

# Modernes Straßenverkehrsrecht für alle. Jetzt umsetzen!

## Hintergrundpapier zu den Hemmnissen im aktuellen Straßenverkehrsrecht

Der folgende Text verdeutlicht, warum eine Modernisierung des aktuell geltenden Straßenverkehrsrechts so dringend notwendig ist und stellt beispielhaft dar, inwieweit Kommunen daran gehindert werden nachhaltige Verkehrsarten und Stadtentwicklungskonzepte zu fördern.

### I. Einführung

#### Geschichte des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) als reines Kfz-Gesetz

Das „Gesetz über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen“ vom 3. Mai 1909 ist 1952 in „Straßenverkehrsgesetz“ umbenannt und mit seinem alten Inhalt im Bundesgesetzblatt neu verkündet worden. Obwohl es mit seinem neuen Namen Geltung für den gesamten Straßenverkehr beansprucht, entspricht sein Aufbau immer noch dem „Kraftfahrzeuggesetz“ der Kaiserzeit.

Auch heute regeln § 1 StVG die Zulassung von Kraftfahrzeugen und § 2 die Fahrerlaubnis, §§ 7 bis 20 die Haftpflicht für den Betrieb von Kfz und die §§ 21ff die Strafvorschriften. Weitere Kapitel zu Fahreignungs-, Fahrzeug- und Fahrerlaubnisregistern und zur Datenverarbeitung sind hinzugekommen. Sie betreffen ebenfalls nur den Kfz-Verkehr. Wie vor mehr als hundert Jahren beginnt das StVG in § 1 mit „Kraftfahrzeuge ...“.

#### Das StVG als Gefahrenabwehrrecht

Die herkömmliche Ausgestaltung des StVG als Ordnungsrecht (zur Gefahrenabwehr) und sein Gesetzeszweck „Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs“ lassen auch für die Straßenverkehrs-Ordnung, die als Verordnung auf Ermächtigungen in § 6 StVG beruht, nur diesen Zweck zu. Zusätzliche und gleichrangige Zwecke wie die Förderung bestimmter Verkehrsarten und der Belange des Klima- und Umweltschutzes sind im StVG erforderlich, damit Maßnahmen der Straßenverkehrsbehörden auf Grundlage der StVO zulässig werden, die bisher von Verwaltungsgerichten als unzulässig aufgehoben wurden. Die jüngste Änderung des § 6 StVG im Jahr 2021 hat den Gesetzeszweck „Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs“ ausdrücklich benannt. Nebenzwecke wie der Schutz vor Lärm oder vor Abgasen dürfen mit Maßnahmen des Straßenverkehrsrechts nur verfolgt werden, wenn sie zugleich auch der Gefahrenabwehr dienen. Regelungen mit dem primären Ziel der Förderung moderner Mobilität (z. B. durch die Möglichkeit zur Schaffung spezieller Parkplätze in der StVO) sind auf Grundlage des geltenden StVG nicht zulässig. Das gilt auch für Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung, die laut Koalitionsvertrag der Regierungsparteien berücksichtigt werden sollen, um Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen. Das Verständnis des StVG als Gesetz zur Gefahrenabwehr hat Auswirkungen auf die StVO, besonders auf ihren § 45, der die Befugnisse der Straßenverkehrsbehörden regelt. **§ 45 Abs. 1 S. 1 StVO** lautet:

*„Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten.“*

Das ist die erste Hürde, die alle Maßnahmen überwinden müssen, die Beschränkungen für den (Kfz-)Verkehr enthalten. Eine weitere Einschränkung ist in **§ 45 Abs. 9 S. 1 StVO** enthalten:

*„Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sind nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist.“*

Geschwindigkeitsbeschränkungen (z. B. Tempo 30 auf Strecken innerorts) und Radfahrstreifen (auf denen Kfz nicht fahren, parken oder halten dürfen) sind Beispiele für Anordnungen durch Verkehrszeichen, die – zur Gefahrenabwehr – „zwingend erforderlich“ sein müssen. Die strengste Anforderung ergibt sich aus **§ 45 Abs. 9 S. 3 StVO**:

*„Insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs dürfen nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.“*

Der Gesetzgeber hat versucht, Ausnahmen für wünschenswerte Anordnungen zu schaffen (u. a. für Schutzstreifen für den Radverkehr, Fahrradstraßen, Radfahrstreifen, Tempo 30-Zonen und Fahrradzonen). Dieser immer länger gewordene Katalog in Satz 4 beseitigt aber nicht die Anforderung „zwingend erforderlich“ aus Satz 1, die von Verwaltungsgerichten häufig so ausgelegt wird, dass sie kaum geringer ist als die besondere örtliche Gefahrenlage aus Satz 3.

## II. Beispielsammlung

### **Straßenverkehrsrecht verhindert Verkehrswende vor Ort**

Das Straßenverkehrsgesetz dient nach wie vor der Förderung des Kfz-Verkehrs. Kein Wunder, ist es doch seit seiner Entstehung als „Kraftfahrzeuggesetz“ im Kern unverändert geblieben. Bisher fehlt eine Grundlage dafür, Ziele des Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutzes sowie der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung zu berücksichtigen und bessere Verhältnisse für umweltfreundliche Verkehrsarten zu schaffen, wie sie der Koalitionsvertrag der Bundesregierung vorsieht.

Wie sehr die historisch bedingte einseitige Ausrichtung des Straßenverkehrsrechts den Handlungsspielraum von Städten und Gemeinden einschränkt, zeigt die folgende Beispielsammlung mit Entscheidungen von Verwaltungsgerichten im ganzen Land.

Die hier vorgestellten Beispiele aus der Rechtsprechung beziehen sich auf die Anwendung der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO). Sie ist eine Verordnung, die der Bundesverkehrsminister auf Grundlage des StVG erlässt. Die StVO dürfte erst um neue Gesetzesziele ergänzt werden, nachdem das StVG reformiert worden ist.

## Pop-up-Radfahrstreifen (Berlin-Brandenburg)

Radfahrstreifen sind 1997 mit der Radverkehrsnovelle der StVO eingeführt worden. Weil Kraftfahrzeuge auf ihnen nicht fahren dürfen, sind sie eine „Beschränkung des fließenden Verkehrs“ nach § 45 Abs. 9 S. 3 StVO, für die eine besondere örtliche Gefahrenlage nachzuweisen ist. Um ihre Anordnung zu erleichtern, wurden sie 2016 von dieser strikten Anforderung ausgenommen. Sie müssen aber weiterhin nach Satz 1 aus Verkehrssicherheitsgründen „zwingend erforderlich“ sein.



In Berlin wurden bis Mai 2020 acht temporäre Radspuren mit rot-weißen Baken und gelben Fahrbahnmarkierungen eingerichtet. Das Verwaltungsgericht Berlin gab dem Eilantrag eines Verkehrsteilnehmers statt, diese Pop-up-Radfahrstreifen sofort entfernen zu lassen (VG 11 L 205/20), weil die Senatsverwaltung dem Radverkehr aufgrund der Corona-Pandemie Platz verschaffen wollte. § 45 Abs. 1 und 9 StVO verlangen aber für Verkehrsbeschränkungen durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen Gründe der Verkehrssicherheit. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg berücksichtigte in der Beschwerdeinstanz neue Beweismittel wie Verkehrszählungen und Unfallstatistiken und ließ die Radfahrstreifen bestehen. Die Richter führten aus, dass die Senatsverwaltung jetzt zutreffend die Kriterien der Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA 2010) angewandt habe, um die Gefahrenlagen anhand der jeweils ermittelten Verkehrsstärken im Verhältnis zu den gefahrenen Geschwindigkeiten beurteilen zu können. Danach sei in den maßgeblichen Straßenzügen eine Trennung des Radverkehrs vom Kraftfahrzeugverkehr aus Sicherheitsgründen gefordert (OVG Berlin-Brandenburg 06.10.2020, 1 S 116/20).

## Geschützter Radfahrstreifen (Düsseldorf)

Die Einrichtung eines geschützten Radfahrstreifens in Düsseldorf ist vor dem OVG Nordrhein-Westfalen gescheitert. Das Anliegen, Konflikte von Radfahrenden mit parkenden Lkw am Fahrbahnrand zu verhindern und die Situation für Rad fahrende Kinder zu verbessern, reichte nicht aus. Dafür fehle eine Rechtsgrundlage ebenso wie für eine „Angebotsplanung“. Das Gericht vermisste für die rechtmäßige Anordnung eines Radfahrstreifens in einem Industriegebiet Verkehrszählungen und Unfallstatistiken (OVG Münster 29.09.2021, 8 B 188/21).

Festzuhalten bleibt: Die Einrichtung von Radfahrstreifen mit dem alleinigen Ziel, eine Lücke im Radverkehrsnetz zu schließen oder den Radverkehr zu fördern, wäre unzulässig. Daran hat auch die Aufnahme von Radfahrstreifen in den Ausnahmenkatalog des § 45 Abs. 9 StVO nichts geändert. Selbst eine weitere StVO-Novelle würde allein nichts ändern, weil das StVG ihr den Zweck „Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs“ vorgibt.

## Fahrradstraße (Hannover)

Geringere Anforderungen in der Verwaltungsvorschrift zur StVO für die Einrichtung von Fahrradstraßen und ihre Aufnahme in den Ausnahmekatalog zu § 45 Abs. 9 S. 3 StVO ändern nichts daran, dass sie aus Verkehrssicherheitsgründen „zwingend erforderlich“ sein müssen. Daran und an der angeblich zu geringen Fahrbahnbreite scheiterte nach Klagen eines Anwohners wiederholt die Ausweisung einer Fahrradstraße in Hannover (VG Hannover 17.07.2019, 7 A 7457/17 und 13.08.2021, 7 A 5667/19).



## Modale Filter (Rhein-Main-Gebiet)

Die Stadt Flörsheim a. M. hatte eine Fahrradstraße probeweise durch Poller in der Mitte der Straße für den durchgehenden Kfz-Verkehr gesperrt. In Verbindung mit einer Sackgassenbeschilderung von beiden Seiten sollte diese Maßnahme der Verkehrsberuhigung und Fahrradförderung dienen. Das Verwaltungsgericht Frankfurt ordnete die Beseitigung der Poller und der Verkehrszeichen „Sackgasse“ an. Es vermisste Zahlen der Polizei über Unfälle zwischen Rad- und Autofahrenden und über Anzeigen wegen Nötigung oder Gefährdung. Der Zugang zu zwei Schulen über diese Straße reichte als Begründung nicht aus. Das Gericht berücksichtigte, dass Verkehrsversuche durch die StVO-Novelle vom 20.04.2020 vom Erfordernis der besonderen örtlichen Gefahrenlage ausgenommen sind, verlangte aber aufgrund von § 45 Abs. 9 S. 1 StVO Nachweise dafür, dass die Sperrung aus Verkehrssicherheitsgründen zwingend erforderlich war (VG Frankfurt a. M. 15.02.2021, 12 L 2888/20.F).

## „Verkehrsversuch“ mit modalen Filtern (Ostwestfalen)



Auf Beschluss des VG Minden aus dem Jahr 2021 mussten ebenfalls Sperrpfosten entfernt werden. Wegen des fehlenden systematischen Vorgehens sei die Verhinderung des Kfz-Durchgangsverkehrs kein Verkehrsversuch. Das Ziel, die Aufenthaltsqualität zu steigern, könne verkehrsbeschränkende Maßnahmen nicht begründen. Sie dürften nur zur Abwehr einer konkreten Gefahr erprobt werden und nicht, um die allgemeine Sicherheit zu erhöhen. Die alternativ mögliche Begründung „zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ setze ein städtebauliches Verkehrskonzept voraus, das bislang nicht erstellt worden sei (VG Minden 24.09.2021, 4 L 450/21).

### Einfahrtsverbot (Kelkheim/Taunus)



Nach einer Klage von Anwohnern in Kelkheim (Taunus) gegen ein versuchsweises Verbot der Einfahrt (ausgenommen Linienbus- und Radverkehr) in ihre Straße entschied das VG Frankfurt: Die Durchführung eines Modellversuchs setze ein folgerichtiges, systematisches Vorgehen der Straßenbehörde voraus. Dies erfordere eine Bestandsaufnahme und Bewertung des Ist-Zustands und der Maßnahmen, die geeignet und erforderlich sein könnten, die Situation auf Dauer zu entschärfen. Es sei nicht zulässig, nach dem Prinzip von "Versuch und Irrtum" Verkehrsregelungen zur Probe anzuordnen. Das Einfahrtsverbot wurde aufgehoben (VG Frankfurt a. M. 31.08.2021, 12 L 1802/21.F).

### Durchfahrtsbeschränkung (Weiden i. d. Opf.)

Das VG Regensburg verlangte für ein Verbot für Kraftfahrzeuge mit dem Zusatz „Anlieger frei“ entweder eine konkrete Unfallgefahr aufgrund besonderer örtlicher Gegebenheiten oder ein Verkehrskonzept, welches sich auf hinreichende Tatsachen stützt und einen bestimmten räumlichen Bereich abdeckt. Dem werde eine einzelne Straßensperrung nicht gerecht (VG Regensburg 25.06.2015, RN 5 K 15.440).

### Verkehrsversuch „Ottensen macht Platz“ (Hamburg)

Das VG Hamburg ordnete im Eilverfahren die Aufhebung einer versuchsweise und befristet angeordneten Fußgängerzone „Radverkehr frei“ an, weil eine besondere örtliche Gefahrenlage für diese Anordnung fehlte. Erst nach dieser Entscheidung wurden „Erprobungsmaßnahmen“ in den Ausnahmekatalog des § 45 Abs. 9 S. 4 StVO aufgenommen. Es ist zweifelhaft, ob diese Ergänzung die Fußgängerzone in Hamburg-Ottensen ermöglicht hätte. Zum einen beseitigt sie nicht die Hürden „aus Gründen der Sicherheit und Ordnung“ und „zwingend erforderlich“. Zum anderen setzen auch Verkehrsversuche eine konkrete Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs oder sonstige durch § 45 StVO geschützte Rechtsgüter voraus. Die Befugnis für Verkehrsversuche soll Fälle erfassen, in denen nicht die Frage zweifelhaft ist, ob überhaupt eine Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs vorliegt, sondern solche, in denen noch geklärt werden muss, welche Maßnahmen zur Abwehr dieser Gefahr geeignet und erforderlich sind (VG Hamburg 27.01.2020, 15 E 5647/19).



## Tempo 30 auf Hauptstraßen

Für die Einrichtung von Tempo 30-Zonen bietet § 45 Abs. 1c StVO eine Grundlage, die mit vielen Einschränkungen versehen ist.

*„Die Zonen-Anordnung darf sich weder auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) noch auf weitere Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) erstrecken. Sie darf nur Straßen ohne Lichtzeichen geregelte Kreuzungen oder Einmündungen, Fahrstreifenbegrenzungen (Zeichen 295), Leitlinien (Zeichen 340) und benutzungspflichtige Radwege (Zeichen 237, 240, 241 oder Zeichen 295 in Verbindung mit Zeichen 237) umfassen.“*

Der Nachweis einer besonderen örtlichen Gefahrenlage entfällt wegen § 45 Abs. 9 S. 4 StVO. Strecken-Geschwindigkeitsbegrenzungen auf 30 km/h auf überörtlichen oder weiteren Vorfahrtstraßen sind von diesem Nachweis nur im unmittelbaren Bereich bestimmter Einrichtungen wie Kindertagesstätten, Schulen oder Altenheimen befreit (und müssen auf die Öffnungszeiten der Schulen beschränkt werden). Das ermöglicht allenfalls einen Flickenteppich und kein umfassendes Konzept für eine kommunale Verkehrsberuhigung.

## Tempo 30 auf einer Ortsdurchfahrt (Allgäu)

Der VGH München verpflichtete das Landratsamt, ein Tempolimit von 30 km/h auf einer Kreisstraße im Allgäu rückgängig zu machen. Die geltend gemachten Gefahren für Radfahrer und Wanderer hätten trotz 50 km/h jahrelang nicht zu Unfällen geführt. Eine verkehrsrechtliche Anordnung setze zwar nicht voraus, dass Schadensfälle mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten seien. Habe aber eine langjährig bestehende verkehrsrechtliche Lage ohne offensichtlich hohes Gefahrenpotential noch nie zu einem Unfall geführt, sei dies durchaus ein Anhaltspunkt dafür, dass es an einer besonderen Gefahrenlage fehle. Dass die allgemeinen Verkehrsgefahren bei niedrigerer Geschwindigkeit geringer seien, reiche als Begründung nicht aus (VGH München 29.01.2021, 11 ZB 20.1020).

## Umwandlung von Kfz-Parkplätzen in Fahrradabstellplätze (Bremen)

Die Verkehrsbehörde handelt ermessensfehlerhaft, wenn sie nicht zum Zweck der Gefahrenabwehr handelt, sondern das verkehrsrechtliche Instrumentarium zur Einrichtung von Fahrradabstellplätzen auf der Fahrbahn benutzt. Aus der Begründung des OVG Bremen:

Die Beklagte verfolgt mit der Maßnahme ein außerhalb der straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenabwehr liegendes Ziel. Sie möchte einen Verzicht auf Kraftfahrzeuge und die Hinwendung zum Fahrrad fördern und die Bereitschaft von Bürgern belohnen, die dieses Ziel durch eigene Beiträge unterstützen. Nicht die Rechtmäßigkeit dieser Bestrebung steht hier zur Prüfung, sondern allein die Frage, ob unter den hier gegebenen Umständen das Mittel der verkehrsbehördlichen Anordnung dafür verfügbar ist. (...) Die in § 45 Abs. 1 StVO enthaltene Formulierung "aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs" bezeichnet nicht nur eine rechtssatzmäßige Voraussetzung für die Anordnung von Verkehrsbeschränkungen, sondern gibt zugleich den Zweck des Ermessens normativ vor. Die Ermächtigung dient der Beseitigung oder Minderung konkreter Gefahren für die Sicherheit oder Ordnung des Straßenverkehrs. Die Beklagte hat nicht zu diesem Zweck gehandelt, sondern das verkehrsrechtliche Instrumentarium in Dienst genommen für einen außerhalb der

Gefahrenabwehr liegenden Zweck. Sie hat ihr Ermessen damit rechtsfehlerhaft ausgeübt (OVG Bremen 10.11.1998, 1 BA 20/97).

### Grüne Welle für den Radverkehr

Obwohl Randnummer 12 der Verwaltungsvorschrift zu § 37 StVO Grüne Wellen für „den Verkehr“ empfiehlt, werden sie bisher nur für den Kfz-Verkehr eingerichtet. Nach den „Richtlinien für Signalanlagen“ sollte der Radverkehr im Verlauf wichtiger Hauptrouten einbezogen werden. Es sei zu erwägen, ob er in der Grünen Welle des Kfz-Verkehrs mitgeführt werden könne. Zu Grünen Wellen für den Radverkehr zu Lasten der Flüssigkeit des Kfz-Verkehrs sind keine Urteile zu finden - vielleicht, weil solche Ampelschaltungen im realen Straßenverkehr nicht vorkommen.

Erstellt von: Roland Huhn  
Referent Recht

Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e.V. (ADFC)  
Bundesgeschäftsstelle  
Mohrenstr. 69, 10117 Berlin