

25.04.2022

Aktenzeichen
66.50.60 D

**Stellungnahme des Deutschen Städtetages zum
Entwurf einer Verordnung zum Erlass einer Straßenverkehr-
Transportbegleitungsverordnung und zur Änderung straßenverkehrs-
rechtlicher Vorschriften**

Der Deutsche Städtetag vertritt die Interessen der meisten kreisfreien Städte in Deutschland und versteht sich als Stimme seiner Mitgliedstädte. Die kreisfreien Städte aber auch einige kreisangehörige und große selbständige Städte sind als Untere Straßenverkehrsbehörden / Erlaubnis- und Genehmigungsbehörden für die Genehmigung von Großraum- und Schwertransporten (GST) in den Ländern zuständig.

Generelle Aussagen

Nach der Begründung des Entwurfs geht es darum, die Polizeidienststellen und die Transportunternehmen organisatorisch und finanziell zu entlasten. Den nach Landesrecht zuständigen Stellen fällt dabei die neue Aufgabe der Übertragung der Anordnungsbefugnis und die Pflicht zur Überprüfung der Transportbegleitungsunternehmen zu. Diese Regelung und ihre Ziele – rationeller Einsatz von Polizeiressourcen, Verminderung von Wartezeiten an Landesgrenzen, Erhöhung der Verkehrssicherheit, bessere Berechenbarkeit und Disponierbarkeit von Großraum- oder Schwertransporten - werden grundsätzlich anerkannt. Auch den Einsatz von Beliehenen mit eigener Anordnungsbefugnis an Stelle von Verwaltungshelfern ohne derartige Befugnisse wird grundsätzlich begrüßt. Dennoch sehen wir an einigen Stellen Nachbesserungsbedarf.

Die Regelung darf und soll allerdings aus unserer Sicht nicht dazu führen, dass in komplexen städtischen Verkehrssituationen grundsätzlich auf eine polizeiliche Begleitung verzichtet wird. Vielmehr gilt es eine begründete Entscheidung über die notwendige polizeiliche Begleitung zu treffen und einfache Sachverhalte abzuschichten. Grundsätzlich ist dies GST auf Autobahnen und im ländlichen Raum sinnvoll. In zentralstädtischen Lagen wird es komplizierter und mit den dortigen besonderen und auch häufig wechselnden Verkehrssituationen wird aus unserer Sicht kein noch so leistungsfähiges Begleitunternehmen an die Möglichkeiten und die Effizienz der Vollzugspolizei heranreichen. Auf eine Begleitung durch die Polizei kann im städtischen Kontext wegen ihrer anspruchsvollen Verkehrsinfrastruktur nur verzichtet werden, wenn die Begleitung durch Beliehene hinsichtlich der Verfügbarkeit wie auch der Erfüllung von Qualitätsstandards mindestens gleichwertig ist. Darum sollte dort bei Einzelfahrten, die verkehrlich komplex sind, weiterhin regelmäßig eine Polizeibegleitung erfolgen.

Gegenüber einem uns überlassenen Entwurf für eine Straßenverkehr-Transportbegleitungsverordnung vom Oktober 2018 soll nun ein Beleihungsmodell ermöglicht werden, wonach die

eingesetzten Transportbegleiter selbständige Entscheidungen treffen können, wozu die bisher eingesetzten Verwaltungshelfer nicht befugt waren. Dies erscheint auch insofern konsequent, als dass sich die Verwaltungshelfer ohne Anordnungsbefugnis in den Ländern und Städten bisher nicht durchgesetzt haben. Dazu wurde der jetzige Entwurf vom 24.03.2022 neu strukturiert, an die jetzige Rechtslage angepasst sowie konkretisiert. Für die Beleihung und Überwachung der Transportbegleiter sollen die Landesbehörden zuständig sein. Die Transportbegleiter müssten durch diese zugelassen und überwacht werden. Ob und inwieweit es einer Übertragung auf Kommunen bedarf, können wir anhand des vorgelegten Entwurfes nicht absehen. Der Aufwand bei den Erlaubnis- und Genehmigungsbehörden der Städte ist entsprechend hier nicht abschätzbar.

Durch die Transportbegleitverordnung werden aus unserer Sicht grundsätzlich neue Aufgaben geschaffen, die wir nach Art und Umfang als vergleichbar mit den Tätigkeiten nach dem Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) ansehen. Ausreichende Personalressourcen müssten gesichert werden, um die gebotene Überwachung des Gewerbes sicherzustellen.

In dem Zusammenhang möchten wir ferner daran erinnern, dass mit dem "Mobilitätspaket" der EU und der Lizenzpflicht für grenzüberschreitende Beförderungen mit Fahrzeugen mit einer zulässigen Gesamtmasse > 2,5 Tonnen erst kürzlich eine Aufgabenvermehrung bei Ländern und Kommunen stattgefunden hat.

Da die Anhörbehörden die Auflagen für den Genehmigungsbescheid treffen, kommt der Genehmigungsbehörde kein großer Entscheidungsspielraum bei dem Erteilen von Auflagen im Genehmigungsbescheid zu. In einigen Bundesländern werden nach unserer Kenntnis Hilfspolizei und andere Verwaltungshelfer eingesetzt und dies in Auflagen angegeben und so im Genehmigungsbescheid umgesetzt. Die Auflage, ob Polizei oder Verwaltungshelfer eingesetzt werden sollen, ist dort zu treffen.

Schließlich merken wir an, dass im Zuge des Erlasses der Transportbegleitungsverordnung zeitgleich die Verwaltungsvorschrift zur StVO und die Richtlinien für Großraum- und Schwervertransporte (RGST 2013) angepasst werden müssen.

Der Entwurf verfolgt die zu begrüßende Absicht, im Rahmen der Transportbegleitung Verwaltungshelfer durch Beliehene zu ersetzen, ist inhaltlich aber entsprechend der oben vorgetragenen Probleme zu überarbeiten.

Im Einzelnen:

Zum Erfüllungsaufwand

Der beschriebene Erfüllungsaufwand der Länder (inkl. Kommunen) wird lediglich pauschal beschrieben und bildet z.B. das Mehr-Augen-Prinzip bei Betriebsprüfungen, den Aufwand für die verwaltungsrechtlichen Verfahren, aber auch die Arbeit der Bußgeldstellen nicht ab. So heißt es unter Ziff. 3.3.2.1 auf S. 25 des Entwurfs, dass zwar die Polizeidienststellen praktisch entlastet werden, der Erfüllungsaufwand auf Seiten der Verwaltung jedoch insgesamt unverändert bleibt. Dies wäre aus Sicht der Städte nur dann der Fall, wenn die Länder zur Umsetzung der Verordnung zusätzliche Verwaltungsstrukturen aufbauen würden. Stellenneutral sind die

zusätzlichen Aufgaben nicht zu bewältigen, auch wenn heute noch nicht abzusehen ist, wie viele Transportbegleitungsunternehmen tatsächlich entstehen werden. S. dazu auch zu § 2.

Zu § 2

Die Zuständigkeit zur Übertragung der Anordnungsbefugnis verbleibt nach § 2 Abs. 1 des Entwurfes (analog zur Verpflichtung von Verwaltungshelfern) bei den für die Erteilung der Erlaubnis nach § 29 Abs. 3 StVO zuständigen unteren Straßenverkehrsbehörden (§ 44 Abs. 3a StVO). Um die ohnehin hohe Belastung und schon stark angespannte Situation bei den unteren Straßenverkehrsbehörden zu entschärfen und möglichst eine einheitliche Handhabung bei Auslegung der neuen Regeln zu gewährleisten, wird angeregt, die Zuständigkeiten der oberen Verwaltungsbehörden vorzusehen bzw. bei Ländern ohne Mittelbehörde bei der obersten Behörde zu belassen. Für eine Zuordnung der Aufgabe an die die örtlichen Straßenverkehrsbehörden halten wir die jeweils in den Kreisen und kreisfreien Städten vorliegenden Voraussetzungen zur Ausführung der neuen Aufgabe für so unterschiedlich ausgeprägt, dass eine gleichmäßige Handhabung durch die Behörden absehbar nicht zu gewährleisten wäre.

Zu § 3:

Wir halten folgende Ergänzung in einem **Abs. 3 (neu)** für erforderlich:

„Transportbegleitungsunternehmen sind verpflichtet die Transportbegleitung der, die Erlaubnis- bzw. Ausnahmegenehmigung erteilenden, Behörde rechtzeitig vor Fahrtantritt unter Nennung des verantwortlichen Transportbegleiters und dessen Kontaktdaten mitzuteilen. Ferner haben sie, gegenüber der die Erlaubnis bzw. die Ausnahmegenehmigung ausstellenden Behörde, unmittelbar nach Erhalt der Erlaubnis bzw. Ausnahmegenehmigung die Übertragung der Anordnungsbefugnis nachzuweisen.“

Abs. 3 und 4 des Entwurfes werden zu Abs. 4 und 5.

Begründung:

Seitens der Erlaubnis- bzw. Ausnahmegenehmigungsbehörde besteht die Notwendigkeit des Kontaktes mit dem Transportbegleiter vor Fahrtantritt zur Klärung etwaiger Besonderheiten hinsichtlich schwer erkennbarer Besonderheiten von Streckenteilen, der Absicherung von Streckenverläufen oder ähnlichem. Insbesondere bei nicht ortsansässigen Transportbegleitungsunternehmen ist davon auszugehen, dass genauere Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse nicht vorhanden sind. Diese genaueren Kenntnisse, etwa zu besonderen Verkehrsbelastungen außerhalb der Sperrzeiten usw. sind jedoch erforderlich, um die Belange der Allgemeinheit und des allgemeinen Verkehrs berücksichtigen zu können und die Anzahl und Art der benötigten Begleitfahrzeuge fehlerfrei festlegen und notwendige Auflagen/Weisungen (z.B. Erfordernis eines Geschwindigkeitstrichters auf einem Streckenabschnitt zu bestimmten Zeiten und Festlegung eines dafür erforderlichen höheren Bedarfs an Begleitfahrzeugen) vorbereiten zu können.

Zu § 4

§ 4 regelt die Voraussetzungen, unter denen die Anordnungsbefugnis übertragen werden darf. Dazu liegen uns kritische Anmerkungen aus unsrem Mitgliedsbereich vor. Nach § 4 Abs. 1 Ziff.1, Abs. 3 des Entwurfes muss das Unternehmen selbst zuverlässig sein und über eine

zuverlässige Geschäftsführung verfügen. Vorzunehmen ist Folglich eine Überprüfung der gewerberechtlchen Zuverlässigkeit nach § 35 Abs.1 GewO. Diese Überprüfung müsste nachträglich im Rahmen der Erteilung der Anordnungsbefugnis sachfremd die Straßenverkehrsbehörde durchführen. Aus unserer Sicht begegnet es verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn bei einem bereits eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb nachträglich durch eine für gewerberechtlche Sachverhalte sachlich nicht zuständige Behörde und aus einem nicht gewerberechtlchen Anlass (Übertragung der Anordnungsbefugnis) die gewerberechtlche Zuverlässigkeit überprüft werden soll. Wird eine besondere Zuverlässigkeit eines Gewerbetreibenden gefordert, handelt es sich um ein sogenanntes „Vertrauensgewerbe“. Hierzu sind in Abgrenzung zum lediglich anmeldepflichtigen Gewerbe stets besondere Erlaubnisse notwendig. Regelungen hierzu müssten, wie dargelegt, in §§ 34a ff GewO bereits für die Gewerbebeanmeldung getroffen werden.

Es wird ferner angemerkt, dass die Einholung eines Führungszeugnisses und eines Auszuges aus dem Fahreignungsregister nach § 4 Abs.4 des Entwurfes nicht ausreicht, um die Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 zu überprüfen.

Die Aufgabe der für die Erteilung der Anordnungsbefugnis zuständigen Straßenverkehrsbehörde hat sich auf die fachliche Eignung der Transportbegleitung nach § 5 des Entwurfes zu beschränken.

Zu § 7

Bezüglich Abs. 4 („Die Landesregierungen können die Gestaltung und Ausstellung des Ausweises durch Rechtsverordnung regeln.“) schlagen wir vor, die Regelung durch eine bundesweit einheitliche Definition des Mindestgehalts der Ausweise (Gestaltung)/ein Muster in der Anlage zu ersetzen:

„Mindestinhalt des Ausweises ist: Name, Vorname und Geburtsdatum des Transportbegleiters, Passbild des Transportbegleiters, Bezeichnung der ausstellenden Behörde, Datum des Abschlusses der theoretischen Ausbildung, und Datum der jeweils letzten Fortbildung, Datum des Ablaufs der Gültigkeit. Das Muster Anlage 1 ist zur Ausstellung des Ausweises zu verwenden. Die Landesregierungen können die Ausstellung des Ausweises durch Rechtsverordnung regeln.“

Begründung:

Der Deutsche Städtetag begrüßt ausdrücklich die Stellung anspruchsvoller Anforderungen bei der Übertragung von Aufgaben an Transportbegleitungsunternehmen, an deren Geschäftsführungen und an die Transportbegleiter. Ebenso werden die Anforderungen bei Verlängerung der Übertragung und die Weiterbildungspflicht der Transportbegleiter unterstützt. Eine bundesweit einheitliche und nachvollziehbare Ausgestaltung der jeweiligen Befugnisse der Begleiter wird als einzig praktikable Lösung gesehen. Hieraus ist die Mitführungspflicht eines entsprechend einheitlichen Ausweises für Transportbegleiter eine logische Folge. Die freie Gestaltung und Ausstellung des Ausweises durch Rechtsverordnungen der Länder bei bundesweiter Gültigkeit wäre unpraktikabel und von erheblichem Nachteil. Im Fall einer Kontrolle oder Unfallaufnahme müssen Polizei und Kontrollbehörden dem Ausweis die relevanten Daten entnehmen können sowie zweifelsfrei feststellen können, ob es sich um einen gültigen Ausweis

für den Transportbegleiter handelt. Bei einer uneinheitlichen Gestaltung ist dies nicht gewährleistet. Die Kontrollorgane wären mit unterschiedlichen Landesregelungen konfrontiert, was deren Aufgabenerfüllung unnötig erschweren würde. Eine bundesweite vereinheitlichende Mindestgestaltung von Ausweisen schließt solche Probleme aus und ist vielfach bewährt. Zudem würde eine bundesweit einheitliche Gestaltung der Ausweise, z.B. nach Art von Dienstführerscheinen (Muster II – IV. Anlage 8 der Fahrerlaubnis-Verordnung), Missverständnisse sowie Unklarheiten über die Gültigkeit des Ausweises oder der, dem Ausweis zuzuordnenden, Person vermeiden und missbräuchliche Verwendung des Ausweises erschweren. Es ist daher erforderlich seitens des Bundes eine klare, verbindliche Mindest-Vorgabe zu treffen.

Zu § 11

Die Regelung zur Rücknahme einer Übertragung in § 11 des Entwurfes widerspricht materiell der einschlägigen Vorschrift des § 48 Abs. 2, 3 VwVfG bzw. des entsprechenden Landesrechts. Die in § 11 Ziff. 1 des Entwurfes vorgesehenen Voraussetzungen für die Rücknahme der Übertragung finden sich in § 48 Abs. 2 Ziff. 1, 2 VwVfG wieder und gelten nach der gesetzlichen Regelung nur für begünstigende rechtswidrige Verwaltungsakte, die eine einmalige oder laufende Geldleistung gewähren. Eine Ausweitung auf Verwaltungsakte, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, widerspricht der gesetzlichen Wertung. Die Vorschriften über das Verwaltungsverfahren sind dem (Landes-)Gesetzgeber vorbehalten, so dass der Ordnungsgeber hier keine Regelungen treffen darf.

Zu § 14

Die Evaluierung der Regelung darf sich nicht auf die finanziellen Effekte bei Polizei und Wirtschaft beschränken, sondern muss zwingend auch den Verwaltungsvollzug (fachlich und organisatorisch) auf Seiten der Länder bzw. Kommunen betrachten.