



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



Deutscher Bundestag  
Wissenschaftliche Dienste

---

## Sachstand

---

### Informationen zur Einordnung des Straßenverkehrsrechts und der gescheiterten StVG-Novelle 2023

**Informationen zur Einordnung des Straßenverkehrsrechts und der gescheiterten StVG-Novelle 2023**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 003/24  
Abschluss der Arbeit: 15.02.2024  
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Umwelt

---

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**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Rechtsgrundlagen des Straßenverkehrs</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Gescheiterte StVG-Novelle 2023</b>	<b>6</b>
3.1.	Gesetzgebungsverfahren	6
3.2.	Inhalt des Entwurfs	7

## 1. Einleitung

Der vorliegende Sachstand geht auf die Rechtsgrundlagen des Straßenverkehrs und die Abgrenzung von Straßenverkehrs-, Straßen- und Wege- sowie weiterem Planungsrecht ein. Des Weiteren wird die gescheiterte StVG-Novelle 2023 dargestellt.

## 2. Rechtsgrundlagen des Straßenverkehrs

Unter Straßenverkehr wird die Benutzung öffentlicher Straßen durch Verkehrsteilnehmer unabhängig vom Verkehrsmittel verstanden.<sup>1</sup> Bei Betrachtung der Rechtsgrundlagen des Straßenverkehrs ist grundsätzlich zwischen Ordnungsrecht, d. h. dem Straßenverkehrsrecht im engeren Sinne, und öffentlichem Planungsrecht - auch als Straßen- und Wegerecht bezeichnet - zu unterscheiden.

Das **Ordnungsrecht** im Straßenverkehr umfasst im Wesentlichen das **Straßenverkehrsgesetz (StVG)**<sup>2</sup> sowie verschiedene Verordnungen. Es dient (allein) dazu, Gefahren, die den Verkehrsteilnehmern durch den Verkehr oder von außen drohen, sowie Gefahren durch den Verkehr für Dritte abzuwehren.<sup>3</sup> Das Straßenverkehrsgesetz bildet dabei den gesetzlichen Rahmen für die Nutzung der Straßen und den Straßenverkehr. Hierfür beinhaltet es Grundsatz- und Rahmenbestimmungen über die Verkehrsvorschriften, die Zulassung von Kraftfahrzeugen, die Fahrerlaubnis und ihre Entziehung sowie Haftpflichtregelungen. Die Einzelheiten zu den gesetzlichen Vorgaben finden sich in besagten Rechtsverordnungen, insbesondere in der Straßenverkehrsordnung,<sup>4</sup> der Fahrerlaubnis-Verordnung,<sup>5</sup> der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung<sup>6</sup> oder der Fahrzeug-Zulassungsverordnung.<sup>7</sup>

---

1 Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Handwörterbuch der Raumordnung, Straßenverkehr, S. 1117 ff., [https://www.arl-net.de/system/files/s\\_s0997-1140.pdf](https://www.arl-net.de/system/files/s_s0997-1140.pdf).

2 <https://www.gesetze-im-internet.de/stvg/>.

3 Wittreck, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 74, Rn. 108.

4 [https://www.gesetze-im-internet.de/stvo\\_2013/](https://www.gesetze-im-internet.de/stvo_2013/).

5 [https://www.gesetze-im-internet.de/fev\\_2010/](https://www.gesetze-im-internet.de/fev_2010/).

6 [https://www.gesetze-im-internet.de/stvzo\\_2012/](https://www.gesetze-im-internet.de/stvzo_2012/).

7 [https://www.gesetze-im-internet.de/fzv\\_2023/](https://www.gesetze-im-internet.de/fzv_2023/).

Abzugrenzen hiervon ist das **Straßen- und Wegerecht**.<sup>8</sup> Die Gesetzgebungskompetenz hierfür liegt bei den Bundesländern, die in der Regel eigene **Straßengesetze** erlassen haben.<sup>9</sup> Eine Ausnahme bilden die Fernstraßen des Bundes, für die der Bund die Regelungskompetenz hat und deren Rechtsgrundlage das **Bundesfernstraßengesetz (FStrG)**<sup>10</sup> bildet.

Die Straßengesetze des Bundes und der Länder sind auch für das **Planungsrecht** relevant. Denn sie regeln unter anderem Fragen des Straßenbaus, des Eigentums an Straßen, der Instandhaltung, der sog. Widmung und der Benutzung von Straßen.<sup>11</sup>

Das Straßenrecht wiederum muss die grundsätzlichen Entscheidungen der Raumordnung beachten. Zentral ist hierbei das **Raumordnungsgesetz (ROG)**.<sup>12</sup> Dieses dient einer übergreifenden (Raum-)Planung für die Nutzung des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschland sowie seiner Teilräume und soll u.a. den territorialen Zusammenhalt fördern. Die Gesetzgebungskompetenz gibt dem Bund, der Kraft Natur der Sache zuständig ist,<sup>13</sup> die Möglichkeit, die Gesamtentwicklung zu gestalten. Die Länder, in speziellen Fällen der Bund (§ 17 f. ROG), müssen Raumordnungspläne aufstellen. Eines der Leitbilder des ROG ist die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (§ 1 Abs. 2 ROG). Daraus ergeben sich z. B. gesellschaftlich anerkannte Standard- und Mindestwerte für die Versorgung der Bevölkerung mit sozialer Infrastruktur.<sup>14</sup> Die Leitbilder des ROG sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher und privater Stellen zu beachten (§ 4 Abs. 1 ROG). Dies kann somit auch bei Maßnahmen im Bereich des Straßen- und Wegerechts gelten.<sup>15</sup> Beispielsweise sollen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 FStrG bei der Bestimmung der **Liniensführung der Bundesfernstraßen** die von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange im Rahmen einer Abwägung zu berücksichtigen sein. Zu den Belangen kann insbesondere das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens gerechnet werden.<sup>16</sup>

---

8 Zur Abgrenzung Wittreck, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 74, Rn. 109.

9 BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 1984 – 2 BvL 10/82 –, BVerfGE 67, 299-329, Rn. 49.

10 <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrg/>.

11 Wittreck, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 74, Rn. 109.

12 [https://www.gesetze-im-internet.de/rog\\_2008/](https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/).

13 Wittreck, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 74, Rn. 147.

14 Vgl. (auch näher zum Begriff der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse) Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Aufl. 2018, § 1, Rn. 108.

15 Ausführlich zum Begriff der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen s. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Aufl. 2018, § 3, Rn. 100 ff.

16 Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Aufl. 2018, § 4, Rn. 144.

### 3. Gescheiterte StVG-Novelle 2023

#### 3.1. Gesetzgebungsverfahren

Bereits im **Koalitionsvertrag** der aktuellen Bundesregierung verständigte man sich darauf, das Straßenverkehrsgesetz (StVG) zu ändern:

„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. Wir wollen eine Öffnung für digitale Anwendungen wie digitale Parkraumkontrolle.“<sup>17</sup>

Im März und Oktober 2023 hat die **Verkehrsmministerkonferenz** der Länder die Reform parteiübergreifend begrüßt und entsprechende Beschlüsse verabschiedet.<sup>18</sup>

„Die Verkehrsministerkonferenz begrüßt in diesem Zusammenhang die Vereinbarung im Koalitionsvertrag der Bundesregierung, das Straßenverkehrsgesetz und die Straßenverkehrs-Ordnung anzupassen und neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung zu berücksichtigen, um Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen.“<sup>19</sup>

Am 20. Oktober 2023 hat der **Bundestag** dem von der Bundesregierung am 11. September 2023 eingebrachten „Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes“<sup>20</sup> zugestimmt.<sup>21</sup>

Trotz der vorher bestehenden grundsätzlichen Zustimmung der Länder hat der **Bundesrat** am 24. November 2023 seine Zustimmung zum Gesetzentwurf versagt.<sup>22</sup> Als Grund wird die Befürchtung mancher Länder gesehen, dass die Novelle die bisherigen Ziele der StVG – die Leichtigkeit und

---

17 Koalitionsvertrag 2021-2025, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, S. 52.

18 Verkehrsministerkonferenz vom 22./23. März 2023, TOP 6.6, <https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/23-03-22-23-vmk/23-03-22-23-beschluss.pdf?blob=publicationFile&v=3>; Verkehrsministerkonferenz vom 11./12. Oktober 2023, TOP 6.11, <https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/23-10-11-12-vmk/23-10-11-12-beschluss.pdf?blob=publicationFile&v=2>.

19 Verkehrsministerkonferenz vom 22./23. März 2023, TOP 6.6, <https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/23-03-22-23-vmk/23-03-22-23-beschluss.pdf?blob=publicationFile&v=3>.

20 BT-Drs. 20/8293, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/082/2008293.pdf>.

21 Gesetzgebungsvorgang: <https://dip.bundestag.de/vorgang/zehntes-gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-stra%C3%9Fenverkehrsgesetzes/302866>.

22 Plenarprotokoll 1038. Sitzung v. 24.11.2023, S. 379 ff., <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2023/Plenarprotokoll-1038.pdf?blob=publicationFile&v=2>.

Sicherheit des Straßenverkehrs – aufweichen würde, wenn weitere Ziele wie Klima- und Gesundheitsschutz hinzukämen.<sup>23</sup>

Der **Vermittlungsausschuss** wurde bislang nicht angerufen.<sup>24</sup> Ein neuer Anlauf zur Novellierung des StVG ist bisher nicht absehbar.

### 3.2. Inhalt des Entwurfs

Der Entwurf sah insbesondere vor, zusätzliche Ziele des Verkehrs zu definieren und den Ländern und Kommunen zur Erreichung dieser Ziele mehr Handlungsspielräume zu eröffnen.

Bisher sind die **Handlungsmöglichkeiten** durch die Ausrichtung des Straßenverkehrsrechts des Bundes auf Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs begrenzt. Mit der Novelle sollten auch die Ziele Klima- und Umweltschutz, Gesundheitsschutz und städtebauliche Entwicklung gleichrangig neben die bestehenden Ziele treten. In der Folge hätten Kommunen beispielsweise straßenverkehrsrechtliche Anordnungen aus diesen Gründen vornehmen können, ohne sie (jedenfalls theoretisch) weiter an eine Gefahrenlage binden zu müssen.

Um dies umzusetzen, sollten neue **Ermächtigungsgrundlagen** zum Erlass entsprechender Verordnungen geschaffen werden (§ 6 Abs. 4a StVG neu). Die Änderungen des StVG hätten für sich genommen noch keine Auswirkungen auf die konkreten Maßnahmen der Behörden gehabt.<sup>25</sup>

Auf Basis des StVG-neu wäre es möglich gewesen, auch die **Straßenverkehrsordnung (StVO)** entsprechend zu ändern. Im korrespondierenden StVO-Entwurf des Bundesrates sollte die Einrichtung von Bus-Sonderfahrstreifen und angemessenen Fahrradwegen erlaubt und von den sehr hohen Anforderungen an eine qualifizierte Gefahrenlage i.S.d. § 45 Abs. 9 Sätze 1, 3 StVO angenommen sein (§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7, Abs. 10 StVO-E).<sup>26</sup>

Aus **verfassungsrechtlicher Sicht** steht der Erweiterung der Ziele der StVG nichts entgegen:

„Eine enge, nur auf das Schutzgut Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs beschränkte Lesart des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG verbietet sich mit Blick auf Art. 20a GG und dessen Auslegung durch das BVerfG. Zwar enthält Art. 20a GG (noch) keine konkrete Verpflichtung an den Gesetzgeber zu einzelnen konkreten Maßnahmen, etwa ein allgemeines Tempolimit. Er verpflichtet die Regierung aber dazu, den verfassungsmäßig gebotenen Klimaschutz allgemein bei der Gesetzgebung zu berücksichtigen. Der Bund ist daher sogar dazu verpflichtet, bei Regelungen zum Straßenverkehr Belange des Klima- und Umweltschutzes

---

23 Hillermann/Jawurek/Pfeifer/Schneider/Senders, Gesucht: Straßenverkehrsrecht für die Zukunft, VerfBlog, 2023/12/08, <https://verfassungsblog.de/gesucht-strassenverkehrsrecht-fur-die-zukunft/>.

24 Bundesverkehrsminister Wissing hat die Einberufung bislang auch abgelehnt, vgl. <https://www.omnibusre-vue.de/nachrichten/management/strassenverkehrsrecht-bund-will-vorerst-keinen-vermittlungsausschuss-3462170>.

25 BT-Drs. 20/8293, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/082/2008293.pdf>, S. 2.

26 Vgl. auch Hillermann/Jawurek/Pfeifer/Schneider/Senders, Gesucht: Straßenverkehrsrecht für die Zukunft, VerfBlog, 2023/12/08, <https://verfassungsblog.de/gesucht-strassenverkehrsrecht-fur-die-zukunft/>.

---

mit einzubeziehen. Das gilt auch für Regelungen der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG, die Gesundheitsbeeinträchtigungen im Straßenverkehr betreffen.“<sup>27</sup>

\* \* \*

---

27 Hillermann/Jawurek/Pfeifer/Schneider/Senders, Gesucht: Straßenverkehrsrecht für die Zukunft, VerBlog, 2023/12/08, <https://verfassungsblog.de/gesucht-strassenverkehrsrecht-fur-die-zukunft/>.