



Bundesministerium für Verkehr
und digitale Infrastruktur

Referatsleiter StV 21
11030 Berlin
per Mail an: ref-StV21@bmvi.bund.de

**Gemeinsame Stellungnahme vom VdTÜV e.V. und DEKRA. zum Entwurf eines Vierten
Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer straßenverkehrsrechtlicher
Vorschriften**

Aktenzeichen: StV 12/7362.1/2-4

Sehr geehrte

der Verband der TÜV e.V. und DEKRA bedanken sich beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur für die Vorlage des Referentenwurfs eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften und die Möglichkeit hierzu Stellung zu nehmen.

Nach intensiver Prüfung stellen wir Ihnen nachfolgende Hinweise und Anmerkungen zu einzelnen Regelungsbereichen des Referentenentwurfes zur Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn diese im weiteren Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung erfahren könnten.

Mit freundlichen Grüßen

Mitglied der Geschäftsleitung
Leiter des Geschäftsbereichs
Fahrzeug & Mobilität

DEKRA Automobil GmbH
Geschäftsführer

Kommentierung einzelner Regelungsbereiche

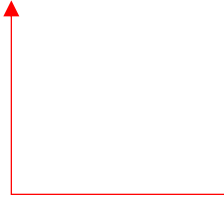

Zu Artikel 1 Nr. 6 (Neufassung § 6 StVG)

Im Sinne der Normenklarheit begrüßen wir zunächst die beabsichtigte Abstraktion des Ermächtigungskatalogs in § 6 StVG. Eine zu starke Vereinfachung und Verallgemeinerung könnte jedoch das Risiko in sich bergen, dass sich Schwierigkeiten hinsichtlich des späteren Entwurfs der Rechtsverordnungen und deren Umsetzung ergeben.

1. Allgemeiner Hinweis zum Anhang in B. Besonderer Teil (Tabelle ab S. 74)

Die Gegenüberstellung im Anhang zum Besonderen Teil (ab S. 74) gibt eine nicht aktuelle Fassung des Gesetzestextes wieder. Insofern weicht die Spalte 1 der tabellarischen Gegenüberstellung ab S. 74 des Referentenentwurfs vom bis dato geltenden Normtext ab. Nachfolgend sollen daher nur zwei Textpassagen exemplarisch benannt werden:

Aktuelle und gültige Fassung <i>Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), das zuletzt durch Artikel 325 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist</i>	Bisherige Fassung (laut Referentenentwurf ab S. 74)	Neufassung
d) die Maßnahmen zur Beseitigung von Eignungsmängeln, insbesondere Inhalt und Dauer entsprechender Kurse, die Teilnahme an solchen Kursen, die Anforderungen an die Kursleiter sowie die Zertifizierung der Qualitätssicherung, deren Inhalt einschließlich der hierfür erforderlichen Verarbeitung personenbezogener Daten und die Begutachtung, einschließlich der verfahrensmäßigen und fachwissenschaftlichen Anforderungen, der für die Qualitätssicherung Verantwortlichen durch die Bundesanstalt für Straßenwesen, um die ordnungsgemäße Durchführung der Kurse zu gewährleisten, wobei ein Erfahrungsaustausch unter Leitung	d) die Maßnahmen zur Beseitigung von Eignungsmängeln, insbesondere Inhalt und Dauer entsprechender Kurse, die Teilnahme an solchen Kursen, die Anforderungen an die Kursleiter sowie die Zertifizierung der Qualitätssicherung, deren Inhalt einschließlich der hierfür erforderlichen Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten und die Begutachtung, einschließlich der verfahrensmäßigen und fachwissenschaftlichen Anforderungen, der für die Qualitätssicherung verantwortlichen Stellen oder Personen durch die Bundesanstalt für Straßenwesen, um die	(1) S. 1 Nr. 1 b) i.V.m. (3) Nr. 1, 3, 8

<p>der Bundesanstalt für Straßenwesen vorgeschrieben werden kann, (...)</p> 	<p>ordnungsgemäße Durchführung der Kurse zu gewährleisten, wobei ein Erfahrungsaustausch unter Leitung der Bundesanstalt für Straßenwesen vorgeschrieben werden kann, (...)</p> <p><i>(geändert durch Artikel 137 - Zweites Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz EU (2. DSAnpUG-EU) v. 20.11.2019, BGBl. I S. 1626)</i></p>	
<p>h) den Nachweis der Personendaten, die E-Mail-Adresse, soweit vom Antragsteller angegeben, das Lichtbild sowie die Mitteilung und die Nachweise über das Vorliegen der Voraussetzungen im Antragsverfahren nach § 2 Abs. 6, (...)</p> 	<p>h) den Nachweis der Personendaten, das Lichtbild sowie die Mitteilung und die Nachweise über das Vorliegen der Voraussetzungen im Antragsverfahren nach § 2 Abs. 6, (...)</p> <p><i>(geändert durch Gesetz zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und weiterer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 5. Dezember 2019, BGBl. I, S. 2008)</i></p>	<p>(1) S. 1 Nr. 1 a), c) i.V.m. (3) Nr. 1, 2</p>

2. Konkretisierung der Inhalte des § 6 StVG

Ermächtigungsnormen sollten aus unserer Sicht so gefasst werden, dass sich voraussehen lässt, in welchen Fällen und mit welchem Ziel von ihr Gebrauch gemacht wird und welchen Inhalt die auf dieser Grundlage zu erlassenden Rechtsverordnungen haben können. Insofern sei darauf hingewiesen, dass der aktuelle Entwurf des § 6 StVG stark abstrahiert und verallgemeinert wurde, sodass bestimmte Inhalte nicht mehr klar erkennbar und der Ermächtigungsgrundlage nicht mehr unmittelbar zu entnehmen sind.

a) Konkretisierung des § 6 StVG hinsichtlich der Anforderungen sowie der organisatorischen, personellen und technischen (sachlichen) Voraussetzungen der Überwachungsinstitutionen (ÜO/TP/TD)

Der starken Vereinfachung ist es geschuldet, dass eine formell-gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Rechtsverordnungen mit konkretem Inhalt zu Anforderungen an Überwachungs- und Prüfinstitutionen (organisatorische, personelle und technische/sachliche Voraussetzungen) sowie Anforderungen an das einzusetzende Fachpersonal und deren Qualifikation nicht mehr klar aus § 6 StVG hervorgeht (vgl. bspw. aktuelle

Fassung des StVG in § 6 Abs. 1 Nr. 1 lit. k; Nr. 2 lit. i, l, n). In dem Zusammenhang stellte sich uns die Frage, warum § 6 Abs. 1 Nr. 2 lit. o) deckungsgleich in den neuen § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 19 StVG überführt wurde, ohne dass in der Untergliederung des § 6 Abs. 1 S. 1 ein Sinnzusammenhang mehr zu erkennen ist.

Im Sinne der - v.a. auch in den europäischen Vorgaben hervorgehobenen (bspw. RL 2014/45/EU; VO (EU) 2018/858) - Gewährleistung der Vertraulichkeit, Objektivität, Unparteilichkeit, Neutralität sowie wirtschaftlichen und persönlichen Unabhängigkeit im Rahmen des Tätigwerdens der Überwachungsinstitutionen, sollte dies entsprechend in der Ermächtigungsgrundlage mit aufgenommen werden. Eine objektive Durchführung bspw. der regelmäßigen Fahrzeugüberwachung setzt die Unabhängigkeit der Prüfer und Prüforganisationen zwingend voraus. Die Aufnahme einer solchen Regelung in die Ermächtigungsnorm stellt klar, dass in den hierauf zu erlassenden Rechtsverordnungen Anforderungen normiert werden können und sollen, die Gewähr dafür bieten, dass die Prüf- und Überwachungsaufgaben ordnungsgemäß durchgeführt werden.

b) (Wieder)Aufnahme wichtiger und unerlässlicher Begrifflichkeiten des Straßenverkehrsrechts

Anhand von zwei Beispielen, soll darauf aufmerksam gemacht werden, dass wichtige Begrifflichkeiten, die das StVG sowie die hierauf erlassenen Rechtsverordnungen seit jeher prägen, nicht mit in den Entwurf des § 6 StVG aufgenommen wurden. Sie beinhalten hingegen wichtige Verfahrensbausteine und Prozesse zur Gewährleistung eines verkehrssicheren Zustandes von Fahrzeugen sowie zur ordnungsgemäßen Durchführung der Fahrerlaubnisprüfung ab.

Bsp. 1: Beschaffenheit der Fahrzeuge

Aktuelle Fassung des StVG	Referentenentwurf
<p>§ 6 Ausführungsvorschriften</p> <p>(1) Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassen über [...]</p> <p>2. die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr einschließlich Ausnahmen von der Zulassung, die Beschaffenheit, Ausrüstung und Prüfung der Fahrzeuge, insbesondere über</p> <p>a) Voraussetzungen für die Zulassung von Kraftfahrzeugen und deren Anhänger, vor allem über Bau, Beschaffenheit, Abnahme, Ausrüstung und Betrieb, Begutachtung und Prüfung, Betriebserlaubnis und Genehmigung sowie Kennzeichnung der Fahrzeuge und</p>	<p>§ 6 Rechtsverordnungen</p> <p>(1) Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, soweit es zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf den öffentlichen Straßen erforderlich ist, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates über Folgendes zu erlassen: [...]</p> <p>7. Anforderungen an</p> <p>a) Bau, Einrichtung, Ausrüstung, Prüfung und Betrieb der Fahrzeuge,</p> <p>b) die in oder auf Fahrzeugen einzubauenden oder zu verwendenden Anlagen, Bauteile, Instrumente, Geräte und sonstigen</p>

Fahrzeugteile, um deren Verkehrssicherheit zu gewährleisten und um die Insassen und andere Verkehrsteilnehmer bei einem Verkehrsunfall vor Verletzungen zu schützen oder deren Ausmaß oder Folgen zu mildern (Schutz von Verkehrsteilnehmern), [...]	Ausrüstungsgegenstände (Fahrzeugteile), einschließlich deren Prüfung, [...]
--	---

Auf dieser Regelung fußt insb. der Erlass der StVZO, deren § 30 die Generalregel der Beschaffenheit von Fahrzeugen darstellt. Spezielle Beschaffenheitsvoraussetzungen von Fahrzeugen finden sich sodann in den §§ 32 ff. Insofern ist die „Beschaffenheit der Fahrzeuge“ unbedingt mit in den Wortlaut des § 6 Abs. 1 S. 1 aufzunehmen.

Bsp. 2: Anforderung an die Prüfungsdurchführung im Bereich Fahrerlaubnisprüfung

Aktuelle Fassung des StVG	Referentenentwurf
<p>§ 6 Ausführungsvorschriften</p> <p>(1) Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassen über [...]</p> <p>1. die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr, insbesondere über [...]</p> <p>e) die Prüfung der Befähigung zum Führen von Kraftfahrzeugen, insbesondere über die Zulassung zur Prüfung sowie über Inhalt, Gliederung, Verfahren, Bewertung, Entscheidung und Wiederholung der Prüfung nach § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 in Verbindung mit Abs. 5, 7 und 8 sowie die Erprobung neuer Prüfungsverfahren, [...]</p>	<p>§ 6 Rechtsverordnungen</p> <p>(1) Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, soweit es zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf den öffentlichen Straßen erforderlich ist, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates über Folgendes zu erlassen: [...]</p> <p>1. die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr, insbesondere über [...]</p> <p>a) die Voraussetzungen für die Befähigung und die Eignung von Personen für eine Teilnahme am Straßenverkehr einschließlich ihres Erhalts oder der Wiederherstellung des Erhalts oder der Eignung, [...]</p> <p>c) die Prüfung des Erfüllens der Voraussetzungen nach Buchstabe a und [...]</p> <p>(3) In Rechtsverordnungen nach Absatz 1 oder Absatz 2 können neben den dort genannten Gegenständen jeweils auch geregelt werden:</p> <p>1. die Maßnahmen zur Durchsetzung und das Verwaltungsverfahren, einschließlich der erforderlichen Nachweise, sowie die Zuständigkeiten [...]</p>

Im neuen § 6 ist aus unserer Sicht nicht mehr klar erkennbar, wo die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einer Verordnung mit dem Inhalt der Prüfung der Befähigung zum Führen von Kraftfahrzeugen (Fahrerlaubnisprüfung) sowie entsprechender Anforderungen an die Prüfungsdurchführung verortet ist. Vielmehr ist nur die Rede von „Prüfung der Voraussetzungen für die Befähigung und die Eignung von Personen“. Das Vorliegen der Voraussetzungen wird hingegen von der Fahrerlaubnisbehörde selbst geprüft; nicht aber die eigentliche Befähigung zum Führen von Kraftfahrzeugen (diese wird durch die TP im Rahmen der Theoretischen und Praktischen Fahrerlaubnisprüfung geprüft). Die Ermächtigungsnorm zum Erlass einer solchen Rechtsverordnung (hier v.a. die FeV) sollte insoweit klarer gefasst werden.

3. § 6 Abs. 1 S. 1 StVG (Eingangsformulierung, Zweckbestimmung)

„(1) Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, **soweit es zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf den öffentlichen Straßen erforderlich ist**, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates über Folgendes zu erlassen: (...)“

Laut der Begründung stellt die hervorgehobene Passage der Eingangsformulierung eine Zweckbestimmung dar. Einer erstmaligen Einführung einer Zweckbestimmung in § 6 StVG (seit Bestehen des StVG im Jahre 1952) bedarf es hinsichtlich der Zielstellung der Zurückführung auf ein höheres Abstraktionsniveau nicht. Zwar normiert Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG, dass „Inhalt, Zweck und Ausmaß“ der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen, allerdings genügt es, wenn Inhalt, Zweck (bzw. Ziel) und Ausmaß einer Ermächtigungsvorschrift nach allgemeinen Auslegungsgrundsätzen aus ihrem Sinnzusammenhang mit anderen Vorschriften des Gesetzes und aus dem von der gesetzlichen Regelung insgesamt verfolgten Ziel unter Heranziehung der Entstehungsgeschichte des Gesetzes ermittelt werden können (BVerfGE 55, 207 (226); 69, 162 (167), BVerwGE 30, 287 (292); 36, 61 (66); 45, 331 (333); 101, 1 (31)). Die ordnungsrechtliche Funktion des Straßenverkehrsgesetzes ist evident. Es regelt grundsätzlich die Zulassung von Personen und Kraftfahrzeugen zum öffentlichen Straßenverkehr, um Gefahren/Behinderungen/Belästigungen abzuwehren und einen optimalen Ablauf zu gewährleisten (BVerfG NJW 76, 559; BGH NJW 04, 356; BGH NJW 05, 2923).

Die Bedingung „soweit“ eröffnet zwar einen Spielraum. Im vorliegenden Fall würde es bedeuten, dass das BMVI zwar zum Erlass von Rechtsverordnungen durch den Gesetzgeber ermächtigt ist, jedoch nur „in dem Maße“, wie es zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf den öffentlichen Straßen erforderlich ist. Dass der Gesetzgeber die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen von einer Bedingung abhängig macht, erscheint aus unserer Sicht nicht zielführend im Sinne einer effizienten Anwendung, wie auch in der Begründung auf S. 5 hervorgehoben.

Wir empfehlen, die bisherige Fassung der Eingangsformulierung aus den oben genannten Gründen beizubehalten.

4. § 6 Abs. 2 StVG (Eingangsformulierung, Ausschluss der Zustimmung des Bundesrates)

„(2) Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, soweit es zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf den öffentlichen Straßen erforderlich ist, Rechtsverordnungen **ohne Zustimmung des Bundesrates** zu erlassen über (...)“

Bis dato besteht diese Regelung nur für § 6 Abs. 3 StVG mit der Begründung, dass dies dem Gedanken Rechnung trägt, dass es unpraktisch wäre, den Bundesrat mit rein technischen Durchführungsverordnungen zu befassen (gem. Begründung zum VerkSichG; Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Auflage, StVG, § 6 Rn. 23).

Die neue Fassung der Eingangsformulierung spannt hingegen ein erheblich breiteres Feld auf und bezieht sich auf eine Vielzahl von Regelungsgegenständen, bspw. die Typgenehmigung, das Erteilen von Fahrzeugeinzelgenehmigungen mit Geltung in den Mitgliedstaaten der EU, Pflichten der Fahrzeughersteller, die Marktüberwachung etc. Insbesondere die Kombination des § 6 Abs. 2 mit Abs. 3 (Verfahrensermächtigung), Abs. 4 und Abs. 7 berührt die Länderinteressen, da die Ausführung, der aufgrund dieser Ermächtigungsgrundlage erlassenen Verordnungen, teilweise den Ländern obliegt (bspw. bzgl. des Einzelgenehmigungsverfahrens, Aufsicht über die Technische Prüfstellen und Überwachungsorganisationen). Insofern sollte die Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates nicht per se ausgeschlossen werden. Sinnvoll ist ein Ausschluss nur, soweit bei kritischen Lagen eine schnelle Verordnungsgebung sichergestellt werden muss (bspw. § 6 Abs. 8 des Referentenentwurfs). Von der Möglichkeit, die Zustimmung des Bundesrates (als Vertretungsorgan der Länder) auszuschließen, sollte nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden, vor allen wenn bereits in der Gesetzesbegründung (auf S. 5) verfassungsrechtliche Bedenken durch den Bundesrat hinsichtlich der Aufgabenzuweisung der Marktüberwachung vorsorglich geäußert wurden. Mit einer solchen Regelung wären die Mitwirkung/-bestimmungs- und Gestaltungsrechte des Bundesrates - und damit der Einfluss der Länder - im Gesetzgebungsverfahren insbesondere über die in Abs. 2 (auch in Verbindung mit Abs. 3, 4 und 7) genannten Themenkomplexe stark eingeschränkt.

Die in Abs. 2 enthaltene Zweckbestimmung sollte ebenfalls entfallen. Zur Begründung sei dabei auf die Ausführungen unter a) § 6 Abs. 1 S. 1 StVG verwiesen.

5. § 6 Abs. 3 Nr. 7 StVG (Durchführung von Großraum- und Schwerlasttransporte/Durchführung von Fahrzeuguntersuchungen)

Im Gegensatz zur bisherigen Regelung des § 6 Abs. 7 StVG ist der entsprechende Passus im Referentenentwurf aus unserer Sicht missverständlich gefasst. Nach ihrem ursprünglichen Sinn und Zweck drückt die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage in § 6 Abs. 7 StVG nur aus, dass bspw. zur Entlastung der Polizei Beliehene und Verwaltungshelfer zur Begleitung von Großraum- und Schwerlasttransporten eingesetzt werden können. Ohne auch in der Begründung darauf einzugehen wird in § 6 Abs. 7 StVG nunmehr der Bezug zur Mitwirkung Privater oder gar zur Übertragung der Aufgabenwahrnehmung auf Private „bei der Durchführung von Fahrzeuguntersuchungen“ hergestellt. In dem bisher veröffentlichten Referentenentwurf der Verordnung zum Erlass einer Straßenverkehr-Transportbegleitungsverordnung vom 21.09.2018 ist die „Durchführung der Fahrzeuguntersuchung“ nicht enthalten. Damit die

Fahrzeuguntersuchungen (bspw. Abfahrtkontrolle) nicht unabhängig von der Durchführung von Großraum- und Schwerlasttransporten betrachtet werden, sollte eine Klarstellung und Präzisierung der Regelung dahingehend erfolgen, dass sich die Fahrzeuguntersuchungen auf die Großraum- und Schwerlasttransporte in HS. 1 beziehen mit der Ergänzung, dass hierfür die amtlich anerkannten Überwachungsorganisationen, die Technischen Prüfstellen oder die Technischen Dienste mit der Aufgabenwahrnehmung betraut werden dürfen (s. bspw. VwV-StVO, zu Abs. 3 des § 29 StVO VI. 2. lit. e und f). Da auch Ermächtigungsnormen einer Auslegung zugänglich sind, wäre eine entsprechende Begründung der hier erwähnten Thematik im Besonderen Teil (s. S. 46) mit aufzunehmen.

6. § 6 Abs. 3 Nr. 3 StVG

Die Formulierung der Regelung des § 6 Abs. 3 Nr. 3 StVG wirkt aus unserer Sicht unklar. So erweckt die Aufzählung bzgl. der „Anerkennung, Zulassung, Registrierung, Akkreditierung und Begutachtung“ der Einrichtungen den Anschein, dass die nachfolgend genannten Einrichtungen diese Erfordernisse kumulativ zu erbringen haben. Klargestellt werden sollte daher, dass diese Erfordernisse teilweise gemeinsam oder auch einzeln vorliegen können. Bspw. bedarf „die Einrichtung“ Technische Prüfstelle keiner Akkreditierung zur Prüfung von Personen im Bereich der Fahrerlaubnisprüfung, sondern einer Begutachtung durch die BAST; Überwachungsorganisationen hingegen einer Anerkennung und Akkreditierung zur Durchführung von Hauptuntersuchungen etc. Nicht folgerichtig ist zudem der letzte Halbsatz des § 6 Abs. 3 Nr. 3 StVG eingegliedert, da sich dieser nach hiesigem Verständnis nur auf lit b) „dem Anbieten von Kursen zur Wiederherstellung der Kraftfahreignung, der verkehrspsychologischen Beratung, von Fahreignungs- und Aufbauseminaren“ bezieht.