

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache
19(15)464-E

Stellungnahme zur 104. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 03.03.2021



**FRIEDRICH-SCHILLER-
UNIVERSITÄT
JENA**

**Rechtswissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für
Deutsches und Europäisches
Verfassungs- und Verwaltungsrecht**

Universität Jena · Rechtswissenschaftliche Fakultät · 07737 Jena

Sekretariat des

Ausschusses für Verkehr

und digitale Infrastruktur

Deutscher Bundestag

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Professor Dr. Michael Brenner
Universitätsprofessor

Carl-Zeiß-Straße 3
07743 Jena

Telefon: 0 36 41 9-42240

Telefax: 0 36 41 9-42242

E-Mail: Michael.Brenner@uni-jena.de

Jena, am 2. März 2021

Nur per E-Mail: verkehrs ausschuss@bundestag.de

**Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr und
digitale Infrastruktur**

am 3. März 2021

zu dem von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgelegten

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes zur Ein-
führung und Regelung von Verkehrssicherheitszonen – Abbiegeassistentenge-
setz (2. VerkehrswendeG-ÄndG-StVG – AbbiegeassistentenG)**

BT-Drucks. 19/23625

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

zu dem o.g. Gesetzentwurf nehme ich wie folgt Stellung:

1. Das Anliegen des Gesetzentwurfs

Die Einführung von sog. Lkw-Abbiegeassistenten ist bereits seit längerer Zeit in der Diskussion. Seinen Grund findet dies darin, dass in den vergangenen Jahren immer

wieder Unfälle mit abbiegenden Lkw's vor allem im Innenstadtbereich zu verzeichnen waren. Diese Unfälle, die sich mit Fußgängern, aber auch mit Fahrradfahrern ereigneten, hatten zum Teil schwere Verletzungen oder gar den Tod der Beteiligten zur Folge.

Mit Blick auf diese gravierenden Folgen von Unfällen abbiegender Lkw's ist der vorliegende Gesetzentwurf von dem Anliegen getragen, durch eine Änderung des Straßenverkehrsgesetzes geschlossene Ortschaften als Verkehrssicherheitszonen zu deklarieren, in denen Lkw's nur dann am Straßenverkehr teilnehmen dürfen, wenn sie mit Abbiegesicherheitssystemen ausgestattet sind.

2. Der Gesetzentwurf auf dem Prüfstand des Rechts

Es dürfte allgemein Einigkeit darüber bestehen, dass die Einführung von Abbiegeassistenten für LKW's sinnvoll und wünschenswert ist. Indes begegnet der vorliegende Gesetzentwurf, der Abbiegeassistenten mittels Einrichtung von Verkehrssicherheitszonen gewissermaßen mittelbar einführen will, grundlegenden rechtlichen, insbesondere unionsrechtlichen Bedenken. Darüber hinaus sieht sich aber auch seine praktische Umsetzung durchgreifenden Einwänden ausgesetzt.

a. Die Umgehung der EU-Zuständigkeit

Auch wenn der Gesetzentwurf vordergründig Verkehrssicherheitszonen errichtet, so geht seine Intention doch eindeutig dahin, für Lkw's ab dem 1.7.2021 bzw. ab dem 1.7.2022 zwingend den Einbau von Abbiegeassistenten vorzuschreiben. Und damit beansprucht der deutsche Gesetzgeber der Sache nach eine Regelungszuständigkeit für sich, die der EU obliegt.

aa. Art. 91 Abs. 1 lit. c) AEUV

So kommt der Union auf der Grundlage von Art. 91 Abs. 1 lit. c) AEUV die Befugnis zu, Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit zu erlassen. Ihre Rechtfertigung findet diese Kompetenzzuweisung in der Erkenntnis, dass die Erhöhung der

Verkehrssicherheit in Zeiten des grenzüberschreitenden Verkehrs und eines einheitlichen europäischen Verkehrsbinnenmarktes letztlich nur durch europäische Regelungen herbeigeführt werden kann. Und in technisch hochgerüsteten Zeiten liegt es nahe, dass fahrzeugbezogene technische Vorschriften, die auf Rechtsangleichung zielen und damit zugleich der Verwirklichung der Warenverkehrsfreiheit dienen, der Union zur Regelung zugewiesen sind, auch wenn im Vordergrund der Regelung Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit stehen.

Daher hat die Union zahlreiche technikbezogener Bestimmungen erlassen, die sich auf nahezu alle Aspekte der Zulassung und der Nutzung von Fahrzeugen aller Art beziehen – Aspekte mithin, die sinnvollerweise nur europaweit einheitlich durchgesetzt werden können. Beispiele sind Bestimmungen über Typgenehmigungen, Bremsanlagen, schadstoffbezogene Emissionswerte und den Treibstoffverbrauch, Bestimmungen über zulässige Geräuschpegel und unzulässige Abschalteneinrichtungen¹, über Abmessungen und Gewichte bestimmter Fahrzeuge, über die Gurtanlegepflicht in bestimmten Fahrzeugen², über die Verwendung von Tagfahrleuchten, die Reservierung einheitlicher Funkfrequenzen zur Ermöglichung einer intelligenten Fahrzeugkommunikation oder über die Ausstattung von Neuwagen mit ESP und Reifendrucküberwachungssystemen.

Man wird mit Blick auf diese weitreichende Kompetenzgrundlage nicht umhinkommen, auch die Einführung von Abbiegeassistenten in diese Kategorie einzuordnen, zumal auch insoweit mit Blick auf mögliche Diskriminierungen ausländischer Lkw-Betreiber nur eine europaweit einheitliche Regelung in Betracht kommen kann. Bei der Einführung von Abbiegeassistenten handelt es sich zwar fraglos um eine Maßnahme zur Erhöhung der Verkehrssicherheit; für deren Regelung ist jedoch die Union zuständig ist. Die Straßenverkehrssicherheit ist eine gesamteuropäische Angelegenheit, die nur durch einen europaweiten integrierten Ansatz verwirklicht werden kann.

¹ Vgl. Art. 5 Abs. 1 VO 715/2007.

² RL 91/671, ABl. L 127/26.

Dieses Anliegen würde unmöglich gemacht werden, wenn jeder Mitgliedstaat eigene Bestimmungen über den Gebrauch von Abbiegeassistenten treffen würde, die zudem jährlich durch eine mitgliedstaatliche Rechtsverordnung (vgl. § 6h des Gesetzentwurfs) aktualisiert werden.

bb. Art. 114 AEUV

Darüber hinaus besitzt die Union im Hinblick auf Regelungen zur Einführung von Abbiegeassistenten eine Regelungszuständigkeit nach Maßgabe von Art. 114 AEUV; die Norm vermittelt der Union die Befugnis zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Die Zuständigkeit soll Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt verhindern und ist darauf gerichtet, am Modell der europäischen Typgenehmigung auch in Zukunft festzuhalten.

Und mit Blick hierauf ist die Kommission bereits im Jahre 2018 aktiv geworden, als sie einen Verordnungsvorschlag vorgelegt hat³, der zwischenzeitlich verabschiedet wurde⁴. Die Verordnung zielt auf die Harmonisierung von technischen Anforderungen an die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich einer Vielzahl von sicherheits- und umweltrelevanten Merkmalen und ist ebenfalls von der Erkenntnis getragen, dass Maßnahmen eines einzelnen Mitgliedstaates, die sich auf technische Anforderungen beziehen, das ganze europäische System der Typgenehmigung für Fahrzeuge untergraben würden. Mit der Verordnung will die Union die Entstehung von Barrieren für den Binnenmarkt vermeiden und sowohl eine Zersplitterung des Binnenmarktes, zu der es bei einzelstaatlichen Maßnahmen fraglos kommen würde, als auch ein Auseinanderdriften technischer Bestimmungen für die

³ Vgl. den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge im Hinblick auf ihre allgemeine Sicherheit und den Schutz der Fahrzeuginsassen und von ungeschützten Verkehrsteilnehmern, zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/858 und zur Aufhebung weiterer Verordnungen vom 17.5.2018, 2018/0145 (COD), S. 3.

⁴ Vgl. VO (EU) 2019/2144 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.9.2019 (ABIEU Nr. L 325 vom 16.12.2019, S. 1).

Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen im Binnenmarkt verhindern – eine Gefahr, die sich verwirklichen würde, wenn der vorliegende deutsche Gesetzesvorschlag umgesetzt werden würde.

Nicht ohne Grund wird in der Verordnung daher auch ausgeführt, dass deren Ziel – nämlich die Gewährleistung des ordnungsgemäßen Funktionierens des Binnenmarktes durch die Einführung harmonisierter technischer Anforderungen hinsichtlich der Sicherheits- und Umwelteigenschaften von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge – auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann und daher wegen seines Umfangs und seiner Auswirkungen besser auf Unionsebene zu verwirklichen ist⁵.

In inhaltlicher Hinsicht formuliert die Verordnung besondere Anforderungen für Lkw und Busse. Unter anderem verlangt sie, dass die Fahrzeuge mit „fortschrittlichen“ Erkennungs- und Warnsystemen ausgerüstet sein müssen, die ungeschützte Verkehrsteilnehmer entdecken können, die sich in unmittelbarer Nähe der Vorder- oder Beifahrerseite des Fahrzeugs befinden; diese Systeme müssen eine Warnung abgeben oder einen Zusammenstoß mit solchen ungeschützten Verkehrsteilnehmern verhindern können. Auch wenn der Vorschlag nicht vorsieht, dass das Assistenzsystem bei Entdeckung ungeschützter Verkehrsteilnehmer selbständig bremsen können muss, so ändert dies doch nichts daran, dass die Kommission insoweit von ihrem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat. Ein nationaler Alleingang würde daher nicht nur in Zuständigkeiten der Union eindringen, sondern zugleich für eine Rechtszersplitterung in Sachen technischer Ausrüstung für Lkw sorgen.

b. Der Vorschlag als Maßnahme gleicher Wirkung

Unionsrechtlich problematisch ist der Vorschlag aber auch deswegen, weil er der Sache nach ein verstecktes Handelshemmnis darstellt. Zwar sieht der Vorschlag vor,

⁵ Vgl. VO (EU) 2019/2144 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.9.2019 (ABIEU Nr. L 325 vom 16.12.2019, S. 1), Erwägungsgrund 34.

dass jeder Lkw – sei es ein in Deutschland oder in einem anderen EU-Mitgliedstaat zugelassener – nur dann in einer Verkehrssicherheitszone einfahren darf, wenn er mit einem Abbiegeassistenten ausgestattet ist. Doch während es für Halter von in Deutschland zugelassenen Lkw's, die zumeist auf deutschen Straßen unterwegs sind, jenseits kompetenzrechtlicher Probleme mit Blick auf eine grds. zulässige Inländerdiskriminierung ggf. zumutbar erscheinen könnte, diese Lkw's mit einem Abbiegeassistenten auszurüsten, würde die Regelung der Sache nach für EU-ausländische Lkw-Halter, deren Lkw's zumeist im europäischen Ausland unterwegs sind, ein verstecktes Handelshemmnis bedeuten. Diese wären nämlich gezwungen, ihr Fahrzeug entsprechend aus- bzw. umzurüsten, um nach Deutschland einfahren zu können. Darüber hinaus könnte die Verpflichtung, Abbiegeassistenten einbauen zu lassen, EU-ausländische Lkw-Halter überhaupt davon abhalten, noch Warentransporte nach Deutschland durchzuführen und damit am freien Warenverkehr teilzunehmen. Auch unter diesem Blickwinkel begegnet der Gesetzentwurf grundlegenden unionsrechtlichen Bedenken.

Der Gesetzentwurf hat zur Folge, dass er das Verhalten von LKW-Betreibern bzw. von Transportdienstleistern ganz erheblich beeinflussen wird. So wird das Wissen um die Einrichtung von Verkehrssicherheitszonen mit der damit verbundenen Konsequenz, Abbiegeassistenten verwenden zu müssen, verschiedene Transportdienstleister zukünftig davon abhalten, überhaupt nach Deutschland zu fahren, in deutsche Innenstädte einzufahren und dort Waren anzuliefern, da ihre Lkw's nicht mit einem Abbiegeassistenten ausgestattet sind. Dies stellt nach gängiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ein verstecktes Handelshemmnis und damit eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung dar, da sie sich wettbewerbshemmend dahingehend auswirkt, dass EU-Wettbewerber mit ihren nach dem Recht des jeweiligen Landes gesetzeskonformen Lkw's nicht mehr in deutsche Innenstädte einfahren können. Den EU-Transportdienstleistern, mithin europäischen Mitwettbewerbern, wird aufgrund der Maßnahme damit faktisch der Zugang zum deutschen Markt verwehrt, wenn sie ihre Lkw's nicht mit Abbiegeassis-

tenten ausrüsten bzw. mit diesen Aggregaten ausgerüstete Lkw's kaufen; eine dahingehende Verpflichtung besteht jedoch in anderen EU-Ländern nicht. Anders formuliert: EU-Transportdienstleister werden aufgrund der vorgeschlagenen Regelung faktisch gezwungen, sich neue Lkw's mit Abbiegeassistenten zu kaufen, um weiterhin im deutschen Markt präsent sein zu können – oder aber sie können den deutschen Markt nicht mehr beliefern und bedienen.

Verstärkt werden diese Bedenken schließlich noch dadurch, dass § 6h des Gesetzesentwurfs vorsieht, dass das Ministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur jährlich durch Rechtsverordnung den aktuellen Stand der Technik im Hinblick auf Abbiegeassistenten feststellt. Damit liegt es ausschließlich in den Händen eines deutschen Ministeriums, die Kriterien für den Einsatz des Abbiegeassistenten festzuschreiben. Davon abgesehen, dass eine solche mitgliedstaatliche Regelung der Rechtszersplitterung Tür und Tor öffnet, bedeutet dies der Sache nach, dass sich alle EU-ausländischen Lkw-Betreiber ausschließlich nach den deutschen Festsetzungen für Abbiegeassistenten richten müssen.

Diese Marktzugangsschranke ist mit Unionsrecht auch deshalb nicht vereinbar, weil sie nicht durch zwingende Erfordernisse gerechtfertigt ist. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs können Beschränkungen durch zwingende Erfordernisse gerechtfertigt sein, aber nur dann, wenn sie geeignet sind, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten. Darüber hinaus dürfen sie nicht über das hinausgehen, was dazu erforderlich ist.

Indes sind Gründe i. S. v. Art. 36 AEUV, die eine Maßnahme gleicher Wirkung rechtfertigen könnten, vorliegend nicht ersichtlich. Davon abgesehen, dürfte ein an sich zulässiges Verbot oder eine Beschränkung kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung sein – was vorliegend jedoch gerade die Konsequenz der angestrebten Regelung ist.

Und mit Blick hierauf hat die Kommission in ihrer Mitteilung 303 vom 14. April 2020 klargestellt, dass im Zusammenhang mit der einseitigen Einführung eines Rechtseinbiegeverbots für LKW in Wien zu prüfen ist, ob nicht dasselbe Ziel mit anderen, weniger einschränkenden Mitteln erreicht werden kann. Nahe liegt nach Auffassung der Kommission insoweit eine ausführliche Risikoanalyse, mit der vermutlich weniger einschränkende Mittel bestimmt werden könnten, um das gesamte Spektrum möglicher Risiken, die Unfälle mit rechtseinbiegenden Lastkraftwagen verursachen können, anzugehen. Die Kommission geht davon aus, dass zum Beispiel Rechtseinbiegeverbote nur in bestimmten „heiklen“ Bereichen eine mildere Maßnahme anstelle eines allgemeinen Rechtseinbiegeverbots und der Nachrüstung von Lastkraftwagen mit Rechts-Abbiegeassistenzsystemen sein könnten.

In ihrer Stellungnahme weist die Kommission aber ungeachtet dessen darauf hin, dass eine mitgliedstaatliche Maßnahme wie die Verpflichtung zum Einbau von Abbiegeassistenten ein Hindernis für den freien Verkehr von Lkw's in Europa darstellt und als eine „Versperrung“ des Marktzugangs anzusehen ist⁶.

c. Das Tatbestandsmerkmal der „geschlossenen Ortschaft“

Das Tatbestandsmerkmal der „geschlossenen Ortschaft“, an das der Gesetzentwurf anknüpft, ist im Verkehrsrecht ein gängiger, der Unterscheidung von der freien Strecke dienender Begriff, an den eine Reihe von Rechtsfolgen angeknüpft ist. Der räumliche Geltungsbereich der geschlossenen Ortschaft wird mit Hilfe von gelben Ortstafeln (Verkehrszeichen 310 und 311 nach § 42 Abs. 2 StVO) eingegrenzt, die deren Anfang und Ende kennzeichnen. So gilt innerhalb der geschlossenen Ortschaft eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf 50 km/h (§ 3 Abs. 3 Nr. 1 StVO); auf Fahrbahnen mit mehr als einem markierten Fahrstreifen in der betreffenden Richtung ist das Rechtsfahrverbot insoweit aufgehoben, als auf dem rechten Fahrstreifen schneller

⁶ Mitteilung 303 der Kommission v. 14.4.2020.

gefahren werden darf als links (§ 7 Abs. 3 StVO), und die Absicht des Überholens darf nicht durch Hupe oder Lichthupe angekündigt werden (§ 16 Abs. 1 StVO).

aa. Der ausholende Ansatz der Verkehrssicherheitszonen

Die Verwendungspflicht für Lkw-Abbiegeassistenten in Verkehrssicherheitszonen hat zur Folge, dass jede noch so kleine, namentlich an einer Bundesstraße gelegene Ortschaft zukünftig nurmehr von Lkw's durchfahren werden darf, die mit einem Abbiegeassistenten ausgestattet sind, obgleich in solchen kleinen Ortschaften, die von Bundes- und Landesstraßen durchzogen werden, regelmäßig keine Abbiegevorgänge durchgeführt werden.

Fraglich erscheint, ob der ausholende Ansatz des Gesetzentwurfs mit Blick hierauf Sinn macht. Die Verwendung von Lkw-Abbiegeassistenten ist sicherlich in großen Städten und größeren Gemeinden, in denen z. T. eigene Fahrradstreifen mit einem deutlich erhöhten Gefahrenpotential bestehen, sinnvoll. Ob dies aber auch für kleine, links und rechts von einer Bundes- oder Landesstraße liegende kleine Gemeinden gilt, muss jedoch mit einem Fragezeichen versehen werden.

bb. „Verkehrssicherheitszonen“ als Anknüpfungspunkt für weitreichende straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen

Vor allem aber eröffnet die pauschale Erklärung sämtlicher geschlossener Ortschaften in Deutschland zu Verkehrssicherheitszonen dem Gesetzgeber in Zukunft die einfach umzusetzende Option, straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen durch eine einfache Bezugnahme auf die „Verkehrssicherheitszonen“ flächendeckend für das gesamte Bundesgebiet einzuführen.

So könnte z. B. durch den einen Satz: „In Verkehrssicherheitszonen beträgt ab dem 1. April 2021 die Höchstgeschwindigkeit 30 km/h“ in sämtlichen Gemeinden in Deutschland die zulässige Höchstgeschwindigkeit herabgesetzt werden.

Mit Blick hierauf muss der Gesetzgeber entscheiden, ob er sich diese Möglichkeit für die Zukunft eröffnen und mit der Einführung des Instituts der Verkehrssicherheitszonen ein neues Rechtsinstitut schaffen will, das als Anknüpfungspunkt für weitreichende straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen dienen kann.

d. Die Einschränkung des Gemeingebrauchs

Darauf hinzuweisen ist des Weiteren, dass die vorgeschlagene Regelung der Sache nach eine bundesweit geltende Einschränkung des Gemeingebrauchs durch eine straßenverkehrsrechtliche Regelung bedeutet. Die öffentlichen, auch innerorts gelegenen Straßen in Deutschland, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind, stehen regelmäßig auch LKW's zur Benutzung offen. Die straßenrechtliche Widmung, die den Gemeingebrauch eröffnet, kann zwar durch straßenverkehrsrechtliche Regelungen eingeschränkt werden, die beispielsweise von dem Anliegen getragen sind, die Leichtigkeit des Verkehrs sicherzustellen. Solche straßenverkehrsrechtlichen Regelungen dürfen jedoch zum einen die straßenrechtliche Widmung nicht unterlaufen; zum anderen werden sie im Regelfall ortsbezogen und unter Berücksichtigung der jeweiligen konkreten Umstände verfügt.

Die vorgeschlagene Regelung hat zur Folge, dass in sämtlichen Innenstädten in Deutschland Lkw's nurmehr mit Abbiegeassistenten fahren dürfen. Damit wird für das gesamte Bundesgebiet ein straßenverkehrsrechtlich begründetes Einfahrverbot für Lkw verfügt, die nicht mit einem Abbiegeassistenten ausgestattet sind. Eine auf eine konkrete Verkehrssituation abstellende Beurteilung ist damit ausgeschlossen; insoweit besteht lediglich die Möglichkeit, aufgrund von § 1d des Gesetzentwurfs im Einzelfall Ausnahmen vorzunehmen. Ob eine solche pauschale Anordnung sinnvoll ist, kann mit einem Fragezeichen versehen werden.

d. Zu kurze Übergangsfrist

Mit Blick auf die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes ist schließlich anzumerken, dass die in § 1d des Gesetzentwurfs vorgesehenen Übergangsfristen als zu kurz erscheinen.

Angesichts des erheblichen finanziellen Aufwandes, der mit dem Kauf eines neuen Lkw verbunden ist, erscheint die Übergangsfrist bis zum 31.12.2025 als nicht angemessen. Die Regelung bedeutet, dass ein Unternehmer, der zu Beginn des Jahres 2021 einen neuen Lkw gekauft hat, diesen nur noch für vier Jahre nutzen kann, und dies auch nur, wenn der Wagen mit einer zusätzlichen „beifahrenden Person“ besetzt ist.

Da die Nutzungsdauer von Lkw's jedoch häufig zehn und mehr Jahre beträgt, erscheint die im Gesetzentwurf vorgesehene Übergangsfrist für die Nutzung von Lkw's ohne Abbiegeassistent als zu kurz und damit als unverhältnismäßig.

3. Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Gesetzesvorschlag, so wünschenswert die verpflichtende Einführung von Abbiegeassistenten für Lkw auch ist, mit Unionsrecht nicht vereinbar ist. Darüber hinaus stößt er auch auf weitere rechtliche und tatsächliche Bedenken.

gez. Michael Brenner

Professor Dr. Michael Brenner