

Stellungnahme

von Stefan Grieger, Hauptgeschäftsführer des
Deutschen Verkehrssicherheitsrates (DVR)

12.10.2023

Öffentliche Anhörung des Verkehrsausschusses im Deutschen Bundestag am 16.10.2023 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (BT-Drs. 20/8293)

A. Aufnahme weiterer Ziele

Die Aufnahme der durch den vorliegenden Gesetzentwurf neu eingefügten Nebenziele (Klima- und Umweltschutz, Gesundheit, städtebauliche Entwicklung) ins Straßenverkehrsgesetz (StVG) könnte, sofern der Verordnungsgeber von der Ermächtigungsgrundlage entsprechend Gebrauch macht, eine vorausschauende Gestaltung eines sicheren Verkehrssystems im Sinne des Präventionsprinzips (Vision Zero) erleichtern.

Ob damit, den Koalitionsvertrag 2021 – 2025 von SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP „Mehr Fortschritt wagen“ umsetzend, den Kommunen tatsächlich mehr Handlungsspielräume eröffnet werden, ist im Lichte der Änderungsverordnung zur Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) zu bewerten. Auch wenn eine umfassende Reform der Anordnungsbefugnisse in § 45 StVO dem im Rahmen einer Verbändeanhörung vor kurzem vorgelegten Entwurf zufolge ausbleibt, sind an mehreren Stellen Erleichterungen vorgesehen, welche den Kommunen die Schaffung eines sicheren Verkehrssystems erleichtern dürfte. Für Einzelheiten dazu wird auf die Stellungnahme des DVR zum Referentenentwurf einer (X.) Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 6.10.2023 verwiesen.¹

B. Stellenwert der Verkehrssicherheit im Verkehrsrecht: Vision Zero

Formaljuristisch betrachtet muss die Verkehrssicherheit bei jedwedem Verwaltungshandeln in Bezug auf die Regelung des Verkehrs Beachtung finden. Das folgt nicht nur aus dem Grundsatz der (Abwehr von Gefahren für die) Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs gem.

¹ https://www.dvr.de/fileadmin/downloads/stellungnahmen/DVR-Stellungnahme-2023-10-06_StVO-Novelle.pdf

§ 6 Absatz 1 StVG und ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung. Es folgt auch direkt aus dem Schutzauftrag für Leben und körperliche Unversehrtheit in Artikel 2 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG). Da sämtliches Verwaltungshandeln dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Übermaßverbot) unterliegt, wäre ein Außerachtlassen der Verkehrssicherheit mit Gefährdung von Leben oder körperlicher Unversehrtheit der Verkehrsteilnehmenden verfassungswidrig.

In der Verwaltungspraxis sind allerdings regelmäßig Kompromisse zu schließen: Eine stark von Pkw befahrene Fahrbahn schränkt die Leichtigkeit und Sicherheit des querenden Fußverkehrs ein. Ordnet die Verwaltung die Installation einer Lichtsignalanlage an, schränkt sie zumindest die Leichtigkeit des motorisierten Verkehrs ein. Nutzungsansprüche mit Auswirkungen auf die Sicherheit und Leichtigkeit des gesamten Verkehrsgeschehens erwachsen naturgemäß ebenso aus dem Radverkehr, dem Güterverkehr, dem öffentlichen Verkehr mit Bussen und Bahnen, der Fortbewegung mit Elektrokleinstfahrzeugen etc..

Dabei sind in der Praxis die beiden Elemente des Grundsatzes Sicherheit und Leichtigkeit nicht immer eindeutig voneinander zu trennen: Eine Leichtigkeit des Verkehrs mit einem gleichmäßigen Verkehrsfluss, geringen Geschwindigkeitsunterschieden und wenig Konfliktpotenzial ist der Verkehrssicherheit zuträglich. Wegen der unterschiedlichen Nutzungsansprüche der Verkehrsteilnahmekategorien in Bezug auf Geschwindigkeit, Raum, Sichtbeziehungen etc. kann die Leichtigkeit der einen Verkehrsteilnahmekategorie schnell in Konflikt mit der Leichtigkeit einer anderen Verkehrsteilnahmekategorie kommen, mit teils erheblichen Gefahren für die Sicherheit. In einigen Fällen kann durch eine bauliche Trennung von Verkehrskategorien der Konflikt zumindest teilweise gelöst werden. Spätestens in Bezug auf den Begegnungsverkehr an Kreuzungen und Einmündungen oder Querungsstellen ist es erforderlich, die Ansprüche auf Sicherheit und Leichtigkeit wieder in Einklang zu bringen.

Entsprechend dem Koalitionsvertrag, dem Verkehrssicherheitsprogramm der Bundesregierung² und gemäß der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) soll die Vision Zero umgesetzt werden: Niemand soll durch einen Verkehrsunfall getötet oder schwer verletzt werden. Ein Anspruch auf ein höchstmögliches Schutzniveau besteht demnach unabhängig von der Art der Verkehrsteilnahme.

Dieses Ziel sollte, im Einklang mit dem grundgesetzlichen Schutzauftrag für Leben und körperliche Unversehrtheit, im Straßenverkehrsgesetz für das gesamte nachgeordnete Verkehrsrecht klargestellt werden. Es werden drei kombinierte Ansatzpunkte vorgeschlagen:

² https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/StV/broschuere-verkehrssicherheitsprogramm-2021-bis-2030.pdf?__blob=publicationFile

a) Explizite Verankerung der Vision Zero im StVG

Dazu bietet sich eine Aufnahme der Formulierung aus der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) ins StVG (zum Beispiel als Einschub in § 6 Absatz 1 Satz 1 StVG) an:

„Oberstes Ziel ist dabei die Verkehrssicherheit. *Hierbei ist die „Vision Zero“ (keine Verkehrsunfälle mit Todesfolge oder schweren Personenschäden) Grundlage aller verkehrlichen Maßnahmen.*“ (Art. 1, zu § 1, 1, I., Satz 2 f. VwV-StVO)

Das Plenum des Bundesrates hat in seiner Sitzung am 29.09.2023 eine explizite Aufnahme der Vision Zero gefordert.³ Gegenüber der vom Bundesrat vorgeschlagenen Einfügung in § 6 Absatz 4 StVG ist allerdings eine Aufnahme in Absatz 1 vorzuziehen, um die Geltung der Vision Zero für den gesamten Regelungsgehalt von § 6 StVG auszulösen und nicht durch die Einfügung in die speziellere Norm wiederum eine Nachrangigkeit zum Ausdruck zu bringen.

b) Präventionsprinzip statt reiner Gefahrenabwehr

Nur begrenzt kann das in § 6 Absatz 1 StVG festgeschriebene Ziel einer Abwehr von Gefahren für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs den Ansprüchen einer Vision Zero und damit der proaktiven Schaffung eines sicheren Verkehrssystems oder auch nur dem grundgesetzlichen Schutzauftrag für Leben und körperliche Unversehrtheit genügen.

Der Wortlaut, der ja eine Gefahrenabwehr fordert, umfasst jedoch nicht ausdrücklich die Verhütung von Unfällen mit Getöteten oder Schwerverletzten gemäß dem Präventionsprinzip. In der verwaltungspraktischen Anwendung wird dagegen der Nachweis einer schon eingetretenen Gefahr vorausgesetzt, um ein Handeln der zuständigen Verwaltung erst zu legitimieren. Auf die Spitze getrieben wird dies in der Umsetzung dieser Norm in § 45 StVO: Dort wird als Legitimierung eines aktiven Verwaltungshandelns (verkehrsrechtliche Anordnungen) für einige Anwendungsfälle der Nachweis einer besonderen örtlichen Gefährdung vorausgesetzt. Es genügt also nicht, dass die Verwaltung eine Gefährdung feststellt, fachlich begründet und dokumentiert. Sie muss einen darüber hinaus gehenden (gerichtsfesten) Nachweis führen. Das kann die Vorgabe bedeuten, an einer erkannten Gefahrenstelle weitere schwere oder gar tödlich verlaufende Unfälle abwarten zu müssen, um dann im Nachgang entsprechend einschlägiger Erlasse des jeweiligen Landes eine Unfallhäufungsstelle nachweisen zu können. Diese Situation ist im

³ [Bundesrats-Drucksache 381/23 \(Beschluss\), Ziffer 2.](#)

Sinne aller beschriebenen Ziele unerträglich und kann in der Konsequenz nur als zynisch benannt werden.

Eine Aufnahme der Vision Zero würde deutlich machen, dass das Präventionsprinzip an die Stelle einer falsch verstandenen aber faktisch geltenden reinen Gefahrenabwehr tritt.

An dieser Stelle sei auch der Hinweis erlaubt, dass die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in ihrer Stellungnahme zum StVG-Entwurf ebenfalls auf diesen Missstand hinweist und die Ermöglichung einer „präventiven Verkehrssicherheit“ fordert, welche durch das Erfordernis eines besonderen Gefahrennachweises erschwert werde.⁴

c) Klarstellung der Privilegienfeindlichkeit des Verkehrsrechts

In vielen Gesprächen wird dem DVR mitgeteilt, dass gerade die Leichtigkeit des Verkehrs in der verwaltungspraktischen Rechtsauslegung als Leichtigkeit des motorisierten Verkehrs ausgelegt wird. Teils findet sich diese im Wortlaut eigentlich nicht vorhandene Einschränkung auch als Auffassung im Schrifttum wieder.

Auch die vielerorts zu beobachtende einseitige Ausrichtung der Verkehrsgestaltung auf den motorisierten Verkehr zeigt die in der Anwendung nicht ausreichend verwirklichte Privilegienfeindlichkeit des Verkehrsrechts. Hier würde eine einfache Klarstellung Abhilfe schaffen können, indem in § 6 Abs. 1 StVG hinter den Grundsatz der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs die Formulierung „für alle Verkehrsteilnahmearten“ ergänzt würde. Damit würde deutlich gemacht, dass die zuständigen Behörden stets eine Abwägung und Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen haben, welche die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs für alle Verkehrsteilnahmearten einbezieht – ganz im Sinne der Vision Zero: keine Verkehrsunfälle mit Todesfolge oder schweren Personenschäden. Oder alltagssprachlich ausgedrückt: Alle kommen an. Keiner kommt um.

⁴ <https://www.dstgb.de/themen/mobilitaet/verkehrsinfrastruktur/stellungnahme-zur-aenderung-des-strassenverkehrsgesetzes/20230616-bv-stellungnahme-stvg-dst-dlt-dstgb.pdf?cid=wav>