



Sachstand

Klimaschutz als Aspekt des Straßenverkehrsrechts Kompetenzrechtliche Betrachtung

Klimaschutz als Aspekt des Straßenverkehrsrechts
Kompetenzrechtliche Betrachtung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 059/23
Abschluss der Arbeit: 25.05.2023
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Klimaschutz im Straßenverkehr	4
2.1.	Enges Verständnis	5
2.2.	Weites Verständnis	6
3.	Kombination mit weiteren Gesetzgebungskompetenzen des Bundes	7
4.	Fazit	7

1. Einleitung

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob der Bund beim Erlass von Regelungen des Straßenverkehrsrechts auch das Ziel des Klimaschutzes verfolgen dürfte. Dies hängt in erster Linie von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes ab. In Betracht kommt insoweit vor allem der Kompetenztitel für „Straßenverkehr“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 des Grundgesetzes (GG)¹.

2. Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Klimaschutz im Straßenverkehr

Nach Art. 30, 70 Abs. 1 GG haben grundsätzlich die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das GG nicht dem Bund Gesetzgebungskompetenzen verleiht. So hat der Bund unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Straßenverkehr. Durch das Straßenverkehrsgesetz (StVG)² und die Straßenverkehrsordnung (StVO)³ hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht. Die Ergänzung des dadurch geregelten Straßenverkehrsrechts durch Ziele des Klima- und Umweltschutzes könnte somit vom Kompetenztitel „Straßenverkehr“ erfasst sein. Dies hängt wiederum vom Gegenstand und Verständnis des Begriffs und Kompetenztitels „Straßenverkehr“ ab.

Das Bundesverfassungsgericht beschreibt den Regelungsumfang und Zweck des Straßenverkehrsrechts wie folgt:

Das Straßenverkehrsrecht dient hiernach dem Zweck, die **spezifischen Gefahren, Behinderungen und Belästigungen auszuschalten oder wenigstens zu mindern**, die mit der Straßenbenutzung unter den Bedingungen des **modernen Verkehrs** verbunden sind. Es regelt in diesem Rahmen die (polizeilichen) Anforderungen, die an den Verkehr und an die Verkehrsteilnehmer gestellt werden, um **Gefahren von anderen Verkehrsteilnehmern oder Dritten abzuwenden** und den **optimalen Ablauf des Verkehrs** zu gewährleisten. Das Straßenverkehrsrecht ist **sachlich begrenztes Ordnungsrecht**, für das dem Bund – abweichend vom sonstigen (Polizei-)Ordnungsrecht – die Gesetzgebungskompetenz zusteht.⁴

Dadurch wird deutlich, dass zum einen die Regelung des Straßenverkehrsrechts als Ordnungsrecht mit der Abwehr verkehrsbezogener Gefahren nur ausnahmsweise dem Bund zusteht.⁵ Grundsätzlich steht die Regelung des Ordnungs- und allgemeinen Gefahrenabwehrrechts den Ländern zu. Zum anderen bezieht sich Straßenverkehrsrecht sowohl auf Gefahren, die ausgehend vom Verkehr

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

2 Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.03.2003 (BGBl. I S. 310, 919), zuletzt geändert am 02.03.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 56).

3 Straßenverkehrs-Ordnung vom 06.03.2013 (BGBl. I S. 367), zuletzt geändert am 12.07.2021 (BGBl. I S. 3091).

4 BVerfGE 40, 371 (380; Hervorhebung nicht im Original); bestätigt durch BVerfGE 150, 244 (272 Rn. 60).

5 Vgl. Broemel, in: v. Münch/Kunig, 7. Aufl. 2021, GG Art. 74 Rn. 81.

Verkehrsteilnehmern oder Dritten drohen, als auch auf Gefahren, die dem Verkehr von außen drohen.⁶ Die Gesetzgebungskompetenz zum Straßenverkehr bezieht sich zudem ausschließlich auf die Regelung des öffentlichen Verkehrsraums. Sie erfasst im Übrigen nicht die den Ländern zustehende Ordnung des Straßen- und Wegerechts, das die Rechtsverhältnisse an öffentlichen Straßen einschließlich der Widmung und entsprechende Nutzung öffentlicher Straßen regelt.⁷

Fraglich ist, inwieweit der Kompetenztitel zum Straßenverkehr gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG auch die Umsetzung oder Ergänzung von Regelungen erfasst, die auf Ziele des Klima- und Umweltschutzes gerichtet sind. Innerhalb der rechtswissenschaftlichen Diskussion wird dies uneinheitlich bewertet. Während Straßenverkehr zum Teil als ausschließlich verkehrsspezifisches Gefahrenabwehrrecht und damit eng verstanden wird, gibt es auch Stimmen die von einem weiten Verständnis des Straßenverkehrs nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG ausgehen, wonach der Kompetenztitel auch die Umsetzung und Regelung von Klimaschutzziele erfassen könnte.

2.1. Enges Verständnis

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts („sachlich begrenztes Ordnungsrecht“) wird teilweise auf der Grundlage einer tradierten Interpretation argumentiert, dass der Kompetenztitel zum Straßenverkehr eng zu verstehen sei.⁸ „Straßenverkehr“ beziehe sich demnach ausschließlich auf verkehrsspezifisches Gefahrenabwehr- bzw. Ordnungsrecht und primär auf das Schutzgut der „Sicherheit und Ordnung (Leichtigkeit) des Straßenverkehrs“. Dieses Verständnis sei das Ergebnis einer langen Rechtspraxis, die für das StVG und die StVO bis heute noch prägend sei. Ziele von Gesetzen auf der Grundlage der Bundeskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG können nach diesem traditionellen Verständnis ausschließlich ordnungsrechtliche Gesichtspunkte sein. Andere Ziele, wie Umwelt- und Klimaschutz, seien nicht erfasst. Zur Gewährleistung der durch das Grundgesetz vorgesehenen Kompetenzordnung zwischen Bund und Ländern dürften die Kompetenztitel des Bundes aus dem Grundgesetz nicht zu weit ausgelegt werden. Anderenfalls würde der Kompetenztitel zulasten der Länder erweitert werden.⁹

6 Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rn. 61.

7 BVerfGE 40, 371 (378).

8 Vgl. zum engen Verständnis, Hermes/Kramer/Weiß, Der verfassungsrechtliche Rahmen für ein Bundesmobilitätsgesetz (Rechtsgutachten im Auftrag des Verkehrsclub Deutschland e.V. Bundesverband), Februar 2022, S. 19, abrufbar unter: https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Themen/Bundesmobilitaetsgesetz/Hermes_Kramer_Weiss_Verfassungsrechtlicher_Rahmen_fuer_ein_BuMoG_final_10.02.22_.pdf, der im Ergebnis jedoch diese Interpretation kritisiert. Vgl. ferner in Bezug auf Regelungen zum Carsharing, Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlass einer Ermächtigungsgrundlage für die Zuweisung von Parkflächen an stationsbasierte Carsharingunternehmen auf den Straßen der Länder, vom 03.06.2016, [WD 3 - 3000 - 151/16](#), S. 9 mit m.w.N.

9 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlass einer Ermächtigungsgrundlage für die Zuweisung von Parkflächen an stationsbasierte Carsharingunternehmen auf den Straßen der Länder, vom 03.06.2016, [WD 3 - 3000 - 151/16](#), S. 10.

2.2. Weites Verständnis

Demgegenüber wird Straßenverkehr nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG zum Teil auch weit ausgelegt, sodass auch andere Erwägungen, etwa solche des Klima- und Umweltschutzes, grundsätzlich Berücksichtigung finden könnten.¹⁰

Diese Auffassung sieht sich nicht im Widerspruch zur oben zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, sondern argumentiert, dass sachlich begrenztes Ordnungsrecht nicht zwingend andere Schutzzwecke ausschließe.¹¹ Denn das Bundesverfassungsgericht habe entschieden, dass der Kompetenztitel „Straßenverkehr“ Regelungen erfasse, die sowohl Gefahren abwehren sollen, die von außen auf den Straßenverkehr einwirken, als auch Gefahren, die vom Straßenverkehr auf andere Verkehrsteilnehmer und Dritte ausgehen.¹² Klima- und Umweltschutz könne insoweit als Schutzgut im Rahmen der Verkehrssicherheit und -ordnung verstanden werden.¹³ Vom Kompetenztitel könne daher grundsätzlich auch die Abwehr von Gefahren erfasst sein, die vom Straßenverkehr ausgehen und die Umwelt beeinträchtigen können.

Diese Sichtweise wurde vom Bundesverwaltungsgericht für Verkehrslärmschutz bestätigt¹⁴ und müsse mithin auch auf andere verkehrsspezifische Emissionen übertragbar sein, die eine Gefahr für Verkehrsteilnehmer und besonders Dritte darstellen können.¹⁵ Die Berücksichtigung von Klimaschutz im Interesse der Allgemeinheit bzw. als ein Gemeinwohlbelang widerspreche nicht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, sondern sei auf Grundlage der Kompetenz „Straßenverkehr“ jedenfalls bei einer modernen Betrachtung möglich, solange die Ziele dennoch „verkehrsbezogen-ordnungsrechtlicher Natur sind“.¹⁶ Ferner wird argumentiert, dass die Ausklammerung des Klima- und Umweltschutzes aus dem Schutzzweck des Straßenverkehrsrechts Art. 20a GG

10 Vgl. Degenhart, in: Sachs, 9. Aufl. 2021, GG Art. 74 Rn. 96, zur generellen Einbindung innovativer Verkehrskonzepte.

11 Klinski, Verfassungsrechtliche und grundsätzliche Aspekte einer Reform des Straßenverkehrsrechts, März 2023, S. 11 f., abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11740/publikationen/2023-05-09_texte_66-2023_verfassungsrechtliche_aspekte_strassenverkehrsrecht_0.pdf.

12 Vgl. dazu Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl. 2018, GG Art. 74 Rn. 154, wonach das Straßenverkehrsrecht auch Unbeteiligte, vor Einwirkungen auf und durch den Verkehr schützen dürfe.

13 Vgl. Klinski, Verfassungsrechtliche und grundsätzliche Aspekte einer Reform des Straßenverkehrsrechts, März 2023, S. 12, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11740/publikationen/2023-05-09_texte_66-2023_verfassungsrechtliche_aspekte_strassenverkehrsrecht_0.pdf.

14 Vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.1979 - 7 C 46/78, NJW 1980, 1640 (1641).

15 Vgl. Klinski, Verfassungsrechtliche und grundsätzliche Aspekte einer Reform des Straßenverkehrsrechts, März 2023, S. 34, 38, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11740/publikationen/2023-05-09_texte_66-2023_verfassungsrechtliche_aspekte_strassenverkehrsrecht_0.pdf.

16 Vgl. Hermes/Kramer/Weiß, Der verfassungsrechtliche Rahmen für ein Bundesmobilitätsgesetz (Rechtsgutachten im Auftrag des Verkehrsclub Deutschland e.V. Bundesverband), Februar 2022, S. 19, abrufbar unter: https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Themen/Bundesmobilitaetsgesetz/Hermes_Kramer_Weiss_Verfassungsrechtlicher_Rahmen_fuer_ein_BuMoG_final_10.02.22_.pdf, zu § 6 I Nr. 15 StVG oder § 45 StVO als Beispiele zur Einbeziehung städtebaulicher Entwicklung als Gemeinwohlbelang.

widerspreche. Denn der Verfassungsgeber habe sich entschieden, dass der Staat in seiner „Verantwortung für die künftigen Generationen“ insbesondere die natürlichen Lebensgrundlagen durch die Gesetzgebung zu schützen müsse.¹⁷

3. Kombination mit weiteren Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

Letztlich schließt auch ein enges Verständnis des Straßenverkehrs nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG nicht zwingend aus, dass der Bundesgesetzgeber im Rahmen der StVG oder StVO Regelungen vorsehen kann, die auf einem anderen Kompetenztitel des Bundes nach Art. 74 GG beruhen. Grundsätzlich können Gesetze, die mehrere Bestimmungen enthalten, wie vorliegend das StVG, auch auf verschiedene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes gestützt werden. So könnte der Bund grundsätzlich Bestimmungen für die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung im Rahmen der StVG erlassen, die dem Klima- und Umweltschutz dienen und für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG hat.¹⁸

4. Fazit

Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz für den Straßenverkehr und erließ auf dieser Grundlage das StVG. Eine Anpassung des Straßenverkehrsrechts durch Ziele des Klima- und Umweltschutzes auf der Grundlage der Bundeskompetenz zum „Straßenrecht“ wird unterschiedlich bewertet. Das Bundesverfassungsgericht hat über diese spezifische Rechtsfrage noch nicht entschieden. Nach einem weiten Verständnis wäre die grundsätzliche Anpassung des Straßenverkehrsrechts verfassungsrechtlich zulässig, soweit der Bezug zu verkehrsspezifischen Gefahren bei der Regelung erkennbar bleibt. Nach einem engen Verständnis sollen sich Regelungen zum Straßenverkehr ausschließlich auf die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs richten, es sei denn die Regelungen lassen sich im Einzelnen auf eine andere Gesetzgebungskompetenz des Bundes stützen, wie z.B. auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG für Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung.

17 Klinski, Verfassungsrechtliche und grundsätzliche Aspekte einer Reform des Straßenverkehrsrechts, März 2023, S. 14, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11740/publikationen/2023-05-09_texte_66-2023_verfassungsrechtliche_aspekte_strassenverkehrsrecht_0.pdf.

18 Ausführlich dazu Klinski, Verfassungsrechtliche und grundsätzliche Aspekte einer Reform des Straßenverkehrsrechts, März 2023, S. 16, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11740/publikationen/2023-05-09_texte_66-2023_verfassungsrechtliche_aspekte_strassenverkehrsrecht_0.pdf. Ähnlich Hermes/Kramer/Weiß, Der verfassungsrechtliche Rahmen für ein Bundesmobilitätsgesetz (Rechtsgutachten im Auftrag des Verkehrsclub Deutschland e.V. Bundesverband), Februar 2022, S. 58, abrufbar unter: https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Themen/Bundesmobilitaetsgesetz/Hermes_Kramer_Weiss_Verfassungsrechtlicher_Rahmen_fuer_ein_BuMoG_final_10.02.22_.pdf.