

## Tilman Bracher, Deutsches Institut für Urbanistik

### Schriftliche Stellungnahme als Sachverständiger zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und Digitale Infrastruktur am 25.9.2019

Die Stellungnahme beschränkt sich auf die radverkehrsbezogenen Vorschläge (und greift die Neuregelungen zum Car-Sharing und zu Autobahnen nicht auf).

#### 1. Vorbemerkung, Grundsätze

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) ist das wissenschaftliche Institut der deutschen Kommunen. Es bündelt das Erfahrungswissen aus deutschen Kommunen insbesondere durch unsere Fortbildungsveranstaltungen mit jährlich rund 5000 Teilnehmenden aus der kommunalen Praxis. Dazu gehören die Veranstaltungen der Fahrradakademie, einem vom BMVI aufgrund eines Bundestagsbeschlusses geförderten Projekt im Rahmen des Nationalen Radverkehrsplans, sowie weitere Veranstaltungen zu den diversen Themen der städtischen Mobilität und zu vielen weiteren Fragen der Stadtentwicklung. Außerdem bearbeiten wir Forschungsvorhaben und wirken in einschlägigen Gremien mit.

Die gesellschaftliche Herausforderung einer Verkehrswende ist angesichts der Herausforderungen im Klimaschutz, im Umweltschutz („Saubere Luft“) und aufgrund der fehlenden Fläche (Stau, öffentlicher Raum) weiterhin anerkannt. Die Bundesländer und Kommunen benötigen zusätzliche Handlungsspielräume, um die Mobilität zukunftsgerecht zu entwickeln, die städtische Lebensqualität (Umweltschutz, Gesundheit) zu sichern und den öffentlichen Raum gerecht zu nutzen. Aufgrund der hohen Belastungen durch den klassischen Kfz-Verkehr benötigen Kommunen gute Möglichkeiten, alternative Mobilitätsangebote zu integrieren. Dabei gilt es die Potenziale der Innovationen im Fahrradsektor (z. B. Velotaxis, Lastenräder, Pedelecs, Tricycles) und der Mikromobilität (z. B. S-Pedelecs, E-Tretroller) auszuloten und zu nutzen.

Die Leichtigkeit und Sicherheit des Verkehrs sind seit Jahrzehnten Kerngedanken des Straßenverkehrsrechts. Nachdem diese Prinzipien in der Vergangenheit zur Privilegierung des Autoverkehrs genutzt wurden, gilt es nun diese Grundsätze konsequent Fußgängern, Radfahrenden und den Lenkenden von Fahrzeugen der Mikromobilität (E-Tretroller) zu bieten. Die in der Präambel genannten Grundsätze, die Leichtigkeit des Radverkehrs und Sicherheit und Attraktivität des Radverkehrs zu berücksichtigen, werden daher besonders unterstützt.

Insoweit treffen der Antrag der Grünen Fraktion („Das Straßenverkehrsrecht reformieren - Straßenverkehrsordnung fahrrad- und fußgängerfreundlich anpassen“) als auch der Entwurf zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften (vom August 2019, o. Datum), der viele der im Antrag der Grünen Fraktion benannte Anliegen aufnimmt, im Grundsatz auf große Zustimmung. Die Novelle der Straßenverkehrsordnung kann insbesondere den Ablauf des Verkehrs besser regeln und auf die Belange des Rad- und Fußverkehrs abstimmen. Die vorgesehenen Änderungen im Bußgeldkatalog sind ein wichtiger Schritt in Richtung der Leichtigkeit und Sicherheit des nichtmotorisierten Verkehrs.

Aufgrund der Dringlichkeit gilt es dabei insbesondere, die Radverkehrsführung auf den vorhandenen Straßen zu verbessern. Die Fixierung der Abstandspflicht ist ein wichtiges Signal, dass der Radverkehr nicht nur auf Sonderwegen berücksichtigt wird. Darüber hinaus benötigen die Kommunen erweiterte Möglichkeiten, die Geschwindigkeit und die Zulassung des allgemeinen Verkehrs zu regulieren, um auf den allgemeinen Straßen die Bedingungen für den Radverkehr zu verbessern.

Um eine sachgerechte Abwägung der Verkehrsbelange mit Belangen des Umweltschutzes, des Städtebaus und der Klimathematik leisten zu können, bedarf es in Ergänzung zur StVO (wo solche Fragen in § 45 behandelt werden), einer erweiterten gesetzlichen Grundlage. Eine solche gesetzliche Grundlage kann durch Änderung des StVG oder in einem anderen Gesetz auf Bundesebene geschaffen werden (z. B. BImSchG, BauGB, Stadtverkehrsplanungsgesetz).

Die bereits außerordentlich differenzierte und im Verkehrsteilnehmerkreis nur selektiv bekannte StVO darf nicht durch eine voreilige Verabschiedung unausgereifter Formulierungen unausgegoren und kompliziert werden. Sie sollte durch klare, einfache Regeln verbessert werden. Die explizite oder implizite Privilegierung des Autoverkehrs ist nicht mehr zeitgemäß. Entsprechende Passagen der StVO und VwV-StVO sind zu identifizieren und zu streichen.

Die neuen Regelungen sollten intuitiv verstanden werden und aus ihrem Selbstverständnis heraus zu rücksichtsvollem Verkehrsverhalten im Straßenraum führen. Eine Vielzahl der angekündigten Regelungen ist nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand zu überwachen (Drei Personen im Fahrzeug, Abstandseinhaltung beim Überholen von Radfahrenden, Vorrechte bei der Nutzung von Sonderparkstreifen und Sonderparkflächen, Abschaltverbot von Notbremsassistenten). Die Durchsetzung und Überprüfung ihrer Einhaltung ist weder administrativ noch durch zusätzliche polizeiliche Maßnahmen auf kommunaler Ebene oder Landesebene zu leisten.

## 2. Kommentierung der vorliegenden Änderungsvorschläge der Straßenverkehrsordnung hinsichtlich der Fahrrad- und Fußgängerfreundlichkeit

### § 2 (4) Nebeneinanderfahren

Die geplante Änderung lautet: „Mit Fahrrädern darf Nebeneinandergefahren werden.“ Eine zusätzliche Vorschrift, wann einzeln hintereinander zu fahren ist, ist nicht mehr erforderlich. Bereits in § 1 (2) StVO steht „Wer am Verkehr teilnimmt, hat sich so zu verhalten, dass kein anderer geschädigt, gefährdet oder, mehr als nach den Umständen unvermeidbar, behindert oder belästigt wird.“

### § 2 (5) Absteigen beim Überqueren einer Fahrbahn

Die vorgeschlagene Regelung ist dem Wortlaut nach nicht auf das Begleiten von Kindern auf nicht für Radverkehr freigegebenen Gehwegen beschränkt, wie die Begründung vermuten lässt, sondern de facto auf alle für Radverkehr freigegebenen Gehwege. Die Regelung ist außerdem praxisfremd und beeinträchtigt die Leichtigkeit des Radverkehrs. Soweit erforderlich, halten die Begleitpersonen Kinder auch ohne Sonderregelung zum Absteigen an. Kfz-Lenker können in der Knotenzufahrt ohnehin nicht erkennen, ob eine Nebenanlage (Bür-

gersteig) für Radverkehr freigegeben oder sogar als gemeinsamer Fuß- und Radweg ausgewiesen ist. Empfehlung: Nicht neu regeln.

#### **§ 5 (4) Satz 2 Einhaltung von 1,5m/2m beim Überholen**

Die Intention, die Rechtsprechung in die StVO zu übernehmen, ist richtig. Ausreichender Überholabstand ist zentral, wenn Radfahrende auf der Fahrbahn und im Mischverkehr geführt werden. Die Abstandskontrolle sollte insbesondere bei überbreiten Fahrzeugen (Lkw, SUV) zusätzlich elektronisch per Fahrerassistenzfunktion vorgeschrieben werden.

#### **§ 9 (6) Geschwindigkeit beim rechts abbiegen innerorts**

Zusätzlich zur vorgeschlagenen Geschwindigkeitsregelung wird empfohlen, elektronische Abbiegeassistenten vorzuschreiben. Der Handlungsdruck, diesen zeitnah einzuführen, bleibt dann erhalten. Die Regelung sollte auf alle Kfz erweitert werden, wenn der/die Fahrzeugführer/in keine freie Sicht nach hinten hat.

#### **§ 12 (3) Freihalten von Fahrbahnkanten**

Die Regelung wird im Grundsatz begrüßt, muss aber einheitlich bei allen Fuß- und Radwegen gelten, nicht nur bei Radwegen mit Benutzungspflicht. Auch andere Radfahrer, Fußgänger und die Nutzer von E-Tretrollern benötigen auf Nebenanlagen den Schutz durch Sichtbeziehungen vor dem Knotenpunkt. Die vor Knotenpunkten von parkenden Fahrzeugen freizuhaltende Fläche muss zusätzlich baulich oder durch Markierungen zweifelsfrei erkennbar werden. Um unerwünschte Verlagerungseffekte zu erkennen, z. B. ob Kurzparker statt in der 2. Reihe künftig vermehrt an Kreuzungen stehen, sollte die Einführung wissenschaftlich begleitet werden.

#### **§ 12 (4) Abstellen von Fahrrädern außerhalb von Seitenstreifen und Fahrbahnen**

Die Formulierung des Verordnungsentwurfs könnte die erforderliche Ausweisung von Stellplätzen/Zonen für Fahrräder und von Flächen für Mietfahrzeuge (insbesondere Fahrräder, Pedelecs, E-Tretroller) unterbinden. Angesichts einer zunehmenden Zahl von Lastenrädern und vielen zu schmalen Gehwegen ist diese Neuregelung nicht sachgerecht. Die Kommunen sind in der Lage, die örtlich angemessene Lösung zum Abstellen von Fahrrädern zu erkennen. Es gilt, die Gefahren des ungeordneten Abstellens, die für Fußgänger und insbesondere mobilitäts- oder sichtbeschränkte Verkehrsteilnehmer zunehmend zu Behinderungen und Gefährdungen führt, abzuwehren.

#### **§ 37 (2) 1 Grünpfeil**

Die Einführung des Grünpfeils für Radfahrende hat sich im Ausland bewährt, ist zu begrüßen und überfällig. Soweit bereits Zwischenergebnisse aus den aktuell laufenden Verkehrsversuchen in neun Städten vorliegen, sollten diese im Detail berücksichtigt werden.

#### **§ 39 Sinnbild Lastenfahrrad, mehrfachbesetzte Personenwagen**

Das Sinnbild wird begrüßt und sollte aber nur „Lastenfahrrad“ heißen. Die Markierung von Ladezonen sowie die Möglichkeit der Ausweisung von Stellplätzen/Zonen für Mietfahrzeuge (insbesondere Fahrräder, Pedelecs, E-Tretroller) muss ausdrücklich zugelassen werden.

Fahrspuren für mehrfachbesetzte Personenwagen werden innerorts nicht benötigt, als Freigabe eines Besonderfahrstreifens wäre dies kontraproduktiv. Geeignete Flächen sollten als Radfahrstreifen oder (echte) Busspur angeordnet werden.

### § 52 Fahrradzonen

Die Einführung eines solchen Verkehrszeichens ist nicht erforderlich, da Fahrradstraßen streckenbezogen im Zuge von Fahrradrouten sinnvoll sind, jedoch nicht im Zuge einer Zonenregelung. Alternativ wird empfohlen, dass Radfahrende in Tempo-30-Zonen generell nebeneinander fahren dürfen – diese Regelung ist nicht nur wesentlich einfacher vermittelbar, sondern würde auch ohne zusätzlichen Beschilderungsaufwand zum gleichen Ergebnis führen. Die Zulassung anderer Fahrzeuge muss jedoch besser geregelt werden, da die Überwachung praktisch nicht möglich ist.

Die Möglichkeit der Zonenanordnung muss auch Tempo-20-Zonen umfassen (bei Tempo 20 entfallen Überholvorgänge gegenüber dem Radverkehr) und Tempo-10-Zonen umfassen (für Verkehrsberuhigungsmaßnahmen, bei denen einzelne Regelungen verkehrsberuhigter Bereiche (z. B. „Kinderspiele sind überall erlaubt“) nicht angemessen sind).

Fahrradstraßen sind ein Linienelement des Radverkehrs. Zugunsten der Einrichtung von Fahrradstraßen sollte in der VwV-StVO zu den Zeichen 244.1 und 244.2 (Beginn und Ende einer Fahrradstraße) der erste Abschnitt entfernt werden. Dieser definiert den Radverkehr als vorherrschende Verkehrsart. Dieser Wegfall würde es den Kommunen ermöglichen, wichtige Straßen des Fahrradnetzes als Fahrradstraße einzurichten, auch wenn der Radverkehr (derzeit noch) nicht die vorherrschende Verkehrsart wäre. Dadurch könnten Lückenschlüsse einfacher realisiert werden und für die Kommunen würden aufwändige Verkehrszählungen entfallen. Die Anordnung sollte nach Maßgabe der örtlichen Behörden erfolgen.

### § 52 Verbot des Überholens von einspurigen Fahrzeugen

Die Idee ist gut, aber der Entwurf des Verkehrszeichens ist missglückt, das Symbolbild ist nicht intuitiv verständlich.

### § 52 Radschnellweg

Die Einführung eines Verkehrszeichens für Radschnellwege wird begrüßt. Der vorgesehene Begründungstext, wonach Radschnellwege „auf sandigem Untergrund“ verlaufen können, entspricht jedoch nicht den Standards für Radschnellwege. Dieser Zusatz in der Begründung muss gestrichen werden. Die Notwendigkeit von Zusatzzeichen ist zu überprüfen. Radschnellwege sollten für S-Pedelecs und E-Tretroller generell und ohne Zusatzzeichen freigegeben werden.

### § 52 Halten auf Schutzstreifen

Der Vorschlag, Halten auf Schutzstreifen zu verbieten, wird begrüßt.

### Experimentierklausel/Verkehrsversuche

Eine Erleichterung der Möglichkeiten, Verkehrsversuche anzuordnen, wird begrüßt (§ 45, Abs. 1 Nr. 6 und Ausnahme von § 45 Abs. 9 Satz 4 in Abs. 9 Satz 4 Nr. 7). Die Formulierung: „Einvernehmen mit den Gemeinden“ ist jedoch keine wesentliche Verbesserung. Die Kommunen sollten die Möglichkeit haben, im Benehmen

mit den örtlichen Straßenverkehrsbehörden neue Lösungen zu erproben. Insbesondere über § 45 (9) hinausgehende Geschwindigkeitsanordnungen zu treffen, sind begrüßenswert. Ein Genehmigungsvorbehalt durch die Straßenverkehrsbehörden würde die gegenwärtige Lage dagegen kaum verbessern.

### Artikel 3 Änderung der Bußgeldverordnung

Die Erhöhung der Sanktionierung für einzelne Halte- und Parkverbote mit Bezug zum Radverkehr wird begrüßt. Empfohlen wird eine konsequente Überarbeitung und Vereinfachung des Bußgeldkatalogs, die Fußwege, Busspuren/Haltestellen und die Fahrbahnbenutzung umfasst. Im Bußgeldkatalog sollte die Abstufung in Fällen „ohne Behinderung“ entfallen, um die Beweissicherung zu vereinfachen. Die bereits verbreitet zu beobachtende „Kapitulation“ der Ordnungsbehörden gegenüber Parkverstößen lässt eine wirksame Überwachung der neuen zusätzlichen Regelungen ansonsten als wenig wahrscheinlich erscheinen.

### Weiterer Bedarf (StVO) über den Verordnungsentwurf hinaus

- Die wichtigste Maßnahme wäre die Möglichkeit der Kennzeichnung nicht benutzungspflichtiger Radwege. Die Benutzer von E-Tretrollern müssen diese Radwege rechtzeitig und eindeutig erkennen können. Für alle Verkehrsteilnehmergruppen (zu Fuß, per Kfz, per E-Tretroller und per Rad) und für die Baulastträger befördert die Erkennbarkeit solcher Anlagen die Rechtssicherheit und die Verkehrssicherheit.
- Es fehlt in der eKFV und nach Übernahme des Symbols für Elektrokraftfahrzeuge in den Katalog der StVO eine Negativkennzeichnung für unzulässige Wege. Dies ist erforderlich, wo Elektrokraftfahrzeuge abweichend vom Radverkehr geführt werden sollen, und würde die Sichtbarkeit von Durchfahrverboten verbessern.
- Die StVO enthält insgesamt noch keine schlüssigen Regelungen zur Förderung von Elektrokraftfahrzeugen, für den Verkehr zu Fuß und für andere Verkehrsmittel der Mikromobilität als Alternative zum Kfz-Verkehr. Zu nennen sind insbesondere
  - die Öffnung von Einbahnstraßen auch für Elektrokraftfahrzeuge in Gegenrichtung. Es bedarf einer grundsätzlichen Verpflichtung zur Öffnung von Einbahnstraßen mit einer Begründungspflicht gem. § 45 (9), wenn eine Einbahnstraße nicht für diese Fahrzeuge in Gegenrichtung befahren werden darf.
  - die Zulassung von Pedelecs mit einer Tretunterstützung über 25 km/h (S-Pedelecs) und mit mehr Leistung, wie sie z. B. bei Transporträdern eingesetzt wird, mit mäßiger Geschwindigkeit auf Radwegen.
  - Aufhebung beschränkender Regelungen für den Fußverkehr: Die Verpflichtung, dass diese möglichst nur an Kreuzungen und Überwegen und auf kürzestem Weg Fahrbahnen zu queren haben, benachteiligt den Fußverkehr unangemessen.