

6. „Schulstraßen“ - Temporäre Sperrungen von Straßen für den Kfz-Verkehr im Nahbereich von Schulen

Unter einer „Schulstraße“ ist im derzeitigen Sprachgebrauch die temporäre Sperrung einer Straße für den Kfz-Verkehr im Nahbereich einer Schule zu den maßgeblichen Bring- und Holzeiten zu verstehen. Insbesondere an Grundschulen ist oftmals zu beobachten, dass Schulkinder mit Kraftfahrzeugen bis vor den Haupteingang gebracht bzw. dort abgeholt werden. Dies kann zu kritischen Verkehrssituationen führen, wenn der Bring- und Holverkehr mit seinen negativen Begleiterscheinungen (Stauungen, Parkraumsuche, Park- und Wendemanöver, Rangiervorgänge etc.) auf Schulkinder trifft, die zu Fuß oder mit dem Fahrrad zur Schule kommen. Die Einrichtung einer Schulstraße dient daher in erster Linie der Verkehrssicherheit von Schulkindern und kann unter bestimmten Voraussetzungen bereits heute rechtssicher erfolgen. Neben der Möglichkeit, eine Schulstraße im Rahmen einer Veranstaltung nach § 29 Absatz 2 StVO unter Verwendung von z. B. mobilen Sperrelementen herzustellen, kann zur dauerhaften Einrichtung mit Verkehrszeichen auf das vorhandene Instrumentarium der StVO und auf das aktuelle Straßenrecht zurückgegriffen werden.

Im Hinblick auf eine rechtssichere Anordnung empfiehlt das MUNV die nachfolgend beschriebene Vorgehensweise.

Straßenrechtliche Teileinziehung

Abgesehen von Veranstaltungen nach § 29 Absatz 2 StVO muss in jedem Fall die Widmung der Straße durch eine der Sperrung entsprechende Teileinziehung beschränkt werden, weil durch den Ausschluss des Kfz-Verkehrs der Gemeingebrauch der öffentlichen Straße zu bestimmten Zeiten beschränkt wird. Dies gilt selbst dann, wenn die Sperrung eine nur kurze Zeitspanne im Tagesverlauf umfasst. Maßgeblich ist, dass sie auf Dauer angelegt ist und somit ständig wiederkehrt.

Gemäß § 7 Absatz 1 Satz 2 Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW) ist die Teileinziehung „die Allgemeinverfügung, durch die die Widmung einer Straße nachträglich auf bestimmte Benutzungsarten, Benutzungszwecke oder Benutzerkreise beschränkt wird.“ Für eine Teileinziehung müssen „überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls“ vorliegen (§ 7 Absatz 3 StrWG NRW) und die Absicht der Teileinziehung ist mindestens drei Monate vorher ortsüblich bekanntzumachen (§ 7 Absatz 4 Satz 1 StrWG NRW).

Die Straßenbaubehörde ist bei der Überlegung zur Teileinziehung nicht auf straßenrechtliche Gründe im engeren Sinne beschränkt, sondern kann andere, beispielweise städtebauliche örtliche und überörtliche bzw. verkehrliche und verkehrsplanerische Belange mitberücksichtigen (vgl. OVG Lüneburg, Beschl. v. 29.12.2015 – 7 ME 53/15). Dabei kann explizit in der Erhöhung der Sicherheit für Fußgänger ein solcher Grund des öffentlichen Wohls zu sehen sein (vgl. Kodal, Straßenrecht, Auflage 8, Kap. 10, Rn. 88) bzw. in der Erhöhung der Sicherheit von Schulkindern.

Aus den o. g. Gründen scheidet die Anordnung einer Schulstraße im Zuge von klassifizierten Straßen (Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen) aus. Eine auf Dauer angelegte Sperrung für den Kfz-Verkehr wäre mit den Einstufungen als klassifizierte öffentliche Straßen nicht zu vereinbaren, da diese gemäß der Widmung allen Verkehrsteilnehmenden zur Verfügung stehen sollen.

Sperrung durch Verkehrszeichen nach Widmungsbeschränkung (Teileinziehung)

Selbst wenn die Anordnungsvoraussetzungen für ein Verkehrsverbot gemäß § 45 Absatz 9 Satz 3 StVO vorliegen würden („besondere“ bzw. „qualifizierte“ Gefahrenlage) und das Verkehrsverbot damit aus straßenverkehrsrechtlicher Sicht regelkonform angeordnet werden könnte, so müsste aufgrund des sog. „Vorbehalts des Straßenrechts“ (vgl. BVerwG 62, 376, NJW 1982, 840) angesichts der dadurch ausgelösten Beschränkung des Gemeindegebrauchs der Straße dennoch eine anschließende und der Sperrung entsprechende Teileinziehung vorgenommen werden (s. o.).

Da demnach ohnehin ein Teileinziehungsverfahren durchgeführt werden muss, ist es zweckdienlich, dieses im Vorfeld der Maßnahme durchzuführen, um das Verkehrsverbot anschließend leichter anordnen zu können. Weil das entsprechende Verkehrszeichen dann lediglich die bereits beschränkte Widmung der Straße kennzeichnet, kann der ansonsten für die Anordnung von Beschränkungen und Verboten des fließenden Verkehrs erforderliche Nachweis der besonderen bzw. qualifizierten Gefahrenlage entfallen. Dieses Vorgehen wird z. B. bei der Anordnung von Fußgängerzonen praktiziert.

Sperrung durch fest eingebaute Sperrelemente nach Widmungsbeschränkung (Teileinziehung)

Sofern eine Teileinziehung erfolgt ist, kann die Straße auch durch fest eingebaute, automatische Sperrelemente (Schränken, versenkbare Poller etc.) gesperrt werden. Durch solche physischen Elemente wird die Sperrung sehr wirksam durchgesetzt und eine regelwidrige Befahrung der Schulstraße verhindert.

Sperrung im Rahmen eines Verkehrsversuches

Möglich ist auch, eine Schulstraße im Rahmen eines Verkehrsversuches auf Basis der Erprobungsklausel des § 45 Absatz 1 Satz 2 Nr. 6 StVO einzurichten. Dem Charakter eines Versuches entsprechend ist jedoch nur eine zeitlich begrenzte Erprobung zulässig, die i. d. R. ein Jahr nicht überschreiten sollte.

Verkehrsversuche zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen sind gemäß § 45 Absatz 9 Satz 4 Nr. 7 StVO vom Nachweis der besonderen bzw. qualifizierten Gefahrenlage nach § 45 Absatz 9 Satz 3 StVO befreit. Gleichwohl gelten hier die Generalklausel des § 45 Absatz 1 Satz 1 StVO sowie die konkretisierende Maßgabe des § 45 Absatz 9 Satz 1 StVO, weshalb für die Anordnung von Verkehrsversuchen eine „einfache“ oder „konkrete“ Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs vorliegen muss und das zwingende Erfordernis der Anordnung aufgrund der besonderen Umstände nachzuweisen ist.

Bei der Anordnung eines Verkehrsverbotes im Rahmen eines Verkehrsversuches ist eine straßenrechtliche Teileinziehung zunächst nicht erforderlich, da es sich um eine vorübergehende Anordnung handelt (vgl. VG München, Urteil vom 11.10.2006 - M 23 K 05.4173).

Falls der Verkehrsversuch zeigt, dass die Maßnahme zweckdienlich ist und die Anordnung nach Abschluss der Erprobungsphase beibehalten werden soll, ist Sorge dafür zu tragen, dass das für eine dauerhafte Anordnung erforderliche Teileinziehungsverfahren so früh wie möglich eingeleitet wird, damit unmittelbar nach Beendigung des Verkehrsversuches Rechtssicherheit besteht.

Verkehrszeichen

Für die Einrichtung einer Schulstraße ist vorzugsweise das Verkehrszeichen 260 (Verbot für Kraftfahrzeuge) zu verwenden. Sollen weitere Verkehrsarten ausgesperrt werden, wie z. B. der Radverkehr, kann auch Zeichen 250 (Verbot für Fahrzeuge aller Art) in Betracht kommen. Die zeitliche Beschränkung des Verbots erfolgt durch entsprechende Zusatzzeichen. Im Gegensatz zu Zeichen 267 (Verbot der Einfahrt) dürfen die Zeichen 260 und 250 durch Zusatzzeichen zeitlich beschränkt werden, weswegen das Zeichen 267 im Zusammenhang mit Schulstraßen wenig geeignet ist (VwV-StVO zu den §§ 39 bis 43 Rn. 44). Zudem besitzen die Zeichen 260 und 250 einen hohen Bekanntheits- und Befolgungsgrad und verdeutlichen das Verbot durch ihre Erscheinungsform als Ronde mit rotem Rand nachdrücklich.

Zusatzzeichen

Die Sperrung soll in der Regel auf die maßgeblichen Bring- und Holzeiten der Schulkinder beschränkt werden. Hierzu sollten die amtlichen Zusatzzeichen angeordnet werden, die im Katalog der Verkehrszeichen (VzKat) enthalten sind, wie z. B. das Zusatzzeichen 1042-32 oder die Zusatzzeichen 1042-38 mit 1040-31.

Zusatzzeichen, die die Wörter „Schultage“ oder „Schulferien“ enthalten, sind weder im VzKat enthalten noch zweckdienlich, da es sich hierbei um unbestimmte Rechtsbegriffe handelt, die zu Rechtsunsicherheiten führen können. Den Verkehrsteilnehmenden kann nicht zugemutet werden, sich über die jeweiligen Schultage bzw. die aktuell vor Ort gültige Ferienordnung zu informieren. Dies gilt schon für solche Verkehrsteilnehmende, die ihren Wohnsitz lediglich in einem anderen Bundesland haben, insbesondere aber für Verkehrsteilnehmende aus dem Ausland. Zudem ist zu bedenken, dass Schulen immer häufiger auch in den Ferien geöffnet sind (Ferienbetreuung, Sportkurse, Aktionstage etc.) und somit auch in der Ferienzeit stets mit schutzbedürftigen Kindern im Nahbereich einer Schule gerechnet werden muss. Zudem verfügen die Schulen über „bewegliche Ferientage“, die frei gewählt werden können. Daher sind Schultage bzw. Schulferientage bereits landesweit nicht vollständig deckungsgleich, sondern können von Schule zu Schule variieren.

Eine rechtssichere Lösung wäre der Einsatz von amtlichen Verkehrszeichen des VzKat (z. B. die Kombination aus den Zeichen 260 und 1042-32) in klappbarer Ausführung oder das Verdecken der Zeichen, um diese nur an Tagen zu zeigen, an denen die Sperrung gelten soll (VwV-StVO zu den §§ 39 bis 43 Rn. 44 Satz 1).

Verkehrliche Auswirkungen, Anwohnerschaft der Schulstraße

Es ist darauf zu achten, dass es durch die Sperrung der Straße nicht an anderer Stelle zu erheblichen Verkehrsverlagerungen und/oder verkehrsgefährdenden Situationen kommt.

Die Anwohnerschaft der gesperrten Straße sollte Einzel-Ausnahmegenehmigungen nach § 46 Absatz 1 StVO erhalten, mit denen die Wohnhäuser auch zu den Zeiten der Sperrung erreicht werden können. Dies ist deutlich zweckdienlicher als z. B. die Anordnung des Zusatzzeichens 1020-30 (Anlieger frei), das unwirksam wäre, weil Personen, die Kinder zur Schule in der gesperrten Straße fahren, als Anlieger gelten.

Falls im Ausnahmefall eine Freigabe für den Lieferverkehr erfolgen soll, ist das Zusatzzeichen 1026-35 (Lieferverkehr frei) zu verwenden.

Im Falle von Schulstraßen mit fest eingebauten, automatischen Sperrelementen (Schränken, versenkbare Poller etc.) können Anwohnerschaft und ggf. Lieferdienste Chipkarten oder Schlüssel zum Öffnen der Anlagen erhalten.

Alternative Haltmöglichkeiten für Kraftfahrzeuge

Es sollte stets geprüft werden, ob und wo spezielle Hol- und Bringzonen („Elternhaltestellen“) im weiteren Umfeld der Schulen eingerichtet werden können, an denen Schulkinder, die mit dem Kfz zur Schule gefahren werden, aussteigen und den letzten Weg bis zur Einrichtung zu Fuß gehen. Dadurch kann das Bewusstsein der Kinder für das korrekte Verhalten im Straßenverkehr geschärft und zudem die Gesundheit der Kinder gestärkt werden. Zur Beschilderung von Elternhaltestellen wird auf die Niederschrift zu TOP 8 der Verkehrsingenieur-Besprechung II/2016 am 08.11.2016 verwiesen.

Weitere Möglichkeiten zum Schutz von Schulkindern

Zum Schutz der Schulkinder vor Gefahren des Straßenverkehrs können auch bauliche oder verkehrslenkende Maßnahmen zweckdienlich und wirksam sein. So könnte der Kfz-Verkehr, wo dies möglich ist, z. B. durch Diagonalsperren, Einbahnstraßenregelungen oder Wegweisungen von einer direkten Anfahrt zur Schule abgehalten werden.