

Rechtsgutachten

Straßenverkehrsrechtliche Möglichkeiten zur Regelung von Lastkraftwagen ohne Abbiegesicherheitssysteme

erstattet der
Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

Prof. Dr. Martin Führ

unter Mitwirkung von

Dr. jur. Nicola Below

Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse – sofia
an der Hochschule Darmstadt

Darmstadt, Dezember 2018 [Stand: 15.01.2019]

Inhalt

1 Fragestellung und Hintergrund.....	1
2 Rechtliche Einordnung	2
2.1 Definition von Lkw-Abbiegesicherheitssystemen	2
2.2 Abgrenzung der Regelungskompetenzen	3
3 Straßenverkehrsrechtliche Durchfahrtsbeschränkung.....	5
3.1 Verkehrsregelung nach § 45 Abs. 1 S. 1 StVO	5
3.1.1 Sicherheitsbedürfnis aus einer situationsbezogenen Gefahrenlage	6
3.1.2 Anforderungen aus § 45 Abs. 9 StVO	6
3.1.3 Sachliche Grundlagen: „örtliche Verhältnisse“	7
3.1.4 Keine Entwidmung der Straße	8
3.1.5 Zwischen-Ergebnis	9
3.2 Anforderungen aus dem Übermaßverbot	9
3.2.1 Zweck und Mittel verfassungskonform	9
3.2.2 Geeignetheit	9
3.2.3 Erforderlichkeit	10
3.2.4 Angemessenheit der Maßnahme	11
3.2.5 Formelle Zulässigkeit	12
3.3 Kriterien für Verkehrsbeschränkungen	12
4 Fazit	14
Literatur	15

1

Fragestellung und Hintergrund

Im Jahr 2018 starben 34 Radfahrer, weil Fahrzeuglenker in Lastkraftwagen sie beim Rechtsabbiegen übersehen haben.¹ Die bislang ergriffenen Maßnahmen, mit denen man Unfälle zwischen Lastkraftwagen (Lkw) und Radfahrern bzw. Fußgängern verhindern will, reichen nicht aus.² Zwar wurde die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer durch die Verringerung des „toten Winkels“ verbessert. So müssen nach der Richtlinie 2003/97/EG vom 10. November 2003 in der EU neu zugelassenen Lastkraftwagen mit zusätzlichen „Tote-Winkel-Spiegeln“ (Weitwinkel- und Nahbereichs-Außenspiegel sowie Frontspiegel) ausgerüstet sein. In der Richtlinie 2007/38/EG vom 11. Juli 2007 ist vorgesehen, dass der bestehende Fahrzeugpark ebenfalls mit diesen Vorrichtungen auszurüsten ist. Am 1. November 2014 trat die Verordnung (EG) Nr. 661/2009 vom 13. Juli 2009 zur Aufhebung der Richtlinie 2003/97/EG in Kraft, die Rückspiegel derselben Bauart auch für außerhalb der Union zugelassene Fahrzeuge verpflichtend vorschreibt. Im Jahr 2011 gab die Kommission eine Studie über Unfälle, die aufgrund des toten Winkels verursacht wurden, in Auftrag und legte im Juni 2012 ihren Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 2007/38/EG vor,³ in dem sie unter anderem hervorhebt, dass es noch immer jährlich mehr als 1.200 Todesfälle durch Verkehrsunfälle mit Beteiligung von Lastkraftwagen gibt und es daher erforderlich ist, weiterhin „Anstrengungen“ zu unternehmen, derartigen Unfällen vorzubeugen.⁴

Dessen ungeachtet stieg die Anzahl der Verunglückten bei Verkehrsunfällen mit Lkw in den letzten fünf Jahren um 30 Prozent an.⁵ Zum einen ist dies darauf zurückzuführen, dass die bestehenden Spiegel die „Tote-Winkel“-Problematik offenbar nicht vollständig lösen. Zum anderen ist bislang die Nutzung von Abbiegesicherheitssystemen weder für Neuzulassungen noch für den Fahrzeugbestand vorgeschrieben.⁶ Zwar setzt sich die Bundesregierung gegenüber der Europäischen Kommission und der UNECE intensiv dafür ein, dass Abbiegesicherheitssysteme im Rahmen der Typgenehmigung verpflichtend vorgeschrieben wird.⁷ Bis derartige Regelungen verabschiedet und umgesetzt sind, fordert der Bundestag eine Prüfung und Umsetzung von „nationale Regelungen für eine schnelle Einführung von Lkw-Abbiegesicherheitssysteme zu prüfen und umzusetzen [...]“.⁸

Das Rechtsgutachten untersucht die Möglichkeiten des nationalen Rechts und prüft, ob auf der Grundlage des Straßenverkehrsrechts Durchfahrbeschränkungen für Lkw ohne Abbiegesicherheitssysteme möglich sind. Diese Frage ist zu beantworten unter Berücksichtigung europarechtlicher, verfassungsrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Aspekte.

¹ Stand Mitte Dezember 2018, siehe [Süddeutsche Zeitung Magazin vom 21.12.2018](#); In den vergangenen fünf Jahren sind laut Statistik 163 Todesopfer zu beklagen. Im Jahr 2017 sollen 38 Radfahrer auf diese Weise ums Leben gekommen sein; Brenner, SVR 2018, 441/442.

² Siehe Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – „Abbiegeunfälle verhindern – Radfahrer und Fußgänger besser schützen“, BT-Drs. 19/2984 vom 26.06.2018.

³ Europäische Kommission, Bericht über die Durchführung der Richtlinie 2007/38/EG über die Nachrüstung von in der Gemeinschaft zugelassenen schweren Lastkraftwagen mit Spiegeln vom 4.6.2012, COM(2012) 258 final.

⁴ Europäische Kommission, COM(2012) 258 final, 16.

⁵ Siehe Antrag „Fuß- und Radverkehr sicherer machen – Sichtfelderweiterung für Fahrerkabinen von LKW und Abbiegesicherheitssysteme verpflichtend einführen“, BT-Drs. 19/1202 vom 14.03.2018, S. 1 unter Verweis auf Daten des Statistischen Bundesamtes.

⁶ BT-Drs. 19/1202, 2 f.

⁷ BT-Drs. 19/2984, unter I.

⁸ BT-Drs. 19/2984, unter III. Nr. 1.

Im Einzelnen widmet sich das Gutachten einer rechtlichen Einordnung der Thematik (Kapitel 2) mit Blick auf die Definition solcher Systeme und der Abgrenzung zwischen nationalen und europäischen Regelungskompetenzen.

Den Kern des Gutachtens bildet die Prüfung einer straßenverkehrsrechtlichen Durchfahrtsbeschränkung für Lkw ohne Abbiegesicherheitssysteme (Kapitel 3). Hierzu beschreibt das Gutachten in Abschnitt 3.1 die Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 StVO und widmet sich in Abschnitt 3.2 den Kriterien des Übermaßverbotes, um auf dieser Grundlage die Anforderungen an verkehrsbeschränkende Maßnahmen herauszuarbeiten (Abschnitt 3.3). Abschließend findet sich in Kapitel 4 ein Fazit.

Rechtliche Einordnung

Die rechtliche Einordnung der Thematik bezieht sich zunächst auf die materiell-rechtliche Definition von Abbiegesicherheitssystemen (siehe Abschnitt 2.1). Daraufhin widmet sich Abschnitt 2.2 der Frage, wie die nationalen und europäischen Regelungskompetenzen abzugrenzen sind.

2.1

Definition von Lkw-Abbiegesicherheitssystemen

Zurzeit gibt es keine verbindliche nationale oder europäische Definition von Abbiegesicherheitssystemen. Gemäß der Empfehlung des BMVI und dem Vorschlag der UNECE sind „Abbiegesicherheitssysteme“ solche Systeme, die während des Abbiegevorgangs den Fahrer über eine mögliche Kollision mit einem Fahrrad auf der Beifahrerseite informieren.⁹ Das System soll so ausgestattet sein, dass es den Lkw-Fahrer beim Rechtsabbiegen rechtzeitig vor einer Kollision mit einem Fahrrad warnt.¹⁰ Die UNECE-Initiative soll zusätzlich auch Fußgänger schützen.¹¹

Art. 9 des Vorschlags der Europäischen Kommission zur Fortschreibung der Anforderungen in der Typgenehmigung¹² u.a. im Hinblick auf „ungeschützte Verkehrsteilnehmer“ formuliert „Besondere Anforderungen an Busse und Lastkraftwagen“; der Abs. 3 enthält folgende Vorgabe:

Fahrzeuge der Klassen M2, M3, N2 und N3 müssen mit fortschrittlichen Systemen ausgerüstet sein, die ungeschützte Verkehrsteilnehmer entdecken können, die sich in unmittelbarer Nähe der Vorder- oder Beifahrerseite des Fahrzeugs befinden, und eine Warnung abgeben oder einen Zusammenstoß mit solchen ungeschützten Verkehrsteilnehmern verhindern können.

In der bundesdeutschen Diskussion soll ein Abbiegesicherheitssystem vor der Kollision mit Fahrradfahrern und Fußgängern warnen und sich nicht nur auf den Abbiegevorgang nach rechts beziehen, sondern auch auf den Anfahrtsvorgang.¹³

⁹ „Abbiegeassistenzsystem: Ein technisches System, das den Fahrenden eines Kraftfahrzeugs auf nahe Radfahrende hinweist, die sich a) rechts vom Kraftfahrzeug befinden und die b) bei einem beginnenden Abbiegevorgang gefährdet werden würden.“ Siehe die BMVI 2018 (Empfehlungen zu technischen Anforderungen an Abbiegeassistenzsysteme für die Aus- und Nachrüstung an Nutzfahrzeugen mit einer zulässigen Gesamtmasse > 3,5 Tonnen und Kraftomnibussen mit mehr als 9 Sitzplätzen einschließlich Fahrerplatz zur Erteilung einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für Abbiegeassistenzsysteme, StV 22/7342-13/10, VklBl. Amtlicher Teil Heft 19 2018, Bonn, den 19. September 2018, 719 ff.), Nr. 1.2.

„Blind Spot Information System (BSIS)“ means a system to inform the driver of a possible collision with a bicycle near side.“ So UNECE 2018 (Revised proposal for a new UN Regulation on uniform provisions concerning the approval of motor vehicles with regard to the Blind Spot Information System for the Detection of Bicycles, Submitted by the Informal Working Group on Awareness of Vulnerable Road Users proximity in low speed manoeuvres, Informal document GRS-115-10 vom Oktober 2018), unter Nr. 2.3.

¹⁰ BMVI 2018 (Fußnote 9), Nr. 1.2 sowie UNECE 2018 (Fußnote 9), Nr. 0.

¹¹ Siehe „Draft regulation will aim to reduce cyclist and pedestrian deaths caused by trucks'blind spot“, Pressemitteilung vom 16. Oktober 2018 (<https://www.unece.org/info/media/presscurrent-press-h/transport/2018/draft-regulation-will-aim-to-reduce-cyclist-and-pedestrian-deaths-caused-by-trucksblind-spots/doc.html>).

¹² Vorschlag vom 17.5.2018, COM(2018) 286 final.

¹³ Siehe mit Bezug auf eine Studie der Unfallforschung der Versicherer (UDV), Begründung der BT-Drs. 19/2984.

Neben dem Einbau von Abbiegeassistenzsystemen kommt zusätzlich die Umgestaltung von Fahrerinnen¹⁴ (Einbau von bodentiefen Fenstern) in Betracht,¹⁵ die in diesem Gutachten allerdings nicht weiter behandelt werden.

Eine weitergehende Ausprägung von Abbiegesicherheitssystemen liegt darin, neben der Informationsfunktion auch automatisch einen Bremsvorgang auszulösen. Der Kommissionsvorschlag verzichtet darauf, dies verpflichtend vorzuschreiben.¹⁶ Die Anforderung aus Art. 9 Abs. 3 des Vorschlags schließt dies aber als Option ein („Zusammenstoß ... verhindern“).

Wenn im Folgenden von Abbiegesicherheitssystemen die Rede ist, sind damit die „fortschrittlichen“ Systeme im Sinne der Anforderung aus Art. 9 Abs. 3 des Kommissionsvorschlags gemeint.

2.2

Abgrenzung der Regelungskompetenzen

In nationaler Perspektive liegt die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz zum „Straßenverkehr“ beim Bund.¹⁷ Allerdings könnten Durchfahrtsbeschränkungen auf der Grundlage nationalen Rechts dann ausgeschlossen sein, wenn der entsprechende Gegenstandsbereich bereits abschließend europarechtlich reguliert ist.

Die Regelung des Verkehrs liegt gem. Art. 4 Abs. 2 Buchstabe g) AEUV in geteilter Zuständigkeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Im Rahmen einer „gemeinsamen Verkehrssicherheitspolitik“ nach Art. 90 AEUV gestattet Art. 91 Abs. 1 Lit. c) AEUV „Maßnahmen der Verbesserung der Verkehrssicherheit“.¹⁸ Die Vorgaben zur Typgenehmigung für LKW sind zugleich Bestandteil der Harmonisierung des Binnenmarktes.¹⁹ Allerdings existiert derzeit kein europäischer Regelungsakt, der sich explizit mit Lkw-Abbiegesicherheitssystemen befasst. Anzeichen dafür, dass es sich um eine bewusste Entscheidung handelt, in dem Sinne, dass Abbiegesicherheitssysteme nicht Gegenstand der bereits existierenden Anforderungen an LKW sein sollen („beredtes Schweigen“), sind nicht ersichtlich. Eine Sperrwirkung des Europarechts scheidet daher mangels eines entsprechenden Regelungsgehaltes aus.

¹⁴ Im Vorschlag der Europäischen Kommission (COM(2018) 286 final) heißt es in Art. 9 Abs. 5 „Fahrzeuge der Klassen M2, M3, N2 und N3 müssen so konstruiert und gebaut sein, dass die Direktsicht auf ungeschützte Verkehrsteilnehmer vom Fahrersitz aus verbessert wird.“

¹⁵ Siehe Begründung in BT-Drs. 19/1202 unter Verweis auf Forderungen des ADFC.

¹⁶ Der Vorschlag der Kommission (COM(2018) 286 final, 13 f.) sieht „keine Änderung fortschrittlicher Notbrems-Assistenzsysteme für Lastkraftwagen und Busse dahingehend vor, dass sie bei Entdeckung ungeschützter Verkehrsteilnehmer selbständig bremsen, wie dies für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge vorgeschlagen wird. Die Unfallanalyse, die der Initiative zugrunde liegt, weist auf die Gefahr hin, dass Fußgänger und Radfahrer überfahren werden, wenn diese sich in unmittelbarer Nähe des Führerhauses befinden, d. h. in dem, was als „Blindbereiche“ bezeichnet wird, und wenn das schwere Nutzfahrzeug sehr langsam (Geradausfahrt oder Kurve) fährt oder aus dem Stillstand anfährt.“ Die automatischen Bremssysteme, so die Einschätzung der Kommission „funktionieren jedoch bei diesen langsamen Geschwindigkeiten möglicherweise nicht genauso wirksam“. Stattdessen setzt die Kommission bei Neufahrzeugen neben den „fortschrittlichen Systemen“ nach Art. 9 Abs. 3 des Vorschlags auch auf „verbesserte Windschutzscheiben und Seitenfenster, die keine Blindbereiche enthalten“; eine Maßnahme, die für bereits zugelassene Fahrzeuge allerdings nur in den seltensten Fällen in Betracht kommen dürfte. Siehe dazu auch Brenner, SVR 2018, 441/445.

¹⁷ Gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG handelt es sich bei der Regelung des Straßenverkehrs, um eine konkurrierende Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern. Allerdings hat der Bund durch den Erlass von Straßenverkehrsgesetz und Straßenverkehrsordnung von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und landesrechtliche Kompetenzen ausgeschlossen (§ 1 Abs. 3 VwV-StVO).

¹⁸ Für eine Übersicht der hierzu erlassenen Rechtsakte siehe <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/129/stra%C3%9Fenverkehr-verkehrs-und-sicherheitsvorschriften> (so am 21.12.2018).

¹⁹ Siehe etwa die Verordnung (EG) Nr. 595/2009 vom 18. Juni 2009 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Motoren hinsichtlich der Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen (Euro VI), EU-Abl. vom 18.7.2009, Nr. L 188/1, die sich auf Art. 95 EGV (jetzt Art. 114 AEUV) stützt.

Verkehrsbeschränkungen könnten aber als nationale „Maßnahme gleicher Wirkung“ nach Art. 34 AEUV unzulässig sein. Dies wäre der Fall, wenn Sie eine funktional äquivalente Wirkung zu einer „mengenmäßigen Einfuhrbeschränkung“ aufweisen würden und sich nicht nach Art. 36 AEUV rechtfertigen lassen. Unter der Annahme, dass flächendeckend Verkehrsbeschränkungen für LKW ohne Abbiegesicherheitssysteme ausgesprochen würden (siehe dazu Kapitel 3), könnte dies dazu führen, dass LKW, die in einem anderen EU-Land typgenehmigungskonform in Verkehr gebracht wurden, in Deutschland nur erschwert Zugang zum Markt finden würden, worin eine „Maßnahme gleicher Wirkung“ liegen könnte. Selbst wenn man dies annimmt, ließe sich eine solche Maßnahme aber „aus Gründen der Verkehrssicherheit“ rechtfertigen.²⁰ Dies hat der EuGH im Fall einer Regelung in Italien ausdrücklich bestätigt: Verboten waren danach bestimmte Anhänger „für Kleinkrafträder, Krafträder, dreirädrige und vierrädrige Kraftfahrzeuge“; eine Maßnahme, die laut EuGH aber „Gründen des Schutzes der Sicherheit des Straßenverkehrs gerechtfertigt ist“.²¹ Eine solche Rechtfertigung kommt auch für Durchfahrtsbeschränkungen in Betracht.

Daran ändert auch das Urteil des EuG vom 13.12.2018 nichts.²² Zwar äußert sich das Gericht zum Verhältnis von Verkehrsbeschränkung und Typzulassung. Die Ausführungen, deren mögliche Überprüfung im Rechtsmittelverfahren durch den EuGH zudem noch aussteht, sind jedoch nicht auf die vorliegende Fallgestaltung übertragbar.

In dem Rechtsstreit zwischen den Städten Paris, Brüssel, Madrid und der Europäischen Kommission ging es um eine Durchführungsverordnung der Kommission, die anlässlich der Einführung des RDE-Testverfahren zugleich Konformitätsfaktoren im Hinblick auf die Euro 6 Emissionsgrenzwerte vorsieht. In diesem Kontext äußerte sich das Gericht erster Instanz auch zur Reichweite des Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 der Pkw-Richtlinie 2007/46/EG²³, der besagt, dass...

„Die Mitgliedstaaten [...] die Zulassung, den Verkauf, die Inbetriebnahme oder die Teilnahme am Straßenverkehr von Fahrzeugen, Bauteilen oder selbstständigen technischen Einheiten nicht unter Verweis auf *die von dieser Richtlinie erfassten Aspekte* des Baus oder der Wirkungsweise untersagen, beschränken oder behindern [dürfen], wenn diese den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen.“ [Herv. d. Verf.]

Mit Blick auf die Wirkung von Verkehrsbeschränkungen in den Städten aufgrund von Luftreinhaltemaßnahmen wandte das Gericht in der Auslegung des Artikels die „effet utile“-Doktrin an und nahm eine Wirkung der Richtlinie an, die sich offenbar auch auf die straßenverkehrsrechtlichen Regelungen der Mitgliedstaaten erstrecken soll.²⁴ Jedenfalls in den Bereichen, in denen die Richtlinie explizit Anforderungen formuliert (in vorliegendem Fall die bestehende Euro 6-Abgasnorm²⁵) stehe die Verwirklichung des europäischen Binnenmarkts im Vordergrund.²⁶ Infolgedessen dürften die

²⁰ Zu dem gleichen Ergebnis kam der EuGH im Hinblick auf ein Nutzungsverbot von Wassermotorrädern in Schweden aus Gründen des Umweltschutzes (EuGH vom 04.06. 2009 - C-142/05, Rn. 36; ECLI:EU:C:2009:336).

²¹ EuGH vom 20.02.2009 – C-110/05, Leitsatz 2 und Rn. 69. Zu den europarechtlichen Anforderungen im Hinblick auf das Kriterium der Erforderlichkeit siehe Abschnitt 3.2.3.

²² Rechtssache T-339/16; ECLI:EU:T:2018:927 v. 13.12.2018 verbunden mit den Rechtssachen T-352/16 und T-391/16.

²³ Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge (Rahmenrichtlinie) (Text von Bedeutung für den EWR), OJ L 263, 9.10.2007.

²⁴ EuG Urteil T-339/16; ECLI:EU:T:2018:927 v. 13.12.2018, Rn. 64 ff.

²⁵ Siehe Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge (Text von Bedeutung für den EWR), OJ L 171, 29.6.2007.

²⁶ EuG Urteil T-339/16; ECLI:EU:T:2018:927 v. 13.12.2018, Rn. 68 ff.

„Behörden außer in besonderen Fällen der Verwendung nicht widersprechen, für die ein Produkt, das den Anforderungen des Harmonisierungsmechanismus entspricht, normalerweise bestimmt ist“.²⁷

Weil aber, so ist das Urteil wohl zu verstehen, die Frage der NO_x-Emissionen bereits Gegenstand der Typzulassung ist, seien auch lokale Verkehrsbeschränkungen, die im Rahmen der ebenfalls europarechtlich vorgeschriebenen Luftreinhalteplanung verhängt werden, um die dem Schutz der Gesundheit dienen, mit den Vorgaben des Binnenmarktes nicht vereinbar.²⁸ Ob diese Sichtweise zu überzeugen vermag, ist vorliegend nicht zu thematisieren. Denn im Unterschied zu der entschiedenen Fallgestaltung existieren bislang keine Regelungen zu Lkw-Abbiegesystemen.²⁹ Damit fehlt es an einer Binnenmarkt–Harmonisierung, mit der Folge, dass Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 der Richtlinie 2007/46/EG einer nationalen Straßenverkehrsregelung nicht entgegensteht.

Dagegen, dass die Typzulassung für LKW zugleich Durchfahrtsbeschränkungen ausschließt, spricht zudem der Umstand, dass es bundesweit zahlreiche Durchfahrtsverbote gibt, die sich auf Gründe der Sicherheit oder der lokalen Verkehrslenkung stützen.

3 Straßenverkehrsrechtliche Durchfahrtsbeschränkung

Eine Verkehrsbeschränkung ist zulässig, wenn sie die materiellen und formellen Anforderungen des Straßenverkehrsrechts erfüllt. Zu klären ist folglich, ob die Straßenverkehrsbehörden befugt sind, Durchfahrtsbeschränkungen für solche LKW zu erlassen, die nicht über ein Abbiegesicherheitssystem verfügen.

Als Rechtsgrundlage in Betracht kommt die Generalklausel des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO. Danach kann die Straßenverkehrsbehörde verkehrsbeschränkende, -umleitende oder -verbietende Maßnahmen ergreifen.

Da eine besondere Ermächtigungsgrundlage und damit eine Spezialnorm nicht ersichtlich ist, greift die Generalklausel aus § 45 Abs. 1 S. 1 StVO ein. Diese erlaubt nicht nur, Sicherheit und Ordnung des Verkehrs allgemein zu schützen, sondern ermächtigt Verkehrsbehörden auch, Störungen des Verkehrs abzuwehren bzw. zu beseitigen.³⁰ Für diese Maßnahmen sind die Straßenverkehrsbehörden zuständig (§ 44 Abs. 1 S. 1 StVO), denn die Regelung des Verkehrs liegt in ihrer Amtspflicht.³¹ Zu klären ist zunächst, ob die Maßnahme in den Anwendungsbereich der Vorschrift fällt (Abschnitt 3.1). Anschließend sind die Anforderungen aufzuzeigen, die sich aus dem rechtsstaatlich verankerten Übermaßverbot ergeben (Abschnitt 3.2).

3.1 Verkehrsregelung nach § 45 Abs. 1 S. 1 StVO

Eine Verkehrsregelung ist die verbindliche Herbeiführung einer sich auf den Straßenverkehr beziehenden Rechtsfolge.³² Verkehrszeichen zu Verkehrsbeschränkungen, -umleitungen oder – verbote nach § 45 Abs. 1 S. 1 StVO beziehen sich auf den öffentlichen Verkehrsraum und private Flächen, sofern es sich um „tatsächlich-öffentliche Wege“ i.S.d. § 1 StVO handelt.³³ § 45

²⁷ EuG Urteil T-339/16; ECLI:EU:T:2018:927 v. 13.12.2018, Rn. 68 ff. (Übersetzung d. Verf.)

²⁸ Voraussetzung ist noch den vorher getroffenen Aussagen des Gerichts allerdings, dass das jeweilige Fahrzeug auch im realen Fahrbetrieb die unter Prüfstandsbedingungen geltenden Grenzwerte einhält.

²⁹ Die EU prüft offenbar, ob demnächst „blind spot information-Systeme“ zum Anforderungskatalog der Typzulassung zu machen sind. Siehe auch den Vorschlag der Kommission vom 17.5.2018, COM(2018) 286 final, 2018/0145 (COD).

³⁰ König, in: Hentschel/König/Dauer, StVR, Kurzkommentar, 44. Auflage, § 45 Rn. 28.

³¹ König, in: Hentschel/König/Dauer, StVR, Kurzkommentar, 44. Auflage, § 45 Rn. 51.

³² Rebler in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht Kommentar, 3. Auflage, § 45 StVO, Rn. 1.

³³ König, in: Hentschel/König/Dauer, StVR, Kurzkommentar, 44. Auflage, § 45 Rn. 26a.

Abs. 1 S. 1 StVO sieht eine Anordnung für „bestimmte Straßen und Straßenstrecken“ explizit vor, schließt aber eine Anordnung bestimmter größerer Verkehrsbereiche oder Ortsteile nicht von vornherein aus. Allerdings ist eine solche Anordnung nur dann zulässig, sofern eine Regelung der Gesamtheit dieser Bereiche gerechtfertigt ist und die Voraussetzungen der Beschränkung für jede im betroffenen Ortsteil befindliche Straße vorliegt.³⁴

Eine Verkehrsbeschränkung kommt in Betracht für bestimmten Fahrverkehr (z.B. gewerbliche Kfz), bestimmte Verkehrsarten (z.B. Fahrzeuge, bestimmte Kfz, Schienenfahrzeuge, Fahrräder, Reiter, Sperrung des Durchgangsverkehrs); sie kann vorübergehend, wiederkehrend oder dauerhaft für Spuren, Teilstrecken, ganze Straßen oder größere Verkehrsbereiche angeordnet werden.³⁵

3.1.1

Sicherungsbedürfnis aus einer situationsbezogenen Gefahrenlage

Anordnungen nach § 45 Abs. 1 S. 1 StVO setzen ein Sicherheitsbedürfnis voraus. Gefordert ist mithin eine **situationsbezogene Gefahrenlage**.³⁶ Diese ist etwa dann anzunehmen, wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle zu befürchten sind. Ausreichend ist die Feststellung, wonach die konkrete Situation auf einer bestimmten Strecke die Befürchtung nahelegt, es könnten in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle eintreten; eine behördliche Prognose, die auch einen längeren Streckenabschnitt umfassen kann.

Somit ist keine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit für Verkehrsunfälle erforderlich, um nach § 45 Abs. 1 S. 1 StVO tätig zu werden.³⁷ Liegen keine Erfahrungen zur Gefahrenlage vor, so genügt eine Annahme über die hinreichende Wahrscheinlichkeit solcher Gefahrensituationen, die in der näheren Zukunft eintreten können.³⁸

3.1.2

Anforderungen aus § 45 Abs. 9 StVO

Für Anordnungen nach § 45 Abs. 1 S. 1 StVO sind zusätzlich die Maßgaben nach § 45 Abs. 9 StVO zu beachten. Satz 3 der Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

Insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs dürfen nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.

Die Norm konkretisiert das Ermessen bezüglich Verkehrsbeschränkungen. Sie verlangt, dass sich aus den Besonderheiten der örtlichen Verhältnisse eine das allgemeine Risiko erheblich überschreitende Gefahrenlage ergibt.³⁹

³⁴ König, in: Hentschel/König/Dauer, StVR, Kurzkommentar, 44. Auflage, § 45 Rn. 27 und Rebler in Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht Kommentar, 3. Auflage, § 45 StVO, Rn. 3.

³⁵ König, in: Hentschel/König/Dauer, StVR, Kurzkommentar, 44. Auflage, § 45 Rn. 28b.

³⁶ Siehe insbesondere BVerwG vom 5. 4. 2001 - 3 C 23/00, NJW 2001, 3139, JurionRS 2001, 18294, Rn. 25, 27; zu dieser Entscheidung siehe auch bei Fn. 43.

³⁷ BHHJ/Hühnermann StVO § 45 Rn. 3-10c, beck-online, König, in: Hentschel/König/Dauer, StVR, Kurzkommentar, 44. Auflage, § 45 Rn. 28, 28a und Rebler in Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht Kommentar, 3. Auflage, § 45 StVO, Rn. 6.

³⁸ BHHJ/Hühnermann StVO § 45 Rn. 3-10c, beck-online und Koehl in: Haus/Krumm/Quarch, NK-GVR, § 45 StVO, Rn. 15.

³⁹ König, in: Hentschel/König/Dauer, StVR, Kurzkommentar, 44. Auflage, § 45 Rn. 28a. Daneben setzt die Norm fest, dass Verkehrszeichen und -einrichtungen aufgrund besonderer Umstände zwingend geboten sein müssen (§ 45 Abs. 9 S. 1 StVO) und Gefahrenzeichen nur dort für die Sicherheit des Verkehrs angeordnet werden müssen, wo auch ein aufmerksamer Verkehrsteilnehmer die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig erkennen kann und auch nicht mit ihr rechnen muss (§ 45 Abs. 9 S. 2 StVO).

Um eine für die Verkehrsbeschränkung notwendige „erhebliche Risikoüberschreitung“ zu begründen, ist nicht die Ermittlung einer konkreten Prozentzahl in Bezug auf die Unfallhäufigkeit vorausgesetzt. Vielmehr genügt eine sorgfältige Prüfung, die gegebenenfalls eine gegenüber durchschnittlichen Verhältnissen deutlich erhöhte Zahl von Unfällen⁴⁰ oder aber besonders schwerwiegende Folgen als plausibel erscheinen lässt. Für die hier in Rede stehende führt die „Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt)“ aus:⁴¹

Im Unfallgeschehen des Radverkehrs besitzt der Konflikt zwischen rechtsabbiegenden Güterkraftfahrzeugen und den in gleicher Richtung geradeausfahrenden Radfahrern eine besondere Bedeutung. Wegen der hohen Verletzungsschwere sind derartige Konflikte besonders gravierend.

Besonders schwerwiegende Folgen sind damit in der Regel gegeben.

3.1.3

Sachliche Grundlagen: „örtliche Verhältnisse“

Vor dem Hintergrund der vorstehend geschilderten Anforderungen ist jeweils im Hinblick auf die „örtlichen Verhältnisse“ zu prüfen, welche Gefahr von Lkw ohne Abbiegesicherheitsysteme ausgeht. Für eine Verkehrsbeschränkung ist es nicht erforderlich, dass bereits Verkehrsunfälle geschehen sind, um nach § 45 Abs. 1 S. 1 StVO tätig zu werden. Es genügt eine begründete Prognose, dass eine erhebliche Risikoüberschreitung gemäß § 45 Abs. 9 S. 3 StVO für die Sicherheit des Verkehrs besteht.

So liefert etwa das Verkehrsaufkommen Ansatzpunkte für eine Anordnung nach § 45 Abs. 1 S. 1 StVO. Stellt die Behörde eine regelmäßige Benutzung eines Straßenabschnitts durch LKW sowie eine ebenso regelmäßige Benutzung durch Radfahrer fest, so kann bereits eine Gefährdungslage gegeben sein. Kommt hinzu, dass die LKW typischerweise die Straße nicht nur abbiegefrei benutzen, sondern auch Rechtsabbiege-Vorgänge bei gleichzeitigem Vorhandensein von Fußgängern oder Radfahrern auf bestimmten Verkehrsflächen auftreten, verdichtet sich die Annahme für eine bestehende situative Gefahrenlage. Darüber, ob z.B. straßenbauliche Gegebenheiten bzw. das Fehlen derselben weitere Risiken begründen können, lassen sich nach den vorliegenden Erhebungen keine gesicherten Aussagen treffen.⁴²

Für die Frage, ob ein Risiko im Sinne des Straßenverkehrsrechts vorliegt, ist zwar auch die Eintrittswahrscheinlichkeit einer Schädigung in den Blick zu nehmen, aber die genaue Eintrittswahrscheinlichkeit ist nicht ausschlaggebend, eine „erhebliche Risikoüberschreitung“ gem. § 45 Abs. 9 S. 3 StVO festzustellen.⁴³

Geht man von dem im Polizeirecht genutzten Begriff des Risikos aus, ist die Höhe eines Risikos abhängig von der Eintrittswahrscheinlichkeit und der Höhe des zu erwartenden Schadens.⁴⁴ Somit reicht die bloße Möglichkeit eines Schadenseintritts nicht aus,⁴⁵ jedoch ist auch bei einer ge-

⁴⁰ BVerwG NJW 01 3139, JurionRS 2001, 18294, Rn. 29. Siehe König, in: Hentschel/König/Dauer, StVR, Kurzkomentar, 44. Auflage, § 45 Rn. 28a.

⁴¹ Siehe unter https://www.bast.de/BASt_2017/DE/Verkehrstechnik/Fachthemen/toter-winkel.html.

⁴² Z.B. Vorziehen der Haltlinie und/oder ein Zeitvorsprung für die Freigabezeiten des Radverkehrs am Beginn der Grünzeit. Allerdings ist noch unklar, ob straßenbauliche Gegebenheiten das Unfallrisiko überhaupt beeinflussen. Siehe Mitteilung der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) unter https://www.bast.de/BASt_2017/DE/Verkehrstechnik/Fachthemen/toter-winkel.html. Darüber hinaus existieren stationäre Warnsysteme, wie z.B. Bike-Flash (siehe <https://bike-flash.de/>), wobei auch hier noch unklar ist, welchen risikomindernden Beitrag sie leisten könnten.

⁴³ So BVerwG vom 5. 4. 2001 - 3 C 23/00, NJW 2001, 3139/3140 (für die Unfallhäufigkeit auf Autobahnabschnitten); das Gericht wendet sich auch dagegen, auf den streitigen Abschnitten „Feldversuche“ durchzuführen, um Wahrscheinlichkeiten genauer zu ermitteln.

⁴⁴ Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 2012, D 52 ff. (Denninger) und E 97 (Rachor).

⁴⁵ Rebler in Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht Kommentar, 3. Auflage, § 45 StVO, Rn. 6.

ringen Eintrittswahrscheinlichkeit, die korreliert mit einer besonderen Schwere des Schadens eine „erhebliche Risikoüberschreitung“ gegeben. Dabei ist aus verfassungsrechtlicher Perspektive zu berücksichtigen, dass es hier um das Schutzgut Leben und Gesundheit aus Art. 2 Abs. 2 GG geht; vom BVerfG auch als „Höchstwert“ innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung bezeichnet.⁴⁶ Vor diesem Hintergrund ist bei einer Einzelfallprüfung nicht erst darauf zu warten, dass konkrete Unfälle oder Beinahe-Unfälle passiert sind, um eine Eintrittswahrscheinlichkeit festzustellen. Ebenso sind keine besonderen Anforderungen an die Menge der Unfallzahlen anzulegen, denn Abbiegeunfälle gehören zu den schweren Radfahrerunfällen und führen typischerweise zu schweren Verletzungen oder Tod.⁴⁷ Vor diesem Hintergrund formuliert das Bundesverwaltungsgericht:⁴⁸

„Nach den allgemeinen Grundsätzen des Gefahrenabwehrrechts ist jedoch, wenn derart hochrangige Rechtsgüter betroffen sind, ein behördliches Einschreiten bereits bei einer geringeren Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zulässig und geboten. Eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit wird daher von § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO nicht gefordert.“

Bei der Beurteilung der Risikokonstellation ist – wie auch sonst im Risikoverwaltungsrecht⁴⁹ – von einer Beurteilungsprärogative der Exekutive auszugehen.⁵⁰ Sie hat jeweils festzustellen, ob nach ihrer Einschätzung „eine konkrete Gefahr, die auf besonderen örtlichen Verhältnissen beruht“, ⁵¹ gegeben ist.

Je nach Ergebnis der Risikobeurteilung kann sich die Anordnung je nach Verkehrssituation vor Ort auf Straßen oder Straßenstrecken beschränken oder auf ganze Ortsteile beziehen, sofern in jeder Straße zu befürchten ist, dass es zu Situationen mit rechtsabbiegenden Lkw kommt.

3.1.4

Keine Entwidmung der Straße

Bei der Verkehrsbeschränkung bezüglich Lkw ohne Abbiegesicherheitssysteme handelt es sich nicht um eine unerlaubte Privilegierung bestimmter Verkehrsteilnehmer, denn die Regelung bezieht sich auf eine gesetzlich bestimmte Verkehrsart.⁵² Auch gilt sie nicht als Eingriff in die straßenrechtliche Widmung, denn die Straße dient weiterhin den Verkehrszwecken einer Verkehrsart (in diesem Fall den Lkw mit Abbiegesicherheitssystemen).⁵³ Eine Beschränkung, die sich auf Lkw ohne Abbiegesicherheitssysteme bezieht, ist somit auch aus diesem Blickwinkel zulässig.

⁴⁶ BVerfGE 39, 1; siehe auch Lang in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, Art. 2 GG 38. Edition, Stand: 15.05.2018, Rn. 56.

⁴⁷ „Insgesamt kam es laut amtlicher Statistik im Jahr 2015 zu 3.226 Kollisionen zwischen Radfahrern und Lkw, bei denen 72 Radfahrer starben und 665 schwer verletzt wurden. Gestützt auf eine zurückliegende Studie der Bundesanstalt für Straßenwesen schätzt die UDV, dass etwa ein Drittel der getöteten Radfahrer auf das Konto von Abbiegeunfällen geht.“ Siehe Lkw-Abbiegeassistent gegen Radfahrerunfälle, Pressemitteilung der Unfallforschung der Versicherer (UDV) am 16.11.2016 unter <https://udv.de/de/medien/mitteilungen/lkw-abbiegeassistent-gegen-radfahrerunfaelle> „Im Jahr 2016 verunglückten laut amtlicher Straßenverkehrsunfallstatistik insgesamt 81.274 Personen beim Radfahren. Dabei wurden 393 getötet und 14.485 schwer verletzt. Abbiegeunfälle gehören zu den schweren Radfahrerunfällen. Besonders schwerwiegend sind die Folgen für Radfahrer, wenn diese in einer „Toten Winkel“-Situation mit einem Güterkraftfahrzeug kollidieren.“ Siehe Mitteilung der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) unter https://www.bast.de/BASt_2017/DE/Verkehrstechnik/Fachthemen/toter-winkel.html

⁴⁸ BVerfG vom 23.09.2010 – 3 C 37/09 –, E 138, 21-35, juris Rn. 27.

⁴⁹ Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 2012, E 142 (Rachor) und L 151 ff. (Rachor).

⁵⁰ BVerfG vom 21.01.1999 – 3 C 9/98, NJW 1999, 2056 (juris, Rn. 14; s.a. JurionRS 1999, 18831).

⁵¹ BVerfG vom 23.09.2010 – 3 C 37/09 –, E 138, 21-35, juris Rn. 27.

⁵² König, in: Hentschel/König/Dauer, StVR, Kurzkommentar, 44. Auflage, § 45 Rn. 28.

⁵³ Rebler in Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht Kommentar, 3. Auflage, § 45 StVO, Rn. 3.

3.1.5

Zwischen-Ergebnis

Die hier untersuchten Maßnahmen sollen Leben und Gesundheit von Fußgängern und Radfahrern schützen. Sie dienen also einem grundrechtlich in herausgehobener Weise geschützten Rechtsgut.

Wenn die örtlichen Verhältnisse zu einer deutlichen Steigerung des allgemeinen Risikos und somit einer Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit führen, sind Beschränkungen des fließenden Verkehrs zulässig. Nicht zulässig wäre hingegen, reine „Schikane-Maßnahmen“ zu verhängen; etwa, um einen politischen Willen symbolisch umzusetzen.⁵⁴

Gestattet und gegebenenfalls auch geboten ist es danach, die spezifisch risikoverursachenden Verkehrsteilnehmer von der Benutzung eines Straßenabschnitts auszuschließen. Dies trifft für die aktuell im Verkehr befindliche LKW-Flotte zu, bei denen konstruktionsbedingt die Gefahr besteht, beim Abbiegen Fußgänger oder Radfahrer zu übersehen, weil die Rückspiegel diese nicht erfassen.

3.2

Anforderungen aus dem Übermaßverbot

Verkehrsbeschränkungen nach § 45 Abs. 1 S. 1 StVO beeinträchtigen grundrechtlich geschützte Verhaltensmöglichkeiten. Sie sind folglich nur zulässig, wenn sie nicht gegen das Übermaßverbot verstoßen.⁵⁵ Sie müssen also zur Erreichung des zulässigen Zweckes geeignet und erforderlich sowie – mit Blick auf die betroffenen Rechtsgüter – nicht grob unangemessen sein.⁵⁶

3.2.1

Zweck und Mittel verfassungskonform

Leben und Gesundheit von Radfahrern zu schützen, ist eine verfassungsrechtlich zulässige, im Rahmen der grundrechtlichen Schutzpflichten sogar gebotene staatliche Maßnahme. Auch das eingesetzte Mittel der Verkehrsbeschränkung ist in verfassungsrechtlicher Hinsicht nicht von vornherein ausgeschlossen.

3.2.2

Geeignetheit

Als erstes Kriterium des Übermaßverbotes ist zu prüfen, ob eine Verkehrsbeschränkung oder -umleitung gem. § 45 Abs. 1 S. 1 StVO geeignet ist, um Verkehrsunfälle zwischen Lkw's und Radfahrern sowie Fußgängern zu vermeiden. Die Abbiegesysteme sind darauf gerichtet, den Lkw-Lenkern Informationen über Radfahrer zu übermitteln, die sich im trotz „Toter-Winkel“-Rückspiegel im verbleibenden „toten Winkel“ befinden. Damit sinkt das Risiko deutlich, die Radfahrer und Fußgänger zu übersehen; womit zugleich die Unfallwahrscheinlichkeit abnimmt.⁵⁷ Das Mittel ist damit geeignet, den intendierten Zweck zu erreichen.

Bei der Ausgestaltung der Maßnahme ist darauf zu achten, dass man die Eignung nicht konterkariert. Dies könnte etwa der Fall sein, wenn das entsprechende Verkehrszeichen an einer Stelle

⁵⁴ Der motorisierte Individualverkehr darf nicht „schikaniert“ werden, um etwa die Fahrradnutzung allgemein zu erhöhen. Siehe König, in: Hentschel/König/Dauer, StVR, Kurzkommentar, 44. Auflage, § 45 Rn. 28. Rebler in Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht Kommentar, 3. Auflage, § 45 StVO, Rn. 5.

⁵⁵ König, in: Hentschel/König/Dauer, StVR, Kurzkommentar, 44. Auflage, § 45 Rn. 26a.

⁵⁶ BHHJ/Hühnermann StVO § 45 Rn. 3-10c, beck-online.

⁵⁷ Laut Schätzungen der Unfallforschung der Versicherer (UDV 2016) könnten 60% der Unfälle vermieden werden (darauf Bezug nimmt BT-Drs. 19/2984, S. 1). Siehe auch Brenner, Die Einführung von Abbiegesicherheitssysteme für Lkw im Lichte des Europarechts, SVR 2018, 441/443.

aufgestellt ist, an dem der LKW gar keine Möglichkeit mehr hat, dem Straßenabschnitt auszuweichen, für den die Behörde eine „erhebliche Risikoüberschreitung“ festgestellt hat. Entscheidend ist mithin die Befolgbarkeit der Anordnung,⁵⁸ denn eine Anordnung im Sinne einer Verkehrsbeschränkung ist jedenfalls dann ungeeignet und rechtsfehlerhaft, wenn der Lkw ohne Abbiegesicherheitssystem keine (Wende-) Möglichkeit erhält, den besagten Verkehrsbereich zu umfahren.

Zudem ist darauf zu achten, dass die Umleitung nicht zu einer Verlagerung des Problems führt. Dies ist dann nicht der Fall, wenn der Lkw-Verkehr ohne Sicherheitssysteme auf andere von Radfahrern und Fußgängern weniger genutzten Straßen – z.B. außerhalb der Ortschaften – umgeleitet wird.

Festzuhalten ist damit, dass Verkehrsbeschränkungen grundsätzlich geeignet sind, die Unfallgefahren von Lkw ohne Abbiegesicherheitssystemen zu mindern.

3.2.3

Erforderlichkeit

Die Maßnahme müsste weiterhin erforderlich sein. Dies ist nicht der Fall, wenn es ein gleich geeignetes, im Hinblick auf die von der Verkehrsbeschränkung Betroffenen aber weniger einschneidendes Mittel gäbe.

Seit dem Jahr 2007 sind Tote-Winkel-Spiegel („Blind-Spot-Mirrors“) für neue Lkw verpflichtend.⁵⁹ Dies hat zwar offenbar (zunächst) zu einer Verminderung der Unfälle geführt,⁶⁰ jedoch existiert bei diesen Spiegeln noch immer ein „toter Winkel“, der mit Spiegeln alleine nicht zu schließen ist. Es benötigt demnach weitere unterstützende Maßnahmen, für die sich die Bundesregierung auf europäischer und internationaler Ebene einsetzt.⁶¹

Neben der Lkw-seitigen Aufrüstung sind etwa straßenbauliche Lösungen denkbar. In Betracht kommt etwa, die Haltlinie für Radfahrer vorzuziehen und/oder einen Zeitvorsprung für die Freigabezeiten für Radfahrer und Fußgänger zu programmieren.⁶² Allerdings ist hierbei zu beachten, dass die meisten Unfälle nicht aus dem Stand an Ampeln ereignen, sondern bei der Abbiegesituation aus der Fahrt.⁶³ Des Weiteren ist man zurzeit dabei, straßenseitig angebrachte Systeme zu entwickeln, die den Lkw-Lenker vor einem Radfahrer bzw. Fußgänger warnen.⁶⁴ Die Funktion ist ähnlich der Sensorik eines Abbiegesicherheitssystems.

Mangels Erfahrungen mit solchen Systemen ist zurzeit nicht klar, welche Auswirkungen diese auf die tatsächliche Sicherheitslage haben. Der Nachteil straßenbaulicher Lösungen liegt zudem in ihrer lokalen Limitierung, denn sie können nur an den Stellen ihre Funktion erfüllen, an denen sie aufgestellt werden. Angesichts der Vielzahl unfallträchtiger Kreuzungen im innerstädtischen Bereich ist damit zu rechnen, dass sich Unfälle auch an anderen Stellen eines durch Lkw befahrenen Gebiets ereignen.

⁵⁸ König, in: Hentschel/König/Dauer, StVR, Kurzkommentar, 44. Auflage, § 45 Rn. 28a.

⁵⁹ Richtlinie 2007/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über die Nachrüstung von in der Gemeinschaft zugelassenen schweren Lastkraftwagen mit Spiegeln, ABl. L 184 vom 14.7.2007.

⁶⁰ BT-Drs. 19/2984 unter I..

⁶¹ Siehe Fußnote 29.

⁶² Siehe Fußnote 42.

⁶³ „Fast alle Unfälle entstanden aus freier Fahrt ohne vorherigen verkehrsbedingten Halt“. Siehe Mitteilung der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt), Fußnote 42.

⁶⁴ Siehe z.B. Bike-Flash, Fußnote 42.

Angesichts dieser Sachlage sind straßenseitige Maßnahmen nicht in gleichem Maße geeignet, Unfallrisiken wirksam zu begrenzen, wie fahrzeugseitige Vorkehrungen. Sie kommen allenfalls in Betracht, wenn die Verkehrsbeschränkung sich allein auf eine Kreuzung bezieht.

In aller Regel auszuschließen ist auch die Option, Fußgänger oder Radfahrer komplett aus dem Kreuzungsbereich zu verbannen. Gerade im innerstädtischen Bereich sind diese Gruppen von Verkehrsteilnehmern überall anzutreffen. Wollte man die Risikosituation dadurch entschärfen, das potentielle Opfer sich an möglichen Unfallstellen gar nicht mehr aufhalten, wären dazu erhebliche bauliche Investitionen in Über- und Unterführungen sowie Absperrvorrichtungen zu treffen. Jedenfalls in kurz- und mittelfristiger Perspektive sind dies schon aus tatsächlichen Gründen keine gleich geeigneten Maßnahmen.

Vor diesem Hintergrund sind allein Maßnahmen, die an der Quelle des Risikos, mithin also an den risikoträchtigen Fahrzeugen ansetzen, geeignet, das Steuerungsziel dauerhaft zu erreichen. Jedenfalls für die bestehende LKW-Flotte dürften bauliche Maßnahmen im Bereich des Sichtfeldes aus der Fahrerkabine nicht als weniger einschneidende Maßnahme zur Verfügung stehen. Zudem ist fraglich, ob solche Maßnahmen in gleicher Weise geeignet sind.

Festzuhalten ist damit, dass Durchfahrtsbeschränkungen den Anforderungen des Erforderlichkeitskriteriums genügen.

Auch in europarechtlicher Perspektive hat dieses Ergebnis Bestand.⁶⁵

Zwar obliegt dem Mitgliedstaat, der sich zur Rechtfertigung des Hindernisses für den freien Warenverkehr auf ein zwingendes Erfordernis beruft, der Nachweis, dass seine Regelung angemessen und zur Erreichung des angestrebten legitimen Ziels erforderlich ist. Diese Beweislast geht jedoch nicht so weit, dass er positiv belegen müsste, dass sich dieses Ziel mit keiner anderen vorstellbaren Maßnahme unter den gleichen Bedingungen erreichen lasse.

Der EuGH kam daher zu dem Ergebnis, dass die Maßnahme „Gründen des Schutzes der Sicherheit des Straßenverkehrs gerechtfertigt ist“.⁶⁶

3.2.4

Angemessenheit der Maßnahme

Die Anordnung muss schließlich auch angemessen sein. Dabei sind nur die Maßnahmen unangemessen, bei denen ein grobes Missverhältnis zwischen dem Schutzzweck und weiteren betroffenen Rechten besteht. Ansonsten sind die Maßnahmen durch das Ermessen der Behörde gedeckt.⁶⁷

Die Anordnung gemäß § 45 Abs. 1 S. 1 StVO dient dem Schutz des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit der Fahrradfahrer und Fußgänger aus Art. 2 Abs. 2 GG. Von der Maßnahme betroffen sind auf der „Gegenseite“ die Eigentumsrechte (Art. 14 Abs. 1 GG) der Lkw-Halter, die eine Nachrüstung ihrer Fahrzeugflotte vornehmen müssen, um der Verkehrsbeschränkung zu entgehen. Gleichzeitig kann durch eine mögliche Anordnung die freie Berufsausübung gem. Art. 12 Abs. 1 GG beeinträchtigen, sofern Lkw ihr Ziel nicht mehr befahren können, da sie nicht nachgerüstet sind. Auch kann bei nicht nachgerüsteten Lkw das Eigentumsrecht (Art. 14 Abs. 1 GG) von einzelnen Personen oder Unternehmen berührt sein, die aufgrund einer Beschränkung etwa ihre Lagerflächen nicht mehr vermieten oder verpachten können, die darauf ausgelegt sind, von Lkw befahren zu werden.

⁶⁵ EuGH vom 20.02.2009 – C-110/05, Leitsatz 2 und Rn. 66.

⁶⁶ EuGH vom 20.02.2009 – C-110/05, Leitsatz 2 und Rn. 69.

⁶⁷ König, in: Hentschel/König/Dauer, StVR, Kurzkommentar, 44. Auflage, § 45 Rn. 28a.

Da eine Nachrüstung Kosten von lediglich 800 bis 1.300 Euro verursacht und dies zu den Kosten eines Sattelzugs von bis zu 100.000 Euro (und mehr) in Relation zu setzen ist,⁶⁸ kann jedenfalls nicht davon ausgegangen werden, dass eine Nachrüstung die Lkw-Fahrer und Speditionen grob unangemessen belastet. So hat Edeka fast alle der 300 in Südbayern eingesetzten LKW's mit einer Kombination von Bildschirm und Warnton ausgerüstet. Das System, dessen Kosten bei 1000 liegen, kommt laut ADAC mittlerweile bereits bei 1.500 Fahrzeugen zum Einsatz.⁶⁹

Zusätzlich hat das Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur eine Förderung der Nachrüstung ab Anfang 2019 für fünf Jahre durch die „Aktion Abbiegeassistent“ vorgesehen, das für Nutzfahrzeuge ab 3,5 Tonnen gelten soll und ein Fördervolumen von 5 Mio. Euro beinhaltet.⁷⁰ Vor diesem Hintergrund ist ein grobes Missverhältnis der Maßnahme nicht gegeben.

In einer Übergangsphase ist allerdings darauf zu achten, dass die Verkehrsbeschränkungen nicht dazu führen, dass Betroffene ihre Ziele faktisch nicht mehr erreichen können. Dabei gilt, dass Umwege in Kauf zu nehmen sind, um den beschränkten Verkehrsbereich zu umfahren, aber Erleichterungen (etwa in Gestalt von Umrüstungsfristen für Anlieger) der beschränkenden Maßnahme auch hier schon in Betracht kommen könnten.⁷¹ Dabei ist eine faktische Aufhebung der verkehrssichernden Anordnung zu vermeiden.⁷²

Übergangsfristen für die Anlieger und die von ihnen gehaltenen Fahrzeuge können die Schwere des Eingriffs mindern und die Betroffenen rechtzeitig dazu anhalten, ihre Fahrzeuge nachzurüsten. Diese Übergangsfristen sind jedenfalls dann nicht nötig, sofern die verkehrsbeschränkten Gebiete umfahren werden können und die Lkw trotzdem noch an ihr Ziel kommen, ohne einen unangemessen langen Umweg fahren zu müssen.

3.2.5

Formelle Zulässigkeit

Die zuständige Straßenverkehrsbehörde muss bei einer Anordnung nach § 45 Abs. 1 S. 1 StVO die verfahrensrechtlichen Anforderungen aus der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO)⁷³ beachten. Diese umfassen Anhörungspflichten vor Anordnung der Straßenbaubehörden (zu § 45 Abs. 1, Rn. 1), die Prüfung einer Umleitung (zu § 45 Abs. 1, Rn. 2) und die Einholung der Zustimmung der obersten Landesbehörde oder höheren Verkehrsbehörden (zu § 45 Abs. 1, Rn. 3 ff. und 12).

3.3

Kriterien für Verkehrsbeschränkungen

Zusammenfassend ergeben sich aus den vorgenannten Ausführungen Kriterien, denen eine auf das Straßenverkehrsrecht gestützte Verkehrsbeschränkung zu genügen hat.

1. Eine Verkehrsbeschränkung setzt voraus, dass ein situationsbezogenes Sicherheitsbedürfnis vorliegt, um einer **„erhebliche Risikoüberschreitung“** im Sinne des Straßenverkehrsrechts

⁶⁸ Siehe Mitteilung des Verkehrsministers Andreas Scheuer, „Unternehmen setzen freiwillig auf Abbiegesicherungs-systeme“ (Meldung auf Spiegel online vom 10.07.2018) und „Neuer Lkw-Abbiegeassistent: Mehr Schutz für Radfahrer“ (Meldung auf der ADAC-Webseite vom 20.09.2018).

⁶⁹ „Neuer Lkw-Abbiegeassistent: Mehr Schutz für Radfahrer“ (Meldung auf der ADAC-Webseite vom 20.09.2018).

⁷⁰ Siehe „44 Sicherheitspartner für die „Aktion Abbiegeassistent““ (Artikel auf der Webseite des Bundesministeriums für Verkehr und Digitale Infrastruktur).

⁷¹ König, in: Hentschel/König/Dauer, StVR, Kurzkommentar, 44. Auflage, § 45 Rn. 28b.

⁷² König, in: Hentschel/König/Dauer, StVR, Kurzkommentar, 44. Auflage, § 45 Rn. 28b.

⁷³ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) vom 26. Januar 2001 in der Fassung vom 22. Mai 2017 (BAnz AT 29.05.2017 B8).

entgegen zu wirken (siehe Abschnitt 3.1). Unter den folgenden Voraussetzungen ist dies zu bejahen.

- a. Es muss nicht bereits zu Unfällen in einem Streckenabschnitt gekommen sein, um eine hinreichende Wahrscheinlichkeit zu begründen. Angesichts der schwerwiegenden Folgen für die „ungeschützten Verkehrsteilnehmer“ (Tod oder massive Verletzungen) ist vielmehr eine „erhebliche Risikoüberschreitung“ auch schon dann gegeben, wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass eine spezifische Gefährdungssituation gegeben ist.
 - b. Ausschlaggebend sind Verkehrsflächen, die sowohl von Lastkraftwagen als auch Radfahrern und Fußgängern genutzt werden und dort vorzufindende Verkehrssituationen, in denen Lkw rechts abbiegen. Zudem können weitere straßenbauliche Besonderheiten Berücksichtigung finden, um eine „erhebliche Risikoüberschreitung“ zu begründen).
 - c. Es benötigt keine konkreten Unfälle oder Beinahe-Unfälle. Eine begründete Gefährdungssituation aufgrund der örtlichen Gegebenheiten reicht aus.
2. Eine Verkehrsbeschränkung für Lkw ohne Abbiegesicherheitssysteme ist in der Regel **geeignet**, der „erheblichen Risikoüberschreitung“ zu begegnen (Abschnitt 3.2.2).
- a. Gefordert ist nicht, dass das Risiko „auf Null“ begrenzt ist. Mit Abbiegesicherheitssystemen lässt sich das Risiko für „ungeschützte Verkehrsteilnehmer“ deutlich reduzieren. Dazu bedarf es vor dem Hintergrund des Vorschlags der Europäischen Kommission, solche Systeme verpflichtend einzuführen, keines streckenspezifischen Nachweises. Vielmehr ist die Eignung angesichts der Angaben der Unfallforschung der Versicherer (UDV: Rückgang der Unfälle um 60%) zu bejahen.
 - b. Die Beschränkung muss für die Lkw-Lenker in der Routenwahl befolgbar sein. Hierzu sind Beschränkungszeichen in einem angemessenen Abstand vor der potentiellen Risikosituation aufzustellen und rechtzeitige Ausweichmöglichkeiten oder Umleitungen vorzusehen.
 - c. Die Beschränkung darf den Verkehr nicht auf andere Verkehrsflächen verlagern, die in gleicher Weise einem „erheblichen Risiko“ ausgesetzt sind. Eine Verlagerung auf besser ausgebaute Routen und/oder solche mit einem geringeren Aufkommen an Radfahrern und Fußgängern ist aber im Hinblick auf die Eignung der Maßnahme zulässig, weil damit eine Risikoreduzierung einhergeht.
3. Die Verkehrsbeschränkung muss zudem **erforderlich** sein (siehe Abschnitt 3.2.3).
- a. Die Tatsache, dass grundsätzlich auch straßenbauliche Maßnahmen denkbar sind, führt noch nicht dazu, dass sie als mildere Mittel zum Einsatz kommen müssen.
 - b. Auch vorgezogene Haltelinien oder zeitlich vorgelagerte Grünphasen für Fußgänger und Radfahrer sind keine gleich geeigneten Mittel, da die Unfälle zu einem nicht unerheblichen Teil aus der Fahrt heraus geschehen.
4. Verkehrsbeschränkungen für Lastkraftwagen ohne Abbiegesicherheitssysteme sind nicht **grob unangemessen**, da die Kosten für eine Nachrüstung im Vergleich zum Gesamtwert des Fahrzeugs gering sind und es hierzu staatliche Fördermaßnahmen gibt. Im Einzelfall ist zu prüfen, ob Übergangsfristen für Anlieger geboten sind (siehe Abschnitt 3.2.4).
5. Bei der Implementierung der Maßnahme sind die verfahrensrechtlichen Vorgaben zu beachten (siehe Abschnitt 3.2.5).

4

Fazit

Leben und Gesundheit von Radfahrern und Fußgängern zu schützen, ist eine verfassungsrechtlich zulässige, im Rahmen der grundrechtlichen Schutzpflichten sogar gebotene staatliche Maßnahme. Unter Beachtung der vorstehend aufgezeigten Anforderungen stehen ihr keine europarechtlichen Hürden im Wege.

Als Ergebnis der straßenverkehrsrechtlichen Prüfung bleibt festzuhalten, dass es rechtlich möglich ist, die Durchfahrt von Lkw ohne Abbiegesicherheitssysteme auf der Grundlage von § 45 Abs. 1 S. 1 StVO einzuschränken, sofern eine situative Gefährdungslage vorliegt. Die Straßenverkehrsbehörden haben die Kriterien aus Abschnitt 3.3 zu prüfen und dabei den Besonderheiten der Lage vor Ort Rechnung tragen.

Ob eine „erhebliche Risikoüberschreitung“ nach § 45 Abs. 9 StVO bezüglich bestimmter Straßenzüge oder Ortsteile vorliegt, bedarf einer entsprechenden Sachverhaltsermittlung, die auch zu dokumentieren und in der Begründung heranzuziehen ist.

Damit kann im Einzelfall ein beträchtlicher, wenn auch grundsätzlich leistbarer Aufwand Seiten der Behörden einhergehen. Auch fehlt es bislang an einschlägiger Rechtsprechung, die für diese spezifische Verkehrsmaßnahme Orientierung vermitteln würde. Angesichts grundrechtlich hochrangigen Schutzziele (siehe Abschnitt 3.2.4) sind die Straßenverkehrsbehörden aber gleichwohl berechtigt, solche Maßnahmen zu erlassen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich für den Gesetzgeber die Frage, ob es aus Gründen der Rechtsklarheit nicht angezeigt wäre, einen besonderen Tatbestand in § 45 StVO zu verankern (analog der Spezialregelung für die Einrichtung von Tempo 30-Zonen in § 45 Abs. 1c StVO). Damit stünde eine spezifische Rechtsgrundlage für die Durchfahrtsbeschränkungen von Lkw ohne Abbiegesicherheitssysteme zur Verfügung. Für die Behörden vor Ort würde dies Aufwand der Sachverhaltsermittlung und der Begründung verringern. Die Ausgestaltung einer solchen Regelung könnte auf die Befunde aus in diesem Gutachten zurückgreifen.

Literatur

- ADAC, Neuer Lkw-Abbiegeassistent: Mehr Schutz für Radfahrer, Meldung vom 20.09.2018, ADAC Motorwelt (zuletzt abgerufen am 21.12.2018 unter: <https://www.adac.de/der-adac/motorwelt/reportagen-berichte/sicher-mobil/lkw-abbiegeassistent/>).
- Bachmeier/Müller/Rebler (Hrsg.), Verkehrsrecht Kommentar, 3. Aufl. 2017, Luchterhand Verlag.
- BAST, „Tote-Winkel“-Unfälle – Unfallgeschehen und Maßnahmen, Mitteilung der Bundesanstalt für Straßenwesen (BAST), 2017 (zuletzt abgerufen am 21.12.2018 unter: https://www.bast.de/BAST_2017/DE/Verkehrstechnik/Fachthemen/toter-winkel.html)
- BMVI, 44 Sicherheitspartner für die "Aktion Abbiegeassistent", Artikel des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2018 (zuletzt abgerufen am 21.12.2018 unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/44-sicherheitspartner-abbiegeassistent.html?nn=12830>).
- BMVI 2018, Empfehlungen zu technischen Anforderungen an Abbiegeassistenzsysteme für die Aus- und Nachrüstung an Nutzfahrzeugen mit einer zulässigen Gesamtmasse > 3,5 Tonnen und Kraftomnibussen mit mehr als 9 Sitzplätzen einschließlich Fahrerplatz zur Erteilung einer Allgemeinen Betriebserlaubnis für Abbiegeassistenzsysteme, StV 22/7342-13/10, VkbI. Amtlicher Teil Heft 19 2018, Bonn, den 19. September 2018, 719ff. (zuletzt abgerufen am 14.01.2019 unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/aktion-abbiegeassistent-verkehrsblatt.pdf?__blob=publicationFile).
- Brenner, Michael, Die Einführung von Abbiegesicherheitssystemen für Lkw im Lichte des Europarechts, SVR 2018, 441-480.
- Bundestag, Antrag „Abbiegeunfälle verhindern – Radfahrer und Fußgänger besser schützen“, BT-Drs. 19/2984 vom 26.06.2018
- Bundestag, Antrag „Fuß- und Radverkehr sicherer machen – Sichtfelderweiterung für Fahrerinnen von LKW und Abbiegesicherheitssysteme verpflichtend einführen“, BT-Drs. 19/1202 vom 14.03.2018
- Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke (Hrsg.), Straßenverkehrsrecht Kommentar, 25. Aufl. 2018, Verlag C.H.BECK.
- Di Fabio, Udo, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, jus publicum 8, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1994.
- Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 39. Edition, Stand 15.11.2018, Verlag C.H.BECK.
- Europäische Kommission, Bericht über die Durchführung der Richtlinie 2007/38/EG über die Nachrüstung von in der Gemeinschaft zugelassenen schweren Lastkraftwagen mit Spiegeln vom 4.6.2012, COM(2012) 258 final.
- Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge im Hinblick auf ihre allgemeine Sicherheit und den Schutz der Fahrzeuginsassen und von ungeschützten Verkehrsteilnehmern, zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/... und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 78/2009, (EG) Nr. 79/2009 und (EG) Nr. 661/2009, vom 17.5.2018, COM(2018) 286 final; zuletzt abgerufen am 21.12.2018 unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52018PC0286>).
- Hentschel/König/Dauer (Hrsg.), Straßenverkehrsrecht, Kurzkommentar, 44. Aufl. 2017, Verlag C.H.BECK.
- Lisken, Hans/Denninger, Erhard, Handbuch des Polizeirechts, München 2012.
- Spiegel, Unternehmen setzen freiwillig auf Abbiegesicherheitssysteme, Meldung vom 10.07.2018, Spiegel Online (zuletzt abgerufen am 21.12.2018 unter: <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/verkehrsminister-andreas-scheuer-lkw-abbiegeassistenten-sollen-gefordert-werden-a-1217709.html>).
- UDV, Lkw-Abbiegeassistent gegen Radfahrerunfälle, Pressemitteilung der Unfallforschung der Versicherer (UDV), 16.11.2016 (zuletzt abgerufen am 21.12.2018 unter: <https://udv.de/de/medien/mitteilungen/lkw-abbiegeassistent-gegen-radfahrerunfaelle>).
- UN ECE, Draft regulation will aim to reduce cyclist and pedestrian deaths caused by trucks' blind spots, Pressenmeldung vom 16 Oktober 2018 (Zuletzt abgerufen am 21.12.2018 unter:

<https://www.unece.org/info/media/presscurrent-press-h/transport/2018/draft-regulation-will-aim-to-reduce-cyclist-and-pedestrian-deaths-caused-by-trucksblind-spots/doc.html>).

UNECE 2018, Revised proposal for a new UN Regulation on uniform provisions concerning the approval of motor vehicles with regard to the Blind Spot Information System for the Detection of Bicycles, Submitted by the Informal Working Group on Awareness of Vulnerable Road Users proximity in low speed manoeuvres, Informal document GRSG-115-10 vom Oktober 2018, Nr. 2.3. (Zuletzt abgerufen am 21.12.2018 unter: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2018/wp29grsg/GRSG-115-10r1e.pdf>).