

Policy Paper: Straßenverkehrsrecht und Straßenrecht geschlechtergerecht gestalten

15. Februar 2024



Inhalt

I. Zum Stand der Debatte	1
II. Geschlechterspezifisches Mobilitätsverhalten	1
III. Straßenverkehrsrecht	2
1. Erweiterung der Zweckbestimmung	2
2. Einzelmaßnahmen	2
IV. Gesetzgebung der Länder	3
1. Straßengesetze	3
2. Gesetze über den öffentlichen Nahverkehr	4
3. Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung	4

I. Zum Stand der Gesetzgebung

Die Reformen des Straßenverkehrsgesetzes – StVG – (Zehntes Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes, BT-Drs. 20/8293) und der Straßenverkehrsordnung – StVO – (Sechsfundfünfzigste Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften, BR-Drs. 518/23) sind am 24. November 2023 im Bundesrat gescheitert. Die Entwürfe erhielten nicht die erforderliche Anzahl von Stimmen in der Länderkammer. Ziel der Reform war es, StVG und StVO so anzupassen, 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.

Das Reformprojekt stand im Einklang mit Forderungen von Expert*innen. Die Neue Leipzig-Charta 2020 etwa empfiehlt für eine klimagerechte Stadt: „Städtische Verkehrs- und Mobilitätssysteme sollten effizient, klimaneutral, sicher und multimodal sein. Aktive und emissionsarme Formen der Fortbewegung und Logistik sollten gefördert werden. Dazu gehört, dass anteilig mehr Menschen öffentliche Verkehrsmittel nutzen, zu Fuß gehen oder Rad fahren.“¹

Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djb) begrüßt grundsätzlich diese Reformbestrebungen. Der djb fordert darüber hinaus, die Reform auf eine geschlechtergerechte Gestaltung des Straßenverkehrsrechts und Straßenrechts zu erweitern, denn eine klimagerechte Stadt ist auch eine geschlechtergerechte Stadt. Menschen mit Care-Aufgaben – und das sind auch heute noch in der Mehrzahl Frauen – haben typischerweise ein anderes und im Ergebnis klimafreundlicheres Mobilitätsverhalten als Menschen ohne Care-Aufgaben. Daraus ergeben sich konkrete Anforderungen an eine ihnen angemessene Verkehrsplanung und -steuerung.

Der djb ruft deshalb Bund und Länder auf, die Modernisierung von StVG und StVO in dieser Legislaturperiode rasch wieder aufzugreifen und daneben auch die Straßengesetze der Länder an die Erfordernisse einer geschlechtergerechten Mobilität anzupassen. Der öffentliche Raum muss von den Kommunen endlich im Sinne des Gemeinwohls ausgestaltet werden können.

II. Geschlechterspezifisches Mobilitätsverhalten

Mobilität ist nicht geschlechtsneutral.² Aktuelle Studien zum Mobilitätsverhalten in Großstädten zeigen, dass Frauen immer noch deutlich mehr zu Fuß gehen sowie den öffentlichen Nahverkehr deutlich häufiger nutzen. Verantwortlich hierfür ist die nach wie vor geschlechtsspezifische Arbeitsteilung im Alltag, die sich erheblich auf das jeweilige Mobilitätsverhalten der Geschlechter in der Stadt auswirkt. So sind es mehr Frauen, die überwiegend die Versorgungs- und Care-Arbeit übernehmen, etwa sich um Kinder kümmern, den Einkauf und die Pflege von Angehörigen erledigen. Frauen haben aus verschiedenen Gründen einen schlechteren Zugang zu Ressourcen wie Zeit, Geld, Ausbildung und Technologien. Sie verdienen weiterhin deutlich weniger als Männer.³

Wer aber überwiegend die Versorgungs- und Care-Arbeit übernimmt, muss in den Alltag regelmäßig verschiedenste Wege, räumliche Ziele und Zeiten und mehrere Personen integrieren. Typisch für Frauen ist daher das sogenannte Trip-Chaining-Behaviour, d.h. das Integrieren der Wege etwa zur Kita, zur Schule, zum Arbeitsplatz, zum Supermarkt, zur Reinigung, zum Abholen eines Kindes von Schulfreund*innen, der Weg zu Ärzt*innen usw. Sie legen dabei häufiger kürzere Strecken zurück als Männer. Sie haben auch höhere Anforderungen an die Zugänglichkeit und Barrierefreiheit der Infrastrukturen, unter anderem, weil sie öfter mit Kindern unterwegs sind. Hinzu kommt die spezifische Körpererfahrung von Frauen, wenn sie mobil sind. Beispielsweise ist die Nutzung des öffentlichen Verkehrs mit Einbruch der Dunkelheit für viele Frauen mit Angst vor und konkreten Erlebnissen von Übergriffen verbunden.

Der bis heute noch deutliche höhere CO₂-Fußabdruck von Männern resultiert nachweislich aus deren abweichendem Mobilitätsverhalten. Männer fahren aktuellen Studien zu Großstädten zufolge immer noch deutlich mehr Auto als Frauen, die signifikant häufiger Beifahrerinnen sind. Dabei benutzen sie häufiger größere Autos und dies auch auf längeren Strecken als Frauen. Dies liegt vor allem daran, dass die männliche Mobilität immer noch stärker von einem

¹ Die Neue Leipzig-Charta: Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl, vom 20. November 2020, online unter <https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de> (Zugriff: 01.02.2024).

² Zum folgenden Abschnitt ausführlich und mit weiteren Nachweisen auf Studien Killinger/Pfeffer/Ritter, Urbane Frauen und Klimaschutz – Zum Rechtsrahmen einer feministischen Verkehrspolitik, DJBZ 2/2023, S. 59.

³ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 036 vom 30.01.2023, online: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/01/PD23_036_621.html (Zugriff: 01.02.2024).

sogenannten Nur-Erwerbsalltag geprägt ist; morgens wird der Weg zur Arbeitsstätte und abends wieder der Weg zurück nach Hause zurückgelegt.

Kommunen müssen daher einen Rechtsrahmen für eine Verkehrsplanung erhalten, die auch die sogenannte Versorgungsökonomie und Care-Ökonomie berücksichtigt. Diese Verkehrsplanung muss als wesentliche Faktoren Aspekte einbeziehen wie Zeitaufwandsminderung, physische und soziale Eignung des Verkehrs zwischen Wohn-/Hausarbeitsort und Alltagseinkaufsmöglichkeiten und die Erreichbarkeit von Erwerbsarbeitsort, selbstbestimmten Sozialkontakten, Familienangehörigen, Schulen, medizinischen Versorgungsstätten etc.

III. Gesetzgebung des Bundes

1. Erweiterung der Zweckbestimmung von StVG und StVO

StVG und StVO gelten als grundsätzlich privilegienfeindlich⁴ oder sogar „verkehrspolitisch neutral“⁵, da die gesetzliche Zweckbestimmung der StVO als Rechtsverordnung durch § 6 Abs. 1 Nr. 9 StVG auf die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs beschränkt ist. Dabei wird der Begriff der Ordnung als „Leichtigkeit“ des Straßenverkehrs gelesen, also als möglichst ungehinderter Verkehrsfluss (eigentlich) aller Verkehrsarten.

Eine geschlechtergerechte Stadt ist kein besonders zu rechtfertigendes Privileg. Vielmehr ist die einseitige Bevorzugung des Autoverkehrs mit dem Ziel der Förderung der „Leichtigkeit“ des Verkehrs deutlich gegenüber anderen Verkehrsteilnehmer*innen bzw. weniger raumgreifenden Verkehrsarten rechtfertigungsbedürftig. Dass der Autoverkehr seit den 1960er Jahren so sehr bevorzugt worden ist, liegt genau an der engen Zwecksetzung des Straßenverkehrsrechts. Die „Leichtigkeit“ des Verkehrs legt nämlich implizit eine Bedarfslage zugrunde, die dazu geführt hat, dass dem Autoverkehr als der Verkehrsart mit dem größten Flächenbedürfnis immer mehr öffentlicher Raum zur Verfügung gestellt worden ist. Da der öffentliche Straßenraum begrenzt ist und sich nicht beliebig erweitern lässt, geht diese Entwicklung zu Lasten anderer Verkehrsarten.

Es ist vor diesem Hintergrund zwingend, die Zweckbestimmung in § 6 StVG zu erweitern, um den Kommunen die Möglichkeit zu geben, die Mobilitätsbedürfnisse aller Verkehrsteilnehmenden im Sinne des Gemeinwohls angemessen zu berücksichtigen. Der Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes sieht dies vor. Rechtsverordnungen und Anordnungen sollen danach neben dem bislang alles dominierenden Zweck der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs (gleichrangig) der Verbesserung des Schutzes der Umwelt, des Schutzes der Gesundheit und der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung dienen.

Der djb fordert, diesen erweiterten Katalog umzusetzen und zusätzlich das Ziel der Geschlechtergerechtigkeit aufzunehmen. Vorbild kann das Europarechtsanpassungsgesetz Bau sein, durch das vor 20 Jahren die Belange von Frauen und Männern in die Aufzählung von Abwägungsgeboten des Baugesetzbuchs aufgenommen worden sind.⁶

2. Einzelmaßnahmen

StVG und StVO sind so anzupassen, dass eine geschlechtergerechte Verkehrsplanung entsprechend den Bedürfnissen der einzelnen Kommunen vor Ort auch umgesetzt werden kann. Die bestehende Rechtslage gibt das weiterhin nicht her.

Solche verkehrsregelnden Maßnahmen, die insbesondere Menschen mit Care-Aufgaben zugutekommen, sind beispielsweise innerstädtische Geschwindigkeitsbegrenzungen, die Schaffung verkehrsberuhigter Bereiche, von Fußgängerzonen, privilegierten Parkmöglichkeiten oder Fahrradstraßen.

Derartige Maßnahmen werden häufig mit Beschränkungen des Autoverkehrs und damit des fließenden Verkehrs im Sinne der StVO verbunden sein. Beschränkungen des fließenden Verkehrs können aber derzeit insbesondere nach § 45 Abs. 9 S. 3 StVO nur dann angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine über

⁴ s. BVerwG, Urt. v. 23.09.2010 - 3 C 32.09 -, NVwZ-RR 2011, S. 93, Rn. 47.

⁵ Vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 612.

⁶ Nach § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB sind bei der Bauleitplanung auch die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere (auch) unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer zu berücksichtigen.

das Risiko einer allgemeinen Beeinträchtigung hinausgehende konkrete Gefahrenlage besteht. Auch etwa die Anordnung einer Tempo-30-Zone nach § 45 Abs. 1c StVO erfordert gemäß § 45 Abs. 9 S. 1 StVO, dass dies aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse „zwingend erforderlich“ ist.⁷

Diese einschränkenden Voraussetzungen drängt richtigerweise der Entwurf der Sechsendfünzigsten Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften zurück. Er sieht zum Beispiel vor, dass die besondere Gefahrenlage als Voraussetzungen für die Anordnung von Tempo-30-Zone auch in Vorfahrtstraßen entfällt. Der Entwurf enthält auch Erleichterungen für die Anordnung von Busstreifen oder ein Parkraumbewirtschaftung – Maßnahmen, die Platz für andere Nutzungen des öffentlichen Raums als durch den Autoverkehr schaffen.

Nach weiterhin geltender Rechtslage können geschlechtergerechte Verkehrsanordnungen ganz überwiegend nicht selbst durch die Gemeinde vor Ort, sondern nur durch die jeweiligen Straßenverkehrsbehörden angeordnet werden (vgl. § 44 Abs. 1 S. 1 StVO, § 45 StVO). Die Umsetzung einer angeordneten Maßnahme obliegt wiederum dem jeweiligen Baulastträger, § 45 Abs. 5 StVO. Aus dieser Zuständigkeitsverteilung folgt, dass die Gemeinden geschlechtergerechte Verkehrskonzepte, die verkehrsregelnde Maßnahmen vorsehen, nicht selbst umsetzen können. Zwar darf die Straßenverkehrsbehörde Maßnahmen, die die Planungshoheit der Gemeinden berühren, nicht ohne das Einvernehmen der Gemeinde anordnen (vgl. § 45 Abs. 1b S. 2, Abs. 1c S. 1 und Abs. 1i S. 1 StVO). Im StVG bzw. in der StVO fehlen aber (weiterhin) gesetzliche Regelungen für effektive Initiativ- und Mitwirkungsrechte von Gemeinden.

Wirksame gemeindliche Mitwirkungsrechte gegenüber den Straßenverkehrsbehörden sind für Gemeinden jedoch essenziell, damit ein geschlechtergerechtes Verkehrskonzept im gemeindlichen Gebiet vor Ort auch tatsächlich verwirklicht werden kann. Denn nur solche würden es den Gemeinden erlauben, die Straßenverkehrsbehörden zur Anordnung von in Verkehrskonzepten vorgesehenen einzelner verkehrsregelnden Maßnahmen anzuhalten und ggf. auch verpflichten zu können.

IV. Gesetzgebung der Länder

1. Straßengesetze

Der djb fordert die Landesgesetzgeber auf, die Straßengesetze und andere gesetzliche Regelungen geschlechtergerecht auszugestalten. Sie verfügen über die Gesetzgebungskompetenz für den Straßenverkehr, soweit der Bund nicht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, sowie für das Recht der Straßen, soweit es nicht den Straßenverkehr betrifft.

Die Straßengesetze der Länder regeln die Planung, Errichtung und Unterhaltung von Straßen und Wegen. Dazu gehört insbesondere die Entscheidung, eine Fläche zur öffentlichen Straße zu machen; diese Widmung ist Voraussetzung dafür, das Straßenverkehrsgesetz des Bundes überhaupt erst anzuwenden. Die Straßengesetze weisen die Verantwortlichkeit für Straßenland und Wegflächen (sog. Straßenbaulast) zu. Ebenso wie das Straßenverkehrsgesetz wird in sie als Zweck die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs hineingelesen, der für die Berücksichtigung von anderen Belangen wie dem der Geschlechtergerechtigkeit keinen Raum zu geben scheint.

Hier gilt wie beim Straßenverkehrsgesetz: einer Erweiterung der Zwecksetzung der Straßengesetze steht im Rahmen der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes nichts entgegen. Derzeit finden sich aber nur in einzelnen Landesstraßengesetzen punktuell Bestimmungen, die es ausdrücklich erlauben, den Bau und die Unterhaltung von Straßen auch an weiteren Bedürfnissen auszurichten. So erlauben neben Umweltschutzbelangen⁸ einzelne Landesstraßengesetze mit dem Ziel, eine möglichst weit reichende Barrierefreiheit zu erreichen, beim Bau und Unterhaltung der Straßen

⁷ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 15.09.2017 - 3 B 50.16 -, SVR 2018, S. 68, Rn. 7.

⁸ § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG B-W; § 7 Abs. 2 S. 3 BerlStrG; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG Bremen; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG Hessen; § 9 Abs. 2 S. 1 StrWG NRW; § 10 Abs. 2 S. 3 StrWG S-H; § 11 Abs. 1 StrWG M-V; § 9 Abs. 1 S. 3 ThürStrG; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG Sachsen; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG S-A.

auch die Berücksichtigung der Belange von Kindern⁹, von Personen mit Kleinkindern¹⁰, von Menschen mit Behinderung¹¹ und alten Menschen¹², von Personen mit sonstigen Mobilitätsbeschränkungen¹³ bzw. von im Straßenverkehr besonders gefährdeter Personengruppen¹⁴ sowie des öffentlichen Personennahverkehrs¹⁵, des Rad- und Fußgängerverkehrs¹⁶ und von der Funktion als Aufenthaltsort.¹⁷

Der djb fordert die Länder zum einen auf, diese berechtigten, aber divergierenden Ziele zu vereinheitlichen. Die Landesgesetzgeber sind zum anderen aufgerufen, die notwendige Erweiterung des Zweckkatalogs des StVG nachzuvollziehen und neben den Zwecken insbesondere von Umweltschutz und Gesundheitsschutz auch den der Geschlechtergerechtigkeit zu benennen.

Vorbild für die Landesgesetzgeber könnte das Berliner Mobilitätsgesetz vom 5. Juli 2018 sein. Laut seiner Präambel schafft das Gesetz ausdrücklich auch die Grundlagen für eine diskriminierungsfreie und damit chancengleiche Verkehrsplanung: „Dieses Gesetz schafft die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine in allen Teilen Berlins gleichwertige, an den Mobilitätsbedürfnissen von Stadt und Umland ausgerichtete, individuelle Lebensgestaltung, unabhängig von Alter, Geschlecht, Einkommen und persönlichen Mobilitätsbeeinträchtigungen sowie von Lebenssituation, Herkunft oder individueller Verkehrsmittelverfügbarkeit. Die durch dieses Gesetz geregelte Mobilität umfasst die besonderen Anforderungen aller Mobilitätsgruppen [...].“

2. Gesetze über den öffentlichen Nahverkehr

Auch der geschlechtersensible Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs gehört zu einer geschlechtergerechten Verkehrsplanung. In den landesrechtlichen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzen, die die Zuwendungen des Landes an die Nahverkehrsträger regeln, sollte die auskömmliche Förderung von bedarfsgerechten, auch kleinteiligen öffentlichen Nahverkehrsverbindungen ausdrücklich Berücksichtigung finden. Hierbei kann schon die Zielsetzung auf die geschlechtergerechte öffentliche Nahverkehrsversorgung abgestimmt werden.

Demgegenüber sollte eine wirtschaftliche Kosten-/Nutzenabwägung mit den Interessen des motorisierten Individualverkehrs, wie es sich in einzelnen Nahverkehrsgesetzen findet¹⁸, aufgegeben werden. Der öffentliche Nahverkehr ist Daseinsvorsorge. Ziel sollte es sein, auch Querverbindungen oder Verbindungen in Außenbezirken förderfähig zu machen, die ein klimafreundliches Trip-Chaining-Behaviour ermöglichen und erleichtern.

3. Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Zu einer geschlechtergerechten Verkehrsplanung gehört schließlich eine Öffentlichkeitsbeteiligung, die auf Geschlechtersensibilität abhebt. Diese fängt damit an, Gremien divers zu besetzen. Auch die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte deshalb Gegenstand des landesgesetzlichen Rahmens sein.

⁹ Art. 9 Abs. 1 S. 4 BayStrWG; § 11 Abs. 2 StrWG M-V; § 9 Abs. 3 S. 1 2. HS LStrG RLP; § 10 Abs. 2 S. 2 2. HS StrWG S-H.

¹⁰ § 11 Abs. 2 StrWG M-V; § 9 Abs. 3 S. 1 2. HS LStrG RLP.

¹¹ § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG B-W; § 7 Abs. 2 S. 3 BerlStrG; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG Bremen; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG Hessen; § 11 Abs. 2 StrWG M-V; § 9 Abs. 2 S. 2 StrWG NRW; § 9 Abs. 3 Satz 1 2. HS LStrG RLP; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG Sachsen; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG S-A; § 10 Abs. 2 S. 2 1. HS StrWG S-H.

¹² Art. 9 Abs. 1 S. 5 BayStrWG („älterer Menschen“); § 11 Abs. 2 StrWG M-V; § 9 Abs. 3 S. 1 2. HS LStrG RLP; § 10 Abs. 2 S. 2 2. HS StrWG S-H („ältere Menschen“).

¹³ § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG B-W; Art. 9 Abs. 1 S. 5 BayStrWG; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG Bremen; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG Hessen; § 9 Abs. 2 S. 1 StrWG NRW; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG Sachsen; § 10 Abs. 2 S. 2 1. HS StrWG S-H.

¹⁴ § 7 Abs. 2 S. 3 BerlStrG; § 9 Abs. 2 S. 1 StrWG NRW.

¹⁵ § 9 Abs. 2 S. 1 StrWG NRW; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG S-A.

¹⁶ § 9 Abs. 2 S. 1 StrWG NRW; § 9 Abs. 1 S. 2 2. HS LStrG S-A.

¹⁷ § 7 Abs. 2 S. 3 BerlStrG.

¹⁸ Vgl. statt vieler § 2 Abs. 3 Nds. Nahverkehrsgesetz, auch § 3 Abs. 1 BayÖPNVG.

