

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration



Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration
80524 München

Per E-Mail
Regierungen
Präsidien der Bayerischen Landespolizei
Präsidium der Bayerischen Bereitschaftspolizei
Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern – Fachbereich Polizei

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen C14-3611-6-3	Bearbeiter Herr Jauch	München 26.08.2026
	Telefon / - Fax 089 2192-2223 / -12762	Zimmer 420	E-Mail stmi.sachgebiet-c14@polizei.bayern.de

12. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur StVO (VwV-StVO); ergänzende Hinweise

Anlage

Bekanntmachung des BMDV, BMWK und BMUKN (BAnz AT 09.04.2025 B2)

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit der Zwölften Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) vom 03.04.2025 (Anlage) wurde die VwV-StVO zum 10.04.2025 an die zum 11.10.2024 in Kraft getretene Novelle der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) angepasst. In Ergänzung zu unserem Schreiben vom 27.09.2024 geben wir in Abstimmung mit dem Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (StMB) hierzu folgende Hinweise:

Die Vorschriften der StVO geben mit Verhaltensvorschriften allgemein vor, wie sich die Verkehrsteilnehmer im Straßenverkehr zu verhalten haben.

Darüber hinaus geben die StVO und die hierzu ergangene Verwaltungsvorschrift den zuständigen Straßenverkehrsbehörden ein Instrumentarium an die Hand, um

– in Ergänzung oder Abweichung hiervon – mit Verkehrszeichen dem originären Hauptzweck gerecht zu werden, **Gefahren abzuwehren**, die vom Straßenverkehr ausgehen bzw. für diesen bestehen.

Diese Vorschriften sind unmittelbar geltendes Recht für die zuständigen Behörden. Diese tragen die materielle Beweislast dafür, dass die Voraussetzungen erfüllt sind und haben die Pflicht, die „zugrundeliegenden Umstände für die Anordnung von Verkehrszeichen zu ermitteln, zu dokumentieren und aktenkundig zu machen“ (VGH München, Beschluss vom 28.12.2020 – 11 ZB 20.2176) und somit eine eigene Abwägungsentscheidung zu treffen.

Die Anordnung insbesondere von Verboten und Beschränkungen ist daher **kein subjektiv orientiertes (kommunales) Gestaltungsinstrument**, sondern nur zulässig und begründet, wenn die rechtlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen.

Im Rahmen der Novellierung von StVO (2024) und VwV-StVO (2025) wurden zahlreiche **Neuerungen** eingeführt, beispielsweise erweiterte Anordnungsmöglichkeiten **für Tempo 30, neue Anordnungsmöglichkeiten zur Verbesserung des Umwelt- und Klima- sowie des Gesundheitsschutzes und zur Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung sowie weitere Möglichkeiten des Parkraummanagements**.

A) Erweiterte Anordnungsmöglichkeiten für eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf 30 km/h

I) Grundsätze

Auch mit der im Herbst 2024 in Kraft getretenen Novellierung der StVO geht der Bund als Verordnungsgeber unverändert von **Tempo 50 als Regelgeschwindigkeit** innerorts aus (vgl. § 3 Abs. 3 Nr. 1 StVO). Mit der Novellierung ist explizit nicht die Möglichkeit verbunden, aufgrund allgemeiner Erwägungen (flächendeckend) innerorts Tempo 30 anzuordnen.

§ 45 Abs. 9 StVO unterscheidet bei Beschränkungen und Verboten des fließenden Verkehrs grundsätzlich zwischen Anordnungen, für die eine qualifizierte Gefahrenlage bestehen muss (= Regel) und solchen, bei

denen eine einfache Gefahrenlage ausreichend, aber erforderlich ist (z. B. Kindergärten, Alten- und Pflegeheime – § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO).

Im Zuge der Novelle wurde der Katalog dieser insoweit privilegierten Örtlichkeiten erweitert. Die Anordnung von innerörtlichen streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen auf 30 km/h auf Hauptverkehrsstraßen kann damit zwar häufiger möglich sein, jedoch (weiterhin) nicht voraussetzungslos. Die **Anordnungsvoraussetzungen** für Geschwindigkeitsbeschränkungen sind ansonsten **unverändert** geblieben. Es besteht insofern **kein Automatismus**, dass bei den genannten Örtlichkeiten stets eine Geschwindigkeitsbeschränkung anzuordnen ist. Die **Neuanlage einer nicht regelkonformen** und damit gefahren erhöhenden Örtlichkeit (Spielplatz, Fußgängerüberweg) zur Ermöglichung einer Geschwindigkeitsbeschränkung verbietet sich. Ebenso haben sich keine Änderungen hinsichtlich der Anordnung von Tempo 30-Zonen oder in Hinblick auf die Anordnung von streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h an den bisher enthaltenen Örtlichkeiten ergeben.

Die Zuständigkeiten sind unverändert geblieben. Wie bisher entscheidet die vor Ort jeweils zuständige Straßenverkehrsbehörde in eigener Verantwortung nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen und verkehrlichen Verhältnisse des Einzelfalls. Soweit Gemeinden Straßenverkehrsbehörden sind, erfüllen sie diese Aufgaben dementsprechend im übertragenen Wirkungskreis (Art. 6 ZustGVerk).

Demgegenüber kann eine Gemeinde im Übrigen gemäß dem neu eingefügten § 45 Abs. 1j StVO bei der zuständigen Straßenverkehrsbehörde nur Anordnungen nach den Absätzen 1 bis 1i **beantragen**. Dies setzt zum einen voraus, dass ein solcher Antrag zulässig ist. Hierzu muss er sich auf eigene, vom gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht umfasste Belange der Gemeinde beziehen. Anträge, die sich auf Anordnungsgründe außerhalb des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts erstrecken, sind bereits unzulässig. Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG sind Gemeinden keine Instanz zur Kontrolle, ob andere staatliche Behörden öffentliches Recht beachten. Sie können auch nicht als Sachwalterin von Rechten Dritter bzw. des Gemeinwohls Belange ihrer Bürger ver-

treten (vgl. zuletzt BVerwG, Beschluss vom 06.06.2025 – 7 VR 4.24). Nur bei zulässigen Anträgen besteht ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung; hieraus erwächst jedoch kein Anspruch auf eine Anordnung mit einem bestimmten Inhalt.

II) **Zur Auslegung einzelner Änderungen**

Die neu aufgenommenen Inhalte sind nach den aufgeführten Änderungen der VwV-StVO in Teilen unbestimmt. Hierzu wird Folgendes konkretisiert:

1. **Spielplätze**

Spielplätze sind nur solche im **baurechtlichen Sinne**, die eine gewisse Mindestausstattung aufweisen. Aufgrund des gefahrenabwehrenden Charakters der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften ist der Vorrang anderweitiger, z. B. baulicher, Maßnahmen zu berücksichtigen. Insbesondere neue Spielplätze sind so zu errichten, dass bereits keine Gefahrenlage entsteht.

2. **Fußgängerüberwege**

Nach der VwV-StVO (zu § 41, zu Zeichen 274 Zulässige Höchstgeschwindigkeit) kommt eine Geschwindigkeitsbeschränkung bei Fußgängerüberwegen (FGÜ) vor allem in zwei Konstellationen in Betracht. Fußgängerüberwege sind hierbei nur solche nach § 26 StVO (Zeichen 293), nicht jedoch Fußgängerfurten, Querunginseln und sonstige Querungshilfen.

Hinsichtlich der Alternative, dass die bei 50 km/h erforderlichen Sichtweiten nicht sichergestellt werden können, gilt grundsätzlich, dass bereits bei der Anlage eines FGÜ darauf zu achten ist, dass die nach den Richtlinien für die Anlage und Ausstattung von Fußgängerüberwegen (R-FGÜ) erforderlichen Sichtweiten eingehalten werden. Eine Unterschreitung dieser Sichtweiten bringt eine deutliche Einschränkung der Sicherheit querungswilliger Personen mit sich. Insofern ist von dieser Anordnungsmöglichkeit nur dann Gebrauch zu machen, wenn bei bestehenden FGÜ derartige Defizite erkannt werden und nicht beseitigt werden können. Im Bestand ist insbesondere auf die

Freihaltung des Sichtfeldes bzw. Beseitigung von Sichtfeldeinschränkungen (z. B. durch Bewuchs, angebrachte Gegenstände) zu achten.

Die zweite Alternative (wenn Fahrzeugführer ihre Fahrgeschwindigkeit bei Annäherung an den Fußgängerüberweg regelmäßig nicht derart verringern, dass querungswilligen Fußgängern Vorrang erkennbar eingeräumt werden wird) erfordert eine ausführliche Begründung der Erforderlichkeit. Die innerörtliche Regelgeschwindigkeit von 50 km/h gilt zwar grundsätzlich auch im Nahbereich von FGÜ. Nach § 26 Abs 1 Satz 2 StVO dürfen Fahrzeuge aber bereits bisher nur mit mäßiger Geschwindigkeit an FGÜ heranfahren, wenn Fußgänger diese erkennbar benutzen wollen. Vor der Einrichtung einer streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkung auf 30 km/h ist daher zunächst zu prüfen, ob die Geschwindigkeit von den meisten Fahrzeugführern nicht bereits gemäß den sich aus der StVO ergebenden Verhaltenspflichten reduziert wird. Ist dies nicht der Fall ist zudem zu prüfen, ob die Erkennbarkeit herannahender Fußgänger erhöht werden kann, um die Fahrzeugführer dadurch zu einer Reduzierung der Geschwindigkeit zu bewegen.

3. Hochfrequentierte Schulwege

Hochfrequentierte Schulwege unterscheiden sich von den bisher benannten Örtlichkeiten insbesondere dahingehend, dass sie sich nicht auf einen punktuellen Bereich beziehen, sondern streckenförmig sind. Die VwV-StVO (zu § 41, zu Zeichen 274 Zulässige Höchstgeschwindigkeit) definiert diese als „Straßenabschnitte, die innerhalb eines Stadt- oder Dorfteils eine Bündelungswirkung hinsichtlich der Wege zwischen Wohngebieten und allgemeinbildenden Schulen haben.“

Schulwege – Ermittlung der tatsächlich zurückgelegten Strecken

Der Anordnungsgrund setzt zunächst voraus, dass es sich bei dem jeweiligen Straßenabschnitt um einen Schulweg handelt, der von Schülerinnen und Schülern eigenständig zurückgelegt wird, sie also nicht gefahren werden. Nicht jeder Weg, der von Kindern im schulpflichtigen Alter genutzt wird, kann der neuen Regelung unterfallen;

zu anderen Zwecken als zum bzw. vom Schulbesuch (z. B. in der Freizeit) von Kindern zurückgelegte Wege sind keine Schulwege.

Mit der Vorgabe in der VwV-StVO, die Lage begründet darzulegen, wird klargestellt, dass in die Betrachtung aufgenommen werden muss, welche Wege Schülerinnen und Schüler tatsächlich nutzen. Reine Vermutungen bzw. theoretische Betrachtungen zu möglichen Schulwegen reichen nicht aus. So scheidet die Anordnung einer Geschwindigkeitsbeschränkung entlang einer Sammelstraße zwischen zwei Wohngebieten aus, wenn die Schüler stattdessen einen Weg durch eines der Wohngebiete nutzen, da es sich dann bei der Sammelstraße bereits nicht um einen Schulweg handelt.

Merkmal „hochfrequentiert“

Aufgrund der Heterogenität der örtlichen Verhältnisse können **keine absoluten Schülerzahlen** festgelegt werden, um einen Schulweg als hochfrequentiert einzustufen. Auch eine an der Schülerzahl einer Schule ausgerichtete prozentuale Festlegung ist hierfür nicht geeignet. Das Merkmal „hochfrequentiert“ setzt jedoch voraus, dass ein zahlenmäßig hohes Aufkommen von Schülerinnen und Schülern auf dem Weg zwischen Wohngebieten, ggf. Haltestellen des ÖPNV und allgemeinbildenden Schulen besteht, das über eine gewisse zeitliche Spanne hinweg verteilt zu begrenzten Spitzenzeiten (vor Schulbeginn bis Schulbeginn und ggf. nach Schulschluss), zu einer spürbaren Konzentration („Bündelungswirkung“) von schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen führt und damit in der Gesamtschau Gefahren mit sich bringen kann, die regelmäßig aus schülertypischem Gruppenverhalten in Kombination mit einer erheblichen Verkehrsmenge entstehen. Hierzu ist – entsprechend der auch in anderen Zusammenhängen erforderlichen Erhebung des Verkehrsaufkommens – jeweils deren Zahl durch Zählungen festzustellen.

Erfordernis einer Gefahrenlage – Betrachtung örtlicher Gegebenheiten

Zu prüfen sind darüber hinaus die Gesamtumstände im Hinblick auf die jeweiligen Schülerströme dahingehend, ob sich durch diese ein konkretes erhöhtes Gefährdungsrisiko ergibt. Solche weiteren Bewer-

tungsaspekte können die Leistungsfähigkeit des Wegs im Vergleich zur Zahl der zu Fuß gehenden Schüler, eine regelmäßig vorhandene Pulkbildung, u. U. im Zusammenspiel mit einer hierfür nicht ausreichenden Wegbreite, oder die möglichen Auswirkungen gruppendynamischer Effekte ebenso sein wie das Vorhandensein von Schulweghelfern oder Schülerlotsen; mithin die Folgeaspekte der Hochfrequentierung. Allein die pauschale Annahme, dass eine geringere innerörtliche Geschwindigkeit für die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer dienlich sei, reicht nicht aus.

Defizite in der Infrastruktur (schmale oder fehlende Wege, die Notwendigkeit ungesicherter Fahrbahnquerungen bei gleichzeitig hohem Verkehrsaufkommen etc.) können ebenso herangezogen werden, um bei einer hohen Frequentierung im Vergleich zu anderen Örtlichkeiten eine einfache Gefahrenlage zu begründen. Sonstige Erwägungen – etwa ob die straßenverkehrsrechtliche Anordnung mittelbar positive Auswirkungen auf Anwohner, andere Verkehrsteilnehmer, etwaige Veranstaltungen im Gemeindezentrum, etc. hätte – sind hinsichtlich der Feststellung des hochfrequentierten Schulwegs oder des Ermittels einer Gefahrenlage nicht relevant.

Hingegen mindern vorhandene Abgrenzungen, wie z. B. Stangengeländer, die Wahrscheinlichkeit, dass eine Gefahrenlage vorhanden ist. Diesbezüglich ist eine intensive Betrachtung der konkreten Gegebenheiten vor Ort erforderlich. Zu bedenken ist zudem, dass straßenbauliche Maßnahmen grundsätzlich straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen vorzuziehen sind, da diese weniger stark in die Rechte der Verkehrsteilnehmer eingreifen und die Nutzer regelmäßig effektiver schützen.

Zeitliche Einschränkung

In Anlehnung an die zeitlichen Einschränkungen bei Geschwindigkeitsbeschränkungen im Nahbereich vulnerabler Objekte ist die Anordnung der Geschwindigkeitsbeschränkung im Falle hochfrequentierter Schulwege auf die Uhrzeiten zu **beschränken**, zu denen diese tatsächlich hoch frequentiert sind. Dies ergibt sich aus dem Verhält-

nismäßigkeitsgrundsatz. In der Regel wird die Hochfrequentierung maximal jeweils ungefähr eine Stunde vor dem regelmäßigen Schulbeginn und ungefähr eine Stunde nach dem Schulende anzunehmen sein. Ob ein Schulweg auch zum Schulschluss hochfrequentiert ist, hängt von der Ausrichtung der jeweiligen Schule ab. Bei einem über den Mittag und Nachmittag gestaffelten Schulende wird dies weniger in Betracht kommen als bei einem (weitgehend) einheitlichen Ende des Unterrichts. Aus Praktikabilitätsgründen kann auf die jeweils wesentlich betroffene volle Stunde aufgerundet werden. Maßgeblich sind die konkreten Umstände vor Ort.

Während des Unterrichts (auch am Vormittag) und zu anderen Schulschlusszeiten ist der Anwendungsbereich aufgrund der dann deutlich reduzierten Schülerzahlen, die zu diesem Zeitpunkt den Gehweg nutzen, ebenso wenig eröffnet wie zu Zeiten einer etwaigen Nachmittagsbetreuung oder bei der Nutzung von Schulturnhallen durch Dritte (z. B. Sportvereine) außerhalb der regulären Unterrichtszeiten.

4. Lückenschluss

Die bereits zuvor bestehende Regelung zum Lückenschluss in der VwV-StVO wurde mit der Novellierung erweitert und in die StVO selbst aufgenommen. Liegt innerhalb geschlossener Ortschaften zwischen zwei streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h ein kurzer Streckenabschnitt von nunmehr **bis zu 500 Metern**, so ist zur Verstetigung des Verkehrsflusses eine Absenkung der Geschwindigkeit auch zwischen den beiden beschränkten Streckenabschnitten möglich.

Dies gilt nur, sofern sich die zu verbindenden Abschnitte im Zuge einer Strecke zwischen zwei streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen befinden. Somit ist es nicht möglich, eine Vorfahrtsstraße auf 30 km/h zu beschränken, die zwischen zwei Tempo-30-Zonen liegt und diese durchschneidet. Vor Anordnung einer Geschwindigkeitsbeschränkung zum Lückenschluss sind die Voraussetzungen

der bestehenden – und nun zu verbindenden – Beschränkungen dahingehend zu prüfen, ob die Anordnungsvoraussetzungen nach wie vor gegeben sind.

Sollte (nur) einer der beiden Streckenabschnitte zeitlich beschränkt sein (etwa im Bereich von Schulen), so ist auch der Bereich des Lückenschlusses zeitlich zu beschränken. Gelten die Geschwindigkeitsbeschränkungen in den betreffenden Abschnitten zu unterschiedlichen Zeiten, so ist der Zwischenbereich auf den überlappenden Zeitraum zu beschränken.

Zwischen zwei Abschnitten mit unterschiedlichen Geschwindigkeitsbeschränkungen oder zwischen anderen Geschwindigkeitsbeschränkungen (wie Tempo 20) ist aufgrund des eindeutigen Wortlauts von § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO und des abschließenden Charakters der Aufzählung auf dieser Grundlage kein Lückenschluss möglich. Sofern bei kürzeren Abschnitten und Beschränkungen auf eine geringere zulässige Höchstgeschwindigkeit (z. B. Tempo 20) weiter auf die bisherige, weniger strikte Bestimmung der VwV-StVO zum Lückenschluss zurückgegriffen wird, ist dies nicht zu beanstanden.

B) Anlage von Fußgängerüberwegen (VwV zu § 26 StVO)

Mit Änderung der VwV-StVO wurden die Inhalte zu § 26 StVO (Fußgängerüberwege) angepasst. Im Zusammenhang mit der Aufnahme von Fußgängerüberwegen als Nr. 10 in die Liste der in § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO aufgezählten Örtlichkeiten wurde zugleich betreffend die Einrichtung von Fußgängerüberwegen in der VwV-StVO auf die Darstellung der verkehrlichen Voraussetzungen verzichtet. Aus dem Wesen eines Fußgängerüberwegs ergibt sich jedoch, dass auch hinsichtlich des Vorliegens einer einfachen konkreten Gefahr und im Rahmen der Ermessensausübung bei der Anordnung eines Fußgängerüberwegs verkehrliche Voraussetzungen auch zukünftig weiterhin zu berücksichtigen sind; sind diese nicht gegeben wäre eine Anordnung nicht erforderlich. Hierzu gehört insbesondere, Verkehrsstärken und die Geschwindigkeiten der Verkehrsteilnehmer zu ermitteln. Demnach gilt weiterhin, dass Fußgängerüberwege in der Regel nur angelegt werden sollten, wenn es erforderlich ist,

dem Fußgänger Vorrang zu geben, weil er sonst nicht sicher über die Straße gelangt, was jedoch nur dann der Fall ist, wenn es die Fahrzeugstärke zulässt und es das Fußgängeraufkommen nötig macht. Für ihre örtliche Lage bedeutet dies wie bisher, dass Fußgängerüberwege ausreichend weit voneinander entfernt sein müssen.

Auf die Richtlinien für die Anlage und Ausstattung von Fußgängerüberwegen (R-FGÜ) wird nun ausweislich der VwV-StVO als „**rechtlich unverbindliche Empfehlungen**“ hingewiesen. Dies hat zum einen formelle Gründe, indem eine Anpassung an die Verweisteknik der VwV-StVO an anderen Stellen erfolgt.

Für den Bereich des Freistaats Bayern sind die R-FGÜ mit Erlass vom 02.01.2002 (Az. IC4/IIID9-3611.17-4) formell eingeführt worden. Bis zu einer Überarbeitung sind die R-FGÜ bei der Anlage und Ausstattung neuer Fußgängerüberwege und bei der Überprüfung bestehender Fußgängerüberwege im Rahmen von Verkehrsschauen – soweit einzelne Teile nicht offensichtlich inhaltlich vollständig überholt und die R-FGÜ nicht fortgeschrieben sind – **weiter zu beachten**.

C) Anordnung von Fahrradstraßen

Hinsichtlich der Änderung betreffend die Anordnung von Fahrradstraßen in der VwV-StVO wird darauf hingewiesen, dass anderer als der Verkehr mit Fahrrädern und Elektrokleinstfahrzeugen nur ausnahmsweise zugelassen werden darf. Die zum Teil zu beobachtende Praxis, Kraftfahrzeugverkehr grundsätzlich freizugeben, widerspricht (bereits bisher) dem Sinn und Zweck der Vorschrift. Sie läuft dem vorgesehenen Schutz bzw. der Förderung des Radverkehrs zuwider. Die Änderung der VwV-StVO zu Zeichen 244.1 stellt daher nunmehr klar, dass dies – sofern eine Freigabe überhaupt in Betracht kommt – in der Regel nur durch das Zusatzzeichen „Anlieger frei“ erfolgen kann. Dementsprechend ist bei der Einrichtung einer Fahrradstraße auch das ggf. bestehende Erfordernis einer wegerechtlichen Teileinziehung zu berücksichtigen.

Zur Unterbindung unzulässigen Durchgangsverkehrs sind, sofern die durch die Verkehrszeichen getroffenen Anordnungen nicht ausreichen, vorrangig verkehrsüberwachende Maßnahmen durchzuführen. Weitere Unterbindungsmaßnahmen im Sinne der VwV-StVO sind bspw. Diagonalsperren, Einbahnstraßenregelungen oder Sperrpfosten. Deren Einrichtung ist jedoch sorgfältig zu prüfen. Insbesondere gegen bauliche Maßnahmen spricht zum einen, dass solche eine große Kollisionsgefahr bergen und für den Radverkehr ein Verletzungsrisiko darstellen. Diesbezüglich wird auf den Handlungsleitfaden Radverkehr des Verkehrssicherheitsprogramms 2030 (Schreiben des StMB vom 04.04.2023, StMB-49-4336-2-4-1) verwiesen. Darüber hinaus spricht gegen bauliche Unterbindungsmaßnahmen, dass Fahrradstraßen dann auch durch die Polizei, Feuerwehr und Rettungsdienste nicht mehr zur schnellstmöglichen Zielerreichung genutzt werden können und Umwege fahren müssen. Dies gilt gleichsam für Fahrradzonen.

Für die Anordnung von Fahrradstraßen mit dem Ziel des Umwelt- und Klimaschutzes, des Gesundheitsschutzes oder der Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO siehe ergänzend nachfolgend unter E. Die Anordnungsvoraussetzungen sind im Wesentlichen allgemeiner Natur und auch dann heranzuziehen. Insbesondere die Fahrradverkehrsdichte und die Netzbedeutung sind auch bei diesen Anordnungsgründen planerisch zu berücksichtigen

D) Anordnungsmöglichkeiten von Sonderfahrstreifen und Bussonderfahrstreifen

Wenn die Einrichtung von (Bus-)Sonderfahrstreifen aufgrund einer Anordnung aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs erfolgt (§ 45 Abs. 1 Satz 1 StVO), muss keine qualifizierte Gefahrenlage mehr begründet werden, es genügt die „einfache Gefahrenlage“ (§ 45 Abs. 9 Satz 4 Nrn. 7a und 9 StVO).

Hierbei sollten Bussonderfahrstreifen vorrangig mit dem Ziel angeordnet werden, den öffentlichen Personenverkehr gegenüber dem Individualverkehr zu fördern, indem Störungen des Linienverkehrs vermieden sowie ein geordneter und zügiger Betriebsablauf gefördert werden. Dies ist, wie bereits ihr Name

sagt, wesentlicher Zweck der Bussonderfahrstreifen. Anderer Fahrverkehr als Omnibusse des Linienverkehrs sowie nach dem Personenbeförderungsrecht mit dem Schulbus-Schild zu kennzeichnende Fahrzeuge des Schüler- und Behindertenverkehrs darf Bussonderfahrstreifen grundsätzlich nicht benutzen (vgl. Ge- und Verbote zu Zeichen 245, laufende Nummer 25 Anlage 2 zur StVO). Die Freigabe für anderen Verkehr wird eher selten sinnvoll sein. In Betracht kommt sie zur effizienten Ausnutzung der vorhandenen Infrastruktur allenfalls in den Einzelfällen, in denen der Hauptzweck der Bussonderfahrstreifen (Bevorzugung und dadurch Beschleunigung) durch anderen Verkehr nicht beeinträchtigt wird. Die bestehenden Freigabemöglichkeiten (z. B. für Taxiverkehr) kommen hierbei unverändert zur Anwendung.

Für die Freigabe von Bussonderfahrstreifen durch Zusatzzeichen bzw. die Einrichtung von Sonderfahrstreifen, um „unterschiedliche Mobilitätsformen“ zu erproben, verbleibt jedoch nur in eng begrenzten Ausnahmefällen, in denen der Hauptzweck des Bussonderstreifens (Bevorrechtigung ÖPNV) nicht gefährdet wird, ein Anwendungsbereich. Die diesbezüglichen Änderungen in StVG, StVO und VwV-StVO zu diesen Anordnungsmöglichkeiten sind systematisch nicht aufeinander abgestimmt und unterscheiden sich zudem im Wortlaut. Insofern ist insbesondere zu beachten, dass sich hiermit verbundene Möglichkeiten im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage des § 6 Abs. 1 Nr. 16 StVG bewegen müssen.

E) Anordnungsgründe des Umwelt- und Klimaschutzes, des Gesundheitsschutzes und der Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung

Die Aufnahme der Ziele des Umwelt- und Klimaschutzes, des Gesundheitsschutzes und der Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung in § 6 Abs. 4a StVG weicht von der bisherigen inneren Struktur des § 6 StVG ab. Es ist davon auszugehen, dass vom Gesetzgeber neue Hauptzwecke geschaffen wurden, so dass die StVO zur Verfolgung dieser Zwecke weitere eigenständige Möglichkeiten zur Anordnung von Sonderfahrstreifen und bevorrechtigenden Lichtzeichenregelungen für Linienbusse sowie zur Bereitstellung angemessener Flächen für den fließenden und ruhenden Fahrradverkehr sowie den Fußverkehr bietet, die nicht subsidiär sondern gleichrangig

neben den bisher bestehenden Anordnungsmöglichkeiten nach § 45 StVO bestehen. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO unterscheidet sich damit tatbestandlich strukturell deutlich von den weiteren Anordnungsmöglichkeiten.

Dies bedeutet allerdings **nicht**, dass jede denkbare Maßnahme pauschal mit den genannten Zielen begründet und ohne weitere Prüfung angeordnet werden kann. Auch wenn § 45 Abs. 10 StVO für die Anordnung von Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO das Bestehen einer Gefahrenlage nicht mehr als erforderlich ansieht, ist dennoch weiterhin zu beachten, dass örtliche Anordnungen durch Verkehrszeichen nur dort getroffen werden dürfen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend geboten ist. Die materielle Beweislast der Straßenverkehrsbehörde besteht unabhängig vom Anordnungsgrund und somit auch hier (siehe auch die Ausführungen unter Ziff. I und nachstehend).

Zum **Schutz der Umwelt** gehören – neben dem gesondert aufgeführten **Klimaschutz** – insbesondere die Schutzgüter, die sich auf die natürlichen Lebensgrundlagen beziehen (z. B. Flora, Fauna, Boden, Wasser). Der **Schutz der Gesundheit** bezieht sich auf Eigenschaften bzw. Parameter der menschlichen Gesundheit; der Anwendungsbereich dürfte im Vergleich zu den beiden zuvor genannten Schutzzielen praktisch gering sein. Maßnahmen aufgrund der neu geschaffenen Anordnungsmöglichkeiten müssen jeweils objektiv geeignet sein, das verfolgte Ziel zu erreichen; wie auch bei anderen Anordnungen kommt es auf den subjektiven Willen nicht an. Gefordert wird insofern eine messbare bzw. feststellbare Steigerung bzw. ein entsprechender Erfolg bei einem Vorher-Nachher-Vergleich („**Verbesserung**“). Insofern ist ein konkretes Ziel zu formulieren, dessen Erreichen z. B. bei einem Klimaschutzziel durch konkrete Schadstoffmessungen bzw. Prognosen zu CO₂-Emissionen und einem Vorher-Nachher-Vergleich belegt werden kann; hierbei können etwa Auswirkungen durch eine Zunahme von Staus oder Umwegen einerseits und eine Zunahme des Radverkehrs andererseits einfließen (vgl. z. B. betreffend einen Verkehrsversuch mit Ziel Klimaschutz noch zur früheren Rechtslage VGH Kassel, Beschluss vom 29.08.2023 – 2 B 987/23). Damit handelt es sich auch hier um gefahrenabwehrende Maßnahmen („Schutz“) sui generis, die im Kontext des Straßenverkehrs stehen. Zu betrachten ist das jeweilige konkrete Schutzgut. Systematisch ist hier eine Auslegung sachgerecht, die

sich an der zur „Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung“ entwickelten Linie orientiert, denn die neu eingefügten Anordnungsziele wurden vom Verordnungsgeber nebeneinander aufgezählt, so dass ähnliche Anforderungen zu stellen sind. Diesbezüglich kann daher auf die langjährig existierende Rechtsprechung zur „geordneten städtebaulichen Entwicklung“ zurückgegriffen werden (siehe unten).

Der entsprechende Beitrag zur Verbesserung dieser Schutzgüter wird sich regelmäßig aus einem zu erstellenden Fachkonzept ergeben. Insofern ist zu beachten, dass entsprechende Maßnahmen auf einem **Gesamtkonzept** beruhen müssen (VwV-StVO zu § 45 Abs. 1 bis 1e, Rn. 14a). Hinsichtlich der inhaltlichen und verfahrensmäßigen Mindestanforderungen an ein solches Gesamtkonzept können die Anforderungen, die hinsichtlich der Planungen zur geordneten städtebaulichen Entwicklung aufgestellt wurden, – auf die neuen Anordnungsziele entsprechend angepasst – übertragen werden. Ein derartiges Konzept muss zum Zeitpunkt der verkehrsrechtlichen Anordnung bereits vorhanden und von den für die Willensbildung in der Gemeinde zuständigen Organen beschlossen worden sein (VG Köln, Beschluss vom 28.01.2026 – 18 L 2261/25 in Anknüpfung an BVerwG, Urteil vom 20.04.1994 – 11 C 17.93 sowie nachfolgend OVG Münster, Beschluss vom 30.06.2026 – 8 B 20/26).

Das Gesamtkonzept muss sich auf das jeweilige Schutzziel beziehen. Dieses wird sich regelmäßig mit den jeweiligen Wirkbeziehungen auseinandersetzen und die verkehrlichen Maßnahmen mit dem jeweiligen Schutzziel verknüpfen müssen. Die Verkehrsplanung ist ein zwingender (Mindest-) **Bestandteil** dieses Konzepts und erfordert, dass alle vor Ort relevanten Verkehrsträger und Verkehrsarten einbezogen werden. Das Gesamtkonzept darf sich jedoch nicht auf verkehrsplanerische Aspekte beschränken, sondern stellt in der Regel ein umfassendes Konzept dar, in dem auch Maßnahmen außerhalb des Verkehrsbereichs enthalten sein können, die entweder sektoral jeweils für sich wirksam sein können oder in ihrer Gesamtheit aufeinander abgestimmt sind. Eine Beschränkung auf eine Verkehrsart oder ein räumliches Teilgebiet wird regelmäßig zur Zielerreichung nicht ausreichend und daher ungeeignet sein. In Betracht kommt dies jedoch dann, wenn bereits bestehende Konzepte ergänzt, vertieft oder aktualisiert werden sollen. Insgesamt ist den unmittelbar schutzgutwirksamen Einzelmaßnahmen damit eine planerische Stufe vorge-

schaltet, um koordiniert und effektiv die Verbesserung des jeweiligen Schutzguts und damit konkrete positive Effekte für dieses sicherzustellen.

Aus dem Konzept muss sich ableiten lassen, dass und wie die anzuordnende Maßnahme tatsächlich zur Erfüllung der genannten Ziele beiträgt (VwV-StVO zu § 45 Abs. 1 bis 1e, Rn. 14b). Damit einher geht die sich aus der materiellen Beweislast ergebende Pflicht zum Erstellen von Prognosen. Denn es besteht kein Automatismus, dass im Konzept enthaltene Maßnahmen per se zu einer entsprechenden Verbesserung führen. So wird z. B. bei Maßnahmen mit dem Ziel des Klimaschutzes die Erstellung eines Klimaschutzkonzepts erforderlich sein, aus dem die Wirkmechanismen und v. a. eine prognostizierte Reduzierung von Treibhausgasen hervorgehen. Diese Prognose darf nicht nur auf Vermutungen basieren, sondern muss aufgrund belastbarer Ausgangswerte alle relevanten Umstände berücksichtigen und methodisch geeignet sein.

Der Begriff der geordneten städtebaulichen Entwicklung wurde bewusst in Anlehnung an das Bundesbaugesetz (jetzt Baugesetzbuch) gewählt. Zu einer geordneten städtebaulichen Entwicklung tragen Maßnahmen nach Ziffer 14b zu § 45 der VwV-StVO insbesondere dann bei, wenn sie zu einer besseren Verträglichkeit des Straßenverkehrs mit den Nutzungsansprüchen des städtebaulichen Bestands oder mit der Verwirklichung städtebaulicher Ziele beitragen. Die städtebaulichen Ziele können sich aus der Bauleitplanung oder aus informellen Planungen ergeben (z. B. städtebauliche Entwicklungskonzepte, integrierte Stadtentwicklungskonzepte, Quartiersplanungen).

Die verkehrsmäßigen Planungen, die in einem bestimmten räumlichen Bereich aus Gründen der geordneten städtebaulichen Entwicklung für erforderlich oder zweckmäßig gehalten werden, sind hinreichend konkret darzustellen. Da das Konzept in der Regel unter anderem auch die Verlagerung von Verkehrsströmen zum Inhalt hat, muss es den Erfordernissen planerischer Abwägung genügen und vor allem darlegen, weshalb bestimmte Straßen(züge) entlastet und welche neuen Straßenzüge in einer für dortige Anwohner zumutbaren Weise belastet werden sollen und können.

Die prognostizierte Wirksamkeit muss sich aus dem Gesamtkonzept ergeben, auch wenn die einzelnen Maßnahmen erst nach und nach umgesetzt werden.

Vor der Anordnung einzelner Maßnahmen muss jedoch hinreichend gesichert sein, dass das Gesamtkonzept (d. h. auch Maßnahmen außerhalb des Straßenverkehrsrechts wie z. B. eine Förderung des ÖPNV oder von baulichen Maßnahmen) mit allen dort vorgesehenen Elementen perspektivisch – d. h. über einen absehbaren Zeitraum – vollständig umgesetzt wird; andernfalls ist die Wirksamkeit nicht gegeben. Die hinreichende Sicherung erfordert auch eine entsprechende Berücksichtigung in der Haushaltsplanung.

Zur Erreichung der o. g. Ziele sind nur die **Einrichtung von Sonderfahrstreifen, bevorrechtigende Lichtzeichenregelungen für Linienbusse** sowie die **Bereitstellung angemessener Flächen für Rad- und Fußverkehr** (§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO) **zulässig**. Zu den Flächen für Rad- und Fußverkehr zählen Schutzstreifen, Fahrradstraßen und -zonen, verkehrsberuhigte Bereiche und Fußgängerzonen. Zu beachten ist in jedem Fall der Vorbehalt des Straßenrechts, so dass insbesondere bei der Anordnung von Fahrradstraßen und -zonen sowie Fußgängerzonen i. d. R. eine straßenrechtliche Teileinziehung erforderlich werden dürfte. Nicht zu den Flächen für den Rad- und Fußverkehr gehören jedoch benutzungspflichtige Radwege. Für Anordnungen mit Zeichen 237, 240, 241 entsteht eine (rechtliche) Belastung des Radverkehrs sowie des Verkehrs mit Elektrokleinstfahrzeugen. Denn diese Radwege werden damit benutzungspflichtig, so dass die Fahrbahnnutzung verboten ist. Aufgrund der damit einhergehenden Ge- und Verbote muss dies gleichlaufend auch für Radfahrstreifen und nicht nur für baulich angelegte Radwege gelten, denn sie werden ebenfalls mit Zeichen 237 als Sonderweg angeordnet. Die in § 2 Abs. 4, Anlage 2 lfd. Nrn. 16, 19 und 20 StVO zum Ausdruck kommende Wertung des Verordnungsgebers hat Vorrang gegenüber der insoweit widersprüchlich gestalteten VwV-StVO.

Die Anordnung von **Geschwindigkeitsbeschränkungen** ist keine Bereitstellung angemessener Flächen für den Rad- und Fußverkehr und ihrem Wesen nach auch keine (nur) ergänzende Anordnung zu einer solchen Flächenbereitstellung, so dass sie in diesem Zusammenhang nicht möglich ist (vgl. zu § 45, zu Absatz 1 bis 1e, Nummer VII 5 Satz 4 VwV-StVO).

Ergänzende Anordnungen zur Sicherstellung der Funktion einer Verkehrsfläche können im Einzelfall ebenfalls auf die Anordnungsmöglichkeit nach § 45

Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO gestützt werden. Dies sind beispielsweise Fußgängerüberwege oder bevorrechtigende Lichtzeichen, sofern diese im Rahmen eines Gesamtkonzepts der Bündelung von Verkehrsströmen dienen. Die Anordnung einzelner Fußgängerüberwege ohne Bezug zu konkreten o. g. Zielen kann nicht auf § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO gestützt werden. Poller, Umlaufbügel etc. sind keine Verkehrseinrichtungen nach der StVO und können damit nicht mit den neuen Anordnungsmöglichkeiten begründet werden. Zudem können solche Gegenstände, aber z. B. auch Sperrpfosten, eine nicht unerhebliche Gefährdung darstellen. Diesbezüglich wird auf den Handlungsleitfaden Radverkehr des Verkehrssicherheitsprogramms 2030 (Schreiben des StMB vom 04.04.2023, StMB-49-4336-2-4-1) verwiesen.

Eine **Einzelfallanordnung**, die keine ergänzende Anordnung ist, befreit nur vom Erfordernis eines vorliegenden Gesamtkonzepts (VwV-StVO zu § 45, Rn. 14d), die weiteren Anforderungen bleiben jedoch unberührt. Daher kommt sie im Ergebnis nur selten in Betracht. Denn eine solche Einzelfallanordnung wird mangels hinreichend großen Effekts häufig nicht zu einer Verbesserung der Schutzziele führen bzw. nicht zur Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung beitragen können, weshalb sie Sinn und Zweck der Anordnungsgründe aus § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO zuwiderlaufen würde. Sofern eine solche im Einzelfall aber nachvollziehbar und begründet ins Auge gefasst wird, ist bei der Beschränkung bzw. Umverteilung von Verkehrsflächen durch die Ermittlung belastbarer Verkehrsdaten der Bedarf der einzelnen Verkehrsarten (z. B. zum Parken, für den Anliegerverkehr, Radverkehr etc.) zu erheben. Der hieraus folgende Vorher-Nachher-Vergleich hinsichtlich der Auswirkungen auf die Leichtigkeit des Verkehrs ist dann mit den prognostizierten Effekten auf das vorgesehene Anordnungsziel abzuwägen (Berücksichtigung der Leichtigkeit des Verkehrs). Darüber hinaus darf die Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigt werden. Ohne belastbare Datengrundlage ist eine solche Einzelfallanordnung rechtswidrig. Eine defizitäre Datenerhebung schlägt sich dann auch auf die Abwägungsentscheidung durch (VG Köln, Beschluss vom 22.12.2025 – 18 L 2684/25 und nachfolgend OVG Münster, Beschluss vom 30.06.2026 – 8 B 20/26).

Erforderlich ist eine **vollständige, eigene Abwägungsentscheidung** der zuständigen Straßenverkehrsbehörde im Rahmen der Ermessensentscheidung.

Zwar kann sie sich hierbei ggf. auf die in einem o. g. Konzept erfolgten Überlegungen stützen; die Ermessensausübung kann dort jedoch nicht vorweggenommen werden. An die Ermessensausübung sind – unter Berücksichtigung des Sinns und Zwecks der Ermächtigungsgrundlage und die strukturellen Unterschiede – besondere Anforderungen zu stellen. Insbesondere ist ein hinreichender Bezug zu einem konkreten Schutzziel und eine Abwägung mit der Leichtigkeit des Verkehrs erforderlich (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 11.04.2025 – 8 B 238/25).

F) Möglichkeiten der Parkraumbewirtschaftung

Die Möglichkeiten, Parkraum für die Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraummangel zu reservieren oder die Freistellung von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen anzuordnen, wurden mit der Änderung von § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a StVO erweitert. Zudem wurden die Kriterien für das Vorliegen eines Parkraummangels konkretisiert. Ein solcher besteht dann, wenn die vorhandenen Parkmöglichkeiten auf den öffentlichen Straßen in einem Gebiet im Durchschnitt **zu mehr als 80 Prozent ausgelastet** sind. Hier wurde die bestehende Rechtsprechung in die VwV-StVO übernommen.

Während bislang ein Parkraummangel bestehen musste, reicht es nun für die Anordnung aus, wenn ein solcher **droht**. Dies ist dann der Fall, wenn „aufgrund konkretisierter städtebaulich-verkehrsplanerischer Erwägungen zu erwarten ist“, dass in den nächsten Jahren ein Parkraummangel (s. o.) eintritt. Mit der Formulierung stellt der Ordnungsgeber klar, dass rein abstrakte Überlegungen zum Parkraummangel den Anforderungen für eine Anordnung nicht genügen. Vielmehr muss konkret dargelegt werden, welche Umstände zu einem Parkraummangel führen werden (absehbare Bauvorhaben, Reduktion von Parkmöglichkeiten etc.).

Sofern Formen des Bewohnerparkens zur **Vermeidung schädlicher Auswirkungen auf die Umwelt** oder zur **Unterstützung der geordneten städtebaulichen Entwicklung** angeordnet werden (§ 45 Abs. 1b Satz 2 StVO), besteht diese Möglichkeit strukturell in Anknüpfung zu den Anordnungsmöglichkeiten nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO. Auf die Ausführungen unter V. wird

verwiesen. Es kommt hier im Gegensatz zum herkömmlichen Bewohnerparken auf einen bestehenden oder drohenden Parkraumangel nicht an; es muss sich jedoch um Anordnungen für Bewohner städtischer Quartiere handeln. Außerdem muss ein städtebaulich-verkehrsplanerisches Parkraumkonzept erstellt werden, das sich disziplinübergreifend mit den jeweiligen Wirkbeziehungen auseinandersetzt und die verkehrlichen Maßnahmen mit dem jeweiligen Schutzziel verknüpft. Die im Konzept genannten Maßnahmen dürfen sich nicht ausschließlich auf verkehrliche Aspekte beschränken. Insofern setzt es inhaltlich andere Schwerpunkte als das oben dargestellte Gesamtkonzept und setzt voraus, dass Gegenstand nicht nur eine Betrachtung von Parkflächen und der Parkraumbewirtschaftung ist, sondern eine umfassende Einbeziehung der städtebaulichen Struktur (Art und Umfang vorhandener Wohn- und Gewerbenutzung etc.), von Verkehrsströmen und des ÖPNV. Auch hier muss die Umsetzung des Konzepts vor der Anordnung verkehrsrechtlicher Maßnahmen hinreichend gesichert sein und ist eine vollständige eigene Abwägungsentscheidung der Straßenverkehrsbehörde erforderlich.

Wir bitten die Regierungen und Präsidien der Landespolizei, die nachgeordneten Behörden bzw. Dienststellen in geeigneter Weise zu informieren.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Küpper
Ministerialrat