



Nur per E-Mail

Region Hannover, Landkreise,
~~kreisfreie und große selbständige Städte,~~
selbständige Gemeinden, übrige Gemeinden soweit
Straßenverkehrsbehörden

Bearbeitet von Herrn Hampe

Nachrichtlich:

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Hannover
15.04.2025

Rundschreiben zu Schulstraßen

Sehr geehrte Damen und Herren, das Phänomen sogenannter Elterntaxis, also Eltern, die ihre

Kinder mit Kraftfahrzeugen zur

Schule bringen und auch wieder abholen, nimmt stetig zu. Gerade an Grundschulen ist dabei oftmals zu beobachten, dass Schulkinder mit Kraftfahrzeugen bis vor den Haupteingang gebracht bzw. von dort abgeholt werden. Dies kann zu kritischen Verkehrssituationen führen, indem der Hol- und Bringverkehr mit seinen negativen Begleiterscheinungen (Stauungen, Parkraumsuche, Park- und Wendemanöver, Rangiervorgänge etc.) auf Schulkinder trifft, die den Schulweg bzw. den Heimweg zu Fuß, mit dem Roller oder mit dem Fahrrad antreten. Aus diesem Grunde diskutiert die interessierte Öffentlichkeit zunehmend darüber, den Kfz-Verkehr im unmittelbaren Nahbereich von Schulen zu beschränken oder gänzlich auszuschließen.

Gefordert wird vermehrt die Einrichtung sogenannter „Schulstraßen“, welche in der Regel durch temporäre Sperrungen bzw. Einschränkungen betroffener Straßen für den Kfz-Verkehr im Nahbereich von Schulen zu den maßgeblichen Hol- und Bringzeiten geprägt sind.

Im Zusammenhang mit der Einrichtung derartiger Schulstraßen in Niedersachsen wird grundsätzlich ein Vorgehen über das Verfahren der Teileinziehung nach § 8 des Niedersächsischen Straßengesetzes (NStrG) empfohlen. Die Einziehung oder Teileinziehung einer Straße ist das Gegenstück bzw. die Umkehrung zu ihrer Widmung, mit der die Straße als öffentliche Sache ihrem jeweiligen Zweck entsprechend für alle oder nur bestimmte Benutzungsarten oder Benutzerkreise für den Verkehr freigegeben wird (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 29.12.2015 – 7 ME 53/15).

1. Einrichtung von Schulstraßen nach dem Niedersächsischen Straßengesetz

Zur Einrichtung von Schulstraßen nach obiger Definition kann die Gemeinde als Trägerin der Straßenbaulast eine kommunale Straße nach § 8 Abs. 1 S. 2 NStrG teilweise einziehen, wenn nachträglich Beschränkungen der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten oder Benutzerkreise aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls festgelegt werden sollen. Die Teileinziehung der Straße kann dabei auf bestimmte Tageszeiten beschränkt sein, um den Benutzerkreis und die Art der Nutzung für die Zeiten des Hol- und Bringverkehrs im Nahbereich einer Schule wirksam einzuschränken. Zwar sieht der Gesetzeswortlaut des § 8 Abs. 1 S. 2 NStrG nicht ausdrücklich eine Möglichkeit zur Beschränkung auf bestimmte Benutzungszeiten vor. Da eine zeitlich begrenzte verglichen mit der dauerhaften Teileinziehung aber weniger stark in die Rechte der betroffenen Verkehrsteilnehmenden eingreift, wird dies aus hiesiger Sicht als sogenannte „Minusmaßnahme“ als zulässig erachtet.

Der Rechtsbegriff der „überwiegenden Gründe des öffentlichen Wohls“ im NStrG ist dahingehend auszulegen, dass straßenbezogene Gesichtspunkte, d.h. insbesondere verkehrliche und verkehrsplanerische bzw. städtebauliche örtliche und überörtliche Belange Berücksichtigung finden sollen (OVG Lüneburg, Beschluss vom 29.12.2015 – 7 ME 53/15).

Es können ferner Gesichtspunkte der Verkehrssicherheit in die Erwägungen einbezogen werden, auch wenn diese Aspekte zugleich Gegenstand straßenverkehrlicher Regelungen sein können (OVG Lüneburg, Beschluss a.a.O.). Die Ermächtigung des § 8 NStrG, die den unbestimmten Rechtsbegriff der überwiegenden Gründe des öffentlichen Wohles verwendet und damit nicht an den ordnungsrechtlichen Sicherheitsbegriff anknüpft, setzt das Überschreiten der Gefahrschwelle im Sinne des Vorliegens einer konkreten Verkehrsgefährdung nicht voraus (OVG Lüneburg, Beschluss a.a.O.). In der Erhöhung der Sicherheit für Fußgänger und Radfahrer können insofern Gründe des öffentlichen Wohls zu sehen sein (vgl. Kodal, Straßenrecht, 8. Auflage, Kap. 10 Rn. 88). In diesem Kontext wäre abzuwägen, ob die vorstehend genannten Gründe des öffentlichen Wohls die Belange, welche gegen eine Teileinziehung sprechen, überwiegen. Hierzu sind auch die Rechte von Anliegern auf Beibehaltung der Zugänglichkeit ihrer Grundstücke zur Straße in den Abwägungsprozess mit einzu beziehen (vgl. auch Wendrich, Niedersächsisches Straßengesetz, § 8 Rn. 3).

Die Ermessensausübung ist „intendiert“, da bei Vorliegen „überwiegender Gründe des öffentlichen Wohls“ die Einziehung erfolgen „soll“. Dem Straßenbaulastträger bleibt aber die Möglichkeit, aufgrund von auf der Tatbestandsseite nicht berücksichtigungsfähiger Gesichtspunkte dennoch von der Rechtsfolge einer Entwidmung abzusehen (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss a.a.O.).

Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Einrichtung einer Schulstraße grundsätzlich nur für Gemeindestraßen in Betracht kommt. Auf klassifizierten Straßen (Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen) stellt das Interesse am ungehinderten Verkehrsfluss eine derart gewichtige Bedeutung dar, dass ein Überwiegen der oben genannten Interessen an der Teileinziehung grundsätzlich nicht zum Tragen kommt.

Des Weiteren ist das in § 8 NStrG vorgesehene Verfahren einzuhalten.

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass die Teileinziehung gemäß § 8 Abs. 1 S. 2 NStrG nach Beachtung der oben dargelegten Grundsätze eine rechtssichere und dauerhafte Lösung für die Einrichtung einer Schulstraße darstellt, wenngleich auch hier ein grundsätzlich anfechtbarer Verwaltungsakt gegeben ist.

2. Straßenverkehrsrechtliche Umsetzung der Teileinziehung gemäß StVO

Im Gegensatz dazu unterliegt ein straßenverkehrsrechtlich durch Verkehrszeichen angeordnetes Verkehrsverbot bzw. eine Verkehrsbeschränkung nach § 45 Abs. 9 S. 3 der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) als Allgemeinverfügung im Sinne des § 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 35 S. 2 VwVfG jeweils der Anfechtungsmöglichkeit durch die Verkehrsteilnehmenden, die von der Verkehrsanordnung betroffen sind. Eine solche Anfechtungsklage könnte auch noch Jahre nach der Bekanntgabe eines/einer Verkehrsverbots/-einschränkung durch Aufstellung von Verbotsschildern drohen, da die entsprechende Frist für Verkehrsteilnehmende erst dann zu laufen beginnt, wenn sie das erste Mal auf das Verkehrszeichen treffen (vgl. BVerwG, Urteil vom 23.09.2010 – 3 C 37/09 –, BVerwGE 138, 21-35).

Selbst wenn die Anordnungsvoraussetzungen für ein Verkehrsverbot bzw. eine Verkehrsbeschränkung gem. § 45 Abs. 9 S. 3 StVO vorlägen, die stets eine besondere bzw. qualifizierte Gefahrenlage voraussetzen, müsste angesichts der dadurch ausgelösten - dauerhaften - Beschränkung des Gemeingebrauchs der Straße aufgrund des sog. Vorbehalts des Straßenrechts eine anschließende und entsprechende Teileinziehung vorgenommen werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 26.06.1981 – 7 C 27/79; vgl. Bayerischer VGH, Beschluss vom 23. 10. 2009 – 11 ZB 07.1580, SVR 2010 Heft 1, 31, 32 beck-online; vgl. Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl., Rn 22f.).

Eine mit der straßenrechtlichen Teileinziehung nach Ziffer 1 einhergehende Beschränkung des Gemeingebrauchs ist in der Folge straßenverkehrsrechtlich umzusetzen.

Regelmäßig wird für eine zeitlich beschränkte Schulstraße die Anordnung des Verbotsschildes 260 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO in Betracht kommen. Die zeitliche Begrenzung könnte beispielsweise durch Anbringung des Zusatzzeichens 1042-32 bzw. 1042-38 VzKat i.V.m. 1040-31 kenntlich gemacht werden.

Sofern öffentlicher Personennahverkehr von der (Teil-)Einziehung betroffen ist, kann dem durch die Anbringung des Zusatzzeichens 1024-14 VzKat begegnet werden. Eine Ausnahme für Lieferverkehr wäre durch das Zusatzzeichen 1026-35 VzKat erreichbar.

Parallel ist die Erreichbarkeit von Zufahrten und Grundstücken entlang des eingezogenen Teilstücks für Anlieger durch das Erteilen von Ausnahmegenehmigungen nach § 46 Abs. 1 S. 1 Nr. 11 StVO sicherzustellen.

Schließlich ist auch die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs hinsichtlich zu erwartender Ausweichverkehre und etwaiger nachteiliger Auswirkungen angemessen in die Abwägung einzubeziehen.

3. Optionen durch die StVO

Nach den Regelungen der StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus sachlichen Gründen beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Gem. § 45 Abs. 9 StVO sind Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen jedoch nur dort anzuordnen, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend geboten ist. Insbesondere dürfen Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in der StVO genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt. Diese Voraussetzungen werden bei beabsichtigten temporären Sperrungen bzw. Einschränkungen betroffener Straßen für den Kfz-Verkehr gerade auf klassifizierten Straßen (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) regelmäßig nicht vorliegen.

In Betracht kommt jedoch die Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen. Bei der Anordnung von Tempo 30 innerorts sieht die StVO verschiedene Optionen vor. Abseits von klassifizierten Straßen (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) sowie Vorfahrtsstraßen können Tempo 30-Zonen unter Verzicht auf eine qualifizierte Gefahrenlage angeordnet werden. Auch mit der Fahrradstraße und der Fahrradzone geht eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf 30 km/h einher.

Die Straßenverkehrsbehörden können auf Basis der mittlerweile in Kraft getretenen StVO-Novelle zudem erweiterte Möglichkeiten zur Anordnung einer reduzierten Geschwindigkeit prüfen, welche bislang auf den unmittelbaren Bereich von Schulen begrenzt war. Hiernach sind beispielsweise mit dem ergänzten § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 6 StVO erleichterte Bedingungen für Tempo 30 auch entlang hochfrequentierter Schulwege im weiteren Umfeld zu diesen Einrichtungen geschaffen worden.

Überdies können die Straßenverkehrsbehörden gemäß § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 StVO die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs nunmehr auch zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Dabei ist die Leichtigkeit des Verkehrs zu berücksichtigen und darf die Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigt werden. Hierzu zählt u. a. die Bereitstellung angemessener Flächen für den fließenden und ruhenden Fahrradverkehr sowie für den Fußverkehr.

Im Kontext der novellierten StVO wurde auch eine Konkretisierung und Definition der notwendigen Voraussetzungen in den Verwaltungsvorschriften zur StVO (VwV-StVO) vorgenommen. Die geänderten VwV-StVO sind am 09.04.2025 als ermessenslenkende Hinweise veröffentlicht worden und am 10.04.2025 in Kraft getreten. Dieser erweiterte straßenverkehrsrechtliche Handlungsrahmen sollte im konkreten Einzelfall geprüft und genutzt werden, um letztlich eine Steigerung der Verkehrssicherheit im Umfeld von Schulen zu erreichen.

4. Weitere Maßnahmen

Zusätzlich zur Teileinziehung oder Beschränkung steht es der Kommune frei, die Straße ergänzend mit fest eingebauten automatischen Sperrelementen wie Schranken, versenkbaren Pollern etc. auszustatten. Durch solche Elemente kann eine Sperrung wirksam durchgesetzt und eine regelwidrige Befahrung der Schulstraße verhindert bzw. erschwert werden. Hierbei sind allerdings etwaige Anwohnerbelange angemessen zu berücksichtigen.

Unabhängig von den vorstehenden Maßnahmen sollte die Kommune stets prüfen, ob sie ggf. spezielle Hol- und Bringzonen („Elternhaltestellen“) im weiteren Umfeld der Schule einrichten kann, sofern es die örtlichen Gegebenheiten zulassen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrage

gez. Vogt

(elektronische Unterschrift, im Entwurf gezeichnet)