

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes

Wir müssen der Stellungnahme in aller Deutlichkeit vorausschicken, dass die eingeräumte Beteiligungsfrist von kaum mehr als 24 Stunden nicht akzeptabel ist.

Bei der im Koalitionsvertrags vorgesehenen Anpassung des Straßenverkehrsrechts an neue Zielbestimmungen des Umwelt- und Klimaschutzes, handelt es sich um ein zentrales Gesetzgebungsverfahren im Bereich der Verkehrspolitik, das gerade für die Städte, Landkreise und Gemeinden von besonderer Bedeutung ist. Die eingeräumte Stellungnahmefrist ermöglicht keine fachliche Beteiligung unserer Mitglieder und verunmöglicht die Erarbeitung abgestimmter Änderungsvorschläge. Sie zeugt davon, dass eine fundierte fachliche Befassung und Rückmeldung der betroffenen Vollzugsebene nicht gewollt ist.

Die Beteiligungsfrist kommt einer Nichtbeteiligung gleich und genügt weder demokratischen Anforderungen noch den Zielen einer guten Rechtssetzung, denn es ist nicht möglich, Sachverhalte abzuklären, Positionen abzuwägen und zu einer fachlich fundierten Einschätzung zu kommen. Gesetze, die auf einer solchen Grundlage erlassen werden, bergen bereits im Kern neue Novellierungserfordernisse. Die unzureichende inhaltliche Einbindung der kommunalen Ebene widerspricht dabei nicht nur der Geschäftsordnung der Bundesregierung, sondern genügt auch nicht den aus Art. 28 Abs. 2 GG abzuleitenden Mindestanforderungen an eine Beteiligung der Kommunen, zumal bei fehlender Eilbedürftigkeit.

Im Sinne einer ersten cursorischen Bewertung weisen wir auf folgende Punkte hin. Ergänzende und ggf. auch abweichende Stellungnahmen behalten wir uns dabei vor:

I. Allgemeine Einschätzung

Um die Klimaschutzziele im Verkehrssektor zu erreichen, die Lebensqualität und Attraktivität in den Städten, Landkreisen und Gemeinden zu verbessern und die Verkehrssicherheit und Gesundheit für die Verkehrsteilnehmenden und die Bürgerinnen und Bürger zu steigern, braucht Deutschland ein modernes Straßenverkehrsrecht. Die Kommunen benötigen deutlich mehr Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume, damit sie vor Ort geeignete Maßnahmen schneller umsetzen können. Die im Koalitionsvertrag vorgesehene Anpassung des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) und der Straßenverkehrsordnung (StVO) sowie flankierende rechtlich-regulatorische Maßnahmen müssen daher endlich und im Sinne einer deutlich höheren Entscheidungsbefugnis auf unterer staatlicher Ebene umgesetzt werden.

Die nun vorgeschlagene Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) geht aus unserer Sicht in die richtige Richtung und kann wegweisend für einen Paradigmenwechsel in der Verkehrsregelung sein. Uns erreichten in den vergangenen Jahren zahlreiche Hinweise aus den Mitgliedskommunen, dass trotz breiten politischen Konsenses vor Ort verkehrliche Maßnahmen nicht umsetzbar sind. Dabei zeigt ein Vergleich mit dem europäischen Ausland, dass den Behörden dort bedeutend mehr Handlungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene zugewiesen sind.

Für die Städte, Landkreise und Gemeinden ist entscheidend, dass eine integrative Abstimmung von Verkehrsplanung und Städtebau, Straßenverkehr und Umwelt, Klima und Gesundheit erfolgt. Daher sind die Ziele so zu verankern, dass diese umfassend und untereinander abgestimmt vor Ort berücksichtigt werden können. Eine regulative Aufspaltung zwischen verkehrsimmanenten Zielen und den anderen genannten Zielen in den praktischen Regelungen gilt es zu vermeiden. Insofern sehen wir noch Nachbesserungsbedarf bei der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Lösung.

Die neuen Ziele müssen aus unserer Sicht ferner zwingend auch in die sog. Erprobungsklausel des Straßenverkehrsgesetzes einfließen. Der Gesetzentwurf enthält bislang eine neue Erprobungsklausel nur in Bezug auf Sonderspuren. Das greift zu kurz. Da die Erprobungsklausel der StVO auf einer eigenen Klausel des Straßenverkehrsgesetzes beruht, würde ohne eine Änderung im StVG die zielgerichtete Erprobung durch Verkehrsversuche gerade nicht durch die Änderung der sonstigen Verordnungsermächtigungen erfasst, eine Erprobung für den Umwelt, Klima- und Gesundheitsschutz bzw. zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung daher weiterhin mit Hindernissen belegt. Die kommunalen Spitzenverbände treten daher für die Weiterentwicklung der Erprobungsklausel zu einer umfassenden Innovationsklausel des StVG ein. Hierzu verweisen wir auf die umfassenden Erprobungsklauseln für das autonome Fahren in den §§ 1 i ff. StVG – dort auch unter Evaluation und Einbeziehung des Bundestages – sowie das diesbezügliche Arbeitspapier der Berichterstatter im deutschen Bundestag.

Wir halten es für zwingend notwendig, dass die bestehenden Ziele (z.B. § 6 Abs. 4 StVG) sowie die neuen Ziele (§ 6 Abs. 4a StVG) wechselseitig berücksichtigt werden können, um eine integrative und optimierte Verwirklichung aller Belange zu ermöglichen. Insofern bedarf es der mit § 6 Abs. 4a offenbar intendierten Gleichrangigkeit der Ziele. Die „Berücksichtigung“ der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs neben den neuen Zielen in § 6 Abs. 4a StVG halten wir für eine geeignete Formulierung. Ebenso sollten die neuen Ziele aus § 6 Abs. 4a auch in § 6 Abs. 1 und Abs. 4 berücksichtigt werden können.

Wir empfehlen in der Gesetzesbegründung auf Seite 6 den Satz „Diese Zwecke können vielmehr außer Acht bleiben“ zu streichen. Er könnte Missverständnisse auslösen, da es in keinem Fall darum geht, dass die anderen Ziele zulasten der Verkehrssicherheit umgesetzt werden sollen.

Wünschenswert wäre neben den „neuen“ Zielen (Umwelt- bzw. Klimaschutz, Schutz der Gesundheit sowie Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung) zudem eine Ergänzung und gesetzliche Ausrichtung auf die „Vision Zero“ und eine „präventive Verkehrssicherheit“. Heute werden diese durch das Erfordernis eines besonderen Gefahrennachweises erschwert. Eine vorausschauende und auf eine hohe Verkehrssicherheit ausgelegte Gestaltung des öffentlichen Straßenraums und eine damit verbundene Anordnungsbefugnis sollte aus unserer Sicht ganz maßgeblich in Planungsentscheidungen der Kommunen und Verfügungen

der unteren Straßenverkehrsbehörden einfließen können. Wir behalten uns nach der erforderlichen Konsultation mit unseren Mitgliedern, die infolge der inakzeptablen Frist zur Stellungnahme noch nicht stattfinden können, für das weitere Gesetzgebungsverfahren weitergehende Vorschläge vor.

Entscheidend für die kommunalen Spitzenverbände ist, dass auf Basis der neuen Ermächtigungsnorm unmittelbar auch eine Anpassung der Straßenverkehrsordnung erfolgt, die die Berücksichtigung der Ziele und eine integrative Betrachtung der Anordnungsvoraussetzungen durch die örtlich zuständigen Straßenverkehrsbehörden erlaubt.

Verweisen möchten wir ferner auf dringenden Novellierungsbedarf infolge der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Bewohnerparken, den wir unten unter III. dargestellt haben und bei dem wir um Mitverwirklichung im Rahmen der anstehenden Novelle bitten.

II. Zu den Einzelheiten des Gesetzesentwurfs

Zu Artikel 1, Ziffer 1, Buchstabe a) aa)

Wir regen für die Verordnungsermächtigungen allgemein an, eine neutrale Formulierung zu wählen („das für Verkehr zuständige Ministerium bzw. das für Umwelt- oder Klimaschutz zuständige Ministerium), damit nicht nach jeder Ressortumbenennung neue Rechtsförmlichkeitsnovellen erforderlich werden.

Zu Artikel 1, Ziffer 1, Buchstabe a) bb)

Die Änderung von § 6 Abs. 1 Nr. 15 b StVG wird als Schritt in die richtige Richtung begrüßt, geht aber nicht weit genug, um eine aus städtischer Sicht gewünschte Ausdehnung der Parkraumbewirtschaftung zu begründen. Heute bestehen durch erheblichen Parkraummangel in nahezu allen städtischen Zentren, allein auf Grundlage der wachsenden Zahl privater Fahrzeuge, so große Verdrängungseffekte, dass das komplexe und kleinteilige Nachweisverfahren gänzlich in Frage zu stellen ist.

Zu Artikel 1, Ziffer 1, Buchstabe a) cc)

Die Änderung von § 6 Abs. 1 Nr. 16 StVG wird kritisch gesehen. Eine zusätzliche Einrichtung von gesonderten Fahrspuren gibt der Straßenraum nicht her. Eine integrative Berücksichtigung durch eine sog. „Umweltspur“ kann bereits als gescheitert gelten. Eine nach dem EMOG zulässige Privilegierung für Elektrofahrzeugen auf Busspuren wurde nur durch fünf Kommunen vorgenommen; ein Gutachten des BMDV hat dafür sehr hohe Anforderungen vorgegeben, damit durch Zulassung anderer Fahrzeuge auf der Sonderspur keine Verzögerungseffekte entstehen. Die Anordnungsmöglichkeit steht der Privilegierung von ÖPNV-, Rad- und Fußverkehr diametral entgegen. Der Regelungsgegenstand der Erprobung neuer Regelungen darf sich nicht kleinteilig auf die Sonderspur beschränken. Vielmehr muss das Gesetz eine umfassende Innovationsklausel vorsehen. Hinsichtlich des letzten Halbsatzes („oder der Verringerung der Anzahl von Fahrten“) besteht Klärungsbedarf. Der Bedeutungsgehalt und das Regelungsziel erschließen sich auch durch die Begründung nicht.

Zu Artikel 1, Ziffer 1, Buchstabe c)

Wir begrüßen grundsätzlich, dass mit dem geplanten neuen Absatz 4a Rechtsverordnungen auch zur „Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes“, zum „Schutz der Gesundheit“ sowie zur „Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung“ im StVG verankert werden sollen. Ziel muss sein, dass Maßnahmen, die auf diese neuen Ziele einzahlen, nicht durch ein übergeordnetes Ziel der „Leichtigkeit des Verkehrs“ verhindert werden.

In dem neuen Abs. 4a Satz 1 ist der Satzteil „soweit sie nicht bereits nach Absatz 4 erlassen werden können“ zu streichen. Der Ordnungsgeber ist ohnehin nicht von seiner Beurteilung entlastet, festzustellen, auf welcher Verordnungsermächtigung er tätig wird.

Wir regen allerdings dringend an, zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten die Regelungsinhalte von § 6 Abs. 4 und § 6 Abs. 4a klarer abzugrenzen, zumal auf § 6 Abs. 4a gestützte Rechtsverordnungen nach dem neuen § 6 Abs. 6 Satz 5 nur gemeinsam von dem für Verkehr und dem für Umwelt und dem für Klimaschutz zuständigen Ministerien erlassen werden können.

Die Klarstellung einer Antragsbefugnis der Gemeinden in Absatz 4a Satz 2 ist nicht zwingend erforderlich. Schon heute werden die unteren Straßenverkehrsbehörden von Amts wegen sowie auf Antrag tätig. Erforderlich ist demgegenüber eine Anpassung der Anordnungsbefugnisse der Straßenverkehrsbehörden, damit begründeten Anträgen der Kommunen mit Blick auf die Ziele Verkehrssicherheit, Leichtigkeit des Verkehrs, Umwelt- und Klimaschutz, Schutz der Gesundheit und Städtebau besser Rechnung getragen werden kann.

III. Weitere Regelungsbedarfe

Gebühren für Bewohnerparken

Wir sehen weitere dringende Regelungsbedarfe im StVG, um deren Berücksichtigung wir angelegentlich dieser StVG-Novelle bitten.

Die Entscheidung des BVerwG vom 13.06.2023 zur Bewohnerparkgebührensatzung der Stadt Freiburg im Breisgau hat eine Regelungslücke bei der sozialen Abstufung von Bewohnerparkgebühren offenbart. Zwar hat der Bundesgesetzgeber mit § 6a Abs. 5a StVG die Landesregierungen ermächtigt, eigene Gebührenordnungen zu erlassen oder diese durch Rechtsverordnung weiter an die Kommunen zu übertragen. Für eine sozial abgestufte Gebühr fehlt aber die nötige Rechtsgrundlage. Die soziale Abstufung ist von hoher Bedeutung für die Akzeptanz der Gebühren. Es gilt in Gebieten mit hohem Parkdruck und in Zeiten der aus Klimaschutzgründen notwendigen Mobilitätswende einerseits eine angemessene Bepreisung des öffentlichen Raums einzuführen und andererseits soziale Härten zu vermeiden. Wir schlagen daher vor, die Möglichkeiten der sozialen Staffelung für Bewohnerparkausweise (§ 6a Abs. 5a) durch Ergänzung eines Satzes ausdrücklich zu gestatten. Sofern es Klarstellungsbedarf zur Rechtsform „Satzung“ auf kommunaler Ebene gibt, worauf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts hindeutet, ist auch dies durch den Gesetzgeber klarzustellen. Wir empfehlen im Gesetzestext selbst, wie auch für die Bauleitplanung, die Satzung als Handlungsform ausdrücklich zu benennen.

Des Weiteren braucht es einen einfachen Datenabruf für das Parkraummanagement durch eine Änderung von § 36 StVG. Sofern Kommunen Parkraummanagement nach Fahrzeuggröße (Länge/Breite) differenzieren möchten, ist ein automatisierter Datenabruf beim KBA notwendig.

Von Seiten der Städte wird zudem gewünscht, dass Gebühren für Bewohnerparken und Parkgebühren u.a. unter Einbeziehung des Aspekts Flächengerechtigkeit aus den Zielen Umwelt- und Klimaschutz und Städtebau bemessen werden können. Daher regen wir dringend an, in den Rechtsgrundlagen für den Erlass der Gebühren (§ 6a Abs. 5a und Abs. 6 StVG) auf diese relevanten Ziele zu verweisen.

In den meisten Ländern gilt weiterhin die maximale Gebührenhöhe für Bewohnerparken von 30,70 Euro. Ein schneller und einfacher Weg, allen Kommunen angemessene Gebühren zu ermöglichen, liegt in der bundesweiten Anpassung der Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt). Das hilft, unnötige Arbeit an Landesverordnungen zu vermeiden, und liefert einen einheitlichen Rechtsrahmen für alle Kommunen.