

Stellungnahme

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes zur Einführung und Regelung von Verkehrssicherheitszonen – Abbiegeassistentengesetz (2. VerkehrswendeG-ÄndG-StVG – AbbiegeassistentenG)

Zusammenfassung:

- Der BGL lehnt den Gesetzentwurf ab!
- Der BGL bekennt sich ausdrücklich zur Vision Zero, vermisst hingegen in dem Gesetzentwurf die ganzheitliche Betrachtungsweise, die im Sinne der Vision Zero und im Interesse einer nachhaltigen Verkehrssicherheitsarbeit erforderlich wäre.
- Einstufung aller geschlossen Ortschaften zu Verkehrssicherheitszonen käme einem faktischen Fahrverbot für die Mehrzahl aller Lkw abseits der Bundesautobahnen gleich, ohne dass hierfür Alternativrouten zur Verfügung stehen.
- Der vorliegende Gesetzesentwurf ist mangels Verhältnismäßigkeit unvereinbar mit höherrangigem Recht.
- Die konsequente Umsetzung des Gesetzentwurfes schafft überdies nachgelagerte Probleme an anderer Stelle, die separater Lösungen bedürfen.
- Aus Sicht des BGL sind andere, bereits erfolgreich erprobte, Maßnahmen deutlich besser geeignet, Rechtsabbiegeunfälle mit Lkw zu verhindern und die Verkehrssicherheit zu erhöhen, ohne dabei den freien Warenverkehr und die Versorgungssicherheit der Bevölkerung einzuschränken.

Frankfurt am Main, den 1. März 2021

Vorbemerkung / Grundsätzliche Anmerkungen:

Jeder Unfall ist einer zu viel. Aus diesem Grund bekennt sich der BGL ausdrücklich zur Vision Zero. Der BGL unterstützt jede sinnvolle Maßnahme, die zur Erhöhung der Verkehrssicherheit beiträgt.

Maßnahmen zur Verkehrssicherheit bedürfen aber einer ganzheitlichen Betrachtung, um die Bedürfnisse und Belange aller Verkehrsteilnehmer gleichermaßen zu berücksichtigen. Dies ist ein Leitgedanke erfolgreicher und nachhaltiger Verkehrssicherheitsarbeit.

Die Verhältnismäßigkeit der Mittel und Maßnahmen muss im gesellschaftlichen Kontext gewahrt bleiben. Daher sind intelligente Problemlösungen im Konsens der Verkehrsteilnehmer und der Gesellschaft gefordert. Verbote oder starke Restriktionen in der Verkehrsbeteiligung von Verkehrsteilnehmern gelten im diesem Kontext als Ultima Ratio, stoßen i.d.R. auf Unverständnis und mangelnde Akzeptanz und sollten daher nicht vordergründig zur Anwendung gelangen. Maßnahmen zur Problemlösung in der Verkehrssicherheit dürfen nicht dazu führen, dass daraus neue Probleme und Sicherheitsdefizite entstehen, insbesondere in bisher nicht berührten Bereichen.

Diesem Anspruch wird der vorliegende Gesetzentwurf nicht gerecht. Der BGL lehnt den Entwurf daher ab.

Die Kritikpunkte im Einzelnen:

I. Rechtliche Betrachtung:

Das Einfahrverbot in Verkehrssicherheitszonen für Lkw, welche die in Artikel 1, § 1d Abs. 1 des Gesetzentwurfs genannte Voraussetzung („Stand der Technik zur Sicherung des verkehrlichen Umfeldes“) nicht erfüllen, stellt einen Eingriff in grundrechtlich geschützte Freiheiten wie auch die EU-Grundfreiheiten dar. Dieser Eingriff kann nur gerechtfertigt sein bei Vorliegen eines sachlichen Rechtfertigungsgrundes und soweit der Eingriff geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist.

Aus Sicht des BGL bestehen an der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des Einfahrverbots große Zweifel. Sowohl national wie auch EU-weit gibt es bereits Regelungen bzw. werden diese erarbeitet, die einen weniger harten und mit bedeutend weniger weitreichenden Folgeproblemen behafteten Eingriff bedeuten, das Ziel der Erhöhung der Verkehrssicherheit aber gleichwohl ebenfalls zu erreichen geeignet sind.

Überdies bestimmt Artikel 1, § 1d Abs. 4 des Gesetzentwurfes, die Anwendung des Einfahrverbots ab dem 1.7.2022 für alle Lkw, also auch für Fahrzeuge mit einer zulässigen Gesamtmasse unter 7,5 t. Diese Fahrzeuge waren hingegen bei Abbiegeunfällen bislang nicht auffällig, so dass die Verhältnismäßigkeit des Einfahrverbots auch aus diesem Gesichtspunkt infrage steht. Für Lkw mit einer zulässigen Gesamtmasse unter 3,5 t gibt es zudem keine Anforderungen an so genannte Abbiegeassistentensysteme (vgl. Empfehlungen des BMVI im Verkehrsblatt Heft 19/2018, Seite 719, Nr. 149: Empfehlungen zu technischen Anforderungen an Abbiegeassistentensysteme für die Aus- und Nachrüstung von Nutzfahrzeugen mit zulässiger Gesamtmasse (zGM) von mehr als 3,5 t). Diese Fahrzeuge sind von ihrer Bauart oftmals als „Lieferwagen“ ausgelegt, können aber auch mit einer Pkw-Zulassung versehen werden. Konsequenterweise müssten dann auch Pkw ohne

Abbiegeassistenzsystem vom Einfahrverbot erfasst werden, was abermals aus Gründen der Verhältnismäßigkeit sehr fraglich erscheint.

Schließlich bestehen aus Sicht des BGL erhebliche Bedenken an der Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Grundsatz des **Vertrauensschutzes**. So sieht Artikel 1, § 6h Abs. 1 des Gesetzentwurfs vor, dass das Ministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur per Rechtsverordnung den „Stand der Technik“ jährlich feststellt. Eine solche Regelung widerspricht jedoch der Systematik des deutschen wie auch des EU-Fahrzeug-Zulassungsrechts. Nach § 16 StVZO sind grundsätzlich Fahrzeuge zum Verkehr auf öffentlichen Straßen zugelassen, die den Vorschriften der StVZO und der StVO entsprechen (**Grundsatz der Verkehrsfreiheit für Fahrzeuge**). Im Hinblick auf den rechtsstaatlich gebotenen Vertrauensschutz in Investitionen kann es bei der Beurteilung der Einhaltung der Zulassungsvorschriften nicht auf den jeweiligen „Stand der Technik“ ankommen. Vielmehr kann hierunter nur die Einhaltung der in den Gesetzen konkret genannten technischen Anforderungen an die Fahrzeuge verstanden werden. Diese finden sich in technischen Regeln wieder, in denen die praxisgerechte und damit systemsichere Umsetzung des Standes der Technik hinterlegt ist.

Der BGL kommt daher zu der Schlussfolgerung, dass dem vorliegenden Gesetzesentwurf erhebliche Bedenken hinsichtlich einer Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht entgegenstehen.

II. Bewertung aus Sicht der Verkehrssicherheit / Versorgungssicherheit

Grundsätzliche Anforderungen an Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit

Maßnahmen zur Verkehrssicherheit bedürfen einer ganzheitlichen Betrachtung, um die Bedürfnisse und Belange aller Verkehrsteilnehmer gleichermaßen zu berücksichtigen. Die Verhältnismäßigkeit der Mittel muss dabei stets gewahrt bleiben und die Maßnahmen zur Problemlösung dürfen nicht zu neuen Problemen in anderen Bereichen führen. **Daher sind intelligente Problemlösungen im Konsens der Verkehrsteilnehmer gegenüber dem Aussprechen von Generalverboten vorzuziehen. Diesem Anspruch wird der vorliegende Gesetzentwurf nicht gerecht.** Er fokussiert sich allein auf die Einfahrverbote in Verkehrssicherheitszonen und lässt eine ganzheitliche Betrachtung über die damit verbundenen Folgen und Auswirkungen sowie eine Bewertung der Praktikabilität und Machbarkeit (Machbarkeitsstudie) vermissen.

Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit - Alternativrouten nicht vorhanden

Das nachgeordnete deutsche Straßennetz ist in seiner Funktionalität so gestaltet, dass es Ortschaften miteinander und untereinander verbindet. Das nachgeordnete Straßennetz führt also grundsätzlich immer durch Ortschaften. Ein Einfahrverbot für Lkw ohne Ausrüstung gemäß dem Stand der Technik (i.S.d. Gesetzesentwurfes) bedeutet, dass auf ortsumgehende Alternativrouten ausgewichen werden müsste.

Voraussetzung hierfür ist, dass geeignete Ortsumgehungen bzw. Alternativrouten mit Lkw-Attributen (bspw. unter Berücksichtigung der Traglast von Brückenbauwerken, Tunnel-Durchfahrtsbeschränkungen, Engstellen, kritische Verkehrsführungen für Lkw, Fahrbahnbeschaffenheit, Wasserschutzgebiete) flächendeckend vorhanden sind. Dies ist hingegen nicht der Fall.

Seit Jahren bestehen vielerorts Bemühungen, Verkehrsentlastungen von Orts-Durchgangsverkehren durch die Schaffung von Umgehungsstrecken herbeizuführen, was mit langwierigen gesetzlichen Genehmigungsverfahren und teilweise immensen Bürgerprotesten verbunden ist. Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) widmet sich dieser Thematik und soll als Steuerungselement zur koordinierenden Umsetzung dienen. Danach ist ein leistungsfähiger Güterverkehr elementar von leistungsfähigen Wegenetzen abhängig. Diese sind die zentrale Voraussetzung für eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen. Die Schaffung von Alternativrouten ist aufgrund der mit diesem Verfahren verbundene Bedarfsplanung und Einstufung in eine vorrangige Planung mit zeitintensiven Genehmigungsverfahren sowie Bau- bzw. Ausbauphasen und unter Würdigung der dafür notwendigen Haushaltsmittel keinesfalls kurzfristig realisierbar.

Das Fehlen eines flächendeckenden Alternativroutennetzes führt in der Konsequenz dazu, dass nahezu kaum mehr eine Ortschaft für den Lkw-Güterverkehr erreichbar ist. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung vor Ort mit Waren und Dienstleistungen. Um dennoch die Versorgungssicherheit zu gewährleisten, wäre das Vorhalten von Infrastrukturen zum Warenumschlag auf „zulässige“ Lkw i.S.d. Gesetzentwurfes erforderlich. Es ist davon auszugehen, dass dies - nicht zuletzt aus gesellschaftspolitischen Gründen - nicht umsetzbar ist.

Hohes Aufkommen an Ausnahmeanträgen

Der Gesetzesentwurf lässt grundsätzlich Ausnahmen zu (Artikel 1, § 1d Abs. 3). Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der starken Betroffenheit des Lkw-Verkehrs mit vielen Ausnahmeanträgen zu rechnen ist. Dies hätte enorme Auswirkungen auf die Arbeitsbelastung der kommunalen Verwaltung.

Weiterhin ist davon auszugehen, dass aufgrund der Vielzahl zu erwartender genehmigter Ausnahmen, die den Ausnahmetatbeständen gerecht werden, das angestrebte Schutzziel der Verkehrssicherheitszonen wieder konterkariert wird

Ausnahmetatbestand Begleitperson

Der BGL bewertet die Übertragung der Verantwortlichkeit zur Vermeidung von Rechtsabbiegeunfällen auf eine beifahrende Person als Ausnahmetatbestand nach Artikel 1, § 1d Abs. 4 als äußerst kritisch. Die Verantwortlichkeit der verkehrssicheren Führung eines Fahrzeugs liegt uneingeschränkt beim Fahrzeugführer. Aus Gründen der Rechtssicherheit müsste daher geklärt werden, unter welchen Umständen und in welchem Maße dem Fahrer oder dem Beifahrer im Falle eines Unfalls schuldhaftes Handeln vorgeworfen werden kann.

StVO-Instrumentarien Verkehrsschau, Unfallkommission, Verkehrssicherheitsaudits

Die örtliche Unfalluntersuchung, das Erkennen und Identifizieren von kritischen und unsicheren Verkehrsbereichen sowie die Erarbeitung von Lösungen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit sind Bestandteil des Aufgabenfeldes von Verkehrsschauen und Unfallkommissionen. Die **Straßenverkehrsbehörden** sind nach der Verwaltungsvorschrift zu § 45 StVO verpflichtet, **alle zwei Jahre eine umfassende Verkehrsschau** durchzuführen. Diese Termine sollen in erster Linie dazu dienen, Mängel im Verkehrsraum zu beseitigen und bei gefährlichen Stellen zu überprüfen, inwieweit hier durch Verkehrszeichen, Verkehrseinrichtungen oder bauliche Maßnahmen Abhilfe geschaffen werden kann. Die Verkehrsschauen werden von der Unfallkommission durchgeführt.

Die Bekämpfung der Verkehrsunfälle im Rahmen der örtlichen Unfalluntersuchung in **Unfallkommissionen** ist gemeinsame Aufgabe von Polizei, Straßenverkehrs- und Straßenbaubehörden. Sie sind gesetzlich verankert durch § 45 (1) StVO und der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu § 44 StVO. Begleitend hierzu sind u.a. im Merkblatt M UKo der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswese (FGSV) entsprechende operative und administrative Hilfestellungen hinterlegt. Ihr proaktives Handeln sowie die Installation von **Verkehrssicherheitsaudits** beim Straßenneubau ist ebenso auf europäischer Ebene durch die RICHTLINIE 2008/96/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 19. November 2008 über ein Sicherheitsmanagement für die Straßenverkehrsinfrastruktur hinterlegt. **Unfallkommissionen in Verbindung mit Verkehrsschauen und Verkehrssicherheitsaudits ermöglichen eine zielgerichtete Verkehrssicherheitsarbeit mit effektiv wirkenden Problemlösungen vor Ort.** Diese Instrumentarien sind vorrangig zu nutzen, bevor Einfahrverbote wie das hier gegenständliche gesetzlich festgeschrieben werden.

III. Besser geeignete Maßnahmen zur Vermeidung von Rechtsabbiegeunfällen

Aus Sicht des BGL sind u.a. folgende, z.T. bereits erfolgreich erprobte Maßnahmen deutlich besser geeignet, Rechtsabbiegeunfälle mit Lkw zu verhindern und die Verkehrssicherheit zu erhöhen, ohne dabei den freien Warenverkehr und die Versorgungssicherheit der Bevölkerung einzuschränken:

- **Zeitlich versetzte Ampelschaltungen**, bei denen Fahrradfahrer einen zeitlichen Vorsprung in der Grünphase haben;
- **Vorgelagerte Haltestreifen** für Fahrradfahrer an Kreuzungen, sodass sich Fahrradfahrer vor Lkw gut sichtbar platzieren können;
- **Getrennte Fahrstreifen** für Kfz und Radfahrer, wo möglich;
- **Verkehrsverschwenkung** für schwächere Verkehrsteilnehmer an Verkehrsknotenpunkten (Verlegung des Fußgängerweges nach rechts, so dass der Abstand zur Fahrbahn vergrößert wird), wo möglich;
- **Abbiegen in Schrittgeschwindigkeit** – neu eingeführt für Lkw und Busse ab 3,5 t innerorts im Rahmen der StVO-Novelle 2020 (Die nachhaltige Wirkung dieser Maßnahme kann gegenwärtig aufgrund der fehlenden Datenlage noch nicht validiert werden, eine Evaluation sollte hingegen abgewartet werden.)
- **Verpflichtende Ausrüstung aller neu zugelassenen Lkw mit Abbiegeassistentensystemen.**