

29.09.23

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 1036. Sitzung am 29. September 2023 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb
(§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 15 Buchstabe b StVG)

Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb ist wie folgt zu fassen:

„bb) Nummer 15 Buchstabe b wird wie folgt gefasst:

„b) zugunsten der Bewohner sowie gebietsansässiger Unternehmen, Institutionen, Organisationen und sozialer Einrichtungen in städtischen Quartieren mit erheblichem Parkraumangel, der nachweislich besteht oder aufgrund konkretisierter städtebaulich-verkehrsplanerischer Erwägungen zu erwarten ist,“

Begründung:

Die in Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb des Entwurfs vorgesehene Änderung von § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 15 Buchstabe b des Straßenverkehrsgesetzes steht in inhaltlicher Verbindung mit dem gemäß Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c des Entwurfs in einem neuen Absatz 4a eingeführten Ziel der Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Bestehende Entscheidungsspielräume bei der Einführung von sogenanntem Bewohnerparken werden durch die Berücksichtigungsfähigkeit prognostischer, städtebaulich-verkehrsplanerischer Erwägung erweitert, um einen erheblichen Parkdruck – wo vermeidbar – möglichst schon nicht erst eintreten zu lassen. Bestandteil der damit intendierten Ausweitung der Handlungsspielräume von

Ländern und Kommunen hinsichtlich stadtverträglicher Regelungen des ruhenden Verkehrs ist untrennbar auch eine Weiterentwicklung des Bewohnerparkens zum Quartiersparken.

Zur ganzheitlichen Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung sollen künftig neben den Bewohnern auch gebietsansässige Unternehmen sowie Institutionen und Organisationen (wie Vereine und Sozialeinrichtungen) für ihre betriebsnotwendigen Fahrzeuge regelhaft Parkbevorrechtigungen erhalten können. Diese Erweiterung trägt dem Umstand Rechnung, dass lokale Unternehmen, Institutionen, Organisationen und Einrichtungen das jeweilige Quartier maßgeblich (mit-)prägen und für die Bewohner notwendige Versorgungsleistungen erbringen.

Die grundsätzliche Gleichstellung von Bewohnern und gebietsansässigen Unternehmen, Institutionen, Organisationen und Einrichtungen bei der Parkbevorrechtigung fördert eine stadtverträgliche Nutzungsmischung in Quartieren der kurzen Wege und sichert leistungsfähige lokale Wirtschafts-, Sozial- und Infrastrukturen. Diese Ausdehnung der Parkbevorrechtigung gewährleistet insoweit die Wohnqualität der Bewohner und trägt damit unmittelbar bei zum ursprünglichen Anliegen der Parkbevorrechtigung für Gebietsansässige, nämlich der Abwanderung in das Stadtumland durch Erhaltung und Verbesserung attraktiver urbaner Wohngebiete wirksam entgegenzuwirken, indem das Konkurrenzverhältnis bei der Parkplatzsuche zulasten Gebietsfremder aufgelöst wird (vergleiche bereits die Begründung des Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes vom 6. April 1980, VkB1 1980, Seiten 245-246, sowie die Begründung der 35. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2001, VkB1 2002, Seite 144).

Eine angemessenere Berücksichtigung der berechtigten Interessen von Wirtschaft und sozialen Dienstleistungen sowie von Sport und Kultur begünstigt dabei nach den bisherigen Praxiserfahrungen auch die allgemeine Akzeptanz von Parkbevorrechtigungen in städtischen Quartieren mit erheblichem Parkraumangel, weil diese nicht (mehr) nur den Bewohnern, sondern ganzheitlich allen mit ihrem Standort im Quartier verankerten Ansässigen zu Gute kommen.

2. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b₁ – neu – (§ 6 Absatz 4 Satz 3 – neu – StVG)

In Artikel 1 Nummer 1 ist nach Buchstabe b folgender Buchstabe einzufügen:

,b₁) Dem Absatz 4 wird folgender Satz angefügt:

„Beim Erlass von Rechtsverordnungen nach Satz 1 Nummer 1 ist das Ziel maßgeblich zu berücksichtigen, dass niemand durch Verkehrsunfälle sein Leben verlieren oder schwer verletzt werden soll (Vision Zero).“ ‘

Begründung:

Die Vision Zero wird bislang lediglich in der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung angesprochen, aber weder in der Straßenverkehrs-Ordnung selbst noch im Straßenverkehrsgesetz genannt. Um die besondere Bedeutung der Vision Zero hervorzuheben und zu einer Maxime in der verkehrsbehördlichen Praxis zu erheben, soll sie auf Gesetzesebene verankert werden. Durch die Ergänzung des § 6 StVG wird das Ziel, dass niemand durch Verkehrsunfälle sein Leben verlieren oder schwer verletzt werden soll, für den Erlass von Rechtsverordnungen stärker in den Mittelpunkt gerückt. Zusätzlich wird der Begriff „Vision Zero“ definiert.

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr hat beim Erlass von Rechtsverordnungen, also insbesondere der Straßenverkehrs-Ordnung, das Ziel maßgeblich zu berücksichtigen, dass niemand durch Verkehrsunfälle sein Leben verlieren oder schwer verletzt werden soll. Hierdurch wird die Vision Zero erstmalig im Straßenverkehrsgesetz ausdrücklich angesprochen.

3. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c (§ 6 Absatz 4a Satz 3,
Satz 4 – neu – StVG)

In Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c ist § 6 Absatz 4a wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 3 sind die Wörter „Sicherheit und“ zu streichen.
- b) Nach Satz 3 ist folgender Satz anzufügen:

„Die Sicherheit des Verkehrs darf den nach Satz 1 erlassenen Rechtsverordnungen und den auf diesen beruhenden Anordnungen nicht entgegenstehen.“

Begründung:

Die Straßenverkehrsbehörden müssen bei der Umsetzung verkehrsrechtlicher Maßnahmen zwischen allen Zielen des StVG nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip abwägen. Nach der im Entwurf zum Gesetz zur Änderung des StVG gewählten Formulierung kann die Verkehrssicherheit bei der Abwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit gegenüber den übrigen Belangen im Einzelfall auch zurücktreten. Demnach wäre bei verkehrsrechtlichen Maßnahmen gegebenenfalls eine Verschlechterung der Sicherheit des Straßenverkehrs in Kauf zu nehmen. Die Sicherheit des Verkehrs hat aber eine so gewichtige Bedeutung, dass sich verkehrsrechtliche Maßnahmen aus Gründen des Umweltschutzes, des Gesundheitsschutzes und aus Gründen der städtebaulichen Entwicklung zumindest nicht nachteilig auf die Verkehrssicherheit auswirken dürfen.

4. Zu Artikel 1 Nummer 1a – neu – (§ 6a Absatz 5a Satz 3,
Satz 6 – neu – StVG)

Nach Artikel 1 Nummer 1 ist folgende Nummer einzufügen:

,1a. § 6a Absatz 5a wird wie folgt geändert:

a) In Satz 3 werden nach dem Wort „Bewohner“ die Wörter „oder soziale Kriterien“ eingefügt.

b) Folgender Satz wird angefügt:

„Wird die Ermächtigung auf die Gemeinden weiter übertragen, können die Gemeinden die Gebührenordnungen auch als Satzung erlassen.“ ‘

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Für die Ermäßigung und den Erlass der Gebühren aus sozialen Gründen fehlt nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts bislang eine Rechtsgrundlage (BVerwG 9 CN 2.22 – Urteil vom 13. Juni 2023). Nach der bisher maßgeblichen Fassung des § 6a Absatz 5a StVG dürfen bei der Gebührenbemessung nur die Gebührenzwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs berücksichtigt werden. Die bisherige Rechtsgrundlage für Delegation und Erlass von Gebührenordnungen für das Anwohnerparken macht die Anwendung sozialer Kriterien unmöglich. So können für einkommensschwache Bewohnerinnen und Bewohner Härten entstehen. Mit der vorgeschlagenen Änderung können Kommunen Härtefälle abfangen. Andere Möglichkeiten, wie eine Staffelung nach Fahrzeuggrößen, vermögen dieses Ziel nicht zu erreichen: Die reine Staffelung nach der Größe eines Fahrzeugs kann dazu führen, dass beispielsweise ein als einziges Familienfahrzeug dienender Kleinbus in dieselbe Kategorie fällt, wie eine von einer Einzelperson genutzte Geländelimousine („SUV“). Auch solche Konstellationen können mit der vorgeschlagenen Regelung vermieden werden.

Zu Buchstabe b:

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 13. Juni 2023, Aktenzeichen 9 CN 2.22, entschieden, dass die Bewohnerparkgebührensatzung der Stadt Freiburg im Breisgau vom 14. Dezember 2021 unwirksam ist. Gestützt ist die Bewohnerparkgebührensatzung auf die 2020 in Kraft getretene bundesrechtliche Regelung des § 6a Absatz 5a Straßenverkehrsgesetz (StVG) und § 1 der landesrechtlichen Delegationsverordnung zur Erhebung von Parkgebühren (ParkgebVO). § 6a Absatz 5a StVG ermächtigt die Landesregierungen, Gebührenordnungen für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen zu erlassen und die Ermächtigung durch Rechtsverordnung weiter zu übertragen. Mit § 1 ParkgebVO hat die baden-württembergische Landesregierung die Ermäch-

tigung zum Erlass von Gebührenordnungen auf die örtlichen und unteren Straßenverkehrsbehörden weiter übertragen, wobei Gemeinden die Gebührenordnungen als Satzungen auszugestalten haben.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Satzung für unwirksam erklärt, weil die Gemeinden in Bezug auf Bewohnerparkgebühren, bei denen es sich um bundesrechtlich geregelte Gebühren nach dem Straßenverkehrsgesetz handelt, an die Vorgaben des Bundesgesetzgebers gebunden sind. Die Parkgebührenverordnung ist danach keine taugliche Rechtsgrundlage für den Erlass einer Satzung, weil § 6a Absatz 5a StVG ausschließlich zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt.

Um bundesweit mehr Rechtssicherheit in den Gemeinden vor Ort zu schaffen, soll die Rechtsform der „Satzung“ daher mit dem Änderungsvorschlag ausdrücklich im Gesetzestext zugelassen werden.

5. Zu Artikel 1 (Änderung des Straßenverkehrsgesetzes)

- a) Der Bundesrat begrüßt, dass das Straßenverkehrsrecht angepasst wird, um Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen, indem neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung berücksichtigt werden.
- b) Der Bundesrat stellt fest, dass die von der Ständigen Konferenz der Verkehrsminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland im November 2022 befürwortete Öffnung für ein digitales Parkraummanagement bisher nicht in den Reformprozess aufgenommen wurde.
- c) Der Bundesrat stellt fest, dass ein digitales Parkraummanagement durch Erhöhung der Entdeckungswahrscheinlichkeit und durch einen optimierten Einsatz von Kontrollkräften zum Rückgang von Verkehrsverstößen und zur Erhöhung der Sicherheit im ruhenden Verkehr beitragen. Dabei steigt die Parkgerechtigkeit, wenn infolge eines digitalen Parkraummanagements weniger Verkehrsteilnehmende die Verhaltensregeln missachten. Bestehendem Parkdruck wird dadurch effektiver begegnet.
- d) Der Bundesrat stellt fest, dass ein digitales Parkraummanagement im europäischen Ausland bereits wirksam, technisch zuverlässig und rechtssicher eingesetzt wird.

- e) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, im weiteren Reformprozess des Straßenverkehrsrechts die erforderlichen Rechtsgrundlagen zu schaffen, um ein rechtssicheres digitales Parkraummanagement zu ermöglichen.

Begründung:

In deutschen Städten und Gemeinden wird das Parkraummanagement ausgebaut, um den Parkdruck zu reduzieren und die Verkehrssicherheit zu erhöhen sowie die Mobilitätswende zu unterstützen und die innerörtliche Lebensqualität zu verbessern.

Diese Ziele sind indes nur zu erreichen, wenn alle Verkehrsteilnehmenden in gleicher Weise die festgesetzten Parkgebühren entrichten und die jeweilige Höchstparkdauer einhalten. Sollen Fahrzeugführende den begrenzten bewirtschafteten Parkraum auch tatsächlich in Anspruch nehmen können, sind sie auf regelkonformes Verhalten der anderen Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Parkraums angewiesen.

Voraussetzung für das Funktionieren und die Akzeptanz eines solcherart beschaffenen Parkraum-Ökosystems sind dementsprechend wirksame Kontrollen, die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit die Einhaltung der für alle geltenden Regeln sicherstellen und die Ahndung etwaiger Verstöße gewährleisten. Diese Kontrollen erfolgen in Deutschland bislang ausschließlich über Außendienstkräfte der Kommunen, die jedes Fahrzeug einzeln anhand ausgelegter Parkberechtigungen in Form von Kurzzeit-Parkscheinen, Bewohnerparkausweisen oder Ausnahmegenehmigungen überprüfen. Das zunehmend verbreitete Handyparken wird über Online-Abfragen der Kennzeichen kontrolliert. Dabei können pro Vollzugskraft durchschnittlich circa 50 Fahrzeuge pro Stunde überprüft werden.

Um auch bei zunehmendem Fachkräftemangel die Effektivität und Effizienz der Kontrollen der Regeleinhaltung im ruhenden Verkehr zu verbessern, werden in vielen Ländern Europas (darunter Dänemark, Schweden, Finnland, Polen, Tschechien, Slowenien, Rumänien, Kroatien, Spanien, Portugal, Frankreich, Belgien und die Niederlande) zwischenzeitlich Scan-Fahrzeuge für Videokontrollen im ruhenden Verkehr eingesetzt. Während der Kontrollfahrten fertigen dabei Kamerasysteme Bilder der Kennzeichen von im bewirtschafteten Parkraum abgestellten Fahrzeugen. Die so erfassten Kennzeichen werden automatisiert online mit einer Datenbank abgeglichen, in der die jeweils gültigen Parkberechtigungen hinterlegt sind. Mittels solcher fahrzeuggestützten Videokontrollen können bis zu 1000 Kennzeichen pro Stunde kontrolliert werden, also das Zwanzigfache gegenüber dem manuellen Vollzug.

Durch den Einsatz von Scan-Fahrzeugen wird, so zeigen es Erfahrungen unter anderem in Amsterdam und in Paris, die Befolgungsquote im Sinne einer regelkonformen Nutzung des öffentlichen Parkraums signifikant erhöht. Die Zahl der Ordnungswidrigkeiten sinkt, die Verkehrssicherheit wird erhöht und die mit dem Parkraummanagement verfolgten Ziele werden besser erreicht.

Ein digitales Parkraummanagement bedingt, dass alle Parkberechtigungen digital vorliegen und durch die zuständigen Behörden online in Echtzeit auf ihre Gültigkeit überprüft werden können. Daher muss als Vorbedingung zum Einsatz von Scan-Fahrzeugen die Angabe des amtlichen Kennzeichens bei allen (Sonder-) Parkberechtigungen und Ausnahmegenehmigungen zum Halten und Parken, unabhängig ob kurz- oder langfristig, verpflichtend sein. Da es sich beim amtlichen Kennzeichen um ein personenbeziehbares Datum handelt, bedarf diese Verpflichtung als Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einer rechtlichen Grundlage. Die automatisierte Erfassung des Kennzeichens während der Kontrolle stellt ebenfalls einen Eingriff dar, der einer gesetzlichen Rechtfertigung bedarf.

6. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, inwieweit es die mit dem Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes vorgesehene Ermächtigung an den Verordnungsgeber, mittels Rechtsverordnung künftig auch verkehrsrechtliche Regelungen zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt (einschließlich des Klimas), zum Schutz der Gesundheit sowie zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung zu ermöglichen, erforderlich macht, den Maßnahmenkatalog des § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 des Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetzes (FStrBAG) zur Übertragbarkeit straßenverkehrsrechtlicher Aufgaben auf Bundesautobahnen in der Baulast des Bundes und auf Bundesstraßen in Bundesverwaltung auf das Fernstraßen-Bundesamt beziehungsweise die auf Grund des Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetzes beliehene Gesellschaft privaten Rechts um die Ziele beziehungsweise Zwecke

- der Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes,
- des Schutzes der Gesundheit sowie
- der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung

zu ergänzen, und gegebenenfalls die erforderlichen rechtlichen Grundlagen durch Änderung auch des FStrBAG zu schaffen.

Begründung:

Der Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes ermächtigt den Verordnungsgeber, mittels Rechtsverordnung künftig auch verkehrsrechtliche Regelungen zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt

(einschließlich des Klimas), zum Schutz der Gesundheit sowie zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung zu ermöglichen.

Nach § 44a Absätze 1, 3 StVO liegt die Zuständigkeit für den Erlass von verkehrsrechtlichen Anordnungen auf Autobahnen in der Baulast des Bundes beim Fernstraßen-Bundesamt beziehungsweise der aufgrund des Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetzes beliehenen Gesellschaft privaten Rechts.

Wie nicht in jüngerer Vergangenheit die Hintergründe der Diskussion über Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Autobahnen aufgezeigt haben, sind dortige Verkehrsbeschränkungen etwa zu Zwecken des Klimaschutzes – ungeachtet einer abschließenden Bewertung der Wirkung einer solchen Maßnahme – immer wieder ein lokales, regionales sowie stets auch überregionales Thema. Soweit der Gesetzgeber künftig im Straßenverkehrsrecht Maßnahmen nicht nur zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs, sondern auch mit der Zielsetzung des Umwelt- beziehungsweise Klimaschutzes, des Gesundheitsschutzes und der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung eröffnen will, müssen daher entsprechend zwingend auch die Bundesautobahnen in den Blick genommen werden. Gerade hier werden immer wieder auch verkehrsregelnde beziehungsweise -beschränkende Maßnahmen (mit Blick auf den CO₂-Ausstoß durch den fließenden Verkehr bei höheren Geschwindigkeiten, etwaige Gesundheitsbeeinträchtigungen durch erhöhten Lärm, aber auch die Einbeziehung von Bundesautobahnen in Ballungsraumnähe in Konzepte städtebaulicher Entwicklung) in hohem Maße zur Prüfung und Disposition stehen.

Gleichzeitig ist es unerlässlich, dass das wesentliche Regelungsregime verkehrsrechtlicher Maßnahmen auf den Bundesautobahnen „aus einer Hand“ kommt und alle vergleichbaren Verfahren zum Erlass verkehrsrechtlicher Maßnahmen auf den wesentlichen Autobahnabschnitten an einer Stelle konzentriert werden. Dementsprechend ist sicherzustellen, dass das Fernstraßen-Bundesamt beziehungsweise die beliehene Gesellschaft privaten Rechts die Möglichkeit erhält, nicht nur etwa zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung beziehungsweise zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit, sondern künftig auch mit Blick auf die vorgenannten Ziele tätig zu werden. Eine Aufteilung der Anordnungszuständigkeit auf oben genannte Stellen und im Übrigen dann die Straßenverkehrsbehörden der Länder je nach der Zielrichtung der Maßnahme erscheint dagegen weder praktikabel noch ist sie für die Länder mit ihren bestehenden Ressourcen bewältigbar.

Forderungen nach Verkehrsregelungen auf Autobahnen mit Blick auf den Umwelt- beziehungsweise Klimaschutz, den Gesundheitsschutz sowie die Unterstützung städtebaulicher Ziele dürften bundesweit zügig nach Inkrafttreten der neuen StVG- beziehungsweise StVO-Regelungen folgen. Die Klarstellung, dass das Fernstraßen-Bundesamt beziehungsweise die beliehene Gesellschaft privaten Rechts in diesen Fällen zuständige Straßenverkehrsbehörde ist, sollte daher frühzeitig erfolgen. Soweit eine Ergänzung des bisherigen Aufgabekatalogs der benannten Stellen bislang nicht intendiert sein sollte, wird diese aus den vorgenannten Gründen dringend angeregt.

Die Bundesregierung ist deshalb gefordert, zeitnah im ersten Schritt den erforderlichen Gesetzentwurf zur Änderung des FStrBAG vorzulegen, zumindest aber klarzustellen, wie aus ihrer Sicht das Zuständigkeitsregime auf Bundesautobahnen mit Blick auf die – künftig – verschiedenen Zielsetzungen des Straßenverkehrsrechts ausgestaltet sein soll.