

# Straßenverkehrsgesetz modernisieren, Freiräume für Kommunen schaffen

POLITIKPAPIER

**Agora Verkehrswende**  
Anna-Louisa-Karsch-Str. 2 | 10178 Berlin  
T: +49 (0) 30 700 1435-000  
F: +49 (0) 30 700 1435-129  
[www.agora-verkehrswende.de](http://www.agora-verkehrswende.de)  
[info@agora-verkehrswende.de](mailto:info@agora-verkehrswende.de)

15.02.2022

**Projektleitung**  
Wolfgang Aichinger  
[Wolfgang.aichinger@agora-verkehrswende.de](mailto:Wolfgang.aichinger@agora-verkehrswende.de)

# Inhalt

1	Zum Hintergrund .....	3
1.1	Eindeutige Absicht im Koalitionsvertrag verankert.....	3
1.2	Mehr planerische Freiräume für die Städte und Gemeinden.....	3
2	StVG und StVO: Wo sind die Unterschiede? .....	4
3	Umsetzung der Reform.....	5
3.1	Welche Reformschritte stehen an? .....	5
3.2	Welche Vorschläge für eine Überarbeitung des StVG gibt es bereits?.....	5
4	Quellenverzeichnis.....	7

# 1 Zum Hintergrund

## 1.1 Eindeutige Absicht im Koalitionsvertrag verankert

Im Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung festgehalten, „Straßenverkehrsgesetz und Straßenverkehrsordnung so anzupassen, dass neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs die Ziele des **Klima- und Umweltschutzes**, der **Gesundheit** und der **städtebaulichen Entwicklung** berücksichtigt werden.“ Die Zielrichtung der geplanten Anpassung ist bereits klar definiert und deckt sich weitgehend mit einer Reihe von Gutachten und Positionspapieren, die dazu veröffentlicht wurden.

## 1.2 Mehr planerische Freiräume für die Städte und Gemeinden

Die Reformabsicht entspricht auch dem Wunsch zahlreicher Kommunen, die heute bei der Steuerung ihrer Verkehrssysteme auf erhebliche rechtliche Hindernisse stoßen. So behindern die bislang sehr eng gefassten Ziele des **Straßenverkehrsgesetzes** (StVG) die Städte und Gemeinden bei der Umsetzung ihrer Planungen. Diese Ziele sind allein auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs ausgerichtet und verengen den Spielraum der Maßnahmen, die auf Basis der **Straßenverkehrsordnung** (StVO) angeordnet werden dürfen – sei es die Ausweisung von Tempo 30, die Anordnung neuer Fahrradwege oder die wirkungsvolle Steuerung der Parkplatznachfrage. Dies erschwert sowohl das Management des wachsenden Verkehrsaufkommens in den Kommunen als auch den dringend gebotenen Schutz vulnerabler Gruppen wie Zufußgehenden und Radfahrende.

Eine Anpassung der Ziele des StVG wäre ein sehr wichtiger und gleichzeitig rasch umzusetzender **erster Schritt**, um in einem zweiten Schritt die Planungs- und Umsetzungsverfahren für die Kommunen mit einer verbesserten StVO deutlich zu vereinfachen – und dadurch auch zu beschleunigen. Darauf zielt auch die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag ab, die Ländern und Kommunen mit der Reform Entscheidungsspielräume eröffnen möchte.

### Stadtverträgliches Tempo 30 anordnen

Beinahe 100 Kommunen haben sich einer Initiative des Deutschen Städtetags angeschlossen, um gemeinsam auf mehr Handlungsspielräume bei der Anordnung von Tempo 30 innerorts zu drängen. Derzeit muss im Hauptstraßennetz jeder einzelne Straßenabschnitt einzeln begründet werden, was die Umsetzung deutlich erschwert.

Die vereinfachte Anordnung von Tempo 30 wird zwar in erster Linie durch eine Änderung der Straßenverkehrsordnung erreicht. Diese darf aber keinen Widerspruch zur Verordnungsermächtigung laut StVG erzeugen. Eine Abweichung zwischen StVG und StVO würde erhebliche Rechtsrisiken auf Bundesebene und in den Kommunen erzeugen – und ggf. auch die Zustimmung des Bundesrats zur StVO-Novelle gefährden. Mehr dazu unter <http://lebenswerte-staedte.de/>

## 2 StVG und StVO: Wo sind die Unterschiede?

Häufig werden StVG und StVO synonym verwendet. Hier die wesentlichen Unterschiede:

- Das StVG wird durch den Bundestag erlassen. Es enthält Ziele, die mit Hilfe der StVO umgesetzt werden sollen. Eine StVG-Änderung kann die Bundesregierung zügig und ohne Zustimmung des Bundesrats umsetzen. Mit ihr wird der Regelungsspielraum geöffnet, den eine künftige StVO-Reform nutzen kann.
- Die StVO wird durch das Bundesverkehrsministerium – unter Zustimmung des Bundesrats – erlassen. Sie regelt die Teilnahme am Verkehr und enthält darüber hinaus auch zahlreiche Vorgaben, die sich direkt an die Straßenverkehrsbehörden sowie die Verkehrsplanung in den Kommunen richten. **Die nach der StVO zulässigen Maßnahmen zur Beeinflussung des Verkehrs müssen den Zielen entsprechen, die im StVG enthalten sind.** Aufgrund der engen Vorgaben des aktuellen StVG dient die Straßenverkehrsordnung heute allein der Gefahrenabwehr.
- Die Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung (VwV-StVO) regelt die Umsetzung der StVO in den Kommunen.

### Rechtssicher neue Radwege anlegen

In § 45 der StVO ist festgehalten, dass Verkehrszeichen nur unter engen Voraussetzungen angeordnet werden dürfen. Diese Begrenzungen erschweren es trotz des bestehenden politischen Willens auch, neue Radverkehrsanlagen einfach und rechtssicher umzusetzen.

Eine StVG-Reform würde die Grundlage dafür schaffen, in der StVO die Planungskompetenz der Kommunen zu stärken. Das drückt sich beispielsweise in der vorgeschlagenen Formulierung „städtebauliche Entwicklung“ aus. Radverkehrsanlagen könnten dann dort angeordnet werden, wo sie für den Klimaschutz oder aus verkehrsplanerischen Gründen gebraucht werden – und nicht nur dort, wo dies besondere Umstände zwingend erfordern, etwa wegen einer erhöhten Unfallgefahr. Das kann die Rechtssicherheit erhöhen und gleichzeitig den bürokratischen Aufwand reduzieren.

## 3 Umsetzung der Reform

### 3.1 Welche Reformschritte stehen an?

Damit die Kommunen ein wirkungsvolles und in sich schlüssiges Instrumentarium erhalten, sollte zunächst das übergeordnete StVG angepasst werden, um auf der neuen Rechtsgrundlage die StVO umfassend zu reformieren. Zuletzt muss eine Überarbeitung der VwV-StVO die Kohärenz wieder herstellen. Der erste Schritt – die Anpassung des StVG – sollte im Laufe des Jahres 2022 umzusetzen sein. Auch die Novellierung der StVO kann dann bereits in diesem Jahr zumindest vorbereitet werden.

#### Wirkungsvoll knappen Parkraum managen

Viele Städte berichten, dass der Kfz-Verkehr zunimmt, während die Verfügbarkeit freier Parkplätze im Straßenraum immer weiter sinkt. Parkraummanagement ist ein wirkungsvolles Instrument, um den Parkdruck zu reduzieren. Die heutige Rechtslage verzögert jedoch die Umsetzung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen, da sie (ähnlich wie Radwege) von der Straßenverkehrsbehörde angeordnet werden müssen. Die Begründung muss straßenweise erfolgen, wofür es detaillierte und aufwendige Gutachten braucht. In der Begründung können Klimaschutz oder Luftreinhaltung nicht berücksichtigt werden.

Eine Novelle des StVG (und die daraufhin folgende Überarbeitung der StVO) würden es erlauben, dass Parkraumbewirtschaftung auch angeordnet werden kann, um Anreize für den Umstieg auf ÖPNV, Rad- und Fußverkehr zu setzen. Außerdem könnten (basierend auf einer StVG-Reform) in der StVO die Voraussetzungen für eine Anordnung auf Quartiersebene geschaffen werden.

### 3.2 Welche Vorschläge für eine Überarbeitung des StVG gibt es bereits?

Die Reform des Straßenverkehrsrechts wird von einer breiten Allianz an Akteuren empfohlen. Neben Agora Verkehrswende sind dies unter anderem der Deutsche Städtetag (DST), das Umweltbundesamt (UBA), die Stiftung Klimaneutralität (SKN) oder der Allgemeine Deutsche Fahrrad-Club (ADFC). Folgende Vorschläge liegen bereits vor:

- Agora Verkehrswende hat gemeinsam mit der SKN im Juli 2021 das Gutachten „Sofortprogramm Mobilitätswende - Stärkung kommunaler Handlungsmöglichkeiten im Straßenverkehrsrecht“ veröffentlicht. Darin wird unter anderem die Öffnung des Regelungszwecks des Straßenverkehrsrechts empfohlen. Dafür werden in das StVG die Ziele **Klima- und Umweltschutz, Gesundheitsschutz, die Sicherheit aller Verkehrsteilnehmerinnen und die Unterstützung einer nachhaltigen verkehrlichen und städtebaulichen Entwicklung** aufgenommen. Vor einer Anpassung der wesentlichen Vorschriften in der StVO (beispielsweise § 45) bedarf es außerdem noch einer Änderung der Verordnungsermächtigung im StVG.

- Das Umweltbundesamt beschrieb 2019 in einem umfangreichen Gutachten die rechtlichen Hemmnisse für eine nachhaltige Mobilität. Eine Kurzfassung aus dem Oktober 2021 verdichtet den Handlungsbedarf auf anschauliche Weise. Neben den auch im Koalitionsvertrag erwähnten Änderungen spricht sich das UBA dafür aus, im StVG auch eine **Privilegierung des Umweltverbands**, die **Erleichterung der Parkraumbewirtschaftung** sowie eine **verbesserte kommunale Mitwirkung** zu verankern.
- Mit dem Gesetzesentwurf „Gute Straßen für alle!“ hat der ADFC im Mai 2019 eine detaillierte Aufstellung der Änderungsbedarfe in StVG, StVO und VwV-StVO veröffentlicht. Im Oktober 2021 hat der ADFC zu den Koalitionsverhandlungen eine zweite Auflage seines Rechtsgutachtens vorgelegt, in der die in der Zwischenzeit erfolgten Änderungen im Straßenverkehrsrecht berücksichtigt wurden. Der Verband empfiehlt sämtliche Ergänzungen der Zielsetzung des StVG, die auch vom Umweltbundesamt vorgeschlagen werden. Zusätzlich sollen laut ADFC auch die Aspekte **„Mobilitätssteuerung“**, die **„Gewährleistung der Mobilitätsbedürfnisse aller“** sowie erleichterte Bedingungen für **„Innovationen zur Weiterentwicklung“** des Rechtsrahmens ergänzt werden. Besonders hervorzuheben ist, dass im ADFC-Gutachten bereits juristisch ausgearbeitete Formulierungsvorschläge für die StVG-Änderung enthalten sind. Ein Beispiel dafür ist der Entwurf einer erweiterten **Verordnungsermächtigung**, auf deren Basis das Bundesverkehrsministerium die StVO weiter überarbeiten könnte.

## 4 Quellenverzeichnis

**ADFC (2019 und 2021):** Das Gute-Straßen-für-alle-Gesetz. URL: <https://www.adfc.de/artikel/das-gute-strassen-fuer-alle-gesetz>

**Agora Verkehrswende (2021):** Mobilitätswende vor Ort. Vorschlag für eine kurzfristige Reform zur Stärkung kommunaler Handlungsmöglichkeiten im Straßenverkehrsrecht. URL: [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2021/T30/2021-07-06\\_Position\\_Strassenverkehrsrecht\\_Kommunen.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2021/T30/2021-07-06_Position_Strassenverkehrsrecht_Kommunen.pdf)

**Deutscher Städtetag (2021):** Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 28. September 2021 zu Stadtverträglicher Geschwindigkeit. URL: <https://www.staedtetag.de/positionen/beschluesse/2021/438-praesidium-stadtvertraegliche-geschwindigkeit>

**Städteinitiative "Lebenswerte Städte durch angemessene Geschwindigkeiten" (2022).**  
URL <http://lebenswerte-staedte.de/>

**Umweltbundesamt (2019):** Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage.  
URL: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-08-20\\_texte\\_94-2019\\_rechtsinmobil\\_1-teilbericht-recht-innovation\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-08-20_texte_94-2019_rechtsinmobil_1-teilbericht-recht-innovation_0.pdf)

**Umweltbundesamt (2021):** Klimaschutzinstrumente im Verkehr. Damit das Recht dem Klimaschutz nicht im Weg steht - Vorschläge zur Beseitigung von Hemmnissen im Straßenverkehrsrecht.  
URL: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier\\_strassenverkehrsrecht\\_kliv\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier_strassenverkehrsrecht_kliv_0.pdf)