

Gesetzentwurf

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

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes zur Einführung und Regelung von Verkehrssicherheitszonen – Abbiegeassistentengesetz

(2. VerkehrswendeG-ÄndG-StVG – AbbiegeassistentenG)

A. Problem

In den letzten Jahren starben jeweils mehr als 30 Menschen beim Radfahren in Deutschland, weil Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführer in Lastkraftwagen (Lkw) sie beim Rechtsabbiegen übersehen haben. Im Juni 2012 stellte die EU-Kommission ihren Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 2007/38/EG vor, in dem sie unter anderem hervorhebt, dass es jährlich mehr als 1.200 Todesfälle durch Verkehrsunfälle mit Beteiligung von Lkw gibt. Die Zahlen sind seitdem nicht gesunken. Im Gegenteil stieg die Anzahl der Verunglückten bei Verkehrsunfällen mit Lkw in den letzten fünf Jahren um 30 Prozent an. Fast alle dieser Unfälle ereignen sich innerorts.

In den Verkehrssicherheitsprogrammen der Bundesregierung wird deswegen als ein wichtiger Baustein stets das „Aktionsfeld Fahrzeugtechnik“ adressiert. Dazu gehören insbesondere Lkw-Abbiegeassistenten. Der Abbiegeassistent soll beim Abbiegen des Lkw eine Kollision mit Fußgängerinnen, Fußgängern, Radfahrerinnen oder Radfahrern verhindern. Hierzu überwacht das System mittels Sensoren die Bereiche vor und neben dem Lkw und warnt den Lkw-Fahrer bzw. die Lkw-Fahrerin, wenn beim Anfahren oder während des Abbiegevorgangs sich eine Fußgängerin, ein Fußgänger, eine Radfahrerin oder ein Radfahrer dem Lkw nähert und die Gefahr einer Kollision besteht. Nach Angaben der Unfallforschung der Versicherer (UDV) könnten in Deutschland durch elektronische Abbiegeassistenten 60 Prozent der Unfälle mit getöteten oder schwer verletzten Radfahrenden verhindert werden.

Dennoch ist die Nutzung von Abbiegesicherheitssystemen bislang weder für Neuzulassungen noch für den Fahrzeugbestand vorgeschrieben. Für neue Fahrzeugtypen ist europaweit eine Pflicht zum Einbau von Abbiegeassistenten ab

2022, für Neufahrzeuge ab 2024 vorgeschrieben. Diese Regelungen kommen spät und sind vollkommen unzureichend. Millionen Lkw sind Bestandsfahrzeuge, allein in Deutschland gibt es über 3 Millionen Lkw. Für diese ist keine Nachrüstung vorgesehen. Der Transport mit Lkw hat in den letzten Jahren zugenommen, der Radverkehr auch. Es ist also eher von einer weiteren Zunahme dieser schweren und schwersten Unfälle auszugehen. Eine Lösung drängt.

Deswegen hat der Deutsche Bundestag auf Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit Beschluss zur Bundestagsdrucksache 19/2984 die Bundesregierung aufgefordert, „nationale Regelungen für eine schnelle Einführung von Lkw-Abbiegesicherheitssysteme zu prüfen und umzusetzen, wenn eine europäische Lösung nicht zeitnah vereinbart werden kann.“

Der Beschluss des Bundestages datiert auf den Juni 2018.

Gleichwohl hat die Bundesregierung bislang keine nationale Regelung vorgelegt. Gutachterlich belegt ist eine nationale Lösung durch die Anpassung der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) möglich, etwa durch die Aufnahme von Verkehrssicherheitszonen. Während des Verfahrens zur Novellierung der StVO Ende des Jahres 2019 ist diese Option seitens des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur gegenüber dem Bundesrat deutlich abgelehnt worden.

Mithin ist festzuhalten, dass die Bundesregierung – trotz Aufforderung durch den Bundestag – keine ausreichenden Regelungen in Kraft gesetzt hat, um derartige Unfälle deutlich zu reduzieren. Die angesichts der Aufgabenstellung geringfügigen freiwilligen Selbstverpflichtungen im Rahmen der Aktion Abbiegeassistent, die unzureichenden Förderungen des Einbaus von Abbiegeassistenten, die völlig unzureichenden Nachrüstungen im eigenen Fahrzeugbestand sowie die komplett fehlenden verbindlichen Vorgaben bei der Beschaffung (Vergabe) haben die Unfallzahlen im Jahr 2020 augenscheinlich nicht senken können. Im Gegenteil.

B. Lösung

Der Bundestag ändert das Straßenverkehrsgesetz (StVG) und normiert Verkehrssicherheitszonen, um damit Abbiegeassistenten innerorts als Regelfall vorzuschreiben.

Die Regelung im Straßenverkehrsgesetz vorzunehmen, ist möglich und nötig, da eine untergesetzliche Normsetzung trotz Aufforderung nicht erfolgt ist.

Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit ist durch Artikel 2 des Grundgesetzes als Grundrecht jeder einzelnen Bürgerin und jedes einzelnen Bürgers formuliert. Nach einhelliger Auffassung begründet dieses Grundrecht eine Schutzpflicht des Staates. Staatliche Maßnahmen zum Schutz vor vermeidbaren schweren Unfällen sind somit wesentlich für die Verwirklichung dieses Grundrechts.

Eine Regelung im Straßenverkehrsgesetz ist mithin vor dem Hintergrund der ausgebliebenen Regelung in der Straßenverkehrs-Ordnung dringlich geboten.

C. Alternativen

Keine.

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes
zur Einführung und Regelung von Verkehrssicherheitszonen –
Abbiegeassistentengesetz
(2. VerkehrswendeG-ÄndG-StVG – AbbiegeassistentenG)**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Straßenverkehrsgesetzes

Das Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2020 (BGBl. I S. 1653) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 1c wird folgender § 1d eingefügt:

„§ 1d

Verkehrssicherheitszonen

(1) Geschlossene Ortschaften sind Verkehrssicherheitszonen. Lkw dürfen in Verkehrssicherheitszonen nur am Straßenverkehr teilnehmen, wenn sie mit dem Stand der Technik zur Sicherung des verkehrlichen Umfeldes ausgerüstet sind.

(2) Stand der Technik zur Sicherung des verkehrlichen Umfeldes nach Absatz 1 ist mindestens die Ausrüstung mit Abbiegesicherheitssystemen. Abbiegesicherheitssysteme sind Systeme, die während des Abbiegevorgangs den Fahrer bzw. die Fahrerin über eine mögliche Kollision mit ungeschützten Verkehrsteilnehmenden warnen oder einen Zusammenstoß mit ungeschützten Verkehrsteilnehmenden verhindern können. § 6h bleibt unberührt.

(3) Die Straßenverkehrsbehörde kann das Fahren in Verkehrssicherheitszonen abweichend von Absatz 1 und 2 für bestimmte Straßenabschnitte erlauben, wenn und soweit öffentliche oder private Interessen dies unter Abwägung mit der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs erfordern. Soweit erforderlich ist dem Schutz ungeschützter Verkehrsteilnehmender durch besondere, insbesondere durch bauliche Maßnahmen, Rechnung zu tragen. Die Erlaubnis ist zu befristen.

(4) Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 gilt ab dem 1.7.2021 für Lkw über 7,5 t und ab dem 1.7.2022 für alle Lkw. Lkw ohne Abbiegesicherheitssysteme dürfen nach den in Satz 1 genannten Daten bis zum 31.12.2025 in Verkehrssicherzonen fahren, wenn eine beifahrende Person die Abbiegevorgänge überwacht.“

2. Nach § 6g wird folgender § 6h eingefügt:

„§ 6h

Stand der Technik zur Sicherung des verkehrlichen Umfeldes

(1) Das Ministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur stellt jährlich per Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates den aktuellen Stand der Technik zur Sicherung des verkehrlichen Umfeldes nach § 1d Absatz 1 fest. § 1d Absatz 2 bleibt unberührt.

(2) In der Rechtsverordnung nach Absatz 1 legt das Bundesministerium den Geltungszeitpunkt des Standes der Technik, angemessene Übergangszeiträume sowie die Möglichkeit von Kennzeichnungen der Fahrzeuge, insbesondere durch Plaketten, fest.“

3. Nach § 24c wird folgender § 24d eingefügt:

„§24d

Fahren in Verkehrssicherheitszonen

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 1d Absatz 1 Satz 2 einen Lastkraftwagen in einer Verkehrssicherheitszone fährt, wenn der Lastkraftwagen nicht mit der dem Stand der Technik entsprechenden Sicherung des verkehrlichen Umfeldes nach § 1d Absatz 2 i. V. m. auch in Verbindung mit einer Rechtsverordnung nach § 6h, ausgerüstet ist.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu zehntausend Euro geahndet werden.

(3) Ist eine Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 begangen worden, so können Gegenstände, auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht oder Gegenstände, die zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind, eingezogen werden. §§ 23 bis 29 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind anzuwenden.“

4. In § 25 Absatz 1 Satz 2 wird nach der Angabe „§ 24a“ die Angabe „oder § 24d“ eingefügt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 6. Oktober 2020

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage

Die tödlichen Abbiegeunfälle zwischen Lkw und Radfahrenden oder zu Fuß Gehenden reißen nicht ab. Es besteht Handlungsnotwendigkeit. Die Regelungen auf EU-Ebene sind nicht ausreichend und betreffen ausschließlich das Zulassungsrecht, entsprechend werden in einigen Jahren nur noch Neufahrzeuge mit Abbiegeassistenten zugelassen werden. Das Problem der Millionen Bestands-Lkw ist damit nicht gelöst, insbesondere bei Zunahme von Lkw- und Radverkehr. Also muss an den besonderen Gefahrenpunkten eine straßenverkehrsrechtliche Lösung getroffen werden: Das sind vor allem die innerörtlichen Kreuzungen. Der Lebensschutz ist dabei vorrangig, zumal technische Lösungen zur Vermeidung dieser Unfälle existieren. Folglich kann und muss innerörtlich die Nutzung von Abbiegeassistenten vorgegeben werden, indem die Einfahrt in Ortschaften für Fahrzeuge ohne derlei Vorrichtungen untersagt wird. Die Nutzung von Lkw ohne Abbiegeassistenten insbesondere auf den nationalen und internationalen Transitstrecken bleibt davon meist unberührt. Transitstrecken werden in der Regel außerorts geführt. Das europarechtlich einheitlich geprägte Zulassungsrecht ist nicht berührt.

II. Alternativen

Keine.

III. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG (Straßenverkehr). Die Regelung ist zudem zur Wahrung der Rechts-, und Wirtschaftseinheit erforderlich i. S. d. Art. 72 Abs. 2 GG.

IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die Regelung des Verkehrs liegt gem. Art. 4 Abs. 2 Buchstabe g) AEUV in geteilter Zuständigkeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Im Rahmen einer „gemeinsamen Verkehrssicherheitspolitik“ nach Art. 90 AEUV gestattet Art. 91 Abs. 1 Lit. c) AEUV „Maßnahmen der Verbesserung der Verkehrssicherheit“. Das Verkehrssicherheitsrecht ist aber – anders als die technischen Vorgaben für Kfz, leichte Nutzfahrzeuge usw – nicht vollharmonisiert. Den Mitgliedstaaten bleibt Regelung der Sicherheit des Straßenverkehrs unbenommen (vgl. auch EuGH, C-110/05). Insbesondere ermöglicht es die ab dem Inkrafttreten der VO (EU) 2018/858 – Typgenehmigungsverordnung – am 1. September 2020 geänderte Rechtslage im europäischen Typgenehmigungsrecht, weiter reichende nationale Regelungen für die Teilnahme am Straßenverkehr durch Kfz und leichte Nutzfahrzeuge zu erlassen als zuvor. Der Gesetzentwurf ist daher mit europäischem Recht und Völkerrecht vereinbar.

V. Gesetzesfolgen

Durch die Einführung der Verkehrssicherheitszonen werden die Abbiegeunfälle reduziert, was insbesondere auch schwere und schwerste Unfälle vermeidet. Die Verkehrssicherheit wird damit erhöht. Ein Innovationsschub in Sachen verkehrlicher Umfeldsicherheit wird angeregt. Die Nachrüstung wird kurzfristig in den Kfz-Werkstätten für erhöhten Werkstattbedarf sorgen, gleiches gilt für die Ausrüstungsbranche bzw. Anbieter entsprechender Sicherheitstechnik.

1. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Mehrkosten für die öffentlichen Haushalte entstehen durch die Notwendigkeit, die im Besitz der öffentlichen Hand befindlichen Lkw nachzurüsten, sofern sie für den Einsatz in geschlossenen Ortschaften genutzt werden. Diesbezügliche Nachrüst-Programme sind von diversen Kommunen bereits beschlossen und in Vollzug. Für die Nachrüstung der Fuhrparks ist mit Kosten pro Lkw von rund 1.500 EUR zu rechnen.

2. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger:

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft:

Für die Wirtschaft entsteht ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand bestehend in der Notwendigkeit, in Städten und sonstigen geschlossenen Ortschaften eingesetzte Lkw nachzurüsten, oder zusätzliches Personal einzusetzen. Die Kosten sind im Rahmen von Förderprogrammen des Bundes zuwendungsfähig.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung:

Bund: Der bundeseigene Fuhrpark muss in Teilen nachgerüstet werden.

Länder: Die landeseigenen und kommunalen Fuhrparks müssen nachgerüstet werden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Straßenverkehrsgesetzes)

Zu § 1d (Verkehrssicherheitszonen)

Zu Absatz 1: Unfälle zwischen Lkw und ungeschützten Verkehrsteilnehmenden wie Radfahrenden oder zu Fuß Gehenden sind in geschlossenen Ortschaften besonders häufig und schwerwiegend. Dem sollen Verkehrssicherheitszonen mit Vorgaben an einfahrende Lkw entgegen wirken. Dabei sollen die aktuellen Techniken zur Umfeldsicherheit zum jeweiligen Standard werden. Abbiegeunfälle drohen an allen Kreuzungen, an denen die Nutzung des Straßenlandes von Lkw und Fahrrad und das Zufußgehen zugelassen sind. Das sind innerorts nahezu alle Kreuzungen. Entsprechend bildet das bundesweite Unfallgeschehen auch keine Hotspots ab, Abbiegeunfälle passieren in den Innenstädten wie in Stadtrandbereichen, in Groß- wie in Kleinstädten.

Die Definition der Verkehrssicherheitszone entlang der Ortsgrenzen ist zielführend, nachvollziehbar und transparent. Tödliche Zeitverluste bei der bundesweit erforderlichen Festsetzung durch die lokalen Straßenverkehrsbehörden werden vermieden, die Verantwortung für falsche oder zu kleine Zuschnitte wird nicht den Straßenverkehrsbehörden zugewiesen. Die Straßenverkehrsbehörden können dennoch örtlichen besonderen Gegebenheiten im engen Rahmen des Absatzes 3 Rechnung tragen (s. u.).

Zu Absatz 2: Es wird festgestellt, dass Lkw ohne Abbiegeassistenten bzw. Abbiegesicherheitssysteme nicht auf dem aktuellen Stand der Technik zur Sicherung des verkehrlichen Umfeldes sind und diesen deswegen eine Fahrt in die Verkehrssicherheitszonen verboten ist.

Zu Absatz 3: Die Straßenverkehrsbehörden sollen für Fälle von beispielsweise abbiegefreien Straßenverläufen oder für bestimmte Härtefälle Ausnahmen bestimmen können. Denkbar ist, das Anfahren von innerorts am Ortsrand anliegenden Gewerbegebieten zu ermöglichen, soweit bis zum Erreichen des Gewerbegebiets keine Kreuzungen zu passieren sind oder wenn die Sicherheit ungeschützter Verkehrsteilnehmer gesichert ist. Selbiges gilt für wie das Befahren von Stadtautobahnen. Werden durch die Ausnahmen in seltenen Fällen dennoch unge-

geschützte Verkehrsteilnehmende möglicherweise gefährdet, so sind bauliche Maßnahmen vorzusehen, die möglichen Unfällen vorbeugen. Die Erlaubnis ist zu befristen und nur nach neuerlicher Prüfung und Begründung neu anordenbar.

Zu Absatz 4: Eine Ausnahme soll für Lkw ohne Abbiegesicherheitsysteme dann gelten, wenn eine beifahrende Person die Abbiegevorgänge überwacht. Die Ausnahmeregelung ist bis 31.12.2025 befristet. Die Geltung ist zeitlich bestimmt, um den Haltern der Lkw eine Nachrüstung oder Umorganisation zu ermöglichen.

Zu § 6h (Rechtsverordnung zum aktuellen Stand der Technik zur Sicherung des verkehrlichen Umfeldes)

Zu Absatz 1: Verkehrssicherheitszonen sollen technisch vermeidbare Unfälle deutlich reduzieren. Unfälle zwischen Lkw und schwächeren Verkehrsteilnehmenden finden zu einem hohen Anteil innerorts statt. Damit dem begegnet werden kann, soll das Recht zur Einfahrt in Orte an hohe technische Sicherheitsstandards geknüpft sein. Um das auch jenseits von Abbiegeassistenten umzusetzen, muss der aktuell verfügbare und einsetzbare Technikstand definiert und festgestellt werden. Dies soll per Rechtsverordnung durch das Ministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur erfolgen.

Zu Absatz 2: Im Rahmen der Rechtsverordnung werden angemessene Übergangszeiträume festgelegt, um die technische Nachrüstung durchzuführen. Zudem wird für die Möglichkeit der Kontrolle eine Kennzeichnung eingeführt.

Zu § 24d (Fahren in Verkehrssicherheitszonen)

Fahren in Verkehrssicherheitszonen ohne Abbiegeassistenten, die nicht dem in § 1d Absatz 2 oder der Rechtsverordnung nach § 6h festgelegten Stand der Technik entsprechen, ist ordnungswidrig. Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu zehntausend Euro geahndet werden. Gegenstände, auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht oder Gegenstände, die zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind, eingezogen werden.

Zu § 25 Absatz 1 Satz 2

Wird eine Ordnungswidrigkeit nach § 24d begangen, ist gegen Fahrer zudem Fahrverbot zu verhängen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

