

Referat StV 23
Kraftfahrzeugtechnik (Umweltschutz)
Bundesministerium für Digitales und Verkehr

Postfach 20 01 00
53170 Bonn

Referent Homologation,
Zertifizierung & Typgenehmigung

+49 160 296

@vda.de

VDA Stellungnahme zum Referentenentwurf einer Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 01.03.2022

Datum
23.03.2022

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit dem Referentenentwurf der Bundesregierung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften (u.a. der StVZO) hat die Bundesregierung erstmalig u.a. Regelungen im Zusammenhang mit Softwareaktualisierungen und –änderungen bei Fahrzeugen erlassen. Aus Sicht der Praxis sind die vorgeschlagenen Klarstellungen zu begrüßen, weil sie die Rechtssicherheit in diesem zukunfts wichtigen Bereich erhöhen.

Nachfolgend werden Anmerkungen zu den nach dem Referentenentwurf v. 1.3.2022 geplanten Änderungen in § 19 StVZO zusammengefasst:

I. § 19 Abs. 1 Satz 7 StVZO (Änderungen an Feldfahrzeugen: Maßgeblichkeit der Rechtslage zum Zeitpunkt der Erstzulassung)

§ 19 StVZO wird dahingehend geändert, dass nach Abs. 1 vorrangig das EU-Typgenehmigungsrecht anzuwenden ist. In § 19 Abs. 1 Satz 7 ist zudem neu vorgesehen:

„Für Änderungen an bereits im Verkehr befindlichen Fahrzeugen sind die zum Zeitpunkt der Erstzulassung oder des erstmaligen Inverkehrkommens des jeweiligen Fahrzeugs verbindlich anzuwendenden Vorschriften maßgeblich.“

Die Bestimmung ist grundsätzlich nachvollziehbar und entspricht dem statischen Charakter der Typgenehmigung und der Tatsache, dass es im Fahrzeuggenehmigungsrecht keine dynamischen Anpassungspflichten gibt. Sie hat

den Zweck, zugunsten der Hersteller für typgenehmigte Fahrzeuge diejenigen Bestimmungen auch für künftige Änderungen zu fixieren, die im Zeitpunkt der Typgenehmigung anwendbar waren.

Wenn indes nach Erteilung der Typgenehmigung Rechtsvorschriften in Kraft treten, die das rechtliche Dürfen und die Genehmigungsfähigkeit von Funktionen für Feldfahrzeuge gegenüber dem Rechtszustand bei Typgenehmigung erweitern (wenn z.B. eine neue Regelung in Kraft tritt, die eine automatisierte Fahrfunktion für Feldfahrzeuge erlaubt, die zum Typgenehmigungszeitpunkt noch nicht genehmigungsfähig war), dann sollte § 19 Abs. 1 Satz 7 StVZO der Anwendung dieser neuen, das rechtliche Dürfen erweiternden Rechtslage nicht entgegenstehen. Das hat im Grundsatz auch der deutsche Gesetzgeber erkannt, wie z.B. die Regelung zur nachträglichen Aktivierung von automatisierten und autonomen Fahrfunktionen (§ 1 lit. h StVG) zeigt.

Dieses Ziel könnte durch eine Auslegung des § 19 Abs. 1 Satz 7 StVZO erreicht werden, die die Fixierung auf den Rechtszustand der Typgenehmigungserteilung - dem Regelungszweck entsprechend - auf den Hersteller verpflichtende Bestimmungen begrenzt und nachträgliche Erweiterungen des rechtlichen Dürfens damit von vorneherein nicht von § 19 Abs. 1 Satz 7 StVZO erfasst sind. Das wird indes so in der Verordnungsbegründung nicht verdeutlicht und ist rechtlich unsicher.

Naheliegender und rechtssicherer wäre eine entsprechende Ergänzung, die z.B. wie folgt lauten könnte (*kursiv = neue Formulierung*):

„[...] maßgeblich; es sei denn, eine Änderung ist nach Maßgabe später in Kraft getretener Vorschriften zulässig.“

II. § 19 Abs. 2a UAbs. 2 und 3 StVZO (Auswirkung der Änderungen auf die Vorschriftsmäßigkeit des Fahrzeugs und Mehrfachänderungen)

Dem § 19 StVZO neu hinzugefügt wird Absatz § 19 Abs. 2a. Dabei lauten § 19 Abs. 2a UAbs. 2 und 3:

„Für Änderungen von Bauteilen, Systemen, selbstständigen technischen Einheiten oder Software an Fahrzeugen sind ausnahmslos sämtliche Auswirkungen auf die Vorschriftsmäßigkeit des Fahrzeugs zu berücksichtigen, welche sich durch die Veränderung auf bereits vorhandene Bauteile, Systeme, selbstständige technische Einheiten oder Software des Fahrzeugs ergeben könnten. Die Beurteilung möglicher Wechselwirkungen obliegt dem pflichtgemäßen Ermessen der begutachtenden Person gemäß § 19 und § 21. Die Ergebnisse der Beurteilung sind im Nachweis gemäß § 19

Absatz 4, im Gutachten gemäß § 19 Absatz 5 oder im Gutachten gemäß § 21 zu dokumentieren.

Für Mehrfachänderungen von Bauteilen, Systemen oder technischen Einheiten oder Software, für die jeweils ein gesonderter Nachweis der Vorschriftsmäßigkeit vorliegt, ist der ordnungsgemäße Ein- oder Anbau, die Einhaltung des vorgegebenen Verwendungsbereichs sowie deren mögliche gegenseitige Beeinflussung in jedem Fall von einem amtlich anerkannten Sachverständigen der Technischen Prüfstelle, einem Prüfsachverständigen einer amtlich anerkannten Überwachungsorganisation oder dem zur Prüfung von Gesamtfahrzeugen der jeweiligen Fahrzeugklasse benannten Technischen Dienst entsprechend seiner Befugnisse zu begutachten und im Nachweis gemäß § 19 Absatz 4, im Gutachten gemäß § 19 Absatz 5 oder im Gutachten gemäß § 21 zu dokumentieren. Hierzu bilden die vollständigen Nachweise gemäß Absatz 3 Nr. 1 bis 3 die Begutachtungsgrundlage. Können diese Nachweise nicht beigebracht werden, ist eine Begutachtung in Verbindung mit § 21 durchzuführen. Eine Mitteilung nach § 13 der Fahrzeug-Zulassungsverordnung ist bei Mehrfachänderungen unverzüglich erforderlich.“

Wenn man sich die Begründung zu UAbs 2 und 3 anschaut, haben diese folgenden Zweck:

Mit § 19 Absatz 2a) Unterabsatz 2 und 3 wird die verbindliche Berücksichtigung der im sog. „Beispielkatalog zu Änderungen an Fahrzeugen und ihre Auswirkungen auf die Betriebserlaubnis von Fahrzeugen“ (vgl. StV 13, S33/36.05.05-24 vom 9.6.1999, VkB. S. 451-471) aufgestellten Anforderungen an die Vorschriftsmäßigkeit von Fahrzeugen nach durchgeführten Änderungen normiert. Das heißt, dass in der Praxis sowohl die Auswirkungen durch eine Änderung auf die gesamte Vorschriftsmäßigkeit des Fahrzeugs (vgl. VkB. vom 9.6.1999 S. 452) als auch die gegenseitige Beeinflussung von Änderungen bei Mehrfachänderungen beachtet werden müssen (vgl. VkB. vom 9.6.1999 S. 466).

*Referentenentwurf der Bundesregierung: Verordnung zur
Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften, S. 185
(Bearbeitungsstand: 1.3.2022)*

Es soll also durch UAbs. 2 und 3 erreicht werden, dass über § 19 StVZO rechtlich verbindlich wird, was bisher (nur) in der Veröffentlichung des Verkehrsblatts als sog. „Beispielkatalog zu Änderungen an Fahrzeugen und ihre Auswirkungen auf die Betriebserlaubnis von Fahrzeugen“ vom 9.6.1999, VkB. S. 451 bis 471, veröffentlicht war.

Der vorgeschlagene Rechtstext in § 19 Abs. 2a UAbs 2 und 3 setzt dieses Ziel indes nicht um. Es fehlt in UAbs 2 und 3 an einem direkten oder indirekten Verweis auf die im Verkehrsblatt aufgestellten Anforderungen. Aus dem vorgeschlagenen Wortlaut ergibt sich nicht das, was nach der Begründung beabsichtigt ist.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Beurteilung möglicher Wechselwirkungen nach UAbs. 2 S. 2 idR einem Gutachter / technischen Dienst nicht ohne weiteres möglich ist. Auch ist unklar, was unter „Mehrfachänderungen“ genau gemeint ist und wie weit die Nachweispflicht in § 19 StVZO Abs. 2a UAbs.2 S. 3 reicht. Es sollte aber darauf geachtet werden, keine Anforderungen aufzustellen, die in der Prüfungspraxis zu Unsicherheiten führen und / oder nicht umsetzbar sind.

Auch ist § 19 Abs. 2a UAbs. 2 und 3 mit der generellen Bezugnahme auf „Änderungen“ in UAbs 2 S. 1 zu weit geraten, da dieser auch Änderungen erfasst, die nicht unter einen der drei Fälle des § 19 Abs. 2 StVZO fallen. Für solche Änderungen, die nicht unter § 19 Abs. 2 StVZO fallen, kann § 19 Abs. 2a UAbs. 2 und 3 indes von vorneherein keine Anwendung finden.

Schliesslich passen die in § 19 Abs. 2a UAbs. 2-3 enthaltenen materiell-rechtlichen Bestimmungen / Maßstäbe dazu, unter welchen Voraussetzungen die Änderungen von Bauteilen, Systemen, selbständigen technischen Einheiten oder Software an Fahrzeugen zulässig ist, nicht zu dem Gegenstand in § 19 Abs. 2 und 3, in dem es darum geht, unter welchen Voraussetzungen die Betriebserlaubnis erlischt (Abs. 2) und ausnahmsweise nicht erlischt (Abs. 3); die materiell-rechtlichen Vorgaben dafür, unter welchen Voraussetzungen eine EU-Typgenehmigung erteilt wird, richten sich indes nach dem anwendbaren EU-Recht. Im Übrigen haben auch Gerichtsurteile dem Beispielskatalog wegen Verstoß gegen harmonisiertes EU-Recht gerade keine Verbindlichkeit zugewiesen.

III. § 19 Abs. 2a UAbs. 4 StVZO (Softwareänderungen)

Für nachträgliche Softwareänderungen und -aktualisierungen wird in § 19 Abs. 2a UAbs. 4 StVZO neu eingefügt:

„Für Softwareänderungen von im Verkehr befindlichen Fahrzeugen sind die hierzu amtlich bekannt gemachten Vorschriften zur Durchführung sowie der Stand der Technik zu beachten. Softwareänderungen nicht genehmigungspflichtiger Erweiterungen sind hiervon nicht betroffen.“

§ 19 Abs. 2a UAbs. 4 stellt damit klar, dass nachträgliche Softwareänderungen an Feldfahrzeugen im Grundsatz möglich sind. Das ist eine für die Praxis und im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung wichtige Klarstellung, die ausdrücklich begrüßt wird. Mit Satz 2 wird deutlich, dass nicht homologationsrelevante Softwareänderungen nicht von Satz 1 betroffen und ohne weiteres möglich sind.

IV. § 19 Abs. 3 Nr. 2 a) StVZO (Hinzufügen von „Software“)

In der Aufzählung der Gründe, in welchen Fällen eine Betriebserlaubnis trotz Vorliegens von Änderungen i.S.d. § 19 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 StVZO nicht erlischt, wird der Begriff der „Software“ hinzugefügt; dabei lautet § 19 Abs. 3 Nr. 2 a) StVZO:

„(3) Abweichend von Absatz 2 Satz 2 erlischt die Betriebserlaubnis des Fahrzeugs jedoch nicht, wenn bei Änderungen durch Ein- oder Anbau von Teilen oder Änderungen der Software

1. für diese Teile oder Software

[...] oder

2. für diese Teile oder Software

a) eine EU-Typgenehmigung für ein Bauteil oder eine selbstständige technische Einheit nach Europäischem Unionsrecht oder [...]“

Damit soll im Ergebnis klargestellt werden, dass nachträgliche Softwareänderungen zu keinem Erlöschen der Betriebserlaubnis führen, wenn hierfür eine EU-Typgenehmigung oder ein Nachtrag zur Typgenehmigung erteilt wurde. Das entspricht im Grundsatz der bisherigen Rechtslage; nunmehr stellt der Gesetzgeber aber klar, dass diese auch für Softwareänderungen gilt. Auch das ist zu begrüßen.

Tatsächlich ist diese Klarstellung indes nicht ganz vollständig umgesetzt worden. Denn es wurden zwar die Worte „oder Software“ in § 19 Abs. 3 Nr. 2 a) StVZO ergänzt. Aber in dem nachfolgenden Buchstaben a) heißt es unverändert „eine EU-Typgenehmigung für ein Bauteil oder eine selbstständige technische Einheit nach Europäischem Unionsrecht“ – was aber jetzt nicht mehr auf den durch Nr. 2 erweiterten Anwendungsbereich auf Bauteile und Software passt.

Einfacher, widerspruchsfrei und dem Regelungszweck entsprechend könnte § 19 Abs. 3 Nr. 2 a) StVZO lauten:

„(3) [...]

[...] oder

2. für diese Teile oder Software

a) eine EU-Typgenehmigung oder ein Nachtrag zur EU-Typgenehmigung oder [...]“

V. § 19 Abs. 6 StVZO (Veränderungen in Verbindung mit nachträglichen Umbauten nach Absatz 2)

§ 19 StVZO wird dahingehend geändert, dass nach Abs. 6 Fahrzeuge zu Erprobungszwecken verwendet werden können, ohne Erlöschen der Betriebserlaubnis, wenn die Fahrzeuge entweder von

1. Fahrzeughersteller, die Inhaber einer allgemeinen Betriebserlaubnis für Typen sind, oder von
2. Herstellern von Fahrzeugteilen oder Fahrzeugsystemen betrieben werden und sich in deren Verfügungsgewalt befinden und für die Fahrzeuge die gemäß § 70 nach Landesrecht

Es stellt sich die Frage, ob das dazu führen kann, dass z.B. die sinnvollen Änderungen der Rechtslage in § 19 StVZO für Veränderung von Bauteile zu Erprobungszwecken, nicht anwendbar wären. Das wäre praxisfern und sicher auch nicht beabsichtigt.

Dem Regelungszweck entsprechend könnte § 19 Abs. 6 wie folgt:

(6) Werden bei Fahrzeugen zu Erprobungszwecken im Sinne des Absatz 2 Teile verändert, erlischt die Betriebserlaubnis nicht, wenn die Fahrzeuge von...

VI. § 19 Abs. 6 StVZO (in Verbindung mit Ausnahmesachverhalten in § 70 StVZO)

Innerhalb der Analyse des Referentenentwurfes wurde von den Mitglieder des VDA die unklare Rechtslage identifiziert, in wie fern die Aufnahme der aktuellen Emissionsvorschriften in die StVZO Auswirkungen auf die Ausnahmesachverhalten nach §70 StVZO im Hinblick auf Erprobungsfahrzeuge mit länderspezifischer Erprobung, mit beispielsweise den Zielmärkten NAFTA, GCC, oder China haben wird. Vor dem Hintergrund möglicher Limitierungen wäre eine Verdeutlichung der Rechtslage als hilfreich angesehen.

VII. § 72 StVZO (Fortgeltung von § 19 StVZO aF für Feldfahrzeuge)

Für in Verkehr befindliche Fahrzeuge gilt § 19 in seiner bisherigen Fassung fort bezüglich der Bau- und Betriebsvorschriften der StVZO und der harmonisierten Einzelrechtsakte (§ 72 StVZO).

Es stellt sich die Frage, ob das dazu führen kann, dass z.B. die sinnvollen Änderungen der Rechtslage in § 19 StVZO für nachträgliche Softwareänderungen auf Fahrzeuge, die vor Inkrafttreten der neuen Verordnung in Verkehr gebracht wurden, nicht anwendbar wären. Das wäre praxisfern und sicher auch nicht beabsichtigt.

Die Gesetzesbegründung zu § 72 StVZO lautet insoweit wie folgt:

Aufgrund der in § 72 StVZO genannten Übergangsbestimmungen gilt § 19 StVZO in der bisherigen Fassung der 55. Änderungsverordnung für bereits im Verkehr befindliche Fahrzeuge bezüglich der Bau- und Betriebsvorschriften der StVZO und der harmonisierten Einzelrechtsakte und Einzelregelungen der EU-Typgenehmigungsvorschriften fort.

*S. 184 Referentenentwurf der Bundesregierung:
Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher
Vorschriften (Bearbeitungsstand: 1.3.2022)*

Ähnlich wie in der Anmerkung zu § 19 Abs. 1 S. 7 StVZO (s.o.), gilt auch hier: Wenn nach Inkrafttreten der neuen Fassung der StVZO Rechtsvorschriften in Kraft treten, die das rechtliche Dürfen für Feldfahrzeuge, die unter der Geltung der bisherigen StVZO in Verkehr gebracht wurden, erweitern, dann sollte § 72 StVZO der Anwendung dieser neuen, das rechtliche Dürfen erweiternden Rechtslage nicht entgegenstehen.

Das kann z.B. relevant sein für eine Regelung, die nach Inkrafttreten der neuen StVZO-Fassung eine automatisierte Fahrfunktion für Feldfahrzeuge erlaubt, die vor Inkrafttreten der neuen StVZO-Fassung noch nicht genehmigungsfähig war.

Es sollte deshalb in § 72 StVZO klargestellt werden, dass auch für bereits in Verkehr befindliche Fahrzeuge Änderungen nach Maßgabe später in Kraft getretener Vorschriften zulässig sind.

Aus unserer Sicht des VDA wäre es aufgrund der Fülle an Änderungen zu begrüßen, eine dieser Stellungnahme nachgelagerte Sachdiskussion mit dem BMDV zu führen, um Kommentare, die über die nachfolgende Stellungnahme hinausgehen, aufgreifen und diskutieren zu können und damit eine, sach- und wo notwendig detailgerechte Auseinandersetzung mit dem Entwurf in Gänze gewährleisten zu können.

Bei Fragen zögern Sie bitte nicht auf mich zu zukommen, beste Grüße

