



Sachstand

Straßennutzung durch Bikesharing

Straßennutzung durch Bikesharing

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 – 166/18
Abschluss der Arbeit: 17.1.2019
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Fragestellung	4
2.	Rechtslage	4
3.	Exkurs: Carsharing	8

1. Einleitung und Fragestellung

Seit Mitte 2017 bieten Unternehmen in verschiedenen Städten in Deutschland und Europa Fahrräder für den zeitweisen Gebrauch an.¹ Umgangssprachlich spricht man von "Leihfahrrädern" oder "**bike sharing**".² Eine wesentliche Neuerung im Vergleich zum herkömmlichen Fahrradverleih liegt darin, dass diese Fahrräder nicht an festen Standorten ausgeliehen werden, sondern stationslos. Der Nutzer muss nur die dazugehörige App installieren, sich registrieren und den QR-Code auf dem Rad scannen, um es zu mieten.³

Die Anbieter der stationslosen Mieträder möchten damit "für Kurzstrecken im städtischen Bereich eine verfügbare, sichere, saubere, komfortable und kostengünstige Alternative zur Verfügung stellen".⁴ Seit November 2017 sind mehr als sieben Anbieter mit stationslosen Systemen durch Fahrräder im Straßenraum deutscher Städte vertreten, in größeren Städten sogar mehrere Anbieter gleichzeitig (u. a. *Byke, Donkey Republik, LimeBike, MoBike, Nextbike-flex, OBiKe, Ofo*).⁵

Die neuen Angebote von stationslosen Leihfahrrädern haben insbesondere die juristische Frage aufgeworfen, ob es sich bei dem System um Gemeingebrauch oder Sondernutzung handelt.

2. Rechtslage

Die allgemeingebäuchliche Bezeichnung „Leihfahrradsysteme“ ist nicht ganz zutreffend, denn rein rechtlich handelt es sich um entgeltliche Vermietung und nicht um unentgeltliche Leihe.⁶ Nach wie vor umstritten ist, ob das Abstellen von Leihfahrrädern juristisch eine Sondernutzung darstellt oder noch unter den Allgemeingebrauch von Straßen und Wegen fällt.

Die Unterscheidung zwischen Gemeingebrauch und Sondernutzung ergibt sich aus dem Straßenrecht.⁷ Als Sondernutzung wird der Gebrauch einer öffentlichen Verkehrsfläche bezeichnet, der

1 <http://www.staedtetag.de/fachinformationen/verkehr/085796/index.html>, (abgerufen am 20.12.2018).

2 <https://www.fahrrad-xxl.de/blog/bike-sharing-anbieter-in-deutschland-invasion-oder-mobilitaetssegnen/>;
<https://www.couchfm.de/bikesharing-in-berlin/> (abgerufen am 20.12.2018).

3 <https://www.welt.de/sonderthemen/noahberlin/article176964632/Bike-Sharing-Rennen-zwischen-Mobike-Obike-Nextbike-Limebike-Co.html> (abgerufen am 7.1.2019).

4 http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/2018/20180705_bikesharing-handlungsempfehlungen.pdf, (abgerufen am 20.12.2018).

5 <http://www.staedtetag.de/fachinformationen/verkehr/085796/index.html>, (abgerufen am 20.12.2018).

6 http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/2018/20180705_handreichung-stationslose-fahrradverleihsystemen.pdf, S. 2 (abgerufen am 20.12.2018).

7 *Freymann*, in: *Freymann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht*, 1. Aufl. 2016, Einleitung - Grundlagen des Straßenverkehrsrechts, Rn. 54, m.w.N.

den Gemeingebrauch übersteigt.⁸ Benutzt also jemand die Straße nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken (z.B. zur Werbung, zur Fahrzeugentsorgung, zum Abstellen von Altkleidercontainern, als Verkaufsstand u.Ä.) stellt dies eine Sondernutzung dar, die der Genehmigung durch die Straßenbehörde bedarf.⁹ Bei dem hier in Rede stehenden System könnte eine Verkehrsraumnutzung z.B. zur Werbung¹⁰ vorliegen.

Die Fachgremien des Deutschen Städtetages haben sich intensiv mit den Fragen zum **Gemeingebrauch** und zur **Sondernutzung**, mit dem Bestand und der Weiterentwicklung lizenzierter Fahrradverleihsysteme und Formen der Reglementierung und Ermöglichung von Fahrradverleihsystemen auseinandergesetzt.¹¹

Das Ergebnis der Arbeit von Deutschen Städtetag, Deutschen Städte- und Gemeindebund und dem Allgemeinen Deutschen Fahrrad-Club e. V. (ADFC) sind eine Handreichung¹² und ein Leitfaden der Agora Verkehrswende¹³. In den Dokumenten wird auch der **Reformbedarf des Rechtsrahmens** erörtert.¹⁴ Man ist bei den kommunalen Spitzenverbänden der Ansicht, dass es bislang an einer eindeutigen Regelung des Fahrradparkens im öffentlichen Raum (einschließlich Leihfahrräder) fehlt.¹⁵

„Zum anderen gilt dies für die nicht ausreichenden Ausführungen in § 29 StVO zur übermäßigen Straßenbenutzung. Diese Rechtsunsicherheiten führen zu einer starken Zurückhaltung der Kommunen, die verträgliche Nutzung des öffentlichen Raums durch Sondernutzungsgenehmigungen auch für stationslose Bikesharing-Systeme zu regulieren. Ob es angesichts der aktuellen Entwicklungen noch angemessen ist, bei der Abgrenzung von Gemeingebrauch und Sondernutzung allein den individuellen Nutzer im Blick zu haben

8 BVerwG v. 28.08.2012 - 3 B 8/12 - VRS 124, 121 m.w.N.

9 Vgl. §§ 7 Abs. 2 Satz 1, 8 BFernStrG sowie die entsprechenden Vorschriften in den Straßengesetzen der Länder.

10 Z.B. OLG Düsseldorf v. 01.07.2010 - 4 RBs 25/10 –, DAR 2010, 589 (Befestigung von Werbekarten an parkenden Fahrzeugen); OVG Saarland v. 02.06.2009 - 1 B 347/09 - ZfS 2009, 313 (großflächige Wahlplakattafeln); OVG Berlin-Brandenburg v. 16.09.2008 - OVG 1 S 154.07 - NZV 2008, 592 (Werbebanner an einer Brücke); OVG Nordrhein-Westfalen v. 22.07.2003 - 10 B 890/03 - VRS 106, 159 (Abstellen eines Anhängers mit Werbeaufdruck); OLG Düsseldorf v. 19.07.1990 - 5 Ss (OWi) 233/90 - (OWi) 103/90 I - ZfSch 1991, 177 (Abstellen eines Lkws als Werbeträger).

11 <http://www.staedtetag.de/fachinformationen/verkehr/085796/index.html>, (abgerufen am 20.12.2018).

12 http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/2018/20180705_handreichung-stationslose-fahrradverleihsystemen.pdf, (abgerufen am 21.12.2018).

13 http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/2018/20180705_bikesharing-handlungsempfehlungen.pdf, (abgerufen am 20.12.2018).

14 http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/2018/20180705_bikesharing-handlungsempfehlungen.pdf, S.26, (abgerufen am 19.12.2018).

15 http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/2018/20180705_bikesharing-handlungsempfehlungen.pdf, S. 26, (abgerufen am 20.12.2018).

(wie im Fall der Rechtsprechung des VG Hamburg in 2009¹⁶) und nicht den Betrieb eines auf wirtschaftlichen Erfolg ausgerichteten Systems, ist sicherlich fraglich. Vor diesem Hintergrund gehen in Deutschland derzeit die meisten Anbieter der neuen Systeme davon aus, dass eine Erlaubnispflicht für stationslose Bikesharing-Systeme nicht besteht. Ohne die Einordnung als Sondernutzung haben auch Verfahren, die eine Auswahl des aus Sicht der Kommune geeignetsten Anbieters über ein Bewerbungsverfahren oder Ähnliches zum Ziel haben, keine belastbare Grundlage (im Gegensatz etwa zur Schweiz, wo mehrere Städte ein solches Auswahlverfahren beabsichtigen). Es wäre aus Sicht der Kommunen (und möglicherweise auch der Betreiber) wünschenswert, die bestehenden Unsicherheiten des Rechtsrahmens zu beseitigen, um möglichst rasch einheitliche Vorgehensweisen ermöglichen. Dies würde auf lange Sicht Bikesharing als Bestandteil nachhaltiger integrierter Mobilitätsstrategien stärken und auch den Betreibern Planungssicherheit geben. Möglich wäre eine Anpassung des Bundesrechts etwa von § 29 StVO (übermäßige Straßenbenutzung) bzw. der Regelungen zum Fahrradparken im Hinblick auf das Abstellen von Leihfahrrädern im öffentlichen Verkehrsraum. Alternativ wäre auch denkbar, dass die Bundesländer in ihren Landesstraßengesetzen eine Sondernutzungspflicht für stationslose Bikesharing-Systeme klarstellen bzw. festsetzen. Schließlich können in der Folge auch die Sondernutzungssatzungen der Städte angepasst werden. Dabei geht es auch um den Aspekt, die Sondernutzung beim erwünschten Bikesharing im öffentlichen Raum ggf. kostenfrei bzw. kostenreduziert auszugestalten.“¹⁷

Das **Oberverwaltungsgericht Hamburg** hat in einem Beschluss in einem vorläufigen Rechtschutzverfahren festgestellt, dass das Aufstellen von Mietfahrrädern auf öffentlichen Wegeflächen, auf denen das Abstellen von Fahrrädern straßenverkehrsrechtlich zulässig ist, einen **Teil des Gemeingebrauchs** darstellt. Das erkennende Gericht führt insoweit aus:

„Solange ein öffentlicher Weg zum Zwecke des Verkehrs genutzt wird, ist es für die straßenverkehrsrechtliche Zulässigkeit und damit für den Gemeingebrauch ohne Bedeutung, ob dieser aus privaten oder geschäftlichen Gründen genutzt wird.[...] Das Aufstellen der Fahrräder dürfte auch nicht deshalb aus der Widmung zum Verkehr und damit aus dem einschlägigen Gemeingebrauch herausfallen, weil es sich um Mietfahrräder handelt.“¹⁸

Das Gericht ist der Auffassung, dass das Aufstellen von zugelassenen und betriebsbereiten Kraftfahrzeugen auf der Straße durch eine Kraftfahrzeugvermietungsfirma, um sie an Kunden zur Wiederinbetriebnahme zu vermieten, als **zulässiges Parken** i.S.v. **§ 12 StVO** und damit als Ausübung des Gemeingebrauchs anzusehen ist.¹⁹

16 VG Hamburg, Urteil vom 31. März 2009, Az. 4 K 2027/08. URL: <https://openjur.de/u/592501.html>, (abgerufen am 20.12.2018).

17 http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/2018/20180705_bikesharing-handlungsempfehlungen.pdf, S. 26, (abgerufen am 20.12.2018).

18 Hamburgisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 19. Juni 2009 – 2 Bs 82/09 –, juris.

19 Hamburgisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 19. Juni 2009 – 2 Bs 82/09 –, juris.

Fraglich könnte sein, ob an dieser Rechtsprechung aufgrund der starken Zunahme entsprechender Angebote heute noch festgehalten werden würde.

Der Deutsche Städtetag hat gegen die Entscheidung des OVG und der Vorinstanz eine Reihe von Argumenten vorgebracht²⁰:

- *„Der Gemeingebrauch ist überschritten, wenn das Abstellen von (einzelnen oder mehreren) Mietfahrrädern im öffentlichen Verkehrsraum den Gemeingebrauch anderer Verkehrsteilnehmer (z.B. der Anwohner und Fußgänger) gemessen am Widmungszweck unzumutbar beeinträchtigt und die verkehrliche Nutzung maßgeblich behindert (so auch VG Hamburg, OVG Hamburg). Dabei ist insbesondere die Behinderung von Fußgängern und mobilitätseingeschränkten Personen im Auge zu behalten.*
- *Die Einordnung als „Parken“ folgt nur der Nutzerperspektive, der ein Fahrrad nach einer Nutzung abstellt. Aus der Perspektive des Anbieters wird dagegen grundsätzlich eine Vielzahl von Fahrrädern im öffentlichen Raum abgestellt, um diese für die private gewerbliche Nutzung anzubieten. Dies unterscheidet sich nicht grundsätzlich von einem Ladeninhaber, der vor dem Ladengeschäft im öffentlichen Verkehrsraum Fahrräder zum Entleihen anbietet. Letzteres gilt eindeutig als Sondernutzung.*
- *Durch das Carsharing-Gesetz (CSgG) wurde klargestellt, dass das Anbieten von Mietfahrzeugen von Verkehrsflächen im öffentlichen Raum anders zu werten ist als das bloße Abstellen / Parken. Das Gesetz enthält daher eine bundeseinheitliche Regelung für das Straßen- und Wegerecht des Bundes. Es ist fraglich, warum dies für Bike-SharingAngebote anders zu beurteilen sein sollte.*
- *Eine Sondernutzung könnte schließlich auch dann gegeben sein, wenn das System seinem Ausmaß nach der Einrichtung einer Leihfahrradstation gleich kommt (virtuelle Ausleihstation). Für Sondernutzung spricht die Anzahl von in der Regel mehreren Dutzend bis hunderten Fahrrädern.*
- *Die Fahrräder werben durch Gestaltung und Aufschrift für die Nutzung. Sie sind auch von daher nicht anders zu beurteilen, als im Verkehrsraum abgestellte „Werbefahrräder“. Da die Fahrräder bislang vielfach unregelmäßig abgestellt werden, sammeln sie sich zwangsläufig an wichtigen Punkten in der Stadt, an denen öffentlicher Raum im erforderlichen Umfang nur begrenzt vorhanden und mit Interessen von Tourismus und Denkmalschutz kollidieren können.*
- *Für Sondernutzung spricht ferner, wenn mit der Fahrradvermietung unter Umständen als Hauptzweck das Sammeln von Bewegungsdaten der Nutzerinnen und Nutzer verfolgt wird, die dann vermarktet werden und ggf. einen höheren Wert erzielen als das Nutzungsentgelt. Bei einem überwiegend verkehrsfremden Zweck liegt Sondernutzung vor.“²¹*

Die Vermietung von Fahrzeugen ist zulässig, gleichgültig ob nur hinsichtlich eines Fahrrades oder einer größeren Zahl (Fahrradflotten). Grundsätzlich kann man zwar unterscheiden zwischen

20 http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/2018/20180705_handreichung-stationslose-fahrradverleihsystemen.pdf, S. 4, (abgerufen am 20.12.2018).

21 http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/2018/20180705_handreichung-stationslose-fahrradverleihsystemen.pdf, S. 4 f., (abgerufen am 20.12.2018).

der Vermietung einzelner Räder und einer großen Zahl von stationslosen Mieträndern. Eine Differenzierung zwischen der Vermietung von einem Fahrrad oder größeren Mengen dürfte aber auch rechtliche Fragen aufwerfen, insbesondere die der Grenzziehung: Ab welcher Zahl wird der Gemeingebrauch zur Sondernutzung?

3. Exkurs: Carsharing

Mit dem Entwurf des Gesetzes zur Bevorrechtigung des Carsharing²² „verfolgt die Bundesregierung das Ziel, das Carsharing zu fördern. Die Regelungen sollen dazu beitragen, Geschäftsmodelle für das Carsharing bundesweit zu fördern bzw. zu ermöglichen. Bisher gibt es im deutschen Recht keine Ermächtigungsgrundlagen dafür, eine Parkbevorrechtigung und Parkgebührenbefreiung für das Carsharing im öffentlichen Verkehrsraum sowie die dafür erforderliche Kennzeichnung der Fahrzeuge und die Reservierung von Parkflächen aus nicht ordnungsrechtlichen Gründen vornehmen zu können. Die Erfahrungen, die die Bundesregierung durch Forschungsvorhaben gesammelt hat, zeigen, dass gerade die Länder und Kommunen großes Interesse an der Einräumung solcher Bevorrechtigungen haben. Dieses Gesetz stellt die Ermächtigungsgrundlage für eine Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften dar, die zum einen eine Regelung zur Kennzeichnung privilegierter Fahrzeuge – als formale Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Bevorrechtigungen – schaffen soll, zum anderen den zuständigen Behörden der Länder die Möglichkeit eröffnen soll, Bevorrechtigungen für Carsharingfahrzeuge und Carsharinganbieter einzuführen.“, heißt es in der Einführung des Gesetzentwurfs.²³

Die Gesetzgebungskompetenz hat der Bundesgesetzgeber für sich aus folgendem Grund gesehen: „Dem Bund steht überwiegend gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 (Recht der Wirtschaft) in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes und gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 des Grundgesetzes (Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung) die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu. Der Schwerpunkt der beabsichtigten Regelung zur Bevorrechtigung von Carsharingfahrzeugen (insbesondere §§ 3 und 4) liegt in der Förderung der Carsharingwirtschaft und des Klimaschutzes. Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sowie zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse im Sinne des Artikels 72 Absatz 2 des Grundgesetzes erforderlich. Durch eine unterschiedliche Bewertung der Nutzung und des Betriebs von Carsharing wäre eine erhebliche Abweichung der Lebensverhältnisse in den Ländern nicht auszuschließen. Zudem würden den Nutzern und Betreibern umfangreiche Nachteile durch eine Rechtszersplitterung im Bundesgebiet drohen, die den Zielen der Regelung einer Bevorrechtigung des Carsharing zuwiderliefen. Dies gilt auch für die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nummer 22 des Grundgesetzes (Bau und Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr), auf die die Regelung bezüglich der Sondernutzung von Bundesstraßen gestützt wird (§ 5). Auch hier drohten durch unterschiedliche Regelungen eine Abweichung der Lebensverhältnisse und eine Rechtszersplitterung mit erheblichen Nachteilen für das Geschäftsmodell Carsharing.“

22 Carsharinggesetz vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2230).

23 Bundesratsdrucksache 804/16, S. 13, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0801-0900/804-16.pdf;jsessionid=4290EA46B63C0A6A271E4B776E6BB394.1_cid374?__blob=publicationFile&v=5; Bundestagsdrucksache 18/11285, Buchstabe A, Problem und Ziel, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/18/112/1811285.pdf> (abgerufen am 16.1.2019).

*Danach ist eine bundesgesetzliche Regelung ebenfalls im Sinne des Artikels 72 Absatz 2 des Grundgesetzes erforderlich.*²⁴

In § 5 CsgG werden Regelungen zur Sondernutzungsmöglichkeit für Carsharinganbieter an Bundesstraßen getroffen. In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es hierzu: *„Die Reservierung von Flächen des öffentlichen Straßenraumes für einzelne Gewerbetreibende, dazu zählen auch die Carsharinganbieter, ist eine wegerechtliche Sondernutzung, da der Gemeingebrauch an den betroffenen Flächen ausgeschlossen wird. Nicht das Parken der Kunden ist insoweit ausschlaggebend, sondern die Verlagerung der Gewerbefläche in den öffentlichen Verkehrsraum. Für das Straßen- und Wegerecht hat der Bund jedoch lediglich eine auf Regelungen zu den Bundesfernstraßen beschränkte Gesetzgebungskompetenz.*“²⁵

Dies wird von Linke/Jürschik wie folgt kommentiert: *„Die Begrenzung der Sondernutzung auf Bundesfernstraßen ist der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für etwa Landes-, Kreis- oder Gemeindestraßen geschuldet. Da Bundesstraßen nur eine geringe Bedeutung für die Ausweisung reservierter Stellplätze zukommt, ist die praktische Bedeutung der Sondernutzungsoption zunächst eher beschränkt. Allerdings soll das Gesetz und insbesondere die Regelung als Vorbild für weitere Ländergesetze dienen, so dass auch weitere Straßen mit exklusiven Stellflächen für Carsharing versehen werden. Diese Arbeiten verlaufen gegenwärtig indes noch zögerlich und einige Länder wollen das Gesetz wohl gar nicht als „Blaupause“ für eigene gesetzliche Regelungen nutzen. Ohnehin müssen die Länder aber, um von § 5 CsgG Gebrauch machen zu können, noch eine zuständige Behörde zur Bestimmung und Vergabe der Stellflächen bestimmen. Erfolgt dies nicht, kann auf Basis des § 5 CsgG keinerlei Maßnahme erfolgen.*“²⁶

Das System des Bikesharing ist nur eingeschränkt mit dem des Carsharing vergleichbar. Das Carsharing-Gesetz²⁷ privilegiert entsprechende Fahrzeuge (§ 5 CsgG). So dürfen solche PKW auf Flächen abgestellt werden, die den anderen Autonutzern nicht, eingeschränkt oder gegen besondere Bezahlung zur Verfügung stehen. Der Nutzer eines Sharing-Fahrrades hingegen darf derzeit nicht mehr als jeder andere Fahrradfahrer, aber eben auch nicht weniger.

24 Bundestagsdrucksache 18/11285, S. 20, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/18/112/1811285.pdf>.

25 Bundestagsdrucksache 18/11285, S. 35, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/18/112/1811285.pdf>.

26 *Linke/Jürschik: Analog trifft digital – Neuigkeiten bei den rechtlichen Rahmenbedingungen zum Ride- und Carsharing*, in: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht, NZV 2018, 496 ff., 504.

27 Gesetz zur Bevorrechtigung des Carsharing (Carsharinggesetz - CsgG) vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2230), <https://www.gesetze-im-internet.de/csgg/BJNR223000017.html>.