

Bericht

des Arbeitskreises Verkehrsträgerübergreifende und EU-Angelegenheiten
zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter
der Länder (GKVS) am 18./19. September 2019 in Berlin
und zur Verkehrsministerkonferenz (VMK) am 9./10. Oktober 2019 in Frankfurt/Main

TOP 6.9/

Reform der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO)

TOP 6.8

Das Thema war bereits Gegenstand mehrerer Bundesrats- und GKVS-Entschlüsse (z.B. Bundesratsentschlüsse 861/11 (B) und 569/17 (B)). Es ist der Sache nach weitgehend unstrittig zwischen Bund und Ländern. Andere Prioritätensetzungen beim Bund haben eine Reform der StVZO aber immer wieder verzögert. Nun besteht die Möglichkeit durch Thematisierung auf der VMK, den anlaufenden erneuten Bemühungen des Bundes zu der erforderlichen politischen Aufmerksamkeit zu verhelfen.

Die derzeit geltende Fassung der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) ist strukturell und inhaltlich nicht mehr aktuell. Sie ist aufgrund ihrer Historie seit dem 13. November 1937 auch nicht mehr hinreichend verständlich. Sie besteht seit Jahren nur noch als unübersichtlicher Torso, nachdem das Fahrerlaubnisrecht in die Fahrerlaubnisverordnung (FeV) und das Fahrzeug-Zulassungsrecht in die Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV) ausgegliedert wurden. Mit der rechtskräftigen Verordnung (EG) 661/2009 fielen ab 1. November 2014 viele der EU-Richtlinien weg, auf denen die StVZO (auch im Anhang) basiert; sie wurden durch EU- bzw. UNECE-Recht ersetzt. Eine Anwendung dieser veralteten Vorschriften bereitet den Herstellern, Technischen Diensten, Einzel-Genehmigungsbehörden und der Verkehrsüberwachung erhebliche Probleme, generiert Vollzugsdefizite und kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Schon seit den 1990iger Jahren sind Typgenehmigungen für die Serienfertigung von Neufahrzeugen der wesentlichen Fahrzeugarten wie Krafträder, Pkw, Omnibusse, Lkw, Anhänger sowie land- oder forstwirtschaftliche Zugmaschinen nach EU-Recht zu erteilen. Ab 1. September 2020 gelten hierfür nur noch direkt wirksame EU-Verordnungen. EU-Vorschriften sowie UNECE-Regelungen sind aber primär auf die Typgenehmigung neuer Serienfahrzeuge (durch das Kraftfahrt-Bundesamt) ausgerichtet, nicht auf die in Länderverantwortung liegende Einzelgenehmigung neuer Fahrzeuge, auf Fahrzeugumrüstungen oder den späteren Fahrzeug-Betrieb im öffentlichen Straßenverkehr. Für den einheitlichen Ländervollzug des geltenden EU-Rechts fehlen zunehmend rechtzeitige und einheitliche Umsetzungsvorgaben des Bundes, was zu unvertretbarer Rechtsunsicherheit führt. Eine zweckmäßige Übertragung dieser internationalen Vorschriften ins deutsche Recht muss die reformierte StVZO leisten.

Eine zügige Fertigstellung und Verkündung der reformierten StVZO ist bis 1. September 2020 erforderlich, auch im Hinblick auf den Fortschritt der Fahrzeugtechnik beispielsweise beim künftigen automatisierten Fahren. Dies wurde bereits wiederholt in den Bundesratsentschlüssen 861/11 (B) vom 10.02.2012 und 569/17 (B) gefordert. Ferner war es Gegenstand folgender GKVS-Tagungen:

GKVS am 21./22.03.2012 Großräschen TOP 6.4

GKVS am 17./18.09.2012 Brandenburg, TOP 6.2

GKVS am 13./14.03.2013 Kiel, TOP 6.2

GKVS am 16./17.10.2013 Berlin, TOP 6.2

GKVS am 10./11.09.2014 Berlin, TOP 6.1

GKVS am 18./19.03.2015 Berlin, TOP 6.1

GKVS am 29./30.03.2017 Berlin, TOP 6.5

Bereits bis 2015 wurde in aufwändiger Zusammenarbeit von Bund, Ländern und anderen Beteiligten ein weitgehend abgestimmter StVZO-Reformentwurf erarbeitet. Jede weitere Änderung der bisherigen StVZO verursacht weitergehenden Anpassungsaufwand des Reform-Entwurfs.

Die Verkehrsministerkonferenz stellt fest, dass den für Einzelfahrzeuggenehmigungen zuständigen Zulassungsbehörden der Länder aufgrund der komplexen Vorschriften meist keine Plausibilitätskontrolle der zugrundeliegenden Technischen Gutachten mehr möglich ist. Zur Qualitätssicherung der Genehmigungen hinsichtlich Vorschriftsmäßigkeit, Verkehrssicherheit und Umweltverträglichkeit der Fahrzeuge bedarf es beispielsweise eines Zugangs zur Vorschriften-Datenbank des Kraftfahrt-Bundesamts oder einer elektronisch prüfbaren Verschlüsselung der wesentlichen, für das Fahrzeug verbindlichen Rechtsanforderungen, wie dies bereits langjährig bei Abgas- und Geräuschemissionen erfolgt.

Erprobungsfahrzeuge und Demonstrationsprojekte sind derzeit nur nach den veralteten Rechtsvorschriften der StVZO zu genehmigen, die im Verfahren unterschiedlich interpretiert werden. Dies verhindert, dass Deutschland zum Trendsetter in der EU für moderne Vorschriftengestaltung wird und wird dem schnell voranschreitenden technischen Fortschritt nicht gerecht.

Aus Sicht der Verkehrsministerkonferenz ist es erforderlich, zur bundesweit einheitlichen Verkehrssicherheit automatisierter, autonomer oder ferngesteuerter Fahrzeuge durch konzertierte Zusammenarbeit aller zuständigen Bundesressorts und Fachbereiche baldmöglichst geeignete Leitlinien und rechtsverbindliche Vorschriften zu erarbeiten. Diese sollten vorrangig sicherheitsrelevante Regelungen umfassen wie nötiges Sicherheitskonzept, bedarfsweise Übersteuerbarkeit der automatischen Fahrsysteme durch Fahrer bzw. Verantwortliche, Präsenz- und Vitalitätskontrolle des Fahrers zur Vermeidung von Fernsteuerungen oder unkontrolliertem Fahrverhalten, Außensignalisierung des beabsichtigten Fahrverhaltens im niedrigen Geschwindigkeitsbereich für andere Verkehrsteilnehmer sowie Mindestdauer von Aufzeichnungen zum Fahrtmodus und -verlauf.

Davon sind beispielsweise folgende Rechtsgebiete betroffen:

Straßenverkehrsgesetz (StVG), Straßenverkehrsordnung (StVO) zum Verhaltensrecht, Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) zur Fahrzeugtechnik, Fahrzeugzulassungsordnung (FZV) zur Halterverantwortung, Fahrerlaubnisverordnung (FeV) zur Fahrerlaubnis, Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG) zur Steuerpflicht, Pflichtversicherungsgesetz (PflVersG) zur

Versicherungspflicht, Ordnungswidrigkeitengesetz (OwiG) zur Haftung, Bußgeldkatalog-Verordnung (BKatV) sowie ggf. Personenbeförderungsgesetz (PBefG), Gefahrgutbeförderungsgesetz (GGBefG), des Produkthaftungsgesetz (ProdhaftG) und nachfolgend einschlägige EU- oder UNECE-Rechtsgebiete.

Als Beispiel lässt eine Erläuterung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (VkBf. 2018, S. 866) zur "Resolution des Globalen Forums für Straßenverkehrssicherheit (UN-WP 1) zum Einsatz hoch- und vollautomatisierter Fahrzeuge im Straßenverkehr" aus 2018 als "Fahrzeugführer" im Genfer Übereinkommen von 1949 und im Wiener Übereinkommen von 1968 das Fahren und die Fernsteuerung von Fahrzeugen durch einen beliebig entfernten Fernbediener ("Teleoperator") zu, ggf. auch aus dem Ausland. Wird die sicherheitshalber erforderliche Übersteuerungsmöglichkeit eines automatisierten Fahrzeugs im öffentlichen Straßenverkehr aber durch eine Person ausschließlich außerhalb des Fahrzeugs (unabhängig von der räumlichen Entfernung) ausgeübt oder fährt das Fahrzeug autonom, führt dies zwangsläufig zu einer Missachtung zahlreicher nationaler Vorschriften für den „Fahrzeugführer“. Die bisher auf einen persönlich im Fahrzeug präsenten Fahrer und einen inländischen Fahrzeughalter abgestimmten nationalen Vorschriften wurden bislang nicht angepasst. Hier sind beispielsweise Abfahrkontrolle, Ladungssicherung, Fahrgastaufsicht, Unfallwarnung, erste Hilfe, Pannenhilfe, Verkehrskontrollen, Fahreignung etc. zu nennen.