



**Jeder Mensch hat ein Recht auf Verkehrssicherheit**  
Gesetzgebung und Verkehrsüberwachung in Deutschland

Pro. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.

# Gliederung

## I. Einleitende Bemerkungen

## II. Normative Ausgestaltung

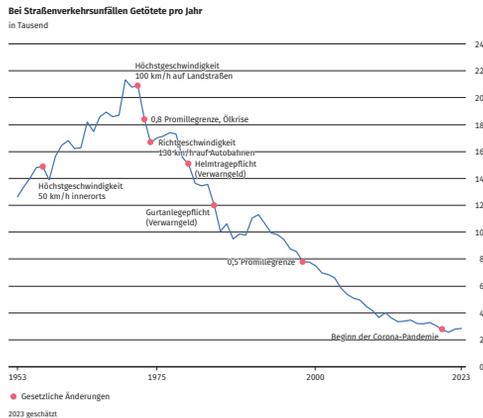
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen
2. Straßenverkehrsrechtliche Konkretisierung
3. Ergänzende Regelungen anderer Rechtsgebiete

## III. Durchsetzung

## IV. Fazit

# I. Einleitende Bemerkungen

- Gefahrvermeidung vs. Haftung
- Verkehrsunfälle/-tote



[https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft/Umwelt/Verkehrsunfaelle/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft/Umwelt/Verkehrsunfaelle/_inhalt.html)



[https://cinea.ec.europa.eu/publications/eu-road-safety-towards-vision-zero\\_en](https://cinea.ec.europa.eu/publications/eu-road-safety-towards-vision-zero_en)

- Dimensionen von Verkehrssicherheit
  - rechtlich vs. faktisch
  - kollektiv vs. individuell

## II. Normative Ausgestaltung

### 1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

#### a) Grundrechtliche Ansatzpunkte für ein „Recht auf Verkehrssicherheit“

- Art. 2 II 1 GG („Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.“) – insb. Schutzpflicht
  - Maßstäbe gem. BVerfG, Beschluss vom 24.3.2021 - 1 BvR 2656/18

„Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG enthält eine allgemeine staatliche Schutzpflicht für das Leben und die körperliche Unversehrtheit. Das Grundrecht schützt nicht nur als subjektives Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe. Es schließt auch die staatliche Pflicht ein, sich schützend und fördernd vor die Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit zu stellen und sie vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren (vgl. BVerfGE 142, 313 <337 Rn. 69> m.w.N.; stRspr). Die aus der objektiven Funktion des Grundrechts abgeleiteten Schutzpflichten sind grundsätzlich Teil der subjektiven Grundrechtsberechtigung. Werden Schutzpflichten verletzt, so liegt darin zugleich eine Verletzung des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, gegen die sich Betroffene mit Hilfe der Verfassungsbeschwerde zur Wehr setzen können (vgl. BVerfGE 77, 170 <214>; stRspr).“ (Rn. 145)

„Ob ausreichende Maßnahmen getroffen sind, um grundrechtliche Schutzpflichten zu erfüllen, ist verfassungsgerichtlich nur begrenzt überprüfbar (vgl. BVerfGE 77, 170 <214 f.>; 79, 174 <202>; stRspr). Die aus den Grundrechten folgenden subjektiven Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe einerseits und die sich aus der objektiven Bedeutung der Grundrechte ergebenden Schutzpflichten andererseits unterscheiden sich insofern grundlegend voneinander, als das Abwehrrecht in Zielsetzung und Inhalt ein bestimmtes staatliches Verhalten verbietet, während die Schutzpflicht grundsätzlich unbestimmt ist. Die Entscheidung, in welcher Weise Gefahren entgegengewirkt werden soll, die Aufstellung eines Schutzkonzepts und dessen normative Umsetzung sind Sache des Gesetzgebers, dem grundsätzlich auch dann ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt, wenn er dem Grunde nach verpflichtet ist, Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts zu ergreifen (vgl. BVerfGE 96, 56 <64>; 121, 317 <356>; 133, 59 <76 Rn. 45>; 142, 313 <337 Rn. 70>; stRspr). Damit liegt, wenn eine Schutzpflicht dem Grunde nach besteht, die Frage der Wirksamkeit staatlicher Schutzmaßnahmen allerdings nicht außerhalb verfassungsgerichtlicher Kontrolle. Das Bundesverfassungsgericht stellt die Verletzung einer Schutzpflicht dann fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben (vgl. BVerfGE 142, 313 <337 f. Rn. 70> m.w.N.; stRspr).“ (Rn. 152)

- **Schutzpflichten und Verkehrssicherheit**
  - **BVerfG, Beschluss vom 26.10.1995 - 1 BvR 1348/95**

„Die Vorsorge, die der Gesetz- und Verordnungsgeber für die Sicherheit im Straßenverkehr bisher getroffen hat, gibt - daran gemessen - offensichtlich keinen Anlaß für die vom Bf. erstrebte Feststellung. Die bestehenden Vorschriften über die zulässige Höchstgeschwindigkeit von Kraftfahrzeugen sind nicht evident unzulänglich. So ist verbindlich vorgeschrieben, daß stets nur mit einer der Situation angepaßten Geschwindigkeit gefahren werden darf. Das Fahrzeug muß innerhalb der vom Fahrer übersehbaren Strecke zum Halten gebracht werden können (§ 3 I StVO). Der Abstand zu vorausfahrenden Fahrzeugen muß so bemessen sein, daß auch bei plötzlichem Bremsen gestoppt werden kann (§ 4 I 1 StVO). An gefährlichen Stellen sind örtliche Geschwindigkeitsbegrenzungen vorzusehen. Das ist in den vergangenen Jahren gerade auch auf Autobahnstrecken in weitem Umfang geschehen. Die Bestimmungen über die passive Sicherheit sind ständig verschärft worden. Die Einhaltung dieser Vorschriften wird durch die Straßenverkehrspolizei überwacht und durch das Ordnungswidrigkeiten- und Strafrecht sanktioniert.

Insgesamt sind die vom Gesetz- und Verordnungsgeber getroffenen Maßnahmen nicht gänzlich ungeeignet oder unzureichend, um die Verkehrssicherheit zu erhöhen.“

- BVerfG, Beschluss vom 5. 7. 2010 - 2 BvR 759/10 (juris-Orientierungssatz)

„3. Hier: Eine Bildaufnahme, bei der Fahrer und Kennzeichen seines Fahrzeugs identifizierbar sind, stellt zwar einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar (vgl BVerfG, 11.08.2009, 2 BvR 941/08, NJW 2009, 3293 f).(Rn.12)

3a. Der Zweck derartiger Maßnahmen der Verkehrsüberwachung, nämlich die Aufrechterhaltung der Sicherheit des Straßenverkehrs, dient - angesichts des zunehmenden Verkehrsaufkommens und der erheblichen Zahl von Verkehrsübertretungen - dem Schutz von Rechtsgütern mit ausreichendem Gewicht (vgl BVerfG, 24.03.1996, 2 BvR 616/91, NJW 1996, 1809 f) und rechtfertigt deshalb eine Beschränkung der grundrechtlichen Freiheiten.“

- Art. 3 I GG („Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.“) → getrennte Gleichheitsräume bei Vollzug beachten

## *b) Verkehrssicherheit als Grenze*

- Art. 2 I GG („Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.“)
  - BVerfG, Beschluss vom 9.2.2022 – 2 BvL 1/20 → Strafbarkeit des sogenannten Einzelrennens im Straßenverkehr (§ 315d I Nr. 3 StGB) verfassungsgemäß

- Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG (informationelle Selbstbestimmung)
  - BVerfG, Beschluss vom 12. 8. 2010 – 2 BvR 1447/10 (red. Leitsatz NJW)

„Abstandsmessungen auf der Grundlage von § 100 h Abs. 1 Nr. 1 StPO, bzw. die dabei erstellten Bildaufnahmen, stellen zwar einen Eingriff in das informationelle Recht auf Selbstbestimmung dar, sind aber dennoch – insbesondere im Hinblick auf die Sicherheit des Straßenverkehrs – als verfassungskonform anzusehen.“

- Art. 8 I GG („Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.“)
  - OVG Lüneburg, Beschluss vom 4.6.2021 – 11 ME 126/21
    - „1. Bundesautobahnen sind als Teil des öffentlichen Straßenraums nicht von vornherein demonstrationsfrei (Abweichung von Niedersächsisches OVG, Urt. v. 18.5.1994 - 13 L 1978/92 -, juris, Rn. 2). Da sie aber nach ihrem Widmungszweck grundsätzlich nur für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt sind und auch tatsächlich ganz überwiegend ausschließlich im Rahmen dieses Widmungszwecks genutzt werden, sind sie nicht in gleicher Weise wie innerörtliche Straßen als Stätten des Informations- und Meinungsaustausches anzusehen.
    - 2. Die Durchführung einer Fahrraddemonstration auf einer Bundesautobahn kann unter gleichzeitiger Anordnung einer über autobahnahe Straßen führenden Alternativroute nach § 8 Abs. 1 NVersG untersagt werden, wenn dies im konkreten Einzelfall der Abwehr einer unmittelbaren Gefahr dient und sich die Anordnung als geeignete, erforderliche und angemessene Maßnahme zur Herstellung der praktischen Konkordanz erweist.“

## ○ Sächsisches Obergerverwaltungsgericht, Beschluss vom 22.7.2022 – 5 B 194/22 (juris-Orientierungssatz)

„1. Während bei innerörtlichen Straßen und Plätzen, bei denen die Widmung die Nutzung zur Kommunikation und Informationsverbreitung einschließt, Einschränkungen oder gar ein Verbot aus Gründen der Verkehrsbehinderung nur unter engen Voraussetzungen in Betracht kommen, darf den Verkehrsinteressen bei öffentlichen Straßen, die allein dem Straßenverkehr gewidmet sind, größere Bedeutung beigemessen werden, so dass das Interesse des Veranstalters und der Versammlungsteilnehmer an der ungehinderten Nutzung einer solchen Straße gegebenenfalls zurückzutreten hat.

2. Die zur Herstellung der praktischen Konkordanz erforderliche Abwägung der betroffenen geschützten Rechtsgüter kann ergeben, dass im konkreten Fall dem Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit der Verkehrsteilnehmer (§ 2 Abs. 2 Satz 1 GG) und dem öffentlichen Interesse an der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs der Vorrang gebührt gegenüber dem Recht des Versammlungsleiters und der Versammlungsteilnehmer aus Art. 8 GG.

3. Die Versammlungsbehörde ist nicht gehalten, eine tag- oder stundengenaue Berechnung des Verkehrsaufkommens vorzunehmen.

4. Demonstrationen auf der Gegenfahrbahn von Autobahnen in Form eines Fahrradkorsos stellen atypische Situationen mit hohem Unfallpotential dar.“

- OVG Lüneburg, Urteil vom 2.12.2021 – 11 LB 231/20

„2. Das polizeiliche Verbot, einen Baum zum Zwecke des Demonstrierens zu erklettern, um über der Straße ein Banner zu spannen (sog. Banner Drop), ist rechtmäßig, wenn zum Zeitpunkt des polizeilichen Einschreitens eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit gegeben ist (hier: Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf einer nicht für den Verkehr gesperrten Straße in der Innenstadt) und die Versammlungsfreiheit durch das Kletterverbot nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt wird.“

- Umwelt- und Klimaschutz
  - Straßenbeleuchtung
  - Straßenausbau

- **Rechtsänderungen**
  - **BVerfG, Beschluss vom 1.4.2014 – 2 BvF 1/12, 2 BvF 3/12**

„Nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a) StVG müssen die auf diese Ermächtigungsgrundlage gestützten Ordnungsbestimmungen auf die Gewährleistung der Verkehrssicherheit der Fahrzeuge und Fahrzeugteile und den Schutz der Verkehrsteilnehmer gerichtet sein. Es spricht nicht gegen eine solche Schutzrichtung der fahrzeugbezogenen Bestimmungen der §§ 3, 4 LKWÜberlStVAusnV, dass mit der darin vorgesehenen Heraufsetzung der zulässigen Höchstlängen das Schutzniveau im Vergleich zu § 32 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 StVZO verringert worden sein könnte. Den schutzbezogenen Anforderungen des § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a) StVG genügt eine Vorschrift, wenn sie den dort genannten Schutzzwecken entspricht. Dies ist bei den fahrzeugbezogenen Bestimmungen der §§ 3, 4 LKWÜberlStVAusnV der Fall. Durch die Begrenzung der zulässigen Gesamtlänge auf bestimmte Maße dienen sie der Verkehrssicherheit und dem Schutz der Verkehrsteilnehmer. Dass sie im Vergleich zu der Rechtslage, die ohne die Ausnahmeregelung bestand, den Schutzstandard absenken, ist demgegenüber nicht entscheidend. § 6 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a) StVG bindet den Ordnungsgeber nicht an ein einmal eingeführtes Schutzniveau; für eine eingeschränkte Zulässigkeit späterer Abänderungen dergestalt, dass fortan nur noch „strengere“ oder mindestens gleich strenge Regelungen erlassen werden dürften, bietet die Bestimmung, gleich ob es um Regel- oder um Ausnahmenvorschriften geht, keinerlei Anhaltspunkt.“ (Rn. 57)

## 2. ***Straßenverkehrsrechtliche Konkretisierung***

- StVG, StVO → Austarierung der Interessen der Verkehrsteilnehmer und öffentlicher Interessen
- Vorgaben für die Verkehrsweggestaltung
  - bauliche und gestalterische Anforderungen an Straßen
  - Zebrastreifen
- Vorgaben für die Verkehrsteilnahme
  - Führerschein
    - BVerfG, Beschluss vom 27. 3. 1979 – 2 BvL 7/78

„Wenn das Straßenverkehrsgesetz in § 2 Abs 1 die Erteilung der Fahrerlaubnis von einer bestimmten, im Gesetz näher umschriebenen Befähigung und Eignung des Nachsuchenden abhängig macht, so beruht dies auf der Vorstellung, daß die Interessen der Verkehrssicherheit die Normierung der prinzipiellen Fahrerlaubnispflicht gebieten.“ (Rn. 54)

- MPU
  - BVerfG, Beschluss vom 8.7.2002 – 1 BvR 2428/95  
keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen Entziehung der Fahrerlaubnis und Überprüfung der Fahreignung bei über den bloßen Cannabisbesitz hinausgehenden konkreten Verdachtsmomenten für Cannabiskonsum während der Teilnahme am Straßenverkehr
- Vorgaben für den fließenden und ruhenden Verkehr
  - Geschwindigkeit
  - Überholverbote
  - Grenzwerte für Alkohol/Drogen (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 20.6.2002 – 1 BvR 2062/96; Beschluss vom 21.12.2004 – 1 BvR 2652/03)
  - Parken

### **3. Ergänzende Regelungen anderer Rechtsgebiete**

- Typzulassungsregeln
- Straßenrecht
  - Klassen
  - Widmung/Nutzung
- Bauordnungsrecht
  - Werbeverbote
- Polizeirecht
- Verkehrsstrafrecht
- ...

### III. Durchsetzung

- rechtsstaatliches Vollzugsgebot
- im öffentlichen Interesse
  - Grundsatz: keine subjektivrechtliche Dimension
  - Ausnahme: BVerwG, Urteil vom 6.6.2024 - BVerwG 3 C 5.23 (?)

Anwohner können bei einer erheblichen Beeinträchtigung der bestimmungsgemäßen Gehwegbenutzung einen räumlich begrenzten Anspruch gegen die Straßenverkehrsbehörde auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über das Einschreiten gegen das verbotswidrige Gehwegparken haben.

## **IV. Fazit**

- Verkehrssicherheit (auch verfassungs-)rechtlich geboten
- gesetzgeberische Spielräume
- vielfältige Ausgestaltung
- Durchsetzung der verkehrssicherheitsrechtlichen Anforderungen geboten
- aber: Hinnahme von Restrisiken unvermeidbar



—  
Vielen Dank  
für Ihre Aufmerksamkeit!