



## Redigiertes Wortprotokoll der 104. Sitzung

### Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Berlin, den 3. März 2021, 11:00 Uhr  
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Straße 1  
Paul-Löbe-Haus - E 600  
+ Webex-Videokonferenz

Vorsitz: Cem Özdemir, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 4

Gesetzentwurf der Abgeordneten Stefan Gelbhaar,  
Daniela Wagner, Matthias Gastel, weiterer  
Abgeordneter und der Fraktion der BÜNDNIS 90/  
DIE GRÜNEN

#### Federführend:

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

#### Berichterstatter:

Abg. Karl Holmeier [CDU/CSU]

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des  
Straßenverkehrsgesetzes zur Einführung und  
Regelung von Verkehrssicherheitszonen –  
Abbiegeassistentengesetz  
(2. VerkehrswendeG-ÄndG-StVG –  
AbbiegeassistentenG)**

**BT-Drucksache 19/23625**

### Anlagen

Seite 25

Stellungnahmen:  
Ausschussdrucksachen 19(15)464-A-F

**Mitglieder des Ausschusses**

|                       | <b>Ordentliche Mitglieder</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>Stellvertretende Mitglieder</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CDU/CSU               | Behrens (Börde), Manfred<br>Bellmann, Veronika<br>Donth, Michael<br>Holmeier, Karl<br>Jarzombek, Thomas<br>Oßner, Florian<br>Ploß, Dr. Christoph<br>Pols, Eckhard<br>Rainer, Alois<br>Schnieder, Patrick<br>Schreiner, Felix<br>Schweiger, Torsten<br>Sendker, Reinhold<br>Simon, Björn<br>Storjohann, Gero<br>Uhl, Markus | Damerow, Astrid<br>Erndl, Thomas<br>Hirte, Christian<br>Koeppen, Jens<br>Lange, Ulrich<br>Lips, Patricia<br>Möring, Karsten<br>Müller (Braunschweig), Carsten<br>Rehberg, Eckhardt<br>Riebsamen, Lothar<br>Sauer, Stefan<br>Steier, Andreas<br>Stracke, Stephan<br>Tebroke, Dr. Hermann-Josef<br>Wegner, Kai<br>Whittaker, Kai |
| SPD                   | Bach, Bela<br>Herzog, Gustav<br>Klare, Arno<br>Korkmaz-Emre, Elvan<br>Lühmann, Kirsten<br>Müller (Chemnitz), Detlef<br>Schiefner, Udo<br>Schmidt, Uwe<br>Stein, Mathias                                                                                                                                                    | Bartol, Sören<br>De Ridder, Dr. Daniela<br>Hartmann, Sebastian<br>Martin, Dorothee<br>Nissen, Ulli<br>Rimkus, Andreas<br>Rützel, Bernd<br>Schmid, Dr. Nils                                                                                                                                                                     |
| AfD                   | Holm, Leif-Erik<br>Magnitz, Frank<br>Mrosek, Andreas<br>Spaniel, Dr. Dirk<br>Wiehle, Wolfgang                                                                                                                                                                                                                              | Büttner, Matthias<br>Ehrhorn, Thomas<br>Kraft, Dr. Rainer<br>Schulz, Uwe<br>Wildberg, Dr. Heiko                                                                                                                                                                                                                                |
| FDP                   | Herbst, Torsten<br>Jung, Dr. Christian<br>Kluckert, Daniela<br>Luksic, Oliver<br>Reuther, Bernd                                                                                                                                                                                                                            | Hessel, Katja<br>Hocker, Dr. Gero Clemens<br>Müller, Alexander<br>Sauter, Christian<br>Sitta, Frank                                                                                                                                                                                                                            |
| DIE LINKE.            | Cezanne, Jörg<br>Leidig, Sabine<br>Remmers, Ingrid<br>Wagner, Andreas                                                                                                                                                                                                                                                      | Domscheit-Berg, Anke<br>Lenkert, Ralph<br>Lutze, Thomas<br>Zimmermann, Pia                                                                                                                                                                                                                                                     |
| BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | Gastel, Matthias<br>Gelbhaar, Stefan<br>Tressel, Markus<br>Wagner, Daniela                                                                                                                                                                                                                                                 | Krischer, Oliver<br>Müller, Claudia<br>Nestle, Dr. Ingrid<br>Özdemir, Cem                                                                                                                                                                                                                                                      |



## Liste der Sachverständigen

**Prof. Dr. Michael Brenner**

Friedrich-Schiller-Universität Jena, Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht

**Prof. Dr. Dirk Engelhardt**

Vorstandssprecher Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL) e.V.

**Frank Huster**

DSLV Bundesverband Spedition und Logistik e.V., Hauptgeschäftsführer

**Jost Henning Kärger**

ADAC e.V., Leiter Straßenverkehrsrecht

**Thomas Kiel d'Aragon**

Deutscher Städtetag, Referat Verkehr

**Prof. Dr. Stefan Klinski**

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR), Professur für Wirtschaftsrecht, insbesondere Umweltrecht

**Angela Kohls**

Allgemeiner Deutscher Fahrrad Club e.V.



### **Einzigiger Tagesordnungspunkt**

Gesetzentwurf der Abgeordneten Stefan Gelbhaar, Daniela Wagner, Matthias Gastel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes zur Einführung und Regelung von Verkehrssicherheitszonen – Abbiegeassistentengesetz (2. VerkehrswendeG-ÄndG-StVG – AbbiegeassistentenG)**

#### **BT-Drucksache 19/23625**

**Vorsitzender:** Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren, ich begrüße Sie ganz herzlich zu der 104. Sitzung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur, der öffentlichen Anhörung zu dem o.g. Gesetzentwurf. Zu unserer Anhörung hier im Saal sind per Videokonferenz weitere Teilnehmerinnen und Teilnehmer zugeschaltet. Das Format ist den mittlerweile allseits bekannten Abstandsregelungen und Beschränkungen wegen der Covid19-Pandemie geschuldet.

Lassen Sie mich vorab sagen, Sie kennen, glaube ich, alle die Zahlen, die sich mit dem Thema beschäftigen. Trotzdem muss man es nochmal in Erinnerung rufen. Im Schnitt alle zwei Wochen stirbt ein Mensch durch abbiegende Lkw. Wir sind uns hier in diesem Ausschuss – ich glaube, das kann ich fraktionsübergreifend sagen – einig, alles zu tun, um das zu verhindern. Wir haben ein gemeinsames Ziel, das wir hier mehrfach erneuert haben und immer wiederholen, das ist das Vision-Zero-Ziel. Wir haben uns hier im Ausschuss auch schon häufiger damit beschäftigt, darum ist es jetzt auch gut und richtig, dass wir das hier nochmal – mit Ihnen zusammen, liebe Sachverständige – machen.

Gestatten Sie mir eingangs noch ein paar technische Hinweise: Das Ausschussekretariat administriert die Konferenz technisch. Sollten Sie technische Probleme haben, können Sie sich über die Chatfunktion im Videokonferenz-Modul an den Teilnehmer mit dem Namen „Verkehrsausschuss“ wenden oder per Telefon 030 227 32426 anrufen. Diese Nummer finden Sie auch auf der Tagesordnung zu dieser Sitzung. Ihr Mikrofon wurde durch den Administrator zunächst stumm gestellt, damit

Hintergrundgeräusche in Ihrer Umgebung nicht für alle hörbar sind. Ich bitte daher insbesondere die Sachverständigen, die per Web zugeschaltet sind, vor ihrem jeweiligen Redebeitrag ihr Mikrofon jeweils anzuschalten. Nach einem Redebeitrag bitte ich darum, das Mikrofon wieder zu deaktivieren.

Zu unserer Anhörung darf ich nun alle Gäste und besonders herzlich die Sachverständigen begrüßen, die heute alle per Video zugeschaltet sind: Prof. Dr. Michael Brenner von der Friedrich-Schiller-Universität Jena, dort Inhaber des Lehrstuhls für Deutsches und Europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Prof. Dr. Dirk Engelhardt, Vorstandssprecher Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL) e.V., Herr Frank Huster, Hauptgeschäftsführer des Bundesverbands Spedition und Logistik e.V., Herr Jost Henning Kärger, Leiter Straßenverkehrsrecht beim ADAC e.V., Herr Thomas Kiel d'Aragn vom Deutschen Städtetag dort für den Bereich Verkehr verantwortlich, Prof. Dr. Stefan Klinski. Er lehrt und forscht als Professor für Wirtschaftsrecht, insbesondere Umweltrecht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin sowie Frau Angela Kohls für den Allgemeinen Deutschen Fahrrad Club e.V. Ich möchte den Sachverständigen, die schriftliche Stellungnahmen eingereicht haben, dafür herzlich danken! Diese wurden als Ausschussdrucksache 19(15)464 verteilt und sind auf der Internetseite des Bundestages abrufbar. Die Anhörung soll nach folgendem Verfahren ablaufen: Wir haben uns darauf verständigt, dass es keine Eingangsstatements der Sachverständigen geben soll. Die Anhörung gliedert sich in Frage- und Antwortrunden. In jeder Fragerunde können die Ausschussmitglieder, die sich zu Wort melden, bis zu zwei Fragen stellen. Die Fragesteller können außerdem in einer Fragerunde höchstens zwei Sachverständige befragen. Die Fragesteller bitte ich, sich auf eine Redezeit von drei Minuten zu beschränken. Nach der Fragerunde schließt sich die Antwortrunde der Sachverständigen an. Ich bitte Sie, liebe Sachverständigen, sich die an Sie gerichteten Fragen zu notieren und diese in der Antwortrunde en bloc zu beantworten. Ich werde Sie dann auch jeweils noch einmal gesondert ansprechen und zur Beantwortung der an Sie gerichteten Fragen auffordern. Die Sachverständigen bitte ich, sich auf eine Redezeit von fünf Minuten pro Frage zu beschränken, damit möglichst viele Fragen gestellt und



beantwortet werden können. Das heißt, wenn beispielsweise drei Fragen an Sie gerichtet wurden, stehen Ihnen insgesamt max. 15 Minuten für die Beantwortung zur Verfügung, die Sie ausschöpfen können aber nicht ausschöpfen müssen. Aufgrund dessen, dass die Sitzung auch als Videokonferenz stattfindet, haben wir nicht wie sonst üblich eine Uhr mit der Redezeit auf der Deckenampel. Ich bitte daher die Fragesteller und die Sachverständigen, die Redezeit auch selbst etwas im Blick zu behalten. Wir hier – also das Ausschusssekretariat und ich – verfolgen die Zeit auch mit und bei einer etwaigen Überschreitung erlaube ich mir, Ihnen dann einen kurzen Hinweis zu geben. Wir gehen von einem Zeitrahmen von etwa zwei Stunden aus, also bis etwa 13.00 Uhr. Es sind heute zwei Frage- und Antwortrunden vorgesehen. Von der öffentlichen Anhörung wird das Ausschuss-Sekretariat – wie üblich bei den öffentlichen Anhörungen – ein Wortprotokoll erstellen, das allen Interessierten im Internet zugänglich sein wird. Wie die aufgebauten Kameras vermuten lassen, wird diese Anhörung vom Parlamentsfernsehen live übertragen und ist im Internet in der Mediathek des Bundestages abrufbar. Die erste Fragerunde beginnt mit der Fraktion der CDU/CSU: Herr Abgeordneter Holmeier, Sie haben das Wort!

Abg. **Karl Holmeier** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! In der ersten Fragerunde möchte ich zwei Fragen an Herrn Dr. Brenner stellen. Erstens: Die EU-Kommission hat in Bezug auf die Verordnung des Magistrats der Stadt Wien, betreffend Rechtseinbiegeverbot für Lkw ohne Abbiegeassistenten, im Rahmen des Notifizierungsverfahrens europarechtliche Zweifel geäußert. Im vorliegenden Gesetzentwurf wird eine noch weiterreichende Regelung, ein Einfahrtsverbot in die Innenstädte für Lkw ohne Abbiegeassistent vorgeschlagen. Das kommt einem Verbot von Lkw ohne Abbiegeassistenten gleich. Wie bewerten Sie vor diesem Hintergrund den vorliegenden Gesetzentwurf zum Abbiegeassistentengesetz in Bezug auf die Vereinbarkeit mit dem Europarecht?

Zweitens: Wie bewerten Sie die Verhältnismäßigkeit der Idee, de facto Einfahrtsverbote für Lkw ohne Abbiegeassistenten zu verhängen? Danke!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Wiehle für die AfD-Fraktion, Sie haben das Wort.

Abg. **Wolfgang Wiehle** (AfD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Ich möchte mich anschließen mit Fragen an Herrn Prof. Brenner und zwar bezogen auf die Verhältnismäßigkeit. Zunächst die erste Frage nach deutschem Recht: Wie beurteilen Sie den Sachverhalt der Verhältnismäßigkeit der Verkehrssicherheitszonen bezüglich der Situation, dass auch auf fast allen wesentlichen Straßen außer Bundesautobahnen mit einem Fahrverbot zu rechnen wäre? Und, das können Sie jetzt gerne als zweite Frage auffassen: Wie beurteilen Sie die Frage der Verhältnismäßigkeit bezüglich der Änderung in dem Gesetzentwurf nach dem neuen § 24d, wo ja hohe Strafen vorgesehen werden? Also ist es aus Ihrer Sicht verhältnismäßig, dass für das Einfahren in so eine Verkehrssicherheitszone ohne Abbiegeassistent oder Beifahrer eine Geldbuße bis zu 10.000 Euro verhängt werden kann? Das ist die Ziffer 2 von dem neuen § 24d. Oder sogar – so lese ich das – das Fahrzeug konfisziert werden kann, so lese ich die Ziffer 3 von dem neuen § 24d. Herzlichen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Für die Fraktion der SPD, Frau Kollegin Korkmaz-Emre, bitte!

Abg. **Elvan Korkmaz-Emre** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Ich darf mich bei den Sachverständigen bedanken, dass Sie uns heute mit ihrer Expertise zur Seite stehen. Meine erste Frage geht an Herrn Kiel d'Aragon als Vertreter der Städte, die den Gesetzentwurf der Grünen letztlich umsetzen müssten. Sehr geehrter Herr Kiel d'Aragon, können Sie aus Ihrer Sicht, aus der Sicht der Städte, den Entwurf der Grünen bitte einmal erörtern, insbesondere auch hinsichtlich seiner Umsetzbarkeit und Angemessenheit? Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen würden schließlich und letztendlich auch Ihre kommunale Hoheit betreffen. Meine zweite Frage geht an Herrn Prof. Engelhardt. Sie sprechen ebenfalls aus Sicht derer, die unmittelbar von den Maßnahmen betroffen wären. Können Sie uns ebenfalls bitte einmal einen Eindruck davon geben, welche praktischen Auswirkungen dieser Entwurf der Grünen hätte, wenn er denn Realität werden würde – natürlich auch und insbesondere hinsichtlich der Verkehrssicherheit im Ganzen? Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Danke sehr! Für die Fraktion der FDP Dr. Jung, bitte. Sie haben das Wort!

Abg. **Dr. Christian Jung** (FDP): Guten Morgen! Ich



habe zwei Fragen an Herrn Huster vom DSLV. Wie bewerten Sie die im Gesetzentwurf vorgesehene Einführung von Verkehrssicherheitszonen in geschlossenen Ortschaften und ihre Auswirkung auf den Güterverkehr im Nah- und Fernverkehr? Die zweite Frage: Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen sollen ja bereits im Juli dieses Jahres für Lkw über 7,5 Tonnen und ab Juli nächsten Jahres für alle Lkw, auch Bestandsfahrzeuge, gelten. Wie bewerten Sie diese Umsetzungsfristen und die vorgesehene Regelung, dass Bestandsfahrzeuge ebenfalls eingeschlossen sind? Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Danke! Für die Fraktion DIE LINKE. Kollege Wagner, bitte. Sie haben das Wort!

Abg. **Andreas Wagner** (DIE LINKE.): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender! Angesichts dessen, dass wir, trotz einer allgemein weiter sinkenden Zahl von Verletzten und Toten im Verkehr, bei den RadfahrerInnen innerhalb von zwei Jahren 16,5 Prozent mehr Todesopfer im Jahr 2019 zu beklagen haben, vertritt DIE LINKE. die Auffassung, dass in diesem Bereich dringend gehandelt werden muss. Wenn es Mittel gibt – und ein Abbiegeassistentensystem ist eines davon –, die zudem gleichermaßen niedrigschwellig wie auch wirkungsvoll sind, ist aus unserer Sicht der Gesetzgeber verpflichtet, damit Leben zu schützen. Wir hegen als Linke große Sympathie für den Vorstoß von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, sehen aber bei dem Entwurf durchaus Regelungen, die problematisch sind. Meine erste Frage geht an Frau Kohls. Schwere Nutzfahrzeuge und Omnibusse, bei denen sich dasselbe Problem beim Abbiegen wie bei Lkw ergeben kann, sollen ja nicht durch den Gesetzentwurf geregelt werden, denn er beschränkt sich ausdrücklich auf Lkw. Wäre es nicht zielführender, generell alle Halter von größeren Fahrzeugen allesamt und überall und nicht nur beim Befahren von Städten und Gemeinden dazu zu verpflichten, sich Abbiegeassistentensysteme einzubauen, flankierend dazu staatliche Förderprogramme massiv aufzustocken, wie es die Fraktion DIE LINKE. mit der achtfachen Erhöhung von Fördermitteln im Rahmen der letzten Haushaltsberatung gefordert hat?

Die zweite Frage richtet sich an Herrn Kiel d'Aragon. Grundsätzlich soll es nach § 1d Absatz 3 Satz 1 des Gesetzentwurfs den Straßenverkehrsbehörden obliegen, bestimmte Straßenabschnitte wegen öffentlicher oder privater Interessen aus den Ver-

kehrssicherheitszonen auszuklammern. Dadurch könnten Lkw ohne Abbiegeassistentensysteme diese weiterhin befahren. Würden Ihrer Einschätzung nach angesichts einer großen Zahl von solchen privaten Interessen – man denke daran, dass jeder Einzelhändler in den Innenstädten auch beliefert werden muss – diese Verkehrssicherheitszonen und zudem mit der sehr zeitnahen Einführung bereits zum 1. Juli 2021 nicht zuerst zu großer Rechtsunsicherheit und Chaos in der Planung sowie dann zu viel Bürokratie führen? Herzlichen Dank!

**Vorsitzender:** Danke! Kollege Gelbhaar für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, bitte. Sie haben das Wort!

Abg. **Stefan Gelbhaar** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank! Ich glaube, der Bundestag hat die Dramatik der Frage „Verkehrssicherheit“ durchaus auf dem Zettel. Im Juni 2018 hat der Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, nationale Regelungen für die schnelle Einführung von Lkw-Abbiegeassistenten zu prüfen und umzusetzen. Das ist ein Bundestagsbeschluss! Das Verkehrsministerium hat seitdem allerdings wenig vorzuweisen. Es gibt eine Aufkleber-Kampagne und minimal Fördergelder. Minimal deswegen, weil wir Hunderttausende, wenn nicht Millionen Lkw auf deutschen Straßen und vor allem in den deutschen Städten und Gemeinden haben. Das heißt, da sind wir nicht ansatzweise so vorwärts gekommen, wie es notwendig wäre. Herr Wagner hat gerade schon geschildert, wie die Unfall- und Todeszahlen sind. Auf EU-Ebene wurden ab 2024 für neue Fahrzeuge Abbiegeassistenten vorgeschrieben, aber mit den entsprechenden Überlaufzeiten, sodass wir da noch mindestens ein Jahrzehnt, wahrscheinlich bis 2040, Lkw ohne Abbiegeassistenten in deutschen Städten und Gemeinden hätten, wenn wir nicht eingreifen. Ich will jetzt die Todeszahlen nicht nochmal wiederholen, die setze ich als bekannt voraus. Das war die Motivation, dass wir erstens ein Gutachten vorgelegt haben, wie das mit den Abbiegeassistenten aufgrund des Straßenverkehrsrechts europarechtskonform eingeführt werden könnte. Dieser Vorschlag liegt jetzt vor. Der erste Gedanke war, dass das BMVI das als Rechtsverordnung macht. Da hat aber der Gesetzgeber jetzt zu handeln, weil es einfach nicht passiert ist. Der Entwurf macht alle geschlossenen Ortschaften zu Verkehrssicherheitszonen, macht





aber auch Ausnahmen und enthält Sanktionen. Wir haben das gemacht, weil Verkehrserziehung und Städtebau da nicht ausreichend greifen.

Ich habe zwei Fragen an Prof. Stefan Klinski. Zum einen sollten wir vielleicht für die Koalitionsfraktionen und das BMVI nochmal erklären, warum die Argumente fehlgehen, dass Verkehrssicherheitszonen unverhältnismäßig und mit EU-Recht nicht vereinbar seien. Vielleicht geben Sie zu diesen Punkt nochmal eine Einschätzung? Und noch eine zweite Frage in diesem Kontext: Wir haben 3.000 Verkehrstote jedes Jahr. Ist es da nicht ein Gebot der Verhältnismäßigkeit, dass der Gesetzgeber dort handelt, um dem grundgesetzlichen Auftrag nachzukommen, wenn die Bundesregierung das über eine Verordnung eben nicht tut? In Ihrer Stellungnahme haben Sie, glaube ich, sogar noch weitergehende Verhältnismäßigkeitspunkte aufgestellt. Wie würden Sie das begründen?

**Vorsitzender:** Danke! Prof. Brenner, Sie haben vier Fragen. Sie haben jetzt das Wort, bitte!

**Prof. Dr. Michael Brenner** (Universität Jena): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Ich will zunächst meinen Ausführungen vorausschicken, dass ich die Idee, Abbiegeassistenten für Lkw einzuführen, natürlich grundsätzlich für gut halte. Wir sind uns da, glaube ich, in der Runde alle einig, dass es gilt, sich möglichst weitgehend der Vision Zero anzunähern. Dazu kann sicherlich der Abbiegeassistent für Lkw einen Gutteil beitragen. Das zunächst einmal vorausgeschickt. Aber wenn eine solche Regelung umgesetzt werden soll, wie sie jetzt durch dieses Gesetz angestrebt ist, dann kann das nur verfassungskonform und vor allem europarechtskonform geschehen. Da sehe ich bei dem Entwurf doch erhebliche verfassungsrechtliche und vor allem europarechtliche Bedenken. Das betrifft zunächst einmal die Fragen von Herrn Holmeier. Sie haben auf die Rechtslage in Österreich hingewiesen. Es gibt ja bekanntlich die Stellungnahme der Europäischen Kommission für dieses Rechtseinbiegeverbot in Wien. Da hat die Kommission doch deutlich gemacht, dass eine solche Maßnahme nicht konform mit dem AEUV wäre. Wenn man das jetzt ein bisschen hochzoomt und auf diesen Gesetzentwurf bezieht, dann tun sich in meinen Augen erhebliche kompetenzrechtliche Probleme auf. Wenn man zunächst dann mal in den AEUV hinein schaut, dann hält Artikel 91 AEUV eine weitreichende Gesetzgebungskompe-

tenz für die Union bereit, Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit zu erlassen. Dieser Artikel ist durch die Intention geprägt, dass eine Erhöhung der Verkehrssicherheit in Europa eigentlich nur durch europäische Regelungen herbeigeführt werden kann und nicht durch 27 verschiedene mitgliedstaatliche Regelungen. Diese Kompetenznorm ist auch von dem Gedanken der Verwirklichung der wahren Verkehrsfreiheit getragen, die natürlich geopfert werden müsste, wenn jeder der 27 Mitgliedstaaten eigene Regelungen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit träge. Deswegen hat die Union auch zahlreiche technikbezogene Bestimmungen erlassen, die für diesen einheitlichen „Verkehrsbinnenmarkt“ geschaffen sind. Dazu zählen etwa schadstoffbezogene Emissionswerte, Bestimmungen über den zulässigen Geräuschpegel, ganz aktuell auch Bestimmungen über unzulässige Abschaltanlagen. Ein großes Thema, was uns alle in den letzten Jahren beschäftigt hat, über die Verwendung von Tagfahrleuchten usw. Ich will damit sagen, dass auch mit Blick auf Abbiegeassistenten eigentlich die Union zuständig wäre, unter Bezugnahme auf den Kompetenztitel des Artikels 91. Die Straßenverkehrssicherheit – und darum geht es ja bei dieser Kompetenznorm – ist eine gesamteuropäische Angelegenheit, die auch nur durch einen europaweit integrierten Ansatz verwirklicht werden kann. Und dieser Ansatz würde eben unmöglich gemacht werden, wenn jetzt jeder Mitgliedstaat eigene Bestimmungen auch über den Gebrauch, die Verwendung oder den Einbau von Abbiegeassistenten träge, die zudem – so sieht es ja der § 6h des Gesetzentwurfs vor – jährlich durch eine deutsche Rechtsverordnung aktualisiert werden müsste. Das ist der erste kompetenzrechtliche Punkt. Der zweite ist der Artikel 114. Sie wissen sicherlich alle, dass die Kommission mittlerweile tätig geworden ist. Sie hat im Jahr 2018 einen ersten Verordnungsvorschlag vorgelegt, der sich mit dem Thema „Abbiegeassistent“ befasst und dieser ist zwischenzeitlich auch verabschiedet worden. Diese Verordnung zielt auf Harmonisierung von technischen Anforderungen für die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen ab. Auch die Verordnung ist gemäß Artikel 114 von der Kompetenz zur Rechtsangleichung getragen. Man will also auch hier ein Auseinanderdriften der verschiedenen mitgliedstaatlichen Regelungen verhindern. Man will eine Zersplitterung des Binnenmarktes



und auch des „Verkehrsbinnenmarktes“ verhindern und dazu käme es fraglos, wenn in jedem Land eigene Regelungen auch über Abbiegeassistenten vorgenommen würden. Die Union ist auch in dieser Verordnung von der Erkenntnis geleitet, dass eine Zersplitterung des Marktes verhindert werden soll und dass deswegen auch Regelungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten eben untunlich sind. Deswegen muss die Union auch selber tätig werden und kann das nicht den Mitgliedstaaten überlassen. Deswegen sieht diese Verordnung vor, dass Fahrzeuge auch mit solchen Erkennungs- und Warnsystemen ausgestattet sein müssen. Also erster Punkt, es begegnen dem Gesetzentwurf kompetenzrechtliche Probleme aus der Sicht des EU-Rechts. Zum Zweiten sind diese Maßnahmen im Ergebnis als eine Maßnahme gleicher Wirkung anzusehen. Es wären alle EU-ausländischen Lkw-Betreiber ja gezwungen, ihr Fahrzeug entsprechend den deutschen Vorstellungen aus- oder umzurüsten, um überhaupt nach Deutschland, in die deutschen Innenstädte, einfahren zu können. Das würde im Ergebnis dazu führen oder zumindest könnte es dazu führen, dass EU-ausländische Lkw-Halter, -Fahrer und auch -Betreiber davon abgehalten werden können, überhaupt Warentransporte nach Deutschland durchzuführen und damit am freien Warenverkehr innerhalb der Union teilzunehmen. Also mit anderen Worten: Der Gesetzentwurf hat zur Folge, dass er das Verhalten von Lkw-Betreibern oder auch von Transportdienstleistern ganz erheblich beeinflussen wird. Diese Regelung kann dazu führen, dass verschiedene Transportdienstleister zukünftig überhaupt nicht mehr nach Deutschland fahren, nicht mehr in deutsche Innenstädte einfahren und dort Waren anliefern können. Und das stellt nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ein verstecktes Handelshemmnis und damit auch eine Maßnahme gleicher Wirkung, wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung, dar. Die wirkt sich dahingehend wettbewerbshemmend aus, dass EU-Wettbewerber mit ihren nach dem Recht des jeweiligen Herkunftslandes gesetzeskonformen Lkw eben nicht mehr in deutsche Innenstädte einfahren können. Damit wird diesen EU-Wettbewerbern faktisch der Zugang zum deutschen Markt verwehrt. Und das ist eine Maßnahme gleicher Wirkung, die mit Unionsrecht nicht vereinbar ist. Es werden im Ergebnis dann die EU-ausländischen Mitwettbewerber gezwungen, sich neue

Lkw mit Abbiegesystemen zu kaufen, die auch den deutschen technischen Vorstellungen gerecht werden, um überhaupt am deutschen Markt teilnehmen zu können oder sie können den deutschen Markt nicht mehr beliefern. Beides führt dazu, dass die Regelung unionsrechtlich unzulässig ist bzw. nicht vereinbar ist und eine Maßnahme gleicher Wirkung darstellt, die aber auch – das vielleicht noch ergänzend gesagt – durch zwingende nationale Erfordernisse – Artikel 36 AEUV – nicht gerechtfertigt werden kann. Also zu Ihrer ersten Frage, Herr Abgeordneter Holmeier, dieser Hinweis der EU-Kommission mit Blick auf Wien, der lässt sich eine Ebene höher zoomen und bringt mich zu dem Ergebnis, dass die vorgeschlagene Maßnahme aus zweierlei Gründen nicht mit Unionsrecht in Übereinstimmung steht. Einmal aus kompetenzrechtlichen Gründen und zum anderen, weil es sich um eine Maßnahme gleicher Wirkung handelt.

Die zweite Frage des Abgeordneten Holmeier bezog sich auf die Verhältnismäßigkeit für Einfahrverbote. Das war auch eine Frage, die Abgeordneter Wiehle von der AfD-Fraktion gestellt hat. Da wird man sagen müssen, dass diese Maßnahme natürlich schon die Frage nach der Zulässigkeit unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten aufwirft. Wir haben die Regelung in § 1d des Gesetzentwurfs, dass jede geschlossene Ortschaft in Deutschland als Verkehrssicherheitszone deklariert wird. Das bedeutet, dass auch jede noch so kleine Ortschaft, die links oder rechts von einer Bundesstraße liegt, davon erfasst wird. Die Regelung hat zur Folge, dass jeder Lkw, der da durchfahren will, über einen solchen Abbiegeassistenten verfügen muss. Das bedeutet natürlich, dass in jeder Gemeinde in Deutschland, sei sie noch so klein, Lkw nur noch fahren dürfen, wenn sie diese Abbiegeassistenten besitzen. Das, meine ich, ist zu viel des Guten! Wenn in München, Frankfurt oder Hamburg Abbiegeassistenten zur Verwendung kommen, ist es sicherlich gerechtfertigt, weil es dort auch Radfahrwege gibt und sehr viel mehr Verkehr. Aber wenn in ganz Deutschland jede noch so kleine Kommune nur dann durchfahren werden darf, wenn man über einen solchen Abbiegeassistenten verfügt, dann meine ich, ist das eine unverhältnismäßige Maßnahme. Man kann die Unverhältnismäßigkeit auch noch vielleicht an Artikel 14 festmachen. Von heute aus gesehen in vier Jahren muss ja dann im Grunde genommen





jeder Lkw-Betreiber sich einen neuen Lkw kaufen, um sich gesetzeskonform verhalten zu können. Und vier Jahre Übergangsfrist halte ich mit Blick auf die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes auch für zu kurz. Die Lkw sind ja wahnsinnig teuer, da kommen schnell sechsstelligen Beträge zusammen und dann nur noch vier Jahre so einen Lkw fahren zu dürfen, der dann nicht mehr gesetzeskonform ist und mit dem dann nicht mehr in die Städte eingefahren werden darf, halte ich für eine unverhältnismäßige Maßnahme. Das, denke ich, wird am Maßstab des Artikels 14 zu prüfen sein und die Maßnahme wird da sicherlich den Vorgaben, die Artikel 14 insoweit entfaltet, nicht gerecht werden.

Die Frage des Abgeordneten Wiehle bezog sich auch auf die Verhältnismäßigkeit, aber auch auf den § 24d. Da würde ich in der Tat auch sagen, dass die vorgesehene Sanktion, dass also Gegenstände, auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht oder die zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden sind, auch die Einziehung rechtfertigt. Das scheint mir doch ein bisschen sehr weitgehend. Und auch da würde ich mit Bedenken der Unverhältnismäßigkeit argumentieren wollen. Eine Einziehung vorzusehen, ist doch ein bisschen – ich will fast sagen – mit Kanonen auf Spatzen geschossen und auch die Sanktion in Höhe von 10.000 Euro erscheint mir – auch verglichen mit anderen Sanktionen im Straßenverkehrsrecht – als eine sehr hohe und sich der Unverhältnismäßigkeit zumindest annähernde Sanktion. Da würde ich doch auch erhebliche Bedenken anmelden wollen. Aber wie gesagt, der Hauptkritikpunkt ist aus meiner Sicht, dass hier in Kompetenzregionen „gewildert“ wird, die der EU zustehen und dass es sich um eine Maßnahme gleicher Wirkung handelt, die EU-ausländische Wettbewerber vom deutschen Markt fernzuhalten geeignet und deswegen mit Unionsrecht nicht vereinbar ist. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Danke! Als nächster ist Herr Huster dran. An Sie wurden zwei Fragen gestellt. Sie haben das Wort, bitte!

**Frank Huster (DSLV):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Abgeordneter Jung hat an mich zu den praktischen Auswirkungen im Nah- und Fernverkehr auf die einzelnen Nutzfahrzeuge und die kurzen Umsetzungsfristen gefragt. Ich möchte vorausschicken, dass – Herr

Vorsitzender, Sie hatten es eingangs erwähnt – Verkehrssicherheit auch in dieser Gruppe Konsens ist und dass der DSLV und seine Mitgliedsunternehmen alles dafür tun, dass auch die Verkehrssicherheit gestärkt wird. Abbiegeassistenzsysteme sind zweifelsohne auch ein geeignetes Instrument, um die Verkehrssicherheit zu erhöhen. Der im Gesetzentwurf enthaltene Zeitrahmen – ich würde mit der zweiten Frage beginnen – korrespondiert in keiner Weise mit den praktischen Realisationsmöglichkeiten für eine Nachrüstung.

Wir gehen davon aus, dass Fahrzeuge über 7,5 Tonnen bereits zum 1. Juli 2021 nachgerüstet werden müssten. Ein Zeitraum, der weder Werkstattkapazitäten noch technische Verfügbarkeiten in angemessener Weise berücksichtigt. Wir hören in verschiedenen Vorschlägen immer von den Nutzfahrzeugen und den Assistenzsystemen. Man muss dabei berücksichtigen, dass es nicht das Fahrzeug und das Assistenzsystem gibt, sondern die Variantenbreite von Fahrzeugen und Assistenzsystemen insgesamt dazu führen kann, dass man eine Individualbetrachtung machen muss. Das Schlechteste, was wir umsetzen könnten, wäre eine Scheinsicherheit herzustellen, indem wir notgedrungen, der Zeit geschuldet, Second-Best-Lösungen einbauen müssen, die dann diese Scheinsicherheit suggerieren. Ich glaube, das wäre insgesamt sehr kontraproduktiv. Wie gesagt, der Umsetzungszeitraum ist erheblich zu kurz angegeben. Auch der 1. Juli 2022 ist angesichts der Masse der Fahrzeuge unter 7,5 Tonnen eigentlich völlig unrealistisch. Entscheidend ist doch vielmehr, dass die technische Evolution hier bereits Platz greift. Wir haben eine Kreuzerhebung bei unseren Mitgliedsunternehmen gemacht, nach der Neufahrzeuge jetzt ausschließlich noch mit Abbiegeassistenten bestellt werden und für die Nachrüstung von Nutzfahrzeugen mit Assistenzsystemen hat die Bundesregierung – sehr zu unserem Wohlgefallen – bereits umfassende Förderprogramme aufgelegt. Eines dieser Förderprogramme ist das Flottenerneuerungsprogramm, das für die Beschaffung eines neuen Fahrzeugs der Euro-6-Klasse zwingend den Einbau oder die Vorhaltung eines Abbiegeassistenzsystems vorschreibt, um diese Fördergelder beanspruchen zu können. Nach unseren Erkenntnissen werden diese Förderprogramme sehr gut angenommen, auch gerade für die in Rede stehenden Fahrzeuge kleinerer Größen. Wir reden jetzt nicht von Fernverkehrs-



Lkw, sondern solchen Lkw, die in geschlossenen Ortschaften zur Belieferung der Städte und Gemeinden eingesetzt werden. Das sind Fahrzeuge bis zu 16 Tonnen, die üblicherweise eine kürzere Laufzeit haben, als im Fernverkehr eingesetzte Lkw. Die sind auch Profiteure dieses Förderungsprogramms. Unsere Mitgliedsunternehmen greifen massiv auf dieses Förderprogramm zu, um neue Fahrzeuge anzuschaffen – mit dem positiven Nebeneffekt, dass diese Abbiegeassistenten haben. Ich möchte da auch nochmal betonen, dass verschiedentlich auch schon in anderen Gutachten darauf hingewiesen wurde, dass das Straßenverkehrsrecht davon ausgeht, dass Verkehr einen gewissen Selbstzweck hat. Das würde ich für die Logistik in weiten Teilen ausschließen. Jedes Fahrzeug, das eine Innenstadt befährt, verfolgt die Abarbeitung eines logistischen Auftrags, um eben Innenstädte, Ortschaften und damit die Bevölkerung zu versorgen.

Es wurde die Frage gestellt nach der Unterscheidung von Nah- und Fernverkehrsfahrzeugen. Es ist natürlich so, dass es gerade im Fernverkehr bestimmte Beförderungsfälle gibt, wo ein Lkw überhaupt nicht mit einem schwächeren Verkehrsteilnehmer in Kontakt kommen kann. Aber das soll kein Beleg dafür sein, dass diese Assistenzsysteme nicht eingebaut würden. Es ist tatsächlich so, dass im Fernverkehr die Renovierungszeit, also die Erneuerungszeit, im Durchschnitt 36 Monate beträgt. Das heißt, dass Fahrzeuge, die heute angeschafft werden, spätestens in 36 Monaten wieder ausgetauscht werden. Da würde das Problem relativ schnell geheilt werden, sodass die kurzen Umsetzungsfristen nur geringfügig verlängert würden. Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass im Nahverkehr für die städtische Belieferung ... Und wir reden im Übrigen nicht von einer Zufahrt in Innenstädte, das wurde im vorigen Beitrag deutlich gemacht, sondern wir reden über eine Zufahrt in geschlossene Ortschaften, was den Anwendungsbereich weit ausdehnt. Das würde im Umkehrschluss bedeuten, dass jedes Fahrzeug, das die Autobahn verlässt, über ein solches Abbiegeassistenzsystem verfügen müsste. Diese Fahrzeuge – wie gesagt kleine Einheiten mit einer geringeren Laufleistung – haben natürlich einen längeren Renovierungsturnus und werden in größeren Abständen ausgetauscht. Aber die in Rede stehenden Förderprogramme – ich habe es bereits gesagt – tragen maßgeblich dazu bei, dass die Situation

sich schnell verbessert.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Wir machen dann weiter mit Herrn Kiel d'Aragon. Auch an Sie sind zwei Freagen gerichtet worden. Bitte!

**Thomas Kiel d'Aragon** (Deutscher Städtetag): Zum einen bin ich von Frau Abgeordnete Korkmaz-Emre gebeten worden, aus städtischer Sicht einmal eine Bewertung abzugeben und insbesondere auch zu erörtern, ob dieser Gesetzentwurf so praktikabel und angemessen sei. Dazu vielleicht vorab die Einschätzung des Deutschen Städtetages und auch des Verbandes Kommunalen Unternehmen, der mich hier sehr stark unterstützt hat. Natürlich ist jeder Verkehrstote im Zusammenhang mit einem Lkw-Abbiegevorgang einer zu viel! Wir sehen uns alle gemeinsam der Vision Zero verpflichtet und sind auch beide Zeichner der freiwilligen Selbsterklärung, der Verpflichtung Lkw umzurüsten, nicht nur wir als Verbände, die ja faktisch keine Lkw haben und demzufolge leicht Unterstützer der Verpflichtung sein können, sondern auch einzelne Städte und einzelne Verkehrsunternehmen, die das tun. Im Übrigen gehen auch große Handelsketten entsprechend vor. Insofern ist jedenfalls die gewählte Vorgehensweise nicht ganz „unerfolgreich“. Auch wenn die Zahl der heute tatsächlich entsprechend ausgerüsteten Lkw noch viel zu gering ist, um jedenfalls auch eine große Wirkung zu zeigen. Vom Grundsatz her unterstützen wir jede Initiative, die die Diskussion zu diesem Thema weiter befördert, denn es ist in der Tat ein Thema, wo wir weiter vorankommen müssen. Das haben wir auch bei anderen Themen gesehen, wie etwa bei der Reduzierung des Bahnlärms oder anderen. Man muss in einzelnen Schritten zunächst voranschreiten, bestimmte Nachrüstungen müssen erfolgen und dann muss man auch androhen, dass, wenn die freiwilligen Maßnahmen nicht greifen, gegebenenfalls ab einem bestimmten Zeitpunkt X auch klare Maßnahmen dergestalt erfolgen, dass man sagt: „So, du bekommst gegebenenfalls ein Fahrverbot, ein Einfahrverbot, ein Rechtsabbiegeverbot usw.“ Insofern gehen unsere Bedenken hier vor allem in Richtung der Frühzeitigkeit. Wir würden jetzt mit einer bundeseinheitlichen Lösung vorzeitig vorgehen, das heißt, bevor überhaupt 2022 bzw. 2024 die Verpflichtung zur Ausrüstung der Neufahrzeuge besteht, würden wir praktisch für Bestandsfahrzeuge die Nachrüstung fordern. Das erscheint



mir jedenfalls und auch im Hinblick auf die Aufrechterhaltung von Lieferbeziehungen gerade jetzt in der ausgehenden Pandemiesituation eher kritisch, weil in der Tat zur Zeit sehr viel Wert darauf gelegt wird, dass Lieferbeziehungen – auch gerade aus dem Ausland – aufrechterhalten werden. Und ich sehe tatsächlich große praktische Schwierigkeiten, wie ein polnischer oder tschechischer Lkw, der über die Grenze fährt, erstens über eine solche Rechtssituation informiert werden könnte und zweitens sich überhaupt darauf einstellen kann. Das würde ja auch bedeuten, dass alle, die entsprechende Liefervorgänge ausführen, ihr Fahrzeug danach ausrichten müssten.

Ich bin in dem Zusammenhang auch gefragt worden, was das für die Städte bzw. Straßenverkehrsbehörden bedeutet. Hier in dem Gesetzentwurf ist ja vorgesehen, dass diese Ausnahmen erteilen können sollen. Das scheint mir in der Tat jedenfalls einen nicht unerheblichen Erfüllungsaufwand bei den Kommunen auszulösen. Wir hätten keinen Aufwand mit der grundsätzlichen Erklärung aller geschlossenen Ortschaften zur Verkehrssicherheitszone. Wir hätten aber wohl einen erheblichen Aufwand bei der Prüfung entsprechender Ausnahmeanträge, inwieweit man bestimmte Routen freigeben kann. Offensichtlich ja auch im Einzelfall freigeben kann. Weil völlig unklar ist, wie wir die freigegebene Route, die ohne Lkw-Assistenten befahren werden kann, allgemein gültig freigeben. Also per Allgemeinverfügung? Denn es müsste auch für den polnischen und tschechischen Lkw-Fahrer allgemeinverständlich sein. Ich sehe da große Schwierigkeiten, solche Ausnahmen zu erteilen. Es würde ein hoher Druck auf entsprechende Mitarbeitende bis hin zum Oberbürgermeister, Oberbürgermeisterin entstehen, solche Einzelfallgenehmigungen zu erteilen. Stellen Sie sich vor, man erteilt die Genehmigung auf einer Route und dort passiert dann ein entsprechender Unfall, der ja nicht unbedingt vorhersehbar ist. Es ist unklar, unter welchen Gesichtspunkten man überhaupt so eine Ausnahme erteilen könnte. Wichtig in dem Zusammenhang ist, dass es eine ganze Reihe von anderen Maßnahmen gibt, die ja inzwischen eingeleitet wurden. Dazu zählt übrigens die in der StVO umgesetzte Vorschrift, dass das Rechtsabbiegen von Lkw, also allen Fahrzeugen über 3,5 Tonnen, nur noch in Schrittgeschwindigkeit erfolgen soll. Vom Grundsatz her müsste man jetzt in der Verkehrsstatistik

2020 und 2021 auch zunächst überprüfen, inwieweit diese Vorschrift dazu beiträgt, dass hier eine viel höhere Achtung auch derjenigen Fahrerinnen und Fahrer eintritt, die heute noch nicht über ein entsprechendes Assistenzsystem verfügen. Vom Grundsatz her dient diese Regelung demselben Zweck und hat auch nicht unerhebliche Nebenwirkungen, weil hier die Städte zum Beispiel die Ampelschaltungen und ähnliches dahingehend überprüfen müssen, ob bei einem anderen und insbesondere längeren Abbiegevorgang eines langen Lkw die Laufzeiten der Ampelschaltungen verändert werden müssen. Es ist nicht so, dass solche Änderungen jedenfalls einfach passieren können. Insofern habe ich in meiner Stellungnahme auch aufgelistet, dass es eine ganze Reihe von Anregungen und Vorschlägen gibt, wie man bei dem Thema weiter vorgehen kann. Dazu zählt insbesondere auch das Thema „Abbiegeassistent“ hoch zu halten und hier deutliche Fortschritte bei der Nachrüstung zu erzielen. Und dann gegebenenfalls das Thema „Erzwingung der Ausrüstung mit Abbiegeassistenten“ ein Stück weit nach hinten zu schieben für den Fall, dass jedenfalls die freiwilligen Maßnahmen erkennbar keine Wirkung zeigen. Ich danke für die Aufmerksamkeit.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Als nächstes Prof. Klinski, bitte! Auch an Sie wurden zwei Fragen gerichtet.

**Prof. Dr. Stefan Klinski (HWR):** An mich sind zwei Fragen gestellt worden. Die erste Frage hat im Grunde zwei Komplexe, Europarecht und Verhältnismäßigkeit. Die zweite Frage geht dahin, ob es nicht eine Art Handelsgebot in der Richtung gebe, was auch wiederum mit der Verhältnismäßigkeit zu tun hat. Ich will dem mal vorausschicken, dass der Entwurf, so wie er hier vorliegt, auch aus meiner Sicht einige Mängel hat. Vor allem – ich nenne das jetzt mal so – im juristisch-handwerklichen Bereich. Da sind einige Unzulänglichkeiten drin. Nach meiner Einschätzung sind es Unzulänglichkeiten, die letzten Endes auch das Missverständnis hervorrufen, dass wir hier grundsätzlich bei einer europarechtlich nicht zulässigen Lösung wären und die auch Bedenken hinsichtlich der Unverhältnismäßigkeit erzeugen können. Aber die eine Frage ist die, ob es hier nur darum geht, den konkreten Text zu bewerten. Die andere Frage ist die, was wir daraus machen. Ich denke, es ist wichtig für den Verkehrsausschuss



des Bundestages, dass er versucht, eine Lösung zu finden, die dem Anliegen Rechnung tragen kann und dabei gleichzeitig europarechtskonform ist und auch mit dem Verhältnismäßigkeitsgebot zu vereinbaren ist. An dieser Stelle komme ich in meiner Einschätzung zu dem Ergebnis, dass das grundsätzlich geht. Das heißt, wir können innerhalb des Straßenverkehrsrechts zu einer europarechtskonformen Lösung kommen. Das ist erstmal eine wichtige Grundsatzerkennung. Es ist richtig, wie Kollege Brenner zum Ausdruck gebracht hat, dass die EU bestimmte Kompetenzen hat und insbesondere im Bereich des Zulassungsrechts, des Technikrechts auch diese Kompetenzen wahrgenommen hat, sodass wir direkt technikbezogene Regelungen in Deutschland nicht treffen können. Da stimme ich mit ihm vollkommen überein. Aber das Bemühen des Gesetzentwurfs geht eigentlich in die Richtung, eine solche technikbezogene, zulassungsrechtsbezogene Regelung nicht zu treffen. Obwohl, wie gesagt, ein paar Missverständlichkeiten in dieser Richtung enthalten sind, die aber meines Erachtens bereinigt werden können. Denn der zweite Punkt, der ein Verstoß gegen Europarecht sein könnte oder von dem Herr Brenner gesagt hat, es gebe ihn, der trifft meines Erachtens nicht zu: Die Warenverkehrsfreiheit ist durch ein solches Konzept hier nicht verletzt. Oder es kann jedenfalls so konstruiert werden, dass sie das nicht ist, denn Artikel 36 AEUV enthält unter anderem die Rechtfertigungsmöglichkeit, Gründe der Sicherheit und Ordnung und Schutz des Lebens und der Gesundheit. Diese Gründe können hier grundsätzlich in Anspruch genommen werden, um das zu machen. Denn, das ist im Grunde ein bisschen Frage zwei, das Grundgesetz und letzten Endes auch die Verträge der EU werden von einer gewissen Wertentscheidung zugunsten des Lebens und der Gesundheit getragen. Diese Wertentscheidung zugunsten des Lebens und der Gesundheit muss dazu führen, dass wir die Konzeption des Straßenverkehrsrechts, wie sie heute in Deutschland besteht, grundlegend überdenken und ändern. Denn das gegenwärtige Straßenverkehrsrecht ist nicht davon geprägt, diese Wertentscheidung in die Praxis umzusetzen. Das Straßenverkehrsrecht ist gegenwärtig so konzipiert, dass die Flüssigkeit des Verkehrs und die Möglichkeit überall mit Auto- und Lkw-Verkehr zu operieren – also überall Autos fahren zu lassen – als eine Art Bedingung gestellt wird; ein übergeordnetes Ziel,

das sicherlich auch genutzt werden muss, im Sinne auch des Gesundheitsschutzes. Aber letzten Endes ergibt sich aus mehreren Vorschriften des Straßenverkehrsrechts und konkret der Straßenverkehrsordnung, dass praktisch der Flüssigkeit des Verkehrs Vorrang vor den Sicherheitsbelangen gegeben wird. Das widerspricht der Werteordnung des Grundgesetzes. Wir sind jetzt dabei, mit Dingen wie Vision Zero daran zu arbeiten, dass es anders wird. Aber es ist auch wichtig, dass das konsequent gemacht wird. An diesem Gesetzentwurf können einige konkrete Dinge unverhältnismäßig genannt werden. Aber es ist möglich, ihn in einer verhältnismäßigen Weise zu verändern. Man kann beispielsweise mit Ausnahmeregelungen für ausländische Fahrzeuge oder längeren Übergangsfristen sowohl für die einen, als auch für die anderen arbeiten. Und man kann insbesondere eine Regelung treffen, bei der das vorgeschlagene Prinzip, nämlich die geschlossenen Ortschaften zu Verkehrssicherheitszonen zu erklären, im Grunde konstruktiv in die Richtung umgewandelt wird, dass im ersten Schritt die Städte und Gemeinden straßenverkehrsrechtlich in besonders sensiblen Gebieten, die besonders große potenzielle Gefahren an Kreuzungen aufweisen, zonenweise Beschränkungen erlassen können. In den Gebieten könnten beispielsweise – man kann auch da Tempo 30 hineinnehmen – schwere Lastkraftfahrzeuge ausgeschlossen werden und zwar alle, unabhängig von Assistenten. Und dann die Möglichkeit besteht, von diesen Regelungen Ausnahmen zu machen, wenn ein Assistent vorhanden ist. Wenn man das System in dieser Weise umgestaltet, wäre es meines Erachtens verhältnismäßig. Denn wir sind in Deutschland in einer Situation, in der die Belastung der Innenstädte mit Autoverkehr, insbesondere auch Schwerlastverkehr, ein Maß erreicht und überschritten hat, das eigentlich nicht mehr erträglich ist. Diese Situation rechtfertigt es, auch relativ schwerwiegende Grundrechtseingriffe vorzunehmen. Auch solche, die bedeuten, für enge Innenstadtgebiete oder Gebiete mit typischerweise besonderen Verkehrsgefahren Regelungen zu treffen, dass schwere Lkw an sich draußen bleiben müssen. Alle Wirtschaftsbeteiligten können sich darauf einstellen, natürlich mit ausreichenden Übergangsfristen und nicht innerhalb von ein oder zwei Jahren. Die natürliche Kompetenz so etwas zu regeln, müsste eigentlich bei den Städten und Gemeinden liegen.





**Vorsitzender:** Vielen Dank! Als nächstes ist jetzt Prof. Engelhardt dran. Bitte, Sie haben das Wort!

**Prof. Dr. Dirk Engelhardt (BGL):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordneten, sehr geehrte Frau Korkmaz-Emre! Ich versuche mich kurzzufassen und nicht Aspekte aufzugreifen, die schon genannt worden sind. Die Frage an mich bezog sich auf die praktischen Auswirkungen auf den Güterverkehr. Vielleicht vorweg auch zwei Sätze zum BGL. Natürlich unterstützen wir auch die Vision Zero. Wir sind auch Partner der BMVI-Aktion zum Abbiegeassistenten. Wir haben auch im letzten Jahr zusammen mit dem ADFC eine Veröffentlichung gemacht, wie wir Abbiegeunfälle verhindern wollen, abgestimmt und auch mit dem ADFC entsprechend gemeinsam veröffentlicht. Aber die Auswirkungen auf den Verkehr wären aus meiner Sicht verheerend, wenn das Gesetz so umgesetzt würde. Wir fordern als BGL schon seit 2010 auf EU-Ebene verpflichtende Abbiegeassistenten für die Nutzfahrzeuge und für die schweren Nutzfahrzeuge. Wir bedauern es sehr, dass das auf EU-Ebene noch nicht umgesetzt worden ist. Aber wenn die Regelung so kommt, möchte ich das einfach nur mal an einem praktischen Beispiel untermauern. Wir haben im Moment einen Ausländeranteil am deutschen Verkehr von über 40 Prozent, Tendenz jedes Jahr steigend. Was passiert denn, wenn ein Fahrzeug, dessen Fahrer beabsichtigt, auf dem deutschen Autobahnnetz unterwegs zu sein, in eine Stausituation kommt oder die Autobahn gesperrt wird? Dann kann dieser Lkw das nachgelagerte Netz nicht mehr befahren, weil wir keine Alternativrouten haben, da das nachgelagerte Netz, in aller Regel durch Ortschaften führt. Das hätte verheerende Auswirkungen. Wir haben auch keine entsprechenden Umschlagsplätze bei den Städten und Gemeinden, wo Fahrzeuge gerade der Unternehmen, die noch keinen Abbiegeassistenten verbaut haben, die Ware umschlagen könnten, um eine Versorgung der Kommunen sicherzustellen. Gerade die Pandemie – ich möchte nochmal an die erste Welle und die Hamsterkäufe erinnern – hat uns gezeigt, wie wichtig doch Versorgung der Bevölkerung ist und zu welchen Reaktionen es kommt, wenn der freie Warenverkehr nicht gewährleistet ist. Deswegen auch noch ganz kurz und knapp, Frau Korkmaz-Emre, meine Damen und Herren: Die Umsetzung in der jetzt vorgelegten Form würde zu einem Versorgungskollaps

führen! Die Versorgung der Gesellschaft und der Industrie wäre so nicht sichergestellt, gerade vor dem Hintergrund der genannten Zahlen. Die Investitionen und Förderprogramme – mein Kollege Frank Huster hatte es auch schon aufgegriffen – die müssten unseres Erachtens drastisch aufgestockt werden. Wir haben ungefähr 750.000 schwere Nutzfahrzeuge, die in Deutschland unterwegs sind. Die Unternehmen möchten investieren und Abbiegeassistentensysteme einbauen. Das wurde deutlich, indem die Programme binnen kürzester Zeit überzeichnet waren. Das wäre aus unserer Sicht ein wesentlich zielführenderer Ansatz als ein generelles Durchfahrtsverbot in Ortschaften. Gerade wenn man überlegt, dass manche Fahrzeuge dann auch nur Ortschaften auf einer geraden Route durchfahren, was ja nach dem vorliegenden Gesetzentwurf auch nicht mehr möglich wäre. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Danke! Last but not least in der ersten Runde, Frau Kohls, bitte. Sie haben das Wort!

**Angela Kohls (ADFC):** Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender! Ich freue mich besonders, dass ich als eine der wenigen Nicht-Juristinnen aus der Verbraucherperspektive ein paar Impulse setzen kann. Ich gestatte mir eine Vorbemerkung: Wir halten den Gesetzentwurf der Grünen zur Einrichtung von Schutzzonen von der Intention her für einen möglichen, wichtigen Hebel, um die Ausstattung von Lkw mit Abbiegeassistentensystemen zu beschleunigen, insbesondere bei Bestandsfahrzeugen. Wie ja einige von Ihnen wissen, sind wir auf Bundesebene zu diesem Thema „Schutz der vulnerablen Gruppen“ aktiv, wo wir in dem Fall die Radfahrenden vertreten, die besonders von diesen schweren, tödlichen Unfällen betroffen sind. Wir sind schon lange, seit 10 Jahren, auf Bundesebene um dieses Thema bemüht. Das hat auch zu mehreren runden Tischen auf Bundesebene geführt und letztlich die Aktion „Abbiegeassistent“ von Bundesverkehrsminister Scheuer gepusht. Wir begrüßen diesen Gesetzentwurf deshalb, wie gesagt, von der Intention her. Ob jetzt alles EU-rechtlich so richtig ist, das müssen andere Experten beurteilen. Das ist deshalb so wichtig, denn mit den bisherigen Bemühungen, die ich gerade genannt habe, sind wir in den letzten zehn Jahren nicht sehr weit gekommen. Denn wir haben jetzt aktuell einen Ausstattungsgrad von weniger als fünf Prozent bei den Lkw erreicht. Das





heißt, ohne zusätzliche Maßnahmen wird die Ausstattung mit Abbiegeassistenzsystemen aus unserer Sicht viel zu langsam zunehmen. Für uns heißt das, dass es noch unerträglich lange zahlreiche Tote und schwer verletzte Menschen gerade an den gefährlichen Knotenpunkten und Kreuzungen geben wird. Das ist für uns nicht hinnehmbar. Ich glaube, da herrscht hier auch Einigkeit. Ich bin speziell von Herrn Wagner gefragt worden: Muss man diese Vorschläge jetzt auf alle größeren Fahrzeuge ausweiten? Muss man sie verpflichtend machen? Oder muss man sie vielleicht noch flankierend fördern? Dazu ist jetzt zu sagen: Man muss zum einen unterscheiden, welches Instrument man jetzt einsetzen will, eine verpflichtende Ausstattung oder die Förderung der freiwilligen Nachrüstung. Und man muss das ganz sicherlich auch noch mal nach den Fahrzeugkategorien differenziert betrachten. Speziell die Verpflichtung zur Ausstattung mit Abbiegeassistenten kann nur die EU aussprechen und sie hat das ja auch getan. Ab 2022 und 2024 wird das für zugelassene Busse und Nutzfahrzeuge in Kraft treten. Damit ist ja auch eine Erneuerung der Flotte zu erwarten. Bereits zugelassene Kfz haben allerdings grundsätzlich Bestandsschutz. Das schließt eine Nachrüstpflicht auf EU-Ebene nicht aus, wenn sich ihre Notwendigkeit gut begründen lässt. So hatte die EU beispielsweise auch 2006 eine Nachrüstung von zusätzlichen Außenspiegeln vorgeschrieben. Da bestünde vielleicht auch Potential gerade für den großen Pool der Bestandsfahrzeuge. Oder aber man sagt, man setzt, wie DIE LINKE, jetzt vorgeschlagen hat, auf sehr umfangreiche staatliche Förderprogramme. Das andere Stichwort war, alle größeren Fahrzeuge einzubeziehen. Wie gesagt, da muss man differenzieren, Busse sind deutlich seltener an tödlichen Abbiegeunfällen beteiligt. In manchen Jahren gar nicht, in manchen nur einmal. Im letzten Jahr sind in der Tat drei Radfahrende auch durch abbiegende Busse tödlich verunglückt. Aber insgesamt kann man sagen, dass es da vom Fahrersitz aus es eine deutlich bessere Sicht gibt, was wahrscheinlich erklärt, warum es weniger schwere Unfälle gibt. Die kommende EU-Regelung bezieht sich auf Busse und Nutzfahrzeuge in den Fahrzeugklassen N2 und N3, also auch Busse mit mehr als 8 Sitzplätzen bis fünf Tonnen oder über fünf Tonnen und bei Nutzfahrzeugen der Klassen N2 und N3, also über 3,5 Tonnen und zwölf Tonnen. Das ist sachgerecht. Dem

ist nichts hinzuzufügen. Wir gehen aber davon aus, dass der vorliegende Gesetzentwurf mit Lkw nicht nur Güterkraftfahrzeuge meint, sodass der Begriff im Sinne der Verkehrsunfallstatistik alle schweren Nutzfahrzeuge meint, also einschließlich Sonderaufbauten, und Busse müssten dann in der Tat noch hinzukommen. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Frau Kohls! Damit gehen wir gleich weiter in die zweite Runde. Herr Holmeier, Sie haben erneut das Wort!

**Abg. Karl Holmeier (CDU/CSU):** Vielen Dank für die Antworten in der ersten Fragerunde. Ich habe zwei Fragen an Herrn Kärger vom ADAC. Wir sind uns alle einig, den Abbiegeassistenten für Neufahrzeuge so schnell wie möglich verpflichtend auf den Weg zu bringen. Eine europaweite schrittweise, verpflichtende Einführung von Abbiegeassistenten ist erst ab dem Juli 2022 für neue Fahrzeugtypen und ab Juli 2024 für neue Fahrzeuge vorgesehen. Weil eine verpflichtende Einführung noch nicht möglich ist, haben wir im Verkehrsausschuss die Bundesregierung aufgefordert, unter anderem ein Förderprogramm aufzulegen. Da waren wir uns eigentlich alle einig. Dieser Aufforderung ist das Bundesverkehrsministerium nachgekommen und hat 2019 das Förderprogramm „Abbiegeassistenzsysteme“ gestartet. Zusätzlich werden Abbiegeassistenten für Güterkraftverkehrsunternehmen mit mautpflichtigen Fahrzeugen über das „De-minimis-Programm“ gefördert. So wurden bereits etwa 15.000 Abbiegeassistenzsysteme bis 30. Oktober 2020 gefördert. Meine Frage: Wie bewerten Sie das Förderprogramm des Bundes insbesondere auch dahingehend, dass der Etat für das Jahr 2021 um noch einmal fünf Millionen Euro auf 14,25 Millionen Euro erhöht wurde? Zweitens: Stünden mildere Alternativen zum Einfahrverbot zur Verfügung? Wie bewerten Sie die Folgen der Umsetzung dieser Alternativen im Vergleich zum vorliegenden Gesetzentwurf? Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Für der Fraktion der AfD Herr Wiehle, bitte. Sie haben das Wort!

**Abg. Wolfgang Wiehle (AfD):** Danke, Herr Vorsitzender! Vorwegschicken möchte ich, dass ich selbstverständlich die Sicht des Herrn Vorsitzenden und vieler anderer Beteiligter teile und unterstütze, dass wir alles tun müssen, um die Zahl von Verletzten und Toten bei Abbiegeunfällen zu



reduzieren. Ich möchte Herrn Prof. Engelhardt ergänzend zu seiner ersten Antwort und Stellungnahme fragen: Sie haben ja schon angesprochen, Herr Prof. Engelhardt, dass es zu Versorgungsengpässen kommen kann und dass eine Förderung des Einbaus von Abbiegeassistenten hilfreicher wäre. Können Sie denn eine ungefähre Abschätzung geben, was denn aktuell bei den Unternehmen, die Sie vertreten, der Einbau eines Abbiegeassistenten kostet und was da an Förderbedarf besteht? Die zweite Frage möchte ich auch an Sie stellen, Herr Prof. Engelhardt. Was könnten Sie sich denn alternativ oder auch flankierend an Maßnahmen im Straßenraum vorstellen, um nach vorhandenen Erfahrungen hier mehr für die Verkehrssicherheit zu tun? Ich möchte zugleich sagen, falls ich bei der Antwort nicht mehr da bin, dann werde ich das gerne aus der Aufzeichnung nachhören. Ich entschuldige mich dafür, ab 13.00 Uhr läuft im Plenum die Fragestunde mit Bundesverkehrsminister Scheuer und da bin ich auch involviert. Deshalb bitte ich dafür gegebenenfalls um Verständnis.

**Vorsitzender:** Danke!. Ich glaube das gilt für einige Kolleginnen und Kollegen hier. Aber wir peilen auch an, dass wir um 13.00 Uhr fertig sind. Wenn da alle ein bisschen mithelfen, schaffen wir es auch. Frau Korkmaz-Emre, Sie sind die nächste für die SPD-Fraktion. Bitte, Sie haben das Wort!

Abg. **Udo Schiefner** (SPD): Nein, Herr Schiefner ist der nächste für die SPD-Fraktion. Es ist ja auch schon einiges zu der Selbstverpflichtung Vision Zero gesagt worden. Ich kann nur nochmal unterstreichen, dass diese Selbstverpflichtung sicherlich ein ganz wichtiger Baustein ist. Ich möchte auch aus unserer Sicht betonen, dass wir es gut finden – wenn es auch nur ein kurzer Schritt ist und noch nicht alles positiv ist –, was wir durch unseren gemeinsamen Antrag erreicht haben, damals der Bundesregierung aufzugeben, Abbiegeassistenten europaweit schnell voranzutreiben. Auch das ist uns gelungen. Aber was uns noch nicht gelungen ist – und da möchte ich einen dritten Punkt ansprechen –, ist, ein gescheitertes Förderprogramm auf den Weg zu bringen, Vision Zero in urbanen Räumen. Das ist zwar mehrmals diskutiert und angeregt worden und sollte natürlich auch innovative Strategien zur Unfallvermeidung entwickeln und umsetzen. Ich finde, mit dieser Anhörung können wir nachdrücklich deutlich

machen, dass wir ein solches Förderprogramm brauchen. Es wurde bereits gesagt, dass wir bezüglich der Förderprogramme die Nachrüstung und Ausstattung von Lkw auch über den Bund steuern. Auch das, um das deutlich zu machen, ist ein Punkt, den ich ausdrücklich positiv unterstreichen möchte. Ich sage aber auch in Anlehnung an das, was Herr Kiel d’Aragon gesagt hat: Jeder Tote ist einer zu viel! Jeder Verletzte, jeder Schwerverletzte ist auch einer zu viel! Neben Förderprogrammen meine ich, ist auch – wenn man auf die Selbstverpflichtung eingeht – jedes Unternehmen gehalten, Unfälle zu vermeiden und vielleicht auch dann, wenn es keine Fördermittel bekommt, mal darüber nachzudenken, den einen oder anderen Lkw nachzurüsten. Ich weiß, das passiert auch. Und nun zu meinen Fragen, zunächst nochmal an Sie, Prof. Engelhardt: Wir haben jetzt mehrmals von den Fachleuten gehört, dass aus europäischer Sicht die Vereinbarkeit des Antrages mit höherrangigem Recht – so will ich es mal formulieren – nicht unbedingt gegeben ist. Deshalb stellt sich natürlich die Frage, bevor wir da Gefahr laufen Dinge umzusetzen, die rechtlich nicht einwandfrei sind: Welche Maßnahmen sind aus Ihrer Sicht vielleicht detaillierter notwendig, um eine Rechtskonformität zu gewährleisten? Wie kann man das Ganze aus Ihrer Sicht besser fördern?

Und an Herrn Kiel d’Aragon die Frage: Was wären denn aus Sicht der Städte und Gemeinden noch konkrete Stellschrauben, wie wir dieses Problem angehen können, ohne Rechtsverstöße vorzunehmen? Wie kann man Ihrer Meinung nach auch aus Sicht des Bundes die Verkehrssicherheit in den Städten zukünftig besser fördern?

**Vorsitzender:** Dankesehr! Für die FDP-Fraktion noch einmal Dr. Jung.

Abg. **Dr. Christian Jung** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Ich habe die gleiche Frage an Prof. Engelhardt und Herrn Huster. Wenn man sich den Gesetzentwurf anschaut, dann sollen bis Ende 2025 Lkw ohne Abbiegesicherungssysteme mit einem Beifahrer in den Verkehrssicherheitszonen fahren dürfen. Wie bewerten Sie beide diese Ausnahmeregelung auch vor dem Hintergrund des Berufskraftfahrermangels? Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Kollege Wagner für die Fraktion DIE LINKE., bitte!



Abg. **Andreas Wagner** (DIE LINKE.): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender! Ich habe zwei Fragen an Frau Kohls. Zum einen möchte ich nochmal auf die Nachrüstung von Lkw zu sprechen kommen. Die Nachrüstung eines Lkw mit einem Abbiegeassistentensystem kostet zwischen 1.000 und 1.500 Euro. Es muss ja, wie es hier angesprochen worden ist, nicht gleich ein neuer Lkw angeschafft werden. Mich interessiert, nachdem wir die Nachrüstung betreffend noch nicht so weit gekommen sind, welche Vorschläge es vom ADFC gibt, die Nachrüstung stärker zu fördern oder stärker voranzubringen.

Zum anderen, Frau Kohls: Würden Sie mal skizzieren, welche Maßnahmen wir als Gesetzgeber allgemein und zeitnah jenseits dieses konkreten Gesetzentwurfs ergreifen sollten, um uns einerseits der Vision Zero – also keine Verkehrstoten mehr – anzunähern? Müssen unsere Städte nicht ganz neu gedacht und auch geplant werden, um jenseits der Vision Zero den Radverkehr auch durch eine verbesserte Infrastruktur sicherer zu machen, damit wir so auch dem Klimaschutzziel näher kommen? Da interessiert mich Ihre Einschätzung, was jenseits des Gesetzentwurfs getan werden kann. Herzlichen Dank!

**Vorsitzender:** Kollege Gelbhaar für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, bitte!

Abg. **Stefan Gelbhaar** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Wir müssen alles tun, um die Unfall-, Todes- und Verletztenzahlen zu reduzieren. Das habe ich jetzt häufiger gehört, das finde ich gut. Leider kommt dann viel zu häufig das Wörtchen „aber“. Vielleicht überlegen Sie mal, wie Sie diesen Widerspruch auflösen! Ich habe mir nochmal die aktuelle Förderkulisse angeschaut. Wenn man großzügig aufgerundet 15 Millionen Euro ansetzt und davon ausgeht, dass eine Nachrüstung 1.500 Euro kostet, dann schaffen wir pro Jahr 10.000 schwere Lkw, das heißt, wir bräuchten 20 Jahre, um mit der Förderung die Nachrüstung zu bewerkstelligen. Ich glaube, das bringt es nicht! Da müssen wir uns einfach ehrlich machen. Die Förderung allein wird das Problem nicht lösen. Ein zweiter Punkt in Richtung Herrn Jung: Ein Blick in die StVO hilft zu erkennen, dass die Beifahrersituation bei Lkw durchaus auch heute schon ab und zu besteht. Aber vielleicht gehört das hier nicht her, das ist vielleicht noch unbekannt. Dritter Punkt: Mobileye, LUIS-Techno-

logy und andere schreiben uns regelmäßig, dass sie die Kapazitäten haben, auch schnell deutlich mehr Abbiegeassistenten an den Mann und die Frau zu bringen. Vierter Punkt: Ich glaube, uns schauen heute sehr viele Angehörige von Unfallopfern zu und bewerten sehr kritisch, was wir erzählen. Und deswegen habe ich nochmal zwei Fragen. Zum einen an Herrn Klinski: Wir haben es jetzt ein paar Mal gehört, dass es schon Maßnahmen zur Verhinderung von Abbiegeunfällen gibt: Aufkleber, das langsame Abbiegen, EU-Regelungen, die ab 2040 dann irgendwie vollständig greifen. Deshalb nochmal die Frage: Sind weitere Maßnahmen erforderlich oder nicht? Wie schätzen Sie das ein? Zum Zweiten an Frau Kohls: Der ADAC schlägt als Lösung gegen Abbiegeunfälle vor, wie in Frankreich Aufkleber auf Lkw vorzuschreiben, auf denen auf die tödliche Gefahr, die von Lkw ausgeht, hingewiesen wird. Dazu interessiert mich Ihre Einschätzung. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Wir treten in zweite Antwortrunde ein. Prof. Engelhardt, Sie haben vier Fragen, bitte!

**Prof. Dr. Dirk Engelhardt** (BGL): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, vielen Dank! Sehr geehrter Herr Abgeordneter, ich versuche natürlich die 20 Minuten nicht auszuschöpfen, sodass wir auch wirklich pünktlich um 13.00 Uhr fertig sind. Vielleicht passt eine Vorbemerkung oder zuerst zur Fragestellung der AfD: Wir beziffern die Kosten für einen solchen Abbiegeassistenten auf ca. 1.500 bis 2.500 Euro. Das hängt ganz davon ab, welcher Anbieter nachgefragt wird. Bezüglich der Fördersummen haben wir natürlich ein großes Delta. Vielleicht auch nochmal hier für den Verkehrsausschuss: Wir haben im Moment ca. zehn Millionen Euro für die reine Förderung des Abbiegeassistenten, da reden wir aber nicht über schwere Lkw, sondern nur über Fahrzeuge bis 7,5 Tonnen und kommunale Fahrzeuge. Die schweren Nutzfahrzeuge müssen sich aus dem De-minimis-Programm bedienen. In dem Förderprogramm haben wir ca. 250 Millionen Euro. Da werden aber auch alle anderen Maßnahmen mitgefördert. Vielleicht nochmal nur zu den blanken Zahlen, was den schweren Lkw-Verkehr in Deutschland angeht: Da haben wir ca. 520.000 deutsche Fahrzeuge plus Ausländeranteil noch mal an schweren Nutzfahrzeugen, da reden wir ungefähr über 750.000 bis 800.000 Fahrzeuge. Wenn wir die alle ausstatten wollten, mal 2.000 Euro sind wir irgendwo im



Milliardenbereich. Da haben wir natürlich ein Problem mit zehn Millionen und 250 Millionen, was De-minimis und das reine Förderprogramm Abbiegeassistent angeht. Man muss dieses Programm auf jeden Fall weiter aufstocken.

Dann war als weitere Frage sowohl von Herrn Schiefner, als auch von der AfD, was wir denn alternativ vorschlagen. Ich habe vorhin schon mal das Schreiben in die Kamera gehalten, weil es von ADFC und BGL auch gemeinsam entwickelt worden ist. Wir sagen, auf der einen Seite müssten die Kreuzungen umgebaut werden, die Verkehrsströme müssten räumlich getrennt werden, zum Beispiel durch die Schaffung von Schutzinseln, die Neugestaltung von Kreuzungen und Einmündungen. Die müssten dringend weiterentwickelt und neu geschaffen werden. Auch unsere Fahrer würden es begrüßen, wenn die Grünphasen an den Ampelschaltungen getrennt und die Ampelschaltungen entschärft würden, sodass ein Rechtsabbiegevorgang nicht mit einer Grünphase für Radfahrer parallel, sondern getrennt abläuft. Ich habe es in der ersten Fragerunde schon gesagt, der Abbiegeassistent ist jetzt obligatorisch. In der Zwischenzeit, wie gesagt, die Fördertöpfe erhöhen, aber auch die Planung zum Beispiel bei innerstädtischen oder innerkommunalen Baustellen mit zu berücksichtigen. Mehr Aktionen bezüglich des so genannten vermeintlich toten Winkels für die Verkehrsteilnehmer auf den Weg bringen und sensibilisieren. Dann die Unfallforschung, gerade die Forschungslücke, was das Kreuzungsdesign angeht, schließen und dort neue Designs, neue Kreuzungsgestaltungen auf den Weg bringen. Das alles sind Alternativen, die man nutzen kann. Ebenso wie die gute Arbeit der Unfallkommission, der Verkehrsschauen und der Verkehrssicherheitsaudits vor Ort, die sich bewährt haben. Das sind Maßnahmen, die wir als Branche sehr gerne auch mit dem ADFC und den anderen Beteiligten stärker forcieren würden. Und nochmal: Eine stärkere Aufstockung der Fördermittel. Dass nach ein paar Stunden einige Förderprogramme schon überzeichnet waren, zeigt, dass die Unternehmer investieren wollen. Ich möchte auch aus der Praxis berichten: Ich kenne kein Mitgliedsunternehmen beim BGL, das auch jetzt schon einen neuen Lkw bestellt, bei dem nicht ein Abbiegeassistent verbaut ist. Die Branche möchte das. Ich möchte aber auch nochmal auf die Wettbewerbssituation mit den Ausländern hinweisen. Wir haben eine

durchschnittliche Marge im Lkw-Transportgeschäft von 0,1 bis 1 Prozent. Das ist natürlich gerade im Hinblick auf die ausländische Konkurrenz ein echtes Problem. Deswegen tun sich viele auch so schwer mit der Nachrüstung und brauchen die Fördertöpfe und die Unterstützung. Man muss auch nicht alle Lkw gleich ausstatten. Es gibt Fahrzeuge, die sind im reinen Fernverkehr unterwegs. Da muss man es nicht obligatorisch machen, wenn die überwiegend zwischen Hamburg und Gibraltar oder zwischen Zagreb und Ljubljana fahren. Da ist das mit Sicherheit nicht notwendig.

Dann möchte ich noch kurz – auch wenn ich es nicht direkt gefragt worden bin – ein Statement unserer Mitgliedsunternehmen auch aus dem Ausland abgeben. Die französische Aktion mit dem „Toter-Winkel-Aufkleber“ – und wir haben als BGL selbst 40.000 Aufkleber an unsere Mitgliedsunternehmen verkauft: Stellen Sie sich vor, wir haben jetzt 27 Einzellösungen. Wie soll denn so ein Lkw nachher aussehen? Das sieht aus wie ein Zirkusfahrzeug. Auch da braucht man eine europäische Lösung. Gerne bekleben wir unsere Fahrzeuge entsprechend und weisen auf den toten Winkel und auf die Gefahr hin. Da kann ich mich aber nur den Ausführungen von Prof. Brenner anschließen: Wenn, dann bitte einheitlich europäisch und dann sollte das kein Problem sein.

Dann noch zur Frage von Herrn Dr. Jung, was die Beifahrersituation angeht. Ich möchte nochmal das Beispiel von vorhin bemühen: Kroatischer Unternehmer fährt Lebensmittel aus Spanien, kommt in Deutschland in die Situation, dass er wegen einer Vollsperrung von der Autobahn runter muss, ein Unfall, welcher Vorgang auch immer. Ich wüsste nicht, wo wir ein Beifahrerpooling haben, woher wir diese Beifahrer organisieren könnten. Und bei den Margen von 0,1 bis 1,5 Prozent ist auch heute kaum realistisch, dass dort Beifahrer generiert werden können. Wir gehen vielmehr davon aus – und ich denke, dazu wird auch gleich Kollege Huster noch ausführen –, dass wir nach der Pandemie derzeit schon ein Delta von 60.000 fehlenden Fahrern in Deutschland haben. In europäischen Nachbarländern sieht es nicht anders aus und das gilt auch für Segmente wie Bahn, Binnenschiffer etc. Die Zurverfügungstellung von Beifahrern ist vollkommen utopisch. Das wird im Moment nicht funktionieren. Danke!





**Vorsitzender:** Vielen Dank! Als nächstes Frau Kohls. Drei Fragen sind an Sie gerichtet, bitte!

**Angela Kohls (ADFC):** Ich bin drei Sachen gefragt worden. Von Herrn Wagner speziell zur Nachrüstung, da nochmal den Fokus drauf zu setzen. Und zu den allgemeinen Maßnahmen jenseits des Gesetzentwurfes, der jetzt hier vorliegt. Und von Herrn Gelbhaar zu den französischen Aufklebern. Zur Frage der Nachrüstung: Ja, zwar sind ab Juli 2022 die Abbiegeassistenten für Busse und Lkw, wie schon mehrfach ausgeführt, bei neuen Fahrzeugtypen auch in der gesamten EU vorgeschrieben. Für alle neuen Lkw und Busse dann ab Mitte 2024. Aber eben nur für Neufahrzeuge, nicht für den Bestand. Lkw für den Gütertransport im Fernverkehr werden häufig schon nach drei Jahren verkauft und nicht mehr – wie früher – nach Osteuropa, denn auch da fahren jetzt die Kolleginnen und Kollegen von den Speditionen mittlerweile ebenfalls schon neue Lkw. Daher ist innerhalb weniger Jahre ganz sicherlich bis nach 2024 mit einem hohen Ausstattungsgrad zu rechnen. Ich glaube aber, es sind nicht in erster Linie die Lkw, um die es hier im Gesetzentwurf geht. Der betrifft aus unserer Sicht die zahlreichen Lkw, die überwiegend im Stadtverkehr unterwegs sind und dabei keine weiten Strecken zurücklegen und eine lange Lebensdauer haben. Das sind zum Teil eben die Verteiler-Lkw, die Supermärkte und Discounter beliefern, aber auch Kommunalfahrzeuge oder Bau-Lkw. Die werden auch deutlich seltener als Neufahrzeuge ersetzt, sodass eine Nachrüstung besonders wichtig ist. Die sind, wie gesagt, auch viele Jahre in Gebrauch. Gerade die Baufahrzeuge wie zum Beispiel Betonmischer und Lkw für Baustoffe haben durch ihre besondere Bauweise eine ganz besonders schlechte Sicht aus der Fahrerkabine. Die fahren aber genau innerorts in jede Straße, in der eine Baustelle zu beliefern ist. Sie sind überdurchschnittlich häufig auch an den Abbiegeunfällen mit Radfahrern beteiligt. Der vorliegende Gesetzentwurf würde somit die notwendige Nachrüstung dieser Lkw nicht nur fördern, sondern sie erzwingen. Denn die Lieferanten, die sich jetzt weigern, würden tatsächlich aus dem Markt ausscheiden, wenn sie diese Vorrichtungen nicht hätten. Jetzt haben wir uns natürlich auch die Frage gestellt, ob es auch noch Alternativen dazu gibt. Es ginge vielleicht auch noch schneller, indem man zum Beispiel in Ausschreibungen für Bauleistungen und Lieferungen Lkw-Abbiegeas-

sistenten vorschreibt. Das ist leicht machbar. In der Praxis ist das aber bei den öffentlichen und privaten Auftraggebern immer noch nicht sehr weit verbreitet. Da ginge noch richtig was. Das wäre ein großer, vielleicht schnell zu ziehender Hebel. Ich würde auch gerne nochmal auf ein internationales Beispiel hinweisen, nämlich London als Beispiel für Einfahrbeschränkungen plus Anreize, welche die EU nicht moniert hat. In London gilt seit 1. März diesen Jahres für Lkw über zwölf Tonnen Gesamtgewicht der so genannte „Direct Vision Standard“ als Teil der Verkehrssicherheitsstrategie des dortigen Bürgermeisters, in der bis 2041 null Tote und Verkehrsverletzte angestrebt werden – also Vision Zero. In London setzt man dabei ganz gezielt auf eine verbesserte direkte Sicht aus dem Lkw-Fahrerhaus auf Radfahrende und andere ungeschützte VerkehrsteilnehmerInnen. Diese Lkw gibt es auch in Deutschland, die sind zum Beispiel bei der Müllabfuhr oder auch für andere Zwecke im Einsatz. Man kann Lkw so gestalten, gerade im kommunalen Bereich. Diese Lkw, die eine derartig gute Sicht haben, erhalten in London einen so genannten Safety Permit, den man für die meisten Fahrten in der Region Groß-London benötigt, um einfahren zu können. Man kann aber, wenn man nicht fahrzeugseitig da ran gehen will, die notwendige Einfahrtberechtigung auch durch Abbiegeassistentensysteme erreichen. Das ist die andere Variante. Der Direct Vision Standard wurde vor Jahren vorbereitet – das muss man jetzt bei Großbritannien dazu sagen – deutlich vor dem Austritt aus der EU. Da sind keine Beschränkungen gewesen. Das ist vielleicht ein spannender Hinweis. Es wurde ja auch in Wien diskutiert. Dazu vielleicht nochmal der Hinweis: Die Stadt Wien hat bei einem ähnlichen Vorhaben, was hier mehrfach beschrieben wurde, vorsorglich wegen der Notifizierung bei der EU angefragt. Das würden wir vielleicht in Fällen wie dem jetzigen Gesetzentwurf auch dem Gesetzgeber empfehlen.

Ich wurde auch aufgefordert zu sagen, was aus unserer Sicht noch über den vorliegenden Gesetzentwurf hinausgehend möglich sei, um Vision Zero und andere Stadtentwicklungsziele, wie Lebens- und Aufenthaltsqualität, zu erreichen. Es besteht aus unserer Sicht aktuell bei der StVO-Novelle noch massiver Handlungsdruck seitens der politischen Verantwortungsträger im Bund und im Bundesrat, um bei der vollständigen Umsetzung





der fahrradfreundlichen StVO-Novelle, die letztes Jahr in Kraft getreten ist, endlich zu einem tragfähigen Kompromiss zu gelangen, was auch die Durchsetzungsmacht betrifft – sage ich mal laienhaft –, damit beispielsweise die seit April 2020 vorgeschriebene Schrittgeschwindigkeit – die haben wir nachdrücklich gefordert und uns auch gefreut, dass sie aufgenommen worden ist – bei den abbiegenden Lkw auch wirklich mit einem hohen Bußgeld belegt wird. In dem Fall dann eben 70 Euro. Noch wichtiger in diesem Kontext ist aber, dass BerufskraftfahrerInnen für die Verstöße dann auch einen Punkt im Fahreignungsregister erhalten. Das hängt ja im Moment fest. Ich hoffe, dass es da hoffentlich bald zu einem Kompromiss kommt und dass diese Instrumente wirklich besser ziehen. Das wünschen wir uns sehr. Darüber hinaus ist aus Sicht des ADFC ganz klar eine grundlegende Verkehrsrechtsreform erforderlich, um die Vision Zero zu erreichen. Eine Reform, die sich zusätzlich zu den bisherigen Zielvorgaben auch übergeordnete Ziele setzt und sich nicht wie heute ausschließlich an der Flüssigkeit und Leichtigkeit des Kfz-Verkehrs orientiert, sondern wirklich dem Anspruch an modernere Rahmenbedingungen für das Verkehrssystem gerecht werden. Das heißt, die müssen dann aus unserer Sicht gleichberechtigt an folgenden Maßgaben ausgerichtet sein: Vision Zero wurde hier mehrfach betont, als Leitgedanke eines Verkehrssystems, das so gestaltet ist, dass niemand mehr tödlich verunglückt oder schwerverletzt werden kann. Das ist in anderen gesellschaftlichen Bereichen längst eine Selbstverständlichkeit. Da müssen wir dringend hinkommen. Das muss sich dann auch in den Rahmenbedingungen abbilden. Das Verkehrsrecht muss wirklich an den Bedürfnissen aller VerkehrsteilnehmerInnen ausgerichtet sein, insbesondere auch im Hinblick auf einen sicheren und komfortablen Radverkehr. Über das Anliegen einer besseren Verkehrssicherheit und einer gleichberechtigten Mobilität für alle hinaus muss aus Sicht des ADFC ein modernes Verkehrsrecht auch klare Ziele, wie eine nachhaltige Stadt- und Verkehrsentwicklung sowie Klima- und Umweltschutz und auch Gesundheitsschutz umfassen. Diese Ziele müssen gleichberechtigt zu den Zielen Flüssigkeit und Leichtigkeit sein. Und insbesondere hier benötigen die Kommunen nach wie vor noch deutlich mehr Handlungsspielräume, zum Beispiel bei der Anordnung von Tempo 30 oder

für Fahrradstraßen oder auch von Pop-up-Bikelandes. Das müssen nicht umstrittene Instrumente sein, sondern Möglichkeiten, die sie ausüben können. Es gibt da in der jetzigen StVO-Novelle schon einige Fortschritte. Aber ich sage mal: „Vor der fahrradfreundlichen StVO-Novelle ist nach der fahrradfreundlichen StVO-Novelle.“ Das gilt grundlegend für die Umgestaltung unserer Städte und Gemeinden, damit die wirklich zu Orten mit einer hohen Lebens- und Aufenthaltsqualität werden können und sich da wirklich Menschen jeden Alters sicher und komfortabel zu Fuß, mit dem Rad und anderen Verkehrsmitteln gleichermaßen bewegen können. Und im Sinne der Verkehrswende zur Erreichung der sektoralen Klimaschutzziele sind das die Rahmenbedingungen überhaupt, um einen umfangreichen Modal Shift induzieren zu können, den wir brauchen, um die Klimaschutzziele im Verkehrssektor zu erreichen, hin zu emissionsarmen und im Sinne von aktiver Mobilität natürlich auch hin zu emissionsfreien Mobilitätsarten. Im konkreten Fall für die Abbiegeunfälle betrifft das beispielsweise auch den sicheren Umbau von städtischen Kreuzungen – der Kollege vom BGL hat es ja schon gesagt – und der gesamten Radnetze in den Städten. Hier gibt es jetzt nach wie vor wegen der einseitigen Ausrichtung im Verkehrsrecht viel zu hohe Hürden für die Einrichtung durchgehender guter Qualitätsinfrastruktur. Aus Sicht des ADFC bedarf es da wirklich einer grundlegenden Reform des übergeordneten StVG insbesondere zu Gunsten der aktiven Mobilität und des öffentlichen Verkehrs. Wir haben schon 2018 einen konkret ausformulierten Gesetzentwurf vorgelegt. Der wurde nur zu kleinen Teilen mit der jetzigen StVO-Novelle umgesetzt. Die ganz dicken Brocken im StVG und der StVO fehlen noch. Wenn man jetzt noch schneller vorgehen möchte, sollte man mindestens zeitnah, so wie es auch der Antrag im Bundestag letztes Jahr formuliert hat, in der StVO als Leitlinie verankern und die Hürden für Kommunen in § 45 Absatz 9 StVO dringend reformieren, sodass auch wirklich die Kommunen entscheiden können, ob sie Beschränkungen für den fließenden Verkehr zu Gunsten der Verkehrssicherheit und auch zur leichteren Einrichtung von Radverkehrsmaßnahmen vornehmen wollen.

Es ist noch die Frage von Herrn Gelbhaar nach den Aufklebern in Frankreich offen. Da haben Sie mich kalt erwischt, Herr Gelbhaar. Die kenne ich



nicht. Ich kann aber sagen, in London sind Warnaufkleber – ich hatte das Beispiel schon genannt – auf Lkw tatsächlich Teil des Einfahrverbotes. Die sollen dort mit weiteren Maßnahmen eine nicht ausreichende Sicht aus dem Lkw kompensieren. London hat für die Inhalte der Warnaufkleber ganz strenge Regeln aufgestellt. Sie dürfen beispielsweise kein Verhalten vorschreiben, dass man zum Beispiel hinter dem Lkw bleiben soll, sondern sie dürfen ausschließlich vor der Gefahr warnen. In der Verkehrssicherheitsarbeit gibt es ja nie nur ein Instrument. Es hat sich als wirkungsvoll erwiesen, die Instrumente insgesamt für verschiedene Handlungsfelder zu betrachten – auch das hatte Prof. Engelhardt schon ausgeführt. Um speziell Abbiegeunfälle zu verhindern, sind das die Instrumente Infrastruktur, das heißt geschützte Kreuzungen, verbesserte bzw. bei den Lkw auch getrennte Ampelschaltungen, am Fahrzeug entsprechende Außenspiegel oder Kamera-Monitor-Systeme, eine verbesserte direkte Sicht im technischen Sinne und natürlich – darum geht es heute explizit – die Abbiegeassistenten. Es spielt natürlich auch das Verhalten eine große Rolle, wie beispielsweise induziert durch die StVO-Änderung, Schrittgeschwindigkeit beim Abbiegen oder aber auch Streckenverbote und – das ist natürlich sehr wichtig – auch Kontrollen und Sanktionen durchzuführen. Ansonsten greifen viele dieser Instrumente nur bedingt. Und last but not least, die Aufklärung im Sinne einer modernen Mobilitäts-erziehung mit Verkehrssicherheitskampagnen und eine Sensibilisierung der verschiedenen verkehrsteilnehmenden Gruppen auch für die Perspektive des jeweils anderen. Wir finden, dass der vorliegende Gesetzentwurf deshalb gerade diese beiden Aspekte sehr gut kombiniert: die beschleunigte Durchsetzung von Nachrüstung mit einer Verhaltensvorschrift. Das ist eigentlich ganz spannend. Bei Pkw haben die technischen Sicherheitsmaßnahmen am stärksten zum Rückgang von Verkehrstoten beigetragen. Mit Lkw-Abbiegeassistenten besteht ein Potential, 60 Prozent der Abbiegeunfälle zu verhindern. Das ist ein ganz hoher Wert für eine Einzelmaßnahme. Wir sollten nicht vergessen, dass der Abbiegeassistent Unfälle verhindert und nicht nur ihre Folgen mildert, wie etwa ein Helm. Der würde bei einer drohenden Kollision zwischen Lkw und Radfahrenden auch nicht viel bewirken. Er schützt vor der Kopfverletzung, aber nicht vorm Überrollen. Diese 40 Un-

fälle in 2020 sind nur die Spitze des Eisbergs. Dazu kommt noch eine nicht genau bekannte Unfallzahl ungeschützter Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer. Fälle, bei denen die Menschen zwar überleben, aber für den Rest ihres Lebens schwer beeinträchtigt sind. Die BASt hat dazu mal eine Abschätzung vorgenommen, nach der je tödlichem Verkehrsunfall ungefähr die doppelte Zahl von Schwerstverletzten zu verzeichnen ist. Die werden aber statistisch nicht extra erfasst. Deswegen kann man jetzt auch abschließend sagen, zusammen mit den übrigen Handlungsfeldern, immer im ganzen Set, hat dieser Gesetzentwurf aus unserer Sicht auch das Potential, die Vision Zero im Straßenverkehr und das Ziel voranzutreiben, das auch der ADFC vertritt, in der StVO und im StVG diesen Schutzgedanken und die übergeordneten Nachhaltigkeitsziele viel mehr zu verankern. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Als nächstes Herr Kärger, bitte!

**Jost Henning Kärger (ADAC):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren! Es sind zwei Fragen zu beantworten. Zum einen die Frage nach der Bewertung der Förderprogramme vor dem Hintergrund der Erhöhung des Etats für Abbiegeassistenten um fünf Millionen Euro auf 14,25 Millionen. Grundsätzlich ist es aus Sicht des ADAC sicherlich der richtige Ansatz. Wir haben Förderprogramme des Bundes, aber auch einzelner Bundesländer für die Nachrüstung der Bestandsfahrzeuge mit den entsprechenden Systemen. Auf der anderen Seite ist es natürlich – wie schon von meinen Vorrednern erwähnt – wichtig, über diese angekündigte Summe hinaus noch weitere finanzielle Anstrengungen zu unternehmen, weil mit den aktuell im Raum stehenden Summen sicherlich kurzfristig keine umfassende Nachrüstung der nachrüstbaren Modelle möglich ist. Man muss schauen, dass der Fördertopf den förderbaren Fahrzeugen angepasst wird. Ich denke, dass hier noch Luft wäre, um das Ziel kurzfristig zu erreichen. Aus unserer Sicht wäre auch wichtig, dass die Nachrüstung vor allem bei schweren und damit zumeist mautpflichtigen Lkw und auch bei entsprechenden Sattelzugmaschinen durchgeführt wird, denn deren Nachrüstung wird – wie schon von einem Vorredner angeführt – eben gerade nicht durch das Abbiegeassistentenförderprogramm abgedeckt, sondern über die De-minimis-Regelung. Und auch hier müsste man die



Fahrzeuge mit besonders ungünstigen Sichtverhältnissen zeitnah nachrüsten. Ein Punkt, der hier noch nicht angesprochen wurde, ist die Qualität der Abbiegeassistenzsysteme. Es ist natürlich sinnvoll, dass wir ein System haben, aber das System muss dann vom Fahrer auch akzeptiert werden und natürlich eine gute unfallverhütende Funktion haben. Wir haben daher eine entsprechende Regelung im Verkehrsblatt aus 2018, wonach genau bestimmt wird, welche Abbiegeassistenzsysteme gefördert werden können. Da stellt sich aus unserer Sicht die Frage, ob man das nicht nochmal überdenken sollte und unter Umständen die Anforderungen anpasst, weil die nach unserem Kenntnisstand nicht mehr dem Stand der Technik entsprechen und zu niedrig angesetzt sind. Ich sprach es schon an, die Akzeptanz der Fahrer ist natürlich wichtig, dass sie auch auf ihr System hören. Es sollte deswegen möglichst wenige Fehlwarnungen geben, sodass eigentlich nur klassifizierende Systeme eine Förderung erhalten sollten, die in der Lage sind, zwischen ungeschützten Verkehrsteilnehmern und statischen Objekten, wie Bäumen, Ampeln oder Sträuchern zu unterscheiden. Bei solchen Systemen muss der Fahrer dann auch nicht nochmal durch Kamera-Monitor-Systeme überprüfen, ob er vor einem Fahrradfahrer oder einem Pfosten gewarnt wurde.

Die zweite Frage an mich war das Thema „mildere Alternativen zum Einfahrverbot“. Das wurde als allerwichtigster Punkt heute schon mehrfach genannt. Ich denke, ich brauche im Verkehrsausschuss, der dieses Programm ja auch durchgesetzt hat, das Thema „fahrradfreundliche StVO“ nicht näher auszuführen. Die ganz wesentliche Entscheidung ist die Einführung von § 9 Absatz 6. Das ist genau die Regelung für den Bereich, über den wir sprechen, wo durch den Gesetzentwurf noch weitere Regelungen eingeführt werden sollen. Das gilt für alle Fahrzeuge über 3,5 Tonnen. Bei der Regelung haben wir diese Diskussion gar nicht mehr. Wir haben die Regelung ja schon seit dem 28. April 2020. Das betrifft alle Fahrzeuge über 3,5 Tonnen innerorts, sofern die Bereiche für Fahrrad und Fußgänger baulich nicht getrennt sind. Diese Regelung gilt natürlich auch für ausländische Lkw. Der hohe Anteil ausländischer Lkw am deutschen Verkehr, auch am innerstädtischen Verkehr, ist schon angesprochen worden. Auch die müssen sich schon an die Regelung halten. Ganz wesentlich ist meiner Meinung nach,

dass die Regelung auch erstmal durchgesetzt werden muss und – das wurde schon von Frau Kohls angesprochen – das Hauptproblem ist, dass wir eine einheitliche Regelung in der Bußgeldkatalog-Verordnung brauchen. Die Nummer 45 war dafür vorgesehen, mit einer Geldbuße von 70 Euro und einem Punkt als Ahndung bei Verstößen. Da wäre es sehr sinnvoll, dass die Nummer 45 zeitnah in Kraft tritt, um eine bundeseinheitliche Ahndung zu ermöglichen. Weitere Maßnahmen wurden schon angesprochen. Die ganzen straßenbaulichen Maßnahmen, die denkbar sind, wie etwa Veränderungen der Radverkehrsführung, deutliche Markierung, Verbesserung der Sichtbeziehungen oder natürlich auch die Anbringung von Trixi-Spiegeln an Knotenpunkten. Wichtig ist auch die getrennte Signalisierung der rechts abbiegenden Fahrzeuge und des geradeaus fahrenden Rad- bzw. Fußgängerverkehrs. Und natürlich eine Überlegung wert sind Regelungen aus dem Ausland. Ganz neu seit 1. Januar 2021 ist in Frankreich die Vorschrift, auch für ein im Ausland zugelassenes Fahrzeug über 3,5 Tonnen, also auch zum Beispiel große Wohnmobile, entsprechende Warnaufkleber doppelt am Fahrzeug zu montieren, um bei schwächeren, gefährdeten Verkehrsteilnehmern, die Gefahr einfach nochmal ins Bewusstsein zu rufen.

Schließen möchte ich gerne mit einem Punkt, zu dem ich nicht gefragt wurde, den ich aber gerade vor dem Hintergrund der Verhältnismäßigkeit für unheimlich wichtig halte. Nämlich, dass man zumindest bis 2025 die verpflichtende Einführung unter Umständen umgehen kann, wenn man einen Beifahrer hat, der das System ersetzt. Hier wäre, wenn das weiter verfolgt werden sollte, aus meiner Sicht ganz wichtig zu klären, welche Rechtsposition dieser Beifahrer eigentlich hat. Jeder kennt es vom persönlichen Fahren, wenn man als Fahrer nicht so richtig gut sieht, fragt man seinen Beifahrer, ob frei sei. Der sagt dann, das frei sei. Wie sollte das in dem Zusammenhang gesehen werden? Wie soll denn die zivilrechtliche und auch die strafrechtliche Haftung verteilt werden? Kann ich mich auf den Beifahrer verlassen? Muss ich mich auf den Beifahrer verlassen? Darf ich mich auf den Beifahrer verlassen? Diese Fragen müssten unbedingt geklärt werden. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Danke! Als nächstes Herr Huster, bitte!



**Frank Huster** (DSLV): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! An mich wurde die Frage zur Regelung bezüglich eines Beifahrers gerichtet. Das ist im Grunde schon angekommen. Ich wollte eigentlich den Argumenten meines Vorredners nur zustimmen. Die rechtliche Stellung des Beifahrers ist in diesem Zusammenhang völlig ungeklärt. Fahrzeuge heute, insbesondere auch Fahrzeuge, die für den städtischen Lieferverkehr vorgesehen sind, sind hinsichtlich ihrer Visualisierung des umliegenden Geschehens eben so konzipiert, dass vor allen Dingen der Fahrer durch Spiegel und Assistenzsysteme ein Sichtfeld hat. Der Beifahrer ist nach unserer Einschätzung eine eher geringere Hilfe. Hier müsste tatsächlich geprüft werden, wie das Ganze rechtlich einzuordnen wäre. Die Frage, ob Beifahrer überhaupt verfügbar sind, kann man im Grunde nur beantworten: Nein, sie sind nicht verfügbar. Kollege Prof. Engelhardt hat das im Grunde schon gesagt. Gerade die in Rede stehenden Nutzfahrzeuge der Logistik sind die Fahrzeuge, die für die urbane Belieferung da sind, im regionalen Einsatz, für die es kein Erfordernis für eine Lenk- und Ruhezeitunterbrechung gibt, so dass hier ein Beifahrer in der Regel gar nicht vorhanden und auch gar nicht nötig ist. Er müsste am Arbeitsmarkt rekrutiert werden. Wir halten dieses Verfahren eigentlich für aussichtslos. Ich bin Frau Kohls übrigens auch noch sehr dankbar, dass sie darauf hingewiesen hat, dass man auch eine differenzierte Betrachtung der Nutzfahrzeuge in urbanen Ballungsräumen oder geschlossenen Ortschaften vornehmen müsste. Es sind in der Regel auch tatsächlich größere Fahrzeuge mit komplexen Aufbauten, die in diese schweren und tragischen Unfälle verwickelt sind. Und das sind Baustellenfahrzeuge und Fahrzeuge, die in kommunaler Verantwortung stehen, wie Müll- und Feuerwehrfahrzeuge. Hierauf müsste sicherlich ein Schwerpunkt gelegt werden. Die Fernverkehrsfahrzeuge der Logistik – Herr Engelhardt hat das schon gesagt – sind in der Regel gar nicht die Fahrzeuge, die überwiegend in solche Vorfälle verwickelt sind. Ich plädiere deshalb auch jetzt nochmal ganz stark dafür, wenn man eine gesetzgeberische Maßnahme erlässt, auch ganz klar den Kreis der Normadressaten sorgfältig auszuwählen. Wir glauben eben nicht, dass eine Verhaltensregelung in der StVO und auch die Zulassungsregelung hier das richtige Konzept sind. Wir würden sehr gerne daran festhalten, die Hersteller der Fahrzeuge mit

der Norm zu adressieren. Ich weiß natürlich, dass EU-Recht aus Sicht der Betroffenen verzögert in Kraft tritt. Aber das kann eigentlich nur die Maßgabe sein. Und wenn diese Maßgabe durch die vorzeitige Inkraftsetzung einer an den Hersteller gerichteten Verantwortung, nämlich Fahrzeuge nur noch an den Markt zu lassen, die ein entsprechendes System haben, nicht zu heilen ist, dann kann die Lösung eigentlich nur in der Erhöhung des Förderprogramms bestehen. Kollege Engelhardt hat die Dimension der Förderung deutlich gemacht. Aber wenn die öffentliche Hand in Zeiten wie diesen schon bereit ist, Geld auszuschiütten, dann müsste man nachdenken, die Förderprogramme so sehr aufzustocken, dass für die Logistik ein Anreiz vorhanden ist – im Vorfeld zu einer Herstellerverpflichtung, die dazu führt, dass flächendeckend Fahrzeuge ausgerüstet sind. Eine andere Lösung kann es im Grunde nicht geben. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Danke! Als nächstes bitte Herr Kiel d'Aragon.

**Thomas Kiel d'Aragon** (Deutscher Städtetag): Herzlichen Dank! Ich bin von Herrn Abgeordneten Schiefner zur Selbstverpflichtung als Grundlage von Vision Zero gefragt worden – wie man Vision Zero in urbanen Räumen stärken kann und was die konkreten Stellschrauben dafür sind, die Verkehrssicherheit, gerade auch in den Städten, besser zu fördern. Zunächst darf ich sagen, dass ich von dem Gedanken sehr angetan bin, eine solche Förderung auch des Bundes aufzumachen. Ich sehe da insbesondere natürlich auch die Länder in der Pflicht, was jedenfalls die Förderung von Infrastruktur anbelangt. Wir haben, was die Gemeindeverkehrsfinanzierung angeht, gerade eine Übereinkunft erzielt, dass der Bund hier den einen Teil im ÖPNV-Großprojekt und die Länder den anderen Teil, also im Wesentlichen Infrastrukturmaßnahmen an Straßen übernehmen. Da sehen wir große Fortschritte. Wir haben das auch in unsere programmatischen Forderungen an Bund, Länder und Kommunen aufgenommen und mit den Beteiligten erörtert, das gerade auch im Hinblick auf die Fahrradinfrastruktur weiter zu forcieren. Wir möchten in den Städten nicht über Infrastruktur oder gegebenenfalls über Zonenkonzepte ausgleichen, was andere verkehrt machen. Eine solche Diskussion hatten wir im Dieselskandal und auch schon an anderer Stelle. Ich will nicht ausschlie-





ßen, dass das politisch durchaus ein Kapital ist, wo Städte auch selber Politik betreiben und auch Vorratsbeschlüsse treffen, wo man mit solchen Zonen agiert. Aber ich glaube, wir müssen vom Grundsatz her als erstes an die Zulassung gehen. Wir brauchen das Fahrzeug voll ausgerüstet auf dem Markt und keine Nachbesserung und vor allen Dingen eben nicht das Nachbessern für Infrastruktur. Auf dem Infrastrukturwege und insbesondere auf dem Fahrradwege würde ich die Stellschrauben sehen, bei der zurzeit wirklich sehr engagierten Umsetzung. Wir haben seit gestern einen Referentenentwurf für ein Radverkehrsgesetz Nordrhein-Westfalen. Da verpflichtet sich das Land zur Umrüstung der landeseigenen Lkw. Wir werden das natürlich für den kommunalen Kontext fortschreiben und auch dem eigenen Mitgliedsbereich nahelegen, das entsprechend zu tun. Insofern ist die öffentliche Hand an vielen Stellen da auch vorbildlich. Wir erwarten im April den Nationalen Radverkehrsplan, der das Thema adressieren wird. Wir erwarten im Mai das Verkehrssicherheitsprogramm des Bundes 2030, das das Thema adressiert und was interessante Komponenten in der Abstimmung mit dem Bund und den Kommunen enthält und insbesondere auch anregt, dass die Kommunen selber auch in die Sicherheitsarbeit einsteigen. Die Stadt München stellt zurzeit ein eigenes Verkehrssicherheitsprogramm auf. Und im Bereich Radverkehr leisten die großen Städte heute diese Verkehrssicherheitsarbeit und zwar durchgängig. Die erstellen eigene Konzepte und Programme zum Thema „Verkehrssicherheit“. Das gilt für den Radverkehr heute und natürlich insbesondere für die Schulwegsicherung, die standardmäßig kommunale Themen der Verkehrssicherheit sind. Jetzt zu den konkreten Infrastrukturfragen als Stellschrauben. Natürlich sind gesonderte Rechtsabbiegestreifen, Signalisierung gegebenenfalls auch die Einrichtung von Mittelinseln zur Entschleunigung an den Ortseingängen ganz wichtige Instrumente, die es voranzutreiben gilt. Erlauben Sie aber auch, dass wir da in Teilen Bedenken haben, wenn man damit meint, wir lösen alle Probleme. Wenn wir bei Rechtsabbiegern etwa gesondert signalisieren, kann das bedeuten, dass die einzelnen Verkehrsteilnehmer geringere Grünphasen erhalten. Das kann wiederum Anreiz für ein Fehlverhalten sein, was dann den Unfall mit Verletzungs- oder Todesfolge auslöst, sodass die Gleichung „Wir entkoppeln in der

Infrastruktur oder in der Signalisierung und dann reduzieren wir die Unfallzahl“ tatsächlich immer eine entsprechende Evaluation erfordert und die würde ich jedenfalls anraten. Dann sollten in dem hier besagten Programm Verkehrssicherheit in urbanen Räumen tatsächlich auch von Bundesseite mustergültige Dinge – Frau Kohls hatte zum Beispiel die Gestaltung von Kreuzungen angesprochen – ausprobiert werden, um auf diese Weise auch die notwendigen Erfahrungen dafür zu sammeln. Herzlichen Dank!

**Vorsitzender:** Danke! Schließlich Prof. Klinski, bitte!

**Prof. Dr. Stefan Klinski (HWR):** Ich bin danach gefragt worden, ob es angesichts dessen, dass schon eine Reihe von Maßnahmen ergriffen würden, erforderlich sei, noch zusätzlich einen Impuls zur schnelleren Verbreitung von Assistenzsystemen insbesondere bei Bestandsfahrzeugen zu setzen. Frau Kohls hat dankenswerterweise schon auf viele Einzelheiten hingewiesen. Ich möchte dazu vielleicht noch den zusammenfassenden Satz sagen, dass die Verkehrsunfallentwicklung innerhalb der letzten Jahre eine grundsätzlich positive Entwicklung genommen hat, aber bei diesen typischen Kreuzungsunfällen zwischen Lastfahrzeugen einerseits und Radfahrenden und Zufußgehenden andererseits nicht. Das sollte Anlass sein, an dieser Stelle ganz besonders intensiv daran zu arbeiten, dass es sich verbessert. Mit einigen Maßnahmen tut man das ja auch. Aber die Ausrüstung und die Nachrüstung insbesondere mit Assistenzsystemen hat den Vorteil gegenüber vielen anderen Maßnahmen, dass sie nicht nur besonders effektiv ist, sondern auch besonders wirkungseffizient. Womit ich meine, dass sie auch mit relativ geringem Aufwand verbunden ist, während solche Strategien wie beispielsweise die Kreuzungen umzubauen, in der Tendenz dazu führen, dass man einen sehr viel größeren Aufwand betreiben muss. Auch so etwas wie Änderung der Ampelschaltung wäre ein enormer Aufwand. Diese Dinge sind alle wichtig, auch vor allem in ihrer Gesamtheit und nicht zur Lösung dieses einen Problems, sondern zur Lösung vieler Probleme. Aber die Nachrüstung mit Assistenzsystemen ist eben eine Maßnahme, die ganz besonders wirkungsvoll und zugleich relativ wenig aufwändig wäre. Ebenso wie das, was ich vorhin schon gesagt habe und Frau Kohls sowie Herr Kiel d’Aragon haben ja auch



schon in die Richtung zumindest Andeutungen gemacht: Wenn man in den Innenstädten konsequenter aufgrund der jeweiligen Gegebenheiten Regelungen schafft, mit denen die Verkehrsverhältnisse wesentlich entlastet werden können. Wir haben uns durch ein Straßenverkehrsrecht, was über Jahrzehnte daran orientiert war, den Motorfahrzeugen möglichst viel Raum zu geben – auch das Straßenrecht der Länder ging in die gleiche Richtung –, in eine Situation hineinmanövriert, die heute im Grunde ohne große schwerwiegende Folgen nicht mehr beherrschbar ist. Und die Kreuzungsunfälle sind eines dieser Probleme, was daraus entstanden ist, dass wir im Grunde eine Situation von Nichtbeherrschbarkeit haben entstehen lassen. Im Prinzip ist das eine Parallele dazu, dass sich auf den Fernstraßen der Verkehr staut. Auch das ist letzten Endes eine Folge dessen, dass wir eine weitgehend unkontrollierte Steigerung des Autoverkehrs innerhalb des Rechtssystems ermöglicht haben.

An dieser Stelle möchte ich dann auch mal die Gelegenheit nutzen, aus rechtssystematischer Sicht an Sie als Gesetzgeber zu appellieren, sich das Straßenverkehrsrecht in seiner Gesamtheit vorzunehmen und eine grundlegende Reform durchzuführen. Denn das Straßenverkehrsrecht ist geprägt davon, dass man wie selbstverständlich annimmt, dass Verkehr ein Selbstzweck ist. In anderen Rechtsbereichen wird das jeweilige Rechtsgebiet innerhalb einer Zweckbestimmung als Teil der Gemeinwohlinteressen verortet. Und so etwas fehlt hier. Man nimmt im Straßenverkehrsrecht

einfach selbstverständlich an, dass der Verkehr sein soll und dem Verkehr – Stichwort auch „Vorrang der Flüssigkeit“ – immer möglichst viel Raum gegeben werden soll. Das ist ein Grundfehler des Straßenverkehrsrechts und der ist angelegt im StVG. Weil das StVG anders als beispielsweise § 1 Baugesetzbuch nicht sagt, dass der Verkehr so stattfinden hat, dass er nach Möglichkeit dem Allgemeinwohl in seiner Gesamtheit dient. An dieser Stelle muss man ansetzen, um im zweiten Schritt eine Reform der StVO zu machen, die dann auch wirksam diesen Paradigmenwechsel hin zu einem gemeinwohlorientierten Verkehrsrecht, was auch Belange von Umweltschutz und ähnlichem wie selbstverständlich integriert, auch in die Realität umsetzen kann.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Wir sind damit am Ende unserer Anhörung. Ich danke allen, die uns gefolgt sind, den Kolleginnen und Kollegen und ganz besonders natürlich Ihnen, liebe Sachverständige dafür, dass Sie zu diesem wichtigen Thema beigetragen haben. Es wird uns hier sicherlich weiter beschäftigen. Eine Zusammenfassung mache ich selbstverständlich nicht und was Sie zum Straßenverkehrsrecht gesagt haben: Es ist bedauerlich, dass es in dieser Legislaturperiode nicht klappt. Woran das liegt, da mache ich jetzt auch keine Wertung, sonst würde ich hier mit der einen oder anderen Seite ein Problem bekommen. Herzlichen Dank und bleiben Sie gesund!

Schluss der Sitzung: 12:59 Uhr

Cem Özdemir, MdB  
**Vorsitzender**



---

## **Zusammenfassung der Stellungnahmen**

Öffentliche Anhörung am Mittwoch, 3. März 2021, 11:00 Uhr

---

**A-Drs. 19(15)464-A**

**Seite 1**

**Prof. Dr. Stefan Klinski**

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

**A-Drs. 19(15)464-B**

**Seite 7**

**Prof. Dr. Dirk Engelhardt**

Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL) e.V.

**A-Drs. 19(15)464-C**

**Seite 12**

**Thomas Kiel d'Aragon**

Deutscher Städtetag, Referat Verkehr

**A-Drs. 19(15)464-D**

**Seite 17**

**Jost Henning Kärger**

ADAC e.V.

**A-Drs. 19(15)464-E**

**Seite 21**

**Prof. Dr. Michael Brenner**

Friedrich-Schiller-Universität Jena

**A-Drs. 19(15)464-F**

**Seite 32**

**Frank Huster**

DSLVBundesverband Spedition und Logistik e.V.,

Prof. Dr. jur. Stefan Klinski

*Deutscher Bundestag*  
Ausschuss für Verkehr  
und digitale Infrastruktur  
*Ausschussdrucksache*

**19(15)464-A**

Stellungnahme zur 104. Sitzung -  
Öffentl. Anhörung am 03.03.2021



Hochschule für  
Wirtschaft und Recht Berlin  
Berlin School of Economics and Law

---

**Professur für Wirtschaftsrecht, insbesondere Umweltrecht**

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR)  
Badensche Str. 52

D – 10825 Berlin

Tel: (030) 30877-1331

E-Mail: [stefan.klinski@hwr-berlin.de](mailto:stefan.klinski@hwr-berlin.de)

Berlin, den 01.03.2021

## Stellungnahme

Zum Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes zur  
Einführung und Regelung von Verkehrssicherheitszonen –

### Abbiegeassistentengesetz

[Bundestags-Drucksache 19/23625]

Beitrag zur öffentlichen Anhörung

des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur am 3. März 2021



# Stellungnahme in Thesen

## 1. Zur rechtlichen Einordnung im Straßenverkehrsrecht. Zugleich zu dessen Reformbedarf.

Der Unterzeichner hat an einem 2019 abgeschlossenen Forschungsprojekt des Umweltbundesamts mitgewirkt, in dem das deutsche Straßen- und Straßenverkehrsrecht in der Tiefe darauf untersucht wurde, ob es den Anforderungen des Nachhaltigkeitsanspruchs im Bereich der Mobilitätsentwicklung gewachsen ist.<sup>1</sup> Das Gutachten kommt zu einem klaren Ergebnis: Das Straßenverkehrsrecht muss grundlegend reformiert werden, wenn es den Herausforderungen der Mobilitätszukunft gewachsen sein soll.

Wesentliche Erkenntnisse der Untersuchung sind auch für den vorliegenden Kontext von Bedeutung. Sie stützen den Gesetzentwurf in seinem Anliegen, verdeutlichen aber zugleich, dass es einen wesentlich tiefer- und weitergehenden Reformbedarf gibt:

- ▶ Die schon aus der Zeit vor 1949 stammende rechtssystematische Aufgabenteilung zwischen Gesetz (StVG) und Verordnung (StVO) genügt nicht den Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips, denn die wesentlichen Entscheidungen werden auf die Verordnungsebene delegiert. Die Ermächtigungsnorm zur StVO (die einleitende Formel des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG<sup>2</sup>) ist zu unbestimmt und genügt daher nicht den Anforderungen von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG.
- ▶ Das Straßenverkehrsrecht unterstellt seine Regelungen im Unterschied zu anderen Gesetzen nicht dem Allgemeinwohl, sondern betrachtet den (fließenden, motorisierten) Straßenverkehr als Selbstzweck, dem es Raum und Entfaltungsmöglichkeiten zu schaffen gilt. Andere Gemeinwohlbelange (u.a. städtebauliche Entwicklung, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, nichtverkehrliche Nutzungsinteressen von Anwohnenden) werden systematisch als nachrangig eingeordnet und dürfen nur ausnahmsweise in wenigen Fallsituationen berücksichtigt werden.
- ▶ In der Folge entscheiden die Straßenverkehrsbehörden weitgehend „autonom“ und ausschließlich nach Verkehrsinteressen über das Straßenverkehrsgeschehen. Den Gemeinden werden nur an wenigen Stellen Mitwirkungsrechte zugesprochen, obwohl die konzeptionelle Ordnung des Verkehrs vor Ort eigentlich eine kommunale Angelegenheit sein müsste, weil es um die Gestaltung des Lebensalltags in den Gemeinden geht und kaum etwas gibt, was diesen mehr prägt als die Abwicklung des Verkehrs.
- ▶ Das Straßenverkehrsgesetz gibt der StVO zur Verkehrsregelung nur vor, diesen unter den Gesichtspunkten der „Sicherheit und Ordnung“ zu regeln. Obwohl die

---

<sup>1</sup> Andreas Hermann, Stefan Klinski u.a.: Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage (Hrsg.: Umweltbundesamt), in: UBA Texte 94/2019. Herunterzuladen hier:

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/rechtliche-hemmnisse-innovationen-fuer-eine>

<sup>2</sup> Danach kann das BMVI mit Zustimmung des Bundesrates durch VO Regelungen erlassen über „die sonstigen zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen“.

Gerichtsbarkeit und die Rechtslehre von einem Vorrang der Sicherheit vor der Leichtigkeit ausgehen, wie es wertend auch aus dem Grundgesetz abzuleiten ist, interpretiert die StVO das Verhältnis umgekehrt, indem sie etwa Beeinträchtigungen des fließenden Verkehrs nur bei besonderen Gefahrenlagen gestattet (§ 45 Abs. 9 Satz 3 StVO). Oder indem sie es – und hier geht es dann konkret um die vorliegende Problematik – für selbstverständlich erachtet, dass schwere Lkw grundsätzlich überall fahren dürfen, auch in engen, dicht bevölkerten und genutzten Innenstädten – ungeachtet der daraus allgemein resultierenden erhöhten Unfallgefahren und der speziell von schweren Lkw ausgehenden Lärm- und Abgasbelastungen.

## 2. Zu den Spielräumen des EU-Rechts für straßenverkehrsrechtliche Regelungen in Bezug auf die Nutzung von Abbiegeassistenten

Der Gesetzentwurf geht zutreffend davon aus, dass es den Mitgliedstaaten einerseits nicht gestattet ist, Regelungen zu schaffen, nach denen Kraftfahrzeuge bestimmter Art oder bestimmten Gewichts mit sog. Abbiegeassistenten ausgerüstet werden müssen, da dies abschließend in insoweit harmonisierten Regelungen des EU-Rechts<sup>3</sup> über die sicherheitstechnische Ausstattung von Kraftfahrzeugen geregelt ist.

Der Gesetzentwurf geht ebenso zutreffend davon aus, dass es den Mitgliedstaaten andererseits EU-rechtlich *nicht* untersagt ist, straßenverkehrsrechtliche Bestimmungen zu schaffen, nach denen die Nutzung von schweren Kraftfahrzeugen aus Gründen der Verkehrssicherheit beschränkt wird, sofern diese nicht mit sog. Abbiegeassistenten ausgerüstet sind. Das Typengenehmigungsrecht der EU lässt dafür Raum, weil es selbst nur für das Inverkehrbringen und die (Erst-) Inbetriebnahme von Kraftfahrzeugen als solche – also für deren Zulassung – abschließende Anforderungen enthält, nicht aber von der Einhaltung straßenverkehrlicher Regelungen der Mitgliedstaaten freistellt.

Solche nationalen Regelungen müssen mit dem im AEUV geregelten Regime der Warenverkehrsfreiheit (Art. 34-36 AEUV) zu vereinbaren sein. Daraus ergeben sich jedoch keine grundsätzlichen Hindernisse für die Ausformung nationaler Regelungen, welche die Nutzbarkeit von Straßen mit erheblichen Gefährdungspotenzial durch Abbiegeunfälle auch für den Zulassungsvorschriften entsprechende Fahrzeuge einschränken oder untersagen. Denn Sicherheitsbelange gehören zu den anerkannten Rechtfertigungsgründen für Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit, und die mit den Regelungen verbundenen Beschränkungen haben keinen spezifisch ausländische Unternehmen diskriminierenden Einschlag. Die Grenze der Vereinbarkeit mit Art. 34 AEUV dürfte erst überschritten sein, wenn sich die Regelungen als „verkappte“ Zulassungsbestimmungen darstellen sollten. Die nationalen Regelungen können aber so gestaltet werden, dass das nicht der Fall ist.

---

<sup>3</sup> Siehe die Verordnung (EU) 2018/858 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 und zur Aufhebung der Richtlinie 2007/46/EG (ABl. L 151 v. 14.6.2018, S. 1).

### 3. Zu den verfassungsrechtlichen Spielräumen für straßenverkehrsrechtliche Regelungen zur Beschränkung von Schwerlastverkehr

Dem Bund steht für straßenverkehrsrechtliche Regelungen die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG zu (Gesetzgebungskompetenz über „den Straßenverkehr“). Diese Kompetenz gibt ihm (soweit es nicht um Regelungen darüber geht, was straßenrechtlicher Gemeingebrauch ist) grundsätzlich einen weiten Gestaltungsspielraum. Hierbei muss der Gesetzgeber allerdings die Wertentscheidungen des Grundgesetzes beachten.

Zu den Wertentscheidungen des Grundgesetzes gehört der besondere Rang des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG). In der Wortwahl des Bundesverfassungsgerichts: Das Leben „stellt innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung einen Höchstwert dar“<sup>4</sup>, und auch im Bereich der körperlichen Unversehrtheit hat es unter den grundrechtlich verbürgten Rechten ein besonderes Gewicht.<sup>5</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Wertentscheidungen des Grundgesetzes steht es dem Gesetzgeber nicht nur zu, sondern es ist ihm ein Auftrag, im Straßenverkehr nicht nur Regelungen für Fallgestaltungen zu treffen, in denen sich eine besondere Gefahr im Einzelfall realisiert hat, sondern auch – im Sinne des Vorsorgeprinzips – *Gefahrenvorsorge* zu betreiben, also Regelungen zu treffen, mit denen dem Entstehen von bestimmten typischen Gefahrenlagen vorgebeugt wird.

Abbiegeunfälle zwischen schweren Lkw und Radfahrenden oder zu Fuß gehenden sind solche typischen Gefahrenlagen. Sie sind allgegenwärtig und können im Prinzip jederzeit an jeder beampelten oder nichtbeampelten Kreuzung auftreten, an der sich Schwerlastverkehr, Rad- und Fußverkehr begegnen. Sie tauchen an der einen oder anderen Kreuzung wiederholt auf, doch lässt sich daraus nicht folgern, dass die potenzielle Unfallgefahr an anderen Kreuzungen mit solchem Begegnungsverkehr nicht bestehen würde oder grundsätzlich wesentlich geringer wäre. Es kann auch durch bauliche und verkehrstechnische Maßnahmen allenfalls in Einzelfällen gefahrenmindernd vorgebeugt werden. Deshalb ist die Annahme konsequent, dass es zur Gefahrenvorsorge einer *generellen* Regelung bedarf, die nicht nur darauf hinausläuft, an der einen oder anderen Kreuzung eine beschränkende Regelung zu treffen – und auch nicht, allgemein nur zu gebieten, dass Lkw an Kreuzungen langsam zu fahren haben, was letztlich nicht effektiv kontrollierbar ist.

Im Sinne der Gefahrenvorsorge drängt es sich deshalb unter dem grundrechtlich gebotenen Primat der Verkehrssicherheit auf, den Verkehr mit schweren Kraftfahrzeugen innerhalb von Gebieten mit Kreuzungen, an denen sich Lkw-Verkehr, Rad- und Fußverkehr typischerweise gehäuft begegnen, grundsätzlich zu untersagen – und hiervon nur Ausnahmen vorzusehen oder im Einzelfall zu gestatten, in denen besondere Gründe eine solche Ausnahme rechtfertigen – z.B. generell für den ÖPNV und Versorgungsfahrzeuge oder im Wege einer Einzelfall-Ausnahme für Unternehmen, die ihren Sitz in einem solchen Gebiet haben. Das wäre im Hinblick auf das bei den Unternehmen betroffene Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG, hier tangiert als Berufsausübungsfreiheit) angesichts der Wertentscheidung des Grundgesetzes verhältnismäßig, denn aus dem Grundgesetz lässt sich nicht ableiten, dass Schwerlastverkehr grundsätzlich an jedem Ort in jeder Größe ermöglicht werden müsste. Es könnte

---

<sup>4</sup> BVerfG, Urt. v. 15.02.2006 - 1 BvR 357/05 (Luftsicherheitsgesetz) = BVerfGE 115, 118/139, Rn. 85 m.w.N.

<sup>5</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.03.2011 - 2 BvR 882/09 (Maßregelvollzug) = BVerfGE 128, 282/302, Rn. 44 m.w.N.

den betreffenden Unternehmen ohne weiteres zugemutet werden, ihre Fuhrparks innerhalb gewisser Übergangszeiträume auf kleinere Fahrzeuge umzustellen.

Der vorliegende Gesetzentwurf geht weniger weit, indem er das Befahren von solchen Gebieten durch schwere Lkw weiterhin ermöglichen möchte, wenn sie mit einem technischen Abbiegeassistenzsystem ausgestattet sind. Aus grundrechtlicher Sicht kann das als ein Weg gewertet werden, die Gefahrenprobleme zu lösen und dabei zugleich durch Nutzung von Technik die Auswirkungen auf den Wirtschaftsverkehr so gering wie möglich zu halten. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit wäre das (wohl) nicht zwingend erforderlich, denn die Regelung könnte im oben gezeigten Weg noch strenger ausgestaltet werden. Vielleicht geht die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Regelung daher sogar nicht weit genug. Jedenfalls kann bei rechtlich wertender Gesamtbetrachtung nicht davon ausgegangen werden, sie belaste die Unternehmen zu stark.

Das gegenwärtige Straßenverkehrsrecht ermöglicht eine solche Regelung jedoch nicht. Konkret stehen ihr zwei Umstände entgegen:

- ▶ Zum einen kennt die StVO außerhalb weniger Sonderfälle (verkehrsberuhigte Zonen, Tempo-30-Zonen) keine Regelungsmöglichkeit, in denen aus Sicherheitsgründen *Zonen mit besonderen Verkehrsregelungen* ausgewiesen werden könnten („Verkehrssicherheitszonen“). Das ist eine sehr problematische Regelungslücke, denn sie führt – wie das vorliegende Beispiel zeigt – dazu, dass nur Einzelfallregelungen getroffen werden können, obwohl es im Sinne der Verkehrssicherheit sinnvoll wäre, gebietsweise im Interesse der *Gefahrenvorsorge* vorzugehen.
- ▶ Zum zweiten verhindert speziell § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO Regelungen zur Verkehrssicherheit im Sinne einer Gefahrenvorsorge, weil er Beschränkungen des „fließenden Verkehrs“ nur gestattet, wenn im Einzelfall „auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt“. Damit stellt die Norm das Interesse an einem fließenden Verkehr über das Allgemeininteresse an einem möglichst sicheren Straßenverkehr. Der Verfasser bezweifelt, dass dies mit den Wertungen des Grundgesetzes in Übereinstimmung gebracht werden kann.<sup>6</sup>

Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass mit dem Gesetzentwurf versucht werden soll, eine generelle Regelung im Straßenverkehrsgesetz zu treffen.

#### 4. Zur konkreten Ausformung des Anliegens im Gesetzentwurf

Der vorliegende Gesetzentwurf kann als Arbeitsentwurf für ein Gesetz fungieren, bedarf jedoch einer Reihe von redaktionellen Verbesserungen, um zum einen zu erreichen, dass die Regelungen nicht als Umgehung der zulassungsrechtlichen Bestimmungen des EU-Rechts missverstanden werden können und zum anderen sicherzustellen, dass sie auf praktikabel handhabbare Weise innerhalb des Straßenverkehrsrechts umgesetzt werden können. Dazu gehören insbesondere folgende Änderungen:

---

<sup>6</sup> Zugleich wird daran deutlich, dass die der StVO zugrunde liegende Ermächtigungsnorm des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVO nicht bestimmt genug ist um sicherzustellen, dass von der Ermächtigung in einer den Wertentscheidungen des Grundgesetzes gerecht werdenden Weise Gebrauch gemacht wird.

- ▶ Die Regelungen sollten nicht in einem § 1h in das StVG platziert werden, sondern an einem anderen Ort im Gesetz. In § 1h würden sie direkt an die Zulassungsbestimmungen anschließen und dadurch den Eindruck erwecken, Teil des Zulassungsrechts zu sein.
- ▶ Es wäre rechtssystematisch sinnvoll, die Vollregelung nicht direkt in das Gesetz zu schreiben, sondern darin (im Rahmen eines Artikelgesetzes) zum einen eine zielführende, inhaltlich klar konturierte spezielle Verordnungsermächtigung zu schaffen und auf dieser Grundlage zum anderen (als weiteren Artikel des Artikelgesetzes) die StVO durch eine geeignete Vollregelung zu ergänzen. In der StVO müsste ggf. auch eine geeignete Kennzeichnungsweise festgelegt werden (insb. für ggf. zu treffende Ausnahmen).
- ▶ Die Vollregelung könnte im Regelungskern zum Ausdruck bringen, dass das Befahren von Innerortskreuzungen durch Kfz oberhalb einer bestimmten Gewichtsgrenze (mit Übergangsfrist, d.h. ab einem bestimmten Zeitpunkt) unzulässig ist, soweit nicht entweder durch straßenverkehrsrechtliche Anordnung Abweichendes geregelt ist, das Fahrzeug mit einem geeigneten Abbiegeassistenten ausgerüstet ist oder eine Sondergenehmigung erteilt worden ist. Es müsste ggf. die Möglichkeit geschaffen werden, bestimmte Gebiete, Straßenstrecken oder Kreuzungen auszunehmen, wenn hierfür ein dringendes Regelungsbedürfnis besteht (was z.B. an für den überörtlichen Durchfahrtsverkehr wichtigen innerörtlichen Verknüpfungskreuzungen denkbar ist). Abgesehen von Sondergenehmigungen in Einzelfällen bietet es sich an, abweichende Regelungen vom Einvernehmen der Gemeinde abhängig zu machen.

Mit redaktionellen Änderungen in dieser Richtung könnte dem Anliegen des Gesetzentwurfs nach Einschätzung des Unterzeichners auf geeignete Weise Rechnung getragen werden. Zugleich könnte das Vorgehen den Anlass bieten für konkrete Überlegungen zu einer weitergehenden Reform des Straßenverkehrsrechts im Sinne einer „Verkehrswende“.



## 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.**



**Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Verkehr  
und digitale Infrastruktur

**Ausschussdrucksache**

**19(15)464-C**

Stellungnahme zur 104. Sitzung -  
Öffentl. Anhörung am 03.03.2021



Deutscher Städtetag | Hausvogteiplatz 1 | 10117 Berlin

Herrn Vorsitzenden  
Cem Özdemir  
Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Verkehr und digitale  
Infrastruktur  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Per E-Mail:

[verkehrs ausschuss@bundestag.de](mailto:verkehrs ausschuss@bundestag.de)

**01.03.2020**

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des  
Straßenverkehrsgesetzes zur Einführung und Regelung von  
Verkehrssicherheitszonen – Abbiegeassistentengesetz  
(2. VerkehrswendeG-ÄndG-StVG – AbbiegeassistentenG)  
am 3. März 2021 (BT-Drs. 19/23625)**

**Kontakt**

Thomas Kiel d'Aragon  
thomas.kiel@staedtetag.de  
Hausvogteiplatz 1  
10117 Berlin

Telefon 030 37711-520  
Telefax 030 37711-509

[www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de)

Aktenzeichen  
66.05.20 D

**Hauptgeschäftsstelle Berlin**

Hausvogteiplatz 1  
10117 Berlin  
Telefon 030 37711-0

**Hauptgeschäftsstelle Köln**

Gereonstraße 18-32  
50670 Köln  
Telefon 0221 3771-0

**Europabüro Brüssel**

Avenue des Nerviens 9-31  
1040 Bruxelles / Belgien  
Telefon +32 2 74016-20

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages zum o.g. Thema am 3. März 2020 bedanken wir uns und übersenden Ihnen die Stellungnahme des Deutschen Städtetages in der Anlage.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

Hilmar von Lojewski

**Anlage**

01.03.2021  
Az.: 66.05.20 D

## Stellungnahme

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes zur Einführung und Regelung von Verkehrssicherheitszonen – Abbiegeassistentengesetz (2. VerkehrswendeG-ÄndG-StVG – AbbiegeassistentenG) für die öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur am 3. März 2021 (BT-Drs. 19/23625)**

Eine Initiative, um Rechtsabbiegeunfälle zwischen Lkw und Radfahrenden zu vermeiden, wird grundsätzlich begrüßt.

Die gänzliche Vermeidung oder jedenfalls die deutliche Verminderung von Unfällen zwischen Kfz und schwächeren Verkehrsteilnehmenden stellt eine der großen Herausforderungen im Bereich der Verkehrssicherheit dar. Dem stellen sich Städte mit einem Bündel unterschiedlicher Maßnahmen, die regulativ, kommunikativ und infrastrukturell wirken.

Gegenüber der vorgeschlagenen konkreten Ausprägung eines Gesetzes über städtische „Verkehrssicherheitszonen“ gibt es allerdings erhebliche Bedenken.

## EU-Vorgaben für die Zulassung als Grundlage

Am 26.03.2019 haben sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission in einer politischen Einigung im sog. Trilog auf neue Regeln für mehr Sicherheit im Straßenverkehr geeinigt. Dazu gehören verpflichtende Abbiegeassistenten für Busse und Lkw bei neuen Fahrzeugtypen. Die Ausrüstungspflicht gilt durch die neue EU-Verordnung zur allgemeinen Sicherheit und zum Schutz der Fahrzeuginsassen und von schwächeren Verkehrsteilnehmenden - Verordnung (EU) 2019/2144 - für neue Fahrzeugtypen ab 06.07.2022 und neue Fahrzeuge ab 07.07.2024. So sollen häufig tödliche Abbiegeunfälle mit zu Fußgehenden und Radfahrenden künftig verhindert werden. EU-weit vorgeschrieben sind ab 2022 auch Spurhalteassistenten, eine intelligente Geschwindigkeitsassistenten sowie ein erweitertes Notbremsassistentensystem für Pkw.

Der praktische Einsatz dieser neuen Techniken kann dazu beitragen, die Zahl der Unfälle mit Toten und Verletzten auf unseren Straßen zu senken, von denen 90 % auf menschliches Versagen zurückzuführen sind. Im Mai 2018 hatte die EU-Kommission vorgeschlagen, bestimmte Fahrzeugsicherheitsmaßnahmen obligatorisch zu machen, beispielsweise Systeme zur Verringerung gefährlicher toter Winkel bei Lkw und Bussen und Einrichtungen zur Warnung des Fahrers bei Müdigkeit oder Ablenkung. Hochentwickelte Sicherheitsfunktionen werden so dazu beitragen, die Zahl der Unfälle zu verringern.

Zu den neuen obligatorischen Sicherheitsmerkmalen gehören:

- Für Pkw, leichte Nutzfahrzeuge, Lkw und Busse: Warnung bei Müdigkeit und Ablenkung des Fahrers (z. B. Smartphone-Nutzung während der Fahrt), intelligente Geschwindigkeitsassistenten und Rückwärtsfahrsicherheit mit Kamera oder Sensoren sowie Unfalldatenaufzeichnung ("Blackbox").
- Für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge: Spurhalteassistent, erweitertes Notbremsassistentensystem (nur Pkw) und crashtesterprobte Sicherheitsgurte.
- Für Lkw und Busse: besondere Vorgaben zur Verbesserung der direkten Sicht der Bus- und Lkw-Fahrer und zur Beseitigung toter Winkel sowie Einführung von Systemen, die schutzbedürftige Straßenverkehrsteilnehmer vor und neben dem Fahrzeug erkennen und vor allem beim Abbiegen davor warnen.

Die EU-Kommission geht davon aus, dass dank der vorgeschlagenen Maßnahmen im Zeitraum bis 2038 über 25.000 Menschenleben gerettet und mindestens 140.000 schwere Verletzungen vermieden werden können. All dies wird zur Erreichung des Langfristziels beitragen, die Zahl der Toten und Schwerverletzten auf nahe Null zu bringen ("Vision Zero").

Die neuen fortschrittlichen Sicherheitsmerkmale werden nicht nur die Menschen auf den europäischen Straßen besser schützen, sondern auch den Fahrerinnen und Fahrern helfen, sich allmählich an die neuen Fahrerassistenzsysteme zu gewöhnen. Die zunehmende Automatisierung bietet ein erhebliches Potenzial, um menschliches Versagen auszugleichen und neue Mobilitätslösungen für ältere Menschen und körperlich behinderte Personen anzubieten. All dies dürfte das Vertrauen der Öffentlichkeit stärken und die Akzeptanz automatisierter Fahrzeuge verbessern, um den Übergang zum autonomen Fahren zu erleichtern.

Im Jahr 2017 führte die Kommission eine öffentliche Konsultation durch, um Stellungnahmen der Interessenträger zu möglichen Verbesserungen der derzeitigen Fahrzeugsicherheitsvorschriften einzuholen. Im Rahmen des dritten Pakets "Europa in Bewegung" machte die Kommission im Mai 2018 Vorschläge zur Überarbeitung der Verordnung über die allgemeine Sicherheit von Fahrzeugen und der Verordnung zum Schutz von Fußgängern. Die überarbeitete Verordnung über die allgemeine Sicherheit von Fahrzeugen geht Hand in Hand mit einem effizienten Sicherheitsmanagement der Straßenverkehrsinfrastruktur.

Die Vorschriften sind in den Mitgliedstaaten durch die entsprechenden Vorschriften zur Fahrzeugzulassung umzusetzen. Dadurch wird Sorge getragen, dass zukünftig nur noch mit den entsprechenden Sicherheitssystemen ausgerüstete Fahrzeuge in den Markt gelangen und EU-einheitlich ausgerüstet werden. Die verpflichtende Ausrüstung von Abbiegeassistenten ist im Gegenzug praktisch nicht auf nationaler Ebene regelbar, da Deutschland das EU-Typgenehmigungsrecht für die entsprechenden Fahrzeuge anwenden muss. Für bereits zugelassene Lkw kann die Verbesserung darüber hinaus durch ambitionierte Umrüstungsprogramme beschleunigt werden.

Ferner wurde in Deutschland für neue Lang-Lkw mit einer Länge bis 25,25m, welche die in den EU-Vorschriften festgelegten Höchstlängen ausnahmsweise überschreiten, die Ausstattung mit einem Abbiegeassistenten und mitblinkenden Seitenmarkierungsleuchten auf deutschen Straßen ab dem 01.07.2020 vorgeschrieben. Ab dem 01.07.2022 ist dies auch für Bestandsfahrzeuge Pflicht.

## **Freiwillige Nachrüstung / Aktion Rechtsabbiegeassistent**

Der Deutsche Städtetag wie auch der Verband der Kommunalen Unternehmen (VKU) sind offizielle Unterstützer der 2018 eingeführten „Aktion Abbiegeassistent“ des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur. Ferner haben verschiedene Städte und kommunale Unternehmen sich in sog. Sicherheitspartnerschaften dazu verpflichtet, ihren Fuhrpark mit Abbiegeassistenten auszurüsten. Die offizielle Sicherheitspartnerschaft bedeutet jeweils die freiwillige Selbstverpflichtung dazu, Lkw zu beschaffen, die bereits werkseitig mit Abbiegeassistenten ausgestattet sind, und Bestandsfahrzeuge so schnell wie möglich umzurüsten, bzw. bei Dritten, zu denen Geschäftsbeziehungen bestehen, auf die Verwendung von Abbiegeassistenten hinzuwirken bzw. auf deren Einbau zu bestehen.

Zudem geht auch noch darum; für die technischen Systeme europäische und internationale Standards zu setzen und technische Anforderungen an Abbiegeassistentensysteme für den Erhalt einer Allgemeinen Betriebserlaubnis zu formulieren.

### **Zum 2. Verkehrswendegesetz (BT-Drs. 19/23625)**

Die Initiative für mehr Verkehrssicherheit und Schutz der Radfahrenden vor Rechtsabbiegeunfällen wird grundsätzlich unterstützt. Auch eine Stärkung der Städte im Hinblick auf Verkehrssicherheit und Verkehrsregelung wird grundsätzlich begrüßt. Vermehrte Kompetenzen gerade auch im Hinblick auf die Umsetzung einer Verkehrswende werden seitens des Deutschen Städtetages wiederholt angemahnt.

Die gesetzliche Ausprägung wirft allerdings erhebliche Fragen auf. Zum einen dürfte fraglich sein, ob das nachträgliche Einfahrverbot für Lkw ohne Abbiegeassistent mit dem europäischen Zulassungsrecht konform ist. Dabei erscheint die Erzwingung einer Umrüstung zunächst vor allem verfrüht zu kommen. Das Einfahren in bestimmte Zonen wird lt. Gesetzentwurf untersagt, obwohl der Einbau zulassungsrechtlich in Europa noch nicht vorgeschrieben ist (2024). Auch nach deutscher Rechtsprechung in Folge der Umsetzung der Luftreinhaltebestimmungen ist davon auszugehen, dass einem Eigentümer nach ca. vier Jahren zugemutet werden kann, ein bereits zugelassenes Fahrzeug aus besonders wichtigem Grund nachzurüsten. Ferner ist insbesondere bei ausländischen Lkw fraglich, ob diese mit einer Pflicht zur vorfristigen Ausrüstung für ein- oder mehrere grenzüberschreitende Lieferfahrten belegt werden können. Der EuGH hat bezüglich der Mautfragen eine Lösung entwickelt, wonach der Einbau notwendiger Geräte (für eine Maut-Lösung) an der Grenze nicht länger als 15 Minuten dauert und nur mit überschaubaren Kosten verbunden sein darf. Ferner erscheint eine Einfahrtregelung, der insbesondere ausländische Lkw schwerlich entsprechen können, gerade unter den Bedingungen einer Pandemie zur Unzeit zu kommen, da die Aufrechterhaltung von stabilen Lieferketten ebenfalls ein besonders hochrangiges Ziel ist.

Es stellt sich ferner die Frage, wie die vorgesehene „Verkehrssicherheitszone“ für die Verkehrsteilnehmenden vollziehbar angeordnet und kontrolliert werden kann. Für eine Anordnung käme aus planungspraktischer Sicht wohl nur eine Zonenbeschilderung wie für eine Umweltzone („blaue Plakette“) in Frage. Für die Kontrolle des fließenden Verkehrs wären die Polizeibehörden der Länder zuständig. Sie müssten kontrollieren, ob der Lkw, der in eine solche Zone einfährt, über einen Abbiegeassistenten verfügt, dieser ggf. den Zulassungskriterien genügt und ob dieser in der Fahrsituation

betriebsbereit (eingeschaltet) ist. Es bestehen daher erhebliche Zweifel, ob eine Zonenlösung ohne erheblichen Verwaltungsaufwand schnell und kurzfristig vor einer gesamt-europäischen Lösung umsetzbar ist.

Der Gesetzentwurf enttäuscht, weil er den Städten und Kommunen keine starke und eigenverantwortliche Rolle zuweist, sondern die Zonen staatlich vorgibt und den Kommunen lediglich eine Ausnahmemöglichkeit belassen will.

Im Übrigen erscheint das Thema „Verkehrssicherheitszone“, das allein am Abbiegeassistenten festgemacht wird, zu kurz gegriffen. Die Städte haben ein vitales Interesse daran, aus Gründen der Verkehrssicherheit u.a. das Geschwindigkeitsniveau im innerstädtischen Straßennetz zu regeln. Dazu wäre aber eine eigenständige Zonenabgrenzung und eine eigene Kompetenz wünschenswert. Die Städte stehen dafür bereit, die Umkehr der Regelgeschwindigkeit in Modellvorhaben zu erproben.

Schließlich wäre zu evaluieren, wie sich die durch die Radverkehrsnovelle eingefügte neue Regel des § 9 Abs. 6 StVO auswirkt. Zur Vermeidung von schweren Unfällen dürfen Kraftfahrzeuge über 3,5 Tonnen, die innerorts rechts abbiegen, auf Straßen, wo mit Rad- oder Fußgängerverkehr gerechnet werden muss, seit 01.04.2020 nur noch Schrittgeschwindigkeit (7 bis 11 km/h) fahren. Für Aussagen aus der Jahresunfallstatistik 2020 dürfte es zu früh sein, zumal durch den coronabedingten Anstieg des Radverkehrs seit Februar 2020 auch das entsprechende Unfallgeschehen zugenommen hat.

### **Vorschläge zum weiteren Vorgehen**

Es wird sehr begrüßt, wenn das Thema Verkehrsunfälle zwischen Lkw und Radverkehr intensiv weiter verfolgt wird. Dazu haben wir folgende weitergehenden Anregungen:

- Kommunikation der neuen Verkehrsregel beim Rechtsabbiegen für Fahrzeuge > 3,5 t (ggf. auch durch innerstädtische Kommunikationskampagne, Hinweistafeln, „Post-ist“, z. B. über den Deutschen Verkehrssicherheitsrat);
- Vermittlung defensiven Fahrens für Lkw und Radfahrende;
- erneuter Gipfel für freiwillige Rechtsabbiegeassistenten mit wissenschaftlicher Aufarbeitung der Gefährdungslage (z. B. zweite Jahreshälfte 2021, ggf. unter Auswertung der Ergebnisse der Unfallstatistik 2020);
- Aufstockung der Umrüstungsförderung;
- regelmäßige Information zu Antragsfenstern und Mittelausstattung;
- gleiche Förderbedingungen unter Segmentierung des Förderprogramms nach gewerblichen und kommunalen Flotten;
- Verbindung des Themas Rechtsabbiegeassistent mit den bereits heute vorgeschriebenen Notbremsassistenten unter Lösung technischer Probleme (Verdeckung der Sensoren durch An- und Aufbauten für bestimmte Einsatzzwecke ausgerüstete kommunale Fahrzeuge);
- Verknüpfung mit Förderprogramm „Lkw-Abwrackprämie“ aus dem Mitte Januar 2021 vorgestellten Konjunkturpaket „Flottenerneuerungsprogramm“ (u. a. auch Teilprogramm zu kommunalen Flotten).



# **Stellungnahme**

## **zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und Digitale Infrastruktur am 3. März 2021**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes zur Einführung und Regelung von Verkehrssicherheitszonen – Abbiegeassistentengesetz der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen (BT-Drs. 19/23625)**

Geschäftszeichen PA 15-5410

**Jost Kärger, Leiter Verkehrsrecht, Juristische Zentrale ADAC**

Der ADAC bedankt sich für die Möglichkeit, sich zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes zur Einführung und Regelung von Verkehrssicherheitszonen – Abbiegeassistentengesetz“ vor dem Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages äußern zu dürfen.

## **Übergeordnete Bemerkungen**

- **Verpflichtende Ausrüstungsvorschrift für Neufahrzeuge ab 2022 bzw. 2024**

Der ADAC hat sich bereits frühzeitig für eine EU-weite verpflichtende Ausrüstungsvorschrift für LKW-Neufahrzeuge über 3,5 t zulässige Gesamtmasse (zGm) ausgesprochen, die durch die EU zum Juli 2022 bzw. Juli 2024 umgesetzt wird.

Ein Ausrüstungspflicht für Kleintransporter/Lkw unter 3,5 t zGm mit Abbiegeassistentensystemen erscheint aus Sicht der Unfallforschung aufgrund der tatsächlichen Konflikt-/Unfallsituationen grundsätzlich nicht geboten. Diese Fahrzeuge machen rund 78 Prozent des in Deutschland zugelassenen Lkw- und Sattelzugmaschinen-Bestandes aus (Stand Januar 2020). Nur rund 22 Prozent des Bestandes sind schwere Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 3,5 Tonnen und Sattelzugmaschinen.

- **Freiwillige Nachrüstprogramme**

Der ADAC unterstützt freiwillige Nachrüstprogramme wie die „Aktion Abbiegeassistent“ des BMVI. Diese müssen finanziell gut ausgestattet sein, um durch die Förderung eine große Zahl von Bestandsfahrzeugen zu erreichen.

Wichtig ist dabei, dass die eingesetzten Systeme eine geringe Fehlerrate in der Erkennung haben, um die Akzeptanz und Nutzung durch die Fahrer zu erhöhen.

Dass es hier technischen Verbesserungsbedarf gibt, hat ein Test des ADAC im Jahr 2019 gezeigt. Aus diesem Grund wird der ADAC auch in diesem Jahr wieder Nachrüstsysteme testen und prüfen, ob es hier Fortschritte gibt.

- **§ 9 VI StVO, Abbiegen nur in Schrittgeschwindigkeit seit 28.04.2020**

Diese mit der „Fahrradfreundlichen StVO-Novelle“ zum 28.04.2020 in Kraft getreten wichtige Norm regelt, dass alle Kraftfahrzeuge (also nicht nur LKW) über 3,5 t zGm innerorts nur in Schrittgeschwindigkeit rechts abbiegen dürfen, wenn auf oder neben der Fahrbahn mit geradeaus fahrendem Radverkehr oder im unmittelbaren Bereich des Einbiegens mit die Fahrbahn querenden Fußgängerverkehr zu rechnen ist.

Mit dieser für alle Fahrzeuge (auch für im Ausland zugelassene) geltenden Neuregelung hat der Gesetzgeber einen wichtigen Schritt für mehr Verkehrssicherheit in diesem Bereich gemacht, um LKW-/Radfahrer-Unfälle flächendeckend zu vermeiden.

Wichtig wäre hier, dass die geplante neue Nr. 45 der BKatV mit einem Bußgeld von 70 € und einem Punkt in Flensburg zeitnah in Kraft tritt, um eine einfache Ahndung entsprechender Verstöße zu ermöglichen.

- **Straßenbauliche Maßnahmen**

Zusätzlich sollten die zuständigen Behörden vor Ort Möglichkeiten zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur prüfen und umsetzen (z.B. geänderte Radverkehrsführung, deutliche Markierung, Verbesserung der Sichtbeziehungen, Anbringung von Trixi-Spiegeln an Knotenpunkten, getrennte Signalisierung des rechtsabbiegenden Kfz- und geradeausfahrenden Radverkehrs).

- **Frankreich: Warntafeln an den Fahrzeugen**

Andere Länder gehen andere Wege wie aktuell Frankreich: hier sind seit Anfang des Jahres für alle Fahrzeuge über 3,5 t zGm Aufkleber vorgeschrieben, die Fußgänger und Radfahrer auf den Toten Winkel hinweisen, in dem sie sich bei diesen Fahrzeugen befinden könnten ([www.adac.de/news/wohnmobil-frankreich/](http://www.adac.de/news/wohnmobil-frankreich/)). Dies ist ein interessanter Ansatz, dessen Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit jedoch abzuwarten bleibt.

## **Stellungnahme zu den konkreten Regelungen**

Bezüglich des vorliegenden Gesetzentwurfes hat der ADAC die nachfolgenden rechtlichen und inhaltlichen Vorbehalte zu den geplanten Regelungen.

- **Begriff „Geschlossenen Ortschaft“ (§ 1d I 1 StVG-E)**

Nach dem Entwurf würden die geplanten Regelungen auf sämtliche Straßen in geschlossenen Ortschaften Anwendung finden. Betroffen wären daher auch Fahrzeuge, die die Ortschaft – ohne Abbiegen zu wollen – auf einer gerade durch den Ort führenden Straße, z.B. einer Bundesstraße, nur passieren wollen.

Diese Fahrzeuge müssten auch nach den Fristen bzw. Regelungen des § 1d IV StVG-E über ein entsprechendes System verfügen oder der Fahrer einen Beifahrer mitnehmen – dies selbst für Fahrzeuge im europaweiten Fernverkehr. Gerade aber für Fahrzeuge im Fernverkehr würde der Beifahrer nur in Deutschland und nur für die Ortsdurchfahrten benötigt werden. Dies auch dann, wenn die Fahrzeuge nicht abbiegen müssen bzw. sollen.

- **Ausnahme von Straßenabschnitten von den geplanten Regelungen, (§ 1d III 1 StVG-E)**

Zwar können nach dem Entwurf theoretisch bestimmte Abschnitte von den Regelungen der Absätze 1 und 2 durch die Straßenverkehrsbehörden ausgenommen werden. Es bleibt aber offen, wie dies in der Praxis umgesetzt und ggf. beschildert werden soll.

Zudem ist davon auszugehen, dass solche Ausnahmen Einzelcharakter haben dürften. Bei der Routenplanung kann ein Unternehmen bzw. der Fahrer nicht wissen, ob und welche Ausnahmen es

auf seiner Strecke geben wird, so dass er für den Fall eines Fahrzeugs ohne Abbiegeassistenten vorsorglich einen Beifahrer benötigt.

Auch lässt die Regelung die Frage offen, ob es sich um strecken- oder fahrzeugbezogene Ausnahmen handeln wird.

- **Definition des „LKW“ (§ 1a I 1 StVG-E)**

Es bleibt offen, welche Fahrzeuge unter den Begriff „LKW“ fallen sollen und auf welche die Regelungen anzuwenden wären.

Würde sich der Begriff über die Eintragung in der Zulassung definieren, würde die Regelung ab dem 01.07.2022 (§ 1d IV 1 StVG-E) auf der einen Seite auch kleinere Fahrzeuge wie z.B. VW-Busse umfassen, wenn diese als LKW zugelassen wären. Auf der anderen Seite würden bereits ab dem 01.07.2021 (§ 1d IV 1 StVG-E) größere Fahrzeuge nicht erfasst, die über eine andere Zulassungsart wie z.B. als Wohnmobile, Büromobile oder als Sonderfahrzeuge verfügen.

Gerade bei einer Einbeziehung von „LKW“ unter 3,5 t würde sich auch die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der Regelung bzw. nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz („normaler“ VW-Bus mit 2,5 t zGm im Vergleich zu als LKW zugelassenem VW-Bus mit 2,5 t zGm) stellen.

Unabhängig davon wären möglichen Ausnahmen für Fahrzeuge von Feuerwehr / Kommunen / THW / Bundeswehr oder Spezialfahrzeugen zu diskutieren.

Bei Oldtimer-LKW mit H-Kennzeichen wäre eine Nachrüstung mit einem entsprechenden System schon aus zulassungsrechtlichen Gründen nicht möglich, da dann das H-Kennzeichen aberkannt werden würde. Diese Fahrzeuge dürften dann ab dem 31.12.2025 (§ 1d IV 2 StVG-E) nicht mehr in geschlossene Ortschaften einfahren, selbst wenn der Halter dort wohnt. Durch eine solche Regelung könnte dieser in seinen Grundrechten verletzt sein.

- **Geltungsbereich der Regelung für In- und/oder Ausländer (§ 1d I 1 StVG-E)**

Völlig offen bleibt durch die Regelung im StVG (§ 1d I 2 iVm IV StVG-E), ob es sich um eine Verhaltensvorschrift (wie andere Regelungen, die in der StVO geregelt sind) oder um eine nationale Ausrüstungsvorschrift (die in der FZV / StVZO geregelt werden würde) handeln soll.

Während eine „Verhaltensvorschrift“ auch von Fahrern von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen beachtet werden müsste, würde eine „Ausrüstungsvorschrift“ im nationalen Recht nur in Deutschland zugelassen Fahrzeuge betreffen.

Ausgehend davon, dass die Vorschriften auch von ausländischen Fahrzeugen / Fahrzeugführern beachtet werden sollen, überwiegend aber eine technische Aus- bzw. Nachrüstung vorsehen, die im jeweiligen Herkunftsland vom dortigen Zulassungsrecht nicht gefordert werden, dürfte ein Verstoß gegen europarechtliche Vorschriften vorliegen. Zudem würde der freie Warenverkehr behindert bzw. in die Dienstleistungsfreiheit eingegriffen.

Entsprechend hat sich die Europäische Kommission in Ihrer Stellungnahme vom 16.04.2020 in einem Notifizierungsvorgang den Entwurf einer Verordnung des Magistrats Wien betreffend geäußert, der ein Rechtsabbiegeverbot für LKW vorsah.

- **Rechtliche Stellung des Beifahrers (§ 1d IV 2 StVG-E)**

Für Fahrzeuge ohne Abbiegeassistenten soll es bis zum 31.12.2025 möglich sein, in geschlossene Ortschaften dann einzufahren, wenn ein Beifahrer die Abbiegevorgänge überwacht.

Neben der offenen praktischen Frage, welche Sichtmöglichkeiten dieser überhaupt von seinem Beifahrersitz aus hat und ob diese einen möglichen toten Winkel des Fahrers abdecken (die nach Ausrüstungsvorschrift vorhandenen Spiegel dürften ja für die Sicht des Fahrers in den Abbiegebereich

eingestellt sein), stellt sich die Frage nach dessen rechtlicher Verantwortung, wenn es zu einem Unfall kommt.

Zumal an den „Beifahrer“ keinerlei Anforderungen gestellt werden, so dass auch minderjährige Kinder, die den LKW-Fahrer aus Interesse oder anderen Gründen begleiten, die formellen Anforderung erfüllen würden.

Gerade auch im Zusammenspiel mit der Verantwortung des Fahrers als Fahrzeugführer stellt sich die Frage: Kann / darf / muss sich der Fahrer auf die Aussage des Beifahrers „Ist frei!“ verlassen?

Hier ist die Abgrenzung der Aufgabenbereiche und damit die Frage der zivilrechtlichen Haftung, aber auch der Strafbarkeit völlig offen.

- **Kennzeichnung der Fahrzeuge (§ 6h StVG-E)**

Wie die Diskussion um die Kennzeichnung von Fahrzeugen mit Plaketten in anderen Bereichen des Straßenverkehrs gezeigt hat, ist hier eine Kontrolle – die die Plaketten ja ermöglichen sollen – in der Praxis schwierig bis unmöglich und daher wenig praktikabel, da diese im fließenden Verkehr nur mit hohem Personalaufwand bei Anhaltekontrollen erfolgen kann. Dies gilt umso mehr, wenn aufgrund der Ausnahmemöglichkeit bis 2025 die Anwesenheit eines Beifahrers kontrolliert werden müsste.

- **Ahndung von Verstößen (§ 24d StVG-E)**

Hier sollte ein entsprechender Tatbestand in der Bußgeldkatalogverordnung geschaffen werden, um eine einheitliche und einfache Ahndung durch die Bußgeldstellen zu ermöglichen.

Da sich die Strafe an den Fahrzeugführer richtet, dürfte aufgrund der hier vorliegenden Einkommensverhältnisse der in Absatz 2 geplante Bußgeldrahmen bis 10.000 € nicht passend sein.

Kontakt:

ADAC e.V.  
Büro Berlin  
Unter den Linden 38  
10117 Berlin  
E-Mail: buero-berlin@adac.de

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Verkehr  
und digitale Infrastruktur  
**Ausschussdrucksache**  
**19(15)464-E**

Stellungnahme zur 104. Sitzung -  
Öffentl. Anhörung am 03.03.2021



**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 2. März 2021

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

**Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr und  
digitale Infrastruktur**

**am 3. März 2021**

zu dem von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgelegten

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes zur Ein-  
führung und Regelung von Verkehrssicherheitszonen – Abbiegeassistentenge-  
setz (2. VerkehrswendeG-ÄndG-StVG – AbbiegeassistentenG)**

BT-Drucks. 19/23625

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

zu dem o.g. Gesetzentwurf nehme ich wie folgt Stellung:

**1. Das Anliegen des Gesetzentwurfs**

Die Einführung von sog. Lkw-Abbiegeassistenten ist bereits seit längerer Zeit in der Diskussion. Seinen Grund findet dies darin, dass in den vergangenen Jahren immer

wieder Unfälle mit abbiegenden Lkw's vor allem im Innenstadtbereich zu verzeichnen waren. Diese Unfälle, die sich mit Fußgängern, aber auch mit Fahrradfahrern ereigneten, hatten zum Teil schwere Verletzungen oder gar den Tod der Beteiligten zur Folge.

Mit Blick auf diese gravierenden Folgen von Unfällen abbiegender Lkw's ist der vorliegende Gesetzentwurf von dem Anliegen getragen, durch eine Änderung des Straßenverkehrsgesetzes geschlossene Ortschaften als Verkehrssicherheitszonen zu deklarieren, in denen Lkw's nur dann am Straßenverkehr teilnehmen dürfen, wenn sie mit Abbiegesicherheitssystemen ausgestattet sind.

## **2. Der Gesetzentwurf auf dem Prüfstand des Rechts**

Es dürfte allgemein Einigkeit darüber bestehen, dass die Einführung von Abbiegeassistenten für LKW's sinnvoll und wünschenswert ist. Indes begegnet der vorliegende Gesetzentwurf, der Abbiegeassistenten mittels Einrichtung von Verkehrssicherheitszonen gewissermaßen mittelbar einführen will, grundlegenden rechtlichen, insbesondere unionsrechtlichen Bedenken. Darüber hinaus sieht sich aber auch seine praktische Umsetzung durchgreifenden Einwänden ausgesetzt.

### **a. Die Umgehung der EU-Zuständigkeit**

Auch wenn der Gesetzentwurf vordergründig Verkehrssicherheitszonen errichtet, so geht seine Intention doch eindeutig dahin, für Lkw's ab dem 1.7.2021 bzw. ab dem 1.7.2022 zwingend den Einbau von Abbiegeassistenten vorzuschreiben. Und damit beansprucht der deutsche Gesetzgeber der Sache nach eine Regelungszuständigkeit für sich, die der EU obliegt.

#### **aa. Art. 91 Abs. 1 lit. c) AEUV**

So kommt der Union auf der Grundlage von Art. 91 Abs. 1 lit. c) AEUV die Befugnis zu, Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit zu erlassen. Ihre Rechtfertigung findet diese Kompetenzzuweisung in der Erkenntnis, dass die Erhöhung der



Verkehrssicherheit in Zeiten des grenzüberschreitenden Verkehrs und eines einheitlichen europäischen Verkehrsbinnenmarktes letztlich nur durch europäische Regelungen herbeigeführt werden kann. Und in technisch hochgerüsteten Zeiten liegt es nahe, dass fahrzeugbezogene technische Vorschriften, die auf Rechtsangleichung zielen und damit zugleich der Verwirklichung der Warenverkehrsfreiheit dienen, der Union zur Regelung zugewiesen sind, auch wenn im Vordergrund der Regelung Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit stehen.

Daher hat die Union zahlreiche technikbezogener Bestimmungen erlassen, die sich auf nahezu alle Aspekte der Zulassung und der Nutzung von Fahrzeugen aller Art beziehen – Aspekte mithin, die sinnvollerweise nur europaweit einheitlich durchgesetzt werden können. Beispiele sind Bestimmungen über Typgenehmigungen, Bremsanlagen, schadstoffbezogene Emissionswerte und den Treibstoffverbrauch, Bestimmungen über zulässige Geräuschpegel und unzulässige Abschalteneinrichtungen<sup>1</sup>, über Abmessungen und Gewichte bestimmter Fahrzeuge, über die Gurtanlegepflicht in bestimmten Fahrzeugen<sup>2</sup>, über die Verwendung von Tagfahrleuchten, die Reservierung einheitlicher Funkfrequenzen zur Ermöglichung einer intelligenten Fahrzeugkommunikation oder über die Ausstattung von Neuwagen mit ESP und Reifendrucküberwachungssystemen.

Man wird mit Blick auf diese weitreichende Kompetenzgrundlage nicht umhinkommen, auch die Einführung von Abbiegeassistenten in diese Kategorie einzuordnen, zumal auch insoweit mit Blick auf mögliche Diskriminierungen ausländischer Lkw-Betreiber nur eine europaweit einheitliche Regelung in Betracht kommen kann. Bei der Einführung von Abbiegeassistenten handelt es sich zwar fraglos um eine Maßnahme zur Erhöhung der Verkehrssicherheit; für deren Regelung ist jedoch die Union zuständig ist. Die Straßenverkehrssicherheit ist eine gesamteuropäische Angelegenheit, die nur durch einen europaweiten integrierten Ansatz verwirklicht werden kann.

---

<sup>1</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 1 VO 715/2007.

<sup>2</sup> RL 91/671, ABl. L 127/26.

Dieses Anliegen würde unmöglich gemacht werden, wenn jeder Mitgliedstaat eigene Bestimmungen über den Gebrauch von Abbiegeassistenten treffen würde, die zudem jährlich durch eine mitgliedstaatliche Rechtsverordnung (vgl. § 6h des Gesetzentwurfs) aktualisiert werden.

### **bb. Art. 114 AEUV**

Darüber hinaus besitzt die Union im Hinblick auf Regelungen zur Einführung von Abbiegeassistenten eine Regelungszuständigkeit nach Maßgabe von Art. 114 AEUV; die Norm vermittelt der Union die Befugnis zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Die Zuständigkeit soll Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt verhindern und ist darauf gerichtet, am Modell der europäischen Typgenehmigung auch in Zukunft festzuhalten.

Und mit Blick hierauf ist die Kommission bereits im Jahre 2018 aktiv geworden, als sie einen Verordnungsvorschlag vorgelegt hat<sup>3</sup>, der zwischenzeitlich verabschiedet wurde<sup>4</sup>. Die Verordnung zielt auf die Harmonisierung von technischen Anforderungen an die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich einer Vielzahl von sicherheits- und umweltrelevanten Merkmalen und ist ebenfalls von der Erkenntnis getragen, dass Maßnahmen eines einzelnen Mitgliedstaates, die sich auf technische Anforderungen beziehen, das ganze europäische System der Typgenehmigung für Fahrzeuge untergraben würden. Mit der Verordnung will die Union die Entstehung von Barrieren für den Binnenmarkt vermeiden und sowohl eine Zersplitterung des Binnenmarktes, zu der es bei einzelstaatlichen Maßnahmen fraglos kommen würde, als auch ein Auseinanderdriften technischer Bestimmungen für die

---

<sup>3</sup> Vgl. den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge im Hinblick auf ihre allgemeine Sicherheit und den Schutz der Fahrzeuginsassen und von ungeschützten Verkehrsteilnehmern, zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/858 und zur Aufhebung weiterer Verordnungen vom 17.5.2018, 2018/0145 (COD), S. 3.

<sup>4</sup> Vgl. VO (EU) 2019/2144 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.9.2019 (ABIEU Nr. L 325 vom 16.12.2019, S. 1).

Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen im Binnenmarkt verhindern – eine Gefahr, die sich verwirklichen würde, wenn der vorliegende deutsche Gesetzesvorschlag umgesetzt werden würde.

Nicht ohne Grund wird in der Verordnung daher auch ausgeführt, dass deren Ziel – nämlich die Gewährleistung des ordnungsgemäßen Funktionierens des Binnenmarktes durch die Einführung harmonisierter technischer Anforderungen hinsichtlich der Sicherheits- und Umwelteigenschaften von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge – auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann und daher wegen seines Umfangs und seiner Auswirkungen besser auf Unionsebene zu verwirklichen ist<sup>5</sup>.

In inhaltlicher Hinsicht formuliert die Verordnung besondere Anforderungen für Lkw und Busse. Unter anderem verlangt sie, dass die Fahrzeuge mit „fortschrittlichen“ Erkennungs- und Warnsystemen ausgerüstet sein müssen, die ungeschützte Verkehrsteilnehmer entdecken können, die sich in unmittelbarer Nähe der Vorder- oder Beifahrerseite des Fahrzeugs befinden; diese Systeme müssen eine Warnung abgeben oder einen Zusammenstoß mit solchen ungeschützten Verkehrsteilnehmern verhindern können. Auch wenn der Vorschlag nicht vorsieht, dass das Assistenzsystem bei Entdeckung ungeschützter Verkehrsteilnehmer selbständig bremsen können muss, so ändert dies doch nichts daran, dass die Kommission insoweit von ihrem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat. Ein nationaler Alleingang würde daher nicht nur in Zuständigkeiten der Union eindringen, sondern zugleich für eine Rechtszersplitterung in Sachen technischer Ausrüstung für Lkw sorgen.

#### **b. Der Vorschlag als Maßnahme gleicher Wirkung**

Unionsrechtlich problematisch ist der Vorschlag aber auch deswegen, weil er der Sache nach ein verstecktes Handelshemmnis darstellt. Zwar sieht der Vorschlag vor,

---

<sup>5</sup> Vgl. VO (EU) 2019/2144 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.9.2019 (ABIEU Nr. L 325 vom 16.12.2019, S. 1), Erwägungsgrund 34.

dass jeder Lkw – sei es ein in Deutschland oder in einem anderen EU-Mitgliedstaat zugelassener – nur dann in einer Verkehrssicherheitszone einfahren darf, wenn er mit einem Abbiegeassistenten ausgestattet ist. Doch während es für Halter von in Deutschland zugelassenen Lkw's, die zumeist auf deutschen Straßen unterwegs sind, jenseits kompetenzrechtlicher Probleme mit Blick auf eine grds. zulässige Inländerdiskriminierung ggf. zumutbar erscheinen könnte, diese Lkw's mit einem Abbiegeassistenten auszurüsten, würde die Regelung der Sache nach für EU-ausländische Lkw-Halter, deren Lkw's zumeist im europäischen Ausland unterwegs sind, ein verstecktes Handelshemmnis bedeuten. Diese wären nämlich gezwungen, ihr Fahrzeug entsprechend aus- bzw. umzurüsten, um nach Deutschland einfahren zu können. Darüber hinaus könnte die Verpflichtung, Abbiegeassistenten einbauen zu lassen, EU-ausländische Lkw-Halter überhaupt davon abhalten, noch Warentransporte nach Deutschland durchzuführen und damit am freien Warenverkehr teilzunehmen. Auch unter diesem Blickwinkel begegnet der Gesetzentwurf grundlegenden unionsrechtlichen Bedenken.

Der Gesetzentwurf hat zur Folge, dass er das Verhalten von LKW-Betreibern bzw. von Transportdienstleistern ganz erheblich beeinflussen wird. So wird das Wissen um die Einrichtung von Verkehrssicherheitszonen mit der damit verbundenen Konsequenz, Abbiegeassistenten verwenden zu müssen, verschiedene Transportdienstleister zukünftig davon abhalten, überhaupt nach Deutschland zu fahren, in deutsche Innenstädte einzufahren und dort Waren anzuliefern, da ihre Lkw's nicht mit einem Abbiegeassistenten ausgestattet sind. Dies stellt nach gängiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ein verstecktes Handelshemmnis und damit eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung dar, da sie sich wettbewerbshemmend dahingehend auswirkt, dass EU-Wettbewerber mit ihren nach dem Recht des jeweiligen Landes gesetzeskonformen Lkw's nicht mehr in deutsche Innenstädte einfahren können. Den EU-Transportdienstleistern, mithin europäischen Mitwettbewerbern, wird aufgrund der Maßnahme damit faktisch der Zugang zum deutschen Markt verwehrt, wenn sie ihre Lkw's nicht mit Abbiegeassis-

tenten ausrüsten bzw. mit diesen Aggregaten ausgerüstete Lkw's kaufen; eine dahingehende Verpflichtung besteht jedoch in anderen EU-Ländern nicht. Anders formuliert: EU-Transportdienstleister werden aufgrund der vorgeschlagenen Regelung faktisch gezwungen, sich neue Lkw's mit Abbiegeassistenten zu kaufen, um weiterhin im deutschen Markt präsent sein zu können – oder aber sie können den deutschen Markt nicht mehr beliefern und bedienen.

Verstärkt werden diese Bedenken schließlich noch dadurch, dass § 6h des Gesetzesentwurfs vorsieht, dass das Ministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur jährlich durch Rechtsverordnung den aktuellen Stand der Technik im Hinblick auf Abbiegeassistenten feststellt. Damit liegt es ausschließlich in den Händen eines deutschen Ministeriums, die Kriterien für den Einsatz des Abbiegeassistenten festzuschreiben. Davon abgesehen, dass eine solche mitgliedstaatliche Regelung der Rechtszersplitterung Tür und Tor öffnet, bedeutet dies der Sache nach, dass sich alle EU-ausländischen Lkw-Betreiber ausschließlich nach den deutschen Festsetzungen für Abbiegeassistenten richten müssen.

Diese Marktzugangsschranke ist mit Unionsrecht auch deshalb nicht vereinbar, weil sie nicht durch zwingende Erfordernisse gerechtfertigt ist. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs können Beschränkungen durch zwingende Erfordernisse gerechtfertigt sein, aber nur dann, wenn sie geeignet sind, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten. Darüber hinaus dürfen sie nicht über das hinausgehen, was dazu erforderlich ist.

Indes sind Gründe i. S. v. Art. 36 AEUV, die eine Maßnahme gleicher Wirkung rechtfertigen könnten, vorliegend nicht ersichtlich. Davon abgesehen, dürfte ein an sich zulässiges Verbot oder eine Beschränkung kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung sein – was vorliegend jedoch gerade die Konsequenz der angestrebten Regelung ist.

Und mit Blick hierauf hat die Kommission in ihrer Mitteilung 303 vom 14. April 2020 klargestellt, dass im Zusammenhang mit der einseitigen Einführung eines Rechtseinbiegeverbots für LKW in Wien zu prüfen ist, ob nicht dasselbe Ziel mit anderen, weniger einschränkenden Mitteln erreicht werden kann. Nahe liegt nach Auffassung der Kommission insoweit eine ausführliche Risikoanalyse, mit der vermutlich weniger einschränkende Mittel bestimmt werden könnten, um das gesamte Spektrum möglicher Risiken, die Unfälle mit rechtseinbiegenden Lastkraftwagen verursachen können, anzugehen. Die Kommission geht davon aus, dass zum Beispiel Rechtseinbiegeverbote nur in bestimmten „heiklen“ Bereichen eine mildere Maßnahme anstelle eines allgemeinen Rechtseinbiegeverbots und der Nachrüstung von Lastkraftwagen mit Rechts-Abbiegeassistenzsystemen sein könnten.

In ihrer Stellungnahme weist die Kommission aber ungeachtet dessen darauf hin, dass eine mitgliedstaatliche Maßnahme wie die Verpflichtung zum Einbau von Abbiegeassistenten ein Hindernis für den freien Verkehr von Lkw's in Europa darstellt und als eine „Versperrung“ des Marktzugangs anzusehen ist<sup>6</sup>.

### **c. Das Tatbestandsmerkmal der „geschlossenen Ortschaft“**

Das Tatbestandsmerkmal der „geschlossenen Ortschaft“, an das der Gesetzentwurf anknüpft, ist im Verkehrsrecht ein gängiger, der Unterscheidung von der freien Strecke dienender Begriff, an den eine Reihe von Rechtsfolgen angeknüpft ist. Der räumliche Geltungsbereich der geschlossenen Ortschaft wird mit Hilfe von gelben Ortstafeln (Verkehrszeichen 310 und 311 nach § 42 Abs. 2 StVO) eingegrenzt, die deren Anfang und Ende kennzeichnen. So gilt innerhalb der geschlossenen Ortschaft eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf 50 km/h (§ 3 Abs. 3 Nr. 1 StVO); auf Fahrbahnen mit mehr als einem markierten Fahrstreifen in der betreffenden Richtung ist das Rechtsfahrverbot insoweit aufgehoben, als auf dem rechten Fahrstreifen schneller

---

<sup>6</sup> Mitteilung 303 der Kommission v. 14.4.2020.



gefahren werden darf als links (§ 7 Abs. 3 StVO), und die Absicht des Überholens darf nicht durch Hupe oder Lichthupe angekündigt werden (§ 16 Abs. 1 StVO).

#### **aa. Der ausholende Ansatz der Verkehrssicherheitszonen**

Die Verwendungspflicht für Lkw-Abbiegeassistenten in Verkehrssicherheitszonen hat zur Folge, dass jede noch so kleine, namentlich an einer Bundesstraße gelegene Ortschaft zukünftig nurmehr von Lkw's durchfahren werden darf, die mit einem Abbiegeassistenten ausgestattet sind, obgleich in solchen kleinen Ortschaften, die von Bundes- und Landesstraßen durchzogen werden, regelmäßig keine Abbiegevorgänge durchgeführt werden.

Fraglich erscheint, ob der ausholende Ansatz des Gesetzentwurfs mit Blick hierauf Sinn macht. Die Verwendung von Lkw-Abbiegeassistenten ist sicherlich in großen Städten und größeren Gemeinden, in denen z. T. eigene Fahrradstreifen mit einem deutlich erhöhten Gefahrenpotential bestehen, sinnvoll. Ob dies aber auch für kleine, links und rechts von einer Bundes- oder Landesstraße liegende kleine Gemeinden gilt, muss jedoch mit einem Fragezeichen versehen werden.

#### **bb. „Verkehrssicherheitszonen“ als Anknüpfungspunkt für weitreichende straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen**

Vor allem aber eröffnet die pauschale Erklärung sämtlicher geschlossener Ortschaften in Deutschland zu Verkehrssicherheitszonen dem Gesetzgeber in Zukunft die einfach umzusetzende Option, straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen durch eine einfache Bezugnahme auf die „Verkehrssicherheitszonen“ flächendeckend für das gesamte Bundesgebiet einzuführen.

So könnte z. B. durch den einen Satz: „In Verkehrssicherheitszonen beträgt ab dem 1. April 2021 die Höchstgeschwindigkeit 30 km/h“ in sämtlichen Gemeinden in Deutschland die zulässige Höchstgeschwindigkeit herabgesetzt werden.

Mit Blick hierauf muss der Gesetzgeber entscheiden, ob er sich diese Möglichkeit für die Zukunft eröffnen und mit der Einführung des Instituts der Verkehrssicherheitszonen ein neues Rechtsinstitut schaffen will, das als Anknüpfungspunkt für weitreichende straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen dienen kann.

#### **d. Die Einschränkung des Gemeingebrauchs**

Darauf hinzuweisen ist des Weiteren, dass die vorgeschlagene Regelung der Sache nach eine bundesweit geltende Einschränkung des Gemeingebrauchs durch eine straßenverkehrsrechtliche Regelung bedeutet. Die öffentlichen, auch innerorts gelegenen Straßen in Deutschland, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind, stehen regelmäßig auch LKW's zur Benutzung offen. Die straßenrechtliche Widmung, die den Gemeingebrauch eröffnet, kann zwar durch straßenverkehrsrechtliche Regelungen eingeschränkt werden, die beispielsweise von dem Anliegen getragen sind, die Leichtigkeit des Verkehrs sicherzustellen. Solche straßenverkehrsrechtlichen Regelungen dürfen jedoch zum einen die straßenrechtliche Widmung nicht unterlaufen; zum anderen werden sie im Regelfall ortsbezogen und unter Berücksichtigung der jeweiligen konkreten Umstände verfügt.

Die vorgeschlagene Regelung hat zur Folge, dass in sämtlichen Innenstädten in Deutschland Lkw's nurmehr mit Abbiegeassistenten fahren dürfen. Damit wird für das gesamte Bundesgebiet ein straßenverkehrsrechtlich begründetes Einfahrverbot für Lkw verfügt, die nicht mit einem Abbiegeassistenten ausgestattet sind. Eine auf eine konkrete Verkehrssituation abstellende Beurteilung ist damit ausgeschlossen; insoweit besteht lediglich die Möglichkeit, aufgrund von § 1d des Gesetzentwurfs im Einzelfall Ausnahmen vorzunehmen. Ob eine solche pauschale Anordnung sinnvoll ist, kann mit einem Fragezeichen versehen werden.

#### **d. Zu kurze Übergangsfrist**

Mit Blick auf die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes ist schließlich anzumerken, dass die in § 1d des Gesetzentwurfs vorgesehenen Übergangsfristen als zu kurz erscheinen.

Angesichts des erheblichen finanziellen Aufwandes, der mit dem Kauf eines neuen Lkw verbunden ist, erscheint die Übergangsfrist bis zum 31.12.2025 als nicht angemessen. Die Regelung bedeutet, dass ein Unternehmer, der zu Beginn des Jahres 2021 einen neuen Lkw gekauft hat, diesen nur noch für vier Jahre nutzen kann, und dies auch nur, wenn der Wagen mit einer zusätzlichen „beifahrenden Person“ besetzt ist.

Da die Nutzungsdauer von Lkw's jedoch häufig zehn und mehr Jahre beträgt, erscheint die im Gesetzentwurf vorgesehene Übergangsfrist für die Nutzung von Lkw's ohne Abbiegeassistent als zu kurz und damit als unverhältnismäßig.

#### **3. Fazit**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Gesetzesvorschlag, so wünschenswert die verpflichtende Einführung von Abbiegeassistenten für Lkw auch ist, mit Unionsrecht nicht vereinbar ist. Darüber hinaus stößt er auch auf weitere rechtliche und tatsächliche Bedenken.

gez. Michael Brenner

Professor Dr. Michael Brenner

## **Stellungnahme**

---

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

**DSLV Bundesverband Spedition und Logistik e. V.**

Friedrichstraße 155-156 | Unter den Linden 24  
10117 Berlin

Telefon: +49 30 4050228-0

E-Mail: [info@dslv.spediteure.de](mailto:info@dslv.spediteure.de)

[www.dslv.org](http://www.dslv.org) | [twitter.com/DSLV\\_Berlin](https://twitter.com/DSLV_Berlin)

2. März 2021

## **Zum Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für eine Änderung des Straßenverkehrsgesetzes zur Einführung und Regelung von Verkehrssicherheitszonen – Abbiegeassistentengesetz (2. VerkehrswendeG-ÄndG-StVG - AbbiegeassistentenG) nimmt der DSLV wie folgt Stellung:**

Der DSLV unterstützt jedes wirkungsvolle Schutzkonzept, die Verkehrssicherheit zu erhöhen. Hierzu gehört auch und vor allen der Schutz von Radfahrenden und zu Fuß Gehenden im öffentlichen Verkehrsraum. Abbiegeassistentensysteme (AAS) für Nutzfahrzeuge sind Teil eines solchen Schutzkonzepts. Die mit Inkraftsetzung der EU-Verordnung 2019/2144 ab dem Jahr 2022 verfolgten Ziele werden daher vorbehaltlos unterstützt.

Der DSLV lehnt ein generelles Einfahrverbot für Lkw ohne Abbiegeassistentensysteme in die als Verkehrssicherheitszonen definierten Ortschaften ab und plädiert für eine nachhaltige Unterstützung der freiwilligen Maßnahmen, die die Speditions- und Logistikbranche in der Vergangenheit unternommen hat und weiterhin unternimmt, um die Aus- und Nachrüstung der bestehenden Nutzfahrzeugflotten mit Abbiegeassistentensystemen zügig voran zu treiben. .

### **Normadressaten richtig wählen**

Die Akzeptanz in der Speditions- und Logistikbranche steigt kontinuierlich. Neufahrzeuge, sofern technisch verfügbar, werden überwiegend nur noch mit AAS bestellt. Zur Unterstützung einer flächendeckenden Verbreitung von Lkw-Assistentensystemen muss der Gesetzgeber deshalb den legislativen Regelungsbereich und den Kreis der Normadressaten sorgfältig auswählen. Anstatt vorrangig Fahrzeughalter und Fahrzeugführer durch das Straßenverkehrsgesetz (StVG) zu adressieren, erscheint die zügige Inkraftsetzung einer an die Fahrzeughersteller gerichteten Verpflichtung, nur noch Fahrzeuge mit AAS in Verkehr zu bringen, geeigneter. Insofern muss die Erhöhung der Sicherheit durch eine Anpassung des Zulassungsrechts und nicht des Straßenverkehrsrechts gefördert werden.

Der Käufer/Halter eines Nutzfahrzeugs muss bis dahin davon ausgehen können, dass das Produkt Lkw den Vorschriften des zum Zeitpunkt des Erwerbs geltenden Rechts entspricht. Eine rückwirkende Beschränkung von Einsatzmöglichkeiten würde den Vertrauensschutz des Nutzers/Halters aushebeln. Völlig unabhängig von einzelwirtschaftlichen Erwägungen berücksichtigt der Vorschlag die gesamtwirtschaftlichen negativen Folgen, die durch Versorgungseinschränkungen von Handel und Bevölkerung in geschlossenen Ortschaften entstehen nicht ausreichend.

### **Förderprogramme beschleunigen technische Evolution**

Für eine Nachrüstung bestehender Flotten hat die Bundesregierung bereits Förderprogramme (AAS, De-Minimis sowie Flottenerneuerungsprogramm) aufgelegt, die von den Branchen des Güterverkehrs gut angenommen werden. Insbesondere die hohe Nachfrage der Speditions- und Logistikbranche nach den Fördermitteln des zu Beginn des Jahres aufgelegten



Flottenerneuerungsprogramms, für die eine Ausrüstung mit AAS zwingende Fördervoraussetzung sind, verdeutlicht den beschleunigten Austausch auch von in regionalen und damit auch städtischen Verkehren eingesetzten Nutzfahrzeugen, die im Vergleich zum Straßengüterfernverkehr eine längere Einsatzdauer haben. Insofern wird die technische Evolution durch öffentliche Förderung beschleunigt und überholt damit die mit Verboten behaftete Absicht des Gesetzesvorschlags.

Bezüglich der vorgesehenen Fristen eines Einfahrverbots in Verkehrssicherheitszonen für Lkw über 7,5 t ab dem 01.07.2021 sowie ab 01.07.2022 für alle Lkw lässt der Vorschlag sowohl das technische Angebot als auch Werkstattkapazitäten für eine Nachrüstung völlig unberücksichtigt. Eine Nachrüstung in diesem Zeitrahmen ist völlig ausgeschlossen und geht damit an den praktischen Gegebenheiten vorbei. Auch spiegelt der Vorschlag die Variantenbreite von Nutzfahrzeugen (und ihren Kombinationen) und der zur Verfügung stehenden AAS in keinsten Weise wider. Der nachträgliche Einbau von „second best“-Lösungen würde eine gefährliche, nicht zu unterstützende Scheinsicherheit produzieren.

### **Städtebauliche Maßnahmen unterstützen**

Die jüngste Anpassung der StVO, nach der für Fahrzeuge ab 3,5 Tonnen die Höchstgeschwindigkeit beim Rechtsabbiegen nur Schrittgeschwindigkeit betragen darf, unterstützt das Ziel der Verkehrssicherheit richtigerweise, das durch städtebauliche und verkehrsplanerische Maßnahmen, wie von der Fahrbahn getrennte Schutzstreifen oder vorgezogene Haltestreifen für Radfahrende unbedingt begleitet werden muss.

### **Trainings und Verkehrserzieherische Maßnahmen müssen Technik flankieren**

Die Verkehrssicherheit ist eine Gemeinschaftsaufgabe aller Verkehrsteilnehmer. Defensive Fahrweise und gegenseitig Rücksichtnahme können durch Fahrertrainings und verkehrserzieherische Maßnahmen zusätzlich gefördert werden. Zahlreiche Speditionshäuser beteiligen sich an Verkehrssicherheitsprogrammen in Schulen und Kindergärten, um nachwachsende Verkehrsteilnehmer für die Gefahrensituationen im Verkehrsalltag zu sensibilisieren. Programme dieser Art sollten nachhaltige Unterstützung durch Bund, Länder und Kommunen erfahren.

-----



## **Verbandsstruktur, Leistungsprofil und Leitlinien**

Als Spitzen- und Bundesverband repräsentiert der DSLV durch 16 regionale Landesverbände die verkehrsträgerübergreifenden Interessen von etwa 3.000 Speditions- und Logistikbetrieben, die mit insgesamt 604.000 Beschäftigten und einem jährlichen Branchenumsatz in Höhe von 113 Milliarden Euro wesentlicher Teil der drittgrößten Branche Deutschlands sind (Stand: Juli 2020).

Die Mitgliederstruktur des DSLV reicht von global agierenden Logistikkonzernen, 4PL- und 3PL-Providern über inhabergeführte Speditionshäuser (KMU) mit eigenen LKW-Flotten sowie Befrachter von Binnenschiffen und Eisenbahnen bis hin zu See-, Luftfracht-, Zoll- und Lagerspezialisten.

Speditionen fördern und stärken die funktionale Verknüpfung sämtlicher Verkehrsträger. Die Verbandspolitik des DSLV wird deshalb maßgeblich durch die verkehrsträgerübergreifende Organisations- und Steuerungsfunktion des Spediteurs bestimmt.

Der DSLV ist politisches Sprachrohr sowie zentraler Ansprechpartner für die Bundesregierung, für die Institutionen von Bundestag und Bundesrat sowie für alle relevanten Bundesministerien und -behörden im Gesetzgebungs- und Gesetzumsetzungsprozess, soweit die Logistik und die Güterbeförderung betroffen sind.

Gemeinsam mit seinen Landesverbänden ist der DSLV Berater und Dienstleister für die Unternehmen seiner Branche. Als Arbeitgeberverbände und Sozialpartner vertreten die DSLV-Landesverbände die Branche in regionalen Tarifangelegenheiten.

Der DSLV ist Mitglied des Europäischen Verbands für Spedition, Transport, Logistik und Zolldienstleistung (CLECAT), Brüssel, der Internationalen Föderation der Spediteurorganisationen (FIATA), Genf, sowie assoziiertes Mitglied der Internationalen Straßentransport-Union (IRU), Genf. In diesen internationalen Netzwerken nimmt der DSLV auch Einfluss auf die Entwicklung des EU-Rechts in Brüssel und Straßburg und auf internationale Übereinkommen der UN, der WTO, der WCO, u. a.

Der DSLV unterstützt und fördert die Logistics Alliance Germany (LAG), ein öffentlich-privates Partnerschaftsprojekt des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und der deutschen Logistikbranche, das den Logistikstandort Deutschland im Ausland vermarktet.

Die Mitgliedsunternehmen des DSLV fühlen sich den Zielen der Sozialen Marktwirtschaft und der Europäischen Union verpflichtet.