



Tagung am 2. Mai 2022 in Jena

Radverkehr als Element der Verkehrswende

– Geltender Rechtsrahmen –

Prof. Dr. Elisabeth Badenhausen-Fähnle



– Geltender Rechtsrahmen – I. Einleitende Bemerkungen

I. Einleitende Bemerkungen



Zeichen 277.1
Verbot des Überholens von
einspurigen Fahrzeugen für
mehrspurige Kraftfahr-
zeuge und Krafträder mit
Beiwagen

Quelle: <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.enge-strasse-in-kaltental-stuttgart-stellt-neues-fahrrad-ueberholverbotsschild-auf.87e254cd-601c-4ce6-a998-972362c21756.html>



II. Planungsrechtliche Grundlagen des Radverkehrs

– Geltender Rechtsrahmen –
II. Planungsrechtliche Grundlagen des Radverkehrs

II. Planungsrechtliche Grundlagen des Radverkehrs

1. Zuständigkeit für Bau- und Unterhaltung der Straßen
– Straßenbaulast

- Träger der Straßenbaulast
- Entsprechend der jeweiligen Straßenkategorie
- Nach den Straßengesetzen der Länder oder dem FStrG

– Geltender Rechtsrahmen –

II. Planungsrechtliche Grundlagen des Radverkehrs

2. Raumordnung nach dem Raumordnungsgesetz

- Festlegung von Möglichkeiten, Zielen und Grundsätzen der Verkehrswende in Raumordnungsplänen
 - Raumbedeutsamkeit i.S.d. § 1 Abs. 1 ROG z.B. bei überörtlichem Radschnellweg
 - Leitvorstellung der Nachhaltigkeit, § 1 Abs. 2 ROG
 - Grundsatz der Schaffung der Voraussetzungen für nachhaltige Mobilität und integriertes Verkehrssystem, § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5 ROG
 - Freihaltung von Trassen zur Verringerung von Verkehrsbelastung, integrierten Verkehrssystemen und nachhaltiger Mobilität, § 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 3a ROG
- Grds. Koordinierungsplanung keine Verwirklichungsplanung

– Geltender Rechtsrahmen –

II. Planungsrechtliche Grundlagen des Radverkehrs

3. „Verkehrsentwicklungspläne“

- Der Fachplanung vorausgehende spezifische verkehrspolitische bzw. verkehrsplanerische Vorüberlegungen
 - Erläuternde und begründende Funktion für die Abwägungsentscheidung
 - Grds. keine gesetzliche Verpflichtung zur Aufstellung
 - Rein informeller Natur
 - Divergierende Qualitätsunterschiede mangels bestimmter inhaltlicher Anforderungen
- Verpflichtende Aufstellung auf Bundesebene scheitert an Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG
- Dennoch im Hinblick auf eine flächendeckende Radverkehrsinfrastruktur wünschenswert

– Geltender Rechtsrahmen –

II. Planungsrechtliche Grundlagen des Radverkehrs

4. Straßenplanung nach den Straßengesetzen und dem Baugesetzbuch

- Erfordert grds. Planfeststellungsverfahren und Planfeststellungsbeschluss
- Teilweise genügt Plangenehmigung
- Festsetzung von Verkehrsflächen sowie Verkehrsflächen mit besonderer Zweckbestimmung nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB in den Bebauungsplänen der Gemeinden aus städtebaulichen Gründen
 - Städtebauliche Gründe u.a.: Belange des Personenverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung sowie des nicht motorisierten Verkehrs, § 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB
 - Umfasst auch Radwege
 - Ermöglicht gesamthafte Planung im Hinblick auf Radverkehrskonzepte
 - Vorbehalt der Erforderlichkeit der Planung, § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB

– Geltender Rechtsrahmen –

II. Planungsrechtliche Grundlagen des Radverkehrs

5. Widmung der Straße zu Verkehrszwecken nach den Straßengesetzen der Länder

- Widmungsakt verleiht der Straße bestimmte Funktion als Straße, Fahrradweg oder sonstige Verkehrsfläche
 - Grenzt den zu Verkehrszwecken eröffnenden Gemeingebrauch von der Sondernutzung ab
 - Differenzierung im Hinblick auf räumliche Aufteilung oder Festlegung auf eine bestimmte Nutzungsart möglich, z.B. Rad- oder Gehweg
 - Auch nachträgliche Umverteilung oder Beschränkung der Nutzungsarten möglich

– Geltender Rechtsrahmen – II. Planungsrechtliche Grundlagen des Radverkehrs

6. Gründe und Motive für die Straßengestaltung

- Straßengesetze sind an den gewöhnlichen Verkehrsbedürfnissen ausgerichtet
- Straßenbaulast knüpft Bau, Unterhaltung und bauliche Gestaltung an Bedarfslage
 - Grds. verkehrsmittelneutral ausgestaltet
 - Faktisch führt Orientierung an Bedarfslage zu Handlungsdruck zur Vergabe von mehr Raum und damit Stärkung des raumbeanspruchenden Autoverkehrs
- Berücksichtigung von abweichenden stadt- oder verkehrspolitischen Zielsetzungen lediglich punktuell
- Stärkere Ausrichtung der Straßengesetze an nachhaltiger städtebaulicher Verkehrsentwicklung wünschenswert



III. Ordnungsrechtliche Grundlagen des Radverkehrs

– Geltender Rechtsrahmen –
III. Ordnungsrechtliche Grundlagen des Radverkehrs

III. Ordnungsrechtliche Grundlagen des Radverkehrs

1. Zuständigkeit für verkehrsregelnde Maßnahmen

- Grundsätzlich Straßenverkehrsbehörden, § 44 Abs. 1 S. 1 StVO
- Umsetzung der Anordnung obliegt Baulastträger, § 45 Abs. 5 StVO
- Gegebenenfalls Einvernehmen der Gemeinde erforderlich, soweit Planungshoheit betroffen, z.B. bei Errichtung einer Fahrradzone

– Geltender Rechtsrahmen –

III. Ordnungsrechtliche Grundlagen des Radverkehrs

2. Ordnungsrechtliche Nutzung des Straßenraums nach dem Straßenverkehrsrecht

- Benutzung von Straßen durch Fahrzeuge, Fußgänger und Tiere
 - Im Rahmen der straßenrechtlichen Nutzung (Vorbehalt des Straßenrechts)
 - Keine landesrechtlichen Abweichungen der Nutzungsregelungen möglich (Vorrang des Straßenverkehrsrechts)
- Maßgebliche Rechtsquellen: StVG, StVO und VV zu StVO
 - Festlegung allgemeiner Verkehrsregeln, Verkehrszeichen und Ermächtigungsgrundlagen für Einzelanordnungen etc.
- StVO-Novelle aus dem Jahr 2020 trägt mit einigen Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit des Radverkehrs bei

– Geltender Rechtsrahmen –

III. Ordnungsrechtliche Grundlagen des Radverkehrs

3. Ordnungsrechtliche Nutzung nach den „Radverkehrs-Richtlinien“

- Insb. Technische Veröffentlichungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.
 - „Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen“
 - „Empfehlungen für Radverkehrsanlagen“
- Keine normative Verbindlichkeit
- Zugrundlegung durch die Praxis bei Planung, Bau und Betrieb der Radverkehrsinfrastruktur zur Sicherstellung eines angemessenen Standards

– Geltender Rechtsrahmen –

III. Ordnungsrechtliche Grundlagen des Radverkehrs

4. Gründe und Motive für die Gestaltung des Straßenverkehrs

- Orientierung an den Verkehrsbedürfnissen
- Ziel: Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs
 - „Verkehrspolitisch neutral“, vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 9 StVG
 - Vgl. aber § 45 Abs. 9 S. 3 StVO Beschränkungen des fließenden Verkehrs erfordern erhöhte Gefährdungslage, die über allgemeine Beeinträchtigungen hinausgehen
 - Faktische Privilegierung des schnellen und damit störungsempfindlichen Autoverkehrs durch Anknüpfung an Leichtigkeit, d.h. „flüssigen“ Verkehr
- Keine Berücksichtigung von abweichenden stadt- oder verkehrspolitischen Zielsetzungen
- Stärkere Berücksichtigung an übergeordneten Interessen, z.B. des Umweltschutzes wünschenswert



IV. Integrierte Verkehrsentwicklungsplanung durch die „Radgesetze“ von Berlin und Nordrhein-Westfalen

IV. Integrierte Verkehrsentwicklungsplanung durch die „Radgesetze“ von Berlin und Nordrhein-Westfalen

IV. Integrierte Verkehrsentwicklungsplanung durch die „Radgesetze“ von Berlin und Nordrhein-Westfalen

1. Das Berliner Mobilitätsgesetz

- Bezweckt Erhaltung und Weiterentwicklung eines Verkehrssystems, das zugleich stadt-, umwelt-, sozial- sowie klimaverträglich, sicher und barrierefrei ausgestaltet ist, § 1 MobG BE
- Vorrang für den Fußverkehr, Radverkehr und den ÖPNV im sog. „Umweltverbund“, § 14 Abs. 2 MobG BE
- Stadtentwicklungsplan Mobilität und Verkehr als integrierendes Dach, § 16 MobG BE
 - Entwicklung weiterer Pläne wie z.B. Radverkehrsplan festgelegt, § 40 Abs. 1 MobG BE
- Weitere Maßnahmen zur Förderung des Radverkehrs in Abschnitt 3
- Im Wesentlichen Zielfestschreibungen

– Geltender Rechtsrahmen –
IV. Integrierte Verkehrsentwicklungsplanung durch die
„Radgesetze“ von Berlin und Nordrhein-Westfalen

2. Das Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetz NRW

- Ziel: Steigerung des Radverkehrs auf 25 Prozent
 - Aktionsplan zur Festlegung von Handlungsschwerpunkten, § 2 FaNaG
 - Festlegung eines Radvorrangnetzes, § 15 FaNaG
 - Festlegung eines Bedarfsplans für Radschnellverbindungen, § 17 FaNaG
 - Ziel der Schaffung eines überörtlichen Radverkehrsnetzes, § 18 FaNaG
- Gesetz enthält weder Zieldatum noch konkrete Maßnahmen der Umverteilung zur Erreichung des Ziels



V. Ausgewählte Instrumente der Radverkehrsgestaltung

– Geltender Rechtsrahmen –
V. Ausgewählte Instrumente der Radverkehrsgestaltung

V. Ausgewählte Instrumente der Radverkehrsgestaltung

1. Straßenrechtliche Anforderungen

a. Teileinziehung

- Im Fall des Ausschlusses einer Verkehrsart von der Straßennutzung vorherige Teileinziehung notwendig
- In den meisten Straßengesetzen lediglich an die Voraussetzung überwiegender Gründe des öffentlichen Wohls geknüpft
- Zur Umverteilung der Straßen zugunsten des Fahrradverkehrs teils auch Erleichterungen, z.B. bereits aus Gründen der Erleichterung von Maßnahmen der Verkehrslenkung, vgl. § 4 Abs. 1 S. 3 BerlStrG

– Geltender Rechtsrahmen –

V. Ausgewählte Instrumente der Radverkehrsgestaltung

b. Sondernutzungserlaubnis für „Sharing“-Systeme

- „Shared Mobility Dienste“ gewinnen zunehmend an Bedeutung für Verkehrswende
- Insb. umstr. in Form des „free-floating“-Betriebs
 - Fraglich, ob noch im Rahmen der Nutzung der Straße überwiegend zu Verkehrszwecken, d.h. Gemeingebrauch
 - Gemeingebrauch, wenn Parken als vorübergehende Unterbrechung des fließenden Verkehrs anzusehen
 - Liegt dann nicht mehr vor, wenn gewerblicher Zweck in den Vordergrund tritt
 - OVG Münster, Beschl. v. 20.11.2020 – 11 B 1459/20: Nutzung im „free-floating-Betrieb“ stellt Sondernutzung dar
 - Abstellen der Fahrräder erfordert vor Inbetriebnahme den Abschluss eines Mietvertrags über eine App
 - Zudem bestimmter Abstellplatz ausschlaggebend für Abschluss des Vertrags

– Geltender Rechtsrahmen –

V. Ausgewählte Instrumente der Radverkehrsgestaltung

2. Straßenverkehrsrechtliche Ausgestaltungsmöglichkeiten, § 45 f. StVO



Quelle <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/zweirad/fahrad-ebike-pedelec/vorschriften-verhalten/verkehrsverstoesse-radfahrer/>



Quelle: <https://www.ludwigshafen.de/nachhaltig/verkehr/radfahren/radwegetypen>

a. Einrichtung von Schutzstreifen für den Radverkehr (Zeichen 340) und von Radwegen (Zeichen 237)

- Ermächtigungsgrundlage: § 45 Abs. 1 S. 1 StVO, § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 oder § 45 Abs. 6 StVO
- Bei Radweg: Ge- und Verbot Benutzungspflicht des Radwegs unter Ausschluss anderen Fahrzeugverkehrs
- Auch zeitweise möglich
- Grundlage für viele vorläufige bzw. befristete Radwege sog. „Pop-up“-Radwege

– Geltender Rechtsrahmen –

V. Ausgewählte Instrumente der Radverkehrsgestaltung



Quelle: <http://www.verkehrswende-darmstadt.de/erste-fahrradstrasse-eroeffnet/>



Quelle: <https://www.region-frankfurt.de/Kurzmen%C3%BC/Startseite/Radschnellstrecke-Bad-Soden-Eschborn.php?object=tx,3255.5&ModID=7&FID=3255.528.1>

b. Einrichtung von Fahrradstraßen (Zeichen 244.1)

- Ermächtigungsgrundlage: § 45 Abs. 1 S. 1 StVO, § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 oder § 45 Abs. 6 StVO
- Voraussetzung: Straßen mit hoher oder zu erwartender hoher Fahrradverkehrsdichte, einer hohen Netzbedeutung für den Radverkehr oder auf Straßen von lediglich untergeordneter Bedeutung für den Kfz-Verkehr, VV zu 244.1

c. Einrichtung von Radschnellwegen (Zeichen 350.1)

- Radwege von besonderer Breite und Länge sowie Beschaffenheit
- Verknüpfen wichtiger Quell- und Zielbereiche über größere Entfernungen
- Voraussetzung durchschnittliches Verkehrspotential von mind. 2000 Radfahrten/Tag
- Planung/Bau/Unterhaltung richtet sich nach den Straßengesetzen

– Geltender Rechtsrahmen –

V. Ausgewählte Instrumente der Radverkehrsgestaltung



Quelle: <https://www.aktivmobil-bw.de/aktuelles/news/stvo-novelle-vorverlegt/vom/23/8/2019/>



https://www.greensystems-stadtmobiliar.de/fahradparker-beta-classico-verzinkt-500-mm-radabstand-tief/hoch?gclid=Cj0KCQjwpcOTBhCZARIsAEAYLuUmHLjyiJWixQ68bKkKDivN4E8rMnflIFYlgcJdg0DW7pJFH8QiAaUaAt5DEALw_wcB#&gid=1&pid=1

d. Fahrradzonen (Zeichen 244.3)

- Ermächtigungsgrundlage: § 45 Abs. 1i StVO
- Insbesondere in Gebieten mit hoher Fahrradverkehrsdichte
- Anderer Fahrzeugverkehr als Fahrradverkehr ist nur nach Freigabe zugelassen

e. Fahrradparken

- Ermächtigungsgrundlage: § 46 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 StVO ggf. Erteilung einer Ausnahmegenehmigung
- Im Fall der allgemeinen Widmung einer Straße mit Parkflächen
- Ruhender Verkehr



VI. Folgerungen

– Geltender Rechtsrahmen – VI. Folgerungen

VI. Folgerungen



Quelle: <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.enge-strasse-in-kaltental-stuttgart-stellt-neues-fahrrad-ueberholverbotschild-auf.87e254cd-601c-4ce6-a998-972362c21756.html>

- Ausgestaltungsmöglichkeiten für den Radverkehrs im geltenden Rechtsrahmen enthalten, teils aber Nachbesserungsbedarf
- Unterschiedliche Zuständigkeiten erfordern abgestimmte integrierte Verkehrsplanung für die Umsetzung
- Stärkere Einbindung von Kommunen
- Ausrichtung von StVO und Straßengesetzen an den Zwecken der nachhaltigen Mobilität und Verkehrsgestaltung
- Notwendigkeit von handlungsfähigen und -willigen Behörden zur Umsetzung des geltenden Rechtsrahmens



Hochschule für öffentliche
Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg
University of Applied Sciences

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Prof. Dr. Elisabeth Badenhäuser-Fähnele
badenhäuser-faehnele@hs-ludwigsburg.de



www.hs-ludwigsburg.de