

09.09.16**Empfehlungen
der Ausschüsse**

Vk - In - U

zu **Punkt ...** der 948. Sitzung des Bundesrates am 23. September 2016

Erste Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung

A

Der **federführende Verkehrsausschuss (Vk)** undder **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U)**

empfehlen dem Bunderat,

der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe folgender Änderungen zuzustimmen:

Vk 1. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b (§ 2 Absatz 5 Satz 1a - neu - StVO)

In Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b ist in § 2 Absatz 5 nach Satz 1 folgender Satz 1a einzufügen:

"Ist ein baulich von der Fahrbahn getrennter Radweg vorhanden, so dürfen abweichend von Satz 1 Kinder bis zum vollendeten achten Lebensjahr auch diesen Radweg benutzen."

Begründung:

Durch die Änderungen soll das gelebte und dauerhaft verkehrssichere Verhalten auch rechtlich abgesichert werden. Kinder nutzen auch in jungen Jahren Radwege. Die Benutzung von Radwegen ist auch für Kinder verkehrssicher. Es ist den Fußgängern nicht vermittelbar, wenn Kinder und gegebenenfalls auch deren Aufsichtspersonen neben dem Radweg auf dem Gehweg fahren. So ist es außerdem möglich, bei Gruppen mit unterschiedlich alten Kindern oder

...

mehreren Erwachsenen gemeinsam den Radweg zu benutzen und sich nicht zwischen Radweg und Gehweg aufteilen zu müssen. Beeinträchtigungen von Fußgängern, Kindern und deren Aufsichtspersonen werden hierdurch auf ein Mindestmaß beschränkt.

U 2. Zu Artikel 1 Nummer 2a - neu - und 2b - neu - (§ 25 Absatz 3, § 26 Absatz 1 StVO)

In Artikel 1 sind nach Nummer 2 folgende Nummern 2a und 2b einzufügen:

2a. § 25 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

"(3) Zu Fuß Gehende haben Fahrbahnen, wenn es die Verkehrslage erfordert, unter Beachtung des Fahrzeugverkehrs zügig auf dem kürzesten Weg zu überschreiten. Wird die Fahrbahn an Kreuzungen oder Einmündungen überschritten oder in unmittelbarer Nähe von Querungsanlagen (insbesondere Lichtzeichenanlagen, Fußgängerüberwege, Mittelinseln, vorgezogene Seitenräume), so sind diese zu benutzen. An Kreuzungen und Einmündungen haben zu Fuß Gehende beim Queren der Fahrbahn Vorrang gegenüber Fahrzeugen, die in eine wartepflichtige Straße abbiegen, gegenüber Fahrzeugen, die wartepflichtig sind (Zeichen 205 und Zeichen 206) oder wenn die Vorfahrt nicht durch Verkehrszeichen geregelt ist (rechts vor links). In diesen Fällen hat der Fahrverkehr besondere Rücksicht auf zu Fuß Gehende zu nehmen; wenn nötig, muss er warten."

2b. § 26 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

"(1) An Fußgängerüberwegen (Zeichen 293) haben zu Fuß Gehende gegenüber Fahrzeugen, ausgenommen Schienenfahrzeugen, Vorrang. Wollen zu Fuß Gehende den Überweg benutzen, dürfen sich Fahrzeuge den Fußgängerüberwegen nur mit mäßiger Geschwindigkeit nähern, wenn nötig, müssen sie warten. Nutzende von Rollern, Fahrrädern, Inline-Skates, Rollschuhen und Krankenfahrstühlen, welche den Fußgängerüberweg benutzen wollen, haben sich zur Erkennbarkeit dem Fußgängerüberweg in Schrittgeschwindigkeit zu nähern und am Fahrbahnrand zu halten, wenn die Verkehrslage dies erfordert." "

Begründung:

Zu Nummer 2a:

Durch die kommunalen Anordnungen von verkehrsberuhigten Geschäftsbereichen und Tempo-30-Zonen ist das Erfordernis einer Fahrbahnquerung an Überwegen nicht mehr alltagsgerecht und entspricht nicht den Bemühungen, den Fußverkehr zu stärken. Darüber hinaus wird in Satz 3 klargestellt, welche Verkehrsteilnehmende wartepflichtig sind. Diese Regelung dient der Verkehrssicherheit der schwächeren Verkehrsteilnehmenden und der Erhöhung der Leichtigkeit des Fußverkehrs. Die Stärkung des Fußverkehrs ist Teil des "Aktionsprogramms Klimaschutz 2020" der Bundesregierung.

Zu Nummer 2b:

Hiermit wird klargestellt, welche Verkehrsteilnehmenden Vorrang haben und wie sich Verkehrsteilnehmende, die nach § 24 den zu Fuß Gehenden gleich gestellt sind, sich aber gegebenenfalls deutlich schneller fortbewegen, zur Erhöhung der Verkehrssicherheit fortzubewegen haben. Die Stärkung des Fußverkehrs ist Teil des "Aktionsprogramms Klimaschutz 2020" der Bundesregierung.

U
(bei
Annahme
entfallen
Ziffer 4, 5
und
Ziffer 6)

3. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 45 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 - neu -, 8 - neu -, Absatz 1f Satz 2, Absatz 9 StVO)

Artikel 1 Nummer 4 ist wie folgt zu fassen:

'4. § 45 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 6 wird der Punkt am Satzende durch ein Komma ersetzt.

bb) Folgende Nummern 7 und 8 werden angefügt:

"7. zur Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung des Klimaschutzes,

8. zur Unterstützung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, insbesondere zur Unterstützung kommunaler Verkehrskonzepte, kommunaler Bauleitplanungen oder städtebaulicher Sanierungskonzepte, soweit durch solche Anordnungen allein oder gemeinsam mit anderen geeigneten Maßnahmen die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsver-

hältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung gewahrt bleiben."

b) Dem Absatz 1f wird folgender Satz angefügt:

"Die Straßenverkehrsbehörde beschränkt oder verbietet den Kraftfahrzeugverkehr, soweit Luftreinhaltepläne, Pläne für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Absatz 6 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes oder Lärmaktionspläne nach § 47d Absatz 6 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes dies vorsehen."

c) Absatz 9 wird aufgehoben.'

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Kommunale Klimaschutzpläne, sowie kommunale Verkehrspläne sehen zunehmend eine Verkehrssteuerung auch über das Straßenverkehrsrecht vor. Diese Möglichkeit ist zur Stärkung des Klimaschutzes einzuräumen.

Zu Buchstabe b:

Hiermit wird klargestellt, dass nicht nur die Zeichen 270.1 und 270.2, sondern alle Verkehrszeichen nach Maßgabe nicht nur der Luftreinhalte-, sondern auch der Lärminderungsplanung anzuordnen sind. Damit wird eine Korrelation zwischen § 45 StVO und der Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung hergestellt. Diese sehen vielfach Verkehrsbeschränkungen nach § 45 StVO als verhältnismäßige Maßnahmen zur Minderung der Belastungen vor. Diese Maßnahmen sind - soweit im Rahmen der Planung eine entsprechende Prüfung und Festsetzung von Maßnahmen erfolgt ist - durch die Straßenverkehrsbehörden auf Grund § 47 Absatz 6 BImSchG und § 47d Absatz 6 BImSchG in Verbindung mit § 47 Absatz 6 BImSchG umzusetzen.

Zu Buchstabe c:

§ 45 Absatz 9 StVO hat durch die Benennung einer Vielzahl von Ausnahmen zu Auslegungsproblemen geführt. In der Praxis wird von der Anordnung weiterer Verkehrsbeschränkungen kaum noch Gebrauch gemacht. Die Streichung des § 45 Absatz 9 StVO würde eine Abwägung "auf Augenhöhe" zwischen den Belangen des (motorisierten) fließenden Verkehrs und anderen Verkehrsformen ermöglichen.

Vk
(entfällt bei
Annahme
von Ziffer 3)

4. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a (§ 45 Absatz 9 Satz 4
Nummer 2a - neu - StVO,
Satz 5 StVO)

In Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a ist § 45 Absatz 9 wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 4 ist nach Nummer 2 folgende Nummer 2a einzufügen:
- "2a. Sonderwegen außerhalb geschlossener Ortschaften (Zeichen 237, Zeichen 240, Zeichen 241) oder Radfahrstreifen innerhalb geschlossener Ortschaften (Zeichen 237 in Verbindung mit Zeichen 295),"
- b) In Satz 5 sind die Wörter "oder Satz 2 Nummer 3" durch die Wörter "oder Satz 4 Nummer 3" zu ersetzen.

Begründung:

Der Antrag zielt unter Buchstabe a auf eine Ergänzung der abschließenden Aufzählung in § 45 Absatz 9 Satz 4 um die Anordnung der Benutzungspflicht von baulich angelegten Radverkehrsanlagen außerorts und die Anordnung von benutzungspflichtigen Radfahrstreifen innerorts ab. Infolge der außerorts zulässigen Höchstgeschwindigkeiten (hier sind Geschwindigkeiten bis zu 100 km/h üblich) besteht außerorts auch ohne Nachweis einer ungefähr 30-prozentigen höheren Gefahrenlage in der Regel per se die Notwendigkeit, infolge der hohen Differenzgeschwindigkeiten Radfahrer vom übrigen weitaus schnelleren Kfz-Verkehr auf der Fahrbahn zur Wahrung eines sicheren flüssigen Verkehrsablaufs zu trennen. Insoweit besteht eine vergleichbare Situation, wie sie im Entwurf bei den sensiblen Einrichtungen "Kindergarten" etc. unterstellt wird. Dies gilt auch für die Radfahrstreifen innerorts. Bei Bedarf reichen dort Schutzstreifen für eine sichere Führung des Radverkehrs nicht aus. Für sie ist keine tatsächliche Mindestbreite vorgegeben, sie dürfen bei Notwendigkeit von anderen Kfz-Teilnehmern überfahren werden und für sie gilt lediglich ein Parkverbot. Zur Eindämmung des Schilderwaldes und zur Gewährleistung einer noch sicheren Führung des Radverkehrs (Radfahrstreifen müssen mindestens 1,50 breit, einschließlich Breite des Zeichens 295 sogar 1,85 m breit sein, und sie dürfen als Sonderwege für den Radverkehr nicht von anderen Verkehrsteilnehmern befahren werden) ist es daher geboten, auch für diese keinen Nachweis einer überhöhten Gefahrenlage zu erbringen. Dies gilt zumindest für Hauptverkehrsstraßen.

Buchstabe b stellt eine redaktionelle Anpassung dar.

U
(entfällt bei
Annahme
von Ziffer 3)

5. Hilfsempfehlung zu Ziffer 3

Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a (§ 45 Absatz 9 Satz 6 StVO)

In Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a ist § 45 Absatz 9 Satz 6 wie folgt zu fassen:

"Satz 3 gilt zudem nicht für Anordnungen zur Umsetzung von verkehrlichen Maßnahmen, die in einem Luftreinhalteplan oder einem Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Absatz 1 oder 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes oder in einem Lärmaktionsplan nach § 47d des Bundes-Immissionsschutzgesetzes festgesetzt sind."

Begründung:

Mit der Neufassung von § 45 Absatz 9 wird die Anordnung von Umweltzonen von der Prüfung nach § 45 Absatz 9 Satz 3 ausgenommen, sofern sie als Maßnahme eines Luftreinhalteplans oder eines Plans für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Absatz 1 oder 2 BImSchG vorgesehen ist. Das heißt, es entfällt die Prüfung, ob eine besondere Gefahrenlage vorliegt, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der zuvor in § 45 Absatz 1 bis 8 genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.

Die Beschränkung der Freistellung von dieser Risikoprüfung auf die Maßnahme Umweltzone ist vor dem Hintergrund des § 47 Absatz 4 und 6 BImSchG eine rechtlich nicht zu begründende Einschränkung bei der Umsetzung von verkehrlichen Maßnahmen von Luftreinhalteplänen. Denn zu verkehrsbeschränkenden Maßnahmen im fließenden Verkehr nach § 40 Absatz 1 BImSchG gehören auch andere Maßnahmen, z. B. Lkw-Fahrverbote oder auch Tempo 30. Nach § 47 Absatz 4 BImSchG ist für derartige Maßnahmen bereits bei der Aufstellung des Plans Einvernehmen mit den Straßenverkehrsbehörden herzustellen. Nach § 47 Absatz 6 BImSchG sind die Maßnahmen eines beschlossenen Luftreinhalteplans von der öffentlichen Verwaltung durchzusetzen. Das überdurchschnittliche Risiko dokumentiert sich zudem bereits in der Aufstellung eines solchen Plans, der nur notwendig ist, wenn die rechtlich verbindlichen Luftqualitätsgrenzwerte der 39. BImSchV überschritten werden.

Ebenso wie Luftreinhaltepläne dienen auch Lärmaktionspläne dem Gesundheitsschutz und werden nur aufgestellt, wenn eine hohe Lärmbelastung mit einem erhöhten Gesundheitsrisiko vorliegt. Daher ist es sachgerecht, auch verkehrsbeschränkende Maßnahmen von Lärmaktionsplänen von Satz 3 auszunehmen.

B

Der **federführende Verkehrsausschuss (Vk)** und
der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U)**
empfehlen dem Bunderat ferner, folgende Entschlüsse zu fassen:

- Vk
(entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 3)
6. Die Bundesregierung wird aufgefordert, wie in der Begründung zu der Verordnung angekündigt (Seite 14), die näheren Vorgaben zur Anordnung einer streckenbezogenen Höchstgeschwindigkeit vor den in § 45 Absatz 9 Satz 4 Nummer 5 genannten Einrichtungen kurzfristig in einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu regeln, um den örtlichen Straßenverkehrsbehörden bei der Umsetzung der Neuregelung die nötige Handlungssicherheit zu verschaffen.

Begründung:

Die Länder hatten sich bereits ausdrücklich für eine gleichzeitige Änderung der Verwaltungsvorschrift ausgesprochen. Die zeitliche Verzögerung erschwert und gefährdet die zügige Umsetzung der Neuerungen.

- U
7. a) Der Bundesrat stellt fest, dass das Absenken der Höchstgeschwindigkeit auf örtlichen Hauptverkehrsstraßen reale Pegeländerungen zwischen 1 bis 4 Dezibel und einen besseren Verkehrsfluss ohne Stop-and-Go-Verkehre mit verminderten Schadstoffemissionen bewirkt. Damit stellen Geschwindigkeitsbegrenzungen ein wirksames Mittel zum Schutz der Wohn- und Arbeitsbevölkerung vor Lärm und Abgasen dar.
- b) Der Bundesrat stellt fest, dass jedoch für die Umsetzung der Geschwindigkeitsbegrenzungen an Hauptverkehrsstraßen bisher zahlreiche rechtliche und tatsächliche Hemmnisse für die Kommunen bestehen, die nicht mehr administrierbar sind. So wird die Festsetzung einer Geschwindigkeitsbegrenzung an das Bestehen einer Gefahrenlage, an die Zustimmung der Straßenverkehrsbehörden, an das Fehlen entgegenstehender Belange des fließenden Kfz-Verkehrs oder an die Überschreitung der Lärmwerte in den "Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der

Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV)" geknüpft.

- c) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, durch Fortentwicklung der Straßenverkehrs-Ordnung, des Straßenverkehrsgesetzes, des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und der Verwaltungsvorschriften zur Straßenverkehrs-Ordnung für verlässliche Abstimmungswege für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen zum Schutz der Arbeits- und Wohnbevölkerung vor Lärm- und Abgasen, zur Förderung des Klimaschutzes und zu einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung zu sorgen und die Abstimmungsprozesse und Abwägungen bei Luftreinhalteplänen, Plänen für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Absatz 6 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes oder Lärmaktionsplänen nach § 47d Absatz 6 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bei den planaufstellenden Behörden verantwortlich zu konzentrieren.
 - d) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, in der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung zu regeln, dass auch auf einem kurzen Streckenabschnitt zwischen zwei bereits beschränkten Abschnitten eine angemessene Geschwindigkeitsbeschränkung zur Verstetigung des Verkehrsflusses angeordnet werden kann.
- U 8. a) Der Bundesrat ist der Auffassung, dass § 45 der Straßenverkehrs-Ordnung in Verbindung mit den Regelungen der "Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV)" im Rahmen der Lärmaktionsplanung der Kommunen einen wichtigen Beitrag für einen verbesserten Schutz gegenüber Straßenverkehrslärm leisten können.
- b) Der Bundesrat hält jedoch eine Überarbeitung der Lärmschutz-Richtlinien-StV aus dem Jahr 2007 für erforderlich, um die Regelungen an die Erfordernisse einer nachhaltigen Lärmschutzpolitik und den aktuellen Stand der Lärmwirkungsforschung anzupassen.
 - c) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Lärmschutz-Richtlinien-StV u. a. in folgenden Punkten zu überarbeiten:
 - Verknüpfung der Verkehrsverbote und Verkehrsbeschränkungen mit der Lärmaktionsplanung der Kommunen;

- Einführung einer Möglichkeit, die Berechnungsvorschriften des Umgebungslärms anzuwenden;
 - Absenkung der Eingriffsschwellen im Hinblick auf die Rechtsprechung und die von der WHO empfohlenen Zielwerte.
- d) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Verkehrs- und Umweltressorts der Länder in die Überarbeitung mit einzubinden.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Soweit die Grenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) überschritten werden, muss die Straßenverkehrsbehörde nach der neueren Rechtsprechung ihr Ermessen ausüben, ob und inwieweit eingeschritten werden soll. Die in den Lärmschutz-Richtlinien-StV aus dem Jahr 2007 noch vorgegebenen Richtwerte liegen deutlich oberhalb dieser und stimmen auch nicht mit den Auslösewerten überein, die für das Lärmsanierungsprogramm an Bundesfernstraßen maßgebend sind. Auch besteht in der Lärmwirkungsforschung Einvernehmen, dass bei Beurteilungspegeln über 65 dB(A) tags und 55 dB(A) nachts der Gesundheitsschutz der Bevölkerung nicht gesichert ist.

Unterschiedliche Lärmindizes und Berechnungsverfahren zwischen der Umgebungslärmrichtlinie und den Lärmschutz-Richtlinien-StV erschweren und verzögern die Lärmaktionsplanung und machen zusätzliche kostenintensive Nachberechnungen erforderlich. Hier muss zukünftig die Möglichkeit geschaffen werden, beide Berechnungsverfahren anzuwenden.

- Vk 9. Die Bundesregierung wird aufgefordert, schnellstmöglich die verhaltens- und zulassungsrechtlichen Voraussetzungen für den Betrieb von selbstbalancierenden Fahrzeugen und Fahrzeugen mit Elektroantrieb, die nicht mindestens einen Sitzplatz haben, im öffentlichen Verkehr - unter Beteiligung der Länder - zu regeln.

Begründung:

Selbstbalancierende Fahrzeuge, die nicht unter die Mobilitätshilfenverordnung fallen (wie z. B. elektrische Einräder oder Elektroboards), werden - ebenso wie unterschiedliche Modelle von Elektrorollern und -scootern - vom Handel bereits massenhaft angeboten. Obwohl diese nach derzeitiger Rechtslage zum Betrieb im öffentlichen Straßenverkehr in der Regel nicht zugelassen sind, werden sie dort bereits vielfach sowohl von Erwachsenen als auch von Kindern genutzt. Einige Fahrzeugtypen erreichen Geschwindigkeiten von bis zu 25 beziehungsweise sogar 35 km/h. Grundsätzlich könnten Fahrzeuge wie z. B.

die tragbaren elektrisch betriebenen Stehroller eine interessante Ergänzung zum Angebot des öffentlichen Personennahverkehrs darstellen. Einheitliche verbindliche Regelungen zum Betrieb dieser Kraftfahrzeuge sind daher nicht nur aus Gründen der Verkehrssicherheit, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Förderung der Elektromobilität und der Nutzung innovativer Mobilitätskonzepte erforderlich.

Stehend gefahrene oder selbstbalancierende Fahrzeuge sind vom Anwendungsbereich der Verordnung (EU) 168/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013 über die Genehmigung und Marktüberwachung von zwei- oder dreirädrigen und vierrädrigen Fahrzeugen, die ab Januar 2016 gilt, ausgenommen. Es können daher nationale Regelungen zum Betrieb dieser Fahrzeuge getroffen werden.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hatte bereits im vergangenen Jahr die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) beauftragt, einen Marktüberblick über die für eine nationale Regelung in Betracht kommenden sogenannten Elektrokleinstfahrzeuge zu geben und zu prüfen, wie diese Fahrzeuge kategorisiert werden können. Auf der Grundlage der Untersuchungen der BASt, deren Ergebnisse - nach Aussagen des Bundesministeriums - zunächst bis Ende des Jahres 2015 erwartet wurden, sollten dann die technischen und verhaltensrechtlichen Voraussetzungen, unter denen diese Fahrzeuge im öffentlichen Verkehr bewegt werden dürfen, bundesgesetzlich geregelt werden. Vor diesem Hintergrund wird eine Regelung durch den Verordnungsgeber schnellstmöglich für erforderlich und umsetzbar erachtet, auch um zu verhindern, dass immer mehr nicht zugelassene Kraftfahrzeuge sowohl auf Fuß- und Radwegen als auch auf Straßen unterwegs sind.

C

10. Der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten** empfiehlt dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes zuzustimmen.