

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften

– Drucksache 19/28684 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1004. Sitzung am 7. Mai 2021 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 6 Absatz 4 Einleitungsteil StVG)

In Artikel 1 Nummer 6 sind in § 6 Absatz 4 Einleitungsteil nach dem Wort „können“ die Wörter „mit Zustimmung des Bundesrates“ einzufügen.

Begründung:

In § 6 Absatz 4 StVG (neu) ist bestimmt, dass Rechtsverordnungen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 2, 5 und 8 oder Absatz 2, jeweils auch in Verbindung mit Absatz 3, unter anderem erlassen werden können zur Abwehr von Gefahren, die vom Verkehr auf öffentlichen Straßen ausgehen, oder zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen, die von Fahrzeugen ausgehen, oder der Bevölkerung in Fußgängerbereichen oder verkehrsberuhigten Bereichen, der Wohnbevölkerung oder der Erholungssuchenden vor Emissionen, die vom Verkehr auf öffentlichen Straßen ausgehen, insbesondere zum Schutz vor Lärm oder vor Abgasen.

Der Kerngehalt dieser Regelung ist nach wie vor zu begrüßen. Problematisch ist aber, dass durch den Verweis auf § 6 Absatz 2 StVG (neu) derartige Rechtsverordnungen „ohne Zustimmung des Bundesrates“ erlassen werden können. Da derartige verordnungsrechtliche Regelungen durchaus Auswirkungen auf die Verwaltungshoheit der Länder haben können, wäre eine Zustimmungspflicht des Bundesrates gesetzlich festzulegen. Selbst wenn man im Umsetzungsfalle von keinem Eingriff in die Organisations- und Verwaltungshoheit der Länder ausgeht, wäre unter fachlichen Gesichtspunkten ein Zustimmungserfordernis des Bundesrates sinnvoll beziehungsweise sachgerecht. Es besteht ein fachliches Bedürfnis der Länder, ihre Sachkenntnis über eine Zustimmungsregelung zum Ausdruck zu bringen und so die Verordnungsgebung fachlich durch Zustimmung oder Ablehnung wirkungsvoll beeinflussen zu können.

2. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 6 Absatz 8,
Absatz 9 Nummer 2 und 3 StVG)

In Artikel 1 Nummer 6 ist § 6 wie folgt zu ändern:

- a) Absatz 8 ist aufzuheben.
- b) In Absatz 9 Nummer 2 und 3 sind jeweils die Wörter „Absätzen 3 bis 8“ durch die Wörter „Absätzen 3 bis 7“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Verordnungsermächtigung des § 6 Absatz 8 StVG wird ersatzlos gestrichen. Eine Notwendigkeit, aus Gründen der Eilbedürftigkeit auf die Zustimmung des Bundesrates zu verzichten, weil es in Krisensituationen sofortiger, flexibler Regelungsmöglichkeiten bedürfe, um die Handlungsfähigkeit des Verordnungsgebers aufrechtzuerhalten, wird nicht gesehen. Gerade das vergangene Jahr hat gezeigt, dass die Verwaltung im Verkehrsbereich auch ohne eine derart umfassende Befugnis des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur mit dem vorhandenen Instrumentarium in der Lage ist, angemessen und zeitnah auf außergewöhnliche Situationen zu reagieren. Die Beschneidung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates ist sachlich nicht gerechtfertigt.

3. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 6 Absatz 10 Satz 1 StVG)

In Artikel 1 Nummer 6 sind in § 6 Absatz 10 Satz 1 nach den Wörtern „Absätzen 3 bis 6, kann“ die Wörter „mit Zustimmung des Bundesrates“ einzufügen.

Begründung:

Die Vorgängerregelung des § 6 Absatz 10 StVG (neu), der § 6 Absatz 7 Sätze 4 und 5 StVG (alt), hat die Subdelegationsbefugnis des Verordnungsgebers ausdrücklich von der Zustimmung des Bundesrates abhängig gemacht. Daran ist festzuhalten.

In dem Wunsch, den internationalen und europäischen Straßenverkehr zu erleichtern und die Sicherheit auf den Straßen durch die Annahme einheitlicher Verkehrsregeln zu erhöhen, wurden mit dem Wiener Übereinkommen über den Straßenverkehr und den Europäischen Zusatzübereinkommen hierzu (siehe BGBl. Teil II 1977 S. 809 ff) völkerrechtliche Vereinbarungen insbesondere zu den Verkehrsregeln, zu den Verkehrszeichen, zu den Führerscheinen und zur Zulassung der Kraftfahrzeuge getroffen. Ergänzt werden sie durch Richtlinien auf Ebene der Vereinten Nationen und der Europäischen Union. Beispielhaft erwähnt seien im Zuge der gemeinsamen europäischen Verkehrspolitik die Richtlinien über den Führerschein.

Eingebettet in diesen Rahmen stehen die bundesrechtlichen Ausführungsvorschriften zum Straßenverkehr für bundeseinheitliche Regelungen. Dies ist im Interesse der Rechtssicherheit sowie Verkehrssicherheit auch künftig erforderlich und dient auch der Wettbewerbsgleichheit. Dem Bundesverordnungsgeber kommt insoweit eine hohe Verantwortung für ein bundesweit einheitliches Straßenverkehrsrecht zu.

Bedenkt man zudem, dass die Subdelegationsbefugnis nur eröffnet sein soll, soweit besonderen regionalen Bedürfnissen Rechnung zu tragen ist, liegt eine vorherige Beteiligung des Bundesrates auf der Hand. Dem wird mit der Ergänzung des Zustimmungserfordernisses unmittelbar, ausdrücklich, zweifelsfrei und verbindlich zur Geltung verholfen.

4. Zu Artikel 1 Nummer 37 (§ 63f Absatz 1,
Absatz 2 Satz 2 und 3,
Absatz 3 Satz 1 und 3,
Absatz 4 StVG)

In Artikel 1 Nummer 37 ist § 63f wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 1 und Absatz 2 Satz 2 ist jeweils das Wort „darf“ durch die Wörter „sowie mit Bund oder Ländern zusammenarbeitende Forschungsinstitutionen dürfen“ zu ersetzen.

- b) In Absatz 2 Satz 3 sind die Wörter „hat die Bundesanstalt für Straßenwesen“ durch die Wörter „haben die Bundesanstalt für Straßenwesen und mit Bund oder Ländern zusammenarbeitende Forschungsinstitutionen“ zu ersetzen.
- c) In Absatz 3 Satz 1 und in Absatz 4 sind jeweils nach den Wörtern „Bundesanstalt für Straßenwesen“ die Wörter „und mit Bund und Ländern zusammenarbeitende Forschungsinstitutionen“ einzufügen.
- d) In Absatz 3 Satz 3 sind nach den Wörtern „Bundesanstalt für Straßenwesen“ die Wörter „oder mit Bund und Ländern zusammenarbeitenden Forschungsinstitutionen“ einzufügen.

Begründung:

In § 63f StVG wird für die Bundesanstalt für Straßenwesen eine Ermächtigung geschaffen, die die Erhebung, Übermittlung, Speicherung und Verwendung von Daten der Unfallbeteiligten, der Mitfahrer und sonstigen Verletzten zum Zwecke der Verkehrsunfallforschung im Rahmen der Grenzen dieser Norm und näherer Bestimmung einer hierauf beruhenden Rechtsverordnung erlaubt. Daneben werden unter anderem die Vorschriften dieses Abschnitts des StVG für den Zugang zu amtlichen Informationen in § 64 Absatz 3 als abschließend festgelegt.

Es ist an sich zu begrüßen, dass für die verschiedenen Vorhaben der Verkehrsunfallforschung und der damit verbundenen Erhebung, Übermittlung, Speicherung und Verwendung von hochsensiblen personenbezogenen Daten von Unfallbeteiligten, Mitfahrern und sonstigen Verletzten eine spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage geschaffen wird. Gerade der Umfang der Erhebung, Übermittlung, Speicherung und Verwendung personenbezogener Daten aus der Unfallaufnahme staatlicher Stellen führte bei Forschungsvorhaben immer wieder zu rechtlichen Diskussionen.

Jedoch greift der Ansatz zu kurz, die Ermächtigung für die verschiedenen Aspekte der Datenverarbeitung in diesem Bereich ausschließlich auf die Bundesanstalt für Straßenwesen zu begrenzen. In der Begründung wird hier lediglich konkret auf das Projekt GIDAS verwiesen, bei der die Bundesanstalt für Straßenwesen bereits Unfallforschung mit einer Reihe von Fahrzeugherstellern und sonstigen Privatunternehmen betreibt.

Staatliche Stellen der Länder arbeiten teilweise seit Jahrzehnten auf den verschiedensten Gebieten der Verkehrsunfallforschung (Medizin, Verkehrsinfrastruktur, Fahrzeugtechnik etc.) mit Hochschulen und sonstigen wissenschaftlichen Institutionen sowie Autoherstellern und anderen privaten Organisationen erfolgreich zusammen. Die in § 64 Absatz 3 postulierte Einschränkung des Zugangs von amtlichen Informationen ausschließlich für die Bundesanstalt für Straßenwesen zu Zwecken der Verkehrsunfallforschung würde dieser Zusammenarbeit im Hinblick auf die Datenverarbeitung den Boden entziehen. Die Schaffung dieser spezialgesetzlichen Norm (in Zusammenhang mit der darauf gestützten Rechtsverordnung) würde die Anwendbarkeit allgemeiner Rechtsgrundlagen zur Datenverarbeitung für den Bereich der Verkehrsunfallforschung ausschließen.

Im Ergebnis führt dies dazu, dass die Bundesanstalt für Straßenwesen beispielsweise von den einen Unfall aufnehmenden Polizeidienststellen im großen Umfang Daten erheben dürfte, die Polizei allerdings gehindert wäre, an andere Forschungsinstitutionen Daten weiterzugeben. Ausweislich der Begründung ist diese abschließende Regelung jedoch nur dafür gedacht, dass derartige Informationen nicht auf Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes erhoben werden dürfen.

Mit der Änderung soll deshalb der Adressatenkreis der Daten der Unfallforschung in der Ermächtigungsgrundlage erweitert werden, damit Forschungsvorhaben, bei denen staatliche Stellen mit regionalen Universitäten oder privaten Institutionen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit zusammenarbeiten, auch aus datenschutzrechtlicher Sicht weiterhin zulässig sind.

Eine sinnvolle Begrenzung der Belastung staatlicher Stellen durch Forschungsvorhaben kann dann im Rahmen der Rechtsverordnung erfolgen, ohne bisherige und zukünftige Forschungsvorhaben des Bundes und der Länder ohne Beteiligung der Bundesanstalt für Straßenwesen auszuschließen.

5. Zu Artikel 1 Nummer 37 (§ 63f Absatz 2 Satz 1 Nummer 2, Satz 2, 2a – neu – StVG)

In Artikel 1 Nummer 37 § 63f ist Absatz 2 wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 1 Nummer 2 ist das Wort „Einwilligung“ durch die Wörter „schriftliche Einwilligung“ zu ersetzen.
- b) In Satz 2 ist das Wort „einzuholen.“ durch die Wörter „einzuholen; dies gilt nicht für die in Absatz 1 Nummer 1 genannten Telefonnummern.“ zu ersetzen.
- c) Nach Satz 2 ist folgender Satz einzufügen:
„Die schriftliche Einwilligung muss jeweils eine gesonderte Einwilligung zu der Verarbeitung der in Absatz 1 in den Nummern 1 bis 7 aufgezählten Daten vorsehen.“

Begründung:

Die in § 63f StVG-E vorgesehene Datenerhebung und -verarbeitung greift in erheblichem Umfang in das Persönlichkeitsrecht der betroffenen Personen ein. Dies gilt insbesondere für die vorgesehene Verarbeitung der in § 63f Absatz 1 Nummern 3 und 4 StVG genannten Gesundheitsdaten. Angesichts dieses schwerwiegenden Eingriffs wird es für gerechtfertigt angesehen, diesen nur auf der Grundlage einer Einwilligung der betroffenen Person vorzusehen. Um jedoch die Freiwilligkeit der Einwilligung zu gewährleisten, sind besondere Vorkehrungen erforderlich und geboten.

Zu Buchstabe a:

Es sollte ausschließlich eine schriftliche Einwilligung verlangt werden. Eine mündliche Einholung der Einwilligung verbietet sich, da die Freiwilligkeit bei der Erteilung der Einwilligung die ausführliche Information der betroffenen Person voraussetzt und dies in einem fernmündlichen Gespräch nicht gewährleistet werden kann. Die Schriftform ist auch zum Nachweis der ausdrücklichen Einwilligung nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a DSGVO erforderlich.

Zu Buchstabe b:

Dementsprechend ist die in § 63f Absatz 2 Satz 2 StVG-E zugelassene Erhebung der Telefonnummern zur Einholung der Einwilligung auszuschließen.

Zu Buchstabe c:

Zur Wahrung der Freiwilligkeit muss gewährleistet werden, dass die Einwilligung auch gesondert in Bezug auf die Verarbeitung bestimmter Daten erteilt werden kann.

6. Zu Artikel 12 Nummer 6 (Anlage 9 (zu § 25 Absatz 3) Teil B, Abschnitt II, lfd. Nummer 25 FeV)

Artikel 12 Nummer 6 ist wie folgt zu fassen:

,6. In Anlage 9 Teil B Abschnitt II wird die lfd. Nr. 25 wie folgt gefasst:

„	Lfd. Nr.	Schlüsselzahl		
	25	195	Auflage zu der Klasse AM: Bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres nur im Inland.	“

Begründung:

Das Mindestalter für die Fahrerlaubnisklasse AM konnte bisher im Rahmen einer Ermächtigungsgrundlage von den Ländern auf 15 Jahre herabgesetzt werden. Die im Rahmen dieser Ermächtigungsgrundlage erteilten Fahrerlaubnisse der Klasse AM wurden durch die Schlüsselzahl 195 a.F. bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres auf die Geltung in den Ländern beschränkt, die von dieser Ermächtigungsgrundlage Gebrauch gemacht haben.

Durch den vorliegenden Entwurf zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung wird das Mindestalter der Klasse AM bundesweit auf 15 Jahre herabgesetzt. Bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres ist die Klasse

AM damit bundesweit (im Inland) gültig. Dies gilt sowohl für den zukünftigen Erwerb der Klasse AM mit 15 Jahren als auch für Inhaber einer bereits aufgrund der Ermächtigungsgrundlage erteilten Klasse AM.

Dieser Sachverhalt wird durch die beabsichtigte Streichung der Schlüsselzahl 195 nicht abgebildet. Aus diesem Grund wird die Schlüsselzahl 195 a. F. nicht gestrichen, sondern für die Geltung im Inland neu beschrieben.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme wie folgt:

Zu Nummer 1 Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 6 Absatz 4 Einleitungsteil StVG)

Die Bundesregierung wird das Anliegen des Bundesrates prüfen und im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens einen rechtsförmlich angepassten Formulierungsvorschlag vorlegen.

Die Bundesregierung verschließt sich nicht dem grundsätzlichen Anliegen des Bundesrates, für solche Regelungen, die Auswirkungen auf die Verwaltungshoheit der Länder haben können, das Zustimmungserfordernis des Bundesrates beizubehalten. Für nicht sachgerecht erachtet es die Bundesregierung indes, das Zustimmungserfordernis dabei auf Regelungsinhalte zu erstrecken, bezüglich derer den Ländern bisher weder eine regelnde noch eine vollziehende Kompetenz zukommt. Eine nach § 6 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 4 StVG-E erlassene Rechtsverordnung hat stets zunächst materielle unionsrechtlich harmonisierte technische Inhalte nach Absatz 2 zum Gegenstand und darf mit diesen Inhalten erst in zweiter Linie auch die Ziele des Absatz 4 verbinden, also auch technische Vorgaben an Emissionen oder an gefahrträchtige oder verbraucherfreundliche Konstruktionsweisen von Fahrzeugen enthalten. Das sind aber sämtlich Inhalte, für die bisher kein Zustimmungserfordernis seitens des Bundesrates besteht. Zudem sind die Genehmigung und Überwachung der Einhaltung dieser technischen Vorgaben nebst Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten in diesem Bereich als Aufgaben der Typgenehmigung, Produktsicherheit und Marktüberwachung gesetzlich dem Kraftfahrt-Bundesamt zugewiesen. Daher wird die Verwaltungshoheit der Länder durch solche emissionsbegrenzende, gefahrenmindernde oder Verbraucherschützende Konstruktionsvorgaben für Fahrzeuge nicht tangiert.

Zu Nummer 2 Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 6 Absatz 8,
Absatz 9 Nummer 2 und 3 StVG)

Dem Vorschlag wird zugestimmt.

Zu Nummer 3 Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 6 Absatz 10 Satz 1 StVG)

Der Vorschlag wird im weiteren Verfahren geprüft.

Die Bundesregierung hat bei der entworfenen Regelung das Interesse des Bundesrates an verstärkter Einflussnahme bei Subdelegationsregelungen und damit die Beibehaltung des Zustimmungserfordernisses bereits berücksichtigt. Der Entwurf sieht das begehrte Zustimmungserfordernis für Absatz 10 bereits vor.

Zu Nummer 4 Zu Artikel 1 Nummer 37 (§ 63f Absatz 1,
Absatz 2 Satz 2 und 3,
Absatz 3 Satz 1 und 3,
Absatz 4 StVG)

Der Vorschlag wird abgelehnt.

Die Norm schafft lediglich einen rechtlichen Rahmen für die Verarbeitung von Unfalldaten zum Zweck der Verkehrsunfalldatenforschung durch die Bundesanstalt für Straßenwesen. Über die Verkehrsunfalldatenforschung und die Verarbeitung von Unfalldaten zu diesem Zweck durch andere Stellen wird in der Norm keine Regelung getroffen. Die rechtliche Zulässigkeit solcher Datenverarbeitungen richtet sich nach allgemeinen oder ggf. anderen spezialgesetzlichen Norm, deren Anwendbarkeit von der hiesigen Norm unberührt bleibt.

Zu Nummer 5 Zu Artikel 1 Nummer 37 (§ 63f Absatz 2 Satz 1 Nummer 2, Satz 2, 2a – neu – StVG)

Der Vorschlag wird abgelehnt.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung des Bundesrates, dass es sich bei den zu verarbeitenden Daten um besonders sensible personenbezogene Daten handelt. Für nationale Schriftformerfordernisse hinsichtlich der Einwilligung ist gleichwohl kein Raum. Nach der Datenschutz-Grundverordnung kann die Einwilligung in die Verarbeitung personenbezogener Daten formfrei erteilt werden. Öffnungsklauseln für abweichende Regelungen im nationalen Recht sieht die Datenschutz-Grundverordnung nicht vor. In der Praxis dürfte gleichwohl die Einwilligung schriftlich eingeholt werden müssen, um den nach Artikel 7 Absatz 1 der Datenschutz-Grundverordnung erforderlichen Nachweis führen zu können, dass die Einwilligung hinreichend informiert und damit wirksam erteilt wurde.

Vor diesem Hintergrund lehnt die Bundesregierung auch die Herausnahme der Telefonnummer aus den Erstkontaktdaten in Absatz 2 Satz 2 ab. Dies würde jegliche telefonische und damit flexible Möglichkeit zur ersten unverbindlichen Kontaktaufnahme und Vereinbarung eines Termins für die weitere Aufklärung unmöglich machen. Dies würde die Aufklärung des Betroffenen erschweren und die Forschung und deren Erfolge zur Erhöhung der Verkehrssicherheit unangemessen behindern.

Zu Nummer 6 Zu Artikel 12 Nummer 6 (Anlage 9 (zu § 25 Absatz 3) Teil B, Abschnitt II, lfd. Nummer 25 FeV)

Dem Vorschlag wird zugestimmt.

Er stellt eine Folgeänderung zu § 10 Abs. 3 FeV dar. Änderungen im Erfüllungsaufwand werden hierdurch nicht erwartet, da es lediglich um die Anpassung der bereits bisher einzutragenden Schlüsselzahl geht.

