



---

## Sachstand

---

### **Straßenrechtliche Aspekte zu sogenannten Pop-up Bike Lanes an Bundesstraßen innerhalb von Ortschaften**

---

**Straßenrechtliche Aspekte zu sogenannten Pop-up Bike Lanes an Bundesstraßen innerhalb von Ortschaften**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 057/20  
Abschluss der Arbeit: 24.6.2020  
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

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Abgrenzung von Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Rechtsnatur von Pop-up Bike Lanes an Bundesstraßen innerhalb von Ortschaften</b>	<b>7</b>
3.1.	Allgemeines	7
3.2.	Exkurs: Straßenbaulast und Eigentum bei Ortsdurchfahrten von Bundesfernstraßen	9
<b>4.</b>	<b>Planungsverfahren zur Einrichtung von Pop-up Bike Lanes an Bundesstraßen innerhalb von Ortschaften</b>	<b>10</b>
<b>5.</b>	<b>Bedeutung des Berliner Mobilitätsgesetzes für Pop-up Bike Lanes an Bundesstraßen innerhalb von Ortschaften</b>	<b>11</b>
5.1.	Grundsätze	11
5.2.	Exkurs: Verwaltungsvorschrift zur StVO	12
<b>6.</b>	<b>Exkurs: Rechtsschutz gegen Pop-up-Bike Lanes an Bundesstraßen innerhalb von Ortschaften</b>	<b>12</b>

## 1. Einleitung

Berichten zufolge sind in den letzten Monaten unter anderem im Land Berlin, aber zum Beispiel auch in Schleswig-Holstein, sogenannte „Pop-up-Radwege“ oder „Pop-up Bike Lanes“ eingerichtet worden.<sup>1</sup> Unter dem Begriff werden temporäre Radspuren verstanden. Der Allgemeine Deutsche Fahrrad-Club e. V. (ADFC) schreibt, damit lasse sich kurzfristig testen, welche Effekte die Einrichtung eines Radfahrstreifens oder Radweges direkt vor Ort haben könne.<sup>2</sup>

Die Berliner Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klima schreibt dazu: *„Die vorübergehende Erweiterung von Radverkehrsanlagen und die Einrichtung von temporären Radfahrstreifen bieten die Möglichkeit, auf veränderte Rahmenbedingungen im Straßenverkehr kurzfristig zu reagieren. Im Rahmen der Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus kommt es daher zu verschiedenen Pilotprojekten.*

*Mit dem Rad zu fahren, ist gerade in der Corona-Krise gut, um Ansteckungsrisiken zu vermeiden, zwingend nötige Wege zurückzulegen und sich an der frischen Luft sportlich zu betätigen. Temporäre Radfahrstreifen schaffen hier zusätzliche sichere Angebote mit ausreichendem Platz für die Radfahrenden. Erweiterte Aufstellflächen an Kreuzungen können zudem mehr Raum geben, um die nötige Distanz zu anderen Radfahrenden einzuhalten. Denn auch im Radverkehr gilt: 1,5 Meter Abstand halten, um der Verbreitung des Corona-Virus entgegenzuwirken.*

*Damit tragen die Maßnahmen auch dazu bei, den öffentlichen Personennahverkehr zu entlasten und in S- und U-Bahnen, Bussen und Straßenbahnen das Abstandsgebot leichter einzuhalten.“<sup>3</sup>*

Mit diesem Sachstand werden verschiedene Fragen zu Pop-up Bike Lanes an Bundesstraßen innerhalb von Ortschaften (Ortsdurchfahrten) beantwortet. Dabei wird die Darstellung aufgrund der zeitlichen Vorgaben auf für die einzelnen Fragen wesentliche Aspekte beschränkt.

Ferner erfolgt in diesem Sachstand eine inhaltliche Fokussierung auf das Straßenrecht (s. dazu Kapitel 2). Straßenverkehrsrechtliche Fragen werden in diesem Kontext nur gestreift. Weiterführende straßenverkehrsrechtliche Probleme, i. E. Probleme im Zusammenhang mit der Straßenverkehrsordnung, werden vom Fachbereich WD 7 geprüft. Grundsätzlich werden vom Wissenschaftlichen Dienst keine ausschließlich landesrechtlichen Regelungen geprüft. Der Sachstand beschränkt sich daher auf bundesrechtliche Aspekte.

---

1 Siehe z. B. RBB 24, Pop-up-Radwege in Berlin umfassen bereits zehn Kilometer, 30. April 2020, [https://www.rbb24.de/politik/thema/2020/coronavirus/beitraege\\_neu/2020/04/pop-up-radweg-radspur-verkehrswende-verkehr-berlin.html](https://www.rbb24.de/politik/thema/2020/coronavirus/beitraege_neu/2020/04/pop-up-radweg-radspur-verkehrswende-verkehr-berlin.html); BUND-Landesverband-Schleswig-Holstein e. V., Pop-up-Radwege – ein Zeichen der Zeit!, 16. Juni 2020, <https://www.bund-sh.de/meldungen/detail/news/pop-up-radwege-ein-zeichen-der-zeit/>.

2 <https://www.adfc.de/artikel/adfc-aktion-pop-up-bike-lane/>.

3 <https://www.berlin.de/sen/uvk/verkehr/verkehrsplanung/radverkehr/weitere-radinfrastruktur/temporaere-radfahrstreifen/>.

## 2. Abgrenzung von Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht

Rechtlich wird grundsätzlich zwischen dem (dinglichen) Straßen- und Wegerecht und dem Straßenverkehrsrecht unterschieden. Das Straßen- (und Wege-)recht ist für die Bundesfernstraßen im Bundesfernstraßengesetz<sup>4</sup> geregelt. Die Bundesländer haben jeweils eigene Straßen- und Wegegesetze verabschiedet.<sup>5</sup>

Das Straßenrecht legt die generelle Nutzung einer Straße durch die Öffentlichkeit fest. Auf der Basis des Straßenrechts wird eine Straße gewidmet. Mit der Widmung entsteht erst die öffentliche Straße und mit der Widmung wird der besondere öffentliche Zweck festgelegt, dem die Straße dienen soll (öffentlicher Verkehr, Fußgängerzone, Fahrradstraße u.ä.).<sup>6</sup> Widmungsbeschränkungen haben eine Einschränkung im Gemeingebrauch zur Folge.<sup>7</sup> Dabei bezeichnet Gemeingebrauch die jedermann ohne besondere Zulassung eröffnete Möglichkeit, die Straße im Rahmen der Widmung zu benutzen.<sup>8</sup>

Das Straßenverkehrsrecht regelt demgegenüber das „Wie“ der Straßennutzung im Rahmen der Widmung. *Rebber* schreibt: „Die Widmung legt den Nutzungsrahmen fest (fixiert also sozusagen, was unter „optimalen“ äußeren Bedingungen zulässig ist, was die Straße z.B. ohne aktuell zu hohe Zahl an Verkehrsteilnehmern wie in Stoßzeiten, ohne Glätte, bei trockener Fahrbahn etc. „hergibt“). Die Straßenverkehrsvorschriften regeln demgegenüber, wie sich die Verkehrsteilnehmer untereinander in der konkreten Verkehrssituation zu verhalten haben. Aber: Das Straßenverkehrsrecht verdrängt als Bundesrecht wiederum Verkehrsrecht auf straßenrechtlicher Grundlage (sog. Vorrang des Straßenverkehrsrechts). Während Nutzungen, die aus dem „Widmungsrahmen“ fallen (z.B. Kraftfahrzeugverkehr in einer Fußgängerzone), schon durch das Straßenrecht verboten sind, bezieht sich das Verkehrsrecht auf Ordnungsbedürfnisse, die erst durch die Art und Menge der widmungsgemäßen Benutzung der öffentlichen Straße entstehen. Es knüpft an die Zahl der Verkehrsteilnehmer und die Häufigkeit der Straßenbenutzung an. (...) Gewidmete Straßen (im Gegensatz zu den tatsächlich-öffentlichen Wegen) stehen im Gemeingebrauch. Der

---

4 Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. März 2020 (BGBl. I S. 433) geändert worden ist, <http://www.gesetze-im-internet.de/fstrg/FStrG.pdf>.

5 Vgl. z. B. Berliner Straßengesetz vom 13. Juli 1999, GVBl. S. 380, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Eingliederung der Verkehrslenkung Berlin in die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung vom 4. März 2020 (GVBl. S. 205), [http://gesetze.berlin.de/jportal/portal/t/1a7c/page/bsbeprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js\\_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=41&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-StrGBERahmen&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1](http://gesetze.berlin.de/jportal/portal/t/1a7c/page/bsbeprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=41&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-StrGBERahmen&doc.part=X&doc.price=0.0&doc.hl=1); Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. November 2003, zuletzt geändert am 16. Januar 2019, [http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/portal/t/12c3/page/bsshoprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js\\_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-StrWGS2003rahmen&doc.part=X&doc.price=0.0#focuspoint](http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/portal/t/12c3/page/bsshoprod.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-StrWGS2003rahmen&doc.part=X&doc.price=0.0#focuspoint).

6 Siehe hierzu z. B. *Rebber, Adolf*, Straßenrechtliche Grundsätze und Abgrenzung Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, in: SVR 2017, S. 246 ff., S. 247 m. w. N. (zitiert nach Beck-Online).

7 *Rebber* a. a. O.

8 *Rebber, Adolf*, Straßenrechtliche Grundsätze und Abgrenzung Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, in: SVR 2017, S. 246 ff., S. 249 (zitiert nach Beck-Online).

*Gemeingebrauch ist die durch die und im Rahmen der straßenrechtlichen Widmung eröffnete Möglichkeit für jedermann, die Straße entsprechend ihrer Zweckbestimmung ohne gesonderte Erlaubnis zu benutzen. Innerhalb dieses „abstrakten“ Gemeingebrauchs bestimmt das Straßenverkehrsrecht die Zulässigkeit bestimmter Verkehrsvorgänge. Mit anderen Worten: Das Wegerecht bestimmt die spezifische Verkehrsaufgabe der Straße (sog. Vorbehalt des Straßenrechts). Das Parken (ordnungsgemäß zugelassener) Kraftfahrzeuge ist Teil des zulässigen Gemeingebrauchs und wird durch die StVO (abschließend) geregelt.“<sup>9</sup>*

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) umschreibt die Abgrenzung von Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht wie folgt: *„Die Abgrenzung zwischen den beiden Bereichen erfolgt nach den verschiedenen Aufgaben, die mit ihrer gesetzlichen Regelung zu bewältigen sind: Das Wegerecht dient der Bereitstellung des Weges für die in der Widmung festgelegte besondere Verkehrsfunktion; das Straßenverkehrsrecht regelt die (polizeilichen) Anforderungen an den Verkehr und die Verkehrsteilnehmer -- sowie gegebenenfalls auch an Außenstehende (vgl. BVerfGE 32, 319 [326]) --, um Gefahren abzuwehren und die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten. In diesem Sinne ist das Straßenverkehrsrecht sachlich begrenztes Ordnungsrecht, für das dem Bund -- abweichend vom sonstigen Ordnungsrecht -- die Gesetzgebung zukommt (BVerfGE 40, 371 [378, 380]).“<sup>10</sup>* Allerdings räumt auch das BVerfG ein, dass diese Abgrenzung nicht in allen Einzelheiten geklärt sei.<sup>11</sup>

Weiter führt das BVerfG zur Abgrenzung der Rechtsgebiete und zur Reichweite des Straßenverkehrsrechts aus:

*„Durch die Widmung wird bestimmt, welche Verkehrsarten als solche auf der jeweiligen Straße zulässig sein sollen. Beschränkungen der Verkehrsarten oder der Benutzungszwecke sind auf dieser Ebene nur statthaft, soweit sie aufgrund der der Straße mit der Widmung zugedachten Verkehrsfunktionen (etwa: Fahrstraße/ Fußgängerstraße) oder aufgrund der straßenbaulichen Belastungsgrenze (insbesondere: Gewichtsgrenze) erforderlich sind, und zwar unabhängig davon, wie viele Personen und Fahrzeuge jeweils am Verkehr teilnehmen. Probleme, die sich aus der „massenhaften“ oder gefährlichen Ausübung der danach zugelassenen Verkehrsarten für die Verkehrsteilnehmer oder für Außenstehende ergeben, bleiben auf dieser Ebene außer Betracht. Der Gemeingebrauch in diesem Sinne deckt alle verkehrsbezogenen Verhaltensweisen, zu denen die jeweilige Verkehrsart Gelegenheit bietet oder zwingt. Im Sinne der Unterscheidung von „Verkehrsarten“ und „Verkehrswegen“ (BVerfGE 15, 1 [12]) handelt es sich mithin beim Gemeingebrauch um die -- dem Bund außerhalb des Bereichs der „Landstraßen für den Fernverkehr“ nicht zustehende -- Regelung der Straße als Verkehrsweg.*

*Demgegenüber ist die Regelung der „Ausübung des Gemeingebrauchs“ ausschließlich Sache des Straßenverkehrsrechts. Regelungsgegenstand ist hier -- allein -- die Ausübung der vom zugelassenen Gemeingebrauch umfassten verkehrsbezogenen Verhaltensweisen der jeweiligen Verkehrsart*

---

9 Rebler, Adolf, Straßenrechtliche Grundsätze und Abgrenzung Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, in: SVR 2017, S. 246 ff., S. 254 (zitiert nach Beck-Online).

10 BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 1984, 2 BvL 10/82, Rdnr. 74, <https://openjur.de/u/179084.html>.

11 BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 1984, 2 BvL 10/82, Rdnr. 78, <https://openjur.de/u/179084.html>.

*durch den einzelnen Verkehrsteilnehmer in der konkreten Verkehrssituation sowie die Einschränkung oder Untersagung dieser Ausübung mit Rücksicht auf die sich aus ihr ergebenden Nachteile oder Gefahren für Sicherheit oder Ordnung für die Verkehrsteilnehmer oder für Außenstehende. Dabei darf die Regelung des konkreten Verkehrsverhaltens nicht im Ergebnis auf eine Erweiterung oder Beschränkung der Widmung -- durch Zulassung oder Untersagung einer ganzen Verkehrsart -- hinauslaufen, da diese Frage bereits zum Gemeingebrauch selbst gehört.*

*Dieses Verständnis der Trennung zwischen dem Gemeingebrauch und seiner Ausübung wahrt den Charakter des Straßenverkehrsrechts als sachlich begrenztes Ordnungsrechts, für das dem Bund -- abweichend vom sonstigen (Polizei-)Ordnungsrecht -- die Gesetzgebungskompetenz zusteht (BVerfGE 40, 371 [380]). Geordnet wird dabei die Ausübung des Gemeingebrauchs. Als Ordnungsrecht rechnen dem Straßenverkehrsrecht alle Regelungen der Ausübung des Gemeingebrauchs zu, die aus verkehrsbezogen- ordnungsrechtlichen Gründen, nicht hingegen aus sonstigen ordnungsrechtlichen (oder aus ästhetischen oder städtebaulichen) Gründen erfolgen sollen. Hierdurch trägt das Straßenverkehrsrecht zugleich Sorge dafür, dass sich die Ausübung des Gemeingebrauchs in einer gemeinverträglichen Art und Weise vollzieht.“<sup>12</sup>*

### **3. Rechtsnatur von Pop-up Bike Lanes an Bundesstraßen innerhalb von Ortschaften**

#### **3.1. Allgemeines**

Bundesfernstraßen gliedern sich nach dem FStrG in Bundesautobahnen und Bundesstraßen mit Ortsdurchfahrten (§ 1 FStrG).

Dabei sind Bundesautobahnen Bundesfernstraßen, die nur für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt sind (§ 1 Abs. 3 S. 1 FStrG). Eine Ortsdurchfahrt ist derjenige Teil einer Bundesstraße der innerhalb der geschlossenen Ortslage liegt und auch der Erschließung der anliegenden Grundstücke oder der mehrfachen Verknüpfung des Ortsstraßennetzes dient (§ 5 Abs. 4 FStrG).

Zu den Bundesfernstraßen gehören nach § 1 Abs. 4 FStrG:

1. „der Straßenkörper; das sind besonders der Straßengrund, der Straßenunterbau, die Straßendecke, die Brücken, Tunnel, Durchlässe, Dämme, Gräben, Entwässerungsanlagen, Böschungen, Stützmauern, Lärmschutzanlagen, Trenn-, Seiten-, Rand- und Sicherheitsstreifen;
2. der Luftraum über dem Straßenkörper;
3. das Zubehör; das sind die Verkehrszeichen, die Verkehrseinrichtungen und -anlagen aller Art, die der Sicherheit oder Leichtigkeit des Straßenverkehrs oder dem Schutz der Anlieger dienen, und die Bepflanzung;
- 3a. Einrichtungen zur Erhebung von Maut und zur Kontrolle der Einhaltung der Mautpflicht;
4. die Nebenanlagen; das sind solche Anlagen, die überwiegend den Aufgaben der Straßenbauverwaltung der Bundesfernstraßen dienen, z.B. Straßenmeistereien, Gerätehöfe, Lager, Lagerplätze, Entnahmestellen, Hilfsbetriebe und -einrichtungen;

---

12 BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 1984, 2 BvL 10/82, Rdnr. 93-95, <https://openjur.de/u/179084.html>.

5. die Nebenbetriebe an den Bundesautobahnen (§ 15 Abs. 1).“

Diese Aufzählung ist nicht abschließend.<sup>13</sup> Vielmehr sind auch unselbstständige Rad- und Gehwege fester Bestandteil eines einheitlichen Straßenkörpers und teilen notwendigerweise das rechtliche Schicksal der Straße, zu der sie untrennbar gehören. Unselbstständig sind dabei solche Radwege, die den Zwecken der Straße zumindest dadurch dienen, dass sie der Fahrbahn den für den Verkehrsfluss hinderlichen Radverkehr entziehen. Dieser verkehrstechnische Zusammenhang kann auch dann bestehen, wenn der Radweg ohne unmittelbaren räumlichen Zusammenhang im Wesentlichen mit der für den Kraftfahrzeugverkehr bestimmten Fahrbahn gleichläuft.<sup>14</sup> *Lisa Diener* weist auf die Besonderheiten jeden Einzelfalls hin und grenzt den selbstständigen Radweg dahingehend ab, dass bei diesem kein verkehrstechnischer Zusammenhang zu einer Bundes- oder Landesstraße bestehe.<sup>15</sup> Letzteres wird bei Pop-up-Radwegen eher nicht zutreffen; die Akzeptanzprobleme der Pop-up Bike Lanes rühren in der Regel daher, dass im Zusammentreffen anderer Verkehrsarten mit dem Radverkehr räumliche Einschränkungen z.B. für den Kraftverkehr entstehen. Eine Abgrenzung des Radweges von der Fahrbahn durch Grünstreifen, Bordsteine oder andere Markierungen führt nicht zur Selbständigkeit des Radweges, wenn der Verlauf dem der Fahrbahn folgt.<sup>16</sup>

Auf der Internetseite des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur finden sich die „Richtlinien für die rechtliche Behandlung von Ortsdurchfahrten im Zuge der Bundesstraßen (Ortsdurchfahrtenrichtlinien – ODR)“<sup>17</sup>. In Abschnitt I, Ziffer 2 der Richtlinie wird klargestellt, was der Begriff der Ortsdurchfahrt umfasst. Dort heißt es in Absatz 3: *„Zur Ortsdurchfahrt gehören nicht nur die Fahrbahnen, sondern unabhängig von der Straßenbaulast (Nr. 3) alle Straßenteile (§ 1 Abs. 4 Nr. 1 - 4). Auch die Geh- und Radwege und, soweit nicht eine seitliche Begrenzung festgelegt ist (Nr. 10), die öffentlichen Parkplätze und sonstigen öffentlichen Verkehrsflächen zwischen den beiderseitigen Anliegergrundstücken sind der Ortsdurchfahrt zuzurechnen. Auf alle Bestandteile der Ortsdurchfahrt sind die Rechtsvorschriften für die Bundesstraßen anzuwenden.“*

---

13 Siehe hierzu Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Bau und Finanzierung von Radwegen an Bundesstraßen, 8. Juni 2017, WD 5 - 3000 - 048/17, <https://www.bundestag.de/resource/blob/514744-/25a03ad539fa996f95dac0c05b85d7bf/wd-5-048-17-pdf-data.pdf>.

14 A. a. O. m. w. N.

15 *Diener, Lisa*, Wie sind Radwege in den Straßengesetzen definiert?, VSVI-Vortragsveranstaltung, 20. März 2019, [http://www.vsvi-hessen.de/download/20190320/vsvi20190320\\_2diener.pdf](http://www.vsvi-hessen.de/download/20190320/vsvi20190320_2diener.pdf).

16 A. a. O Folie 9.

17 Bekanntgemacht mit Allgemeinem Rundschreiben Straßenbau (ARS) Nr. 14/2008 des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 14. August 2008 (VkBBl. 2008, S. 459), zuletzt geändert durch ARS Nr. 22/2017 des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 12. Dezember 2017 (VkBBl. 2018, S. 106), [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/richtlinien-fuer-die-rechtliche-behandlung-von-ortsdurchfahrten.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/richtlinien-fuer-die-rechtliche-behandlung-von-ortsdurchfahrten.pdf?__blob=publicationFile).



### 3.2. Exkurs: Straßenbaulast und Eigentum bei Ortsdurchfahrten von Bundesfernstraßen

Die Straßenbaulast umfasst alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Bundesfernstraßen zusammenhängenden Aufgaben (§ 3 Abs. 1 FStrG). § 5 FStrG regelt die Straßenbaulast im Einzelnen. Dort heißt es:

*„(1) Der Bund ist Träger der Straßenbaulast für die Bundesfernstraßen, soweit nicht die Baulast anderen nach gesetzlichen Vorschriften oder öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen obliegt. Bürgerlich-rechtliche Verpflichtungen Dritter bleiben unberührt.*

*(2) Die Gemeinden mit mehr als 80 000 Einwohnern sind Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen. Maßgebend ist die bei der Volkszählung festgestellte Einwohnerzahl. Das Ergebnis einer Volkszählung wird mit Beginn des dritten Haushaltsjahres nach dem Jahr verbindlich, in dem die Volkszählung stattgefunden hat. Werden Gemeindegrenzen geändert oder neue Gemeinden gebildet, so ist die bei der Volkszählung festgestellte Einwohnerzahl des neuen Gemeindegebietes maßgebend. In diesen Fällen wechselt die Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten, wenn sie bisher dem Bund oblag, mit Beginn des dritten Haushaltsjahres nach dem Jahr der Gebietsänderung, sonst mit der Gebietsänderung.*

*(2a) Die Gemeinde bleibt abweichend von Absatz 2 Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten im Zuge der Bundesstraßen, wenn sie es mit Zustimmung der obersten Kommunalaufsichtsbehörde gegenüber der obersten Landesstraßenbaubehörde erklärt. Eine Gemeinde mit mehr als 50 000, aber weniger als 80 000 Einwohnern wird Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten im Zuge der Bundesstraßen, wenn sie es mit Zustimmung der obersten Kommunalaufsichtsbehörde gegenüber der obersten Landesstraßenbaubehörde verlangt. Absatz 2 Satz 2 und 4 gilt entsprechend.*

*(3) In den Ortsdurchfahrten der übrigen Gemeinden ist die Gemeinde Träger der Straßenbaulast für Gehwege und Parkplätze.*

*(...)“.*

Details wie z. B. Maßnahmen des Baus, der Erneuerung und Unterhaltung bei geteilter Baulast sind in den erwähnten „Richtlinien für die rechtliche Behandlung von Ortsdurchfahrten im Zuge der Bundesstraßen“ geregelt.<sup>18</sup>

Das Eigentum an der Ortsdurchfahrt hängt mit der Straßenbaulast zusammen. So regelt § 6 Abs. 1 FStrG im Grundsatz: *„Wechselt der Träger der Straßenbaulast, so gehen mit der Straßenbaulast das Eigentum des bisherigen Trägers der Straßenbaulast an der Straße und an den zu ihr gehörigen Anlagen (§ 1 Abs. 4) und alle Rechte und Pflichten, die mit der Straße in Zusammenhang stehen, ohne Entschädigung auf den neuen Träger der Straßenbaulast über. Verbindlichkeiten,*

---

<sup>18</sup> Richtlinien für die rechtliche Behandlung von Ortsdurchfahrten im Zuge der Bundesstraßen, Abschnitt III, [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/richtlinien-fuer-die-rechtliche-behandlung-von-ortsdurchfahrten.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/richtlinien-fuer-die-rechtliche-behandlung-von-ortsdurchfahrten.pdf?__blob=publicationFile).

die zur Durchführung früherer Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen eingegangen sind, sind vom Übergang ausgeschlossen.“

§§ 5a und 5b FStrG regeln Zuwendungen für fremde Träger der Straßenbaulast (§ 5a FStrG) und Finanzhilfen des Bundes für Radschnellwege in der Straßenbaulast der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 5b FStrG).

#### **4. Planungsverfahren zur Einrichtung von Pop-up Bike Lanes an Bundesstraßen innerhalb von Ortschaften**

Die Beantwortung dieser Frage hängt davon ab, ob Pop-up Bike Lanes an Ortsdurchfahrten als unselbständige Radwege nach Straßenrecht oder nach Straßenverkehrs(ordnungs)recht geplant und errichtet werden müssen.

Geht man von dem oben Ausgeführten aus, ist zu entscheiden, ob die Errichtung des unselbständigen Radweges den Gemeingebrauch auf diesem Straßenstück aufhebt bzw. einschränkt oder eine Verkehrsregelung beinhaltet. Würde es sich um eine straßenrechtliche, d. h. für die Widmung relevante, Regelung handeln, müsste dadurch bestimmt werden „*welche Verkehrsarten als solche auf der jeweiligen Straße zulässig sein sollen. Beschränkungen der Verkehrsarten oder der Benutzungszwecke sind auf dieser Ebene nur statthaft, soweit sie aufgrund der der Straße mit der Widmung zugedachten Verkehrsfunktionen (etwa: Fahrstraße/ Fußgängerstraße) oder aufgrund der straßenbaulichen Belastungsgrenze (insbesondere: Gewichtsgrenze) erforderlich sind, und zwar unabhängig davon, wie viele Personen und Fahrzeuge jeweils am Verkehr teilnehmen.*“<sup>19</sup> Da der unselbständige Radweg indes an der Widmung der Straße als öffentlicher Straße Teil hat, kann in ihm keine Einrichtung gesehen werden, die den Gemeingebrauch an diesem Straßenstück einschränkt. Vielmehr spricht für eine straßenverkehrsrechtliche Fragestellung auch die Ausführung des Bundesverfassungsgerichts, dass im Straßenrecht „*Probleme, die sich aus der „massenhaften“ oder gefährlichen Ausübung der danach zugelassenen Verkehrsarten für die Verkehrsteilnehmer oder für Außenstehende ergeben, (...) außer Betracht*“ bleiben.

Der Parlamentarische Staatssekretär Enak Ferlemann hat am 4. Juni 2020 auf eine Frage des Abgeordneten Stefan Gelbhaar zur Frage nach der Umwidmung einer Fahrbahn zugunsten eines Radweges geantwortet: „*Wird die komplette Straßenfläche als Radweg eingerichtet und damit bestimmten Verkehrsarten (Kfz-Verkehr) entzogen, handelt es sich um eine Teileinziehung. Wird nur eine Teilfläche Radweg und wird die Straße zu diesem Zweck quasi längs geteilt, ist es jedoch keine Teileinziehung, da die Straße nach wie vor dem gesamten Verkehr zur Verfügung steht.*“<sup>20</sup>

Im Ergebnis kommt auch *Charlotte Heppner*<sup>21</sup> zur Anwendbarkeit der Straßenverkehrsordnung auf die Errichtung von Pop-up Bike Lanes indem sie schreibt: „*Anders als eine Fahrradstraße*

19 BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 1984, 2 BvL 10/82, Rdnr. 93, <https://openjur.de/u/179084.html>.

20 Bundestags-Drs. 19/10765 vom 7. Juni 2020, Antwort auf Frage 106.

21 *Heppner, Charlotte*, Ein Virus macht Verkehrspolitik? Zur rechtlichen Umsetzung sogenannter Pop up Bike Lanes, 11. Mai 2020, <https://verfassungsblog.de/ein-virus-macht-verkehrspolitik/>.

*schließt ein Fahrradweg keine Benutzungsart vollständig von der (gesamten) Straße aus. Vielmehr wird nur der in den Grenzen des Gemeingebrauchs stattfindende Verkehr neu geregelt, so dass eine straßenrechtliche Teileinziehung nicht erforderlich ist.“*

Insofern ist auf § 45 Straßenverkehrsordnung (StVO)<sup>22</sup> als relevante Norm für die Errichtung von Pop-up-Radwegen im Kontext dieses straßenrechtlichen Sachstandes lediglich hinzuweisen.<sup>23</sup>

Anders könnte sich der Sachverhalt darstellen, wenn Pop-up Bike Lanes durch Abtrennung vom Fahrstreifen an Bundesautobahnen oder Kraftfahrtstraßen eingerichtet werden sollten, da hier der Radverkehr nicht vom Widmungszweck erfasst ist.

## **5. Bedeutung des Berliner Mobilitätsgesetzes für Pop-up Bike Lanes an Bundesstraßen innerhalb von Ortschaften**

### 5.1. Grundsätze

Grundsätzlich nimmt der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages nur zu landesrechtlichen Regelungen Stellung, insofern diese einen maßgeblichen Bezug zu Bundesrecht haben.

Das Berliner Mobilitätsgesetz<sup>24</sup> verfolgt als Landesgesetz das Ziel, das Land Berlin „mobiler, sicherer und klimafreundlicher“ zu machen. Zwei der wichtigsten Maßnahmen hierfür seien die Umgestaltung gefährlicher Knotenpunkte und die Einrichtung sicherer Radverkehrsanlagen an allen Hauptverkehrsstraßen.<sup>25</sup> Im Übrigen enthält das Gesetz im Hinblick auf den Radverkehr u. a. Regelungen zu Entwicklungszielen im Hinblick auf den Radverkehr, Planungsverfahren, Regelungen zur Einrichtung von Fahrradstraßen und Radschnellwegen.

Richtet sich die Einrichtung von Pop-up Bike Lanes wie gezeigt nach der Straßenverkehrsordnung, ist zu beachten, dass es sich hierbei um Bundesrecht handelt, für das dem Bund nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Alt. 1 Grundgesetz (GG)<sup>26</sup> die konkurrierende Gesetzgebung zukommt. Die bundesrechtliche Regelung bleibt von den landesrechtlichen Mobilitätsplanungen unberührt.

---

22 Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 20. April 2020 (BGBl. I S. 814) geändert worden ist, [https://www.gesetze-im-internet.de/stvo\\_2013/StVO.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/stvo_2013/StVO.pdf).

23 Vgl. hierzu auch den Artikel in der Berliner Morgenpost „Rechtmäßigkeit der Pop-up-Radwege auf dem Prüfstand“, 28. Mai 2020 (nur abrufbar mit kostenloser Registrierung).

24 Gesetz vom 5. Juli 2018, GVBl. S. 464, [http://gesetze.berlin.de/jportal/portal/t/f60/page/bsbeprod.psml;jsessionid=400A032753AB228C899ABF76C40F82ED.jp20?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js\\_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-MobGBErahmen&doc.part=X&doc.price=0.0#focuspoint](http://gesetze.berlin.de/jportal/portal/t/f60/page/bsbeprod.psml;jsessionid=400A032753AB228C899ABF76C40F82ED.jp20?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-MobGBErahmen&doc.part=X&doc.price=0.0#focuspoint).

25 Vgl. Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, <https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/mobilitaetsgesetz/>.

26 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100- 1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist, abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>.

## 5.2. Exkurs: Verwaltungsvorschrift zur StVO

Zur Straßenverkehrsordnung gibt es eine Verwaltungsvorschrift.<sup>27</sup> In dieser ist vor der Kennzeichnung von Radwegen mit bestimmten Kennzeichen (Zeichen 237, 240 oder 241, die den Radweg benutzungspflichtig machen, § 2 Abs. 4 S. 2 StVO) die Anhörung der Straßenbaubehörde und der Polizei vorgesehen (siehe Ziff. 3 der Verwaltungsvorschrift zu § 2 Abs. 4 Satz 2). Weiter heißt es *„In die Entscheidung ist, soweit örtlich vorhanden, die flächenhafte Radverkehrsplanung der Gemeinden und Träger der Straßenbaulast einzubeziehen. Auch kann sich empfehlen, zusätzlich Sachkundige aus Kreisen der Radfahrer, der Fußgänger und der Kraftfahrer zu beteiligen.“*

Insoweit sind das Bundesrecht und die regionale oder lokale Verkehrsplanung nicht völlig unabhängig voneinander zu betrachten.

## 6. Exkurs: Rechtsschutz gegen Pop-up-Bike Lanes an Bundesstraßen innerhalb von Ortschaften

Verkehrszeichen wie die Kennzeichnung von Radwegen nach der StVO<sup>28</sup> sind verkehrsrechtliche Anordnungen, die als Dauerverwaltungsakte in der Form von Allgemeinverfügungen im Sinne des § 35 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)<sup>29</sup> ergehen.<sup>30</sup> Widerspruch (§ 68 Abs. 1 VwGO<sup>31</sup>) und Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO) vor den Verwaltungsgerichten sind die dagegen statthaften Rechtsbehelfe.<sup>32</sup>

\*\*\*

---

27 Vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) vom 26. Januar 2001, in der Fassung vom 22. Mai 2017 (Bundesanzeiger Amtlicher Teil, 29. Mai 2017 B8), abrufbar unter [http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_26012001\\_S3236420014.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_26012001_S3236420014.htm).

28 § 39 Abs. 5 StVO sagt zu Radwegmarkierungen: „Auch Markierungen und Radverkehrsführungsmarkierungen sind Verkehrszeichen. Sie sind grundsätzlich weiß. Nur als vorübergehend gültige Markierungen sind sie gelb; dann heben sie die weißen Markierungen auf. Gelbe Markierungen können auch in Form von Markierungsknopfreihen, Markierungsleuchtknopfreihen oder als Leitschwellen oder Leitborde ausgeführt sein. Leuchtknopfreihen gelten nur, wenn sie eingeschaltet sind.“

29 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 25 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846) geändert worden ist, abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/VwVfG.pdf>.

30 Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 23. September 2010, BVerwG 3 C 37.09, Rn. 15; *Wern* in: Freyermann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 1. Aufl., § 39 StVO (Stand 12. Juni 2020), Rdnr. 10.

31 Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 56 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2652) geändert worden ist, abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/VwGO.pdf>.

32 Vgl. *Alemann/Scheffczyk* in: Bader/Ronellenfitsch, Beck-Online-Kommentar VwVfG, 47. Edition (Stand: 1. April 2020), § 35 Rdnr. 271; *Wolf* in: Freyermann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, 1. Aufl., § 45 StVO (Stand 30. April 2020), Rdnr. 99.