



FGSV · Postfach 101342 · 50453 Köln

Ministerium für Verkehr und
digitale Infrastruktur, Referat StV 12

Invalidenstraße 44
10115 Berlin

Köln, 19.04.2021

Betreff: Entwurf einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung - Verbändeanhörung

Ihr Schreiben vom 31.03.2021, Aktenzeichen StV 12/7332.5/20
Hier: Stellungnahme der FGSV

Forschungs-
gesellschaft für
Straßen- und
Verkehrswesen e. V.

Sehr geehrter Herr
sehr geehrte Damen und Herren,

An Lyskirchen 14
50676 Köln
fon: 0221 93583-0
fax: 0221 93583-73
info@fgsv.de

zunächst vielen Dank für die Möglichkeit, an der Verbändeanhörung teilzunehmen.

www.fgsv.de

Die bezüglich der Planung, des Entwurfs und des Betriebes von Straßenverkehrsanlagen relevanten Gremien der FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V.) begrüßen ausdrücklich den Entwurf zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift. Die Änderungen werden in Verbindung mit weiteren Neuerungen, wie der vorgesehenen „Fußverkehrs-Novelle“ der StVO sowie der Neufassung der Stadtstraßenregelwerke der FGSV, signifikant zur Verbesserung des Verkehrsgeschehens und der Verkehrssicherheit beitragen.

St-Nr.: 214/5855/1747
VR Köln: VR 4295
Vorsitzende:
Dir.'in Dipl.-Ing. Elfriede
Sauerwein-Braksiek

COMMERZBANK IBAN
DE40 3704 0044 0121 8197 00
BIC: COBADEFFXXX
POSTBANK IBAN
DE75 3701 0050 0040 7085 05
BIC: PBNKDEFF

Folgende Einzelaspekte sind aus Sicht der relevanten FGSV-Gremien zum Entwurf anzumerken:

1. Zur vorgesehenen „Fußverkehrs-Novelle“ der StVO

Die Verkehrsministerkonferenz hat Mitte April grundlegende und aus Sicht der FGSV sehr zu begrüßende Vorschläge zur Änderung der StVO verabschiedet. Bei einer dementsprechenden Änderung der StVO dürften sich daraus wiederum Änderungen der Verwaltungsvorschrift ergeben. Einige der im jetzigen Entwurf aufgeführten Änderungsvorschläge wären damit obsolet oder bedürften einer nochmaligen Änderung. Um ein solch aufwändiges und potentiell zu Missverständnissen führendes Vorgehen zu

vermeiden, wird angeregt, die Vorschläge der Verkehrsministerkonferenz zügig in eine StVO-Novelle zu überführen und die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßen-Verkehrsordnung in einem gemeinsamen Schritt zu ändern.

2. Zur 1. Änderung zu § 2 „Straßenbenutzung durch Fahrzeuge“ - Anordnung gemeinsamer Geh- und Radwege bzw. zur Freigabe von Gehwegen für den Radverkehr

„Gehwege und Fußgängerbereiche sind in erster Linie für den Fußgängerverkehr bestimmt. Die ausnahmsweise Zulassung von Fahrzeugen rechtfertigt es, den Fahrzeugführerinnen und -führern besondere Verpflichtungen zum Schutz der Fußgänger aufzuerlegen, dies gilt auch für eine unter allen Umständen zu beachtende Höchstgeschwindigkeit.“

hieß es noch in der Begründung zur StVO-Änderung 2012 (BT-DS 428/12, S. 154).

Dieses Postulat der „ausnahmsweisen Zulassung“ muss sich auch in der VwV-StVO wiederfinden. Auch aus Gründen der Barrierefreiheit (z. B. Wahrnehmbarkeit des Radverkehrs auf gemeinsamen Flächen durch blinde Menschen) sollte eine strikte Trennung angestrebt werden. Zum Radverkehr sind in der VwV-StVO vielfältige Ausführungen zu finden, welche Führungsformen wann zulässig sind und welche Anforderungen zu erfüllen sind. Solche Kriterien müssen auch hinsichtlich des Fußverkehrs formuliert und können nicht nur den Regelwerken der FGSV überlassen werden. Sie müssen durch die Aufnahme in die VwV-StVO eine höhere Verbindlichkeit zum Schutz von Zufußgehenden bekommen. Die in den EFA, ERA und RAST formulierten Kriterien sollten in die VwV-StVO übernommen werden. Hierauf aufbauend empfehlen sich folgende Ausschlusskriterien:

- Straßen mit intensiver Geschäftsnutzung,
- überdurchschnittlich hohe Nutzung des Seitenraums durch besonders schutzbedürftige Fußgänger (z. B. Menschen mit Behinderungen oder Mobilitätseinschränkungen, Kinder),
- Hauptverbindungen des Radverkehrs
- Hauptverbindungen des Fußverkehrs
- starkes Gefälle (> 3 %),
- dichte Folge von unmittelbar an Gehwege mit Mindestbreiten angrenzende Hauseingänge,
- zahlreiche untergeordnete Knotenpunkts- und Grundstückszufahrten bei beengten Verhältnissen,

- stärker frequentierte Bus- oder Straßenbahnhaltstellen in Seitenlage ohne gesonderte Warteflächen.

Sinnvoll könnte auch eine Positivliste sein, wo solche gemeinsame Führungsformen im Sinne einer Ausnahmeregelung angeordnet werden können.

3. Zur 1. Änderung zu § 2 „Straßenbenutzung durch Fahrzeuge“ - bauliche Radwege

Im RfE. heißt es zur 1. Änderung unter aa) 9.:

Benutzungspflichtige baulich angelegte Radwege dürfen nur angeordnet werden, wenn ausreichende Flächen für den Fußgängerverkehr zur Verfügung stehen.

Hier sollte der zweite Halbsatz ersetzt werden durch:

„wenn genügend Platz für den unbehinderten Verkehr von Fußgängern gegebenenfalls mit Kinderwagen oder Rollstuhlfahrern auch im Begegnungsverkehr bleibt“

(Übernahme aus VwV zu Anlage 2 lfd. Nummer 74 Parkflächenmarkierungen und Z 315 StVO)

Weiter sollte hinsichtlich der notwendigen Breite von Gehwegen, die durchaus mehr betragen als die Minimalanforderungen, auf die RAST und die EFA verwiesen werden, vergleichbar dem Hinweis auf die ERA in „Zu Absatz 4 Satz 2 aa) „1. Allgemeines“, Nr. 13.

4. Zur 1. Änderung zu § 2 „Straßenbenutzung durch Fahrzeuge“ - Gemeinsame Rad- und Gehwege ohne Benutzungspflicht

Auf Seite 8 unter b) III. heißt es im RefE.:

„III. Gemeinsame Rad- und Gehwege ohne Benutzungspflicht können durch Aufbringung der Sinnbilder des Zeichens 240 gekennzeichnet werden.“

Es kann nicht der Interpretation des Radfahrenden überlassen werden, ob es sich um einen Gemeinsame Rad- und Gehwege ohne Benutzungspflicht handelt. Auch den Zufußgehenden muss klar sein, auch hinsichtlich der Eindeutigkeit von Verkehrsregelungen, ob dort auch (schneller) Radverkehr zugelassen ist. Auf die Probleme der Wahrnehmung des Radverkehrs durch blinde Menschen und das Zwei-Sinne-Prinzip sein besonders hingewiesen. Deswegen muss dies auf allen gemeinsamen Rad- und Gehwegen gekennzeichnet werden.

Allerdings bestehen die berechtigten Bedenken, dass dies von Radfahrenden Benutzungspflicht interpretiert wird und vermehrt dort gefahren wird. Dies wäre auch Sicht des Fußverkehrs nur nachteilig. Deswegen sollte es solche gemeinsamen Rad- und Gehwege ohne Benutzungspflicht möglichst nicht geben. Folgende Verfahrensschritte in genannter Reihung sollten in der VwV-StVO vorgegeben werden:

1. Der gemeinsame Geh- und Radweg ohne Benutzungspflicht wird aufgehoben
2. Er ist umzuwandeln in einen Gehweg Radverkehr frei (Zeichen 239 in Verbindung mit Zusatzzeichen 1022-10)
3. Der gemeinsame Geh- und Radweg ohne Benutzungspflicht ist durch Aufbringung der Sinnbilder des Zeichens 240 zu kennzeichnen.
4. Es ist zu begründen, warum die beiden ersten Verfahrensschritte ausgeschieden sind.

Dies sollte auch für einen nichtbenutzungspflichtigen Radweg in sinngemäßer Form gelten.

5. Zur 1. Änderung zu § 2 „Straßenbenutzung durch Fahrzeuge“ - Radfahrstreifen und Schutzstreifen

Unter aa) 11 heißt es im RefE:

„4. Lässt sich ein Radfahrstreifen nicht verwirklichen, sollte auch die Anordnung eines Schutzstreifens geprüft werden. Ist die Anordnung eines Schutzstreifens nicht möglich, kann die Freigabe des Gehweges zur Mitbenutzung durch den Radverkehr in Betracht gezogen werden.“

Dieser Text gibt eine Rangfolge der Radverkehrsführungen vor, die planerisch in vielen Fällen nicht zielführend ist. Ein Radfahrstreifen, der sich mit (einer Kombination von) Mindestmaßen verwirklichen lässt, ist oft ungünstiger als ein Schutzstreifen mit Regelmaßen. Der Änderungsvorschlag könnte insofern zu ungünstigen Lösungen führen.

Unter aa) 12 heißt es im RefE:

„5. Ein Schutzstreifen für den Radverkehr ist ein am rechten Fahrbahnrand mit Zeichen 340 markierter und zusätzlich in regelmäßigen Abständen mit dem Sinnbild „Radverkehr“ versehener Teil der Fahrbahn.“

In Knotenpunktzufahrten mit Rechtsabbiegefahrstreifen kann es Sinn machen, einen durchgehenden Schutzstreifen im Geradeausfahrstreifen

fortzusetzen, auch wenn er dann nicht am rechten Fahrbahnrand liegt. Die Worte „am rechten Fahrbahnrand“ sollten entfallen.

„Er darf nur innerhalb geschlossener Ortschaften auf Straßen mit einer zulässigen Höchstgeschwindigkeit von bis zu 50 km/h markiert werden und nur, wenn die Verkehrszusammensetzung eine Mitbenutzung des Schutzstreifens durch den Kraftfahrzeugverkehr nur in seltenen Fällen erfordert.“

Das Wesen des Schutzstreifens ist, dass er überfahren werden kann, sonst wäre es ein Radfahrstreifen. Daher muss die Formulierung geändert werden in: *„...und nur, wenn die Verkehrszusammensetzung eine Mitbenutzung des Schutzstreifens durch den Kraftfahrzeugverkehr nicht regelmäßig erfordert“*. Hinsichtlich der Überfahrung von Schutzstreifen sollte zudem klargelegt werden, dass dies nur im Falle der Begegnung mit größeren Fahrzeugen erfolgen darf und nicht standardmäßig im Längsverkehr bei der Begegnung von Pkw. Unklar bleibt darüber hinaus, warum außerorts angelegte Schutzstreifen quasi untersagt werden. Geprüft werden sollte, inwieweit auch außerorts Schutzstreifen angelegt werden können.

„Befindet sich rechts von dem Schutzstreifen ein Seitenstreifen, kommt ein Schutzstreifen in der Regel nicht in Betracht, es sei denn, es wird ein zusätzlicher Sicherheitsraum zum ruhenden Verkehr geschaffen.“

Vorgeschlagen wird eine Umkehrung der Formulierung: *„Rechts von einem Schutzstreifen darf Parken nur gestattet werden, wenn ein zusätzlicher Sicherheitsraum zum Schutzstreifen geschaffen werden kann.“*

6. Zur 2. Änderung zu § 9 „Abbiegen, Wenden und Rückwärtsfahren“

Nummer II der Verwaltungsvorschrift „Zu Absatz 2“ soll wie folgt gefasst werden:

„Im Fall von Radverkehrsanlagen im Zuge von Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) und an Kreuzungen oder Einmündungen mit vorfahrtgebendem Zeichen 301 sind Radwegefurten stets zu markieren.“

Die bisher dort aufgeführten Knotenpunkte mit LSA sind im Entwurf offensichtlich entfallen. Auch dort sollten Radwegefurten markiert werden.

7. Zur 3. Änderung zu § 12 „Halten und Parken“

„Wo an einer Kreuzung oder Einmündung die Parkverbotsstrecke von 5 bzw. 8 Metern keine ausreichende Sicht in die andere Straße schafft oder das Abbiegen erschwert, ist diese z. B. durch die Grenzmarkierung (Zeichen 299) angemessen zu verlängern. Wo es erforderlich ist, kann auch die Parkverbotsstrecke von 5 bzw. 8 Metern zur Unterstreichung des Verbots entsprechend gekennzeichnet werden.“

Darauf hingewiesen wird, dass die Vorschläge der Verkehrsministerkonferenz zur „Fußverkehrs-Novelle“ der StVO längere Parkverbotsstrecken als die im Entwurf aufgeführten 5 bzw. 8 Meter beinhalten. Insofern wird angeregt, entweder auf Maßangaben zu verzichten, oder – wie oben vorgeschlagen – in den Änderungen der Verwaltungsvorschrift die kommenden Änderungen der StVO einzubeziehen.

8. Zur 9. Änderung zu § 37 „Wechsellichtzeichen, Dauerlichtzeichen und Grünpfeil“ Zum Grünpfeil für den Radverkehr

Unter 39 heißt es:

„Für die Anordnung des Grünpfeils für den Radverkehr (Zeichen 721) gelten die Vorgaben der Nummer XI mit Ausnahme der Nummer 4 Satz 2 entsprechend.“

Die Grünpfeilregelungen von Z 720 auf Z 721 anzuwenden erscheint fraglich, da z. B. der Grünpfeil für den Radverkehr bei Führung von Radweg auf Radweg auch angeordnet werden könnte, wenn auf der Fahrbahn mehrstreifig rechts abgebogen wird oder der entgegenkommende Kfz-Verkehr ein separates Signal für Linksabbieger hat. Die Übernahme der Ausschlussfaktoren für den Kfz-Grünpfeil erscheint für den (häufigen) Fall, dass das Rechtsabbiegen des Radverkehrs komplett im Seitenraum oder innerhalb von Radfahrstreifen stattfindet, überzogen (z. B. „wenn für das Rechtsabbiegen mehrere markierte Fahrstreifen zur Verfügung stehen“). Hier erscheint es sachgerecht, im Einzelnen zu prüfen, welche Punkte Relevanz haben.

Ferner heißt es: *„Über die in Nummer XI Nummer 1 Satz 2 genannten Fällen hinaus kommt eine Anordnung des Grünpfeils für den Radverkehr nicht in Betracht, wenn 41 a) bei allgemein hohem Radverkehrsaufkommen der Anteil des geradeaus fahrenden Radverkehrs den Anteil des nach rechts abbiegenden Radverkehrs erheblich übersteigt und die Verkehrsfläche ein sicheres Überholen des wartenden Radverkehrs nicht gewährleistet oder 42 b) der nach rechts abbiegende Radverkehr in der*

Knotenpunktzufahrt auf einem gemeinsamen Geh- und Radweg (Zeichen 240) oder einem für den Radverkehr freigegebenen Gehweg geführt wird (Zeichen 239 in Verbindung mit Zusatzzeichen 1022-10).“

Bei Ziffer 41 ist der Verkehrsmengenbezug (insbesondere in Verbindung mit den in der Begründung genannten konkreten Zahlen) praxisfremd. Praxisnaher erscheint es, dass das sichere Überholen möglich sein muss. Vorschlag zu 41 a): „die Verkehrsfläche ein sicheres Vorbeifahren des rechtsabbiegenden Radverkehrs am wartenden Radverkehr nicht gewährleistet.“

Ziffer 42 wird grundsätzlich befürwortet, da hier ansonsten die Konflikte zwischen querungswilligen Zufußgehenden und dem Radverkehr auf den Gehweg verlegt werden. Bei nur für den Radverkehr freigegebenen Gehwegen erfolgt dies zusätzlich zu den Konflikten auf der Fahrbahn.

Nach der StVO dürfen bei einem Grünpfeil für den Radverkehr *„Rad Fahrende (...) aus einem am rechten Fahrbahnrand befindlichen Radfahrstreifen oder aus straßenbegleitenden, nicht abgesetzten, baulich angelegten Radwegen abbiegen.“*

Gemeinsame Geh- und Radwege und für den Radverkehr freigegebenen Gehweg sind dort nicht genannt. Das Anbringen von Z 721 an den unter b) genannten Fällen wäre insofern nicht StVO-konform.

In der Begründung des RefE. (Seite 75) wird auf das Pilotprojekt hingewiesen:

„Auf Grundlage der Ergebnisse des Abschlussberichts zum Pilotversuch des Rechtsabbiegens von Rad Fahrenden bei Rot werden die Anordnungsvoraussetzungen des durch Artikel 1 der 54. StVRÄndV eingeführten Grünpfeils für den Radverkehr (Zeichen 721) festgesetzt.“

Zu den zu beachtenden Faktoren gehören hiernach ausreichende Sichtbeziehungen, eine klare Trennung von Gehweg und Radverkehrsanlage im Seitenraum, das Radverkehrsaufkommen sowie die zur Verfügung stehenden Breiten in der Zufahrt. Entsprechend den sich hieraus ergebenden Empfehlungen wurden einzelne Ausschlussstatbestände festgeschrieben, bei deren Vorliegen eine Anordnung des Grünpfeils für den Radverkehr grundsätzlich nicht in Betracht kommt.“

Angesichts der zu erwartenden geringen Beachtung des Haltgebots und möglicher Konflikte unterhalb der Schwelle polizeierfasster Unfälle mit dem Fußverkehr sollte die Anordnung von Z 721 StVO überwacht und

evaluiert werden und gegebenenfalls wieder rückgängig gemacht werden. Die hohe Missachtungsquote des Haltgebots aus dem Pilotprojekt und die geringe Erfolgsquote hinsichtlich „Abkürzens“ über den Gehweg sollte nicht ignoriert werden. Eine ähnliche Formulierung wie in der VwV-StVO zu § 13 [Zu Absatz 1, IV.] ist angebracht:

„Die Einführung eines Grünpfeils für den Radverkehr empfiehlt sich nur da, wo eine wirksame Überwachung gewährleistet ist.“

Schließlich soll laut VwV-StVO eine Gefährdung des Fußverkehrs ausgeschlossen sein.

9. Zur 13. Änderung „Zu § 41 Vorschriftzeichen“

Zur Freigabe von Einbahnstraßen für den Radverkehr in Gegenrichtung heißt es unter b), aaa):

„Das Wort „kann“ wird durch das Wort „soll“ und die Angabe „3,5“ wird durch die Angabe „4,5“ ersetzt.“

Die Änderung der Freigabe von „kann“ auf „soll“ wird ausdrücklich begrüßt. Die Angabe eines Maßes von 4,50 m erscheint jedoch praxisfremd und nicht durch vorliegende Erkenntnisse belegt.

Eine solche Breite verleitet in Richtung der Einbahnstraße beispielsweise zum Überholvorgang Lkw/Rad oder Bus/Rad, bei dem der Abstand von 1,5 m kaum eingehalten werden kann.

Es gibt zudem zahlreiche Praxisfälle von Einbahnstraßen mit Linienbusverkehr (z. B. im Stundentakt) und Maßen unterhalb von 4,50 m. Die Begegnungswahrscheinlichkeit mit einem Bus in den oft nur kurzen Streckenabschnitten ist minimal. Dieses Einbahnstraßenstück kann aber ein wichtiges Glied einer Radhauptverbindung sein. Es reicht, wenn dann z. B. Ausweichstellen bestehen (z. B. zahlreiche Grundstückszufahrten) oder geschaffen werden und/oder die Begegnungslänge nur kurz ist. Nach der jetzigen Formulierung würde die Öffnung zahlreicher Einbahnstraßen wahrscheinlich wieder zurückgenommen werden und dadurch unter Umständen entscheidende Lücken in Radrouten entstehen. Es erscheint daher zweckmäßig, die bestehenden Maße zu belassen oder die Maße zur Freigabe von Einbahnstraßen aus der VwV-StVO ganz rauszulassen und auf die ERA zu verweisen.

Da es bislang kaum Probleme nach dem Öffnen der Einbahnstraßen gegeben hat, erscheint die Erhöhung eines Maßes von 3,50 m auf 4,50m als überflüssig und kontraproduktiv.

10. Zur 14. Änderung zu § 42 „Richtzeichen“

Unter III heißt es:

„Eine Anordnung zur Hervorhebung einer Wartepflicht für den Fahrverkehr infolge einer bestehenden Rechts-vor-links-Regelung abseits der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen sowie weiterer Hauptverkehrsstraßen kommt insbesondere an schlecht einsehbaren Kreuzungen und Einmündungen in Betracht, die besondere Sorgfalt erfordern.“

Eine Betonung der Wartepflicht an Rechts-vor-Links- sowie schlecht einsehbaren Kreuzungen durch Haifischzähne ist nicht nachvollziehbar. Empfohlen wird, in diesen Situationen Wartelinien zu markieren und Haifischzähne ausschließlich für Radverkehrsanlagen zu verwenden.

Ergänzend sei im Zusammenhang mit der Änderung zu § 42, in der auch Radschnellwege behandelt werden, darauf hingewiesen, dass es zur Beschilderung von Radschnellwegen bislang keine Vorgaben in den Verwaltungsvorschriften gibt. Hier erscheint eine Ergänzung sinnvoll.

11. Zur 17. Änderung zu § 45 „Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen“

Zu Fahrradzonen heißt es unter 45k:

„III. Die dem fließenden Verkehr zur Verfügung stehende Fahrbahnbreite soll erforderlichenfalls durch bauliche Maßnahmen oder Sperrflächen eingeengt werden. Auf Senkrecht- oder Schrägparkstände soll grundsätzlich verzichtet werden.“

In Standardfällen von Fahrradzonen auf das Senkrecht- und Schrägparken zu verzichten, erscheint sinnvoll. Unverhältnismäßig erscheint es dann, in Fahrradstraßen, Tempo 30-Zonen und verkehrsberuhigten Bereichen das Senkrecht- und Schrägparken nicht gleichermaßen zu behandeln.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass beim Vorhandensein eines ausreichend breiten Zwischenstreifens als Sicherheitsraum zum fließenden Kfz- und Radverkehr Ausparkvorgänge hinreichend sicher zu bewältigen sind. Eine solche Voraussetzung könnte man ggf. in der Verwaltungsvorschrift verankern.

12. Ergänzende Hinweise zu Begrifflichkeiten

Der Begriff „Fußgängerverkehr“ sollte in „Fußverkehr“ geändert werden. Zu § 2 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 Nr. 3. (Rn 10) [S. 7 oben, zweitletzte Zeile von Rn 10]: Hier heißt es „fließender Verkehr“, es sollte klar gestellt werden, dass es sich um den fließenden Kraftfahrzeugverkehr handelt.

Auf Seite 44 werden Zusatzzeichen aufgeführt: Z 1022-16 Kleinstelektrofahrzeuge frei. Hier müsste es sicherlich heißen: Z 1022-16 Elektrokleinstfahrzeuge frei

Zur Begründung zu Nummer 13 (Änderung der VwV zu § 41, hier zu Zeichen 244.1 und 244.2)

[S. 78 Mitte]: Statt "Durchgangsverkehrs" sollte es "motorisierter Durchgangsverkehr" heißen (Klarstellung, Präzisierung).

[S. 78 unten]: Die Aussage des letzten Begründungssatzes zu "Senk- [sic!] oder Schrägparkstände" sollte ebenfalls entsprechend klarstellend und redaktionell korrigiert werden in "Senkrech- oder Schrägparkstände".

Zusammenfassend bedanken sich die Vertreterinnen und Vertreter der relevanten FGSV-Gremien für die vorgeschlagenen Änderungen und bitten um Berücksichtigung der vorgenannten Anmerkungen.

Mit freundlichen Grüßen

