
Stellungnahme der Deutschen Umwelthilfe zur zwölften Allgemeinen VwV zur Änderung der Allgemeinen VwV-StVO

Der vorliegende Entwurf der zwölften Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung enthält einige Klarstellungen und Verbesserungen für Kommunen, die die neuen Möglichkeiten der StVO-Novelle nutzen wollen. Insgesamt bleibt sie jedoch weit hinter den Möglichkeiten, die mit dem neuen Straßenverkehrsrecht einhergehen, zurück und enthält nach wie vor unzählige, unnötige Restriktionen, die den Kommunen mit knappen personellen Ressourcen unnötige Nachweispflichten aufbürden.

Zwar sieht der Entwurf einige Vereinfachungen bei der Anordnung von Fußgängerüberwegen oder Busspuren vor, jedoch sind die Formulierungen nach wie vor viel zu einengend und bremsen die Mobilitätswende damit aus. Bei der Anordnung von Tempo 30 sowie den neuen Anordnungsgrundlagen bleiben die Ausführungen der VwV-StVO weit hinter Normtext und Begründung der StVO-Novelle zurück. Die Hauptkritikpunkte der Deutschen Umwelthilfe (DUH) werden im Folgenden detaillierter ausgeführt.

1. Unnötige Beschränkungen zu § 26 Fußgängerüberwege

Auch wenn die Verwaltungsvorschrift zu § 26 Fußgängerüberwege ausgedünnt und von nicht mehr zeitgemäßen Restriktionen befreit wurde, so verbleiben einige Beschränkungen zur Anordnung von Fußgängerüberwegen, die den Verwaltungsaufwand unnötig erhöhen, ohne einen wünschenswerten Zweck zu verfolgen. So heißt es „*Fußgängerüberwege sollten dort liegen, wo der Querungsbedarf des Fußverkehrs besteht*“. Dies ist eine absolute Selbstverständlichkeit. Eine zuständige Behörde wird die Anordnung eines Fußgängerüberwegs nur dann vorantreiben, wenn sie einen Querungsbedarf des Fußverkehrs identifiziert hat. Auch die Formulierung „*Die Anlage von Fußgängerüberwegen kommt in der Regel nur in Frage, wenn auf beiden Straßenseiten Gehwege vorhanden sind*“ ist gänzlich unnötig. Wenn nicht auf beiden Straßenseiten Gehwege vorhanden sind, wird die zuständige Behörde in der Regel keinen Querungsbedarf des Fußverkehrs identifizieren – und in Fällen wo entgegen der Regel auch bei nur einseitigem Gehweg ein Querungsbedarf identifiziert wird, ist eine Ausnahme dieser Regel begründbar. Demnach handelt es sich bei der Formulierung um eine reine Redundanz.

Die DUH sieht insbesondere die Empfehlung von Geländern kritisch, um Menschen daran zu hindern abseits des Fußgängerüberwegs die Straße zu queren. Dabei stellen Geländer lediglich eine Gängelung des Fußverkehrs und eine unnötige Barriere dar. Menschen, die langsam oder schlecht zu Fuß sind – sowie bei entsprechendem Verkehrsaufkommen auch alle anderen Personen – werden einen Fußgängerüberweg, der in Sichtweite ist, auch nutzen, um gefahrlos und stressfrei eine Querung der Straße vorzunehmen. Dafür sind Geländer nicht notwendig.

Beispielsweise nachts oder zu anderen Zeiten mit wenig Verkehr, in denen eine gefahrlose Querung der Straße problemlos möglich ist, werden Menschen die gut zu Fuß sind, durch die Geländer an einer direkten und sicheren Querung der Straße gehindert. Damit stellen diese Geländer einen unzulässigen Eingriff in die Leichtigkeit des Fußverkehrs dar – ihre Verwendung sollte in der VwV-StVO nicht empfohlen werden.

Abschließend stellt auch der Verweis auf die veralteten und viel zu restriktiven Richtlinien für die Anlage und Ausstattung von Fußgängerüberwegen (R-FGÜ) der FGSV ein Problem dar, da in diesen Richtlinien zahlreiche Angaben enthalten sind, die weit hinter Normtext und Begründung zur StVO-Novelle zurückbleiben.

2. Regelungen, die die Wirksamkeit von Zeichen 245 Bussonderfahrstreifen einengen

Auch die Verwaltungsvorschrift zu Zeichen 245 Bussonderfahrstreifen wurde ausgedünnt und teilweise von unnötigen Restriktionen befreit. Dennoch sind nach wie vor Regelungen enthalten - und es wurden sogar neue Regelungen aufgenommen - die geeignet sind die Wirksamkeit von Bussonderfahrstreifen gänzlich aufzuheben. Ein Bussonderfahrstreifen ist nur dann geeignet das gewünschte Ziel einer Beschleunigung und Bevorrechtigung des Busverkehrs zu erreichen, wenn der Fahrstreifen weitestgehend exklusiv für den Busverkehr beibehalten wird. Je mehr Fahrzeuge auf den Bussonderfahrstreifen zugelassen werden, desto geringer der positive Effekt für den Busverkehr. Dabei ist die Möglichkeit für Kommunen eine Mitbenutzung durch Krankenfahrzeuge, Fahrräder und Taxis zu erlauben, bis zu einem gewissen Grad sinnvoll – von weiteren Nutzungen wie beispielsweise durch elektrisch betriebene Fahrzeuge, Carsharingfahrzeuge oder mehrfach besetzte Personenkraftwagen sollte stets abgesehen werden.

Mit voranschreitender Flottenelektrifizierung steigt der Anteil elektrisch betriebener Fahrzeuge von Jahr zu Jahr weiter an. Damit sind immer weiter steigende Nutzungen des Bussonderfahrstreifen sicher. Mit der Zulassung mehrfach besetzter Personenkraftwagen wird ein Bussonderfahrstreifen gänzlich seiner Wirkung beraubt, da nicht einmal die einfache Kontrolle der Regeleinhaltung möglich ist. Während Taxis eindeutig optisch zu identifizieren sind und elektrisch betriebene Fahrzeuge immerhin am Kennzeichen zu identifizieren sind, ist die Kontrolle des Besetzungsgrades von Fahrzeugen nicht ohne weiteres möglich. Daher sollte die Möglichkeit Bussonderfahrstreifen für mehrfach besetzte Personenkraftwagen freizugeben aus der VwV-StVO gestrichen werden. Falls eine Kommune eigene Spuren für mehrfach besetzte Personenkraftwagen bereitstellen möchte, kann Sie dafür das neu geschaffene Instrument der Sonderfahrstreifen nutzen. Für den Fall, dass die Möglichkeit beibehalten werden soll, sollten Nachweise notwendig sein, dass die zugelassenen Fahrzeuge den Busverkehr nicht ausbremsen.

3. Unnötige Beschränkungen zur Anordnung von Zeichen 274 Zulässige Höchstgeschwindigkeit

Nach wie vor ist die Regelung enthalten, wonach ein „direkter Zugang zur Straße“ eine Voraussetzung zur Anordnung von Tempo 30 im unmittelbaren Bereich definierter Einrichtungen ist. Dies hat in den vergangenen Jahren immer wieder zu Diskussionen und Unklarheiten geführt. Was ist ein „direkter“ Zugang? Reicht ein Nebeneingang, oder muss es sich um einen Haupteingang handeln? Diese Unklarheit könnte beseitigt werden, indem die Formulierung in „13 XI.“ wie folgt angepasst wird: „[...] soweit die Einrichtungen über einen Zugang zur Straße verfügen [...]“.

Auch der Versuch den unbestimmten Rechtsbegriff eines „hochfrequentierten Schulwegs“ zu konkretisierten, ist nach Auffassung der Deutschen Umwelthilfe nicht gut gelungen, da die Konkretisierung sehr eng gestaltet ist. Eine Einstufung als stark frequentierter Schulweg muss dem VwV-StVO Entwurf nach

entweder im Rahmen einer Schulwegplanung oder kumulativ von der zuständigen Schule, der Straßenverkehrsbehörde und ggf. Polizei und Straßenbaubehörde vorgenommen werden. Was passiert, wenn nicht alle Stellen diese Einstufung befürworten? Dann soll eine Anordnung von Tempo 30 nicht möglich sein? Dies würde erneut zu einer Situation führen, bei der es ausreicht, wenn eine beteiligte Stelle die Anordnung von Tempo 30 ablehnt und damit gewünschte Tempo 30 Anordnungen nicht realisiert werden können. Die Deutsche Umwelthilfe empfiehlt den Satz wie folgt zu kürzen: *„Hochfrequentiert ist ein Schulweg, der im Rahmen einer Schulwegplanung oder im Rahmen einer modellhaften Betrachtung als Hauptschulweg eingestuft wurde.“*

Die Regelungen zur Anordnung von Tempo 30 im unmittelbaren Bereich von Fußgängerüberwegen sind deutlich zu restriktiv. In 13b XI. heißt es: *„Die Beschränkung auf Tempo 30 km/h kommt insbesondere dann in Betracht, wenn [...] Fahrzeugführende ihre Fahrgeschwindigkeit bei Annäherung an den Fußgängerüberweg regelmäßig nicht derart verringern, dass den querungswilligen Fußgängern ihr Vorrang erkennbar eingeräumt wird.“* Um auf dieser Grundlage eine Tempo 30 Anordnung an einem Fußgängerüberweg anzuordnen, werden in der Praxis aufwändige Nachweise, vermutlich durch Geschwindigkeitsmessungen notwendig, die sowohl personelle als auch finanzielle Kapazitäten in den zuständigen Behörden binden. Diese Klarstellung sollte demnach ersatzlos gestrichen werden. Die Anordnung von Tempo 30 an Fußgängerüberwegen sollte den zuständigen Behörden ohne einengende Regelungen freigestellt werden. Dass die Geschwindigkeit bei Annäherung an einen Fußgängerüberweg sowieso reduziert wird und man in der Regel Tempo 30 deswegen nicht bräuchte, geht an der Realität vorbei.

4. Zu §45 Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen

In 14a VII. 1. wird klargestellt, dass Anordnungen zur Einrichtung von Sonderfahrstreifen oder zur Bereitstellung angemessener Flächen für den Rad- und Fußverkehr auf einem verkehrsplanerischen Gesamtkonzept beruhen „sollten“. Die DUH begrüßt es, dass solche Anordnungen für die Zwecke des Umwelt- und Klimaschutzes, des Gesundheitsschutzes und der geordneten städtebaulichen Entwicklung auf Grundlage von Gesamtkonzepten vorgenommen werden können, sieht eine Soll-Regelung jedoch kritisch. Um zuständige Behörden nicht von Anordnungen abzuschrecken, die auf Einzelanordnungen und nicht auf einem verkehrsplanerischen Gesamtkonzept beruhen, sollte die Formulierung wie folgt angepasst werden: *„Anordnungen zur Einrichtung von Sonderfahrstreifen und bevorrechtigenden Lichtzeichenregelungen für Linienbusse sowie zur Bereitstellung angemessener Flächen für den Rad- und Fußverkehr, die auf § 45 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 gestützt werden, können auf einem verkehrsplanerischen Gesamtkonzept (z.B. Verkehrsentwicklungsplan oder SUMP) beruhen. Das Gesamtkonzept kann auch für eine Verkehrsart (z.B. Radverkehrsplan, Fußverkehrsplan, Nahverkehrsplan) oder ein räumliches Teilgebiet aufgestellt werden.“* Dabei sollten auch Sustainable Urban Mobility Plans (SUMPs) und Verkehrsentwicklungspläne in die beispielhafte Aufzählung möglicher Planwerke aufgenommen werden.

Der Katalog der Anordnungen in „14e VII. 5.“, die als *„Bereitstellung von Flächen für den Rad- und Fußverkehr“* zählen sollen, ist deutlich zu eng geraten und engt damit Normtext und die Begründung zur StVO-Novelle unzulässig ein. Insbesondere die Engführung auf Flächen, die vorrangig oder allein dem Fuß- oder Radverkehr dienen, überzeugt nicht. Auch die Öffnung einer Einbahnstraße für den Radverkehr in beide Richtungen stellt schließlich eine Fläche für den Radverkehr zur Verfügung und ist ein Instrument zu dessen Förderung. Auch begleitende Anordnungen wie Geschwindigkeitsbeschränkungen oder Halteverbote sollten auf die neue Anordnungsgrundlage gestützt werden können, da es diese beispielsweise für die Einrichtung einer Fahrradstraße mit angemessenen Flächen für den Radverkehr fast immer braucht. Insofern die Möglichkeit ergänzender Anordnungen zur „Sicherstellung der Funktion der Verkehrsfläche“ erwähnt sind, sollte klargestellt werden, dass diese ergänzenden Maßnahmen ebenfalls auf die neue Anordnungsgrundlage des § 45 Absatz 1 Satz 2 Nr. 7 StVO gestützt werden können.

Der pauschale Ausschluss auch streckenbezogener Geschwindigkeitsbeschränkungen als Maßnahme zur Bereitstellung angemessener Flächen für den Fuß- und Radverkehr auf Grundlage der neuen Anordnungsgrundlagen anzuordnen, verkennt die Realität und ist eine unnötige Restriktion für die zuständigen Behörden. Die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA), als gültiges technisches Regelwerk für Planung und Entwurf von Radverkehrsanlagen, sieht die zulässige Geschwindigkeit neben der Stärke des Kfz-Verkehrs als wesentliche Größe bei der Auswahl von geeigneten Führungsformen an. So sind beispielsweise Schutzstreifen oder Mischverkehr auf der Fahrbahn in Kombination mit einem Radweg ohne Benutzungspflicht bei gängigen Verkehrsstärken bei Tempo 30 zwar möglich, bei Tempo 50 jedoch nicht. Demnach ist eine Anordnung von Tempo 30 in vielen Fällen die einzige Möglichkeit eine Radverkehrsanlage entsprechend den einschlägigen technischen Regelwerken anzuordnen und damit essentieller Teil der Bereitstellung angemessener Flächen für den Rad- und Fußverkehr.

Die DUH empfiehlt die Formulierung in „14e VII. 5.“ wie folgt anzupassen: *„Die Bereitstellung angemessener Flächen kann auch streckenbezogene Geschwindigkeitsbeschränkungen mit Zeichen 274 sowie ergänzende Anordnungen zur Sicherstellung der Funktion der Verkehrsfläche umfassen (z.B. zum Vorrang an Knotenpunkten, beim Queren oder zum Schutz vor dem Befahren oder Beparken durch Kraftfahrzeuge). Diese ergänzenden Maßnahmen können ebenfalls auf die neuen Anordnungsgrundlage in § 45 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 gestützt werden.“*

Zwar wird klargestellt, dass Flächen für den Rad- und Fußverkehr grundsätzlich angemessen sind, *„wenn sie den einschlägigen technischen Regelwerken entsprechen“*, jedoch sollte klargestellt werden, dass Flächen, die großzügiger bemessen sind, als die Empfehlungen der technischen Regelwerke vorgeben, nicht automatisch unangemessen sind, sondern dass in begründeten Fällen auch großzügigere Flächen für den Rad- und Fußverkehr angemessen sein können.

Fazit:

Bereits die Reform des Straßenverkehrsrechts blieb weit hinter den Forderungen der Deutschen Umwelthilfe sowie den gesellschaftlichen Notwendigkeiten zur Erreichung der Klimaziele und der Vision Zero zurück. Die Pläne zur Anpassung der VwV-StVO reihen sich leider in diesen Trend ein. Trotz einiger Verbesserungen grenzt die VwV-StVO die Möglichkeiten der zuständigen Behörden nach wie vor unnötig ein und engt den Normtext und die Begründung zur StVO-Novelle unzulässig ein.