

Dr. Almut Neumann, LL.M. (LSE)
Richterin am Verwaltungsgericht Berlin

StVO-Novelle:

Der neue Rechtsrahmen des Fußverkehrs

6. Deutscher Fußverkehrskongress in Bielefeld – 29. September 2026

Forum 1A - Recht

Übersicht

- I. Entstehungsgeschichte: eine Reform in mehreren Schritten
- II. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 StVO – Anordnungen zugunsten des Fußverkehrs u.a. zum Klima- und Gesundheitsschutz
- III. Fußgängerüberwege („Zebrastreifen“)
- IV. Streckenanordnungen von Tempo 30
- V. Fazit

I. Entstehungsgeschichte: eine Reform in mehreren Schritten

1. StVG: § 6 Abs. 4a – Juli 2024

Satz 1: „Rechtsverordnungen (...) können auch erlassen werden zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung (...)“

→ neue, nicht verkehrsbezogene Ziele

I. Entstehungsgeschichte: eine Reform in mehreren Schritten

2. StVO – Oktober 2024

a) auf Grundlage der neuen StVG-Ermächtigung:

§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 StVO

→ Förderung des Umweltverbunds

i.V.m. § 45 Abs. 10 Nr. 2 StVO (= Nichtgeltung von § 45 Abs. 9 StVO)

→ keine (einfache oder qualifizierte) Gefahrenlage erforderlich, statt dessen planende Steuerung

I. Entstehungsgeschichte: eine Reform in mehreren Schritten

- b) auf Grundlage der bisherigen StVG-Ermächtigungen:
u.a. Erweiterungen der Anordnungsmöglichkeiten für
 - Tempo-30-Strecken und
 - Fußgängerüberwege

I. Entstehungsgeschichte: eine Reform in mehreren Schritten

3. VwV-StVO – April 2025

- normhierarchisch unter StVG und StVO
- VwV-StVO zu §§ 39–43 Rn. 5 S. 1: **Leichtigkeit des Verkehrs für alle Verkehrsarten**
 - keine Beschränkung mehr auf Kfz-Verkehr (innerhalb der gesamten StVO)

II. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 StVO – Anordnungen u.a. zum Klima- und Gesundheitsschutz

Normtext

Satz 1: Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken (...) beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten.

Satz 2: Das gleiche Recht haben sie (...) zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes, zum Schutz der Gesundheit oder zur Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung, sofern die Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigt ist und die Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigt wird, hinsichtlich

- a) der Einrichtung von Sonderfahrstreifen und bevorrechtigenden Lichtzeichenregelungen für Linienbusse und
- b) der Bereitstellung angemessener Flächen für den fließenden und ruhenden Fahrradverkehr sowie für den Fußverkehr.

II. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 StVO – Anordnungen u.a. zum Klima- und Gesundheitsschutz

1. Förderung eines Anordnungsziels

- Klimaschutz – insb. Minderung von CO₂-Emissionen durch Verkehrsverlagerung auf Umweltverbund
- Gesundheitsschutz – Art. 2 Abs. 2 GG, Vision Zero
- Förderung: Einzelmaßnahmen sowie Gesamtkonzept (VwV zu § 45 Rn. 14a ff.)

II. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 StVO – Anordnungen u.a. zum Klima- und Gesundheitsschutz

1. Förderung eines Anordnungsziels

VG Berlin, Beschluss vom 14. März 2025, VG 11 L 767/24

→ Nahverkehrsplan Berlin

„Die Einrichtung des streitgegenständlichen
Bussonderstreifens dient (...) der Bereitstellung eines
verlässlichen und pünktlichen Angebots (...) des ÖPNV.
[Dieses führt] zur Vermeidung verzichtbarer Fahrten des
motorisierten Individualverkehrs und somit insgesamt zur
Reduzierung des Verkehrs und damit verbundener
Schadstoffemissionen.“

II. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 StVO – Anordnungen
u.a. zum Klima- und Gesundheitsschutz

2. Berücksichtigung der Leichtigkeit und
Nicht-Beeinträchtigung der Sicherheit des Verkehrs

VwV zu § 45 Rn. 14c: Leichtigkeit - Inkaufnahme von
Nachteilen bestimmter Verkehrsarten

insb. MIV – entspricht Umweltverbund-
Förderungsgebot (VwV zu §§ 39-43 Rn. 5 S. 3)

bei Gesamtkonzept vorzugsweise bereits dort zu erörtern

II. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 StVO – Anordnungen u.a. zum Klima- und Gesundheitsschutz

3. **Rechtsfolge: Flächenzuweisungen**

für Fahrrad- und Fußverkehr – VwV zu § 45 Rn. 14e

- grds. **sämtliche Verkehrszeichen**
- **quantitativ**: einschlägige technische Regelwerke als Mindestanforderungen
 - z.B. mind. 2,50 m Gehwegbreite (FGSV, RAST 06/ EFA 2002)
 - z.B. mind. 2 bzw. 2,50 m Breite für einspurigen Radfahrstreifen (FGSV, RAST 06; BMDV, Einladende Radverkehrsnetze)

II. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 StVO – Anordnungen u.a. zum Klima- und Gesundheitsschutz



geschützter Radweg („protected bike lane“) auf der Müllerstraße in Berlin-Mitte (Wedding)

(Foto: privat)

II. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 StVO – Anordnungen u.a. zum Klima- und Gesundheitsschutz



geschützter Fußweg am Märkischen
Ufer in Berlin-Mitte

(Foto: privat)

II. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 StVO – Anordnungen u.a. zum Klima- und Gesundheitsschutz

- **qualitativ**: Sicherstellung der Funktion der Fläche
 - Vorrang an Knotenpunkten oder beim Queren
 - Schutz vor Befahren/Beparken („Poller“)
 - Unterbindung Kfz-Durchgangsverkehr (vgl. VwV zu Z 244.1/2 Rn. 2 und zu Z 244.3/4 Rn. 2)

II. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 StVO – Anordnungen u.a. zum Klima- und Gesundheitsschutz



Modalfilter („Poller“) zur
effektiven Unterbindung des
Kfz-Durchgangsverkehrs in
der Fahrradstraße
Tucholskystraße in Berlin-
Mitte

(Foto: privat)

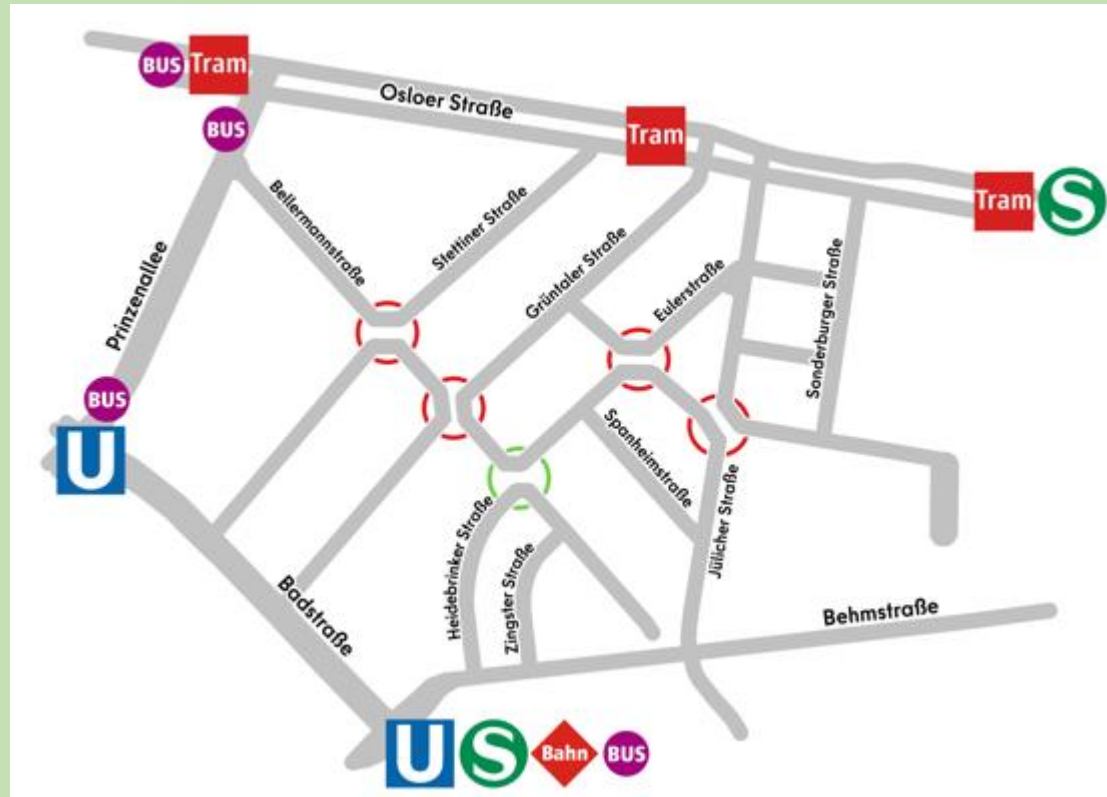
II. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 StVO – Anordnungen u.a. zum Klima- und Gesundheitsschutz



Modalfilter („Poller“) zur
effektiven Unterbindung des
Kfz-Durchgangsverkehrs im
Bellermannkiez („Kiezblock“)
in Berlin-Mitte

(Foto: privat)

II. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 StVO – Anordnungen u.a. zum Klima- und Gesundheitsschutz



Übersichtskarte zur effektiven Unterbindung des Kfz-Durchgangsverkehrs im Bellermannkiez („Kiezblock“) in Berlin-Mitte

Foto: Bezirksamt Mitte,
<https://www.berlin.de/ba-mitte/politik-und-verwaltung/aemter/strassen-und-gruenflaechenamt/planung-entwurf-neubau/kiezblock-bellermannkiez-1173910.php>

III. Fußgängerüberwege („Zebrastreifen“)



Foto: privat;
Revaler Straße in Friedrichshain-Kreuzberg, Berlin

III. Fußgängerüberwege („Zebrastreifen“)

1. Zwei Ermächtigungsgrundlagen

a) § 45 Abs. 1 S. 1, Abs. 9 S. 4 Nr. 10 StVO

nur noch „einfache“ Gefahrenlage statt „qualifizierte“
erforderlich

Erleichterung der Anordnungsmöglichkeit

III. Fußgängerüberwege („Zebrastreifen“)

„einfache“ Gefahrenlage i.S.d. § 45 Abs. 9 S. 1 StVO

- Umkehrschluss aus § 45 Abs. 9 S. 3 StVO: „eine Gefahrenlage, die das allgemeine Risiko **nicht** erheblich übersteigt“
- „zwingend erforderlich“ i.S.d. § 45 Abs. 9 S. 1 StVO: nach BVerwG bereits dann erfüllt, wenn die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der StVO für einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf nicht ausreichen (BVerwG, Beschluss vom 01.09.2017 – BVerwG 3 B 50/16)

III. Fußgängerüberwege („Zebrastreifen“)

2. Zwei Ermächtigungsgrundlagen

b) § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7b StVO

Flächenzuweisung Fußverkehr

III. Fußgängerüberwege („Zebrastreifen“)

2. VwV-StVO zu § 26

Rn. 16: kein zwingender Verweis auf R-FGÜ mehr, nur noch „rechtlich unverbindliche Empfehlungen“

nicht mehr anwendbar: Regelungen zu Verkehrsstärken und Tempo-30-Zonen

Rn. 14: Übernahme R-FGÜ bzgl. barrierefreier Gestaltung

Rn. 8 S. 1: Anlage bei Querungsbedarf des Fußverkehrs

VwV zu Z 274 Rn. 13b: Tempo 30 zur Ermöglichung sicherer Anlage von FGÜ

IV. Streckenanordnungen von Tempo 30



Foto: privat (KI-generiert)

IV. Streckenanordnungen von Tempo 30

1. § 45 Abs. 1 S. 1, Abs. 9 S. 4 Nr. 6 StVO

bzgl. mehr vulnerabler Einrichtungen nur noch „einfache“ Gefahrenlage statt „qualifizierte“ Gefahrenlage erforderlich

neu: an FGÜ, Spielplätzen, auf hochfrequentierten Schulwegen und bei Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen

2. § 45 Abs. 1 S. 1, Abs. 9 S. 4 Nr. 4 StVO

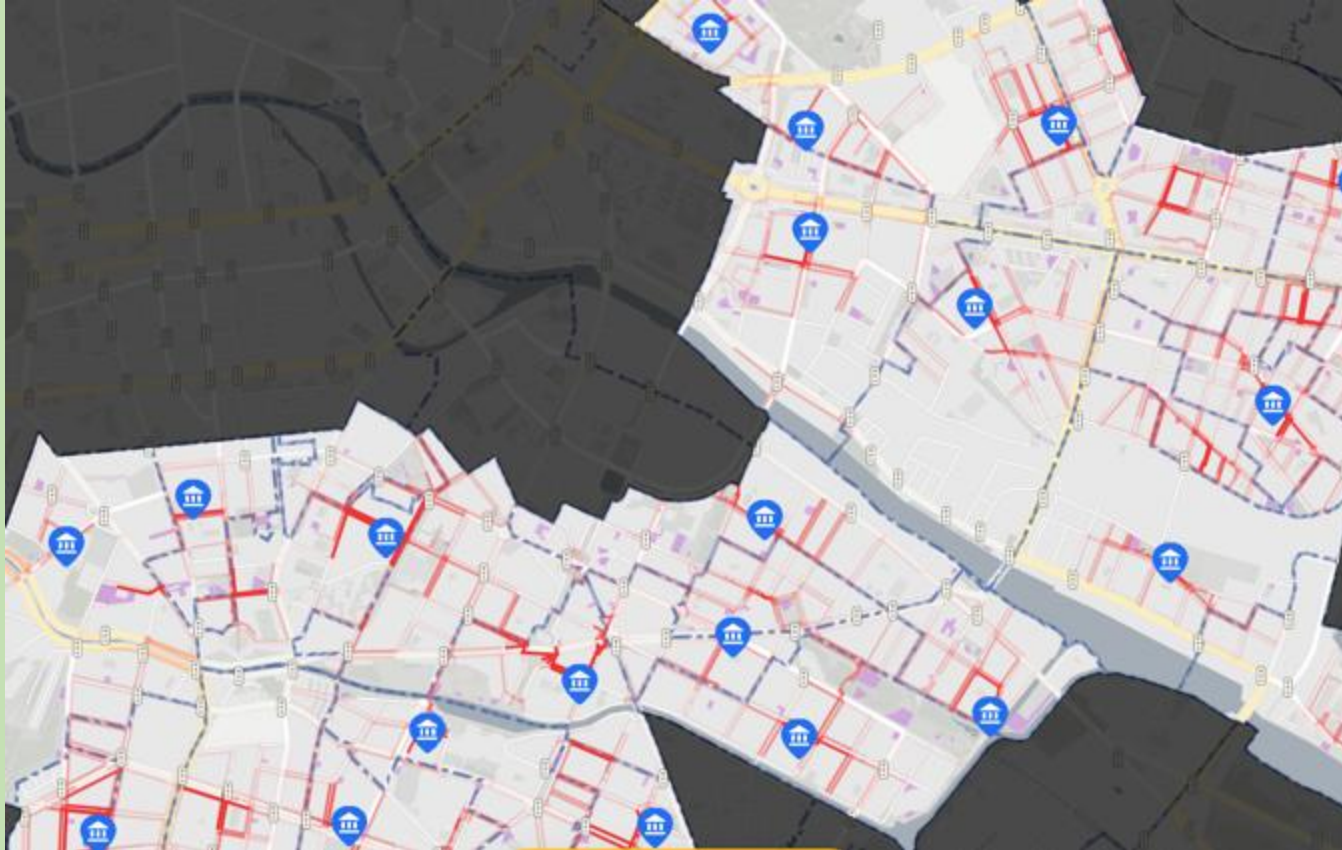
Lückenschlüsse auf bis zu 500 m möglich

IV. Streckenanordnungen von Tempo 30

3. VwV-StVO zu Z 274

- Rn. 13a: Bündelungswirkung als Zentralbegriff der hochfrequentierten Schulwege
 - nicht punktuell, sondern linienhaft (auch Querungen)
 - tatsächliche und potentielle Nutzung
 - „begründete Darlegung“ = weiter Spielraum, z.B. Modellierung oder Schulwegpläne
 - VwV enthält keine Zahlen - jedenfalls bei 10 Kindern bzw. mind. 10% der Schüler:innen bei Schulen mit weniger als 100 Kindern

IV. Streckenanordnungen von Tempo 30



Schulwegenetz-Karte von
Friedrichshain-Kreuzberg,
abrufbar unter fixmyberlin.de

IV. Streckenanordnungen von Tempo 30

- Rn. 13/13a: **intendiertes Ermessen** – „in der Regel ist“ die Geschwindigkeit auf 30 zu beschränken
 - zwei genannte Ausnahmefälle (Linienbusse und Verkehrsverlagerungen)
 - nach Studienlage jeweils wohl nur selten gegeben, weil Verkehrsfluss wichtiger für beide Phänomene als potentielle Höchstgeschwindigkeit (vgl. UBA, Wirkung von Tempo 30 an Hauptverkehrsstraßen, 2016)
 - selbst falls die Fälle vorliegen sollten: andere Maßnahmen möglich (z.B. Haltestellenkaps für Busse, Maßnahmen gegen Kfz-Durchgangsverkehr in Nebenstraßen)

IV. Streckenanordnungen von Tempo 30

- Frage: Antrags-/Klagebefugnis bzgl. Anordnung von Tempo 30?

- bei § 45 Abs. 1 S. 1 StVO lehnt Rspr. zumeist drittschützenden Charakter der Norm ab (vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 27. Februar 2025, 13 S 15/25)
- Ausnahme aber bei Anwohnern/Anliegern und bei „Angewiesensein“ (a.a.O., und dazu näher Heppner, NZV 2025, 311 ff.)
- Angewiesensein insb. bei Schüler:innen zu bejahen (arg: Schulpflicht u. Vulnerabilität)

IV. Streckenanordnungen von Tempo 30

VG Berlin, Beschluss vom 23. Juli 2026, VG 11 L 393/26, juris

- **hochfrequentierter Schulweg** = Nutzung durch erhebliche Anzahl von Schülern als Schulweg (Rn. 23 ff.)
 - keine außergewöhnlichen Konfliktsituationen/Pulkbildungen erforderlich
- **einfache Gefahrenlage** mit **Erfüllung der TB-Merkmale** bereits grds. anzunehmen (Rn. 28)
 - konkreter Nachweis für bestehende Gefahr nicht erforderlich
- **Antragsbefugnis** für Schüler, der in unmittelbarer Nähe des Straßenabschnitts wohnt und die dortige Schule besucht (Rn. 15, 33)
 - Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung

IV. Streckenanordnungen von Tempo 30

4. Tempo 30 auf Grundlage von § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7b StVO?

VwV zu § 45 Rn. 14e S. 5: schließt dies ausdrücklich aus
aber: Wortlaut von § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7b StVO lässt dies zu
vgl. auch i.Ü. denkbar weitere Auslegung durch VwV zu
§ 45 Rn. 14e S. 1 („alle übrigen Anordnungen von
Verkehrszeichen und -einrichtungen“)

Normhierarchie – keine Bindungswirkung der VwV

auch differenziertes Regelungsregime des § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 6
spricht nicht dagegen, denn § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7b StVO
anderes Anordnungsregime mit anderen Zielen

V. Fazit

Die neue StVO schafft viele neue Spielräume
zur Förderung des Fußverkehrs

–

die Verwaltung ist nun gefragt, diese zu nutzen!

Weiterführende Lektüre:

- Dölling/Neumann, StVO-Novelle 2024 – Konsequenzen für die Praxis, NZV 2024, S. 457 ff.
- Dölling/Neumann, Die Novelle der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur StVO vom 10.4.2025, NZV 2025, S. 337 ff.