

**VOD-Verkehrsexpertentag
am 18.11.2025
in Münster**

Fußgänger im Straßenverkehr als Störenfriede für Vision Zero?

Prof. Dr. jur. Dieter Müller

Halle (Saale)





Gliederung

- I. Setzen wir die falschen Prioritäten?
- II. Neuerungen durch die StVG/StVO-Novellen
- III. Ist die Verteilung der Verkehrsflächen gerecht?
- IV. Schutzvorschriften für Fußgänger
- V. Literaturhinweise

Lebensschutz als höchster Wert

Das Interesse der Allgemeinheit an der Sicherheit des Straßenverkehrs steht auch in Zusammenhang mit dem aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ableitbaren Auftrag zum Schutz vor erheblichen Gefahren für Leib und Leben.

BVerfG, Beschluss vom 5. Juli 2010 – 2 BvR 759/10, Rn. 14, juris



Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Art. 2

(1) Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, ...

(2) Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. ...

Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG – Staatliche Schutzpflicht



Straßenverkehrsgesetz



Straßenverkehrs-Ordnung



VwV-StVO

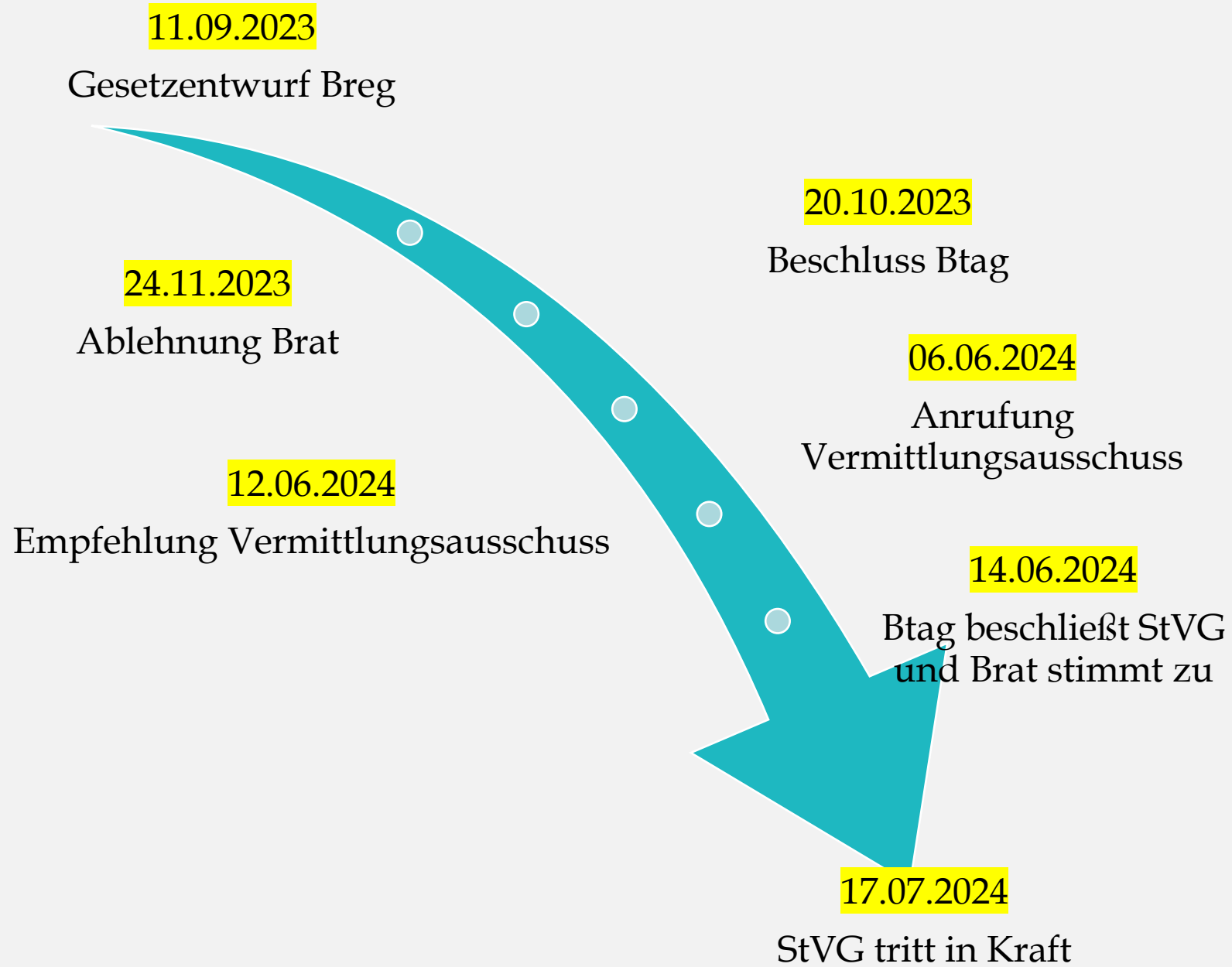
Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO)

Zu § 1 Grundregeln

I. Die Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) regelt und lenkt den öffentlichen Verkehr. Oberstes Ziel ist dabei die Verkehrssicherheit. Hierbei ist die „Vision Zero“ (keine Verkehrsunfälle mit Todesfolge oder schweren Personenschäden) Grundlage aller verkehrlichen Maßnahmen.

StVG-Novelle

2024

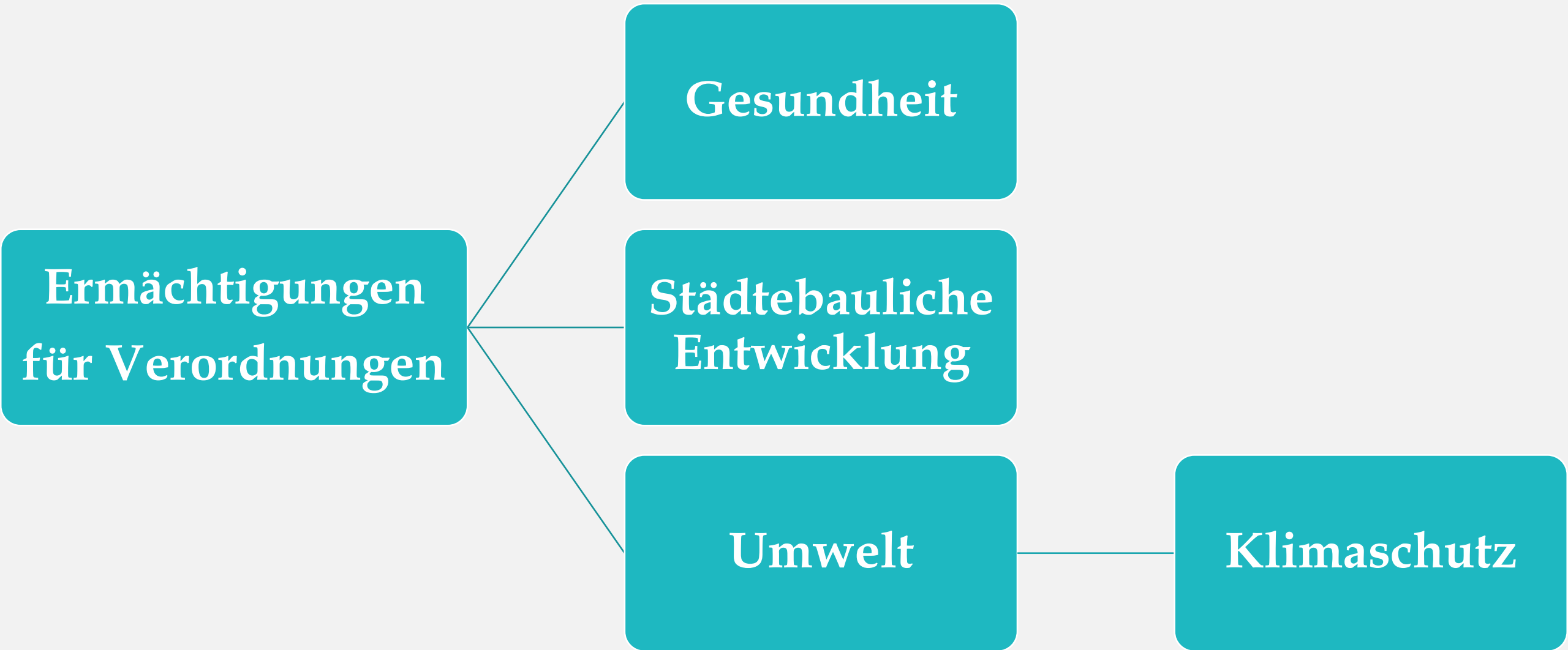


StVG-Novelle 2024

§ 6 StVG – Verordnungsermächtigungen

(4a) ¹Rechtsverordnungen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, 8, 15 Buchstabe b oder c, Nummer 16 oder 18 können auch erlassen werden

- zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter des Klimaschutzes,
 - zum Schutz der Gesundheit oder
 - zur Unterstützung der städtebaulichen Entwicklung,
- soweit sie nicht bereits nach Absatz 4 erlassen werden können.
...



StVG-Novelle 2024

§ 6 StVG – Verordnungsermächtigungen

(4a) 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**.

Verbindliche Auslegung

```
graph LR; A[Verbindliche Auslegung] --> B[Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigen]; A --> C[Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigen];
```

The diagram consists of three teal-colored rounded rectangular boxes. The leftmost box is larger and contains the text 'Verbindliche Auslegung'. Two lines extend from its right side to the top-left corners of two smaller boxes stacked vertically on the right. The top box contains the text 'Leichtigkeit des Verkehrs berücksichtigen' and the bottom box contains the text 'Sicherheit des Verkehrs nicht beeinträchtigen'.

Leichtigkeit des
Verkehrs
berücksichtigen

Sicherheit des
Verkehrs nicht
beeinträchtigen

„müssen berücksichtigen“



```
graph TD; A["„müssen berücksichtigen“"] --> B["= beachten"]; B --> C["= in Betracht ziehen"]; C --> D["= nicht vergessen"];
```

= beachten

= in Betracht ziehen

= nicht vergessen

„nicht beeinträchtigen“



= nicht beschränken



= nicht vermindern



= absolut verboten

Auslegung nach Wortlaut

Sicherheit des
Verkehrs

```
graph TD; A[Sicherheit des Verkehrs] --- B[Leichtigkeit des Verkehrs]; A --- C[Umwelt- mit Klimaschutz]; A --- D[Schutz der Gesundheit]; A --- E[Unterstützung städtebauliche Entwicklung];
```

Leichtigkeit
des Verkehrs

Umwelt- mit
Klimaschutz

Schutz der
Gesundheit

Unterstützung
städtebauliche
Entwicklung

StVO-Novelle

2024

Sicherheit des Verkehrs

§ 45 StVO dient der Gefahrenabwehr und Anordnungen danach stehen in Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Pflicht des Staates zum Schutz des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) stehen.

Die Straßenverkehrsbehörde ist gehalten, sich um die Optimierung der Sicherheit im Straßenverkehr zu bemühen.

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 5. August 2025 – 11 B 24.489, Rn. 27, juris

§ 45 StVO – Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen

Begründung gem. BR-Drucks. 321/24 (B), S. 7

Die Förderung des Fußverkehrs ist ein zentraler Baustein für die Erreichung der Klimaziele, für die Resilienz von lebenswerten Städten und für den erfolgreichen Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs. Bei der Weiterentwicklung des Straßenverkehrsrechts ist daher der Sicherheit, Leichtigkeit und Attraktivität des Fußverkehrs besonders Rechnung zu tragen.

StVO-Novelle 2024

§ 45 Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen

(1) Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Das gleiche Recht haben sie ...

7. 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

b) der Bereitstellung angemessener Flächen für den fließenden und ruhenden Fahrradverkehr sowie für den Fußverkehr.

Fußverkehr



erhält



angemessene Flächen



§ 45 StVO – Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen

(10) Absatz 9 gilt nicht, ...

2. für Anordnungen nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 7.

Einfache Gefahrenlage

BR-Drucksache 518/23, S. 24:

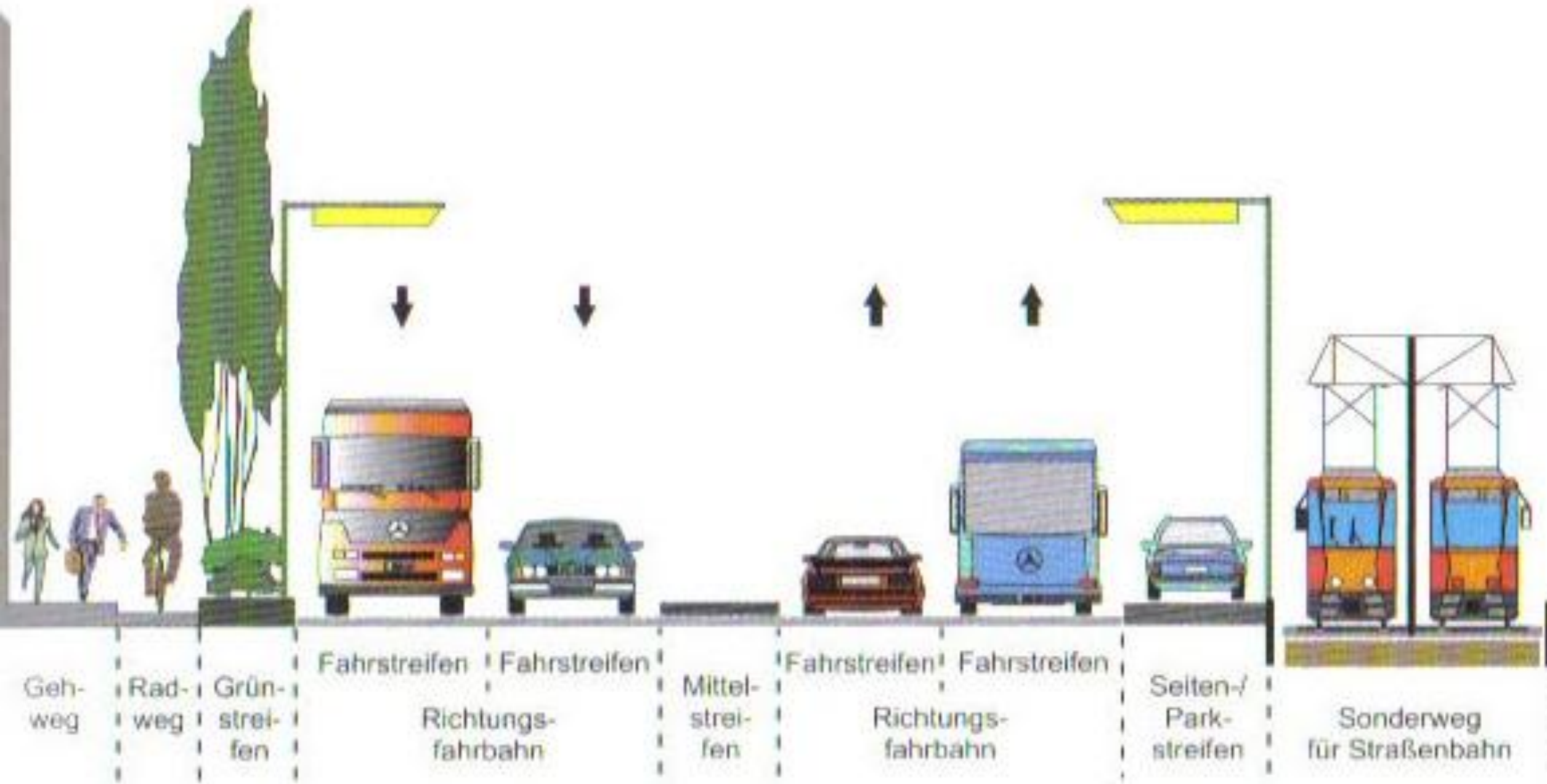
Die Beschränkung der Anordnungsvoraussetzungen auf die „einfache“ Gefahr für Fußgängerüberwege im Sinne des § 45 Absatz 9 Satz 1 StVO erweitert den straßenverkehrsbehördlichen Handlungsspielraum, sodass mit dem Zeichen 293 bereits vor einer Risikoverdichtung zu besonderen Gefahrenlagen sichere Querungsmöglichkeiten für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen, Ältere und Kinder geschaffen werden können.

Einfache Gefahrenlage

Eine einfache Gefahrenlage liegt im Umkehrschluss zur von der Rechtsprechung definierten qualifizierten Gefahrenlage immer dann vor, wenn nur ein allgemeines Risiko einer Beeinträchtigung der in den Rechtsgüter Sicherheit und Ordnung des Verkehrs vorliegt.

Gerechte

Verteilung





Quelle: https://www.lueneburgaktuell.de/xmedia/themen_full/Aufteilung_Radweg_nach_Norden_Banneraktion_17.9.2023.JPG

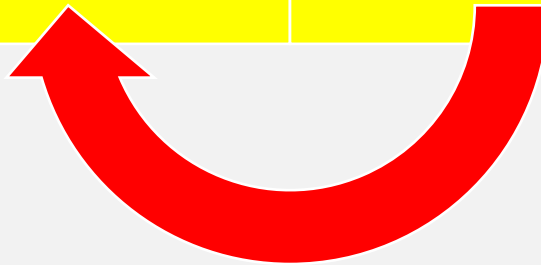
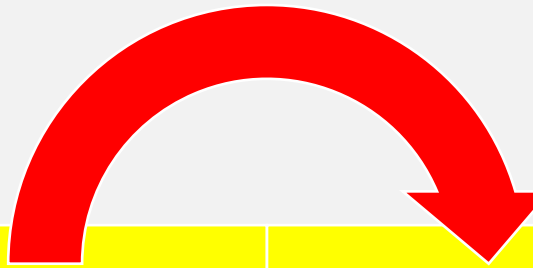
§ 45 StVO – Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen

Begründung gem. BR-Drucks. 321/24 (B), S. 20

Die Straßenverkehrsbehörde muss konkret darstellen und begründen, inwieweit im Anordnungsbereich durch die Bereitstellung der Fläche für den fließenden und ruhenden Fahrradverkehr sowie für den Fußverkehr die anderen Verkehrsteilnehmer und damit der motorisierte Individualverkehr, aber auch der ÖPNV, nicht unangemessen beschränkt werden. Die konkret vorliegende Fläche muss also zwischen den einzelnen Verkehrsträgern angemessen aufgeteilt werden.

**Wann ist
eine Fläche**

angemessen?

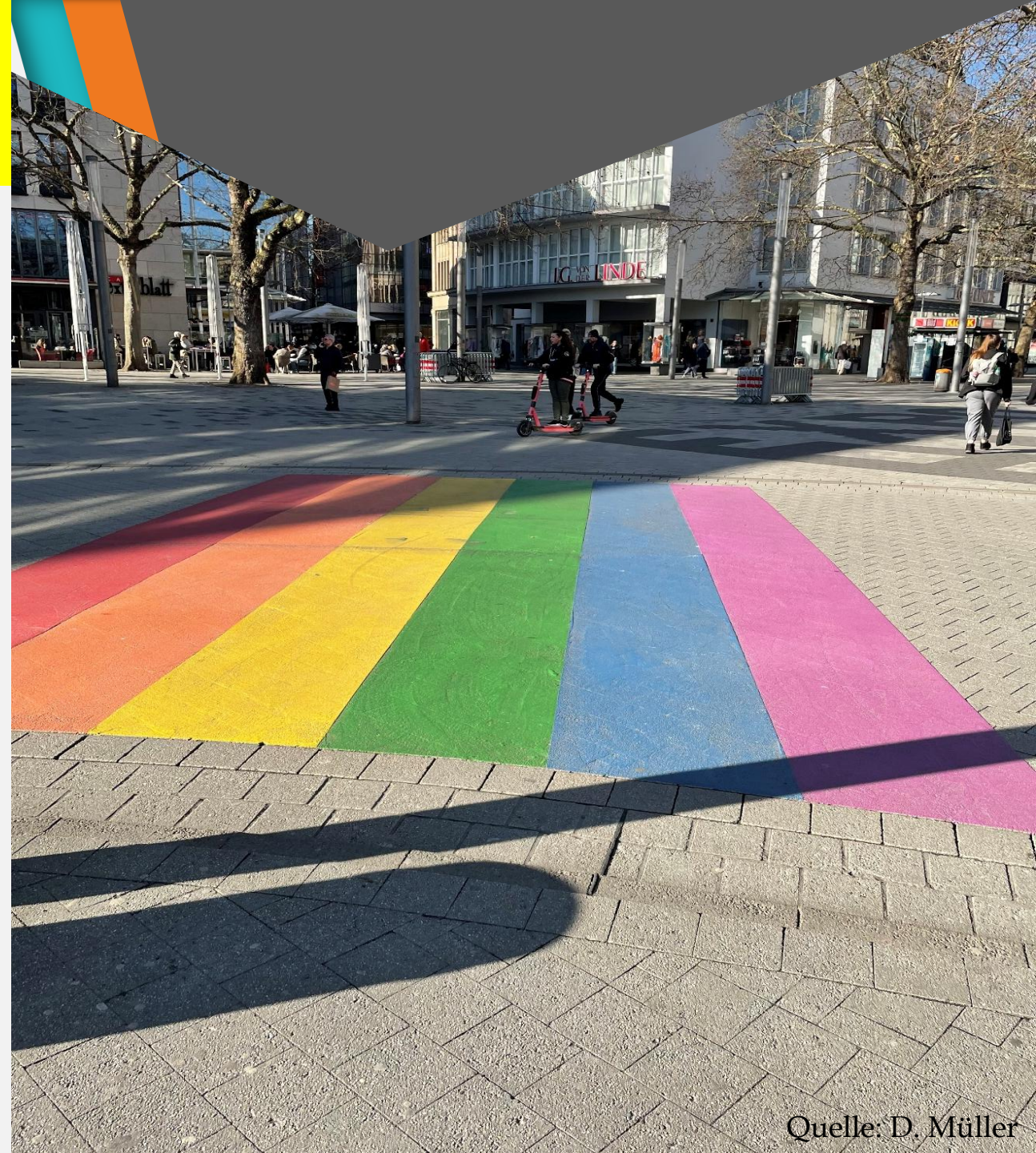


VwV-StVO zu § 45 StVO (neu, seit 1.7.2025)

Rn. 14a

Soweit Anordnungen zur Einrichtung von Sonderfahrstreifen und bevorrechtigenden Lichtzeichenregelungen für Linienbusse sowie zur Bereitstellung angemessener Flächen für den Rad- und Fußverkehr auf § 45 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7 gestützt werden, sollten sie auf einem verkehrsplanerischen Gesamtkonzept beruhen.

Das Gesamtkonzept kann auch für eine Verkehrsart (z. B. Radverkehrsplan, Fußverkehrsplan, Nahverkehrsplan) oder ein räumliches Teilgebiet aufgestellt werden.



VwV-StVO zu § 45 StVO (neu, seit 1.7.2025)

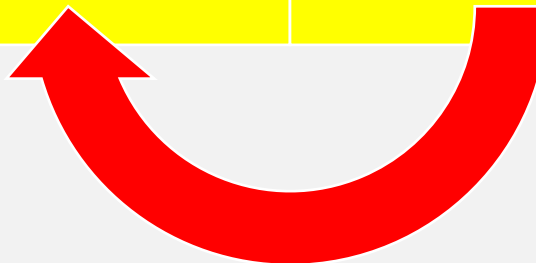
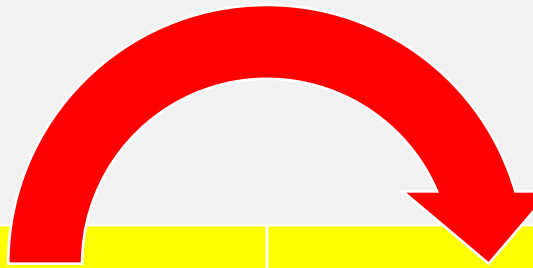
Rn. 14b

Es genügt dabei, wenn sich der Beitrag aus der perspektivischen Umsetzung des Gesamtkonzepts ergibt; der Effekt muss sich nicht bereits aus der Umsetzung der jeweiligen Einzelmaßnahme ergeben.



**Jede Kommune
darf für sich auf
der Grundlage
eines Konzepts
entscheiden,**

**wann
Verkehrsflächen
ihrem Umfang
nach angemessen
sind.**



Eine Förderung des Fußverkehrs bedeutet verkehrspolitisch, verkehrsplanerisch und verkehrsrechtlich:

- **Ausweitung** der Verkehrsflächen für den Fußverkehr.
- Räumliche **Einschränkungen** für andere Verkehrsarten.
- **Erhöhen** der Verkehrssicherheit für den Fußverkehr.
- **Effiziente** Gesamtplanung des fließenden Fußverkehrs.
- **Einbeziehen** der Zielgruppe in Planungsprozesse usw.




Erleichterte Anordnung von Fußgängerüberwegen



Fazit:

Der Stellenwert der Verkehrssicherheit ist zwar durch die Reform von StVG und StVO formell gesteigert worden, aber ...



**Sämtliche
Anordnungs-
möglichkeiten
wirken nur
dann,**

**wenn sie auch
praktisch
umgesetzt
werden.**

Schutzvorschriften

für Fußgänger

Schutzvorschriften

§ 1 StVO – Grundregeln

(1) Die Teilnahme am Straßenverkehr erfordert ständige Vorsicht und gegenseitige Rücksicht.

(2) Wer am Verkehr teilnimmt hat sich so zu verhalten, dass kein Anderer geschädigt, gefährdet oder mehr, als nach den Umständen unvermeidbar, behindert oder belästigt wird.

Größtmöglicher Schutz

§ 3 StVO – Geschwindigkeit

(2a) Wer ein Fahrzeug führt, muss sich gegenüber Kindern, hilfsbedürftigen und älteren Menschen, insbesondere durch Verminderung der Fahrgeschwindigkeit und durch Bremsbereitschaft, so verhalten, dass eine Gefährdung dieser Verkehrsteilnehmer ausgeschlossen ist.



Fußgängerüberwege

§ 26 StVO – Fußgängerüberwege

(1) An Fußgängerüberwegen haben Fahrzeuge mit Ausnahme von Schienenfahrzeugen den zu Fuß Gehenden sowie Fahrenden von Krankenfahrstühlen oder Rollstühlen, welche den Überweg erkennbar benutzen wollen, das Überqueren der Fahrbahn zu ermöglichen. Dann dürfen sie nur mit mäßiger Geschwindigkeit heranfahren; wenn nötig, müssen sie warten.



Wer hatte den Vorrang
und wer hat ihn sich
einfach genommen?

Wer hätte hier
den Vorrang?



Anlage 2

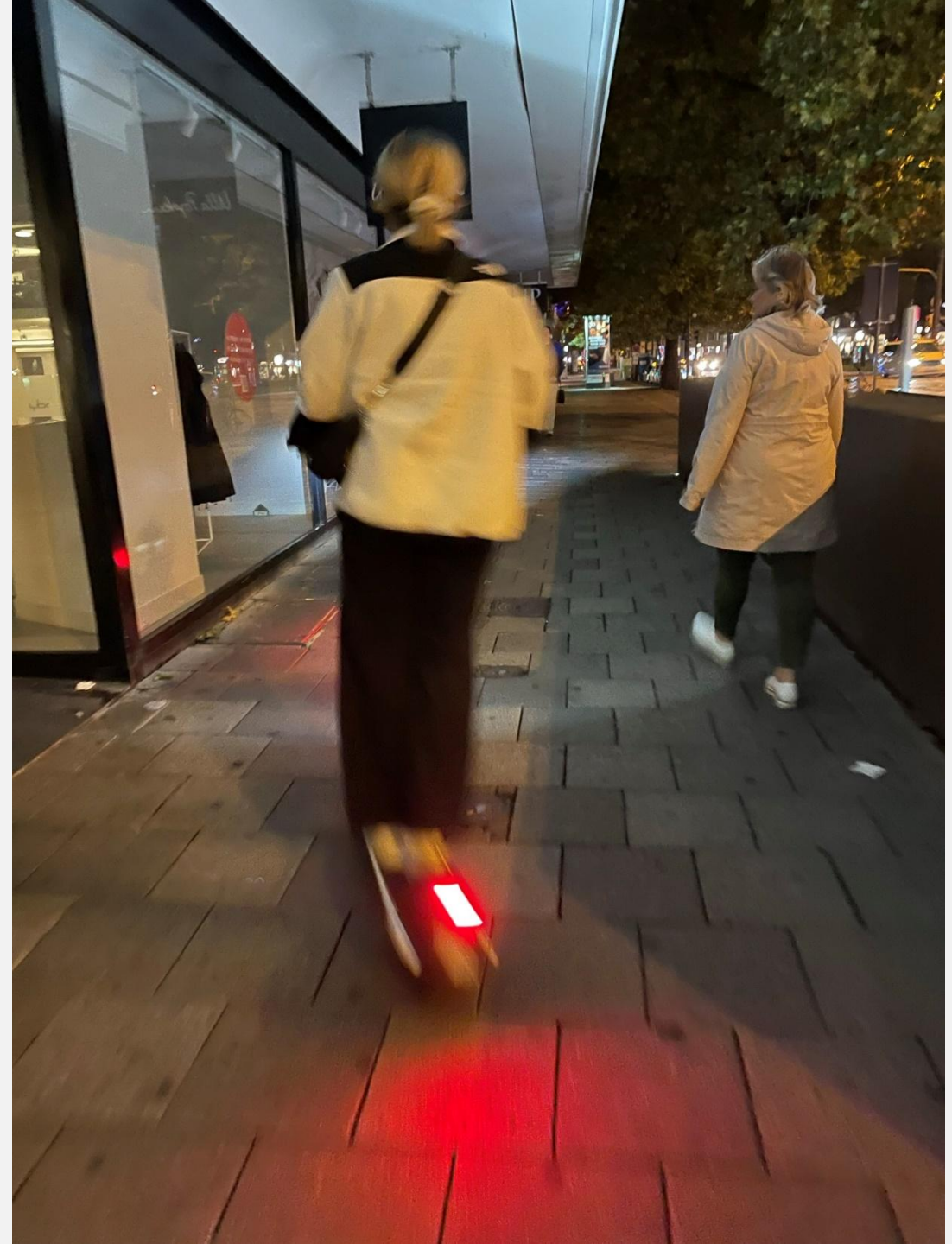
Zeichen 239

Ge- oder Verbot

1. Anderer als
Fußgängerverkehr
darf den **Gehweg**
nicht nutzen.



... und so ist
der Alltag



Wer darf einen
Gehweg nutzen?





... und so ist
der Alltag



§ 12 Abs. 4 StVO – Halten und Parken

Lfd. Nr.	Tatbestand	§§	Regelsatz in €
52a	Unzulässig auf Geh- und Radwegen oder Radschnellwegen geparkt (§ 12 Absatz 2 StVO)	§ 12 Absatz 4 Satz 1, Absatz 4a § 49 Absatz 1 Nummer 12 § 41 Absatz 1 i. V. m. Anlage 2 lfd. Nr. 16, 19, 20 (Zeichen 237, 240, 241) Spalte 3 Nummer 2 § 49 Absatz 3 Nummer 4	55
52a.1	- mit Behinderung	§ 12 Absatz 4 Satz 1, Absatz 4a § 1 Absatz 2 § 49 Absatz 1 Nummer 1, 12 § 41 Absatz 1 i. V. m. Anlage 2 lfd. Nr. 16, 19, 20 (Zeichen 237, 240, 241) Spalte 3 Nummer 2 § 1 Absatz 2 § 49 Absatz 1 Nummer 1, Absatz 3 Nummer 4	70 + 1 Punkt
52a.2	länger als 1 Stunde		70 + 1 Punkt
52a.2.1	- mit Behinderung		80 + 1 Punkt
52a.3	- mit Gefährdung		80 + 1 Punkt
52a.4	- mit Sachbeschädigung		100 + 1 Punkt

Erleichterte Anordnung von Tempo 30-Zonen und Zeichen 274 mit 30 km/h als Lückenschluss



§ 45 StVO – Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen

Begründung gem. BR-Drucks. 518/23, S. 21

Ein Lückenschluss zwischen zwei Geschwindigkeitsbeschränkungen bis zu 300 m ist bereits derzeit möglich (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zu § 41 StVO zu Zeichen 274 Randnummer 14 Satz 1). Nunmehr soll die Regelung folgerichtig in den Ausnahmekatalog des § 45 Absatz 9 Satz 4 StVO aufgenommen und der Lückenschluss von 300 m auf 500 m verlängert werden.

§ 45 StVO – Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen

StVO neu

(9) Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sind nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist. ... Satz 3 gilt nicht für die Anordnung von ...

4. Tempo 30-Zonen nach Absatz 1c und kurzen streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (Zeichen 274) auf Streckenabschnitten von bis zu 500 Metern zwischen zwei Tempo 30-Strecken, ...

§ 45 StVO – Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen

StVO neu

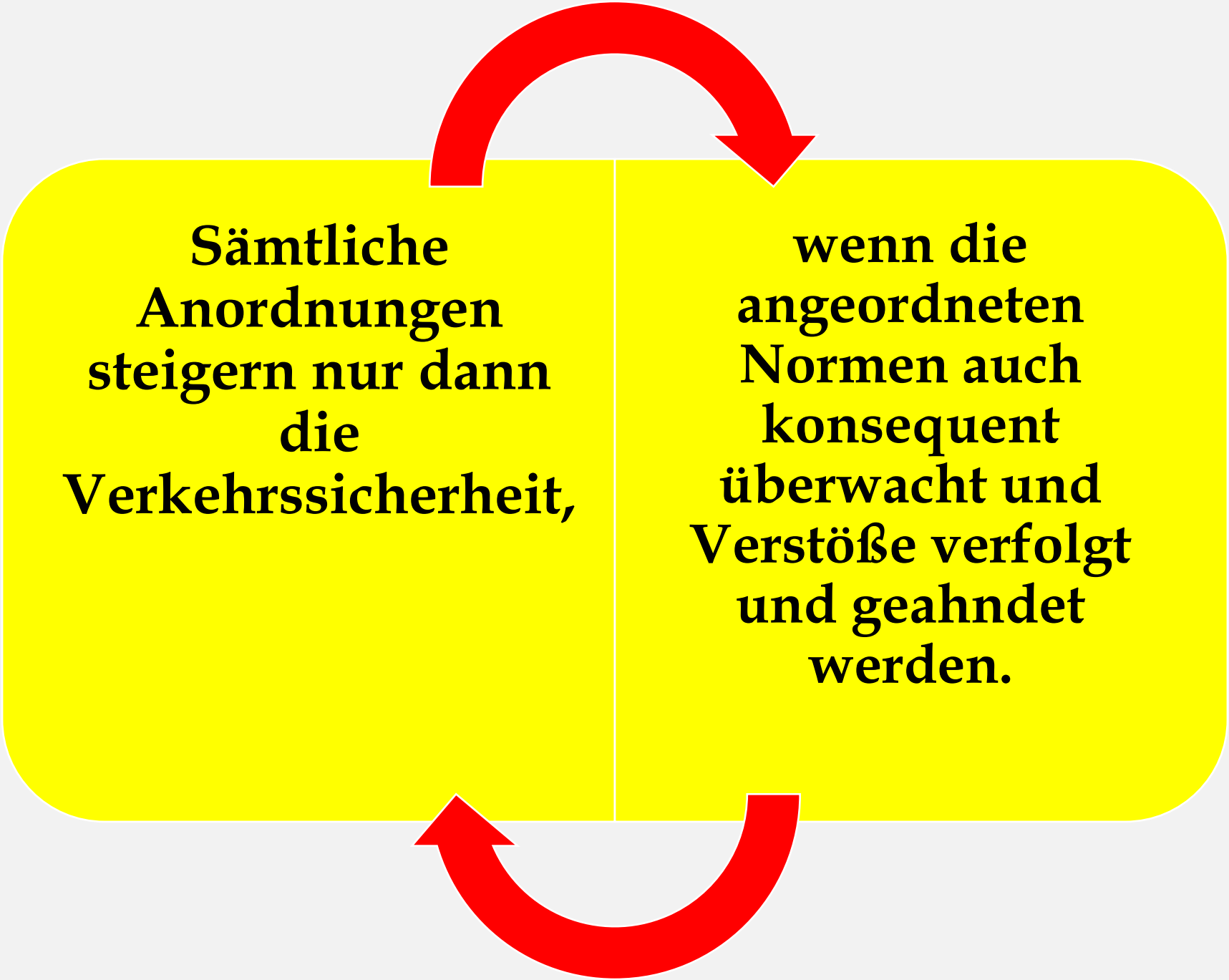
(9) ... Satz 3 gilt nicht für die Anordnung von

6. innerörtlichen streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (Zeichen 274) nach Absatz 1 Satz 1 auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) oder auf weiteren Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) im unmittelbaren Bereich von an diesen Straßen gelegenen Fußgängerüberwegen, Kindergärten, Kindertagesstätten, Spielplätzen, hochfrequentierten Schulwegen, allgemeinbildenden Schulen, Förderschulen, Alten- und Pflegeheimen, Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen oder Krankenhäusern, ...

§ 45 StVO – Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen

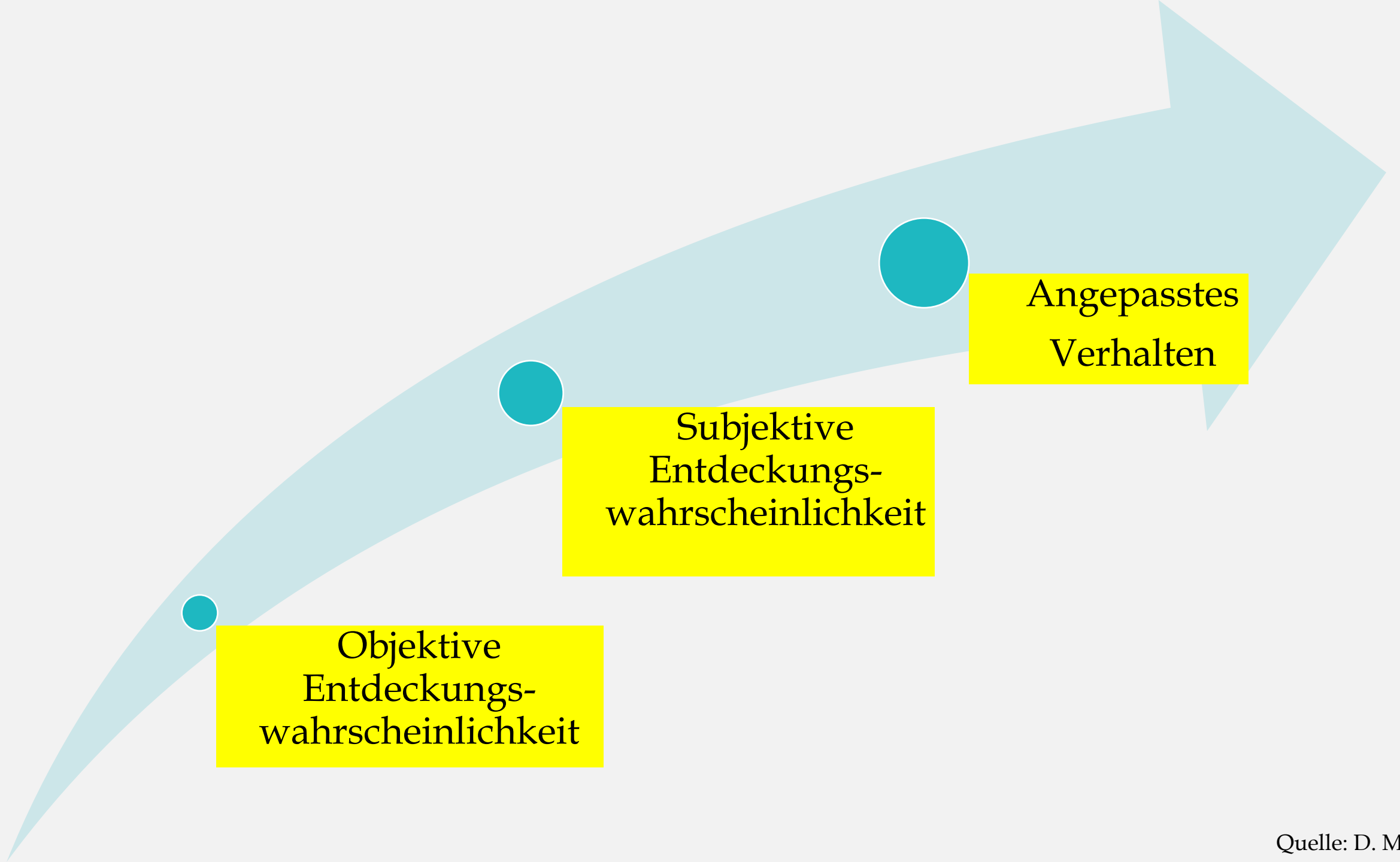
Begründung gem. BR-Drucks. 518/23, S. 22

... Tempo 30 z. B. auf Vorfahrtstraßen erleichtert angeordnet werden kann ... erleichterte Anordnung von Geschwindigkeitsbegrenzungen von 30 km/h an Spielplätzen erweitert den Schutz von schwächeren Verkehrsteilnehmern. ... auch hochfrequentierte Schulwege erfasst werden, die sich nicht im unmittelbaren Bereich der Schulen befinden.



**Sämtliche
Anordnungen
steigern nur dann
die
Verkehrssicherheit,**

**wenn die
angeordneten
Normen auch
konsequent
überwacht und
Verstöße verfolgt
und geahndet
werden.**



Objektive
Entdeckungs-
wahrscheinlichkeit

Subjektive
Entdeckungs-
wahrscheinlichkeit

Angepasstes
Verhalten

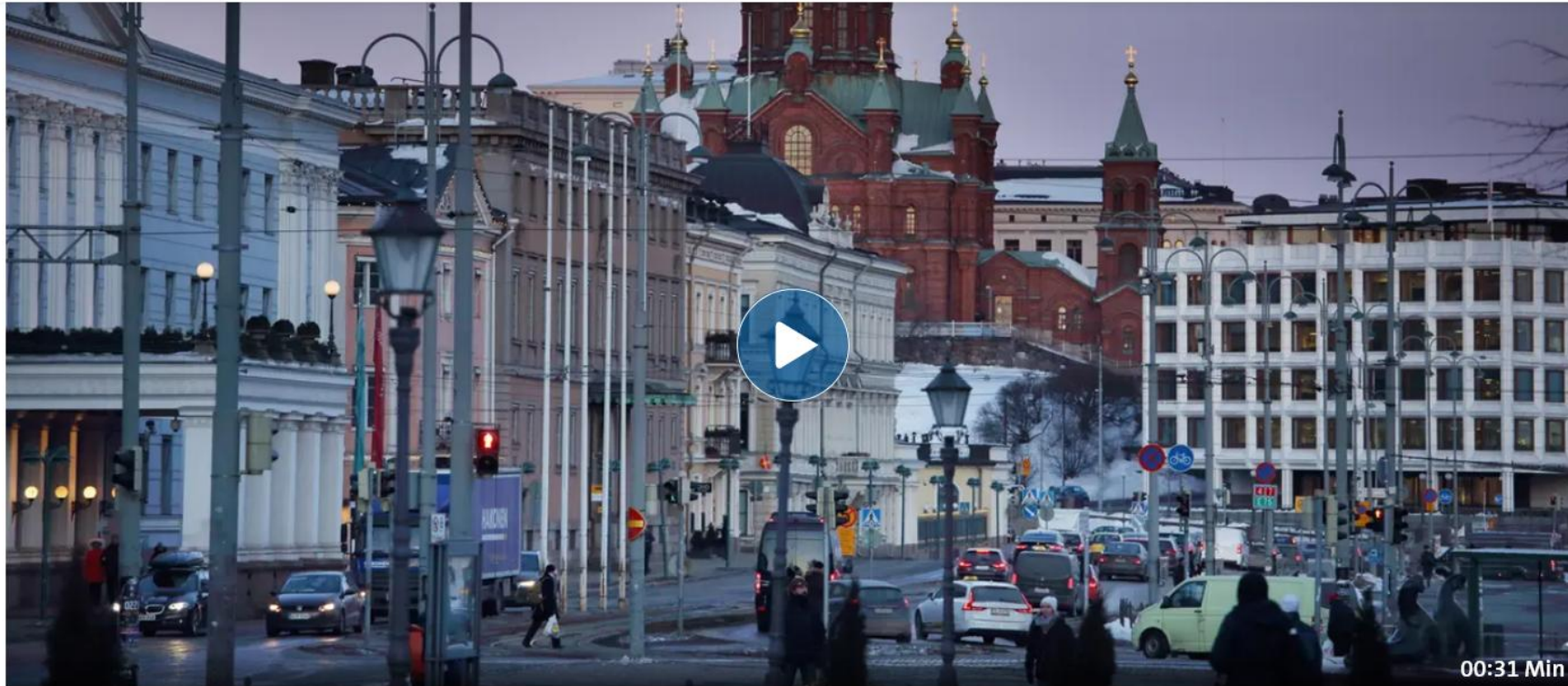


Wie wäre es mit
dem Beispiel
Japan?





Startseite ▶ Ausland ▶ Europa ▶ Tempo 30 fast überall: Keine Verkehrstoten in Helsinki



Tempo 30 fast überall

In Helsinki stirbt ein Jahr lang niemand im Verkehr

Stand: 03.08.2025 12:13 Uhr

Seit Juli 2024 ist auf den Straßen Helsinkis kein Mensch mehr durch einen Unfall gestorben. Der Erfolg sei vor allem auf den Ausbau von Tempo-30-Zonen in der Stadt zurückzuführen, sagt die finnische Stadt. Es gibt aber noch mehr Gründe.

Quelle: <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/helsinki-keine-verkehrstoten-100.html>

Wie München zur Stadt ohne Verkehrstote werden will



16 Menschen verloren im vergangenen Jahr in München ihr Leben im Straßenverkehr. In Helsinki sind es null. Was läuft dort besser? Und wie wäre mehr Sicherheit möglich?



**Herzlichen Dank
für Ihr Interesse!**

Literaturhinweise



Unfallforschung kompakt

Innerörtliche Unfälle mit Fußgängern und Radfahrern

Forschungsbericht Nr. 82

Verkehrssicherheit an Fußgängerquerungen

Hagen Schüller
Miriam Niestegge
Lukas Knörr
Matthias Medicus
Marcel Schreiber

Unfallforschung kompakt Nr. 116

Verkehrssicherheit an Fußgängerquerungen



Unfallforschung
der Versicherer
GDV

FORSCHUNGSBERICHT NR. 93

Innerörtliche Unfälle zwi- schen zu Fuß Gehenden und Radfahrenden

Matthias Medicus
Sebastian Hantschel
Johannes Müller
Bettina Schröter
Regine Gerike
Oliver Borsellino
Marcel Schreiber

Literaturtipp

Müller

2. Auflage Köln 2022

Luchterhand Verlag

Dieter Müller

Bußgeldkatalog

Kommentar für die Praxis

2. Auflage 2022



Wolters Kluwer

Literaturtipp
Müller/Rebler
4. Auflage München
2024

Müller/Rebler

**Das Recht des
ruhenden Verkehrs**

unter Berücksichtigung
von Carsharing, Elektromobilität
und autonomem Parken

4. Auflage

Literaturtipp

Müller/Wagner/Klipfel

2. Auflage Köln 2024

461 Seiten

ISBN: 978-3-7812-2137-6

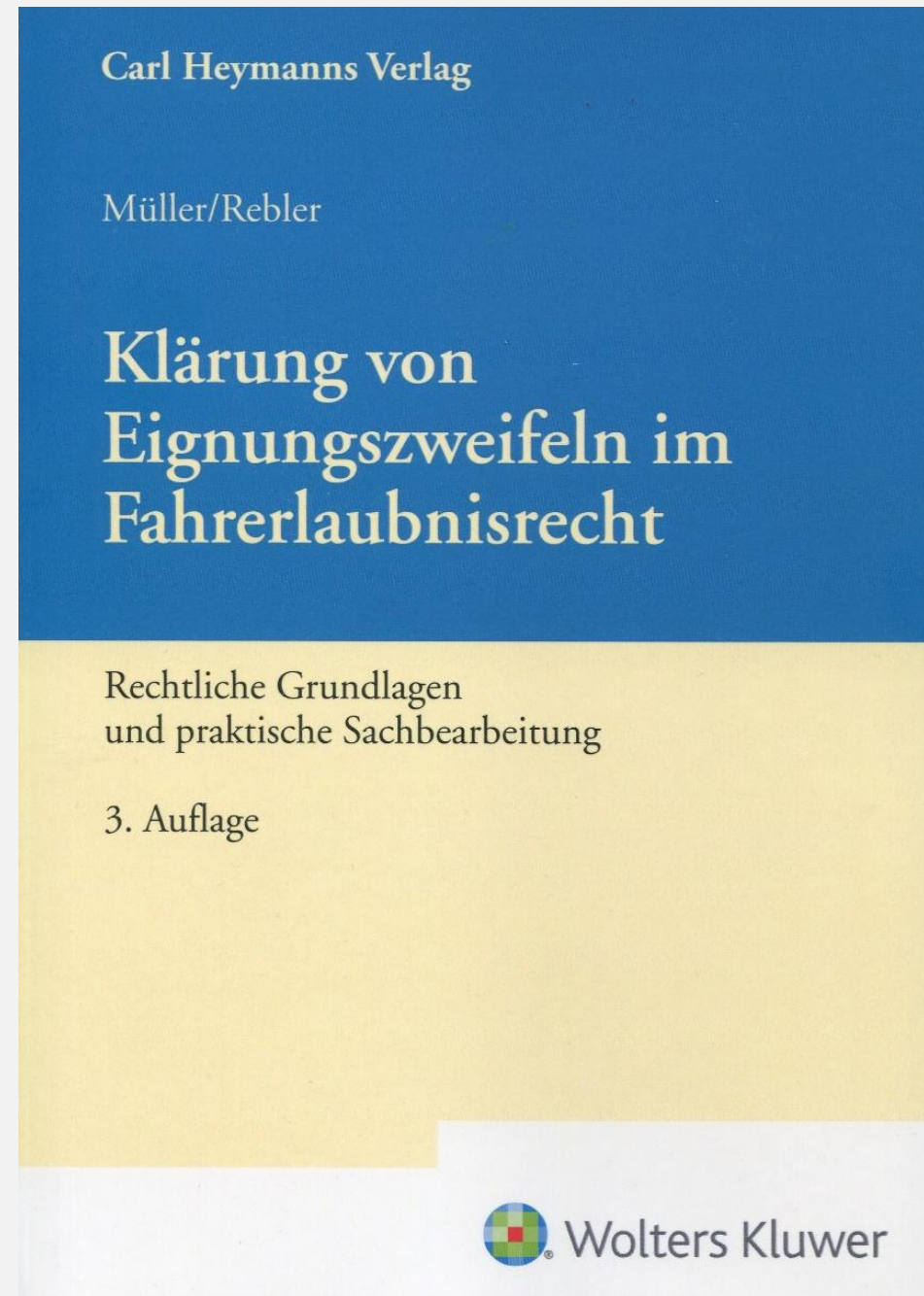


Literaturtipp

Müller, Dieter und
Rebler, Adolf

Die Klärung von
Eignungszweifeln im
Fahrerlaubnisrecht

3. Aufl., Carl Heymanns
Verlag Köln, 2025



Literaturtipp

Wagner, Thomas

Müller, Dieter

Koehl, Felix

Rebler, Adolf

1. Aufl., Kirschbaum
Verlag Köln, 2020



Literaturtipps

Buch: Das Recht des ruhenden Verkehrs, gemeinsam mit Rebler, Adolf, **Verlag C. H. Beck**, 4. Aufl. München 2024.

Aufsatz: Radverkehr aus verkehrspolizeilicher und verkehrspolitischer Sicht am Beispiel des Saarlandes, gemeinsam mit Thomas Worm, in: **Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV)** Heft 10/2024, S. 476 – 482.

Aufsatz: Rechtliche Rahmenbedingungen, in: **DVR Schriftenreihe Verkehrssicherheit** Band 25 – Achtsamkeit und Aggression – Befunde zu Interaktionen im Straßenverkehr, Berlin 2024.

Kolumne: StVO-Reform in Kraft getreten. in: **DVR-report** 3/2024, S. 44 f.

Aufsatz: Fußgänger im Stadtverkehr – Opfer oder Täter?, gemeinsam mit Dietmar Rudolph, in: **Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV)** Heft 1/2025, S. 32 – 37.

Aufsatz: Rechtsproblem „Behördlich angeordnetes Gehwegparken“, gemeinsam mit Dietmar Rudolph, in: **Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV)** Heft 2/2025, S. 54 – 58.

Aufsatz: Gemeingebrauch oder Sondernutzung beim Abstellen von E-Scootern und Leihfahrräder im öffentlichen Straßenraum, gemeinsam mit Dr. Adolf Rebler, in: **Verkehrsdienst (VD)** Heft 05/2025, S. 115 - 125.

Aufsatz: Rechtsproblem „Behördlich angeordnetes Gehwegparken“ – Update, gemeinsam mit Dietmar Rudolph, in: **Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV)** Heft 6/2025, S. 257 – 261.

Kolumne: Anzeige als Selbsthilfe, September 2025, auf: <https://motorjournalist.de/2025/09/muellers-kolumne-anzeige-als-selbsthilfe/>

Kolumne: Ignorante Richter, Oktober 2025, auf: <https://motorjournalist.de/2025/09/muellers-kolumne-ignorante-richter/>

**Einen großen Teil meiner
Veröffentlichungen finden
Sie im kostenlosen
Download auf der folgenden
Webseite:**



Institut für Verkehrsrecht und Verkehrsverhalten

Home

Aktuell

Unsere Bücher

Unsere Angebote für Sie

Medien

Verkehrsgesetze

Kontakt

Anfahrt

Arbeitsbasis

Qualifikation



<https://www.ivvbautzen.de/>

Rechtlicher Hinweis



Rechtlicher Hinweis:

1. Das **Copyright** für die Veröffentlichungen auf meiner Website liegt bei mir.
2. Die Aufsätze dürfen **zu Informations- und Schulungszwecken** von allen Leserinnen und Lesern **frei und kostenlos genutzt** und auch in digitaler oder gedruckter Form verteilt und sogar **im Internet zum kostenlosen Download bereitgestellt werden**. Voraussetzung dafür ist nur eine vorherige Mitteilung per Mail an mich.

Meine Erreichbarkeit

Autor:

Prof. Dr. jur. Dieter Müller

Institut für Verkehrsrecht und Verkehrsverhalten

An der Petruskirche 16

06120 Halle (Saale)



Mail: ivvb@ivvbautzen.de

Website: <https://www.ivvbautzen.de/>

Social Media: <https://www.linkedin.com/in/prof-dr-dieter-müller-5695b396>