
Wesentliche Unfallgefahren für Fußgängerinnen und Fußgänger – Möglichkeiten und Grenzen des Ordnungsrechts



REFERENT

Zur Person

Funktionen

Verkehrsunfall-Opferhilfe Deutschland e.V. (VOD)

Vorsitzender des bundesweiten Dachverbands,
Sitz: Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol), Münster
(Westf.)

Hochschule für Polizei NRW

Lehrender an der Hochschule für Polizei und öffentliche
Verwaltung NRW (HSPV NRW)

Landesverkehrswacht NRW

Vizepräsident der Landesverkehrswacht NRW

Fachliche Schwerpunkte



Verkehrsunfallprävention

Systemische Analyse von Gefahrenlagen und
präventiven Interventionsstrategien



Ordnungsrecht

Rechtsgrundlagen, Anordnungsbefugnisse,
Grenzen des Verkehrsrechts



Opferperspektive

Langzeitfolgen, Rehabilitation, sekundäre
Viktimisierung vermeiden

EINFÜHRUNG

Fußgänger im Straßenverkehr: Ungeschützt – nicht schwach

Die strukturelle Ausgangslage

Kein physischer Schutzraum

Zwischen Körper und Fahrzeugenergie besteht keinerlei technischer Puffer – jede Kollision trifft unmittelbar.

Verletzungsfolgen: 4 Determinanten

Geschwindigkeit · Sicht · Fahrzeuggeometrie · Infrastruktur

Fehler sind menschlich

Das System muss menschliche Fehler auffangen – nicht bestrafen. Appelle an Wohlverhalten allein sind kein Sicherheitskonzept.

 **Safe-System-Ansatz:** Verantwortung ist geteilt – nicht allein beim Fußgänger. Die Systemgestaltung bestimmt, ob ein Fehler tödlich endet oder nicht.

Konsequenz für die Praxis

- Infrastruktur, Geschwindigkeit und Recht müssen zusammenwirken
- Wer nur auf Verhalten setzt, akzeptiert vermeidbare Opfer
- Sicherheit beginnt mit ehrlicher Gefahrenanalyse

DATENBASIS

Unfallstatistik: Was die Zahlen leisten – und was nicht

Erfassungsrahmen der amtlichen Statistik

✓ Erfasst

Polizeilich registrierte Unfälle mit Personenschaden
– Destatis, IT.NRW

✗ Nicht erfasst

Beinaheunfälle · Alleinunfälle · Konflikte ohne
Kollision · Dunkelfeld



Wenige registrierte Unfälle ≠ geringe Gefährdung. Das Dunkelfeld kann ein Vielfaches des Hellfeldes betragen.

Anforderungen an belastbare Lagebilder



Polizeiliche Ursachenzuschreibung

Eine Perspektive – keine vollständige
Kausalerklärung. Infrastrukturelle Faktoren werden
systematisch untererfasst.



Mehrquellenansatz

**Destatis · IT.NRW · Unfallatlas · lokale
Verkehrsschauen · Bürgerhinweise** – Kombination
unverzichtbar.



Räumliche Zusammenführung

Unfall- und Konfliktdaten örtlich aggregieren →
Gefahrenschwerpunkte identifizieren.

ÜBERBLICK

Die 9 wesentlichen Gefahrenfelder

1 Geschwindigkeit

Zentraler Schweregradfaktor – Tempo überschritten oder unangepasst

2 Querungsstellen

Unübersichtliche, fehlende oder schlecht gestaltete Querungsangebote

3 Abbiege- und Einbiegekonflikte

Geteilte Aufmerksamkeit · große Kreuzungsflächen · hohe Abbiegegeschwindigkeiten

4 Sichtbehinderungen

Ruhender Verkehr · Einbauten · Bewuchs · hohe Fahrzeugfronten

5 Gehwege und Seitenräume

Fehlende, schmale oder nicht barrierefreie Gehwege

6 Vulnerable Gruppen

Kinder · ältere Menschen · Menschen mit Behinderungen

7 Ablenkung

Eingeschränkte Wahrnehmung bei Fahrenden und Fußgängern

8 Rad / Pedelec / E-Scooter

Regelwidrige Nutzung · Geschwindigkeitsunterschiede · Abstellverhalten

9 Fahrzeugseitige Risiken

Masse · Frontform · Fahrzeughöhe – Verletzungsmuster und Schwere



GEFAHRENFELD 1

Geschwindigkeit – der zentrale Schweregradfaktor

Wirkungsmechanismus

Doppelwirkung der Geschwindigkeit

Beeinflusst gleichzeitig die **Kollisionsvermeidung** (Bremsweg, Reaktionszeit) und die **Verletzungsschwere** (Aufprallenergie). Bremsweg steigt überproportional mit der Geschwindigkeit.

Verletzlichkeit älterer Menschen

Gleiche Kollisionsgeschwindigkeit → schwerere Verletzungen. Physiologische Vulnerabilität ist unabhängig vom Verhalten.
(Mimi 2024; Salehian 2023)

Unangepasste Geschwindigkeit: Gefahrenlagen auch unterhalb des Limits

Eingeschränkte Sicht

Kinder am
Fahrbahnrand

Nasse Fahrbahn

Dunkelheit

Rollator- / Rollstuhlnutzende



Tempo 30: Wichtiger Baustein – aber nur wirksam, wenn tatsächlich eingehalten und infrastrukturell unterstützt.

GEFAHRENFELD 2

Querung der Fahrbahn

Häufigste Unfallorte

1

Kreuzungen & Einmündungen

2

Haltestellen

3

Schulumfeld

4

Geschäftsbereiche

Problematische Bedingungen

- Fehlende Querungsangebote · lange Umwege
- Lange Wartezeiten · mehrstreifige Fahrbahnen
- Fehlende Mittelinseln · schlechte Beleuchtung
- Querungen hinter Kurven / Kuppen

Systemische Mitverantwortung

- Lange Wartezeiten und Umwege **erhöhen regelwidriges Queren**
- Formal vorhandener Übergang ≠ sicherer Übergang
- Wirkung von Querungshilfen abhängig von: Sicht · Geschwindigkeit · Beleuchtung · Signalsteuerung · tatsächlicher Akzeptanz

Bauliche Einengungen und vorgezogene Seitenräume verkürzen Querungsdistanz und verbessern Sichtbarkeit (Sharma 2025).



GEFAHRENFELD 3

Abbiegen und Einbiegen

Kognitive Grundproblematik

Aufmerksamkeit verteilt sich auf mehrere Richtungen gleichzeitig. Fußgänger konkurrieren mit Gegenverkehr, Radverkehr und Signalsteuerung um die Wahrnehmungsressourcen der Fahrenden.

Rechtsabbiegen

Fußgänger im Seitenraum – Blick des Fahrenden auf fließenden Verkehr gerichtet

Linksabbiegen

Gegenverkehr · Signale · Radverkehr · querende Personen gleichzeitig relevant

Besonders gefährliche Konstellationen

- Große Kreuzungsflächen · hohe Abbiegegeschwindigkeiten
- Weit abgesetzte Querungsfurten
- Liefer- und Schwerverkehr · Fahrzeuge mit hoher Front

Vulnerable Gruppen und Signalsteuerung

- Kinder, ältere Menschen, Rollstuhl-/Rollatornutzende: längere Querungszeiten
- Signalsteuerung muss längere Querungszeiten berücksichtigen



Abbiegeassistenten und Notbremssysteme: sinnvolle Ergänzung – kein Ersatz für sichere Knotenpunktgestaltung.

GEFAHRENFELD 4

Sichtbehinderungen

Grundprinzip

Sicht ist eine **gemeinsame Sicherheitsressource** – sie gehört allen Verkehrsteilnehmenden. Wird sie eingeschränkt, trägt das gesamte System ein erhöhtes Risiko.

Typische Sichthindernisse

- Parkende Fahrzeuge an Querungsstellen
- Lieferfahrzeuge
- Werbeträger
- Dichtes Grün / Bewuchs
- Müllbehälter
- Abgestellte E-Scooter und Fahrräder
- Bauliche Einbauten
- Hohe und breite Fahrzeuge

Konkrete Gefahrenlage: Parken an Querungsstellen

Kinder treten hinter parkenden Fahrzeugen hervor – und werden zu spät erkannt. Dies ist eine vermeidbare Konstellation, die durch konsequente Kontrolle eliminiert werden kann.

Grenzen punktueller Maßnahmen

Beseitigung kurzfristig möglich

Sichthindernisse können rasch entfernt werden – Wirkung ist jedoch nur bei regelmäßiger Kontrolle und konsequenter Wiederherstellung dauerhaft.

Einzelaktionen nicht ausreichend

Schwerpunktaktionen reichen nicht, wenn die Situation unmittelbar danach wieder eintritt.



GEFAHRENFELD 5

Gehwege und Seitenräume

Gefahrenquellen im Seitenraum



Fehlende / schmale Gehwege

Beschädigte Oberflächen · Baustellen ohne sichere Umleitung · Außengastronomie · Werbeständer · abgestellte Fahrzeuge



Barrierefreiheit

Fehlende Bordsteinabsenkungen · fehlende taktile Leitstrukturen für Menschen mit Sehbehinderung



Sturzgefahr

Kleine Höhenunterschiede · enge Restbreiten · unebene Oberflächen – besonders kritisch für Rollstuhl- und Rollatornutzende



Barrierefreiheit ist kein Sonderthema
– sie ist integraler Bestandteil der Verkehrssicherheit.

Bewertungsmaßstab

Schutzfunktion als Maßstab

Ein Gehweg, der nur unter günstigen Bedingungen nutzbar ist, erfüllt seine Schutzfunktion nicht.

Radverkehr und E-Scooter

Ungeklärte Nutzungsfragen durch Radverkehr und E-Scooter: zusätzliche Konfliktquelle im Seitenraum.

GEFAHRENFELD 6

Vulnerable Gruppen

Kinder

- Entfernungen und Geschwindigkeiten werden anders eingeschätzt als bei Erwachsenen
- Geringere Körpergröße → schlechtere Sichtbarkeit hinter parkenden Fahrzeugen
- Schulwege: tatsächliche Nutzung und reale Gefahren prüfen – nicht nur theoretische Zulässigkeit

Ältere Menschen

- Nicht generell unsicher – aber: längere Reaktionszeiten
 - Eingeschränkte Seh- und Hörleistung
 - Höhere Verletzlichkeit bei Stürzen und Kollisionen
- (Mimi 2024; Salehian 2023)*

Menschen mit Behinderungen

- Benötigen verlässliche, vorhersehbare, selbsterklärende Umgebung
- Taktile Leitsysteme, Bordsteinabsenkungen und akustische Signale sind keine Extras

 **Bewertungsmaßstab:** Verkehrssicherheit darf nicht ausschließlich anhand durchschnittlicher Wahrnehmungs- und Gehgeschwindigkeiten beurteilt werden.

GEFAHRENFELDER 7–9

Ablenkung · Radverkehr · Fahrzeugseitige Risiken

Ablenkung und eingeschränkte Wahrnehmung

- Betrifft Fahrende **und** Fußgänger: Smartphone · Gespräche · eingeschränkte Hörwahrnehmung
- Polizeiliche Erfassung unvollständig – Ablenkung als Unfallursache wird untererfasst
- Pauschale Schuldzuweisungen an Fußgänger sind empirisch nicht belastbar

Rad / Pedelec / E-Scooter

- Regelwidrige Gehwegnutzung · hohe Geschwindigkeitsunterschiede
- Geringe akustische Wahrnehmbarkeit · Abstellen in Querungs- und Leitbereichen
- Fehlende klare Vorrangregeln zwischen Fußgängern und Mikromobilität

Fahrzeugseitige Risiken

- Masse · Frontform · Fahrzeughöhe beeinflussen Verletzungsfolgen erheblich
- **Light-Truck-Vehicles:** erhöhtes Risiko tödlicher Verletzungen (**OR 1,54; 95%-KI 1,15–1,93**; Desapriya 2010)
- Hohe Fronten: eingeschränkte Direktsicht auf Kinder und kleine Personen · andere Verletzungsmuster
- Assistenzsysteme: sinnvolle Ergänzung – keine Rechtfertigung für höhere Geschwindigkeiten oder unübersichtliche Räume

RAHMENKONZEPT

Safe System und Vision Zero

Die 4 Grundannahmen des Safe-System-Ansatzes



Menschen machen Fehler

Menschliches Versagen ist unvermeidlich – es darf nicht systemisch tödlich sein.



Menschen sind körperlich verletzlich

Die Physik des Aufpralls ist keine individuelle Schuldfrage.



Verantwortung ist geteilt

Kein einzelner Akteur trägt allein die Verantwortung für Sicherheit.



Das System begrenzt Fehlerfolgen

Gestaltung und Recht müssen zusammenwirken, um Folgen beherrschbar zu machen.

Geteilte Verantwortung: Alle Akteure

Verkehrsteilnehmende

Straßenverkehrsbehörden

Kommunen /
Straßenbaulast

Polizei /
Ordnungsbehörden

Politik

Fahrzeughersteller

Wissenschaft

Vision Zero: Kein Verkehrszeichen, keine Kampagne – sondern Ziel- und Bewertungsrahmen.

Maßstab: Ein Fehler darf nicht automatisch lebensgefährlich sein.

RECHTSRAHMEN

Ordnungsrechtlicher Rahmen: Funktionale Trennung

Rechtliche Zuständigkeitsebenen

Rechtsetzung

StVG · StVO · BKatV · eKFV · OWiG

Verkehrsrechtliche Anordnung

Insbesondere **§ 45 StVO** – mit Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit

Straßenbau und Planung

Bau- und Straßenrecht · kommunale Planung · Straßenbaulast

Gefahrenabwehr

Polizei- und Ordnungsrecht des Landes

Verkehrsüberwachung und OWi-Verfolgung

Polizei · Straßenverkehrs- und Ordnungsbehörden · OWiG · StVG · BKatV



Kritische Grenze: Nicht jede fachlich sinnvolle Maßnahme ist durch Verkehrszeichen nach § 45 StVO umsetzbar.

Was Beschilderung nicht ersetzen kann

Breiterer Gehweg

Straßenbauliche Maßnahme – kein Ersatz durch Beschilderung

Barrierefreie Querung

Erfordert bauliche Umsetzung durch Straßenbaulasträger

Mittelinsel

Infrastrukturelle Maßnahme – nicht durch Anordnung substituierbar

AKTUELLE RECHTSLAGE

Mehr Spielraum – keine Blankovollmacht

Seit 11.10.2024: neue bzw. erleichterte Ansatzpunkte zugunsten des Fußverkehrs

Tempo 30

- u. a. an FGÜ · Spielplätzen
- hochfrequentierten Schulwegen
 - sozialen Einrichtungen

Lückenschluss

kurze Tempo-30-Abschnitte
bis 500 m zwischen zwei
Tempo-30-Strecken

Fußverkehr

mehr Spielraum für FGÜ,
Flächen und
Parkraummanagement

VwV-StVO konkretisiert

- hochfrequentierte Schulwege: Tempo 30 in der Regel
- unmittelbarer Bereich von FGÜ: Tempo 30 möglich; Abwägung

Bleibt zwingend

Zuständigkeit
Geeignetheit
Erforderlichkeit
Verhältnismäßigkeit
Abwägung



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Handlungsmöglichkeiten: Sofortmaßnahmen (Stufe 1)

Unmittelbar umsetzbar durch zust. Behörden– ohne aufwändige Planungsverfahren.

1

Sichtdreiecke freihalten

An Querungsstellen systematisch kontrollieren und freihalten

2

Gefährdendes Parken ahnden

Konsequente Verfolgung – ggf. Abschleppen bei konkreter Gefährdung

3

Baustellenführungen prüfen

Restbreiten und Umleitungsqualität systematisch kontrollieren

4

Gehwegmängel beseitigen

Beschädigte oder blockierte Gehwege melden und zeitnah beheben

5

Konflikte dokumentieren

Signal- und Querungsprobleme erfassen · Schulweg- und Haltestellenbereiche systematisch beobachten

6

Daten räumlich zusammenführen

Unfallatlas + lokale Meldungen kombinieren
· E-Scooter-Abstellen in Querungs- und Leitbereichen unterbinden



HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Handlungsmöglichkeiten: Verkehrsrecht und Bau (Stufen 2–3)

Stufe 2 – Verkehrsrechtliche Prüfung

- **Geschwindigkeiten prüfen**
 - An Gefahrenstellen Tempo überprüfen
 - Tempo-30-Anordnungen fachlich begründen und dokumentieren
- **Querungsstellen und Signalisierung**
 - Querungsstellen systematisch prüfen
 - Abbiegekonflikte getrennt analysieren
- **Liefer- und Halteregime ordnen**
 - Gehwegparken rechtlich neu bewerten
 - Verkehrsversuche mit Evaluation vorbereiten

Stufe 3 – Bauliche Maßnahmen

- **Gehwege ausbauen**
 - Verbreitern · durchgängig barrierefrei gestalten
 - taktile Leitsysteme und Beleuchtung verbessern
- **Querungen optimieren**
 - Querungsdistanzen verkürzen · vorgezogene Seitenräume · Mittelinseln anlegen
- **Knotenpunkte umgestalten**
 - Für langsamere Personen auslegen · selbsterklärende Gestaltung als Geschwindigkeitsdämpfer einsetzen



ÜBERWACHUNG

Verkehrsüberwachung: Wirkung und Grenzen

Präventive Wirkungsebenen

Generalprävention

Erhöhte wahrgenommene Entdeckungswahrscheinlichkeit –
wirkt auf das Verhalten aller Verkehrsteilnehmenden

Spezialprävention

Konkrete Verstöße beenden · Wiederholung durch
individuelle Sanktion verhindern

Wirksamkeit hängt nicht allein von Bußgeldhöhe ab.

Erfolgsfaktoren

- Risikoorientierte Standortwahl
- Ausreichende Kontrolldichte
- Zeitliche Anpassung an Gefahrenlagen
- Kombination mit sicherer Infrastruktur
- Evaluation nach Schwerpunktaktionen

Überwachungsformen

Stationär

Mobil

Abschnittsbezogen (Section Control)

Automatisierte Überwachung: Voraussetzungen

- Zuständigkeit · gesetzliche Ermächtigung
- Datenschutz · technische Standardisierung
- Beweisverwertung zwingend zu beachten



Grenze: Reine Sanktionsstrategie ändert kein
System, das zum schnellen Fahren einlädt.

OPFERPERSPEKTIVE

Unfallopferperspektive: Was nach dem Unfall bleibt

Langzeitfolgen für Betroffene

Körperlich

- Dauerhafte Mobilitätseinschränkungen
- Chronische Schmerzen
- Verlust von Selbstständigkeit

Psychisch und sozial

- Angst vor dem Straßenverkehr
- Einschränkungen bei Arbeit und Ausbildung
- Erschwerte soziale Teilhabe (*Andersson 1994*)

Verfahren und Finanzen

Langwierige Rehabilitations- und
Entschädigungsverfahren

Folgen für Angehörige

- Pflege · finanzielle Belastung · Trauer · psychische Folgen

Ein schwerer Unfall endet nicht mit der Unfallaufnahme.

Verantwortungsvoller Umgang mit Betroffenen

Sekundäre Viktimisierung vermeiden

Betroffene nicht vorschnell auf Fehlverhalten reduzieren
– systemische Faktoren müssen benannt werden.

Verantwortungsvolle Unfallkommunikation

Sachlich · transparent · respektvoll – gegenüber
Betroffenen und Öffentlichkeit.

Begriff „Unfall“ kritisch verwenden

Der Begriff darf systemische Bedingungen nicht
unsichtbar machen. Viele Unfälle sind vermeidbar.

Ordnungsrecht – unverzichtbar, aber nicht allein ausreichend

FAZIT

Ordnungsrecht kann:

- Geschwindigkeit begrenzen
- Sichtbeziehungen sichern
- gefährdendes Parken beenden
- Regelverstöße verfolgen
- neue Regeln durchsetzen

Ordnungsrecht kann keine:

- fehlende Gehwegbreite ersetzen
- schlechte Knotenpunktgeometrie korrigieren
- grundsätzliche Fehlplanung durch Bußgelder heilen

Wirksame kommunale Strategie verbindet

- Angepasste Geschwindigkeiten
- Sichere barrierefreie Querungen
- Konfliktarme Knotenpunkte
- Freie Sichtbeziehungen
- Konsequente Überwachung
- Systematische Unfall- und Beinaheunfallanalyse
- Beteiligung von Betroffenen und Verbänden



Leitfrage: Warum konnte ein vorhersehbarer menschlicher Fehler zu Tod oder schwerster Verletzung führen?
Verkehrssicherheit für Fußgänger ist eine gemeinsame staatliche, kommunale, technische und gesellschaftliche Aufgabe.



**Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!**

Peter Schlanstein

HSPV NRW: peter.schlanstein@hspv.nrw.de oder

VOD: peter.schlanstein@vod-ev.org



HSPV-Studienort Münster

