



Deutscher  
Verkehrssicherheitsrat

Berlin/Bonn, 09. März 2016

## **Stellungnahme zum**

### **"Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs- Ordnung (StVO)"**

#### **I. Hintergrund**

Mit Schreiben vom 10.02.2016, eingegangen am 16.02.2016,  
AZ: LA 22/7332.2/45, wurde vom Bundesministerium für Verkehr und  
digitale Infrastruktur (BMVI) der Entwurf einer

#### **"Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO)"**

vorgelegt.

#### **II. Einleitung**

Ausweislich der am 25.02.2016 veröffentlichten vorläufigen Zahlen des  
Statistischen Bundesamtes (Destatis) sind im vergangenen Jahr 3.475  
Menschen im Straßenverkehr ums Leben gekommen. Das sind 98  
Getötete mehr als im Jahr zuvor. 393.700 Verkehrsteilnehmer wurden  
verletzt. Dies bedeutet einem Anstieg um 1,1 Prozent. Somit werden im  
Durchschnitt täglich neun Menschen im Straßenverkehr in Deutschland  
getötet, rund 1.000 (schwer) verletzt. Es ist daher unzweifelhaft geboten,  
auch durch die Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO), das  
Sicherheitsniveau im Straßenverkehr zu erhöhen. Der  
Verordnungsentwurf zur Änderung der StVO sieht vor, dass durch eine

Novellierung des § 45 Abs. 9 eine weitere Ausnahme von dem im § 45 StVO festgelegten Grundsatz geschaffen werden soll, dass insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur dann angeordnet werden dürfen, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorhergehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.

Des Weiteren soll es die Möglichkeit geben, dass junge Rad fahrende Kinder zukünftig von geeigneten Aufsichtspersonen auch auf dem Gehweg begleitet werden dürfen.

Schließlich soll die Vorschrift zur Bildung einer Rettungsgasse verständlicher gefasst werden.

Schlussendlich sollen „E-Bikes“ den Mofas in verhaltensrechtlicher Hinsicht gleichgestellt werden.

Der Deutsche Verkehrssicherheitsrat (DVR) nimmt wie folgt Stellung:

### **III: Streckenbezogene Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen**

Im Sinne der Vision Zero sollten alle denkbaren Potentiale zur Erhöhung der Verkehrssicherheit ausgeschöpft werden. Die Unfallschwere korreliert mit der Geschwindigkeit.

Der Deutsche Verkehrssicherheitsrat (DVR) begrüßt daher, dass dem langjährigen Wunsch der Länder, Kommunen und zahlreicher Verbände nach Reduzierung des bislang hohen Anforderungsniveaus für die Anordnung streckenbezogener Geschwindigkeitsbeschränkungen im Nahbereich bestimmter Einrichtungen nunmehr durch das BMVI Rechnung getragen werden soll.

Die im Oktober 2015 veröffentlichte "Halbzeitbilanz des Verkehrssicherheitsprogramms 2011-2020" des Bundes konzidiert, dass

"die besondere Gefahrenlage z.B. an Kindergärten und Grundschulen"  
"infolge der Entwicklung der Kinder ( ) auch ohne Nachweis eines  
Unfallschwerpunktes auf der Hand liegen dürfte, sodass eine gesetzliche  
Änderung zum Schutze der schwächsten Verkehrsteilnehmer geboten  
ist"<sup>1</sup>.

Aus Sicht des DVR kann dies aber nur ein erster Schritt sein.

Bereits am 29. Oktober 2013 hat sich der Vorstand des DVR bei seiner  
Befassung mit den aktuell wichtigsten Maßnahmen zur Verbesserung der  
Verkehrssicherheit für die Durchführung eines wissenschaftlich  
begleiteten Modellversuchs ausgesprochen, um zu gesicherten  
Erkenntnissen hinsichtlich der festgelegten Wirkungen einer abgesenkten  
Regelgeschwindigkeit, der Reduktionspotenziale von Unfällen und deren  
Übertragbarkeit zu gelangen.

Die straßenverkehrsbedingten Unfälle mit Personenschaden entwickeln  
sich im übrigen nicht in die gleiche positive Richtung wie die  
Arbeitsunfälle. Im Vergleich der Jahre 2013 und 2014 wird ein leichter  
Anstieg bei den tödlichen Wegeunfällen sowie eine Steigerung der  
Dienstwegeunfälle und der Arbeitsunfälle im Straßenverkehr deutlich.  
Von daher ist die Neufassung des § 45 Abs. 9 StVO auch deshalb positiv  
zu bewerten, da eine Erleichterung der Anforderungen für eine  
streckenbezogene Anordnung von Tempo 30 auf innerörtlichen  
Hauptverkehrsstraßen sowie auf weiteren Vorfahrtstraßen im Hinblick auf  
die Anzahl der Wegeunfälle von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern  
und Schülerinnen und Schülern sowie Kindergartenkindern positive  
Effekte haben wird.

Zukünftig zulässige streckenbezogene Anordnungen von  
Geschwindigkeitsbeschränkungen werden aber für sich allein nicht  
ausreichen, um das Unfallniveau vor Schulen, Kindergärten,

---

<sup>1</sup> Halbezeitbilanz des Verkehrssicherheitsprogramms 2011-2020 des BMVI, S. 20

Kindertagesstätten oder Senioreneinrichtungen nachhaltig zu senken. Unabdingbar ist dafür die wirksame Überwachung und Ahndung von Straßenverkehrsdelikten (unangepasste Geschwindigkeit, Nutzung des Mobilphones, Alkoholmissbrauch), um das Verhalten der Kraftfahrer im Sinne einer sicheren und angepassten Fahrweise zu beeinflussen. Daher hat der Vorstand des DVR am 23.05.2014 einen Beschluss zur geforderten Verbesserung der Verkehrsüberwachung gefasst. Zurecht weist das BMVI in seiner Halbzeitbilanz des Verkehrssicherheitsprogramms darauf hin, dass die (polizeilichen) Durchsetzungsmaßnahmen zur Einhaltung der Vorschriften zur ganz entscheidenden Säule im Gesamtkonzept zur Reduzierung der Anzahl der Straßenverkehrsunfälle gehören. Die angesprochenen Durchsetzungsmaßnahmen liegen in der Zuständigkeit der Länder. Der Bund sollte sich aber fragen, ob das für die entsprechenden Delikte vorgesehene Sanktionsniveau (BKaTV u.a.) noch die mit einer Sanktion verknüpften Ziele erreichen kann.

Dass die neue Regelung auch vor Seniorenheimen Anwendung finden soll, wird vom DVR ausdrücklich begrüßt. Auch wenn es nicht ausdrücklich mit sinnvollen streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen im Zusammenhang steht, soll hier doch auf Folgendes hingewiesen werden:

Eine bundesweite Problematik der Verkehrsteilnahme für zu Fuß Gehende besteht darin, dass die entsprechenden Zeitintervalle bei den programmierten Schaltungen der Lichtzeichenanlagen weder fußgänger- noch seniorengerecht sind. Eine maximale Fußgängergeschwindigkeit für Senioren, z.B. wenn sie mit dem Rollator unterwegs sind, von 0,6 m/sec., sollte nicht überschritten werden. Die meisten Fußgängerampeln sind aber im Durchschnitt auf 1,2 m/sec. geschaltet. Das ist viel zu kurz. Kein älterer Mensch schafft einen 1,2 Meter weiten Schritt in einer Sekunde. Demzufolge kann es zu Gefahrensituationen zwischen dem Fahrzeugverkehr und noch auf der Fahrbahn befindlichen zu Fuß Gehenden kommen. Insgesamt sollten die "Grünphasen" von

Lichtzeichenanlagen für zu Fuß Gehende verlängert werden. Zwar ist die Flüssigkeit des Verkehrs mit den zur Verfügung stehenden Mitteln zu erhalten. Doch geht dabei die Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmer der Flüssigkeit des Verkehrs vor.

#### **IV. Rettungsgasse**

Auch dem DVR werden immer wieder Fälle bekannt, bei denen die derzeitige Regelung zur Bildung einer Rettungsgasse unzureichend umgesetzt wurde. Der DVR begrüßt daher das Bestreben des Verordnungsgebers, zur Steigerung der Verkehrssicherheit die Vorschrift zur Bildung einer Rettungsgasse zu verbessern und zur besseren Verständlichkeit zu vereinfachen. Dies könnte durch die neue Regelung gelingen. Fraglich ist, ob die neue Regelung auch für Fahrbahnen mit vier Fahrstreifen für eine Richtung geeignet ist.

#### **V. Ermöglichung der Begleitung junger Rad fahrender Kinder auf Gehwegen**

Die Novellierung des § 2 Abs. 5 StVO wird vom DVR positiv bewertet. Danach sollen "geeignete" Aufsichtspersonen Rad fahrende junge Kinder bis zu ihrem vollendeten zehnten Lebensjahr auf dem Gehweg radfahrend begleiten dürfen. Dadurch wird die Sicherheit der Kinder auf dem Fahrrad erhöht und die sachgerechte Ausübung der Aufsicht erleichtert. Der Verordnungsgeber passt damit das Regelwerk an das in Sorge auf die Sicherheit junger Rad fahrender Kinder ohnehin schon seit Jahren zu beobachtende Verhalten von Eltern (z.B. in Berlin) an. Dies ist zu begrüßen. Derzeit ist nicht ersichtlich, dass dies zu vermehrten Gefährdungen von zu Fuß Gehenden führen könnte, insbesondere wenn die Rücksichtnahme auf Fußgänger und Fußgängerinnen immer wieder öffentlich angemahnt wird.

## **VI. Einführung des Begriffs und des Sinnbilds für "E-Bikes" und Regelungen hierzu**

In der Erläuterung des Änderungsentwurfs wird zu Artikel 1.1.a) erklärt, dass "E-Bikes im Sinne dieser Änderung .... einspurige Fahrzeuge (sind), die sich mit Hilfe des Elektroantriebs durch einen Drehgriff oder Schaltknauf mit einer Geschwindigkeit von bis zu 25 km/h fahren lassen, auch ohne dass der Fahrer gleichzeitig in die Pedale tritt".

Diese Erläuterung lässt leider offen, welche Fahrzeuge unter dem Begriff "E-Bike" zu subsumieren sind.

Der unscharfe Begriff "E-Bike" ist bislang nirgendwo (legal-) definiert. Sowohl bei den Verkehrsteilnehmern und Verkehrsteilnehmerinnen als auch in Fachkreisen werden darunter unterschiedliche Fahrzeuge verstanden. Die weiteste Interpretation beinhaltet alle ein- oder auch dreirädrigen Fahrzeuge die fahrrad- oder motorradähnlich gestaltet sind, wozu z.B. auch Motorräder mit alleinigem Elektroantrieb gehören. In der Bevölkerung wird der Begriff "E-Bike" sehr oft für Elektrofahrräder bzw. "Pedelects", die einen Elektromotor mit Nennleistung von 250 Watt haben und die Zusatzleistung bis 25 km/h mit Pedalieren erbringen, verstanden. Oftmals werden darüber hinaus jedoch auch die sogenannten "Pedelects 45" oder "S-Pedelects", die zur EG Klasse L1e (Kleinkraftrad) gehören, verstanden.

Die im Verordnungsentwurf genannte Definition von "E-Bikes" lässt offen, welche Fahrzeuge damit im Detail gemeint sind.

Sollten dies fahrradähnliche Fahrzeuge sein, die sich von einem herkömmlichen Mofa lediglich darin unterscheiden, dass sie statt eines Verbrennungsmotors über einen Elektromotor verfügen und keine Motorunterstützung über 25 km/h leisten, dann hält der DVR eine Anpassung der StVO nicht für notwendig. Es müsste lediglich der Begriff "Mofa" auf "Kleinkrafträder mit Elektromotor bis 25 km/h" ausgeweitet werden. Ein spezielles Zusatzzeichen wäre dann auch nicht notwendig. Dem DVR ist allerdings nicht bekannt, dass im nennenswerten Umfang "Elektromofas" mit den entsprechenden Eigenschaften auf dem Fahrzeugmarkt angeboten werden.

Im Gegensatz dazu haben sich die sogenannten "S-Pedelecs" stärker durchgesetzt. Ihr Anteil am gesamten Pedelec-Markt liegt bei ca. 5%. Im Jahr 2014 wurden ca. 25.000 "S-Pedelecs" in Deutschland verkauft. Sollten im Verordnungsentwurf diese Fahrzeuge gemeint sein, so hat der DVR erhebliche Sicherheitsbedenken gegenüber der geplanten Änderung der StVO. "S-Pedelecs" haben, wie von Seiten des BMVI andernorts erläutert wurde, eine bauartbedingte Höchstgeschwindigkeit von 45 km/h. Sie gelten als Leichtkraftfahrzeuge der Klasse L1e. Aufgrund der elektrischen Zusatzleistung ist es auch für körperlich leistungsschwächere Radfahrer und Radfahrerinnen möglich, mit einer Geschwindigkeit bis zu 45 km/h zu fahren. Im Gegensatz dazu muss davon ausgegangen werden, dass die Durchschnittsgeschwindigkeit eines Rad Fahrenden ohne elektrischen Zusatzantrieb auf ebenen Wegen bei ca. 15 - 20 km/h liegt. Fahrer und Fahrerinnen von Pedelecs 25 erreichen in der Regel 25 km/h. Im Mischverkehr ergeben sich dabei Differenzgeschwindigkeiten von bis zu 25 km/h zwischen den "E-Bikes" und den anderen Fahrrad Fahrenden. Dies führt zwangsläufig zu Überholsituationen mit hoher Geschwindigkeit und damit zu einer Erhöhung der Verkehrsgefährdung.

Viele Strecken im Außerortsbereich sind als gemeinsame Geh- und Radwege gekennzeichnet. Somit laufen zu Fuß Gehende Gefahr, Fahrern und Fahrerinnen von 45 km/h schnellen Zweirädern zu begegnen, auch wenn diese nach der StVO die Geschwindigkeit an den Fußgängerverkehr anpassen müssen.

Eine weitere Gefährdung ergibt sich daraus, dass die Radwege in der Regel nicht für Fahrzeuge mit so hohen Geschwindigkeiten ausgelegt sind. Radien, Breiten, Oberflächengestaltung oder Sichtbeziehungen von Radwegen sind für Fahrräder mit wesentlich langsamerer Geschwindigkeit konzipiert. So benötigt ein mit 45 km/h gefahrenes "E-Bike" einen breiteren Sicherheitsraum. Dieser ist meistens nicht vorhanden. Speziell im Gegenverkehr mit anderen Rad Fahrenden kann es so zu Gefahrensituationen kommen.

Der DVR spricht sich daher gegen die generelle Freigabe von "E-Bikes" oder auch "S-Pedelecs" auf außerörtlichen Radwegen aus. Nur wenn diese eine Gestaltung aufweisen, die einerseits einen sicheren Mischverkehr zwischen den unterschiedlichen Verkehrsarten gewährleistet und andererseits ein verkehrssicheres Führen dieser Fahrzeuge auf den für den Kraftverkehr angrenzenden Straßen nicht möglich ist, könnte es in Ausnahmefällen sinnvoll sein, "S-Pedelecs" auch auf Radwegen zuzulassen. Die zuständige Straßenverkehrsbehörde sollte dann aber verpflichtet werden, aus Sicht der Verkehrssicherheit eine ausführliche Begründung des Ausnahmefalles darzulegen.

Eine Freigabe von Innerorts-Radwegen für diese Fahrzeuge lehnt der DVR ab.

Unabhängig von der Definition von "E-Bikes" führt eine Zusatzbeschilderung, wie in dem Verordnungsentwurf vorgesehen, bei den Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmern mit hoher Sicherheit zu Irritationen.

Wie oben schon betont, hat sich der Begriff "E-Bike" nach diesseitiger Auffassung im wesentlichen für "Pedelecs 25" und "Pedelecs 45" durchgesetzt. Eine Beschilderung dieser Art würde so interpretiert werden, dass es für alle Elektrofahrräder, auch denjenigen, die rechtlich den Fahrrädern gleichgestellt sind, gilt. Es käme somit zu einer hohen Verunsicherung für Fahrer und Fahrerinnen von Elektrofahrrädern, die sich über ihre Rechte und Pflichten im Unklaren wären.

Abschließend bedankt sich der DVR für die Möglichkeit, zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) Stellung zu nehmen.