

**Kleine Anfrage****Tobias Eckert (SPD) vom 13.10.2022****Bessere Berücksichtigung der Verkehrsart Fußverkehr****und****Antwort****Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen****Vorbemerkung Fragesteller:**

Die Novelle der Straßenverkehrsordnung hat für die Kommunen deutliche Erleichterungen bei der Anordnung von Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit insbesondere für „schwächere“ Verkehrsmittel mit sich gebracht. Dies gilt besonders für den Radverkehr, überdies aber auch für den Fußverkehr. Erst jüngst hat der hessische Verkehrsminister mit der Vorstellung des neuen „Hessischen Verkehrssicherheitskonzeptes 2035“ deutliche Worte über die Bedeutung der Sicherheit gerade für schwächere Verkehrsteilnehmenden gefunden. Gerade beim Schutz von Fußgängerinnen und Fußgängern besteht vielfach Nachholbedarf, nicht zuletzt, weil zahlreiche Maßnahmen auf erhebliche rechtliche Hürden stießen. In der Vergangenheit haben die Straßenverkehrsbehörden bei der Anordnung etwa von Fußgängerschutzanlagen in einer pflichtgemäßen Abwägung eine solche Anordnung abgelehnt, um die sogenannte „Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs“ zu wahren.

Diese Vorbemerkung des Fragestellers vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

- Frage 1.
- a) Hat die Novelle der Straßenverkehrsordnung nach Ansicht der Landesregierung zu einer Aufwertung der Verkehrsart „Fußverkehr“ geführt?
 - b) Wenn ja: Welche Veränderungen betrachtet die Landesregierung als besonders relevant?
 - c) Wenn nein: Welche Positionen hat das Land Hessen in der Überarbeitung der Straßenverkehrsordnung in diesen Fragen vertreten?

Die vom Fragesteller angeführte Novelle der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) bezieht sich auf Artikel 1 der 54. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften, welche am 28. April 2020 in Kraft getreten ist (im Folgenden: „StVO-Novelle“). Auch wenn der eigentliche Schwerpunkt der StVO-Novelle im Jahr 2020 darauf lag, den Radverkehr in Deutschland sicherer und attraktiver zu machen und die Änderungen zu keiner absoluten Aufwertung der Verkehrsart „Fußverkehr“ geführt haben, wurden mit der StVO-Novelle dennoch wichtige Regelungen zur Steigerung der Sicherheit und Attraktivität des Fußverkehrs eingeführt. Dazu gehören beispielsweise folgende Regelungen:

- die Festsetzung von Schrittgeschwindigkeit für rechtsabbiegende Kraftfahrzeuge mit einer zulässigen Gesamtmasse über 3,5 t innerorts, wenn „im unmittelbaren Bereich des Einbiegens mit die Fahrbahn überquerendem Fußgängerverkehr zu rechnen ist“;
- Definition eines Mindest-Seitenabstands beim Überholen mit Kraftfahrzeugen von zu Fuß Gehenden;
- Ausweitung des Parkverbots vor Kreuzungen und Einmündungsbereichen. Insbesondere zum Schutz der zu Fuß Gehenden soll die dadurch geschaffene größere Freifläche eine verbesserte Sicht im Kreuzungs- und Einmündungsbereich gewährleisten.

Die Landesregierung betrachtet diese Änderungen als zielführend und relevant.

Weitere Änderungen zur Erhöhung der Attraktivität und Sicherheit des Fußverkehrs sind im Rahmen der nächsten StVO-Novelle zu erwarten.

- Frage 2.
- a) Sind bei Abwägungen zur „Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs“ nach Ansicht der Landesregierung auch die Verkehrsarten des Rad- und des Fußverkehrs als Verkehrsarten gleichberechtigt zu berücksichtigen?
 - b) Falls ja: Ist eine regelmäßige Ablehnung von Fußgängerschutzanlagen (insbes. Fußgängerampeln oder sog. Zebrastreifen) alleine mit dem Argument der „Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs“ statthaft, wenn hierbei der Fußverkehr als Verkehrsart nicht angemessen berücksichtigt wird?
 - c) Falls nein: Welche Abwägungskriterien sind hierbei heranzuziehen?

Sofern die Frage auf die Anordnung von Fußgängerschutzanlagen („Fußgänger-Ampeln“) oder Fußgängerüberwege („Zebrastreifen“) zielt, handelt es sich hierbei um Verkehrszeichen, welche auf Grundlage der Straßenverkehrs-Ordnung, der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) sowie den hier genannten Regelwerken angeordnet werden. Die Begriffsfolge „Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs“ ist jedoch weder in der Straßenverkehrs-Ordnung, noch in der VwV-StVO noch in dem hier einschlägigen Regelwerk „Richtlinien für die Anlage und Ausstattung von Fußgängerüberwegen (R-FGÜ)“ enthalten.

Der Erhalt der Flüssigkeit des Verkehrs wird in der VwV-StVO jedoch als allgemeiner Grundsatz definiert: „Die Flüssigkeit des Verkehrs ist mit den zur Verfügung stehenden Mitteln zu erhalten. Dabei geht die Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmer der Flüssigkeit des Verkehrs vor.“ Des Weiteren sollen Verkehrszeichen nur dort angebracht werden, wo dies nach den Umständen geboten ist. Diese allgemeinen Grundsätze der VwV-StVO zu den §§ 39 bis 43 unterstreichen, dass verkehrsbehördliche Maßnahmen stets dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen müssen. Dabei nimmt die Straßenverkehrs-Ordnung grundsätzlich keine Privilegierung bei den Verkehrsteilnehmenden bzw. den Verkehrsarten vor. Sofern ein Regelungsbedürfnis in einem Verkehrsablauf besteht, ist selbstverständlich auch der Rad- und Fußverkehr angemessen und gleichberechtigt zu berücksichtigen.

Wenn es um die Anordnung eines Fußgängerüberwegs oder einer Fußgängerschutzanlage geht, sind gemäß VwV-StVO zu § 26 die R-FGÜ als Entscheidungskriterium heranzuziehen. Diese geben Hinweise darauf, in welchen Situationen die genannten Querungshilfen in Betracht kommen. Danach bedarf es für die Anordnung eines Fußgängerüberwegs verschiedener räumlicher (Lage, Erkennbarkeit, Erreichbarkeit) und verkehrlicher Voraussetzungen. Die hier entscheidenden verkehrlichen Kriterien sind die Anzahl an Kraftfahrzeugen und querungswilligen Fußgängern in der verkehrlichen Spitzenstunde. Aber auch außerhalb des für Fußgängerüberwege möglichen bzw. empfohlenen Einsatzbereiches (beispielsweise wenn die Mindestanzahl querungswilliger Fußgänger nicht erreicht wird) können gemäß den R-FGÜ Fußgängerüberwege auch in begründeten Ausnahmefällen angeordnet werden. Eine solche Entscheidung trifft die zuständige Straßenverkehrsbehörde im Einzelfall.

- Frage 3.
- a) Sieht die Landesregierung Möglichkeiten und Spielräume der fußverkehrsfreundlichen bzw. fußverkehrsunfreundlichen Auslegung der StVO durch das Land?
 - b) Ist es zutreffend, dass das Land Hessen bei den Anordnungsgründen für Fußgängerschutzanlagen gemäß dem § 45 Abs. 9 in der Vergangenheit durch Mitteilung des Verkehrsministeriums rigide Auslegungen dieser Anordnungsgründe vorgegeben hat?
 - c) Ist es insbesondere zutreffend, dass den hessischen Straßenverkehrsbehörden vorgegeben wurde, allgemeinbildende gymnasiale Oberstufen gerade nicht als allgemeinbildende Schulen zu werten und dass bei Anordnung einer Fußgängerschutzanlage im Umfeld solcher Schulen – entgegen dem Wortlaut der StVO – folglich nicht auf den Anordnungsgrund „Allgemeinbildende Schule“ abgestellt werden könne?
 - d) Falls ja: Wann und durch welche Mitteilung ist diese Vorgabe ergangen? Wie begründet das Ministerium diese rigide Auslegung und beabsichtigt das Ministerium diese Haltung zu überprüfen?
 - e) Falls nein: Wie lässt sich das Festhalten an dieser Position mit den grundsätzlich vorgetragenen Zielen, den Fußverkehr sicherer zu machen, vereinbaren?

Die Straßenverkehrs-Ordnung ist besonderes Gefahrenabwehrrecht und hat insoweit den Schwerpunkt auf der Abwehr von Gefahren, die sich im Verkehrsablauf ergeben können. Eine für bestimmte Verkehrsteilnehmer „freundliche“ oder „unfreundliche“ Auslegung sieht der Verordnungsgeber im Grundsatz dagegen nicht vor. Allerdings haben die zuständigen Straßenverkehrsbehörden bei verkehrsbehördlichen Entscheidungen auch einen Ermessensspielraum, um je nach Örtlichkeit, Verkehrsaufkommen oder lokaler Besonderheiten angemessen entscheiden zu können. Eine verkehrsbehördliche Entscheidung hat sich nach objektiven Kriterien zu richten und nicht danach, ob sie subjektiv als „unfreundlich“ oder „freundlich“ wahrgenommen wird. So könnte beispielsweise ein Verbot für den Fußgängerverkehr als „fußverkehrsunfreundlich“ empfunden werden und dennoch angemessen sein, wenn dieses der allgemeinen Verkehrssicherheit dient.

Es ist nicht zutreffend, dass das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie Verkehr und Wohnen (HMWEVW) eine „rigide Auslegung“ bei den Anordnungsgründen für Fußgängerschutzanlagen gemäß § 45 Abs. 9 StVO vorgegeben hat. Das Gegenteil ist der Fall. Das HMWEVW verweist regelmäßig auf die Möglichkeit von Einzelfallentscheidungen, wenn die Einsatzgrenzen nach den R-FGÜ nicht erreicht werden (begründete Ausnahmefälle).

Es ist weder zutreffend, dass das HMWEVW den hessischen Straßenverkehrsbehörden Vorgaben dazu gemacht hat, welche Schulen als allgemeinbildende Schulen im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 6 StVO zu werten seien, noch, dass Fußgängerschutzanlagen nicht im Umfeld von allgemeinbildenden Schulen angeordnet werden dürften.

Die Straßenverkehrs-Ordnung verwendet den Begriff „allgemeinbildende Schulen“ nur im Zusammenhang mit der Anordnung von innerörtlichen streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h im Nahbereich von bestimmten schutzbedürftigen Einrichtungen, ohne des Nachweises einer besonderen Gefahrenlage. Diese in § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 6 StVO normierte Regelung ist durch die „Erste Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung“ vom 30. November 2016 eingeführt worden und gilt seit dem 14. Dezember 2016. Nach der Verordnungsbegründung (BR-Drs. 332/16) kann als Grundlage für die Festlegung allgemeinbildender Schulen der Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 10. Mai 2001 („Weiterentwicklung des Schulwesens in Deutschland seit Abschluss des Abkommens zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens“ vom 28. Oktober 1964 i.d.F. vom 14. Oktober 1971) zugrunde gelegt werden.

Danach zählen Gymnasien zu den allgemeinbildenden Schulen, d.h. im Nahbereich von Gymnasien kann gemäß der Maßgabe des § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 6 StVO eine Geschwindigkeitsbeschränkung von 30 km/h ohne Nachweis einer besonderen Gefahrenlage angeordnet werden. Die Anordnung einer Fußgängerschutzanlage erfolgt jedoch unabhängig davon, ob sich im Umfeld eine allgemeinbildende Schule befindet. Hier sind der nachgewiesene Bedarf an querungswilligen Fußgängern und das Kfz-Aufkommen die Hauptkriterien.

Das seinerzeitige Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung hat per Handreichung vom 4. Januar 2017 die nachgeordneten Straßenverkehrsbehörden auf die seit dem 14. Dezember 2016 bestehende Möglichkeit zur erleichterten Anordnung von streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen im Nahbereich von den verordnungsrechtlich festgelegten schutzbedürftigen Einrichtungen hingewiesen und eine sachgerechte sowie rege Anwendung im Sinne der besonders schutzbedürftigen Verkehrsteilnehmer (wie etwa Kinder oder ältere Menschen) empfohlen.

Wiesbaden, 16. November 2022

Tarek Al-Wazir