

Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes (StVG)

Zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung nimmt der ADFC wie folgt Stellung:

Vorbemerkung

Der Allgemeine Deutsche Fahrrad-Club e.V. (ADFC) ist mit mehr als 230.000 Mitgliedern und über 500 regionalen Gliederungen die größte Interessensvertretung von Radfahrer:innen weltweit. Er engagiert sich politisch auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene für die konsequente Förderung des Radverkehrs, für mehr Lebensqualität in Städten und Gemeinden und für eine klimaneutrale Mobilität.

Die Modernisierung des Straßenverkehrsrechts ist von zentraler Bedeutung für die Erreichung der Klimaziele vor Ort, für die Verbesserung der Verkehrssicherheit und für gesunde, lebenswerte Städte.

Bisher erschwert oder verhindert die historisch bedingte einseitige Ausrichtung des Straßenverkehrsrechts auf Kraftfahrzeuge lebenswerte Städte und Gemeinden, in denen mehr Platz für die aktive Mobilität und für den Aufenthalt der Menschen zur Verfügung steht. Aktive Mobilitätsformen wie der Fuß- und Radverkehr, die Mobilität mit öffentlichen Verkehrsmitteln, aber auch Belange des Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutzes sowie der städtebaulichen Entwicklung werden in der aktuellen Gesetzgebung den Belangen des Kfz-Verkehrs untergeordnet.

Das ist nicht mehr zeitgemäß, denn seit der Entstehung des Straßenverkehrsgesetzes und der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) haben sich Rahmenbedingungen, Lebensstil, Umweltbedingungen und Entwicklungsperspektiven wesentlich geändert. Das neue Straßenverkehrsgesetz darf nicht länger ein reines Gefahrenabwehrrecht sein, sondern muss zu einer die Verkehrswende unterstützenden Gesetzgebung für alle entwickelt werden. Das gilt insbesondere für den Schutz von Verkehrsteilnehmer:innen, die zu Fuß oder mit dem Fahrrad unterwegs sind.

Die Leichtigkeit und Sicherheit des Kfz-Verkehrs dürfen nicht länger die alleinigen übergeordneten Zielsetzungen des Straßenverkehrsgesetzes sein! Gemeinwohl, Verkehrssicherheit, Klimaschutz und eine gesunde, nachhaltige Stadtentwicklung müssen ins Zentrum gerückt werden.

Des Weiteren müssen die Gestaltungsspielräume der Kommunen deutlich erweitert werden, damit sie nachhaltige Mobilitätskonzepte umsetzen, Flächen zu Gunsten des Rad- und Fußverkehrs und für den Aufenthalt gerecht aufteilen sowie innovative Maßnahmen erproben können.

Der ADFC setzt sich daher schon seit Längerem für eine grundlegende Reform des Straßenverkehrsrechts ein und hat bereits 2019 mit seinem „Gute-Straßen-für-alle-Gesetz“ ein Rechtsgutachten mit einer detaillierten Darstellung der benötigten Änderungen im übergeordneten Straßenverkehrsgesetz und in der StVO und der VwV-StVO vorgelegt, sowie 2021 eine zweite

überarbeitete Fassung, welche die jüngsten Änderungen der StVO im Jahr 2020 und den 2021 neu gefassten § 6 StVG berücksichtigt.

Daraus sind bisher nur einzelne Änderungen der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) umgesetzt worden. Diese ersetzen jedoch nicht die dringend erforderliche Neuausrichtung im StVG.

I. Zusammenfassende Bewertung des Gesetzentwurfs zur Änderung des StVG

Die Bundesregierung hat sich mit ihrem Koalitionsvertrag dazu verpflichtet, in dieser Legislaturperiode das Straßenverkehrsgesetz und die StVO so zu überarbeiten, dass Länder und Kommunen neben dem Ziel der „Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs“ Entscheidungsspielräume erhalten, damit sie vor Ort Maßnahmen zum Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutz ergreifen und Belange der nachhaltigen Stadtentwicklung berücksichtigen können.

Das bedeutet,

- dass die „Sicherheit und Leichtigkeit“ des (Kfz-)Verkehrs nicht länger die alleinige übergeordnete Zielsetzung im Straßenverkehrsrecht bleibt,
- dass kommunale Verwaltungen umweltfreundliche Verkehrsarten gezielt fördern können und nicht erst mit Unfallzahlen eine Gefahr für Leib und Leben nachweisen müssen,
- dass ungeschützte Verkehrsteilnehmende wie Kinder, Fußgänger:innen und Radfahrende im Straßenverkehrsrecht nicht länger so behandelt werden, dass sie dem Kfz-Verkehr möglichst nicht in die Quere kommen und ihre Sicherheitsbelange nicht länger hinter die „Flüssigkeit“ des Kfz-Verkehrs zurückgestellt werden,
- dass Verkehrsbehörden verkehrsbeschränkende Anordnungen zum Schutz von Klima, Umwelt und Gesundheit und zur Unterstützung einer nachhaltigen Stadtentwicklung treffen können.

Der ADFC begrüßt ausdrücklich, dass die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung als Grundlage für Verordnungsermächtigungen in einen neuen Absatz 4a des § 6 StVG als gleichberechtigte Ziele aufgenommen werden und entsprechende Regelungsmöglichkeiten geschaffen werden sollen. Das ist im Koalitionsvertrag vereinbart und im „Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung“ vom 28. März 2023 noch einmal bekräftigt worden. Ergänzend eröffnet ein ausdrückliches Antragsrecht den Kommunen mehr Spielraum bei der Anwendung der neuen Ziele, so dass sie ihre Konzepte für eine nachhaltige Mobilität besser als bisher einbringen können.

Allerdings wird der Gesetzentwurf mit der Aufnahme der neuen Zwecke den genannten Ansprüchen an ein modernes Straßenverkehrsgesetzes mit der vorgesehenen Änderung des § 6 StVG nur teilweise gerecht.

Die grundsätzliche Ausrichtung des StVG als besonderes Gefahrenabwehrrecht, also der bestehende Vorrang der Sicherheit und Leichtigkeit“ in der Verordnungsermächtigung des § 6 Abs. 1 StVG wird durch die Reform nicht in Frage gestellt.

So sieht der Gesetzentwurf vor, dass die Rechtsverordnungen zur Umsetzung der neuen Ziele die Sicherheit und Leichtigkeit berücksichtigen müssen. Umgekehrt ist es jedoch nicht ausdrücklich

vorgeschrieben, dass Ermächtigungen und Anordnungen zur Leichtigkeit des Verkehrs auch auf ihre Eignung zum Schutz der Umwelt (einschließlich des Klimas), der Gesundheit oder für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung geprüft werden müssen. Hier besteht Nachbesserungsbedarf.

II. ADFC-Kritik im Einzelnen

1. Das Gesetz muss eindeutig regeln, dass die neuen Ziele gleichrangig sind

Die Gesetzesbegründung betont, „dass mit der gesetzlichen Änderung die Regelungsziele Verbesserung des Schutzes der Umwelt (einschließlich des Klimaschutzes), Schutz der Gesundheit und Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung für sich allein genommen ausreichen, um auf dieser Grundlage eine verkehrsregelnde Bestimmung auf der Verordnungsebene zu erlassen. Es ist nicht erforderlich, dass die darauf basierende verkehrsregelnde Bestimmung auch Zwecke der Verbesserung der Verkehrssicherheit oder der Leichtigkeit des Verkehrs verfolgt. Diese Zwecke können vielmehr außer Acht bleiben.“

Wir schlagen daher vor, dieses Verhältnis der neuen Ziele gegenüber den herkömmlichen im Gesetzestext selbst deutlicher herauszustellen. Denn Abs. 4a S. 3 StVG lautet im Entwurf: „Die nach Satz 1 erlassenen Rechtsverordnungen und auf ihnen beruhenden Anordnungen müssen neben der Verbesserung des Schutzes der Umwelt, des Schutzes der Gesundheit oder der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigen.“ Diese Formulierung sagt gerade nicht, dass die neuen Gesetzesziele für sich allein genommen ausreichen und dass z. B. die Leichtigkeit des Verkehrs außer Acht bleiben darf. Dieser Widerspruch zwischen dem Gesetzestext und der Begründung lässt sich mit einer Kürzung auflösen: „Die nach Satz 1 erlassenen Rechtsverordnungen (...) müssen (...) die Sicherheit des Verkehrs berücksichtigen.“ Denn die Verkehrssicherheit darf auf keinen Fall unberücksichtigt bleiben oder gar leiden.

2. Der Verkehrsfluss darf nicht höher gewichtet werden als Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und körperliche Unversehrtheit

Der Gesetzentwurf berücksichtigt nur im Ansatz, dass auch das StVG als Grundlage straßenverkehrsrechtlicher Regelungen den Auftrag des Artikels 20a Grundgesetz – Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen durch die Gesetzgebung – umsetzen muss. Mit diesem Staatsziel verträgt es sich nicht, dass die Leichtigkeit des Verkehrs – und das ist faktisch der schnelle Kfz-Verkehr – gleichberechtigt sein soll. Sie darf auch der Sicherheit aller Verkehrsteilnehmer:innen nicht grundsätzlich gleichgestellt sein, wie es im Begriffspaar „Sicherheit oder Leichtigkeit“ angelegt ist. Dass die Verkehrssicherheit der Flüssigkeit vorgeht, entsprechend dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, kann man bisher nicht im StVG oder in der der StVO finden, sondern nur in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu den §§ 39 bis 43 StVO.

Der Vorrang der Verkehrssicherheit entspricht dem Vorsorgeprinzip und muss deshalb in das StVG aufgenommen werden: Gefahren müssen vorbeugend eingedämmt werden und nicht erst,

nachdem Menschen durch Verkehrsunfälle zu Schaden oder ums Leben gekommen sind. Die Aufnahme der Vision Zero als Leitbild in das StVG würde dies nochmals verdeutlichen.

3. Die Reform ist vom Grundgesetz gedeckt

Der ADFC begrüßt, dass das BMDV offenbar nicht länger an der Auffassung festhält, das Straßenverkehrsrecht müsse sich auf Regelungen zur Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs beschränken. Diese begrenzte Sichtweise ist spätestens seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgebot des Art. 20a Grundgesetz (GG) vom 24. März 2021 nicht mehr vertretbar. Gesetze müssen so ausgelegt oder angepasst werden, dass sie den elementaren Grundentscheidungen und allgemeinen Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes entsprechen. Zu den zu beachtenden Grundsätzen zählt auch der staatliche Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG, so dass das Ziel „Sicherheit“ in § 6 StVG in einem weiteren Sinn zu verstehen ist und sich nicht auf den Schutz vor Verkehrsunfällen beschränkt. Die Ergänzung der Ziele des StVG um den Umwelt- und Klimaschutz ist von Verfassungs wegen geboten.

III. Fazit:

Der ADFC begrüßt, dass die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung in dieser Form erstmals im StVG erscheinen und Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume eröffnen sollen. Das ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg hin zu einem modernen Straßenverkehrsrecht. Allerdings besteht aus Sicht des ADFC noch Nachbesserungsbedarf. Der Vorrang der Interessen des Kfz-Verkehrs, der vor allem in der „Leichtigkeit des Verkehrs“ zum Ausdruck kommt, wird durch die Ergänzung des StVG nicht in Frage gestellt

Es versteht sich für den ADFC zwar von selbst, dass die Sicherheit aller Verkehrsteilnehmer:innen nicht unter den weiteren Zielen leiden darf, denn das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit ist durch Artikel 2 Grundgesetz geschützt.

Es ist aber nicht nachvollziehbar, warum die Leichtigkeit des Verkehrs – und das meint in der Praxis den schnellen Kraftfahrzeugverkehr – in jedem Regelungs- oder Anordnungsfall zwingend berücksichtigt werden muss. Sofern hier der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Absatz 4a StVG eingefügt soll, ist darauf hinzuweisen, dass dieser Grundsatz ohnehin bei jedem staatlichen Eingriff zu beachten ist, so dass eine Wiederholung an dieser Stelle überflüssig ist. Umgekehrt ist nicht vorgesehen, dass auf Sicherheit oder Leichtigkeit gestützte Ermächtigungen oder Anordnungen den Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutz und Belange der nachhaltigen Stadtentwicklung ebenfalls berücksichtigen müssen.

Der Koalitionsvertrag spricht von den neuen Zielen „neben“ den hergebrachten. Es ist ausdrücklich vereinbart, dass die Anpassung des Straßenverkehrsrechts den Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume eröffnen soll. Der Entwurf droht dieses Ziel zu verfehlen, weil die Leichtigkeit des (Kfz-)Verkehrs immer berücksichtigt werden muss und am Ende den Ausschlag geben kann. Ein solches „Veto-Recht“ der Leichtigkeit des Verkehrs ist abzulehnen.

Darüber hinaus ist es dringend erforderlich, neben der erweiterten Verordnungsermächtigung in § 6 das Leitbild der Vision Zero in das StVG aufzunehmen. Einen entsprechenden Vorschlag finden Sie ebenfalls in unserem „Gute Straßen für alle-Gesetz“.

Entscheidend ist zudem die anschließende notwendige Überarbeitung der StVO. Sie muss die Hürden aus dem Weg räumen, die bisher einer nachhaltigen Mobilitätsgestaltung und einem konsequenten Schutz vulnerabler Verkehrsteilnehmer:innen im Weg stehen.

Für weitere Gespräche im Rahmen der Verbändebeteiligung und über die Umsetzung der neuen Ermächtigungen in der StVO stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.


Leiterin Verkehrspolitik


Referent Recht