

Prof. Dr. jur. Stefan Klinski

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache

19(15)464-A

Stellungnahme zur 104. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 03.03.2021



Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

Professur für Wirtschaftsrecht, insbesondere Umweltrecht

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR)
Badensche Str. 52

D – 10825 Berlin

Tel: (030) 30877-1331

E-Mail: stefan.klinski@hwr-berlin.de

Berlin, den 01.03.2021

Stellungnahme

Zum Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes zur
Einführung und Regelung von Verkehrssicherheitszonen –

Abbiegeassistentengesetz

[Bundestags-Drucksache 19/23625]

Beitrag zur öffentlichen Anhörung

des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur am 3. März 2021

Stellungnahme in Thesen

1. Zur rechtlichen Einordnung im Straßenverkehrsrecht. Zugleich zu dessen Reformbedarf.

Der Unterzeichner hat an einem 2019 abgeschlossenen Forschungsprojekt des Umweltbundesamts mitgewirkt, in dem das deutsche Straßen- und Straßenverkehrsrecht in der Tiefe darauf untersucht wurde, ob es den Anforderungen des Nachhaltigkeitsanspruchs im Bereich der Mobilitätsentwicklung gewachsen ist.¹ Das Gutachten kommt zu einem klaren Ergebnis: Das Straßenverkehrsrecht muss grundlegend reformiert werden, wenn es den Herausforderungen der Mobilitätszukunft gewachsen sein soll.

Wesentliche Erkenntnisse der Untersuchung sind auch für den vorliegenden Kontext von Bedeutung. Sie stützen den Gesetzentwurf in seinem Anliegen, verdeutlichen aber zugleich, dass es einen wesentlich tiefer- und weitergehenden Reformbedarf gibt:

- ▶ Die schon aus der Zeit vor 1949 stammende rechtssystematische Aufgabenteilung zwischen Gesetz (StVG) und Verordnung (StVO) genügt nicht den Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips, denn die wesentlichen Entscheidungen werden auf die Verordnungsebene delegiert. Die Ermächtigungsnorm zur StVO (die einleitende Formel des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG²) ist zu unbestimmt und genügt daher nicht den Anforderungen von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG.
- ▶ Das Straßenverkehrsrecht unterstellt seine Regelungen im Unterschied zu anderen Gesetzen nicht dem Allgemeinwohl, sondern betrachtet den (fließenden, motorisierten) Straßenverkehr als Selbstzweck, dem es Raum und Entfaltungsmöglichkeiten zu schaffen gilt. Andere Gemeinwohlbelange (u.a. städtebauliche Entwicklung, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, nichtverkehrliche Nutzungsinteressen von Anwohnenden) werden systematisch als nachrangig eingeordnet und dürfen nur ausnahmsweise in wenigen Fallsituationen berücksichtigt werden.
- ▶ In der Folge entscheiden die Straßenverkehrsbehörden weitgehend „autonom“ und ausschließlich nach Verkehrsinteressen über das Straßenverkehrsgeschehen. Den Gemeinden werden nur an wenigen Stellen Mitwirkungsrechte zugesprochen, obwohl die konzeptionelle Ordnung des Verkehrs vor Ort eigentlich eine kommunale Angelegenheit sein müsste, weil es um die Gestaltung des Lebensalltags in den Gemeinden geht und kaum etwas gibt, was diesen mehr prägt als die Abwicklung des Verkehrs.
- ▶ Das Straßenverkehrsgesetz gibt der StVO zur Verkehrsregelung nur vor, diesen unter den Gesichtspunkten der „Sicherheit und Ordnung“ zu regeln. Obwohl die

¹ Andreas Hermann, Stefan Klinski u.a.: Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage (Hrsg.: Umweltbundesamt), in: UBA Texte 94/2019. Herunterzuladen hier:

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/rechtliche-hemmnisse-innovationen-fuer-eine>

² Danach kann das BMVI mit Zustimmung des Bundesrates durch VO Regelungen erlassen über „die sonstigen zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen“.

Gerichtsbarkeit und die Rechtslehre von einem Vorrang der Sicherheit vor der Leichtigkeit ausgehen, wie es wertend auch aus dem Grundgesetz abzuleiten ist, interpretiert die StVO das Verhältnis umgekehrt, indem sie etwa Beeinträchtigungen des fließenden Verkehrs nur bei besonderen Gefahrenlagen gestattet (§ 45 Abs. 9 Satz 3 StVO). Oder indem sie es – und hier geht es dann konkret um die vorliegende Problematik – für selbstverständlich erachtet, dass schwere Lkw grundsätzlich überall fahren dürfen, auch in engen, dicht bevölkerten und genutzten Innenstädten – ungeachtet der daraus allgemein resultierenden erhöhten Unfallgefahren und der speziell von schweren Lkw ausgehenden Lärm- und Abgasbelastungen.

2. Zu den Spielräumen des EU-Rechts für straßenverkehrsrechtliche Regelungen in Bezug auf die Nutzung von Abbiegeassistenten

Der Gesetzentwurf geht zutreffend davon aus, dass es den Mitgliedstaaten einerseits nicht gestattet ist, Regelungen zu schaffen, nach denen Kraftfahrzeuge bestimmter Art oder bestimmten Gewichts mit sog. Abbiegeassistenten ausgerüstet werden müssen, da dies abschließend in insoweit harmonisierten Regelungen des EU-Rechts³ über die sicherheitstechnische Ausstattung von Kraftfahrzeugen geregelt ist.

Der Gesetzentwurf geht ebenso zutreffend davon aus, dass es den Mitgliedstaaten andererseits EU-rechtlich *nicht* untersagt ist, straßenverkehrsrechtliche Bestimmungen zu schaffen, nach denen die Nutzung von schweren Kraftfahrzeugen aus Gründen der Verkehrssicherheit beschränkt wird, sofern diese nicht mit sog. Abbiegeassistenten ausgerüstet sind. Das Typengenehmigungsrecht der EU lässt dafür Raum, weil es selbst nur für das Inverkehrbringen und die (Erst-) Inbetriebnahme von Kraftfahrzeugen als solche – also für deren Zulassung – abschließende Anforderungen enthält, nicht aber von der Einhaltung straßenverkehrlicher Regelungen der Mitgliedstaaten freistellt.

Solche nationalen Regelungen müssen mit dem im AEUV geregelten Regime der Warenverkehrsfreiheit (Art. 34-36 AEUV) zu vereinbaren sein. Daraus ergeben sich jedoch keine grundsätzlichen Hindernisse für die Ausformung nationaler Regelungen, welche die Nutzbarkeit von Straßen mit erheblichen Gefährdungspotenzial durch Abbiegeunfälle auch für den Zulassungsvorschriften entsprechende Fahrzeuge einschränken oder untersagen. Denn Sicherheitsbelange gehören zu den anerkannten Rechtfertigungsgründen für Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit, und die mit den Regelungen verbundenen Beschränkungen haben keinen spezifisch ausländische Unternehmen diskriminierenden Einschlag. Die Grenze der Vereinbarkeit mit Art. 34 AEUV dürfte erst überschritten sein, wenn sich die Regelungen als „verkappte“ Zulassungsbestimmungen darstellen sollten. Die nationalen Regelungen können aber so gestaltet werden, dass das nicht der Fall ist.

³ Siehe die Verordnung (EU) 2018/858 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 und zur Aufhebung der Richtlinie 2007/46/EG (ABl. L 151 v. 14.6.2018, S. 1).

3. Zu den verfassungsrechtlichen Spielräumen für straßenverkehrsrechtliche Regelungen zur Beschränkung von Schwerlastverkehr

Dem Bund steht für straßenverkehrsrechtliche Regelungen die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG zu (Gesetzgebungskompetenz über „den Straßenverkehr“). Diese Kompetenz gibt ihm (soweit es nicht um Regelungen darüber geht, was straßenrechtlicher Gemeingebrauch ist) grundsätzlich einen weiten Gestaltungsspielraum. Hierbei muss der Gesetzgeber allerdings die Wertentscheidungen des Grundgesetzes beachten.

Zu den Wertentscheidungen des Grundgesetzes gehört der besondere Rang des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG). In der Wortwahl des Bundesverfassungsgerichts: Das Leben „stellt innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung einen Höchstwert dar“⁴, und auch im Bereich der körperlichen Unversehrtheit hat es unter den grundrechtlich verbürgten Rechten ein besonderes Gewicht.⁵

Vor dem Hintergrund dieser Wertentscheidungen des Grundgesetzes steht es dem Gesetzgeber nicht nur zu, sondern es ist ihm ein Auftrag, im Straßenverkehr nicht nur Regelungen für Fallgestaltungen zu treffen, in denen sich eine besondere Gefahr im Einzelfall realisiert hat, sondern auch – im Sinne des Vorsorgeprinzips – *Gefahrenvorsorge* zu betreiben, also Regelungen zu treffen, mit denen dem Entstehen von bestimmten typischen Gefahrenlagen vorgebeugt wird.

Abbiegeunfälle zwischen schweren Lkw und Radfahrenden oder zu Fuß gehenden sind solche typischen Gefahrenlagen. Sie sind allgegenwärtig und können im Prinzip jederzeit an jeder beampelten oder nichtbeampelten Kreuzung auftreten, an der sich Schwerlastverkehr, Rad- und Fußverkehr begegnen. Sie tauchen an der einen oder anderen Kreuzung wiederholt auf, doch lässt sich daraus nicht folgern, dass die potenzielle Unfallgefahr an anderen Kreuzungen mit solchem Begegnungsverkehr nicht bestehen würde oder grundsätzlich wesentlich geringer wäre. Es kann auch durch bauliche und verkehrstechnische Maßnahmen allenfalls in Einzelfällen gefahrenmindernd vorgebeugt werden. Deshalb ist die Annahme konsequent, dass es zur Gefahrenvorsorge einer *generellen* Regelung bedarf, die nicht nur darauf hinausläuft, an der einen oder anderen Kreuzung eine beschränkende Regelung zu treffen – und auch nicht, allgemein nur zu gebieten, dass Lkw an Kreuzungen langsam zu fahren haben, was letztlich nicht effektiv kontrollierbar ist.

Im Sinne der Gefahrenvorsorge drängt es sich deshalb unter dem grundrechtlich gebotenen Primat der Verkehrssicherheit auf, den Verkehr mit schweren Kraftfahrzeugen innerhalb von Gebieten mit Kreuzungen, an denen sich Lkw-Verkehr, Rad- und Fußverkehr typischerweise gehäuft begegnen, grundsätzlich zu untersagen – und hiervon nur Ausnahmen vorzusehen oder im Einzelfall zu gestatten, in denen besondere Gründe eine solche Ausnahme rechtfertigen – z.B. generell für den ÖPNV und Versorgungsfahrzeuge oder im Wege einer Einzelfall-Ausnahme für Unternehmen, die ihren Sitz in einem solchen Gebiet haben. Das wäre im Hinblick auf das bei den Unternehmen betroffene Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG, hier tangiert als Berufsausübungsfreiheit) angesichts der Wertentscheidung des Grundgesetzes verhältnismäßig, denn aus dem Grundgesetz lässt sich nicht ableiten, dass Schwerlastverkehr grundsätzlich an jedem Ort in jeder Größe ermöglicht werden müsste. Es könnte

⁴ BVerfG, Urt. v. 15.02.2006 - 1 BvR 357/05 (Luftsicherheitsgesetz) = BVerfGE 115, 118/139, Rn. 85 m.w.N.

⁵ BVerfG, Beschl. v. 23.03.2011 - 2 BvR 882/09 (Maßregelvollzug) = BVerfGE 128, 282/302, Rn. 44 m.w.N.

den betreffenden Unternehmen ohne weiteres zugemutet werden, ihre Fuhrparks innerhalb gewisser Übergangszeiträume auf kleinere Fahrzeuge umzustellen.

Der vorliegende Gesetzentwurf geht weniger weit, indem er das Befahren von solchen Gebieten durch schwere Lkw weiterhin ermöglichen möchte, wenn sie mit einem technischen Abbiegeassistenzsystem ausgestattet sind. Aus grundrechtlicher Sicht kann das als ein Weg gewertet werden, die Gefahrenprobleme zu lösen und dabei zugleich durch Nutzung von Technik die Auswirkungen auf den Wirtschaftsverkehr so gering wie möglich zu halten. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit wäre das (wohl) nicht zwingend erforderlich, denn die Regelung könnte im oben gezeigten Weg noch strenger ausgestaltet werden. Vielleicht geht die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Regelung daher sogar nicht weit genug. Jedenfalls kann bei rechtlich wertender Gesamtbetrachtung nicht davon ausgegangen werden, sie belaste die Unternehmen zu stark.

Das gegenwärtige Straßenverkehrsrecht ermöglicht eine solche Regelung jedoch nicht. Konkret stehen ihr zwei Umstände entgegen:

- ▶ Zum einen kennt die StVO außerhalb weniger Sonderfälle (verkehrsberuhigte Zonen, Tempo-30-Zonen) keine Regelungsmöglichkeit, in denen aus Sicherheitsgründen *Zonen mit besonderen Verkehrsregelungen* ausgewiesen werden könnten („Verkehrssicherheitszonen“). Das ist eine sehr problematische Regelungslücke, denn sie führt – wie das vorliegende Beispiel zeigt – dazu, dass nur Einzelfallregelungen getroffen werden können, obwohl es im Sinne der Verkehrssicherheit sinnvoll wäre, gebietsweise im Interesse der *Gefahrenvorsorge* vorzugehen.
- ▶ Zum zweiten verhindert speziell § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO Regelungen zur Verkehrssicherheit im Sinne einer Gefahrenvorsorge, weil er Beschränkungen des „fließenden Verkehrs“ nur gestattet, wenn im Einzelfall „auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt“. Damit stellt die Norm das Interesse an einem fließenden Verkehr über das Allgemeininteresse an einem möglichst sicheren Straßenverkehr. Der Verfasser bezweifelt, dass dies mit den Wertungen des Grundgesetzes in Übereinstimmung gebracht werden kann.⁶

Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass mit dem Gesetzentwurf versucht werden soll, eine generelle Regelung im Straßenverkehrsgesetz zu treffen.

4. Zur konkreten Ausformung des Anliegens im Gesetzentwurf

Der vorliegende Gesetzentwurf kann als Arbeitsentwurf für ein Gesetz fungieren, bedarf jedoch einer Reihe von redaktionellen Verbesserungen, um zum einen zu erreichen, dass die Regelungen nicht als Umgehung der zulassungsrechtlichen Bestimmungen des EU-Rechts missverstanden werden können und zum anderen sicherzustellen, dass sie auf praktikabel handhabbare Weise innerhalb des Straßenverkehrsrechts umgesetzt werden können. Dazu gehören insbesondere folgende Änderungen:

⁶ Zugleich wird daran deutlich, dass die der StVO zugrunde liegende Ermächtigungsnorm des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVO nicht bestimmt genug ist um sicherzustellen, dass von der Ermächtigung in einer den Wertentscheidungen des Grundgesetzes gerecht werdenden Weise Gebrauch gemacht wird.

- ▶ Die Regelungen sollten nicht in einem § 1h in das StVG platziert werden, sondern an einem anderen Ort im Gesetz. In § 1h würden sie direkt an die Zulassungsbestimmungen anschließen und dadurch den Eindruck erwecken, Teil des Zulassungsrechts zu sein.
- ▶ Es wäre rechtssystematisch sinnvoll, die Vollregelung nicht direkt in das Gesetz zu schreiben, sondern darin (im Rahmen eines Artikelgesetzes) zum einen eine zielführende, inhaltlich klar konturierte spezielle Verordnungsermächtigung zu schaffen und auf dieser Grundlage zum anderen (als weiteren Artikel des Artikelgesetzes) die StVO durch eine geeignete Vollregelung zu ergänzen. In der StVO müsste ggf. auch eine geeignete Kennzeichnungsweise festgelegt werden (insb. für ggf. zu treffende Ausnahmen).
- ▶ Die Vollregelung könnte im Regelungskern zum Ausdruck bringen, dass das Befahren von Innerortskreuzungen durch Kfz oberhalb einer bestimmten Gewichtsgrenze (mit Übergangsfrist, d.h. ab einem bestimmten Zeitpunkt) unzulässig ist, soweit nicht entweder durch straßenverkehrsrechtliche Anordnung Abweichendes geregelt ist, das Fahrzeug mit einem geeigneten Abbiegeassistenten ausgerüstet ist oder eine Sondergenehmigung erteilt worden ist. Es müsste ggf. die Möglichkeit geschaffen werden, bestimmte Gebiete, Straßenstrecken oder Kreuzungen auszunehmen, wenn hierfür ein dringendes Regelungsbedürfnis besteht (was z.B. an für den überörtlichen Durchfahrtsverkehr wichtigen innerörtlichen Verknüpfungskreuzungen denkbar ist). Abgesehen von Sondergenehmigungen in Einzelfällen bietet es sich an, abweichende Regelungen vom Einvernehmen der Gemeinde abhängig zu machen.

Mit redaktionellen Änderungen in dieser Richtung könnte dem Anliegen des Gesetzentwurfs nach Einschätzung des Unterzeichners auf geeignete Weise Rechnung getragen werden. Zugleich könnte das Vorgehen den Anlass bieten für konkrete Überlegungen zu einer weitergehenden Reform des Straßenverkehrsrechts im Sinne einer „Verkehrswende“.