Prof. Dr. jur.
Stefan Klinski
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (i.R.)

Verfassungsrecht: Antrieb oder Bremse für einen Paradigmenwechsel im Straßenverkehrsrecht?

Beitrag für das Rechtssymposium zum neuen Straßenverkehrsrecht

Veranstaltet durch das Umweltbundesamt gemeinsam mit Becker Büttner Held (bbh) und der Agora Verkehrswende

Am 30. September 2025 in Berlin

Hintergrund der Fragestellung

Prof. Dr. jur.
Stefan Klinski
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (i.R.)

Ausgangspunkte / Ausgangsfragen

- Häufig geäußerte Auffassungen vor der Reform 2024:

  „Eine Aufnahme von Zielen des Gesundheits-/Umwelt-/Klimaschutzes in das Straßenverkehrsrecht ist nicht möglich, weil das Rechtsgebiet laut Grundgesetz ausschließlich der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs dient.“

  „Der Grundsatz der Privilegienfeindlichkeit steht Bevorzugungen bestimmter Arten von Verkehrsteilnehmern entgegen.“

- Trifft das zu?

- Die Reformnovelle 2024 hat es trotzdem gewagt. Wie sind die Änderungen verfassungsrechtlich einzuordnen und zu bewerten?

- Schöpfen die neuen Regelungen die Spielräume des Grundgesetzes vollständig aus? Ermöglicht das GG noch Weitergehendes oder gebietet es dies sogar?

Übersicht

Prof. Dr. jur.
Stefan Klinski
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (i.R.)

Wie ist das aus dem Blickwinkel des Grundgesetzes:

→ Zwecke/Ziele des Straßenverkehrsrechts

- Muss das StV-Recht allein oder primär auf die „Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs“ ausgerichtet sein?
- Darf es (ggf. gleichrangig / ohne wertende Nachrangigkeit) auch dem Schutz vor Beeinträchtigungen von Menschen, Umwelt, städtebaulichen Belangen dienen?

→ Stellung der Gemeinden im Straßenverkehrsrecht

- Negative Wirkungen des Straßenverkehrs auf die städtebauliche Entwicklung: Keine Beeinträchtigung der gemeindlichen Belange?
- Wie weit reicht das neue Antragsrecht der Gemeinden im Straßenverkehrsrecht?

→ Rangstellung und Bedeutung von Sicherheit und Leichtigkeit

- Welches Gewicht kommt Sicherheit und Leichtigkeit zu?
- Ist der Vorrang der Leichtigkeit in § 45 Abs. 9 StVO verfassungsrechtlich haltbar?

→ Der Grundsatz der „Privilegienfeindlichkeit“

- Darf es Bevorzugungen bestimmter Verkehrsarten geben?

Zwecke/Ziele des Straßenverkehrsrechts

Prof. Dr. jur.
Stefan Klinski
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (i.R.)

1. Darf das StV-Recht auch anderen als verkehrlichen Zielen dienen?

Herrschende Rechtsauffassung, u.a. des BMV(X) bis vor der aktuellen Reform von StVG und StVO

- Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG (Gesetzgebungskompetenz „Straßenverkehr“) gestatte das nicht. Das StV-Recht müsse (allein) auf die „Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs“ ausgerichtet sein.

Herleitung durch BMV im Gesetzentwurf zum Carshariinggesetz 2017 [1]

„Eine Eingliederung in das StVG ist wegen der verkehrsordnungsrechtlichen Grundausrichtung des StVG nicht möglich. Das Straßenverkehrsrecht ist sachlich begrenztes Ordnungsrecht und soll die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gewährleisten, indem im Wesentlichen der Gefahrenabwehr und der Unfallverhütung Rechnung getragen wird (BVerfGE 40, 371, 380).“

Fehlzitat – siehe Folie 6

→ **Dem stehen die Rechtsprechung des BVerfG und die historischen Wurzeln des Straßenverkehrsrechts entgegen**

[1] BT-Drs. 19/11285, 19

Zwecke/Ziele des Straßenverkehrsrechts

Prof. Dr. jur.
Stefan Klinski
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (i.R.)

Zur Geschichte: Wortlaut der Hauptermächtigung für die StVO im StVG

§ 6 Abs. 1 Satz 1 StVG (seit 2021)

„[…] wird ermächtigt, soweit es zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen erforderlich ist, Rechtsverordnungen […] zu erlassen:“

§ 6 Nr. 3 StVG (Fassung 1952)

[Rechtsverordnungen zu erlassen über die] „zur Erhaltung der Ordnung und Sicherheit auf den öffentlichen Straßen und zur Verhütung vermeidbarer Belästigungen erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr“.

§ 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG (Fassung 2003 bis 2021)

[… über die] „zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen, […] oder zur Verhütung von Belästigungen erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr […].

Zwecke/Ziele des Straßenverkehrsrechts

Prof. Dr. jur.
Stefan Klinski
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (i.R.)

Zur Rechtsprechung des BVerfG

Was steht wirklich in BVerfGE 40, 371, 380?[1] [von 1975]

→ **An der (in BT-Drs. 18/11285 falsch) zitierten Stelle:**

„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."

→ **In den vorangehenden Ausführungen (379 f.):**

„Die bis zum Erlaß des Straßenverkehrsgesetzes vom 19.12.1952 maßgeblichen Regelungen verfolgten vorwiegend das Ziel, Gefahren von der am Verkehr nicht beteiligten Öffentlichkeit fernzuhalten, die durch den Verkehr entstanden." […]

[Durch das Gesetz von 1952 wurde] „die Gefahrenabwehr im Rahmen des Straßenverkehrsrechts erweitert. Nicht nur die vom Kraftfahrzeugverkehr auf die Umwelt ausgehenden Gefahren, sondern auch die den Kraftfahrzeugverkehr selbst beeinträchtigenden Gefahren wurden rechtlichen Regelungen unterworfen."

[1] BVerfG, Beschl. 10.12.1975 – 1 BvR 118/71

Zwecke/Ziele des Straßenverkehrsrechts

Prof. Dr. jur.
Stefan Klinski
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (i.R.)

Zwischenergebnis

- **Was besagt die GG-Kompetenznorm für den „Straßenverkehr“?**
  - Der Straßenverkehr ist Gegenstand der Norm. Aus ihr lässt sich auf die Aufgabe schließen, „Ordnung“ in den Straßenverkehr zu bringen, indem insbesondere vor Gefahren geschützt wird.
  - 1949 fanden die Väter und Mütter des GG ein StV-Recht vor, das primär dem Schutz Dritter / der Umwelt / Allgemeinheit vor dem Straßenverkehr diente. Es ist nicht ersichtlich, dass es nur oder primär um die Belange des Verkehrs selbst gehen müsste.
  - Aus der Norm kann daher auch nicht abgeleitet werden, dass sich die verkehrlichen Zwecke des StV-Rechts in Abwägungen stets durchsetzen müssten.
  - Zudem kann der Gesetzgeber in einem Gesetz ohnehin Regelungen treffen, die sich auf mehrere Kompetenztitel stützen.

→ **Nichtverkehrliche Zwecke können zweifelsfrei ins StV-Recht integriert werden**

→ **und zwar auch so, dass sie sich in Einzelfällen gegenüber reinen Verkehrszielen („Leichtigkeit“) durchsetzen können**

Zur Stellung der Gemeinden

Prof. Dr. jur.
Stefan Klinski
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (i.R.)

Gemeindliche Belange im hergebrachten StV-Recht

Langjährige Rechtssituation (durch Reform 2024 partiell geändert, s.u.)

- Gemeinden sind bei Anordnungen der StV-Behörden nach § 45 StVO grundsätzlich schutzlos gestellt, haben keine Antrags-/Bescheidungsanprüche.
- Einzige Mini-Ausnahme: § 45 Abs. 1b Satz 2 StVO regelt, dass wenige spezielle Anordnungen der StV-Behörden des Einvernehmens der Gemeinden bedürfen (insb. solche „zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung“).
- Aber: laut BVerwG haben die Gemeinden nur ein „Vetorecht“, „kein Initiativrecht“.[1]
- Und: Bei Anordnungen nach § 45 StVO müssen die städtebaulichen Belange nicht berücksichtigt werden (!) → Folglich haben die Gemeinden keinen Abwehranspruch gegenüber beeinträchtigenden Anordnungen.

Zum Verständnis

- Falls die Gemeinden (wie häufig) selbst StV-Behörden sind, handeln sie nicht in Eigenverantwortung, sondern als Landesbehörden unter Fachaufsicht.

[1] BVerwG Urt. 20.4.94 – 11 C 17/93

Zur Stellung der Gemeinden

Prof. Dr. jur.
Stefan Klinski
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (i.R.)

Ist die Schutzlosstellung der Gemeinden verfassungskonform? (1)

Städtebauliche Planung als Gegenstand von Art. 28 Abs. 2 GG

- Art,. 28 II GG garantiert den Gemeinden das Selbstverwaltungsrecht in örtlichen Angelegenheiten, damit auch die Planungshoheit. Umfasst ist auch das Interesse, den städtebaulichen Bestand zu bewahren.
- Das StVO-Konzept reflektiert die Planungshoheit nur, indem ihretwegen in wenigen speziellen Fällen etwas angeordnet werden kann (nicht einmal *soll* und die Gemeinde dies *nicht* verlangen kann) → Das setzt Positivplanung voraus.
- Sie reflektiert diese jedoch nicht als Schutzgut, obwohl StV-Regelungen die gemeindliche Planungshoheit erheblich beeinträchtigen können.

Beispiel: Ausweisung einer Wohnsammelstraße als Vorfahrtstraße. → Zieht Durchgangsverkehr an. → Das bestehende Wohngebiet wird zerschnitten und verliert seinen städtebaulich gewünschten Charakter.

→ Die Gemeinde ist gehindert, den städtebaulichen Planzustand zu erhalten.

→ Die StV-Behörde muss die städtebaulichen Belange nicht berücksichtigen.

→ Die Gemeinde kann dagegen nichts tun.

Zur Stellung der Gemeinden

Prof. Dr. jur.
Stefan Klinski
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (i.R.)

Ist die Schutzlosstellung der Gemeinden verfassungskonform? (2)

Verfassungsrechtliche Einschätzung

- In StV-Anordnungen kann in Einzelfällen eine mittelbare Beeinträchtigung des Schutzbereichs von Art. 28 II GG liegen.
- Art. 28 II GG erfordert zwingend die Berücksichtigung der städtebaulichen Belange, sofern eine vorgesehene Anordnung die städtebaulichen Belange berührt oder berühren kann.
- Den Gemeinden muss dann verfassungsunmittelbar auch ein Anhörungs- und Klagerecht zugesprochen werden.
- Rechtsdogmatisch: Verfassungskonforme Auslegung von § 45 StVO

Was spricht gegen dieses Verständnis?

- Jahrzehntelange Staatspraxis, keine Berücksichtigung vorzusehen?
- Das StV-Recht umfasste im Verständnis des Art. 74 I Nr. 22 GG jedoch immer auch den Schutz vor Beeinträchtigungen Dritter/der Umwelt durch den Straßenverkehr. Einbezogen war/ist damit auch der Schutz der Gemeinden vor Beeinträchtigungen ihrer Kompetenzen.

Zur Stellung der Gemeinden

Prof. Dr. jur.
Stefan Klinski
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (i.R.)

Das Antragsrecht der Gemeinden nach neuem Recht

Wortlaut § 6 Abs. 4a Satz 2 StVG

„[…] Diese Rechtsverordnungen sollen insbesondere vorsehen, dass Gemeinden […] den Erlass von Anordnungen zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung beantragen können."

Wortlaut § 45 Abs. 1j StVO

- (1j) „Die Gemeinde kann bei der nach Landesrecht zuständigen Behörde Anordnungen nach den Absätzen 1 bis 1i beantragen."

Begründung Gesetzentwurf [1]

- „[…] wird klargestellt, dass Gemeinden […] den Erlass von Anordnungen […] beantragen können. Dies ist zwar schon heute möglich, soll aber nunmehr in den aufgrund der neuen Ermächtigung erlassenen Rechtsverordnungen im Interesse der Klarheit des Verwaltungsverfahrens ausdrücklich geregelt werden."

→ **Wie das? Gibt es doch kein Antragsrecht? Keinen Bescheidungsanspruch?**

[1] BT-Drs. 20/8293, 7 f.

Zur Stellung der Gemeinden

Prof. Dr. jur.
Stefan Klinski
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (i.R.)

Gibt es ein Antrags-/Initiativrecht oder nicht? (1)

Entweder „Alles bleibt beim alten“ – kein Bescheidungsanspruch

- Arg.: Die Begründung spricht von einer Klarstellung, Anträge seien schon heute möglich, also solle sich an der bisherigen Rechtslage nichts ändern.
- Die Gemeinden können dann allenfalls Vorschläge vortragen, haben aber keinen Anspruch auf Bescheidung (und können nicht vor Gericht gehen).

Oder es gibt Antragsrechte iSd VwVfG: Initiativrecht, Bescheidungsanspruch

- Arg.: Wortlaut des Gesetzes. Ein „Antrag“ auf eine „Anordnung“ ist im VwVfR mit einem Bescheidungsanspruch verbunden, anders als eine Anregung o.ä.
- Arg.: Begründung ist sachlich falsch, bisher können keine „Anträge“ iSd VwVfG gestellt werden → Kann eine sachlich falsche, in sich nicht schlüssige Begründung maßgebend für die Auslegung des Gesetzes sein?
- Arg.: Auszulegen und maßgeblich ist das Gesetz, nicht die Begründung.
- Arg.: Politischer Entstehungskontext.
- Arg.: Art. 28 II GG – Anordnungen können für die gemeindlichen Planungsbelange bedeutsam sein.

=> +

Zur Stellung der Gemeinden

Prof. Dr. jur.
Stefan Klinski
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (i.R.)

Gibt es ein Antrags-/Initiativrecht oder nicht? (2)

Aber steht diesem Verständnis nicht Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG entgegen?

Art. 84 I 7 GG: „Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden."

- Würde mit einem Antragsrecht eine „Aufgabe übertragen"?

Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG

- Eine Aufgabenübertragung liegt vor, wenn den Kommunen „eine bestimmte Tätigkeit zur Pflicht gemacht und ihnen insoweit die Sach- und/oder die Wahrnehmungskompetenz zugewiesen wird".[1]
- Die Gestattung – nicht die Pflicht –, in einem Verwaltungsverfahren eigene Belange vorzubringen, ist keine Aufgabenübertragung.
- Die Aufgabe, die sich um die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu kümmern, hat die Gemeinde bereits auf Grund von Art. 28 Abs. 2 GG.
- Verfassungsrechtlich problematisch ist umgekehrt, dass es i.Ü. in der StVO ein vollwertiges Antragsrecht der Gemeinden (nach wie vor) nicht vorgesehen ist.

[1] BVerfG, Beschl. 07.07.2020 - 2 BvR 696/12, Rn. 58

Sicherheit und Leichtigkeit

Zur Gewichtung von Sicherheit und Leichtigkeit

§ 6 Abs. 4a Satz 3 StVG

In Erwägungen einbeziehen

Die nach Satz 1 erlassenen Rechtsverordnungen und auf ihnen beruhenden Anordnungen müssen neben der Verbesserung des Schutzes der Umwelt, des Schutzes der Gesundheit oder der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung die Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigen und dürfen die Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigen.

Keine Verschlechterung des Sicherheitsniveaus

- Der Sicherheit wird somit (nur!) in diesem Kontext ein höheres Gewicht gegeben als der Leichtigkeit. Das Begriffspaar wird im StVR erstmals aufgetrennt.
- Die Wertung der Sicherheit als im Zweifel vorgehend findet sich als Selbstverständlichkeit auch in der Kommentarliteratur.
- Auch wenn immer ein fallbezogener Beurteilungs-/Abwägungsspielraum besteht, dürfte dies vom Grundsatz her der Wertung des Grundgesetzes entsprechen.
- Konsequenzen hatte dies in der StVO jedoch bisher nicht – im Gegenteil: § 45 Abs. 9 StVO gibt der Leichtigkeit einen rechtstrukturellen Vorrang.

Sicherheit und Leichtigkeit

Zur Problematik des § 45 Abs. 9 StVO

§ 45 Abs. 9 Satz 1 und 3 StVO

Satz 1: Verkehrszeichen dürfen nur dort angeordnet werden, wo dies „auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist“.
Satz 3: „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 […] erheblich übersteigt.“

- Gerichte fordern oft umfassende Nachweise der „besonderen Umstände“ bzw. der „besonderen Gefahrenlage“ → die „Beweislast“ liegt bei der Sicherheit.
- Die besondere Gefahr muss sich belegbar schon realisiert haben. → Erst müssen schwere Unfälle stattgefunden haben, um nachträglich eingreifen zu können.
- Zweifelhaft, ob das mit den Wertungen des GG zu vereinbaren ist. So kann zwischen Sicherheit und Leichtigkeit keine einzelfallgerechte Abwägung stattfinden.

- **Abs. 9 findet zwar keine Anwendung auf die neuen Anordnungsmöglichkeiten (§ 45 Abs. 1 Nr. 7 StVO), bleibt aber grundsätzlich bestehen**
- **Anordnungen zur Gefahrenvorsorge sind somit weiterhin „gesperrt“**

Grundsatz der „Privilegienfeindlichkeit“

Prof. Dr. jur.
Stefan Klinski
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (i.R.)

Scheitern Vorrangregelungen am Grundsatz der Privilegienfeindlichkeit?

Die missverstandene Rechtsprechung des BVerwG

- Das BVerwG spricht vom „Prinzip“ der „Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit“, also einem Grundsatz, der Raum für begründete Ausnahmen lässt.[1]
- Es leitet dies ab aus dem Konzept der StVO, nicht daraus, dass das über der StVO stehende StVG oder gar das GG einen solchen Grundsatz gebiete.
- Anerkannt ist deshalb z.B. die Vorrangregelung der sog. „Busspur“.[2]

→ **Die in der aktuellen Reform verankerten Vorrangoptionen begegnen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken**

Verfassungsrechtliche Grundlage: Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG)

- Art. 3 I GG fordert, „unter steter Orientierung am Gerechtigkeitsgedanken wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln“.[3]
- Naheliegend und geboten ist daher, in viel größerem Umfang als bisher vor allem Vorrang- und Schutzanordnungen für die sog. „Schwächsten“ zu treffen.

[1] BVerwG, Urt. 28.05.1998 – 3 C 11/97 [2] BVerwG, Urt. 27.01.1993 – 11 C 35/92
[3] BVerfG, Beschl. 15.07.1998 – 1 BvR 1554/89, 963, 964/94

Fazit

Prof. Dr. jur.
Stefan Klinski
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (i.R.)

Die aktuelle Reform begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken – das GG ermöglicht noch mehr und gebietet einige Korrekturen der Praxis

- Der GG-Kompetenztitel für „Straßenverkehr“ umfasste schon immer, ursprünglich sogar primär, den Schutz vor Beeinträchtigungen durch den Straßenverkehr.
- Es steht dem Gesetzgeber frei, Schutz- und Regelungszwecke des Gesundheits-/Umwelt-/Klimaschutzes im StV-Recht mitzuverfolgen. Auch über die Reform hinaus – insbesondere diese generell als Schutzgüter zu berücksichtigen.
- Das GG gebietet es, bei Anordnungen nach § 45 StVO stets (= über § 45 Abs. 1j StVO hinaus) die städtebaulichen Belange der Gemeinden zu berücksichtigen.
- Die Gemeinden haben nach der Reform in dem in der StVO geregelten Rahmen vollwertige Antragsrechte und Bescheidungsansprüche.
- Es ist entgegen § 45 Abs. 9 StVO geboten, Anordnungen zur Gefahrenvorsorge treffen zu können, ohne hierzu auf aufwändige, auf der Auswertung von Ist-Daten beruhende Nachweise vorbringen zu müssen.

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit

Weiterführend:

Stefan Klinski: Verfassungsrechtliche und grundsätzliche Aspekte einer Reform des Straßenverkehrsrechts, UBA-Texte 66/2023 (Hrsg.: Umweltbundesamt):

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/66_2023_texte_reform_strassenverkehrsrecht.pdf