



Was Straßenverkehrsbehörden für die Verkehrssicherheit tun müssen

Interview mit Wolfram Mischer zur StVO

Wolfram Mischer ist Verkehrsingenieur und hat über 30 Jahre lang in einer oberen Straßenverkehrsbehörde einer Bezirksregierung in NRW gearbeitet. Heute ist er deutschlandweit beratend tätig zum Thema Verkehrssicherheit. Im Interview fordert er diesbezüglich einen Perspektivwechsel in den kommunalen Verwaltungen ein.

I: *Wir sprechen heute über Pflichten von Straßenverkehrsbehörden im Hinblick auf die Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmer*innen. Warum ist das für Sie wichtig?*

B: **Wir müssen in den verantwortlichen Behörden weg kommen vom im Moment vorherrschenden Denken „Was kann ich tun?“ hin zu „Was muss ich tun?“.** Was ich damit meine: Die Straßenverkehrsordnung (StVO) und die dazugehörige Verwaltungsvorschrift (VwV-StVO) sind mächtige Werkzeuge, um gerade schwächeren Verkehrsteilnehmern mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Man kann sie allerdings genauso benutzen, um nichts zu tun oder sogar Dinge zu verhindern. Aber die StVO ist eine sogenannte „Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung“, die die Kommunen für den Bund übernehmen. Doch diese wird, zurückhaltend ausgedrückt, im Moment nur unterbelichtet wahrgenommen. Wir brauchen hier unbedingt einen Wandel – weg vom Abwarten und Reagieren hin zu einem aktiven Handeln von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

»Vision Zero ist Grundlage aller verkehrlichen Maßnahmen. All das, was ich tue, muss der Zielsetzung folgen: keine Toten und Schwerverletzten mehr. Punkt.«

I: *Worin bestehen denn diese Pflichtaufgaben, und wo sind sie in StVO und VwV festgelegt?*

B: Die StVO ist ein Mittel zur Gefahrenabwehr. Es ist ganz zentral und noch nicht in allen Verwaltungen angekommen, dass der Bund 2021 die Verwaltungsvorschrift zu Paragraf 1 der StVO geändert hat. Dort steht jetzt: **Vision Zero ist Grundlage aller verkehrlichen Maßnahmen.** Das ist ein harter Auftrag: **All das, was ich tue, muss der Zielsetzung folgen: keine Toten und Schwerverletzten mehr. Punkt.** In der VwV zu den Paragrafen 39 bis 43 StVO steht explizit: Die Verkehrssicherheit **aller**

Verkehrsteilnehmer geht der Flüssigkeit des Verkehrs vor. Mit Blick auf Fußverkehr, Radverkehr, Befolgung der technischen Regelwerke etc. birgt das eine Menge Pflichtaufgaben.

I: *Dann kommen wir doch auf konkrete Beispiele zu sprechen. Wo ist man im Sinne der Gefahrenprävention verpflichtet, mehr zu machen?*

B: Zum Beispiel beim Radverkehr. In der VwV-StVO zu § 2 Absatz 4 Satz 2 steht: Für uns gilt die ERA (*Empfehlungen für Radverkehrsanlagen der FGSV e.V.; DUH*) in der jeweils gültigen Fassung. Das heißt: Das Durchdeklinieren von der StVO über die Verwaltungsvorschrift zur ERA ist präzise vom Bundesverordnungsgeber vorgegeben. Weiter steht dort: Die Straßenverkehrsbehörden, die Straßenbaubehörden und die Polizei haben den klaren Auftrag, bei jeder sich bietenden Gelegenheit die Radverkehrsanlagen auf ihre Zweckmäßigkeit zu prüfen. Das kann die Fahrt zu einem Ortstermin sein, vielleicht mit dem Fahrrad. Das kann aber auch eine Verkehrsschau sein, wo man schwerpunktmäßig Radverkehrsanlagen überprüft. Falls erforderlich, sind dann von der Straßenverkehrsbehörde sowie der Polizei bauliche Maßnahmen bei der Straßenbaubehörde anzuregen.

Was passiert also, wenn der Baulastträger dann anhand der ERA eine Straße prüft und feststellt, das entspricht nicht den aktuellen Anforderungen der technischen Regelwerke, aber der Straßenraum gibt auch nicht mehr her? Dann greift das wieder, was ich vorher gesagt habe: **die Pflichtaufgabe, sichere Verkehrsanlagen zur Verfügung zu stellen.** Was ist die Alternative, wenn beispielsweise der Platz für einen regelkonformen Radfahrstreifen fehlt? Möglicherweise eine **Geschwindigkeitsbeschränkung**, möglicherweise ein **Überholverbot** oder etwas anderes. In jedem Fall besteht die Verpflichtung, ergebnisoffen zu prüfen und für sichere Radverkehrsanlagen zu sorgen.

I: Sprechen wir über die Gefahrenlage nach § 45 StVO. Da ist ja oft ein Einwand, dass Maßnahmen nicht möglich sind, wenn die Gefahrenlage nicht nachgewiesen ist und noch keine Unfälle geschehen sind. Dem wegweisenden Urteil des Bundesverwaltungsgerichts von 2010 zufolge muss es aber weder bereits zu Unfällen gekommen sein, noch muss noch eine „an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit des Schadeneintritts“ vorliegen. Stattdessen es reicht aus, wenn es aufgrund der örtlichen Verhältnisse eine gering erhöhte Wahrscheinlichkeit von Gefahren für Leib und Leben gibt (Urteil vom 23.09.2010, BVerwG 3 C 37.09). **Haben Sie das Gefühl, dass dieses Urteil schon in den Verwaltungen angekommen ist und entsprechend gehandelt wird?**

B: Klare, einfache Antwort: Nein! Das ist leider so. Die Erfahrung zeigt, dass die Kolleginnen und Kollegen, die im Tagesgeschäft vor Ort mit allem Möglichen beschäftigt sind, oft nicht die Zeit haben, um sich mit solchen Informationen zu versorgen. Da gibt es eine Bringschuld der Aufsichtsbehörden, klar zu sagen: **Moment mal, es gab eine Änderung der grundsätzlichen Rechtsprechung durch das höchste deutsche Verwaltungsgericht!** Diese Entscheidung war ein Paradigmenwechsel, das Bundesverwaltungsgericht sagt im Urteil explizit: Wir haben früher anders entschieden – wir entscheiden heute so. **Das ist noch längst nicht in allen Verwaltungen angekommen.** Und das gilt leider auch dann, wenn das Kind schon in den Brunnen gefallen ist und es Unfallhäufungsstellen gibt. Selbst dann wird zum Teil noch zögerlich mit Maßnahmen umgegangen, weil nicht klar ist, wie man die qualifizierte Gefahrenlage nach § 45 Absatz 9 Satz 3 StVO interpretieren soll.

»Es gab eine Änderung der grundsätzlichen Rechtsprechung durch das höchste deutsche Verwaltungsgericht! Das ist noch längst nicht in allen Verwaltungen angekommen.«

I: Man muss ja auch diesem Urteil des Bundesverwaltungsgericht zufolge weiter aufgrund der örtlichen Gegebenheiten eine Gefährdung nachweisen. Wie sieht das konkret aus?

B: Es ist immer eine Einzelfallentscheidung. Ich schaue mir einen Straßenraum an, prüfe ihn nach den aktuellen technischen Regelwerken. Ich halte wie ein Suchbild z.B. die ERA neben das Bild des Straßenraums und arbeite die Abweichungen heraus. Dann muss ich entscheiden: Lösen diese Abweichungen Gefahren aus und wenn ja, welche? Mit welchen Instrumenten der StVO kann ich diese Gefahren reduzieren oder beseitigen? Dann muss ich die Gefahren so konkret, wie das der Verordnungsgeber will und es das Bundesverwaltungsgericht beschrieben hat, dokumentieren, um am Ende rechtssicher und belastbar anordnen zu können.

I: Ein anderes, oft geäußertes Bedenken ist ja: Habe ich überhaupt genug Rad- oder Fußverkehr, um angemessen den Kfz-Verkehr zu beschränken? Wonach muss man sich da richten? Wenn die Gefahr gegeben ist, aber das Rad- oder Fußverkehrsaufkommen so gering ist, kann man dann trotzdem Maßnahmen ergreifen?

B: Da sind Sie gerade in die klassische Falle getappt: Denn alles, was wir für Fuß- und Fahrradverkehr tun, ist Angebotsplanung. **Der Fuß- und Radverkehr taucht nicht auf, wenn das Angebot nicht sicher ist.** Und ausgebildete Verkehrsplanerinnen und Verkehrsplaner müssen erkennen können: Diese Straße hat ein Defizit, und weil das zu einer Gefahr führt, gibt es ja gerade keinen Fuß- oder Radverkehr. Würde ich das Defizit beseitigen, wäre das anders! Ich habe dann also die Aufgabe, eine sichere Lösung zu bringen.

Ein Beispiel, außerorts: Wir hatten eine Straße mit einem überbreiten Straßenquerschnitt, je ein Fahrstreifen pro Richtung, und daneben ein befestigter Seitenstreifen, wo langsame Fahrzeuge wie Trecker und eben auch Fahrräder fahren sollten. Das heißt: 11 Meter befestigte Fahrbahn, aber nur 8 Meter für den Kraftfahrzeugverkehr, nämlich 2 Mal 4 Meter. Und rechts und links davon, hinter einer durchgezogenen Linie, nochmal befestigter Seitenraum für diese langsamen Verkehrsteilnehmergruppen. An dieser Straße ist quasi niemand mit dem Rad gefahren, weil die Menschen sich schlicht nicht sicher fühlten. Dann musste der

Baulastträger die Fahrbahn sanieren und hat im Zuge dessen die zwei KfZ-Fahrstreifen auf die eine Seite verschoben und auf der anderen Seite einen Geh- und Radweg erstellt – geschützt durch einen Grünstreifen. Und siehe da: Kaum war der fertig, waren der Fahrradverkehr da. Deswegen ist **die Beurteilung eines Verkehrsraums ausschließlich vor dem Hintergrund „Habe ich Fußgänger?“ oder „Habe ich Fahrradfahrer?“ aus meiner Sicht einfach nicht seriös und zu kurz gesprungen.**

Ein zweites Beispiel ist die Anordnung von Fußgängerüberwegen (*umgangssprachlich: Zebrastreifen; DUH*) innerorts: Die Richtlinien sehen hier Grenzwerte für die Kraftfahrzeugverkehrsbelastung und eine bestimmte Anzahl von Querungen durch Fußgängerinnen und Fußgänger vor. Bei hohem Verkehrsaufkommen hat ein Fußgänger jedoch kaum eine Chance, über die Straße zu kommen. Also geht er einen Umweg, möglicherweise bis zur nächsten Ampelanlage oder Mittelinsel. Man zählt also dort keine Fußgänger und würde nach reiner Bedarfsplanung nie den Fußgängerüberweg anordnen. Machen Sie aber trotzdem den Fußgängerüberweg, weil sie wissen, rechts ist ein Wohngebiet und links sind die Nahversorger, dann sind die Fußgängerinnen und Fußgänger sofort da, sobald der Fußgängerüberweg installiert ist. Und das ist genau der Auftrag, den die Verwaltungsvorschrift den verantwortlichen Behörden gibt. Diese blenden es leider noch zu oft aus.

I: *Wenn genau diese Querungszahlen vorgesehen sind und sie aber an der konkreten Stelle aufgrund der mangelhaften Infrastruktur eben nicht gegeben sind – reicht es dann aus, zu argumentieren, dass die entsprechenden Querungszahlen mit der neuen Infrastruktur vorliegen würden?*

B: Im Grunde ja. Man muss auch berücksichtigen: Die Richtlinie für Fußgängerüberwege ist über 20 Jahre alt. Das Wissen, auf dem sie beruht, ist nochmal älter, und die Vorgänger-Regelwerke sahen ähnlich aus. Das war eigentlich **ein Instrument der Abwehr von Fußgängerüberwegen**, um es hart auszudrücken. Deswegen hat sich Nordrhein-Westfalen zum Beispiel schon vor über 20 Jahren entschieden, diese Richtlinie, was die Grenzwerte

angeht, anders zu interpretieren, entsprechend der Verwaltungsvorschrift. Wichtig ist demnach, dass der Fußgängerüberweg vernünftig ausgestattet ist, Motto: Sehen und gesehen werden. **Die Zahlen sind nicht so wichtig, besonders dann nicht, wenn wir über besonders schützenswerte Personenkreise reden**, die zum Beispiel mit einem Rollator länger brauchen, um die Fahrbahn zu überqueren. **Also ja, aus meiner Sicht reicht es aus, den Fußgängerüberweg damit zu begründen, dass im Moment die Überquerbarkeit nicht sicher gegeben ist, insofern ein Defizit vorliegt und eine Gefahr daraus entstehen kann.**

In der Verwaltungsvorschrift zu § 25 StVO steht übrigens die bemerkenswerte Pflichtaufgabe: „Die Sicherung des Fußgängers beim Überqueren der Fahrbahn ist eine der vornehmsten Aufgaben der Straßenverkehrsbehörden und der Polizei“. Weiter heißt es dort: Man muss das laufend beobachten. Und da, wo der Fahrzeugverkehr so stark ist, dass Fußgänger die Fahrbahn nicht sicher überschreiten können, da kommt entweder ein Fußgängerüberweg oder die Errichtung einer Lichtzeichenanlage infrage. Das steht in der VwV-StVO explizit drin. **Das heißt, in der Anordnung sollte ich auch sagen, ich halte mich an meine Pflichtaufgabe nach VwV-StVO zu § 25.** Und weil ich eine Angebotsplanung mache, argumentiere ich mit den Tabellenwerten der R-FGÜ (*Richtlinien für die Anlage und Ausstattung von Fußgängerüberwegen; DUH*), sage aber, die liegen heute nicht vor, aber ich erwarte sie zukünftig. Und dann habe ich aus meiner Sicht eine sehr rechtssichere Anordnung für den Fußgängerüberweg getroffen. Und meine Pflichtaufgabe erledigt.

»Auf einer Hauptverkehrsstraße, die keine Radverkehrsanlage hat, kann Tempo 30 ein geeignetes Mittel sein, um die Verkehrssicherheit herzustellen.«

Noch eine Anmerkung zum Radverkehr, das betrifft auch wieder das Thema des Wissenstransfers. **Der Bund-Länder-Fachausschuss zur StVO hat sich schon 2018 mit dem Thema Tempo 30 auf Hauptverkehrsstraßen beschäftigt und explizit gesagt:**

Auf einer Hauptverkehrsstraße, die keine Radverkehrsanlage hat, kann Tempo 30 ein geeignetes Mittel sein, um die Verkehrssicherheit herzustellen. Der BLFA-StVO ist ja das Gremium, was zwischen den StVO-Novellierungen quasi Regelungslücken schließt. Das muss man einfach wissen, diese Passagen des BLFA-StVO sind wichtig zu kennen. Und man muss die Passagen umsetzen, indem man sagt: Diese neue Information geht an die obersten Landesverwaltungen und dann weiter in die regionalen Gliederungen. Und dazu erlebe ich leider, dass oftmals spätestens da ein letzter Filter greift: Die Behörden vor Ort bekommen die Informationen nicht. Das ist natürlich schwierig: Wenn ich nicht weiß, dass ich so handeln dürfte und müsste, dann handle ich nicht so. **Der Informationsfluss ist also immens wichtig.**

I: *Wer müsste denn die nötige Aufklärungsarbeit betreiben zu den einzelnen Pflichtaufgaben oder auch zum Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts? Mir fällt zum Beispiel der Schulstraßen-Erlass des NRW-Verkehrsministeriums ein. Der ist ja eigentlich nur ein Teil des Protokolls der Verkehrsingenieurbesprechung...*

B: Ja, wir haben in Nordrhein-Westfalen das Instrument einer Dienstbesprechung des StVO-Referats mit den fünf Bezirksregierungen und dem großen Baulastträger, dem Landesbetrieb, der für Bundes- und Landesstraßen zuständig ist. Die tagt zweimal im Jahr und beschäftigt sich eben genau mit solchen grundsätzlichen Fragestellungen. Und dann gibt es die Niederschriften, wie zum Beispiel zur Schulstraßenthematik. Das kann eine Blaupause auch für andere Bundesländer sein.

I: *Das ist die Verkehrsingenieurbesprechung?*

B: Genau. Das ist ein Instrument, das ich aus anderen Bundesländern nicht kenne. Das liegt auch daran, dass Zuständigkeiten in anderen Bundesländern anders sind. Der Transfer von Informationen funktioniert in NRW meiner Ansicht nach sehr gut, weil das Ministerium die Bezirksregierungen ansteuert und die Bezirksregierungen wieder die Kreise, mit der Erwartungshaltung, dass die Kreise das weitergeben in die einzelnen Kommunen. Sehr gut wäre meiner Ansicht nach, wenn das alle

Bundesländer täten. **Die obersten Straßenverkehrs- und Baubehörden**, die im Regelfall ja bei den Ministerien angesiedelt sind, **wären der geeignete Transporteur dieser Informationen in den einzelnen Bundesländern.** Das würde nicht klappen, wenn der Bund versuchen würde, das direkt bis in die letzte Gliederung einer Straßenverkehrsbehörde zu bringen. Ich kann das zwar nicht definitiv für die anderen Bundesländer beurteilen, aber meine Wahrnehmung ist, da gibt es Verbesserungsmöglichkeiten. Denn wenn ich in anderen Bundesländern unterwegs bin und spreche dann so etwas an wie Tempo 30 auf Hauptverkehrsstraßen ohne Radverkehrsanlage: Dann sitzen mir Kolleginnen und Kollegen gegenüber, die grenzenlos erstaunt sind.

I: *Höchste Zeit, dass sich das ändert. Haben Sie noch eine Schlussbemerkung?*

B: Ja, noch ein Hinweis zu den technischen Regelwerken, die man beherrschen muss. Da muss ich auch meine Kolleginnen und Kollegen aus der Baulastträger-Fraktion in die Pflicht nehmen. Sie müssen auch ihr Wissen preisgeben und nicht einfach in so einer Dreierkonstellation (*Straßenverkehrsbehörde, Baulastträger, Polizei; DUH*) sitzen und sich denken: „Wenn ich dem jetzt das und das sagen würde, dann käme er auf die Idee, das und das zu tun – also sag ich’s ihm nicht“. Das geht von den Fußgängerüberwegen über die ERA, die RAS 06 (*Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen; DUH*), die RAL (*Richtlinien für die Anlage von Landstraßen; DUH*) bis zu den RiLSA (*Richtlinien für Lichtsignalanlagen; DUH*).

Um das mal sehr deutlich zu sagen: Da gibt es zum Beispiel in den RiLSA Ausführungen, die zu 95% nicht beachtet werden. Da steht zum Beispiel: Ich darf und soll Lichtsignalanlagen einsetzen bei besonders schützenswerten und schutzbedürftigen Personenkreisen. Da steht zum Radverkehr: Die Wartezeiten sollen möglichst kurz sein und die Grünzeiten nicht wesentlich kürzer als die des parallel laufenden Kraftfahrzeugverkehrs. Wenn Sie für Grün drücken müssen und dann beim nächsten Umlauf erst Grün bekommen und summieren das auf über eine Stunde, dann ist Ihre Grünzeit als

RadfahrerIn oder Radfahrer an dieser konkreten Anlage erheblich kürzer als die des automatisch Grün bekommenden Kfz-Verkehrs. **Das sind Rechtsbrüche, die ständig stattfinden**, und offensichtlich macht sich bisher niemand einen Kopf darüber.

Was mir wichtig ist: **Es geht nicht ideologisch geprägt gegen den Kraftfahrzeugverkehr**. Es geht darum, dass wir es ausgewogen und im Ermessen für alle Verkehrsteilnehmergruppen geregelt kriegen. **Dass alle Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer sicher sind. Das kann man hinbekommen und das muss man hinbekommen.**

Gefördert durch:



Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz



NATIONALE KLIMASCHUTZ INITIATIVE

aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages

Das Interview führte für die DUH Clemens Schürmann, Referent Städtische Mobilität, im Rahmen des Projekts „Pop-up Mobilitätswende“, welches durch die Nationale Klimaschutzinitiative (NKI) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz gefördert wird.

Juli 2024



Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell
Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell
Tel.: 0 77 32 9995 - 0

Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin
Tel.: 030 2400867-0

Ansprechpartner

Clemens Schürmann
Referent Städtische Mobilität
Verkehr & Luftreinhaltung
Tel.: 030 2400867-757
E-Mail: schuermann@duh.de

Robin Kulpa
Stellvertretender Bereichsleiter
Verkehr & Luftreinhaltung
Tel.: 030 2400867 - 751
E-Mail: kulpa@duh.de

www.duh.de info@duh.de [umwelthilfe](#)

Wir halten Sie auf dem Laufenden: www.duh.de/newsletter-abo

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. ist als gemeinnützige Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation anerkannt. Wir sind unabhängig, klageberechtigt und kämpfen seit über 40 Jahren für den Erhalt von Natur und Artenvielfalt. Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit mit Ihrer Spende: www.duh.de/spenden

Transparent gemäß der Initiative Transparente Zivilgesellschaft. Ausgezeichnet mit dem DZI Spenden-Siegel für seriöse Spendenorganisationen.



Initiative Transparente Zivilgesellschaft

