

Richtlinie für die örtliche Untersuchung von Unfällen im Straßenverkehr

Im Rahmen der Videokonferenz am 09.09.2024, die u.a. der Abstimmung weiterer Schritte zur Neuaufstellung und -ausrichtung der Schulung von Mitgliedern von Unfallkommissionen in Schleswig-Holstein diente, wurde der Wunsch vorgetragen, die aktuelle Richtlinie für die Arbeit der Unfallkommissionen (UK) zu bewerten und Empfehlungen zum weiteren kurzfristigen aber auch mittel- bis langfristigen Vorgehen auszusprechen. Diesem Wunsch folgen die nachstehenden Ausführungen.

Status Quo

Die Richtlinie wurde 2009 vom Landespolizeiamt (LPA) und Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein (LBV.SH) erarbeitet. Sie trat am 01.01.2010 in Kraft und wurde zuletzt am 20.11.2020 verlängert. Die aktuelle Fassung ist danach bis zum 31. Dezember 2025 gültig.

Diese Fassung beinhaltet Anpassungen zur Frist für die Übersendung der Ergebnissniederschriften (Ziff. 4.4) und Anpassungen an die aktuellen IT-Auswertesysteme (Ziff. 5.1 u. 5.3.2).

Empfehlungen zum weiteren Umgang mit der Richtlinie

Grundlegende Überarbeitung

Einige Inhalte der Richtlinie bedürfen inzwischen nicht mehr einer so detaillierten Ausführung, wie z.B. unter Ziffer 5.1. ausgeführt. Seinerzeit war dies vor dem Hintergrund gerade neu eingeführter Auswerteprogramme bei der Polizei aber sicher sinnvoll.

Andere Inhalte, wie z.B. die FGSV- und UdV-Empfehlungen, auf die hingewiesen wird, sind inzwischen durch das Merkblatt zur Örtlichen Unfalluntersuchung in Unfallkommissionen (M UKo) der FGSV ersetzt worden.

Die durch die Ergebnisse der Videokonferenz am 09.09.2024 fortgeschriebene Synopse enthält hierzu weitere Ausführungen. Diese werden im Folgenden, um Wiederholungen zu vermeiden, aber nicht alle und im Detail betrachtet.

Es wird empfohlen, die Richtlinie grundlegend zu überarbeiten und dabei auch an die aktuellen grundsätzlichen Erkenntnisse aus der Forschung, zur Unfallkommissionsarbeit sowie die aktuellen technischen Regelwerke der Forschungsgesellschaft für Straßenverkehrswesen (FGSV) anzupassen.

Gliederung der Richtlinie

Die aktuelle Gliederung bildet die (zeitlichen) Abläufe der Unfallkommissionsarbeit in Schleswig-Holstein noch nicht so präzise ab, dass sich auch noch nicht geschulte Mitglieder in UKen autodidaktisch ein erstes, wenn auch nur rudimentäres Verständnis für die Arbeit der UKen und ihre eigenen Zuständigkeiten und Aufgaben erarbeiten können.

Daher wird empfohlen, die gewünschten und die erforderlichen Aktualisierungen bei einer Neufassung der Richtlinie mit einer Gliederung zu hinterlegen, die die Aufgaben und Zuständigkeiten der Mitglieder in Unfallkommissionen ebenso abbildet, wie die zeitlichen Abläufe bis zur Umsetzung einer Maßnahme und im Idealfall bis zur Beseitigung einer Unfallhäufungsstelle. (zum Controlling s.u.)

Aufgrund eigener Erfahrungen in der Schulung von Unfallkommissionsmitgliedern in NRW, der Mitarbeit am aktuellen NRW-Erlass und der langjährigen praktischen und persönlichen Begleitung von Unfallkommissionen ist eine solche Gliederung sehr sinnvoll.

M UKo und FGSV bzw. UdV Veröffentlichungen

Das M UKo wird von der FGSV veröffentlicht und derzeit fortgeschrieben. Mit einer Aktualisierung ist wegen aktuell erteilter Forschungsvorhaben zu den Grenzwerten allerdings zeitnah nicht zu rechnen. Im Rahmen der Bundestagung der Dozenten für Unfallkommissionen am 11./12.09.2024 in Ingolstadt hat der Leiter des federführenden Arbeitsausschusses der FGSV, Herr Jörg Ortlepp mitgeteilt, dass vor Ende 2025 / Anfang 2026 keine Ergebnisse dieses Forschungsvorhabens vorliegen werden und die erforderliche Länderabstimmung erst dann eingeleitet werden kann.

Die aktuelle Richtlinie legt unter 5.2 fest, dass die Arbeit der Unfallkommissionen nach verschiedenen Empfehlungen der FGSV und des GdV zu erfolgen hat. Allerdings sind diese Veröffentlichungen inzwischen durch das M UKo ersetzt worden. Aus diesem Grund ist zu entscheiden,

- ob das M UKo in Schleswig-Holstein grundsätzlich zur Anwendung und Beachtung eingeführt werden soll und dabei z.B. nur die dort hinterlegten Grenzwerte ausgenommen und durch landesspezifische Grenzwerte ersetzt werden sollen, oder
- ob die wesentlichen Inhalte des M UKo auch in eine neue und eigene Richtlinie des Landes übertragen werden und auf das M UKo dann lediglich als relevante Veröffentlichung hingewiesen wird (siehe z.B. Erlass NRW).

Letztere Lösung würde bei Anpassungen des M UKo (s.o.), auf die die Länder, also auch das Land Schleswig-Holstein, nur beschränkten Einfluss haben, unmittelbar keinen Anpassungsbedarf im eigenen Bundesland auslösen.

Es wird daher empfohlen, der zweiten Variante den Vorzug zu geben.

Es wird außerdem empfohlen, den Unfallkommissionen das M UKo möglichst zeitnah zumindest neben den unter Ziffer 5.2 genannten Veröffentlichungen als weitere und relevante Veröffentlichung an die Hand zu geben; z.B. über einen Erlass, der die geltende Richtlinie aktualisiert.

Die oben beschriebene Entscheidung über die zukünftige Verbindlichkeit des M UKo würde damit nach m.E. nicht vorweggenommen.

Maßnahmenkatalog an Unfallhäufungsstellen - MAKAU

Der MAKAU der BAST bietet neben dem M UKo weitere geeignete Unterstützung für Unfallkommissionen und dies in zweierlei Hinsicht.

Zum einen steht mit dem MAKAU bereits heute ein Online-Katalog geeigneter Maßnahmen zur Verfügung, der auf einer qualifizierten Analyse der Unfallhäufungsstelle aufbaut. Den MAKAU können alle Unfallkommissionen ohne Zugangsbeschränkungen nutzen. Die dort eingestellten Maßnahmenvorschläge wurden und werden vor einer Veröffentlichung von Fachleuten u.a. der Bundesanstalt für das Straßenwesen (BAST) qualifiziert bewertet.

Zum anderen bietet der zweite und zugangsbeschränkte Teil des MAKAU den Unfallkommissionen im administrativen Bereich erhebliche Unterstützung. Allerdings wird dieser Bereich des MAKAU bisher nur in wenigen Bundesländern angewandt, denn dazu ist eine eigene administrative Struktur auf der Landesebene erforderlich.

Es wird empfohlen, die Unfallkommissionen in SH bereits jetzt auf den Online-Maßnahmenkatalog hinzuweisen (s.o. Aktualisierung der Informationslage durch Erlass).

Falls diese Online-Anwendung des MAKAU in Schleswig-Holstein bisher wenig bekannt ist und deshalb wenig oder noch gar nicht angewandt wird, könnte bei Bedarf ein kurzes Webinar sinnvoll sein. Ein solches Angebot wäre wegen des fast selbsterklärenden Aufbaus des Katalogs völlig ausreichend. Dieses Webinar sollte dann zeitnah auf einen aktualisierenden Erlass folgen.

Empfohlen wird, über ein Webinar zum begleiteten Üben an eigenen konkreten Beispielen zu entscheiden.

Für den zweiten Teil des MAKAU, mit dem die UKen auch im administrativen Bereich unterstützt werden, wird empfohlen, den Einsatz in Schleswig-Holstein zu prüfen.

Hierzu können Kontakte zur Projektgruppe hergestellt werden, soweit diese, z.B. beim Landesbetrieb nicht ohnehin bereits bestehen.

Mitglieder und Fachkompetenz den Unfallkommissionen

Die ordentlichen Mitglieder der Unfallkommissionen (Behörden) sollten präzise und abschließend festgelegt werden auf

- die Straßenverkehrsbehörde (Vorsitz und Federführung)
- den / die Straßenbaulastträger (so sind z.B. bei einer UHS an einem Knotenpunkt einer Landesstraße mit einer Gemeindestraße beide Straßenbaulastträger Mitglied der UK)
- die Polizei

Von den Mitgliedern muss für ihren Aufgabenbereich Fach- und Sachkompetenz, sowie im Idealfall auch Entscheidungskompetenz erwartet werden. (Zur Entscheidungskompetenz s.u.).

Dritte Sachkundige können (ohne Stimmrecht) zu den Beratungen der UKen hinzugezogen werden.

Eine solche Präzisierung der aktuellen Erlasslage scheint erforderlich und zielführend.

Es wird empfohlen, zu prüfen, ob dies schon im Zusammenhang mit einem Hinweis auf das M UKo und den MAKAU, oder erst später erfolgen soll.

Entscheidungskompetenz

Die ordentlichen Mitglieder der UKen (s.o.) müssen fachlich in der Lage sein, nach Analyse der Unfalllage und des Straßenraumes die Geeignetheit von Maßnahmen zur Beseitigung einer UHS zu beurteilen. Dies bedeutet nicht, dass diese Maßnahme dann auch angemessen und durchsetzbar ist. Denn in dieser Hinsicht kommen dann originäre Zuständigkeiten der Straßenbaulastträger (u.a. Finanzierung) und der Polizei (u.a. Personaleinsatz) zum Tragen. Denn die Baulastträger entscheiden selbstverständlich in eigener Verantwortung über ihre finanziellen und personellen Ressourcen. Gleiches gilt für die Polizei.

Können sich die Mitglieder der UKen aber nicht einvernehmlich auf eine geeignete Maßnahme verständigen, darf der Prozess der UHS Beseitigung nicht stoppen.

Für diesen Fall wird einerseits intensive aufsichtsbehördliche Beratung empfohlen, aber auch ein verpflichtendes Votum der Aufsichtsbehörde, bzw. der LUK, wie dies schon in der Richtlinie festgelegt ist. Eine Präzisierung könnte im Rahmen einer grundlegenden Überarbeitung der Richtlinie erfolgen.

Maßnahmenumsetzung

Neben den geeigneten, angemessenen und umsetzbaren Maßnahmen, die aber durchaus einen längeren Zeitraum erfordern können, um diese (z.B. auch planerisch)

vorzubereiten und anschließend zu realisieren, ist es erforderlich, auch Sofortmaßnahmen zu beschließen, um die Situation schnellstmöglich zu verbessern.

Es wird empfohlen, den Unfallkommissionen bereits jetzt sehr deutlich zu machen, dass gerade ihre Arbeit den Zielen von Vision Zero folgen muss und daher auf alle Fälle die endgültige und nachhaltig wirkende geeignete Maßnahme zu suchen und zu beschließen ist.

Braucht es bis zur Realisierung dieser Maßnahme eine gewisse Zeit und ist es nach übereinstimmender Auffassung der UK Mitglieder nicht vertretbar, bis dahin keine Maßnahmen zu ergreifen (Anm.: Ich kann mir kaum einen solchen Fall vorstellen), so sind Sofortmaßnahmen zu beschließen.

Die erstgenannten Maßnahmen sind bis zu einem anderslautenden Beschluss der UK weiter zu verfolgen, auch wenn die Sofortmaßnahmen wirken.

Diese Empfehlungen gründen auf der Tatsache, dass bei Feststellung einer UHS „das Kind ja schon in den Brunnen gefallen ist“ und damit zögerliches Handeln vor dem Hintergrund präventiver Verkehrssicherheitsarbeit zum Schutz der Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer vor weiterem Schaden keinesfalls vertretbar ist.

Meldung einer Unfallhäufungsstelle und Sitzung der Unfallkommission

In der Videokonferenz wurde bestätigt, dass die Unfallkommissionen wissen, wie sie zu arbeiten haben.

Mit Blick auf Handeln ohne Zeitverzug zur Abwendung weiterer Unfälle und vor dem Hintergrund der Leitentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes aus 2010, verschiedener Ausarbeitungen u.a. der wissenschaftlichen Dienste des Bundestages aus 2022 und der Novellierung der VwV-StVO zu § 1 (Vision Zero) wird empfohlen zu prüfen, ob es hierzu einer zeitnahen Präzisierung auch schon vor einer Überarbeitung / Neufassung der Richtlinie bedarf. Es wird auf die Ausführungen der Synopse zu Ziffer 5.3 hingewiesen.

Denn die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichtes lassen aus meiner Sicht klar erkennen, dass spätestens nach Erreichen der Grenzwerte einer Unfallhäufungsstelle unverzügliches Handeln als Pflichtaufgabe geboten ist.

Durchführung der örtlichen Verkehrsunfalluntersuchung / Arbeitsschritte der UKen

Unter 5.3 der Richtlinie wird derzeit äußerst knapp festgelegt, wie die örtliche Unfalluntersuchung zu erfolgen hat.

Erfahrungsgemäß neigen einzelne Mitglieder in UKen dazu, unmittelbar Maßnahmen vorzuschlagen, die jedoch einer qualifizierten Analyse des Unfallgeschehens und den Kriterien einer nachhaltig wirkenden Maßnahme nicht standhalten.

Empfohlen wird daher, zeitnah eine Präzisierung vorzunehmen wie sie zu 4.1.2 in der Synopse stichwortartig beschrieben ist.

Weitere Details dazu können dem M UKo oder auch dem „Roten Faden“ der NRW-Schulungen entnommen werden, waren aber grundsätzlich wohl auch Gegenstand der Schulungen von UK-Mitgliedern in Schleswig-Holstein (siehe von Frau Fischborn zur Verfügung gestellte seinerzeitige Schulungsunterlagen – Stundenplan).

Mustervordrucke

In diesem Kontext wird ebenfalls empfohlen, den Unfallkommissionen Mustervordrucke an die Hand zu geben, die sie bei einer strukturierten Analyse des Unfallgeschehens und des Straßenraumes unterstützen, sie so zu tatsächlich kausalen Zusammenhängen und damit zu nachhaltig wirksamen Maßnahmen führen.

Diese Mustervordrucke können zunächst normale Word- oder Excel-Dateien sein, die mit Standardbürosoftware bearbeitet werden können.

Controlling

Das Controlling findet heute über die vorzulegenden Berichte statt. Unklar ist derzeit noch, ob dies ein rein formales Controlling ist, oder ob auch die Wirksamkeit und die Umsetzungsgeschwindigkeit der beschlossenen Maßnahmen evaluiert wird.

Hierzu wird empfohlen, dies zu gegebener Zeit anhand der vorgelegten Berichte zu prüfen und dann auch über das weitere Vorgehen in Schleswig-Holstein zu entscheiden.

Schulung von Mitgliedern der Unfallkommissionen in Schleswig-Holstein

Die Schulung von Mitgliedern der Unfallkommissionen stellt eine wesentliche Grundvoraussetzung dar, um die UKen in die Lage zu versetzen, nachhaltig wirkende Maßnahmen zur Beseitigung von Unfallhäufungsstellen zu beschließen und anschließend umzusetzen.

Durch eine „Pilotschulung“, die zugleich aber auch geeignet ist, bisher noch nicht geschulte Mitglieder der UKen auszubilden, kann ein erster Schritt getan werden, um die UK-Schulungen in Schleswig-Holstein neu zu etablieren.

Eine 2-tägige Schulung wird dazu empfohlen.

Ein solcher Zeitansatz geht davon aus, dass die Arbeitsschritte zur Feststellung einer UHS als gesetzt betrachtet werden und nicht oder nur kurz geschult werden. Für zukünftige Schulungen wird allerdings empfohlen, auch dies mit allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern grundlegend zu erarbeiten, damit ein gegenseitiges Verständnis für die Aufgaben der jeweils anderen Mitglieder in der UK entwickelt werden kann.

Wesentliche Inhalte der Schulung sollten die qualifizierten Analyseschritte, das Herstellen kausaler Zusammenhänge und die Maßnahmenfindung sein.

Beispiele, Einzel- und Gruppenarbeiten und auch das Rollenspiel einer UK-Sitzung sind erfahrungsgemäß geeignete Schulungswerkzeuge.