

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestags am 16.10.2023 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (StVG), BT-Drs. 20/8293

Vorbemerkung

Die Modernisierung des Straßenverkehrsrechts ist von zentraler Bedeutung für die Erreichung der Klimaziele vor Ort, für die Verbesserung der Verkehrssicherheit und für gesunde, lebenswerte Städte.

Bisher erschwert oder verhindert die historisch bedingte einseitige Ausrichtung des Straßenverkehrsrechts auf Kraftfahrzeuge lebenswerte Städte und Gemeinden, in denen mehr Platz für die aktive Mobilität und für den Aufenthalt der Menschen zur Verfügung steht. Fuß- und Radverkehr, die Mobilität mit öffentlichen Verkehrsmitteln, aber auch Belange des Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutzes sowie der städtebaulichen Entwicklung werden in der aktuellen Gesetzgebung den Belangen des Kfz-Verkehrs untergeordnet.

Die Leichtigkeit des Kfz-Verkehrs darf nicht länger die übergeordnete Zielsetzung des Straßenverkehrsgesetzes sein! Gemeinwohl, Verkehrssicherheit, Klimaschutz und eine gesunde, nachhaltige Stadtentwicklung müssen ins Zentrum gerückt werden.

Des Weiteren müssen die Gestaltungsspielräume der Kommunen deutlich erweitert werden, damit sie nachhaltige Mobilitätskonzepte umsetzen, Flächen zugunsten des Rad- und Fußverkehrs und für den Aufenthalt gerecht aufteilen sowie Tempo 30 dort anordnen können, wo sie es für erforderlich halten.

I. Zusammenfassende Bewertung des Gesetzentwurfs zur Änderung des StVG

Die Bundesregierung hat am 21. Juni 2023 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) beschlossen; der Bundesrat hat am 29. September eine Stellungnahme abgegeben. Die Reform des Straßenverkehrsrechts soll nach dem Koalitionsvertrag Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume eröffnen, damit sie über die „Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs“ hinaus ihre Maßnahmen künftig auch gleichberechtigt an den Zielen des Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutzes ausrichten und Belange der städtebaulichen Entwicklung berücksichtigen können.

Der ADFC begrüßt die Erweiterung der Ermächtigungsgrundlage in § 6 StVG um die genannten neuen Ziele für eine grundlegende Neuausrichtung des Straßenverkehrsrechts und verlangt Nachbesserungen, damit die Reform diesem Anspruch gerecht wird.

Das StVG muss im Gesetzestext eindeutig regeln, dass die neuen Ziele gleichrangig sind und für sich allein genommen für eine verkehrsregelnde Bestimmung auf der Verordnungsebene ausreichen, wie es auf Seite 6 oben in der Gesetzesbegründung betont wird. Die Anwendung der neuen Ziele darf nicht unter dem Vorbehalt stehen, dass immer auch die „Leichtigkeit des Verkehrs“ verfolgt wird. Dem wird der neue § 6 Abs. 4a StVG noch nicht gerecht. Unverzichtbar ist nur die Sicherheit aller Verkehrsteilnehmenden.

In einer modernen Gesetzgebung darf die Flüssigkeit des (Kfz-)Verkehrs nicht höher gewichtet werden als der grundgesetzlich garantierte Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit. Der Vorbehalt der „Leichtigkeit“ gefährdet das erklärte Ziel, Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume einzuräumen.

II. ADFC-Kritik im Einzelnen

1. Das Gesetz muss eindeutig regeln, dass die neuen Ziele gleichrangig sind

Die Gesetzesbegründung betont, „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.“

Wir schlagen daher vor, dieses Verhältnis der neuen Ziele gegenüber den herkömmlichen im Gesetzestext selbst deutlicher herauszustellen. Denn Abs. 4a S. 3 StVG lautet im Entwurf: „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.“ Diese Formulierung sagt gerade nicht, dass die neuen Gesetzesziele für sich allein genommen ausreichen und dass z. B. die Leichtigkeit des Verkehrs außer Acht bleiben darf. Dieser Widerspruch zwischen dem Gesetzestext und der Begründung lässt sich mit einer Kürzung auflösen: „Die nach Satz 1 erlassenen Rechtsverordnungen (...) müssen (...) die Sicherheit des Verkehrs berücksichtigen.“ Denn die Verkehrssicherheit darf auf keinen Fall unberücksichtigt bleiben oder gar leiden. Darin ist dem Bundesrat und seiner Stellungnahme vom 29. September 2023 zuzustimmen.

2. Der Verkehrsfluss darf nicht höher gewichtet werden als der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der körperlichen Unversehrtheit

Der Gesetzentwurf berücksichtigt nur im Ansatz, dass auch das StVG als Grundlage straßenverkehrsrechtlicher Regelungen den Auftrag des Artikels 20a Grundgesetz (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen durch die Gesetzgebung) umsetzen muss. Mit diesem Staatsziel verträgt es sich nicht, dass die Leichtigkeit des Verkehrs – und damit ist faktisch der schnelle

Kfz-Verkehr gemeint – gleichrangig sein soll. Sie darf auch der Sicherheit aller Verkehrsteilnehmer:innen nicht grundsätzlich gleichgestellt sein, wie es im Begriffspaar „Sicherheit und Leichtigkeit“ angelegt ist. Dass die Verkehrssicherheit der Flüssigkeit vorgeht, entsprechend dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, kann man bisher nicht im StVG oder in der StVO finden, sondern nur in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu den §§ 39 bis 43 StVO.

Der Vorrang der Verkehrssicherheit entspricht dem Vorsorgeprinzip und muss deshalb in das StVG aufgenommen werden: Gefahren müssen vorbeugend eingedämmt werden und nicht erst, nachdem Menschen durch Verkehrsunfälle zu Schaden oder ums Leben gekommen sind. Die Aufnahme der Vision Zero als Leitbild in das StVG würde dies verdeutlichen.

3. Die Reform ist vom Grundgesetz gedeckt

Der ADFC begrüßt, dass das BMDV offenbar nicht länger an der Auffassung festhält, das Straßenverkehrsrecht müsse sich auf Regelungen zur Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs beschränken. Diese begrenzte Sichtweise ist spätestens seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgebot des Art. 20a Grundgesetz (GG) vom 24. März 2021 nicht mehr vertretbar. Gesetze müssen so ausgelegt oder angepasst werden, dass sie den elementaren Grundentscheidungen und allgemeinen Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes entsprechen. Zu diesen Grundsätzen zählt auch der staatliche Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG, sodass das Ziel „Sicherheit“ in § 6 StVG in einem weiteren Sinn zu verstehen ist und sich nicht auf den Schutz vor Verkehrsunfällen beschränkt. Die Ergänzung der Ziele des StVG um den Umwelt- und Klimaschutz ist von Verfassungs wegen geboten.

4. Bürokratische Hürden abbauen und keine neuen errichten

Der neue Absatz 4a des § 6 StVG enthält diesen Satz 1: „Rechtsverordnungen (...) 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.“ Der einschränkende Halbsatz „soweit...“ erfordert die Prüfung, ob nicht schon eine Verordnung aufgrund der herkömmlichen Ziele des Absatz 4 möglich ist. Konsequenterweise leitet der bereits vorliegende Referentenentwurf der StVO-Änderung daraus einen zusätzlichen Prüfschritt für die Straßenverkehrsbehörde ab: „Der Verordnungsgeber eröffnet deshalb diese neuen Anordnungsmöglichkeiten, wenn (...) die Anordnungen nicht bereits aufgrund der schon bestehenden Anordnungsmöglichkeiten aus § 45 StVO erfolgen können.“ Diese Klausel verlangt den Nachweis, dass die herkömmlichen Ziele der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs für die konkrete Anordnung nicht ausreichen. Um diese zusätzliche Prüfung zu vermeiden, die die Anwendung der neuen Anordnungsmöglichkeiten erschwert, empfehlen wir die Streichung des einschränkenden Halbsatzes „soweit...“ in Absatz 4a Satz 1.

III. Fazit:

Die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung erscheinen in dieser Form erstmals im StVG und sollen Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume eröffnen. Der Vorrang der Interessen des Kfz-Verkehrs, der vor allem in der „Leichtigkeit des Verkehrs“ zum Ausdruck kommt, wird durch die Ergänzung des StVG nicht in Frage gestellt.

Es versteht sich für den ADFC zwar von selbst, dass die Sicherheit aller Verkehrsteilnehmer:innen nicht unter den weiteren Zielen leiden darf, denn das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit ist durch Artikel 2 Grundgesetz geschützt.

Es ist aber nicht nachvollziehbar, warum die Leichtigkeit des Verkehrs – und das meint in der Praxis den schnellen Kraftfahrzeugverkehr – in jedem Regelungs- oder Anordnungsfall zwingend berücksichtigt werden muss. Sofern hier der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in § 6 Abs. 4a StVG eingefügt werden soll, ist darauf hinzuweisen, dass dieser Grundsatz ohnehin bei jedem staatlichen Eingriff zu beachten ist, so dass eine Wiederholung an dieser Stelle überflüssig ist. Umgekehrt ist nicht vorgesehen, dass auf Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs gestützte Ermächtigungen oder Anordnungen den Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutz und Belange der nachhaltigen Stadtentwicklung ebenfalls berücksichtigen müssen.

Der Koalitionsvertrag spricht von den neuen Zielen „neben“ den hergebrachten. Es ist ausdrücklich vereinbart, dass die Anpassung des Straßenverkehrsrechts den Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume eröffnen soll. Der Entwurf verfehlt dieses Ziel, weil die Leichtigkeit des (Kfz-)Verkehrs immer berücksichtigt werden muss und am Ende den Ausschlag geben kann. Ein solches „Veto-Recht“ der Leichtigkeit des Verkehrs ist abzulehnen.

Darüber hinaus ist es dringend erforderlich, neben der erweiterten Verordnungsermächtigung in § 6 das Leitbild der Vision Zero in das StVG aufzunehmen. Es ist erfreulich, dass auch der Bundesrat sich in seiner Stellungnahme vom 29. September 2023 dafür ausgesprochen hat. Dazu hat er diese Ergänzung des § 6 Abs. 4 StVG vorgeschlagen, die auch eine Definition enthält: „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.“ Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Bundesregierung nicht zur Übernahme dieses Vorschlags bereit ist.

Entscheidend ist zudem die anschließende notwendige Überarbeitung der StVO. Sie muss die Hürden aus dem Weg räumen, die bisher einer nachhaltigen Mobilitätsgestaltung und einem konsequenten Schutz vulnerabler Verkehrsteilnehmer:innen im Weg stehen. Der Ende September vorgelegte Referentenentwurf des BMDV enthält mit der Bereitstellung von Flächen für den Fahrrad- und Fußverkehr ohne die Einschränkungen des § 45 Abs. 9 StVO einen guten Ansatz, macht aber im Übrigen von der neuen Ermächtigung des § 6 Abs. 4a StVG nur unzureichend Gebrauch und wird die vielen Kommunen enttäuschen, die sich mehr Möglichkeiten zur Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstraßen wünschen.

12. Oktober 2023

Angela Kohls

Leiterin Verkehrspolitik