

Referentenentwurf der [X.] Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften

Zu dem Referentenentwurf des BMDV und weiterer Bundesministerien zur Änderung der StVO nimmt der ADFC wie folgt Stellung:

Generelle Kritik:

Ziele des Koalitionsvertrags werden verfehlt, Spielraum des StVG wird nicht ausgenutzt

Die Bundesregierung hat sich mit ihrem Koalitionsvertrag dazu verpflichtet, in dieser Legislaturperiode das Straßenverkehrsgesetz (StVG) und die Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) so zu überarbeiten, dass Länder und Kommunen neben dem Ziel der „Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs“ Entscheidungsspielräume erhalten, damit sie vor Ort Maßnahmen zum Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutz ergreifen und Belange der nachhaltigen Stadtentwicklung berücksichtigen können. Das Gesetzgebungsverfahren, um diese neuen Ziele als weitere Ermächtigungsgrundlage im Straßenverkehrsgesetz zu verankern, ist eingeleitet. Darauf aufbauend ist die Straßenverkehrs-Ordnung zu reformieren.

Seinem Anspruch, den Koalitionsvertrag umzusetzen, wird der vorliegende Referentenentwurf für eine Änderung der StVO gemäß der Ermächtigung im neuen StVG nicht gerecht. Er beschränkt sich mit Ausnahme des ergänzten § 45 Abs. 10 StVO auf kleinteilige Regelungen, die auch ohne die Änderung des StVG möglich wären. Das lässt den Ehrgeiz vermissen, den Klimaschutz, die Verkehrswende und die Verkehrssicherheit entscheidend voranzubringen und vor allem den Kommunen mehr Entscheidungsspielräume zu eröffnen, z. B. für die Anordnung von Tempo 30 auf Hauptverkehrsstraßen. Nach wie vor steht die Leichtigkeit des (Kfz-)Verkehrs ganz oben. Statt zu ermöglichen, dass die neuen Ziele gleichberechtigt und eigenständig zur Anwendung kommen, stehen sie unter dem Vorbehalt der Leichtigkeit des Verkehrs, die immer zu berücksichtigen sein soll. Damit widerspricht der StVO-Entwurf der Gesetzesbegründung zur Änderung des StVG, nach der es nicht erforderlich sein soll, dass die auf den neuen Regelungszielen basierende verkehrsregelnde Bestimmung auch Zwecke der Verbesserung der Verkehrssicherheit oder der Leichtigkeit des Verkehrs verfolgt.

Die Sicherheit aller Verkehrsteilnehmenden muss durch die Aufnahme der „Vision Zero“ in die StVO gestärkt werden, ebenso wie im StVG und in der VwV-StVO. Statt dieses Prinzips der Prävention tödlicher und schwerer Verkehrsunfälle wird in der geänderten StVO die Leichtigkeit des Verkehrs an mehreren Stellen in einem Atemzug mit der selbstverständlich unverzichtbaren Sicherheit genannt. Die Leichtigkeit soll bei allen Anordnungen zu berücksichtigen sein - auch bei denen, die auf die neuen Gesetzesziele des § 6 Abs. 4a StVG gestützt werden. Die Entscheidungsspielräume für Länder und Kommunen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und zur Umsetzung der neuen Ermächtigungsgrundlagen im StVG werden auf diese Weise nur minimal erweitert. Die Struktur der StVO als Sicherheits- und Ordnungsrecht bleibt nahezu ungeschmälert

erhalten, weil Sicherheit und Leichtigkeit immer zu berücksichtigen sind. Das wäre noch hinnehmbar, wenn diese herkömmlichen Ziele allen Verkehrsteilnehmenden in gleichem Maße zugute kämen. Tatsächlich bevorzugt die angeblich privilegienfeindliche StVO mit der „Leichtigkeit des Verkehrs“ nach wie vor die schnelleren und stärkeren Fahrzeuge, vor allem den individuellen Kraftfahrzeugverkehr. Die rein formale Gleichberechtigung der Verkehrsarten führt nicht zu einer Gleichbehandlung der Verkehrsarten, sondern z. B. zur „Grünen Welle“ für den Kfz-Verkehr und zu langen Wartezeiten an Fußgängerampeln.

Bewertung der neuen Regelungen im Detail:

Noch mehr Ausnahmen statt mehr Entscheidungsspielraum für Kommunen

Die Erweiterung des Ausnahmenkatalogs des § 45 Abs. 9 StVO folgt dem herkömmlichen Ansatz, einzelne Ausnahmen zu schaffen und setzt das Flickwerk früherer StVO-Änderungen fort. Einzelausnahmen führen nicht zu einer Gleichberechtigung der Verkehrsarten. Es ist zwar sinnvoll, Tempo 30 auch im Bereich von Fußgängerüberwegen, Spielplätzen und hochfrequentierten Schulwegen zuzulassen und Lückenschlüsse zwischen einzelnen Tempo 30-Strecken zu ermöglichen. Dem Wunsch von mittlerweile fast 1.000 Kommunen, in eigener Verantwortung über die Anordnung von Tempo 30 zu entscheiden, wird die kleinteilige Gesetzesänderung nicht gerecht.

Erleichterungen für die Fußgängerüberwege selbst und für Busspuren sind ein Fortschritt. Doch die Aufnahme in den Ausnahmenkatalog beseitigt nur die Hürde der „besonderen örtlichen Gefahrenlage“ in Absatz 9 Satz 3. Die Voraussetzung „auf Grund der besonderen Umstände zwingend geboten“ in Absatz 9 Satz 1 bleibt bestehen und ist eine hohe bürokratische Hürde. § 45 Abs. 9 S. 1 StVO „verpflichtet die Behörden, bei der Anordnung von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen restriktiv zu verfahren und stets nach pflichtgemäßem Ermessen zu prüfen, ob die vorgesehene Regelung erforderlich ist, weil die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der StVO nicht ausreichen, um einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf zu gewährleisten“ (aus der Begründung des Bundesrats bei der Einführung der Vorschrift).

Also zählen wieder nur die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und eine gegenüber vergleichbaren Straßen oder Strecken erhöhte Unfallgefahr. Für den ADFC ist nicht akzeptabel, dass ein durchschnittliches Unfallrisiko kein Eingreifen durch eine Verkehrsregelung erfordern und als „normal“ hingenommen werden soll. Der ADFC schlägt deshalb für Absatz 9 folgende Änderung vor (entsprechend dem „Gute Straßen für alle-Gesetz“):

*„Zur Vermeidung einer Überbeschilderung und zur Stärkung der Eigenverantwortung aller Verkehrsteilnehmer*innen sind Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände gerechtfertigt ist. Anordnungen, durch die nichtmotorisierte Verkehrsteilnehmer*innen in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden, sind nur zulässig, soweit dies aus überwiegenden Gründen der Sicherheit erforderlich ist.“*

Der immer wieder erweiterte Ausnahmenkatalog entfällt dann.

Flächen für den Fahrrad- und Fußverkehr leichter bereitstellen

Der ADFC begrüßt die Streichung sämtlicher Einschränkungen des § 45 Abs. 9 StVO durch den erweiterten Absatz 10 als Fortschritt für den Rad- und Fußverkehr. Er enthielt bisher nur Ausnahmen für Elektro- und Carsharing-Fahrzeuge, die durch Gesetze außerhalb des Straßenverkehrsrechts privilegiert sind. Die Anwendung des § 45 Abs. 9 StVO entfällt „hinsichtlich der Bereitstellung angemessener Flächen für den fließenden und ruhenden Fahrradverkehr sowie für den Fußverkehr“ (...) „zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung, sofern die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigt sind“ (§ 45 Abs. 10 i. V. m. Abs. 1 S. 2 Nr. 7b StVO). Das ist im Ansatz sinnvoll und geht weiter als die bisherigen und weiterhin bestehenden Ausnahmen von § 45 Abs. 9 S. 3 StVO in den Katalognummern 1, 2, 3 und 8 (Schutzstreifen, Fahrradstraßen, Radwege außerorts, Radfahrstreifen innerorts und Fahrradzonen). Die Änderung geht aber noch nicht weit genug. Die Befreiung von den Anforderungen des § 45 Abs. 9 StVO durch Absatz 10 sollte nicht auf die „Bereitstellung“ begrenzt sein. Die Formulierung „Bereitstellung und Sicherung...“ würde deutlicher zum Ausdruck bringen, dass z. B. auch modale Filter zum Schutz von Flächen für den Rad- und Fußverkehr zulässig sind und dass es nicht nur um neu zu schaffende Verkehrsflächen geht („Bereitstellung“), sondern auch um bestehende, einschließlich Flächen für den ruhenden Fahrradverkehr.

Mit der Bereitstellung „angemessener“ Flächen für den Rad- und Fußverkehr wird ein neuer unbestimmter Rechtsbegriff in die StVO eingeführt. Die Gesetzesbegründung erläutert ihn mit der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs (Seite 21). Aufgrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, der ohnehin bei jedem staatlichen Eingriff zu beachten ist, ist eine spezielle Angemessenheitsprüfung an dieser Stelle nicht geboten. Sie hält die Straßenverkehrsbehörden zu einer restriktiven Aufteilung der Verkehrsflächen zu Lasten des Rad- und Fußverkehrs an. Die Angemessenheit der Flächen für den motorisierten Verkehr war und ist dagegen an keiner Stelle in der StVO ein Prüfungsmaßstab. Man muss auch fragen, was für die Angemessenheit der Flächenaufteilung maßgeblich sein soll: Der Platzbedarf von Kraftfahrzeugen, der mit zunehmender Größe steigt und aufgrund notwendiger Sicherheitsabstände auch mit der gefahrenen Geschwindigkeit? Oder die Zahl der beförderten Personen, die je Pkw durchschnittlich bei 1,5 liegt und im Berufsverkehr bei 1,2? Die Ungleichbehandlung der aktiven Mobilität zu Fuß und mit dem Fahrrad gegenüber dem Kfz-Verkehr wird durch die vorgesehene Prüfung der Angemessenheit der Zuteilung von Verkehrsflächen zementiert. Welche Folgen eine spezielle Angemessenheitsprüfung für Radverkehrsanlagen haben kann, ist derzeit in Berlin zu beobachten, wo nach dem Berliner Mobilitätsgesetz geplante und angeblich zu breite Radfahrstreifen auf den Prüfstand gestellt werden.

ADFC-Vorschlag „Bereitstellung und Sicherung“: Die Formulierung „Bereitstellung und Sicherung...“ bringt deutlicher zum Ausdruck, dass z. B. auch modale Filter zulässig sind und dass es nicht nur um neu zu schaffende Radverkehrsflächen geht („Bereitstellung“), sondern auch um bestehende. Die Einschränkung „angemessene Flächen“ wird gestrichen. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 b) StVO lautet dann:

b) der Bereitstellung und Sicherung von Flächen für den fließenden und ruhenden Fahrradverkehr sowie für den Fußverkehr.

Erleichterungen für den Umweltverbund – mit Einschränkungen

Die erleichterte „Einrichtung von Sonderfahrspuren und bevorrechtigenden Lichtzeichenregelungen für Linienbusse“ ist zu begrüßen. Allerdings entfällt wie bei den Flächen für den Rad- und Fußverkehr die Prüfung nach Absatz 9 nur dann, wenn die Anordnung allein auf den neuen § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7b StVO gestützt wird. Es ist schwer verständlich, warum eine Anordnung zugunsten umweltfreundlicher Verkehrsarten nicht z. B. auf Verkehrssicherheit und Umweltschutz gestützt werden kann. Vor allem halten wir es für nicht hinnehmbar, dass die Leichtigkeit des Verkehrs auch bei Anwendung der neuen Ziele „immer zu berücksichtigen“ ist. In der StVO muss bei der Anwendung der neuen Ziele zugunsten des Umweltverbunds der Imperativ der „Leichtigkeit des Verkehrs“ aufgegeben und der Vorbehalt auf die unverzichtbare Sicherheit begrenzt werden. Nur so werden Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume eröffnet, wie es im Koalitionsvertrag vereinbart ist.

Parkraumbewirtschaftung, Ladezonen und Fahrbahnquerung

Es ist nun zulässig, eine Parkraumbewirtschaftung vorbeugend einzuführen und nicht erst als Reaktion auf einen bestehenden erheblichen Parkraumangel. Unabhängig davon kann Anwohnerparken auf die aufgeführten neuen Gründe gestützt werden, z. B. zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung - sofern die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigt sind. Der Vorbehalt der „Leichtigkeit“ sollte auch an dieser Stelle entfallen.

Der ADFC begrüßt zur Vereinheitlichung örtlicher Regelungen das neue Verkehrszeichen „Ladezone“. Es kann z. B. die Anlage von Radfahrstreifen an Hauptstraßen erleichtern, wenn dafür Parkplätze wegfallen, die auch vom Liefer- und Ladeverkehr genutzt wurden, und kann dazu beitragen, sie von Lieferverkehr freizuhalten, wenn Ladezonen in Seitenstraßen nahe der Hauptstraße angelegt werden.

Ob der neue Wortlaut des § 25 Abs. 3 S. 1 StVO („auf kurzem“ statt „auf dem kürzesten Weg“) die Rechte von zu Fuß Gehenden beim Queren von Fahrbahnen entscheidend verbessern wird, ist noch nicht abzusehen. Eine Parallele aus dem Radverkehr: Vor Jahren wurde das Gebot des § 2 Abs. 2 StVO, „äußerst weit rechts“ zu fahren, durch „möglichst weit rechts“ ersetzt. Die Kommentarliteratur sagte, das mache keinen Unterschied, und wandte die ältere Rechtsprechung weiter an. Das Beispiel aus der Begründung – Überquerung von einer Bordsteinabsenkung zur einer nicht unmittelbar gegenüber liegenden – weist in die richtige Richtung.

Fazit

Für die Erweiterungen in Nr. 4, 6, 7a, 9 und 10 des Ausnahmenkatalogs zu § 45 Abs. 9 StVO hätte es die neuen Gesetzesziele in § 6 StVG nicht gebraucht. Der vorliegende StVO-Entwurf lässt die neuen Ermächtigungen des § 6 Abs. 4a StVG weitgehend ungenutzt und erleichtert vor allem nicht die vorbeugende Anordnung von Tempo 30 auf Hauptstraßen ohne den Nachweis einer erhöhten Unfallgefahr. Zu begrüßen ist die Erweiterung des § 45 Abs. 10 StVO, besonders, wenn die spezielle Angemessenheitsprüfung für Flächen des Rad- und Fußverkehrs wie vom ADFC vorgeschlagen entfällt.

Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur StVO muss zügig an Änderungen angepasst werden. Die Erfahrung zeigt, dass viele Straßenbehörden die Umsetzung neuer Anordnungsmöglichkeiten der StVO so lange zurückstellen, bis ihnen Ausführungsvorschriften vorliegen.

Der ADFC vermisst, wie im StVG, auch in der StVO die Vision Zero und vertraut darauf, dass der Bundesrat ihre Aufnahme – wie schon 2021 bei der Änderung der VwV-StVO und jetzt in seiner Stellungnahme zum StVG-Entwurf – im Gesetzgebungsverfahren verlangen wird.

Angela Kohls

Leiterin Verkehrspolitik

Roland Huhn

Referent Recht