



Informationsvorlage 320/032/2021

Amt/Abteilung: Ordnungsamt Datum: 19.08.2021	Aktenzeichen:	
An:	Datum der Beratung	Zuständigkeit
Stadtvorstand	23.08.2021	Vorberatung N
Mobilitätsausschuss	01.09.2021	Kenntnisnahme Ö

Betreff:

Informationsvorlage zur Fußgängerzone

Informationsvorlage zur Fußgängerzone

Neben der verkehrlichen Erschließung in innerstädtischen Bereichen sollen Möglichkeiten zum Einkaufen, Erholen, Aufenthalt oder zur sozialen Interaktion geschaffen werden. Da all diese Nutzungsansprüche spezielle Anforderungen an den Straßenraum haben, können bevorzugt in zentrumsnahen Bereichen sogenannte Fußgängerzonen angeordnet werden, um diesen Anforderungen gerecht zu werden.

Im öffentlichen innerstädtischen Bereich, insbesondere in den Fußgängerzonen, überlagern sich oftmals vielseitige individuelle Nutzungsansprüche mit den vorhandenen verkehrlichen Regelungen.

Derzeit wird um die Regelungen in der Fußgängerzone der Stadt Landau eine Debatte geführt. Gerade in der Landauer Innenstadt koexistieren viele verschiedene Nutzungsansprüche nebeneinander. Die vermehrt herangetragene Forderung nach Beachtung dieser Individualinteressen – bei gleichzeitiger Beibehaltung der Grundregeln einer Fußgängerzone – beschäftigt deshalb die Verwaltung. Aufgrund der Vielschichtigkeit der teilweise berechtigten Einzelinteressen (Soziales, Berufsausübung, Wirtschaft, etc.) und der Unklarheit darüber in welchen Bereichen berechnigte Handlungsbedarfe bestehen, steht die Verwaltung vor einer neuen Aufgabe. Deren Lösung bedarf einer sachgerechten und transparenten Herangehensweise im Einklang mit den Vorgaben der StVO, an der seit einigen Monaten gearbeitet wird.

Die vorliegende Informationsvorlage soll als Grundlage für eine sachliche Diskussion, einen Austausch über den Grundgedanken der Fußgängerzone, über aktuelle Entwicklungen in der Landauer Innenstadtmobilität sowie Forderungen an die Verwaltung, dienen.

Grundgedanke einer Fußgängerzone

Fußgängerzonen gestatten die Benutzung des Fußgängerbereichs nur Fußgängerinnen und Fußgängern und verbieten diese Benutzung zugleich allen anderen Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmern, auch dem Radverkehr, soweit dies nicht durch Zusatzzeichen doch zugelassen ist.¹ Durch Fußgängerzonen soll, da es grundsätzlich keine Behinderungen oder Gefährdungen durch andere Verkehrsteilnehmer geben soll, ein für Fußgängerinnen und Fußgänger besonders attraktiver und sicherer Raum zum Begehen und auch Verweilen geschaffen werden. Die Verkehrs- und Aufenthaltsqualität für den Fußverkehr ist in der Regel hoch.

¹ vgl. VwV zu § 41 StVO (zu Z 242.1/242.2 Fußgängerbereich)

Fußgängerzonen steigern die Attraktivität der zentralen Innerstädtischen Einkaufs- und Aufenthaltsbereiche einer Stadt erheblich.

Verkehrliche Realisierung

Eine Fußgängerzone beginnt mit dem Zeichen Z 242.1 und endet mit dem Zeichen Z 242.2 (siehe Abbildung 1 und 2). Die Zone selbst sollte dabei eine Einheit von Bau und Betrieb bilden und somit in ihrer Gestaltung der Nutzungsstruktur gerecht werden, d.h. für eine Nutzung hauptsächlich durch Fußgängerinnen und Fußgänger ausgelegt sein. Infolge des Fehlens von Fahrbahnen, Markierungen, Radwegen und weiterer verkehrlichen Einrichtungen soll ein unverwechselbarer Zonencharakter geschaffen werden.

Durch Zusatzzeichen können (Kraft-)Fahrzeugverkehr beziehungsweise Radverkehr explizit zugelassen werden, es muss jedoch Schrittgeschwindigkeit gefahren und dem Fußverkehr stets Vorrang gewährt werden. Die Öffnung einer Fußgängerzone für andere Verkehrsarten als den Fußverkehr soll stets der Ausnahmefall bleiben (beispielsweise für Lieferverkehre zu festgelegten Zeiten).² Sinn und Zweck, insbesondere der straßenrechtlich festgeschriebene Widmungszweck einer Fußgängerzone, darf durch Verwaltungshandeln nicht gefährdet oder gar ausgehebelt werden.

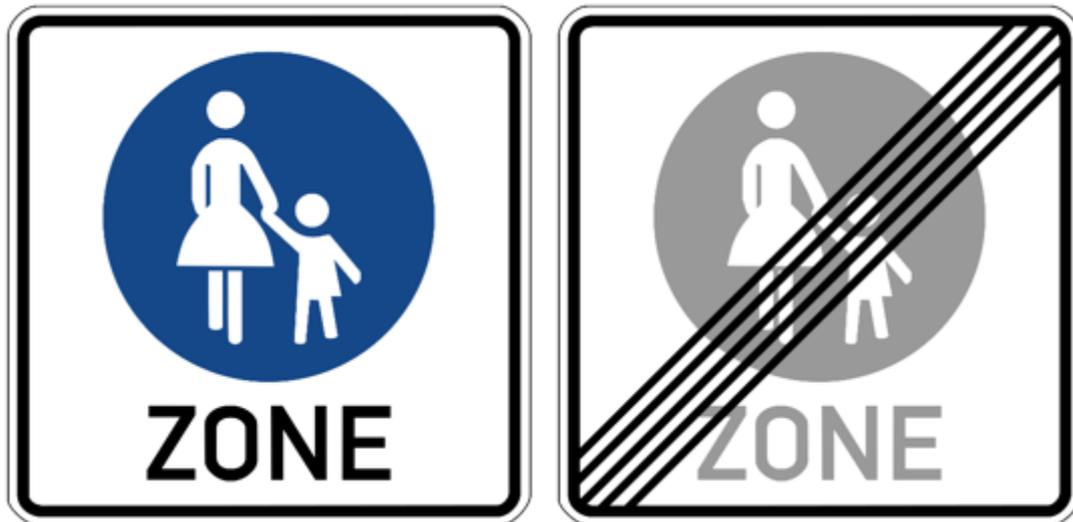


Abbildung 1: Beginn und Ende einer Fußgängerzone [[VwV-StVO](#)]

Aktuelle Regelungen in der Landauer Fußgängerzone

In der Stadt Landau ist der Lieferverkehr und seit Juli 2020 der Radverkehr in der Zeit von 18:30 bis 11:00 Uhr (Radverkehr sonntags ganztägig) in der Fußgängerzone zugelassen. Die Verbindung Westbahnstraße – Stiftsplatz – Martin-Luther-Straße (Vorrangroute Radverkehr) hat eine Sonderfunktion inne und ist dauerhaft als wichtige West-Ost-Achse für Radverkehr geöffnet.

Auf Grundlage des Integrierten Mobilitätskonzeptes wurden zur Stärkung der innerstädtischen Mobilität, zur Verbesserung des Verkehrsflusses, der Sicherheit und der Lebens- und Aufenthaltsqualität in der Innenstadt, verschiedene Maßnahmen beschlossen. So wurde die Königstraße für gegenläufigen Radverkehr geöffnet sowie die Verkehrsführung in der Waffen- und Reiterstraße dahingehend geändert, dass diese Routen leichter und sicherer mit dem Fahrrad befahrbar sind. Letzteres dient auch der Vorbereitung der Fahrradzone Innenstadt zwischen großen Ringstraßen und Fußgängerzone.

Durch diese Verbesserungen der Radverkehrsverbindungen im direkten Umfeld der Fußgängerzone konnte die bis dahin bestehende dauerhafte Öffnung der

² vgl. VwV zu § 41 StVO (zu Z 242.1/242.2 Fußgängerbereich)

Fußgängerzone für Radverkehr aber auch die Sperrung für Radverkehr in der Gerberstraße zwischen Königstraße und Marktstraße sowie der Kronstraße zwischen Kugelgartenstraße und Queichbrücke, entfallen. Die aktuellen Regeln zur Benutzung der Fußgängerzone konnten somit greifen. Diese Maßnahme wurde seinerseits mit den städtischen Gremien abgestimmt.

Kontrolle des Radverkehrs (Zuständigkeitsübertragung auf die Stadt Landau)

In der Sitzung des Stadtrates vom 21.05.2019 wurde beschlossen, dass die Übertragung der Zuständigkeit für die Verkehrsüberwachung nach § 7 Nr. 3 der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (StVRZustV) zur Kontrolle des Liefer-, Lade- und Radverkehrs der Fußgängerzone sowie weiterer Verkehrsbereiche beim Land Rheinland-Pfalz beantragt werden soll. Gründe für diesen Entschluss war die Verbesserung der Verkehrssicherheit in der Fußgängerzone durch Erhöhung der Kontrolldichte und Ermöglichung zielgerichteter Anlasskontrollen. Denn immer wieder werden Beschwerden hinsichtlich unerlaubten Radfahrens zusätzlich zu unerlaubtem Autoverkehr und teilweise rücksichtlosen Verhaltens an die Verwaltung herangetragen.

Mit Änderung der entsprechenden Landesverordnung im Dezember 2020 wurde die Zuständigkeit der Stadt Landau übertragen.

Zunächst in Form der Sensibilisierung des Radverkehrs in der Fußgängerzone durch Anbringen von Plakaten, später dann mittels erster schwerpunktmäßiger Kontrollen, konnten bereits etliche Verkehrsteilnehmer auf die geltenden Regelungen hingewiesen werden (während Kontrollen im Zeitraum vom 14.07. – 31.07. dutzende Belehrungen und 4 kostenpflichtige Verwarnungen des Radverkehrs, 59 Verwarnungen von parkenden KFZ in der Fußgängerzone).

Ausnahmegenehmigungen in der Fußgängerzone (§ 46 Abs. 1 StVO)

Die Straßenverkehrsbehörden können nach § 46 Abs. 1 StVO in bestimmten Fällen Ausnahmegenehmigungen von den Vorschriften der StVO, so also auch von der Befahrung der Fußgängerzone außerhalb der Liefer- und Ladezeiten, zulassen.

Eine solche Genehmigung setzt Gründe voraus, die das öffentliche Interesse an dem Verbot der Befahrung der Fußgängerzone überwiegen. Das Schutzgut (freies und ungefährdetes Bewegen innerhalb der Fußgängerzone) und der Widmungszweck darf durch Erteilung von Ausnahmen nicht gefährdet oder beeinträchtigt werden. Die Ausnahmegenehmigungen dürfen nur bei besonderer Dringlichkeit unter strengen Anforderungen an den Nachweis der Ausnahmevoraussetzungen erteilt werden. Die Erteilung der Ausnahmegenehmigung erfolgt im pflichtgemäßen Ermessen der Straßenverkehrsbehörde.

In einem Fußgängerbereich (so auch in der Fußgängerzone) hat die Sicherheit des Fußverkehrs besonderen Vorrang. Durch die Schaffung einer entsprechenden Zone soll auf Dauer die nachhaltige Ordnung des Verkehrs bewirkt werden mit dem Ziel, dass die Fußgängerinnen und Fußgänger davor geschützt sind, z.B. durch Kraftfahrzeuge überrascht, erschreckt oder gefährdet zu werden.

So besteht beispielsweise nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts (BVerWG, NZG 1994, 125; vgl. auch VGH Mannheim, NZV 1998, 390 ff.) kein Anspruch auf Ausnahmegenehmigung, um eine Fußgängerzone außerhalb der erlaubten Zeit (im diesem vorliegenden Fall Einfahrtszeit beschränkt von 09:00 – 12:00 Uhr) einfahren zu dürfen. Dies bestärkt den restriktiven Charakter, den der Gesetz- und Ordnungsgeber bei der Vergabe von Ausnahmegenehmigungen vorschreibt.

Debatte um die Fußgängerzone und aktuelle Forderungen

Anlässlich aktueller Diskussionen um das Thema der Befahrung der Fußgängerzone, werden derzeit vermehrt Forderungen an die Verwaltung herangetragen den Kreis der

Anspruchsberechtigten, denen Ausnahmegenehmigungen erteilt werden sollen, weiter auszudehnen. Nachvollziehbarerweise gibt es unterschiedliche Gruppen und Personenkreise, bei denen eine solche Befahrung thematisiert und differenziert erörtert werden sollte. Hierzu zählen aus Sicht der Verwaltung:

- Sozial- und Pflegedienste
- Weitere soziale wie medizinische Akteurinnen und Akteure (Essen auf Rädern, Hebammen, etc.)
- Medikamentenlieferungen für Apotheken
- Taxifahrten (in Form von Krankenfahrten zu Ärzten oder Apotheken)
- Handwerker

Die Komplexität und Unterschiedlichkeit der Sachverhalte bedarf aus Sicht der Verwaltung eine ausführliche, detaillierte Prüfung, die seit Beschluss anderer Großprojekte in Juni und Juli 2021 mit Priorität bearbeitet wird.

Erlass einer Verwaltungsrichtlinie:

Die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 46 StVO, wie sie von der SPD-Stadtratsfraktion mit Antrag vom 26. Juli 2021 eingebracht wurde, stellt eine Auftragsangelegenheit (Vollzug der StVO als einheitliches Bundesrecht) dar. Eine Erteilung von Ausnahmegenehmigungen liegt dabei im pflichtgemäßen Ermessen der Verkehrsbehörde und kann vom Grundsatz her nicht durch einen Beschluss städtischer Gremien festgelegt werden.

Allerdings teilt die Verwaltung den Wunsch nach klaren Regelungen im Zusammenhang mit Ausnahmegenehmigungen.

Die Sitzung im Mobilitätsausschuss soll zunächst ein erster Anstoß zur transparenten Erarbeitung von Ausnahmetatbeständen für die Landauer Fußgängerzone darstellen. Dabei sollen im Rahmen kommender Sitzungen folgende Punkte aufgearbeitet werden:

- **Aktuelle Genehmigungspraxis**
- **Analyse und Festlegung der wichtigsten Handlungsbedarfe**
- **Konkretisierter Arbeitsauftrag an die Verwaltung**

Einige der dargelegten Punkte werden im Rahmen der September-Sitzung des Mobilitätsausschusses in Form einer Präsentation vorgestellt. Diese wird nach der Sitzung selbstverständlich der Öffentlichkeit wie auch den Ausschussmitgliedern zur Verfügung gestellt. Hinzu kommt – schon im Vorgriff auf die Empfehlung des Stadtvorstandes für die Stadtratssitzung, die Anregungen der SPD-Stadtratsfraktion zur Prüfung anzunehmen – eine Darstellung des Beispiels Radolfzell nach ausführlichem Austausch mit den dortigen Kolleginnen und Kollegen.

Beispiel Radolfzell

Als Beispiel für den Erlass einer Verwaltungsrichtlinie zur schriftlichen Fixierung möglicher Ausnahmetatbestände, wurde die Verwaltungsrichtlinie der Stadt Radolfzell in Teilen aufgeführt. Nach Ansicht der Verwaltung besteht in Landau das Erfordernis, die Erteilung von Ausnahmen zur Befahrung der Fußgängerzone klarer zu regeln. Allerdings besteht, nach Austausch mit der genannten Kommune, in Landau kein derart großer Handlungsdruck, wie es in der Stadt Radolfzell vor Einführung der Verwaltungsrichtlinie der Fall war.

Da es in Landau bereits einige geregelte Ausnahmetatbestände zur Befahrung der Fußgängerzone gibt, sollte sich die zu erarbeitende Verwaltungsrichtlinie für die Stadt Landau im Umfang und Detaillierungsgrad klar beschränken. Da sich beispielsweise die örtlichen Gegebenheiten, wie gewerbliche Nutzung der Fußgängerzone und topographische Lage in Radolfzell, nicht gänzlich mit Landau vergleichen lassen, kann die Verwaltungsrichtlinie nur begrenzt als Muster herangezogen werden.

Dennoch bietet Radolfzells Verfahrensweise eine grundlegende Orientierung und kann als Diskussionsgrundlage herangezogen werden.

Ausblick

Bis Jahresende will die Stadtverwaltung eine Verwaltungsrichtlinie erarbeiten.

Nachhaltigkeitseinschätzung:

Die Nachhaltigkeitseinschätzung ist in der Anlage beigefügt: Ja / Nein

Begründung: Im vorliegenden Fall handelt es sich lediglich um eine Informationsvorlage zunächst ohne weitere Auswirkungen.

Beteiligtes Amt/Ämter:

Dezernat I - OB
Stadtbauamt

Schlusszeichnung:

