleiben. Grün- und Freiflächen für einen Aufenthalt werden im Stadtraum dringend benötigt. Eine hohe Nutzungsdurchmischung im Geltungsbereich des Bebauungsplans und gute Erreichbarkeiten im Umweltverbund sind daher vorteilhaft. Dadurch können sowohl der Bedarf an Stellplätzen als auch insgesamt die Flächen für den Kfz-Verkehr möglichst gering gehalten werden, und qualitativ hochwertige Räume für Frei- und Grünflächen entstehen.[6]

4 Rohs, Flore, Cavagna (Mai 2021): Auf dem Weg zu einer nachhaltigen urbanen Mobilität in der Stadt für Morgen (im Auftrag des Umweltbundesamtes).

5 Rohs, Flore, Cavagna (Mai 2021): Auf dem Weg zu einer nachhaltigen urbanen Mobilität in der Stadt für Morgen (im Auftrag des Umweltbundesamtes).

6 Eichholz, Schoppengerd (April 2022): Herausforderung Innenentwicklung – Konfliktlösungen im Bebauungsplan, Hochschule Osnabrück.

4 Empfehlungen für die Festsetzung von Maßnahmen

Im Rahmen der Bebauungsplanung stehen den Gemeinden zahlreiche Möglichkeiten zur Verfügung, aktiv Klimaschutz im Verkehr zu gestalten. Hierzu gehören unter anderem Grundsatzentscheidungen zur Lage, Art und Erschließung des Geltungsbereichs des Bebauungsplans, verbindliche Festsetzungen zur Dimensionierung von Verkehrsanlagen oder zu mit Fahrrechten für klimafreundliche Verkehrsmittel belasteten Flächen (bei Festsetzungen dieser Art nach § 9 Abs. 1 Nr. 21 BauGB werden die Flächen zivilrechtlich durch Grundbucheintragung oder öffentlich-rechtlich über Baulasten rechtlich abgesichert).

Anzumerken ist, dass straßenverkehrsrechtliche Anordnungen wie die zulässige Höchstgeschwindigkeit, Parkbeschränkungen, Durchfahrtsverbote oder Einbahnstraßenregelungen dem Straßenverkehrsrecht vorbehalten sind. Eine direkte Festsetzung der zuvor genannten Anordnungen ist im Zuge eines Bebauungsplanverfahrens daher nicht möglich.[7]

Festsetzungen in einem Bebauungsplan können aber darauf abzielen, dass bestimmte Anordnungen erfolgen müssen oder nicht erforderlich sind. Beispielsweise führt eine enge Fahrbahn (≤ 3,50 m) dazu, dass schlussendlich die Anordnung zur Einrichtung einer Einbahnstraße erfolgen muss (siehe auch Kapitel 2.3). Hingegen sind verkehrsberuhigte Bereiche und Fußgängerzonen von § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB abgedeckt und können im Bebauungsplan festgesetzt werden.[8] Diese sind daraufhin von der zuständigen Straßenverkehrsbehörde entsprechend auszuweisen.

In den folgenden Unterkapiteln werden Handlungs- und Festsetzungsmöglichkeiten für die Aufstellung eines Bebauungsplans benannt, die eine klimafreundliche Mobilität in den Kommunen befördern können.

4.1 Raumstruktur effizient gestalten

Eine hohe Nutzungsdichte und kurze Wege können im Bebauungsplan über eine vertikale oder eine horizontale Mischung erfolgen. Eine vertikale Mischung bedeutet, dass verschiedene Nutzungen innerhalb eines oder mehrerer Gebäude festgesetzt werden (z. B. Mischgebiete). Eine horizontale Mischung sieht hingegen unterschiedliche Nutzungsschwerpunkte des gesamten Bebauungsplangebiets vor. Darüber hinaus kann auch eine Verdichtung der Siedlungsfläche verkehrsvermeidend wirken. Hierfür sind eine Überschreitung der Grundflächenzahl (GRZ) und Geschossflächenzahl (GFZ), eine bauliche Verdichtung in die Höhe sowie eine Verringerung von Abstandsflächen gängige Festsetzungsmöglichkeiten. Zu beachten ist aber, dass weiterhin ausreichend Freiräume für gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse erhalten bleiben. Ergänzend dazu sind auch Maßnahmen zur Entsiegelung sowie Flächenbegrenzungen für Nebenanlagen und Stellplätze förderlich.[9]

Die meisten der rund 1.100 Kommunen in Baden-Württemberg sind allerdings eher kleinere Gemeinden und weisen nicht (flächendeckend) diese urbane Dichte auf. Durch die geringere Ausdehnung ergeben sich aber auch für diese Kommunen gerade in den Bereichen Erholung, Versorgung und Bildung Möglichkeiten für verkehrsvermeidende Siedlungsstrukturen, wenn diese möglichst einfach zu Fuß oder mit dem Rad erreichbar sind.

4.2 Platz für Fuß- und Radverkehr einplanen

Der Schlüssel zum Umstieg vom motorisierten Verkehrsmittel auf den Fuß- und Radverkehr liegt im Angebot eines sicheren, attraktiv gestalteten und engmaschigen Wegenetzes, mit dem man Alltagsziele erreichen kann und die Nutzungsmischung steigt.[10]

7 VGH München, Urteil v. 19.11.2021 – 1 N 17.356.

8 GH BW, 3 1119/04, Urteil vom 22.03.2006.

9 Eichholz, Schoppengerd (April 2022): Herausforderung Innenentwicklung – Konfliktlösungen im Bebauungsplan, Hochschule Osnabrück.

10 Eichholz, Schoppengerd (April 2022): Herausforderung Innenentwicklung – Konfliktlösungen im Bebauungsplan, Hochschule Osnabrück.

Fuß- und Radverkehrserschließungen sollten getrennt voneinander und insbesondere getrennt vom Kfz-Verkehr geplant werden. Die Anbindung an die lokalen und übergeordneten Fuß- und Radverkehrsnetze sollte möglichst umwegfrei und unkompliziert erfolgen. Die innere Erschließung kann je nach Größe des Umgriffs auch zunächst über Hauptrouten gebündelt werden und sich bis zu den Zielpunkten (z. B. Gebäudeeingänge, Radabstellanlagen) in ein feinmaschiges Netz verzweigen. Hierbei ist auch eine Herausnahme oder Beschränkung des Kfz-Verkehrs auf Anlieger möglich.

Die Sicherstellung attraktiver und durchgängiger Netze für den Fuß- und Radverkehr kann in der Bauleitplanung entweder durch die Zweckbestimmung der Verkehrsfläche oder durch ein Geh- bzw. Fahrrecht festgesetzt werden.[11]

Wichtig ist, dass ausreichend Flächen für die Detailplanung vorgesehen werden. Die Ausbaustandards der Richtlinien für Stadtstraßen des FGSV-Verlags (RASt 06) sind möglichst einzuhalten. Die Hinweise im Ad-hoc-Arbeitpapier zur Anwendung der RASt 06 sollten berücksichtigt werden. Tiefergehende Randbedingungen liefern auch die Empfehlungen für Fußverkehrsanlagen (EFA) und die Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen (H BVA) sowie die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA) und die Hinweise für Radschnellverbindungen und Radvorrangrouten (H RSV) der FGSV.

4.3 ÖPNV und Mobilitätshubs

Um dem Ziel eines steigenden Angebots im ÖPNV mit einer Verdopplung der Nutzung und einer maximalen Entfernung von fünf Gehminuten bzw. 300 Metern bis zur nächsten Haltestelle ausreichend gerecht zu werden, sollten im Flächennutzungsplan Vorhalteflächen für Haltestellen und Bahnhöfe eingeplant werden. Neue Quartiere sollten bestenfalls in das stadtweite ÖPNV-Netz eingegliedert werden. Dabei ist es wichtig, dass Haltestellen und Bahnhöfe später attraktiv fußläufig und mit dem Fahrrad erreichbar sind.[12]

Die Orientierung an der vorhandenen oder in Planung befindlichen ÖPNV-Infrastruktur trägt zu einem autoarmen Mobilitätsverhalten bei.[13] Hierbei ist zu beachten, dass der Busverkehr breitere Querschnitte der Fahrbahn erfordert. Dies wirkt sich allerdings auch begünstigend auf die Leichtigkeit des Kfz-Verkehrs aus. Wenn möglich sollten daher Bustrassen an Hauptverkehrs- oder Haupterschließungsstraßen liegen, um zusätzlichen Kfz-Verkehr in Nebenstraßen zu vermeiden.

Auch sind ausreichend Flächen für die Detailplanung zu berücksichtigen. Wesentliche Ausbaustandards geben hierfür die Richtlinien für Stadtstraßen (RASt 06) oder die Empfehlungen für Anlagen des öffentlichen Personennahverkehrs (EAÖ) der FGSV vor.

4.4 Fläche für Kfz-Verkehr gering halten

§ 1 Absatz 6 Nr. 9 BauGB schreibt vor, dass bei der Aufstellung eines Bebauungsplans insbesondere „die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, auch im Hinblick auf die Entwicklung beim Betrieb von Kraftfahrzeugen, etwa der Elektromobilität, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs, unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung“ zu prüfen sind. Dies deckt sich auch mit den Klimaschutzzielen im Verkehrssektor des Landes Baden-Württemberg, welche ein Fünftel weniger Kfz-Verkehr bis 2030 vorsehen.

Die Dimensionierung von Verkehrsflächen erfolgt auf Basis von Verkehrsprognosen (i. d. R. 10 bis 15 Jahre). Gemäß dem Handbuch zur Bemessung von Straßenverkehrsanlagen der FGSV (HBS) soll bei der Erstellung einer Verkehrsprognose die Veränderung des Verkehrsverhaltens durch die Angebotserweiterung bei Fuß-, Rad- und öffentlichem Verkehr berücksichtigt werden.

Ein verbindlicher Bebauungsplan stellt meist nur einen Teilausschnitt der Gesamterschließung oder einen Grenzbereich zwischen mehreren Gebieten dar. Daher sollten bei der vorbereitenden Bauleitplanung (Flächennutzungsplan) bereits sparsam Flächen für den fließenden Kfz-Verkehr eingeplant werden. Es empfiehlt sich, den Kfz-Verkehr über wenige Hauptverkehrsstraßen bzw. Haupterschließungsstraßen an die Gebiete anzubinden. Innerhalb der Gebiete sind autofreie oder autoarme Verkehrssysteme zu empfehlen. Der Einsatz von Sackgassen, modalen Filtern oder Diagonalfiltern bietet die Chance einer gezielten Verkehrsführung des Kfz-Verkehrs auf die Hauptverkehrs- und

11 Eichholz, Schoppengerd (April 2022): Herausforderung Innenentwicklung – Konfliktlösungen im Bebauungsplan, Hochschule Osnabrück.

12 Eichholz, Schoppengerd (April 2022): Herausforderung Innenentwicklung – Konfliktlösungen im Bebauungsplan, Hochschule Osnabrück.

13 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Berlin (Juli 2022): Klimaschutz und Bebauungsplanung – Ein Leitfaden zu energierelevanten Zusatzanforderungen unter Nutzung des Instrumentariums des Baugesetzbuches.

Haupterschließungsstraßen mit zeitgleicher Unterbindung der Durchfahrt. Im Bebauungsplan können beim Kfz-Verkehr, wie beim Fuß- und Radverkehr, ebenfalls Verkehrsflächen für eine besondere Zweckbestimmung festgesetzt (z. B. „verkehrsberuhigter Bereich") oder Fahrrechte vergeben werden.

Die Bewertung des Verkehrsablaufs an Knotenpunkten und Strecken erfolgt in Deutschland gemäß den Vorgaben des Handbuch für die Bemessung von Straßen (HBS). Dabei sollte die Qualität des Verkehrsablaufs des Umweltverbunds gemäß den Empfehlungen der E Klima 2022 und des HBS berücksichtigt werden. Die Ausbaustandards der Richtlinien für Stadtstraßen des FGSV-Verlags (RASt 06) sind möglichst einzuhalten. Die Hinweise im Ad-hoc-Arbeitspapier zur Anwendung der RASt 06 sollten berücksichtigt werden.

4.5 Stellplätze für Fahrräder und Kfz vorsehen

In Baden-Württemberg besteht nach § 37 LBO die Pflicht zur Errichtung von Stellplätzen. Um wirksam auch dem Klimaschutz im Verkehr durch die Kombination von Push- und Pull-Maßnahmen Rechnung zu tragen, bietet sich die Aufstellung einer Stellplatzsatzung und die Einschränkung der Stellplatzverpflichtung nach § 74 Abs. 2 Nr. 1 LBO an. Rechtfertigungsgründe dafür sind:

- Gründe des Verkehrs, z. B. Sicherheit und Ordnung, Förderung des ÖPNV, beengte Erschließungsverhältnisse mit hoher Verkehrsbelastung oder Halteverbote,
- städtebauliche Gründe, z. B. Verkehrsberuhigung, Fußgängerzonen, Spiel- oder Wohnstraßen, hohe bauliche Dichte, stadtklimatologische Gründe, Sanierungs- oder Modernisierungsabsichten und
- Gründe der sparsamen Flächennutzung, z. B. Herstellung von mehrgeschossigen Garagen und Stellplätzen nach § 74 Abs. 2 Nr. 5 LBO.

Um derartige Gründe darzulegen, bedarf es einer — zumindest informellen — Verkehrskonzeption der Gemeinde, auf deren Grundlage die Regelungen der Satzung plausibel nachvollziehbar sind.

Neben der Reduzierung der Stellplatzverpflichtung kann die zuständige Baurechtsbehörde auch die tatsächliche Herstellung von Stellplätzen und Garagen nach § 74 Abs. 2 Nr. 3 LBO grundsätzlich einschränken oder untersagen. An der Pflicht zur Errichtung notwendiger Stellplätze nach § 37 Abs. 1 LBO ändert dies bei Bauvorhaben allerdings nichts, sodass diese anderswo geschaffen oder ggf. durch eine Ausgleichszahlung abgelöst werden müssen. Notwendige Stellplätze von Wohnungen sind — anders als sonstige bauliche Anlagen — allerdings nicht ablösungsfähig.

Nach ähnlicher Methodik wie bei den Kfz-Stellplätzen wird auch die Anzahl und Art von Fahrradstellplätzen in der LBO geregelt. Eine Ablösung dieser ist allerdings nicht möglich. Für die Detailplanung sind ausreichende Flächen im Seitenraum für das Fahrradparken zu berücksichtigen.

Im Bebauungsplan sollten die wesentlichen Ausbaustandards für Kfz-Stellplätze gemäß den Empfehlungen für Anlagen des ruhenden Verkehrs (EAR) bzw. für Radabstellanlagen gemäß den Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA) zugrunde gelegt werden. Weiter wird in der E Klima 2022 (bzw. EAR 2023) empfohlen, dass nur noch besondere Kfz-Stellplätze im Straßenraum angelegt werden (z. B. für Behindertenparken).

Für Ver- und Entsorgung, Anlieferung oder besondere Kfz-Stellplätze im Straßenraum bieten sich sogenannte begleitende Multifunktionsflächen an. Diese Flächen können neben ihrer Funktion als Halte- oder Parkplatz auch für die Einrichtung von Radabstellanlagen, Ladesäulen, Carsharing oder während der Nichtnutzung der Flächen als Verbreiterung des Fußgängerwegs genutzt werden.

Das Parken sollte möglichst gesammelt auf Parkplätzen, Quartiersgaragen, Tiefgaragen o. Ä. stattfinden. Es empfiehlt sich, dass die Erschließung der Parkmöglichkeiten direkt an den Hauptverkehrs- bzw. Haupterschließungsstraßen oder über kurze Stichstraßen am Rand von Quartieren oder Erschließungsgebieten erfolgt. Wie bereits oben beschrieben können kurze Haltevorgänge, z. B. zum Ein- und Ausladen von Einkäufen, auch auf einer Multifunktionsfläche stattfinden.

4.6 Begleitende Maßnahmen fördern aktive Mobilität

Neben den Verkehrseinrichtungen selbst weist der Straßenraum auch noch eine Vielzahl weiterer Nutzungsansprüche auf, wie z. B. attraktive Aufenthaltsflächen, Flächen für Spiel und Freizeit oder Grünflächen. Neben dem Klimaschutz können im Rahmen der Bauleitplanung auch Flächen und Bauvorgaben für die Klimawandelanpassung erfolgen. Insbesondere sind somit auch schattenspendende Elemente wie Bäume oder Bereiche zur Erholung für ältere Menschen zu berücksichtigen, um Extremwettereignissen wie Hitze oder

Starkregen besser Rechnung zu tragen.

Aber auch die Barrierefreiheit ist ein maßgebliches verkehrsplanerisches Element. Hindernisfreie Gehwege sind gerade für gehbehinderte Menschen eine Voraussetzung zur uneingeschränkten Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Der gesamte lichte Gehwegraum ist daher grundsätzlich von Hindernissen und Einbauten freizuhalten. Im Bebauungsplan sollten daher Flächen für das Aufstellen von Mülleimern, das Räumen von Laub oder Schnee und Elektro- bzw. Telekommunikationseinrichtungen außerhalb des Gehwegs geschaffen werden. Auch hier bieten sich wieder Multifunktionsstreifen an.

Abbildung 3: Grüne Fußgängerachsen für Spiel und Aufenthalt im Neubaugebiet Steingauquartier in Kirchheim unter Teck, © Kompetenznetz Klima Mobil

5 Mehr Gestaltungsraum: vorhabenbezogener Bebauungsplan

Ähnliches gilt für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB, welcher vom Bauträger selbst erarbeitet wird, die planerische Verantwortung aber bei der Gemeinde verbleibt. In diesem Fall verpflichtet sich der Investor in einem begleitenden Durchführungsvertrag dazu, alle rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, die vereinbarten Ziele zu verwirklichen. Die Gemeinde ist dabei nicht an die Festsetzungen nach § 9 BauGB gebunden und hat dadurch mehr Gestaltungsraum.[14]

Mit den genannten Mitteln ist es möglich, weitgehend autofreie Gebiete neu zu planen.[15]

14 Hermann, Klinski, Heyen, Kasten (August 2019): Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, Umweltbundesamt.

15 Hermann, Klinski, Heyen, Kasten (August 2019): Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, Umweltbundesamt.

6 Ergänzend: städtebaulicher Vertrag

Statt selbst zu planen und um Kosten zu sparen, kann die Kommune ergänzend zu den Festsetzungen in einem Bebauungsplan auf Grundlage von § 11 BauGB auch städtebauliche Verträge abschließen. Durch eine solche Vereinbarung kann z. B. ein Bauinvestor verpflichtet werden, finanziell anteilig oder komplett für geplante städtebauliche Maßnahmen aufzukommen, während die Gemeinde mit einem Bebauungsplan im Gegenzug die rechtliche Grundlage für die spätere Bebauung herstellt.[16] Die Gemeinde kann sich jedoch vertraglich nicht zur Aufstellung eines Bebauungsplans verpflichten (§ 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Neben der finanziellen Entlastung der Gemeinde dient ein städtebaulicher Vertrag auch der Sicherstellung und Legitimierung der Bauleitplanung. Wichtig für die städtebauliche Erforderlichkeit eines Bebauungsplans i. S. d. § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB ist, dass die Planung nicht zwangsläufig an dauerhaften tatsächlichen oder rechtlichen Hindernissen scheitern würde. Um die Umsetzung der städtebaulichen Planungen der Gemeinde zu sichern und dadurch zu legitimieren, kommen an dieser Stelle städtebauliche Verträge infrage.

In der Praxis kann hier mit dem jeweiligen Bauinvestor festgehalten werden, dass z. B. vorhandene Stellplätze nur für den Lieferverkehr, Carsharing oder Besucher verfügbar sind oder gar keine Stellplätze auf öffentlichen oder privaten Flächen hergestellt werden.[17] Auch die sonstige Förderung des Umweltverbunds durch die Verpflichtung zur Herstellung von Infrastruktur für den ÖPNV oder den Rad- und Fußverkehr ist möglich.[18] In einem städtebaulichen Vertrag sind im Einzelfall auch Regelungen zur ortsnahen Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen, wie z. B. Nahversorgung, Ärzte, Kita, Grünflächen etc.[19] oder über die Nutzungsmischung und Wohnraumversorgung möglich.[20]

Abbildung 4: Viele Mobilitätsangebote in einem Quartier können auch in einem städtebaulichen Vertrag geregelt werden, © 2023 Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg CC BY-SA

16 SRL e. V./SRL-FMV-Arbeitskreis „Planungsinstrumente nachhaltiger Mobilität", 2020.

17 Hermann, Klinski, Heyen, Kasten (August 2019): Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, Umweltbundesamt.

18 SRL e. V./SRL-FMV-Arbeitskreis „Planungsinstrumente nachhaltiger Mobilität", 2020.

19 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Berlin (Juli 2022): Klimaschutz und Bebauungsplanung – Ein Leitfaden zu energierelevanten Zusatzanforderungen unter Nutzung des Instrumentariums des Baugesetzbuches.

20 SRL e. V./SRL-FMV-Arbeitskreis „Planungsinstrumente nachhaltiger Mobilität", 2020.

7 Weiterführende Literatur

- Rohs, Flore, Cavagna (Mai 2021): Auf dem Weg zu einer nachhaltigen urbanen Mobilität in der Stadt für Morgen (im Auftrag des Umweltbundesamtes) Link
- BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30. Link
- Hermann, Klinski, Heyen, Kasten (August 2019): Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität, Umweltbundesamt. Link
- Eichholz, Schoppengerd (April 2022): Herausforderung Innenentwicklung – Konfliktlösungen im Bebauungsplan, Hochschule Osnabrück. Link
- VGH München, Urteil v. 19.11.2021 – 1 N 17.356. Link
- GH BW, 3 1119/04, Urteil vom 22.03.2006. Link
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Berlin (Juli 2022): Klimaschutz und Bebauungsplanung - Ein Leitfaden zu energierelevanten Zusatzanforderungen unter Nutzung des Instrumentariums des Baugesetzbuches. Link
- SRL e. V./SRL-FMV-Arbeitskreis „Planungsinstrumente nachhaltiger Mobilität“, 2020. Link
- Empfehlungen zur Anwendung und Weiterentwicklung von FGSV-Veröffentlichungen im Bereich Verkehr zur Erreichung von Klimaschutzzielen - Klimarelevante Vorgaben, Standards und Handlungsoptionen zur Berücksichtigung bei der Planung, dem Entwurf und dem Betrieb von Verkehrsangeboten und Verkehrsanlagen, Ausgabe 2022, Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V., Köln. Link
- Ad-hoc-Arbeitspapier Ergänzende Handlungsanleitungen zur Anwendung der RASt 06, Ausgabe Februar 2024, Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V., Köln. Link

Impressum

Klimaschutz im Verkehr in der Bauleitplanung

Möglichkeiten zur Festsetzung von Maßnahmen

Herausgeber
Kompetenznetz Klima Mobil
NVBW – Nahverkehrsgesellschaft
Baden-Württemberg mbH
Wilhelmsplatz 11
70182 Stuttgart
https://www.klimaschutz-bewegt.de

Auftraggeber
Ministerium für Verkehr
Baden-Württemberg (VM)
Dorotheenstraße 8
70173 Stuttgart
https://vm.baden-wuerttemberg.de

Autorenschaft des Dokuments:
Tobias Vogt, NVBW

Haftungsausschluss
Die Inhalte dieser Handreichung für Klimaschutz im Verkehr in der Bauleitplanung wurden mit größter Sorgfalt erstellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der Inhalte kann jedoch keine Gewähr übernommen werden.

Urheberrecht
Die durch den Herausgeber erstellten Inhalte und Werke auf diesen Seiten unterliegen dem deutschen Urheberrecht. Dieser Inhalt wird unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz zur Verfügung gestellt.

Fotos
Titel © iStock, ollo
S. 6 © Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim
S. 10 © Kompetenznetz Klima Mobil
S. 11 © 2023 Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg CC BY-SA

Gestaltung
tippingpoints GmbH, Bonngasse 23, 53111 Bonn
www.tippingpoints.de

Stand
25.11.2024