

# Gute Straßen für alle!

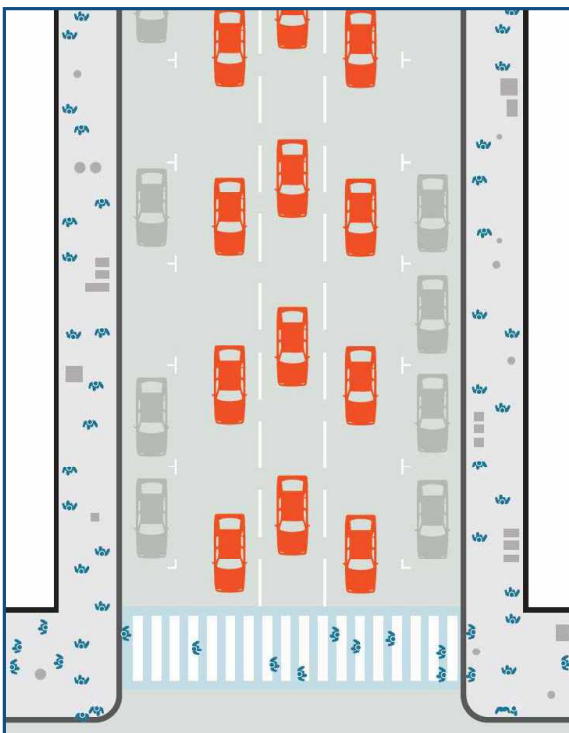
**Modernes Straßenverkehrsrecht für  
Fahrrad, Umweltverbund und MIV**

„Straßen“ sind alle Wege und Plätze, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Radverkehrsinfrastruktur und Gehwege gehören selbstverständlich dazu, denn Straße meint mehr als nur die Fahrbahn. Das „Straßenverkehrsrecht“ regelt und lenkt den Verkehr auf öffentlichen Straßen.

„Gute Straßen für alle“ aus Sicht des ADFC:

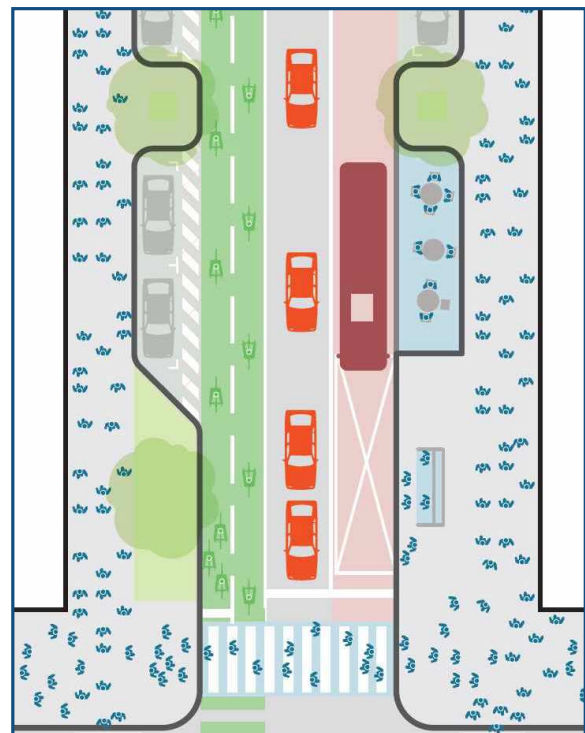
- bieten Sicherheit und Komfort für alle: Menschen, die Rad fahren, zu Fuß gehen, öffentliche Verkehrsmittel oder das Auto nutzen.
- sind keine reinen Verkehrsflächen, sondern attraktive Lebensräume, mit wenig Lärm, guter Luft und viel Platz für aktive Bewegung.
- gewährleisten eine möglichst hohe Mobilität mit wenig Verkehr.

Traditionelle Straße:



Kapazität: 12.300 Menschen/Stunde

Gute Straße für alle:



Kapazität: 30.100 Menschen/Stunde

Übernommen von der Global Designing Cities Initiative, adapted by Global Street Design Guide published by Island Press.

## GUTACHTEN

---

**Auf neuen Wegen zur Verkehrswende – mit einer grundlegenden Reform  
des Straßenverkehrsrechts, die den Umweltverbund und insbesondere das  
Fahrrad stärkt**

**2., überarbeitete Auflage, Oktober 2021**

**im Auftrag von**

Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e.V. (ADFC),  
Mohrenstraße 69, 10117 Berlin,  
vertreten durch den Vorstand

**erstellt durch**

Rechtsanwalt Dr. Roman Ringwald  
Rechtsanwalt Tobias Wernicke

Becker Büttner Held · Rechtsanwälte Wirtschaftsprüfer Steuerberater · PartGmbH  
Magazinstraße 15-16, 10179 Berlin

T +49 (0)30 611 28 40-0 · F +49 (0)30 611 28 40-99 · [bbh@bbh-online.de](mailto:bbh@bbh-online.de)



12.10.2021

Dieses Gutachten wurde für unsere Mandantin und auf der Grundlage des mit unserer Mandantin bestehenden Mandatsvertrages erstellt. Es ist für den eigenen Gebrauch unserer Mandantin bestimmt. Vor einer Weitergabe des Gutachtens, ganz oder in Teilen, einer Veröffentlichung oder einer Bezugnahme im Außenverhältnis der Mandantin bedarf es einer schriftlichen Zustimmung durch uns.

Gegenüber Dritten, die den Inhalt dieses Gutachtens ganz oder in Teilen zur Grundlage eigener Entscheidungen machen, übernehmen wir keine Verantwortung oder Haftung, es sei denn, dieser Dritte wurde ausdrücklich und durch schriftliche Vereinbarung in den Schutzbereich des Mandatsvertrages mit unserer Mandantin einbezogen oder wir haben mit diesem Dritten schriftlich etwas Abweichendes vereinbart.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Teil 1</b>	<b>Gegenstand des Gutachtens .....</b>	<b>5</b>
<b>Teil 2</b>	<b>Zusammenfassung des wesentlichen Änderungsbedarfs .....</b>	<b>6</b>
<b>A.</b>	<b>Erweiternde Neuausrichtung des Straßenverkehrsrechts (StVG und StVO).....</b>	<b>7</b>
<b>B.</b>	<b>Grundlegender Änderungsbedarf im Straßenverkehrsrecht .....</b>	<b>7</b>
<b>C.</b>	<b>Strukturelle Anpassungen der StVO.....</b>	<b>10</b>
<b>Teil 3</b>	<b>Grundlegende Änderungen im Einzelnen .....</b>	<b>11</b>
<b>A.</b>	<b>Änderungen des StVG .....</b>	<b>11</b>
	I. Warum das StVG zu reformieren ist.....	11
	II. Grundsatzvorschrift zur Ausrichtung des StVG (§ 1 StVG).....	13
	III. § 6 StVG.....	14
	1) Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutz sowie nachhaltige Stadt- und Verkehrsentwicklung.....	14
	2) Privilegierung zugunsten des ÖPNV und des nicht motorisierten Verkehrs .....	15
	3) Flächenhafte Parkraumbewirtschaftung.....	16
	4) Innovationsklausel für Verkehrsbeschränkungen.....	18
	5) Umsetzungszeitraum für neue Vorgaben des StVG .....	19
	6) Gesamtänderungsvorschlag .....	20
	IV. Umstrukturierung des StVG.....	21
<b>B.</b>	<b>Änderungen der StVO .....</b>	<b>22</b>
	I. Änderungen der StVO (ohne vorherige Änderung des StVG).....	22
	1) § 1 StVO mit ergänzter Grundregel .....	23
	2) Gestufte Höchstgeschwindigkeiten: 30 km/h innerorts, 70 km/h außerhalb geschlossener Ortschaften .....	23
	3) Alternativ: Auf gesamte Ortsgebiete oder einzelne Strecken bezogene Geschwindigkeitsbeschränkungen auf 30 km/h.....	25
	4) Anpassung von § 45 Abs. 1c StVO: Radverkehrsanlagen in Tempo 30-Zonen .....	27
	5) Anpassung von § 45 Abs. 9 StVO: Maßstab für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen .....	28
	a) Subsidiarität der Verkehrszeichenanordnung (Satz 1).....	28
	b) Beschränkungen des fließenden Verkehrs (Satz 3) .....	29
	6) Weitere Vorschriften für Verkehrsteilnehmer*innen .....	31
	a) Straßenbenutzung durch Fahrräder.....	31
	aa) Anpassung von § 2 StVO .....	32
	bb) Zeichen 237.....	33

cc) Zeichen 240 (Gemeinsamer Geh- und Radweg) und 241 (Getrennter Rad- und Gehweg).....	33
b) Überholen (§ 5 StVO) .....	33
c) Abbiegen (§ 9 StVO) .....	35
d) Parken und Halten (§ 12 StVO).....	35
e) Farbige Markierungen für den Radverkehr (§ 39 StVO) .....	37
f) Radschnellwege.....	38
g) Geschützte Radfahrstreifen .....	38
h) Integration von Fahrradstraßen in Tempo 30-Zonen .....	39
i) Lichtzeichen (§ 37 StVO) .....	39
II. Änderungen der StVO (mit vorheriger Änderung des StVG).....	41
1) Anpassung von § 45 Abs. 1 StVO.....	42
a) Verkehrsbeschränkungen zur nachhaltigen Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung.....	42
b) Verkehrsbeschränkungen aus Klima- und Umweltschutzgründen .....	43
c) Stärkung des Umweltverbundes, insbesondere des Radverkehrs.....	43
aa) Erleichterte Einrichtung von Radfahrstreifen .....	43
bb) Öffentlicher Personennahverkehr.....	45
cc) Änderungsvorschlag zur Stärkung des Umweltverbundes ...	45
d) Ruhender Verkehr und Lieferverkehr mit Kraftfahrzeugen .....	45
e) Ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage für flächenhafte Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen .....	46
f) Innovationsklausel zur Erprobung von Verkehrsbeschränkungen .....	47
2) Anpassung von § 45 Abs. 1b StVO: Einvernehmen mit der Gemeinde.....	50
III. Gesamtänderungsvorschlag zu § 45 StVO .....	50
<b>C. Weitere Änderungen der VwV-StVO .....</b>	<b>53</b>
I. VwV-StVO zu § 2 Abs.4 Satz 2 .....	53
II. VwV-StVO zu § 37 .....	54
III. VwV-StVO zu § 45 Abs. 1 bis 1e XI.....	55
IV. VwV-StVO zu Zeichen 274.....	55
V. VwV-StVO zu Zeichen 325.....	56
VI. Mittellinie auf Zweirichtungsradwegen .....	56

## Teil 1 Gegenstand des Gutachtens

Der Allgemeine Deutsche Fahrrad-Club e.V. (ADFC) möchte den Abgeordneten des Deutschen Bundestages und dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur Vorschläge für eine grundlegende Änderung des Straßenverkehrsrechts vorlegen, die deutlich über das hinausgehen, was im Rahmen der fahrradfreundlichen StVO-Novelle von 2020 beschlossen und umgesetzt wurde. Aus diesem Grund wurde das vorliegende Gutachten, das erstmalig 2019 erschien, überarbeitet und die Änderungsvorschläge an die jetzige Rechtslage angepasst.

Die Änderungsvorschläge konzentrieren sich zunächst auf Verbesserungen bzw. Ergänzungen, die eine Neuausrichtung des Verkehrsrechts betreffen, um künftig den Bedürfnissen aller Verkehrsteilnehmer\*innen, insbesondere den Verkehrsarten des Umweltverbundes (Rad, Fuß, ÖV), sowie den Erfordernissen einer nachhaltigen Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung und den Zielen des Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutzes gerecht zu werden.

Darüber hinaus werden weitere Vorschläge zur fahrradfreundlichen Novellierung des Straßenverkehrsrechts gemacht, die in der bisherigen Novellierung nicht oder nicht ausreichend umgesetzt wurden. Nicht jeder der vorgebrachten Änderungsvorschläge erfordert dabei eine vollständige Neufassung des gesamten Straßenverkehrsrechts. Im Gutachten wird daher danach differenziert, wo eine Änderung vorzunehmen und ob für diese eine Gesetzesänderung notwendig ist oder ob diese im Wege einer Verordnungsänderung vorgenommen werden kann. Die Darstellung differenziert insoweit danach, ob die Änderungsvorschläge das Straßenverkehrsgesetz (StVG), die Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) oder die Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) betreffen.

Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens werden zunächst die notwendigen Änderungen im StVG dargestellt und begründet, welches insbesondere Grundlage für die auf ihm beruhende StVO ist.

Darauf aufbauend werden Änderungsvorschläge für die StVO dargestellt, wobei insbesondere auf § 45 StVO eingegangen wird, der aufgrund seiner besonderen Bedeutung als Ermächtigungsgrundlage für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen besonders zu würdigen war. Zusätzlich sind aus Sicht des ADFC auch Änderungen im Verhaltensrecht der StVO und in der VwV-StVO notwendig, die im Gutachten ebenfalls aufgeführt werden. Für die Änderungen im Verhaltensrecht erfolgt jedoch an dieser Stelle keine Begründung.

## Teil 2 Zusammenfassung des wesentlichen Änderungsbedarfs

Seit der Entstehung des StVG und der StVO haben sich Rahmenbedingungen, Lebensstil, Umweltbedingungen und Entwicklungsperspektiven wesentlich geändert. Das damalige Verständnis, das Kraftfahrzeug sei als neuer und dominanter Faktor ins Verkehrsgeschehen zu integrieren, ist aus heutiger Sicht überholt.

Heute sind Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutz sowie verkehrspolitische und siedlungsstrukturelle Aspekte zu berücksichtigen. Vor allem aber ist eine Sichtweise durchzusetzen, die den Menschen und seine Interessen ins Zentrum der Überlegungen stellt und nicht das Kraftfahrzeug oder andere Verkehrsmittel dem Menschen überordnet.

Das ist ein grundlegender Bewusstseinswandel, der sich im Straßenverkehrsrecht widerspiegeln muss. Es muss vom reinen Gefahrenabwehrrecht (Sicherheit und Ordnung im Verkehr) hin zu einer die Verkehrswende unterstützenden Gesetzgebung für alle entwickelt werden.

Zwar verweist die allgemeine Definition darauf, dass alle Verkehrsteilnehmer\*innen bei erlaubter Verkehrsteilnahme grundsätzlich gleichrangig sind. Dennoch führt diese vermeintliche Gleichrangigkeit aber nicht zu einer Gleichbehandlung aller Verkehrsteilnehmer\*innen. Denn das StVG und die StVO orientieren sich bei der „erlaubten Verkehrsteilnahme“ ganz wesentlich an den Bedürfnissen des motorisierten Individualverkehrs.

An dieser Grundstruktur des Straßenverkehrsrechts wurde jahrzehntelang nichts geändert, auch wenn im Rahmen zahlreicher Novellen der StVO und Änderungen der VwV einige Aspekte zugunsten der aktiven Mobilitätsformen zu Fuß und per Rad und zur Verbesserung der Verkehrssicherheit (z. B. Tempo 30-Zonen, verkehrsberuhigte Bereiche, Fahrradstraßen etc.) aufgenommen wurden.

Es bedarf daher einer grundlegenden Umstrukturierung des Straßenverkehrsrechts dahingehend, dass die Normen nicht in ihrem formalen Regelungsgehalt, sondern in ihrer Rechtsfolge, wie beispielsweise der tatsächlichen Verkehrssicherheit, eine Gleichbehandlung der Verkehrsteilnehmer\*innen herbeiführen. Dafür liegt es in der Natur der Sache, dass für die schwächeren Verkehrsteilnehmenden, wie Fußgänger\*innen und Radfahrer\*innen, ein weitergehender Schutz normiert werden muss als beispielsweise für Kraftfahrzeugfahrer\*innen.



## **A. Erweiternde Neuausrichtung des Straßenverkehrsrechts (StVG und StVO)**

Die Leichtigkeit und Sicherheit des Verkehrs kann nicht länger alleinige übergeordnete Zielsetzung im Straßenverkehrsrecht sein. Vielmehr müssen folgende wesentliche Maßgaben gleichberechtigt im Gesetz verankert werden, damit Behörden entsprechende Anordnungen im Verkehrsbereich erlassen können:

- Ausrichtung an der „Vision Zero“, als Leitgedanke eines Straßenverkehrs ohne Verkehrstote und Schwerverletzte,
- Ausrichtung an den Erfordernissen des Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutzes sowie an einer nachhaltigen Stadt- und Verkehrsentwicklung,
- Ausrichtung an den Bedürfnissen aller Verkehrsteilnehmer\*innen. Der Begriff „Verkehr“ sollte dazu explizit auf alle Verkehrsarten – einschließlich eines sicheren und komfortablen Fuß- und Radverkehrs – ausgeweitet werden.

Ein Teil dieser Änderungen könnte auf der Ebene der StVO umgesetzt werden. Da es sich bei der StVO gerade um besonderes Gefahrenabwehrrecht handelt, könnte beispielsweise die „Vision Zero“ bereits heute klarstellend mit ausformuliert werden. Eine solche Lösung, allein auf der Ebene der StVO, ließe sich daher punktuell realisieren. Will man jedoch die Grundausrichtung des Straßenverkehrsrechts insgesamt neu und klar formuliert erweitern, ist eine Änderung des StVG notwendig, auf dessen Grundlage auch die StVO erlassen wird – da eine Rechtsverordnung nicht über den Rahmen hinaus gehen kann, zu dem das Gesetz ihren Erlass vorsieht. Dies ist auch bei anderen Erweiterungen notwendig; so bedarf beispielsweise die Erweiterung der Anordnungsmöglichkeiten in § 45 StVO vielfach einer Reform des § 6 StVG, da dieser bisher nur zum Erlass einer Verordnung ermächtigt, soweit es zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs erforderlich ist.

## **B. Grundlegender Änderungsbedarf im Straßenverkehrsrecht**

Seit der Neufassung der StVO im Jahr 1970 mit ihrer Devise „Dem Verkehrstod gilt es zu begegnen“ ist man diesem Ziel ein großes Stück nähergekommen. Seinerzeit kamen allein in der damaligen Bundesrepublik jedes Jahr 20.000 Menschen im Straßenverkehr ums Leben. Einen großen Anteil hatten daran geänderte Verhaltensvorschriften und dadurch geförderte gesellschaftliche Einstellungen, z. B. zum Fahren unter Alkoholeinfluss, vor allem aber die verbesserte Kfz-Technik mit Sicherheitsgurt, Airbag und schützender Karosserie. Diese technischen Verbesserungen sind

vor allem den Insassen von Pkw zugutegekommen. Von Fortschritten im Rettungswesen haben alle Verletzten profitiert. Erst in jüngster Zeit kommen aktive Sicherheitssysteme hinzu, die auch ungeschützte Verkehrsteilnehmer\*innen vor Unfällen und ihren Folgen bewahren. Zugleich sind immer mehr Pkw unterwegs, die immer länger, schwerer und schneller werden. Die Zahl der Verkehrsoffer ist in den letzten Jahren langsamer als erhofft zurückgegangen, zuletzt ist sie erstmals wieder gestiegen. Besonders zugunsten ungeschützter, vulnerabler Verkehrsteilnehmer\*innen müssen deshalb nicht nur die Verhaltensvorschriften weiterentwickelt werden, sondern auch die Verkehrsverhältnisse. Der Leitgedanke dazu ist die „Vision Zero“ mit ihrem Ansatz „Safe System“, die – ungeachtet einer möglichen Aufnahme im StVG – in die StVO integriert werden sollte.

Die an den Bedürfnissen des Kraftfahrzeugverkehrs orientierte Grundausrichtung der StVO verhindert die Weiterentwicklung des Verkehrssystems hin zu einem Verkehrssystem, in dem auch andere Verkehrsträger, insbesondere die des Umweltverbundes (Rad- und Fußverkehr sowie öffentlicher Personennahverkehr) Raum erhalten und sich entwickeln können. Eine verkehrliche Weiterentwicklung kann daher nur erfolgen, wenn der Umweltverbund, insbesondere der Radverkehr, gestärkt wird. Dazu muss dieser jedoch dem motorisierten Individualverkehr zumindest gleichgestellt werden, wenn nicht gar punktuell bevorzugt werden.

Dabei hilft der derzeit geltende Grundsatz der Privilegienfeindlichkeit im Straßenverkehrsrecht nicht weiter. Der Gesetzgeber betont zwar, dass die StVO „privilegienfeindlich“ sei, leitet daraus aber beispielsweise ein Verbot ab, umweltfreundliche Verkehrsmittel gezielt zu fördern. Sogenannte schwächere Verkehrsteilnehmende wie Kinder, zu Fuß Gehende und Radfahrende werden tendenziell so behandelt, dass sie dem Kraftfahrzeugverkehr möglichst „nicht in die Quere“ kommen. Ihre Sicherheitsbelange werden gegenüber der „Leichtigkeit“ des Kraftfahrzeugverkehrs zurückgesetzt.

Die sogenannte Privilegienfeindlichkeit ist ein wesentlicher Grundsatz des Straßenverkehrsrechts, der zugleich besonders irreführend ist: Zwar verweist die allgemeine Definition darauf, dass alle Verkehrsteilnehmenden bei erlaubter Verkehrsteilnahme grundsätzlich gleichrangig sind. Diese vermeintliche Gleichrangigkeit führt aber nicht zu einer Gleichbehandlung aller Verkehrsteilnehmer\*innen. Denn das StVG und die StVO orientieren sich bei der „erlaubten Verkehrsteilnahme“ ganz wesentlich an den Bedürfnissen des motorisierten Individualverkehrs. Dies zeigt sich bspw. in der Regelung des § 45 Abs. 9 StVO, der an Beschränkungen des fließenden Verkehrs hohe Anforderungen stellt und damit ein Primat des fließenden Verkehrs zum Ausdruck bringt. Die Einführung verkehrssteuernder Maßnahmen muss daher erleichtert werden.

In jüngster Zeit ist der Gesetzgeber von dem Grundsatz der Privilegienfeindlichkeit abgewichen und hat Maßnahmen zur Bevorrechtigung einzelner Fahrzeugarten am Straßenverkehr ermöglicht, „um deren Verwendung zur Verringerung insbesondere klima- und umweltschädlicher Auswirkungen des motorisierten Individualverkehrs zu fördern“. Diese Privilegien betreffen wiederum nur Kraftfahrzeuge, nämlich solche, die unter das Elektromobilitätsgesetz oder das Carsharinggesetz fallen (vgl. § 1 Abs. 1 Elektromobilitätsgesetz, § 1 Carsharinggesetz).

Die Stärkung bedarf somit einer Reform, für die es mehrere Ansatzpunkte gibt. Eine Bevorrechtigung des öffentlichen Personennahverkehrs könnte beispielsweise durch die erleichterte Anordnung von Bussonderfahrstreifen umgesetzt werden. Soll hingegen der Radverkehr gestärkt werden, bedarf es zunächst der notwendigen Radverkehrsinfrastruktur. Aufgrund der ordnungsrechtlichen Ausrichtung der StVO bedarf es jedoch stets des Nachweises einer Gefahr, um diese in Form von z. B. Radfahrstreifen anordnen zu können. Daher müssen insgesamt die Anordnungsmöglichkeiten des § 45 StVO reformiert und diese Anordnungsmöglichkeiten geschaffen werden. Dies gilt ebenso für die Umsetzung der unter Teil 2A genannten Zwecke. Diese Reform kann dabei nicht per se allein auf Ebene der StVO erfolgen, da diese – als Verordnung – nicht über das Gesetz hinausgehen kann, auf dessen Grundlage sie erlassen worden ist. Es bedarf somit auch einer Änderung des StVG.

Dasselbe gilt für eine weitere Herausforderung im Straßenverkehr: den ruhenden Verkehr. Nach der Grundkonzeption der StVO ist Parken überall dort zulässig, wo es nicht verboten ist. Anordnungen von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen oder Parkverbote bedürfen daher in der Regel einer Anordnung. Da öffentlicher Raum, insbesondere in städtischen Ballungszentren, jedoch nur begrenzt zur Verfügung steht, sollte der Wert des öffentlichen Raums bei der Ausgestaltung des Straßenverkehrsrechts ausreichend gewürdigt werden. So könnte durch eine Änderung der StVO auch die Möglichkeit einer flächendeckenden Parkraumbewirtschaftung geschaffen werden. Angesichts des begrenzten öffentlichen Raums könnte zudem eine Priorisierung erfolgen, nach der die Errichtung von Radverkehrsanlagen Vorrang gegenüber der Errichtung von Parkflächen für den ruhenden Verkehr hat.

Weitere „Privilegierungen des motorisierten Verkehrs“ finden sich auch in zahlreichen anderen Bestimmungen wie der innerörtlichen Regelgeschwindigkeit von 50 km/h. Diese gehen zu Lasten der Verkehrssicherheit langsamer und vor allem ungeschützter Verkehrsarten, wie beispielsweise des Radverkehrs. Zudem werden verkehrssteuernde Maßnahmen zu Lasten des motorisierten Individualverkehrs erschwert. So wird beispielsweise in der Praxis die Regelung in § 45 Abs. 9 StVO häufig sehr streng ausgelegt, so dass z. B. Einbauten zur Geschwindigkeitsreduzierung oder zur Unterbindung des Kfz-Durchgangsverkehrs (Einbahnregelung, Sperren)

schwer durchsetzbar sind. Es bestehen zwar Bedenken hinsichtlich der Frage, ob ein relevanter Punkt, wie der der Höchstgeschwindigkeiten, allein durch eine Verordnung getroffen werden kann; da dies jedoch dem geltenden Recht entspricht, könnte eine Absenkung der Höchstgeschwindigkeiten in der StVO vorgenommen werden.

Um den Anforderungen an eine moderne nachhaltige Mobilität gerecht zu werden, muss die StVO daher dringend zugunsten aller Verkehrsteilnehmenden weiterentwickelt und innovationsoffen gehalten werden.

### **C. Strukturelle Anpassungen der StVO**

Trotz einiger Weiterentwicklungen entspricht die StVO nicht mehr den heutigen Gepflogenheiten guter Rechtsetzung. In der Praxis zeigt sich das im Ergebnis auch daran, dass der Bevölkerung viele Verkehrs- und Verhaltensregeln fremd sind, weil sie sich über eine immer unübersichtlichere StVO und zu ihrer Auslegung ergangene Gerichtsurteile erstrecken. Die Komplexität muss reduziert werden. Empfehlenswert ist eine sehr einfache, übersichtliche und gleichzeitig sachgerechte neue Struktur der StVO. Sie sollte aus den wichtigsten, für alle Verkehrsteilnehmenden geltenden Grundregeln und zudem einer Bündelung nach verkehrsartbezogenen Regelungen bestehen, um eine bessere Lesbarkeit und Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten.

Zudem setzt sich der ADFC für eine gendergerechte Sprache ein. Das gesamte Straßenverkehrsrecht sollte diesbezüglich überarbeitet werden.

## Teil 3 Grundlegende Änderungen im Einzelnen

### A. Änderungen des StVG

#### I. Warum das StVG zu reformieren ist

Gegenwärtig ist die StVO nach Vorgabe des StVG ausschließlich der Gefahrenabwehr (Sicherheit und Ordnung im Verkehr), nicht jedoch der Planung nachhaltiger Verkehrssysteme verpflichtet. Gefahrenabwehr ist weiter wichtig und notwendig, reicht aber als einzige Zielbestimmung nicht mehr aus, um den Anforderungen eines modernen und zeitgemäßen Straßenverkehrsrechts zu entsprechen. Dazu gehört, Gefahrenabwehr so umzusetzen, dass gerade vulnerable Verkehrsteilnehmende geschützt werden. Trotz der Fokussierung des Straßenverkehrsrechts auf die Sicherheit des Verkehrs, stellt es beispielsweise hohe Hürden an die Einrichtung von Radverkehrsanlagen auf, in dem eine Gefahr nachgewiesen werden muss. An anderer Stelle wird der Leichtigkeit des Verkehrs gegenüber der Sicherheit ein Vorrang eingeräumt. Über das derzeitige Verständnis als Gefahrenabwehrrecht hinaus, bedarf es daher der Verankerung des Ziels der sogenannten „Vision Zero“. Daran anknüpfend können dann Regelungen in die StVG und die StVO aufgenommen werden, die beispielsweise der erleichterten Einrichtung von Radverkehrsanlagen dienen.

Ein zeitgemäßes Straßenverkehrsrecht kann zudem nicht unberücksichtigt lassen, dass der Verkehr eine wesentliche Emissionsquelle darstellt und nachhaltiger werden muss, wenn die Klimaziele erreicht werden sollen. Der Schutz von Klima und Umwelt ist daher bereits im Straßenverkehrsrecht als Zielsetzung mit aufzunehmen. Auf dieser Grundlage können dann beispielsweise geschwindigkeitsregelnde Maßnahmen umgesetzt werden. Ebenso kann eine Stärkung des Umweltverbundes (ÖPNV sowie Rad- und Fußverkehr) zum Klima- und Umweltschutz, aber auch zum Gesundheitsschutz beitragen. Eine Förderung oder Priorisierung, beispielsweise in der erleichterten Einrichtung von Radverkehrsanlagen oder Bussonderfahrstreifen, sollte jedoch auf gesetzlicher Grundlage erfolgen. Dafür bedarf es einer Änderung des StVG, die im Rahmen eines Gesetzgebungsprozesses durch den Deutschen Bundestag erfolgen muss.

Das Straßenverkehrsrecht kann aus verfassungsrechtlichem Blickwinkel ohne weiteres auch Zwecke verfolgen, die über die Gefahrenabwehr hinausgehen. Dies gilt, da ein Gesetz auf unterschiedliche Kompetenztitel gestützt werden kann.<sup>1</sup> Das muss

---

<sup>1</sup> *Sauthoff*, in: *Bender/König, Straßenverkehrsrecht*, Bd. 1, 2016, Vor §§ 1 ff. StVG Rn. 14; *Klinski*, ZUR 2020, 394 (399).

aber im StVG als gesetzliche Grundlage und nicht nur in der StVO als exekutive Verordnung verankert werden.

Denn der Ordnungsgeber darf sich nur in einem beschränkten, vom Gesetzgeber vorgezeichneten Rahmen bewegen.<sup>2</sup> Das StVG muss als zum Erlass der StVO ermächtigendes Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung vorgeben (vgl. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG). Es muss also den gegenständlichen Bereich der StVO festlegen, ein zielorientiertes Regelungsprogramm vorgeben und die Grenzen der exekutiven Ordnungsmacht festsetzen.<sup>3</sup> Die grundsätzliche Ausrichtung des Straßenverkehrsrechts ist eine wesentliche Entscheidung, die der Gesetzgeber nicht aus der Hand geben darf. Daher muss das StVG entsprechend angepasst werden, wenn über die Gefahrenabwehr hinausgehend weitere Zielbestimmungen aufgenommen werden sollen. Über die allgemeinen Zielbestimmungen hinaus ist zudem eine Änderung des StVG notwendig, wenn (kleinere) Änderungen der StVO nicht mehr vom konkreten Kompetenztitel gedeckt sind.

Um den Anforderungen an ein modernes und zeitgemäßes Straßenverkehrsrecht zu genügen, sind neben der Gefahrenabwehr weitere Zielbestimmungen notwendig.

Die Leichtigkeit und Sicherheit des Verkehrs kann nicht länger alleinige übergeordnete Zielsetzung im Straßenverkehrsrecht sein. Vielmehr müssen folgende wesentliche Maßgaben gleichberechtigt im Gesetz verankert werden, damit Behörden entsprechende Anordnungen im Verkehrsbereich erlassen können:

- Ausrichtung an der „Vision Zero“, als Leitgedanke eines Systems ohne Verkehrstote und Schwerverletzte;
- Ausrichtung an den Erfordernissen einer nachhaltigen Klima- und Umweltpolitik;
- Ausrichtung an den Bedürfnissen aller Verkehrsteilnehmer. Der Begriff „Verkehr“ sollte dazu explizit auf alle Verkehrsarten – einschließlich eines sicheren und komfortablen Fuß- und Radverkehrs – ausgeweitet werden;
- Ausrichtung an den Erfordernissen einer nachhaltigen Stadt- und Verkehrsentwicklung;
- Ausrichtung an den Erfordernissen von Gesundheitsschutzziele.

---

<sup>2</sup> Vgl. Uhle in: BeckOK, Grundgesetz, Art. 80 Rn. 18.

<sup>3</sup> Vgl. Uhle in: BeckOK, Grundgesetz, Art. 80 Rn. 21 – 23.

Diese Änderungen bedürfen einer Änderung des StVG und müssen daher durch den Gesetzgeber, mithin den Deutschen Bundestag, erfolgen.

## II. Grundsatzvorschrift zur Ausrichtung des StVG (§ 1 StVG)

Um die vorgenannten Maßgaben deutlich zu verankern, sollte in das StVG ein neuer § 1 mit folgendem Wortlaut eingefügt werden:

### **„§ 1 Zweck und Ausrichtung des Gesetzes**

*(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, einen zukunftsfähigen, am Wohl aller Menschen, der Umwelt und des Klimaschutzes orientierten Straßenverkehr zu ermöglichen. Die Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmer hat Vorrang vor der Flüssigkeit des Verkehrs. Ziel ist es, den Straßenverkehr so sicher zu gestalten, dass kein Mensch mehr verkehrsbedingt zu Tode kommt oder schwere Verletzungen erleidet („Vision Zero“ oder „Safe System“). Als solcher muss er*

- 1. die Sicherheit, Leichtigkeit und Ordnung des Verkehrs gewährleisten;*
- 2. den Mobilitätsinteressen aller Verkehrsteilnehmer\*innen gleichberechtigt Rechnung tragen;*
- 3. so wenig negative Auswirkungen auf die Bevölkerung, die Umwelt und das Klima wie möglich verursachen.*

*(2) Das Straßenverkehrsrecht dient*

- 1. der Abwehr von Gefahren für den Verkehr und für Verkehrsteilnehmer\*innen, insbesondere der Unfallverhütung;*
- 2. der Verkehrs- und Mobilitätssteuerung, insbesondere der Vermeidung von Verkehr und der Schaffung von Anreizen zur Nutzung umwelt- und klimafreundlicher Verkehrsmittel;*
- 3. der Gewährleistung einer an den Bedürfnissen aller Verkehrsteilnehmer\*innen ausgerichteten Mobilität;*
- 4. der Abwehr von Gefahren, die vom Verkehr ausgehen und auf verkehrsfremde Rechtsgüter einwirken, insbesondere den Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutz,*
- 5. der Berücksichtigung der Erfordernisse einer nachhaltigen Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung.*

*(3) Aus Gründen des Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutzes darf der Öffentliche Personennahverkehr sowie der nicht motorisierte Verkehr, insbesondere der Rad- und Fußverkehr, privilegiert werden, soweit dadurch die übrigen Zwecke dieses Gesetzes nicht unangemessen beeinträchtigt werden.“*

### III. § 6 StVG

§ 6 StVG stellt die Rechtsgrundlage für den Erlass von Rechtsverordnungen auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts<sup>4</sup>, also auch für den Erlass der StVO<sup>5</sup>, dar. Für eine Stärkung des Umweltverbunds sowie eine fahrradgerechte Änderung der StVO muss also zunächst die Verordnungsermächtigung in § 6 StVG angepasst werden. Dafür muss zunächst der erst 2021 eingeführte Zusatz in § 6 Abs. 1 S. 1 StVG gestrichen werden, nachdem das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ermächtigt wird, Rechtsverordnungen zu erlassen, *soweit es zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen erforderlich ist*. Soll die Neuausrichtung, die mit § 1 StVG n.F. zu Grunde gelegt wird, konsequent umgesetzt werden, muss § 6 Abs. 1 S. 1 StVG lauten:

*„Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, ~~soweit es zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen erforderlich ist~~, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates über Folgendes zu erlassen:“*

#### 1) Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutz sowie nachhaltige Stadt- und Verkehrsentwicklung

Das Straßenverkehrsrecht muss sich auch dem Klima- und Umweltschutz verpflichten. Zwar sieht § 45 StVO Ansätze zur Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen bereits vor, jedoch sind diese vollkommen unzureichend (z. B. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 und 4, Abs. 1a Nr. 4a StVO). Erforderlich ist eine eindeutige Klarstellung, dass die StVO auch dem Schutz der Umwelt und des Klimas dient.

Der Schutz der menschlichen Gesundheit klingt in § 45 StVO ebenfalls nur an (z. B. Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen in § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3, Schutz erholungssuchender Menschen in § 45 Abs. 1a). Dementsprechend speziell ist der Gesundheitsschutz auch in § 6 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 StVG verankert (*„Schutz der Bevölkerung in Fußgängerbereichen oder verkehrsberuhigten Bereichen, der Wohnbevölkerung oder der Erholungssuchenden vor Emissionen, die vom Verkehr auf öffentlichen Straßen ausgehen, insbesondere zum Schutz vor Lärm oder vor Abgasen“*).

Sollen die Straßenverkehrsbehörden nach § 45 StVO verkehrsbeschränkende Anordnungen ausschließlich und allgemein zum Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutz treffen können, muss zunächst die Verordnungsermächtigung in § 6 StVG entsprechend angepasst werden. Weiter sollte aus § 6 StVG klarer hervorgehen,

<sup>4</sup> Rebler in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 6 StVG Rn. 1a.

<sup>5</sup> Vgl. auch Eingangsformel der StVO: „Auf Grund des § 6 Abs. 1 des Straßenverkehrsgesetzes [...], wird mit Zustimmung des Bundesrates verordnet: [...]“



dass die StVO verkehrsbeschränkende Anordnungen zur Unterstützung einer geordneten Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung zulässt, damit gemeindliche Verkehrskonzepte (wie zum Beispiel die Errichtung von Fahrradstraßen oder nachhaltige Mobilitätspläne - SUMP) sinnvoll umgesetzt werden können.

Die letzte Änderung des § 6 StVG hat kann insoweit als eine Klarstellung in die richtige Richtung verstanden werden. Da der Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen (§ 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 StVO) auf derselben Ermächtigungsgrundlage beruhte, wie das Recht zur Kennzeichnung von Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Bereichen (§ 45 Abs. 1b Nr. 3 StVO) – nämlich auf § 6 Nr. 15 StVG a.F. – gelangte die Rechtsprechung zu dem Ergebnis, dass der Anwendungsbereich sich auf diese ohnehin geringer belasteten Bereiche beschränke.<sup>6</sup> Durch die Neuformulierung des § 6 StVG, der die Ermächtigungsgrundlagen nunmehr trennt, ist insoweit zumindest die Argumentationsgrundlage des Gerichts entfallen. Nichtsdestotrotz sollte die Neuausrichtung des Straßenverkehrsrechts auch Eingang in § 6 StVG finden, auf dem die StVO beruht. § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 StVG sollte daher wie folgt ergänzt werden:

*„Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates über Folgendes zu erlassen:*

*8. Verkehrsbeschränkungen zum Schutz der Umwelt, des Klimas und der menschlichen Gesundheit, insbesondere zum Schutz vor Lärm und Schadstoffemissionen;*

*8a. die Unterstützung einer geordneten Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung, insbesondere zur Verwirklichung von nachhaltigen Verkehrskonzepten und Mobilitätsplänen (SUMP);“*

## **2) Privilegierung zugunsten des ÖPNV und des nicht motorisierten Verkehrs**

Gegenwärtig wird der Kraftfahrzeugverkehr gegenüber alternativen Verkehrsarten des Umweltverbundes privilegiert. Um den Anforderungen an eine moderne nachhaltige Mobilität gerecht zu werden, muss das StVG daher zugunsten aller Verkehrsarten weiterentwickelt werden.

Die Fokussierung des Straßenverkehrsrechts auf den motorisierten Individualverkehr muss aufgehoben werden und dem Prinzip der grundsätzlichen Gleichberechtigung aller Verkehrsteilnehmenden weichen.

---

<sup>6</sup> BVerwG, Urt. v. 15. 4. 1999 - 3 C 25.98; Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 63, 88; Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 36.

Da derzeit faktisch der Kraftfahrzeugverkehr bevorrechtigt ist, ist eine tatsächliche Gleichstellung des Umweltverbundes notwendig. Dazu bedarf es Maßnahmen, die den Umweltverbund insgesamt stärken, weiterentwickeln und privilegieren. Dabei ist darauf zu achten, dass der motorisierte Individualverkehr nicht unangemessen beeinträchtigt wird.

In § 45 StVO sollten die Straßenverkehrsbehörden daher ermächtigt werden, die notwendigen Anordnungen im Zusammenhang mit der Förderung des Umweltverbundes treffen zu können. Hierfür ist eine entsprechende Anpassung der Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 1 StVG erforderlich.

Auch § 45 Abs. 9 S. 3 StVO, der auf Verordnungsebene bislang faktisch den fließenden Kraftfahrzeugverkehr privilegiert, indem er für dessen Einschränkung eine qualifizierte Gefahrenlage verlangt, soll durch eine Regelung ersetzt werden, die die Einschränkung nichtmotorisierter Verkehrsteilnehmer\*innen erschwert (siehe unten **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Deshalb sollte in § 6 Abs. 1 StVG folgende neue Nr. 16 ergänzt werden:

*„Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates über Folgendes zu erlassen:*

***zur Förderung des Umweltverbundes, insbesondere zur Einrichtung von Radfahrstreifen und Sonderfahrstreifen für Linienomnibusse und Taxen; der Einrichtung soll Vorrang vor der Nutzung für den ruhenden Verkehr eingeräumt werden;***“

### 3) **Flächenhafte Parkraumbewirtschaftung**

Besonders deutlich wird die Fokussierung auf den Kraftfahrzeugverkehr im Bereich des Parkraums. Zwar sind Kraftfahrzeuge, wie Pkw und Lkw, die einzigen Verkehrsmittel, die im ruhenden Verkehr nennenswerten Raum in Anspruch nehmen; dennoch ist nach dem geltenden Straßenverkehrsrecht das Parken im öffentlichen Raum im Grundsatz zulässig, sofern kein ausdrückliches Parkverbot besteht. Mittlerweile nehmen parkende Kraftfahrzeuge einen großen Teil des öffentlichen Raums in Anspruch. Angesichts des großen Flächenbedarfs parkender Kraftfahrzeuge, aber auch im Hinblick auf neue umweltfreundliche Mobilitätsformen und insbesondere um einen wirksamen Anreiz für den Umstieg auf alternative Verkehrsmittel zu setzen, bietet sich die Neuaufteilung des öffentlichen Raums durch kommunale Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen an.

Bislang werden Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen jenseits des Bewohnerparkens (§ 45 Abs. 1b Nr. 2a StVO) mangels spezieller Regelungen auf die Generalklausel des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO gestützt.<sup>7</sup> Unter welchen Voraussetzungen derartige Maßnahmen ergriffen werden können, ist – insbesondere vor dem Hintergrund des § 6a Abs. 6 StVG, der die Parkgebührenerhebung durch die Gemeinden bzw. Straßenbaulastträger voraussetzungslos zulässt – unklar. Weitere Anforderungen wurden bislang nur durch die Auslegung der StVO durch die Rechtsprechung und die Literatur aufgestellt.

Daher sollte in § 45 StVO eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage für alle Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen geschaffen werden. Diese soll klarstellen, dass Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen nicht von weiteren Voraussetzungen abhängig sind. Außerdem ist Parkraumbewirtschaftung zur Erzielung eines spürbaren Fortschritts in Richtung Verkehrswende häufig nur flächendeckend sinnvoll. Daher müssen auch flächenhafte Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen zulässig sein.

Um § 45 StVO entsprechend ändern zu können, ist die Ermächtigungsvorschrift des § 6 Abs. 1 StVG mit passenden Vorgaben zu versehen. § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 15 lit. b) (Bewohnerparken) StVG befasst sich bereits mit Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen, so dass eine Änderung dort verortet werden kann.

Soll der beschränkte öffentliche Raum sicher durch alle Verkehrsteilnehmenden genutzt werden können, bedarf es insbesondere sicherer Radverkehrsanlagen. Häufig fehlt für deren Einrichtung jedoch der Platz – obwohl beidseits der Fahrbahn Parkflächen für Kraftfahrzeuge vorgesehen sind. Insofern sollte bereits in § 6 Abs. 1 StVG klargestellt werden, dass die Nutzung von Flächen zur Einrichtung von Radverkehrsanlagen Vorrang hat vor der Nutzung für den ruhenden Verkehr.

§ 6 Abs. 1 StVG sollte daher um folgende neue Nr. 15 lit. d) und Nr. 16 mit folgendem Zusatz ergänzt werden:

*„Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates über Folgendes zu erlassen: die Beschränkung des Straßenverkehrs einschließlich des ruhenden Verkehrs*

d) *durch die Anordnung von – auch flächenhaften – Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen;*

---

<sup>7</sup> VG Berlin, Beschl. v. 27.03.2001 – VG 27 A 332.00.

16. zur Förderung des Umweltverbundes, insbesondere zur Einrichtung von Radfahrstreifen und Sonderfahrstreifen für Linienomnibusse und Taxen; **die Einrichtung von Radfahr- und Sonderfahrstreifen hat Vorrang vor der Nutzung für den ruhenden Verkehr;**"

#### 4) Innovationsklausel für Verkehrsbeschränkungen

Bisher ist der Handlungsspielraum für Kommunen eingeschränkt, um Erprobungen von Verkehrsbeschränkungen durchführen zu können. Es bedarf daher einer Innovationsklausel. Innovationsklauseln sind gesetzliche Regelungen, die die Verwaltung zeitlich befristet dazu ermächtigen, bei ihrer Tätigkeit von gewissen Bestimmungen des geltenden Rechts abzuweichen, um neue Vorgehensweisen zu erproben und daraus Erkenntnisse zu gewinnen. Auf der Grundlage der gesammelten Erfahrungen können die erprobten Verfahren später endgültig normiert werden. Innovationsklauseln sind damit gleichsam ein Instrument innovativen Verwaltungshandelns.<sup>8</sup>

Im StVG befinden sich heute schon Innovationsklauseln. In § 6 Abs. 6 StVG befindet sich beispielsweise bereits eine Innovationsklausel, die die Erprobung neuer Verfahrensweisen in der Fahrzeugzulassung betrifft. Nach § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 15 lit. c) StVG wird das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ermächtigt, Rechtsverordnungen zu erlassen über die Beschränkung des Straßenverkehrs (einschließlich des ruhenden Verkehrs) zur Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens, der Verkehrsabläufe sowie zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Regelungen und Maßnahmen. Letztere Ermächtigung wurde bereits in § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO umgesetzt. Sie betrifft zwar inhaltlich die Erprobung verkehrsbeschränkender Maßnahmen, stellt jedoch keine Innovationsklausel dar. Denn sie ermächtigt – in ihrer 2. Alternative („zur Erprobung geplanter ...“) – nur zur probeweisen Durchführung solcher verkehrsregelnder Maßnahmen, die auch als endgültige Regelungen rechtlich zulässig sind. Dabei müssen die Maßnahmen als endgültige Regelung ausschließlich mit den Mitteln des Straßenverkehrsrechts zu treffen sein.<sup>9</sup>

Der Gesetzgeber hat zwar mit § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 18 StVG eine Regelung geschaffen, die allgemeine Ausnahmen von Verkehrsvorschriften nach Abschnitt I des StVG oder von auf Grund des StVG erlassenen Rechtsverordnungen zulässt um Versuche durchzuführen, die eine Weiterentwicklung dieser Rechtsnormen zum Gegenstand

<sup>8</sup> Zum Vorstehenden: Bericht an den IT-Planungsrat, Anforderungen an die Ausgestaltung von Experimentierklauseln im E-Government, Mai 2017, S. 2, abrufbar im Internet unter [https://www.it-planungsrat.de/-/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen-/23-Sitzung/Experimentierklauseln-Anlage.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.it-planungsrat.de/-/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen-/23-Sitzung/Experimentierklauseln-Anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt abgerufen am 30.01.2019.

<sup>9</sup> Rebler in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 46.

haben. Die Vorschrift sollte jedoch klarer gefasst werden, um ihren Anwendungsspielraum nicht leer laufen zu lassen. Mit der Regelung bezweckt der Gesetzgeber gerade eine Erprobung durch die Länder:

*„Diese Verfahrensbesonderheit rechtfertigt sich durch den Versuchscharakter, der nun explizit geregelt wird. Solche Ausnahmereordnungen dienen etwa der Erprobung oder enthalten ein Angebot zur Wahl durch die Länder (sog. Öffnungsklauseln). Nach erfolgreicher Bewährung kann zur Beendigung des Ausnahmecharakters eine Bestätigung im regulären Rechtsetzungsverfahren mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen.“<sup>10</sup>*

Rein begrifflich umfasst der § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 18 StVG jedoch „allgemeine Ausnahmen“ von den Verkehrsvorschriften nach Abschnitt I des StVG sowie den Verordnungen, die auf dessen Grundlage erlassen werden. Sprachlich weicht die Regelung daher von § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 15 StVG ab – dieser erlaubt „Beschränkungen des Straßenverkehrs, einschließlich des ruhenden Verkehrs“ zu oben genannten Erforschungszwecken. Der Begriff „Ausnahme“ wird in der Terminologie der StVO jedoch eher als Freistellung von einer konkreten Vorschrift verwendet, z. B. die Ausnahme vom Sonn- und Feiertagsfahrverbot in § 46 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 StVO. Daher sollte in der Vorschrift klargestellt werden, dass Versuche zur Weiterentwicklung von Rechtsnormen auch durch Beschränkungen des Straßenverkehrs vorgenommen werden können.

Vor diesem Hintergrund sollte § 6 Abs. 1 Nr. 18 StVG zu folgender Innovationsklausel umformuliert werden:

*„Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates über Folgendes zu erlassen:*

*allgemeine Ausnahmen von den Verkehrsvorschriften nach Abschnitt I oder von auf Grund dieser Verkehrsvorschriften erlassener Rechtsverordnungen sowie Beschränkungen des Straßenverkehrs (einschließlich des ruhenden Verkehrs) zur Durchführung von Versuchen, die eine Weiterentwicklung dieser Rechtsnormen zum Gegenstand haben.“*

## 5) Umsetzungszeitraum für neue Vorgaben des StVG

Damit die vorstehend aufgeführten, neuen Vorgaben möglichst zeitnah in der StVO umgesetzt werden, sollte im StVG hierfür zugleich eine Frist vorgegeben werden.

---

<sup>10</sup> BT-Drs. 19/28684, S. 44.

Sollte die Umsetzung innerhalb dieses Zeitraums nicht gelingen, wären die materiellen Änderungsvorgaben des StVG unmittelbar anwendbar, soweit sie inhaltlich bestimmt genug formuliert sind.

Daher ist in § 6 StVG ein neuer Absatz 1a mit folgendem Wortlaut einzufügen:

*„Rechtsverordnungen nach Absatz 1 S. 1 Nr. 8, 8a., 15 lit. d) und 16 sind spätestens bis zum [Datum] zu erlassen.“*

## 6) Gesamtänderungsvorschlag

Unter Berücksichtigung der zuvor genannten Änderungen wäre § 6 Abs. 1 StVG wie folgt zu ändern:

### **§ 6 Verordnungsermächtigung**

- (1) *Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird ermächtigt, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates über Folgendes zu erlassen:*
1. – 7. *[unverändert]*
  8. *Verkehrsbeschränkungen zum Schutz der Umwelt, des Klimas und der menschlichen Gesundheit, insbesondere zum Schutz vor Lärm und Schadstoffemissionen;*
  - 8a. *die Unterstützung einer geordneten Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung, insbesondere zur Verwirklichung von nachhaltigen Verkehrskonzepten und Mobilitätsplänen (SUMP);*
  9. – 15 lit. c) *[unverändert]*
  15. *d) durch die Anordnung von – auch flächenhaften – Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen;*
  16. *zur Förderung des Umweltverbundes, insbesondere zur Einrichtung von Radfahrstreifen und Sonderfahrstreifen für Linienomnibusse und Taxen; die Einrichtung von Radfahr- und Sonderfahrstreifen hat Vorrang vor der Nutzung für den ruhenden Verkehr;*
  17. *[unverändert]*
  18. *allgemeine Ausnahmen von den Verkehrsvorschriften nach Abschnitt I oder von auf Grund dieser Verkehrsvorschriften erlassener Rechtsverordnungen sowie Beschränkungen des Straßenverkehrs (einschließlich des ruhenden Verkehrs) zur Durchführung von Versuchen, die eine Weiterentwicklung dieser Rechtsnormen zum Gegenstand haben.*
- (1a) *Rechtsverordnungen nach Absatz 1 S. 1 Nr. 8, 8a., 15 lit. d) und 16 sind spätestens bis zum [Datum] zu erlassen.*

#### IV. Umstrukturierung des StVG

Die Neuausrichtung und Öffnung des StVG insbesondere für den Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz, Belange der nachhaltigen Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung sowie die Gleichberechtigung aller Verkehrsteilnehmer\*innen, erfordert eine grundlegende Umstrukturierung des Gesetzes. Bislang adressieren fast alle Vorschriften des StVG überwiegend den Kraftfahrzeugverkehr.

Das StVG sollte nunmehr unterteilt werden in einen allgemeinen Teil (etwa „I. Allgemeine Vorschriften“), der vor die Klammer gezogen allgemeine Regelungen trifft und für sämtliche Verkehrsarten gilt, und weitere verkehrsartbezogene Teile.

In den allgemeinen Teil sollte die oben (II) aufgeführte Grundsatzvorschrift als § 1 StVG sowie sinnvollerweise eine Vorschrift zu Begriffsdefinitionen aufgenommen werden. Begrifflich erläutert werden sollten beispielsweise die Begriffe „Verkehr“ und „Verkehrsteilnehmer\*innen“. Zudem sollten sich in diesem allgemeinen Teil § 6 StVG als Rechtsgrundlage für den Erlass straßenverkehrsrechtlicher Rechtsverordnungen, § 6a StVG, der die Gebührenerhebung regelt, sowie der jetzige § 5b (Unterhaltung der Verkehrszeichen) befinden.

Die Mehrzahl der derzeit geltenden Vorschriften des StVG ist in einen gesonderten Teil für den Kraftfahrzeugverkehr zu integrieren. Dabei handelt es sich beispielsweise um die jetzigen §§ 1 – 5 StVG über die Zulassung von Kraftfahrzeugen, Rechte und Pflichten des Fahrzeugführers, Fahrerlaubnis, Führerschein und Fahreignung sowie die Vorschriften über die Haftpflicht beim Betrieb eines Kraftfahrzeugs (§§ 7 – 20 StVG).

Gegebenenfalls sollten in gesonderten Teilen weitere Vorschriften zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs sowie des nichtmotorisierten Verkehrs, insbesondere des Rad- und Fußverkehrs, hinzukommen.

12.10.2021



**B. Änderungen der StVO**

**I. Änderungen der StVO (ohne vorherige Änderung des StVG)**



Da nach der gegenwärtigen Konzeption das Straßenverkehrsrecht in erster Linie der Gefahrenabwehr dient, sind insbesondere Änderungen, die die Verkehrssicherheit der Verkehrsteilnehmer\*innen verbessern, auch möglich, ohne dass es dazu einer wesentlichen Änderung der Vorgaben des Straßenverkehrsgesetzes bedarf.

Zur Umsetzung der in diesem Abschnitt behandelten ADFC-Vorschläge sind Änderungen im StVG nicht notwendig. Diese Anpassungen betreffen insbesondere die Verhaltensregeln.

#### 1) § 1 StVO mit ergänzter Grundregel

Wie bereits unter A.I dargelegt, bedarf das StVG einer Überarbeitung. Insbesondere muss das Gesetz an der „Vision Zero“ ausgerichtet sein – als Leitgedanke eines Systems ohne Verkehrstote und Schwerverletzte.

Diese Neuorientierung sollte daher nicht nur in § 1 StVG, sondern auch in § 1 StVO aufgenommen werden. Angesichts der derzeitigen Ausrichtung des Straßenverkehrsrechts ist eine solche Einführung auf Ebene der StVO jedoch bereits heute möglich. § 1 Abs. 1 StVO würde dann lauten:

*„Die Teilnahme am Straßenverkehr erfordert ständige Vorsicht und gegenseitige Rücksicht. **Der Straßenverkehr ist so sicher zu gestalten, dass kein Mensch mehr verkehrsbedingt zu Tode kommt oder schwere Verletzungen erleidet („Vision Zero“ oder „Safe System“).**“*

#### 2) Gestufte Höchstgeschwindigkeiten: 30 km/h innerorts, 70 km/h außerhalb geschlossener Ortschaften

Zur Verringerung von Verkehrsunfällen, Lärm und Schadstoffen soll die Höchstgeschwindigkeit innerhalb geschlossener Ortschaften für alle Fahrzeuge 30 km/h und außerorts auf Landstraßen 70 km/h als Regelgeschwindigkeit betragen mit der Möglichkeit, auf einzelnen Straßen höhere Geschwindigkeiten zuzulassen. Dazu bedarf es einer Anpassung von § 3 StVO.

Zur Festlegung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h innerhalb geschlossener Ortschaften und auf 70 km/h auf Landstraßen sollte daher § 3 StVO wie folgt formuliert werden:

### „§ 3 Geschwindigkeit

- (1) 1Wer ein Fahrzeug führt, darf nur so schnell fahren, dass das Fahrzeug ständig beherrscht wird. [...] *[unverändert]*
- (2) *[unverändert]*
- (2a) *[unverändert]*
- (3) 1Die zulässige Höchstgeschwindigkeit beträgt auch unter günstigsten Umständen
1. ***innerhalb geschlossener Ortschaften für alle Fahrzeuge 30 km/h, wobei das Recht der Straßenverkehrsbehörden, auf der Grundlage von § 45 höhere Höchstgeschwindigkeiten anzuordnen, unberührt bleibt,***
  2. ***außerhalb geschlossener Ortschaften für alle Fahrzeuge 70 km/h.***
    - 2***Diese Geschwindigkeitsbeschränkung gilt nicht auf Autobahnen (Zeichen 330.1) sowie auf anderen Straßen mit Fahrbahnen für eine Richtung, die durch Mittelstreifen oder sonstige bauliche Einrichtungen getrennt sind.***
    - 3***Sie gilt ferner nicht auf Straßen, die mindestens zwei durch Fahrstreifenbegrenzung (Zeichen 295) oder durch Leitlinien (Zeichen 340) markierte Fahrstreifen für jede Richtung und getrennte Radverkehrsanlagen haben.***
    - 4***Wenn die zulässige Höchstgeschwindigkeit nach Satz 1 Nr. 2 nicht gilt, beträgt die zulässige Höchstgeschwindigkeit***
      - 1.) ***für***
        - a) ***Kraftfahrzeuge mit einer zulässigen Gesamtmasse über 3,5 t bis 7,5 t, ausgenommen Personenkraftwagen,***
        - b) ***Personenkraftwagen mit Anhänger,***
        - c) ***Lastkraftwagen und Wohnmobile jeweils bis zu einer zulässigen Gesamtmasse von 3,5 t mit Anhänger sowie***
        - d) ***Kraftomnibusse, auch mit Gepäckanhänger,***

**80 km/h,**
      - 2) ***für***
        - a) ***Kraftfahrzeuge mit einer zulässigen Gesamtmasse über 7,5 t,***
        - b) ***alle Kraftfahrzeuge mit Anhänger, ausgenommen Personenkraftwagen, Lastkraftwagen und Wohnmobile jeweils bis zu einer zulässigen Gesamtmasse von 3,5 t, sowie***
        - c) ***Kraftomnibusse mit Fahrgästen, für die keine Sitzplätze mehr zur Verfügung stehen,***

**60 km/h,**
- (4) *[unverändert]*

- (5) *Wer ein Kraftfahrzeug mit einer zulässigen Gesamtmasse über 3,5 t innerorts fährt, muss beim Rechtsabbiegen mit Schrittgeschwindigkeit fahren, wenn auf oder neben der Fahrbahn mit geradeaus fahrendem Radverkehr oder im unmittelbaren Bereich des Einbiegens mit die Fahrbahn überquerendem Fußgängerverkehr zu rechnen ist."*

3) **Alternativ: Auf gesamte Ortsgebiete oder einzelne Strecken bezogene Geschwindigkeitsbeschränkungen auf 30 km/h**

*[Für den Fall, dass innerorts die Regelgeschwindigkeit nicht auf 30 km/h festgesetzt wird (siehe dazu nachfolgend unter **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), soll ersatzweise die Möglichkeit zur Geschwindigkeitsbegrenzung für gesamte Ortsgebiete und zur streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkung auf 30 km/h erleichtert werden.]*

§ 20 Abs. 2a StVO (Österreich) überlässt den örtlichen Behörden die Entscheidung, für ein gesamtes Ortsgebiet eine geringere als die allgemein innerorts zulässige Höchstgeschwindigkeit festzulegen, sofern dies auf Grund der örtlichen oder verkehrsmäßigen Gegebenheiten nach dem Stand der Wissenschaft zur Erhöhung der Verkehrssicherheit oder zur Fernhaltung von Gefahren oder Belästigungen, insbesondere durch Lärm, Geruch oder Schadstoffe und zum Schutz der Bevölkerung oder der Umwelt oder aus anderen wichtigen Gründen geeignet erscheint. Nur einzelne Straßen, Straßenabschnitte oder Straßenarten sind von dieser auf ein Ortsgebiet bezogenen Beschränkung auszunehmen und auch nur dann, wenn dadurch der beabsichtigte Zweck nicht gefährdet wird. Eine solche Ausgestaltung ist auch im Rahmen der StVO denkbar. Lediglich der allgemeine Verweis auf Belange der Umwelt oder andere wichtige Gründe passen nicht zur bisherigen Anordnungssystematik. Eine Aufnahme könnte durch einen neuen § 45 Abs. 1 Satz 3 StVO und in Anlehnung an die österreichische Regel erfolgen:

*„Die Straßenverkehrsbehörden können für eine geschlossene Ortschaft eine geringere als die nach § 3 Abs. 3 Nr. 1 zulässige Höchstgeschwindigkeit festlegen, sofern dies auf Grund der örtlichen oder verkehrsmäßigen Gegebenheiten zur Erhöhung der Verkehrssicherheit oder zur Fernhaltung von Gefahren oder Belästigungen, insbesondere durch Lärm oder Schadstoffe und zum Schutz der Bevölkerung geeignet erscheint. Sofern dadurch der beabsichtigte Zweck der Verordnung nicht gefährdet wird, sind einzelne Straßen, Straßenabschnitte oder Straßenarten vom Geltungsbereich der Verordnung auszunehmen.“*

Doch bereits heute sind auf der Grundlage des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO innerörtliche streckenbezogene Geschwindigkeitsbeschränkungen auf 30 km/h im unmittelbaren Bereich bestimmter Einrichtungen zulässig, so dass auch die jetzige Regelung reformiert werden könnte. Diese Möglichkeit ergibt sich aus dem jetzigen § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 6 StVO, der Anordnungen innerörtlicher streckenbezogener Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (Zeichen 274) nach § 45 Abs. 1 S. 1 StVO auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) oder weiteren Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) im unmittelbaren Bereich bestimmter Einrichtungen erleichtert zulässt. Dabei handelt es sich um folgende Einrichtungen: an diesen Straßen gelegene Kindergärten, Kindertagesstätten, allgemeinbildende Schulen, Förderschulen, Alten- und Pflegeheime oder Krankenhäuser. Dies dient in erster Linie dem Schutz von Kindern, Jugendlichen sowie älteren Personen; daneben werden die besonderen Verhältnisse im Bereich von Krankenhäusern berücksichtigt.<sup>11</sup>

Im Hinblick auf die körperliche Integrität, insbesondere von Kindern und Jugendlichen, ist es jedoch nicht sinnvoll, streckenbezogene Geschwindigkeitsbeschränkungen nur im unmittelbaren Bereich der jeweiligen Einrichtung zuzulassen. Vielmehr ist diese Möglichkeit insbesondere auch auf in Schulwegplänen vorgesehene Schulwege auszuweiten. Zwar ermöglicht die Generalklausel des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO bereits jetzt die Beschränkung bestimmter Straßen und Straßenstrecken und damit grundsätzlich auch derartige streckenbezogene Geschwindigkeitsbeschränkungen.

Da § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 6 StVO aber entfallen sollte (siehe unten **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), ist es sinnvoll, die Möglichkeit streckenbezogener Geschwindigkeitsbeschränkungen explizit zu regeln. Das gilt im Hinblick auf ungeschützte Verkehrsteilnehmer ebenfalls für Straßen, die eine in Radverkehrskonzepten nachgewiesene Netzbedeutung oder eine hohe Bedeutung für den Radverkehr haben.

Nach § 45 Abs. 1 S. 2 StVO könnte daher – alternativ zur oben dargestellten Regelung – ein neuer S. 3 eingefügt werden, der lautet:

*„Zu den Verkehrsbeschränkungen nach Satz 1 zählen insbesondere innerörtliche streckenbezogene Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (Zeichen 274) auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) oder auf weiteren Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) im unmittelbaren Bereich von an diesen Straßen gelegenen Kindergärten, Kindertagesstätten, allgemeinbildenden Schulen, Förderschulen, Werkstätten für Menschen mit Behinderungen, Alten- und Pflegeheimen sowie Krankenhäusern oder auf in Schulwegplänen vorgesehenen Schulwegen und auf Straßen, die*

---

<sup>11</sup> Vgl. König in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 49h.

*eine in Radverkehrskonzepten nachgewiesene Netzbedeutung oder eine hohe Bedeutung für den Radverkehr haben ."*

Eine Anpassung der Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 1 StVG ist hierbei nicht erforderlich.

#### **4) Anpassung von § 45 Abs. 1c StVO: Radverkehrsanlagen in Tempo 30-Zonen**

*Für den Fall, dass innerorts die Regelgeschwindigkeit nicht auf 30 km/h festgesetzt wird (siehe dazu nachfolgend unter **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), soll ersatzweise die Möglichkeit der Anordnung von Tempo 30 erleichtert werden.*

§ 45 StVO ermöglicht den Erlass verkehrsregelnder Anordnungen und ermächtigt daher die Behörden, den Verkehr mit Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen zu regeln und zu lenken. Insbesondere zur Förderung des nicht-motorisierten Verkehrs bedarf es hierzu auch einer Anpassung der Bestimmungen des § 45 StVO.

Nach der gegenwärtigen Fassung des § 45 Abs. 1c S. 3 StVO darf eine Tempo 30-Zone nur angeordnet werden, wenn auf der Straße keine benutzungspflichtigen Radwege vorhanden sind. Radverkehrsanlagen jeder Art sollten aber generell in Tempo 30-Zonen möglich sein, um Hauptverbindungen des Radverkehrs zu fördern bzw. Stadtteilzentren komfortabel an die Wohngebiete anzuschließen.

Aus demselben Grund soll es auch möglich sein, Radverkehrsverbindungen in Tempo 30-Zonen Vorrang zu geben. Das ist mit der grundsätzlichen Vorfahrtregel „rechts vor links“ nicht zu vereinbaren, weshalb auch Satz 4 gestrichen werden soll.

Wenn Tempo 30 innerorts zur Regelgeschwindigkeit wird, werden Tempo 30-Zonen ohnehin überflüssig. Wenn nicht, sollten sämtliche Einschränkungen entfallen.

Deshalb ist in § 45 Abs. 1c die Einschränkung der Zonen-Anordnung generell zu streichen. Die Vorschrift lautet dann nur noch:

*„Die Straßenverkehrsbehörden ordnen ferner innerhalb geschlossener Ortschaften, insbesondere in Wohngebieten und Gebieten mit hoher Fuß- und Fahrradverkehrsdichte sowie hohem Querungsbedarf, Tempo 30-Zonen im Einvernehmen mit der Gemeinde an.“*

Eine Anpassung der Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 1 StVG ist hierfür nicht erforderlich.

## 5) Anpassung von § 45 Abs. 9 StVO: Maßstab für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen

Durch Anpassungen von § 45 Abs. 9 StVO können zum einen weitere Möglichkeiten der Privilegierung umweltfreundlicher Verkehrsarten geschaffen werden und zum anderen kann durch eine Änderung in Satz 3 der Wegfall der Radwegbenutzungspflicht sowie die Möglichkeit der Anordnung von Radverkehrsanlagen ohne Begründungszwang erreicht werden.

### a) Subsidiarität der Verkehrszeichenanordnung (Satz 1)

Nach § 45 Abs. 9 S. 1 StVO sind Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist. Die Rechtsprechung interpretierte dies dahin, dass die Anordnung die zur Gefahrenabwehr unbedingt erforderliche und allein in Betracht kommende Maßnahme sein müsse, wohingegen es an den Voraussetzungen fehle, wenn die allgemeinen und besonderen Verkehrsregeln der StVO mit hinreichender Wahrscheinlichkeit einen sicheren und geordneten Verkehrsverlauf gewährleisten.<sup>12</sup> Die Straßenverkehrsbehörde ist danach vor Erlass einer verkehrsrechtlichen Anordnung zur Prüfung einer besonderen Gefahrenlage verpflichtet.<sup>13</sup> § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO ergänzt insbesondere die Befugnisnorm des § 45 Abs. 1 StVO, so dass Anordnungen nach Abs. 1 „in Verbindung mit Absatz 9“ ergehen.

Die in der Vorschrift zum Ausdruck kommende „Subsidiarität der Verkehrszeichenanordnung“ soll der Tendenz der Überbeschilderung entgegenwirken und die Eigenverantwortung der Verkehrsteilnehmer fördern. Die Regelungsdichte ist auf deutschen Straßen vergleichsweise hoch. Dies führt zu einer Überforderung des Wahrnehmungs- und Handlungsvermögens, zu schwindender Akzeptanz und zu dem mangelnden Bewusstsein, Gefahrensituationen selbstverantwortlich bewältigen zu müssen. Durch eine Betonung der Selbstverantwortlichkeit aller Verkehrsteilnehmer soll ein Mehr an Verkehrssicherheit erreicht werden.<sup>14</sup>

Diese Intention ist angesichts des vielerorts anzutreffenden „Schilderwaldes“ gerechtfertigt und eine entsprechende Regelung grundsätzlich zu begrüßen. Der Wortlaut des § 45 Abs. 9 S. 1 StVO kann bei strenger Auslegung in der Praxis aber

---

<sup>12</sup> *Rebler* in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 84; *König* in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 49c.

<sup>13</sup> VG Würzburg, Urt. v. 25.02.2015 – W 6 K 1455; *Rebler* in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 84.

<sup>14</sup> Zum Vorstehenden: *Rebler* in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 83, 84.

verkehrsbeschränkende Anordnungen, besonders nach § 45 Abs. 1 StVO, erschweren. Zwar können durch die Neuausrichtung des Straßenverkehrsrechts, insbesondere im Hinblick auf den Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutz sowie Belange einer nachhaltigen Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung Anordnungen auch aus diesen Gründen zwingend erforderlich im Sinne des § 45 Abs. 9 S. 1 StVO sein. In vielen Fällen wird es aber für die Straßenverkehrsbehörde bei Rechtsstreitigkeiten dennoch schwierig sein zu begründen, dass die konkrete Beschilderung die allein in Betracht kommende Maßnahme ist. So könnte etwa bei der Anordnung von Radverkehrsanlagen eingewendet werden, diese sei nicht zwingend erforderlich, da auch die Anordnung von Gehwegen in gleicher Weise dem Klima-, Umwelt und Gesundheitsschutz diene.

Zum einen sollte daher aus der Norm selbst deren Sinn und Zweck klar hervorgehen. Zum anderen sollte aber auch die Wendung „zwingend erforderlich“ derart abgeschwächt werden, dass die Maßnahme nicht die einzig in Betracht kommende sein muss.

§ 45 Abs. 9 S. 1 StVO sollte daher folgendermaßen formuliert werden:

*„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.“*

Daraus ergibt sich eine Folgeänderung für den korrespondierenden, an die Verkehrsteilnehmer\*innen gerichteten § 39 Abs. 1 StVO. Statt der Wendung „auf Grund der besonderen Umstände zwingend geboten“ ist auch dort von einem „Gerechtfertigtsein“ zu sprechen:

*„Angesichts der allen Verkehrsteilnehmer\*innen obliegenden Verpflichtung, die allgemeinen und besonderen Verhaltensvorschriften dieser Verordnung eigenverantwortlich zu beachten, werden örtliche Anordnungen durch Verkehrszeichen nur dort getroffen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände gerechtfertigt ist.“*

Eine Anpassung der Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 1 StVG ist hierbei nicht erforderlich.

## **b) Beschränkungen des fließenden Verkehrs (Satz 3)**

§ 45 Abs. 9 S. 3 StVO ist zu ersetzen, da die Regelung unklar ist, Beschränkungen des Kraftfahrzeugverkehrs erschwert und den Vorrang des fließenden Verkehrs vor der Sicherheit des Verkehrs postuliert.

Nach § 45 Abs. 9 S. 3 StVO dürfen Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorhergehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.

Mit dem Begriff des fließenden Verkehrs wird, wenngleich nicht näher bestimmt, typischerweise der Kraftfahrzeugverkehr bestimmt.<sup>15</sup> Trotzdem kommt die Regelung grundsätzlich auch dem fließenden Radverkehr zugute. So ist beispielsweise die Anordnung der Radwegbenutzungspflicht durch die Zeichen 237 (Radweg), 240 (Gemeinsamer Geh- und Radweg) und 241 (Getrennter Rad- und Gehweg) nach der Rechtsprechung des BVerwG eine Beschränkung des fließenden Verkehrs, da sie gleichzeitig ein Verbot für Radfahrer begründet, auf den betroffenen Strecken die Fahrbahn zu benutzen. Daher ist die Anordnung der Radwegbenutzungspflicht grundsätzlich an § 45 Abs. 9 S. 3 StVO zu messen.<sup>16</sup> Im Hinblick auf die Anordnung von *Radwegen außerhalb* geschlossener Ortschaften und *Radfahrstreifen innerhalb* geschlossener Ortschaften ordnet § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 3 StVO allerdings nunmehr an, dass § 45 Abs. 9 S. 3 StVO nicht gilt. Gültig bleibt die Regelung demnach aber für die Anordnung der *innerörtlichen* Radwegbenutzungspflicht.<sup>17</sup>

Diese Differenzierung ist bereits nicht nachvollziehbar. Denn es ist nicht ersichtlich, warum der Ordnungsgeber die Anordnung von Radverkehrsanlagen dann nicht vollständig von § 45 Abs. 9 S. 3 StVO ausgenommen hat. Die Anordnung jeglicher Radverkehrsanlagen sollte vom Begründungszwang i. S. d. § 45 Abs. 9 S. 3 StVO ausgenommen sein. Die Ausnahme vom Begründungszwang sollte darüber hinaus mit der Abschaffung der Radwegbenutzungspflicht kombiniert werden, damit nicht benutzungspflichtige Radwege geschaffen werden, die in erster Linie der Beschleunigung des Kraftfahrzeugverkehrs dienen.

Weiter ist unklar, wie die Regelung des § 45 Abs. 9 S. 3 StVO im Zusammenspiel mit § 45 Abs. 9 S. 4 StVO vor dem Hintergrund der o. g. Rechtsprechung des BVerwG zu bewerten ist. Die Ausnahmeregelung in § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 3 StVO soll einerseits der erleichterten Anordnung von bestimmten benutzungspflichtigen Radwegen dienen.<sup>18</sup> Andererseits sieht das BVerwG die Anordnung der Radwegbenutzungspflicht als Beschränkung des fließenden Fahrradverkehrs im Sinne des § 45 Abs. 9 S. 3 StVO an. Versteht man mit dieser Rechtsprechung unter fließendem Verkehr auch den

---

<sup>15</sup> Juris-PK StVO, Einleitung, Rn. 29.

<sup>16</sup> BVerwG, Urt. v. 18. 11. 2010 – 3 C 42/09.

<sup>17</sup> Vgl. *König* in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 28a, 499.

<sup>18</sup> Vgl. *König* in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 499.



Radverkehr, käme § 45 Abs. 9 S. 3 StVO dem Radverkehr zugute, da er dann nur unter den erschwerten Voraussetzungen des Satzes 3 (qualifizierte Gefahrenlage) beschränkt werden könnte.

Ungewiss ist nach all dem, wie Straßenverkehrsbehörden mit Beschränkungen des Radverkehrs und mit der Auslegung des § 45 Abs. 9 StVO umzugehen haben.

Außerdem werden in der Praxis die Regelungen des § 45 Abs. 9 StVO in Bezug auf den fließenden Kraftfahrzeugverkehr häufig sehr streng ausgelegt, so dass z. B. Einbauten zur Geschwindigkeitsreduzierung oder zur Unterbindung des Kraftfahrzeug-Durchgangsverkehrs (Einbahnregelung, Sperren) schwer durchsetzbar sind.

Schließlich kommt in § 45 Abs. 9 S. 3 StVO der Vorrang des fließenden Verkehrs zum Ausdruck. Es sollte aber umgekehrt die Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmer\*innen Vorrang vor der Flüssigkeit des Verkehrs haben.

Die Vorschrift sollte daher ganz gestrichen und durch eine Regelung ersetzt werden, die abbildet, unter welchen Voraussetzungen der nichtmotorisierte Verkehr eingeschränkt werden darf.

§ 45 Abs. 9 S. 3 StVO sollte daher lauten:

*„Anordnungen, durch die nichtmotorisierte Verkehrsteilnehmer\*innen in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden, sind nur zulässig, soweit dies aus überwiegenden Gründen der Sicherheit erforderlich ist.“*

Die derzeitigen Sätze 4 und 5 des § 45 Abs. 9 StVO hätten dann ganz zu entfallen.

Eine Anpassung der Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 1 StVG ist hierbei nicht erforderlich.

## **6) Weitere Vorschriften für Verkehrsteilnehmer\*innen**

Im Folgenden wird dargestellt, wie bestimmte Vorschriften für Verkehrsteilnehmer\*innen fahrradgerecht geändert werden sollten. Geänderte Sätze sind dabei fett hinterlegt und kursiv geschrieben.

### **a) Straßenbenutzung durch Fahrräder**

Um die Möglichkeit der Straßenbenutzung durch Radfahrende zu erweitern, bedarf es einer Änderung der Zeichen 237, 240, 241 und der § 2 und § 5 Abs. 8 StVO.

## aa) Anpassung von § 2 StVO

§ 2 StVO sollte daher wie folgt formuliert werden:

### „§ 2 Straßenbenutzung durch Fahrzeuge

- (1) <sup>1</sup>Fahrzeuge müssen die Fahrbahnen benutzen, von zwei Fahrbahnen die rechte. <sup>2</sup>Seitenstreifen sind nicht Bestandteil der Fahrbahn.
- (2) Es ist möglichst weit rechts zu fahren, nicht nur bei Gegenverkehr, beim Überholtwerden, an Kuppen, in Kurven oder bei Unübersichtlichkeit. ***Das Rechtsfahrgebot gilt für Fahrradfahrer\*innen mit der Maßgabe, dass sie einen ausreichenden Seitenabstand zu Hindernissen, insbesondere zu sich öffnenden Fahrzeugtüren, und bei Überholvorgängen zu anderen Fahrrädern einhalten dürfen. Die Bestimmung des § 5 Abs. 8 bleibt unberührt.***
- (3) – (3a) [unverändert]
- (4) <sup>1</sup>Mit Fahrrädern darf nebeneinander gefahren werden, wenn dadurch der Verkehr nicht behindert wird; anderenfalls muss einzeln hintereinander gefahren werden. ***2Eine Pflicht, Radwege mit den Zeichen 237, 240 oder 241 zu benutzen, besteht nicht. 3Linke Radwege (Radverkehr in Gegenrichtung) dürfen nur benutzt werden, wenn dies durch Zeichen 237, 240 oder 241 oder durch das allein stehende Zusatzzeichen "Radverkehr frei" angezeigt ist. 4Wer mit dem Rad fährt, darf ferner rechte Seitenstreifen benutzen, wenn keine Radwege vorhanden sind und zu Fuß Gehende nicht behindert werden. 5Außerhalb geschlossener Ortschaften darf man mit Mofas und E-Bikes Radwege benutzen.***
- (5) ***1Werden Kinder von einer geeigneten Aufsichtsperson begleitet, dürfen sie mit Fahrrädern die Fahrbahn sowie alle Radverkehrsanlagen benutzen. 2Eine Aufsichtsperson ist insbesondere geeignet, wenn diese mindestens 16 Jahre alt ist. 3Nicht von einer geeigneten Aufsichtsperson begleitete Kinder bis zum vollendeten achten Lebensjahr müssen, unbegleitete Kinder bis zum vollendeten zehnten Lebensjahr dürfen mit Fahrrädern Gehwege benutzen. 4Ist ein baulich von der Fahrbahn getrennter Radweg vorhanden, so dürfen abweichend von Satz 3 unbegleitete Kinder bis zum vollendeten achten Lebensjahr auch diesen Radweg benutzen. 5Soweit ein Kind bis zum***

***vollendeten achten Lebensjahr von einer geeigneten Aufsichtsperson begleitet wird, darf diese Aufsichtsperson für die Dauer der Begleitung den Gehweg ebenfalls mit dem Fahrrad benutzen. 6Auf zu Fuß Gehende ist besondere Rücksicht zu nehmen. 7Der Fußverkehr darf weder gefährdet noch behindert werden. 8Soweit erforderlich, muss die Geschwindigkeit an den Fußverkehr angepasst werden.***

#### **bb) Zeichen 237**

Wegen der Aufhebung der Radwegebenutzungspflicht nach § 2 Abs. 4 StVO ist auch der erläuternde Text zu den Zeichen 237, 240 und 241 unter „Ge- oder Verbote“ in der Anlage 2 (zu § 41 Absatz 1 StVO) „Vorschriftzeichen“ entsprechend anzupassen

Zeichen 237

**1. Der Radverkehr darf den Radweg benutzen.**

2.-3. [unverändert]

**4. § 2 Absatz 4 Satz 5 bleibt unberührt**

#### **cc) Zeichen 240 (Gemeinsamer Geh- und Radweg) und 241 (Getrennter Rad- und Gehweg)**

Wegen der Aufhebung der Radwegbenutzungspflicht nach § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO ist auch der erläuternde Text zu den Zeichen 240 und 241 unter „Ge- oder Verbote“ in der Anlage 2 (zu § 41 Absatz 1 StVO) „Vorschriftzeichen“ entsprechend anzupassen:

Zeichen 240 (Gemeinsamer Geh- und Radweg)

***„1. Der Radverkehr darf den gemeinsamen Geh- und Radweg benutzen.“***

Zeichen 241 (Getrennter Rad- und Gehweg)

***„1. Der Radverkehr darf den Radweg des getrennten Rad- und Gehwegs benutzen.“***

#### **b) Überholen (§ 5 StVO)**

Radfahrende dürfen die Fahrzeuge, die auf dem rechten Fahrstreifen warten, mit mäßiger Geschwindigkeit und besonderer Vorsicht rechts überholen. Es fehlt eine Vorschrift, die wartende Kraftfahrzeugführende dazu verpflichtet, diese Gasse freizuhalten.

Dazu bedarf es einer Änderung von § 5 StVO, der nun wie folgt lautet:

### „§ 5 Überholen

- (1) Es ist links zu überholen.
- (2) <sup>1</sup>Überholen darf nur, wer übersehen kann, dass während des ganzen Überholvorgangs jede Behinderung des Gegenverkehrs ausgeschlossen ist. <sup>2</sup>Überholen darf ferner nur, wer mit wesentlich höherer Geschwindigkeit als der zu Überholende fährt.
- (3) und (3a) [*unverändert*]
- (4) <sup>1</sup>Wer zum Überholen ausscheren will, muss sich so verhalten, dass eine Gefährdung des nachfolgenden Verkehrs ausgeschlossen ist. <sup>2</sup>Beim Überholen muss ein ausreichender Seitenabstand zu den anderen Verkehrsteilnehmern eingehalten werden; **dies gilt insbesondere für Radfahrende, unabhängig davon, auf welchem Fahrstreifen sie fahren.** <sup>3</sup>Beim Überholen mit Kraftfahrzeugen von zu Fuß Gehenden, Rad Fahrenden und Elektrokleinstfahrzeug Führenden beträgt der ausreichende Seitenabstand innerorts mindestens 1,5 m und außerorts mindestens 2 m; **dies gilt auch gegenüber Verkehrsteilnehmenden auf nicht baulich getrennten Sonderwegen.** <sup>4</sup>An Kreuzungen und Einmündungen kommt Satz 3 nicht zur Anwendung, sofern Rad Fahrende dort wartende Kraftfahrzeuge nach Absatz 8 rechts überholt haben oder neben ihnen zum Stillstand gekommen sind. <sup>5</sup>Wer überholt, muss sich so bald wie möglich wieder nach rechts einordnen. <sup>6</sup>Wer überholt, darf dabei denjenigen, der überholt wird, nicht behindern.
- (4a) Das Ausscheren zum Überholen und das Wiedereinordnen sind rechtzeitig und deutlich anzukündigen; dabei sind – sofern vorhanden – die Fahrtrichtungsanzeiger zu benutzen.
- (5) – (7) [*unverändert*]
- (8) Ist ausreichender Raum vorhanden, dürfen Radfahrende und Mofafahrende die Fahrzeuge, die auf dem rechten Fahrstreifen warten, mit mäßiger Geschwindigkeit und besonderer Vorsicht rechts überholen. **Dort wartende Kraftfahrzeugführende dürfen den ausreichenden Raum nicht versperren.**

### c) Abbiegen (§ 9 StVO)

Die Änderung von § 9 StVO dient der Klarstellung, dass Radfahrer\*innen einen benutzungspflichtigen Radweg nicht verlassen dürfen, um sich links einzuordnen. Daher ist § 9 wie folgt zu ändern:

#### „§ 9 Abbiegen, Wenden und Rückwärtsfahren

- (1) **1** Wer abbiegen will, muss dies rechtzeitig und deutlich ankündigen; dabei sind – sofern vorhanden – die Fahrtrichtungsanzeiger zu benutzen. **2** Wer nach rechts abbiegen will, hat sein Fahrzeug möglichst weit rechts, wer nach links abbiegen will, bis zur Mitte, auf Fahrbahnen für eine Richtung möglichst weit links, einzuordnen, und zwar rechtzeitig. **3** Wer nach links abbiegen will, darf sich auf längs verlegten Schienen nur einordnen, wenn kein Schienenfahrzeug behindert wird. **4** Vor dem Einordnen und nochmals vor dem Abbiegen ist auf den nachfolgenden Verkehr zu achten; vor dem Abbiegen ist es dann nicht nötig, wenn eine Gefährdung nachfolgenden Verkehrs ausgeschlossen ist.
- (2) **1** Wer mit dem Fahrrad nach links abbiegen will, braucht sich nicht einzuordnen, wenn die Fahrbahn hinter der Kreuzung oder Einmündung vom rechten Fahrbahnrand aus überquert werden soll. **2** Wer mit dem Fahrrad links abbiegen will und eine Radverkehrsanlage benutzt, darf diese vor der Kreuzung oder Einmündung zum Abbiegen verlassen. **3** Auf Straßen ohne Radverkehrsanlagen gelten für das Linksabbiegen mit dem Fahrrad die übrigen Absätze dieser Vorschrift. **4** Beim Überqueren der Kreuzung oder Einmündung ist der Fahrzeugverkehr aus beiden Richtungen zu beachten.
- (3) **1** Wer abbiegen will, muss entgegenkommende Fahrzeuge durchfahren lassen, Schienenfahrzeuge, Fahrräder mit Hilfsmotor und Fahrräder auch dann, wenn sie auf oder neben der Fahrbahn in der gleichen Richtung fahren. **2** Dies gilt auch gegenüber Linienomnibussen und sonstigen Fahrzeugen, die gekennzeichnete Sonderfahrstreifen benutzen. **3** Auf zu Fuß Gehende aus allen Richtungen ist besondere Rücksicht zu nehmen; wenn nötig, ist zu warten.

(4) und (6) [unverändert]“

### d) Parken und Halten (§ 12 StVO)

Die Änderung von § 12 StVO dient insbesondere der Einschränkung des Parkens im Kreuzungsbereich sowie der Klarstellung, dass Fahrräder – wie andere Fahrzeuge auch – auf der Straße geparkt und nicht nur im Seitenraum abgestellt werden

können und der Einschränkung des Parkens durch Kraftfahrzeuge über ein bloßes vorübergehendes Parken hinaus.

### „§ 12 Halten und Parken

(1) Das Halten ist unzulässig

1. an engen und an unübersichtlichen Straßenstellen,
2. im Bereich von scharfen Kurven,
3. auf Einfädelungs- und auf Ausfädelungstreifen,
4. auf Bahnübergängen,
5. vor und in amtlich gekennzeichneten Feuerwehrezufahrten.

(2) Wer sein Fahrzeug verlässt oder länger als drei Minuten hält, der parkt.

(3) Das Parken ist unzulässig

1. **vor und hinter Kreuzungen und Einmündungen bis zu je 10 m von den Schnittpunkten der Fahrbahnkanten,**
2. wenn es die Benutzung gekennzeichneteter Parkflächen verhindert,
3. vor Grundstücksein- und -ausfahrten, auf schmalen Fahrbahnen auch ihnen gegenüber,
4. über Schachtdeckeln und anderen Verschlüssen, wo durch Zeichen 315 oder eine Parkflächenmarkierung (Anlage 2 Nummer 74) das Parken auf Gehwegen erlaubt ist,
5. vor Bordsteinabsenkungen.

**(3a)** 1Mit Kraftfahrzeugen mit einer zulässigen Gesamtmasse über 7,5 t sowie mit Kraftfahrzeuganhängern über 2 t zulässiger Gesamtmasse ist innerhalb geschlossener Ortschaften

1. in reinen und allgemeinen Wohngebieten,
2. in Sondergebieten, die der Erholung dienen,
3. in Kurgebieten und
4. in Klinikgebieten

das regelmäßige Parken in der Zeit von 22:00 bis 06:00 Uhr sowie an Sonn- und Feiertagen unzulässig. 2Das gilt nicht auf entsprechend gekennzeichneten Parkplätzen sowie für das Parken von Linienomnibussen an Endhaltestellen.

- (3b)** 1Mit Kraftfahrzeuganhängern ohne Zugfahrzeug darf nicht länger als zwei Wochen geparkt werden. 2Das gilt nicht auf entsprechend gekennzeichneten Parkplätzen.
- (4)** 1Zum Parken ist der rechte Seitenstreifen, dazu gehören auch entlang der Fahrbahn angelegte Parkstreifen, zu benutzen, wenn er dazu ausreichend befestigt ist, sonst ist an den rechten Fahrbahnrand heranzufahren. 2Das gilt in der Regel auch, wenn man nur halten will; jedenfalls muss man auch dazu auf der rechten Fahrbahnseite rechts bleiben. 3Taxen dürfen, wenn die Verkehrslage es zulässt, neben anderen Fahrzeugen, die auf dem Seitenstreifen oder am rechten Fahrbahnrand halten oder parken, Fahrgäste ein- oder aussteigen lassen. 4Soweit auf der rechten Seite Schienen liegen sowie in Einbahnstraßen (Zeichen 220) darf links gehalten und geparkt werden. 5Im Fahrraum von Schienenfahrzeugen darf nicht gehalten werden.
- (4a)** Ist das Parken auf dem Gehweg erlaubt, ist hierzu nur der rechte Gehweg, in Einbahnstraßen der rechte oder linke Gehweg, zu benutzen.
- (5)** 1An einer Parklücke hat Vorrang, wer sie zuerst unmittelbar erreicht; der Vorrang bleibt erhalten, wenn der Berechtigte an der Parklücke vorbeifährt, um rückwärts einzuparken oder wenn sonst zusätzliche Fahrbewegungen ausgeführt werden, um in die Parklücke einzufahren. 2Satz 1 gilt entsprechend, wenn an einer frei werdenden Parklücke gewartet wird.
- (6)** Es ist platzsparend zu parken; das gilt in der Regel auch für das Halten.
- (7)** **Die Absätze 1 und 2, Absatz 3 Nr. 2 bis 5 sowie die Absätze 4, 5 und 6 gelten auch für das Halten und Parken von Fahrrädern."**

**e) Farbige Markierungen für den Radverkehr (§ 39 StVO)**

Um neben weiß und gelb zusätzliche farbliche Markierungen für den Radverkehr zuzulassen, bedarf es einer Änderung von § 39 StVO, der nun wie folgt lautet:

**„§ 39 StVO Verkehrszeichen**

(1) bis (4) [unverändert]

(5) Auch Markierungen und Radverkehrsführungsmarkierungen sind Verkehrszeichen. **Markierungen** sind grundsätzlich weiß. Nur als vorübergehend gültige Markierungen sind sie gelb; dann heben sie die weißen Markierungen auf. Gelbe Markierungen können auch in Form von Markierungsknopfreihen, Markierungsleuchtknopfreihen oder als Leitschwellen

oder Leitborde ausgeführt sein. Leuchtknopfreihen gelten nur, wenn sie eingeschaltet sind. Alle Linien können durch gleichmäßig dichte Markierungsknopfreihen ersetzt werden. In verkehrsberuhigten Geschäftsbereichen (§ 45 Absatz 1d) können Fahrbahnbegrenzungen auch mit anderen Mitteln, insbesondere durch Pflasterlinien, ausgeführt sein. Schriftzeichen und die Wiedergabe von Verkehrszeichen auf der Fahrbahn dienen dem Hinweis auf ein angebrachtes Verkehrszeichen. **Für Radverkehrsführungsmarkierungen können weitere deutlich erkennbare Farben, mit Ausnahme der Farben gelb und blau, verwendet werden.**

#### f) Radschnellwege

Die letzte Reform der StVO führte zu der Einführung eines Verkehrszeichens für Radschnellwege, vgl. Verkehrszeichen 350.1 (Radschnellweg) und 350.2 (Ende des Radschnellwegs) der Anlage 3 (zu § 42 Abs. 2). Die ursprünglich im Verordnungsentwurf enthaltenen Ge- und Verbote wurden im Rahmen des Ordnungsgebungsprozesses herausgenommen,<sup>19</sup> so dass es sich nunmehr allein um ein Hinweiszeichen handelt. Für eine Vorschrift mit einem Regelungsgehalt empfehlen wir daher eine Verschiebung – wie sie im ursprünglichen Verordnungsentwurf angedacht war – mit folgenden Ge- und Verboten:

##### **Zeichen 451 Radschnellweg**

##### **Ge- oder Verbot:**

- 1. Der Radverkehr darf den Radschnellweg benutzen. Außerhalb geschlossener Ortschaften darf man mit E-Bikes Radschnellwege benutzen.**
- 2. Anderer Verkehr darf den Radschnellweg nicht benutzen. Ist durch diese Verordnung oder durch Zusatzzeichen die Benutzung eines Radschnellwegs für eine andere Verkehrsart erlaubt, muss diese auf den Radverkehr Rücksicht nehmen und der andere Fahrzeugverkehr muss erforderlichenfalls die Geschwindigkeit an den Radverkehr anpassen.**

#### g) Geschützte Radfahrstreifen

Die folgende Änderung dient der Klarstellung, dass auch „Geschützte Radfahrstreifen“ als Radfahrstreifen zu verstehen sind.

Da die StVO zwar den Begriff „Radfahrstreifen“ verwendet (§ 49 Abs. 9 Nr. 3 StVO), aber nicht selbst definiert, muss in die StVO nicht zwingend der „Geschützte Radfahrstreifen“ als neue Führungsform eingefügt werden.

<sup>19</sup> Vgl. BR-Drs. 591/19, S. 18 sowie die Empfehlungen der Ausschüsse 591/1/19, S. 46 f.



Stattdessen könnte VwV-StVO zu **§ 2 Absatz 4 Satz 2** geändert werden:

- „3. *Ein Radfahrstreifen ist ein mit Zeichen 237 gekennzeichneteter und durch Zeichen 295 von der Fahrbahn abgetrennter Sonderweg. Das Zeichen 295 ist in der Regel in Breitstrich (0,25 m) auszuführen. Zur besseren Erkennbarkeit des Radfahrstreifens kann in seinem Verlauf das Zeichen 237 in regelmäßigen Abständen markiert werden. Werden Radfahrstreifen an Straßen mit starkem Kraftfahrzeugverkehr angelegt, ist ein breiter Radfahrstreifen oder ein zusätzlicher Sicherheitsraum zum fließenden Verkehr erforderlich. Radfahrstreifen sind in Kreisverkehren nicht zulässig. **Auch Geschützte Radfahrstreifen sind Radfahrstreifen. Geschützte Radfahrstreifen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie im Idealfall die Breite einer ganzen Fahrspur einer Straße einnehmen und durch vertikale Elemente (wie z. B. Baken, Poller, Blumenkübel oder ähnliches) und durch markierte Schutzzonen von den Fahr- und Parkspuren des Kraftfahrzeugverkehrs klar getrennt sind.***“

#### h) Integration von Fahrradstraßen in Tempo 30-Zonen

*[Die vorliegende Änderung gilt nur, wenn die Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h nicht Regelgeschwindigkeit wird]*

Eine Integration der Fahrradstraße in Tempo 30 Zonen ist möglich durch eine Ergänzung von Abschnitt 7 der Anlage 2 (zu § 41 Absatz 1) zur StVO bei lfd. **Nr. 50** zu Zeichen **274.1**:

##### **Ge- oder Verbot:**

1. Wer ein Fahrzeug führt, darf innerhalb dieser Zone nicht schneller als mit der angegebenen Höchstgeschwindigkeit fahren
2. ***In einer Tempo-30-Zone kann durch Zeichen 244.1 und 244.2 eine Fahrradstraße integriert werden. Dabei darf der Radverkehr weder gefährdet noch behindert werden. Wenn nötig, muss der Kraftfahrzeugverkehr die Geschwindigkeit weiter verringern. Ist eine Fahrradstraße in der Tempo-30-Zone festgelegt worden, gelten im Übrigen die Vorschriften über die Fahrradstraße.***

#### i) Lichtzeichen (§ 37 StVO)

Die neu in § 37 Abs. 2 Nr. 1 a.E. StVO eingeführte Möglichkeit des Rechtsabbiegens bei Rot für Fahrradfahrer\*innen durch eine Grünpfeilregelung ist zu begrüßen, bedarf jedoch für eine effektive und spürbare Anwendung einer Überarbeitung. Diese betrifft insbesondere die VwV zu § 37 StVO (dazu: Teil 3C.II).

In der Vorschrift bedarf es jedoch noch der Streichung der Übergangsregelung in § 37 Abs. 2 Nr. 6 S. 3, so dass § 37 Abs. 2 Nr. 6 wie folgt lauten würde:

***„Wer ein Rad fährt, hat die Lichtzeichen für den Fahrverkehr zu beachten. Davon abweichend sind auf Radverkehrsführungen die besonderen Lichtzeichen für den Radverkehr zu beachten. An Lichtzeichenanlagen mit Radverkehrsführungen ohne besondere Lichtzeichen für Rad Fahrende müssen Rad Fahrende bis zum 31. Dezember 2016 weiterhin die Lichtzeichen für zu Fuß Gehende beachten, soweit eine Radfahrfurt an eine Fußgängerfurt grenzt“***

12.10.2021



**B.** Änderungen der StVO

**II.** Änderungen der StVO (mit vorheriger Änderung des StVG)

Im Rahmen dieses Abschnitts werden die ADFC-Vorschläge dargestellt, die einer vorherigen Änderung des Straßenverkehrsgesetzes bedürfen.

Diese betreffen insbesondere den § 45 StVO. Dieser ermöglicht den Erlass verkehrsregelnder Anordnungen und ermächtigt daher die Behörden, den Verkehr mit Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen zu regeln und zu lenken. Insbesondere zur Förderung des nicht-motorisierten Verkehrs und zur Umsetzung städtebaulicher Konzepte bedarf es hierzu auch einer Anpassung der Bestimmungen des § 45 StVO.

#### 1) **Anpassung von § 45 Abs. 1 StVO**

Um Verkehrsbeschränkungen aufgrund des Umwelt- und Gesundheitsschutzes erlassen zu können, bedarf es einer Anpassung von Absatz 1 des § 45 StVO – der Generalklausel. Auch für die Berücksichtigung von kommunalen Verkehrskonzepten ist es erforderlich, dass verkehrsbeschränkende Anordnungen auch für diese Zwecke getroffen werden können. Ebenso sollten die Stärkung des Umweltverbundes, insbesondere durch die erleichterte Anordnung von Radfahrstreifen, die Möglichkeit zur Durchführung flächenhafter Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen sowie die Möglichkeit zu streckenbezogenen Geschwindigkeitsbegrenzungen (hilfsweise für den Fall, dass innerorts die Regelgeschwindigkeit nicht auf 30 km/h festgesetzt wird, siehe nachfolgend unter **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**, ausdrücklich geregelt werden.

##### a) **Verkehrsbeschränkungen zur nachhaltigen Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung**

Um gemeindliche Verkehrskonzepte sinnvoll umsetzen zu können, ist es erforderlich, dass die Straßenverkehrsbehörden verkehrsbeschränkende Anordnungen auch zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung treffen können.

Zwar regelt § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 StVO bereits jetzt, dass die Straßenverkehrsbehörden auch die notwendigen Anordnungen zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung treffen. Eine derart wichtige Befugnis sollte sich aber schon aus dem Absatz 1 der Vorschrift ergeben und die gewachsenen Anforderungen an die Lebens- und Aufenthaltsqualität in den Kommunen und Regionen berücksichtigen.

§ 45 Abs. 1 S. 2 StVO sollte daher um eine neue Nr. ergänzt werden, so dass Satz 2 Nr. 1 (neu) lautet:

*„Das gleiche Recht haben sie*

1. *zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung sowie einer nachhaltigen Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung, insbesondere zur Verwirklichung nachhaltiger urbaner Mobilitätspläne.“*

#### **b) Verkehrsbeschränkungen aus Klima- und Umweltschutzgründen**

Vor dem Hintergrund steigender Anforderungen an den Klima- und Umweltschutz sowie die Luftreinhaltung und steigender Erhitzung des Stadtraums in den Sommermonaten durch Kraftfahrzeuge sollten auch allgemein Klima- und Umweltschutzbelange verkehrsbeschränkende Anordnungen rechtfertigen dürfen. Zwar sieht der jetzige § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 bereits Verkehrsbeschränkungen zum Schutz vor Lärm und Abgasen vor. Allerdings bezieht sich dies nur auf den Schutz der Wohnbevölkerung. Auch Satz 2 Nr. 4 betrifft mit dem Schutz der Gewässer und Heilquellen nur einen kleinen Teilbereich der Umwelt. Schließlich ist § 45 Abs. 1a StVO überwiegend auf die Vermeidung von Belästigungen für erholungsuchende Menschen gerichtet und nur am Rande auf Umweltschutzaspekte (z. B. Abs. 1a Nr. 4a, Arten- und Biotopschutz). Die bestehenden Regelungen sind deshalb nicht ausreichend, um einen umweltverträglichen Straßenverkehr zu ermöglichen.

§ 45 Abs. 1 Satz 2 StVO sollte daher um eine neue Nr. nach der bisherigen Nr. 4 ergänzt werden, so dass Satz 2 Nr. 6 (neu) lautet:

*„Das gleiche Recht haben sie*

6. *zum Schutz der Umwelt und des Klimas,“*

#### **c) Stärkung des Umweltverbundes, insbesondere des Radverkehrs**

Ein klimaneutraler Verkehr, der alle Verkehrsteilnehmer\*innen betrachtet, in ihrer Gesundheit schützt und das Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung verfolgt, kann langfristig nur über eine Stärkung des Umweltverbundes aus Fuß- und Radverkehr sowie öffentlichem Personennahverkehr geschaffen werden. Dies kann durch unterschiedliche Anknüpfungspunkte, wie erleichterte Einrichtung von Infrastrukturen oder Bevorrechtigungen, erfolgen:

##### **aa) Erleichterte Einrichtung von Radfahrstreifen**

Eine Stärkung des Radverkehrs und damit des Umweltverbunds bedarf einer verbesserten Radverkehrsinfrastruktur. Der Schaffung einer verbesserten Radverkehrsinfrastruktur

Infrastruktur steht jedoch oftmals die ordnungsrechtliche Ausrichtung des Straßenverkehrsrechts, insbesondere des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO, im Wege. Sichtbar wurde dies insbesondere bei den sog. Berliner Pop-Up-Radwegen, die mehrfach Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen waren und bei denen es insbesondere um die Anordnungsvoraussetzungen bzw. deren Nachweise ging.

Die ordnungsrechtliche Ausrichtung hat konkret zur Folge, dass für die Anordnung eines Radfahrstreifens eine Gefahrenlage nachgewiesen werden muss, z. B. mittels einer Unfallstatistik oder einer Verkehrszählung.<sup>20</sup> Da es nämlich keinen speziellen Anordnungsgrund für die Radfahrstreifen gibt, muss für ihre Anordnung auf die Generalklausel in § 45 Abs. 1 S. 1 StVO zurück gegriffen werden, weshalb es einer konkreten Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs bedarf; da zudem § 45 Abs. 9 S. 1 StVO anzuwenden ist, sind Radfahrstreifen zudem nur dort anzuordnen, wo sie aufgrund der besonderen Umstände zwingend erforderlich sind.<sup>21</sup> Die Berliner Gerichte haben dabei klargestellt, dass das bloße Fehlen von Radverkehrsanlagen oder vorhandenen Schutzstreifen nicht ausreicht, wenn nicht zugleich eine daraus resultierende konkrete Gefahr nachgewiesen wird.<sup>22</sup>

An dem notwendigen Nachweis einer konkreten Gefahr hat sich durch die Novellierung der StVO sowie der VwV-StVO nichts geändert. Die erleichterte Einrichtung von Radfahrstreifen sollte daher explizit in § 45 Abs. 1 S. 2 StVO mit aufgenommen werden.

Darüber hinaus könnte eine Vorrangregel in die StVO mit aufgenommen werden, nach der die Errichtung von Einrichtungen zu Gunsten des Umweltverbunds allgemein oder zu Gunsten von Radverkehrsanlagen vorrangig vor dem ruhenden Verkehr ist. Die oben genannten Nachweispflichten erschweren die Anordnung bzw. Einrichtung dieser Anlagen,<sup>23</sup> so dass eine auf ein Angebot angelegte Planung schwer umgesetzt werden kann. Der Vorrang könnte dann bei der Ermessensentscheidung, die die Behörde bei der Anordnung vorzunehmen hat, berücksichtigt werden. Hierbei bietet sich die Ausgestaltung über eine „Soll“-Vorschrift an. Bei dieser Formulierung ist das Ermessen der Verwaltung in die beschriebene Richtung intendiert; lediglich bei atypischen Sachverhalten ist daher anders zu entscheiden.

---

<sup>20</sup> S. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 06.01.2021 – OVG 1 S 115/20; Beschl. v. 06.10.2020 – OVG 1 S 116/20; vgl. auch OVG Münster, Beschl. v. 29.09.2021 – 8 B 188/21.

<sup>21</sup> Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 06.01.2021 – OVG 1 S 115/20; Beschl. v. 06.10.2020 – OVG 1 S 116/20; VG Berlin, Beschl. v. 04.09.2020 – VG 11 L 205/20; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, Rn. 1166a.

<sup>22</sup> VG Berlin, Beschl. v. 04.09.2020 – VG 11 L 205/20.

<sup>23</sup> Vgl. OVG Münster, Beschl. v. 29.09.2021 – 8 B 188/21.

## bb) Öffentlicher Personennahverkehr

Bereits heute sieht das geltende Recht vor, dass für den öffentlichen Personennahverkehr bestimmte Bevorrechtigungen geschaffen werden können. Dies kann durch Schaffung eines Bussonderfahrstreifens durch Verkehrszeichen 245 erfolgen. Das Zeichen hat zur Folge, dass anderer Verkehrsteilnehmer als Omnibusse des Linienverkehrs sowie nach dem Personenbeförderungsrecht mit dem Schulbus-Schild zu kennzeichnende Fahrzeuge des Schüler- und Behindertenverkehrs den Bussonderfahrstreifen nicht nutzen dürfen, vgl. Nr. 25 der Anlage 2 (zu § 41 Abs. 1 StVO). Die darin zum Ausdruck kommende Privilegierung gegenüber dem Individualverkehr resultiert aus der besonderen Bedeutung des öffentlichen Personennahverkehrs für die Allgemeinheit.<sup>24</sup>

Der Bussonderfahrstreifen soll im Interesse der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs Störungen des Linienverkehrs vermeiden und somit einen geordneten und zügigen Betriebsablauf ermöglichen, vgl. I. der VwV zu Zeichen 245. Die Vorschrift fügt sich somit in das ordnungsrechtliche Gefüge der StVO und auch des StVG ein. Zudem besteht eine gewisse Subsidiarität, da vor der Anordnung des Bussonderfahrstreifens zu prüfen ist, ob nicht andere verkehrsregelnde Maßnahmen ausreichen, vgl. vgl. II. Nr. 2 der VwV zu Zeichen 245. Denkbar ist daher die Klarstellung in § 45 Abs. 1 S. 2 StVO, dass Bussonderfahrstreifen unabhängig von ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten angeordnet werden können.

## cc) Änderungsvorschlag zur Stärkung des Umweltverbundes

Vor diesem Hintergrund könnte in § 45 Abs. 1 S. 2 StVO eine neue Nr. aufgenommen werden, die die Stärkung des Umweltverbundes umfasst, insbesondere die Schaffung von Radfahrstreifen und Bussonderfahrstreifen. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 8 StVO (neu) würde beispielsweise lauten:

*„Das gleiche Recht haben sie*

*8. zur Förderung des Umweltverbundes, insbesondere zur Einrichtung von Radfahr- und Bussonderfahrstreifen; die Einrichtung soll dem ruhenden Verkehr vorgehen,“*

## d) Ruhender Verkehr und Lieferverkehr mit Kraftfahrzeugen

Die Stärkung des Umweltverbundes und damit des Radverkehrs kann nur erfolgreich sein, wenn die notwendigen öffentlichen Flächen für deren Infrastruktur vor-

---

<sup>24</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 27.3.1993 - 11 C 35.92.

handen sind. Will man diese Stärkung erreichen, bedarf es insbesondere neuer Regelungen für den ruhenden Verkehr mit Kfz, da ein parkender Pkw eine Fläche von 13,5 m<sup>2</sup> benötigt und damit wesentlich mehr Raum einnimmt als andere Verkehrsmittel; ein Fahrrad beispielsweise benötigt nur eine Fläche von 1,2 m<sup>2</sup>.<sup>25</sup> Der Mangel an zur Verfügung stehenden Flächen zeigt sich zudem häufig anhand des Lieferverkehrs mit Kfz, der mangels ausreichender Stellflächen Radverkehrsanlagen und Gehwege blockiert.

Will man an der grundsätzlichen Regel – nach der Kfz überall dort parken können, wo es nicht verboten ist – festhalten, besteht die Möglichkeit, den öffentlichen Raum mit Halteverboten neu zu ordnen, bspw. mit der Anordnung eines eingeschränkten (Zeichen 286) oder eines absoluten Halteverbots (Zeichen 283). Ein eingeschränktes Halteverbot kann zudem für eine Zone angeordnet werden (Zeichen 290.1 und 290.2). Aufgrund des Charakters der StVO als Ordnungsrecht, bedarf es für die Anordnung jedoch einer Gefahr.<sup>26</sup> Eine Lösung könnte darin liegen, die Anordnung von eingeschränkten und absoluten Halteverbotszeichen zu erleichtern und Ausnahmen für den Lieferverkehr zu vereinfachen. Diese Vereinfachung könnte dann beispielsweise mit dem Zusatzzeichen 1026-35 („Lieferverkehr frei“) erfolgen.

§ 45 Abs. 1 S. 2 StVO sollte daher um eine neue Nr. ergänzt werden, so dass Satz 2 Nr. 9 (neu) lautet:

*„Das gleiche Recht haben sie*

*9. zur Einrichtung von Halteverboten, insbesondere zur Ermöglichung von Lieferverkehren,“*

#### **e) Ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage für flächenhafte Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen**

Parkraumbewirtschaftung ist ein wichtiges Instrument der Verkehrswende. Sie ermöglicht es, auf die Verkehrsmittelwahl Einfluss zu nehmen. Insbesondere können bewirtschaftende Maßnahmen einen Anreiz dafür setzen, auf umweltverträgliche Verkehrsmittel wie das Fahrrad umzusteigen.

---

<sup>25</sup> Agora Verkehrswende (2017), Mit der Verkehrswende die Mobilität von morgen sichern. 12 Thesen zur Verkehrswende, S. 29.

<sup>26</sup> Vgl. I. VwV-StVO zu Zeichen 283: „Das Haltverbot darf nur in dem Umfang angeordnet werden, in dem die Verkehrssicherheit, die Flüssigkeit des Verkehrs oder der öffentliche Personennahverkehr es erfordert. Deshalb ist stets zu prüfen, ob eine tages- oder wochenzeitliche Beschränkung durch Zusatzzeichen anzuordnen ist.“



Erforderlich ist daher eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage in § 45 StVO für alle Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen, besonders das Kurzzeitparken – bislang findet sich dort explizit nur eine Regelung zum Bewohnerparken. Die neue Regelung soll zum Ausdruck bringen, dass Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen nicht von weiteren Voraussetzungen abhängig sind. So würde auch dem Umstand Rechnung getragen, dass das „Ob“ der Parkgebührenerhebung durch die Gemeinden bzw. Straßenbaulastträger nach dem Wortlaut des § 6a Abs. 6 StVG bereits voraussetzungslos zulässig ist. Da mancherorts nur eine weiträumige Parkraumbewirtschaftung sinnvoll ist, sollten entsprechende Maßnahmen nicht nur – wie gegenwärtig in § 45 Abs. 1 S. 1 StVO bestimmt – für bestimmte Straßen oder Straßenstrecken angeordnet werden dürfen. Vielmehr soll bei Bedarf auch eine flächenhafte Parkraumbewirtschaftung möglich sein.

Vor diesem Hintergrund sollte in § 45 Abs. 1 S. 2 StVO eine neue Nr. eingefügt werden, so dass Satz 2 Nr. 7 (neu) lautet:

*„Das gleiche Recht haben sie*

*7. zur Durchführung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen. Diese können abweichend von Satz 1 auch flächenhaft angeordnet werden.“*

#### **f) Innovationsklausel zur Erprobung von Verkehrsbeschränkungen**

Generell sollten Kommunen mehr Handlungsspielräume für Pilotprojekte im Bereich des Straßenverkehrs erhalten. Speziell den Straßenverkehrsbehörden sollten deutlich mehr Möglichkeiten zur Erprobung von Verkehrsbeschränkungen eingeräumt werden, um ein innovatives Verwaltungshandeln zu ermöglichen. Der Gesetzgeber hat die Notwendigkeit einer Regelung bereits gesehen und den § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 18 StVG als gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die StVO vorgesehen. Danach kann eine Verordnung erlassen werden über *„allgemeine Ausnahmen von den Verkehrsvorschriften nach Abschnitt I [des StVG] oder von auf Grund dieser Verkehrsvorschriften erlassener Rechtsverordnungen zur Durchführung von Versuchen, die eine Weiterentwicklung dieser Rechtsnormen zum Gegenstand haben.“* Durch § 6 Abs. 1 S. 2 StVG wird festgelegt, dass die allgemeinen Ausnahmen von Verkehrsvorschriften nach dem StVG auf die Dauer von längstens fünf Jahren zu befristen sind, wobei eine einmalige Verlängerung der Geltungsdauer um längstens fünf Jahre zulässig ist.

Die Regelung wurde in der StVO bisher nicht umgesetzt. Eine Umsetzung sollte jedoch zeitnah erfolgen, um den Straßenverkehrsbehörden Handlungsspielräume bei der Erprobung von verkehrlichen Maßnahmen einzuräumen.

Da die Kommunen zwar häufig selbst als Straßenverkehrsbehörden fungieren, aber auch die untere Verwaltungsbehörde (in der Regel die Kreisverwaltungsbehörde, etwa Landratsämter, kreisfreie Städte) die örtliche Straßenverkehrsbehörde sein kann<sup>27</sup>, sind dabei ausdrücklich auch der Kommune Mitwirkungsrechte einzuräumen.

Die Innovationsklausel sollte sinnvollerweise in § 45 Abs. 1 StVO und nicht in § 46 StVO integriert werden. Dies ergibt sich aus Folgendem:

§ 46 StVO regelt als Generalklausel die Befugnisse und Voraussetzungen, unter denen die Straßenverkehrsbehörden Ausnahmen von Vorschriften der StVO und von Anordnungen nach § 45 StVO erteilen können.<sup>28</sup> Dabei können Ausnahmen in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte Antragsteller genehmigt werden (vgl. § 46 Abs. 1 Satz 1 StVO). Die Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO ist ein begünstigender Verwaltungsakt.<sup>29</sup> In der Vorschrift geht es also darum, dass die Straßenverkehrsbehörde (nach § 46 Abs. 2 StVO die zuständige oberste Landesbehörde oder die nach Landesrecht bestimmte Stelle) gegenüber einem Antragsteller einen Verwaltungsakt erlässt, der ein von Vorschriften der StVO abweichendes Verhalten erlaubt. Diese Ausnahmegenehmigung muss individuell ergehen. Eine allgemeine Ausnahme von einem durch Vorschriftzeichen angeordneten Verkehrsverbot, die für einen unbestimmten Personenkreis gelten soll, kann nur durch entsprechendes Zusatzzeichen, nicht aber durch eine Ausnahmegenehmigung (nach § 46 Abs. 1 Nr. 11 StVO) zugelassen werden.<sup>30</sup> Nicht abgebildet wird in § 46 StVO die Möglichkeit, dass die Straßenverkehrsbehörde selbst Anordnungen trifft, die von Vorschriften der StVO abweichen. Zu der gegenwärtigen Systematik des § 46 StVO passt daher das Bestreben, die Straßenverkehrsbehörde zu Erprobungsmaßnahmen jenseits der StVO-Vorschriften zu ermächtigen, nicht.

Zwar gibt es auch Innovationsklauseln, nach denen insbesondere Gemeinden zur Erprobung neuer Vorgehensweisen einen Antrag auf Befreiung von gesetzlichen Vorschriften stellen können (z. B. § 2 Brandenburgisches Standarderprobungsgesetz). Insofern käme es in Betracht, § 46 StVO dahingehend zu ändern, dass er nicht nur Ausnahmegenehmigungen *durch* die Straßenverkehrsbehörden, sondern auch Ausnahmegenehmigungen *für* die Straßenverkehrsbehörden regelt. Eine solche Ausgestaltung ist jedoch ein relativ umständlicher Weg, der das eigenverantwortliche Vor-

---

<sup>27</sup> Rebler in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 44 StVO Rn. 4.

<sup>28</sup> Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 582.

<sup>29</sup> Müller/Rebler in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 46 StVO Rn. 3.

<sup>30</sup> Müller/Rebler in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 46 StVO Rn. 3.

gehen der Straßenverkehrsbehörden erschwert und einen erhöhten Verwaltungsaufwand bedeutet. Denn die Straßenverkehrsbehörde müsste vor Erprobungsmaßnahmen stets erst einen Antrag stellen, der von der zuständigen höheren Behörde in einem Genehmigungsverfahren geprüft werden müsste.

Einfacher und wirkungsvoller ist es, wenn die Straßenverkehrsbehörden – wohl aber im Einvernehmen mit der Gemeinde – direkt ermächtigt werden, Erprobungsmaßnahmen im Hinblick auf Verkehrsbeschränkungen durchzuführen. Deshalb bietet sich als Regelungsstandort für die Innovationsklausel § 45 StVO an. Ein Ansatz für Verkehrsbeschränkungen zu Forschungs- und Erprobungszwecken findet sich bereits in § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO, der jedoch einen anderen Sachverhalt erfasst. Danach können die Straßenverkehrsbehörden verkehrsbeschränkende Regelungen zur Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens, der Verkehrsabläufe sowie zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen treffen. Die Vorschrift wird aber so ausgelegt, dass § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 2. Alt. StVO („Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen“) nur zur probeweisen Durchführung solcher verkehrsregelnder Maßnahmen ermächtigt, die als endgültige Regelungen ausschließlich mit Mitteln des Straßenverkehrsrechts zu treffen sind. Nur im Falle der Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens oder der Verkehrsabläufe ist die rechtliche Zulässigkeit der Maßnahme als endgültige Regelung nicht erforderlich. Nur insoweit dürfen auch solche Verkehrsregelungen getroffen werden, deren dauerhafte Anordnung die straßenrechtliche (Teil-)Einziehung voraussetzt.<sup>31</sup> Außerdem ist Voraussetzung für die Anordnung von Erforschungs- und Erprobungsmaßnahmen, dass eine konkrete Gefahr für die in § 45 StVO genannten Schutzgüter besteht; nicht insoweit dürfen Zweifel bestehen, sondern nur in Bezug auf die geeigneten Maßnahmen.<sup>32</sup> Eine Innovationsklausel ist § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 StVO daher noch nicht.

Die Umsetzung von § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 18 StVG sollte daher – um Verwechslungen zu vermeiden – von der bisherigen Klausel getrennt, durch die neu in § 45 Abs. 1 S. 2 StVO aufzunehmende Nr. 11 erfolgen:

*„Das gleiche Recht haben sie*

*11 im Einvernehmen mit der Kommune zur Durchführung von Versuchen, die eine Weiterentwicklung von Rechtsnormen des Abschnitts I des Straßenverkehrsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.03.2003 (BGBl. I S. 310, 919), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12.07.2021 (BGBl. I S. 3108) geändert worden ist, in der jeweils geltenden*

---

<sup>31</sup> Zum Vorstehenden: *Rebler* in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 46.

<sup>32</sup> *König* in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 32.

*Fassung oder dieser Verordnung zum Gegenstand haben. Maßnahmen, die eine Ausnahme von Abschnitt I des Straßenverkehrsgesetzes vorsehen, sind für die Dauer von längstens fünf Jahren zu befristen; eine einmalige Verlängerung der Geltungsdauer um längstens fünf Jahre ist zulässig."*

## 2) Anpassung von § 45 Abs. 1b StVO: Einvernehmen mit der Gemeinde

Da die Anordnungen teilweise im Einvernehmen mit der Gemeinde erfolgen sollen, ergibt sich in § 45 Abs. 1b S. 2 eine Folgeänderung, so dass diese Vorschrift lautet:

*„Die Straßenverkehrsbehörden ordnen die Parkmöglichkeiten für Bewohner\*innen, die Kennzeichnung von Bereichen für Fußgänger\*innen, verkehrsberuhigten Bereichen und Maßnahmen zum Schutze der Bevölkerung vor Lärm und Luftschadstoffen, zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung im Einvernehmen mit der Gemeinde an."*

Eine Anpassung der Verordnungsermächtigung in § 6 Abs. 1 StVG ist hierbei nicht erforderlich.

## III. Gesamtänderungsvorschlag zu § 45 StVO

Unter Berücksichtigung der zuvor genannten Änderungen würde § 45 StVO dann wie folgt lauten:

### **„§ 45 Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen**

- (1) *1Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. 2Das gleiche Recht haben sie*
- 1. zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung sowie einer nachhaltigen Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung, insbesondere zur Verwirklichung nachhaltiger urbaner Mobilitätspläne,*
  - 2. zur Durchführung von Arbeiten im Straßenraum,*
  - 3. zur Verhütung außerordentlicher Schäden an der Straße,*
  - 4. zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Luftschadstoffen,*
  - 5. zum Schutz der Gewässer und Heilquellen,*
  - 6. zum Schutz der Umwelt und des Klimas,*
  - 7. zur Durchführung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen. Diese können abweichend von Satz 1 auch flächenhaft angeordnet werden,*

8. zur Förderung des Umweltverbundes, insbesondere zur Einrichtung von Radfahr- und Bussonderfahrstreifen; die Einrichtung soll dem ruhenden Verkehr vorgehen,
  9. zur Einrichtung von Halteverboten, insbesondere zur Ermöglichung von Lieferverkehren,
  10. hinsichtlich der zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen sowie
  11. im Einvernehmen mit der Kommune zur Durchführung von Versuchen, die eine Weiterentwicklung von Rechtsnormen des Abschnitts I des Straßenverkehrsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.03.2003 (BGBl. I S. 310, 919), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12.07.2021 (BGBl. I S. 3108) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung oder dieser Verordnung zum Gegenstand haben. Maßnahmen, die eine Ausnahme von Abschnitt I des Straßenverkehrsgesetzes vorsehen, sind für die Dauer von längstens fünf Jahren zu befristen; eine einmalige Verlängerung der Geltungsdauer um längstens fünf Jahre ist zulässig.
- 3 [Alternative 1, wenn keine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h innerörtlich festgelegt wird]
- Zu den Verkehrsbeschränkungen nach Satz 1 zählen insbesondere innerörtliche streckenbezogene Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (Zeichen 274) auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) oder auf weiteren Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) im unmittelbaren Bereich von an diesen Straßen gelegenen Kindergärten, Kindertagesstätten, allgemeinbildenden Schulen, Förderschulen, Werkstätten für Menschen mit Behinderungen, Alten- und Pflegeheimen sowie Krankenhäusern oder auf in Schulwegplänen vorgesehenen Schulwegen und auf Straßen, die eine in Radverkehrskonzepten nachgewiesene Netzbedeutung oder eine hohe Bedeutung für den Radverkehr haben.
- 3 [Alternative 2, wenn keine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h innerörtlich festgelegt wird]
- Die Straßenverkehrsbehörden können für ein eine geschlossene Ortschaft eine geringere als die nach § 3 Abs. 3 Nr. 1 zulässige Höchstgeschwindigkeit festlegen, sofern dies auf Grund der örtlichen oder verkehrsmäßigen Gegebenheiten zur Erhöhung der Verkehrssicherheit oder zur Fernhaltung von Gefahren oder Belästigungen, insbesondere durch Lärm oder Schadstoffe und zum Schutz der Bevölkerung geeignet erscheint. Sofern dadurch der beabsichtigte Zweck der Verordnung nicht gefährdet wird, sind einzelne Straßen, Straßenabschnitte oder Straßenarten vom Geltungsbereich der Verordnung auszunehmen.
- (1a) [unverändert]
- (1b) 1Die Straßenverkehrsbehörden treffen auch die notwendigen Anordnungen

1. *im Zusammenhang mit der Einrichtung von gebührenpflichtigen Parkplätzen für Großveranstaltungen,*
2. *im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen im Sinne von § 2 Abs. 2 SGB IX mit außergewöhnlicher Gehbehinderung, beidseitiger Amelie oder Phokomelie oder mit vergleichbaren Funktionseinschränkungen sowie für blinde Menschen,*
- 2a. *im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für Bewohner\*innen städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel durch vollständige oder zeitlich beschränkte Reservierung des Parkraums für die Berechtigten oder durch Anordnung der Freistellung von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen,*
3. *zur Kennzeichnung von Bereichen für Fußgänger\*innen und verkehrsberuhigten Bereichen,*
4. *zur Erhaltung der Sicherheit oder Ordnung in diesen Bereichen sowie*
5. *zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Schadstoffen oder zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung.*

*2Die Straßenverkehrsbehörden ordnen die Parkmöglichkeiten für Bewohner\*innen, die Kennzeichnung von Bereichen für Fußgänger\*innen, verkehrsberuhigten Bereichen und Maßnahmen zum Schutze der Bevölkerung vor Lärm und Luftschadstoffen, zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung im Einvernehmen mit der Kommune an.*

*(1c) 1Die Straßenverkehrsbehörden ordnen ferner innerhalb geschlossener Ortschaften, insbesondere in Wohngebieten und Gebieten mit hoher Fuß- und Fahrradverkehrsdichte sowie hohem Querungsbedarf, Tempo 30-Zonen im Einvernehmen mit der Kommune an.*

*(1d) – (8) [unverändert]*

*(9) 1Zur 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. 2Dabei dürfen Gefahrzeichen nur dort angeordnet werden, wo es für die Sicherheit des Verkehrs erforderlich ist, weil auch aufmerksame Verkehrsteilnehmende die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig erkennen kann und auch nicht mit ihr rechnen muss. 3Anordnungen, durch die nichtmotorisierte Verkehrsteilnehmer\*innen in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden, sind nur zulässig, soweit dies aus überwiegenden Gründen der Sicherheit erforderlich ist.*

*(10) [unverändert]"*

## C. Weitere Änderungen der VwV-StVO

Um Radfahrende im Straßenverkehr ausreichend zu schützen, sind auch Folgeänderungen in der VwV zur StVO notwendig.

### I. VwV-StVO zu § 2 Abs.4 Satz 2

Voraussetzung für einen sicheren Radverkehr ist die Einrichtung adäquater Radverkehrsführungen. Der Vorrang der Errichtung von Radverkehrsanlagen gegenüber Anlagen des ruhenden Verkehrs erfordert neben der Änderung der VwV auch eine gesetzliche Absicherung in der StVG und StVO, um Radverkehrsanlagen im Rahmen von Verkehrskonzepten umsetzen zu können. Neben den Anpassungen des StVG und der StVO bedarf es dafür der folgenden Anpassungen der VwV-StVO zu § 2 Abs. 4 Satz 2:

- Ergänzung am Anfang von I. Allgemein als neue Ziffer 1:  
***Auf Straßen mit nennenswertem Kraftfahrzeug-Aufkommen (dabei handelt es sich regelmäßig um Straßen mit einer zulässigen Höchstgeschwindigkeit von mehr als 30 km/h) ist eine einheitliche, konsistente und für Radfahrende nachvollziehbare Radverkehrsführung einzurichten.***
- Ergänzung am Ende von I. Allgemein:  
***Die Errichtung von Radverkehrsanlagen hat Vorrang gegenüber Anlagen des ruhenden Verkehrs.***
- Änderung und Ergänzung von Nr. 5 S. 2:  
Er kann innerhalb geschlossener Ortschaften auf Straßen mit einer zulässigen Höchstgeschwindigkeit von bis zu **30 km/h** markiert werden, wenn ***das Kraftfahrzeugaufkommen insbesondere von Lkw- und Bus-Verkehr gering ist und*** die Verkehrszusammensetzung eine Mitbenutzung des Schutzstreifens durch den Kraftfahrzeugverkehr nur in seltenen Fällen erfordert. ***Zudem ist ausreichend Abstand zum ruhenden Verkehr zu gewährleisten.***
- Änderung von Nr. 3:  
Ein Radfahrstreifen ist ein mit Zeichen 237 gekennzeichneteter und durch Zeichen 295 von der Fahrbahn abgetrennter Sonderweg. Das Zeichen 295 ist in der Regel in Breitstrich (0,25 m) auszuführen. Zur besseren Erkennbarkeit des Radfahrstreifens kann in seinem Verlauf das Zeichen 237 in re-

regelmäßigen Abständen markiert werden. Werden Radfahrstreifen an Straßen mit starkem Kraftfahrzeugverkehr angelegt, ist ein breiter Radfahrstreifen oder ein zusätzlicher Sicherheitsraum zum fließenden Verkehr erforderlich. **Zudem ist ein ausreichender Sicherheitsabstand zum ruhenden Verkehr zu gewährleisten. Radfahrstreifen sind in Kreisverkehren nicht zulässig**

## II. VwV-StVO zu § 37

Die Änderungen der VwV zu § 37 StVO dienen insbesondere der Möglichkeit der Einführung einer Grünen Welle für den Radverkehr und einer Ausweitung des Grünpfeils für den Radverkehr. Über die Berücksichtigung einer nachhaltigen Stadt-, Verkehrs- und Siedlungsentwicklung sowie des Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutzes hat dies zusätzlich die Verankerung in § 6 StVG.

- Ergänzung bei IV zu § 37 Abs. 2 Nr. 1 und 2:
 

Sind im Zuge einer Straße mehrere Lichtzeichenanlagen eingerichtet, so empfiehlt es sich in der Regel, sie aufeinander abzustimmen (z. B. auf eine Grüne Welle). Jedenfalls sollte dafür gesorgt werden, dass bei dicht benachbarten Kreuzungen der **Radverkehr** Verkehr, der eine Kreuzung noch bei "Grün" durchfahren konnte, auch an der nächsten Kreuzung "Grün" vorfindet.
- Streichung bei XII zu § 37 Abs. 2 Nr. 1 und 2:
 

~~**4. Eine gemeinsame Anordnung von Zeichen 720 und Zeichen 721 ist unzulässig, wenn der Radverkehr auf einem am rechten Fahrbahnrand befindlichen Radfahrstreifen, einem Schutzstreifen für den Radverkehr oder einem straßenbegleitenden, nicht abgesetzten, baulich angelegten Radweg geführt wird und der Radverkehr die Lichtzeichen für den Fahrverkehr zu beachten hat.**~~
- Änderung zu Absatz 2 Nummer 5:
 

II. Lichtzeichen für Radfahrende sollten in der Regel das Sinnbild eines Fahrrades zeigen. Besondere Lichtzeichen für Radfahrende (**Rot-Gelb-Grün**), **sollten an allen Ampelkreuzungen mit Radverkehrsanlagen** angebracht werden ~~und in der Regel~~ auch Gelb sowie Rot und Gelb (gleichzeitig) zeigen.



- Änderung zu Absatz 2 Nr. 6:

Zur gemeinsamen Signalisierung des Fußgänger- und Radverkehrs gilt Folgendes: **Eine gemeinsame Signalisierung des Fuß- und Radverkehrs erfolgt nur ausnahmsweise.** In den roten und grünen Lichtzeichen der Fußgängerlichtzeichenanlage werden jeweils die Sinnbilder für zu Fuß Gehende und Radfahrende gemeinsam gezeigt oder neben dem Lichtzeichen für zu Fuß Gehende wird ein zweifarbiges Lichtzeichen für Radfahrende angebracht; beide Lichtzeichen müssen jeweils dieselbe Farbe zeigen. Vgl. im Übrigen zur Signalisierung für den Radverkehr die Richtlinien für Lichtsignalanlagen (RiLSA).

### III. VwV-StVO zu § 45 Abs. 1 bis 1e XI

*[Regelungsvorschlag, für den Fall, dass die Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h nicht zur Regelgeschwindigkeit wird]*

Mit einer Anpassung der VwV-StVO zu § 45 Abs. 1 bis 1e XI kann der Vorrang der Fahrradstraße untermauert werden.

- Neuformulierung von XI. Tempo 30-Zonen Nr. 3b:

Wo die Verkehrssicherheit es wegen der Gestaltung der Kreuzung oder Einmündung oder die Belange des Buslinienverkehrs erfordert, kann abweichend von der Grundregel "rechts vor links" die Vorfahrt durch Zeichen 301 angeordnet werden; vgl. zu Zeichen 301 Vorfahrt Rn. 4 und 5. ***In Fahrradstraßen kann zur Förderung des Radverkehrs abweichend von der Grundregel "rechts vor links" die Vorfahrt durch Zeichen 301 angeordnet werden.***

### IV. VwV-StVO zu Zeichen 274

*[Regelungsvorschlag, für den Fall, dass die Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h zur Regelgeschwindigkeit wird]*

Die Anpassung der VwV-StVO zu Zeichen 274 Zulässige Höchstgeschwindigkeit dient der Begrenzung der festzusetzenden Höchstgeschwindigkeiten in Anknüpfung an das Vorhandensein von Radverkehrsanlagen unabhängig von einer Benutzungspflicht.

- Änderung von VIII:

Innerhalb geschlossener Ortschaften kommt eine Anhebung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf höchstens **50** km/h grundsätzlich nur auf Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) in Betracht, auf denen **~~benutzungspflichtige geschützte oder baulich getrennte Radverkehrsanlagen~~** vorhanden sind und der Fußgängerquerverkehr durch Lichtzeichenanlagen sicher geführt wird. Für Linksabbiegende sind Abbiegestreifen erforderlich.

## V. VwV-StVO zu Zeichen 325

Die Anpassung der VwV-StVO zu Zeichen 325 dient der Vereinfachung der Anordnung verkehrsberuhigter Bereiche.

- Änderung von I.

Ein verkehrsberuhigter Bereich kann für einzelne Straßen oder Bereiche in Betracht kommen. Die Straßen oder Bereiche dürfen nur von **~~sehr~~** geringem Verkehr frequentiert werden und sie **~~müssen sollen~~** über eine **~~überwiegende~~** Aufenthaltsfunktion verfügen. Solche Straßen oder Bereiche können auch in Tempo 30-Zonen integriert werden.

- Änderung von II.

Die mit Zeichen 325.1 gekennzeichneten Straßen oder Bereiche müssen durch ihre besondere Gestaltung den Eindruck vermitteln, dass die Aufenthaltsfunktion **~~eine wichtige Rolle spielt und der Fahrzeugverkehr eine untergeordnete Bedeutung hat.~~** In der Regel wird ein niveaugleicher Ausbau für die ganze Straßenbreite erforderlich sein.

## VI. Mittellinie auf Zweirichtungsradwegen

Mit einer Anpassung der VwV StVO zu Zeichen 340 wird die Möglichkeit der Markierung mit Hilfe einer Mittellinie auf Zweirichtungsradwegen geschaffen.

- Ergänzung der VwV StVO zu Zeichen 340

***V. Durch Leitlinien (Zeichen 340) kann der für den gegenläufigen Radverkehr bestimmte Teil von Zweirichtungsradwegen markiert werden.***



Dr. Roman Ringwald  
Rechtsanwalt



Tobias Wernicke  
Rechtsanwalt



Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e. V.  
Mohrenstr. 69, 10117 Berlin