

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Matthias Gastel, Stephan Kühn
(Dresden), Tabea Rößner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/5184 –**

Fahrradfreundliche Reform der Straßenverkehrs-Ordnung

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Radverkehr in Deutschland hat sich in den letzten Jahren grundlegend verändert. Insbesondere in Großstädten nutzen immer mehr Menschen das schnelle, umweltfreundliche und „gesunde“ Verkehrsmittel (vgl. Ergebnisse des Forschungsprojektes „Mobilität in Städten – SrV 2013“). Der Umsatz von Fahrrädern stieg im Jahr 2014 im Vergleich zum Vorjahr um 9,6 Prozent und damit mehr als fünfmal so stark wie der Einzelhandel allgemein (vgl. www.ziv-zweirad.de/fileadmin/redakteure/Downloads/Marktdaten/PM_2015_18.03.2015_Fahrradmarkt.pdf). Zudem nimmt die Verbreitung von Pedelecs und Lastenrädern kontinuierlich zu, was den Radverkehr sowohl schneller als auch platzbedürftiger macht.

Die verkehrsrechtlichen Rahmenbedingungen wurden in den letzten Jahren jedoch nicht im gleichen Maße weiterentwickelt. Nach wie vor ist die Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) in vielerlei Hinsicht am Konzept der autogerechten Stadt der 1960er-Jahre ausgerichtet. Bei der letzten Änderung der StVO, die am 1. April 2013 in Kraft trat, wurden die radverkehrlichen Bestimmungen nur geringfügig verändert. Wäre dies im Jahr 2013 bereits notwendig gewesen, ist eine Reform der StVO heute umso dringlicher. Die StVO muss den Veränderungen des Radverkehrs Rechnung tragen und radfahrer- und fußgängerfreundlicher werden.

Hierfür spricht auch, dass im Gegensatz zum Autoverkehr, bei dem die Zahl der Unfälle mit Personenschäden insbesondere durch den Einsatz neuer Technologien in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen ist, die Zahl der Unfallopfer im Radverkehr leider nicht spürbar reduziert werden konnte. Im Jahr 2014 stieg die Zahl der Fahrradunfälle nach Angaben des Statistischen Bundesamtes sogar um knapp 10 Prozent. Im innerörtlichen Straßenverkehr ist jede vierte verunglückte Person ein Radfahrer (Forschung Radverkehr – Analysen – A6/2012). Ein Teil dieser Unfälle könnte durch Veränderungen der verkehrsrechtlichen Rahmenbedingungen verhindert werden.

1. Welche Gesetzgebungsverfahren und Novellen der StVO, der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) und der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) zur Förderung der Radverkehrsentwicklung und zur Erhöhung der Verkehrssicherheit im Radverkehr plant die Bundesregierung für den weiteren Verlauf der 18. Wahlperiode?

Das Straßenverkehrsrecht ist besonderes Polizei- und Ordnungsrecht. Es soll den Gefahren, Behinderungen und Belästigungen von Verkehrsteilnehmern und Dritten durch den Verkehr entgegenwirken und einen optimalen Verkehrsablauf gewährleisten. Die Vorschriften der StVO, VwV-StVO und StVZO sind daher kein Instrument zur Förderung der Radverkehrsentwicklung. Die für diesen Bereich erfolgenden Rechtsänderungen ergehen aber in der Regel zur Verbesserung der Verkehrssicherheit, was auch dem Radverkehr zugutekommt.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) wird den zuständigen Straßenverkehrsbehörden durch eine Änderung der StVO die Freigabe von Radwegen für E-Bikes durch Einführung eines Zusatzzeichens „E-Bikes frei“ ermöglichen. Darüber hinaus wird eine Ergänzung des § 2 Absatz 4 Satz 6 StVO um E-Bikes erfolgen. Durch eine begleitende Verwaltungsvorschrift in der VwV-StVO wird ein bundeseinheitlicher Verwaltungsvollzug bei Anordnung der Verkehrszeichen sichergestellt werden. Ferner soll § 2 Absatz 5 StVO geändert werden, um der Aufsichtsperson künftig die Begleitung junger radfahrender Kinder mit dem Fahrrad auf dem Gehweg zu ermöglichen.

Um das Unfallrisiko für Radfahrer zu senken, plant die Bundesregierung zudem eine Anpassung der Vorschriften über die Beleuchtungseinrichtungen von Fahrrädern in der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) an den Stand der Technik.

2. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Tatsache, dass die Radwegebenutzungspflicht seit der StVO-Novelle aus dem Jahr 1998 eigentlich nur noch in begründeten Ausnahmefällen angeordnet werden sollte, die Benutzungspflicht in der Praxis aber nach wie vor die Regel ist (vgl. mobilogisch!, 2/2015)?

Für die Durchführung der StVO sind nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes (Artikel 83 und 84 GG) die Länder in eigener Angelegenheit zuständig.

3. Inwieweit hält die Bundesregierung die Bestimmungen zur Benutzungspflicht von Radwegen nach § 2 Absatz 4 StVO noch für notwendig, und inwieweit plant die Bundesregierung eine Überarbeitung dieser Regelungen?

§ 2 Absatz 4 StVO enthält keine Bestimmung der Benutzungspflicht. In diesem Zusammenhang wird auf die zum Neuerlass der StVO im Verkehrsblatt 2013 Heft 9 veröffentlichte Begründung (S. 518 f., 520 f.) verwiesen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

4. Wann wird das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) den angekündigten Leitfaden mit Kriterien für die Anordnung der Benutzungspflicht von Radwegen veröffentlichen?

Zunächst gilt es, die VwV-StVO zu überarbeiten. Die Länder haben im Nachgang zur ergangenen höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Anordnung der Radwegebenutzungspflicht eine Handreichung zur Konkretisierung der „besonderen Gefahrenlage“ nach § 45 Absatz 9 Satz 2 StVO erbeten. Dem wird das BMVI entsprechen. Ein konkreter Zeitplan hierzu liegt noch nicht vor.

5. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Tatsache, dass dem Radverkehr in Deutschland im Allgemeinen sehr viel weniger Fläche eingeräumt wird, als es seinem Verkehrsanteil entspricht (z. B. in Berlin nur ca. 3 Prozent der Verkehrsfläche bei 15 Prozent Verkehrsanteil; vgl. www.clevere-staedte.de/sites/default/files/2014-08-05_Flaechen-Gerechtigkeits-Report.pdf)?

Diese Frage lässt außer Acht, dass vor allem im innerörtlichen Bereich die Führung des Radverkehrs im Mischverkehr mit dem Kfz-Verkehr auf der Fahrbahn die Regel ist. Insofern ist der in der angeführten Studie angestellte Vergleich nicht zielführend.

6. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem zunehmenden Radverkehr sowie der zunehmenden Verbreitung von Pedelecs und Lastenrädern in Bezug auf die gesetzlichen Vorschriften zur Dimensionierung von Radverkehrsanlagen, und inwieweit plant die Bundesregierung konkrete Maßnahmen zur Überarbeitung dieser Vorschriften?

Auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 8 der Kleinen Anfrage „Förderung von Pedelecs und Lastenrädern“ (Bundestagsdrucksache 18/2233) wird verwiesen.

Halten von Pkw auf Radverkehrsanlagen

7. Welche Auswirkungen hat das Halten von Pkw auf Schutzstreifen und vor Auf- und Abfahrten von Radverkehrsanlagen nach Auffassung der Bundesregierung auf den Verkehrsfluss und die Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmer?
8. Welche Konsequenzen hätte ein Halteverbot für Pkw auf Schutzstreifen und vor Auf- und Abfahrten von Radverkehrsanlagen nach Auffassung der Bundesregierung auf den Verkehrsfluss und die Verkehrssicherheit?
9. Weshalb ist das Halten von Pkw auf Schutzstreifen und vor Auf- und Abfahrten von Radverkehrsanlagen erlaubt, während das Parken auf Schutzstreifen und vor Auf- und Abfahrten von Radverkehrsanlagen verboten ist, und welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dieser Tatsache?

Die Fragen 7 bis 9 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Hierzu wird auf die zum Neuerlass der StVO (zu Zeichen 340) im Verkehrsblatt 2013 Heft 9 (S. 538) veröffentlichte Begründung verwiesen.

Mindestabstand bei Überholvorgängen

10. Welche Gründe sprechen nach Auffassung der Bundesregierung für bzw. gegen die Festlegung eines Mindestabstands für das Überholen von Radfahrerinnen und Radfahrern durch Pkw?
11. Inwieweit könnte nach Auffassung der Bundesregierung ein in der StVO festgelegter Mindestabstand für Pkw beim Überholen von Radfahrenden und Fußgängerinnen und Fußgängern (z. B. 1,5 m bei bis zu 50 km/h, sonst 2 m) die allgemeine Verkehrssicherheit erhöhen?

Die Fragen 10 und 11 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Bei der StVO handelt es sich um eine abstrakt-generelle Regelung, die – wie jede Rechtsnorm – nicht unmittelbar jeden Einzelfall regeln kann, sondern Maßstäbe zur Entscheidung des Einzelfalles zur Verfügung stellt.

Die Festlegung eines generellen Mindestabstands würde dem Einzelfall nicht gerecht, der u. a. von Geschwindigkeit und Kfz-Typ (aerodynamische Effekte, insbesondere unterschiedliche Sogwirkung) sowie Topographie der Infrastruktur (Schwanken des Radfahrers bei ansteigendem Streckenverlauf) oder der Art des Straßenbelages (z. B. Kopfsteinpflaster) abhängig wäre. Diesem Umstand trägt der unbestimmte Rechtsbegriff „ausreichender Seitenabstand“ in § 5 Absatz 4 Satz 2 StVO Rechnung.

Gemeinsames Radfahren von Kindern und Aufsichtspersonen

12. Dürfen unter der derzeitigen Rechtslage ein Kind bis zum vollendeten achten Lebensjahr und dessen Aufsichtsperson entweder gemeinsam auf dem Gehweg oder gemeinsam auf einer vom Gehweg getrennten Radverkehrsanlage Fahrrad fahren?

Falls nein, weshalb ist dies nicht erlaubt?

Nein; vgl. § 2 Absatz 5 StVO. Zur Begründung wird auf die Vierundzwanzigste Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften nebst Begründung im Verkehrsblatt 1997 Heft 19 (S. 688) verwiesen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

13. Wie ist es Aufsichtspersonen nach derzeitiger Rechtslage möglich, gemeinsam mit einem Kind bis zum vollendeten achten Lebensjahr auf der gleichen Straßenspur (also beide auf dem Gehweg oder beide auf der Radverkehrsanlage) Fahrrad zu fahren und der Aufsichtspflicht nachzukommen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

14. Welche konkreten Maßnahmen unternimmt die Bundesregierung, um das gemeinsame Radfahren von Kindern bis zum vollendeten achten Lebensjahr und deren Aufsichtspersonen zu vereinfachen und das Dilemma zwischen der Verletzung von Aufsichtspflichten oder StVO-Regeln aufzulösen (vgl. z. B. Urteil des Amtsgerichts Traunstein, Az.: 311 C 734/04)?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

Nebeneinanderfahrverbot

15. Weshalb ist das Nebeneinanderfahren von Radfahrerinnen und Radfahrern laut StVO grundsätzlich verboten (§ 2 Absatz 4), obwohl sie bei ihrem Überholen in der Regel ohnehin auf den linken Fahrstreifen ausweichen müssen (§ 5 Absatz 2 Satz 2) und eine generelle Vermeidung von Verkehrsbehinderungen bereits in den §§ 1 und 5 StVO festgelegt ist?
16. Inwieweit verfügt die Bundesregierung über Nachweise, dass das in § 2 Absatz 4 StVO verankerte ausdrückliche Nebeneinanderfahrverbot für Radfahrerinnen und Radfahrer die Verkehrssicherheit erhöht?
17. Mit welchen Konsequenzen rechnet die Bundesregierung bei einer Aufhebung des generellen Nebeneinanderfahrverbots von Radfahrerinnen und Radfahrern?

Die Fragen 15 bis 17 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Nebeneinanderfahren ist nach § 2 Absatz 4 StVO nicht grundsätzlich, sondern nur dann verboten, wenn dadurch der Verkehr behindert wird. Die Regelung ergänzt u. a. rechtssystematisch die §§ 27 und 41 (hier: Fahrradstraße, Zeichen 244.1) StVO, hat den Gegenverkehr im Blick, wurde in Anbetracht der gängigen Infrastrukturbreiten getroffen und soll einen sicheren und flüssigen Verkehrsablauf gewährleisten.

Geschwindigkeitsbegrenzungen

18. Über welche Kenntnisse verfügt die Bundesregierung bezüglich der Auswirkungen von innerstädtischen Geschwindigkeitsbegrenzungen auf die Anzahl und Schwere von Verkehrsunfällen?

Eine Untersuchung im Auftrag der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) aus dem Jahr 1999 zu Auswirkungen unterschiedlicher zulässiger streckenbezogener Höchstgeschwindigkeiten auf innerstädtischen Straßen (Berichte der Bundesanstalt, Heft V65) kam zu dem Ergebnis, dass eine Reduzierung der zulässigen Innerortshöchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 für Vorfahrtstraßen nicht empfohlen werden kann

19. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem Vorschlag, die zulässige Höchstgeschwindigkeit in Ortschaften von 50 km/h nur dann zu erlauben, wenn es sich um eine Vorfahrtsstraße handelt und getrennte Radverkehrsanlagen und Gehwege vorhanden sind?

Keine.

Pedelegs und E-Bikes

20. Inwieweit sieht die Bundesregierung vor dem Hintergrund der stark zunehmenden Verbreitung von Pedelegs (tretabhängiges Fahrrad mit E-Unterstützung) und E-Bikes (tretunabhängiges Fahrrad mit E-Antrieb) und deren höherer Geschwindigkeit und breiterer Kurvenradien politischen Handlungsbedarf bei den Vorgaben zur Dimensionierung von Radwegen (vgl. www.udv.de/de/publikationen/forschungsberichte/pedelec-naturalistic-cycling-study)?

Nach der Studie geht die Nutzung von Elektrofahrrädern nicht mit einer erhöhten Auftretenswahrscheinlichkeit von kritischen Situationen einher. Mit den geltenden Regelungen wird sowohl den Anforderungen der Pedelec-Nutzer als auch der nichtmotorisierten Radfahrerinnen und Radfahrer in angemessener Art und Weise Rechnung getragen. Auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 10 der Kleinen Anfrage „Förderung von Pedelegs und Lastenfahrrädern“ (Bundestagsdrucksache 18/2233) wird verwiesen.

21. Inwieweit hält die Bundesregierung das Verbot, beim Radfahren die Füße von den Pedalen zu nehmen (§ 23 Absatz 3 StVO), vor dem Hintergrund der technischen Entwicklungen (v. a. E-Bikes) noch für zeitgemäß?

Gemäß § 23 Absatz 3 Satz 3 StVO dürfen die Füße beim Rad- oder Kraffradfahren nur von den Pedalen oder Fußrasten genommen werden, wenn der Straßenzustand das erfordert. Die Verhaltensvorschrift gilt aus Verkehrssicherheitsgründen, unabhängig vom Stand technischer Entwicklungen. Mit der Vorschrift soll u. a. der Gefahr begegnet werden, die dann entstehen kann, wenn die Füße bei hoher Geschwindigkeit unkontrolliert die Fahrbahn oder die Räder berühren.

22. Inwieweit genügt die ca. 20 Jahre alte Fahrradhelmnorm DIN EN 1078 nach Auffassung der Bundesregierung den heutigen Ansprüchen an die Schutzwirkung (v. a. für Nutzerinnen und Nutzer von Pedelegs und E-Bikes)?

Für schnelle Elektrofahrräder, sogenannte schnelle Pedelegs (S-Pedelegs mit elektrischer Unterstützung bis 45 km/h) und für E-Bikes sind die gegenwärtig in der DIN EN 1078 beschriebenen Testverfahren überprüfenswert. Auch der Deutsche Verkehrsgerichtstag hat in seinen Empfehlungen aus dem Jahre 2012 gefordert, dass die Industrie für schnelle Pedelegs geeignete Helme entwickeln soll. Hier gilt es insbesondere, den Konflikt zwischen ausreichender Schutzwirkung und Komfort in Einklang zu bringen.

23. Inwieweit sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf bei der rechtlichen Stellung von S-Pedelegs in der StVO und in der StVZO vor dem Hintergrund der zunehmenden Verbreitung dieses Verkehrsmittels (vgl. www.ziv-zweirad.de/fileadmin/redakteure/Downloads/Marktdaten/PM_2015_18.03.2015_E-Bikes.pdf)?

Sogenannte S-Pedelegs sind Kraftfahrzeuge und werden nach EU-Typgenehmigungsvorschriften als Kleinkrafträder eingestuft. Diese Typgenehmigungsvorschrift ist von den EU-Mitgliedstaaten verbindlich anzuwenden.

24. Was ist für Pedelecs unter der „bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit“ (§ 30 StVZO) zu verstehen (nur mit Motorkraft erreichte Höchstgeschwindigkeit, durch Mittreten erreichte Höchstgeschwindigkeit oder andere Definition), und welche Konsequenzen hat dies nach Kenntnis der Bundesregierung für die Benutzung von Radwegen und das Tragen von Fahrradhelmen?

Die bauartbedingte Höchstgeschwindigkeit von sogenannten S-Pedelecs ist die Geschwindigkeit, die mit Unterstützung des Motors erreicht wird. Auf die Verordnung (EU) Nr. 168/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013 über die Genehmigung und Marktüberwachung von zwei- oder dreirädrigen und vierrädrigen Fahrzeugen wird verwiesen.

25. Sollten Kommunen aus Sicht der Bundesregierung die Möglichkeit erhalten, inner- oder außerorts Radverkehrswege für S-Pedelecs zu öffnen?
Falls nein, warum nicht?

Diese Möglichkeit besteht bereits nach geltender Rechtslage (vgl. z. B. Nummer 3 der laufenden Nummer 16 der Anlage 2 zu § 41 StVO).

Lastenräder

26. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Tatsache, dass Lastenräder zunehmend verbreitet sind, auf herkömmlichen Radverkehrsanlagen aufgrund ihrer Breite in der Regel jedoch nicht fahren können (vgl. z. B. „Arbeitspferd für das 21. Jahrhundert“, Frankfurter Rundschau, 19. Januar 2014), und inwieweit plant die Bundesregierung Änderungen bei der Regelung, dass die Führer von mehrspurigen Lastenrädern und Rädern mit Anhängern nicht beanstandet werden sollen, wenn sie einen Radweg nicht benutzen, weil die Benutzung nach den Umständen des Einzelfalls unzumutbar ist (§ 2 Absatz 4 VwV-StVO)?

Keine.

27. Inwieweit sieht die Bundesregierung Änderungsbedarf bei den Regeln zur elektrischen Unterstützung von Lastenrädern (derzeit elektrische Tretkraftunterstützung bis 25 km/h mit einer Nenndauerleistung von maximal 250 Watt)?

Keinen.

28. Würde aus Sicht der Bundesregierung bei den Vorschriften zur elektrischen Unterstützung von Lastenrädern eine Geschwindigkeitsbegrenzung für elektrisch unterstützte Lastenräder ausreichen, und könnte auf die Begrenzung der Nenndauerleistung verzichtet werden?

Falls nein, warum nicht?

Nein. Insoweit kommen die EU-Typgenehmigungsvorschriften zur Anwendung.

29. Weshalb dürfen Radfahrerinnen und Radfahrer in einem Anhänger grundsätzlich nicht mehr als zwei Kinder bis zum vollendeten siebten Lebensjahr transportieren (§ 21 Absatz 3 StVO), und inwieweit hält die Bundesregierung eine Änderung der Vorschriften zum Transport von Kindern in Anhängern für sinnvoll?

Es wird auf die zum Neuerlass der StVO (zu § 21 Absatz 3 StVO) im Verkehrsblatt 2013 Heft 9 (S. 524) veröffentlichte Begründung sowie auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 13 der Kleinen Anfrage „Förderung von Pedelecs und Lastenfahrrädern“ (Bundestagsdrucksache 18/2233) verwiesen.