

# **Bericht**

## **der Ad-hoc-Arbeitsgruppe**

### **„Verbesserung des Miteinanders von Mensch und Verkehr“**

zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter der Länder  
(GKVS) am 16./17. September 2015 in Berlin  
und zur Verkehrsministerkonferenz (VMK) am 8./9. Oktober 2015 in Worms

**TOP 4.6/  
TOP 4.4      Verbesserung des Miteinanders von Mensch und Verkehr**

#### **Vorschläge für Maßnahmen und Rechtsänderungen zur Verbesserung des Miteinanders von Mensch und Verkehr**

Im Rahmen der Sitzung der Ad-hoc-Arbeitsgruppe am 10. Juni 2015 in Berlin wurden die von der Verkehrsministerkonferenz am 16./17. April 2015 in Rostock beschlossenen Arbeitsaufträge diskutiert. Mehrere Ländervertreter haben im Anschluss konkrete Vorschläge für Maßnahmen und Rechtsänderungen erarbeitet. Diese werden nachfolgend zusammengefasst dargestellt:

#### **1) Geschwindigkeitsbeschränkungen aus Verkehrssicherheitsgründen**

##### **a) Streckenbezogene Geschwindigkeitsbeschränkungen vor bestimmten sozialen Einrichtungen (Beitrag Schleswig-Holstein)**

Gerade vor Einrichtungen wie allgemeinbildenden Schulen, Kindertagesstätten, Alten- und Pflegeheimen sowie Krankenhäusern besteht für die dort verstärkt am Verkehr teilnehmenden schwächeren Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer - insbesondere von Kindern und Senioren und erkrankten Personen - häufig eine besondere Gefahrenlage. Bislang wird diesen Gefahren in der Praxis nicht ausreichend Rechnung getragen, da die Formulierung der Straßenverkehrsordnung Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur im Ausnahmefall zulässt. Geschwindigkeitsbeschränkungen dürfen nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko der Teilnahme am Straßenverkehr erheblich übersteigt. Hier bedarf es einer Klarstellung in der Verordnung, dass von einer derartigen Gefahrenlage vor Schulen, Kindertagesstätten, Alten- und Pflegeheimen und Krankenhäusern in der Regel auszugehen ist. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis sollte also in der Umgebung derartiger Einrichtungen umgekehrt werden.

Es wird zu diesem Zweck eine Ergänzung von § 45 Abs. 9 StVO um einen neuen Satz 3 mit folgendem Wortlaut vorgeschlagen:

*„Von einer ortsbezogenen Gefährdung der Verkehrssicherheit ist in der Regel auszugehen in der Nähe von allgemeinbildenden Schulen und sozialen Einrichtungen wie Kindertagesstätten, Senioreneinrichtungen und Krankenhäusern.“*

Darüber hinaus wird vorgeschlagen, die Verwaltungsvorschrift zu § 45 Abs. 9 StVO gemäß folgender Formulierung zu ergänzen:

- „72 I. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis bei der Ermittlung einer besonderen Gefahrenlage berücksichtigt die Belange schwächerer Verkehrsteilnehmer, insbesondere von Kindern und Senioren und erkrankten Personen. Wenn diese Personen jedoch grundsätzlich begleitet zu diesen Einrichtungen gelangen, spricht Überwiegendes gegen die Annahme einer besonderen Gefahrenlage.*
- 73 Weitere Faktoren können zu einer Abkehr von der Regelvermutung einer besonderen Gefahrenlage führen, insbesondere beispielsweise die Größe der Einrichtung, die örtliche Verkehrssituation und die Breite der Bürgersteige oder Fahrbahnbegrenzungen.*
- 74 Der Begriff der Kindertagesstätte bezeichnet in erster Linie Kindergärten und andere Tageseinrichtungen i.S.v. § 22 Abs. 1 S. 1 SGB VIII für Kinder der Altersgruppe von 3 bis 6 Jahren. Einrichtungen der Kindertagespflege i.S.v. § 22 Abs. 1 S. 2 SGB VIII sowie Kinderkrippen u.ä. Einrichtungen für Kinder unter 3 Jahren sind jedoch nicht umfasst, da in diesen Fällen ein regelmäßiger unbegleiteter Aufenthalt der Kinder im Verkehrsraum nicht anzunehmen ist.*
- 75 Geschwindigkeitsbeschränkungen in der Nähe von allgemeinbildenden Schulen und sozialen Einrichtungen sollen (Nahbereich) i.d.R. auf die zum Schutz der sich dort aufhaltenden Personen regelmäßig erforderlichen Zeiträume beschränkt werden. Hierbei sind beispielsweise die Öffnungszeiten der Einrichtungen, aber auch evtl. Nachnutzungen, z.B. von Sportanlagen im Nahbereich allgemeinbildender Schulen durch Kinder zu berücksichtigen.*
- 76 Geschwindigkeitsbeschränkungen sollen grundsätzlich auf den Nahbereich allgemeinbildender Schulen und sozialer Einrichtungen beschränkt werden, d.h. insbesondere auf Haupt- und stark frequentierte Nebeneingänge sowie z.B. in der Nähe von Fahrrad-Abstellanlagen, Bushaltestellen etc. Die Wege zu diesen Einrichtungen bleiben außerhalb des Nahbereichs außer Betracht.*
- 77 II. Im Übrigen wird auf Nummer I zu den §§ 39 bis 43 (Rn. 1) verwiesen.“*

Zu dem Formulierungsvorschlag für Rdnr. 72 I. wurden durch Nordrhein-Westfalen Änderungen (hinsichtlich der nach dortiger Auffassung nicht gegebenen Erforderlichkeit von Geschwindigkeitsbeschränkungen vor Einrichtungen zur Betreuung von Kindern zwischen 3 und 6 Jahren sowie hinsichtlich der Anordnung von Haltverboten und der Anpassung von Vorfahrtregelungen an Knotenpunkten in der näheren Umgebung von

Schulen und sozialen Einrichtungen im Zuge der Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen) vorgeschlagen, die jedoch in dieser Vorlage nicht berücksichtigt wurden.

Ferner regte Berlin für den Fall, dass die gemäß o.a. Formulierungsvorschlag vorgesehene Ergänzung der § 45 Abs. 9 StVO um einen neuen Satz 3 nicht durchsetzbar sein sollte, alternativ eine Modifizierung von § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO an. Hierfür schlägt Berlin folgende Formulierung vor:

*„Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sind nur dort anzuordnen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände nach pflichtgemäßem Ermessen der Straßenverkehrsbehörde geboten ist.“ In Satz 2 solle außerdem das Wort „erheblich“ gestrichen werden („Abgesehen von der Anordnung von Schutzstreifen für den Radverkehr (Zeichen 340) oder von Fahrradstraßen (Zeichen 244.1) oder von Tempo 30-Zonen nach Absatz 1c oder Zonen- Geschwindigkeitsbeschränkungen nach Absatz 1d dürfen insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs 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.“)*

Hinweis: Im Rahmen der Sitzung der Ad-hoc-AG am 10. Juli 2015 haben die AG-Mitglieder Vereinbarungen über die durch einzelne Länder zu erarbeitenden Beiträge für einen Bericht der Arbeitsgruppe getroffen. Der alternative Beschlussvorschlag Berlins wurde den Mitgliedern der AG unabhängig von den in der Sitzung vereinbarten Arbeitsaufträgen übersandt. Aus den hierzu eingegangenen Rückmeldungen einzelner AG-Mitglieder ergab sich ein indifferentes Meinungsbild. Insbesondere wurden noch verschiedene Überarbeitungs- und Konkretisierungsbedarfe gesehen. Die Darstellung des Vorschlags erfolgt insofern lediglich nachrichtlich und die vorstehende Formulierung stellt noch keine innerhalb der AG abgestimmte Endfassung dar.

#### **b) Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit für den Rad- und Fußverkehr (Beitrag Berlin)**

Zur Verbesserung der Sicherheit in Streckenabschnitten mit besonderer Bedeutung für den Rad- und Fußverkehr ohne angemessene separate Verkehrsanlagen bzw. Querungseinrichtungen sollte die Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen auf 30 km/h erleichtert werden. Dies kann zur besseren Akzeptanz von wichtigen Radverkehrsrouten bzw. des Zu-Fuß-Gehens und damit mittelbar auch zur Erhöhung der Verkehrssicherheit beitragen.

Hierzu wird vorgeschlagen, die Verwaltungsvorschrift zu § 45 Abs. 1 c StVO, Ziffer XI. Nr. 1. wie folgt zu ergänzen:

*„Zum Zwecke des Absatzes 1c Satz 1 können auch auf Abschnitten von Vorfahrtstraßen mit hoher Fußgänger- und/oder Fahrradverkehrsdichte ohne Radverkehrsanlagen sowie hohem Querungsbedarf streckenbezogene Geschwindigkeitsbeschränkungen angeordnet werden, sofern Radverkehrsanlagen und sichere Querungsmöglichkeiten nicht angelegt werden können und die Leistungsfähigkeit und die Bedürfnisse des ÖPNV und des Wirtschaftsverkehrs dies zulassen. Dies kommt insbesondere im Rahmen der Schulwegsicherung im Bereich von Vorfahrtstraßen mit hoher Nutzungsdichte in Betracht.“*

Alternativ wäre auch ein Einfügen dieses neuen Passus in § 45 Abs. 9 StVO (dann beginnend mit „Abweichend von Satz 2“) denkbar. Die konkrete Verortung der Regelung sollte im Lichte der weiteren Diskussion und evtl. weiterer Änderungen für diesen Abschnitt erörtert werden.

## **2) Geschwindigkeitsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen**

### **a) Anordnungen zur Verstetigung des Verkehrsflusses (Beitrag Niedersachsen)**

Ein gleichmäßiger Verkehrsfluss erhöht die Verkehrssicherheit und reduziert die Emissionen (inkl. Lärm). Wenn zwischen zwei bestehenden Beschränkungen nur ein kurzer Abschnitt unbeschränkt ist, entsteht teilweise unnötiger Lärm durch die kurzfristige Beschleunigung von Fahrzeugen nach der Aufhebung einer Beschränkung obwohl aufgrund einer weiteren Beschränkung ohnehin kurz darauf wieder ein Abbremsen erforderlich wird. Auch wenn auf einem solchen Streckenabschnitt kein eigener Anordnungsgrund für eine Reduzierung der zulässigen Höchstgeschwindigkeiten besteht, soll die Möglichkeit geschaffen werden, auch hier eine geringere Geschwindigkeit anzuordnen („kann“- Bestimmung als Option für die Verkehrsbehörden). Es ist dabei zu beachten, dass neben Lärmschutzaspekten auch die Leichtigkeit des Verkehrs bzw. die Verkehrsfunktion von Straßen ebenfalls berücksichtigt werden. Zusätzliche Beschränkungen auf Hauptverkehrsstraßen sind daher besonders zu prüfen.

Es wird in dieser Hinsicht vorgeschlagen, die Verwaltungsvorschrift zu § 41 StVO zu Zeichen 274 um eine neue Ziffer mit folgender Formulierung zu ergänzen:

*„Folgen zwei Geschwindigkeitsbeschränkung in kurzem Abstand hintereinander, so kann auf dem zwischen den Beschränkungen liegenden Streckenabschnitt aus Gründen der Verstetigung des Verkehrsflusses eine ebenfalls reduzierte Höchstgeschwindigkeit angeordnet werden. Ein kurzer Abstand kann außerhalb geschlossener Ortschaften bei Strecken von weniger als 500 m und innerhalb geschlossener Ortschaften bei weniger als 200 m angenommen werden. Auf Hauptverkehrsstraßen sind die Bündelungs- und die überregionale Verbindungsfunktion in die Prüfung des Einzelfalls einzubeziehen.“*

### **b) Überarbeitung der RLS 90 (Beitrag Niedersachsen)**

In die Berechnungen zur Ermittlung der Lärmwerte müssen ausnahmslos alle Faktoren einfließen, die zur Erhöhung des Lärms beitragen können. Es soll daher zukünftig insbesondere auch der Zustand der Straße bei der Berechnung der Lärmwerte für verkehrsbeschränkende Maßnahmen angemessen berücksichtigt werden. Gerade von der Bevölkerung wird oft darauf hingewiesen, dass bei schlechtem Fahrbahnzustand die Fahrzeuge besonders laut seien.

Es wird daher angeregt, an den Bund die Bitte zu richten, die Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen (RLS-90) so zu überarbeiten, dass auch der Zustand der Straße in die Ermittlung der Lärmwerte einbezogen wird.

Dies könnte in der RLS-90 in Anlehnung an die Bewertungsmethoden für Lärmindizes nach Artikel 6 der Richtlinie 2002/49/EG (vgl. ABl. L 168/4) erfolgen. Dort wird bei Straßenoberflächen deren akustische Eigenschaften von denen der Referenzoberfläche abweichen, sowohl für die Rollgeräusche als auch für die Antriebsgeräusche ein Korrekturterm angewendet. Dieser Korrekturterm wäre konkret zu ermitteln. Es kommt dabei vor allem auch darauf an, laute Einzelereignisse, die z.B. aus einem schlechten Fahrbahnzustand resultieren können, zu berücksichtigen

### **c) Anpassung der Lärmschutz-Richtlinien Straßenverkehr (Beitrag Niedersachsen)**

Für die Anordnung verkehrsbeschränkender Maßnahmen setzt die Lärmschutz-Richtlinie Straßenverkehr (Lärmschutz-RL-StV) den entsprechenden Rahmen. Diese Richtlinie ist im Hinblick auf Optimierungsmöglichkeiten für eine erleichterte Anordnung insbesondere von Geschwindigkeitsbeschränkungen intensiv zu überprüfen. Diese Prüfung ist gerade auch vor dem Hintergrund der Überarbeitung der aktuellen Fortschreibung der Berechnungsverfahren (RLS-90) erforderlich, um eine Konsistenz dieser beiden Regelwerke zu erhalten. Dabei sollen auch die derzeit geltenden Richtwerte in die Prüfung einbezogen werden.

Es wird vorgeschlagen, den Bund um eine Überprüfung der Lärmschutz-RL-StV im Hinblick auf die Schaffung von Möglichkeiten für eine erleichterte Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen zu bitten. Hierbei soll auch eine Absenkung der derzeit geltenden Richtwerte, wie beispielsweise auch das Heranziehen der Sanierungswerte für den Lärmschutz, geprüft werden. Die Überarbeitung soll die Veränderungen, die aus der Fortschreibung der Berechnungsverfahren (RLS-90) resultieren, einbeziehen.

### **d) Anpassung der Lärmschutz-Richtlinien Straßenverkehr (Beitrag Baden-Württemberg)**

Mit Schreiben vom 13. Juli 2015 hat Baden-Württemberg einen alternativen Vorschlag hinsichtlich der Anpassung der Lärmschutz-Richtlinien-StV unterbreitet. Dieser Vorschlag wird nachfolgend im Wortlaut wiedergegeben:

#### **„Kurze Beschreibung des Themas**

Mit Schreiben von Frau Staatssekretärin Dr. Splett vom 29. Juli 2014 an alle Verkehrsministerien der Länder hatte Baden-Württemberg darum gebeten, Initiativen Baden-Württembergs auf Anpassung der Orientierungswerte in den Lärmschutz-Richtlinien-StV an die um 3 dB(A) abgesenkten Grenzwerte der Lärmsanierung in der vom Bund angekündigten Bund-Länder-Arbeitsgruppe und im Rahmen von eventuellen Bundesratsinitiativen im Sinne eines verbesserten Lärmschutzes zu unterstützen.

#### **Situationsanalyse**

Die in den Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes (VLärmSchR 97) vom 2. Juni 1997 festgelegten Grenzwerte für die Lärmsanierung wurden 2010 durch den Deutschen Bundestag auf der Grundlage haushaltsrechtlicher Regelungen um jeweils 3 dB(A) auf 67/57 dB(A) (Tag/Nacht) in Wohngebiete

ten und auf 69/59 dB(A) (Tag/Nacht) in Dorf-, Kern- und Mischgebieten abgesenkt. Bei der Lärmsanierung können Straßenabschnitte als freiwillige Leistung des jeweiligen Straßenbaulastträgers im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel saniert werden, bei denen der Lärm die abgesenkten Auslösewerte überschreitet.

Für die Anordnung von straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen mit dem Ziel der Lärminderung müssen die Tatbestandsvoraussetzungen einer ortsunüblichen Beeinträchtigung durch Lärm und Abgase respektive einer konkreten Gefahrenlage erfüllt sein. Zur Bestimmung der Zumutbarkeit von Straßenlärm für Anlieger von Bestandsstraßen sind die Werte der 16. BImSchV und der Lärmschutz-Richtlinien-StV als Orientierungswerte heranzuziehen. Als Beurteilungspegel werden Lärmbelastungen von über 70 dB(A) am Tage und 60 dB(A) in der Nacht jedenfalls in Wohngebieten zu Grunde gelegt, sofern andere Schutzziele und Belange nicht entgegenstehen.

Eine Auswertung der durch die Lärmkartierung nach EU-Umgebungs-lärmrichtlinie vorliegenden Daten in Baden-Württemberg zeigt, dass an den kartierten Strecken in gut 300 Gemeinden Lärmpegel über 60 dB(A) nachts auftreten (bei mindestens 5 Betroffenen pro 100 Meter). An gut 100 weiteren Gemeinden treten Lärmpegel über 57 dB(A) nachts auf. Bei 723 kartierten Gemeinden und einer Gesamtzahl von ca. 1101 Gemeinden in Baden-Württemberg hätte eine Neuregelung folglich für eine relevante Zahl an Gemeinden eine Lärmschutzwirkung. Es entstünde aber keine Regelung, die eine flächendeckende Senkung der Innerortsgeschwindigkeit zur Folge hätte.

### **Zielsetzung**

Ein zentraler Ansatz bei der Reduzierung der Bevölkerungsbelastung ist ein verbesserter Lärmschutz. Dieses Ziel kann kurzfristig mit einer Angleichung der Eingriffsschwellen durch eine Absenkung der Orientierungswerte für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen auf die niedrigeren Grenzwerte der baulichen Lärmsanierung erreicht werden. Die Anpassung der Lärmschutz-Richtlinien-StV erfolgt dabei zeitgleich und abgestimmt auf die Überarbeitung der Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen (RLS 90) mit den darin enthaltenen geänderten Ansätzen für die Motoremissionen.

### **Formulierungsvorschlag**

Die Orientierungswerte in den Lärmschutz-Richtlinien-StV sind um 3 dB(A) abzusenken und damit wieder an die Beurteilungspegel für die Lärmsanierung anzupassen. Bereits im Jahr 2007 erfolgte eine entsprechende Anpassung der Lärmschutz-Richtlinien-StV an die damaligen Auslösewerte für die Lärmsanierung durch eine Absenkung der Orientierungswerte bei den Dorf-, Kern- und Mischgebieten um 3 dB(A) auf 72/62 dB(A). Zeitgleich werden die überarbeiteten Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen (RLS 16) eingeführt, um die Konsistenz der Richtlinien zu erhalten.“

### **3) Besondere Gefahrenlage durch Lastkraftwagen in Ortsdurchfahrten (Beitrag Baden-Württemberg)**

Ebenfalls mit Schreiben vom 13. Juli 2015 hat Baden-Württemberg einen Vorschlag für eine Änderung des § 45 Abs. 9 StVO mit Hinblick auf die Schaffung einer Möglichkeit für Beschränkungen oder Verbote des fließenden Verkehrs zur Beseitigung oder Abmilderung erheblicher Beeinträchtigungen durch Kfz mit einer zulässigen Gesamtmasse über 7,5 Tonnen übersandt. Dieser Vorschlag wird nachfolgend im Wortlaut wiedergegeben:

### **„Kurze Beschreibung des Themas**

Hohe innerörtliche Lkw-Verkehrsstärken führen zu Gefährdungen schwächerer VerkehrsteilnehmerInnen. Es besteht jedoch rechtlich oftmals keine Möglichkeit, den Verkehr auf alternative Routen zu lenken, um Ortsdurchfahrten zu entlasten.

### **Situationsanalyse**

Lastkraftwagen sind für die Versorgung der Bevölkerung und für den Transport von Waren und Gütern unverzichtbar. Der Lkw-Verkehr führt andererseits zu einer sehr starken Beanspruchung von Straßen und Brückenbauwerken sowie zu einer erheblichen Beeinträchtigung durch Lärm und Abgase besonders in den Ortsdurchfahrten. Daneben wird die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs durch den Lkw-Verkehr deutlich mehr beeinträchtigt als durch den Pkw-Verkehr, beispielsweise bei Abbiegevorgängen und im Verhältnis zum Fuß- und Radverkehr.

## **Zielsetzung**

Ziel einer Politik des Miteinanders von Mensch und Verkehr mit dem Anspruch einer Reduzierung der Belastung der Bevölkerung und einer Erhöhung der Verkehrssicherheit muss es sein, vermeidbaren Lkw-Verkehr durch Beschränkungen und Verbote aus den Ortsdurchfahrten herauszunehmen.

## **Formulierungsvorschlag**

In § 45 Abs. 9 StVO wird nach Satz 3 folgender Satz 4 eingefügt:

*Abweichend von Satz 2 dürfen zum Zwecke des Absatzes 1 Satz 1 oder 2 Nummer 3 Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs auch angeordnet werden, soweit dadurch erhebliche Beeinträchtigungen durch Kraftfahrzeuge mit einer zulässigen Gesamtmasse über 7,5 Tonnen beseitigt oder abgemildert werden können.*

Darüber hinaus wird vorgeschlagen, die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) zu § 45 Abs. 1 bis 1e StVO wie folgt zu ergänzen:

*Bei der Prüfung einer Maßnahme nach § 45 Abs. 9 S. 4 StVO müssen die Grundsätze der Erforderlichkeit, der Eignung der alternativen Straße, der Verhältnismäßigkeit sowie die mit der Maßnahme verbundenen Nachteile in einer Gesamtschau berücksichtigt und bewertet werden. Es muss eine gleich- oder höherrangig klassifizierte Straße zur Verfügung stehen, die*

- *geeignet ist, die zusätzlichen Verkehre aufzunehmen,*
  - *überwiegend anbaufrei ist und*
  - *bei Benutzung einen zumutbaren Mehraufwand für die Verkehrsteilnehmer auslöst.*
- Es ist auszuschließen, dass in anderen sensiblen Bereichen eine Verschlechterung der Verkehrsverhältnisse eintritt. Daher soll die Maßnahme in der Regel im Rahmen eines regionalen Verkehrslenkungskonzeptes getroffen werden, das mit den betroffenen Gemeinden abgestimmt ist. Ebenso ist auszuschließen, dass sich durch die Maßnahme die Lärm- und Luftschadstoffverhältnisse in anderen sensiblen Bereichen verschlechtern.“*