

Straßen-Sicherheitsmanagement

Nach der Änderung der Richtlinie 2008/96/EG

Martin Menner & Götz Reichert



Die EU hat die Regeln zur Gewährleistung der Sicherheit der Straßeninfrastruktur reformiert. Das cep bewertet die beschlossenen Änderungen der Straßen-Sicherheitsmanagement-Richtlinie [2008/96/EG] wie folgt:

- ▶ Die verpflichtende „proaktive“ „netzweite Straßenbewertung“ ergänzt sinnvoll das bisherige „reaktive“ Sicherheitsmanagement.
- ▶ Die Pflicht zur „Weiterverfolgung“ der „netzweiten Straßenbewertung“ und der gezielten Straßensicherheitsüberprüfungen ist für eine bessere Verkehrssicherheit entscheidend.
- ▶ Die Einsetzung einer Sachverständigengruppe zur Vorbereitung gemeinsamer Spezifikationen zur Les- und Erkennbarkeit von Fahrbahnmarkierungen und Verkehrsschildern ist entscheidend für den sicheren Betrieb und die Marktfähigkeit (teil-)automatisierter und autonomer Fahrzeuge in der EU.
- ▶ Die generelle Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf alle Autobahnen und Fernstraßen auch außerhalb des TEN-V verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip und ist daher EU-rechtswidrig.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Wesentliche Änderungen	4
2.1	Erweiterter Anwendungsbereich	4
2.2	Periodische Straßensicherheitsüberprüfungen.....	4
2.3	Netzweite Straßenbewertung	4
2.4	Gezielte Straßensicherheitsüberprüfungen und Abhilfemaßnahmen	5
2.5	Schutz verletzungsgefährdeter Straßenverkehrsteilnehmer	5
2.6	Fahrbahnmarkierungen und Verkehrszeichen	5
3	Bewertung	6
3.1	Ökonomische Folgenabschätzung.....	6
3.2	Juristische Bewertung	7

1 Einleitung

Zwischen 1991 und 2013 ist die Zahl der Todesopfer bei Straßenverkehrsunfällen in der EU von 76.600 auf 26.000 stetig gesunken; seit 2013 bleibt sie jedoch nahezu konstant.¹ Die EU-Kommission hält daher – vor allem angesichts des steigenden Verkehrsaufkommens – die jetzigen EU-Regelungen zur Straßenverkehrssicherheit für unzureichend.²

Die Straßen-Sicherheitsmanagement-Richtlinie von 2008³ legt Verfahren zur Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus bei Planung und Betrieb der Straßen – Autobahnen und Fernstraßen – im „Transeuropäischen Verkehrsnetz“ (TEN-V)⁴ fest.⁵ Sie beschränkt sich bei in Betrieb befindlichen Straßen auf Unfallschwerpunkte („reaktiver Ansatz“).⁶ Die Straßen-Sicherheitsmanagement-Richtlinie wurde nicht in allen Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt.⁷ Nach Auffassung der EU-Kommission haben Mitgliedstaaten, die die Richtlinie freiwillig auch auf anderen Straßen anwenden, eine „wesentlich bessere Bilanz bei der Straßenverkehrssicherheit“.⁸

Die Kommission schlug daher im Mai 2018 eine Richtlinie zur Änderung der Straßen-Sicherheitsmanagement-Richtlinie vor⁹, um das Straßen-Sicherheitsmanagement in der EU zu reformieren und den Anwendungsbereich der Richtlinie zu erweitern. Dadurch soll die Zahl der Verkehrstoten und Schwerverletzten verringert werden.¹⁰

Im Februar 2019 einigten sich die Kommission, das Europäische Parlament und der Rat auf eine gemeinsame Fassung, die am 4. April 2019 vom Europäischen Parlament in 1. Lesung verabschiedet wurde.¹¹ Nach der formellen Bestätigung durch den Rat wird die Änderungsrichtlinie mit ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der EU rechtskräftig.

Der vorliegende cepInput stellt die in der reformierten Straßen-Sicherheitsmanagement-Richtlinie¹² enthaltenen wesentlichen Änderungen der EU-Regelungen zum Straßen-Sicherheitsmanagement vor (Abschnitt 2). Die daran anschließende Bewertung (Abschnitt 3) konzentriert sich zunächst auf die ökonomische Folgenabschätzung (Abschnitt 3.1). Danach folgt die juristische Bewertung (Abschnitt 3.2).

¹ EU-Kommission, Vorschlag COM(2018) 286 für eine Verordnung über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen im Hinblick auf ihre allgemeine Sicherheit und den Schutz der Fahrzeuginsassen und von ungeschützten Verkehrsteilnehmern, S. 1 und Fußnote 2; s. [cepAnalyse 34/2018](#).

² EU-Kommission, Vorschlag COM(2018) 286, S. 2.

³ Richtlinie [2008/96/EG] über ein Sicherheitsmanagement für die Straßenverkehrsinfrastruktur [Im Folgenden: „Straßen-Sicherheitsmanagement-Richtlinie“].

⁴ TEN-V-Verordnung (EU) Nr. 1315/2013; s. [cepAnalyse](#).

⁵ Richtlinie [2008/96/EG] über ein Sicherheitsmanagement für die Straßenverkehrsinfrastruktur, Art. 1 Abs. 2 und Erwägungsgründe 4 und 5.

⁶ EU-Kommission, Vorschlag COM(2018) 274 zur Änderung der Richtlinie 2008/96/EG über ein Sicherheitsmanagement für die Straßenverkehrsinfrastruktur, S. 11.

⁷ Ebd., S. 2.

⁸ Ebd., Erwägungsgrund 4.

⁹ EU-Kommission, Vorschlag COM(2018) 274.

¹⁰ Ebd., S. 2.

¹¹ Europäisches Parlament, 1. Lesung: [P8_TA-PROV\(2019\)0346](#).

¹² Straßen-Sicherheitsmanagement-Richtlinie [2008/96/EG] in der Fassung des Dokuments des Standpunkts des Parlaments vom 4. April 2019 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_8059_2019_INIT&from=DE]. Bei Redaktionsschluss (30. April 2019) stand nur noch die formelle Annahme durch den Rat aus.

2 Wesentliche Änderungen

2.1 Erweiterter Anwendungsbereich

Die Straßen-Sicherheitsmanagement-Richtlinie gilt nicht nur wie bisher für die Autobahnen und Fernstraßen des TEN-V, sondern auch für die übrigen Autobahnen und Fernstraßen – außer für Streckenabschnitte mit niedrigem Sicherheitsrisiko, die der Kommission vom Mitgliedstaat als Ausnahme gemeldet werden.¹³ Außerdem gilt sie für Straßen außerhalb städtischer Gebiete, zu denen von den angrenzenden Grundstücken keine unmittelbare Zufahrt besteht, wenn sie mit EU-Mitteln fertiggestellt werden.¹⁴ Dabei ist es weiterhin unerheblich, ob es sich um in Planung, Bau oder Betrieb befindliche Straßen handelt. Als Fernstraße definiert die Richtlinie eine Straße, die große Städte und/oder Regionen miteinander verbindet, jedoch keine Autobahn ist und als oberste Kategorie unterhalb von Autobahnen im betreffenden Mitgliedstaat katalogisiert ist¹⁵. In Deutschland sind dies die Bundesstraßen.

Insoweit gilt die Richtlinie wie bisher für die gesamte Straßeninfrastruktur. Diese umfasst Straßen und Kreuzungen sowie Bahn- und Fußgängerübergänge, den Straßenrand, Leitplanken und Wildzäune, die Fahrbahnmarkierung, die Beschilderung und Ampeln.¹⁶

2.2 Periodische Straßensicherheitsüberprüfungen

Die Mitgliedstaaten müssen künftig „periodische Straßensicherheitsüberprüfungen“ – zur Überprüfung der Merkmale und Mängel, die aus Sicherheitsgründen Wartungsarbeiten erfordern – „in ausreichender Häufigkeit“ durchführen, um ein angemessenes Sicherheitsniveau zu gewährleisten.¹⁷ Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten die Sicherheit von an Straßentunnel angrenzenden Straßenabschnitten gewährleisten, indem sie dort mindestens alle sechs Jahre Straßensicherheitsüberprüfungen durchführen und dabei die jeweils für Tunnel und Straßen zuständigen Behörden einbeziehen.¹⁸

2.3 Netzweite Straßenbewertung

Die Mitgliedstaaten müssen erstmalig bis 2024 eine „netzweite Straßenbewertung“ (NSB) für das gesamte von der Richtlinie erfasste Straßennetz durchführen.¹⁹ Sie soll potentiell unfallträchtige Straßenabschnitte aufgrund der Erfahrungen an Unfallschwerpunkten identifizieren („proaktiver“²⁰ Ansatz) und in mindestens drei Risiko-Kategorien einstufen.²¹ Eine NSB umfasst eine Sichtkontrolle von „Sicherheitsmerkmalen“ – wie Kurvenradius, angemessene Leitplanken, Kreuzungen, Bahnübergänge und Hindernisse am Straßenrand –, eine Analyse des Verkehrsaufkommens und der Unfalldaten sowie eine Bewertung des Risikos von Unfällen und deren Schweregrad.²² Sie muss danach „so häufig wie nötig“ – jedoch zumindest alle fünf Jahre – erfolgen.²³

¹³ Ebd., Art. 1 neuer Abs. 2a. Diese Ausnahmeregelung wurde vom Rat eingebracht.

¹⁴ Ebd., Art. 1 geänderte Abs. 2 und 3.

¹⁵ Ebd., Art. 2 neuer Abs. 2b. Dies ist die vom Europäischen Parlament und vom Rat modifizierte Definition.

¹⁶ Straßen-Sicherheitsmanagement-Richtlinie, Anhang IIa.

¹⁷ Ebd., Art. 6 geänderter Abs. 1 i.V.m. geändertem Anhang II. Der Rat legte Wert auf die Bezeichnung „periodisch“.

¹⁸ Ebd., Art. 6 geänderter Abs. 3 i.V.m. Tunnelsicherheit-Richtlinie 2004/54/EG.

¹⁹ Ebd., Art. 5 geänderter Abs. 1.

²⁰ EU-Kommission, Vorschlag COM(2018) 274, S. 13.

²¹ Straßen-Sicherheitsmanagement-Richtlinie, Art. 5 geänderter Abs. 3.

²² Ebd., Art. 5 geänderter Abs. 2 i.V.m. Anhang III.

²³ Ebd., Art. 5 geänderter Abs. 1.

2.4 Gezielte Straßensicherheitsüberprüfungen und Abhilfemaßnahmen

Damit die Ergebnisse der NSB zu einer verbesserten Straßensicherheit führen können, müssen die Mitgliedstaaten NSB durch direkte Abhilfemaßnahmen oder „gezielte Straßensicherheitsüberprüfungen“ „weiterverfolgen“.²⁴ Dies sind gezielte Vor-Ort-Überprüfungen der Straßeninfrastruktur bestehender Straßenabschnitte. Sie sollen „gefährliche Bedingungen, Mängel und Defizite“ aufdecken, durch die das Risiko von Unfällen und Verletzungen erhöht wird.²⁵ Die Überprüfungen müssen von Expertenteams ausgeführt werden,²⁶ die sich dabei an einem Kriterienkatalog orientieren müssen.²⁷

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass nach einer gezielten Straßensicherheitsüberprüfung begründet entschieden wird, ob etwaige Abhilfemaßnahmen erforderlich sind. Zur Planung von Abhilfemaßnahmen müssen sie Straßenabschnitte festlegen, auf denen die Straßeninfrastruktur verbessert werden muss. Zudem haben sie Maßnahmen festzulegen, die zur Verbesserung der Sicherheit dieser Straßenabschnitte Vorrang haben.²⁸

Die Mitgliedstaaten müssen bei der Umsetzung von Abhilfemaßnahmen diejenigen Straßenabschnitte bevorzugen, die ein geringes Sicherheitsniveau aufweisen und Abhilfemaßnahmen mit „hohem Potenzial“ zur Verbesserung der Sicherheit und zur Senkung der Unfallkosten ermöglichen.²⁹ Außerdem müssen sie regelmäßig einen Aktionsplan erstellen und aktualisieren.³⁰

2.5 Schutz verletzungsgefährdeter Straßenverkehrsteilnehmer

Die Mitgliedstaaten müssen künftig bei den Verfahren zum Straßen-Sicherheitsmanagement den „Bedürfnissen verletzungsgefährdeter Straßenverkehrsteilnehmer Rechnung tragen“.³¹ Dies sind Fahrer zweirädriger Kraftfahrzeuge – wie Motorrädern, Mopeds – sowie Radfahrer und Fußgänger.³²

2.6 Fahrbahnmarkierungen und Verkehrszeichen

Die Mitgliedstaaten müssen bei Straßenmarkierungen und Verkehrszeichen besonderes Augenmerk auf die Lesbarkeit und Erkennbarkeit für Fahrer und automatische Fahrerassistenzsysteme legen.³³

Eine von der Kommission eingesetzte Sachverständigengruppe muss – unter Konsultation der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (United Nations Economic Commission for Europe, UNECE) – bis Juni 2021 die Möglichkeit bewerten, gemeinsame Spezifikationen zur Lesbarkeit und Erkennbarkeit für Fahrer und automatische Fahrerassistenzsysteme festzulegen.³⁴ Die Kommission kann dann unter Berücksichtigung dieser Bewertung mittels Durchführungsrechtsakten gemeinsame Spezifikationen festlegen.³⁵

²⁴ Ebd., neuer Art. 6a Abs. 1. Der Rat legte Wert auf die Bezeichnung „gezielte Straßensicherheitsüberprüfung“.

²⁵ Ebd., Art. 2 geänderter Abs. 7.

²⁶ Ebd., Art. 6 Abs. 1a i.V.m. Art. 9 Abs. 4 lit. a.

²⁷ Ebd., geänderter Anhang IIa.

²⁸ Ebd., neuer Art. 6a Abs. 2.

²⁹ Ebd., neuer Art. 6a Abs. 3.

³⁰ Ebd., neuer Art. 6a Abs. 4.

³¹ Ebd., neuer Art. 6b.

³² Ebd., Art. 2 neuer Abs. 10.

³³ Ebd., neuer Art. 6c Abs. 1.

³⁴ Ebd., neuer Art. 6c Abs. 2.

³⁵ Ebd., neuer Art. 6c Abs. 3 i.V.m. Art. 13 Abs. 2. Das Europäische Parlament und der Rat stellten sich gegen eine Ermächtigung der Kommission, allgemeine Leistungsanforderungen zur Lesbarkeit und Erkennbarkeit ohne vorige Einberufung einer Sachverständigenkommission zu erstellen.

3 Bewertung

3.1 Ökonomische Folgenabschätzung

Angesichts der Bedeutung der Straßeninfrastruktur für die Verkehrssicherheit in der EU ist ein wirksames Sicherheitsmanagement von Straßen unerlässlich. Die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf alle Autobahnen und Fernstraßen bringt Straßenverkehrsteilnehmern in der EU mehr Sicherheit. Denn durch die Ausweitung ist auch in denjenigen Mitgliedstaaten eine verbesserte Straßenverkehrssicherheit zu erwarten, welche die Richtlinie bisher nicht freiwillig auf Autobahnen und Fernstraßen außerhalb des Transeuropäischen Verkehrsnetzes TEN-V anwenden.

Dass die Richtlinie auch aus EU-Mitteln finanzierte außerstädtische Straßenabschnitte erfasst, reduziert das Risiko, dass Gelder der EU zum Bau unsicherer Straßen verwendet werden. Dies kann allerdings zu einem Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen im Straßen-Sicherheitsmanagement eines Mitgliedsstaats führen. Dies gilt sogar für Straßen derselben Kategorie, etwa Landstraßen, wenn einige von der EU kofinanziert wurden und andere nicht. Jedem Mitgliedsstaat steht es jedoch frei, das Sicherheitsmanagement für alle vergleichbaren Straßen außerhalb städtischer Gebiete nach den Grundsätzen dieser Richtlinie zu vereinheitlichen oder die Abgrenzung der Zuständigkeiten effizient zu organisieren.

Die verpflichtende „proaktive“ „netzweite Straßenbewertung“ ergänzt sinnvoll das bisherige „reaktive“ Sicherheitsmanagement. Denn die NSB ermöglicht wichtige Rückschlüsse aus bekannten Unfallschwerpunkten auf Sicherheitsmängel anderer – noch nicht von häufigen Unfällen betroffener – Straßenabschnitte.

Die Pflicht zur „Weiterverfolgung“ der NSB und der gezielten Straßensicherheitsüberprüfungen ist für eine bessere Verkehrssicherheit entscheidend. Denn es nützt nichts, wenn Empfehlungen der NSB oder der gezielten Straßensicherheitsüberprüfungen zwischen Aktendeckeln verschwinden und deshalb keine Abhilfe erfolgt.

Die neu aufgenommene ausdrückliche Pflicht, im Straßen-Sicherheitsmanagement den besonders „verletzungsgefährdeten Straßenverkehrsteilnehmern“ „Rechnung zu tragen“, kann deren Schutz in jenen Mitgliedstaaten verbessern, die dies bisher vernachlässigt haben. Allerdings lässt diese sehr allgemeine Verpflichtung viel Spielraum, sodass ihre praktischen Auswirkungen nicht abschätzbar sind.

Gut erkennbare Fahrbahnmarkierungen und Verkehrsschilder erleichtern die Orientierung bei der Spurhaltung und ermöglichen das Einhalten der vorgeschriebenen Geschwindigkeitsbegrenzungen. Damit unterstützen sie nicht nur das sichere Steuern eines Fahrzeugs durch Fahrer gerade bei widrigen Sicht- und Straßenverhältnissen, sondern sind auch entscheidend für den sicheren Betrieb und die Marktfähigkeit (teil-)automatisierter und autonomer Fahrzeuge in der EU. Daher ist es sachgerecht, dass die Kommission eine Sachverständigengruppe zur Vorbereitung gemeinsamer Spezifikationen zur Lesbarkeit und Erkennbarkeit von Fahrbahnmarkierungen und Verkehrsschildern einsetzt.

3.2 Juristische Bewertung

Die EU darf zur Durchführung einer „gemeinsamen Verkehrspolitik“ Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit ergreifen.³⁶ Allerdings verstößt die generelle Ausweitung des Anwendungsbereichs sämtlicher Regelungen der Richtlinie auf alle Autobahnen und Fernstraßen auch außerhalb des TEN-V gegen das Subsidiaritätsprinzip³⁷ und ist daher EU-rechtswidrig. Zwar ist es grundsätzlich wünschenswert, EU-weit sicherzustellen, dass Fahrbahnmarkierungen und Verkehrszeichen ordnungsgemäß gestaltet und instandgehalten werden, damit Fahrer und Fahrerassistenzsysteme sowie (teil-)automatisierte und autonome Fahrzeuge sie leicht und zuverlässig erkennen können. Jedoch ist die – auch von der EU-Kommission in ihrem Änderungsvorschlag vorgebrachte – pauschale Begründung unzutreffend, negative externe Effekte von Straßenverkehrsunfällen stellen „grenzüberschreitende Probleme“³⁸ dar. Zwar können Straßenverkehrsunfälle grenzüberschreitende Auswirkungen haben. Diese sind jedoch ganz überwiegend auf die Straßen des TEN-V begrenzt, das gerade mit Blick auf derartige grenzüberschreitenden Zusammenhänge und den „Mehrwert“ von EU-Handeln konzipiert wurde.³⁹ Im Gegensatz dazu führt die generelle Anwendung der Richtlinie auf alle Autobahnen und Fernstraßen außerhalb des TEN-V auch zu EU-Vorgaben für rein innerstaatliche Sachverhalte. Hier obliegt die Gewährleistung der Straßenverkehrssicherheit jedoch den Mitgliedstaaten. Dass sie dieser Obliegenheit ohne EU-Handeln nicht in dem sachlich gebotenen Ausmaß nachkommen,⁴⁰ obwohl sie es entweder durch eigene Maßnahmen oder die freiwillige Anwendung der Richtlinie könnten, ist für sich genommen kein hinreichender Grund, die EU-rechtlichen Grundsätze der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten vollkommen aufzuweichen.

³⁶ AEUV, Art. 91.

³⁷ EUV, Art. 5 Abs. 3.

³⁸ EU-Kommission, Vorschlag COM(2018) 274, S. 4.

³⁹ TEN-V-Verordnung, Erwägungsgrund 2, Art. 1, Art. 2 und Art. 3 lit. a und d.

⁴⁰ EU-Kommission, Vorschlag COM(2018) 274, S. 5.

Zuletzt in dieser Reihe erschienen:

- 04/2019: Der EU-Strombinnenmarkt (Juni 2019)
- 03/2019: The EU Green Bond Standard (Juni 2019)
- 02/2019: Governance der Energieunion (Mai 2019)
- 01/2019: Erneuerbare Energien in der EU (April 2019)
- 05/2018: Energieeffizienz-Politik (Dezember 2018)
- 04/2018: Klimaschutz außerhalb des EU-ETS (August 2018)
- 03/2018: Klimaschutz durch das EU-ETS (Juli 2018)
- 02/2018: Die französische Berufsausbildung (Februar 2018)
- 01/2018: Die französische Berufsausbildung (Januar 2018)
- 06/2017: Vertiefung der WWU– Entwicklung der Euro-Zone (November 2017)
- 05/2017: CO₂-Mindestpreis – Fluch oder Segen der EU-Klimapolitik? (Oktober 2017)

Die Autoren:

Dr. Götz Reichert LL.M. leitet den Fachbereich Energie | Umwelt | Klima | Verkehr.

Dr. Martin Menner ist Wissenschaftlicher Referent des Fachbereichs Energie | Umwelt | Klima | Verkehr.

cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.