

## **Richtlinien zur (verkehrsrechtlichen) Sicherung von Arbeitsstellen an Straßen: Rückblick auf zwei Jahrzehnte Überarbeitungsgeschichte und Ausblick auf die RSA 21**

Am 12. Juli 2021 feierte der heutige Arbeitskreis (AK) 3.5.4 „Sicherung von Arbeitsstellen“ der FGSV sein zwanzigjähriges Bestehen. Nahezu alleiniger Gegenstand der Befassung war bislang die Fortschreibung der Richtlinien zur verkehrsrechtlichen Sicherung von Arbeitsstellen an Straßen (RSA). Die RSA stellen einen der wichtigsten Schnittpunkte zwischen Straßenverkehrsrecht und Straßenverkehrstechnik dar: Sie sind einerseits in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur StVO (VwV-StVO) verankert und adressieren sich an die nach § 45 StVO anordnungsbefugten Behörden, beschreiben aber andererseits die technischen Rahmenbedingungen, unter denen der Verkehr an Arbeitsstellen sicher und geordnet zu regeln und zu führen ist.

Nach der konstituierenden Sitzung 2001 bestand die Zielsetzung des AK in einer Teilfortschreibung des Teils D einschließlich der notwendigen Folgeänderungen in Teil A. Insbesondere wollte der AK Regelungen zu Nachtbaustellen an Autobahnen aufnehmen, um die Durchführung von Arbeitsstellen kürzerer Dauer während der Dunkelheit und damit zu verkehrsschwachen Zeiten zur Regel zu machen, angesichts zunehmender Verkehrsbelastung auf den Autobahnen und in der Folge zunehmend gravierender Auswirkungen von Arbeitsstellen kürzerer Dauer während der Tageshelligkeit auf die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs. Daneben sollten die zwischenzeitlich in die StVO aufgenommenen und 2014 mit Allgemeinem Rundschreiben Straßenbau vom BMVI eingeführten Warnschwellen sowie die sogenannten Pfeilbaken in die RSA aufgenommen werden.

Mit fortschreitender Bearbeitung, insbesondere aber nach zwei Länderanhörungen in den Jahren 2007 und 2009 kristallisierte sich jedoch zunehmend heraus, daß der ursprüngliche Ansatz einer Teilfortschreibung angesichts der umfangreichen Änderungen bereits zur ersten sogenannten Schilderwaldnovelle der StVO 1997, noch mehr aber durch die umfangreichen Änderungen der VwV-StVO im Rahmen der zweiten Schilderwaldnovelle 2009 nicht zu halten sein würde. Es zeigte sich insoweit, daß ein solches Regelwerk an der Schnittstelle von Recht und Technik zwingend die Berücksichtigung der technischen wie rechtlichen Rahmenbedingungen erfordert, und daß eine erfolgreiche Überarbeitung nur gelingt,

wenn Experten der Straßenverkehrstechnik und des Straßenverkehrsrechts intensiv und vertrauensvoll zusammenarbeiten, gemeinsam mit Vertretern von Industrie, Forschung und Vollzugspraxis. So hart die von Länderseite gestützte Kritik der seinerzeitigen Leitung des für die StVO zuständigen Referats an den bisherigen Ergebnissen des Arbeitskreises für dessen Mitglieder im ersten Moment auch zu verarbeiten war - es sollte sich zeigen, daß damit der Grundstein für eine umfassende Verbesserung dieses Regelwerks gelegt war. Dies um so mehr, als es von seiten des StVO-Referats seinerzeit nicht bei der Kritik blieb, sondern eine Bereitschaft zum Austausch und zur Zusammenarbeit bestand, die - wie vorstehend beschrieben - eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg war.

Um angesichts des sich abzeichnenden Umfangs der noch zu leistenden Arbeiten notwendigen Fortschritt nicht allzu sehr auf die lange Bank zu schieben, hat das BMVI im Dezember 2009 die Nachtbaustellen per ARS vorab eingeführt. Der AK machte sich alsdann an die Herkulesaufgabe einer vollständigen Überarbeitung der RSA, unter Berücksichtigung des aktuellen Stands von StVO und VwV-StVO. Die umfangreichen Länderstellungnahmen aus den vorangegangenen Anhörungen boten hierfür eine gute Grundlage. Daneben flossen bei dieser Gelegenheit erneut zahlreiche Forschungsergebnisse und Innovationen in die RSA ein.

Im Frühjahr 2017 hatte der AK dann den Entwurf einer vollständigen Überarbeitung der RSA fertiggestellt. Um bei der folgenden Länderanhörung und der Herstellung des Einvernehmens nicht wieder mit (allzu vielen) grundsätzlichen Fragestellungen konfrontiert zu werden, waren die zuständigen Referate im BMVI zwischenzeitlich übereingekommen, vor der Länderanhörung die RSA von einer kleinen Ad-hoc-Arbeitsgruppe auf StVO-Konformität zu überprüfen und ggf. zu überarbeiten.

Aus formalen Gründen ging die im Frühjahr 2018 abschließend von dieser Arbeitsgruppe bearbeitete Fassung nicht direkt in die Länderanhörung, sondern nochmals an den AK. Dieser sah sich bemüßigt, sich erneut inhaltlich mit dem vorliegenden Entwurf zu befassen und den Ländern u. a. einige Alternativen zu von der Ad-hoc-AG überarbeiteten Regelplänen zur Auswahl anzubieten. So wurde es August 2018, bis der AK den Entwurf zur Einleitung der Länderanhörung beim BMVI einreichte. Diese hat das BMVI dann im Frühjahr 2019 initiiert.

Zwischenzeitlich war es im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Arbeitsstättenregeln (ASR), Teil A5.2, Arbeiten im Grenzbereich zum Verkehr, zu

Verunsicherungen und Diskussionen gekommen, weil die Auffassung vorherrschte, die Anforderungen dieser Regeln seien durch Modifikationen der verkehrsrechtlichen Anordnungen zu erfüllen. Die darauf entbrennende Diskussion sowohl zwischen Verkehrs- und Sozialressorts von Bund und Ländern, als auch zwischen den für den Straßenbau und den für den Straßenverkehr zuständigen Stellen bei Bund und Ländern führte parallel zur Überarbeitung der RSA zu mehreren Befassungen der Verkehrsministerkonferenz, die in eine Länderarbeitsgruppe und ein Forschungsvorhaben der BAST im Auftrag des BMVI mündeten. Die erwähnte Verunsicherung stellte sich jedoch letztlich zumindest formal als unbegründet heraus, da die ASR A5.2 Regeln zur Ausführung der Arbeitsstättenverordnung sind. Die Arbeitsstättenverordnung adressiert sich an den Arbeitgeber. Der Bauherr ist über die Baustellenverordnung verpflichtet, die Arbeiten so zu beauftragen, daß den Auftragnehmern die Wahrnehmung ihrer Arbeitgeberpflichten möglich ist. Bauherr bei Straßenbauarbeiten ist der Straßenbaulastträger. Er ist rechtlich - und möglichst auch organisatorisch - nicht identisch mit der anordnenden Behörde im Sinne der StVO (Straßenverkehrsbehörde oder Straßenbaubehörde). Die Arbeitsstättenverordnung oder die zu ihr veröffentlichten Arbeitsstättenregeln begründen keine Amtspflichten für die anordnenden Behörden im Sinne der StVO. Es kommt also letztlich darauf an, daß die anordnenden Behörden im Rahmen einer sorgfältigen Planung der Straßenbauarbeiten die verkehrlichen Erfordernisse angemessen gegenüber dem Straßenbaulastträger durchsetzen. Die verkehrsrechtliche Anordnung stellt insoweit den Rahmen dar, innerhalb dessen der Straßenbaulastträger (Bauherr) seine Arbeiten einschließlich der erforderlichen Maßnahmen zum Arbeitsschutz planen kann.

Doch zurück zur Entstehungsgeschichte der RSA:

Die Länderanhörung und die anschließende Aufbereitung der Anhörungsergebnisse durch die BAST zu einer Synopse nahm annähernd ein weiteres Jahr in Anspruch. Insgesamt hatten die Länder und die angehörten Verbände zu knapp 1.400 Punkten Stellung genommen. Im Frühjahr 2020 lag die fertige Synopse vor, und die Abarbeitung der 1400 Stellungnahmen konnte beginnen. In der ersten - und im weiteren Verlauf einzigen vollständigen - Präsenzsitzung vereinbarte der AK bis Ende 2020 mit einer zweitägigen Sitzung pro Monat ein „strammes Programm“ - so dachte man. Dann kam die Seuche, und es war klar, daß bis auf weiteres keine Präsenzsitzungen mehr würden stattfinden können. Es blieb dem AK nichts anderes

übrig, als auf das für die meisten Mitglieder neuartige Mittel der Webkonferenz zurückzugreifen. Schnell machte der AK jedoch aus der Not eine Tugend und beschloß, statt zweier de facto halbtägiger Termine pro Monat zwei halbtägige Termine pro Woche zu vereinbaren. Nur damit war es letztlich möglich, die 1400 Stellungnahmen innerhalb eines Jahres abzuarbeiten. Benötigt wurden hierfür etwa 65 Sitzungen, alle bis auf eine Hybridsitzung per Webkonferenz. Voraussetzung für diesen Erfolg war allerdings auch, daß der AK durch die zahlreichen Präsenzsitzungen davor gut eingespielt war und die Teilnehmerzahl in überschaubarem Rahmen blieb. Im März 2021 konnte der AK dann den insoweit überarbeiteten Entwurf einschließlich einer Synopse mit zum Teil umfangreichen Erwidern des AK dem BMVI übergeben, um über den Bund-Länder-Fachausschuß Straßenverkehrs-Ordnung/Ordnungswidrigkeiten (BLFA-StVO) die Herstellung des von der VwV-StVO vorgeschriebenen Einvernehmens mit den zuständigen obersten Landesbehörden einzuleiten.

Im Ergebnis wurden dem AK 60 Stellungnahmen vorgelegt, wobei die wenigsten davon als zwingende Voraussetzung für die Bestätigung des Einvernehmens deklariert waren. Diese hat der AK bis zum 31. Mai 2021 erwidert bzw. eingearbeitet. Am 22. Juni 2021 hat das BMVI das Einvernehmen der Länder festgestellt. Damit steht einer Veröffentlichung der neuen RSA gut 20 Jahre nach dem Beginn der Arbeiten nichts mehr im Wege. Der AK bleibt aber weiterhin bestehen und widmet sich jetzt dem nachgeordneten Regelwerk, insbesondere den ZTV-SA und dem MVAS.

Den Arbeitskreis haben bisher geleitet:

BDir a.D. Dipl.-Ing. Schönborn

LRDir Dipl.-Ing. Hotop

RDir Dipl. Phys. Ellmers

RBDir. Dipl.-Ing. Overberg† (kommissarisch)

Dipl.-Ing. (FH) Thomas Muth