

Antrag

der Abgeordneten Stefan Gelbhaar, Daniela Wagner, Matthias Gastel, Stephan Kühn (Dresden), Cem Özdemir, Lisa Badum, Harald Ebner, Dr. Bettina Hoffmann, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Christian Kühn (Tübingen), Renate Künast, Steffi Lemke, Ingrid Nestle, Friedrich Ostendorff, Markus Tressel, Dr. Julia Verlinden, Gerhard Zickenheiner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Das Straßenverkehrsrecht reformieren – Straßenverkehrsordnung fahrrad- und fußverkehrsfreundlich anpassen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Förderung von Rad- und Fußverkehr ist wichtiger Bestandteil der Verkehrswende. Die derzeitigen Regelungen der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) sowie zugeordneter Verordnungen und Richtlinien verhindern dies jedoch in großem Maß. Sie folgen noch immer dem Primat der autogerechten Stadt. Die Flüssigkeit und Leichtigkeit des Autoverkehrs steht über allem. Es braucht eine StVO, die Fuß- und Radverkehr gegenüber dem motorisierten Verkehr nicht länger benachteiligt. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD hat die Koalition angekündigt, die StVO im Sinne der Förderung des Radverkehrs zu novellieren. Passiert ist bislang wenig. Das sehen auch die Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland so. Drei Viertel von ihnen gaben in einer Umfrage für die Zeitung „DER TAGESSPIEGEL“ (4.2.2019) an, dass die Bundesregierung ihrer Ansicht nach zu wenig für Nahverkehr, Fahrrad und andere Alternativen zum Autoverkehr tut.

Während sich die Verkehrssicherheit für Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer insgesamt langsam aber stetig verbessert, sind die Unfallzahlen von Radfahrenden und zu Fuß Gehenden in Städten konstant hoch. Im Jahr 2018 stieg die Anzahl der verunglückten Radfahrenden sogar um 13,6 Prozent an (FAZ, 28.2.2019). 47 Prozent der Radfahrenden geben an, sich im Straßenverkehr nicht sicher zu fühlen (Fahrrad-Monitor Deutschland 2017). Viele Menschen wählen aus diesem Grund nicht das Fahrrad als Verkehrsmittel. Auch hier muss gelten: Jede und jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung ihrer und seiner Persönlichkeit und auf körperliche Unversehrtheit (vgl. Art. 2 GG). Von der Vision der null Verkehrstoten („Vision Zero“), wie sie im Koalitionsvertrag festgehalten wurde, ist die Bundesregierung meilenweit entfernt. Überdies ist nicht einmal der Versuch erkennbar, dieses Ziel ernsthaft anzustreben. Im Gegenteil, die jüngst von der Bundesregierung vorgelegten Verordnungen zur Zulassung von Elektrokleinstfahrzeugen, deren Zulassung längst überfällig ist, verschärfen in der aktuellen Fassung die Gefahren sowie Platzkonflikte für den Fuß- und Radverkehr.

Der Verkehr steht in zahlreichen Städten vor dem Kollaps. Verkehrsaufkommen und Verkehrsleistung wuchsen vor allem in Metropolen und Großstädten während der vergangenen zehn Jahre deutlich an (Mobilität in Deutschland, Kurzreport, Ausgabe Februar 2019). Die Anteile des Autoverkehrs sind dabei unverändert hoch (ebd.). Die Nebenwirkungen dieser Entwicklungen in Städten sind immer mehr Lärm, Platzmangel, Umwelt-, Gesundheits- und Klimaschäden.

All das ist in hohem Maße darauf zurückzuführen, dass seit Jahrzehnten auf sämtlichen politischen Ebenen Autopolitik betrieben wurde. Als Folge sind Radfahrende und zu Fuß Gehende im Verkehr strukturell benachteiligt und haben sich die Gefahren für Fahrradfahren und zu Fuß Gehen unnötig erhöht. Auch die aktuelle Bundesregierung ist weit davon entfernt, Gleichberechtigung im Straßenverkehr für alle Verkehrsarten zu schaffen.

Einige Kommunen und Gemeinden sind schon einen Schritt oder mehrere Schritte weiter. Sie möchten ihre Städte für zukunftsfähigen Verkehr umgestalten und Fahrradstadt oder fußverkehrsfriendlye Stadt werden. Auf dem Weg dorthin werden sie durch vielfältige Regelungen und Gesetze auf Bundesebene ausgebremst. Hier sind insbesondere Regelungen des Straßenverkehrsgesetzes, der Straßenverkehrs-Ordnung, der dazugehörigen Verwaltungsvorschrift (VwV-StVO) und deren Auslegung durch bestehende Rechtsprechung sowie verschiedene technische Regelwerke zu nennen.

Städte, die eine Fahrradstraße, Tempo 30 oder einen Zebrastreifen einrichten möchten, müssen nachweisen, dass an diesen Stellen besonderes Fahrradaufkommen, eine besondere Gefährdung beziehungsweise ein besonders hohes Aufkommen an Fußgängerinnen und Fußgängern und eine besondere Gefährdung vorliegen. Fußgängerinnen und Fußgänger, deren Wege im Alltag ständig von Fahrbahnen durchkreuzt werden, müssen diese auch noch möglichst schnell und auf kürzestem Weg überqueren, um den Autoverkehr nicht zu stören. Städte, die einen Fahrstreifen oder Parkplätze in eine Bus- oder eine Radspur umwandeln möchten, müssen ausführlich begründen und mit Zahlen zu Bus- bzw. Radverkehrsaufkommen belegen, weshalb diese eingerichtet werden müssen, bevor sie dem Autoverkehr entzogen werden dürfen. Nach aktueller Auslegung der Straßenverkehrsgesetze hat hier regelmäßig der motorisierte Individualverkehr Vorrang. Wer das eigene Auto falsch parkt, etwa auf Gehwegen, auf Radwegen oder in Kreuzungsbereichen an Fußgängerüberwegen hat hingegen mit – im europäischen Vergleich – extrem niedrigen Bußgeldern zu rechnen, sofern das Fehlverhalten überhaupt geahndet wird. Dies ist besonders unverständlich, da derartige Fehlverhalten den Verkehrsfluss von zu Fuß Gehenden und Fahrradfahrenden erheblich stört und diese dabei häufig auch stark gefährdet.

Die Straßenverkehrsgesetze, -verordnungen und -regelungen müssen umfassend überarbeitet werden, um zukünftig umwelt-, klima- und gesundheitsfreundliche Verkehrsmittel besser fördern zu können. Nur so werden Städte und Kommunen befähigt, die dringend notwendige Verkehrswende auch umzusetzen. In einem ersten Schritt muss die Straßenverkehrs-Ordnung fahrrad- und fußverkehrsfriendly überarbeitet werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. das Straßenverkehrsgesetz mit dem Ziel anzupassen, dass in der Straßenverkehrs-Ordnung Belange des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und Sicherheit sowie der Lebensqualität gleichrangig berücksichtigt werden und Kommunen höhere Freiheitsgrade erhalten, um städtebauliche Ziele zu verwirklichen, den Umweltverbund zu stärken und die Entwicklung einer neuen multimodalen Mobilitätskultur zu unterstützen;

Verkehrssicherheit

2. in die Straßenverkehrs-Ordnung den durch Rechtsprechung bereits manifestierten Mindestabstand beim Überholen von Radfahrenden und zu Fuß Gehenden von 1,5 Metern aufzunehmen (§ 5 Abs. 4 Satz 2 StVO) und eine Pflicht, beim Überholen von Radfahrenden, wenn möglich, die Fahrspur zu wechseln, in der StVO zu verankern;
3. in der Straßenverkehrs-Ordnung klarzustellen, dass das Rechtsfahrgebot im Sinne des § 2 StVO für Radfahrende die Benutzung des rechten Fahrstreifens, nicht aber die Benutzung der rechten Seite des rechten Fahrstreifens gebietet;
4. das Verbot des Parkens und Haltens an Kreuzungen auf mindestens 5 Meter vor und hinter Beginn der Gehwegrundung (anstelle der Schnittpunkte der Fahrspuren) zu erweitern, um bessere Sichtbeziehungen und damit eine erhöhte Verkehrssicherheit für alle Verkehrsteilnehmenden zu gewähren;
5. ein Verkehrszeichen einzuführen, das die Einrichtung von Ladezonen für Lieferfahrzeuge auf vorhandenen Verkehrsflächen, jedoch abseits des fließenden Verkehrs, ermöglicht und im Sinne eines absoluten Halteverbots mit Ausnahme von gewerblichen Be- und Entladevorgängen wirkt;
6. die Gefahr von Lkw-Abbiegeunfällen zukünftig zu reduzieren, indem
 - a. in der Straßenverkehrs-Ordnung verankert wird, dass Lkw während des Abbiegevorgangs innerorts eine maximale Geschwindigkeit von 7 km/h fahren dürfen,
 - b. in der Straßenverkehrs-Ordnung ausdrücklich die Einführung von Verkehrssicherheitszonen zugelassen wird, in denen Zufahrtsbeschränkungen für Lkw und Fahrzeuge angeordnet werden, die bestimmte Sicherheitsstandards zum Schutz von Fahrradfahrenden und zu Fuß Gehenden nicht erfüllen und ggf. ein entsprechendes Verkehrszeichen eingeführt wird;
7. es den Kommunen zu ermöglichen, leichter über die Einführung von Tempo 30 innerorts auf allen Straßen zu entscheiden;

Vorfahrt für umwelt-, klima- und gesundheitsfreundliche Verkehrsarten

8. in der Straßenverkehrs-Ordnung klarzustellen, dass mit Verkehr, dessen Flüssigkeit nicht beeinträchtigt werden soll, alle Verkehrsarten, insbesondere auch Fuß- und Radverkehr, gemeint sind und dass beim Konkurrieren mehrerer Verkehrsarten diejenigen Verkehrsarten, die sicherer, umwelt-, klima- und gesundheitsfreundlicher sind, zu bevorzugen sind;
9. die Regelungen der Straßenverkehrs-Ordnung zum Queren von Fahrbahnen durch zu Fuß Gehende zugunsten der Flüssigkeit des Fußverkehrs anzupassen und
 - a. die Einrichtung von Querungsstellen zu erleichtern,
 - b. Vorrang für zu Fuß Gehende bei Rechts-vor-links-Kreuzungen und Einmündungen sowie an Vorfahrtsstraßen gegenüber Fahrzeugen, die in eine Nebenstraße abbiegen, zu verankern;
10. das Rechtsabbiegen an roten Ampeln für Radfahrende grundsätzlich bei besonderer Rücksichtnahme auf den Vorrang für den Fußverkehr zu ermöglichen;
11. Einbahnstraßen für den Radverkehr grundsätzlich in beide Richtungen zu öffnen und eine Einschränkung dieser Regelung nur mit Begründung zuzulassen;
12. grundsätzlich das Befahren des rechten Fahrstreifens mit mehreren Fahrrädern nebeneinander zu ermöglichen und dies entsprechend der StVO anzupassen;
13. die Beförderung aller Personen unabhängig von deren Alter auf Fahrrädern, die baulich dafür geeignet sind, zuzulassen;

14. ein Verkehrszeichen sowie eindeutige Regelungen für Radschnellwege einzuführen;

Entscheidungsfreiheit für Städte und Kommunen erhöhen

15. § 45 StVO zum Zweck der Erhöhung der Entscheidungsfreiheit für Kommunen hin zu einer sichereren, umwelt- und klima- und gesundheitsfreundlichen Verkehrsführung anzupassen und dabei insbesondere
 - a. klarzustellen, dass die Umwidmung von Fahrbahnen und Parkplätzen nicht im Widerspruch zum allgemeinen Recht von Verkehrsteilnehmenden steht, öffentliche bzw. dem öffentlichen Verkehr gewidmete Straßen uneingeschränkt zu nutzen,
 - b. klarzustellen, dass es keinen Entzug des Gemeingebrauchs darstellt, wenn eine Umwidmung zugunsten einer Verbesserung der Bedingungen des Fußverkehrs, des Radverkehrs, des öffentlichen Personennahverkehrs oder der Aufenthaltsqualität geschieht,
 - c. in Absatz 9 Satz 3 die Wörter „nur“ und „erheblich“ zu streichen;
16. die Einrichtung von Fahrradstraßen in der StVO sowie der Verwaltungsvorschrift zu erleichtern, die Nachweispflicht des Radverkehrs als vorherrschende Verkehrsart zu streichen, Vorrangregelungen sowie bauliche Maßnahmen für Durchfahrtsbeschränkungen von Pkw vorzusehen bzw. anzuregen sowie Fahrradzonen einzuführen;
17. Begegnungszonen für fuß- und radfreundlichen Mischverkehr einzuführen;
18. die Experimentierklausel (§ 45 Abs. 1 Nr. 6 StVO) dahingehend zu überarbeiten bzw. klarzustellen, dass sie Städten ermöglicht,
 - a. verkehrliche Maßnahmen vor Ort für eine Experimentierphase zu testen, auch wenn keine konkrete Gefahr für Sicherheit und Ordnung besteht und auch ohne dass hierfür der Nachweis von Erforderlichkeit und Eignung der Maßnahme im Vorfeld erbracht werden muss,
 - b. verkehrliche Maßnahmen, die der Verkehrssicherheit, der Förderung von umwelt-, klima- und gesundheitsfreundlichem Verkehr oder der Aufenthalts- und Erholungsqualität dienen, für eine Experimentierphase einzuführen, auch wenn diese noch nicht durch Verkehrsgesetze möglich sind;

wirksame Sanktionen

19. die Bußgeldkatalog-Verordnung dahingehend zu überarbeiten, dass
 - a. Falschparken auf Rad- und Fußwegen sowie in Kreuzungsbereichen, Überholen ohne den nötigen Seitenabstand und unachtsames Türöffnen,
 - b. die Behinderung des Verkehrsflusses von Radfahrenden, zu Fuß Gehenden, im Rollstuhl Fahrenden oder von weiteren nicht motorisierten Fortbewegungsarten,
 - c. das Be- und Durchfahren von Straßen, wie Fahrradstraßen, die ausschließlich für Anliegerverkehr zugelassen sind,zu deutlich höheren Bußgeldern führen.

Berlin, den 2. April 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Verkehrssicherheit

Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag festgehalten, dass sie sich der „Vision Zero, also der mittelfristigen Senkung der Anzahl der Verkehrstoten auf null, verpflichtet“ sieht. Dieses Ziel ist wichtig und richtig. Seit 1950 starben deutschlandweit fast 800 000 Menschen durch Verkehrsunfälle, 31 Millionen Menschen verletzten sich (www.spiegel.de/auto/aktuell/deutschland-780-000-verkehrstote-seit-1950-31-millionen-verletzte-a-1183544.html). Ein deutlicher und konsequenter Schritt, dass die Vision Zero wirklich ernst gemeint ist, wäre, sie gesetzlich zu verankern. Das Land Berlin hat dies bereits im Mobilitätsgesetz getan.

Eine Ursache, die die Anzahl an Unfällen, Verletzungen und Todesfällen im Verkehr verschärft, ist die zunehmende Rücksichtslosigkeit und Aggressivität vieler Verkehrsteilnehmenden (vgl. www.morgenpost.de/vermischtes/article213218893/Experten-beklagen-zunehmende-Aggressivitaet-im-Strassenverkehr.html). Der erste Paragraph der Straßenverkehrs-Ordnung wird immer wieder grob missachtet. Besonders in Situationen, in denen sich zwei ungleich starke Verkehrsteilnehmende (etwa ein Autofahrer und eine Fußgängerin) gegenüberstehen, geschieht dies auf Kosten der jeweils Schwächeren. Verzichten diese nicht regelmäßig auf ihre Rechte, gefährdet dies womöglich ihre Gesundheit oder ihr Leben. Dieses Ungleichgewicht führt zu einer schleichenden Entrechtung der schwächsten Verkehrsteilnehmenden. Es bedarf daher einer konsequenten Sanktionierung bei Missachtung des § 1 StVO.

1,5 Meter Überholabstand

Laut derzeitiger Straßenverkehrs-Ordnung muss beim „Überholen [...] ein ausreichender Seitenabstand zu anderen Verkehrsteilnehmern, insbesondere zu den zu Fuß Gehenden und zu den Rad Fahrenden, eingehalten werden“ (§ 5 Abs. 4 Satz 2). Durch verschiedene Gerichtsurteile (vgl. Henschel, König, Dauer, 2019, S. 601) wurde dieser „ausreichende Abstand“ inzwischen auf mindestens 1,5 Meter festgelegt. Laut Bundesregierung ergab eine Untersuchung der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt), dass dieser bei weitem nicht eingehalten wird, selbst wenn ausreichend Platz auf der Fahrbahn wäre (BASt-Bericht V257, Antwort der Bundesregierung auf die Mündlichen Fragen 48 und 49 des Abgeordneten Stefan Gelbhaar, Plenarprotokoll 19/82). Zahlreiche Radfahrende fühlen sich durch enges Überholen besonders gefährdet. Den Mindestabstand in der StVO zu verankern und konsequent mit entsprechenden Bußgeldern bei Nichteinhalten zu ahnden, ist ein logischer Schritt, um Klarheit für alle Verkehrsteilnehmenden zu schaffen. Außerdem soll eine Pflicht für Kfz-Fahrende eingeführt werden, sowohl innerorts als auch außerorts beim Überholvorgang einer oder eines Fahrradfahrenden, wenn möglich, d. h. wenn nicht durch eine zu enge Fahrspur ausgeschlossen, die Fahrspur zu wechseln. Dies würde sowohl die objektive als auch die subjektive Sicherheit von Radfahrenden deutlich erhöhen und Fahrradfahren attraktiver machen.

Rechtsfahrgebot

Fahrradfahrende müssen sich bei fehlenden Radwegen oder -streifen die Fahrbahn mit dem Autoverkehr teilen. Sie sind dabei – wie alle anderen Verkehrsteilnehmenden – angehalten, rechts zu fahren. Vielfach wird das Rechtsfahrgebot von Radfahrenden sowie Autofahrenden derart interpretiert, dass sich die Radfahrenden auch an der rechten Seite des rechten Fahrstreifens zu halten haben. Dies kann jedoch eine erhöhte Gefährdung der Radfahrenden nach sich ziehen. Sie sind durch sich öffnende Autotüren von am rechten Fahrbahnrand abgestellten Fahrzeugen stark gefährdet. Sie sind durch aus Seitenstraßen einführende Autos stärker gefährdet, weil sie weniger gut gesehen werden und zugleich näher an der Gefahrenquelle vorbeifahren. Schließlich werden weit am rechten Rand fahrende Radfahrerinnen und Radfahrer häufig besonders eng überholt, da Autofahrende für den Überholvorgang nicht die Fahrspur wechseln und ggf. zweispurig überholen. In Kombination mit den bereits beschriebenen Gefahren von sich öffnenden Autotüren sowie in die Straße einbiegenden Fahrzeugen ist dies besonders fatal, da reflexartige Ausweichmanöver von Radfahrenden diese zwar vor der einen Gefahr bewahren können, sie jedoch direkt in die andere, und zwar in den Verkehr auf der Fahrspur treibt. Eine Erläuterung, dass Radfahrende den gesamten rechten Fahrstreifen für sich beanspruchen dürfen, würde diesen die nötige Rechtsklarheit verschaffen.

Parken in Kreuzungen, 5 m

Häufig werden Radfahrende, die auf baulich vom Autoverkehr getrennten Radwegen geradeaus fahren und Kinder, die auf Gehwegen Fahrrad fahren, durch abbiegende Kraftfahrzeuge (Kfz) übersehen. Eine der Unfallursachen ist – neben fehlendem Schulterblick – eine schlechte oder keine Sichtbeziehung der Kfz-Fahrenden zu Radfahrerinnen und Radfahrern. Diese kann verbessert werden, indem das Parken auf den 5 Metern vor und hinter Kreuzungen ab Beginn der Gehweggrundungen untersagt wird. Bisher ist das Parken „vor und hinter Kreuzungen und Einmündungen bis zu je 5 Meter von den Schnittpunkten der Fahrbahnkanten“ (§ 12 Abs. 3 Nr. 1) unzulässig. Diesen Bereich auf die 5 Meter ab Beginn der Gehweggrundungen auszuweiten, kann zum einen den Bereich mit freier Sicht um die entscheidenden Meter erweitern. Zum anderen ist es für Verkehrsteilnehmende einfacher umzusetzen, den Bereich des Parkverbots nicht an hypothetischen Schnittpunkten sondern an den Gehwegkanten selbst zu bemessen.

Liefer- und Ladezone

In dicht besiedelten Städten mit hohem Parkdruck ist es Lieferfahrzeugen häufig nicht möglich, auf einem ordentlichen Parkplatz in der Nähe ihres Lieferortes zu stehen. Kraftfahrzeugfahrende nutzen daher häufig unerlaubt die zweite Reihe oder den Radschutzstreifen als Parkplatz und Ent- bzw. Beladezone. Dies schränkt den Verkehrsfluss ein und gefährdet Verkehrsteilnehmende, die auf einen anderen Fahrstreifen oder sogar auf die Gegenfahrbahn ausweichen müssen. Besonders gefährdet sind hierbei Radfahrende. Lastenfahräder und Kraftfahrzeuge, mit denen Lieferungen durchgeführt werden, werden zudem häufig auf Gehwegen abgestellt. Hierdurch wird der Fußverkehr massiv eingeschränkt oder gar behindert. Liefer- und Ladezonen sollen in Gegenden mit hohem Lieferverkehrsaufkommen angeordnet werden. Sie sind vorzugsweise temporär anzuordnen.

Abbiegeassistenzsysteme

Abbiegeunfälle mit Lkw sind ein großes Problem in Städten. Während die absolute Zahl an Unfällen im Vergleich zu Abbiegeunfällen mit Pkw sehr gering ist, sind deren Folgen regelmäßig verheerend. Verschiedene Maßnahmen können diese Unfälle verhindern. Einerseits kann die Anzahl und Schwere der Unfälle verringert werden, wenn Lkw mit geringerer Geschwindigkeit abbiegen. Als höchste zulässige Abbiegegeschwindigkeit soll daher 7 km/h in der StVO verankert werden. Weiterhin ist die Verbesserung der Sichtbeziehungen zwischen Lkw-Fahrenden und sämtlichen anderen Verkehrsteilnehmenden von großer Bedeutung. Diese kann durch bodentiefe Fenster und niedrigere Fahrersitzposition verbessert werden. Entscheidend ist schließlich das Vorhandensein eines Abbiegeassistenzsystems, das Lkw-Fahrende vor möglichen Unfällen warnt und im besten Fall eine Notbremsung durchführt. Sowohl die Ausgestaltung von Fahrerinnen als auch die Ausstattung mit Abbiegeassistenzsystemen sind in gemeinsamen Binnenmarktregelungen der Europäischen Union festgelegt. Diese befinden sich derzeit in Überarbeitung und sehen entsprechende Verbesserungen nach verschiedenen Übergangsfristen für Neufahrzeuge vor. Eine spürbare Verbesserung der Verkehrssicherheit erfordert jedoch auch die Nachrüstung von Fahrzeugen mit Abbiegeassistenzsystemen. An gefährlichen Straßen und Kreuzungen müssen daher so schnell wie möglich, zugunsten der Verkehrssicherheit von Radfahrenden und zu Fuß Gehenden, Zufahrtsbeschränkungen für sämtliche Lkw ohne Abbiegeassistenzsysteme auf Grundlage der Straßenverkehrs-Ordnung angeordnet werden können. Eine derartige Anordnung ist schon heute möglich. Dies zeigt das Rechtsgutachten, das von Prof. Dr. Martin Führ und Dr. jur. Nicola Below für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erstellt wurde (www.stefan-gelbhaar.de/app/download/8969579576/Rechtsgutachten%20Einf%C3%BChrung%20von%20LKW-Abbiegesystemen.pdf?t=1548238155). Auf Drucksache 19/2984 forderte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, eine nationale Regelung umzusetzen. Entsprechend wird die Bundesregierung nun aufgefordert, die Möglichkeit der Zufahrtsbeschränkungen für nicht verkehrssichere Lkw in der StVO klarzustellen, um Rechtsklarheit für Städte zu schaffen und ein klares Zeichen zu setzen, ihr Ziel, jedes einzelne Verkehrsunfallopfer zu verhindern, umzusetzen. Bei Bedarf soll ein dafür notwendiges Verkehrszeichen eingeführt werden.

Tempo 30 innerorts

Die Anzahl an Verkehrstoten und Schwerverletzten geht seit Jahren zurück. Die Zahl der Verletzten und Getöteten Radfahrerinnen, Radfahrer, Fußgängerinnen und Fußgänger innerorts jedoch nicht. Im Jahr 2018 stieg die Zahl der verunglückten Radfahrenden um 13,6 Prozent an (FAZ, „Rekordsommer mit mehr Verkehrstoten“, 28.2.2019). Das ist nicht akzeptabel. Zahlreiche Bürgerinnen und Bürger, die gerne Rad fahren würden, steigen aus Angst vor Unfällen lieber ins Auto. Eltern lassen ihre Kinder aus demselben Grund nicht mehr alleine zur Schule laufen, sondern fahren sie bis vor das Schultor. Beides erhöht wiederum die Gefahr für Menschen, die trotzdem Radfahren oder zu Fuß gehen.

Eine wichtige Maßnahme, um die Verkehrssicherheit in Städten deutlich zu erhöhen, ist die Einführung von 30 km/h als Regelgeschwindigkeit. Fallstudien weisen darauf hin, dass Tempo 30 Unfallhäufigkeit und -schwere deutlich verringert (UBA 2017, Wirkungen von Tempo 30 an Hauptverkehrsstraßen, S. 15 ff.). Kürzere Brems- und Reaktionswege, die sich von 27,7 m bei 50 km/h auf 13,3 m bei 30 km/h verringern, können der entscheidende Unterschied zwischen Leben und Tod sein (ebd.). Tempo 30 führt außerdem zu deutlicher Lärmreduktion um bis zu 3 dB.

Die derzeitige Regelung der Straßenverkehrs-Ordnung lässt Tempo 30 nur in Wohngebieten und Gebieten mit hoher Fußgänger- und Fahrradverkehrsdichte zu und schränkt diese Möglichkeit zusätzlich auf „Straßen ohne Lichtzeichen geregelte Kreuzungen oder Einmündungen, Fahrstreifenbegrenzungen (Zeichen 295), Leitlinien (Zeichen 340) und benutzungspflichtige Radwege (Zeichen 237, 240, 241 oder Zeichen 295 in Verbindung mit Zeichen 237) (§ 45 Abs. 1c Satz 2) ein. Innerörtliche streckenbezogene „Geschwindigkeitsbeschränkungen auf 30 km/h (Zeichen 274) nach Absatz 1 Satz 1 auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) oder auf weiteren Vorfahrtstraßen (Zeichen 306)“ sind nur „im unmittelbaren Bereich von an diesen Straßen gelegenen Kindergärten, Kindertagesstätten, allgemeinbildenden Schulen, Förderschulen, Alten- und Pflegeheimen oder Krankenhäusern“ zugelassen (§ 45 Abs. 9 Nr. 6). Zukünftig sollen Kommunen selbst entscheiden können, wo sie Tempo 30 einführen.

Vorfahrt für umwelt-, klima- und gesundheitsfreundliche Verkehrsarten

Flüssigkeit aller Verkehre

In der StVO sowie, mehr noch, in der Verwaltungsvorschrift zur StVO ist an zahlreichen Stellen das Gebot zur Flüssigkeit des Verkehrs verankert, die bei sämtlichen Maßnahmen im Straßenverkehr nicht beschränkt, sondern sichergestellt werden soll. Der Begriff „Verkehr“ wird in diesem Kontext dabei an keiner Stelle genauer erläutert. In der Praxis wird jedoch immer wieder einzig die Flüssigkeit des Autoverkehrs besonders geschützt. Unklar ist, weshalb die Flüssigkeit des Fuß- und Radverkehrs sowie des ÖPNV gleichzeitig vernachlässigt wird. Vor dem Hintergrund, dass diese Verkehrsarten sich dadurch auszeichnen, dass sie besonders umwelt-, klima- und gesundheitsfreundlich sind, ist dies besonders unverständlich. Von einer Gleichheit und Gleichberechtigung aller Verkehrsmittel kann hier nicht die Rede sein. Diese muss jedoch das Mindestziel einer zukunftsfähigen Verkehrspolitik sein. Bei miteinander konkurrierenden Interessen gleichberechtigter Verkehrsarten müssen umwelt-, klima- und gesundheitsfördernde Verkehrsarten bevorzugt werden.

Querungen

Die Flüssigkeit des Fußverkehrs wird derzeit massiv beschränkt. Fußwegstrecken in Städten werden regelmäßig von Fahrbahnen gestört. Es sind Fußgängerinnen und Fußgänger, die ihren Weg an jeder einzelnen Querstraße unterbrechen müssen, um dem Autoverkehr Vorrang einzuräumen oder die Umwege gehen müssen, um zu Querungsstellen wie Ampeln oder Zebrastreifen zu gelangen und um dann dort zu warten, bis sie im Eiltempo queren können. Zu Fuß Gehende werden immer weiter an den Straßenrand gedrängt. Selbst am Rand wird der Platz zuweilen derart eng, dass Rollstuhlfahrende und Eltern mit Kinderwagen Probleme bekommen, sich überhaupt fortzubewegen. Immer mehr Hindernisse wie Mülltonnen und illegal abgeladener Sperrmüll, Baustellen samt Dixi-Toiletten oder Gehwegparkplätze – legal und illegal – versperren den Weg.

Dass Fußverkehrspolitik im Bundesministerium für (Auto-)Verkehr keine Priorität besitzt, ist daher keine Überraschung. Keiner der über ca. 1245 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Ministeriums beschäftigt sich eigens mit dem Thema. Erstaunlich ist es trotzdem, sind doch nahezu 100 Prozent der Bürgerinnen und Bürger regelmäßig zu Fuß unterwegs – und sei es auf dem Weg zum Auto oder zum Bus.

Neben dem Radverkehr ist der Fußverkehr die umwelt- und klimaschonendste Verkehrsart sowie gesundheitsfördernd. Zu Fuß Gehende gefährden durch ihre Verkehrsart keine anderen Verkehrsteilnehmenden.

Wege für Fußgängerinnen und Fußgänger müssen möglichst direkt und ohne Umwege sein. Sie müssen gut und gerne begehbar sein, sicher und schön. Neben baulichen Maßnahmen sind hier die Regeln zum Queren von Fahrbahnen und zur Einrichtung von Querungsanlagen und Querungshilfen in der StVO sowie der zugehörigen VwV entscheidend. Um die Flüssigkeit des Fußverkehrs zu gewähren, müssen Fußgängerinnen und Fußgänger an möglichst vielen Stellen und Wegverbindungen bequem Fahrbahnen queren können und dürfen. Um das Queren sicherer gestalten zu können, müssen die Anordnung von Querungsanlagen sowie bauliche Maßnahmen erleichtert werden, etwa auch die Anordnung linearer Querungsanlagen. An Rechts-vor-links-Kreuzungen und an Einmündungen sollen zu Fuß Gehende zukünftig Vorrang haben. An Vorfahrtstraßen sollen zu Fuß Gehende gegenüber abbiegenden Fahrzeugen zukünftig stets bevorzugt sein.

Rechtsabbiegen für Radfahrende

Die Flüssigkeit des Fahrradverkehrs wird regelmäßig dadurch eingeschränkt, dass Fahrradfahrende, die an einer Kreuzung rechts abbiegen, diese Kreuzung aber nicht queren, bei Rot dennoch wartepflichtig sind, selbst wenn keine Fußgängerinnen und Fußgänger queren. In verschiedenen Städten wird diese Regelung inzwischen durch andere ersetzt. So bedeutet eine rote Ampel für Radfahrende im US-amerikanischen Idaho, diese wie ein Stoppschild behandeln zu dürfen (<https://legislature.idaho.gov/statutesrules/idstat/Title49/T49CH7/SECT49-720/>). In den Niederlanden sowie in Frankreich wurde ein Grünpfeil für Radfahrende eingeführt, der etwa in Paris an fast 2000 Kreuzungen montiert wurde (www.leparisien.fr/paris-75/grand-paris-mais-si-les-velos-ont-le-droit-de-faire-du-hors-piste-03-11-2018-7934442.php). Die Bundesregierung wird aufgefordert, eine angemessene Regelung zu finden, um Fahrradfahrenden das Rechtsabbiegen möglichst unkompliziert zu gewähren und diese möglichst schnell einzuführen. Dabei ist stets besondere Rücksicht auf zu Fuß Gehende zu nehmen. Diese haben stets Vorrang.

Einbahnstraßen

Einbahnstraßen dienen der Verkehrslenkung und -beruhigung. Wird die Durchfahrt für Radfahrende in die Gegenrichtung nicht explizit aufgehoben, wird der Radverkehr ohne Not in seiner Flüssigkeit eingeschränkt. Einbahnstraßen sollen daher zukünftig grundsätzlich für Radfahrende geöffnet werden. Nur in begründeten Ausnahmefällen kann auch die Durchfahrt für den Radverkehr eingeschränkt werden.

Nebeneinanderfahren

Das Gebot, dass Radfahrende einzeln hintereinander fahren müssen, gilt zukünftig für Radwege, Radfahr- und Schutzstreifen, wenn es nicht möglich ist, die Nebeneinanderfahrenden mit einem Fahrrad mit angemessenem Abstand zu überholen. Auf Fahrbahnen ist das Nebeneinanderfahren zulässig, sofern dabei nicht mehr als ein Fahrstreifen beansprucht wird.

Radschnellwege

Neben einheitlichen Richtlinien für Radschnellwege, die derzeit erarbeitet werden, ist es auch notwendig, diese eindeutig zu kennzeichnen und festzulegen, welche Verhaltensregeln – etwa bezüglich des Nebeneinanderfahrens, des Rechtsfahrgebots oder der Vorfahrtsregelungen an Kreuzungen zweier Rad(schnell)wege – für diese gelten.

Personenbeförderung auf Fahrrädern

Derzeit ist nur zulässig, Kinder bis zum vollendeten siebten Lebensjahr oder auch ältere Kinder mit Behinderung auf Fahrrädern mitzunehmen, wenn für die Kinder besondere Sitze vorhanden sind. Hinter Fahrrädern dürfen in Anhängern, die zur Beförderung von Kindern eingerichtet sind, bis zu zwei Kinder mitgenommen werden. Durch die Entwicklungen der vergangenen Jahre im Bereich Lastenräder und Rikschas kann die Regelung erweitert werden. Die Altersbeschränkung kann aufgehoben werden. Die Beschränkung der Anzahl der zur Beförderung zugelassenen Personen kann erhöht werden. Neues Kriterium einer Zulassung muss vielmehr die bauliche Eignung des jeweiligen Fahrrads sein.

Entscheidungsfreiheit für Städte und Kommunen erhöhen

§45

Die derzeit geltenden Regelungen der StVO, insbesondere des § 45 „Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen“, schränken Kommunen immer wieder stark in ihrer Gestaltungsfreiheit ein. Hohe Hürden oder Verbote, bestimmte Verkehrszeichen anzuordnen – und damit bestimmte Regeln in bestimmten Straßen oder Quartieren umzusetzen –, erschweren häufig die Umsetzung besonders moderner Verkehrs- und Mobilitätskonzepte. Hinzu kommen Entscheidungen geltender Rechtsprechung.

Die Einrichtung eines neuen Fahrradwegs oder einer Busspur kann daran scheitern, dass im Gegenzug ein Fahrstreifen einer Straße oder Parkplätze entfallen müssen. Die dafür notwendige Umwidmung der Fahrspur wird immer wieder von Straßenverkehrsbehörden mit der Begründung abgelehnt, dass das Verbot, die Fahrspur weiterhin mit dem Auto zu befahren, im Widerspruch zum allgemeinen Recht der Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer stehe, die öffentlichen bzw. dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen uneingeschränkt nutzen zu können. In der Rechtsprechung wird dies als Gemeingebrauch bezeichnet. Eine derartige Argumentation geht davon aus, dass Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer grundsätzlich mit dem Auto unter-

wegs sind. Wird jedoch davon ausgegangen, dass es neben dem Auto auch andere Verkehrsmittel, etwa Fahrräder, Busse, Beine oder Rollstühle, gibt und dass sämtliche Verkehrsteilnehmende regelmäßig frei wählen können, welches der Verkehrsmittel sie nutzen, so wird durch die Umwidmung eines (Auto-)Fahrstreifens oder von Parkplätzen zugunsten einer Busspur, eines Radwegs oder einer Aufenthaltsfläche niemandem das Recht entzogen die entsprechende Fläche zu nutzen. Es ändert sich lediglich die Art der Nutzung zugunsten einer Gruppe, die zuvor ihr Nutzungsrecht nicht bzw. ausschließlich durch den Erwerb eines Autos ausüben konnte. Um Umwidmungsvorgänge zugunsten einer sichereren, umwelt- und klima- und gesundheitsfreundlichen Verkehrsführung zukünftig problemfrei durchführen zu können, ist dies in der StVO klarzustellen.

In § 45 Absatz 9 Satz 3 StVO wird erklärt: „Insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs dürfen nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.“ Dieser Satz schränkt jede einzelne Kommune ein, die verkehrliche Situation vor Ort selbst so zu gestalten, wie sie es für richtig und angemessen hält. Er bremst insbesondere Kommunen, die die Verkehrswende umsetzen möchten, aus. Besonders Aspekte des Lärmschutzes, des Umwelt- und Klimaschutzes werden dabei vollkommen vernachlässigt, aber auch Gesundheitsaspekte und Fragen der Lebensqualität. Sogar Verkehrseinschränkungen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit sind nur bei erheblichem Risiko zulässig. Um dies zu ändern, werden die Wörter „nur“ und „erheblich“ aus dem Satz gestrichen.

Fahrradstraßen

Fahrradstraßen stellen ein wichtiges Element der Radverkehrsförderung und Verkehrsberuhigung dar. Häufig spielen sie im Rahmen von Radverkehrsnetzen neben Radschnellwegen und Radwegen an Hauptverkehrsstraßen in Radverkehrsplänen von Kommunen eine bedeutende Rolle. Der Einrichtung von Fahrradstraßen sind in der derzeitigen Fassung der StVO und den dazugehörigen Verwaltungsvorschriften jedoch unverhältnismäßig hohe Hürden entgegengestellt. So muss nachgewiesen werden, dass der Radverkehr in der jeweiligen Straße die Hauptverkehrsart darstellt. Diese Nachweispflicht wird ersatzlos gestrichen. Fahrradstraßen sind derzeit regelmäßig keine durchgehenden Vorfahrtstraßen. Sie werden an Kreuzungen oft aufgehoben, um hinter der Kreuzung wieder neu zu beginnen. Zudem werden Fahrradstraßen noch immer – entgegen den Verkehrsregeln – von Autofahrenden als Durchfahrtsstraßen genutzt. Der Sinn von Fahrradstraßen, Fahrradfahrenden im Verkehr auf einer bestimmten Strecke Vorrang zu gewähren, wird damit stark eingeschränkt. Es wird daher in der Verwaltungsvorschrift angeregt, Fahrradstraßen als Vorfahrtstraßen anzulegen sowie in Fahrradstraßen Durchfahrtsbeschränkungen für den motorisierten Individualverkehr mithilfe verkehrsordnungsrechtlicher und baulicher Maßnahmen sowie Lenkungsangaben mit Hilfe von z. B. Markierungen umzusetzen, um Durchgangsverkehre zu reduzieren. Zudem werden Fahrradzonen eingeführt. Fahrradzonen sind, ähnlich bereits existierender 30er-Zonen, Bereiche, in denen sich mehrere Fahrradstraßen befinden.

Begegnungszonen

In Begegnungszonen, die es bereits heute etwa in der Schweiz gibt, sind alle Verkehrsarten zugelassen. Es gilt eine Richtgeschwindigkeit für Autos von 20 km/h, sämtliche Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer müssen jedoch ihre Geschwindigkeit an die jeweilige Verkehrssituation anpassen, Vorrang hat der Fußverkehr. Derartige Mischverkehrsflächen können beispielsweise für Wohngebiete oder andere Bereiche mit hohem Fußverkehrsanteil eine sinnvolle Möglichkeit darstellen, eine Verkehrsberuhigung umzusetzen, die Aufenthaltsqualität deutlich zu verbessern und keine Verkehrsart gänzlich auszuschließen. Bei der Einrichtung und Gestaltung von Begegnungszonen ist jedoch unbedingt auf die Belange von Menschen mit Behinderungen, insbesondere blinde und sehbehinderte Menschen, Rücksicht zu nehmen.

Experimentierklausel

Die temporäre Einführung von Verkehrsmaßnahmen wie z. B. die Verengung einer Fahrspur, die Einführung eines verkehrsberuhigten Bereichs oder die Umwandlung von Parkplätzen bietet die Möglichkeit, abseits von Prognosen genau festzustellen, wie sich diese auf den Verkehr auswirken: Ob sie die Verkehrssicherheit im gewünschten Maße verbessern, ob sie zu mehr Stau führen, zu einer Verlagerung von Verkehr auf andere Straßen oder zu einer Verlagerung zwischen den verschiedenen Verkehrsarten. Treten die gewünschten Effekte nicht ein oder treten unerwünschte Nebeneffekte auf, gibt es vor Umsetzung der Maßnahme die Möglichkeit, diese noch einmal anzupassen oder auch ganz zu verwerfen. Zudem kann sich während der temporären Phase die Akzeptanz der Maßnahme erhöhen. Die sogenannte Experimentierklausel in § 45 Abs. 1 Nr. 6 StVO lässt derzeit laut Ver-

ordnungstext zu, „die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken“ (...) „zur Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens, der Verkehrsabläufe sowie zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen“ zu beschränken oder zu verbieten und den Verkehr umzuleiten. Tatsächlich legt die Rechtsprechung die Ausnahmeregelung sehr streng aus. So muss zum einen eine konkrete Gefahr für Sicherheit und Ordnung vorliegen. Dies muss durch eine Bestandsaufnahme dokumentiert sein. Zum anderen müssen Erforderlichkeit und Eignung der eingeführten Maßnahme dargelegt werden. Dies schränkt Städte und Kommunen stark ein. Die Experimentierklausel stellt damit kein aktives Steuerungselement zur Verkehrsgestaltung und -regelung dar. Die Möglichkeit für Städte, probenhalber für eine bestimmte Zeit unkompliziert verkehrliche Maßnahmen einzuführen, muss daher erweitert werden.

Weiterhin sollen Maßnahmen, die der Verkehrssicherheit, der Förderung von umwelt-, klima- und gesundheitsfreundlichem Verkehr oder der Aufenthalts- und Erholungsqualität dienen, auch dann im Rahmen eines Experimentierraums umgesetzt werden können, wenn es hierfür noch keine entsprechende Regelung in der StVO gibt (vgl. ADFC, Ein neues Verkehrsrecht für die Mobilität von heute und morgen, 2018, S. 4).

Wirksame Sanktionen

Bußgelder

Immer wieder wird die Sicherheit von Radfahrenden und zu Fuß Gehenden durch rücksichtsloses oder achtloses Verhalten von Autofahrenden, etwa durch Halten oder Parken auf dem Radstreifen oder in Kreuzungsbereichen, zu dichtes Überholen oder überhöhte Geschwindigkeiten stark gefährdet. Weiterhin wird häufig der Verkehrsfluss des Rad- und Fußverkehrs durch parkende Autos auf Gehwegen, Radwegen oder an abgesenkten Bordsteinen besonders gehemmt oder sogar ganz behindert. Schließlich werden regelmäßig Fahrbeschränkungen zugunsten des Rad- und Fußverkehrs grob missachtet.

Werden derartige Verstöße nicht entsprechend konsequent geahndet und sanktioniert, gefährdet dies die Sicherheit von Radfahrenden und zu Fuß Gehenden und mindert die Attraktivität beider Verkehrsarten bedeutend. Neben einer konsequenteren Überprüfung bedarf es daher auch einer deutlichen Erhöhung der Bußgelder für derartige Ordnungswidrigkeiten. Zum einen wäre dies ein deutliches Zeichen, dass etwa illegales Parken oder Rasen nicht länger als „Kavaliersdelikt“ geduldet wird. Zum anderen würden höhere Bußgelder den Verwaltungsaufwand für die Verkehrsüberwachungsmaßnahmen decken, wenn nicht gar Einnahmen für Kommunen darstellen.

(Entscheidungs-)Freiheit für Kommunen, Gleichheit für alle Verkehrsteilnehmenden, Geschwisterlichkeit im Sinne von Rücksichtnahme, besonders zugunsten der Verkehrssicherheit der Schwächsten: Nicht mehr und nicht weniger muss das Ziel der Überarbeitung der Straßenverkehrs-Ordnung hin zu einer mehr fahrrad- und fußverkehrsfreundlichen Verkehrspolitik sein. Eine Revolution im Straßenverkehrsrecht legt einen Grundstein für die Verkehrswende.

