

Nr. 2

BeNaMo
Policy Paper

**„Vieles geht, wenn
der Wille da ist.“**

Rechtsfragen der lokalen Verkehrswende

Impressum

Kurzinformation zum Autor

Dr. Weert Canzler ist Co-Leiter der Forschungsgruppe Digitale Mobilität und gesellschaftliche Differenzierung (DiMo) am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Kontakt:

weert.canzler@wzb.eu

Reichpietschufer 50
10785 Berlin

Dieses Policy Paper entstand im Rahmen der Begleitforschung Nachhaltige Mobilität (BeNaMo). Das nexus Institut ist gemeinsam mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) beauftragt, die Fördermaßnahmen „MobilitätsWerkStadt 2025“ und „MobilitätsZukunftslabor 2050“ zu begleiten.

E-Mail: mobilitaet@nexusinstitut.de
www.zukunft-nachhaltige-mobilitaet.de

Kontaktdaten

nexus Institut für Kooperationsmanagement
und interdisziplinäre Forschung

Willdenowstraße 38
12203 Berlin

www.nexusinstitut.de

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

Reichpietschufer 50
10785 Berlin

www.wzb.eu/de

nexus

WZB
● ● ●

Layout: Meike Bunten, www.okkool.berlin

Vieles geht, wenn der Wille da ist.

Rechtsfragen der lokalen Verkehrswende

In aller Kürze:

Auch wenn es kein Recht auf einen Parkplatz und auch keinen Bestandsschutz bei bestehenden Stellplätzen gibt, wird jeder Wegfall von öffentlichen Stellplätzen als unzulässiger Angriff auf lieb gewonnene Gewohnheiten interpretiert und nicht selten beklagt. Jede Klage – auch die gewonnene – bindet in den Verwaltungen Ressourcen, verlorene Prozesse zwingen zur Rückkehr zum Status quo ante. Agiert eine Verwaltung nach dem Straßenverkehrsgesetz (StVG) und der davon abgeleiteten Straßenverkehrsordnung (StVO), muss sie bei allen den bisherigen Verkehr einschränkenden Maßnahmen belegen, dass dies der „Gefahrenabwehr“ diene. Dabei muss sie immer „verhältnismäßig“ vorgehen und das mildeste Mittel wählen. Ansonsten darf die „Leichtigkeit des Verkehrs“, d. h. des Autoverkehrs, nicht beeinträchtigt werden.

Die StVO ist seit langem ein Hemmnis für die lokale Verkehrswende. Ein Novellierungsversuch des der StVO zugrundeliegenden Straßenverkehrsgesetzes (StVG), mit dem den Kommunen mehr Handlungsfreiheit eingeräumt werden soll, ist nach einigem Hin und Her im Juni 2024 im Vermittlungsausschuss verabschiedet worden. Auch der Bundesrat hat der Einigung zugestimmt, die novellierte StVO gilt ab dem Sommer 2024. Wie groß die neuen Handlungsspielräume nach der Novelle sein werden, wird sich zeigen, sobald die ersten Klagen zur Verhandlung kommen. Denn auch die Neuausrichtung der StVO wird letztlich in den Urteilen der Gerichte entschieden. Dennoch sind die Kommunen jenseits von StVG und StVO durchaus handlungsfähig. Sie können andere Planungsinstrumente, insbesondere im Zuge der kommunalen Bauleitplanung oder auch für den Lärmschutz, mit Zielen einer Verkehrswende verbinden. Grundsätzlich können Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltung über ihre Gemeindestraßen bestimmen, sie können u. a. festlegen, ob und zu welchen Anteilen die Straßen für den Kfz-Verkehr oder für den aktiven Verkehr genutzt werden dürfen.

Voraussetzung ist in jedem Fall, dass der politische Wille vorhanden ist und die Bereitschaft besteht, auch mögliche Konflikte auszuhalten und juristische Risiken einzugehen. Ziele wie Lärmschutz und Klimaresilienz liegen im Interesse von Gemeinden. Sie sind durchaus in der Lage, in diesen Bereichen Gefahren, die durch einen ausufernden Kfz-Verkehr entstehen, abzuwehren. Mit dieser erweiterten Gefahrenabwehrbegründung können sie beispielsweise Tempobegrenzungen oder die Entsiegelungen von Verkehrsflächen umsetzen. Die jüngere Rechtsprechung der obersten Gerichte, insbesondere der Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes zum Klimagesetz vom Frühjahr 2021, heben die große Bedeutung des Klimaschutzes für das Handeln aller staatlichen Ebenen, also auch der kommunalen Ebene, hervor.

Zugleich gibt es jedoch auch ungelöste regulatorische Probleme in der praktischen Umsetzung der lokalen Verkehrswende. Dazu gehören das gewerbliche Parken sowie die Überwachung von Beschränkungen beim Parken. Für viele Gewerbetreibende, gerade in dichtbesiedelten städtischen Mischgebieten, ist das längere Halten und Parken ein Problem, wenn sie nicht selbst über Stellplätze verfügen.

Liefer- und Ladezonen, auf denen maximal 30 Minuten gehalten werden darf, nutzen ihnen wenig. Sie benötigen Stellplätze, auf denen sie länger stehen können und die nicht von anderen Fahrzeugen belegt sind. Die Fehlbelegung von Stellplätzen ist insgesamt ein Problem. Das gilt für Areale, die für das Laden und Liefern ausgewiesen sind, ebenso wie für Behindertenstellplätze. In parkraumbewirtschafteten Zonen kommt hinzu, diejenigen zu erfassen, die kein Ticket bzw. keine oder eine falsche Anwohnerplakette haben. Bisher ist die Überwachung dieser vielfältigen Parkregulierungen in der Regel sehr personalaufwändig. Üblicherweise werden Stichproben und Schwerpunktkontrollen vorgenommen. Eine wesentlich effizientere Methode der Überwachung ist eine datenschutzkonforme Kennzeichen-Erfassung durch Scan-Fahrzeuge. Technisch möglich ist das schon länger, in den Nachbarländern Frankreich und Niederlande sind mit Scannerfassungstechnik ausgestattete Überwachungsfahrzeuge schon längst im Einsatz. In Deutschland fehlt jedoch noch eine rechtssichere Regulierung.

1. Das Straßenverkehrsgesetz und eine überfällige Novellierung

Im Zuge des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung beauftragten BeNaMo-Vorhabens wurde schnell deutlich, wie wichtig rechtliche Fragen für die lokale Verkehrswende sind. Deshalb wurde früh ein enger Kontakt zu Verkehrsrechtsexpert*innen aufgebaut. Die Experimentierklauseln gemäß StVG und PBefG schienen zunächst ein gangbarer Weg zu sein. In der Praxis wurden sie jedoch kaum **angewandt**.

Im Jahr 2023 haben die MobilitätsWerkStadt 2025-Projekte ebenso wie die Begleitforschung auf die Diskussionen um die StVG/StVO-Novelle geschaut, weil von ihr deutlich größere kommunale Handlungsspielräume erwartet wurden. Nachdem dieser Novellierungsprozess Ende 2023 ins Stocken geraten war, gerieten verschiedene andere rechtliche Teilbereiche und einzelne Instrumente in den Fokus. Hierzu gehören neben der straßenrechtlichen Anordnung und der städtebaulichen Planung auch der Lärmschutz sowie das Anwohnerparken und Stellplatzsatzungen, aber auch die unzureichenden Möglichkeiten des Parkens von Gewerbetreibenden. Dabei wurde zudem deutlich, dass diese ganz unterschiedlichen Themen eng miteinander verwoben sind. Ziel des Papiers ist, nicht nur den Stand der Diskussion zu diesen Einzelthemen zusammenzufassen, sondern zugleich eine systemische Perspektive auf die lokal angestrebte Transformation zu entwickeln und Lücken bzw. Fehlregulierungen zu identifizieren.

Mit dernacheinigenVerzögerungenletztlichvomVermittlungsausschussimJuni2024verabschiedeten Novelle des StVG sind nunmehr neben den Grundsätzen der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs ausdrücklich auch die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung aufgenommen worden. Es sind große Hoffnungen mit der Novelle verbunden, denn nur mit einer so veränderten gesetzlichen Grundlage kann auch die entscheidende Verordnung, die Straßenverkehrsordnung (StVO), verändert werden (vgl. Agora Verkehrswende 2022).

Die kommunalen Behörden sollen auf Grundlage der novellierten StVO mehr Spielraum erhalten. So sollen sie beispielsweise leichter parkraumbewirtschaftete Zonen einrichten können oder Tempo 30 nicht nur an Straßenabschnitten mit besonderem Schutzbedarf wie an Spielplätzen oder an Schulwegen festlegen dürfen. So soll es etwa möglich sein, einzelne tempobegrenzte Straßenabschnitte zu einer zusammenhängenden Tempo-30-Zone zu machen, wenn nicht mehr als 500 Meter dazwischenliegen.

Diese Möglichkeit wurde nicht zuletzt von mehr als 1.000 Kommunen, die sich in der Initiative „Lebenswerte Städte und Gemeinden“ zusammengetan haben, gefordert. Die Initiative setzt sich dafür ein, dass „Kommunen Tempo 30 als Höchstgeschwindigkeit innerorts anordnen können, wo sie es für notwendig halten“.¹ Viele dieser Kommunen haben ambitionierte Verkehrsentwicklungspläne beschlossen und stehen unter Druck, mit der lokalen Verkehrswende voranzukommen. Insbesondere dort, wo zivilgesellschaftliche Initiativen beispielsweise durch kommunale Radentscheide oder für die Einrichtung von Schulstraßen oder Durchfahrtsperren mobilisieren, nehmen Stadt- und Gemeindevertretungen diese Anstöße oft auf und fordern von den Verwaltungen Lösungen.

Nicht selten forcieren auch engagierte Verwaltungsmitarbeiter*innen Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung und für eine Neuverteilung des öffentlichen (Verkehrs-)Raumes. Um die Folgen des Klimawandels zu bewältigen, stellen zudem viele Kommunen Klimaschutzpläne auf, von denen nicht zuletzt Verkehrsflächen betroffen sind. Das Konzept der Schwammstadt sieht zum Beispiel eine umfassende Entsiegelung von versiegelten Straßen- und Parkflächen vor.²

Von der StVG/StVO-Novellierung versprechen sich die Kommunen mehr Rechtssicherheit. Die ist wichtig, da die Klagebereitschaft der Bürger*innen (nicht nur, aber besonders dort) bei Verwaltungshandeln im Verkehr groß ist. Oft geht es um das Parken im öffentlichen Raum. Auch wenn es kein Recht auf einen Parkplatz und auch keinen Bestandsschutz bei bestehenden Stellplätzen gibt, wird jeder Wegfall von öffentlichen Stellplätzen als unzulässiger Angriff auf lieb gewonnene Gewohnheiten verstanden und nicht selten beklagt – lautstark in der lokalen Öffentlichkeit und auch juristisch. Jede Klage – auch die gewonnene – bindet in den Verwaltungen Ressourcen, verlorene Prozesse zwingen zur Rückkehr zum Status quo ante. Vor damit verbundener Mehrarbeit und kaum vermeidbarer Demotivation möchte jede*r Amtsleiter*in seine/ihre Behörde bewahren. Trotzdem sind die Kommunen nicht handlungsunfähig. Es gibt zum einen durchaus Spielräume auch unter dem bisher geltenden Verkehrsrecht. Zum anderen können andere Planungsinstrumente, insbesondere in der kommunalen Bauleitplanung, auch für Verkehrswendeziele genutzt werden. Gemäß Baugesetzbuch können Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltung über ihre Gemeindestraßen bestimmen, sie können u. a. festlegen, ob und zu welchen Anteilen die Straßen für den Kfz-Verkehr oder für den aktiven Verkehr genutzt werden dürfen.

¹ Dies war bisher nur eingeschränkt möglich, denn: „Derzeit legt der §45 der Straßenverkehrsordnung fest, dass Tempo 30 nur bei konkreten Gefährdungen bzw. vor bestimmten sozialen Einrichtungen wie beispielsweise Kitas und Schulen angeordnet werden kann“. (<https://lebenswerte-staedte.de/de/hintergruende.html>)

² Zum Schwammstadt-Konzept siehe: <https://www.sieker.de/fachinformationen/umgang-mit-regenwasser/article/das-konzept-der-schwammstadt-sponge-city-577.html>

2. Das Verkehrsrecht und die lokale Verkehrswende: einiges geht

Aus vielen lokalen Verkehrsprojekten und Reallaboren zur lokalen Verkehrswende, oft auch im Rahmen von Förderprogrammen, liegen mittlerweile eine Fülle von Erfahrungen zu rechtlichen Begründungen und Absicherungen vor. Manchmal – allerdings nicht sehr oft – wird eine Experimentierklausel angewandt. Damit sind im Rahmen der StVO temporäre Anordnungen beispielsweise für Geschwindigkeitsbeschränkungen oder Pop-up-Radwege möglich. Lange schienen so geschaffene, zeitlich befristete Experimentierräume geeignet als Einstieg in veränderte Mobilitätsmuster und als Chance für „Handlungen auf Probe“ (vgl. Canzler, Knie 2019). Es gibt jedoch auch in diesen Fällen keine verbindlichen verkehrsplanerischen Standards, an die sich die Kommunen einfach halten können, um vor Klagen gefeit zu sein. Im Kern müssen sie bei allen den bisherigen Verkehr einschränkenden Maßnahmen belegen, dass diese der „Gefahrenabwehr“ dienen. Weder das Straßenverkehrsgesetz noch das Baugesetzbuch bieten einen Schlüssel für die drängende Aufgabe, eine integrierte Verkehrs- und Siedlungsplanung zu organisieren. Vor diesem Hintergrund wird in dem Forschungsfeld des BBSR „Rechtliche Bausteine für eine strategische Neuausrichtung der Mobilitätswende in Kommunen“ vorgeschlagen, das Baugesetzbuch zu ergänzen, und zwar um „[...] die Aufnahme einer Vorschrift im BauGB, die ein ergänzendes integriertes Verkehrskonzept methodisch und inhaltlich regelt, um eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten“ (BBSR 2023: 28).³

Doch auch unter den bestehenden und auch nach der Novellierung des StVG keineswegs idealen rechtlichen Bedingungen geht einiges, wenn der politische Wille vorhanden ist und die Bereitschaft besteht, auch mögliche Konflikte auszuhalten und juristische Risiken einzugehen. Zumal es in der verkehrsrechtlichen Diskussion auch Stimmen gibt, die das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht verletzt sehen, wenn das in der StVO so hoch gehaltene Prinzip der Gefahrenabwehr lediglich auf die Verkehrssituation bezogen und damit verengt wird (vgl. Klinger, Rhiel 2024; Baumeister 2024). Diese kritischen Stimmen weisen darauf hin, dass auch andere Ziele wie Lärmschutz und Klimaresilienz im Interesse von Gemeinden liegen und sie in der Lage sein müssen, in diesen Bereichen Gefahren, die durch einen ausufernden Kfz-Verkehr entstehen, abzuwehren. Neben der Forderung, das StVG weitreichender zu ändern, plädieren sie gleichzeitig dafür, diese erweiterte Gefahrenabwehrbegründung bei zutreffender Sachlage beispielsweise für Maßnahmen wie Tempobegrenzungen oder Entsiegelungen von Verkehrsflächen zu verwenden und damit eine gerichtliche Prüfung in Kauf zu nehmen oder gar zu provozieren. Die Verkehrsrechtsexpert*innen sehen gute Chancen, diese Prüfung erfolgreich zu bestehen. Begründet ist dies dadurch, dass neben der ihrer Ansicht nach unzulässigen Verengung des Gefahrenabwehrprinzips auch die jüngere Rechtsprechung der obersten Gerichte, insbesondere der Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes zum Klimagesetz vom Frühjahr 2021, die große Bedeutung des Klimaschutzes für das Handeln aller staatlichen Ebenen, also auch der kommunalen Ebene, hervorhebt.⁴

³ Alternativ wird vom VCD und anderen ein Bundesmobilitätsgesetz vorgeschlagen, in dem alle Teilregulierungen im Verkehr zusammengefasst und unter der Zielstellung eines nachhaltigen Verkehrs integriert werden soll, vgl. Hermes et al. 2022.

⁴ In diesem Urteil wird auf die Freiheitsrechte künftiger Generationen verwiesen, juristisch formuliert: „Danach darf nicht einer Generation zugestanden werden, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO₂-Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben umfassenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde“. Siehe: BVerfG, Urt. vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20.

3. Lösungswege jenseits des Straßenverkehrsrechts und seiner Experimentierklauseln

Manchmal hilft es, nicht die naheliegenden rechtlichen Mittel zu nutzen, sondern auf andere – zunächst auch abwegig erscheinende – Lösungswege zu setzen. So ist es auch bei potenziell konflikträchtigen Vorhaben der lokalen Verkehrswende. Es ist nun einmal damit zu rechnen, dass die Begründung von restriktiven Maßnahmen für den Kfz-Verkehr nach dem Straßenverkehrsrecht (StVR) von verschiedenen Gerichten und Richter*innen unterschiedlich bewertet wird.⁵

Teilentwidmung statt Verkehrsversuch

Es gibt gute Gründe, für die lokale Verkehrswende neben der „klageanfälligen Risiko-Strategie“ verstärkt auch die kommunalen Möglichkeiten zu nutzen, den eigenen öffentlichen Straßenraum zu bestimmen. Eine Kommune kann dies auf zwei Wegen tun. Zum einen kann sie nach den im Baugesetzbuch (BauGB) gegebenen Möglichkeiten die öffentlichen Flächen und die Flächennutzung insgesamt bestimmen. In der Flächennutzungsplanung können auch die Leitlinien festgeschrieben werden, Verkehr möglichst zu vermeiden und für den notwendigen Verkehr den Umweltverbund zu bevorzugen. Zum anderen können Kommunen als Trägerinnen der Straßenbaulast nach dem jeweiligem Landesstraßenrecht eine Teileinziehung von Straßen vornehmen. Das bedeutet, dass sie mit dem Verweis auf ein „überwiegendes öffentliches Interesse“ Straßen ent- oder umwidmen können. Denn sie sind frei, ihre eigenen Straßen für eine gemeindliche Verkehrspolitik zu nutzen. Im Unterschied zum gegebenen Handlungsspielraum des StVG kann eine Kommune damit nach Paragraph 9 des BauGB festsetzen, dass die Flächennutzung beispielsweise dem Klimawandel entgegenwirken und dass verschiedene private und öffentliche Interessen in einen Ausgleich gebracht werden sollen. Sie muss in dem Fall dafür sorgen, dass dieser Ausgleich mit „überwiegenden Gründen des Allgemeinwohls“ nachvollziehbar abgewogen ist. Weil es sich hierbei um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, ist eine am Einzelfall ausgerichtete Abwägung erforderlich. So hat sich im Dezember 2022 beispielsweise das Verwaltungsgericht Hamburg geäußert.⁶ Ebenfalls nötig ist ein Nachweis, dass beispielsweise eine Teilentziehung einer öffentlichen Straße die Anwohner*innen in den benachbarten Straßen nicht über Gebühr belasten und es nicht zu starken Verlagerungseffekten kommt. Dafür ist eine fundierte Planung auf Grundlage empirischer Verkehrsdaten erforderlich. In demselben Urteil hat das Gericht auch festgestellt, dass das Allgemeinwohl und nicht Verkehrszwecke für die Gestaltung der Umwidmung entscheidend ist. Explizit heißt es in dem o. g. Urteil: „Auch besteht kein Zwang, alle oder jedenfalls möglichst viele Verkehrsarten zur optimalen Ausschöpfung der verkehrlichen Potenziale der Verkehrsfläche zuzulassen“ (ebd., S. 13). Vielmehr kann die Kommune auch „[...] kommunikativen Aspekten der Straßennutzung Vorrang gegenüber verkehrlichen Zwecken ein(zu)räumen“ (ebd.). Voraussetzung ist im Übrigen immer ein Beschluss der gewählten politischen Vertretung, also des Gemeinde- oder Stadtrates.

⁵ Die einschlägigen Urteile der letzten Jahre zeigen, dass eine gewisse Unsicherheit bleibt. Das so genannte „Ottensen-Urteil“ des Verwaltungsgerichtes Hamburg von 2019, nach dem auf Antrag von zwei klagenden Anwohnern eine temporäre Fußgängerzone wegen fehlender Gefahrenlage verboten wurde, hatte eine erhebliche negative Signalwirkung, weil damit sogar Verkehrsversuche höchst unsicher wurden, vgl. <https://www.spiegel.de/auto/hamburg-gericht-verbietet-autofreie-zone-a-592a2252-ad37-40b5-894c-d27778505eef>.

⁶ Siehe VG Hamburg, Kammer 15, Urteil vom 21.12.2022, 15 E 4495/22.

Auch wenn eine Strategie der Teilentwidmung zunächst mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist, weil nachvollziehbare Abwägungen dokumentiert und ein Planwerk erstellt werden müssen, ist sie wahrscheinlich rechtssicherer und vor allem nachhaltiger als Verkehrsversuche. Umwidmungen sind auf Dauer angelegt.

Verkehrsberuhigung durch Lärmschutz

Ein weiterer Umweg zu mehr Verkehrsberuhigung und zu mehr Tempobegrenzungen sind neben der Verbesserung der Luftqualität, insbesondere bei den Stickoxidemissionen, Lärmschutzplanungen. Da es einen signifikanten Zusammenhang zwischen Fahrzeuggeschwindigkeitsniveaus und Lärmbelastungen gibt, bedeuten Ziele der Lärminderung in aller Regel auch, dass der Straßenverkehr ruhiger werden muss. Während die Kommunen ja sowieso zu Lärmaktionsplänen (LAP) verpflichtet sind, lassen diese sich auch mit verkehrspolitischen Zielen verbinden, im Idealfall sogar synchronisieren. Neben Geschwindigkeitsreduktionen können auch Umleitungen von besonders lautem (Schwer)Verkehr vorgenommen werden. So lassen sich belastbar begründet der Durchgangs- und/oder der Lkw-Verkehr auf Straßen umleiten, die weniger Anwohnende (oder bestenfalls niemanden) durch Lärmemissionen belasten. Vorteile einer solchen „lärmschutzbasierten Strategie“ sind zum einen, dass die Lärmaktionspläne nicht nur unverbindliche Empfehlungen sind, sondern durchgesetzt werden müssen. Zum anderen ist der Schutz vor Lärm kein so aufgeladenes Thema wie eine ambitionierte Verkehrsberuhigung: wer ist schon gegen weniger Lärm? Einige Kommunen wie beispielsweise Norderstedt haben mittlerweile einige Erfahrungen mit dieser Strategie. Dort wird man selbstbewusst auf die Verknüpfung der örtlichen Lärmschutzplanung mit der Förderung des Umweltverbundes und sogar auf - im offensichtlichen Kontrast zum bundesweiten Trend - gesunkene Motorisierungsraten verwiesen.⁷

Spielräume bei rechtssicheren Festlegungen von Anwohnerparkmodellen

Die Einführung einer Parkraumbewirtschaftung ist der erste Schritt, die bisher von allen getragenen Kosten der Bereitstellung und Unterhaltung von Stellplätzen im öffentlichen Raum auf diejenigen zu übertragen, die davon profitieren. Sie ist in vielen Kommunen dennoch oft ein heftig umstrittenes Thema. Denn wo das Parken im öffentlichen Raum nichts kostet, wird es als Zumutung empfunden, wenn Gebühren fällig werden (vgl. Canzler 2023). Eine Reaktion oder besser gesagt eine präventive Deeskalationsmaßnahme auf diesen Dauerkonflikt ist das Bewohnerparken, bei dem Jahresplaketten für das vergünstigte Parken in der Nähe der Wohnadresse beantragt werden kann. Nach landesrechtlicher Ermächtigung können Kommunen festlegen, wie hoch die Gebühr für ein Bewohnerparkticket sein soll. Seit 2020 ist die Deckelung von höchstens 30,40 Euro pro Jahr vom Tisch, so dass die Kommunen selbst festlegen können, wie hoch die Gebühren für Anwohnerparkplaketten sein sollen. Einige Kommunen wie Freiburg und Tübingen haben die neuen Chancen genutzt und nicht nur generell die Gebühren deutlich angehoben, sondern diese auch nach verschiedenen Fahrzeugklassen gestaffelt. In Freiburg hat jedoch ein betroffener Bürger erfolgreich gegen die höhere Gebühr für seinen SUV geklagt und Recht bekommen.

⁷ Vgl. www.norderstedt.de/lärmschutz

Das Bundesverwaltungsgericht hat 2022 die gestaffelten Gebühren einkassiert und daraufhin hat Freiburg eine Einheitsgebühr von 200 Euro pro Jahr und Fahrzeug beschlossen⁸. Die Stadt Koblenz hingegen hat ein einfaches und zudem rechtssicheres Verfahren einer „stufenlosen“ Staffelung der Anwohnerparkgebühren eingeführt, was auf der Formel beruht: Länge Kfz x Breite Kfz x 0,45 x 52 (bei einer Mindestgebühr von 100 Euro für Kleinstfahrzeuge wie den Twizzy). Dieses „Koblenzer Modell“ umgeht das Problem scheinbar willkürlich gesetzter Schwellenwerte verschiedener Fahrzeugklassen und lässt sich zudem durch eine einfache Veränderung des zeitlichen Bewertungsfaktors anpassen.⁹ Mit dem Koblenzer Modell steht ein Weg offen, tatsächlich nach Größe der Fahrzeuge und dem damit verbundenen Platzbedarf die Gebühren zu variieren.

Schulwege und Schulstraßen

Oft zögern Kommunen, in der Nähe von Schulen bzw. auf Schulwegen Tempo-30-Schilder aufzustellen. Bisher aus Angst davor, keine konkrete Gefahrenlage nachweisen zu können, wie dies nach der StVO generell bei verkehrseinschränkenden Maßnahmen erforderlich ist. Allerdings ist das gar nicht nötig, wenn es um die Sicherheit von Schulkindern geht. Vielmehr ist es bei Schulwegen durchaus möglich, präventiv Geschwindigkeitsbegrenzungen zu erlassen, um eine Gefahrenlage erst gar nicht entstehen zu lassen, was jüngst durch eine Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg bestätigt wurde.¹⁰ Die Spielräume sind also deutlich höher, als oftmals angenommen. Die höchstrichterliche Beschlusslage ist einhellig.

Ähnlich liegt der Fall bei der temporären Sperrung von Wegen und Zufahrten vor Schulen, den so genannten Schulstraßen. Für mehr Klarheit hat da Nordrhein-Westfalen gesorgt. Im Frühjahr 2024 hat das Land einen Erlass veröffentlicht, der die Einrichtung von Schulstraßen erleichtert.¹¹ Das zentrale Instrument zur dauerhaften Einrichtung einer Schulstraße ist eine Teilentziehung gemäß dem Straßen- und Wegegesetz von NRW, die - wie schon bei der Teilentwidmung nach dem BauGB - mit dem überwiegenden öffentlichen Wohl begründet wird. In diesem Fall besteht das öffentliche Gemeinwohl darin, dass die Schulkinder sicher die Schule erreichen können. Für eine versuchsweise Einrichtung einer Schulstraße ist eine Begründung mit dem Verweis auf die StVO nötig, auch da ist - wie bei den Tempobegrenzungen - auf nachweislich von Schüler*innen benutzten Wegen zur und von der Schule kein Nachweis einer besonderen Gefahrenlage notwendig. Nötig ist jedoch ein integriertes Verkehrskonzept und ein Schulwegeplan (Dilling 2024).¹²

⁸ Ein weiterer Grund für die Ablehnung im Urteil war, dass dort eine neue Gebührensatzung erlassen wurde, es hätte aber stattdessen - entsprechend der Verordnung des Landes Baden-Württemberg - eine Rechtsverordnung sein müssen (vgl. https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/documents_E-84659489/freiburg/daten/ortsrecht/07%20Verkehr/OrtsR_07_05.pdf).

⁹ Die Formel des Koblenzer Modells besteht aus den Faktoren der Abmessung, einem gesetzten „Wochentarif“ und der Anzahl der Wochen pro Jahr zusammen, wobei der Wert des Wochentarifs auffällig niedrig - also grundsätzlich höher anzusetzen - ist. Siehe auch: <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/koblenz/neues-anwohnerparken-koblenz-tritt-in-kraft-100.html>

¹⁰ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 25.3.2024, 13 S 730/23, das Gericht beruft sich dabei auf frühere Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes aus den Jahren 2011 und 2010.

¹¹ Siehe: <https://www.zukunftsnetz-mobilitaet.nrw.de/media/2024/3/5/616ae41a252cd19bf21cb8c9a43a166c/Kurzgesagt-Schulstrassen.pdf>

¹² Hilfreich ist es da sicherlich, die betroffenen Schüler*innen und auch Eltern und Lehrer*innen einzubeziehen, weil sie die Wegebeziehungen und die neuralgischen Punkte am besten kennen. Das hat auch die Praxis der Schulwegchecks des im Rahmen der Fördermaßnahme „MobilitätsWerkStadt 2025“ geförderten Essener Projektes „BeMoVe“ gezeigt, siehe: https://www.essen.de/leben/umwelt/nachhaltigkeit/be_move_schulweg_checks.de.html.

4. Baustellen für notwendige rechtliche Anpassungen

Gewerbeparken über das Laden und Liefern hinaus

Auch wenn Kommunen bewährte Instrumente und Strategien jenseits des Straßenverkehrsrechtes nutzen können, gibt es jedoch auch ungelöste regulatorische Probleme in der praktischen Umsetzung der lokalen Verkehrswende. Dazu gehören das gewerbliche Parken sowie die Überwachung von Beschränkungen beim Parken.

Für viele Gewerbetreibende, gerade in dichtbesiedelten städtischen Mischgebieten, ist das längere Halten und Parken ein Problem, wenn sie nicht selbst über Stellplätze verfügen. Bisher gibt es in einigen Städten für Handwerksbetriebe einen sogenannten „Handwerker-Parkausweis“, der auf Antrag für eine bestimmte Anzahl von Fahrzeugen eines Betriebes als Sondergenehmigungen ausgestellt wird. Der erlaubt es, in parkraumbewirtschafteten Zonen kostenlos parken zu können. Möglich und ohne Rechtsanspruch sind solche Ausnahmegenehmigungen gemäß §46 der StVO. Das ist jedoch nur eine Teillösung. Die geltenden Regeln auf eingerichteten Lade- und Lieferzonen sind für viele Gewerbetreibende ebenfalls zu restriktiv. Dort ist eine Haltezeit bis maximal 30 Minuten erlaubt, das reicht in vielen Fällen für Gewerbetreibende nicht aus, wenn sie ihre Fahrzeuge in der Nähe des eigenen Gewerbestandortes für einen längeren Zeitraum abstellen müssen. Für diese Bedürfnisse bedarf es dringend einer spezifischen Regelung. Diese sollte – verbunden mit einer digitalen Registrierung und Buchung – ein exklusives Recht auf längere Parkzeiträume umfassen. Erste Erfahrungen werden derzeit im Reallabor „Smarte Lade- und Lieferzonen in Hamburg (SmaLa)“ gemacht.¹³ Weitergehende Konzepte zielen auch auf die Weiterentwicklung von bisher – vor allem auf die Zustellung bzw. Abholung von Paketen beschränkten – Micro-Depots, die zu dezentralen Gewerbe-Hubs mit eigenen Stellplätzen ausgebaut werden.¹⁴

Eine künftige Regulierung, die den Bedürfnissen des gewerblichen Verkehrs entgegenkommt, sollte nicht allein das digitale Reservieren für den klassischen Lade- und Lieferverkehr umfassen, sondern auch die besonderen Bedürfnisse von Gewerbebetrieben mit innerstädtischen Standorten und ohne eigene Stellplätze. Sollen diese gehalten werden, brauchen sie gesicherte Möglichkeiten, ihre Fahrzeuge auch verlässlich im öffentlichen Raum abzustellen. Nimmt man die Idee der kompakten Stadt ernst, braucht es dringend eine umfassende Regulierung, die es den verschiedenen Varianten des urbanen Gewerbes erlaubt, ihre Fahrzeuge auch im öffentlichen Raum abzustellen.

Digitale Überwachung von Parkzonen

Nicht nur beim Gewerbeparken, sondern insgesamt beim Parken ist die Überwachung ein wichtiges Thema. Ein besonders problematischer Punkt ist das Belegen von ausgewiesenen Parkstellen und Stellplätzen durch nicht berechnigte Falschparker*innen. Das gilt für Behindertenstellplätze, aber ebenso für Lade- und Lieferzonen. In parkraumbewirtschafteten Zonen kommt hinzu, diejenigen zu erfassen, die kein Ticket bzw. keine oder die falsche Anwohnerplakette haben.

¹³ Siehe: <https://www.hamburg.de/bwi/smarteladezonen/>

¹⁴ Dazu gibt es nach wie vor anregende Studie schon aus dem Jahr 2018: IHK Köln und KE-Consult 2018.

Bisher ist die Überwachung dieser vielfältigen Parkregulierungen in der Regel die Aufgabe von Mitarbeiter*innen der Ordnungsämter. Das ist sehr personalaufwändig, üblicherweise nehmen diese nur Stichproben vor und führen Schwerpunktkontrollen durch. In der Praxis wird immer wieder beklagt, dass gerade Liefer- und Ladezonen von Unberechtigten zugestellt sind, eine verlässliche Anlieferung ist vielerorts nicht möglich. In der Folge kommt es dann oft zum leidigen und mit vielfältigen Sicherheitsrisiken verbunden Parken in der „zweiten Reihe“. Eine vielversprechende Antwort auf dieses Problem ist eine datenschutzkonforme Scan-Fahrzeug-Erfassung. Technisch möglich ist das schon länger, in den Nachbarländern Frankreich und Niederlande sind mit Scannerfassungstechnik ausgestattete Fahrzeuge schon längst im Einsatz. Zwar sind die datenschutzrechtlichen Hürden für den Einsatz von Scan-Fahrzeugen in Deutschland hoch und eine verfassungsrechtliche Klärung steht aus. Nach einem Rechtsgutachten im Auftrag der Agora Verkehrswende gibt es durchaus Hinweise darauf, dass entsprechend designte digitale Parkraumkontrollen mit dem Straßenverkehrsrecht und auch mit dem Datenschutzrecht vereinbar sind (Agora Verkehrswende 2021). Es fehlen bisher eine Ergänzung der StVO sowie ein neues Verkehrsschild und eine Anpassung der landesrechtlichen Voraussetzungen, in denen die konkreten Datenschutzerfordernisse an die digitale Überwachung definiert und in Ausführungsbestimmungen umgesetzt werden. Technische Tests sind nicht mehr nötig, da es bereits hinreichende Erfahrungen aus dem Ausland und aus diversen Pilotversuchen gibt.¹⁵

Als Fazit lässt sich festhalten: einige die lokale Verkehrswende sehr behindernde Baustellen müssen - und können - behoben werden. Angesichts der zwar überfälligen, aber in seinen Auswirkungen noch offenen Reform des Straßenverkehrsgesetzes und angesichts relevanter gewordener alternativer Wege zur lokalen Verkehrswende geraten die skizzierten Probleme wie das Parken für das lokale Gewerbe und eine effiziente Überwachung des Parkens in den Fokus. Dazu kommen andere, bisher wenig beachtete Ärgernisse wie das Gehwegparken oder fehlende Abstellmöglichkeiten für hochwertige Räder – vor allem Pedelecs – an ÖPNV-Umstiegspunkten. In all diesen Fällen braucht es verbindliche Regulierungen im Management von und in den Nutzungsrechten über den öffentlichen Verkehrsraum.¹⁶ Nur so sind Planungssicherheit und damit letztlich auch die Akzeptanz der Verkehrswende vorort zu gewährleisten. Ob die Verkehrswende gelingt, hängt auch daran, ob es gelingt, kleinteilige Probleme zu lösen. Diese Lösungen müssen für die Verkehrsteilnehmer*innen pragmatisch und unaufwändig sein. Von den Kommunen wird erwartet, dass sie sich darum kümmern. Dafür können sie vorhandene Handlungsspielräume nutzen und sollten Regelungen vom Gesetzgeber fordern, wo diese fehlen.

¹⁵ Beispielsweise ein vom BMDV gefördertes Pilotprojekt, das im Berliner S-Bahn-Ring das Scannen von geparkten Autos zum Ziel hatte: <https://www.berlin.de/sen/uvk/presse/pressemitteilungen/2022/pressemitteilung.1197171.php>

¹⁶ Das zeigt auch das jüngste Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes zum so genannten Gehwegparken: das uneingeschränkte Nutzungsrecht des öffentlichen Verkehrsraumes durch den (parkenden) Pkw ist passe. Zum „Gehwegparken-Urteil“ des BVerG siehe: <https://www.bverwg.de/de/pm/2024/28>

Referenzen, weiterführende Literatur und Links

Agora Verkehrswende (2021): online: https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2021/Parken-III/56_Parken-3.pdf

Agora Verkehrswende (2022): Straßenverkehrsgesetz modernisieren – Spielräume für Kommunen schaffen, online: https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2022/StVG/20220216_Politikpapier_StVG__002_.pdf

Baumeister, H. (2024): Das Städtebaurecht als notwendiger Kristallisationspunkt für Mobilitätswende und Klimaschutz in den Kommunen, in: IR, Heft 2

BBSR (2023): Rechtliche Bausteine für eine strategische Neuausrichtung der Mobilitätswende in Kommunen, Ein ExWost Forschungsfeld, online: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/exwost/55/exwost-55-1-dl.pdf;jsessionid=69C9FF291A42ECA72E8F393152119C3D.live11291?__blob=publicationFile&v=6

Bunzel, A., Frölich v. Bodelschwingh, F. & Krusenotto, M. (2023). Die Flächennutzungsplanung fit machen für die Innenentwicklung. (Difu Policy Papers Nr. 1). Deutsches Institut für Urbanistik. <https://doi.org/10.34744/difu-policy-papers-2023-1>

Canzler, W.; Knie, A. (2019): Autodämmerung. Experimentierräume für die Verkehrswende, Online: https://www.boell.de/sites/default/files/strategiepapier_verkehrswende.pdf

Canzler, W. (2023): „Parken – der ruhende Verkehr und die Verkehrswende“. BeNamo-Hintergrundpapier zum Policy Paper 1, online: https://www.zukunft-nachhaltige-mobilitaet.de/wp-content/uploads/2024/03/Hintergrundpapier-Nr.-3_Parken-der-ruhende-Verkehr-und-die-Verkehrswende.pdf

Dilling, O. (2024): Gutachten: Schulstraßen. Rechtliche Möglichkeiten der Kommunen bei der Einrichtung von Schulstraßen, online: https://forumwk.de/wp-content/uploads/2024/02/Gutachten_Schulstrassen_final_Stand_2024-02-13.pdf

Hermes, G.; Kramer, U.; Weiß, H., 2022: Entwurf eines Bundesmobilitätsgesetzes - im Auftrag des Verkehrsclub Deutschland e.V. Bundesverband. Zugriff: <https://www.vcd.org/bundesmobilitaetsgesetz/page>

IHK Köln und KE-Consult (2018): Die Ladezone im Blickpunkt, Köln, online: <https://www.ihk.de/blueprint/servlet/resource/blob/5204008/c495977178d3641abfa0631371783e05/studie-ladezone-im-blickpunkt-data.pdf>

Klinger, R.; Rhiel, L. (2024): Straßenverkehrsregelungen unter Beachtung des verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden, in: Zeitschrift für Umweltrecht Vol. 259

Zukunftsnetz Mobilität NRW (Hrsg.). Ansätze zur Festlegung der Gebühren für Bewohnerparkausweise. Online: <https://www.zukunftsnetz-mobilitaet.nrw.de/media/2022/5/16/9bf175d0c41f830ee035cefb77e40810/znm-hinweisepapier-bewohnerparken.pdf>

Weiterführende Informationen

Im Rahmen der Policy Paper-Reihe der Begleitforschung Nachhaltige Mobilität sind bisher folgende Veröffentlichungen entstanden:

- Policy Paper Nr. 1: **„Aber das geht doch überhaupt nicht...“ – Bei Verkehrswende-Einwänden helfen Fakten und Gegenbeispiele – und ein sicherer Rechtsrahmen**
 - Hintergrundpapier Nr. 1 zum Policy Paper Nr. 1:
„Der lokale Einzelhandel und die Verkehrswende“
 - Hintergrundpapier Nr. 2 zum Policy Paper Nr. 1:
„Die Verkehrswende und mehr Sicherheit für das Radfahren“
 - Hintergrundpapier Nr. 3 zum Policy Paper Nr. 1:
„Parken - der ruhende Verkehr und die Verkehrswende“
- Policy Paper Nr. 2:
„Vieles geht, wenn der Wille da ist“ – Rechtsfragen der lokalen Verkehrswende



[Zur Policy Paper-Reihe](#)



[Zur Webseite der Begleitforschung Nachhaltige Mobilität](#)

