

13.09.2016

Drucksache 118/16

Tempo 30 auf innerörtlichen Hauptverkehrsstraßen - Entwicklung der Gesetzeslage

Gremium	Sitzungsdatum	Beschlussstatus	Beratungsstatus
Ausschuss für Feuerwehr, Sicherheit, Ordnung und Straßenverkehr	04.10.2016	Kenntnisnahme	öffentlich

Organisationseinheit	Straßenverkehr
Berichterstattung	Dezernent Dirk Wigant

Budget	36	Straßenverkehr
Produktgruppe	36.03	Bußgeldstelle und Verkehrssicherung
Produkt	36.03.03	Verkehrssicherung

Haushaltsjahr	Ertrag/Einzahlung [€]
	Aufwand/Auszahlung [€]

Beschlussvorschlag

Sachbericht

Ausgangslage:

Die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit ist eine Forderung, die nahezu reflexartig aufkommt, wenn es darum geht, mehr Verkehrssicherheit einzuloben oder z.B. Verkehrslärmentwicklungen entgegenzutreten. Gerade im innerstädtischen Bereich ist die Forderung nach „Tempo 30“ allgegenwärtig. Kaum eine Verkehrsbehörde, die sich nicht mit darauf ausgerichteten Anträgen und Petitionen zu beschäftigen hat. Dabei wird häufig auf Regelungen in „benachbarten“ Regionen und auf Streckenabschnitten auf anderen Straßen verwiesen, ohne zu wissen, was der konkrete Grund für eine entsprechende Regelung vor Ort ist. Selbst die Forderung nach genereller/flächendeckender Herabsetzung der innerörtlichen Geschwindigkeit auf 30 km/h (und damit auch auf Hauptverkehrsstraßen) ist wiederholt Gegenstand der auch wissenschaftlich unter verkehrs- und umweltpolitischen Aspekten geführten Diskussion um mehr innerstädtische Verkehrssicherheit (gerade für die sog. schwachen Verkehrsteilnehmer), um mehr Verkehrsberuhigung/Lärmschutz, Luftreinhaltung und um Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung. So hat z.B. der „Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung“ bereits in 2010 die Empfehlung ausgesprochen, perspektivisch Tempo 30 als innerstädtische Regelgeschwindigkeit anzustreben. In diesem Zusammenhang wurde auch eine Umkehr der „Beweislast“ diskutiert. Diese Umkehr der Beweislast hätte zur Folge, dass streckenbezogen begründet werden muss, warum schneller gefahren werden darf – und nicht, wie heute die Regel, warum langsamer gefahren werden muss.

Es wird im Folgenden darauf verzichtet, auf das Für und Wider einer entsprechenden Reduzierung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit einzugehen. Vom Grundsatz her dürfte es jedoch unstrittig sein, dass, je niedriger die gefahrenen Geschwindigkeiten sind, z.B. Unfallrisiken und Unfallfolgen sinken und sich reduzierte Geschwindigkeiten positiv auf die Lärmentwicklung auswirken können. Es wird vielmehr auf die Rechtslage eingegangen, die für die Fachbehörden bundesweit bindend ist, wenn diese aufgrund entsprechend vorgetragener Begehren aus der Bevölkerung und der Politik, aufgrund von Erkenntnissen der Lärmaktions- und Luftreinhalteplanung oder aufgrund von eigenen Feststellungen verkehrsrechtliche Anordnungen treffen sollen bzw. wollen, die eine Abkehr von den gesetzlich verankerten Regelungen zu zugelassenen Höchstgeschwindigkeiten und damit eine Reduzierung der vor Ort zugelassenen Höchstgeschwindigkeit zum Inhalt haben.

Rechtslage:

Der Straßenverkehr ist vom Grundsatz her „generell und abstrakt gefährlich“. Von daher stellt u.a. die Straßenverkehrsordnung (StVO) Regelungen auf, die Gefahren, Behinderungen und Belästigungen von Verkehrsteilnehmern und Dritten durch den Verkehr entgegenwirken und vor allem einen sicheren, aber auch flüssigen Ablauf gewährleisten sollen. § 3 StVO legt u.a. fest, dass die zulässige Höchstgeschwindigkeit innerhalb geschlossener Ortschaften für alle Kraftfahrzeuge 50 km/h beträgt.

Die für die Ausführung der StVO zuständigen Behörden, deren Aufgaben in Nordrhein-Westfalen von den kreisfreien Städten, großen und mittleren kreisangehörigen Städten sowie den Kreisen für die kleinen kreisangehörigen Kommunen wahrgenommen werden, haben jedoch aufgrund der in § 45 Abs. 1 StVO getroffenen Regelungen in Einzelfällen die Möglichkeit, die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken z.B. aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs oder zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen zu beschränken. Es steht im Ermessen der Straßenverkehrsbehörde, entsprechende verkehrsbeschränkende Maßnahmen im Einzelfall gegenüber den jeweiligen Straßenbaulastträgern anzuordnen; also auch in Abkehr von den Regelungen des § 3 StVO eine Reduzierung der gesetzlich zugelassenen Höchstgeschwindigkeit. Die Straßenverkehrsbehörde hat in ihre Überlegungen auch die mit einer verkehrsbeschränkenden Maßnahme einhergehenden (negativen) Auswirkungen (z.B. mögliche Verlagerung/Verdrängung des Verkehrsaufkommens; Verkehrsfunktion der Straße, Auswirkungen auf die Verkehrsflüssigkeit) einzubeziehen und ein Anhörungsverfahren durchzuführen. In das Anhörungsverfahren sind vornehmlich die Polizei und der jeweils betroffene Straßenbaulastträger

einzubinden. Das den Straßenverkehrsbehörden zustehende Ermessen wird allerdings eingeschränkt durch die Vorgabe des § 45 Abs. 9 StVO. Danach muss aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine das allgemeine Risiko erheblich überschreitende Gefahrenlage bestehen.

Damit sind die Hürden für ein entsprechendes Vorgehen sehr hoch, sofern es sich nicht um sog. Tempo-30-**Zonen** handelt. Für Tempo-30-Zonen, die innerorts häufig weiträumig insbesondere in Wohnsiedlungen abseits von Hauptverkehrsadern zur Verkehrsberuhigung eingerichtet werden, gelten besondere Vorgaben (z.B. Vorfahrtsregelung „rechts vor links“; Verzicht auf Leitlinien und LZA-Regelungen); sie dürfen sich weder auf Bundes-, Landes- und Kreisstraßen noch auf weitere Vorfahrtsstraßen erstrecken. Das heißt, für auf **einzelne Straßen bzw. Strecken** bezogene verkehrsbeschränkende Maßnahmen (und damit auch Reduzierung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h auf sog. Hauptverkehrsstraßen auch innerorts) sind die zuvor erwähnten verschärften Anforderungen zu berücksichtigen. Eine subjektiv empfundene Gefahrenlage reicht nicht aus. Die geforderte besondere Gefahrenlage muss in jedem Einzelfall z.B. aufgrund von Auswertungen der Unfalldatenlage objektiv gegeben sein, selbst wenn es darum geht, im Umfeld von „verkehrssicherheitssensiblen Einrichtungen“ verkehrsbeschränkende Maßnahmen zu ergreifen. Und genau daran scheitert sehr häufig die Umsetzung von an die Straßenverkehrsbehörden herangetragenen Forderungen nach einer Reduzierung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit. Selbst wenn im Rahmen von Lärmaktionsplanungen der Kommunen entsprechende Maßnahmen verankert werden, ist die Umsetzung nicht selten zum Scheitern verurteilt. Eine Lärmaktionsplanung als Instrument des gebietsbezogenen Immissionsschutzes stellt keine eigene Rechtsgrundlage zur Durchführung von Lärmschutzmaßnahmen straßenverkehrsrechtlicher Art dar, so dass spezialgesetzliche (straßenverkehrsrechtliche) Rechtsgrundlagen Anwendung finden, wenn es darum geht, die in der Lärmaktionsplanung ggfls. verankerte Reduzierung einer Höchstgeschwindigkeit umzusetzen. So stellen z.B. die „Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm“ u.a. aufgrund der dort festgelegten und im Rahmen einer Einzelfallprüfung als Richtwerte heranzuziehenden Lärmpegel (Mittelungspegel) am Immissionsort häufig ein Umsetzungshindernis für eine Reduzierung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit als „aktive Lärmschutzmaßnahme“ dar. Eine Feststellung, die auch der betroffenen Bevölkerung oftmals nur schwer zu vermitteln ist.

Entwicklungen/Ausblick

Nach derzeitigen Erkenntnissen wird es absehbar keine Änderungen der Rechtslage geben, die darauf abstellen, die innerorts zulässige Höchstgeschwindigkeit generell auf 30 km/h festzulegen. Dennoch ist auf der Gesetzesebene „Bewegung“ beim Thema „streckenbezogenes Tempo 30 auch an innerörtlichen Hauptverkehrsstraßen“ zu erkennen. Die Verkehrsminister hatten bereits auf ihrer Konferenz im Oktober 2015 diesbezüglichen Handlungsbedarf speziell im Umfeld von bestimmten verkehrssicherheitssensiblen Einrichtungen formuliert.

Im Februar 2016 hat das Bundesverkehrsministerium angekündigt, entsprechende Anpassungen der gesetzlichen Regelungen vorzunehmen. Mit der Bundesratsdrucksache vom 15.06.2016 zur „Ersten Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung“ wird dieses Vorhaben konkretisiert. Als „einen Baustein zur Verbesserung der Verkehrssicherheit für schwächere Verkehrsteilnehmer“ wird eine Änderung der Regelung des § 45 Abs. 9 StVO beschrieben. Die zuvor beschriebenen gesetzlichen Hürden (Nachweis einer qualifizierten besonderen Gefahrenlage) für die Anordnung verkehrsbeschränkender Maßnahmen sollen nicht nur – wie bisher schon – für die Anordnung von Schutzstreifen für den Radverkehr, für Fahrradstraßen, verkehrsberuhigte Geschäftsbereiche und Tempo-30-Zonen gesenkt werden, sondern nunmehr auch für

„innerörtliche streckenbezogene Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (Zeichen 274) auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) oder auf weiteren Vorfahrtsstraßen (Zeichen 306) im unmittelbaren Bereich von an diesen Straßen gelegenen Kindergärten, Kindertagesstätten, allgemeinbildenden Schulen, Förderschulen, Alten- und Pflegeheimen oder Krankenhäusern“.

In der Begründung zum Gesetzestext wird erläutert, dass es sich bei den genannten Einrichtungen um eine „abschließende“ Aufzählung handelt und sich damit diese Vorschrift nicht auf weitere „sensible“ Bereiche erstreckt. Auch wird mit dem Begründungstext bzw. mit der ebenfalls geplanten Ergänzung der Verwaltungsvorschrift insbesondere Folgendes ergänzend bzw. erläuternd herausgestellt:

- Die Absenkung der Anordnungshürde soll nur für solche Einrichtungen zum Tragen kommen, die über einen direkten Zugang zur Straße verfügen und sich nicht auf einem abgelegenen Gelände befinden.
- Die Einrichtungen sollen über eine gewisse Größe verfügen müssen, infolgedessen dort ein stärkerer Ziel- und Quellverkehr mit all seinen kritischen Begleiterscheinungen (je nach Einrichtung z.B. Bring- und Abholverkehr mit vielfachem Ein- und Aussteigen, Parkraumsuchverkehr, Fahrbahnquerungen, Pulkbildung von Radfahrern und Fußgängern) vorhanden ist.
- Der abgesenkte Geschwindigkeitsbereich soll auf den unmittelbaren Bereich der Einrichtung und insgesamt auf höchstens 300m Länge begrenzt werden.
- Die Anordnungen sollen auf die Öffnungszeiten der Einrichtungen beschränkt werden.

Die vorstehenden ergänzenden Erläuterungen/Regelungen belegen, dass nach derzeitigem Entwurfsstand mit der geplanten Rechtsänderung kein Automatismus verbunden sein wird, wonach Tempo 30 vor solchen Einrichtungen stets anzuordnen ist. Es wird weiterhin eine Einzelfallprüfung erforderlich sein, wie auch ausdrücklich mit dem Begründungstext hervorgehoben wird.

Die Verkehrsministerkonferenz bewertet dieses offensichtlich kritisch, denn sie hat mit ihrem Beschluss aus April 2016 u.a. ausgeführt, dass *„in jedem Fall durch die Rechtsänderung sichergestellt werden muss, dass vor den genannten Einrichtungen eine Anordnung von Tempo 30 die Regel ist“*.

Nach Auffassung des FB 36 würden die derzeit vorgesehenen bundesrechtlichen Regelungen dazu führen, dass (nur) eine bedingte Vereinfachung der Anordnungspraxis zum Tragen kommen wird. Es ist zu befürchten, dass der auch von der Verkehrsministerkonferenz gewünschte Regelfall einer Tempo-30-Anordnung durch die angedachten „aufweichenden“ Regelungen nicht erreicht wird und diese Regelungen zu einer unterschiedlichen Verfahrensweise der zuständigen Anordnungsbehörden führen werden. Dieses wird wiederum zu „Vermittlungsproblemen“ der betroffenen Behörden führen sowie auf Unverständnis in der Bevölkerung stoßen.

Es wird davon ausgegangen, dass noch in diesem Jahr die Änderungsverordnung in Kraft tritt.

Anlagen

keine