

## 22. Schleswig-Holstein muss den Schilderwald lichten

**Die Kosten für die Straßenunterhaltung können reduziert werden. Dafür müssten der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr und die Kommunen überflüssige Verkehrszeichen abbauen. Dies ist möglich. Denn: Verkehrszeichen sollen eine sinnvolle Ergänzung der allgemeinen Verkehrsvorschriften sein. Werden die Verkehrsteilnehmer ihrer Eigenverantwortung gerecht, könnte auf viele Verkehrszeichen verzichtet werden.**

### 22.1 Zahl der Verkehrszeichen geht in die Hunderttausende

Bund und Länder haben bereits vor vielen Jahren beschlossen, den Schilderwald zu lichten.

Der Bund führt mit der aktuellen Fassung der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO)<sup>1</sup> die sog. Schilderwaldnovelle vom 05.08.2009<sup>2</sup> fort.

Der LRH hat die Verkehrsbehörden<sup>3</sup> und Straßenbaulastträger gefragt: „Wie viele Verkehrszeichen stehen in Ihrem Verantwortungsbereich?“ Einige Straßenbaulastträger konnten die Frage beantworten, einige gaben Schätzungen ab. Die Verkehrsbehörden hatten hierüber keine Kenntnisse.

Allein die kreisfreien Städte Kiel, Lübeck und Flensburg haben mehr als 57.000 Verkehrszeichen an ihren Straßen. Lübeck hat 35.330, Kiel 13.263 und das kleinere Flensburg 9.000 Verkehrszeichen aufgestellt. Setzt man die Zahl der Verkehrszeichen in Bezug zur Länge des Straßennetzes, so stehen in Lübeck dreimal und in Flensburg eineinhalbmal so viele Verkehrszeichen wie in Kiel.

Rechnet man die ermittelte Zahl der Verkehrszeichen auf das gesamte Straßennetz hoch, dürften mehrere Hunderttausend Verkehrszeichen an den Straßen in Schleswig-Holstein aufgestellt sein.

Der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr (LBV-SH) hat eine Straßeninformationsdatenbank. Die Angaben zu Verkehrszeichen sind darin nur lückenhaft. Lübeck und Kronshagen pflegen ihren Verkehrszeichenbestand in einer Datenbank. Sie berichten, dass die Datenbank helfe, den Verwaltungsaufwand deutlich zu senken.

---

<sup>1</sup> Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) in der Neufassung vom 06.03.2013, BGBl. I, S. 367.

<sup>2</sup> Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) in der Neufassung vom 05.08.2009; BGBl. I, S. 2631.

<sup>3</sup> In Schleswig-Holstein unterteilen sich die Verkehrsbehörden wie folgt: oberste Verkehrsbehörde: Verkehrsministerium; obere Verkehrsbehörde: Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein; untere Verkehrsbehörden: Gemeinden, Städte, kreisfreie Städte, Ämter und Kreise.

## 22.2 Verkehrszeichen: Eine teure Daueraufgabe

Das Land und die Kommunen geben erhebliche Mittel aus, um Verkehrszeichen zu beschaffen, instand zu halten und zu reinigen. Dem LBV-SH entstehen jährlich Kosten von 2 Mio. € für das Instandhalten und Reinigen von Verkehrszeichen. Die Kosten- und Leistungsrechnung des LBV-SH verzeichnet dabei deutliche Unterschiede zwischen den Straßenmeistereien. Er sollte die Ursachen herausfinden.

Lübeck entstanden jährlich Kosten von mehr als 200 T€ für seine vielen Verkehrszeichen, Flensburg 84 T€. Viele Baulastträger wussten nicht, welche Kosten für die Verkehrszeichen anfielen. Das sollten sie, denn auch hier können sie nennenswert Kosten einsparen.

## 22.3 3 Gründe, um Schilder abzubauen

Es gibt viele Gründe, den Bestand an Verkehrszeichen zu reduzieren.

Die 3 wichtigsten sind:

- Die Vorgaben der StVO sind zu erfüllen. Verkehrszeichen sollen nur in notwendigen Fällen und als Ergänzung zu den allgemeinen Verkehrsregeln aufgestellt werden.
- Zu viele Verkehrszeichen führen zu einer Reizüberflutung und Überforderung der Verkehrsteilnehmer. Die Folge kann Gleichgültigkeit sein.
- Die hohen laufenden Kosten für die Straßenbaulastträger müssen reduziert werden. Jedes abgebaute Schild verringert nicht nur den Kostenblock der Instandhaltung und Reinigung der Schilder, sondern z. B. auch den der Grasmahd und der Winterdienstkosten.

Das zuständige Bundesministerium für Verkehr und Umwelt hat bei der Einführung der aktuellen Fassung der StVO wie folgt argumentiert:

*„Am Ziel der ‚Schilderwaldnovelle‘ den ‚Schilderwald‘ zu lichten, wird festgehalten:*

*Die Zahl der Verkehrszeichen, die in Deutschland aufgestellt sind, ist nicht genau bekannt. Es besteht zwischen Bund und Ländern aber Konsens, dass zu viele Verkehrszeichen angeordnet sind.*

*Ziel ist es, in den Ländern den Abbau des ‚Schilderwaldes‘ - und damit die Möglichkeiten zur Verbesserung der verbleibenden Beschilderung - voranzutreiben. Damit wird gleichzeitig und vorrangig die eigenverantwortliche Beachtung der allgemeinen Verkehrsregeln der StVO durch die Verkehrsteilnehmer eingefordert. Dies noch mehr als bisher im Bewusstsein der Verkehrsteilnehmer zu verankern, ist für die Sicherheit und Ordnung des heute massenhaften Straßenverkehrs, da die allgemeinen Verkehrsregeln*

*an jedem Ort und in jeder Verkehrssituation gelten, zielführender als nur punktuell wirksame Verkehrszeichenregelungen.“<sup>1</sup>*

Die jüngsten Neufassungen der StVO haben noch keine wesentliche Änderung bewirkt. Nur wenige Verkehrszeichen sind entfallen. Mit den neuen Verkehrszeichen für Parkbewirtschaftungszonen ist dennoch ein guter Ansatz zu erkennen. Damit könnten die Städte viele andere Verkehrszeichen abbauen.

In der Praxis haben die verantwortlichen Verkehrsbehörden sich den Ansatz, den Schilderwald deutlich zu lichten, noch nicht zu eigen gemacht.

Das **Verkehrsministerium** teilt die Bewertung des LRH. Es unterstützte ausdrücklich die Intention der neuen StVO: Weniger Verkehrszeichen, bessere Beschilderung.

## 22.4 **Sparen, ohne die Verkehrssicherheit zu verringern**

### 22.4.1 **Stetiger Zuwachs: Mehr Anordnungen als Aufhebungen**

Die Verkehrsbehörden versicherten, nur die wirklich notwendigen Verkehrszeichen anzuordnen. 50 bis 80 % der Anträge würden abgelehnt.

Dennoch ordneten sie wesentlich häufiger Verkehrszeichen an, als dass sie Verkehrszeichen aufhoben. So ordnete die Stadt Lübeck jährlich 370 neue Verkehrszeichen an, hob jedoch nur 30 auf. Im Kreis Dithmarschen war das Verhältnis 35 zu 5 und in Kiel 170 zu 160. Viele Verkehrsbehörden gaben an, dass es zu vielen alten Verkehrszeichen keine Anordnungen in den Akten mehr gäbe. Häufig seien die Gründe für die Aufstellung nicht bekannt. Es würde ihnen die Zeit fehlen, das ganze Straßennetz auf entbehrliche Verkehrszeichen systematisch durchzugehen.

Die sehr große Zahl von Verkehrszeichen ist damit erklärt. Sie wird weiter zunehmen, wenn die Verkehrsbehörden nicht ganz massiv eine Umkehr einleiten. Sie sollten gemeinsam eine Strategie erarbeiten, wie die Zahl der Verkehrszeichen nennenswert reduziert werden kann. Auch den Weg und die Zeitschiene müssen sie verbindlich festlegen. Das Verkehrsministerium und der LBV-SH sollten diesen Prozess anstoßen und nachhaltig begleiten.

Einige Verkehrsbehörden sahen keinen Änderungsbedarf an der bisherigen Anordnungspraxis und der StVO. Andere befürworteten eine verstärkte Rückführung auf die allgemeinen Verkehrsregeln. Einzelne Verkehrsbehörden hielten zwischen 10 und 50 % der Verkehrszeichen für entbehrlich.

---

<sup>1</sup> Bundesratsdrucksache 428/12, Verordnung zur Neufassung der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) vom 26.07.2012.

Der LRH geht davon aus, dass bis zu 30 % aller Verkehrszeichen abgebaut werden könnten. Die Verkehrssicherheit würde trotzdem nicht leiden.

#### 22.4.2 Sparvorschläge

Zehntausende Verkehrszeichen könnten sofort abgebaut werden, wenn die Verkehrsbehörden die folgenden Sparvorschläge umsetzen würden:

- **Verkehrszeichen nicht beidseitig in Fahrtrichtung aufstellen**  
In den letzten Jahren ordneten die Verkehrsbehörden in tausenden Fällen das beidseitige Aufstellen von Verkehrszeichen an.  
Entbehrlich sind in den meisten Fällen
  - beidseitige Verkehrszeichen Überholverbot bei durchgehender Fahrstreifenbegrenzung,
  - beidseitige Geschwindigkeitsbegrenzungen, außer- und innerorts,
  - beidseitige Ortstafeln,
  - beidseitige Gefahrzeichen, z. B. Wildwechsel.
 Die obere Verkehrsbehörde teilt die Auffassung des LRH und bat die unteren Verkehrsbehörden um restriktive Anordnung.
- **Gefahrzeichen nur bei wirklicher Gefahr aufstellen**  
Straßenbaulastträger sollten Gefahrenschilder nur dort aufstellen, wo eine wirkliche Gefahr auf der Straße besteht. Einige Verkehrsbehörden hielten das Zeichen Wildwechsel für wenig wirksam. Das Wild folge den wechselnden Futtergründen und halte sich nicht an die Beschilderung.
- **Erläuterungsschilder abbauen**  
Noch immer werden Verkehrsschilder durch andere nichtamtliche Schilder erklärt oder durch Zusatzzeichen ergänzt. Nichtamtliche Schilder sind abzubauen. Zusatzzeichen sollten reduziert werden.
- **Mit guten Straßenplanungen Verkehrszeichen vermeiden**  
Gute Straßenplanungen sind selbsterklärend und berücksichtigen die Belange aller Verkehrsteilnehmer angemessen. Müssen die Planer zu viele Einzelinteressen berücksichtigen, führt das oft zu schilderreichen Straßen oder Wohngebieten.
- **Überschilderung in Wohngebieten vermeiden**  
Viele Wohngebiete sind reich beschildert. Oft wären die allgemeinen Verkehrsregeln ausreichend. Die kommunalen Gremien sollten umdenken und mehr die Verantwortung der Verkehrsteilnehmer einfordern.
- **Innerorts mit Parkraumbewirtschaftungszonen Verkehrszeichen verringern**  
Viele Städte versuchen den Parkdruck mit einer großen Zahl von Verbotsschildern zu regeln. Die Schilderwälder in Lübeck oder Glückstadt sind Beispiele dafür, wie man es nicht machen sollte. Eine bessere Lösung bietet die StVO seit 2013 an. Die Stadt Kaltenkirchen nutzte die neuen Parkraumbewirtschaftungszonen und konnte 250 Verkehrszeichen in der Innenstadt abbauen. Dem Ansatz „Weg vom negativ

*besetzten Verbot hin zu positiven Angeboten“* sollten auch andere Städte folgen.

Über diese Vorschläge hinaus sollten die Verkehrsbehörden aktiv die StVO mit fortschreiben. Die oberste und die obere Verkehrsbehörde sollten auf eine inhaltliche Vereinfachung hinwirken. Einzelne Regelungen zu Verkehrszeichen sollten auf den Prüfstand gestellt werden.

Das **Verkehrsministerium** will das Thema mit den Straßenverkehrsbehörden erörtern und insbesondere die doppelt aufgestellten Verkehrszeichen problematisieren. Diese können auch nach Auffassung des Verkehrsministeriums zum überwiegenden Teil abgebaut werden.

## 22.5 **Wegweisung verbessern**

Auch in Zeiten von Navigationssystemen muss die wegweisende Beschilderung exakt und aussagekräftig sein.

Die Wegweisung soll den ortsunkundigen Verkehrsteilnehmer über ausreichend leistungsfähige Straßen zügig, sicher und kontinuierlich leiten. Hierbei sind die tatsächlichen Verkehrsbedürfnisse und die Bedeutungen der Straßen zu beachten. Eine Zweckentfremdung der Wegweisung aus Gründen der Werbung ist unzulässig. Die Wegweisung muss

- begreifbar und leicht verständlich sein,
- eindeutig sein,
- ausreichend erkennbar und lesbar sein; sie muss im fließenden Verkehr bei den vorherrschenden Geschwindigkeiten schnell erfasst und verstanden werden.<sup>1</sup>

An vielen Stellen fand der LRH wegweisende Verkehrszeichen, die diese Anforderungen nicht erfüllten. Sie enthielten zu viele Ziele, waren zu alt oder im Dunklen nicht zu erkennen.

---

<sup>1</sup> VV zur StVO.



Bild: LRH

## 22.6 **Beschilderung: Komplett verwirrend**

An vielen Stellen im Land sind komplett verwirrende Beschilderungen aufgestellt. Sie mögen rechtlich einwandfrei sein. Dennoch erfüllen sie nicht das strenge Kriterium der StVO, dass Verkehrszeichen leicht begreifbar und im fließenden Verkehr schnell erfasst und verstanden werden sollen.



Bild: LRH

Dies müssen die Verkehrsbehörden ändern. Sie sollten solche Fälle bei ihren Verkehrsschauen aufspüren und entwirren.

## 22.7 **Im stetigen Wandel: Radwegbeschilderungen**

Bereits seit dem 01.09.1997 sieht die StVO das Radfahren auf der Fahrbahn als Regelfall vor. Ausnahmsweise dürfen Radwege mit dem blauen Radwegeschild als benutzungspflichtig gekennzeichnet werden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass eine Radwegebenutzungspflicht nur angeordnet werden darf, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Rechtsgutbeeinträchtigung erheblich übersteigt (§ 45 Abs. 9 Satz 2 StVO). Erforderlich ist danach eine auf besondere örtliche Verhältnisse zurückgehende qualifizierte Gefahrenlage.<sup>1</sup>

Diese Rechtslage hat weitreichende Bedeutung. Denn überwiegend wurden die Radwege in Schleswig-Holstein bisher als benutzungspflichtig beschildert. Nunmehr müssen die unteren Verkehrsbehörden die Benutzungspflicht überprüfen. Der LBV-SH als obere Verkehrsbehörde hat 2012 entsprechende Erläuterungen an die unteren Verkehrsbehörden gegeben. Die unteren Verkehrsbehörden sind mit der Überprüfung bisher unterschiedlich weit vorangekommen. Eine flächendeckende Überprüfung aller Radwege hat bisher nur die Stadt Kiel vorgenommen. Die Kreise Herzogtum Lauenburg und Rendsburg-Eckernförde haben ihre Radwege weitgehend überprüft. Flensburg plant eine Überprüfung für Anfang 2014 ein. Alle anderen unteren Verkehrsbehörden wurden nur im Einzelfall oder auf Antrag tätig. Sie planen keine flächendeckende Überprüfung. Auch der LBV-SH hält sich zurück. Er sieht für fast alle seine Radwege eine Benutzungspflicht, da er das ja schon beim Bau geprüft habe. Der LRH hatte dagegen für viele gebaute Radwege keinen Bedarf gesehen. Weder fand er belastbare verkehrliche noch gefährdende Gründe.<sup>2</sup>

Anstelle der Radwegschilder ordneten die Verkehrsbehörden bereits öfter Gehwegschilder an mit dem Zusatzzeichen „Radfahrer frei“. Das erscheint dem LRH kontraproduktiv. Denn Radfahrer sind weiterhin gefährdet. Allein das veränderte Schild beseitigt nicht das Gefährdungspotenzial. Auch die obere Verkehrsbehörde hält die Beschilderung „Gehweg, Radfahrer frei“ für das letzte Mittel der Wahl.

## 22.8 Das Verkehrsministerium als untere Verkehrsbehörde?

Das Verkehrsministerium zog in der Vergangenheit immer wieder Einzelfälle aus dem Bereich der Beschilderung an sich, für die originär die unteren Verkehrsbehörden zuständig sind. Kenntnisreiche Petenten wandten sich, wenn sie Erfolg haben wollten, gleich an den Verkehrsminister oder Ministerpräsidenten. In vielen Fällen entschieden diese jedoch gegen die fachlich fundierte und rechtlich einwandfreie Bewertung der unteren und oberen Verkehrsbehörde. So schuf das Verkehrsministerium in der Vergangenheit eine Vielzahl von Präzedenzfällen, z. B. bei touristischen Beschilderungen an Autobahnen oder Tempo 30 im Zuge von Bundesstraßen. Manche dieser Fälle zogen sich über einen langen Zeitraum hin, nicht

<sup>1</sup> Bundesverwaltungsgericht, Entscheidung vom 18.11.2010, - 3 C 42.09.

<sup>2</sup> Vgl. Bemerkungen 2008 des LRH, Nr. 20.

selten Jahre. Sie erzeugen auf den entsprechenden Arbeitsplätzen im Verkehrsministerium, bei der oberen und den unteren Verkehrsbehörden einen unverhältnismäßigen Arbeitsaufwand. Dadurch entstanden im Verkehrsministerium und der oberen Verkehrsbehörde Vollzugsdefizite bei Grundsatzfragen.

Das Verkehrsministerium sollte im Bereich des Verkehrsrechts wieder zu seinen originären Grundsatzaufgaben zurückkehren. Die Stellung der Verkehrsbehörden wird dadurch gestärkt.

Dem stimmt das **Verkehrsministerium** im Grunde zu. Es sei dennoch seine oberste Maxime, für einen Dialog zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung einzutreten und den Menschen damit die Möglichkeit zu geben, sich aktiv an den Entscheidungsfindungen zu beteiligen. Dazu könnten sie sich direkt an das Verkehrsministerium als oberste Verkehrsbehörde wenden, wo sie mit ihren Anliegen sehr ernst genommen würden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

## 22.9 **Aufklärung zu Verkehrsregeln notwendig**

Zusammen mit seinen Verkehrssicherheitspartnern setzt sich das Land für mehr Verkehrssicherheit ein. Seine Aufgaben in der Verkehrssicherheitsarbeit hat das Verkehrsministerium auf die Landesverkehrswacht übertragen. Es unterstützt deren Arbeit mit 120 T€ jährlich.

Der LRH hat vorgeschlagen, die Verkehrssicherheitsarbeit um das Thema „Aufklärung zu den Verkehrsregeln“ zu ergänzen. Alle Verkehrsbehörden begrüßten diesen Vorschlag. Dabei könnte man an eine moderne Form einer Fernsehsendung analog der Reihe „Der 7. Sinn“ denken. Zusätzlich könnten die unterschiedlichen Zielgruppen über verschiedene Medien angesprochen werden. Ein besseres Verständnis der Verkehrsregeln und der Verkehrszeichen kann einhergehen mit dem Abbau überflüssiger Verkehrszeichen.