

Modernes Straßenverkehrsrecht für alle. Jetzt umsetzen!

Hintergrundpapier zur Umsetzung des Koalitionsvertrages

Der folgende Text enthält Erläuterungen und Beispiele für Hindernisse im Straßenverkehrsrecht bei der Anordnung von Maßnahmen zur Förderung nachhaltiger Verkehrsarten im Straßenverkehr.

Geschichte des Straßenverkehrsgesetzes (StVG)

Das „Gesetz über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen“ vom 3. Mai 1909 ist 1952 in „Straßenverkehrsgesetz“ umbenannt und mit seinem alten Inhalt im Bundesgesetzblatt neu verkündet worden. Obwohl es mit seinem neuen Namen Geltung für den gesamten Straßenverkehr beansprucht, entspricht sein Aufbau immer noch dem „Kraftfahrzeuggesetz“ der Kaiserzeit. Auch heute regeln § 1 StVG die Zulassung von Kraftfahrzeugen und § 2 die Fahrerlaubnis, §§ 7 bis 20 die Haftpflicht für den Betrieb von Kfz und die §§ 21ff die Strafvorschriften. Weitere Kapitel zu Fahreignungs-, Fahrzeug- und Fahrerlaubnisregistern und zur Datenverarbeitung sind hinzugekommen. Sie betreffen ebenfalls nur den Kfz-Verkehr. Wie vor mehr als hundert Jahren beginnt das StVG in § 1 mit „Kraftfahrzeuge ...“.

Das StVG als Gefahrenabwehrrecht

Die herkömmliche Ausgestaltung des StVG als Ordnungsrecht (zur Gefahrenabwehr) und sein Gesetzeszweck „Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs“ lassen auch für die Straßenverkehrsordnung, die als Verordnung auf Ermächtigungen in § 6 StVG beruht, nur diesen Zweck zu. Zusätzliche und gleichrangige Zwecke wie die Förderung bestimmter Verkehrsarten und der Belange des Klima- und Umweltschutzes sind im StVG erforderlich, damit Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörden auf Grundlage der StVO zulässig werden, die bisher von Verwaltungsgerichten als unzulässig aufgehoben wurden. Die jüngste Änderung des § 6 StVG im Jahr 2021 hat den Gesetzeszweck „Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs“ ausdrücklich benannt. Nebenzwecke wie der Schutz vor Lärm oder vor Abgasen dürfen mit Maßnahmen des Straßenverkehrsrechts nur verfolgt werden, wenn sie zugleich auch der Gefahrenabwehr dienen. Regelungen mit dem primären Ziel der Förderung moderner Mobilität (z. B. durch die Möglichkeit zur Schaffung spezieller Parkplätze in der StVO) sind auf Grundlage des geltenden StVG nicht zulässig. Das gilt auch für Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung, die laut Koalitionsvertrag der Regierungsparteien berücksichtigt werden sollen, um Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen. Das Verständnis des StVG als

Stand: 12.05.2023

Gesetz zur Gefahrenabwehr hat Auswirkungen auf die StVO, besonders auf ihren § 45, der die Befugnisse der Straßenverkehrsbehörden regelt. § 45 Abs. 1 S. 1 StVO lautet:

„Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten.“

Das ist die erste Hürde, die alle Maßnahmen überwinden müssen, die Beschränkungen für den (Kfz-)Verkehr enthalten. Eine weitere Einschränkung ist in § 45 Abs. 9 S. 1 StVO enthalten:

„Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sind nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist.“

Geschwindigkeitsbeschränkungen (z. B. Tempo 30 auf Strecken innerorts) und Radfahrstreifen (auf denen Kfz nicht fahren, parken oder halten dürfen) sind Beispiele für Anordnungen durch Verkehrszeichen, die – zur Gefahrenabwehr – „zwingend erforderlich“ sein müssen. Die strengste Anforderung ergibt sich aus § 45 Abs. 9 S. 3 StVO:

„Insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs dürfen nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.“

Der Gesetzgeber hat versucht, Ausnahmen für wünschenswerte Anordnungen zu schaffen (u. a. für Schutzstreifen für den Radverkehr, Fahrradstraßen, Radfahrstreifen, Tempo 30-Zonen und Fahrradzonen). Dieser immer länger gewordene Katalog in Satz 4 beseitigt aber nicht die Anforderung „zwingend erforderlich“ aus Satz 1, die von Verwaltungsgerichten häufig so ausgelegt wird, dass sie kaum geringer ist als die besondere örtliche Gefahrenlage aus Satz 3.

Beispiele

Die folgenden Beispiele beziehen sich auf die StVO, die ihrerseits nur dann um neue Zwecke ergänzt werden dürfte, wenn auch das StVG entsprechend reformiert wird.

VG Berlin / OVG Berlin-Brandenburg, Pop-up-Radfahrstreifen

Radfahrstreifen sind 1997 mit der Radverkehrsnovelle der StVO eingeführt worden. Weil Kraftfahrzeuge auf ihnen nicht fahren dürfen, sind sie eine „Beschränkung des fließenden Verkehrs“ nach § 45 Abs. 9 S. 3 StVO, für die eine besondere örtliche Gefahrenlage nachzuweisen ist. Um ihre Anordnung zu erleichtern, wurden sie 2016 von dieser strikten Anforderung ausgenommen. Sie müssen aber weiterhin nach Satz 1 aus Verkehrssicherheitsgründen „zwingend erforderlich“ sein.

In Berlin wurden bis Mai 2020 acht temporäre Radspuren mit rot-weißen Baken und gelben Fahrbahnmarkierungen eingerichtet. Das Verwaltungsgericht Berlin gab dem Eilantrag eines Verkehrsteilnehmers statt, diese Pop-up-Radfahrstreifen sofort entfernen zu lassen (VG 11 L 205/20), weil die Senatsverwaltung dem Radverkehr aufgrund der Corona-Pandemie Platz

Stand: 12.05.2023

verschaffen wollte. § 45 Abs. 1 und 9 StVO verlangen aber für Verkehrsbeschränkungen durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen Gründe der Verkehrssicherheit. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg berücksichtigte in der Beschwerdeinstanz neue Beweismittel wie Verkehrszählungen und Unfallstatistiken und ließ die Radfahrstreifen bestehen. Die Richter führten aus, dass die Senatsverwaltung jetzt zutreffend die Kriterien der Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA 2010) angewandt habe, um die Gefahrenlagen anhand der jeweils ermittelten Verkehrsstärken im Verhältnis zu den gefahrenen Geschwindigkeiten beurteilen zu können. Danach sei in den maßgeblichen Straßenzügen eine Trennung des Radverkehrs vom Kraftfahrzeugverkehr aus Sicherheitsgründen gefordert (OVG Berlin-Brandenburg 06.10.2020, 1 S 116/20).

OVG Münster, Geschützter Radfahrstreifen

Die Einrichtung eines geschützten Radfahrstreifens in Düsseldorf ist vor dem OVG Nordrhein-Westfalen gescheitert. Das Anliegen, Konflikte von Radfahrenden mit parkenden Lkw am Fahrbahnrand zu verhindern und die Situation für Rad fahrende Kinder zu verbessern, reichte nicht aus. Dafür fehle eine Rechtsgrundlage ebenso wie für eine „Angebotsplanung“. Das Gericht vermisste für die rechtmäßige Anordnung eines Radfahrstreifens in einem Industriegebiet Verkehrszählungen und Unfallstatistiken (OVG Münster 29.09.2021, 8 B 188/21).

Festzuhalten bleibt: Die Einrichtung von Radfahrstreifen mit dem alleinigen Ziel, eine Lücke im Radverkehrsnetz zu schließen oder den Radverkehr zu fördern, wäre unzulässig. Daran hat auch die Aufnahme von Radfahrstreifen in den Ausnahmenkatalog des § 45 Abs. 9 StVO nichts geändert. Selbst eine weitere StVO-Novelle würde allein nichts ändern, weil das StVG ihr den Zweck „Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs“ vorgibt.

VG Hannover, Fahrradstraße

Geringere Anforderungen in der Verwaltungsvorschrift zur StVO für die Einrichtung von Fahrradstraßen und ihre Aufnahme in den Ausnahmekatalog zu § 45 Abs. 9 S. 3 StVO ändern nichts daran, dass sie aus Verkehrssicherheitsgründen „zwingend erforderlich“ sein müssen. Daran und an der angeblich zu geringen Fahrbahnbreite scheiterte nach Klagen eines Anwohners wiederholt die Ausweisung einer Fahrradstraße in Hannover (VG Hannover 17.07.2019, 7 A 7457/17 und 13.08.2021, 7 A 5667/19).

VG Hamburg, Verkehrsversuch „Ottensen macht Platz“

Das VG Hamburg ordnete im Eilverfahren die Aufhebung einer versuchsweise und befristet angeordneten Fußgängerzone „Radverkehr frei“ an, weil eine besondere örtliche Gefahrenlage für diese Anordnung fehlte. Erst nach dieser Entscheidung wurden „Erprobungsmaßnahmen“ in den Ausnahmenkatalog des § 45 Abs. 9 S. 4 StVO aufgenommen. Es ist zweifelhaft, ob diese Ergänzung die Fußgängerzone in Hamburg-Ottensen ermöglicht hätte. Zum einen beseitigt sie nicht die Hürden „aus Gründen der Sicherheit und Ordnung“ und „zwingend erforderlich“. Zum anderen setzen auch Verkehrsversuche eine konkrete Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs oder sonstige durch § 45 StVO geschützte Rechtsgüter voraus. Die Befugnis für Verkehrsversuche soll Fälle erfassen, in denen nicht die Frage zweifelhaft ist, ob überhaupt eine Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs vorliegt, sondern solche, in denen noch

Stand: 12.05.2023

geklärt werden muss, welche Maßnahmen zur Abwehr dieser Gefahr geeignet und erforderlich sind (VG Hamburg 27.01.2020, 15 E 5647/19).

Tempo 30 auf Hauptstraßen

Für die Einrichtung von Tempo 30-Zonen bietet § 45 Abs. 1c StVO eine Grundlage, die mit vielen Einschränkungen versehen ist.

„Die Zonen-Anordnung darf sich weder auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) noch auf weitere Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) erstrecken. Sie darf nur Straßen ohne Lichtzeichen geregelte Kreuzungen oder Einmündungen, Fahrstreifenbegrenzungen (Zeichen 295), Leitlinien (Zeichen 340) und benutzungspflichtige Radwege (Zeichen 237, 240, 241 oder Zeichen 295 in Verbindung mit Zeichen 237) umfassen.“

Der Nachweis einer besonderen örtlichen Gefahrenlage entfällt wegen § 45 Abs. 9 S. 4 StVO. Strecken-Geschwindigkeitsbegrenzungen auf 30 km/h auf überörtlichen oder weiteren Vorfahrtstraßen sind von diesem Nachweis nur im unmittelbaren Bereich bestimmter Einrichtungen wie Kindertagesstätten, Schulen oder Altenheimen befreit (und müssen auf die Öffnungszeiten der Schulen beschränkt werden). Das ermöglicht allenfalls einen Flickenteppich und kein umfassendes Konzept für eine kommunale Verkehrsberuhigung.

Umwandlung von Kfz-Parkplätzen in Fahrrad- / Lastenrad-Parkplätze

Die Verkehrsbehörde handelt ermessensfehlerhaft, wenn sie nicht zum Zweck der Gefahrenabwehr handelt, sondern das verkehrsrechtliche Instrumentarium zur Einrichtung von Fahrradabstellplätzen auf der Fahrbahn benutzt. Aus der Begründung des OVG Bremen:

Die Beklagte verfolgt mit der Maßnahme ein außerhalb der straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenabwehr liegendes Ziel. Sie möchte einen Verzicht auf Kraftfahrzeuge und die Hinwendung zum Fahrrad fördern und die Bereitschaft von Bürgern belohnen, die dieses Ziel durch eigene Beiträge unterstützen. Nicht die Rechtmäßigkeit dieser Bestrebung steht hier zur Prüfung, sondern allein die Frage, ob unter den hier gegebenen Umständen das Mittel der verkehrsbehördlichen Anordnung dafür verfügbar ist. (...) Die in § 45 Abs. 1 StVO enthaltene Formulierung "aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs" bezeichnet nicht nur eine rechtssatzmäßige Voraussetzung für die Anordnung von Verkehrsbeschränkungen, sondern gibt zugleich den Zweck des Ermessens normativ vor. Die Ermächtigung dient der Beseitigung oder Minderung konkreter Gefahren für die Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs. Die Beklagte hat nicht zu diesem Zweck gehandelt, sondern das verkehrsrechtliche Instrumentarium in Dienst genommen für einen außerhalb der Gefahrenabwehr liegenden Zweck. Sie hat ihr Ermessen damit rechtsfehlerhaft ausgeübt (OVG Bremen 10.11.1998, 1 BA 20/97).

Grüne Welle für den Radverkehr

Obwohl Randnummer 12 der Verwaltungsvorschrift zu § 37 StVO Grüne Wellen für „den Verkehr“ empfiehlt, werden sie bisher nur für den Kfz-Verkehr eingerichtet. Nach den „Richtlinien für Signalanlagen“ sollte der Radverkehr im Verlauf wichtiger Haupttrouten einbezogen werden. Es sei zu erwägen, ob er in der Grünen Welle des Kfz-Verkehrs mitgeführt werden könne. Zu Grünen Wellen

Stand: 12.05.2023

für den Radverkehr zu Lasten der Flüssigkeit des Kfz-Verkehrs sind keine Urteile zu finden - vielleicht, weil solche Ampelschaltungen im realen Straßenverkehr nicht vorkommen.

Sperrung für durchgehenden Kfz-Verkehr (Poller)

Die Stadt Flörsheim a.M. hatte eine Fahrradstraße probeweise durch Poller in der Mitte der Straße für den durchgehenden Kfz-Verkehr gesperrt. In Verbindung mit einer Sackgassenbeschilderung von beiden Seiten sollte diese Maßnahme der Verkehrsberuhigung und Fahrradförderung dienen. Das Verwaltungsgericht Frankfurt ordnete die Beseitigung der Poller und der Verkehrszeichen „Sackgasse“ an. Es vermisste Zahlen der Polizei über Unfälle zwischen Rad- und Autofahrenden und über Anzeigen wegen Nötigung oder Gefährdung. Der Zugang zu zwei Schulen über diese Straße reichte als Begründung nicht aus. Das Gericht berücksichtigte, dass Verkehrsversuche durch die StVO-Novelle vom 20.04.2020 vom Erfordernis der besonderen örtlichen Gefahrenlage ausgenommen sind, verlangte aber aufgrund von § 45 Abs. 9 S. 1 StVO Nachweise dafür, dass die Sperrung aus Verkehrssicherheitsgründen zwingend erforderlich war (VG Frankfurt a. M. 15.02.2021, 12 L 2888/20.F).

Erstellt von: Roland Huhn
Referent Recht

Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e.V. (ADFC)
Bundesgeschäftsstelle
Mohrenstr. 69, 10117 Berlin