BBG und Partner
Rechtsanwälte

Neue Handlungsspielräume für die kommunale Mobilitätsplanung

StVG, StVO und VwV-StVO

Dr. Janna Ringena

SUMPImpuls, 30.09.2026

Agenda

BBG und Partner Rechtsanwälte

- Überblick über die StVG-/StVO-Novelle 2024
- Kurzer Einblick in die VwV-StVO 2025
- Beispiele aus der Praxis
  - Berücksichtigung der „Leichtigkeit des Verkehrs“
  - „Hochfrequentierte Schulwege“
- Fazit

StVO-Novelle 2024: Zuvor strenge Gefahrenprüfung

BBG und Partner Rechtsanwälte

- Die Straßenverkehrsordnung (StVO) basiert auf dem Straßenverkehrsgesetz (StVG) und dient grds. der **Gefahrenabwehr**.
- Wesentliche Rechtsgrundlage für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen: § 45 Abs. 1, 9 StVO
- Anforderungen an Verkehrsbeschränkungen **bis 2024**: **einfache und gesteigerte Gefahrenlage**, die sich aus den konkreten örtlichen Verhältnissen ergibt
  - ➢ Hintergrund: Schilderwalddebatte in den 1990er Jahren
  - ➢ **Problem**: sehr hohe Begründungsanforderungen zur Anordnung straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen



KI-generierte Visualisierung

StVO-Novelle 2024: Entfall der Gefahrenprüfung weitet Möglichkeiten für Kommunen aus

BBG und Partner Rechtsanwälte

- § 6 Abs. 4a StVG n.F. Anordnungen in der StVO können auch „*zur Verbesserung des **Schutzes der Umwelt**, darunter des **Klimaschutzes**, zum **Schutz der Gesundheit** oder zur Unterstützung der **städtebaulichen Entwicklung***“ erlassen werden
- Verordnungsgeber greift das in **§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO n.F.** auf und schafft dahingehende Möglichkeiten für Bussonderfahrstreifen, Fahrrad- und Fußwege
  - ➢ Voraussetzung: Leichtigkeit des Verkehrs ist berücksichtigt und Verkehrssicherheit nicht beeinträchtigt
  - ➢ Aber: Bestehen einer Gefahrenlage ist keine Vorbedingung mehr
  - ➢ Einfluss planerischer Dimensionen
  - ➢ (!) Verkehrsversuche in Form von Pop-Up-Radwegen braucht es nicht mehr



§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO konkret

BBG und Partner Rechtsanwälte

„Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken […] beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten […]

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.“

Gefahrenprüfung entfällt!

- Verkehrsbeschränkungen können abseits der Gefahrenabwehr zu den Zwecken von Umweltschutz und Co. getroffen werden
- Leichtigkeit des Verkehrs muss nur berücksichtigt werden
- Verkehrssicherheit als äußere Grenze: keine Gefahrenverursachung durch getroffene Maßnahme

StVO-Novelle 2024: Entfall der gesteigerten Gefahrenprüfung vereinfacht Anordnung von Tempo 30 u.a.

BBG und Partner Rechtsanwälte

- Verordnungsgeber streicht die Prüfung der gesteigerten Gefahrenlage aus § 45 Abs. 9 StVO für:
- Tempo 30, wenn
  - Lücken von bis zu 500 m zwischen zwei Tempo-30-Strecken geschlossen werden
  - unmittelbare Nähe besteht zu:
    - Fußgängerüberwegen,
    - Spielplätze,
    - **Hochfrequentierte Schulwege**,
    - Pflegeheime, Einrichtungen für Menschen mit Behinderung
    - u.a.m.
- Bussonderfahrstreifen
- Fußgängerüberwege



Kurzer Einblick in die VwV-StVO 2025

BBG und Partner Rechtsanwälte

Drei Paradigmenwechsel in den VwV zu §§ 39–43 StVO (übergreifende Leitlinien zu verkehrsrechtlichen Anordnungen)	
bisher	*nunmehr*
Der Verkehr muss fließen.	Der Verkehr muss planend gesteuert werden.
Die Leichtigkeit des MIV muss gewährleistet sein.	Die Leichtigkeit aller Verkehrsarten muss berücksichtigt werden.
Grundsatz der Privilegienfeindlichkeit	Gebot zur Förderung des Umweltverbunds

- Gerichte sind zwar nicht an VwV-StVO gebunden, halten sich aber in aller Regel daran!
- Empfehlenswerte Lektüre: *Dölling/Neumann*, Die Novelle der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur StVO vom 10.0.2025, NZV 2025, 337

BBG und Partner
Rechtsanwälte

Beispiele aus der Praxis

VG Berlin zur Berücksichtigung der Leichtigkeit des Verkehrs

BBG und Partner Rechtsanwälte

Sachverhalt:

- Einrichtung einer Busspur in der Straße „Unter den Linden“ Richtung Brandenburger Tor (2022)
- Nunmehr drei Spuren: Fahrradfahrer – Bus – PKW
- Widerspruch durch einen ansässigen Rechtsanwalt
  - ➢ Leichtigkeit des Verkehrs sei nicht hinreichend berücksichtigt
  - ➢ Staubildungen auf PKW-Spur, während übrige Spuren frei seien
- Behörde weist Widerspruch zurück
  - ➢ Beobachtung der Auswirkungen von nur einer PKW-Spur über einen langen Zeitraum – Bau der U5
  - ➢ Verkehrszählungen aus 2018
  - ➢ ÖPNV ist auf Pünktlichkeit und Verlässlichkeit angewiesen, wenn er eine gute Alternative zum MIV darstellen soll
  - ➢ Klimaschutz, Lärm, Verkehrssicherheit, insb. der Radfahrer



VG Berlin zur Berücksichtigung der Leichtigkeit des Verkehrs

BBG und Partner Rechtsanwälte

Beschluss vom 14.03.2025 – 11 L 767/24

- RGL ist § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 lit. a) StVO (zwar erst 2024 in Kraft getreten, aber: maßgeblicher Zeitpunkt derjenige der gerichtlichen Verhandlung)
- Ziel Klimaschutz u.a. unproblematisch: verlässlicher ÖPNV → mehr Nutzende → Reduktion des MIV
- Zur Leichtigkeit des Verkehrs:
  - „Die Berücksichtigung setzt einen **mit vertretbarem Aufwand** ermittelten **prognostischen Vorher-Nachher-Vergleich** hinsichtlich der Auswirkungen auf die Leichtigkeit des Verkehrs und eine Abwägung gegenüber den prognostizierten Effekten – je nach Anordnungsgrund – voraus […].“
  - „Gutachten oder aufwändige Lärm- oder Schadstoffmessungen sind insoweit nicht erforderlich, vielmehr **genügt eine Abschätzung aufgrund von Verkehrserhebungen, Erfahrungswerten und allgemeinkundigen wissenschaftlichen Erkenntnissen**.[…] “
  - „Der Aspekt der Leichtigkeit des Verkehrs zielt darauf, dass Verkehrsteilnehmer nicht mehr als nach den Umständen unvermeidbar behindert oder belästigt werden. Die Leichtigkeit des Verkehrs hat den **möglichst ungehinderten Verkehrsfluss** für **alle** Verkehrsteilnehmer im Blick.“
  - „Eine **Gefährdung** der Leichtigkeit des Verkehrs liegt vor, wenn nach den Erfahrungen des täglichen Lebens mit überwiegender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass der **Verkehr in seinem Ablauf behindert** wird. Dabei kommt es auf die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Systems **Straßenverkehr insgesamt** an, so dass auch die Inkaufnahme von **Nachteilen bestimmter Verkehrsteilnehmer gerechtfertigt** sein kann.“

VG Köln zu Radverkehrskonzepten

BBG und Partner Rechtsanwälte

Sachverhalt:

- Verkehrsteilnehmer wenden sich gegen Anordnungen von Fahrradstraßen.
- Stadt stützt sich auf Radverkehrskonzept als Ausprägung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung im Sinne von § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO
  - ➢ Verkehrszählungen für einen Tag
  - ➢ Austausch mit Stakeholdern
- (!) geordnete städtebauliche Entwicklung ist auch Gegenstand des neu geschaffenen § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 StVO → Erwägungen dazu können übertragen werden



KI-generierte Visualisierung

VG Köln zu Radverkehrskonzepten

BBG und Partner Rechtsanwälte

Beschlüsse vom 22.12.2025 – 18 L 2684/25; 05.05.2026 – 18 L 264/26

- „Das kommunale Verkehrskonzept muss
  - **hinreichend konkret** die verkehrsmäßigen Planungen in einem bestimmten räumlichen Bereich darstellen, die aus Gründen der geordneten städtebaulichen Entwicklung für erforderlich oder zweckmäßig gehalten werden und
  - von den für die Willensbildung in der Gemeinde **zuständigen Organen** beschlossen worden sind.
- Soweit durch die Veränderung der bestehenden Verkehrssituation Straßenzüge entlastet und **Verkehrsströme umgelenkt** werden sollen, muss
  - das gemeindliche Planungskonzept den Erfordernissen **planerischer Abwägung** genügen und insbesondere darlegen, weshalb bestimmte Straßenzüge entlastet und welche neuen Straßenzüge in für dortige Anwohner zumutbarer Weise belastet werden sollen und können.“
  - (!) Das Konzept muss nachvollziehbar darlegen, welche **Verlagerungseffekte** zu erwarten sind und wie dem ggf. begegnet wird.
- „Des Weiteren muss das kommunale Verkehrskonzept auch auf substantiellen Erwägungen zu der Frage beruhen, ob […]“ die jeweiligen Maßnahmen mit dem **Straßenverkehrsrecht** vereinbar sind.
- Zur Berücksichtigung der Leichtigkeit des Verkehrs bezieht sich das VG Köln auf das VG Berlin (siehe zuvor).

Reicht das?

BBG und Partner Rechtsanwälte

- Verkehrszählung für 24 Std. *nach* Beschluss des Konzepts
- Austausch mit Verbänden, Politik und Öffentlichkeit
- Es fehlt an der Sachverhaltsermittlung:
  - Auseinandersetzung mit Verlagerungseffekten *vor* der Beschlussfassung
  - Bestandsanalyse und Ermittlung konkreter Nutzungsbedarfe (fließender & ruhender Verkehr)
  - Austausch mit Verbänden, Politik, Öffentlichkeit auf Grundlage des ermittelten Sachverhalts

NEIN!

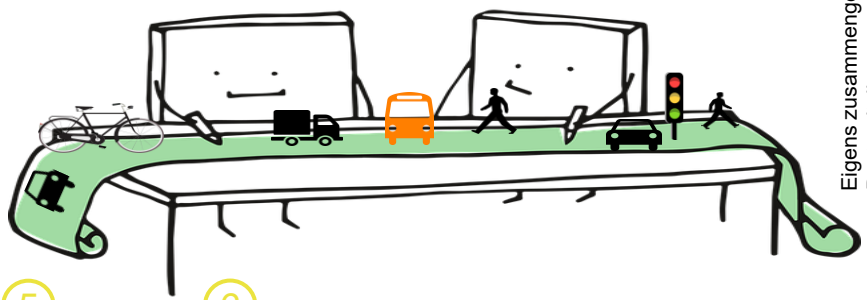
- Umfassende Verkehrszählung von vor einigen Jahren
- Dokumentation von Beobachtungen
  - zu unterschiedlichen Tageszeiten
  - während einer Bauphase, die die Maßnahme (Verengung des MIV auf eine Spur) über einen Zeitraum von zehn Jahren mehrmals notwendig machte
- Darlegung der Erwartung, dass ein zuverlässiges ÖPNV-Angebot den MIV weiter reduzieren werde

JA!

→ Der gerichtliche Erfolg einer Maßnahme hängt von ihrer Begründung im Einzelfall ab!

BBG und Partner Rechtsanwälte

- Erheblicher **Gestaltungsspielraum** der Kommunen, aber: je umfangreicher die verkehrlichen Änderungen, desto höher die Anforderungen an deren **Begründung**
- Empfehlung eines Verkehrskonzeptes zur Konfliktbewältigung zwischen den verschiedenen Verkehrsteilnehmenden lt. VwV-StVO:
  - „Soweit Anordnungen […] auf § 45 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 gestützt werden, sollten sie auf einem **verkehrsplanerischen Gesamtkonzept** beruhen. [Dieses] kann auch für eine Verkehrsart (z. B. Radverkehrsplan, Fußverkehrsplan, Nahverkehrsplan) oder ein räumliches Teilgebiet aufgestellt werden."
  - Darstellung des Beitrags zu Umwelt-, Klima-, Gesundheitsschutz bzw. geordneter städtebaulicher Entwicklung & Berücksichtigung aller Verkehrsarten i.R.d. „Leichtigkeit des Verkehrs"
  - Keine aufwändigen Lärm- und Schadstoffmessungen oder Verkehrsgutachten erforderlich; aber: Abschätzungen / **Vorher-Nachher-Prognose** muss *vor* Anordnung der Maßnahme vorgenommen werden → Zuerst (grobe) Sachverhaltsermittlung, dann: Maßnahme anordnen
  - Verkehrskonzept sollte durch den **Rat** beschlossen werden – in Wahrnehmung seiner kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art 28 Abs. 2 Satz 1 GG (Zuständigkeitsordnung beachten!) → dann: Anspruch auf Umsetzung durch die Straßenverkehrsbehörde wegen Ermessensreduktion auf Null.
- Kombination mit Bauleitplanung und SUMP empfehlenswert (Stichwort: dreifache Innenentwicklung)



Eigens zusammengesetzte Grafik – einzelne Bestandteile von manfredsteger, Clker-Free-Vector-Images, OpenClipart-Vectors, TFGreen und turguthatipa auf Pixabay.com

Mandat zu Tempo 30 an „hochfrequentierten Schulwegen“

BBG und Partner Rechtsanwälte

Sachverhalt:

- Eltern in Landkreis haben Sicherheitsbedenken bzgl. des Wegs ihrer Kinder zur Bushaltestelle wegen zu schnellem Fahren der PKW
- Eltern wenden sich an den Landkreis (= Mdt.)
- Örtliche Straßenverkehrsbehörde weigert sich, Tempo 30 anzuordnen mit dem Hinweis: „hochfrequentierter Schulweg“ sei nicht der Weg zur Haltestelle → keine Anordnung von Tempo 30
- Rechtsgutachten BBG zu den neuen Möglichkeiten zur Anordnung von Tempo 30 als Vorlage von Seiten des Landkreises an die zuständige Behörde



Mandat zu Tempo 30 an „hochfrequentierten Schulwegen“

BBG und Partner Rechtsanwälte

Rechtsgutachten von BBG:

- Anordnung von Tempo 30
  - Ausnahmekatalog in § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO wurde erweitert → Erleichterung der Anordnungsvoraussetzungen
  - Darunter auch: Tempo 30 an „hochfrequentierten Schulwegen“
  - Dazu VwV-StVO:

„Hochfrequentierte Schulwege sind Straßenabschnitte, die innerhalb eines Stadt- oder Dorfteils eine **Bündelungswirkung** hinsichtlich der Wege zwischen Wohngebieten und allgemeinbildenden Schulen haben. Diese Wege können auch im Zusammenhang mit der **Nutzung des ÖPNV** bestehen.“

- Begründung Bundesrat: „[Es] ist anzuerkennen, dass viele Schulwege teilweise nur unter Nutzung des ÖPNV bewältigt werden können und somit hochfrequentierte Schulwege auch zwischen einer Schule oder einem Wohngebiet sowie **einer ÖPNV-Haltestelle** liegen können.“ (BR-Drs. 50/1/25 v. 07.03.2025, S.16 f.)
- Daher: weite Auslegung, umfasst auch den Weg zur Bushaltestelle.
- VG Berlin, Beschluss vom 23.07.2026 – 11 L 393/26 bestätigt weite Auslegung der Norm:
  - eine „Bündelungswirkung“ im Sinne der VwV-StVO liege bereits dann vor, wenn die Verkehrsanbindung so gestaltet ist, dass die Schüler/innen über oder an einer Straße laufen, um ihren Schulweg zurückzulegen
  - „Pulkbildungen“ seien nicht erforderlich – zu enge Auslegung der Norm
  - Außerdem: sofern ein hochfrequentierter Schulweg vorliegt, wird das Vorliegen einer Gefahrenlage im Sinne von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO indiziert!
  - (!) siehe auch BVerwG, Beschluss vom 24.06.2026 – 3 B 9.25

Fazit: Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg.

BBG und Partner Rechtsanwälte

- Gut begründete Maßnahmen sind in aller Regel gerichtsfest.
- An die Begründungen werden keine Anforderungen gestellt, die das allgemeinübliche Maß übersteigen. **Verkehrszählungen** sind empfehlenswert!
- Wichtig ist, dass man sich insbesondere über **Verkehrsverlagerungen** Gedanken macht und diese auch darlegt.
- Unbestimmte Rechtsbegriffe sind vielfach in den **VwV-StVO** weiter ausgeführt.
- Die Gerichte halten sich in aller Regel an die VwV-StVO.
- Neue gerichtliche Urteile, die unbestimmte Rechtsbegriffe weiter schärfen, sind ein Gewinn für die Umsetzung von Maßnahmen auf Grundlage der neuen StVO.



Bild von manfredsteger auf pixabay.com

Hinweise zum Weiterlesen

BBG und Partner Rechtsanwälte

- *Baumeister/Ringena*: Einheitlicher Rahmen für eine integrierte und regionale Verkehrsplanung der Kommunen, NVwZ 2026, 529
- *Baumeister/Ringena*: Neue Möglichkeiten der Gemeinden zur Gestaltung des Ortsverkehrs durch die Novelle des Straßenverkehrsrechts 2024, Die Gemeinde 2026, S. 25 ff.
- *Baumeister*: Erweiterung der doppelten Innenentwicklung im Städtebaurecht um den Bereich Verkehr, in: Mitschang (Hg.), Flächennutzungsplanung – Stand und Perspektiven, 2025, S. 63 ff.
- *Barth/Ringena*: Persönliche Inanspruchnahme bei straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen nach § 45 StVO, Projekt: Pop-Up-Mobilitätswende, Deutsche Umwelthilfe e.V., Gutachten vom 12.12.2025
- *Dölling/Neumann*, Die Novelle der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur StVO vom 10.03.2025, NZV 2025, 337
- *Dölling/Neumann*, StVO-Novelle 2024 – Konsequenzen für die Praxis, NZV 2024, 457
- *Baumeister*: Die Novellierung des Straßenverkehrsrechts 2024 – eine stille Revolution für Mobilitätswende und Klimaschutz in Gemeinden, InfrastrukturRecht 2024, S. 276 ff.
- *Klinger/Rhiel*, Die Novelle von StVG und StVO: Mehr Raum für den Bus-, Fahrrad- und Fußverkehr zur Verbesserung des Klimaschutz, ZUR 2024, 589
- ADFC Schleswig-Holstein e.V., Im Interview zur neuen StVO: Dr. Janna Ringena
- Update-Beitrag zu BVerwG, Beschl. v. 24.06.2026 – 3 B 9.25 (Schulwege) bei BBG und Partner – erscheint demnächst, siehe hier: Update Mobilitätsrecht | BBG und Partner Rechtsanwälte Bremen

Alle Links wurden zuletzt geprüft am 30.09.2026.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

BBG und Partner
Rechtsanwälte



Dr. Janna Ringena
Ringena@bbgundpartner.de