

Bundesministerium für Digitales und Verkehr
Referat StV 22
Postfach 20 01 21
53170 Bonn

Nur per E-Mail an: ref-StV22@bmdv.bund.de


@adfc.de
Tel.: 030-2091498-0

14. August 2023

Verordnung zur Neufassung der Straßenverkehr-Zulassungs-Ordnung **Aktenzeichen: StV 22/7342.4/20-011 und StV 23/7351.4/3**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der ADFC dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Neufassung der StVZO. Unsere Eintragung im Lobbyregister des Deutschen Bundestages hat die Registernummer R001598. Wir gehen insbesondere auf die Vorschriften ein, die sich auf Zulassung und Ausstattung von Fahrrädern beziehen. Das sind die §§ 68 bis 70 in der Neufassung der StVZO (im Folgenden: StVZO-neu), die den bisherigen §§ 63a, 64a, 65, 67 und 67a StVZO inhaltlich entsprechen.

Fahrräder und Fahrradanhänger

§ 68 StVZO-neu bleibt in den ersten drei Absätzen inhaltlich weitgehend unverändert und ersetzt § 63a StVZO. Die Fahrrad-Definition wird an die des § 1 Abs. 3 StVG angeglichen und übernimmt einen ergänzenden Satz zur Anwendung der Fahrradvorschriften. Auf § 68 Abs. 3 und 4 StVZO-neu kommen wir am Ende noch ausführlicher zurück.


Bremsen und Schallzeichen an Fahrrädern und Fahrradanhängern

§ 69 StVZO-neu enthält Inhalte aus § 64a und 65 StVZO „mit redaktionellen Änderungen“, aber auch mit inhaltlichen. Die Anforderungen an die Fahrradbremsen werden verschärft. Statt „ausreichender Bremse(n)“ heißt es in § 69 Abs. 1 StVZO-neu: „Die Wirkung muss sowohl bei Trocken- als auch bei Nassbremsungen erreicht werden.“ Internationale Sicherheitsnormen wie die Normenreihe DIN EN ISO 4210 stellen schon länger konkretere und nachprüfbarere Anforderungen an die Bremswirkung. Eine Klarstellung ist die Forderung nach „mindestens“ zwei Bremsen. Schon nach dem bisherigen Wortlaut, der zwei Bremsen verlangt, waren weitere Bremsen zulässig und nicht ganz unüblich (z. B. eine Rücktrittbremse und zwei Felgenbremsen). Bremsen, die die Fahrbahn beschädigen können, gibt es seit der Anfangszeit des Fahrrads vor über 100 Jahren nicht mehr; diese Anforderung ist überholt und sollte für Fahrräder entfallen. § 69 Abs. 2 StVZO-neu erklärt Bremsen an Fahrradanhängern für zulässig. Das war auch bisher nicht zweifelhaft.

Die Vorschriften zu Fahrradglocken sind unverändert. Radlaufglocken oder andere „Einrichtungen für Schallzeichen“ sind nach wie vor nicht zulässig. Dagegen dürfen Elektrokleinstfahrzeuge nach § 6 eKFV alternativ mit anderen „Einrichtungen für Schallzeichen“ wie z. B. elektrischen Hupen ausgestattet sein. Sie nutzen dieselben Radverkehrsanlagen wie Fahrräder, auch gemeinsame Geh- und Radwege mit Zeichen 240, und dürfen mit Motorkraft maximal 20 km/h schnell fahren, also langsamer als Fahrräder mit und ohne elektrische Unterstützung. Trotzdem ist ihnen ein wirksames Warnsignal erlaubt. Der ADFC regt an, auch an Fahrrädern alternative „Einrichtungen für Schallzeichen“ zuzulassen, ggf. zusätzlich zur herkömmlichen Fahrradklingel. § 69 Abs. 3 S. 2 StVZO-neu sollte lauten:
„Andere Einrichtungen für Schallzeichen sind zulässig.“

Lichttechnische Einrichtungen an Fahrrädern und Fahrradanhängern

Die grundlegenden Vorschriften der §§ 67 und 67a StVZO werden in § 70 StVZO-neu in fünf kurzen Absätzen zusammengefasst. Die detaillierten Ausstattungsregeln werden in die Anlage 21 ausgelagert. Gliederung und Inhalt der Beleuchtungsvorschriften sind unverändert geblieben. Der ADFC schlägt vor, diese Umstellung für inhaltliche Verbesserungen zu nutzen:

 **Fahrtrichtungsanzeiger** sollten an allen Fahrrädern zugelassen werden, auch an einspurigen. Sie haben sich an motorisierten Zweirädern und in jüngerer Zeit auch an Elektrokleinstfahrzeugen bewährt und sind u. a. für mehrspurige Fahrräder und Fahrradanhänger bereits zugelassen. Die Stromversorgung für Fahrtrichtungsanzeiger von Pedelecs ist durch den Antriebsakku gesichert und könnte auch für gewöhnliche Fahrräder durch moderne Akkutechnik sichergestellt werden. Fahrtrichtungsanzeiger sind vor allem bei Dunkelheit besser erkennbar als das Handzeichen und bleiben auch tagsüber während des gesamten Abbiegevorgangs wirksam, bei dem oft beide Hände zum Betätigen der Bremsen benötigt werden. Abbiegende Radfahrer:innen sind auf diese Weise besser wahrzunehmen; besonders beim Linksabbiegen kommt es häufig zu folgenschweren Zusammenstößen mit nachfolgenden oder entgegenkommenden Kraftfahrzeugen, weil Radfahrer:innen übersehen werden. Fahrtrichtungsanzeiger, die für den Einsatz an Elektrokleinstfahrzeugen in öffentlichen Verleihsystemen robust genug sind, werden sich auch für einspurige Fahrräder eignen.

Die **freiwillige Verwendung zusätzlicher rückstrahlender Mittel** sollte ergänzend zu den vorgeschriebenen vereinfacht werden. Z. B. sollte zugelassen (aber nicht vorgeschrieben) werden, an den Aufbauten von Lastenfahrrädern in ähnlicher Weise wie an Lkw **Konturmarkierungen** anzubringen. Sie sollen vorn weiß, seitlich gelb oder weiß und hinten rot sein und die Erkennbarkeit von Lastenrädern bei Dämmerung und Dunkelheit unterstützen. Für eine ausreichende Rückstrahlwirkung wäre eine Zulassung dieser reflektierenden Mittel nach ECE-Regelung 104 zu verlangen.

Kritik an § 68 Abs. 3 und 4 StVZO-neu

Am 3. Juli 2021 war § 63 Abs. 3 StVZO in Kraft getreten. Die Vorschrift lautet: „Fahrräder und Fahrradanhänger dürfen nur dann im öffentlichen Straßenverkehr in Betrieb genommen werden, wenn sie den Vorschriften dieser Verordnung, den zu ihrer Ausführung amtlich veröffentlichten Bekanntmachungen sowie dem Stand der Technik zum Zeitpunkt der Herstellung entsprechen.“ Sie wird unverändert in § 68 Abs. 3 StVZO-neu übernommen. „Wenn sie den Vorschriften dieser Verordnung entsprechen“ lautet bereits die Vorgabe in § 16 Abs. 1 StVZO und § 3 Abs. 1 StVZO-neu. Nach der Gesetzesbegründung (Bundesrats-Drucksache 397/20 vom 7. Juli 2020, S. 54) diente die Änderung der Klarstellung. Sollte das heißen, dass keine inhaltliche Änderung beabsichtigt war? Die zusätzlich aufgenommenen Anforderungen (amtlich veröffentlichte Bekanntmachungen und Stand der Technik) sprechen dagegen. Im Einzelnen:

„Zu ihrer Ausführung amtlich veröffentlichte Bekanntmachungen“

Das Bundesverkehrsministerium hat in früheren Jahren für Fahrräder und Zubehör technische Merkblätter unterhalb der Verordnungsebene herausgegeben, die restriktiv und teilweise technisch nicht zu begründen sind, darunter auch das in der Begründung von 2020 (s. o., S. 55) ausdrücklich genannte und seit 20 Jahren unveränderte Merkblatt für Fahrradanhänger. Weitere Beispiele: Die „Richtlinien für die Beschaffenheit und Anbringung von Kindersitzen und Fußstützen an Fahrrädern und Fahrrädern mit Hilfsmotor (Mofa 25)“ vom 3. November 1980 (Verkehrsblatt 1980, 78) sind über 40 Jahre alt und sehen anders als die seit 2002 bestehende Kindersitz-Norm DIN EN 14344 keine Rückhaltevorrichtungen vor. Die „Empfehlungen für die Entscheidung über Anträge auf Zulassung des Betriebs von Fahrradtaxen“ des damaligen BMVBW

(Verkehrsblatt 2003, 429-430) sollten sich seit der StVO-Novelle 2020 im Punkt „Personenbeförderung“ durch § 21 Abs. 3 S. 1 StVO erledigt haben. Diese Empfehlungen berühren mit der Pflicht zur Vorlage eines Sachverständigen-gutachtens für das Fahrradtaxi auch Zulassungsfragen und sind anscheinend bis heute in Kraft. Bekanntmachungen dieser Art sollen für die Zulassung von Fahrrädern zum Straßenverkehr verbindlich sein. Es ist für Hersteller schwierig, sich einen Überblick über die geltenden Anforderungen zu verschaffen, die im Lauf von Jahrzehnten bekanntgemacht worden sind.

„Stand der Technik“

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, wenn Fahrzeuge für den allgemeinen Straßenverkehr nicht einem unteren Schutzniveau („allgemein anerkannte Regeln der Technik“) entsprechen, sondern erhöhten Anforderungen („Stand der Technik“). Das soll nach dem neuen Absatz 3 für alle Fahrräder gelten. Technische Normen entstehen im Konsens der beteiligten Fachleute. Sie geben in der Regel die „allgemein anerkannten Regeln der Technik“ wieder und nicht das höhere Schutzniveau des „Standes der Technik“ (Definitionen im „Handbuch der Rechtsförmlichkeit“ des Bundesministeriums der Justiz: http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Themenseiten/RechtssetzungBueroekratieabbau/HandbuchDerRechtsfoermlichkeit_deu.pdf?__blob=publicationFile&v=2 , ab Randnummer 252). Das trifft auch auf die weltweit angewandten Fahrradsicherheitsnormen der Normenreihe DIN EN ISO 4210 zu. Mit dem „Stand der Technik“ als Anforderung ginge die StVZO teilweise über die Mindestanforderungen der Normen hinaus, ohne dass klar wäre, welche erhöhten Anforderungen gelten sollen. Davon hinge aber die Zulassung zum Straßenverkehr ab.

Fraglich ist auch, was gelten soll, wenn die StVO konkrete Anforderungen enthält, die hinter denen des § 68 Abs. 3 StVZO-neu zurückbleiben. Ein Beispiel sind Fahrradkindersitze. § 21 Abs. 3 StVO legt besonderen Wert auf den Schutz der Kinderfüße vor den Speichen durch „Radverkleidungen oder gleich wirkende Vorrichtungen“. Das ist auch in der Kindersitz-Norm DIN EN 14344 so, hinzu kommen darin aber weitere Anforderungen wie z. B. an Rückhaltesysteme.

Auch innerhalb der StVZO ergeben sich Widersprüche. Bei den Bremsen bedeutet der „Stand der Technik“ – wörtlich verstanden - einen großen Sprung von den bestehenden Anforderungen in § 65 StVZO bzw. § 69 Abs. 1 StVZO-neu ohne eine vorgeschriebene Mindestverzögerung zu solchen, die möglicherweise über die in den weltweit angewandten Fahrradsicherheitsnormen hinausgehen. Die Normenreihe DIN EN ISO 4210 enthält allgemein anerkannte Regeln der Technik für die Fahrradsicherheit. Der Stand der Technik ist bereits weiter fortgeschritten. So werden mittlerweile Antiblockiersysteme (ABS) für Pedelecs angeboten, sie sind aber wegen ihres hohen Preises noch nicht weit verbreitet. Man kann die am Markt verfügbaren Antiblockiersystem für Pedelecs als „Stand der Technik“ auffassen. Wenn man § 68 Abs. 3 StVZO-neu wörtlich nimmt, wäre ein ABS die Voraussetzung für die Zulassung neuer Pedelecs zum Straßenverkehr. Wenn, wie in der amtlichen Begründung von 2020 behauptet wird, auch andere Fahrzeuge im Geltungsbereich der StVZO dem Stand der Technik zum Zeitpunkt der Herstellung entsprechen müssen, sollten Fahrräder und ihre Anhänger nicht davon ausgenommen bleiben. Aber ist das wirklich so? Auch neue Kraftfahrzeuge sind nicht vollständig nach dem „Stand der Technik“ ausgestattet: Viele Assistenzsysteme, die der Sicherheit dienen, werden nur als Zusatzausstattung angeboten. Ihr Fehlen beeinträchtigt nicht die Zulassung des Kraftfahrzeugs.

Man kann § 68 Abs. 3 StVZO-neu sinnvoll nur so verstehen, dass die anerkannten Regeln der Technik gemeint sind. Selbst diese Auslegung ist problematisch, weil die Zulassung von Fahrrädern und Fahrradanhängern zum Straßenverkehr davon abhängen soll. Es gibt für Fahrräder und Pedelecs kein Zulassungsverfahren, in dem dieser unbestimmte Rechtsbegriff durch die Praxis ausgefüllt würde. So bliebe für Hersteller, Handel und Nutzer ungewiss, ob ein neues Fahrrad zum Straßenverkehr zugelassen ist.

Teile der „amtlichen Bekanntmachungen“ zur Auslegung der Fahrradvorschriften der StVZO sind inhaltlich überholt. Den „Stand der Technik“ können Jahrzehnte alte Richtlinien nicht abbilden. Grundsätzlich zweifelhaft erscheint die Befugnis des BMDV, solche Richtlinien als verbindlich für Fahrzeugbesitzer:innen und Verkehrsteilnehmer:innen zu erlassen. Bevor es § 63a Abs. 3 StVZO gab, wurden sie von Literatur und Rechtsprechung als rechtlich unverbindliche Meinungsäußerungen oder als interne Verwaltungsanordnungen bewertet. Z. B. von Dauer in Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, Rand-Nr. 3 zu

§ 30 StVZO: „Richtlinien des BMV sind keine allgemein verpflichtenden Rechtsnormen, sondern eine an die Verwaltungsbehörden gerichtete Verwaltungsanordnung (BayObLG VRS 46, 310)“. Durch § 63a Abs. 3 StVZO sollen sie für die Zulassung von Fahrrädern und Fahrradanhängern zum Straßenverkehr verbindlich sein. Der inhaltsgleiche § 68 Abs. 3 StVZO-neu ist unter dem Gesichtspunkt der unzulässigen dynamischen Verweisung problematisch, weil die „amtlichen Bekanntmachungen“, also auch künftige, nicht vom selben Gesetzgeber stammen wie die StVZO. Denn Merkblätter, Verkehrsblatt-Verlautbarungen und Richtlinien des BMDV werden im Unterschied zur StVZO ohne die Zustimmung des Bundesrats erlassen.

Absatz 4 des § 68 StVZO-neu

§ 68 Abs. 4 StVZO-neu erklärt Inhalte eines Beschlusses der EU-Kommission über Sicherheitsanforderungen an Fahrräder als Mindestanforderungen für den Stand der Technik als verbindlich. Abgesehen von der Sprache („Die Erfüllung... sind zu erfüllen“) übersieht Absatz 4, dass der Beschluss der EU-Kommission Anforderungen nicht unmittelbar an Fahrräder stellt, sondern an den Inhalt von harmonisierten europäischen Sicherheitsnormen für Fahrräder. Diese Normen sind bereits durch den Bezug in Absatz 3 auf den Stand der Technik (richtigerweise: auf die anerkannten Regeln der Technik) für verbindlich erklärt. Wir empfehlen abschließend, auf § 68 Abs. 4 StVZO-neu zu verzichten. Denn auch die Kombination von „Mindestanforderungen“ und „Stand der Technik“ verträgt sich nicht, weil der Stand der Technik definitionsgemäß über Mindestanforderungen an die Sicherheit hinausgeht.

Mit freundlichen Grüßen

[REDACTED]
Referent Recht des ADFC