

Die Reform des Straßenverkehrsrechts und neue Gestaltungsmöglichkeiten für Kommunen

Übersicht der Änderungen von Straßenverkehrsgesetz und Straßenverkehrsordnung
und ihre Auswirkungen auf die kommunale Praxis

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
info@agora-verkehrswende.de

05.09.2024

Projektleitung
Janna Aljets
janna.aljets@agora-verkehrswende.de

Kurz vor der parlamentarischen Sommerpause 2024 haben Bundestag und Bundesrat erst eine weitreichende [Reform des Straßenverkehrsgesetzes](#) (StVG) und dann eine am neuen Gesetz orientierte [Novelle der Straßenverkehrsordnung](#) (StVO) verabschiedet, welche Anfang September vom Bundeskabinett bestätigt wurde. Daraus ergeben sich nach jahrelangen Verhandlungen neue Möglichkeiten für Kommunen, die Mobilität vor Ort nachhaltiger und zukunftsorientierter zu gestalten.

Mit diesem Papier bietet Agora Verkehrswende eine vorläufige, einführende Übersicht über die Änderungen und was sie für Kommunen bedeuten.¹ Eine abschließende Einschätzung ist noch nicht möglich, weil eine Novelle der Verwaltungsvorschrift (VwV-StVO), die viele Bestimmungen der Straßenverkehrsordnung genauer definiert, derzeit noch vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr vorbereitet wird. Diese benötigt dann noch die Zustimmung durch den Bundesrat. Wenn die Novelle der VwV-StVO vorliegt, wird Agora Verkehrswende diese Übersicht aktualisieren.

1 Hintergrund der Straßenverkehrsrechtsreform

In der Vergangenheit kam dem Ziel der „Leichtigkeit des Verkehrs“ eine wichtige Rolle im Straßenverkehrsrecht zu. In der Praxis wurde diese vor allem als Leichtigkeit des Autoverkehrs ausgelegt. Dafür gab es stets breite politische Mehrheiten. Erst in jüngeren Jahrzehnten wuchs das Bewusstsein für die Probleme eines weitgehend uneingeschränkten und kontinuierlich wachsenden Autoverkehrs. Dieser setzte den Mobilitätsbedürfnissen anderer Verkehrsteilnehmenden und des gemeinsamen Lebens vor allem in Städten Grenzen.

Da der Straßenraum in der Vergangenheit vor allem dem Auto zugeteilt wurde, bleiben heute nur relativ wenig Flächen für Fuß- und Radverkehr und den öffentlichen Personennahverkehr. Gerade in hochverdichteten, städtischen Gebieten muss der knappe Raum neu verteilt werden, wenn der Umweltverband gestärkt werden soll. Denn Menschen steigen erst dann von einem Auto auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel um, wenn es für diese eine gute und sichere Infrastruktur gibt. Davon profitieren am Ende nicht nur Verkehrsteilnehmende, sondern auch Anwohner:innen und Kommunen.

Kommunen war es jedoch bislang an vielen Stellen nicht möglich, sinnvolle Maßnahmen für Klima- und Umweltschutz sowie für eine nachhaltige Stadtentwicklung umzusetzen – auch wenn sie politisch gewollt waren. Das bisher geltende Straßenverkehrsrecht gab der Leichtigkeit des Autoverkehrs den Vorrang und sorgte für einen hohen Verwaltungsaufwand, etwa durch Begründungspflichten. Verschärft wurde dieses Problem durch den verbreiteten Personalmangel in kommunalen Verwaltungen. Durch den starken Grundsatz der Leichtigkeit des (Auto-)Verkehrs fühlten sich viele Kommunen auch grundsätzlich in ihrer Handlungsfreiheit zur Gestaltung der Mobilität eingeschränkt. Das Subsidiaritätsprinzip war weitgehend außer Kraft gesetzt, da es hier an Vertrauen in die kommunale Eigenverantwortung mangelte. Selbst mit ausgefeilten Konzepten und starkem politischen Willen ließ sich kaum etwas bewegen.

¹ Die Übersicht ist keine Einzelfall- oder Rechtsberatung und erhebt auch keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Angesichts dieses Problemstaus beschloss die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag Ende 2021 einen Paradigmenwechsel im Straßenverkehrsrecht. Dort heißt es: *„Wir werden Straßenverkehrsgesetz und Straßenverkehrsordnung so anpassen, dass neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung berücksichtigt werden, um Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen.“*

2 Novelle Straßenverkehrsgesetz (StVG)

Das neue StVG wurde am 14. Juni 2024 von Bundesrat und Bundestag verabschiedet. Es schafft die Grundlage für ein neues Straßenverkehrsrecht. Die Bundesregierung kann demnach künftig Verordnungen erlassen, die neben der Leichtigkeit und Sicherheit des Verkehrs auch den Zielen der Verbesserung des Klima- und Umweltschutzes, des Schutzes der Gesundheit oder der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung dienen.

Die Sicherheit des Verkehrs darf dabei nicht beeinträchtigt werden. Dieses Ziel des bisherigen Straßenverkehrsrechts bleibt also von den neuen Zielen unangetastet. Das Ziel der Leichtigkeit des Verkehrs wurde hingegen etwas abgeschwächt, muss aber immer noch berücksichtigt werden. Die Abwägung der verschiedenen Ziele im neuen Straßenverkehrsgesetz kann in der Praxis zunächst für Unklarheiten sorgen. Allerdings ist die Abwägung verschiedener Interessen Teil jedes demokratischen Entscheidungsprozesses und stellt Kommunen, Verwaltungen und Behörden in der Regel nicht vor neue oder unlösbare Konflikte.

3 Novelle Straßenverkehrsordnung (StVO)

Die neue StVO wurde am 5. Juli 2024 vom Bundesrat verabschiedet. Darin wird konkretisiert, welche Handlungsspielräume für die Kommunen durch die neuen Ziele im StVG möglich sind. Die Bestimmungen in der StVO müssen dem vorgelagerten StVG entsprechen. Die einzelnen Punkte sind unter anderem das Resultat einer Arbeitsgruppe der Verkehrsministerkonferenz (VMK), die sich ausführlich mit den Änderungswünschen aus Kommunen und Ländern beschäftigt hat. Auf den ersten Blick wirken die einzelnen Veränderungen eher kleinteilig. Doch ein Paradigmenwechsel zeigt sich darin, dass die Interessen und Bedarfe der Verkehrsteilnehmenden des Umweltverbands deutlich gestärkt werden. Nicht mehr nur die Leichtigkeit des Autoverkehrs steht im Zentrum des Rechtsrahmens. Fuß, Fahrrad und ÖPNV sowie die Gesundheit und Umwelt der Menschen werden rechtlich bessergestellt. Das entspricht den neuen Zielen des StVG.

- Dem Fuß- und Fahrradverkehr sollen angemessene Flächen bereitgestellt werden, weil dies den Zielen des Umwelt- und Klimaschutzes sowie der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung zugutekommt. Konkret kann das bedeuten, dass Kfz-Fahrstreifen oder Parkspuren leichter zu Fahrradwegen oder Gehwegen umgewandelt werden können. Auch Abstellmöglichkeiten für den ruhenden Radverkehr können nun leichter errichtet werden, zum Beispiel auf bisherigen Parkplätzen. In vielen Fällen musste

dafür in der Vergangenheit eine besondere Gefahrenlage nachgewiesen werden, oder, bei Fahrradstraßen, die überwiegende Nutzung durch den Radverkehr. Zukünftig muss dargestellt werden, dass durch die Maßnahmen der öffentliche Personennahverkehr sowie der Kfz-Verkehr nicht unangemessen eingeschränkt werden. Dies dürfte die Umverteilung der Verkehrsflächen zugunsten von Fuß- und Fahrradverkehr deutlich erleichtern, auch wenn weiterhin eine Abwägung der Interessen unterschiedlicher Verkehrsteilnehmender bestehen bleibt.

- Fußgängerüberwege („Zebrastrifen“) können leichter angeordnet werden. Es muss keine besondere Gefahrenlage mehr nachgewiesen werden, um eine sichere Querungsmöglichkeit für Fußgänger:innen zu schaffen. Kommunen können präventiv und vorausschauend handeln, statt erst schwere Unfälle an bestimmten Orten abwarten zu müssen, um einen Zebrastrifen anzuordnen. Damit wird die Lage aller Fußgänger:innen deutlich verbessert, insbesondere aber von Kindern, älteren Personen und Menschen mit Mobilitätseinschränkungen, da diese ganz besonders auf sichere Querungsmöglichkeiten angewiesen sind.
- Bussonderfahrstreifen können leichter angeordnet werden. Buslinien sind besonders effektiv, wenn ihnen eigene Fahrstreifen zur Verfügung stehen – das gilt vor allem für verdichtete Gebiete mit hohem Verkehrsaufkommen. Nur so können Busse zuverlässig und ohne Störungen zügig im Stadtverkehr vorankommen. Der bislang in der VwV-StVO geforderte Nachweis von 20 Bussen pro Stunde wird damit sehr wahrscheinlich entfallen müssen. Welche Anforderungen gelten sollen, muss die VwV-StVO regeln.
- Sonderfahrstreifen für neue Mobilitätsformen können eingerichtet werden. Zur Erprobung und zur Förderung neuer Mobilitätsformen (zum Beispiel elektrisch angetriebene Fahrzeuge oder Fahrgemeinschaften) können eigene Fahrstreifen eingerichtet werden. Diese wären bis Ende 2028 befristet und können dazu beitragen, dass sich neue Mobilitätsformen besser etablieren.
- Tempo 30 kann leichter angeordnet werden. Die innerörtliche Regelgeschwindigkeit von 50 km/h bleibt grundsätzlich bestehen. Doch in der StVO werden nun zusätzliche Anordnungsgründe für Tempo 30 genannt, die es Kommunen ermöglichen, in weiteren Fällen eine Verkehrsberuhigung anzuordnen – ohne eine besondere Gefahrenlage nachzuweisen. Auch in diesem Fall wird das vorausschauende und präventive Handeln der Kommunen gestärkt. Tempo 30 kann nun auch an Spielplätzen, an hochfrequentierten Schulwegen, an Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen und an Zebrastrifen angeordnet werden. Darüber hinaus kann nun auf Hauptverkehrsstraßen auf bis zu 500 Meter langen Abschnitten Tempo 30 angeordnet werden, wenn sie zwischen zwei bestehenden Tempo-30-Abschnitten liegen. Bisher lag die Obergrenze bei 300 Metern. In hochverdichteten Gebieten und mit einer sinnvollen Planung könnten die zusätzlichen Anordnungsgründe in einigen Kommunen zu deutlich längeren durchgehenden Tempo-30-Abschnitten führen und den Verkehrsfluss insgesamt verstetigen. Allerdings hängt es noch von der VwV-StVO ab, welche Nachweispflichten und Begründungsaufwände auf die Kommunen zukommen.

- Zonen für das Bewohnerparken können schon bei zu erwartendem Parkdruck ausgewiesen werden. Bisher konnten Kommunen Bewohnerparkzonen erst ausweisen, wenn die Nachfrage nach Parkplätzen das Angebot überstieg. Dies musste aufwendig je Straßenzug nachgewiesen werden, was in der Praxis zu langsamer Umsetzung und oftmals zur Verdrängung des Parkproblems in Nachbarstraßen führte. Im Sinne der städtebaulichen Entwicklung und einer vorausschauenden Planung können Bewohnerparkzonen nun auf Basis von Prognosen ausgewiesen werden. Bewohnerparkzonen führen nachweislich dazu, dass der Parkdruck langfristig nachlässt und sich die Parksituation vor allem für Anwohner:innen und sonstige Berechtigte entspannt.
- Ein bundeseinheitliches Zeichen für Ladezonen soll eingerichtet werden. Da sich die derzeit unterschiedlichen Möglichkeiten zur Ausweisung von Zonen für die Be- und Entladung von Fahrzeugen, insbesondere für Paket- und Lieferdienste, nicht bewährt haben, soll es mehr Einheitlichkeit geben. Klar gekennzeichnete und gesonderte Ladezonen sind gerade in hochverdichteten Gebieten sinnvoll, um das Parken in zweiter Reihe zu verringern, welches die Verkehrssicherheit gefährdet und den fließenden Fahrrad- und Autoverkehr oftmals stark beeinträchtigt.
- Das Abschalten des Notbremsassistenten von Fahrzeugen ab 3,5 Tonnen ist zukünftig verboten. Gerade große Fahrzeuge wie Lkw verursachen häufiger schwere und folgenreiche Unfälle; das Risiko dafür steigt mit der Geschwindigkeit. Assistenzsysteme leiten deshalb bei möglichen Kollisionen automatisch eine Notbremsung ein, werden aber häufig von Lkw-Fahrenden deaktiviert. Durch das Verbot des Abschaltens wird die Sicherheit im Straßenverkehr deutlich gestärkt.

4 Novelle Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung (VwV-StVO)

Mit den Änderungen des StVG und der StVO ist die geltende VwV-StVO überholt und muss zügig an den neuen Rechtsrahmen angepasst werden. Sie bildet für viele Kommunen und Straßenverkehrsbehörden eine rechtliche und praktische Orientierungshilfe. Das Bundesverkehrsministerium erarbeitet zurzeit die Neufassung der VwV-StVO. Der Bundesrat muss den Änderungen zustimmen, weshalb die Länder an deren Erstellung auch beteiligt werden.

In der VwV-StVO müssen einige Sachverhalte aus der StVO konkretisiert werden, weil sie sich nicht ausreichend aus der StVO erschließen. Dies ist notwendig, damit die Kommunen rechtssicher handeln können. Beispielsweise müsste bestimmt werden, wann die Voraussetzungen für „erwarteten Parkdruck“ oder „hochfrequentierte Schulwege“ erfüllt sind, oder welche Anforderungen an die Einrichtung von Busspuren gestellt werden. Diese sollten nicht höher oder aufwendiger sein als bisher, sonst wäre das Ziel der Reform verfehlt. Sie sollten vielmehr das kommunale Handeln erleichtern.

5 Exkurs: Empfehlungen „E Klima“ der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV)

Der Paradigmenwechsel im Straßenverkehrsrecht wird dadurch sinnvoll ergänzt, dass auch andere handlungsleitende Veröffentlichungen kürzlich verändert wurden, etwa die Empfehlungen „E Klima“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) aus dem Jahr 2022.

Das Papier enthält Vorgaben, Standards und Handlungsoptionen, wie insbesondere das international vereinbarte Ziel des Klimaschutzes in die Straßen- und Verkehrsplanung einfließen soll. Alle Regelwerke der FGSV sollen nach und nach gemäß der E Klima im Hinblick auf den Klimaschutz reformiert und angepasst werden. Neben den konkreten Vorgaben der VwV-StVO liefern die Empfehlungen der FGSV einen zentralen Maßstab für verkehrliche und juristische Entscheidungen von Kommunen, Landesverkehrsbehörden und Verwaltungsgerichten. Die Anpassung der „E-Klima“ ist deshalb eine wichtige Ergänzung für die Arbeit von Verwaltung und Justiz.

6 Einordnung und vorläufiges Fazit: Rechtsrahmen nutzen und StVO weiterentwickeln

Die Reform des Straßenverkehrsrechts war für viele Kommunen eines der wichtigsten Vorhaben der Bundesregierung in der aktuellen Legislaturperiode. Mit dem nun beschlossenen Gesetz und der zugehörigen StVO wurde eine erste wichtige Etappe genommen, um den Kommunen mehr Handlungsfreiheit zu geben und den städtischen Verkehr an die Herausforderungen der Zeit anzupassen. Die Reform bietet Kompromisslösungen, die gesamtgesellschaftlich tragfähig sind und dem Gemeinwohl dienen. Sie dient dem Umwelt- und Klimaschutz, ohne die Interessen der Autofahrenden zu vernachlässigen. Sie stärkt den Umweltverbund und eröffnet Möglichkeiten, die über Jahrzehnte gewachsene Dominanz des ruhenden und fließenden Autoverkehrs abzubauen. Das Ziel der Leichtigkeit des Verkehrs wurde nicht eingeschränkt, gilt jetzt aber deutlicher auch für andere Verkehrsteilnehmende. Gleichzeitig wurde das Ziel der Verkehrssicherheit in seiner Bedeutung bestätigt.

Kommunen können nun den neuen Rechtsrahmen anwenden und damit den Richtungswechsel mutig und entschlossen angehen. Sie können jetzt die Praxistauglichkeit des neuen Straßenverkehrsrechts erproben und darauf hinarbeiten, dass sich alle Menschen im Stadtverkehr schnell und sicher bewegen können und vor allem per Fuß, Rad und Bahn besser vorankommen. Das kann auch die Lebensqualität in den Städten und Gemeinden erheblich steigern.

Gleichzeitig gilt: Nach der Reform ist vor der Reform. Das StVG setzt mit den neuen handlungsleitenden Zielen den richtigen Rahmen, aber was dies in der Praxis bedeutet,

bestimmen die StVO und die VwV-StVO. In der StVO bleiben weiterhin Leerstellen, die im Zuge weiterer Novellierungen beseitigt werden sollten.² Dafür sind vor allem die Bundesregierung und die Bundesländer gefragt. Die politischen Verhandlungen über das Straßenverkehrsrecht werden also weitergehen.

² Siehe dazu ein rechtliches Gutachten der Kanzlei Becker Büttner Held im Auftrag von Agora Verkehrswende: <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/vorlaeufige-rechtliche-einordnung-zur-reform-des-strassenverkehrsrechts/> und einen Kommentar von Agora Verkehrswende: <https://www.agora-verkehrswende.de/blog/reform-des-strassenverkehrsrechts-die-unvollendete/>.