

## ADFC-Positionspapier Ein neues Verkehrsrecht für die Mobilität von heute und morgen!



Bild: © i.n.s. – Institut für innovative Städte

**ADFC-Position zur fahrradgerechten Überarbeitung der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) und zum Erneuerungsbedarf im Straßenverkehrsrecht**

**16. Oktober 2018**

---

Die Bundesregierung hat sich in Ihrem Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode eine Überprüfung der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) vorgenommen. Angekündigt sind dabei eine fahrradgerechte Fortschreibung und eine Innovationsklausel für örtlich und zeitlich begrenzte Pilotprojekte. Zudem sieht sie sich darin dem Verkehrssicherheitsleitbild „Vision Zero“ verpflichtet. Die Verkehrsministerkonferenz der Länder unterstützt dieses Anliegen und setzt sich dafür ein, dass die geplante Novellierung der StVO unter der Maßgabe erfolgt, die Sicherheit und Attraktivität des Radverkehrs wesentlich zu verbessern.

Der Allgemeine Deutsche Fahrrad-Club (ADFC) begrüßt das Anliegen. Aber es geht bei weitem nicht weit genug. Der ADFC stellt mit der vorliegenden Position fest, was darüber hinaus grundlegend im Straßenverkehrsrecht geändert werden muss. Dabei liegt der Fokus des ADFC auf einer Neujustierung des Straßenverkehrsrechts zugunsten einer Verkehrswende für gesunde lebenswerte Städte und Gemeinden, in denen die Mehrzahl aller Strecken, die kurzen Wege, sicher und komfortabel zu Fuß und mit dem Rad zurückgelegt werden können.

## Ein neues Verkehrsrecht für die Mobilität von heute und morgen

### I Status quo:

#### **Autozentriertheit und Privilegien für den Kfz-Verkehr**

In der Nachkriegszeit wurden vor dem Hintergrund der aufkommenden Massenmotorisierung Strukturen für den Kfz-Verkehr als bestimmendes Verkehrsmittel geschaffen, die für uns heute ganz normal sind. Diese Entwicklung war dabei keine Selbstverständlichkeit. Sie wurde durch den Gesetzgeber erst ermöglicht und ganz gezielt gefördert.

So sind die grundlegenden Ziele von Straßenverkehrsgesetz (StVG) und Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) sowie der zugehörigen Verwaltungsvorschrift (VwV-StVO) „**Flüssigkeit und Leichtigkeit**“ des Verkehrs<sup>1</sup>. Die Nutzungsansprüche an den Straßenraum sind für alle Verkehrsteilnehmenden durch diese Begriffe definiert. Wobei unter dem Begriff "Verkehr" oder "fließender Verkehr" in der Praxis der Kfz-Verkehr<sup>2</sup> und implizit die Gewährleistung eines hohen Geschwindigkeitsniveaus verstanden wird, was insbesondere dem Kfz-Verkehr zugutekommt. Im Detail wird durch konkrete Vorgaben und Ausführungsbestimmungen gewährleistet, dass dieses Ziel auch tatsächlich erreicht wird.

An dieser auto-orientierten Grundstruktur des Straßenverkehrsrechts wurde jahrzehntelang nichts geändert, auch wenn im Rahmen zahlreicher Novellen der StVO und Änderungen der VwV einige Aspekte zugunsten der aktiven Mobilitätsformen zu Fuß und per Rad und zur Verbesserung der Verkehrssicherheit (z.B. Tempo 30-Zonen, verkehrsberuhigte Bereiche, Fahrradstraßen etc.) aufgenommen wurden.

#### **Eine „fahrradgerechte“ Fortschreibung der StVO reicht nicht aus**

Aus der Entwicklung lässt sich nur eine zentrale Erkenntnis ziehen: Mehr Fuß- und Radverkehr, mehr Bus- und Bahnverkehr und neue Mobilitätsformen entwickeln sich nur mit anderen gesetzlichen Rahmenbedingungen. Das bestehende, auf das Auto fokussierte Verkehrssystem lässt sich nur wirksam verändern und an die Anforderungen anpassen, wenn StVG, StVO und Verwaltungsvorschrift neue Prioritäten setzen.

Ziel muss es daher sein, nicht nur die StVO, sondern auch ihre Ermächtigungsgrundlage im Straßenverkehrsgesetz (StVG) grundlegend neu zu fassen. (Weiter-)Entwicklungen und neue Lösungen müssen durch eine Innovationsklausel jederzeit einfließen können. Der Zeitpunkt für eine Veränderung ist dabei denkbar günstig: Die Offenheit für neue Technologien und Mobilitätsformen ist nicht nur spürbar, sie treibt Innovationen und Entwicklungen massiv voran. Gleichzeitig befinden sich wichtige technische Regelwerke aus der Verkehrsplanung in der Überarbeitung. Die neuen Zielbestimmungen können dabei kurzfristig bereits berücksichtigt werden.

---

<sup>1</sup> Siehe dazu z.B. §§ 5b, 6 Abs. 1 Nr. 3g StVO; §§ 41, 42 StVO, § 45 Abs. 9 StVO

<sup>2</sup> Siehe dazu z.B. VwV zu §§ 39-43 I.2

### II Eine Reform des Straßenverkehrsgesetzes für alle

Seit der Entstehung des Straßenverkehrsgesetzes und der StVO haben sich Rahmenbedingungen, Lebensstil, Umweltbedingungen und Entwicklungsperspektiven wesentlich geändert. Das damalige Verständnis, das Auto sei als neuer und dominanter Faktor ins Verkehrsgeschehen zu integrieren, ist aus heutiger Sicht völlig überholt.

Heute sind Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutz sowie verkehrspolitische und siedlungsstrukturelle Aspekte zu berücksichtigen. Vor allem aber ist eine Sichtweise durchzusetzen, die den Menschen und seine Interessen ins Zentrum der Überlegungen stellt und nicht das Auto oder andere Verkehrsmittel dem Menschen überordnet.

Das ist ein grundlegender Bewusstseinswandel, der sich im Straßenverkehrsrecht widerspiegeln muss – und der eine Reform des StVG erforderlich macht. Es muss weg vom reinen Gefahrenabwehrrecht (Sicherheit und Ordnung im Verkehr) und hin zu einer die Verkehrswende unterstützenden Gesetzgebung für alle entwickelt werden.

Die Leichtigkeit und Sicherheit des Kfz-Verkehrs kann und darf nicht länger die übergeordnete Zielsetzung des StVG sein! Vielmehr müssen folgende wesentliche Maßgaben gleichberechtigt im Gesetz verankert werden, damit Behörden entsprechende Anordnungen im Verkehrsbereich erlassen können:

- Ausrichtung an der „Vision Zero“, als Leitgedanke eines Systems ohne Verkehrstote und Schwerverletzte
- Ausrichtung an den Bedürfnissen aller Verkehrsteilnehmer. Der Begriff „Verkehr“ sollte dazu explizit auf alle Verkehrsarten – einschließlich eines sicheren und komfortablen Fuß- und Radverkehrs – ausgeweitet werden.
- Ausrichtung an den Erfordernissen einer nachhaltigen Stadt- und Verkehrsentwicklung sowie an Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutzziele

Dies kann im Rahmen eines Artikelgesetzes geschehen, das mehrere Einzelgesetze bzw. unterschiedliche Inhalte verändert oder durch ein vollständig neues Gesetz für den gesamten Mobilitätsbereich.

### III StVO – Grundlegender Änderungsbedarf

Eine Neufassung der StVO bietet die Chance, bestehende Mängel und Lücken zu beheben und eindeutige Regelungen zu formulieren.

#### **Windschutzscheibenperspektive der StVO beseitigen**

Historisch ist auch die dem Straßenverkehrsgesetz untergeordnete StVO vor dem Hintergrund der aufkommenden Motorisierung als Gesetzeswerk entwickelt worden, um Kraftfahrzeuge als bestimmende Verkehrsmittel durchzusetzen. Andere Verkehrsarten wurden an den Rand gedrängt. Diese an den Bedürfnissen des Kfz-Verkehrs orientierte Grundausrichtung verhindert die Entwicklung eines Verkehrssystems, das auch andere Gruppen von Verkehrsteilnehmenden gleichberechtigt zu Kraftfahrzeugen berücksichtigt und ihnen mehr Raum gibt.

Der Gesetzgeber betont zwar, dass die StVO „privilegienfeindlich“ sei, leitet daraus aber beispielsweise ein Verbot ab, umweltfreundliche Verkehrsmittel gezielt zu fördern. Sogenannte schwächere Verkehrsteilnehmende wie Kinder, zu Fuß Gehende und Radfahrende werden tendenziell so behandelt, dass sie dem Kfz-Verkehr möglichst nicht in die Quere kommen. Ihre Sicherheitsbelange werden gegenüber der „Leichtigkeit“ des Kfz-Verkehrs zurückgesetzt. Gleichzeitig werden Vorrechte des Kraftfahrzeugs wie das grundsätzlich kostenlose Parken im öffentlichen Straßenraum als selbstverständlich betrachtet und nicht in Frage gestellt. Diese „Windschutzscheibenperspektive“ findet sich auch in zahlreichen anderen Bestimmungen wie der innerörtlichen Regelgeschwindigkeit von 50 km/h.

Um den Anforderungen an eine moderne nachhaltige Mobilität gerecht zu werden, muss die StVO daher dringend zugunsten aller Verkehrsteilnehmenden weiterentwickelt und innovationsoffen gehalten werden.

### **Fehlende Nutzerfreundlichkeit der StVO**

Trotz einiger Weiterentwicklungen entspricht die StVO nicht mehr den heutigen Gepflogenheiten guter Rechtsetzung. In der Praxis zeigt sich das im Ergebnis auch daran, dass der Bevölkerung viele Verkehrs- und Verhaltensregeln fremd sind, weil sie sich über eine immer unübersichtlichere StVO und zu ihrer Auslegung ergangene Gerichtsurteile erstrecken. Die Komplexität muss reduziert werden. Empfehlenswert ist eine sehr einfache, übersichtliche und gleichzeitig sachgerechte neue Struktur der StVO. Sie sollte aus den wichtigsten, für alle Verkehrsteilnehmenden geltenden Grundregeln und zudem einer Bündelung nach verkehrsartbezogenen Regelungen bestehen, um eine bessere Lesbarkeit und Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten.

## **IV StVO – Konkreter Änderungsbedarf zur Radverkehrsförderung (Auswahl)**

Eine Neufassung der StVO bietet die Chance, bestehende Mängel und Lücken zu beheben und eindeutig zu regeln.

Insgesamt muss eine Vielzahl an konkreten Maßnahmen – kleineren und größeren – ergriffen werden, mit denen die StVO im Vergleich zum Kfz-Verkehr gleichwertige Rahmenbedingungen auch für die anderen Verkehrsteilnehmer schaffen kann. Davon werden im Folgenden einige beispielhaft für den Radverkehr genannt. Ohne eine Reform des Straßenverkehrsgesetzes, das die Ermächtigungsgrundlage der StVO darstellt, werden jegliche Änderungsbestrebungen allerdings an Grenzen stoßen, die eine grundsätzliche Änderung nicht zulassen.

### **Verhaltensregeln**

Tempo 30 innerorts: Eine wichtige Grundvoraussetzung der Gleichbehandlung der Verkehrsmittel ist eine stärkere Angleichung der Geschwindigkeiten durch eine innerörtliche Regelgeschwindigkeit von 30 km/h. Höhere Geschwindigkeiten (z. B. Tempo 50) können auf einzelnen Hauptverkehrsstraßen weiterhin zulässig sein, sofern sie mit qualitativ hochwertigen, ausreichend dimensionierten und idealerweise geschützten Radverkehrsanlagen ausgestattet sind. Die Kompetenzen dazu sind den Kommunen zu überlassen.

Überholabstand: Der seitens der Gerichte geforderte Abstand von mindestens 1,50 Meter beim Überholen ungeschützter Verkehrsteilnehmer (insbesondere Fußgängern und Radfahrern) muss ausdrücklich in der StVO niedergeschrieben werden – verbunden mit der Pflicht zur Nutzung angrenzender Fahrstreifen oder der Gegenfahrbahn, wie es in Spanien bereits heute vorgeschrieben ist.

Abbiegeunfälle: Immer wieder kommt es zu schwersten Verkehrsunfällen von Fußgängern und Radfahrenden durch rechtsabbiegende Lkw und Pkw. Zusätzlich zum Abbiegeassistenten können zwei neue Bestimmungen in der StVO für ein hohes Maß an Sicherheit sorgen: (1) die Pflicht für Lkw, während des Abbiegevorgangs eine genau definierte Schrittgeschwindigkeit (4-7 km/h) einzuhalten, da hierdurch ein Geschwindigkeitsunterschied zwischen Lkw und Radfahrer entsteht. Eine besonders hohe Gefahr, übersehen zu werden, besteht bei gleichem Tempo beider Verkehrsteilnehmer von ca. 15 km/h; (2) getrennte Ampelphasen für geradeaus fahrenden Radverkehr und rechts abbiegende Kfz.

Signalisierung: Gerade im Bereich der Signalisierung besteht ein großes Potenzial zur Radverkehrsförderung: Eigene Signalisierung für Radfahrende an allen Lichtsignalanlagen, Rundumgrün an Knotenpunkten oder auch Grüne Wellen auf Haupttrouten. Sehr gute Erfahrungen gibt es in anderen europäischen Ländern (z. B. Frankreich und Belgien) mit der Erlaubnis für Radfahrende, an roten Ampeln rechts abzubiegen.

Nebeneinander fahren: Bei weitgehend identischen Fahrgeschwindigkeiten in einer Stadt ist es möglich, Radfahrenden auch außerhalb von Fahrradstraßen zu erlauben, nebeneinander zu fahren. Können Radfahrende mehr Raum im Straßenverkehr einnehmen, stärkt das nicht nur ihre Präsenz und Stellung im Sinne einer Gleichberechtigung unter den Verkehrsteilnehmenden, sondern auch ihre Sichtbarkeit und Sicherheit. Zudem erleichtert das Nebeneinanderfahren die Kommunikation mit und Beaufsichtigung von Kindern auf dem Fahrrad. Seit dem Frühjahr 2018 besteht eine solche Regelung bereits in Luxemburg.

### **Mehr Freiräume für Behörden**

Verkehrssteuernde Maßnahmen: Die Möglichkeiten von Behörden, Maßnahmen zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs anzuordnen, sind allzu stark begrenzt. Modellvorhaben müssen leichter möglich sein, um beispielsweise die Begegnungszone nach Schweizer Vorbild in Deutschland zu erproben und sie bei Bewährung in der StVO zu verankern. Vorrangiges Ziel sollte es sein, dass Behörden über Beschränkungen für den ruhenden und fließenden Kfz-Verkehr leichter als bisher verkehrssteuernde Maßnahmen ergreifen können, um erwünschte verkehrliche und städtebauliche Entwicklungen anzustoßen oder bewusst zu fördern.

Innovationsklausel für Pilot-/Modellprojekte: Generell müssen Kommunen mehr Handlungsspielräume für Pilotprojekte bekommen. Verkehrsversuche dürfen nach geltendem Recht nur Maßnahmen erproben, die als Dauerlösung rechtmäßig wären. Das steht einer Modernisierung im Wege. Erforderlich ist eine echte Innovationsklausel, um den örtlichen Straßenverkehrsbehörden über die in § 46 StVO genannten Ausnahmeregelungen hinaus mehr Handlungsspielraum zu geben. Anschließend muss die Überführung in die StVO, die VwV und die Regelwerke erleichtert werden – damit die reformierte Verkehrsgesetzgebung auch aktuell bleibt.

Halteverbot auf Schutzstreifen: Konflikte und riskante Situationen durch zugestellte Schutzstreifen zwischen Radfahrenden und Kfz sind häufig. Auf Schutzstreifen für den Radverkehr sollte es möglich sein, zusätzlich zum Parken auch das Halten zu verbieten, um Gefährdungen des Radverkehrs zu verhindern. Zudem fehlen direkte Anordnungsmöglichkeiten für das Abschleppen von Kfz in StVO bzw. StVG. Die Sanktionen des Bußgeldkatalogs für Falschparken auf Rad- und Gehwegen sowie Busspuren sind unzulänglich.

Fahrradstraßen: Immer mehr Städte und Gemeinden setzen auf Fahrradstraßen, um ein durchgängiges Radverkehrsnetz zu schaffen. Das ist gut gemeint, doch die Einrichtung ist in der Praxis mit zahlreichen Hürden und aufwändiger Beschilderung verbunden und sollte besonders innerhalb von Tempo 30-Zonen erleichtert werden. Insbesondere sollten Fahrradstraßen als spezifische Führungsform des Radverkehrs klar und eindeutig erkennbar sein und einheitlich gestaltet werden. Ferner ist es von zentraler Bedeutung, dass in Fahrradstraßen kein durchgehender Autoverkehr ermöglicht wird und dass sie gegenüber querenden und einmündenden Straßen und an Kreuzungen Vorrang erhalten. Parkverbote sollten mindestens einseitig, besser beidseitig eingerichtet werden. Dadurch können die Routen von Kfz- und Radverkehr leichter getrennt und Sicherheit sowie Attraktivität erhöht werden.

Einbauten auf der Fahrbahn: Um Kfz-Durchgangsverkehre in Fahrradstraßen zu unterbinden, sind bauliche Sperren („Modale Filter“) gut geeignet. Ihr erleichtertes Einsatz durch die Kommunen, z. B. auch als zulässige Zugangsbarrieren zum Schutz der Radfahrenden durch Protected Bike Lanes/Geschützte Radfahrstreifen oder als Elemente zur Verkehrsberuhigung, sollte rechtlich klargestellt werden.

Einheitliche Radverkehrsanlagen: Für eine einheitliche, stringente und somit leicht nachvollziehbare Lenkung des Radverkehrs ist es zielführend, auf und an allen Straßen mit nennenswertem Kfz-Aufkommen eine Radverkehrsführung vorzusehen und hierfür die VwV entsprechend zu ändern. Zudem muss in der VwV Vorrang für Radverkehrsanlagen gegenüber den Anlagen des ruhenden Verkehrs geschaffen werden, um z. B. breite „Kopenhagener Radwege“ realisieren zu können.

## V Reformbedarf außerhalb des Straßenverkehrsrechts

Auch außerhalb des Straßenverkehrsrechts besteht Reformbedarf.

Bauordnungen und Stellplatzsatzungen können mehr Angebote für das Fahrradparken schaffen und die Qualität von Abstellanlagen verbessern.

- Ein gutes Beispiel ist die Bauordnung Baden-Württemberg mit ihrer VwV Stellplätze.
- Um das Abstellen von Fahrrädern in Parkhäusern und Tiefgaragen rechtssicher zu ermöglichen, ist die Muster-Garagenverordnung nach dem Vorbild der Sonderbauverordnung Nordrhein-Westfalen zu ändern.

Einige der nichtamtlichen Regelwerke (bspw. RASt, RIN, RiLSA, ERA etc.), die von Behörden angewandt oder für verbindlich erklärt werden, werden demnächst neu gefasst und könnten fahrradfreundlicher werden, wenn die derzeitigen Hindernisse und Einschränkungen in StVO und VwV bezüglich verkehrsplanerisch anzustrebender Lösungsansätze und Neuerungen wegfallen.

### Herausgeber

Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e.V. (ADFC) Bundesverband

Mohrenstraße 69

10117 Berlin

Telefon: 030-2091498-0

E-Mail: [interessenvertretung@adfc.de](mailto:interessenvertretung@adfc.de)

Web: [www.adfc.de](http://www.adfc.de)

### Kontakt

Verantwortlich: Ludger Koopmann, Bundesvorstand

Ansprechpartner: Burkhard Stork, Bundesgeschäftsführer

Angela Kohls, Abteilungsleiterin Verkehr und Interessenvertretung

Stephanie Krone, Pressesprecherin

### Unterstützt durch:

Dr. habil. Weert Canzler (Mobilitätsforscher)

Prof. Dr. Andreas Knie (Mobilitätsforscher)

