

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Verkehr  
und digitale Infrastruktur  
**Ausschussdrucksache**  
**Zusammenfassung**  
**19(15)268-H**

Stellungnahme zur 50. Sitzung -  
Öffentl. Anhörung am 25.09.2019



**FRIEDRICH-SCHILLER-  
UNIVERSITÄT  
JENA**

**Rechtswissenschaftliche Fakultät  
Lehrstuhl für  
Deutsches und Europäisches  
Verfassungs- und Verwaltungsrecht**

Universität Jena · Rechtswissenschaftliche Fakultät · 07737 Jena

Sekretariat des  
Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
**11011 Berlin**

**Professor Dr. Michael Brenner**  
*Universitätsprofessor*

Carl-Zeiß-Straße 3  
07743 Jena

Telefon: 0 36 41 9-42240

Telefax: 0 36 41 9-42242

E-Mail: Michael.Brenner@uni-jena.de

Jena, am 24. September 2019

**Vorab per E-Mail: [verkehrsausschuss@bundestag.de](mailto:verkehrsausschuss@bundestag.de)**

## **Stellungnahme zu dem**

### **1.) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**Das Straßenverkehrsrecht reformieren – Straßenverkehrsordnung fahrrad- und fußverkehrsfreundlich anpassen**

**(BT-Drucks. 19/8980)**

**und zu der**

### **2.) Novellierung der Straßenverkehrsordnung (StVO)**

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

zu dem o. g. Antrag und der Novellierung der Straßenverkehrsordnung nehme ich wie folgt Stellung:

#### **1. Das Anliegen der Vorschläge**

Das Anliegen der Vorschläge geht dahin, den Fahrrad- und Fußverkehr im Rahmen der sog. Verkehrswende namentlich in Innenstädten zu fördern und durch Änderungen des StVG sowie insbesondere der StVO Maßnahmen zu ermöglichen, die der

Verwirklichung dieses – im Koalitionsvertrag der Großen Koalition niedergelegten – Ziels dienen.

Dieses Vorhaben verdient grundsätzlich Zustimmung. Angesichts einer erheblichen Schadstoffbelastung in den Innenstädten, angesichts zahlreicher Staus in deutschen Innenstädten, aber auch getragen von der Intention, das Leben in Innenstädten wieder lebenswerter zu machen, enthält der Antrag eine Reihe von Vorschlägen, die diesem Ziel gerecht werden und zumeist Unterstützung verdienen. Da aber auch in Zukunft der Autoverkehr nicht aus den Innenstädten verbannt werden kann, insbesondere die Innenstädte auch in Zukunft nicht nur auf Liefer-, sondern auch auf vielfachen Individualverkehr angewiesen sein werden, muss das Anliegen entsprechender Änderungen des Straßenverkehrsrechts auf ein verhältnismäßiges, ausgewogenes und sinnvolles Miteinander von Auto-, Fahrrad- und Fußgängerkehr gerichtet sein.

Dies schließt weitergehende, namentlich auch technische Maßnahmen nicht aus, die geeignet sind, Unfälle insbesondere in Innenstädten zu reduzieren. Verwiesen sei insoweit auf den Einbau von sog. Abbiegeassistenten in Lkw's, die in hohem Maße geeignet sind, insbesondere Unfälle zwischen abbiegenden Lkw's und Fahrradfahrern gerade in Innenstädten zu reduzieren, bestenfalls ganz zu verhindern (vgl. hierzu M. Brenner, Die Einführung von Abbiegeassistenten für Lkw im Lichte des Europarechts, in: Straßenverkehrsrecht (SVR), 2018, S. 441 – 446).

Insgesamt sollte jedoch darauf geachtet werden, das StVG und die StVO nicht mit (Verbots-)Regelungen zu überfrachten, deren Einhaltung in der tagtäglichen Praxis nicht überwacht werden kann und deren Missachtung daher auch nicht sanktioniert wird. Dies ginge letztlich zulasten der Akzeptanz und Überzeugungskraft der Regelungen.

Da die in dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthaltenen Vorschläge bereits in dem Vorschlag zur Änderung der StVO enthalten sind, orientiert sich die Stellungnahme an der Auflistung der Maßnahmen in dem Vorschlag der Fraktion und verweist dort auf die entsprechenden Änderungen der StVO.

## **2. Die Vorschläge im Einzelnen**

### **a. Die Vorschläge zur Verkehrssicherheit**

#### **aa. 1,5 Meter Überholabstand**

Die Präzisierung des erforderlichen Überholabstandes ist sinnvoll, dürfte aber in der Praxis vor allem plakative Wirkung entfalten, da seine Überwachung schwierig sein dürfte. Beweisprobleme vor Gericht dürften daher die Folge sein. Gleichwohl würde eine solche Präzisierung sicherlich das Bewusstsein von Autofahrern für die Gefährdungen erhöhen, die mit dem Überholen von Radfahrern und Fußgängern verbunden sind.

Der Vorschlag ist in § 5 Abs. 4 S. 2 StVO n. F. enthalten.

#### **bb. Rechtsfahrgebot**

Die Regelung ist sinnvoll, da sie zu einer Erhöhung der Sicherheit der Fahrradfahrer beiträgt. Gefahren durch sich öffnende Autotüren werden reduziert; zudem wird die Sichtbarkeit der Fahrradfahrer deutlich erhöht, da diese nicht mehr gehalten sind, sich auf der rechten Seite eines Fahrstreifens zu bewegen.

#### **cc. Parken in Kreuzungen, 5 m**

Auch gegen diese Regelung ist nichts einzuwenden, da sie in der Praxis sicherlich besser handzuhaben ist als die Berechnung der Entfernung von 5 Metern ab dem Schnittpunkt der Fahrbahnkanten. Eine entsprechende Änderung von § 12 Abs. 3 Nr. 1 StVO ist daher praxistauglich und sinnvoll.

Der Vorschlag wird durch § 12 Abs. 3 Nr. 1a StVO n. F. umgesetzt.

#### **dd. Liefer- und Ladezone**

Gegen die vorgeschlagene Regelung spricht grundsätzlich nichts. Zu bedenken ist jedoch, dass die Anordnung von Liefer- und Ladezonen insbesondere in Geschäftsstraßen mit vielen Geschäften vielfach deshalb den Erfordernissen der Lieferanten nicht hinreichend Rechnung tragen wird, weil diese von der Lieferzone zu dem betreffenden Geschäft im Einzelfall gleichwohl längere Wegstrecken zurückzulegen haben werden. Daher ist zu befürchten, dass die Anordnung von Lieferzonen, die durch ein entsprechendes Verkehrszeichen ermöglicht werden soll, zum Teil an den Bedürfnissen der Praxis vorbeigeht und das Parken in zweiter Reihe nach wie vor extensiv praktiziert werden wird.

#### **ee. Abbiegeassistenzsysteme**

Die Reduzierung der Gefahr von Lkw-Abbiegeunfällen muss ein vordringliches Anliegen sein, um die Zahl der durch Lkw verursachten Todesfälle und der Unfälle mit schweren Verletzungen weiter zu reduzieren. Deswegen ist – auch auf europäischer Ebene – verstärkt der verpflichtende Einsatz von derartigen Assistenzsystemen zu forcieren (vgl. hierzu auch ausführlich M. Brenner, Die Einführung von Abbiegeassistenten für Lkw im Lichte des Europarechts, in: Straßenverkehrsrecht (SVR), 2018, S. 441 – 446).

Darüber hinaus kann die Anzahl von Unfällen beim Abbiegen von Lkw auch durch eine Geschwindigkeitsreduzierung während des Abbiegevorgangs erreicht werden, weshalb auch gegen eine Geschwindigkeitsbegrenzung für Lkw beim Abbiegen nichts spricht.

Dieser Vorschlag wird durch § 9 Abs. 6 StVO n. F. umgesetzt.

Ob hingegen die Einführung von Verkehrssicherheitszonen, in denen Zugangsbeschränkungen für bestimmte Lkw und Fahrzeuge angeordnet werden, die bestimmte Sicherheitsstandards nicht erfüllen, praktikabel ist, erscheint eher fraglich. Insoweit

besteht die Gefahr, dass dann Geschäfte von Lieferanten u. U. nicht mehr angefahren werden, wenn diese nicht über entsprechend ausgerüstete Fahrzeuge verfügen – was ggf. zulasten der Verbraucher und des Einzelhandels ginge.

#### **ff. Tempo 30 innerorts**

Die flächendeckende und verpflichtende Einführung von Tempo 30 als Regelgeschwindigkeit in Städten erscheint zu weitgehend, zu restriktiv und zu wenig flexibel. Die Entscheidung über die Frage, ob und auf welchen Strecken eine solche Geschwindigkeitsbeschränkung eingeführt wird, sollte vielmehr – wie bislang schon – in die Hände der jeweiligen Kommune gelegt werden.

Unabhängig davon spricht nichts dagegen, dass die Straßenverkehrsordnung dahingehend geändert wird, dass die Beschränkung auf Wohngebiete und Gebiete mit hoher Fußgänger- und Fahrradverkehrsdichte, die zudem durch weitere Ergänzungen eingeführt ist, im Zusammenhang mit der Anordnung von Tempo 30 fallen gelassen wird, und den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt wird, unabhängig von der jeweiligen Gebietscharakteristik Tempo 30 anzuordnen.

### **b. Vorfahrt für umwelt-, klima- und gesundheitsfreundlichen Verkehrsarten**

#### **aa. Flüssigkeit aller Verkehre**

Die Umsetzung des Vorschlags erscheint entbehrlich, da unter den unbestimmten Rechtsbegriff des Verkehrs mit den Mitteln der juristischen Auslegung neben den Autoverkehr auch weitere Verkehre subsumiert werden können.

#### **bb. Querungen**

Der Vorschlag, im Zusammenhang mit Querungen dem Fußverkehr den Vorrang gegenüber dem Autoverkehr einzuräumen, ist bedenkenswert. Bei seiner Umsetzung ist jedoch zu überprüfen, ob dies nicht zu zusätzlichen, durch die Querungen bedingten Stauungen des Autoverkehrs führen kann, was unter Luftreinhaltegesichtspunkten letztlich nicht wünschenswert sein kann.

**cc. Rechtsabbiegen für Radfahrende**

Der Vorschlag ist bedenkenswert. Zu prüfen ist jedoch, ob die Umsetzung des Vorschlages nicht zu einer zusätzlichen Gefährdung von Personen führt, was angesichts des zum Teil rüden Verhaltens von Fahrradfahrern nicht von der Hand zu weisen ist. Zu prüfen ist des Weiteren, ob nicht durch das Rechtsabbiegen von Radfahrern bei Rotlicht Autofahrer irritiert werden könnten.

**dd. Einbahnstraßen**

Der Vorschlag ist bedenkenswert. Vor seiner Umsetzung sollte jedoch überprüft werden, ob die grundsätzliche Öffnung von Einbahnstraßen für entgegen der Fahrtrichtung fahrende Radfahrer nicht zusätzliches Gefährdungspotenzial beinhaltet.

**ee. Nebeneinanderfahren**

Gegen den Vorschlag bestehen keine Bedenken, er wird durch § 2 Abs. 4 S. 1 StVO n. F. umgesetzt.

**ff. Personenbeförderung auf Fahrrädern**

Sofern die bauliche Konstruktion dies zulässt und damit die Sicherheit der Fahrräder sowie insbesondere von Anhängern, Lastenrädern und Rikschas sichergestellt ist, bestehen gegen den Vorschlag keine Bedenken.

**gg. Radschnellwege**

Gegen den Vorschlag bestehen keine Bedenken.

**c. Entscheidungsfreiheit für Städte und Kommunen erhöhen****aa. Zur Thematik der Umwidmung**

In dem Vorschlag wird angeregt, „Umwidmungsvorgänge“ durch eine Umwidmung von Straßen bzw. Fahrstreifen zugunsten anderer Nutzungen zu erleichtern, mit dem Ziel, eine Nutzung zugunsten einer Gruppe zu eröffnen bzw. diese zu ermöglichen.

Unter Bezugnahme auf § 45 Abs. 9 S. 3 StVO, der Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs an das Vorliegen einer Gefahrenlage anknüpft, wird dargetan, dass dieses Erfordernis Kommunen einschränkt, die verkehrliche Situation vor Ort so zu gestalten, wie diese es für richtig und angemessen halten. Dies, so wird weiter vorgebracht, erschwere die Umsetzung moderner Verkehrs- und Mobilitätskonzepte.

Insoweit ist rechtlicher Sicht darauf hinzuweisen, dass dieser Vorschlag im Kern darauf hinausläuft, die verfassungsrechtlich vorgegebenen Grenzen zwischen Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht zu verwischen.

### **(1) Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht**

Das **Straßenrecht** i. S. des Straßenwegerechts umfasst die Gesamtheit der öffentlich-rechtlichen Rechtsnormen, die die Rechtsverhältnisse an solchen Straßen, Wegen und Plätzen zum Gegenstand haben, welche dem allgemeinen Verkehr gewidmet sind. Das Straßenrecht, verstanden als Wegerecht, legt mithin die abstrakte Verkehrsaufgabe der Straße fest und regelt auf diese Weise den Rahmen der Straßenbenutzung<sup>1</sup>. Es geht insoweit um die Entstehung des öffentlich-rechtlichen Status einer Straße mittels Widmung, die Ein- und Umstufung sowie die Einziehung öffentlicher Straßen, die Abgrenzung des Gemeingebrauchs vom Sondergebrauch, die Bestimmung des Trägers und des Umfangs der Straßenbaulast sowie die Straßenaufsicht.

Das Straßenrecht legt mithin die abstrakte Zweckbestimmung der öffentlichen Sache und damit die abstrakte Verkehrsaufgabe der Straße fest; es ist auf die spezifische Verkehrsfunktion der Straße gerichtet. Es verbietet damit auch alle die abstrakte Zweckbestimmung überschreitenden Nutzungen.

---

<sup>1</sup> Vgl. insoweit auch Papier, Recht der öffentlichen Sachen, 3. Aufl., 1998, S. 106.

Demgegenüber regelt das **Straßenverkehrsrecht**, das an das Straßenrecht und insbesondere an die Widmung anknüpft, unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten die Probleme der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, die in erster Linie daraus resultieren, dass viele Verkehrsteilnehmer zur gleichen Zeit von der bestimmungsgemäßen – d. h. der widmungsgemäßen – Benutzung der Straße Gebrauch machen. Das Straßenverkehrsrecht kommt damit Ordnungsbedürfnissen nach, die erst durch die Art und die Menge der bestimmungsgemäßen Benutzungen der öffentlichen Straße entstehen. Es knüpft damit an die Zahl der Verkehrsteilnehmer, an die Frequenzen der Straßenbenutzung und an die zeitlichen Verkehrsballungen an.

Die Aufgabe des Straßenverkehrsrechts lässt sich mithin beschreiben als die Ordnung der Gemeingebrauchsausübung unter konkreten Gemeinverträglichkeitsgesichtspunkten<sup>2</sup>. Das Straßenverkehrsrecht betrifft damit in seinem Schwerpunkt einen Sachbereich der Gefahrenabwehr. Es ist sachlich begrenztes Ordnungsrecht<sup>3</sup>, das der Abwehr von Gefahren von Verkehrsteilnehmern und anderen Dritten und der optimalen Ablaufsicherung des Verkehrs dient. Im Gegensatz zu sonstigem Ordnungsrecht ist für das Straßenverkehrsrecht der Bund zuständig.

Hervorzuheben gilt es in diesem Zusammenhang, dass das Straßenverkehrsrecht in seiner Gesamtausrichtung präferenz- und privilegienfeindlich ist<sup>4</sup>. Es geht grundsätzlich von einer Gleichbehandlung und der Gleichrangigkeit aller Verkehrsteilnehmer aus. Aus diesem Grund kann eine Privilegierung einzelner Verkehrsteilnehmer oder einer Gruppe von Verkehrsteilnehmern nicht auf das Straßenverkehrsrecht gestützt werden, wenn dies zur Folge hätte, dass alle übrigen Verkehrsteilnehmer vom Gemeingebrauch an der Straße ausgeschlossen werden würden. Daher würde z. B. durch die flächendeckende Überspannung der gesamten Innenstadt mit Anwohnerparkzonen die Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts geradezu in ihr Gegenteil verkehrt, da die Parkmöglichkeiten bei einer solchen Ausge-

---

<sup>2</sup> Papier, *Recht der öffentlichen Sachen*, 3. Aufl., 1998, S. 106.

<sup>3</sup> Vgl. nur Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *Grundgesetz*, Bd. 2, 6. Aufl., 2010, Art. 74, Rdnr. 154. S. auch BVerfGE 40, 380.

<sup>4</sup> BVerwGE 107, 38; BVerwG, zfs 2011, S. 52/58. Vgl. auch Steiner, NJW 1993, S. 3161/3164.



staltung weitgehend den privilegierten Anwohnern vorbehalten würden, während allen übrigen Verkehrsteilnehmern das Parken erschwert oder gar unmöglich gemacht werden würde<sup>5</sup>.

Mit Blick hierauf berechtigt das Straßenverkehrsrecht nicht zu verkehrsregelnden Maßnahmen, die die wegerechtliche Funktionsbestimmung einer Straße, z. B. die Einrichtung eines Fußgängerbereichs durch Teileinziehung oder durch Zulassung einer anderen Benutzungsart, z. B. eines beschränkten Kfz-Verkehrs, faktisch wieder aufheben<sup>6</sup>. Das Straßenverkehrsrecht darf mit anderen Worten die straßenrechtliche Widmung nicht konterkarieren oder gar unterlaufen.

Der grundsätzliche Unterschied zwischen den beiden Materien besteht folglich darin, dass das Straßenrecht den öffentlich-rechtlichen Sachherrschaftsstatus überhaupt und die Grenzen zwischen Gemeingebrauch und Sondernutzung bestimmt, während das Verkehrsrecht bestimmt, welche im Rahmen des wegerechtlich-abstrakten Gemeingebrauchs liegenden Nutzungen auch tatsächlich zulässigerweise ausgeübt werden dürfen. Das Straßenrecht legt damit die Grenze zwischen abstraktem und individuellem, zwischen zulässigem und unzulässigem Gemeingebrauch fest.

Daran wird deutlich, dass das Straßenverkehrsrecht das Straßenwegerecht voraussetzt. Deshalb müssen sich straßenverkehrsrechtliche Regelungen innerhalb des straßenrechtlichen Widmungsrahmens halten; verkehrsregelnde Maßnahmen auf der Grundlage des Straßenverkehrsrechts finden mithin ihre Grenzen an der wegerechtlichen Widmung<sup>7</sup>. Mit anderen Worten ermöglicht das Straßenverkehrsrecht nur Regelungen innerhalb des Rahmens, in dem der Verkehr durch die wegerechtliche Widmung zugelassen ist<sup>8</sup>. Die Widmung bestimmt daher den Rahmen, innerhalb dessen die Straßenverkehrsvorschriften zur Anwendung gelangen, die ihrerseits das

---

<sup>5</sup> So die Konstellation in BVerwGE 107, 38.

<sup>6</sup> BVerwG, NJW 1982, 840

<sup>7</sup> Papier, Recht der öffentlichen Sachen, 3. Aufl., 1998, S. 107.

<sup>8</sup> Hiervon geht auch die Rspr. aus, vgl. insbesondere BVerfGE 40, 371/378.

Verhältnis der Verkehrsteilnehmer zueinander unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit und Ordnung sowie Leichtigkeit des Verkehrs regeln.

Das Straßenverkehrsrecht ist danach das Recht der Nutzungsausübung innerhalb des straßenrechtlich vorgegebenen Widmungsrahmens. Es knüpft an die wegerechtliche Widmung an, kann aber weder ihre Voraussetzungen noch ihren Umfang regeln.

Ein Vorrang des Straßenverkehrsrechts gegenüber dem Straßenrecht kommt nur dann in Betracht, wenn auf der Grundlage des Straßenverkehrsrechts (insbes. § 45 StVO) Verkehrsverbote und Verkehrsbeschränkungen aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs in Rede stehen. Verkehrsverbote und Verkehrsbeschränkungen verkehrsrechtlicher Art sind mithin nur dann zulässig, wenn sie aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs Verkehrs- und Benutzungsarten rechtlich ausschließen, die an sich innerhalb des widmungsrechtlichen Rahmens liegen<sup>9</sup>. Daher darf z. B. eine verkehrsrechtliche Anordnung zum Schutz der Nachtruhe den Lkw- oder Motorradverkehr beschränken (§ 45 I Nr. 3, I b 1 Nr. 5 StVO)<sup>10</sup>.

Doch gilt es insoweit zu berücksichtigen, dass durch die Anordnung von Verkehrsverbotten und Verkehrsbeschränkungen keine dauerhaften Entwidmungen oder Widmungsbeschränkungen der Straße, also dauerhafte Ausschlüsse bestimmter Verkehrsarten, bewirkt werden dürfen. Beschränkungen des abstrakten Verkehrsgebrauchs und der abstrakten Verkehrsaufgabe der Straße können nur durch eine Widmungsverfügung ausgesprochen werden.

Eine straßenverkehrsrechtliche Lösung ist mithin dann ausgeschlossen, wenn und soweit es nicht mehr um Ordnungsbedürfnisse innerhalb eines bestimmungsgemäßen Gebrauchs geht, sondern um eine (Neu-)Festsetzung der Verkehrsbestimmung und Verkehrsfunktion. Davon abgesehen, hat auch das Bundesverwaltungsgericht

---

<sup>9</sup> Papier, Recht der öffentlichen Sachen, 3. Aufl., 1998, S. 108.

<sup>10</sup> So der Hinweis von Papier, Recht der öffentlichen Sachen, 3. Aufl., 1998, S. 108.

klargestellt, dass Maßnahmen nach § 45 StVO nur zur Gefahrenabwehr zulässig sind und daher voraussetzungsgemäß wegen dieser finalen Ausrichtung situationsbedingt sein müssen und nicht von dauerhafter Natur sein dürfen<sup>11</sup>. Auf § 45 StVO gestützte Maßnahmen sind daher nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts stets abhängig vom Fortbestehen der Gefahrensituation, durch die ihre Anordnung veranlasst wurde, wie das beispielsweise bei einem Nebeneinander von starkem Fußgängerverkehr und starkem Fahrzeugverkehr der Fall sein kann<sup>12</sup>.

**(2) Hier:**

Mit Blick auf diese sämtlichen Vorgaben begegnet die Intention des Vorschlags Bedenken. Sie läuft im Ergebnis darauf hinaus, die straßenrechtliche Widmung und damit das Straßenrecht mit Hilfe des Straßenverkehrsrechts zu unterlaufen und damit die beiden Sphären unzulässigerweise zu vermengen.

Wird durch die zuständige Behörde eine Straße zum Zwecke des Gemeingebrauchs gewidmet, so kann diese Widmung nicht durch straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen unterlaufen oder enggeführt werden. Eine straßenverkehrsrechtliche Maßnahme muss sich stets innerhalb des straßenrechtlichen Widmungsrahmens halten; dieser gibt mit anderen Worten den Rahmen für straßenverkehrsrechtliche Regelungen und Einschränkungen vor. Anders formuliert: straßenverkehrsrechtliche Regelungen ermöglichen nur solche Maßnahmen, die die straßenrechtlichen Vorgaben nicht missachten.

Und genau hierauf läuft der Vorschlag unter seiner Ziffer 15 hinaus, da er straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen ohne Vorliegen einer Gefahrenlage ermöglichen soll. Das Straßenverkehrsrecht lässt jedoch nur Maßnahmen zu, die aus Gründen der

---

<sup>11</sup> BVerwG, DÖV 1980, S. 915.

<sup>12</sup> So die Konstellation in BVerwG, DÖV 1980, S. 915.

Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs vorgenommen werden, mithin insbesondere an das Bestehen einer Gefahr anknüpfen.

Wird indes dieser Anknüpfungspunkt aufgehoben, so führt dies im Ergebnis zu einer Verdrängung des Straßenrechts durch das Straßenverkehrsrecht – und damit zu einem Systembruch im Verhältnis von Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht.

Letztlich wird damit auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkterkariert. Dieses hat insoweit klargestellt:

„Das Straßenverkehrsrecht dient hiernach dem Zweck, die spezifischen Gefahren, Behinderungen und Belästigungen auszuschalten oder wenigstens zu mindern, die mit der Straßenbenutzung unter den Bedingungen des modernen Verkehrs verbunden sind. Es regelt in diesem Rahmen die (polizeilichen) Anforderungen, die an den Verkehr und an die Verkehrsteilnehmer gestellt werden, um Gefahren von anderen Verkehrsteilnehmern oder Dritten abzuwenden und den optimalen Ablauf des Verkehrs zu gewährleisten. Das Straßenverkehrsrecht ist sachlich begrenztes Ordnungsrecht, für das dem Bund – abweichend vom sonstigen (Polizei-)Ordnungsrecht – die Gesetzgebungskompetenz zusteht“<sup>13</sup>.

Eine straßenverkehrsrechtliche Regelung kann vor dem Hintergrund dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben daher keine Privilegierungen aussprechen, die nicht durch Aspekte der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gedeckt sind. Das Straßenverkehrsrecht ist als Ordnungsrecht privilegienfeindlich und kann nicht durch andere Aspekte – Umweltschutz, Wirtschaftsförderung – verwässert werden.

## **bb. Die Einrichtung von Fahrradstraßen**

Bei der Umsetzung dieses Vorschlags wird zu berücksichtigen sein, dass eine unverhältnismäßige Hemmung des Autoverkehrs durch Vorrangregelungen und bauli-

---

<sup>13</sup> BVerfGE 40, 371/380.

che Maßnahmen für Durchfahrtsbeschränkungen zu vermehrten Staus in Innenstädten und damit zu einer erhöhten Belastung der Luft mit Schadstoffen führen kann.

### **cc. Begegnungszonen**

Gegen den Vorschlag bestehen keine Bedenken.

### **dd. Experimentierklausel**

Der Vorschlag begegnet Bedenken. Auch er ist geeignet, die Unterscheidung zwischen Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht zu unterlaufen, da auch im Zusammenhang mit der Anwendung der Experimentierklausel auf das Vorhandensein einer konkreten Gefahr für Sicherheit und Ordnung verzichtet werden soll.

Dass die straßenrechtliche Widmung auf der Grundlage des Straßenverkehrsrechts aus Gründen der Förderung von umwelt-, klima- und gesundheitsfreundlichem Verkehr oder der Aufenthalts- und Erholungsqualität durch straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen unterlaufen werden kann – wenn auch im Rahmen einer Experimentierklausel –, begegnet aus rechtssystematischen Gründen grundlegenden Bedenken.

### **ee. Wirksame Sanktionen**

Der Vorschlag verdient uneingeschränkt Zustimmung, um die zunehmende Rücksichtslosigkeit im Straßenverkehr einzudämmen.

gez. Michael Brenner

Professor Dr. Michael Brenner