

Deutscher Bundestag

Verkehrsausschuss

Ausschussdrucksache

20(15)212-H

Stellungnahme

öffentl. Anhörung am 16.10.2023

16.10.2023

bbh

BECKER BÜTTNER HELD

STELLUNGNAHME

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

für den

Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestags

erstellt durch

Rechtsanwalt Dr. Roman Ringwald

Becker Büttner Held · Rechtsanwälte Wirtschaftsprüfer Steuerberater · PartGmbB
Magazinstraße 15-16, 10179 Berlin

T +49 (0)30 611 28 40-0 · bbh@bbh-online.de



Inhaltsverzeichnis

Teil 1	Einleitende Zusammenfassung	3
A.	Hintergrund	3
B.	Gesamtbewertung	3
Teil 2	Rechtliche Einordnung im Einzelnen	4
A.	Neue Ziele	4
B.	Antragsrecht der Kommunen	7
C.	Weitere sinnvolle Ergänzungen im StVG	8
I.	Verkehrsversuche / Experimentierklausel	8
II.	Gebührenhöhe bei Bewohnerparkausweisen	8
III.	Digitale Parkraumkontrolle	9
Teil 3	Ergebnis	9

Teil 1 Einleitende Zusammenfassung

A. Hintergrund

Das Straßenverkehrsrecht enthält zentrale Vorgaben zu der Frage, wie öffentliche Straßen und Wege genutzt werden. Bislang orientieren sich dessen Vorgaben an der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und privilegieren faktisch den motorisierten Individualverkehr.

Aus diesem Grund vereinbarten die Koalitionsfraktionen, das Straßenverkehrsrecht 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“.¹

Das Bundeskabinett hat dazu mehrere Dokumente behandelt:

- am 22.6.2023 den Referentenentwurf für die Novellierung des Straßenverkehrsgesetzes (Kabinettsbeschluss) und
- am 12.10.2023 den Entwurf für eine daran anschließende Novellierung der Straßenverkehrs-Ordnung (Kenntnisnahme des Kabinetts).

Nach der Kabinettsitzung durchläuft der Gesetzentwurf zum Straßenverkehrsge- setz (StVG) nun das Gesetzgebungsverfahren.² Die Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) wird der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

Die vorliegende Bewertung konzentriert sich auf die Novellierung des StVG.

B. Gesamtbewertung

Der Gesetzentwurf zum StVG bringt, wenn er wie vorliegend verabschiedet wird, eine erhebliche Verbesserung gegenüber der aktuellen Rechtslage. Erstmals würde

¹ Vgl. hierzu die entsprechenden Aussagen im Koalitionsvertrag (Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 41).

² Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes vom 11.09.2023 (BT-Drs. 20/8293).

gesetzlich klargestellt, dass auch Belange des Umwelt- und Klimaschutzes, des Gesundheitsschutzes sowie der städtebaulichen Entwicklung straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen begründen können, wie beispielsweise die Bereitstellung von zusätzlichen Flächen für den Fuß- und Fahrradverkehr. Bislang ist dies nicht möglich, weil die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs vorrangig zu berücksichtigen sind und sich daraus regelmäßig eine Privilegierung des motorisierten Individualverkehrs ergibt. Die geplante Novellierung des StVG schafft damit die Voraussetzungen für einen Paradigmenwechsel im Straßenverkehrsrecht.

Hingewiesen sei darauf, dass die Novellierung des Straßenverkehrsgesetzes zusätzliche Verbesserungen in den folgenden Bereichen berücksichtigen könnte:

- die weitere Stärkung der Sicherheit für alle Verkehrsteilnehmer:innen durch eine Aufnahme der sog. Vision Zero – danach soll niemand durch Verkehrsunfälle sein Leben verlieren oder schwer verletzt werden,
- mehr Spielraum bei der Anordnung zeitlich begrenzter Verkehrsversuche,
- mehr Spielraum für Differenzierungen bei Höhe von Gebühren für Bewohnerparkausweise (insb. aus sozialen Gründen),
- die Einführung einer digitalen Parkraumkontrolle.

Teil 2 Rechtliche Einordnung im Einzelnen

Im StVG sind zwei grundlegende Änderungen geplant:

- die Aufnahme des Umwelt- und Klimaschutzes, des Gesundheitsschutzes und der städtebaulichen Entwicklung als gleichwertige Ziele, neben der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs (dazu unter A),
- ein Antragsrecht für Kommunen auf Erlass von Anordnungen auf dieser Basis (dazu unter B).

Darüber hinaus soll in einem kurzen Überblick dargestellt werden, in welchen weiteren Bereichen eine Ergänzung des StVG sinnvoll wäre (dazu unter C).

A. Neue Ziele

Das StVG soll nach dem vorliegenden Entwurf entscheidend weiterentwickelt werden. Nach den bisherigen Vorgaben im StVG darf nämlich die StVO allein Vorgaben enthalten, soweit es

„zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen erforderlich ist“.³

Auf Grundlage dieses Gesetzeswortlauts können Maßnahmen nach der StVO – wie etwa die Anordnung von Radfahrstreifen oder Bussenstreifen – nur dann angeordnet werden, wenn dies im Interesse der Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs erforderlich ist. Dies erschwert vielfach die Schaffung durchgängiger ÖPNV- und Radverkehrsnetze. Außer Betracht bleiben hingegen regelmäßig attraktive öffentliche Räume, ein umfassender Gesundheitsschutz sowie der Umwelt- und Klimaschutz.

Dies soll sich nach dem Entwurf für ein überarbeitetes StVG nun grundlegend ändern. Die StVO soll danach auch Regelungen

„[...] zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung [...]“

enthalten.⁴ Mit dieser Regelung werden nicht nur fast wörtlich die Ziele des Koalitionsvertrags übernommen. Vor allem wird die Gleichwertigkeit der neuen Ziele im Gesetz verankert. Die Leichtigkeit und Sicherheit des Straßenverkehrs sind nicht mehr automatisch vorrangig gegenüber anderen Belangen.

Zwar muss die StVO (und jede auf ihr beruhende Anordnung)

„neben der Verbesserung des Schutzes der Umwelt, des Schutzes der Gesundheit oder der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigen.“⁵

Auch diese Formulierung macht aber deutlich, dass die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs eben nicht mehr vorrangig sind. Vielmehr sind sie bei der Entscheidung über eine Maßnahme – z. B. bei der Anordnung eines Radfahrstreifens – zu berücksichtigen (sog. Ermessensentscheidung). Als solches sind sie Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsprinzips.

³ Vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 StVG.

⁴ Vgl. Art. 1 Nr. 1 lit. c) des Gesetzentwurfs zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes, BT-Drs. 20/8293, S. 5.

⁵ Vgl. Art. 1 Nr. 1 lit. c) des Gesetzentwurfs zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes, BT-Drs. 20/8293, S. 5 (Hervorhebungen durch Bearbeiter).

Ganz in diesem Sinn heißt es in der Begründung zur Gesetzesnovelle sehr klar:

„Mit den Ergänzungen soll erreicht werden, dass Verkehrsregelungen auch erlassen werden können, um damit den Behörden die Möglichkeit zu geben, bei ihren Anordnungen die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung noch stärker als bisher zu berücksichtigen, um Ländern und Kommunen neue Entscheidungsspielräume zu eröffnen. Diese Ziele stehen gleichberechtigt neben den Zielen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs.“.⁶

Wird der vorgelegte Entwurf für eine StVG-Novelle in dieser Form vom Gesetzgeber beschlossen, stellt dies eine grundlegende Veränderung dar. Auf dieser Grundlage bestünden sehr weitreichende Möglichkeiten, die StVO zu überarbeiten – mit dem Ziel den kommunalen Gestaltungsspielraum erheblich zu erweitern.

Ergänzend sei darauf verwiesen, dass die Verkehrssicherheit im StVG noch weiter gestärkt werden könnte, um der besonderen Bedeutung des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ausreichend Rechnung zu tragen. Hierzu wäre es erforderlich, die sog. Vision Zero – und damit das Ziel, dass niemand durch Verkehrsunfälle sein Leben verlieren oder schwer verletzt werden soll – gesetzlich zu verankern.⁷ Das neue Ziel sollte dann beim Erlass einer Verordnung nach § 6 Abs. 1 Satz 1 StVG oder § 6 Abs. 4 und 4a StVG berücksichtigt werden.

Dieser Hinweis soll aber nicht verdecken, dass bereits die aktuell geplante Anpassung des StVG eine deutliche Verbesserung für die Verkehrssicherheit bringen würde. Die neuen Ziele nach dem StVG ermöglichen es nämlich, besonders vulnerablen Gruppen (wie insbesondere Fußgänger:innen und Radfahrer:innen) vereinfacht Flächen zuzuweisen.⁸

Rein klarstellend sei abschließend hervorgehoben, dass die Aufnahme der neuen Ziele in das StVG auch verfassungsrechtlich zulässig ist. Dies liegt bereits daran, dass

⁶ Vgl. Begründung, Teil B – Besonderer Teil, BT-Drs. 20/8293, S. 9 (Hervorhebungen durch Bearbeiter).

⁷ So auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 29.09.2023, BR-Drs. 381/23 (Beschluss), S. 2 f.

⁸ Vgl. hierzu die geplante Neuregelung in § 45 Abs. 10 StVO-E im Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (mit Kenntnisnahme des Bundeskabinetts am 12.10.2023).

die grundgesetzliche Regelung zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes hinsichtlich des Straßenverkehrs in Art. 74 Absatz 1 Nr. 22 GG keinesfalls nur auf die Gefahrenabwehr im Straßenverkehr gerichtet wäre. Vielmehr verdeutlicht die Rechtsprechung des Bundesverfassunggerichts, dass auch der Schutz der Allgemeinheit vor vom Verkehr ausgehenden Gefahren umfasst ist.⁹ Außerdem dürfte die Berücksichtigung von Gesichtspunkten des Klima- und Umweltschutzes schon vor dem Hintergrund der Vorgaben von Art. 20a GG geboten, jedenfalls aber zulässig sein.

B. Antragsrecht der Kommunen

Durch die gesetzliche Verankerung eines Antragsrechts soll zudem die Rolle der Kommunen gestärkt werden. Hintergrund dafür ist, dass die Straßenverkehrsbehörden als Teil der Landesverwaltung häufig gar nicht unmittelbar auf kommunaler Ebene verankert sind.

Im überarbeiteten StVG ist daher vorgesehen,

„dass Gemeinden bei den [nach Landesrecht zuständigen Straßenverkehrsbehörden] den Erlass von 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 beantragen können.“.¹⁰

Zwar haben auch schon jetzt Gemeinden die Möglichkeit, sich an die zuständigen Straßenverkehrsbehörden zu wenden. In diesem Sinne heißt es denn auch in der Begründung zur StVG-Novelle:

„Zudem wird klargestellt, dass Gemeinden bei den nach Landesrecht für die Ausführung der Rechtsverordnungen bestimmten Behörden den Erlass von Anordnungen zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt (einschließlich des Klimaschutzes), zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung beantragen können. Dies ist zwar schon heute möglich, soll aber nunmehr in den aufgrund der neuen Ermächtigung erlassenen Rechtsverordnungen im Interesse der Klarheit des Verwaltungsverfahrens ausdrücklich geregelt werden.“.¹¹

⁹ BVerfGE 40, 371, 380.

¹⁰ Vgl. Art. 1 Nr. 1 lit. c) des Gesetzentwurfs zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes, BT-Drs. 20/8293, S. 5.

¹¹ Vgl. Begründung, Teil B – Besonderer Teil, BT-Drs. 20/8293, S. 10 (Hervorhebungen durch Bearbeiter).

Die Verankerung des Antragsrechts von Gemeinden ist aber zumindest im Sinne einer Klarstellung zu begrüßen. Denn nur so ist eindeutig geregelt, dass dieses Antragsrecht für alle Anordnungen gilt, die aus Gründen des Umwelt- und Klimaschutzes sowie der Gesundheit getroffen werden sollen. Nach aktueller Gesetzeslage ist dies nur dann der Fall, wenn sich die Gemeinde mit ihrem Begehr auf (bislang nachrangig) zu berücksichtigende städtebauliche Belange stützt. Die vorgesehene Regelungen auf gesetzlicher Ebene ist daher wichtig.

C. Weitere sinnvolle Ergänzungen im StVG

Neben den geplanten Änderungen im StVG wäre in drei weiteren Bereichen eine gesetzliche Neuregelung sinnvoll.

I. Verkehrsversuche / Experimentierklausel

Die derzeit geltende Regelung zu Verkehrsversuchen in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 15 lit c) StVG soll unverändert bleiben. Einzig die Regelung zur Einrichtung von Sonderfahrspuren für Linienomnibusse und Taxen wird derart ergänzt, dass Rechtsverordnungen nunmehr auch zur Erprobung neuer Mobilitätsformen oder der Verringerung der Anzahl von Fahrten erlassen werden könnten.¹²

Es ist aber nicht nachvollziehbar, warum eine (gegenüber dem Status Quo) vereinfachte Erprobung nur für neue Mobilitätsformen oder die Verringerung der Anzahl von Fahrten gelten soll. Gerade bei zeitlich befristeten Verkehrsversuchen sollte der Spielraum auf kommunaler Ebene deutlich steigen. Aktuell sind die Anforderungen regelmäßig nicht geringer als bei der dauerhaften Anordnung der jeweiligen Maßnahme.

II. Gebührenhöhe bei Bewohnerparkausweisen

Ebenfalls nicht genutzt wird die Chance einer Klarstellung zu den Spielräumen bei der Höhe von Gebühren für Bewohnerparkausweise.

Das Bundesverwaltungsgericht hat erst kürzlich entschieden, dass eine Staffelung von Gebühren für das Bewohnerparken nach sozialen Kriterien deswegen nicht zulässig sei, weil es hierfür einer gesetzlichen Grundlage bedürfte.¹³ Es wäre daher im

¹² Vgl. Art. 1 Nr. 1 lit. a) lit. cc) des Gesetzentwurfs zur Änderung des Straßenverkehrsge- setzes, BT-Drs. 20/8293, S. 5.

¹³ Vgl. BVerwG, Urt. v. 13.06.2023 – 9 CN 2.22.

aktuellen Gesetzgebungsverfahren möglich, Abhilfe zu schaffen und eine Staffelung der Gebührenhöhe nach sozialen Kriterien zu ermöglichen.

III. Digitale Parkraumkontrolle

Der vorgelegte Gesetzesentwurf zum StVG greift zudem nicht sämtliche im Koalitionsvertrag vereinbarten Punkte auf. Die dort ebenfalls vereinbarte „[...] Öffnung für digitale Anwendungen wie digitale Parkraumkontrolle [...]“ ist bislang nicht enthalten.¹⁴

Dies ist besonders bedauerlich, weil diese nicht nur in vielen Ländern der Europäischen Union längst erfolgreich umgesetzt worden ist. Sie würde auch eine erhebliche personelle Entlastung auf kommunaler Ebene ermöglichen und damit die Durchsetzung der Regeln im Straßenverkehr verbessern.

Die digitale Parkraumkontrolle kann allerdings nur mit einer Regelung auf gesetzlicher Ebene umgesetzt werden. Eine verfassungs- und datenschutzkonforme Ausgestaltung ist dabei aber möglich.¹⁵

Teil 3 Ergebnis

Insgesamt bringt der vorgelegte Gesetzesentwurf für das StVG wesentliche Verbesserungen mit sich. Sie schafft mit der Aufnahme neuer Ziele die Voraussetzungen für einen Paradigmenwechsel im Straßenverkehrsrecht.

Mit dieser Verbesserung auf gesetzlicher Ebene ist es aber nicht getan. Vielmehr müssten auf Grundlage dieser neuen gesetzlichen Ziele auch die StVO und die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur StVO (VwV-StVO) angepasst werden. Konkrete Maßnahmen werden nämlich stets nach deren Vorgaben angeordnet.

Dr. Roman Ringwald
Rechtsanwalt

¹⁴ Vgl. hierzu: „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP“, S. 41.

¹⁵ Vgl. Ringwald/Wernicke, Rechtliche Vorgaben einer Parkraumkontrolle im öffentlichen Raum mittels Scan-Fahrzeugen, Rechtsgutachten für die Agora Verkehrswende vom 03.05.2021.