

PROF. DR. JUR. STEFAN KLINSKI

Professur für Wirtschaftsrecht, insbesondere Umweltrecht
an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR) i.R.

Deutscher Bundestag
Verkehrsausschuss

Ausschussdrucksache
20(15)212-D

Stellungnahme

öffentl. Anhörung am 16.10.2023

Stellungnahme für den Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestags

Zum Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (StVG)

Berlin, 12. Oktober 2023

Inhalt

Vorbemerkung/Aufgabenstellung	2
1. Zur verfassungsrechtlichen Einordnung der Reform.....	2
1.1. Zur (kompetenzrechtlichen) Zulässigkeit des Reformvorhabens	2
1.2. Zur Möglichkeit der Berücksichtigung von Klimaschutzbelangen	4
1.3. Zur Berücksichtigung von städtebaulichen Belangen	5
2. Zu den konkret vorgesehenen Änderungen des StVG.....	7
2.1. Zum Regelungskonzept.....	7
2.2. Zum Vorschlag eines neuen § 6 Absatz 4a StVG	8
2.2.1. Zu Satz 1 (Verordnungsgegenstände).....	9
2.2.2. Zu Satz 2 (Gemeindliche Antragsrechte).....	9
2.2.3. Zu Satz 3 (Berücksichtigung von Sicherheit und Leichtigkeit).....	10

Vorbemerkung/Aufgabenstellung

Die Regierungsfraktionen haben sich im Koalitionsvertrag unter anderem auf folgendes Vorhaben verständigt:

„Wir werden Straßenverkehrsgesetz und Straßenverkehrsordnung so anpassen, 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.“

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 20/8293) soll dieses Anliegen hinsichtlich der gesetzlichen Ebene umgesetzt werden. Eine darauf beruhende Änderung auf der Verordnungsebene ist in Vorbereitung.

Der Verfasser ist gebeten worden, diesen Gesetzentwurf einzuordnen und zu bewerten. Der Unterzeichner konzentriert sich dabei entsprechend seiner Profession auf die rechtliche (nicht die politische) Perspektive.

Die Stellungnahme befasst sich zunächst mit Fragen der verfassungsrechtlichen Einordnung der Reform (siehe unter 1.), daran anschließend mit dem Reformkonzept sowie mit dem im Mittelpunkt der Reform stehenden, neu vorgeschlagenen § 6 Absatz 4a StVG (siehe unter 2.).

Hingewiesen sei darauf, dass die in dieser Stellungnahme entwickelten Darlegungen großen Teils auf einem rechtswissenschaftlichen Gutachten über die verfassungsrechtlichen Grundlagen einer Reform des Straßenverkehrsrechts beruhen, welches der Verfasser im Frühjahr 2023 im Auftrag des Umweltbundesamtes verfasst hat.¹

1. Zur verfassungsrechtlichen Einordnung der Reform

1.1. Zur (kompetenzrechtlichen) Zulässigkeit des Reformvorhabens

Frage: Ist eine Berücksichtigung von Zielen/Belangen des Umwelt- und Klimaschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung auf Grundlage der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Rechtsgebiet „Straßenverkehr“ möglich?

Antwort: Ja, die Berücksichtigung auch dieser Belange ist von der Gesetzgebungskompetenz „Straßenverkehr“ mit umfasst.

Erläuterungen:

Das Straßenverkehrsrecht wird heute als ein Rechtsgebiet verstanden, in dem es weitgehend ausschließlich darum geht, die „Sicherheit und die Leichtigkeit des Straßenverkehrs“ sicherzustellen. Das kommt (seit der StVG-Reform 2021) ausdrücklich in der Einleitungsformel des § 6 Absatz 1 Satz 1 StVG zum Ausdruck, nach welcher der Erlass von Rechtsverordnungen – und damit insb. der StVO – grundsätzlich davon abhängig gemacht wird, dass die Regelungen „zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen erforderlich“ sind. Von diesem engen Fokus sieht das StVG nur an wenigen einzelnen

¹ Klinski, Stefan: Verfassungsrechtliche und grundsätzliche Fragen einer Reform des Straßenverkehrsrechts, UBA-Texte 66/2023. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/66_2023_texte_reform_strassenverkehrsrecht.pdf

Stellen Ausnahmen vor, insbesondere deshalb, weil das EU-Recht einige Weiterungen erforderlich macht (z.B. für bestimmte Maßnahmen zur Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung).

Oft wird ohne tiefere Auseinandersetzung davon ausgegangen, dass die Beschränkung auf Zwecke der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs verfassungsrechtlich vorgegeben sei, weil die einschlägige Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den „Straßenverkehr“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) entsprechend eng auszulegen sei.² Bezug genommen wird für diese Ansicht regelmäßig auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) von 1975 über *Werbefahrten*, in der es wörtlich u.a. heißt:³

„Das Straßenverkehrsrecht dient hiernach dem Zweck, die spezifischen Gefahren, Behinderungen und Belästigungen auszuschalten oder wenigstens zu mindern, die mit der Straßenbenutzung unter den Bedingungen des modernen Verkehrs verbunden sind. 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. Das Straßenverkehrsrecht ist sachlich begrenztes Ordnungsrecht, für das dem Bund – abweichend vom sonstigen (Polizei-)Ordnungsrecht – die Gesetzgebungskompetenz zusteht.“

Aus dieser Entscheidung des BVerfG folgt jedoch nicht, dass das Straßenverkehrsrecht kompetenzrechtlich auf die Sicherheit und Leichtigkeit „des“ Verkehrs begrenzt ist, wie es in § 6 Absatz 1 StVG formuliert ist. Das BVerfG-Zitat vermag diese Eingrenzung schon deshalb nicht zu tragen, weil dort ausdrücklich auch davon die Rede ist, es gehe darum, „Gefahren von anderen Verkehrsteilnehmern oder Dritten abzuwenden“, wobei es – wie das Zitat ebenfalls zum Ausdruck bringt – nicht nur um die Abwehr von besonders hochschwierigen Gefahren (etwa für Leib und Leben) geht, sondern auch um die Verminderung von „Behinderungen und Belästigungen“. Auch die Vorsorge (Vorbeugung) vor dem Entstehen von Gefahren ist mit intendiert.

Die Kompetenznorm umfasst somit durchaus nicht nur die Abwehr und Verminderung von Gefahren innerhalb des Straßenverkehrs, sondern auch von Gefahren, die vom Straßenverkehr ausgehen. Noch deutlicher kommt dieses weite Verständnis des BVerfG in der dem Zitat unmittelbar vorangehenden Passage derselben BVerfG-Entscheidung zum Ausdruck (Unterstreichungen des Verfassers):⁴

„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. Das Kraftfahrzeuggesetz und die hierzu eingangene Straßenverkehrs-Ordnung vom 13. 11. 1937 war in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Kraftfahrzeuggesetzes noch auf den Schutz der Allgemeinheit vor den vom Verkehr ausgehenden Gefahren beschränkt. [...]“

Das Gesetz zur Sicherung des Straßenverkehrs - VerkSichG - vom 19.12.1952 (BGBI I, 832), das das Kraftfahrzeuggesetz unter der Bezeichnung Straßenverkehrsgesetz - StVG - abgelöst hat, brachte in doppelter Richtung wichtige Rechtsänderungen: Einer Forderung des Bundesrats folgend wurde die Ermächtigung in § 6 KfzG durch die Tatbestände der Buchst. a)-g) in Absatz 1 Nr. 3 ergänzt und gleichzeitig 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. [...] Dieses erweiterte Verständnis des Begriffs

² In diese Richtung z.B. die Gesetzentwürfe für das Elektromobilitätsgesetz (EMoG) in BT-Drs. 18/3418 (S. 11 f.) sowie zum Carsharinggesetz (CsgG) in BT-Drs. 18/11285, S. 19 f.; vgl. auch den Gesetzentwurf zur Änderung des StVG 2021 in BT-Drs. 19/28684 (S. 42).

³ BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 380) – Werbefahrten.

⁴ BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 – 1 BvR 118/71 (BVerfGE 40, 371, 379 f.) – Werbefahrten.

Straßenverkehr liegt - wie der Senat in BVerfGE 32, 326 entschieden hat - auch der Kompetenzzuweisung in Art. 74 Nr. 22 GG zugrunde.“

Mit einbezogen in den Schutzzweck des „sachlich begrenzten Ordnungsrechts“ waren demnach seit jeher der „Schutz der Allgemeinheit vor den vom Verkehr ausgehenden Gefahren“ bzw. die „vom Kraftfahrzeugverkehr auf die Umwelt ausgehenden Gefahren“, zunächst sogar „vorwiegend“. Erst mit der Zeit entwickelte sich ein weitergehendes Verständnis, das dazu führte, dass *auch* die „den Kraftfahrzeugverkehr selbst beeinträchtigenden Gefahren“ erweiternd mit in die Zwecksetzung aufgenommen wurden. Es ist also keineswegs so, dass die Kompetenznorm des Artikels 74 Absatz 1 Nr. 22 GG hinsichtlich des Straßenverkehrs primär oder gar ausschließlich auf die Gefahrenabwehr nur „im“ Straßenverkehr gerichtet wäre.

Hinsichtlich der Art der Gefahren ist nicht ersichtlich, dass insofern eine Einengung auf verkehrstypische Unfallgefahren geboten sein sollte. Darauf geben die Entscheidungen des BVerfG keinen Hinweis. Sie sprechen vielmehr vom Schutz der Allgemeinheit. In der *Werbefahrten*-Entscheidung wird zudem ausdrücklich von der Einbeziehung von „Belästigungen“ gesprochen, so dass klar wird, dass nicht nur Unfallgefahren erfasst sind.

Aus dem Blickwinkel der Gesetzgebungskompetenzen sind somit Außenstehende und die Allgemeinheit in den Schutzzweck der straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenabwehr einbezogen. Daher ist zu schließen, dass die Einleitungsformel des § 6 Absatz 1 Satz 1 StVG den durch das Grundgesetz gegebenen Kompetenzrahmen für das Rechtsgebiet „Straßenverkehr“ nicht vollständig ausschöpft, sondern diesen für die konkretisierenden Rechtsverordnungen einengt. So entsteht für die Belange Außenstehender und der Allgemeinheit eine Schutzlücke, deren Schließung verfassungsrechtlich geboten sein dürfte.

Der vorliegende Gesetzentwurf geht so weit nicht. Er sieht stattdessen die Berücksichtigung der betreffenden nicht verkehrlichen Belange durch einen ergänzenden § 6 Absatz 4a StVG vor. Damit geht er aus der Sicht des Unterzeichners in die richtige Richtung, kann verfassungsdogmatisch jedoch nicht vollständig befriedigen, weil dabei nach wie vor eine kompetenzrechtlich bedenkliche Schutzlücke verbleibt. Denn die Belange der Allgemeinheit müssen auf Grundlage der unverändert belassenen Einleitungsformel des § 6 Absatz 1 Satz 1 StVG bei den straßenverkehrsrechtlichen Rechtsverordnungen *nicht generell* (mit) berücksichtigt werden, sondern *können* auf der Verordnungsebene lediglich *zusätzlich* berücksichtigt werden.

1.2. Zur Möglichkeit der Berücksichtigung von Klimaschutzbelangen

Fragen: ist es verfassungsrechtlich möglich, im Straßenverkehrsrecht auch Klimaschutzbelange zu berücksichtigen?

Antwort: Ja, das ist verfassungsrechtlich sogar geboten.

Erläuterungen:

Anknüpfend an die Werbefahrten-Entscheidung des BVerfG, nach der es im Straßenverkehrsrecht auch darum geht, die „Allgemeinheit vor den vom Verkehr ausgehenden Gefahren“ zu schützen, kann schon nach der Antwort zu 1.1 nicht zweifelhaft sein, dass sich der Kompetenztitel „Straßenverkehr“ auch auf den Schutz vor der Klimaerwärmung erstrecken kann, sofern es dabei um die Bewahrung vor Auswirkungen geht, die durch die Benutzung von Straßen für Verkehrszwecke hervorgerufen werden (können).

Zu beachten ist dabei, dass der Klimaschutz wie auch die anderen mit geschützten Belange Dritter und der Allgemeinheit kompetenzrechtlich in der Funktion von *Schutzgütern* erfasst sind, nicht als Regelungsgegenstand. Beides darf nicht verwechselt oder zusammengeworfen werden. Gegenstand des Straßenverkehrsrechts sind nach der Rechtsprechung des BVerfG die Regeln für das *Verhalten im Straßenverkehr*.⁵ Auf die Kompetenznorm für das Rechtgebiet „Straßenverkehr“ können daher z.B. keine Regelungen über die zulässigen Fahrzeugemissionen oder über eine Klimaschutzstrategie im Bereich Straßenverkehr gestützt werden, wohl aber z.B. Regelungen über Tempolimits (= das Verhalten im Straßenverkehr) aus Klimaschutzgründen (was mit dem Gesetzentwurf aber nicht intendiert und ist).

Für eine *schutzgutbezogen* weite Auslegung des Titels „Straßenverkehr“ in Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG hinsichtlich des Klimaschutzes spricht zudem der an den Gesetzgeber gerichtete Handlungsauftrag des Artikels 20a GG, der darauf ausgerichtet ist, durch die Gesetzgebung auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen.

Artikel 20a GG begründet zwar keine Pflicht zur Ergreifung ganz bestimmter einzelner gesetzlicher Maßnahmen, insbesondere nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht zu bestimmten verkehrsbezogenen Einzelregelungen. In Ansehung der Entscheidung des BVerfG zum Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 24. März 2021⁶ ist allerdings davon auszugehen, dass der Gesetzgeber durch Artikel 20a GG jedenfalls zur Berücksichtigung der verfassungsrechtlich gebotenen Klimaschutzziele in seiner Gesetzgebung grundsätzlich angehalten ist.

Bisher ignoriert die Rechtslage im Straßenverkehrsrecht den Klimaschutz komplett. Die Aufrechterhaltung dieses Zustands birgt im Lichte des Artikels 20a GG ein verfassungsrechtliches Risiko, denn das Verhalten im Straßenverkehr wird durch kein anderes Bundes- oder Landesgesetz adressiert. Das ist aus kompetenzrechtlichen Gründen auch nicht möglich. Vor diesem Hintergrund dürfte es sich verbieten, Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG ohne Anknüpfungspunkt im Wortlaut dahin auszulegen und anzuwenden, dass der (jüngere) Artikel 20a GG bei Gebrauch dieser Kompetenznorm keine Anwendung finden dürfe.

1.3. Zur Berücksichtigung von städtebaulichen Belangen

Fragen: ist es verfassungsrechtlich möglich, im Straßenverkehrsrecht eine weitergehende Berücksichtigung städtebaulicher Belange vorzusehen und den Gemeinden Antragsrechte zu geben? Welche Bedeutung kommt insoweit der gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie (Artikel 28 Absatz 2 GG) zu?

Antwort: Städtebauliche Belange sind vom Schutzzweck des Artikels 74 Absatz 1 Nr. 22 GG mit umfasst. Artikel 28 Absatz 2 GG gebietet eine stärkere Berücksichtigung, als sie bisher gegeben ist. Das schließt auch die Schaffung von zusätzlichen Mitwirkungsrechten, insbesondere Antragsrechten der Gemeinden ein.

Erläuterungen:

Aus den Ausführungen unter 1.1 lässt sich bruchlos ableiten, dass die städtebaulichen Belange vom Schutzzweck der straßenverkehrlichen Gefahrenabwehr miterfasst werden (als

⁵ BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 (BVerfGE 67, 299, 322 f.) – Laternengarage.

⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Rn. 133 f., 189 f. (BVerfGE 157, 30) – Bundes-Klimaschutzgesetz.

spezielle Belange der Allgemeinheit). Als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gehören sie zu der von Artikel 28 Absatz 2 GG geschützten gemeindlichen Planungshoheit. Die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung ist Bestandteil der den Gemeinden durch das Grundgesetz zugesprochenen Selbstverwaltungsgarantie. Diese umschließt als solche nicht nur die förmliche Bauleitplanung, sondern erstreckt sich in einem umfassenden Sinne darauf, die örtlichen Entwicklungen zu analysieren, ihre Auswirkungen zu prognostizieren, auf dieser Grundlage Konzepte zu entwickeln und so Vorgaben und Ziele für die Weiterentwicklung der Gemeinde zu bestimmen.⁷ Daher erstreckt sie sich auch auf Konzepte, mit denen die Gemeinde die städtebauliche Entwicklung durch verkehrliche Maßnahmen verändern und verbessern will.⁸ Logisch eingeschlossen ist damit auch das gemeindliche Ziel, den vorhandenen städtebaulichen Bestand zu erhalten und zu schützen, also bewusst unverändert zu lassen.⁹

Dem wird das gegenwärtige Straßenverkehrsrecht nicht in dem erforderlichen Umfang gerecht. Die StVO ermächtigt die zuständigen Straßenverkehrsbehörden zwar in einigen (wenigen) sehr speziellen Vorschriften dazu, *auch* Anordnungen „zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ zu treffen. Darüber hinaus werden bestimmte spezielle Arten von Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden (z.B. für Tempo-30-Zonen) vom Einvernehmen der Gemeinden abhängig gemacht. Außerhalb dieser speziellen Tatbestände spielen die städtebaulichen Belange jedoch keine Rolle.

Zudem werden die betreffenden Tatbestände in der Praxis eng interpretiert. So wird üblicherweise davon ausgegangen, dass die Formel „zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung“ nur angewendet werden kann, wenn die Kommune insoweit hinreichend konkrete Konzepte zur städtebaulichen Entwicklung beschlossen hat.¹⁰ Und die Einvernehmensfordernisse werden in der Rechtsprechung so ausgelegt, dass den Gemeinden nur ein *Vetorecht* gegenüber den von der Straßenverkehrsbehörde vorgesehenen Anordnungen zustehe, jedoch weder ein Initiativ- noch ein Antragsrecht.¹¹ Auch gerichtlich können die Gemeinden nicht mehr durchsetzen als dieses *Vetorecht*, ein darüber hinaus gehender Anspruch auf Berücksichtigung der städtebaulichen Belange im Ermessen wird ihnen nicht zugebilligt. Das führt dazu, dass der Straßenverkehrsbehörde die aus städtebaulicher Sicht unter Umständen hoch problematische Unterlassung solcher Anordnungen freisteht, ohne dass es dafür eines gemeindlichen Einvernehmens bedarf.

Aus dem Blickwinkel des Artikels 28 Absatz 2 GG kann diese Rechtssituation nicht zufrieden stellen. Objektiv wird mit vielen straßenverkehrsrechtlichen Festlegungen auf die Verhältnisse im „Hier und Jetzt“ so eingewirkt, dass sie die städtebaulichen Gegebenheiten und deren Entwicklungsmöglichkeiten beeinflussen oder gar determinieren. Soweit Auswirkungen des Verkehrs auf die städtebaulichen Gegebenheiten bei straßenverkehrsrechtlichen Entscheidungen materiell nicht als eines der zu berücksichtigenden Schutzgüter in die Erwägungen einbezogen werden, liegt darin faktisch eine mittelbare Beeinträchtigung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie (Artikel 28 Absatz 2 GG).

⁷ Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 28 Rn. 135; Dreier, in: Dreier, GG, Art. 28 Rn. 130. Ähnlich Degenhardt, in: Sachs, GG, Art. 74 Rn. 74.

⁸ BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17.93 (NZV 1994, 493, 494).

⁹ Eingehend Klinski, a.a.O. (Fn. 1), S. 74 ff.

¹⁰ Grundlegend BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 (NZV 1994, 493).

¹¹ BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 (NZV 1994, 493, 494).

Nach hiesiger Auffassung müssen die bestehenden Regelungen der StVO daher verfassungskonform dahin ausgelegt werden, dass die Gemeinden bei straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen stets eine Berücksichtigung städtebaulicher Belange im Rahmen der Ermessensausübung verlangen können, sofern die jeweilige Anordnung (negative) Auswirkungen auf die vorhandenen oder die (planerisch) vorgesehenen städtebaulichen Strukturen haben kann. Die Schaffung von Antragsrechten für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen, die der Wahrung städtebaulicher Belange dienen, verbunden mit einem Anspruch auf Berücksichtigung dieser Belange im behördlichen Ermessen, begegnet daher aus verfassungsrechtlicher Sicht keinen Bedenken, sondern dürfte vielmehr geboten sein.

2. Zu den konkret vorgesehenen Änderungen des StVG

2.1. Zum Regelungskonzept

Im Mittelpunkt des vorgesehenen Änderungsentwurfs steht die Schaffung eines neuen Absatzes 4a in § 6 StVG. Außerdem soll § 6 Absatz 1 StVG einzelne spezielle Änderungen erfahren. Der Einleitungssatz des § 6 Absatz 1 Satz 1 StVG mit der zentralen Formel, nach der die auf Grundlage der Vorschrift erlassenen Rechtsverordnungen erlassen werden können, „soweit sie für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen erforderlich sind“, soll unverändert bleiben.

Die unveränderte Beibehaltung des § 6 Absatz 1 Satz 1 StVG erscheint, wie sich aus den vorangehenden Ausführungen ergibt (siehe oben, 1.1), verfassungsrechtlich problematisch, weil dessen Einleitungsformel den an sich weitergehenden Schutzzweck der zugrunde liegenden Kompetenznorm (Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG: „Straßenverkehr“) auf innerverkehrliche Zwecke einengt. Stattdessen soll allerdings zusätzlich ein weiterer Absatz 4a in die Vorschrift eingebaut werden, der den Erlass von Rechtsverordnungen aus anderen Gründen ermöglicht, nämlich um die (möglichen negativen) Auswirkungen des Straßenverkehrs auf andere Belange Dritter und der Allgemeinheit zu mindern bzw. mindern zu können. Damit wird eine verfassungsrechtlich problematische Schutzlücke innerhalb der Ermächtigungsnorm für die betreffenden Rechtsverordnungen (namentlich für die StVO) geschlossen. Das ist zu begrüßen.

Aus der Sicht des Unterzeichners ist diese normstrukturelle Lösung vertretbar, auch wenn eine grundlegende(re) Reform des Ermächtigungstatbestands und des Gesetzes insgesamt wünschenswert und die bessere Lösung gewesen wäre.

Für eine weiter ausholende Reform sprechen an sich viele Gründe:

- Der Aufbau und die Regelungsweise des Straßenverkehrsrechts entsprechen nicht den seit der Schaffung des Ursprungsgesetzes (vor Geltung des GG!) weiterentwickelten, modernen rechtsstaatlichen Erfordernissen. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass das BVerfG in ständiger Rechtsprechung verlangt, die wesentlichen Regelungen auf gesetzlicher Ebene und nicht in Rechtsverordnungen zu verankern („Wesentlichkeitstheorie“),¹² während das StVG praktisch das gesamte Straßenverkehrsrecht unter weitgehendem Verzicht auf inhaltliche Steuerung auf die Verordnungsebene delegiert.

¹² Grundlegend BVerfG, Beschluss vom 08. August 1978 – 2 BvL 8/77 (BVerfGE 89, 49, Ls. 2 sowie S. 94) – Kalkar. Eingehend zum StVG Klinski, a.a.O. (Fn. 1), S. 78 ff.

Das ist historisch so gewachsen und mag daher hinnehmbar sein, sollte aber kein Dauerzustand sein.

- Die Vorschrift des § 6 StVG ist (extrem) unübersichtlich. Vieles geht inhaltlich durcheinander. Die Verständlichkeit leidet besonders stark daran, dass in dem umfangreich ausdifferenzierten, überdetailliert wirkenden Katalog der Einzelermächtigungen des § 6 Absatz 1 Satz 1 StVG in unsystematischer Weise zwischen den verschiedenartigen Rechtsbereichen des Kraftfahrzeugwesens (insb. Fahrerlaubniserteilung, Anforderungen an Fahrzeuge, Fahrzeugzulassung) und dem eigentlichen Straßenverkehrsrecht, bei dem es um das Verhalten im Verkehr geht, hin und her gesprungen wird. Die betreffenden Vorschriften sind dadurch ausgesprochen schwer nachvollziehbar.
- Verfassungsrechtlich wünschenswert wäre eine Änderung der Einleitungsformel des § 6 Absatz 1 StVG auch deshalb, weil diese die beiden Schutzzwecke der „Sicherheit“ und der „Leichtigkeit“ des Straßenverkehrs ohne Gewichtung und Akzentuierung verwendet. Vielfach wird (politisch) gefordert, ausdrücklich hervorzuheben, dass dem Schutz von Leben und Gesundheit besonderes Gewicht zukommt. Aus verfassungsrechtlichem Blickwinkel erscheint das vor dem Hintergrund der besonderen Bedeutung des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG) naheliegend, auch weil es in der Anwendungspraxis der StVO immer wieder Fälle gibt, in denen der Eindruck entsteht, der Flüssigkeit des Kraftfahrzeugverkehrs werde Vorrang eingeräumt – und weil der bestehende § 45 Absatz 9 StVO ebenfalls in diese Richtung geht.¹³
- Das Nebeneinander von Absatz 1 und Absatz 4a in § 6 StVG wirft die Frage auf, welche Bedeutung die Belange des neuen Absatzes 4a innerhalb von Absatz 1 haben. Verfassungsrechtlich ist es nach den oben wiedergegebenen Erkenntnissen an sich geboten, die Auswirkungen des Straßenverkehrs auf Dritte und die Belange der Allgemeinheit stets (also auch bei den auf Absatz 1 der Vorschrift beruhenden Verordnungsbestimmungen und deren Anwendung) mit im Blick zu haben und nicht nur bei Gebrauch bestimmter spezieller Verordnungsermächtigungen. Das kann zwar im Wege der Auslegung hergeleitet werden, findet im Text des Änderungsentwurfs jedoch keinen klaren Niederschlag.

Mit Blick auf den großen konzeptionellen und regelungstechnischen Aufwand ist es allerdings nachvollziehbar, wenn gegenwärtig (noch) nicht der Weg einer grundlegenden Reform des Straßenverkehrsrechts beschritten wird, sondern stattdessen zunächst eine „kleine“ Lösung innerhalb der vorhandenen Normstruktur gewählt werden soll.

2.2. Zum Vorschlag eines neuen § 6 Absatz 4a StVG

Ausgehend davon, dass es zunächst nicht zu einer größer angelegten Reform des Straßenverkehrsrechts kommt, erscheint mir der Entwurf des vorgesehenen § 6 Absatz 4a StVG grundsätzlich geeignet, den im Koalitionsvertrag zum Ausdruck kommenden Regelungswillen in gesetzliche Form zu gießen.

¹³ Eingehend Klinski a.a.O. (Fn. 1), S. 36 f.

Im Einzelnen habe ich zu dem Textentwurf die nachfolgenden Anmerkungen:

2.2.1. Zu Satz 1 (Verordnungsgegenstände)

- Der vorgesehene Satz 1, nach dem Verordnungsregelungen „zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung, soweit sie nicht bereits nach Absatz 4 erlassen werden können“, adressiert das gesamte Spektrum der möglichen, bisher durch § 6 Absatz 1 StVG nicht erkennbar erfassten Schutzgüter, auf die der Straßenverkehr einwirken kann. Zusammen mit Absatz 1 StVG deckt die Vorschrift damit den Kompetenzrahmen des Rechtsgebiets „Straßenverkehr“ im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 Nr. 22 GG vollständig ab.
- Die Formel „zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung“ übernimmt eine Wendung, die schon bisher an einigen Stellen in den straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften verwendet wird. Diese wird in der Praxis oft als auf explizite zukunftsgerichtete Planungen bzw. Konzepte begrenzt verstanden. Besser wäre es gewesen, hier von „Wahrung der städtebaulichen Belange“ zu sprechen (o.ä.), um klarzustellen, dass es auch um den Erhalt der städtebaulichen Strukturen gehen kann. Aber das dürfte ohnehin unmittelbar aus dem Verfassungsrecht abzuleiten sein, so dass die Verwendung dieser Formel vertretbar sein dürfte.
- Der Teilsatz „soweit sie nicht bereits nach Absatz 4 erlassen werden können“ in Satz 1, stellt lediglich klar, dass Absatz 4a nicht an Stelle des Absatzes 4 treten, sondern Letzterer eigenständig anwendbar bleiben soll. Eine sachliche Einschränkung für Absatz 4a ist damit nicht verbunden.

2.2.2. Zu Satz 2 (Gemeindliche Antragsrechte)

- Nach Satz 2 „sollen“ die Rechtsverordnungen „insbesondere“ Antragsrechte für die Gemeinden vorsehen, bezogen auf „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“. Solche Anträge sind, was in der Vorschrift nicht ausdrücklich gesagt wird, von den zuständigen Behörden zu bescheiden. Im Rahmen des pflichtgemäßem Ermessens sind die gemeindlichen Belange (gegebenenfalls) zu berücksichtigen, das heißt in die Erwägungen einzubeziehen. Das folgt aus den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts. Damit wird den Gemeinden erstmals ein Initiativrecht zugesprochen, so dass mit einem größeren Einfluss auf die Anordnungspraxis zu rechnen ist. Aus dem Blickwinkel des Artikels 28 Absatz 2 GG ist das zu begrüßen, auch wenn Zusätzliches wünschenswert gewesen wäre (nämlich ein ausdrücklicher materieller Anspruch auf Berücksichtigung städtebaulicher Belange im Rahmen des Absatzes 1).
- Auf der Verfahrensseite ist durch das neue Antragsrecht mit einem gewissen Mehraufwand zu rechnen, der sich nach meiner Einschätzung aber in überschaubaren Grenzen halten dürfte. Der Aussage in der Drucksache des Gesetzentwurfs, die Bestimmung zum Antragsrecht der Gemeinden sei lediglich klarstellend, denn dieses

bestehe bereits nach der heutigen Rechtslage,¹⁴ kann hier nicht nachvollzogen werden, denn es trifft nicht zu, dass es ein solches bzw. ein vergleichbares Antragsrecht bereits bisher gegeben haben würde. Hier dürfte ein redaktioneller Fehler bei der Bearbeitung der Drucksache vorliegen.

2.2.3. Zu Satz 3 (Berücksichtigung von Sicherheit und Leichtigkeit)

- Der dritte Satz, nach dem die nach Satz 1 erlassenen Rechtsverordnungen und auf ihnen beruhenden Anordnungen auch „die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigen“ müssen, führt nach meinem Normverständnis nicht zu einer substantiellen Einschränkung der Regelung, sondern bringt lediglich klarstellend zum Ausdruck, dass entsprechend dem Zweck des Gesetzes (selbstverständlich) pflichtgemäß auch die Auswirkungen der betreffenden Anordnung auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs in die Ermessenserwägungen einzubeziehen sind. Insoweit ist es wichtig, zwischen den Anordnungsgründen und den Ermessenserwägungen zu unterscheiden. In Satz 3 geht es allein um die Ermessenserwägungen.
- Das Erfordernis der „Berücksichtigung“ von Sicherheit und Leichtigkeit ermöglicht es, für den Einzelfall angemessene Abwägungsentscheidungen vorzunehmen. Denn je nach den im Einzelfall verfolgten konkreten Anordnungszwecken und den real zu erwartenden Auswirkungen ist den verschiedenen zu berücksichtigenden (= in die Erwägungen einzubehaltenden) Aspekten ein unterschiedliches Gewicht beizumessen. Von daher kann nicht auf der abstrakten Ebene von vornherein festgelegt werden, dass sich ein bestimmter Aspekt stets vorrangig durchzusetzen habe. Das gilt auch, wenn nach der verfassungsrechtlichen Wertstellung der Sicherheit ein besonders großes Gewicht beizumessen ist. Bei korrekter (angemessener) Abwägung wird sich der Sicherheitsaspekt ohnehin durchsetzen, wenn eine Anordnung erkennbar mit einem nicht nur unerheblichen Sicherheitsrisiko verbunden ist. Eine Bestimmung, nach der Sicherheit und Leichtigkeit nicht (im Sinne von überhaupt nicht) beeinträchtigt werden dürften, wäre lebensfremd, weil sich gewisse Nachteile für einzelne Verkehrsteilnehmer (namentlich für die Leichtigkeit) praktisch nie vollständig vermeiden ließen. Gegenüber der Berücksichtigungsformel wäre eine derartige Begrenzung zu starr und könnte bei striktem Verständnis dazu führen, dass die neuen Bestimmungen entgegen ihrem Regelungszweck weitgehend leer laufen.
- Ergänzend hingewiesen sei in diesem Zusammenhang darauf, dass der Gleichklang von Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs an dieser Stelle, d.h. innerhalb von Absatz 4a im Rahmen eines Berücksichtigungsgebots, durchaus passend erscheint, weil ohnehin stets auf den Einzelfall abzustellen ist. Innerhalb des § 6 Absatz 1 oder auch in einer allgemeinen Zweckbestimmung des StVG wäre es aus meiner Sicht aber sinnvoll, zum Ausdruck zu bringen, dass dem Schutz von Leben und Gesundheit grundsätzlich ein besonderes Gewicht zukommt (siehe bereits oben, 2.1).

¹⁴ Siehe BT-Drs. 20/8293, S. 9.