

Gesicherte Querungsmöglichkeit für Fußgänger an der Haltestelle „Hülptingsen Mitte“

1. Ausgangssituation

Die Hülptingser Eltern begehren mit der Neufestsetzung der Schulbezirke eine sichere Querungsmöglichkeit im Bereich der Haltestelle „Hülptingsen Mitte“ in der Straße „Vor den Höfen“, da dies für die Schüler der wichtigste Einstiegspunkt in den Bus zu den Schulen der Stadt Burgdorf ist.

Am 21.02.2017 stellte daraufhin die CDU/FDP Gruppe den Antrag im Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit, Liegenschaften und Verkehr am 9. März 2017 die Errichtung eines Fußgängerüberweges zu beschließen.

Auch der Stadtelternrat hat mit seinem Antrag vom 22.03.2018 eine sichere Querungsmöglichkeit gefordert.

In diversen Sitzungen des Ausschusses wurde diese Thematik diskutiert. Auch wurden daraufhin Zählungen durchgeführt und die Region Hannover um Stellungnahme gebeten.

Insbesondere die Region Hannover folgende Kernaussagen getroffen, deren sich die Stadt Burgdorf anschließt:

1. Fußgängerlichtsignalanlagen sind in Tempo-30-Zonen nicht zulässig.
2. Die mindestens erforderlichen Querungszahlen werden nicht erreicht.
3. Das Ausnahmeregelungen mehrerer Regelwerke nicht greifen.

2. Verkehrszählung und Belastungen

Die erste Verkehrszählung wurde an einem Donnerstag im Mai 2017 in der Zeit von 7:00 bis 8:00 Uhr durchgeführt. Gerade in dieser Jahreszeit ist davon auszugehen, dass die Schulkinder hauptsächlich mit den Fahrrädern zur Schule fahren. Schluss folglich ist der Bedarf im Winterhalbjahr wesentlich höher anzusehen.

Eine erneute Zählung wurde am 06.11.2018 wiederum in der Zeit von 7:00 bis 8:00 Uhr durchgeführt.

Hierbei handelt es sich um Stichprobenzählungen, die entsprechend verifiziert werden müssen.

2.1. Kraftfahrzeuge

Bei einer Verkehrszählung in 2015 durch die Stadt Burgdorf wurde für die Straße „Vor den Höfen“ eine Belastung von 4.200 Kfz/d ermittelt. Dies übertrifft die durch die NLStBV 2015 erfassten Verkehrsbelastungen für die L311 OD Sorgensen (2.200 Kfz/d).

Die stichprobenhaften Zählungen in den Spitzenstunden 2017 und 2018 ergaben 355 Kfz/h bzw. 338 Kfz/h. Obwohl es sich hierbei lediglich um stichprobenhafte

Kurzzeitzählungen handelt und somit keine detaillierten Rückschlüsse zulassen, untermauern sie jedoch die Zählung 2015.

Es wäre sehr hilfreich, wenn die Zählenden aus 2015 mit herangezogen werden könnten.

Aufgrund der Verkehrsbelastung und der Charakteristika der Straße kann hier von einer dörflichen Hauptverkehrsstraße (RASt 5.2.5) ausgegangen werden. Hier ist die Lage und Anordnung von Überquerungshilfen aus der Örtlichkeit abzuleiten.

2.2. Fußgänger

Bei der Zählung 2017 wurden in diesem Querschnitt 36 Personen inkl. 15 Kinder erfasst. Die Zählung 2018 ergab 48 Personen inkl. 31 Kinder.

In der Mitteilungsvorlage M 2018 0768 wird durch Interpretationen wie z.B. „augenscheinlich Geschwister“ die Anzahl der querenden Kinder auf 25 reduziert. Dies ist jedoch unzulässig, da einerseits die reinen Querungen und nicht die Gründe für die Gefährdung ausschlaggebend sind und andererseits auch offensichtlich keine Befragung durchgeführt wurde. Hieraus könnte der Verdacht entstehen, dass bewusst die Ergebnisse unterhalb den Vorgaben des MW verschoben wurden. Dies sollte tunlichst verhindert und vermieden werden, da ansonsten die Akzeptanz weiterer Zählungen in der Bevölkerung darunter leidet.

2.3. Schülerzahlen

In der Vorlage BV 2018 0531/1 wurden die Schülerzahlen für die Grundschulen aus Hülptingsen aufgelistet. Hierbei wurden jedoch die Schüler der weiterführenden Schulen vernachlässigt. Trotzdem ist festzustellen, dass 2017 ca. 50% der Grundschüler die Haltestelle nutzt. Entsprechend der Prognose würden schon Ende 2019 35 Schüler die Haltestelle nutzen.

Auch die erneute Zählung 2018 bestätigt die Einschätzung. Hier querten von den 52 Grundschulern in Hülptingsen 25 und somit ca. 50% diesen Querschnitt.

Da Verkehrsanlagen anhand von Prognosezahlen geplant und bemessen werden, ist davon auszugehen, dass die durch den Erlass geforderten Mindestanforderungen erfüllt werden und somit die Voraussetzungen für einen FGÜ erfüllt sind.

3. Rechtsgrundlage

Als maßgebende Gesetze und Verordnungen können das Niedersächsische Straßengesetz (NStrG) und die Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) mit ihrer Verwaltungsvorschrift (VwV StVO) angesehen werden.

Hierbei regelt und lenkt die StVO den Verkehr und das NStrG regelt die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Straßen.

3.1. NStrG

Entsprechend dem §10 Abs.2 NStG hat der Träger der Straßenbaulast dafür einzustehen, dass seine Bauten technisch allen Anforderungen der Sicherheit und Ordnung genügen.

„Die Anforderungen an die Sicherheit und Ordnung richten sich insoweit nach den anerkannten Regeln der Technik. Eine wichtige Rechtsquelle des Sicherheitsrechts im Straßenwesen stellen die Richtlinien und Empfehlungen dar, die das BMVBS in den

Allgemeinen Rundschreiben Straßenbau (ARS) veröffentlicht und deren Inhalt im Vorfeld mit den obersten Straßenbaubehörden der Länder - im Wege des konsensualen Verwaltungshandelns – abgestimmt wird.“ (Marschall Kommentar zum FStrG)

Daraus ergibt sich eine zwingende Beachtung der Richtlinien und Empfehlungen. Dies ist unabhängig ob diese Regelwerke in einem Gesetz explizit erwähnt werden. Eine Abweichung ist nur in begründeten Ausnahmefällen und ohne Beeinträchtigung der Sicherheit zulässig.

3.2. StVO

In der StVO wird der Schutz von Kindern immer wieder besonders herausgehoben. So müssen sich die Verkehrsteilnehmer so verhalten, dass die Gefährdung von Kindern ausgeschlossen ist (§3 Abs.3a StVO). Nicht zuletzt wurde die StVO angepasst, dass es nun möglich wurde, ohne eine Gefahrenlage Geschwindigkeitsbeschränkungen vor Schulen und Kindertagesstätten vorzunehmen. Die VwV StVO zwingt sogar die Verkehrsbehörden zur Anordnung einer Geschwindigkeitsbeschränkung.

Somit ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber gerade schutzbedürftige Kinder besonders in den Fokus genommen hat und die in den Jahrzehnten davor propagierte Leichtigkeit des Verkehrs nachrangig zu betrachten ist.

3.2.1. Tempo-30-Zone

Bei der betroffenen Straße handelt es sich um eine Tempo-30-Zone. Bei der Einrichtung von Tempo-30-Zonen ist u.a. vorgegeben, dass der Durchgangsverkehr von geringer Bedeutung ist (VwV StVO zu§45 XI Nr.2).

Bei der Zählung der Stadt wurde festgestellt, dass in der Spitzenstunde 355 Kfz den Querschnitt durchfahren haben. Dies würde jedoch bedeuten, dass ca. 1/3 aller in Hülptingsen lebenden Bürger, auch Kinder, diesen Querschnitt mit einem Kfz durchfahren haben. Dies ist jedoch sehr unwahrscheinlich. Beobachtungen haben gezeigt, dass ca. 50% des Verkehrs Durchgangsverkehr ist.

Somit ist es fraglich, ob überhaupt eine Ausweisung einer Tempo-30-Zone zulässig wäre.

3.2.2. Fußgänger-LSA Tempo-30-Zonen

Die Rahmenbedingungen für Tempo-30-Zonen sind im §45 Abs. 1c vorgegeben und in der VwV StVO näher spezifiziert.

Hier ist mit keinem Wort vorgegeben, dass LSA zum Schutz von Fußgängern in den Tempo-30-Zonen nicht zulässig sind. Im Gegenteil. Lediglich LSA geregelte Kreuzungen oder Einmündungen dürfen nicht vorhanden sein. Dies ist hier nicht der Fall. Insbesondere hat der Gesetzgeber sogar eine Ausnahmeregelung vorgenommen, dass „vor dem 1. November 2000 angeordnete Tempo 30-Zonen mit Lichtzeichenanlagen zum Schutz der Fußgänger zulässig“ sind. Auch in der VwV zur StVO wird klargestellt, dass dies sogar LSA im Bereich von Kreuzungen und Einmündungen zum Schutz der Fußgänger einschließt.

Da der Gesetzgeber explizit diese Einschränkung bezüglich der LSA gemacht hat, ist davon auszugehen, dass LSA zum Schutze von Fußgängern nicht untersagt sind. Hätte der Gesetzgeber den Ausschluss von LSA gewollt, dann wäre die Einschränkung des Verbotes von LSA auf Kreuzungen und Einmündungen nicht Bestandteil der StVO geworden.

Somit lässt sich feststellen, dass die Aussage der Region Hannover, dass LSA grundsätzlich in Tempo-30-Zonen nicht zulässig sind, nicht haltbar ist.

3.2.3. Fußgängerüberwege

Für FGÜ ist der §26 StVO und die dazugehörige VwV maßgeblich. Ein Verbot von FGÜ in Tempo-30-Zonen ist nicht enthalten.

4. Regelwerke

Soweit die StVO und die VwV StVO für die Ausgestaltung und Beschaffenheit, für den Ort und die Art der Anbringung von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur Rahmenvorschriften geben, soll im Einzelnen nach dem jeweiligen Stand der Wissenschaft und Technik verfahren werden (VwV StVO zu den §§ 39 bis 43 Rd.6).

Wie schon zum NStrG erläutert, sind dies die Richtlinien und Empfehlungen, die das BMVI in den Allgemeinen Rundschreiben Straßenbau (ARS) veröffentlicht.

Die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) unterteilt die von den Gremien erarbeiteten Technischen Veröffentlichungen in Kategorien mit abgestufter Bedeutung. Hierbei haben Richtlinien eine hohe Verbindlichkeit. Empfehlungen spiegeln den Stand der Technik wider. Hinweise geben den aktuellen Stand des Wissens innerhalb der zuständigen FGSV-Gremien und Arbeitspapiere geben die Auffassung eines einzelnen FGSV-Gremiums wieder.

Für diese Situation ergeben sich u.a. folgende maßgebende Regelwerke:

- Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen - RAST 06,
- Richtlinien für Lichtsignalanlagen Ausgabe 2015 - RILSA 2015 und
- Richtlinien für die Anlage und Ausstattung von Fußgängerüberwegen - R-FGÜ 2001.
- Empfehlungen für Fußgängerverkehrsanlagen – EFA 2002

Als ausschlaggebendes Regelwerk für die Planung von Verkehrsanlagen ist die RAST 06 anzuführen. Durch die Zusammenführung der einzelnen sektoralen Regelwerke Empfehlungen für die Anlage von Erschließungsstraßen (EAE) und Empfehlungen für die Anlage von Hauptverkehrsstraßen (EAHV) wurde ein umfassendes Regelwerk mit hoher Bedeutung geschaffen. Die RILSA, R-FGÜ und EFA sind hierbei als Spezialregelwerke in Ergänzung und näheren Spezifizierung der RAST anzusehen, wobei viele Detailpunkte aus den Regelwerken, insbesondere der R-FGÜ und EFA auch in der RAST eingeflossen sind.

Da die Regelwerke den aktuellen Stand der Technik widerspiegeln, ist bei widersprüchlichen Vorgaben abzuwägen, welche dieser Vorgaben maßgeblich ist. Hierbei spielt die zeitliche Komponente eine wesentliche Rolle.

Nach der Einführung der R-FGÜ sah sich das MW offensichtlich gezwungen, die Unzulänglichkeiten der R-FGÜ in Bezug auf die Ausnahmeregelung für Kinder, ergänzend zu regeln. Dies geschah offensichtlich im Vorgriff der neuen RAST. Dabei ist festzuhalten, dass auch Erlasse mit ergänzenden Hinweisen zu Regelwerken auch einem gewissen Verfall unterliegen. Auch diese Erlasse können nur den Stand der Technik und Wissenschaft zum damaligen Zeitpunkt wiedergeben. Somit ist davon auszugehen, dass der Erlass von 2002 nicht mehr den heutigen Stand der Technik und Wissenschaft widerspiegelt und somit nicht zwangsläufig zu beachten ist.

Auch sind in dem Erlass Widersprüche festzustellen. So sind Fußgänger-LSA im Allgemeinen auch unter 450Kfz/h zulässig. Jedoch dürfen unterhalb dieses Grenzwertes zur Sicherung von Schulwegen Fußgänger-LSA nicht angeordnet werden. Dies spiegelt in keinster Weise den Willen des Gesetzgebers oder Normgebers wieder. Auch dies ist ein Zeichen, dass dieser Erlass nur unter besonderer Vorsicht und unter Einbeziehung aller Regelwerke angewendet werden darf.

Nicht nur in Niedersachsen wurden die Vorgaben aus der R-FGÜ relativiert. Auch andere oberste Verkehrsbehörden haben sich dem angenommen und gerade die Regelungen aus der RAST, RILSA und EFA bezüglich schutzbedürftiger Personen übernommen.

Somit sind in Bezug auf die Anlage von Fußgänger-LSA und Fußgängerüberwege die aktuelleren Regelwerke RAST/RILSA/EFA maßgeblich.

Bei der konkurrierenden Aussage, dass Querungsanlagen unabhängig von den Belastungen zu empfehlen sind, wenn regelmäßig mit Kindern zu rechnen ist (RASt 6.1.8.1 und RiLSA 1.2.1), ist die RAST als maßgebliches Regelwerk anzusehen.

Dementsprechend ist auch die Aussage der Region Hannover, dass die Ausnahmeregelung der RILSA / RAST nicht ausschlaggebend ist, nicht haltbar.

Außerdem lässt auch die R-FGÜ Ausnahmen zu. Hierbei bedarf es jedoch eine eingehende Begründung. Da die Einsatzkriterien der R-FGÜ Schulwege und Schutzbedürftige wie Kinder nicht berücksichtigt, ist dies ein Grund für das Unterschreiten der Einsatzbereiche. Eine Vermengung des Regelwerkes mit den Anforderungen aus der Gesetzgebung ist hierbei unzulässig, da die Regelwerke von Fachleuten für Fachleute und nicht von Juristen verfasst wurden. Für die Ermittlung eines Ausnahmetatbestandes ist es erforderlich, sich eingehend mit der örtlichen Situation und Gegebenheiten auseinander zusetzen und nicht nur lediglich Zahlen mit einer Tabelle zu vergleichen. Somit ist festzuhalten, dass das Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes aufgrund des erheblichen Querungsbedarfes von Kindern erfüllt ist.

Auch das Voraussetzen von z.B. Unfallschwerpunkten für die Ausnahme ist nicht erforderlich. Wie schon das Bundesverwaltungsgericht entschied, ist von einer Gefahrenlage auszugehen, wenn bei Nichthandeln alsbald mit an Gewissheit grenzender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle eintreten würden (BVerwG, U.v. 5.4.2001 – 3 C 23.00 Rn. 28). Das VGH München hat auch insbesondere gefordert, dass zur Feststellung, ob eine konkrete Gefahrenlage vorliegt, es vor allem einer sorgfältigen Prüfung der Verkehrssituation, aber nicht der Ermittlung eines Unfallhäufigkeits-Prozentsatzes oder vertiefter Ermittlungen zur Frage, wie hoch konkret der Anteil an feststellbaren bzw. zu erwartenden Unfällen ist, bedarf.

Gerade bei der örtlichen Situation und dem Konglomerat aus Durchgangsverkehr und Grundschulern würden hier alsbald mit an Gewissheit grenzender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle eintreten.

5. Andere Verkehrsmittel zur Grundschule

5.1. Fußgänger / Radfahrer

Eine weitere Möglichkeit die Grundschule zu erreichen ist zu Fuß oder mit dem Fahrrad.

Die Wegebeziehungen sind hierfür insbesondere für Grundschüler ungeeignet. Gerade durch die vielen Ein- und Ausfahrten der Einkaufsgeschäfte (z.B. EDEKA) wird die Verkehrssicherheit von Grundschulern erheblich verringert. Hierbei ist es unerheblich ob diese zu Fuß gehen oder mit dem Fahrrad fahren.

Leider ist die Schulwegsicherheit bei der Neufestsetzung der Schulbezirke nicht in die Entscheidungskriterien eingeflossen.

5.2. KFZ

Es ist erwiesen, wenn Eltern die Auffassung vertreten, dass der Schulweg unsicher ist, werden die Kinder mit dem Kfz zur Schule gebracht. Dies führt bekanntermaßen zu erheblichem Hol- und Bringverkehr im Bereich der Schulen mit all ihren negativen Begleiterscheinungen.

Sollten sich die Eltern für dieses Verkehrsmittel entscheiden, würde das Problem lediglich von Hülptingsen an die Schule verlagert. Das Gefährdungspotenzial aller Kinder im Bereich der Schule würde sich um ein Vielfaches höher darstellen als im Bereich der Bushaltestelle in Hülptingsen.

Aus diesen Gründen ist es tunlichst zu vermeiden, dass die Eltern ihre Kinder mit dem Kfz zur Schule bringen.

6. Zusammenfassung und Lösungsvorschlag

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass grundsätzlich immer eine sorgfältige Prüfung der Verkehrssituation erforderlich ist.

Außerdem konnte folgendes festgestellt werden:

- Fußgänger-LSA und Fußgängerüberwege sind in Tempo-30-Zonen zulässig.
- Verquickungen von Ausnahmeregelungen von fachlichen Regelwerken mit Ausnahmetatbeständen von Gesetzen und Verordnungen ist unzulässig, da diese sich an unterschiedliche Nutzergruppen richtet.
- Wenn regelmäßig mit schutzbedürftigen Fußgängern, wie z. B. Kindern zu rechnen ist, sind Belastungszahlen wie z.B. die Anzahl der querenden Fußgänger unerheblich. (RAST, RILSA, EFA)
- Ein begründeter Ausnahmefall entsprechend R-FGÜ liegt vor, da die R-FGÜ schutzbedürftige Fußgänger, wie z. B. Kinder bei der erforderlichen Anzahl an Fußgängerquerungen nicht besonders berücksichtigt.
- Bei Widersprüchen von Regelwerken, wie hier scheinbar zwischen der R-FGÜ und der RAST, RILSA, EFA, ist immer auch die Aktualität der Regelwerke zu berücksichtigen. Hier sind die RAST und die RILSA die aktuelleren Regelwerke und entsprechend ausschlaggebend.
- Erlasse zu Fachthemen unterliegen auch einem gewissen Verfall, da auch sie nur den zum Zeitpunkt des Erlassens vorherrschenden Stand der Technik und Wissenschaft widerspiegeln können. Somit ist auch der Erlass des MW von August 2002 nur unter Einbeziehung und Würdigung der anderen Regelwerke anzuwenden.
- Außerdem werden die durch den Erlass des MW geforderten Querungszahlen wenn nicht schon jetzt, spätestens im Herbst 2019 erreicht.
- Eine nicht eingehende Würdigung des Schutzes von Schulkindern im Rahmen der Schulwegsicherheit kann dazu führen, dass die Hol- und Bringverkehre im direkten Umfeld der Schulen mit all ihren negativen Begleiterscheinungen erheblich zunehmen.

Daraus ergibt sich, dass die durch die Stadt Burgdorf und der Region Hannover vorgebrachten Argumente, dass die Anlage einer sicheren Querungsmöglichkeit durch Fußgänger-LSA oder FGÜ nicht zulässig ist, nicht zutreffen und eingehend widerlegt wurden.

Hieraus ergeben sich folgende Lösungsmöglichkeiten:

1. **Die Anlage einer Fußgänger-Lichtsignalanlage.** Sie ist aufgrund der geschätzten Kosten und des geringen Aufwandes, da schon ein Teil der Infrastruktur basierend auf der alten LSA vorhanden ist, zeitnah und unproblematisch umzusetzen. Hierbei ist jedoch anzumerken, dass durch die Wartezeiten sowohl für den Fußgänger als auch für den Kfz-Verkehr Qualitätseinbußen möglich sind. Diese sind jedoch im Verhältnis zum Sicherheitsgewinn zu vernachlässigen.
2. **Die Anlage eines Fußgängerüberweges.** Obwohl diese Möglichkeit die kostenintensivere Variante ist, hat sie den Vorteil, dass die Wartezeiten für alle Verkehrsteilnehmer und auch die Unterhaltungskosten wesentlich geringer sind.