Dr. Almut Neumann, LL.M. (LSE)

Richterin am Verwaltungsgericht Berlin

Reform des Straßenverkehrsrechts:

Was sind die wichtigsten Neuerungen?

Rechtssymposium von Agora Verkehrswende, UBA und bbh

am 30. September 2025 in Berlin

Übersicht

I. Entstehungsgeschichte: eine Reform in mehreren Schritten

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

III. Fußgängerüberwege („Zebrastreifen“)

IV. Streckenanordnungen von Tempo 30

V. Parkraumbewirtschaftung

VI. 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

Satz 3: „Die nach Satz 1 erlassenen Rechtsverordnungen und auf ihnen beruhenden Anordnungen müssen neben der Verbesserung des Schutzes der Umwelt, des Schutzes der Gesundheit oder der Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung die *Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigen* und dürfen die *Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigen*.“

–> „Verkehrsfluss“ nicht mehr oberstes Gebot, sondern nur noch Berücksichtigung der Leichtigkeit des Verkehrs

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)

–> weg von Erfordernis der (einfachen oder qualifizierten) Gefahrenlage, 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, keine Bindungswirkung (insb. für Gerichte)
- VwV 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

1. 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

2. Anordnungsziele

- Klimaschutz – insb. Minderung von CO2-Emissionen, 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

2. Anordnungsziele

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

3. 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

4. Flächenzuweisungen

a) Bussonderfahrstreifen – VwV zu Z 245 Rn. 2 S. 2 (Förderung ÖPNV)

b) 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

- 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

5. Austausch der Ermächtigungsgrundlage möglich?

- entscheidungserheblicher Zeitpunkt bei Rechtsschutz gegen Dauer-VA: Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung (st. Rspr. BVerwG)

- dafür bei Busspur: VG Berlin

Beschluss vom 14. März 2025, VG 11 L 767/24 (unter Bezug auf Nahverkehrsplan und mit expliziter Nicht-Anwendung der veralteten VwV-StVO)

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

- dagegen bei geschützten Radstreifen („protected bike lane“): OVG Münster, Beschluss vom 11. April 2025, 8 B 238/25
    - arg. in concreto: fehlende Ergänzung der Ermessenserwägungen durch Behörde
    - arg. allg.: EGLen unterscheiden sich aufgrund unterschiedlicher Ziele zu stark in ihrer Zweckrichtung, daher wohl Wesensveränderung des VA

–> Behörden sollten sicherheitshalber neue Anordnungen treffen

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, auch wenn beide Gefahrenbegriffe zunächst schwer abgrenzbar

III. Fußgängerüberwege („Zebrastreifen“)

Exkurs: einfache und qualifizierte Gefahrenlage

1) „einfache“ Gefahrenlage i.S.d. § 45 Abs. 9 S. 1 StVO (BVerwG, Beschluss vom 12.09.1995 – BVerwG 11 B 23/95)

- Es bedarf **nicht** des Nachweises, dass **jederzeit mit einem Schadenseintritt** zu rechnen ist.

- Es genügt die Feststellung, die **konkrete Situation** an einer bestimmten Stelle oder auf einer bestimmten Strecke einer Straße lege die Befürchtung nahe, es könnten - möglicherweise durch Zusammentreffen mehrerer gefahrenträchtiger Umstände - irgendwann in überschaubarer Zukunft **mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle** eintreten.

2) „qualifizierte Gefahrenlage i.S.d. § 45 Abs. 9 S. 3 StVO („eine Gefahrenlage, die das allgemeine Risiko erheblich übersteigt“) - (BVerwG, Urteil vom 23.09.2010 – BVerwG 3 C 37/09):

- Sie liegt **nicht** erst dann vor, wenn ohne ein Handeln der Straßenverkehrsbehörde **mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zusätzliche Schadensfälle** zu erwarten wären.

- Es reicht aus, dass eine entsprechende **konkrete Gefahr** besteht, die sich aus den **besonderen örtlichen Verhältnissen** ergibt.

III. Fußgängerüberwege („Zebrastreifen“)

Exkurs: einfache und qualifizierte Gefahrenlage

„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)

–> gerade wegen Gewicht des Schutzgutes (Leib und Leben von Menschen) keine überspannten Anforderungen zu stellen, sondern bei „normalen“ Straßen im Regelfall zu bejahen

III. Fußgängerüberwege („Zebrastreifen“)

2. Zwei Ermächtigungsgrundlagen

b) § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7b StVO

Flächenzuweisung Fußverkehr

III. Fußgängerüberwege („Zebrastreifen“)

2. VwV 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

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

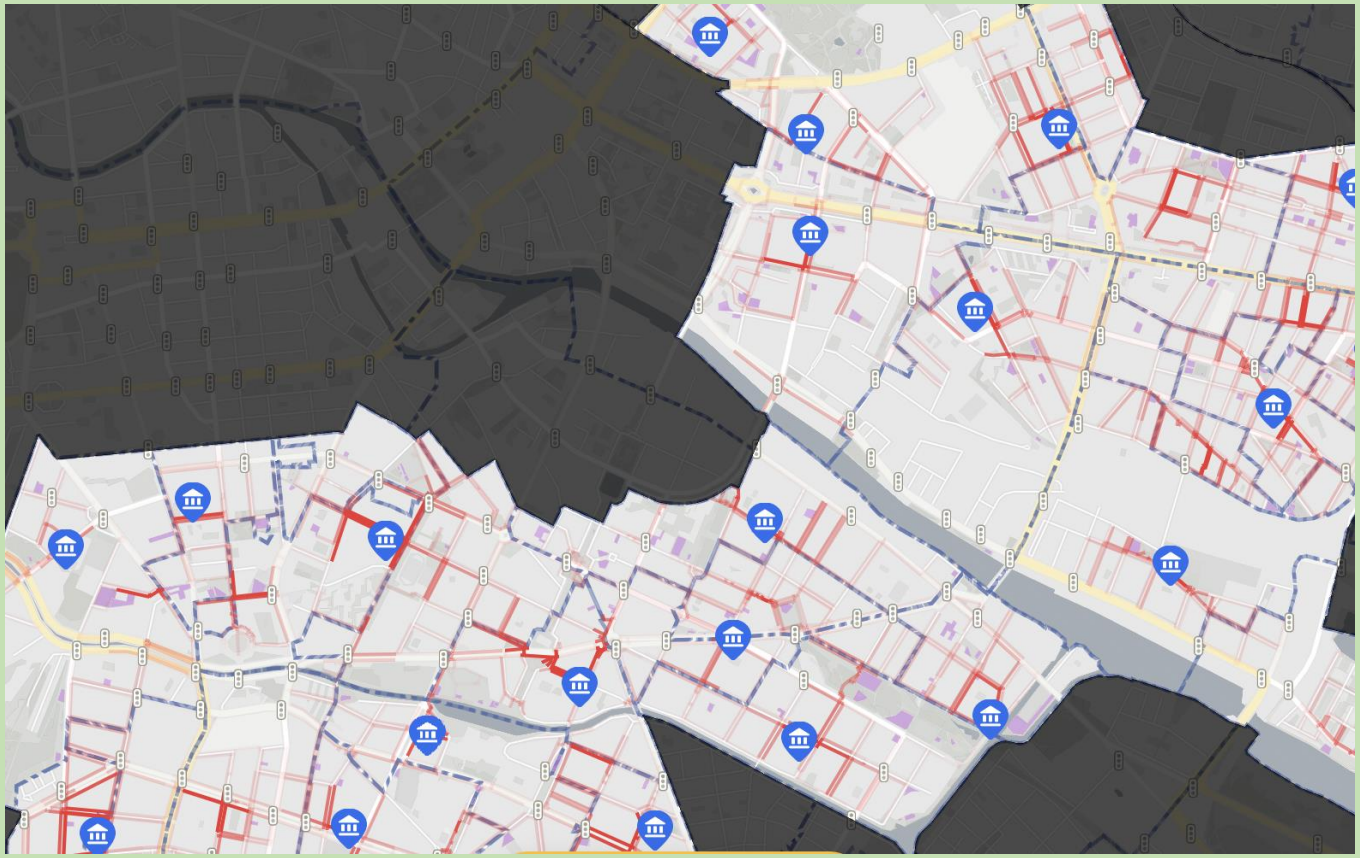
   Lückenschlüsse auf bis zu 500 m möglich

IV. Streckenanordnungen von Tempo 30

3. VwV 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

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. Parkraumbewirtschaftung

1. § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 2a StVO

   - vorsorgende Einrichtung von Parkraum-bewirtschaftungszonen bei drohendem Parkdruck
   - Definition Parkdruck in VwV zu § 45 Rn. 29

2. § 45 Abs. 1b S. 2 StVO

   - Anordnung auf Grundlage eines Parkraumkonzepts
   - VwV zu § 45 Rn. 29a: Klarstellung, dass kein Parkraummangel erforderlich ist
   - reine Planungsentscheidung

V. Parkraumbewirtschaftung

3. Digitale Parkraumbewirtschaftung

- eine der größten Leerstellen der Reform
- VwV zu § 45 Rn. 36: Vorgaben zu digitalen Parkausweisen
- Bundesrat fordert Einführung digitaler Parkraum-bewirtschaftung auf Bundesebene; bis dahin landesrechtliche Lösungen denkbar (vgl. § 13 MobG BW)
- jetzt Referentenentwurf zur Änderung des StVG vom 24. Juli 2025

VI. Fazit

mehr Spielräume zur Förderung des Umweltverbunds

–> Fußverkehr

–> Radverkehr

–> ÖPNV

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.