

Deutscher Bundestag
Verkehrsausschuss

Ausschussdrucksache
20(15)212-G

Stellungnahme
öffentl. Anhörung am 16.10.2023



**FRIEDRICH-SCHILLER-
UNIVERSITÄT
JENA**

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

Universität Jena · Rechtswissenschaftliche Fakultät · 07737 Jena

Sekretariat des
Verkehrsausschusses
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 14. Oktober 2023

Nur per E-Mail: verkehrsausschuss@bundestag.de

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Verkehrsausschusses

am 16. Oktober 2023

zu dem von der Bundesregierung vorgelegten

Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes

BT-Drucks. 20/8293

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

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

1. Das Anliegen des Gesetzentwurfs

Das primäre Anliegen des Gesetzentwurfs besteht darin, das Straßenverkehrsgesetz (StVG) dahingehend zu ändern und letztlich sachlich zu erweitern, dass neben der Flüssigkeit und Leichtigkeit des Verkehrs – den beiden das StVG bislang kennzeichnenden tragenden Eckpfeilern – dem StVG im Zusammenhang mit dem Erlass von Rechtsverordnungen auch die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung

implementiert werden, um den Ländern und Kommunen **Entscheidungsspielräume zu eröffnen**. Umgesetzt werden sollen diese Ziele insbesondere in der Weise, dass die in § 6 Abs. 4a StVG n. F. enthaltenen Verordnungsermächtigungen entsprechend geändert und erweitert werden.

2. Paradigmenwechsel im Straßenverkehrsrecht

Der Gesetzesvorschlag bewirkt einen **grundlegenden Paradigmenwechsel** des Straßenverkehrsrechts. Dies folgt daraus, dass es bislang allgemeine Auffassung war, dass das Straßenverkehrsrecht, das an das Straßenrecht und insbesondere an die Widmung anknüpft, dadurch gekennzeichnet ist, dass es der Regelung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten dient – wobei der Begriff des „Verkehrs“ nicht nur den Fahrzeugverkehr umschließt, sondern auch z. B. den Fahrrad- und insbesondere den Fußgängerverkehr. Es knüpft an die Zahl der Verkehrsteilnehmer, an die Frequenzen der Straßenbenutzung und an die zeitlichen Verkehrsballungen, letztlich mithin daran an, dass viele Verkehrsteilnehmer zur gleichen Zeit von der bestimmungsgemäßen Benutzung der Straße Gebrauch machen. Die Aufgabe des Straßenverkehrsrechts lässt sich mithin beschreiben als die Ordnung der Gemeingebrauchsausübung unter konkreten Gemeinverträglichkeitsgesichtspunkten.

Hieran wird deutlich, dass das Straßenverkehrsrecht in seiner bisherigen Ausformung in seinem Schwerpunkt einen Sachbereich der Gefahrenabwehr regelt. Es ist **sachlich begrenztes Ordnungsrecht**¹, das der Abwehr von Gefahren von Verkehrsteilnehmern und anderen Dritten und der optimalen Ablaufsicherung des Verkehrs dient. Es hält Vorschriften sowohl hinsichtlich des Verhaltens der Verkehrsteilnehmer (StVG, StVO) als auch hinsichtlich des Zustandes und der Zulassung der Verkehrsmittel (StVZO) bereit.

Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht klargestellt und ausgeführt:

„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 Verkehrsteil-

¹ Vgl. nur Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 2, 6. Aufl., 2010, Art. 74, Rdnr. 154.

nehmer 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 zusteht².

Mit Blick hierauf stellt der neue § 6 Abs. 4a StVG eine weitreichende und grundlegende **Neujustierung des Straßenverkehrsrechts** dar. Während Rechtsverordnungen bislang nur zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs zulässig waren, gestattet die Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 4a StVG n. F. nunmehr den Erlass bestimmter Rechtsverordnungen auch „zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung“.

Die Neuregelung bricht daher mit der bisherigen Gesamtsystematik des Straßenverkehrsrechts, da zukünftig bestimmte, mittels Rechtsverordnung umzusetzende straßenverkehrsrechtliche Anordnungen insbesondere auch durch Aspekte des Umweltschutzes gerechtfertigt werden können; diesen fehlt indes die ordnungsrechtliche Verortung.

Eine **gewisse Relativierung dieser Neujustierung** wird indes dadurch bewirkt, dass **§ 6 Abs. 4a S. 3 StVG n. F.** bestimmt, dass nach § 6 Abs. 4a StVG n. F. erlassene Rechtsverordnungen und auf ihnen beruhende Anordnungen neben der Verbesserung des Schutzes der Umwelt, des Schutzes der Gesundheit oder der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung auch die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigen müssen.

Diese Vorgabe wird dahingehend zu verstehen sein, dass Belange des Umweltschutzes die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs nicht überlagern dürfen; dem Umweltschutz dienende straßenverkehrsrechtliche Regelungen müssen daher stets auch die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs angemessen berücksichtigen. Die Verordnungsermächtigungen in § 6 StVG – auch die in § 6 Abs. 4a StVG n. F. enthaltene Verordnungsermächtigung – sind nämlich nach wie vor straßenverkehrsrechtliche und nicht primär umweltrechtliche Verordnungsermächtigungen, mit der Folge, dass beim Erlass von Verordnungen die Verkehrsbelange nicht beiseite geschoben werden dürfen.

² BVerfGE 40, 371/380.

Ungeachtet des in § 6a Abs. 4 StVG n.F. enthaltenen Paradigmenwechsels ist aber abschließend zu konstatieren, dass die Regelung jedenfalls **keinen kompetenzrechtlichen Bedenken begegnet**. Für den Schutz der Umwelt, den Schutz der Gesundheit und die städtebauliche Entwicklung besitzt der Bund die Gesetzgebungskompetenz.

3. § 6 StVG als Verordnungsermächtigung

Einleitend bedarf es der Klarstellung, dass es sich bei den vorgeschlagenen Änderungen des § 6 StVG um Verordnungsermächtigungen i. S. v. Art. 80 Abs. 1 GG handelt. Sie müssen demnach nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sein. Anders formuliert: Das „Programm“ dessen, was aufgrund der Verordnungsermächtigung auf die Bürger in Form einer Rechtsverordnung zukommen kann, muss hinreichend erkennbar sein.

Auch wenn manche Formulierungen im Hinblick auf diese Vorgabe durchaus vage erscheinen (Schutz der Umwelt, Gesundheit), so begegnet die Ausgestaltung der Verordnungsermächtigungen im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot aber keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Begriffe sind sämtlich mit den Mitteln der juristischen Auslegung konkretisierbar.

4. § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 15 b StVG n. F. - Parkraumbewirtschaftung

Die Bestimmung konkretisiert den Begriff des Parkraum Mangels; sie fügt sich zudem in die bisherige Ausrichtung des StVG ein. Die vorgeschlagene Neuregelung ermöglicht Beschränkungen des Straßenverkehrs für den Fall eines erheblichen Parkraum Mangels in städtischen Quartieren; dieser Mangel muss nachweislich bestehen oder zu erwarten sein aufgrund konkretisierter städtebaulich-verkehrsplanerischer Erwägungen. Während die erste Variante – nachweislich – hinreichend konturiert ist, wird bei der zweiten Variante – zu erwarten ist – eine Mangelprognose vorzunehmen sein. Zudem wird zu verlangen sein, dass die städtebaulich-verkehrsplanerischen Erwägungen über das Stadium bloßer Vorstellungen hinausgegangen sind und einen Stand erreicht haben, der eine Parkraumbewirtschaftung rechtfertigt.

5. § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 16 StVG n. F. – neue Mobilitätsformen, Verringerung von Fahrten

Die Bestimmung erweitert die bisher schon bestehende Möglichkeit, Sonderfahrspuren für Linienomnibusse und Taxen einzurichten, dahingehend, dass zukünftig auch neue Mobili-



tätsformen erprobt und Maßnahmen zur Verringerung der Anzahl von Fahrten ergriffen werden können. Als Vorbild dürften hier die in den USA anzutreffenden „**Blue Lanes**“ gedient haben, deren Benutzung die Besetzung eines Fahrzeugs mit mehreren Personen zur Voraussetzung hat. Wird diese Vorgabe missachtet, so wird dies in den USA mit erheblichen Strafen sanktioniert. Aber auch **neue Antriebsformen** fallen unter die Regelung; auch für diese käme die Einrichtung von Sonderfahrspuren in Betracht.

Mit Blick auf die Verringerung von Emissionen erscheint die Regelung durchaus sinnvoll. Allerdings ist die Ermächtigung sehr allgemein und damit zugleich **weit gefasst** („Verringerung der Anzahl der Fahrten“), so dass nicht hinreichend vorhersehbar ist, welche Maßnahmen aufgrund dieser Ermächtigung durch den Ordnungsgeber tatsächlich ergriffen werden können.

Aus **praktischer Sicht** ist allerdings anzumerken, dass zum einen die Kontrolle von „Blue Lanes“ einen **erheblichen Verwaltungs- und Kontrollaufwand** zur Folge haben würde; Gleiches würde für Fahrspuren gelten, die z. B. nur für elektro- oder wasserstoffbetriebene Fahrzeuge reserviert wären. Zum anderen ist darauf hinzuweisen, dass die deutschen Autobahnen im Regelfall mit zweistreifigen, z. T. auch mit dreistreifigen Richtungsfahrbahnen ausgebaut sind. Gerade bei zweistreifigen Richtungsfahrbahnen dürfte die Einrichtung von „Blue Lanes“ oder mit anderen Erwägungen begründete Sonderfahrspuren **wenig praktikabel** sein, da sich sämtliche nicht-privilegierten Fahrzeuge auf dem rechten Fahrstreifen und damit in den Fahrstreifen einordnen müssten, auf dem die Lkw's unterwegs sind. Dass dies zu erheblichen Problemen führen würde – Überlastung der rechten Fahrstreifen, Verlangsamung des Verkehrs, Erhöhung der Unfallgefahr durch langsam fahrende Fahrzeuge –, liegt auf der Hand.

6. § 6 Abs. 4a StVG n.F. als Herzstück der Reform

Herzstück des Gesetzesvorschlages ist § 6 Abs. 4a StVG n. F.. Wie bereits oben dargelegt, wird mit der Neuregelung die bisherige Gesamtsystematik des StVG verlassen, indem der Schutz der Umwelt, der Gesundheit und die Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung zur Begründung straßenverkehrsrechtlicher Rechtsverordnungen herangezogen werden können. Während das StVG bislang auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. oben) klassisches Ordnungsrecht war, können straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen

zukünftig u. a. auch mit Erwägungen des Umweltschutzes begründet werden, freilich mit der Relativierung des § 6 Abs. 4a S. 3 StVG n. F.

Rechtssystematisch ist insoweit von Bedeutung, dass die auf § 6 Abs. 1 S. 1 Nrn. 2, 8, 15 lit. b) und c), 16 und 18 StVG beruhenden Rechtsverordnungen bislang nur zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs erlassen werden konnten. Durch die Einfügung von § 6 Abs. 4a S. 1 StVG n. F. werden die **Begründungsoptionen** für den Verordnungsgeber nunmehr um die Aspekte des Klimaschutzes, des Gesundheitsschutzes und der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung **ergänzt**. Die Bestimmung erweitert mithin die bisherigen Ermächtigungen in § 6 Abs. 1 S. 1 Nrn. 2, 8, 15 lit. b) und c), 16 oder 18 StVG („soweit sie nicht bereits nach Absatz 4 erlassen werden können“).

Dies hat zur Folge, dass der Verordnungsgeber, so er eine Rechtsverordnung erlässt, differenzieren und insbesondere **klarstellen** muss, ob diese auf

- § 6 Abs. 1 S. 1 Nrn. 2, 8, 15 lit. b) und c), 16 oder 18 StVG, oder auf
- § 6 Abs. 4a S. 1 StVG n. F.

beruht. Der **Begründungsaufwand** für den Verordnungsgeber wird damit **erhöht**.

Wird eine Rechtsverordnung auf der Grundlage von § 6 Abs.4a StVG n. F. erlassen, so soll diese zudem vorsehen, dass Gemeinden den Erlass **bestimmter Anordnungen** beantragen können. Damit wird den **Gemeinden**, die mit den kommunalen Gegebenheiten besser vertraut sind, ein **Initiativrecht** eingeräumt. Auf diese Weise wird die Möglichkeit geschaffen, angemessen und schnell Einzelmaßnahmen zu verwirklichen. Solche Maßnahmen konnten indes auch bislang schon bei den Straßenverkehrsbehörden angeregt und beantragt werden. Eine Pflicht, den Anträgen gerecht zu werden, lässt sich der Bestimmung indes nicht entnehmen. Es obliegt insoweit der zuständigen Straßenverkehrsbehörde, eine entsprechende Abwägung vorzunehmen.

In gewisser Weise widersprüchlich ist es freilich, dass die **Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs dann außer Acht gelassen** werden können, wenn die Anordnungen begehrt werden zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung. Dies folgt daraus, dass die Anordnungen alternativ beantragt werden können („oder“). Dies vermag **systematisch nicht zu überzeugen**.

7. Fazit

Insgesamt bewirkt der Gesetzentwurf eine **Flexibilisierung straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen**, indem im Wege des Erlasses von Rechtsverordnungen neue Mobilitätsformen erprobt und Maßnahmen zur Verringerung der Anzahl von Fahrten ergriffen werden können. Auch dass Rechtsverordnungen zukünftig zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung erlassen werden können, ist grundsätzlich zu begrüßen.

Darauf hinzuweisen ist jedoch, dass hierdurch eine **weitreichende Neujustierung des Straßenverkehrsrechts** bewirkt wird, das bislang als sachlich begrenztes Ordnungsrecht ausgestaltet war und auf Regelungen zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs beschränkt war. Kompetenzrechtlichen Bedenken begegnet diese sachliche Erweiterung, die einen Paradigmenwechsel des Straßenverkehrsrechts bedeutet, indes nicht.

gez. Michael Brenner

Professor Dr. Michael Brenner