

## Klimaschutzinstrumente im Verkehr

# Damit das Recht dem Klimaschutz nicht im Weg steht - Vorschläge zur Beseitigung von Hemmnissen im Straßenverkehrsrecht



## 1 Einleitung

Recht und Gesetz geben den Rahmen vor, in dem der Verkehr sich bewegt. In Deutschland sind das vor allem das *Straßenverkehrsrecht*, das Straßen- und Wegerecht der Länder sowie das Baurecht. Das Straßenverkehrsrecht ist im *Straßenverkehrsgesetz (StVG)* und in der *Straßenverkehrsordnung (StVO)* geregelt. Es hat zum Ziel, die „Sicherheit und Leichtigkeit“ des Verkehrs sicherzustellen. Dies sichert vor allem Pkw und Lkw Platz und freie Fahrt. Andere wichtige Ziele wie Klima- und Umweltschutz, der Schutz der Gesundheit und die Förderung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung sind dagegen im Straßenverkehrsrecht nicht verankert. Deshalb sind Verkehrsregelungen, die diese Ziele fördern sollen, bisher nur eingeschränkt möglich.

Kommunen haben nur begrenzte Mitsprachemöglichkeiten bei verkehrlichen Anordnungen. Eine **Vorrangregelung für den ÖPNV und den Fuß- und Radverkehr beispielsweise ist kaum umsetzbar** - Straßen ausschließlich für den ÖPNV zu reservieren, nahezu unmöglich. Auch die Bewirtschaftung von Parkraum ist an anspruchsvolle Voraussetzungen gebunden. Geschwindigkeitsbeschränkungen können Gemeinden nur unter engen Voraussetzungen durchsetzen. Flächendeckend örtlich Tempo 30 einführen können sie nicht – nicht einmal probeweise.

Die StVO-Novelle vom April 2020 hat nur punktuelle Verbesserungen gebracht - selbst für den Radverkehr, der im Fokus der Novelle stand. Fahrradstraßen und -zonen sind auch nach der Novelle nicht einfacher einzurichten als vorher.

Das vom Straßenverkehrsrecht zu unterscheidende *Straßen- und Wegerecht* ist weitgehend Ländersache und ist – grob gesagt – infrastruktur- und nicht verkehrsbezogen. Das *Baurecht* wiederum regelt den bebauten oder noch zu bebauenden Raum. z.B. die Stellplatzpflichten. Auch aus diesen Gesetzen ergeben sich Hürden für eine Verkehrswende, da z.B. die Nutzung des Straßenraums für andere Zwecke als den Verkehr nicht vorgesehen ist.

Das bedeutet: **Eine grundsätzliche Neuausrichtung des Straßen-, Bau- und Straßenverkehrsrechts ist für die Verkehrswende dringend erforderlich.**

Die meisten Menschen, die sich für mehr Fuß- und Radverkehr, besseren öffentlichen Verkehr und eine lebenswerte Nachbarschaft einsetzen, sind keine Juristinnen oder Juristen. **Dieses Kurzpapier soll daher in allgemein verständlicher Form zentrale rechtliche Stellschrauben aufzeigen** und Hinweise geben, wie das Straßenverkehrsrecht, das Baurecht und auch Straßenrecht nachhaltig ausgerichtet werden können, damit sie einer Verkehrswende nicht mehr im Weg stehen. Eine umfassende rechtliche Analyse und Darstellung der wichtigsten Instrumente gibt die UBA-Studie „Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität [1]

## 2 Reformen im Straßenverkehrsrecht

### Nachhaltigkeit als Zweck verankern und kommunale Mitwirkung stärken

Das Straßenverkehrsrecht ist bisher ausschließlich auf das Ziel ausgerichtet, die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten (§ 6 Abs. 1 StVG). Das ist nicht mehr zeitgemäß. Es blendet aus, welche negativen Auswirkungen der motorisierte Verkehr auf Menschen, Klima und Umwelt hat. Um eine Nachhaltigkeitsreform des Straßenverkehrsrechts verwirklichen zu können, muss das übergeordnete Straßenverkehrsrecht (StVG) angepasst werden, um auf der neuen Rechtsgrundlage die Straßenverkehrsordnung (StVO) umfassend zu reformieren.

#### Allgemeine Zweckbestimmung für ein (auch) an Nachhaltigkeitszielen ausgerichtetes Straßenverkehrsrecht schaffen

Eine grundlegende Reform des Straßenverkehrsrechts braucht eine neue allgemeine Zweckbestimmung im StVG (§ 1 StVG neu) mit einer erweiterten Zielsetzung. § 1 StVG neu sollte neben der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs ausdrücklich auch andere Gemeinwohlziele wie den Umwelt- und Klimaschutz, den Gesundheitsschutz und die nachhaltige städtebauliche Entwicklung als Ziele des Straßenverkehrsrechts benennen.

#### Neue Verordnungsermächtigung für die StVO mit erweiterten Regelungsmöglichkeiten schaffen

Auf Grundlage einer neuen, ausdrücklich weiter gefassten Zielsetzung muss auch die Ermächtigungsnorm für die konkretisierende StVO (§ 6 StVG) neu formuliert werden. Sie sollte zu Regelungen führen, die es ermöglichen, den Verkehr vor Ort unter Berücksichtigung städtebaulicher Belange so zu steuern, dass Belastungen für Menschen und Umwelt vermindert werden und umweltverträglichen Verkehrsarten Vorrang zukommt.

#### Kommunale Mitwirkung erweitern

Die Alleinverantwortung über Regelungen zu Geschwindigkeiten, Straßenraumaufteilung, Busspuren, Ampeln, Verkehrsberuhigung, Fahrradstraßen u.v.m. liegt bisher bei den Straßenverkehrsbehörden. Kommunen haben keine Mitspracherechte. Kommunale Mitwirkungsmöglichkeiten gibt es lediglich bei der Parkraumbewirtschaftung und auch dort nur in engem Rahmen. Das sollte sich ändern, denn die Kommunen können am besten beurteilen, wie eine nachhaltige Mobilitätspolitik vor Ort aussehen kann. Deshalb sollte im StVG festgelegt werden, dass Kommunen bei Verkehrsregelungen, die für städtebauliche Ziele, für die Nutzung des öffentlichen Raums oder für lokale Belastungen für Mensch und Umwelt bedeutsam sind, mitwirken und mitreden können. Die StVO wäre gegebenenfalls anzupassen.

### Parkraumbewirtschaftung erleichtern und flächendeckend ermöglichen

#### Parkraumbewirtschaftung flexibilisieren, Parkbeschränkungen ausweiten und erleichtern

Parkraumbewirtschaftung ist aktuell nur unter engen Voraussetzungen möglich (siehe § 45 Abs. 1b StVO). Insbesondere können Kommunen eine Parkraumbewirtschaftung nicht auf Basis eines kommunalen Verkehrslenkungskonzepts und nicht flächendeckend anordnen. Für jede Straße muss bisher nachgewiesen werden, dass viel Parksuchverkehr herrscht und zu wenig Parkplätze vorhanden sind („Parkdruck“).

Eine Neuregelung des § 45 StVO würde es Gemeinden ermöglichen, lokale Verkehrsströme zu lenken und die Belastungen durch den motorisierten Verkehr zu reduzieren. Die Neuregelung müsste eine großräumige Parkraumbewirtschaftung möglich machen, bei der die Belange von Umwelt- und Gesundheitsschutz berücksichtigt werden. Die Kennzeichnung sollte in

Kombination mit dem Ortsschild für den gesamten Ort erfolgen können. Damit würden die Vorzeichen umgekehrt: Beschildert würden nicht mehr Zonen mit Parkgebühren, sondern diejenigen (deutlich kleineren) Bereiche, in denen kostenloses Parken erlaubt ist.

## **Vorrang des Autoverkehrs beenden**

### **Die Bevorzugung des fließenden (Auto-)Verkehrs beenden**

Ein fließender und von Beschränkungen möglichst ungebremster Autoverkehr ist im geltenden Verkehrsrecht oberstes Ziel. Der fließende Verkehr darf nach § 45 Absatz 9 StVO nur unter besonders engen Voraussetzungen eingeschränkt werden: „Insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs dürfen nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt“ (Satz 3). Gebote und Verbote in Form von Verkehrszeichen dürfen nur angeordnet werden, wo dies „zwingend erforderlich“ ist.

Diese Prämissen stehen einer vorausschauend ausgerichteten Verkehrslenkung entgegen und führen dazu, dass sich andere Verkehrsbelange dem Autoverkehr unterordnen müssen. Dem Verkehrsfluss wird sogar Vorrang vor der Sicherheit eingeräumt, was verfassungsrechtlich fragwürdig ist. In der Konsequenz sind derzeit Anordnungen, die den Verkehr in Richtung Nachhaltigkeit steuern, in der Regel nicht zulässig. § 45 Absatz 9 StVO sollte grundlegend überarbeitet und Satz 3 gestrichen werden.

### **Regelhöchstgeschwindigkeit innerorts, außerorts und auf Autobahnen festsetzen**

Die Regelhöchstgeschwindigkeiten sind in § 3 Absatz 3 StVO bisher grundsätzlich auf 50 km/h innerorts und 100 km/h auf Landstraßen festgelegt, auf Autobahnen gibt es keine allgemeine Tempobegrenzung. Innerorts sollte eine Regelhöchstgeschwindigkeit von 30 km/h gelten. Das dient der Verkehrssicherheit, dem Lärmschutz und mindert die Schadstoffbelastung vor allem durch Stickoxide. Ein langsamerer Autoverkehr macht nicht zuletzt den Rad- und Fußverkehr attraktiver und sicherer. Tempo 30 innerorts als Regelgeschwindigkeit dient deshalb insgesamt der Verkehrswende. Wenn es dazu im Gesetz keine generelle Regelung geben sollte – die an sich sinnvoll wäre – sollte den Kommunen zumindest das Recht gegeben werden, dies ortsbezogen eigenständig festzulegen.

Die Herabsetzung der Regelhöchstgeschwindigkeit außerorts auf 80 km/h sowie die Einführung einer allgemeinen Tempobegrenzung auf Autobahnen auf 120 km/h erhöht ebenfalls die Verkehrssicherheit und kann deutlich dazu beitragen, den Treibhausgasausstoß zu reduzieren.

Die Grundregelungen zu den Geschwindigkeiten sollten auf der Gesetzesebene festgelegt werden (nicht in der StVO), denn verfassungsrechtlich sind sie als dem Gesetzgeber vorbehaltene „wesentliche“ Angelegenheit anzusehen.

## **Vorrang für den Umweltverbund im Straßenverkehrsrecht festschreiben**

Die Verkehrswende kann nur gelingen, wenn Verkehr massiv auf den Umweltverbund verlagert wird. Dafür muss der ÖPNV zum Rückgrat der Verkehrswende in den Städten werden. Bus-, Rad- und Fußverkehr müssen stärker als bisher Vorrang im Straßenverkehr erhalten und dadurch gestärkt werden.

Ein strukturelles Problem liegt darin, dass entsprechende Regelungen bisher nur reaktiv möglich sind, also dann, wenn eine Problemlage für die Verkehrsabwicklung besteht. So gibt es zwar die Möglichkeit, dem ÖPNV Vorrang einzuräumen, indem speziell auf mehrspurigen

Straßen Busspuren und spezielle Ampelschaltungen eingerichtet werden. Die zur Anordnung von Bus-Sonderfahrstreifen ergangenen Verwaltungsvorschriften zur StVO sind aber eng gefasst und gestatten die Einrichtung zum Beispiel nur dann, wenn in der Hauptverkehrszeit mindestens 20 Linienbusse pro Stunde verkehren. Die Einrichtung von kompletten ÖPNV-Straßen ist nicht möglich. Fahrradstraßen können nur eingerichtet werden, wenn der Radverkehr bereits die vorherrschende Verkehrsart ist oder sich dahin entwickelt.

Daher sind ausdrückliche Bestimmungen zum Vorrang des Umweltverbundes im StVG und in der StVO dringend zu empfehlen. Auf Grundlage der heutigen Regelungssystematik wäre dafür § 45 StVO zu ändern.

#### **Vorrang für ÖPNV und nichtmotorisierten Verkehr ausdrücklich festlegen**

Verordnungsgebern und Straßenverkehrsbehörden ist oft nicht klar, dass und inwieweit dem Umweltverbund ein Vorrang eingeräumt ist oder eingeräumt werden kann. Dies sollte durch eine Regelung im StVG und durch Konkretisierung in der StVO klargestellt werden.

Dabei geht es um zweierlei: Erstens den Grundsatz, dass ÖPNV, Fuß- und Radverkehr sowie dem Versorgungsverkehr immer Vorrang eingeräumt wird. Zweitens die Möglichkeit, Vorrangregelungen auch mit dem Ziel zu treffen, die Belastungen von Mensch und Umwelt durch den Straßenverkehr längerfristig zu senken. Die Vorrangstellung sollte auch für Verkehrsführungen an Baustellen und für den Ersatzverkehr mit Bussen gelten.

#### **Vorrangregelungen durch kommunale Initiativ- und Mitwirkungsrechte absichern**

Hält eine Gemeinde eine Vorrangregelungen für den ÖPNV oder für den nichtmotorisierten Verkehr auf Grund von städtebaulichen Konzepten oder Mobilitäts- und Umweltschutzkonzepten für geboten, sollte die Straßenverkehrsbehörde im Regelfall dazu verpflichtet sein, solche Vorrangregelungen festzusetzen. Eine Ausnahme sollte vorgesehen werden, wenn dies zu erhöhten Gefahren für die Verkehrssicherheit führt oder die Regelung aus anderen Gründen unverhältnismäßig wäre.

#### **ÖPNV-Straßen und Zuflussbegrenzungen ermöglichen**

In der StVO sollte ausdrücklich vorgesehen werden, dass auch reine ÖPNV-Straßen und Zufluss begrenzende Verkehrsregelungen wie Pfortnerampeln eingerichtet werden können – sei es zur Bewältigung einer bestehenden Problemlage oder aus Gründen vorausschauender lokaler Verkehrslenkung.

#### **Vorranggebiete und besondere Verkehrssicherheitszonen einführen**

Neben den bestehenden Zonen-Verkehrsregelung (z. B. Fahrradzonen nach § 45 Abs.1i StVO) sollte eine neue Kategorie eingeführt werden, mit der Vorrangregelungen für den ÖPNV bzw. den nicht-motorisierten Verkehr verbunden sind. Damit wäre es möglich, für Teile des Stadtgebiets Privilegien für diesen Verkehr mit flächendeckender Gültigkeit festzusetzen. So könnten bestimmte Gebiete zu Vorrangzonen für den Umweltverbund werden, in die andere Kraftfahrzeuge nur mit spezieller Berechtigung einfahren dürfen. In ähnlicher Weise könnten auch Gebiete mit besonders engen Straßen als Verkehrssicherheitszonen ausgewiesen werden. Dort könnte der Verkehr mit großen oder schweren Fahrzeugen ausgeschlossen werden, um die Verkehrssicherheit zu erhöhen.

## **Straßenraum auch für nicht verkehrliche Zwecke öffnen**

### **Temporäre Nutzung von Straßen für nicht verkehrliche Zwecke ermöglichen**

Insbesondere in innerstädtischen Wohngebieten mit eng zugeparkten Straßen besteht häufig das Bedürfnis, den Straßenraum zeitweilig für nicht verkehrliche Zwecke nutzen zu können. Solche nicht verkehrlichen Zwecke sind z.B. das Spiel von Kindern und Angebote für Sport, Kultur und Bewegung. Diese Möglichkeit sollte im Straßenverkehrsrecht auf gemeindlichen Wunsch ausdrücklich - ohne Bindung an restriktive Voraussetzungen - eröffnet werden. Hierfür müsste § 29 StVO geändert werden.

### **3 Reformen im Baurecht**

Die baurechtlichen Stellplatzregelungen haben in der Vergangenheit in ganz Deutschland dafür gesorgt, dass sehr viele Kfz-Stellplätze geschaffen wurden, oft weit über den Bedarf hinaus. Gleichzeitig waren damit meist keine Beschränkungen für die Nutzung des Straßenraums zu Parkzwecken verbunden. Daraus resultiert bis heute ein starker, indirekter Anreiz für „autogerechtes Bauen“, für Zersiedelung und weite Wege zum Arbeitsplatz, was hohen Pendelverkehr erzeugt.

Stattdessen sollte „autoarmes Wohnen“ gezielt gefördert und erleichtert werden. Weniger Pflicht-Stellplätze für Kfz bei Bauvorhaben würde Bauprojekte und Wohnraum zudem preisgünstiger machen. Rechtlich muss dabei zwischen Bundes- und Landesebene unterschieden werden: Während die Baunutzungsverordnung des Bundes regelt, wo Stellplätze gebaut werden dürfen, bestimmt das Landesrecht in den Bauordnungen, wo und inwiefern Stellplatzpflichten bestehen oder von den Gemeinden aufgestellt werden dürfen.

### **Autostellplatzpflicht abschaffen und Fahrradstellplatzpflicht im Bauplanungsrecht und im Bauordnungsrecht der Länder einführen**

Laut Baunutzungsverordnung ist die Errichtung von Fahrzeugstellplätzen in allen Baugebieten grundsätzlich zulässig, soweit die Gemeinde nicht aus bestimmten Gründen etwas anderes festlegt. Das Regel-Ausnahmeverhältnis sollte hier umgekehrt werden: § 12 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) sollte so geändert werden, dass Stellplätze zukünftig nur errichtet werden können und müssen, wenn die Gemeinde dies im Bebauungsplan ausdrücklich vorsieht. Dann müsste ein Antragsteller begründen, warum überhaupt Stellplätze geschaffen werden müssen.

Zugleich sollte festgelegt werden, dass Kfz-Stellplätze im Regelfall flächensparend errichtet werden müssen (in Tiefgeschossen oder in mehrgeschossigen Baukörpern). Das wäre z.B. für den Parkplatzbau großer Supermärkte von Bedeutung. Grundsätzlich sollten ausreichend Abstellmöglichkeiten für Fahrräder verpflichtend vorgeschrieben sein.

Im Landesrecht sollte die generelle Stellplatzpflicht für Kfz abgeschafft werden. In Ländern, in denen die Bestimmungen in gemeindlicher Verantwortung liegen, können Gemeinden eine entsprechende Änderung vornehmen und eine Pflicht zur Schaffung ausreichend vieler Fahrradstellplätze einführen.

### **4 Reformen im Straßenrecht**

Für die Verkehrswende spielt auch das Straßenrecht in Bund und Ländern eine wichtige Rolle. Während das Straßenverkehrsrecht Ordnung, Sicherheit und Flüssigkeit des Verkehrs regelt, entscheidet das Straßenrecht u.a. über Inbetriebnahme, Straßenbenutzung und Unterhaltungspflichten.

Das Straßenrecht hat bei der Förderung des Autoverkehrs in den vergangenen Jahren eine wesentliche Rolle gespielt. Es folgte prinzipiell dem Grundsatz, die Bedürfnisse des motorisierten Verkehrs zu befriedigen, also in erster Linie dem Autoverkehr die nötigen Flächen bereitzustellen. Andere öffentliche Belange wie der Schutz vor Lärm und Abgasen und das Interesse an nicht verkehrlich genutzten Flächen blieben unberücksichtigt oder wurden nur nachrangig behandelt.

Innerstädtische Straßen dienen daher heute in erster Linie dem Fahren und Parken von Autos. Sie berücksichtigen die Verkehrsbedürfnisse des nicht-motorisierten Verkehrs und anderer Verkehrsteilnehmenden nur nachrangig. Ein Paradigmenwechsel ist dringend erforderlich.

### **Neue Zweckbestimmungen in die Straßengesetze einführen**

Auch die Straßengesetze der Länder sollten ihre Zweckbestimmungen an Nachhaltigkeitszielen orientieren. So könnte zum Beispiel eine entsprechende Bestimmung in Anlehnung an eine schon bestehende Regelung im Baugesetzbuch künftig lauten: „Dieses Gesetz soll im Rahmen seiner Bestimmungen einen Beitrag dazu leisten, den Verkehr im überwiegenden öffentlichen Interesse unter Berücksichtigung der Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung zu ordnen. Dazu gehören gleichberechtigt der öffentliche Personennahverkehr und der nichtmotorisierte Verkehr und die besondere Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung.“

### **Nicht verkehrliche Nutzungen ermöglichen**

Die Straßengesetze der Länder sollten vorsehen, dass öffentliche Flächen auch für andere Zwecke als Verkehr genutzt oder vom Verkehr ganz freigehalten werden. Es sollten auch gemischte Nutzungen, also gleichzeitig Aufenthalts- und Verkehrszwecke, als Möglichkeit vorgesehen werden.

### **Änderungsmöglichkeiten für bestehende Widmungen erweitern**

Straßen sind nicht nur für Autos da. Die (Ent-)Widmung einer Straße sollte auch aus Gründen des Umwelt- und Klimaschutzes sowie der städtebaulichen Entwicklung erfolgen können. Durch ein neues Konzept der „Teileinziehung“ könnte die Widmung nachträglich auf bestimmte Nutzungszwecke beschränkt werden, etwa für den ÖPNV oder den nicht-motorisierten Verkehr. Die Landesgesetze sollten eine veränderte Widmung für ganze Gebiete oder für mehrere Straßen ermöglichen.

### **Baulastvorgaben an Nachhaltigkeitszielen neu ausrichten**

Für die bauliche Gestaltung und den Unterhalt der Straßen sollten nicht mehr die Verkehrsbedürfnisse des Autoverkehrs der Orientierungsmaßstab sein, sondern vielmehr das öffentliche Interesse an einer nachhaltigen, gemeinwohlverträglichen Verkehrsentwicklung. Eine solche Entwicklung muss darauf ausgerichtet sein, die Mobilitätsinteressen des nicht-motorisierten Verkehrs besonders zu berücksichtigen. Nur so entsteht eine Infrastruktur, die Mobilität für alle sicherstellt.

### **Differenzierungen im Sondernutzungsrecht ermöglichen**

Die Landesgesetzgeber sollten die Genehmigungserfordernisse für Sondernutzungen von Straßen anpassen. In bestimmten Fällen sollten für Sondernutzungen und bevorzugte Nutzungen Anzeigeverfahren oder generelle Freistellungen möglich sein. Diese Regelungen können auf Landesebene getroffen oder an Landkreise oder Gemeinden delegiert werden.

Innerhalb der allgemeinen Spielräume des Gebührenrechts könnten Gebühren so differenziert werden, dass sie umweltpolitische Ziele erfüllen: Durch geringere Bepreisung von Sondernutzungen wie Festivitäten oder temporäre Spielstraßen würde mehr soziale Begegnung und Kommunikation im Straßenraum möglich.

### ÖPNV privilegieren und die Privilegierung in den Landesgesetzen festschreiben

Der öffentliche Verkehr ist ein zentraler Baustein für nachhaltigen Verkehr. Daher sollten auch die Straßengesetze der Länder die Möglichkeit einräumen, den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zu privilegieren. Es braucht ausdrückliche Regelungen, die klarstellen, dass Straßen und einzelne Fahrspuren allein dem ÖPNV gewidmet werden können.

### Verkehrsverbänden erlauben, parkende Fahrzeuge auf Busspuren abzuschleppen

Im Landesrecht sollten nach dem Vorbild des Berliner Mobilitätsgesetzes Vorschriften geschaffen werden, mit denen Unternehmen des öffentlichen Nahverkehrs die Befugnis verliehen wird, auf Busspuren, in Haltestellenbereichen und auf Schienentrassen stehende Fahrzeuge selbst abschleppen zu lassen, ohne die Polizei in Anspruch nehmen zu müssen. Das verringert Verzögerungen im Verkehr durch Falschparkende und mindert Risiken für den Radverkehr.

## 5 Fazit

Gesetze und Verordnungen bilden den Rahmen für Mobilität in Deutschland. Damit der Verkehrssektor umwelt- und klimaverträglich transformiert und eine bessere Lebensqualität in den Kommunen geschaffen werden kann, **muss die Fokussierung auf die Belange des Autoverkehrs beendet werden**. Nachhaltiger ist stattdessen ein umfassenderer Blick auf Verkehr und Mobilität: Fußverkehr, Radverkehr und öffentlicher Verkehr sowie Sharing-Modelle müssen im Sinne des Gemeinwohls einen höheren Stellenwert erhalten als das private Auto [2].

Es gibt viele Stellschrauben, das bestehende Straßenverkehrsrecht neu zu gestalten. Durch Änderungen an Bundes- und Landesgesetzen werden Spielräume eröffnet, damit Städte und Gemeinden die Verkehrswende vor Ort voranbringen, um auf diese Weise den öffentlichen Raum für alle attraktiver zu machen und mehr Lebensqualität zu schaffen.

Das Umweltbundesamt hat 2017 die Vision einer Stadt für Morgen entwickelt [3]. Eine solche Stadt ist umweltfreundlich mobil, lärmarm, grün, kompakt und durchmischte. Um dieses Ziel zu erreichen, schlägt das UBA einen Zielwert von 150 Pkw pro 1000 Einwohner vor, derzeit liegt dieser Wert in Großstädten bei ca. 470 Pkw pro 1000 Einwohner (2021). Eine zentrale Stellschraube ist es, den begrenzten öffentlichen Raum zu Gunsten von ÖPNV, Rad- und Fußverkehr umzuverteilen und Freiräume für Aufenthalt und Spiel, für mehr Grün und Freizeit zu schaffen.

Viele Kommunen sind offen für Veränderung, brauchen aber dafür ein modernes Verkehrsrecht auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene. Nur so entstehen die notwendigen Spielräume, die Rechtssicherheit schaffen, Kommunen, Bürgerinnen und Bürger einbinden und eine Verkehrswende vor Ort einleiten.

Die Reformvorschläge bedeuten Änderungen und Anpassungen im Straßenverkehrsrecht, Baurecht und Straßenrecht und sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

## Besseres Recht zur Förderung von nachhaltiger Mobilität und Klimaschutz im Verkehr

### Straßenverkehrsrecht (StVG und StVO)

- 1 Allgemeine Zweckbestimmung für ein (auch) an Nachhaltigkeitszielen ausgerichtetes Straßenverkehrsrecht schaffen
- 2 Neue Verordnungsermächtigung für die StVO mit erweiterten Regelungsmöglichkeiten schaffen
- 3 Kommunale Mitwirkung bei Verkehrsregelungen erweitern, auf gesetzlicher Ebene absichern
- 4 Parkraumbewirtschaftung flexibilisieren, Parkbeschränkungen auf größere Ortsteile und das gesamte Stadtgebiet ermöglichen
- 5 Die Bevorzugung des fließenden (Auto-)Verkehrs beenden, § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO aufheben
- 6 Die Regelhöchstgeschwindigkeit innerorts auf Tempo 30, außerorts auf Tempo 80 und auf Autobahnen auf Tempo 120 festsetzen, nach Möglichkeit generell, andernfalls Regelungen auf örtlicher Ebene ermöglichen
- 7 Vorrang des ÖPNV und des nichtmotorisierten Verkehrs gesetzlich verankern und Vorrangregelungen durch gemeindliche Initiativ- und Mitwirkungsrechte absichern
- 8 ÖPNV-Straßen und Zuflussbegrenzungen ermöglichen
- 9 Vorranggebiete und besondere Verkehrssicherheitszonen als neue Möglichkeit einer Zonen-Verkehrsregelung einführen
- 10 Temporäre Nutzung von Straßen für nicht verkehrliche Zwecke ermöglichen

### Reformen im Baurecht (Baunutzungsverordnung und Landesbauordnungen)

- 11 BauNVO: Generelle Baufreiheit für Kfz-Stellplätze aufheben und von Regelungen im Bebauungsplan abhängig machen
- 12 Landesbaurecht: Stellplatzpflicht für Kfz abschaffen und für Fahrräder einführen

### Reformen im Landesstraßenrecht und im sonstigen Landesrecht

- 13 Neue Zweckbestimmungen in die Straßengesetze einführen
- 14 Nicht verkehrliche Nutzungszwecke ermöglichen
- 15 Änderungsmöglichkeiten für bestehende Widmungen erweitern
- 16 Baulastvorgaben an Nachhaltigkeitszielen neu ausrichten
- 17 Differenzierungen im Sondernutzungsrecht ermöglichen
- 18 ÖPNV privilegieren und die Privilegierung in den Landesgesetzen festschreiben
- 19 Verkehrsverbänden erlauben, parkende Fahrzeuge auf Busspuren abzuschleppen

### Generelle Empfehlung

- 20 Straßen- und Straßenverkehrsrecht als Grundlage der Transformation im Verkehr verstehen, wesentliche Regelungen dafür auf der Gesetzesebene absichern



## Quellenverzeichnis

[1] Umweltbundesamt 2019: Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/rechtliche-hemmnisse-innovationen-fuer-eine>

[2] Umweltbundesamt 2020: Verkehrswende für alle – so erreichen wir eine sozial gerechtere und umweltverträglichere Mobilität <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/verkehrswende-fuer-alle>

[3] Umweltbundesamt 2017: Die Stadt für Morgen – Umweltschonend mobil- lärmarm- grün-kompakt – durchmischt  
[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/421/publikationen/20170505\\_stadt\\_von\\_morgen\\_2\\_auflage\\_web.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/421/publikationen/20170505_stadt_von_morgen_2_auflage_web.pdf)

---

### Impressum

#### Herausgeber

Umweltbundesamt  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
Tel: +49 340-2103-0  
Fax: +49 340-2103-2285  
[buergerservice@uba.de](mailto:buergerservice@uba.de)  
Internet:  
[www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)  
[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)  
[t/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

#### Autorenschaft, Institution

Miriam Dross, Nadja Salzborn,  
Katrin Dziekan  
Umweltbundesamt  
  
Stefan Klinski  
Professor für Wirtschaftsrecht,  
insbesondere Umweltrecht  
Hochschule für Wirtschaft und  
Recht Berlin (HWR)

Stand: 10/2021

---