

Referentenentwurf

des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes

A. Problem und Ziel

Der Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode (KoalIV) sieht vor, 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. Dieses Ziel betrifft in erster Linie die Vorschriften, die die konkreten Eingriffsbefugnisse der Straßenverkehrsbehörden enthalten. Das sind die aufgrund des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) in verschiedenen Verordnungen, insbesondere der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO), enthaltenen Regelungen, deren Fortentwicklung noch gesonderter Rechtsetzung unterliegt. Darüber hinaus verfolgt der KoalIV aber auch das Ziel, die Handlungsspielräume des Ordnungsgebers bei der Bestimmung der Eingriffsbefugnisse der Straßenverkehrsbehörden noch zu erweitern. Die bereits bestehenden Ermächtigungen sollen daher ergänzend erweitert werden.

B. Lösung

Das StVG soll wie nachfolgend beschrieben geändert werden.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht durch Artikel 1 kein Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Es entsteht kein Erfüllungsaufwand der Verwaltung, denn mit der Änderung des StVG wird lediglich eine neue Ermächtigungsgrundlage für den Erlass neuer Eingriffsbefugnisse der Straßenverkehrsbehörden geschaffen, die ihrerseits durch den Verordnungsgeber bestimmt werden. Die Änderungen des StVG haben für sich genommen keine Auswirkungen auf die konkreten Maßnahmen der Behörden. Die Bestimmung zum Antragsrecht der Gemeinden ist lediglich klarstellend, denn dieses besteht bereits nach der heutigen Rechtslage.

F. Weitere Kosten

Keine.

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Straßenverkehrsgesetzes

Das Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), das zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes vom 2. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 56) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 6 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In dem einleitenden Satzteil werden die Wörter „für Verkehr und digitale Infrastruktur“ durch die Wörter „für Digitales und Verkehr“ ersetzt.

bb) Nummer 15 Buchstaben b werden folgende Wörter angefügt:

„der nachweislich besteht oder aufgrund konkretisierter städtebaulich-verkehrsplanerischer Erwägungen zu erwarten ist,“.

cc) Nummer 16 werden folgende Wörter angefügt:

„sowie zur Erprobung neuer Mobilitätsformen oder der Verringerung der Anzahl von Fahrten,“.

b) In Absatz 2 werden die Wörter „für Verkehr und digitale Infrastruktur“ durch die Wörter „für Digitales und Verkehr“ ersetzt.

c) Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 4a eingefügt:

“(4a) Rechtsverordnungen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, 8, 15 Buchstaben b und c, 16 und 18 können auch erlassen werden 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. Diese Rechtsverordnungen sollen insbesondere vorsehen, 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, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung beantragen können. Die nach Satz 1 erlassenen Rechtsverordnungen und auf ihnen beruhenden Anordnungen müssen neben der Verbesserung des Schutzes der Umwelt, des Schutzes der Gesundheit oder der

Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigen.“

- d) Absatz 6 wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 1 werden die Wörter „für Verkehr und digitale Infrastruktur“ durch die Wörter „für Digitales und Verkehr“ und die Wörter „für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit“ durch die Wörter „für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz“ ersetzt.
 - bb) Nach Satz 4 wird folgender Satz angefügt:

„Rechtsverordnungen nach Absatz 4a werden vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr, vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz gemeinsam erlassen.“.
 - cc) In Satz 3 werden die Wörter „für Verkehr und digitale Infrastruktur“ durch die Wörter „für Digitales und Verkehr“ und die Wörter „des Innern, für Bau und Heimat“ durch die Wörter „des Innern und für Heimat“ ersetzt.
 - dd) In Satz 4 werden die Wörter „für Verkehr und digitale Infrastruktur“ durch die Wörter „für Digitales und Verkehr“ und die Wörter „der Justiz und für Verbraucherschutz“ durch die Wörter „für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz“ ersetzt.
- e) In Absatz 8 werden im einleitenden Satzteil die Wörter „für Verkehr und digitale Infrastruktur“ durch die Wörter „für Digitales und Verkehr“ ersetzt.
2. In § 1c, § 1j Absatz 1 und 2, § 1k Absatz 1, § 1l Satz 1 und 2, § 4a Absatz 8 Satz 8, § 4b Satz 3, § 5b Absatz 1 Satz 1 und Absatz 3, § 6a Absatz 2 Satz 1, 3 und 5 und Absatz 8 Satz 2 Nummer 1 und 2, § 6c, § 6e Absatz 1, § 6f Satz 1, § 6g Absatz 4 Satz 1 und Absatz 5 Satz 1, § 24 Absatz 2 Satz 2, § 24a Absatz 5, § 26a Absatz 1, § 30c Satz 1 und 2, § 47, § 63, § 63b Satz 1, § 63d Satz 1 und 2 und § 63f Absatz 4 werden jeweils
- a) die Wörter „für Verkehr und digitale Infrastruktur“ durch die Wörter „für Digitales und Verkehr“,
 - b) die Wörter „des Innern, für Bau und Heimat“ durch die Wörter „des Innern und für Heimat“,
 - c) die Wörter „für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit“ durch die Wörter „für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz“ oder
 - d) die Wörter „der Justiz und für Verbraucherschutz“ durch die Wörter „der Justiz“
- ersetzt.

Artikel 2

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode (KoalIV) sieht vor, 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. Dieses Ziel betrifft in erster Linie die Vorschriften, die die konkreten Eingriffsbefugnisse der Straßenverkehrsbehörden enthalten. Das sind die aufgrund des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) in verschiedenen Verordnungen, insbesondere der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO), enthaltenen Regelungen, deren Fortentwicklung noch gesonderter Rechtsetzung unterliegt. Darüber hinaus verfolgt der KoalIV aber auch das Ziel, die Handlungsspielräume des Ordnungsgebers bei der Bestimmung der Eingriffsbefugnisse der Straßenverkehrsbehörden noch zu erweitern. Die bereits bestehenden Ermächtigungen sollen daher ergänzend erweitert werden. 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. Zugleich müssen die auf Grundlage der neuen Ermächtigung erlassenen Rechtsverordnungen und auf ihnen beruhenden Anordnungen neben der Verbesserung des Schutzes der Umwelt, des Schutzes der Gesundheit oder der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigen. Das den Gesetzgeber und den Ordnungsgeber insoweit bindende Verhältnismäßigkeitsprinzip gilt uneingeschränkt.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird zur Erreichung des genannten Gesetzgebungszieles der Ermächtigungsrahmen des § 6 StVG zum Erlass straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften auf der Ebene der Verordnung erweitert. Zwar enthält das StVG bereits eine Reihe von Ermächtigungen, die den im KoalIV genannten Zielen dienen. Das betrifft die Berechtigung des Ordnungsgebers zum Erlass von Vorschriften

- zum Schutz der Bevölkerung in Fußgängerbereichen oder verkehrsberuhigten Bereichen, der Wohnbevölkerung oder der Erholungssuchenden vor Emissionen, die vom Verkehr auf öffentlichen Straßen ausgehen, insbesondere zum Schutz vor Lärm oder vor Abgasen (§ 6 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 StVG);

- zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 StVG) und

- zur Verhütung von schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 StVG).

Diese Regelungen werden zur Umsetzung des KoalIV nun ergänzt um eine allgemeine Regelung in Absatz 4a, wonach Regelungen auch erlassen werden können zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt (einschließlich des Klimas), zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung, soweit die genannten konkreten

Vorschriften das noch nicht erlauben. Das bedeutet, dass mit der gesetzlichen Änderung die Regelungsziele Verbesserung des Schutzes der Umwelt (einschließlich des Klimaschutzes), Schutz der Gesundheit und Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung für sich allein genommen ausreichen, um auf dieser Grundlage eine verkehrsregelnde Bestimmung auf der Verordnungsebene zu erlassen. Es ist nicht erforderlich, dass die darauf basierende verkehrsregelnde Bestimmung auch Zwecke der Verbesserung der Verkehrssicherheit oder der Leichtigkeit des Verkehrs verfolgt. Diese Zwecke können vielmehr außer Acht bleiben. 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, 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 Verfahrens ausdrücklich geregelt werden. Umgekehrt müssen die auf Grundlage der neuen Ermächtigung erlassenen Rechtsverordnungen und auf ihnen beruhenden Anordnungen neben der Verbesserung des Schutzes der Umwelt, des Schutzes der Gesundheit oder der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigen. § 4a Satz 3 – neu – bekennt sich damit zu dem den Gesetzgeber und Verordnungsgeber bindenden Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Darüber hinaus sollen die Ermächtigungsgrundlagen des StVG im Interesse größter Transparenz klarstellend ergänzt werden, um die aufgrund eines Beschlusses der Verkehrsministerkonferenz 2022/2023 beabsichtigte Weiterentwicklung von Vorschriften der StVO auf eine sichere Grundlage zu stellen, auch wenn die partielle Umsetzung bereits ohne eine Änderung des StVG erfolgen könnte. Im Einzelnen betrifft dies:

- die Ausweitung der Flexibilität für die Anordnung von Bewohnerparken im Hinblick auf prognostische städtebaulich-verkehrsplanerische Erwägungen, um erheblichen Parkdruck, wo vermeidbar, möglichst schon nicht eintreten zu lassen; möglich sind demnach künftig auch Prognoseentscheidungen, die den Ländern und Kommunen neue Entscheidungsspielräume eröffnen und
- die (erprobungshalber vorgesehene) Ermöglichung der Anordnung von Sonderfahrspuren für bestimmte neue Mobilitätsformen (z.B. ausschließlich elektrisch oder mit Wasserstoff betriebene Fahrzeuge oder mit mehreren Personen besetzte Fahrzeuge) wegen ihres gegenüber den Fahrzeugen mit herkömmlichen Verbrennungsmotoren veränderten Fahr- und Geräuschverhaltens oder wegen der Reduzierung der Anzahl von Fahrten.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich für Artikel 1 aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 22 des Grundgesetzes (GG), „Straßenverkehr“ und „Kraftfahrwesen“. Die Voraussetzungen des Artikels 72 Absatz 2 GG für bundesgesetzliche Regelungen sind erfüllt. Der Straßenverkehr und mit ihm auch die Anforderungen an die teilnehmenden Personen und Fahrzeuge gehören zu den Lebensbereichen, die über die Grenzen der Länder hinweg reichen. Unterschiedliche Regelungen in den Ländern würden nicht nur die Mobilität der Bürger innerhalb der Bundesrepublik Deutschland erschweren, sondern auch der Verkehrssicherheit insgesamt abträglich sein.

V. Gesetzesfolgen

1. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Der Gesetzentwurf ist dienlich für die Erreichung der Klimaschutzziele der Bundesregierung und bietet eine weitere Grundlage zum Erlass von Vorschriften zum Schutz der Umwelt, einschließlich des Klimas.

2. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

3. Erfüllungsaufwand

Es entsteht kein Erfüllungsaufwand, denn mit der Änderung des StVG wird lediglich eine neue Ermächtigungsgrundlage für den Erlass neuer Eingriffsbefugnisse der Straßenverkehrsbehörden geschaffen, die ihrerseits durch den Verordnungsgeber bestimmt werden. Die Änderungen des StVG haben für sich genommen keine Auswirkungen auf die konkreten Maßnahmen der Behörden. Die Bestimmung zum Antragsrecht der Gemeinden ist lediglich klarstellend, denn dieses besteht bereits nach der heutigen Rechtslage.

4. Weitere Kosten

Keine.

B. Besonderer Teil

Artikel 1 – Änderung des § 6 StVG

Die Ermächtigungsgrundlagen des § 6 StVG sind mit dem 4. Gesetz zur Änderung des StVG und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften mit Wirkung vom 28. Juli 2021 bereits völlig neu gefasst worden. Anders als die davor geltende Fassung, die kleinteilig die Verordnungsermächtigungen für jeden einzelnen Sachverhalt aufgelistet hatte, nutzt § 6 StVG jetzt abstraktere Begriffe und gibt damit dem Verordnungsgeber Leitplanken, an die er sich zwar zu halten hat, die ihm aber einen eigenen Handlungsspielraum einräumen. Bestimmte Umwelt-, Gesundheits- und städteplanerische Zwecke, die neben den vorrangigen Zwecken der Sicherheit und Flüssigkeit des Straßenverkehrs verfolgt werden können, sind bereits enthalten.

Das betrifft die Möglichkeit zum Erlass von StVO-Vorschriften:

- zum Schutz der Bevölkerung in Fußgängerbereichen oder verkehrsberuhigten Bereichen, der Wohnbevölkerung oder der Erholungssuchenden vor Emissionen, die vom Verkehr auf öffentlichen Straßen ausgehen, insbesondere zum Schutz vor Lärm oder vor Abgasen (§ 6 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 StVG),
- zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 StVG),
- zur Verhütung von schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG), konkret zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen, die von Fahrzeugen ausgehen. Dabei können in Rechtsverordnungen z. B. auch Emissionsgrenzwerte für Kraftfahrzeuge geregelt werden (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8, jeweils in Verbindung mit § 6 Abs. 3 Nr. 4 und/oder § 6 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 StVG).

Um dem Auftrag des KoalV nachzukommen, sollen diese bereits bestehenden Ermächtigungen nicht geschmälert werden. Daher soll eine weitere ergänzende Regelung geschaffen werden, die dazu ermächtigt, darüber hinaus andere inhaltlich nicht definierte Maßnahmen des Straßenverkehrsrechts zu ergreifen, die ebenfalls der Verbesserung des Umwelt- und Klimaschutzes, des Gesundheitsschutzes und der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung dienen und in den bisherigen Ermächtigungen noch nicht enthalten sind. Die in Absatz 4a genannten Ziele stehen insoweit gleichberechtigt neben den Zielen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Die auf Grundlage der Verordnungsermächtigung erlassenen Regelungen und die auf ihnen basierenden Anordnungen müssen neben der Verbesserung des Schutzes der Umwelt, des Schutzes der Gesundheit oder der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigen.