

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen
Prof. Dr. Remo Klinger
Dr. Caroline Douhaire LL.M.

10719 Berlin, Schaperstraße 15
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10
E-Mail geulen@geulen.com
klinger@geulen.com
douhaire@geulen.com

www.geulenklinger.com

**Rechtsgutachten zu Pop-up-Radwegen
und weiteren (vorläufigen) Verbesserungen der Straßenverkehrsinfra-
struktur zugunsten von Radfahrern und Fußgängern**

von

Rechtsanwalt Professor Dr. Remo Klinger

und

Rechtsanwältin Dr. Silvia Ernst

GEULEN & KLINGER Rechtsanwälte

Erstellt im Auftrag des Deutsche Umwelthilfe e.V.

Stand: Dezember 2020

| | |
|---|-----------|
| A. Gutachtenauftrag | 3 |
| B. Zusammenfassung | 4 |
| C. Rechtliche Würdigung | 5 |
| I. Vorbemerkung zum Begriff „Pop-up“ | 5 |
| II. Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht..... | 8 |
| III. Rechtliche Ausgangslage | 9 |
| 1. Rechtsgrundlagen für Pop-up-Radwege | 10 |
| a. Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO | 11 |
| b. Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen..... | 11 |
| c. Öffentliche Sicherheit | 11 |
| d. Erprobungsmaßnahmen..... | 13 |
| 2. Zuständigkeit | 13 |
| 3. Vorliegen einer konkreten Gefahrenlage nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO..... | 14 |
| 4. „Subsidiaritätsgrundsatz“ nach § 45 Abs. 9 StVO | 15 |
| a. Zwingende Erforderlichkeit der Anordnung (Satz 1) | 15 |
| b. Qualifizierte Gefahrenlage (Satz 3) | 16 |
| c. Ausnahmen von den Anforderungen des Satzes 3 (Satz 4) | 17 |
| 5. Ermessen | 21 |
| 6. Verhältnismäßigkeit | 22 |
| IV. Verkehrsrechtliche Anordnungen im Einzelnen..... | 22 |
| 1. Erleichterte Anordnungen nach § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO | 23 |
| a. Radfahrstreifen (Pop-up-Radwege)..... | 23 |
| b. Schutzstreifen für den Radverkehr | 26 |
| c. Fahrradstraßen | 27 |
| d. Tempo 30 vor besonders schutzbedürftigen Einrichtungen | 28 |
| e. Sonstiges | 29 |
| 2. Weitere Anordnungen und Maßnahmen | 32 |
| a. Fußgängerzonen und verkehrsberuhigte Bereiche..... | 32 |
| b. Fußgängerüberwege..... | 35 |
| c. Bus- und Umweltspuren | 36 |
| d. „Modale Filter“ | 37 |
| e. Abpollerung von Radfahrstreifen | 41 |
| f. Fahrradparken..... | 43 |
| V. Verstetigung von Pop-up-Elementen..... | 44 |
| D. Fazit | 44 |

A. Gutachtauftrag

Während der SARS-CoV-2-Pandemie haben Städte europaweit sogenannte „Pop-up-Radwege“ errichtet. Insbesondere in Berlin als „Vorreiter der Bewegung“, aber auch in zahlreichen anderen deutschen Städten wurden einzelne oder mehrere Strecken solcher Radwege innerhalb weniger Wochen beschlossen und umgesetzt. Ebenso wurden in der letzten Zeit zahlreiche weitere Maßnahmen in kürzester Zeit umgesetzt, die zu einer Umverteilung des öffentlichen Raums zugunsten von Rad- und Fußverkehr beitragen. Dies ist insofern bemerkenswert, als dass Infrastrukturplanungsprozesse gewöhnlich mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

Die Frage der Rechtmäßigkeit von „Pop-up-Radwegen“ wird intensiv diskutiert.¹ Seitdem öffentlich über Zweifel an der Rechtmäßigkeit der neuen Radwege berichtet wurde² und das Verwaltungsgericht Berlin in einem Eilverfahren acht der Berliner „Pop-up-Radwege“ für rechtswidrig erklärt hat,³ sind Kommunen verunsichert.

Vor diesem Hintergrund sind die Verfasser beauftragt worden, ein Rechtsgutachten zur Frage der Rechtmäßigkeit von „Pop-up-Radwegen“ und weiteren (vorläufigen) Verbesserungen der Straßenverkehrsinfrastruktur zugunsten von Radfahrer*innen und Fußgänger*innen zu verfassen, um Kommunen einen Überblick über ihre Handlungsspielräume für eine zügige Umwandlung des öffentlichen Raums aufzuzeigen. Das vorliegende Gutachten soll daher auch die Frage beantworten, ob sich der „Pop-up-Gedanke“, wie er im Rahmen der Pop-up-Radwege genutzt wurde, auf andere Bereiche, wie z.B. Fahrradstraßen, Fußgängerzonen oder Klimastraßen übertragen lässt. Das Gutachten soll aufzeigen, welche Maßnahmen unter welchen Voraussetzungen kurzfristig umsetzbar sind.

¹ Siehe *Wissenschaftliche Dienste (WD) des Deutschen Bundestags*, Gutachten vom 30. Juni 2020, WD 7 - 3000 - 074/20; *Heppner*, Ein Virus macht Verkehrspolitik?, Verfassungsblog vom 11. Mai 2020, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/ein-virus-macht-verkehrspolitik/>, abgerufen am 3. Oktober 2020; *adfc*, Vorgezogene Realisierung von Radverkehrsnetz-Elementen, abrufbar unter https://www.adfc.de/fileadmin/user_upload/Presse/Dateien_fuer_die_Pressarbeit/Massnahmenpaket-1.pdf, abgerufen am 3. Oktober 2020; *Wissenschaftlicher Parlamentsdienst (WPD) des Abgeordnetenhauses von Berlin*, Gutachten vom 7. August 2020.

² Vgl. hierzu exemplarisch etwa *RBB 24*, „Rechtsgutachten stellt Berliner Pop-up-Radwege infrage“, abrufbar unter https://www.rbb24.de/politik/thema/2020/coronavirus/beitraege_neu/2020/08/pop-up-radwege-rechtlich-nicht-zulaessig-fdp-gutachten-.html, abgerufen am 3. Oktober 2020.

³ VG Berlin, Beschluss vom 4. September 2020 - 11 L 205.20. Mit Beschluss vom 6. Oktober 2020 - 1 S 116/20 - hat das OVG Berlin-Brandenburg die Vollziehung ausgesetzt.

Die vorliegende Ausarbeitung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die aufgeworfenen Rechtsfragen betreffen komplexe Bereiche insbesondere des Straßen- und Straßenverkehrsrechts, die im Umfang des Gutachtens nicht umfassend betrachtet werden können. Der Schwerpunkt dieser Ausarbeitung liegt daher auf der Möglichkeit zur Anordnung von „Pop-up-Radwegen“, wobei aber auch andere Instrumente in den Blick genommen werden. Vorliegend geht es vor allem um Maßnahmen, die die Exekutive kurzfristig anordnen kann, ohne größere verkehrsplanerische Aktivitäten und die Beteiligung der Legislative vorauszusetzen.

B. Zusammenfassung

Pop-Up-Radwege stellen Infrastrukturmaßnahmen dar, die die Sicherheit des Radverkehrs erhöhen und zu einer gerechteren Aufteilung der Straßenverkehrsflächen für die einzelnen Nutzer führen können. Der Begriff „Pop-up“ ist in diesem Zusammenhang jedoch irreführend. Denn das aufpoppende Element ist letztlich nur in der beschleunigten Planung und Umsetzung derartiger Maßnahmen zu sehen. Im Grunde ist der Begriff der Überraschung geschuldet, dass behördliche Planungsvorgänge schneller erfolgen als gewohnt.

Die Einrichtung von Pop-up-Radwegen ist unabhängig von infektionsschutzrechtlichen Erwägungen zulässig. Die SARS-CoV-2-Pandemie war zwar Anlass, sich mit der Zulässigkeit von Pop-up-Radwegen zu beschäftigen, weil sich aufgrund plötzlich steigender Radverkehrszahlen die Frage nach Verbesserungen der Radverkehrsinfrastruktur mit neuer Dringlichkeit stellte. Die Pandemie war aber nicht Rechtsgrund für deren Anordnung.

Die Anordnung der Pop-up-Radwege folgt den gleichen Regeln wie die Anordnung sonstiger Radfahrstreifen. Insbesondere sind diese von der Darlegung einer qualifizierten Gefahr für die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer befreit. Es ist lediglich die Gefährlichkeit der bisherigen Verkehrssituation darzulegen, was aufgrund von Verkehrsstärken und/oder Unfallstatistiken geschehen kann. Bei nur temporär eingerichteten Pop-up-Radwegen bedarf es nach Fristablauf einer neuen Anordnung.

Eine ebenso einfache verkehrsregelnde Anordnung (ohne Erfordernis der Darlegung einer qualifizierten Gefahrenlage, ohne Notwendigkeit einer straßenrechtlichen Teileinziehung und ohne Einvernehmen der Gemeinde) kommt außerdem bei Schutzstreifen für

den Radverkehr, „unechten“ Fahrradstraßen und innerörtlichen streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (Tempo 30 vor besonders schutzbedürftigen Einrichtungen) in Betracht.

Radfahrstreifen, Schutzstreifen für den Radverkehr, unechte Fahrradstraßen (also solche, in denen Kfz Verkehr noch zugelassen ist) und innerörtliche streckenbezogene Geschwindigkeitsbeschränkungen lassen sich daher rechtlich unter Berücksichtigung relativ geringer rechtlicher Anforderungen verwirklichen.

Liegen hinreichende Informationen zur Darlegung einer qualifizierten Gefahr vor, kommen weitere Maßnahmen, wie z.B. die Errichtung von Zebrastreifen oder für den Radverkehr freigegebene Bus- bzw. Umweltpuren in Betracht. Auch die Filterung des Verkehrs durch „modale Filter“ ist bereits heute rechtlich möglich und kann sowohl durch Verkehrszeichen, Verkehrseinrichtungen als auch durch bauliche Sperren umgesetzt werden. Rechtlich zulässig ist zudem die Einrichtung von Fahrradstellplätzen im Parkstreifen oder auf der Fahrbahn.

Möglich ist auch die probeweise Durchführung verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen. Solche sog. Erprobungsmaßnahmen sind von der Darlegung einer qualifizierten Gefahrenlage befreit.

C. Rechtliche Würdigung

Die Frage der Rechtmäßigkeit schneller Anordnungen zur Verbesserung der Rad- und Fußgängerinfrastruktur wirft vor allem straßen- und straßenverkehrsrechtliche Fragen auf. Deshalb wird nach einer kurzen Begriffsklärung des Systems „Pop-up“ (dazu unter I.) kurz die Abgrenzung von Straßen- und Straßenverkehrsrecht erläutert (dazu unter II.), bevor die Voraussetzung straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen diskutiert werden (dazu unter III.-IV.). Abschließend wird zur Verstetigung von temporären Pop-up-Elementen ausgeführt (dazu unter V.).

I. Vorbemerkung zum Begriff „Pop-up“

In diesem Gutachten bedeutet „Pop-up“ **die schnelle Anordnung von Infrastrukturmaßnahmen**, deren Ausführung kurzfristig und in einer stark vereinfachten Form (meist) temporär umgesetzt wird. Dabei wird auch dauerhaft angeordnete Verkehrsinfrastruktur als „Pop-up“ verstanden, solange sie **per verkehrsrechtlicher Anordnung ohne großen Planungsaufwand** erlassen wird.

Bei dem Begriff „Pop-up“ handelt es sich um keinen rechtlich definierten Begriff. Die rechtliche Bewertung von Pop-up-Elementen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur setzt daher zunächst die Klärung des Begriffs „Pop-up“ im Rahmen dieses Gutachtens voraus, um Verwirrungen zu vermeiden.

Üblicherweise ist von einem „Pop-up“ (von englisch to pop up, „plötzlich auftauchen“) in der Grafik oder im Einzelhandel die Rede. Als Element einer grafischen Benutzeroberfläche werden Pop-ups meist eingesetzt, um zusätzliche Inhalte anzuzeigen oder eine bestimmte Interaktion abzufragen. Typischerweise „springen“ Pop-ups auf und überdecken dabei andere Teile der Benutzeroberfläche. Ein Pop-up-Verkauf⁴ ist ein kurzfristiges und provisorisches Ladengeschäft, das vorübergehend in leerstehenden Geschäftsräumen betrieben wird.⁵

Pop-up-Radwege werden verschiedentlich definiert. Die Rede ist von „temporären Radspuren“⁶, „(temporären) Radfahrstreifen“⁷ oder von „temporäre[n] Radfahrstreifen, also Radfahrstreifen, deren Anordnung zeitlich befristet ist und die daher nur so lange bestehen bleiben, wie dies von den Behörden verfügt wird“.⁸ Außerdem heißt es: „Ein Pop-up-Radweg (auch Corona-Radweg) ist ein kurzfristig eingerichteter Radweg, der in einer akuten Gefahren- oder Krisensituation oder bei plötzlich veränderten Rahmenbedingungen im Straßenverkehr schnell für mehr Platz und Sicherheit im Radverkehr sorgen soll.“⁹ Unter Pop-up-Radwegen wird außerdem ein „unter bestimmten Rahmenbedingungen (etwa in Gefahren- und Krisensituationen) kurzfristig, häufig provisorisch und meist nicht auf Dauer angelegter bzw. verbreiteter Fahrstreifen für den Radverkehr“¹⁰ verstanden.

Vor allem kommen zwei Elemente zum Ausdruck. Einerseits ein Element der Kurzfristigkeit: Pop-up-Radwege werden ohne großen planerischen Vorlauf kurzfristig errichtet

⁴ Im Englischen meist „Pop-up Retail“, im Deutschen meist „Pop-up-Store“.

⁵ Seite „Pop-up-Verkauf“, in: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie, Bearbeitungsstand: 30. Dezember 2019, 17:20 UTC, abrufbar unter <https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Pop-up-Verkauf&oldid=195348526>, abgerufen am 5. Oktober 2020, 14:42 UTC; vgl. auch „Pop-up-Store“ auf Duden online: „nur vorübergehend, für kurze Zeit (an derselben Stelle) existierendes Ladengeschäft, besonders in Großstädten“.

⁶ *Deutscher Bundestag*, WD-Gutachten 5 - 3000 - 057/20, S. 4.

⁷ *Deutscher Bundestag*, WD-Gutachten 7 - 3000 - 074/20, S. 5.

⁸ *Abgeordnetenhaus von Berlin*, WPD-Gutachten vom 7. August 2020, S. 3.

⁹ Seite „Pop-up-Radweg“, in: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie, Bearbeitungsstand: 1. Oktober 2020, 09:42 UTC, abrufbar unter <https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Pop-up-Radweg&oldid=204149640>, abgerufen am 3. Oktober 2020, 20:52 UTC.

¹⁰ „Pop-up-Radweg“, in: DWDS – Digitales Wörterbuch der deutschen Sprache, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), abrufbar unter <https://www.dwds.de/wb/Pop-up-Radweg>, abgerufen am 5. Oktober 2020.

(was allerdings keineswegs heißt, dass nicht bereits vorhandene Planungen umgesetzt werden können¹¹). Andererseits ein temporäres Element: Pop-up-Radwege sind oft zeitlich befristet (was wiederum keineswegs zwingend ist¹²).

Selbst wenn ein Radfahrstreifen dauerhaft errichtet werden soll, bietet sich die zunächst nur vorübergehende Anordnung allein aus dem praktischen Grund an, dass die kurzfristige Errichtung durch Gelbmarkierungen auf der Fahrbahn möglich ist, ohne dass die ursprünglichen weißen Markierungen direkt entfernt werden müssen. Dies dürfte ein relevanter Zeitfaktor bei der Errichtung sein. Denn Verkehrszeichen sind grundsätzlich weiß¹³ und nur als vorübergehend gültige Markierungen gelb.¹⁴

„Pop-up“ bedeutet in diesem Gutachten daher die schnelle Anordnung von Infrastrukturmaßnahmen, deren Ausführung (z.B. durch Markierungen und ggf. weitere Schutzvorrichtungen) kurzfristig und in einer stark vereinfachten Form (meist) temporär umgesetzt wird.¹⁵ Dabei wird auch dauerhaft angeordnete Verkehrsinfrastruktur als „Pop-up“ verstanden, solange sie per verkehrsrechtlicher Anordnung ohne großen Planungsaufwand erlassen wird.

Präzision bedarf es auch hinsichtlich des Begriffs „Radweg“. Im allgemeinen Sprachgebrauch ist oft pauschal von Radwegen die Rede, wobei dieser Begriff aber verschiedene rechtliche Phänomene umfasst. Wichtig ist bei „Radwegen“ vor allem die Unterscheidung, ob der Autoverkehr auf den jeweiligen Wegen ausgeschlossen ist. An dieser Stelle sei zunächst nur erwähnt, dass es sich bei Pop-up-Radwegen rechtlich um sog. Radfahrstreifen innerhalb geschlossener Ortschaften handelt,¹⁶ auf denen Kfz-Verkehr nicht zugelassen ist. Hingegen können Schutzstreifen für Radfahrer bei Bedarf vom Kfz-Verkehr genutzt werden, solange dabei eine Gefährdung von Radfahrern auszuschließen ist.

¹¹ *Heppner*, Ein Virus macht Verkehrspolitik?, VerfBlog vom 11. Mai 2020: „Üblicherweise werden mit Anordnungen nach § 45 StVO zwar bereits bestehende formelle oder informelle Planungen umgesetzt. Rechtlich notwendig ist das aber nicht, wie der Fall der temporären Radwege zeigt.“; vgl. auch *adfc*, Vorgezogene Realisierung von Radverkehrsnetz-Elementen, S. 1: „Es handelt sich bei diesen Radfahrstreifen um Bestandteile eines Netzes, das die Stadt bereits vorgesehen hat.“

¹² So z.B. die Anordnung unbefristeter Radfahrstreifen für die Strecke zwischen Kottbusser Tor und Hermannplatz in Berlin, VG Berlin, Beschluss vom 4. September 2020 - 11 L 205/20 -, Rn. 2, juris.

¹³ § 39 Abs. 5 Satz 2 StVO.

¹⁴ Dann heben sie die weißen Markierungen auf, § 39 Abs. 5 Satz 3 StVO.

¹⁵ Auch in Berlin hat der Senat die Anordnung der Radwege im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG Berlin teilweise auf eine bestimmte Zeit befristet.

¹⁶ Vgl. § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 3 StVO.

II. Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht

Für die **Abgrenzung von Straßen- und Straßenverkehrsrecht** ist die unterschiedliche Funktion beider Gebiete maßgebend: Immer dann, wenn durch straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen straßenrechtlich zugelassene **Verkehrsarten auf Dauer ausgeschlossen** werden sollen, bedarf es einer vorherigen straßenrechtlichen **Teileinziehung**, so dass straßenverkehrsrechtliche Anordnungen allein nicht rechtmäßig sind. Vom Vorrang des Straßenverkehrsrechts sind daher straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen nicht mehr gedeckt, die im Ergebnis einer dauerhaften Beschränkung der straßenrechtlichen Widmung gleichkommen.¹⁷

Rechtlich ist zwischen dem Straßen- (und Wege-)recht und dem Straßenverkehrsrecht zu unterscheiden.

Das Straßenrecht ist die Rechtsgrundlage für die Festlegung der Verkehrsfunktion einer Straße. Es behandelt die Rechtsverhältnisse der Flächen, die dem öffentlichen Verkehr dienen und regelt deren Einstufung, Widmung und Teileinziehung sowie die Abgrenzung von Gemeingebrauch und Sondernutzung.¹⁸ Als Teileinziehung betrachtet man eine Allgemeinverfügung, durch welche eine ursprünglich offenere Widmung nachträglich auf bestimmte Benutzungsarten, Benutzungszwecke, Benutzerkreise usw. beschränkt wird.¹⁹ Das Straßenrecht bietet somit grundsätzlich Instrumente, um bisheriges Straßenland anderen, nicht-verkehrlichen Nutzungen zuzuführen.²⁰ Die Verfahren zur Widmung oder Teilentziehung setzen in der Regel langwierigere Verfahren als eine einfache straßenverkehrsrechtliche Anordnung voraus.²¹

¹⁷ Axer, in: Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 2018, Kap. 6 Rn. 20.

¹⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 1984 - 2 BvL 10/82 -, BVerfGE 67, 299-329, Rn. 48 ff., juris; Herber, in: Kodal, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, Kap. 4 Rn. 4.3.

¹⁹ Herber, in: Kodal (Fn. 16), Kap. 11 Rn. 50 ff. m.w.N.

²⁰ Hermann/Klinski/Heyen/Kasten, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, 94/2019, Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, S. 105, abrufbar unter <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>, abgerufen am 3. Oktober 2020.

²¹ Vgl. etwa § 4 Abs. 2 Satz 2 BerlStrG: „Die Absicht, die Straße einzuziehen oder teileinzuziehen, ist mindestens einen Monat vorher im Amtsblatt für Berlin bekannt zu machen, um Gelegenheit zu Einwendungen zu geben.“; vgl. auch Art. 8 Abs. 2 Satz 1 BayStrWG: „Die Absicht der Einziehung ist drei Monate vorher in den Gemeinden, die von der Straße berührt werden, ortsüblich bekanntzumachen.“

Demgegenüber regelt das bundesrechtliche Straßenverkehrsrecht das „Wie“ der Straßennutzung im Rahmen der Widmung. Es regelt, wie sich die Verkehrsteilnehmer untereinander in der konkreten Verkehrssituation zu verhalten haben.²² Das Straßenverkehrsrecht findet nur Anwendung, soweit eine zu den jeweiligen Verkehrszwecken auf Grund des Straßenrechts gewidmete Straßenfläche vorhanden ist (Vorbehalt des Straßenrechts).²³ Es bestimmt, nach welchen Regeln vorhandener Straßenraum für Verkehrszwecke genutzt werden darf. Hiervon dürfen die Länder kein abweichendes Landesrecht schaffen (sog. Vorrang des Straßenverkehrsrechts).²⁴

Für das vorliegende Gutachten folgt aus dieser Abgrenzung, dass der jeweilige Widmungszweck einer Straße zu beachten ist. Maßnahmen nach dem Straßenverkehrsrecht dürfen nicht zu einem vollständigen Ausschluss des Fahrverkehrs und damit zu einer Widmungseinschränkung führen wie z.B. die Anordnung einer Fußgängerzone entgegen der Straßenwidmung. Das wäre Aufgabe des Straßenrechts. Für einen vollständigen Ausschluss des Fahrzeugverkehrs ist eine Widmungseinschränkung (Teileinziehung) notwendig.²⁵ Die Grenze, die straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen im Hinblick auf die straßenrechtliche und wegerechtliche Widmung einer Straße gesetzt ist, wird dann überschritten, wenn die Regelung des konkreten Verkehrsverhaltens im Ergebnis auf eine Erweiterung oder Beschränkung der Widmung durch Zulassung oder Untersagung einer ganzen Verkehrsart hinausläuft, da diese Frage bereits zum Gemeindegebrauch selbst gehört.²⁶

III. Rechtliche Ausgangslage

Als Rechtsgrundlage für die Anordnung von Pop-up-Radwegen dient insbesondere die Generalklausel des **§ 45 Abs. 1 Satz 1 StVO**.

Der Erlass einer verkehrsregelnden Anordnung nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO setzt eine **konkrete Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs** voraus. Zudem muss die Anordnung **auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich** sein (§ 45 Abs. 9 Satz 1 StVO). Dies ist dann der Fall, wenn die allgemeinen und besonderen

²² Sog. sachlich begrenztes Ordnungsrecht, vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 – 1 BvR 118/71 -, BVerfGE 40, 371-384, Rn. 33, juris.

²³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 - 1 BvR 118/71 -, BVerfGE 40, 371-384, Rn. 28 ff., juris; BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1981 - 7 C 27/79 -, Rn. 14, juris.

²⁴ Vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 1969 - VII C 76.68 -, Rn. 10, juris.

²⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 19. März 1976 - VII C 71.72 -, Rn. 18, juris; *Rebler*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 3; *Schurig*, StVO, 16. Aufl. 2018, § 45 S. 713.

²⁶ BVerfG, Urteil vom 9. Oktober 1984 - 2 BvL 10/82 - Rn. 67 f., juris.

Verhaltensregeln der StVO für einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf nicht ausreichen.

Die Errichtung von Pop-up-Radwegen innerhalb geschlossener Ortschaften ist gemäß § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 3 StVO **von der Darlegung einer qualifizierten Gefahr** für die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer **befreit**. Es ist lediglich die Gefährlichkeit der bisherigen Verkehrssituation darzulegen, was aufgrund von Verkehrsstärken und/oder Unfallstatistiken geschehen kann.

Im Rahmen von sog. Erprobungsmaßnahmen lässt sich die Anordnung zudem auf **§ 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO** stützen.

Die Teilnahme am Straßenverkehr erfordert ständige Vorsicht und gegenseitige Rücksicht.²⁷ In den letzten Jahren verstärkte sich allerdings die Erkenntnis, dass ein Mehr an Verkehrszeichen nicht auch mit einem Mehr an Verkehrssicherheit einhergeht.²⁸ Es hat sich der Grundsatz durchgesetzt, dass ein Verkehrsteilnehmer nur vor solchen Gefahren im Straßenverkehr durch Verkehrsschilder gewarnt werden muss, die er auch bei Einhalten der allgemeinen Grundsätze der Teilnahme am Straßenverkehr, insbesondere §§ 1 bis 5 StVO, nicht vermeiden oder beherrschen kann.²⁹ Einem undurchsichtigen Schilderwald soll entgegengewirkt werden.³⁰ Seit der StVO-Novelle von 1997³¹ ist das Anordnen von Beschränkungen des fließenden Verkehrs deshalb grundsätzlich nur bei einer Gefahrenlage erlaubt, die erheblich über dem allgemeinen Risiko liegt.³²

1. Rechtsgrundlagen für Pop-up-Radwege

Da es sich bei den in Betracht kommenden Maßnahmen um in Grundrechte eingreifende Maßnahmen handelt, bedarf es für die Umsetzung jeweils einer Ermächtigungsgrundlage. Für verkehrsregelnde Anordnungen kommen verschiedene Rechtsgrundlagen in Betracht. Für Pop-up-Radwege wurde neben der Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO insbesondere § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 und 6 StVO diskutiert.

²⁷ § 1 Abs. 1 StVO.

²⁸ *Rebler*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 83.

²⁹ *Rebler*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 83 m.w.N.

³⁰ BR-Drs. 153/09, S. 79.

³¹ Vierundzwanzigste Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 7. August 1997, BGBl. I S. 2028.

³² § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO.

a. Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO

§ 45 Abs. 1 Satz 1 StVO regelt die straßenverkehrsrechtlichen Befugnisse der Straßenverkehrsbehörden zu verkehrsrechtlichen Anordnungen. Gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Hierbei handelt es sich seit jeher um die „Standard-Grundlage“ für Verkehrsbeschränkungen.³³ Sie ist auch die zentrale Ermächtigungsgrundlage für straßenverkehrsrechtliche Pop-up-Anordnungen.

b. Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen

Erwähnt sei außerdem, dass über die Beschränkungen aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs hinaus Anordnungen auch zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen erlassen werden können (vgl. § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO). Voraussetzung für Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs ist besondere örtliche Gefahrenlage, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der Wohnbevölkerung durch Lärm und Abgase erheblich übersteigt.³⁴ Diese Rechtsgrundlage im § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO kommt dann für die sog. Pop-up-Radwege in Betracht, wenn eine Abnahme des Lärms und der Abgase durch den ruhigeren Verkehrsfluss oder eine Verringerung des Kraftfahrzeugverkehrs prognostiziert werden kann. Davon ist jedenfalls dann auszugehen, wenn die betroffenen Streckenabschnitte bisher hoch mit Kraftfahrzeugverkehr belastet waren.

c. Öffentliche Sicherheit

Als weitere potenzielle Rechtsgrundlage kommt § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StVO in Betracht, wonach die Straßenverkehrsbehörden den Verkehr beschränken, verbieten oder umleiten können, wenn dies zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlich ist.

Mit dieser Vorschrift eröffnet sich Straßenverkehrsbehörden grundsätzlich die Möglichkeit zur Beschränkung oder zum Verbot der Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken zum Schutz der Gesundheit der Allgemeinheit oder betroffener Einzelpersonen verkehrsbeschränkend vorzugehen.³⁵ Die Vorschrift dient auch und gerade der Abwehr solcher Gefahren, die zwar vom Straßenverkehr ausgehen, die aber – über die

³³ *Rebler*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 3 mit Verweis auf BVerwG, Urteil vom 5. April 2001 - 3 C 23/00 -, Rn. 21, juris.

³⁴ BayVGh, Urteil vom 12. April 2016 - 11 B 15.2180 -, Rn. 20, juris.

³⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 15. April 1999 - 3 C 25.98 - BVerwGE 109, 29 -, Rn. 23, juris; *König*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 31.

Beeinträchtigung anderer Verkehrsteilnehmer hinausgehend bzw. hiervon unabhängig – Dritte und allgemein die Umwelt beeinträchtigen.³⁶ § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StVO soll also insbesondere Sicherungsmaßnahmen ermöglichen, die nicht verkehrsbedingt, sondern aus allgemeinen Sicherheitsgründen erforderlich sind.³⁷ Dabei ist es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StVO als bestehendes Instrument des Straßenverkehrsrechts genutzt werden kann, um dem Klimawandel z.B. durch flächendeckende Fahrverbote zu begegnen.³⁸

Geht es indes vorrangig um die Gefährdung von Leben und Gesundheit Dritter als Verkehrsteilnehmer, ist § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO heranzuziehen.³⁹ Für die Anwendbarkeit von § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StVO wäre darzulegen, warum Dritte oder die Allgemeinheit und/oder die Umwelt von einer Anordnung besonders begünstigt würden.⁴⁰ Zu den Pop-up-Radwegen wurde teilweise argumentiert, dass die SARS-CoV-2-Pandemie eine Gefahrenlage für das Rechtsgut der körperlichen Unversehrtheit abseits des Verkehrsrechts sei, weil die existente Radverkehrsinfrastruktur ungeeignet sei, die Abstands-Vorschriften zu befolgen.⁴¹ Vor dem Hintergrund, dass der zunehmende Radverkehr während der Pandemie vor allem auch dem geschuldet ist, dass der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel ausgewichen wird, erscheint fraglich, ob der Umstieg aufs Fahrrad tatsächlich zu einer Erhöhung der allgemeinen Gefahrenlage führen würde.

Insoweit durch den aufgrund der SARS-CoV-2-Pandemie zunehmenden Radverkehr eine erhöhte Gefährdung aufgrund einer gestiegenen Anzahl an Radfahrern besteht, wäre wieder die Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO einschlägig.⁴²

Im Ergebnis kommt eine Anwendung der Spezialregelung des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StVO nur in besonderen Einzelfällen in Betracht und verdient hier daher keine besondere Beachtung.

³⁶ BVerwG, Urteil vom 26. September 2002 - 3 C 9/02 -, Rn. 11, juris.

³⁷ Die Vorschrift wurde ursprünglich in die StVO eingefügt, um Sicherungsmaßnahmen bei sicherheitsempfindlichen Dienstgebäuden und sonstigen Anlagen, bei denen die Gefahr von Anschlägen besteht, zu ermöglichen (z.B. Halteverbote zur Verhinderung von Bombenanschlägen mittels abgestellter Kraftfahrzeuge) und zur Anordnung flächendeckender Fahrverbote bei außergewöhnlichen Naturverhältnissen (z.B. bei besonders strengen Wintern), BT-Drs. 8/3150, S. 16.

³⁸ Vgl. BVerwG, Urteil vom 15. April 1999 - 3 C 25/98 -, BVerwGE 109, 29-40.

³⁹ VG Augsburg, Urteil vom 30. September 2014 - Au 3 K 13.1575 -, Rn. 33 m.w.N., juris; *Reb-ler*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 45.

⁴⁰ So auch *Deutscher Bundestag*, WD-Gutachten 7 - 3000 - 074/29, S. 12.

⁴¹ Pressemitteilung des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin, Nr. 63 vom 16. April 2020, abrufbar unter <https://www.berlin.de/ba-friedrichshain-kreuzberg/aktuelles/pressemitteilungen/2020/pressemitteilung.920730.php>, abgerufen am 2. Oktober 2020.

⁴² Zu Erwägungen im Zusammenhang mit der Pandemie siehe auch unten C.IV.1.a.

d. Erprobungsmaßnahmen

Als weitere mögliche Rechtsgrundlage für die Errichtung von Pop-up-Radwegen wurde auf § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 StVO verwiesen.⁴³ Die Vorschrift ermächtigt die Straßenverkehrsbehörden zur Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens, der Verkehrsabläufe (Alt. 1) sowie zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen (Alt. 2). Die Ermächtigung für Verkehrsbeschränkungen zu diesen Zwecken ist für solche Fälle vorgesehen, in denen eine Gefahr für die Sicherheit und Ordnung im Sinne von § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO vorliegt (allein der Erprobungswille genügt nicht), aber noch geklärt werden muss, welche Maßnahmen zur Abwehr dieser Gefahr geeignet und erforderlich sind.⁴⁴ Die Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO für einen begrenzten Zeitraum unterliegt geringeren Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit als die endgültige Anordnung der erprobten Maßnahme.⁴⁵

Wichtig ist, dass bei Maßnahmen § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO der Erprobungscharakter im Vordergrund steht. Sie müssen deshalb zeitlich beschränkt sein.⁴⁶ Eine vorübergehende Anordnung von Pop-up-Elementen wäre zwar denkbar. Für die langfristige Verbesserung der Situation von Radfahrern und Fußgängern ist sie aber nicht geeignet. Eine Verstetigung von Pop-up-Elementen käme auf dieser Grundlage von vornherein nicht in Betracht.

2. Zuständigkeit

Nach § 44 Abs. 1 Satz 1 StVO sind zur Ausführung der StVO grundsätzlich die Straßenverkehrsbehörden sachlich zuständig.⁴⁷ Im Land Berlin ist dies im Regelfall die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz.⁴⁸ Im untergeordneten Straßennetz nehmen die Bezirksämter die straßenverkehrsbehördlichen Aufgaben wahr, soweit hierfür nicht die Senatsverwaltung zuständig ist.⁴⁹ Nach Maßgabe des Landesrechts kann

⁴³ Vgl. *adfc*, Vorgezogene Realisierung von Radverkehrsnetz-Elementen, S. 4.

⁴⁴ *König*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 32; *Rebler*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 46.

⁴⁵ Vgl. BayVGH, Beschluss vom 28. Juni 2018 - 11 CS 18.964 -, Rn. 10 ff., juris.

⁴⁶ *Rebler*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 46 m.w.N.

⁴⁷ Vgl. auch § 45 Abs. 3 StVO.

⁴⁸ Nr. 11 Abs. 3 und 4 des Zuständigkeitskatalogs Ordnungsaufgaben (ZustKat Ord) zu § 2 Abs. 4 Satz 1 des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz - ASOG Bln) in der Fassung vom 11. Oktober 2006 (GVBl. S. 930), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12.09.2020 (GVBl. S. 736).

⁴⁹ Nr. 22b Abs. 4 bis 7 ZustKat Ord.

die Zuständigkeit der obersten Landesbehörden und der höheren Verwaltungsbehörden im Einzelfall oder allgemein auf eine andere Stelle übertragen werden.⁵⁰ In den Flächenländern sind für verkehrsregelnde Anordnungen die örtlichen Straßenverkehrsbehörden zuständig. Die örtliche Zuständigkeit richtet sich nach Landesrecht. Nach Rn. 1 der VwV-StVO zu § 45 Abs. 1 bis 1e sind vor jeder Entscheidung die Straßenbaubehörde und die Polizei zu hören. Die Anhörung kann auch mündlich erfolgen. Wenn auch andere Behörden zu hören sind, ist dies bei den einzelnen Zeichen erwähnt.

Die Umsetzung der Anordnung, also das tatsächliche Errichten z.B. der Pop-up-Radwege durch die Anbringung von gelben Markierungen auf der Fahrbahn, Schutzbaken u.ä., obliegt nach § 45 Abs. 5 StVO dem Baulastträger.

3. Vorliegen einer konkreten Gefahrenlage nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO

Der Erlass einer verkehrsregelnden Anordnung nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO setzt zunächst eine konkrete Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs voraus.

Maßnahmen aus Gründen der Verkehrssicherheit setzen eine Gefahrenlage voraus, die bei durchschnittlichen Verkehrsverhältnissen die Unfallsituation negativ beeinflussen kann.⁵¹ Um eine derartige Gefahrenlage zu bejahen, muss sich ein Schadensfall noch nicht realisiert haben.⁵² Für das Vorliegen einer konkreten Gefahr bedarf es nicht des Nachweises, dass jederzeit während der Aufstellung des Verkehrszeichens mit einem Schadenseintritt zu rechnen ist. Es genügt die Feststellung, die konkrete Situation an einer bestimmten Stelle oder auf einer bestimmten Strecke einer Straße lege die Befürchtung nahe, es könnten – möglicherweise durch Zusammentreffen mehrerer gefahrenträchtiger Umstände – irgendwann in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle eintreten.⁵³ Die Gefährlichkeit einer Strecke beurteilt sich dabei nicht nach der Fähigkeit von Spitzenfahrern, sondern nach dem Durchschnitt der Fahrer.⁵⁴ Bei der Beurteilung der Gefahrenlage für Fahrradfahrer muss berücksichtigt werden, dass Kinder ab dem 10. Lebensjahr wegen § 2 Abs. 5 Satz 1 StVO die Straße nutzen müssen und nicht mehr auf dem Gehweg fahren dürfen. Dies muss bei der Beurteilung einer Gefahrenlage berücksichtigt werden.

⁵⁰ § 44 Abs. 1 Satz 2 StVO.

⁵¹ *Schurig*, StVO, 16. Aufl. 2018, § 45 S. 721.

⁵² Vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 15. Februar 2007 - 3 Bf 333/04.Z -, Rn. 7, juris.

⁵³ Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 - 7 C 46/78 -, Rn. 18, juris; Beschluss vom 12. September 1995 - 11 B 23/95 -, Rn. 5, juris.

⁵⁴ BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1974 - VII C 19.71 -, Rn. 29, juris; *Hühnermann*, in: *Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke*, Straßenverkehrsrecht, 26. Aufl. 2020, StVO § 45 Rn. 3.

Maßnahmen aus Gründen der Verkehrssicherheit setzen also eine Gefahrenlage voraus, die bei durchschnittlichen Verkehrsverhältnissen das Unfallrisiko erhöht.⁵⁵ Für die Annahme einer konkreten Gefahr aber nicht erforderlich ist eine *unmittelbare* konkrete Gefahr, vielmehr reicht die Gefährlichkeit von Verkehrssituationen zu bestimmten Zeiten aus, um Eingriffe der Verkehrsbehörde auszulösen.⁵⁶

Hinzu tritt § 45 Abs. 9 StVO (dazu sogleich).

4. „Subsidiaritätsgrundsatz“ nach § 45 Abs. 9 StVO

Darüber hinaus enthält § 45 Abs. 9 StVO Vorgaben, die § 45 Abs. 1 StVO ergänzen, aber nicht ersetzen.⁵⁷ Für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen ist jeweils genau in den Blick zu nehmen, welche zusätzlichen Anforderungen sich aus § 45 Abs. 9 StVO ergeben.

§ 45 Abs. 9 Satz 1 StVO ist Ausfluss der Erkenntnis, dass ein Mehr an Verkehrszeichen nicht auch ein Mehr an Verkehrssicherheit bedeutet und deshalb einem Schilderwald vorzubeugen sei. Die Vorschrift bestimmt, dass Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur bei zwingender Erforderlichkeit angeordnet werden dürfen (dazu unter a.). Betrifft eine Anordnung Beschränkungen oder Verbote des fließenden Verkehrs gilt nach Satz 3 ein besonders strenger Maßstab (dazu unter b.). Von diesem strengen Maßstab bestehen Ausnahmen nach Satz 4, bei denen die Anordnungshürde mit Blick auf die Darlegung der Gefahrenlage abgesenkt ist (dazu unter c.). Darunter fallen die meisten der Pop-up-Infrastruktur-Anordnungen. Nachfolgend werden die besonderen Voraussetzungen des Abs. 9 dargelegt. Dabei wird insbesondere herausgearbeitet, welche Anforderungen an die Darlegung der jeweiligen Gefahrenlage zu stellen sind.

a. Zwingende Erforderlichkeit der Anordnung (Satz 1)

Im Hinblick auf Beschränkungen des Verkehrs durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen wird § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO durch § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO konkretisiert.

⁵⁵ Näher zur Gefahrenlage siehe unten C.III.4.b und c.

⁵⁶ Vgl. Schurig, StVO, 16. Aufl. 2018, S. 721 f. mit Verweis auf BVerwG, Beschluss vom 12. September 1995 - 11 B 23/95 -, juris; vgl. auch *Deutscher Bundestag*, WD-Gutachten 7 - 3000 - 074/20, S. 5.

⁵⁷ BVerwG, Urteil vom 5. April 2001 - 3 C 23/00 -, Rn. 21, juris; *König*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 49b m.w.N.; *Rebler*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 85.

Nach dieser den allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit spezialgesetzlich ausformenden Vorschrift⁵⁸ sind Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist. Dies ist dann der Fall, wenn die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der Verordnung für einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf nicht ausreichen.⁵⁹ Im Grunde besagt § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO damit nichts anderes als der Prüfungspunkt der Erforderlichkeit im Rahmen der Verhältnismäßigkeit. Denn mangels Erforderlichkeit im Sinne des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO scheidet eine Anordnung nur dann aus, wenn die mit der Anordnung bezweckten Wirkungen aufgrund der allgemeinen und besonderen Verhaltensregelungen der Straßenverkehrsordnung, insbesondere also § 1 Abs. 2 StVO und § 2 StVO, ohnehin erreicht werden.⁶⁰

b. Qualifizierte Gefahrenlage (Satz 3)

Kernstück des § 45 Abs. 9 StVO ist Satz 3, der einen besonders strengen Maßstab für Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs vorschreibt und eine gegenüber § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO erhöhte Gefährdungslage voraussetzt.⁶¹

Nach § 45 Abs. 9 Satz 3 dürfen – abgesehen von Ausnahmefällen (dazu unter c.) – insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs nur angeordnet werden, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der durch die StVO geschützten Rechtsgüter erheblich übersteigt.

Für die in Satz 3 bezeichnete Gefahrenlage ist erforderlich, aber auch ausreichend eine das allgemeine Risiko deutlich übersteigende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, mithin eine konkrete Gefahr, die auf besonderen örtlichen Verhältnissen beruht; eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit der Gefahrrealisierung ist nicht notwendig.⁶² Die erforderliche Gefahrenlage kann aus einer Gemengelage verschiedener Faktoren bestehen. Besondere örtliche Verhältnisse im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO können insbesondere in der Streckenführung, dem Ausbauzustand der Strecke, witterungsbe-

⁵⁸ Vgl. *Abgeordnetenhaus von Berlin*, WPD-Gutachten vom 7. August 2020, S. 6.

⁵⁹ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 1. September 2017 - 3 B 50/16 -, Rn. 7, juris; BayVGh, Urteil vom 5. Juni 2018 - 11 B 17.1503 -, Rn. 55, juris.

⁶⁰ BVerwG, Beschluss vom 1. September 2017 - 3 B 50/16 -, Rn. 7, juris.

⁶¹ *König*, in: Hentschel/König/Dauer, *Straßenverkehrsrecht*, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 49 f.

⁶² BVerwG, Urteil vom 23. September 2010 - 3 C 37/09 -, BVerwGE 138, 21-35, Rn. 27, juris.

dingten Einflüssen (z. B. Nebel, Schnee- und Eisglätte), der dort anzutreffenden Verkehrsbelastung und den daraus resultierenden Unfallzahlen begründet sein.⁶³ Diese Aufzählung ist nicht abschließend.⁶⁴ Eine Gefahrenlage wird in der Rechtsprechung z.B. angenommen, wenn die Unfallrate über 30% über der vergleichbarer Strecken liegen.⁶⁵ Eine konkrete Prozentzahl der Unfallhäufigkeit muss von der Straßenverkehrsbehörde aber nicht ermittelt werden; vielmehr genügen deutlich erhöhte Zahlen.⁶⁶ Die Beantwortung der Frage, ob eine solche qualifizierte Gefahrenlage besteht, bedarf einer Prognose, für deren Tatsachenbasis im Falle einer gerichtlichen Auseinandersetzung der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung in der letzten Tatsacheninstanz maßgeblich ist.⁶⁷

Anordnungen nach Satz 3 unterliegen damit hohen Darlegungsanforderungen seitens der Verkehrsbehörden, die aufwendige Prüfungen der Gefahrenlage (Verkehrsbelastung, Unfallrisiken u.a.) durchführen müssen.

c. Ausnahmen von den Anforderungen des Satzes 3 (Satz 4)

Von den strengen Vorgaben des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO sind einige Maßnahmen, darunter auch die hier behandelten Pop-up-Radwege innerhalb geschlossener Ortschaften, ausdrücklich ausgenommen. **§ 45 Abs. 9 Satz 4 StVO erlaubt die Einrichtung von Pop-up-Radwegen ohne das Vorliegen einer qualifizierten Gefahrenlage.** Eine besondere Gefahrenlage mit einem erheblichen Übersteigen des allgemeinen Risikos für die nach § 45 StVO geschützten Rechtsgüter ist daher nicht (mehr) erforderlich.⁶⁸ Die Voraussetzung des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO („zwingende Erforderlichkeit“) bleibt unberührt.

Die Streichung der Erforderlichkeit einer qualifizierten Gefahrenlage in den Fällen des § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO privilegiert insbesondere auch den Radverkehr. Denn Ratio des § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO war die Herabsenkung der hohen Anordnungshürde für Beschränkungen des fließenden Verkehrs zugunsten von besonders schützenswerten Verkehrsteilnehmern. Die Vorschrift des § 45 Abs. 9 StVO wurde durch die 1. Verordnung zur Änderung der StVO vom 30. November 2016⁶⁹ daher vollkommen neu gefasst und

⁶³ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 29. Januar 2019 - 8 A 10/17 -, Rn. 27, juris.

⁶⁴ Vgl. auch unten C.III.4.c.

⁶⁵ *Schurig*, StVO, 16. Aufl. 2018, § 45 S. 715 m.w.N.

⁶⁶ BVerwG, Urteil vom 5. April 2001 - 3 C 23/00 -, Rn. 28, juris; *König*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 49e.

⁶⁷ Vgl. BVerwG, Urteil vom 23. September 2010 - 3 C 32.09 -, Rn. 23, juris.

⁶⁸ Vgl. auch *Deutscher Bundestag*, WD-Gutachten 7 - 3000 - 074/20, S. 7.

⁶⁹ BGBl. I 2848.

enthält seitdem unter anderem bezogen auf **Radfahrstreifen (Satz 4 Nr. 3) und innerörtliche streckenbezogene Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (Satz 4 Nr. 6) die Ausnahme von den strengen Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO.**

In der Begründung der Verordnung heißt es:

„Einen Baustein zur Verbesserung der Verkehrssicherheit für schwächere Verkehrsteilnehmer, zu denen insbesondere Kinder und ältere Personen zählen, kann die erleichterte streckenbezogene Anordnung von Tempo 30 auch an innerörtlich klassifizierten Straßen (Bundes-, Landes und Kreisstraßen) sowie auf weiteren Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) insbesondere vor allgemeinbildenden Schulen, Kindergärten, Kindertagesstätten aber auch Senioren- und Pflegeheimen darstellen. Dazu soll die hohe Anordnungshürde insbesondere für Beschränkungen des fließenden Verkehrs (z. B. Nachweis eines Unfallschwerpunktes zum Beleg einer erheblich übersteigenden Gefahrenlage) abgesenkt werden.

Die Möglichkeit der Schaffung der Anordnungsmöglichkeit von Tempo 30 auf diesen Straßen im unmittelbaren Bereich dieser Einrichtungen ist vor dem Hintergrund, dass die genannten Bereiche unter Verkehrssicherheitsaspekten besonders schützenswert sind, im Einzelfall durchaus geboten, ohne dass es dieses konkreten aufwendigen Nachweises bedarf.“⁷⁰

Es ist ausdrücklich klargestellt, dass der Nachweis einer qualifizierten Gefahrenlage, wie z.B. eines Unfallschwerpunktes, nicht mehr notwendig ist. Dies dient der erleichterten Anordnung. Der Schutz schwächerer Verkehrsteilnehmer, zu denen auch Radfahrer zählen, soll auch ohne aufwendige Prüfung der Gefahrenlage und Unfallrate ermöglicht werden.⁷¹

Aus der Systematik der Verordnung ergibt sich, dass auch für **§ 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 3 StVO** (Radfahrstreifen innerhalb geschlossener Ortschaften) **keine aufwendige Prüfung der Gefahrenlage und Unfallrate erfolgen muss.** Die Gefahrenprognose des § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO ist deutlich niederschwelliger als die Risikoprognose des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO.

Wortlaut und Systematik von § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO lassen keine Unterscheidung zwischen den einzelnen Ausnahmen zu. Aufgrund des umfassenden Anwendungsbereichs des Satzes 4,⁷² gilt etwa für Nr. 3 nichts anderes als für den Rest des Katalogs. Es sind hier daher keine ähnlichen Nachweise zu verlangen wie diejenigen, die für eine

⁷⁰ BR-Drs. 332/16, S. 1.

⁷¹ Vgl. *Schurig*, StVO, 16. Aufl. 2018, § 45 S. 716.

⁷² Vgl. BVerwG, Beschluss vom 1. September 2017 - 3 B 50/16 -, Rn. 7, juris.

Darlegung der qualifizierten Gefahrenlage erforderlich wären. Es war Zweck der Reform, die gefährdeten Verkehrsteilnehmer präventiv schützen zu können.⁷³

Die insofern bestehende Ausnahme für z.B. Radfahrstreifen, Tempo 30-Zonen und verkehrsberuhigten Geschäftsbereiche ist in der Schutzwürdigkeit der Verkehrsteilnehmer begründet. Radfahrer, Kinder und Fußgänger sind im Straßenverkehr besonders gefährdet. Die Verkehrssicherheit für Radfahrer hat sich in den letzten Jahren sogar noch verschlechtert.⁷⁴

Die mit § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO bezweckte Herabsetzung der Anordnungshürde darf nicht dadurch unterlaufen werden, dass im Ergebnis einer verwaltungsgerichtlichen Prüfung Anforderungen an die Gefahrenprognose gestellt werden, die den strengen Anforderungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO gleich- oder nahekommen. § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO liefe dann leer. Die Anforderungen an die Gefahrenprognose nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO müssen daher erheblich geringer sein als im Rahmen von § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO.

Selbst zu § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO i.V.m. § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO a.F., der deutlich höhere Anforderungen an die Gefahrenlage stellte (wie nunmehr Satz 3), entschied das Bundesverwaltungsgericht:

„Obgleich die Bejahung einer konkreten Gefahrenlage vor allem eine sorgfältige Prüfung der Verkehrssituation voraussetzt (vgl. Urteil vom 13. Dezember 1974 a.a.O. S. 7 m.w.N.), bedarf es in einem solchen Fall nicht der Ermittlung eines Unfallhäufigkeits-Prozentsatzes, wie es das OVG angenommen und mit äußerst detaillierten Berechnungen umgesetzt hat.“⁷⁵

Die Anforderungen an die behördliche Darlegungslast dürfen vor diesem Hintergrund nicht überdehnt werden. Ein zu strenger Begründungsmaßstab würde den (Gestaltung-)Spielraum der Verwaltung übermäßig einschränken.⁷⁶

Zwar folgt auf § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO kein Automatismus, dass etwa Tempo 30 vor z.B. Schulen stets anzuordnen wäre. Es bedarf weiterhin einer Einzelfallprüfung.⁷⁷ In der Verordnungsbegründung heißt es insoweit aber:

⁷³ BR-Drs. 332/16, S. 15.

⁷⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Verkehrsunfälle – Zeitreihen, 2020, S. 7.

⁷⁵ BVerwG, Urteil vom 5. April 2001 - 3 C 23/00 -, Rn. 28, juris.

⁷⁶ So auch *Heppner*, Pop Up oder Pop Down, VerfBlog vom 10. September 2020.

⁷⁷ BR-Drs. 332/16, S. 14.

„Sofern also durch die Anordnung einer streckenbezogenen Geschwindigkeitsbegrenzung ein zusätzlicher Sicherheitsgewinn zu den meist vorhandenen besonderen Sicherheitseinrichtungen zu erwarten ist, sollte von dieser Möglichkeit dann auch Gebrauch gemacht werden können.“⁷⁸

Für die Darlegung einer konkreten Gefahr genügt es aufzuzeigen, warum eine konkrete Verkehrssituation an einer bestimmten Stelle oder auf einer bestimmten Strecke die Befürchtung nahelegt, dass irgendwann in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle eintreten.⁷⁹ Es ist z.B. darzulegen, dass Verkehrssicherheit, Verkehrsbelastung und/oder der Verkehrsablauf konkret auf eine Gefahrenlage hinweisen.⁸⁰

Faktoren für die Beurteilung einer Gefahrenlage können etwa sein: Streckenführung (z.B. deutliches Gefälle, mäßige Sicht/Einsehbarkeit), Ausbauzustand der Straße (z.B. geringe Fahrbahnbreite, schlechte Straßenqualität), Witterungseinflüsse, konkrete Gefährdung für querende Fußgänger bei Begegnungsverkehr von Kraftfahrzeugen, einengende Sperrflächenmarkierungen und parkende Autos, überdurchschnittlich hoher Anteil des Radverkehr am Gesamtverkehrsaufkommen (Risiken, die durch das Aufeinandertreffen von Kraftfahrzeug- und Radverkehr entstehen, dürften durch einen hohen Radverkehrsanteil vergrößert werden),⁸¹ Verkehrsablauf (z.B. Geschwindigkeit, Verkehrssituation an Knotenpunkten), hoher Anteil an Schwerverkehr, unübersichtliche Linienführung und ungünstige Fahrbahnquerschnitte oder eine hohe Verkehrsbelastung.

Dabei genügt es etwa, wenn Anlass zu der Annahme besteht, dass die Verkehrsbelastung an die Belastungsstufen der von der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen herausgegebenen Empfehlungen für Radverkehrsanlagen⁸² heranreicht.⁸³ Die dortigen Belastungsstufen müssen allerdings nicht erreicht werden, um eine konkrete Gefahr zu begründen, da die ERA von der Rechtsprechung vornehmlich zur Darlegung einer qualifizierten Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO herangezogen wird.⁸⁴ Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat daher

⁷⁸ BR-Drs. 332/16, S. 13.

⁷⁹ Siehe oben C.III.3.

⁸⁰ OVG Berlin-Brandenburg, Pressemitteilung vom 06.10.2020, abrufbar unter <https://www.berlin.de/gerichte/oberverwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2020/pressemitteilung.1000806.php>, abgerufen am 6. Oktober 2020.

⁸¹ Vgl. VG Hannover, Urteil vom 17. Juli 2019 - 7 A 7457/17 -, Rn. 64, juris.

⁸² ERA, Ausgabe 2010 (ERA 2010).

⁸³ Als Kraftfahrzeugbelastung wird dabei die Prognosebelastung in der werktäglichen Spitzenstunde für den Fahrbahnquerschnitt zugrunde gelegt, vgl. ERA 2010, S. 19.

⁸⁴ Vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 16. April 2012 - 3 B 62/11 -, Rn. 18, juris; VG Köln, Urteil vom 25. Juli 2014 - 18 K 4458/13 -, Rn. 48, juris.

innerhalb des Beschwerdeverfahrens gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin zu Recht darauf hingewiesen, **dass ein Erreichen der für Radfahrstreifen relevanten Belastungsstufen III und IV der ERA 2010 bei der Anordnung von Pop-up-Radwegen nicht zwingend erforderlich ist.** Wird lediglich die Belastungsstufe II erreicht, kann die Gefährlichkeit der Situation auch durch Unfallstatistiken belegt werden.⁸⁵ Eine detaillierte Verkehrsdatenauswertung ist nicht zwingend erforderlich, kann eine Gefahrenlage aber selbstverständlich bestätigen.⁸⁶ **Nicht im Einzelnen dargelegt werden muss auch, wie viele Fußgänger und Radfahrer von der Maßnahme profitieren.**⁸⁷

5. Ermessen

Straßenverkehrsrechtliche Anordnungen liegen im Ermessen der zuständigen Behörde. Es wurde bereits ausgeführt, dass die Generalklausel des § 45 Abs. 1 Satz 1 durch § 45 Abs. 9 StVO modifiziert und konkretisiert, aber nicht ersetzt wird. Auch trotz der „zwingend anmutenden Formulierungen“⁸⁸ des Abs. 9 stehen die Anordnungen daher grundsätzlich im Ermessen der Straßenverkehrsbehörde. Sind die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt, steht die verkehrsrechtliche Anordnung im Ermessen der zuständigen Behörde. Das Ermessen besteht sowohl hinsichtlich des „Ob“ des Einschreitens (Entschließungsermessen) als auch des „Wie“ (Auswahlermessen). Allerdings ist im Rahmen des Abs. 9 Satz 3 das Entschließungsermessen in der Regel reduziert.⁸⁹ Das bedeutet, dass bei Bejahung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO in der Regel ein Tätigwerden der Behörde geboten ist.⁹⁰ Die Entscheidung muss nach den Grundsätzen des allgemeinen Verwaltungsrechts „pflichtgemäß“ erfolgen. Sie darf weder von persönlichen Auffassungen noch von sachfremden Erwägungen getragen werden und ist unter Beachtung der Grundsätze des Vertrauensschutzes, der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit zu treffen.⁹¹ Der Wortlaut des § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO „aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ ist nicht nur rechtssatzmäßige Voraussetzung für Verkehrsbeschränkungen, sondern gibt zugleich den Zweck des Ermessens normativ vor. Ein Ermessensfehler liegt vor, wenn die Verkehrsbehörde

⁸⁵ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 6. Oktober 2020 - OVG 1 S 116/20.

⁸⁶ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 22. Juni 2016 - 5 S 515/14 -, Rn. 40, juris: „[...] dies wird nicht zuletzt durch die von der Beklagten im Termin übergebene ‚Verkehrsdatenauswertung‘ von Mai/Juni 2016 bestätigt.“

⁸⁷ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. August 2019 - 3 B 35/18 -, Rn. 8, juris

⁸⁸ König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 49b.

⁸⁹ König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 49b.

⁹⁰ So auch Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 14.

⁹¹ Schurig, StVO, 16. Aufl. 2018, § 45 S. 714.

nicht zum Zwecke der Gefahrenabwehr handelt, sondern das verkehrsrechtliche Instrumentarium für einen außerhalb der Gefahrenabwehr liegende Zwecke nutzt.⁹²

Die zuständige Straßenverkehrsbehörde muss sich also hinreichend mit den bestehenden Gefahrenpotenzialen, die – abhängig vom jeweiligen Einzelfall – aus dem Aufeinandertreffen des fließenden sowie ruhenden Kraftfahrzeugverkehrs, den Fußgängern und dem Radverkehr, der Breite der Fahrbahn und der Zulassung des Kraftfahrzeugverkehrs folgen, auseinandersetzen und auf dieser Grundlage abwägen.⁹³ Werden die Grenzen des Ermessens nicht einhalten, liegt ein Ermessens Fehlgebrauch vor (§ 114 VwGO).⁹⁴

6. Verhältnismäßigkeit

Alle Verkehrsbeschränkungen müssen den Verwaltungsgrundsätzen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit des Mittels entsprechen.⁹⁵ Die Anordnungen dürfen aufgrund einer Interessen- und Rechtsgüterabwägung nicht zu Nachteilen führen, die zum erstrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis stehen. Der Grundsatz ist gewahrt, wenn die Anordnung möglich und geeignet ist, den mildesten Eingriff darstellt und nur solange wie nötig aufrecht erhalten bleibt.⁹⁶

IV. Verkehrsrechtliche Anordnungen im Einzelnen

Die Errichtung von **Pop-up-Radwegen** innerhalb geschlossener Ortschaften ist ohne Darlegung einer qualifizierten Gefahr zulässig. Für die Anordnung braucht es zudem weder eine straßenrechtliche Teileinziehung noch das Einvernehmen der Gemeinde.

Eine schnelle verkehrsregelnde Anordnung ohne Erfordernis der Darlegung einer qualifizierten Gefahrenlage, aber auch ohne Notwendigkeit einer straßenrechtlichen Teileinziehung und ohne Einvernehmen der Gemeinde ist außerdem bei der Anordnung von **Radfahrstreifen, Schutzstreifen für den Radverkehr, „unechten“ Fahrradstraßen** und innerörtlichen streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (**Tempo 30 vor besonders schutzbedürftigen Einrichtungen**) möglich.

⁹² OVG Bremen, Beschluss vom 10. November 1998 - 1 BA 20/97 -, Rn. 42, juris; *Hühnermann*, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 26. Aufl. 2020, StVO § 45 Rn. 3b.

⁹³ Vgl. etwa VG Hannover, Beschluss vom 6. November 2019 - 7 B 5022/19 -, Rn. 84, juris.

⁹⁴ *Schurig*, StVO, 16. Aufl. 2018, § 45 S. 718.

⁹⁵ *Hühnermann*, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, 26. Aufl. 2020, StVO § 45 Rn. 4 m.w.N.

⁹⁶ *Schurig*, StVO, 16. Aufl. 2018, § 45 S. 715.


An andere Maßnahmen werden höhere Anforderungen gestellt. Das heißt aber nicht, dass diese – wenn die entsprechenden Hürden überwunden werden können – nicht ebenfalls vorläufig angeordnet werden können.

Wie ausgeführt, haben Straßenverkehrsbehörden unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, verkehrsrechtliche Anordnungen aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs zu treffen (vgl. § 45 Abs. 1 i.V.m. Abs. 9 StVO). Einige dieser Anordnungen sind mit Blick auf die Darlegung der Gefahrenlage unter erleichterten Voraussetzungen möglich (dazu unter 1.). An andere Anordnungen sind wiederum die strengeren Voraussetzungen nach § 45 Abs. 9 Satz 3 zu stellen (dazu unter 2.).

1. Erleichterte Anordnungen nach § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO

Die von § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO umfassten Anordnungen bezwecken sowohl Verbesserungen für den Radverkehr als auch für Fußgänger. Die Ausnahmen ermöglichen den Verkehrsbehörden eine Anordnung von Verkehrsinfrastruktur ohne Darlegung einer qualifizierten Gefahrenlage und sind daher die zentrale Rechtsgrundlage für Pop-up-Infrastruktur.

a. Radfahrstreifen (Pop-up-Radwege)



Die Einrichtung von Pop-up-Radwegen ist **unabhängig von infektionsschutzrechtlichen Erwägungen zulässig**. Die SARS-CoV-2-Pandemie war zwar Anlass, sich mit der Zulässigkeit von Pop-up-Radwegen zu beschäftigen, weil sich aufgrund plötzlich steigender Radverkehrszahlen die Frage nach Verbesserungen der Radverkehrsinfrastruktur mit neuer Dringlichkeit stellte. Die Pandemie ist aber nicht Rechtsgrund für deren Anordnung.

Die **Darlegung einer qualifizierten Gefahr** ist für die Anordnung von Pop-up-Radwegen innerhalb geschlossener Ortschaften **nicht erforderlich**. An die Darlegung der Gefahrenlage sind also keine Anforderungen zu stellen, die im Ergebnis den strengen Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO gleichkommen. Dies widerspräche dem gesetzgeberischen Willen eines präventiven Schutzes von schwächeren Verkehrsteilnehmern.

Radfahrstreifen sind für den Radverkehr bestimmte, von der Fahrbahn nicht baulich, sondern mit Zeichen 295 (Fahrbahnbegrenzung) abgetrennte und mit dem Zeichen 237

(Radweg) gekennzeichnete Teile der Straße, wobei der Verlauf durch wiederholte Markierung des Zeichens verdeutlicht werden kann.⁹⁷ Der Radfahrstreifen ist ausschließlich dem Fahrradverkehr vorbehalten. Er kann zusätzlich durch Schutzelemente (Absperrbaken, Kübel, Poller u.ä.) abgegrenzt werden.

Bei den Pop-up-Radwegen, die im Verlaufe der letzten Monate errichtet wurden, handelt es sich um temporäre Radfahrstreifen i.S.v. § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 3 StVO, die im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG auf eine bestimmte Zeit befristet sind. Eine straßenrechtliche Teileinziehung⁹⁸ ist für die Errichtung oder Verbreiterung von Radfahrstreifen nicht erforderlich, weil keine Benutzungsart vollständig von der (gesamten) Straße ausgeschlossen wird.⁹⁹ Es erfolgt allein eine Neuregelung des in den Grenzen des Gemeingebrauchs stattfindenden Verkehrs.¹⁰⁰

Das Verwaltungsgericht Berlin hat bestätigt, dass die Anbringung eines Radfahrstreifens auf einer zuvor durch den Autoverkehr genutzten Fahrbahn grundsätzlich zulässig ist.¹⁰¹

Die Errichtung von Pop-up-Radwegen muss den oben dargelegten Anforderungen an § 45 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 9 StVO genügen. Es muss also eine konkrete Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs vorliegen und die Anordnung muss zwingend erforderlich sein. Innerhalb geschlossener Ortschaften können Radfahrstreifen nach § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 3 StVO erleichtert angeordnet werden.¹⁰² Darzulegen ist neben der konkreten Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs also auch, dass überhaupt eine (zwingende) Erforderlichkeit der Anordnung der Verkehrszeichen besteht, da die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der StVO den Schutz der Radverkehrsteilnehmer nicht hinreichend gewährleisten.¹⁰³ Auch bei der Bestimmung des dafür geltenden Maßstabs ist ein Fahrrad fahrendes 10-jähriges Kind in den Blick zu nehmen. Denn dieses muss wegen § 2 Abs. 5 Satz 1 StVO die Straße nutzen und darf nicht mehr den Gehweg befahren.

Vor diesem Hintergrund hat das Verwaltungsgericht Berlin zu den acht vor Gericht verhandelten Berliner Pop-up-Radwegen entschieden, dass die Anordnung rechtswidrig

⁹⁷ VwV zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO, Rn 3; vgl. auch *Janker*, DAR 2006, 68 (69).

⁹⁸ Vgl. etwa § 4 Abs. 1 Satz 3 und 4 BerlStrG.

⁹⁹ VG Berlin, Beschluss vom 4. September 2020 - 11 L 205/20 -, Rn. 31, juris.

¹⁰⁰ So auch *Heppner*, Ein Virus macht Verkehrspolitik?, VerfBlog vom 11. Mai 2020.

¹⁰¹ VG Berlin, Beschluss vom 04. September 2020 - 11 L 205/20 -, Rn. 32, juris.

¹⁰² VG Berlin, Beschluss vom 4. September 2020 - 11 L 205/20 -, Rn. 34, juris. Neben Radfahrstreifen innerhalb geschlossener Ortschaften besteht außerdem die Möglichkeit der erleichterten Anordnung von Sonderwegen außerhalb geschlossener Ortschaften (Zeichen 237, Zeichen 240, Zeichen 241).

¹⁰³ VG Berlin, Beschluss vom 4. September 2020 - 11 L 205/20 -, Rn. 34, juris.

war, weil weder eine konkrete Gefahr noch besondere Umstände, die die Anordnung der Radfahrstreifen zwingend erforderlich machen, dargelegt worden seien.¹⁰⁴ Im Beschwerdeverfahren konnte das Land Berlin dann aber darlegen, dass sowohl die Verkehrsstärken als auch die Verkehrsunfallstatistiken eine konkrete Gefahr bewiesen. Das OVG Berlin-Brandenburg setzte daher die Vollziehung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Berlin aus.¹⁰⁵

Vielfach wurde zur Begründung der Pop-up-Radwege (auch) auf die SARS-CoV-2-Pandemie verwiesen.¹⁰⁶ Das Verwaltungsgericht Berlin hat hierzu in seinem Beschluss vom 4. September 2020 ausgeführt, dass es sich bei den Ausführungen zu den Auswirkungen der SARS-CoV-2-Pandemie nicht um verkehrsbezogene Erwägungen handele.¹⁰⁷

Zwar ist es zutreffend, dass grundsätzlich Argumente des Infektionsschutzes bei der Anordnung von Verkehrszeichen unmittelbar keine Rolle spielen. Mittelbar sieht dies jedoch etwas anders aus. Denn eine Zunahme des Radverkehrs, seit Jahren in Berlin zu beobachten, wurde durch Corona noch verstärkt. Mit einer Zunahme des Verkehrs geht daher auch eine zusätzliche Gefährdung der Verkehrssicherheit einher. Eine Entflechtung des Verkehrs kann vor diesem Hintergrund zur Sicherheit der Verkehrsteilnehmer beitragen.¹⁰⁸ Dies sind somit keine infektionsschutzrechtlichen Erwägungen, sondern durch die SARS-CoV-2-Pandemie bedingte straßenverkehrsrechtliche Erwägungen.

Bundesweit ist ein Radfahr-Boom in deutschen Städten zu verzeichnen.¹⁰⁹ In Berlin hat die Auswertung der Fahrradzahlstellen ergeben, dass im Juni 2020 26,5 Prozent mehr Räder gezählt wurden als ein Jahr zuvor: Von 1,847 Millionen Fahrrädern im Juni 2019 stieg die Zahl auf 2,252 Millionen.¹¹⁰

¹⁰⁴ VG Berlin, Beschluss vom 4. September 2020 - 11 L 205/20 -, Rn. 35, juris.

¹⁰⁵ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 6. Oktober 2020 - OVG 1 S 116/20.

¹⁰⁶ Pressemitteilung des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin, Nr. 63 vom 16. April 2020, abrufbar unter <https://www.berlin.de/ba-friedrichshain-kreuzberg/aktuelles/pressemitteilungen/2020/pressemitteilung.920730.php>, abgerufen am 2. Oktober 2020.

¹⁰⁷ VG Berlin, Beschluss vom 4. September 2020 - 11 L 205/20 -, Rn. 36, juris.

¹⁰⁸ Vgl. *Heppner*, Ein Virus macht Verkehrspolitik?, VerfBlog vom 11. Mai 2020.

¹⁰⁹ Ein Indikator hierfür sind die Daten der Fitness-Anwendung „Strava“, vgl. *WirtschaftsWoche* vom 2. Oktober 2010, „So zeigt sich der Radfahr-Boom in deutschen Städten“, abrufbar unter <https://www.wiwo.de/unternehmen/it/daten-der-us-fitness-app-strava-so-zeigt-sich-der-radfahr-boom-in-deutschen-staedten/26231706.html>, abgerufen am 4. Oktober 2020. Wie repräsentativ diese Daten für den gesamten Radverkehr sind, kann hier nicht eingeschätzt werden.

¹¹⁰ Vgl. Dauerzahlstellen Berlin, abrufbar unter <https://www.berlin.de/sen/uvk/verkehr/verkehrsplanung/radverkehr/weitere-radinfrastruktur/zaehlstellen-und-fahrradbarometer/karte/>, abgerufen am 5. Oktober 2020.

Die Zunahme des Radverkehrs kann – insbesondere im Hinblick auf die Gefährdung von Radfahrern durch den Kraftfahrzeugverkehr – kausal für das Entstehen von Gefahrenlagen sein, denen mit der Anordnung der Radfahrstreifen gemäß § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO begegnet wird.¹¹¹ Bei höherem Fahraufkommen kann die Sicherheit von Radfahrern und Autofahrern durch die Anlegung von Radfahrstreifen besser gewährleistet werden.

Ob die Anordnung der Radfahrstreifen auch zu anderen Zwecken erfolgte (z.B. zur Umsetzung infektionsschutzrechtlicher oder stadtplanerischer Ziele), ist für die Frage der Rechtmäßigkeit der Radfahrstreifen unerheblich, solange die Anordnung das straßenverkehrsrechtliche Ziel der Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs verfolgte.¹¹² Im Rahmen von § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO sind auch andere Absichten durch § 45 Abs. 1 StVO gedeckt, wenn jedenfalls straßenverkehrsbezogene Gründe vorliegen, die für sich allein die Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 StVO erfüllen.¹¹³

b. Schutzstreifen für den Radverkehr



Schutzstreifen für Radfahrer sind keine Radstreifen und von diesen zu unterscheiden. Als bloße Schutzräume für den Radverkehr dürfen sie von Kraftfahrzeugen bei Bedarf überfahren werden. Schutzstreifen für den Radverkehr sind **von der Darlegung einer qualifizierten Gefahrenlage befreit** und damit ebenso wie Radfahrstreifen erleichtert anzuordnen.

Die erleichterte Anordnung gilt außerdem für Schutzstreifen für den Radverkehr gemäß § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 1 StVO. Schutzstreifen für Radfahrer sind keine Radstreifen und von diesen streng zu unterscheiden. Die erleichterte Anordnungsmöglichkeit für Schutzstreifen war schon im alten Recht enthalten.¹¹⁴ Bei Schutzstreifen für den Radverkehr handelt es sich um durch das Zeichen 340 (gestrichelte Linie) von der übrigen Fahrbahn abgegrenzte und in regelmäßigen Abständen mit dem Radverkehrs-Sinnbild gekennzeichnete Fahrbahnteile, die als Schutzräume für den Radverkehr nur bei Bedarf überfahren werden dürfen.¹¹⁵

¹¹¹ Vgl. *Abgeordnetenhaus von Berlin*, WPD-Gutachten vom 7. August 2020, S. 7.

¹¹² Vgl. Hessischer VGH, Urteil vom 6. November 1990 - 2 UE 212/88 -, Rn. 52, juris.

¹¹³ Vgl. *König*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 28.

¹¹⁴ *König*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 49g.

¹¹⁵ VwV zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO, Rn. 5.

Schutzstreifen für Radfahrer sind – anders als durch Zeichen 295 (Fahrbahnbegrenzung) und Zeichen 237 (Radweg) markierte Radfahrstreifen (dazu unter b.) – keine Radwege bzw. Sonderwege. Daran ändert auch die Markierung mit dem Sinnbild „Radfahrer“ nichts, da dieses Sinnbild, anders als Zeichen 237, keinen Radweg ausweist.

Mit der aktuellen StVO-Novelle wird nunmehr ein Halteverbot auf Schutzstreifen für den Radverkehr eingeführt (Nummer 3 der Ge- oder Verbote zu Zeichen 340). Bisher bestand lediglich ein Parkverbot, während das Halten bis zu drei Minuten erlaubt war. Da hierdurch der Radverkehr erheblich behindert und gefährdet wurde, drohte die ursprünglich gedachte Funktion von Schutzstreifen in Leere zu laufen, weshalb die Änderung aus Sicht des Ordnungsgebers erforderlich gewesen ist.¹¹⁶

c. Fahrradstraßen



Auch die Anordnung von Fahrradstraßen ist **von der Darlegung einer qualifizierten Gefahrenlage befreit**. Wenn eine Fahrradstraße andere Verkehrsarten vollständig von der Straße ausschließt (sog. „echte“ Fahrradstraße), braucht es regelmäßig zusätzlich zur verkehrsrechtlichen Anordnung eine straßenrechtliche **Teileinziehung**.

Um erleichterte Anordnungsmöglichkeiten im Sinne einer weiteren Förderung des Radverkehrs zu schaffen, wurden auch Fahrradstraßen in den Ausnahmekatalog aufgenommen.¹¹⁷ Die spezielle Vorschrift für die Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs, § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO, findet auch bei der Anordnung von Fahrradstraßen gemäß § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 2 StVO daher ebenfalls keine Anwendung.

Eine Fahrradstraße ist ein Instrumentarium, um Radfahrer besser schützen zu können. Bei Fahrradstraßen handelt es sich um durch die Verkehrszeichen 244.1 („Beginn einer Fahrradstraße“) und 244.2 („Ende einer Fahrradstraße“) ausgewiesene Straßen.

Nach der amtlichen Begründung geht mit der Anordnung von Fahrradstraßen ein grundsätzliches Benutzungsverbot für andere Fahrzeugführer einher.¹¹⁸ Anderer Fahrzeugverkehr als der Radverkehr darf nur ausnahmsweise durch die Anordnung entsprechender Zusatzzeichen zugelassen werden (z.B. Anlieger „frei“).¹¹⁹

Nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur StVO zu den Zeichen 244.1 und 244.2 kommen Fahrradstraßen dann in Betracht, wenn der Radverkehr die vorherrschende

¹¹⁶ Heltzel, DAR 2020, 242 (243).

¹¹⁷ Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 93.

¹¹⁸ BR-Drs. 428/12.

¹¹⁹ VwV § 41 zu den Zeichen 244.1 und 244.2.; vgl. auch VG Hannover, Beschluss vom 6. November 2019 - 7 B 5022/19 -, Rn. 78, juris.

Verkehrsart ist oder dies alsbald zu erwarten ist. Ferner darf der Radverkehr weder gefährdet noch behindert werden. Es gilt für den Fahrverkehr eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h. Wenn nötig, muss der Kraftfahrzeugverkehr die Geschwindigkeit weiter verringern.¹²⁰

Auch die Anordnung einer Fahrradstraße muss nach § 45 Abs. 9 Satz 1 zwingend erforderlich sein.¹²¹ Für eine „echte“ Fahrradstraße, die andere Verkehrsarten vollständig von der Straße ausschließt, braucht es zudem eine straßenrechtliche Teilentziehung.¹²² Bleibt der Kfz-Verkehr weiter zugelassen (sog. „unechte“ Fahrradstraße), ist eine Teilentziehung nicht notwendig.

d. Tempo 30 vor besonders schutzbedürftigen Einrichtungen



Die Anordnung innerörtlicher streckenbezogener **Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h** ist von den strengen Anforderungen der Darlegung einer qualifizierten Gefahrenlage befreit.

Angesichts der weiten Verbreitung von **Kindertagesstätten, Schulen, Alten- und Pflegeheimen** sowie **Krankenhäusern** bietet § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 6 StVO der Verkehrsbehörde in einer Vielzahl von Fällen eine einfache Anordnungsmöglichkeit für Tempo 30.

Mit der StVO-Reform im Jahr 2016 wurden die Möglichkeiten für die streckenbezogene Anordnung von Tempo 30 erweitert. Die Neuregelung ermöglicht solche Beschränkungen auf Straßen des überörtlichen Verkehrs oder auf weiteren Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) im unmittelbaren Bereich von an diesen Straßen gelegenen Kindergärten, Kindertagesstätten, allgemeinbildenden Schulen, Förderschulen, Alten- und Pflegeheimen oder Krankenhäusern auch ohne den ansonsten nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO erforderlichen Nachweis einer qualifizierten Gefahrenlage (vgl. § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 6 StVO).¹²³ Die Anordnung erfolgt durch Zeichen 274 (zulässige Höchstgeschwindig-

¹²⁰ Vgl. VG Berlin, Urteil vom 5. Dezember 2018 - 11 K 298.17 -, Rn. 20, juris.

¹²¹ Vgl. etwa VG Hannover, Urteil vom 17. Juli 2019 - 7 A 7457/17 -, Rn. 73, juris: „Die Kammer hält deshalb die Anordnung einer Fahrradstraße in einer gesondert angeordneten Tempo-30-Zone mit einer wegen des zugelassenen ruhenden Verkehrs verbleibenden Fahrgasse mit einer Breite zwischen knapp 3,00 bis 3,45 Metern bei gleichzeitig mit Zusatzzeichen zugelassenem und nicht auf Anlieger beschränktem Zweirichtungsverkehr von Kraftfahrzeugen wegen der Nichtgewährleistung des seitlichen Mindestsicherheitsabstandes zu entgegenkommenden Radfahrern bereits für nicht zwingend erforderlich, um dem Gebot der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs und den Zwecken einer Fahrradstraße zu genügen.“

¹²² Vgl. *Heppner*, Ein Virus macht Verkehrspolitik?, VerfBlog vom 11. Mai 2020.

¹²³ Vgl. BR-Drs. 332/16, S. 1.

keit). Die Regelung ist abschließend. Erforderlich ist in allen Fällen ein unmittelbarer Zugang der jeweiligen Einrichtung zur Hauptverkehrsstraße, auf dessen Umfeld sich die Anordnung beschränken sollte.¹²⁴

Entsprechend dem eindeutigen Wortlaut der Regelung ist für die Einordnung als Straße des überörtlichen Verkehrs i.S.v. Abs. 1c Satz 2 Alt. 1 die Klassifizierung als Bundes-, Landes- oder Kreisstraße erforderlich, weswegen es auf das tatsächliche Verhältnis von Durchgangs- und Anliegerverkehr nicht ankommt.¹²⁵

Neben dem Schutz der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs nach § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO kommt auch hier wieder gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO der Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen in Betracht.

Angesichts der weiten Verbreitung von Kindertagesstätten, Schulen, Alten- und Pflegeheimen sowie Krankenhäusern bietet § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 6 StVO der Verkehrsbehörde in einer Vielzahl von Fällen eine einfache Anordnungsmöglichkeit für Tempo 30.

e. Sonstiges

Nach § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO sind weitere verkehrsrechtliche Anordnungen unter erleichterten Voraussetzungen möglich, die allerdings entweder ein Einvernehmen der Gemeinde oder aber eine straßenrechtliche Teileinziehung voraussetzen.

aa. Fahrradzonen



Wie Fahrradstraßen sind auch **Fahrradzonen erleichtert anzuordnen** (kein Erfordernis der Darlegung einer qualifizierten Gefahrenlage). Allerdings ist für die Anordnung von Fahrradzonen das **Einvernehmen der Gemeinde** erforderlich.

Seit der jüngsten StVO-Novelle¹²⁶ können Kommunen auch Fahrradzonen einrichten.¹²⁷

Fahrradzonen dienen der Sicherheit und Leichtigkeit des Radverkehrs und werden wie Tempo 30-Zonen flächenhaft angeordnet. Gemäß dem durch die jüngste StVO-Novelle geschaffenen § 45 Abs. 1i StVO ordnen die Straßenverkehrsbehörden innerhalb geschlossener Ortschaften, insbesondere in Gebieten mit hoher Fahrradverkehrsdichte, Fahrradzonen im Einvernehmen mit der Gemeinde an. Die Zonen-Anordnung darf sich

¹²⁴ König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 49h.

¹²⁵ König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 49h m.w.N. umschreiben.

¹²⁶ Vierundfünfzigste Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 20. April 2020, BGBl. I 2020 S. 814.

¹²⁷ § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 8 StVO.

weder auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) noch auf weitere Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) erstrecken.

Die Regelung orientiert sich an den Regeln für Fahrradstraßen:¹²⁸ Anderer Fahrzeugverkehr als der Radverkehr ist in Fahrradzonen also nur nach gesonderter Freigabe zugelassen und hat besondere Rücksicht auf den Radverkehr zu nehmen. Es gilt zudem eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h. Innerhalb geschlossener Ortschaften müssen Verkehrsteilnehmer abseits von Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) mit der Anordnung von Fahrradzonen rechnen.¹²⁹ Zur Verdeutlichung muss innerhalb der Fahrradzone in regelmäßigen Abständen das Zeichen 244.3 auf der Fahrbahn aufgebracht werden.¹³⁰

Die Straßenverkehrsbehörden können Fahrradzonen gemäß § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 8 StVO unter erleichterten Voraussetzungen – also ohne Beachtung des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO – anordnen (siehe oben). Die Anordnung von Fahrradzonen setzt allerdings als formelle Voraussetzung das Einvernehmen der Gemeinde voraus.¹³¹

bb. Tempo 30-Zonen



Die Anordnung einer **Tempo 30-Zone** ist **von den strengen Anforderungen der Darlegung einer qualifizierten Gefahrenlage befreit**, darf allerdings nur im **Einvernehmen mit der Gemeinde** erfolgen.

Auch die Ausweisung von Tempo 30-Zonen innerhalb geschlossener Ortschaften ist vom Anwendungsbereich des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO ausgenommen (vgl. § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 4 StVO).¹³² § 45 Abs. 1c StVO ist die Grundlage für die Anordnung von Tempo 30-Zonen, die insbesondere in Wohngebieten und Gebieten mit hoher Fußgänger- und Fahrradverkehrsdichte sowie hohem Querungsbedarf als auch in anderen Gebieten zum Schutz der Wohnbevölkerung, Fußgängern und Fahrradfahrern in Betracht kommt. Es darf sich aber nicht um eine Hauptverkehrsstraße handeln.¹³³ Innerhalb einer Tempo 30-Zone sind Lichtzeichenanlagen, Fahrstreifenbegrenzungen, Leitlinien und benutzungspflichtige Radwege unzulässig.¹³⁴ Damit ist auch die Errichtung von Radfahrstreifen in Tempo 30-Zonen nicht möglich.¹³⁵ Die Ausweisung der Zonen erfolgt mit den Zeichen

¹²⁸ Vgl. zu den Neuerungen auch *Ternig*, NZV 2020, 329.

¹²⁹ § 39 Abs. 1b StVO.

¹³⁰ § 45 Abs. 1i Satz 6 StVO; *Heltzel*, DAR 2020, 242 f.

¹³¹ § 45 Abs. 1i Satz 1 StVO.

¹³² Anders aber Geschwindigkeitsbegrenzungen mit Z 274.

¹³³ § 45 Abs. 1c Satz 2 StVO; *Rebler*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 93.

¹³⁴ § 45 Abs. 1c Satz 3 StVO.

¹³⁵ *Schurig*, StVO, 16. Aufl. 2018, § 45 S. 724.

274.1 und 272.2. Bei großen Zonen kann die Fortgeltung durch eine Fahrbahnmarkierung „30“ verdeutlicht werden.¹³⁶

Tempo 30-Zonen können gemäß § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 4 StVO angeordnet werden, ohne dass die sonst erforderliche besondere Gefahrenlage des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO vorliegt. Mangels Erforderlichkeit im Sinne von § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO scheidet ihre Anordnung nur dort aus, wo die mit der Anordnung bezweckten Wirkungen aufgrund der allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der Verordnung ohnehin erreicht werden.¹³⁷ Für Tempo 30 nach § 45 Abs. 9 Satz 3 Nr. 4 StVO gelten die Voraussetzungen des § 45 Abs. 1c StVO. Es müssen also die dort benannten besonderen örtlichen Verhältnisse vorliegen.¹³⁸ Die Anordnung kann gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO auch zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen erfolgen. Diese Norm ermächtigt die Straßenverkehrsbehörden zu verkehrsrechtlichen Lärmschutzmaßnahmen und zur Abwehr von Abgasen aus dem Betrieb von Kraftfahrzeugen.¹³⁹

Eine Widmungsbeschränkung (Teileinziehung) ist nicht erforderlich.¹⁴⁰ Die Anordnung einer Tempo 30-Zone muss aber im Einvernehmen mit der Gemeinde erfolgen, der insoweit ein Veto-Recht gegen unerwünschte Anordnungen zusteht.¹⁴¹ Ohne förmliche Zustimmung der Gemeinde wäre die Anordnung rechtswidrig.¹⁴²

cc. Verkehrsberuhigte Geschäftsbereiche



Hat der Fahrzeugverkehr in zentralen städtischen Bereichen trotz erheblichem Fußgänger- und überwiegender Aufenthaltsfunktion keine untergeordnete Bedeutung,

¹³⁶ Schurig, StVO, 16. Aufl. 2018, § 45 S. 724.

¹³⁷ BVerwG, Beschluss vom 1. September 2017 - 3 B 50/16 -, Rn. 7, juris.

¹³⁸ Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 93. Ob darüber hinaus auch die Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 Satz 1, Abs. 1a oder 1b (Sicherheit und Ordnung des Verkehrs usw.) vorliegen müssen, ist umstritten. Ablehnend Rebler, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 93. Für das Erfordernis der in Abs. 1, 1a, oder 1b genannten Zwecke König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 37 mit Verweis auf OVG Lüneburg, Urteil vom 18. Juli 2006 - 12 LC 270/04 -, Rn. 36, juris. Eine konkrete Gefahr dürfte in den betreffenden Bereichen allerdings regelmäßig vorliegen, vgl. König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 37.

¹³⁹ Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 setzt dabei keinen bestimmten Schallpegel voraus. Es genügt vielmehr, dass der Lärm Beeinträchtigungen mit sich bringt, die jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen und damit zugemutet werden muss, st. Rsprg., vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Februar 2000 - 3 C 14/99 -, Rn. 15, juris.

¹⁴⁰ König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 37 m.w.N.

¹⁴¹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 - 11 C 17/93 -, BVerwGE 95, 333-341, Rn. 14; König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 35 und 37.

¹⁴² Schurig, StVO, 16. Aufl. 2018, § 45, S. 718.

komm die Ausweisung als verkehrsberuhigte Geschäftsbereiche nach § 45 Abs. 1d StVO als tempolimitierte Zone durch Anordnung von Zeichen 374.1 und 374.2 mit einer Geschwindigkeitsbeschränkung auf 20 km/h in Betracht.¹⁴³ Auf den Fahrbahnen besteht allerdings weder ein Fußgängervorrang, noch ist das Spielen erlaubt.¹⁴⁴ Die Anordnung ist ebenfalls von der Darlegung einer qualifizierten Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 4 Nr. 5 StVO befreit. Die Voraussetzungen für die Anordnung richten sich im Übrigen nach § 45 Abs. 1c StVO (Tempo 30-Zone).¹⁴⁵

2. Weitere Anordnungen und Maßnahmen

Es gibt zahlreiche weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur für Radfahrer und Fußgänger, die bereits heute rechtlich möglich sind. Zwar unterliegen Maßnahmen, die nicht unter § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO fallen, **strengeren Anforderungen** an die Darlegung der Gefahrenlage. Liegen aber entsprechende besondere Umstände vor, können auch diese Maßnahmen (vorläufig) angeordnet werden.

Maßnahmen, die im Rahmen einer sog. **Erprobungsmaßnahme** nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO durchgeführt werden, sind **von der Darlegung einer qualifizierten Gefahrenlage befreit**. Dies eröffnet z.B. die Möglichkeit, „modale Filter“ im Rahmen einer Erprobungsmaßnahme versuchsweise zu errichten.

Die Aufzählung des § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO ist abschließend. Sonstige Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen müssen sich an den strengen Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO messen lassen.

a. Fußgängerzonen und verkehrsberuhigte Bereiche

Die Straßenverkehrsbehörden treffen auch die notwendigen Anordnungen zur Kennzeichnung von Fußgängerbereichen und verkehrsberuhigten Bereichen (§ 45 Abs. 1b Nr. 3 StVO). In jüngster Zeit sind insoweit verschiedene Erscheinungsformen zu beobachten, die z.B. Namen wie „Klimastraßen“ oder „Sommerstraßen“ tragen. Weder Klima- noch Sommerstraßen sind ausdrücklich gesetzlich geregelt. Abhängig von ihrer jeweiligen konkreten Ausgestaltung sind sie rechtlich vor allem als Fußgängerzone oder verkehrsberuhigter Bereich einzuordnen.

¹⁴³ Die Anordnung einer „Tempo 10-Zone“ hat das OVG Berlin-Brandenburg für unzulässig erachtet, Urteil vom 20. November 2019 - OVG 1 B 16.17 -, Rn. 27, juris.

¹⁴⁴ Vgl. *Schurig*, StVO, 16. Aufl. 2018, § 45 S. 740.

¹⁴⁵ *Rebler*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 93.

aa. Fußgängerzonen



Fußgängerzonen fördern das geschäftliche, kulturelle und gesellige Leben in der Stadt.¹⁴⁶ Sie sind die „radikalste“ Form der Verkehrsberuhigung. Die Kennzeichnung erfolgt durch Zeichen 242.1 (Beginn einer Fußgängerzone) und Zeichen 242.2 (Ende einer Fußgängerzone).

Fußgängerzonen sind Verkehrsflächen, die straßenrechtlich als Gehwege gewidmet sind. Bei der Einrichtung einer Fußgängerzone handelt es sich daher um einen straßenrechtlichen Vorgang.¹⁴⁷ Entsprechend der oben dargelegten Abgrenzung von Straßenverkehrsrecht und Straßenrecht setzt die straßenrechtliche Einrichtung eines Fußgängerbereichs, sofern es sich um bereits gewidmete Straßen für einen uneingeschränkten öffentlichen Verkehr handelt, eine Teileinziehung, also die nachträgliche Einschränkung der Widmung der Straße voraus.¹⁴⁸ § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 3 StVO ermächtigt also nicht zur Einrichtung von Fußgängerbereichen, sondern erleichtert nur die tatsächliche Umsetzung der getroffenen straßenrechtlichen Verfügung.¹⁴⁹ Hinsichtlich der Teileinziehung sind die landesrechtlichen Besonderheiten zu beachten.

Zu beachten ist, dass z.B. das Aufstellen von Tischen, Bänken und Imbissständen auch in Fußgängerzonen eine erlaubnispflichtige Sondernutzung darstellt, da diese Tätigkeiten nicht mehr Verkehrszwecken dienen.¹⁵⁰

bb. Verkehrsberuhigte Bereiche (Spielstraßen)



Nach § 45 Abs. 1b Nr. 3 StVO treffen die Straßenverkehrsbehörden außerdem die notwendigen Anordnungen zur Kennzeichnung von verkehrsberuhigten Bereichen. Die Beschilderung dieses besonderen Straßentyps erfolgt mit Verkehrszeichen 325.1 und 325.2 (Beginn und Ende eines verkehrsberuhigten Bereiches).

Im Gegensatz zu Fußgängerzonen dauert der Fahrverkehr in verkehrsberuhigten Bereichen an. In ihnen sind alle Verkehrsarten und Verkehrsteilnehmer zugelassen. So ist von allgemeinem Mischverkehr bzw. Mischzonen die Rede,¹⁵¹ wobei die Fußgänger Vortritt haben. Die Kennzeichnung von verkehrsberuhigten Bereichen setzt voraus, dass die in Betracht kommenden Straßen überwiegend Aufenthalts- und Erschließungsfunktion

¹⁴⁶ OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 14. März 2000 - 8 A 5467/98 -, Rn. 25, juris.

¹⁴⁷ *Rebler*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 61.

¹⁴⁸ *Schurig*, StVO, 16. Aufl. 2018, § 45 S. 739.

¹⁴⁹ *Rebler*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 61.

¹⁵⁰ *Rebler*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 61.

¹⁵¹ Vgl. *König*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 45 StVO Rn. 35.

haben.¹⁵² Da keine Verkehrsart völlig ausgeschlossen wird, ist eine straßenrechtliche Widmungsbeschränkung (Teileinziehung) nicht erforderlich.¹⁵³ Da die Anordnung von verkehrsberuhigten Bereichen aber nicht von § 45 Abs. 9 Satz 4 StVO erfasst wird, müssen die strengen Voraussetzungen des Satz 3 vorliegen.

Klassische **Spielstraßen** gelten als verkehrsberuhigter Bereich und fallen unter § 45 Abs. 1b Nr. 3 StVO.¹⁵⁴

cc. Klima- und Sommerstraßen

Jüngst ist außerdem von sog. „Klimastraßen“ die Rede.¹⁵⁵ Handelt es sich bei einer Klimastraße um eine Straße, die für den Kfz- und Radverkehr gesperrt ist,¹⁵⁶ handelt es sich rechtlich um Fußgängerzonen. Die dazu unter aa. ausgeführten Rechtsgrundlagen und Voraussetzung gelten entsprechend.

Hinter dem Begriff „Sommerstraße“ verbergen sich unterschiedliche Konzepte. So ist beispielsweise von temporären Spiel- und Bewegungsflächen für Naherholung, Sport und Spiel, von verkehrsberuhigten Bereichen zur Verbesserung der Aufenthaltsqualität oder schlicht von temporären Spielstraßen die Rede.¹⁵⁷ Straßenverkehrsrechtlich sind Sommerstraßen damit also meist als verkehrsberuhigte Bereiche (Spielstraßen) oder als Fußgängerzonen einzuordnen. Die oben dazu ausgeführten Rechtsgrundlagen und Voraussetzungen gelten entsprechend.

Hinzu kommt die Frage, ob es je nach Landesrecht die Möglichkeit gibt, eine Straße straßenrechtlich nur während der Sommermonate teileinzuziehen.¹⁵⁸ Da eine Teileinzie-

¹⁵² Vgl. Rn. 1 VwV zu Zeichen 325.1 und 325.2; *Rebler*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 60.

¹⁵³ *Rebler*, in: Bachmeier/Müller/Rebler, Verkehrsrecht, 3. Aufl. 2017, § 45 Rn. 60.

¹⁵⁴ Vgl. etwa VG Hamburg, Beschluss vom 28. Oktober 2015 - 7 E 5333/15 -, Rn. 2, juris.

¹⁵⁵ Vgl. Pressemitteilung des Bezirksamtes Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin, Nr. 131 vom 24. Juli 2020, abrufbar unter <https://www.berlin.de/ba-friedrichshain-kreuzberg/aktuelles/pressemitteilungen/2020/pressemitteilung.964891.php>, abgerufen am 6. Oktober 2020: „Künftig ist der Abschnitt zwischen Rotherstraße und Rudolfstraße für den Kfz- und Radverkehr gesperrt und mit 20 Kübelpflanzen als grüne Oase zur Naherholung gestaltet. Mit dieser kleinen Fußgänger*innen-Zone im Rudolfkiez entsteht Raum für Bewegung und Spielmöglichkeiten an der frischen Luft. Die Begrünung des Straßenraumes verbessert das Mikroklima und die Aufenthaltsqualität deutlich. Sie spendet Schatten und kühlt den aufgeheizten Straßenraum. Perspektivisch soll die Klimastraße mit zusätzlichen Maßnahmen weiterentwickelt werden.“

¹⁵⁶ Ausgenommen Rettungsfahrzeuge, Krankentransporte und Feuerwehr.

¹⁵⁷ Vgl. etwa <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Verkehrsplanung/Pop-up-Fussgaengerzoene.html>.

¹⁵⁸ Siehe dazu UBA-Gutachten 94/2019, S. 123.

hung grundsätzlich aber ein aufwendigeres Verfahren erfordert als eine bloße straßenverkehrsrechtliche Anordnung, scheidet eine Sommerstraße als „Pop-up“ wie in diesem Gutachten verstanden aus.¹⁵⁹

b. Fußgängerüberwege



Zebrastreifen sind zwar nur bei Darlegung einer **qualifizierten Gefahrenlage** möglich. Kann diese Hürde aber überwunden werden, ist auch eine vorläufige Umsetzung durch Gelbmarkierung möglich.

An Fußgängerüberwegen (Zebrastreifen) haben Fußgänger, die die Fahrbahn erkennbar queren wollen, gegenüber Fahrzeugen Vorrang.¹⁶⁰ Die StVO legt Fußgängern ein gesichertes Überqueren an Zebrastreifen nahe (vgl. § 25 Abs. 3 StVO).

Grundlage für die Entscheidung über die Anlage eines Zebrastreifen bildet § 26 StVO sowie insbesondere die hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften. So dürfen Zebrastreifen etwa nur innerhalb geschlossener Ortschaften und nicht auf Straßen angelegt werden, auf denen schneller als 50 km/h gefahren werden darf.¹⁶¹ Fußgängerüberwege sollten in der Regel nur angelegt werden, wenn es erforderlich ist, dem Fußgänger Vorrang zu geben, weil er sonst nicht sicher über die Straße kommt. Dies ist jedoch nur dann der Fall, wenn es die Fahrzeugstärke zulässt und es das Fußgängeraufkommen nötig macht.¹⁶² Die Richtlinien für die Anlage und Ausstattung von Fußgängerüberwegen (R-FGÜ 2001) konkretisieren die Regelungen der § 26 StVO.¹⁶³ Die Anordnung eines Zebrastreifens setzt insbesondere voraus, dass der Fußgänger-Querverkehr im Bereich der vorgesehenen Überquerungsstelle hinreichend gebündelt auftritt. Anderenfalls kommen nur linienhaft wirkende Maßnahmen (z. B. Mittelstreifen oder Inseln in kurzen Abständen) in Betracht.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Für temporäre Spielstraßen (z.B. wöchentlich) kommt außerdem § 29 Abs. 2 StVO in Betracht, hierzu ausführlich UBA-Gutachten 94/2019, S. 121 ff.

¹⁶⁰ Die Anordnung erfolgt durch die Zeichen 293 und 350, vgl. *König*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 45. Aufl. 2019, § 26 StVO Rn. 9.

¹⁶¹ VwV zu § 26 StVO Rn. 1.

¹⁶² VwV zu § 26 StVO Rn. 7.

¹⁶³ VwV zu § 26 StVO Rn. 16 verweist auf die R-FGÜ. Weiterhin präzisieren die Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (RASt 06) sowie die Empfehlungen für Fußverkehrsanlagen (EFA 2002) einige Anforderungen der R-FGÜ 2001 an die Erkennbarkeit von Zebrastreifen und die Sicht auf Warteflächen wie insbesondere auf die freizuhaltenden Sichtbereiche. Maßgeblich sind zusätzlich einzelne Erlasse der Länder, vgl. etwa Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg, Fußgängerüberwege – Leitfaden zur Anlage und Ausstattung von Fußgängerüberwegen in Baden-Württemberg, Januar 2019.

¹⁶⁴ Ziff. 2.3 (1) R-FGÜ 2001. Zu den erforderlichen Verkehrsstärken siehe Ziff. 2.3 (2) R-FGÜ 2001.

Wie bei allen verkehrsbehördlichen Anordnungen ist eine sorgfältige Prüfung der örtlichen Verkehrssituation erforderlich. Eine Anordnung kommt nur unter den strengen Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 Satz 1 und 3 StVO in Betracht. Denkbar ist auch, dass Zebrastreifen befristet angeordnet und per Gelbmarkierungen umgesetzt werden. Mangels erleichterter Anordnungsmöglichkeit fallen Zebrastreifen aber nicht unter den Pop-up-Begriff wie er in diesem Gutachten verstanden wird.

c. Bus- und Umweltpuren



Die Errichtung von Bus- bzw. Umweltpuren ist rechtlich zulässig, insbesondere wenn diese zur Wiederherstellung oder Verbesserung der Flüssigkeit und Leichtigkeit des Verkehrs in innerstädtischen Ballungsgebieten geeignet und erforderlich sind.



Die Straßenverkehrsordnung ermöglicht die Einrichtung von Sonderfahrstreifen für Liniennomibusse, sog. Bussonderfahrstreifen bzw. **Busspuren**.¹⁶⁵ Anderer Fahrverkehr als Omnibusse des Linienverkehrs sowie nach dem Personenbeförderungsrecht mit dem Schulbus-Schild zu kennzeichnende Fahrzeuge des Schüler- und Behindertenverkehrs dürfen Bussonderfahrstreifen nicht benutzen. Die Straßenverkehrsbehörden können aber Ausnahmen zulassen. Dies erfolgt bislang oftmals für Fahrräder und Taxis.¹⁶⁶

Eine Busspur kann von der Straßenverkehrsbehörde auf Grundlage des § 45 StVO angeordnet werden. Zu derartigen verkehrsbeschränkenden Maßnahmen gehört auch die Anordnung einer Busspur. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind Verkehrsregelungen, die den innerstädtischen Straßenverkehr mit Kraftfahrzeugen zum Zwecke der Verkehrssicherheit oder -ordnung lenken oder beschränken, durch § 45 Abs. 1 StVO gedeckt, wenn die Maßnahmen zu diesem Zweck – insbesondere zur Wiederherstellung oder Verbesserung der Flüssigkeit und Leichtigkeit des Verkehrs in innerstädtischen Ballungsgebieten – geeignet und erforderlich sind.¹⁶⁷ Allerdings muss sich auch die Anordnung einer Busspur inklusive der Zusatzzeichen an den strengen Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 StVO messen lassen. Eine erleichterte Anordnung nach Satz 4 ist nicht vorgesehen.

Bei den sog. **Umweltpuren** handelt es sich ebenfalls um Bussonderfahrstreifen, die mit dem Verkehrszeichen 245¹⁶⁸ gekennzeichnet sind. Charakteristisch für Umweltpuren

¹⁶⁵ Zeichen 245, vgl. Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO.

¹⁶⁶ Zusatzzeichen 1022-10 – „Radfahrer frei“ sowie Zusatzzeichen 1026-30 – „Taxi frei“.

¹⁶⁷ BVerwG, Urteil vom 27. Januar 1993 - 11 C 35/92 -, BVerwGE 92, 32-41, Rn. 17.

¹⁶⁸ Vgl. Anlage 2 zu § 41 I StVO,

ist, dass sie neben Radfahrern auch elektrisch betriebene Fahrzeuge nach dem EmoG durch Anbringung eines weiteren Zusatzzeichens „Elektrofahrzeuge frei“ zulassen.¹⁶⁹

d. „Modale Filter“

„Modale Filter“ können durch Verkehrszeichen (z.B. **Einbahnstraßenregelungen**), Verkehrseinrichtungen (z.B. **Diagonalsperren** durch Sperrpfosten) oder aber durch bauliche Sperren (z.B. **Blumenkübel**) errichtet werden. Auch Modale Filter durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen müssen die Anforderungen des § 45 StVO erfüllen. Erforderlich ist also auch die Darlegung einer **qualifizierten Gefahrenlage**. Als Erprobungsmaßnahmen sind sie davon befreit.

Modale Filter sind alle verkehrsplanerischen und infrastrukturellen Elemente, die das Ziel haben, unerwünschte Verkehrsarten herauszufiltern, während den erwünschten Verkehrsarten der Durchgang ermöglicht wird.¹⁷⁰

Modale Filter können in unterschiedlichen Erscheinungsformen auftreten, z.B. als Verkehrszeichen, die den Verkehr ohne bauliche Hindernisse filtern. Weiterhin kommt die Filterung des Verkehrs durch Verkehrseinrichtungen oder bauliche Mittel (etwa durch Poller oder Blumenkübel) in Betracht.

aa. Filterung des Verkehrs durch Verkehrszeichen

Zunächst kommt die Filterung des Verkehrs durch Verkehrszeichen in Betracht, insbesondere etwa durch ein Durchfahrtsverbot für bestimmte Verkehrsarten oder eine (gegenläufige) Einbahnstraße.

Eine Einbahnstraßenregelung mit einer Öffnung für den Radverkehr in Gegenrichtung, kann den Kfz-Verkehr herausfiltern und dabei den Radverkehr weiter ermöglichen. So wird insbesondere die Nutzung von Schleichwegen unterbunden. Zur Anordnung einer Einbahnstraße müssen die Voraussetzungen für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 Abs. 1 i.V.m. Abs. 9 StVO vorliegen.¹⁷¹

(Gegenläufige) Einbahnstraßenregelungen kommen auch als zusätzliche straßenverkehrsrechtliche Maßnahme bei Fahrradstraßen in Betracht.

¹⁶⁹ Zusatzzeichen 1024-20 – „elektrisch betriebene Fahrzeuge frei“.

¹⁷⁰ <https://www.adfc.de/artikel/modale-filter-beruhigen-quartiere-und-schaffen-platz>.

¹⁷¹ Die rechtlichen Grundlagen für Einbahnstraßen finden sich in § 41 Abs. 1 StVO i.V.m. Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO (Zeichen 220, 267 und Zusatzzeichen 1022-10), der VwV-StVO zu § 41 zu Zeichen 220 und 267 sowie der VwV zu § 39 StVO. Beachte außerdem die Richtlinien zur Anlage von Stadtstraßen (RASt 06) sowie die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA 2010).

bb. Filterung des Verkehrs durch Verkehrseinrichtungen

Nach § 43 Abs. 1 Satz 1 StVO sind Verkehrseinrichtungen Schranken, Sperrpfosten, Absperrgeräte sowie Leiteinrichtungen, die bis auf Leitpfosten, Leitschwellen und Leitborde rot-weiß gestreift sind. Möglich sind etwa sog. Diagonalsperren, die den Verkehr an Kreuzungen in eine Richtung lenken und so den geradeaus geführten Kfz-Verkehr herausfiltern. Gleichzeitig bleibt jeder Ort in der Nachbarschaft nach wie vor auch mit dem Kfz erreichbar. Rechtsgrundlage für deren Anordnung ist § 45 StVO i.V.m. §§ 39 und 43 StVO sowie der VwV-StVO zu den §§ 39 bis 43 StVO.

§ 43 Abs. 1 Satz 1 StVO regelt nur die Verwendung rot-weiß gestreifter Sperrpfosten als Verkehrseinrichtungen zur Kennzeichnung von Arbeits- und Unfallstellen oder sonstigen vorübergehenden Hindernissen bzw. zur Kennzeichnung von dauerhaften Hindernissen oder sonstigen gefährlichen Stellen.¹⁷² Zwar sind in Anlage 4 zu § 43 Abs. 3 Satz 1 StVO keine Sperrpfosten aufgeführt. Rot-weiß gestreifte Sperrpfosten sind aber dennoch möglich. Das VG Koblenz urteilte insoweit:

„Die Anlage 4 enthält keine „Sperrpfosten“, obwohl § 43 Abs. 1 Satz 1 StVO n.F. nach wie vor Sperrpfosten erwähnt. Dieser scheinbare Widerspruch lässt sich dadurch auflösen, dass die in der Anlage 4 genannten Zeichen auch ortsfest mit Pfosten im Straßenraum verankert werden können, so dass sie zugleich die Funktion von Sperrpfosten übernehmen.“

(VG Koblenz, Urteil vom 22. Februar 2010 – 4 K 774/09.KO –, Rn. 39, juris)

Alternativ kommt die Aufstellung eines Pollers, an dem eine rot-weiß-gestreifte Leitplatte¹⁷³ angebracht ist, in Betracht. Anlage 4 zu § 43 Abs. 3 Satz 1 StVO ist abschließend. Schlichte Poller, die keine Sperrpfosten im o.g. Sinne sind (z.B. Poller aus Grauguss, wie sie oft auf Gehwegen an Kreuzungsbereichen stehen), sind daher keine Verkehrseinrichtungen im Sinne von § 43 Abs. 1 Satz 1 StVO.¹⁷⁴

¹⁷² Vgl. Anlage 4 zu § 43 Abs. 3 Satz 1 StVO; OVG Bremen, Beschluss vom 15. Januar 2018 - 1 LA 265/16 -, Rn. 21, juris; VG Koblenz, Urteil vom 22. Februar 2010 - 4 K 774/09.KO -, Rn. 39, juris.

¹⁷³ Siehe Abschnitt 2 der Anlage 4 zu § 43 Abs. 3 StVO – Zeichen 626. Statt Leitplatten können auch Leitbaken (Zeichen 605) angebracht werden, vgl. VwV zu § 43 StVO (Anlage 4).

¹⁷⁴ VG Koblenz, Urteil vom 22. Februar 2010 - 4 K 774/09.KO -, Rn. 39, juris: „Jedenfalls folgt aus der ausdrücklichen Verweisung des § 43 Abs. 3 Satz 1 StVO n.F. auf die Anlage 4, dass die Darstellungen in der Anlage 4 abschließender Natur sein sollen. Dies ergibt sich auch aus der amtlichen Begründung zur 46. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften (BR-Drucks. Nr. 153/09). Danach ermöglicht es die neue Struktur in der Anlage 4, ‚sämtliche Verkehrseinrichtungen‘ auf einen Blick zu erfassen (a.a.O. S. 101). Deshalb können (bloße) Poller seit dem 1. September 2009 nicht mehr als Sperrpfosten bzw. als Verkehrseinrichtungen im Sinne des § 43 StVO n.F. betrachtet werden. Sie sind allenfalls Straßenzubehör im Sinne des § 1

Rot-weiß gestreifte Sperrpfosten im Fahrbahnbereich sowie auf markierten Sperrflächen sind hingegen grundsätzlich als Verkehrseinrichtung nach § 43 StVO einzuordnen. Sie bedürfen somit immer einer Anordnung durch die zuständige Straßenverkehrsbehörde.¹⁷⁵

Aufgrund des Verweises in § 43 Abs. 1 Satz 2 auf § 39 Abs. 1 StVO gilt auch für Verkehrseinrichtungen, dass sie nur unter den Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 StVO anzuordnen sind. Danach sind diese nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist.¹⁷⁶

Modale Filter durch Verkehrseinrichtungen (z.B. Diagonalsperren) kommen zum Beispiel dort in Betracht, wo die Wahrscheinlichkeit besteht, dass straßenverkehrsrechtliche Anordnungen aufgrund des hohen Verkehrsdrucks auf nahegelegenen Hauptverkehrsstraßen, nicht befolgt werden. So wäre etwa darzulegen, dass aufgrund der besonderen örtlichen Gegebenheiten beispielsweise Anliegerstraßen durch Ortskundige zur Umfahrung einer Hauptverkehrsstraße benutzt werden und damit ein erhöhtes Verkehrsaufkommen einhergeht oder Geschwindigkeitsbegrenzungen überschritten werden und dass deshalb eine besondere Gefahrenlage besteht.¹⁷⁷ Eine erhöhte Unfallgefahr – etwa aufgrund der Straßenführung oder fehlender Gehwege – muss plausibel und nachvollziehbar erscheinen.¹⁷⁸ Eine besondere Gefährdung der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs aufgrund einer Nichtbefolgung von Ge- und Verboten durch Verkehrszeichen kommt beispielsweise auch bei einer Fahrradstraße in Betracht, die von quartiersfremdem motorisierten Durchgangsverkehr als Schleichweg genutzt wird und deshalb die Verkehrssicherheit der Radfahrenden gewährleistet bzw. erhöht werden soll.¹⁷⁹ In derartigen Fällen ist die Einrichtung modaler Filter zur Lenkung des Kfz-Verkehrs möglich. In Betracht kommt etwa auch ein rot-weiß gestreifter Sperrpfosten im Durchfahrtsbereich der Radfahrenden in einer Fahrradstraße. Als Diagonalsperren in Betracht kommen ggf.

Abs. 3 Nr. 4 LStrG (Verkehrsanlagen aller Art), wenn sie der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs oder dem Schutz der Anlieger dienen. Andernfalls sind sie Gegenstände im Sinne des § 32 StVO.“ A.A. wohl *Schurig*, StVO, 16. Aufl. 2018, § 43 S. 690.

¹⁷⁵ Siehe auch Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Umsetzung von Fahrradstraßen in Berlin – Leitfaden, April 2020, S. 23.

¹⁷⁶ *Schurig*, StVO, 16. Aufl. 2018, § 43 S. 689. Näher zu den Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 StVO siehe oben C.III.4.a.

¹⁷⁷ VG Köln, Urteil vom 22. Januar 2010 - 18 K 4023/07 -, Rn. 25, juris.

¹⁷⁸ VG Köln, Urteil vom 22. Januar 2010 - 18 K 4023/07 -, Rn. 26, juris.

¹⁷⁹ Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Umsetzung von Fahrradstraßen in Berlin – Leitfaden, April 2020, S. 23.

auch Blumenkübel, an denen rot-weiß gestreifte Leitplatten angebracht sind, wenn sichergestellt werden kann, dass sie kein unzulässiges Verkehrshindernis darstellen.¹⁸⁰

Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die besonderen Anforderungen von Einsatzfahrzeugen (Feuerwehr, Notarzt) und der Müllentsorgung zu berücksichtigen sind.

Aufgrund § 45 Abs. 9 StVO unterliegt die Anordnung von Diagonalsperren hohen Voraussetzungen. Wird eine Diagonalsperre aber im Rahmen einer Erprobungsmaßnahme umgesetzt, ist die Anordnung zumindest von der Darlegung der qualifizierten Gefahr nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO befreit. Insofern ist die Anordnung von Diagonalsperren vereinfacht worden. § 43 Abs. 1 Satz 2 StVO sieht die Möglichkeit der nur vorübergehend gültigen Markierung durch Leitschwellen und Leitborde vor.¹⁸¹

cc. Filterung des Verkehrs durch bauliche Sperren

Bauliche Maßnahmen, die rechtlich nicht unter den Begriff der Verkehrseinrichtung im obigen Sinne gefasst werden können, sind nicht anordnungspflichtig (z.B. graue Poller auf Gehwegen). Sie können durch die zuständigen Straßen- und Grünflächenämter umgesetzt werden.¹⁸²

Poller und Blumenkübel bieten sich etwa an, um zu verhindern, dass Kraftfahrzeuge unzulässigerweise Gehwege, Radwege oder andere Straßenbereiche (Fußgängerzonen, Plätze, Parks) befahren bzw. auf diesen parken. So ist ein städtebauverträglicher Poller (z.B. in Grauguss) im Gehwegbereich ohne straßenbehördliche Anordnung möglich.¹⁸³ Derartige bauliche Sperren haben aber nicht die Qualität eines Verkehrszeichens oder einer Verkehrseinrichtung, weil sie kein Ge- oder Verbot begründen.

Poller, Blumenkübel usw. dürfen kein unzulässiges Verkehrshindernis im Sinne von § 32 StVO darstellen. Außerhalb einer verkehrsberuhigten Zone zum Zweck der Verkehrsberuhigung auf der Fahrbahn ungesichert aufgestellte Blumenkübel hat die Rechtsprechung als unzulässiges Hindernis angesehen.¹⁸⁴ In verkehrsberuhigten Bereichen hingegen wird eine „Möblierung mit Blumenkübeln“ von der Rechtsprechung fast einhellig

¹⁸⁰ Vgl. auch sogleich cc.

¹⁸¹ Vgl. § 39 Abs. 5 Satz 3 und 4 StVO.

¹⁸² Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Umsetzung von Fahrradstraßen in Berlin – Leitfaden, April 2020, S. 24.

¹⁸³ Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Umsetzung von Fahrradstraßen in Berlin – Leitfaden, April 2020, S. 36.

¹⁸⁴ OLG Frankfurt, Urteil vom 10. September 1991 - 14 U 244/89 -, Rn. 21 f., juris; vgl. auch OLG Düsseldorf, Urteil vom 8. Oktober 1992 - 18 U 44/92, NJW 1993, 865; a.A. OLG Saarbrücken, NVwZ-RR 2000, 199, wonach Maßnahmen der Trägers der Straßenbaulast zur Gestaltung der Straße, die im Rahmen der baulichen Gestaltung und Veränderung zur Verkehrsberuhigung oder

als zulässig angesehen.¹⁸⁵ Die Rechtsprechung hat Blumenkübel auch als zulässig angesehen, wenn die Kübel von ihrer Funktion her der Begrenzung von Ausfahrtswegen und der Verschönerung der Parkflächen eines öffentlichen Parkplatzes dienen und sich grundsätzlich nicht als Verkehrshindernis auswirken.¹⁸⁶ Als zulässig wurden zudem Blumenkübel angesehen, die auf einer für den Fahrzeugverkehr nicht freigegebenen Fläche, hier: Sperrfläche,¹⁸⁷ aufgestellt wurden.¹⁸⁸ Auch ein Blumenkübel, der jenseits der Fahrbahn steht, in diese weder hineinragt noch einen überraschenden oder ungewöhnlichen Fahrbahnverlauf bewirkt, wurde nicht als Hindernis im Sinne von § 32 StVO angesehen.¹⁸⁹

Auch hier ist darauf zu achten, dass den besonderen Anforderungen von Einsatzfahrzeugen (Feuerwehr, Notarzt) und der Müllentsorgung Rechnung getragen wird.

e. Abpollerung von Radfahrstreifen

Radfahrstreifen können auch als „**geschützte Radfahrstreifen**“ errichtet werden.

Als geschützte Radfahrstreifen (engl.: protected bike lanes) werden Radfahrstreifen verstanden, die z.B. durch Sperrpfosten, Poller, Leitbaken, Pflanzkübel oder Schutzplanken vom Autoverkehr getrennt sind.¹⁹⁰

Auch „geschützte Radfahrstreifen“ sind als Radfahrstreifen zu verstehen.¹⁹¹ Zwar sind über die Fahrbahnmarkierung hinaus durch bauliche Maßnahmen geschützte Radwege in der StVO bislang nicht ausdrücklich vorgesehen. Sie sind aber auch nicht ausgeschlossen.

Die StVO selbst verwendet lediglich den Begriff „Radfahrstreifen“ (vgl. § 45 Abs. 9 Nr. 3 StVO). Unter diesen Wortlaut lassen sich auch „geschützte Radfahrstreifen“ fassen. Der Begriff Radfahrstreifen wird in der VwV zu § 2 StVO näher konkretisiert:

zur Durchsetzung von Geschwindigkeitsbeschränkungen bewusst und gezielt getroffen werden, nicht als verkehrsfremde Gegenstände i.S.v. § 32 StVO angesehen werden können (wobei die Blumenkübel dennoch so aufzustellen seien, dass sie nicht zu einer Gefahrenquelle werden).

¹⁸⁵ Vgl. OLG Koblenz, Urteil vom 8. Mai 2000 - 12 U 519/99 -, Rn. 6, juris.

¹⁸⁶ OLG Koblenz, Urteil vom 8. Mai 2000 - 12 U 519/99 -, juris.

¹⁸⁷ Zeichen 298 zu § 41 StVO.

¹⁸⁸ OLG Düsseldorf, Urteil vom 8. Oktober 1992 - 18 U 44/92, NJW 1993, 865.

¹⁸⁹ OLG München, Beschluss vom 7. Februar 2012 - 1 U 3610/11 -, Rn. 4, juris; vgl. auch OLG Frankfurt, Urteil vom 10. September 1991 - 14 U 244/89 -, Rn. 23, juris.

¹⁹⁰ Vgl. Seite „Radverkehrsanlage“, in: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie, Bearbeitungsstand: 13. November 2020, 16:48 UTC.

¹⁹¹ So auch *Ringwald/Cagan*, Fahrradgerechte Änderung des Straßenverkehrsrechts, Gutachten erstellt im Auftrag des ADFC, 2019.

„Ein Radfahrstreifen ist ein mit Zeichen 237 gekennzeichneteter und durch Zeichen 295 von der Fahrbahn abgetrennter Sonderweg. Das Zeichen 295 ist in der Regel in Breitstrich (0,25 m) auszuführen. Zur besseren Erkennbarkeit des Radfahrstreifens kann in seinem Verlauf das Zeichen 237 in regelmäßigen Abständen markiert werden. Werden Radfahrstreifen an Straßen mit starkem Kraftfahrzeugverkehr angelegt, ist ein breiter Radfahrstreifen oder ein zusätzlicher Sicherheitsraum zum fließenden Verkehr erforderlich.“¹⁹²

Zum einen ist festgelegt, dass ein Radfahrstreifen durch eine durchgehende Linie vom Rest der Fahrbahn abgetrennt ist (Zeichen 295). Wer ein Fahrzeug führt, darf die durchgehende Linie auch teilweise nicht überfahren.¹⁹³ Durch zusätzliche physische Elemente wird diese Trennung verdeutlicht und die Sicherheit für die Radfahrer subjektiv und objektiv erhöht.

Für die Aufstellung von Sperrpfosten bietet sich zum einen der „zusätzliche Sicherheitsraum zum fließenden Verkehr“ an, der jedenfalls bei Straßen mit starkem Kraftfahrzeugverkehr erforderlich ist.¹⁹⁴ Auf einer markierten Sperrfläche (Zeichen 298) können flexible oder feste Sperrpfosten aufgestellt werden. Wo der Platz für breite Sperrflächen nicht genügt, ist das Aufstellen von flexiblen Pfosten oder Baken auf oder neben der Weißmarkierung möglich¹⁹⁵ (bzw. bei vorläufigen Radfahrstreifen neben der Gelbmarkierung durch Leitschwellen und Leitborde), vorausgesetzt die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer ist weiter gewährleistet.

Entscheidend ist, dass die baulichen Elemente kein Verkehrshindernis i.S.v. § 32 StVO darstellen. Der zulässige Verkehr darf durch Gegenstände nicht gefährdet oder erschwert werden.¹⁹⁶ Stehen Pfosten und Baken zur Begrenzung eines Radfahrstreifens dort, wo der Fahrzeugverkehr ohnehin nicht erlaubt ist, sind die baulichen Elemente nicht als verkehrsfremd anzusehen. Von ihnen geht keine Wirkung aus, die über die der Fahrbahnbegrenzung hinausgeht.¹⁹⁷ In diesem Fall ist auch keine separate verkehrsrechtliche Anordnung nötig. Daher ist auch denkbar, z.B. Blumenkübel in Sperrflächen zu stellen. Allerdings muss dafür Sorge getragen sein, dass diese gut sichtbar sind und nicht

¹⁹² VwV zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO Rn. 10.

¹⁹³ Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO

¹⁹⁴ VwV zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO Rn. 10.

¹⁹⁵ Vgl. auch Rundschreiben der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz betreffend die Anwendung von Sperrpfosten bzw. Protektionselemente bei der versuchsweisen Einführung von „Geschützten Radfahrstreifen“, August 2018, S. 1.

¹⁹⁶ Vgl. 32 Abs. 1 Satz 1 StVO.

¹⁹⁷ So auch ADFC Positionspapier, Geschützte Radfahrstreifen, März 2018.

zur Gefährdung der Verkehrsteilnehmer beitragen.¹⁹⁸ Zudem ist ggf. den besonderen Anforderungen von Einsatzfahrzeugen (Feuerwehr, Notarzt) Rechnung zu tragen.

Sollen Radfahrstreifen nachträglich zu „geschützten Radfahrstreifen“ umgebaut werden, bedarf die bauliche Abgrenzung durch Sperrpfosten einer verkehrsrechtlichen Anordnung. Sind aber die Voraussetzungen für den Radfahrstreifen gegeben, dürfte regelmäßig auch die bauliche Trennung zulässig sein.

f. Fahrradparken



Die Einrichtung von Fahrradparkplätzen im Parkstreifen oder auf der Fahrbahn ist **rechtlich zulässig**. Es ist sicherzustellen, dass durch aufgestellte Fahrradbügel die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer nicht gefährdet wird.

Zum Verkehr rechnet auch das mit der Fortbewegung in einem Zusammenhang stehende Halten, Abstellen und selbst das längerfristige Parken (Dauerparken). Straßenverkehrsrechtlich wird insoweit in Abgrenzung zum fließenden Verkehr von ruhendem Verkehr gesprochen.¹⁹⁹ Beides ist aber Verkehr.

Wenn eine Straße allgemein gewidmet ist und Kfz-Parkplätze enthält, können diese grundsätzlich per verkehrsrechtlicher Anordnung als Fahrradparkplätze ausgestaltet werden. Eine Umwidmung wäre dann erforderlich, wenn die Widmung der Flächen speziell für den Kfz-Verkehr erfolgte.

Die Nutzung von Parkflächen für Kfz im Parkstreifen oder auf der Fahrbahn zur Aufstellung von Fahrradbügeln kommt vor allem dann in Betracht, wenn ein erheblicher Bedarf an Fahrradabstellanlagen besteht und ausreichende Abstellmöglichkeiten auf den Gehwegflächen nicht zur Verfügung stehen.²⁰⁰ Auch die Einrichtung von Fahrradparkplätzen setzt regelmäßig verkehrsrechtliche Anordnungen voraus. Zum einen dürften Fahrradbügel im Straßenbereich ein Verkehrshindernis im Sinne von § 32 Abs. 1 StVO darstellen, sodass die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 StVO erforderlich ist. Zum anderen ist stets sicherzustellen, dass durch die Fahrradbügel die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer nicht gefährdet wird. Erforderlich sind daher ggf.

¹⁹⁸ Ggf. ist zusätzlich eine Leitplatte (Zeichen 626) anzubringen.

¹⁹⁹ Axer, in: Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 2018, Kap. 6 Rn. 89.

²⁰⁰ Vgl. auch Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Fahrradparken in Berlin – Leitfaden für die Planung, März 2008, S. 22

Sperrflächen und/oder Verkehrseinrichtungen zur Kennzeichnung der (dauerhaften) Hindernisse.²⁰¹ Möglich ist außerdem die Aufstellung eines Verkehrsschildes „Parken“²⁰² mit dem Sinnbild „Radfahrer“ oder „Lastenfahrrad“ als Zusatzzeichen (oder auf der Fahrbahn aufgebracht).

V. Verstetigung von Pop-up-Elementen

Nach Fristablauf bedarf es einer **neuen verkehrsrechtlichen Anordnung**. Auch diese muss wiederum sämtliche Voraussetzungen erfüllen.

Wie gezeigt wurde, geht es beim System „Pop-up“ vor allem darum, Maßnahmen zur Verbesserung der Rad- und Fußgängerinfrastruktur ohne großen Planungsvorlauf umzusetzen. Dabei müssen die Maßnahmen nicht zwingend zeitlich befristet sein.

Verkehrsschilder, die Ge- oder Verbote enthalten, stellen Dauerverwaltungsakte in Form der Allgemeinverfügung gemäß § 35 Satz 2 VwVfG dar.²⁰³ Eine Befristung ist daher nach § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG grundsätzlich zulässig.²⁰⁴ Eine befristete Anordnung unterliegt grundsätzlich denselben Voraussetzungen wie eine unbefristete Anordnung – es sei denn es handelt sich um sog. Erprobungsmaßnahmen.²⁰⁵ Aus rechtlicher Sicht folgt aus der Befristung, dass die verkehrsrechtliche Anordnung mit Fristablauf ihre Wirksamkeit verliert. Nach Fristablauf bedarf es dann einer neuen Anordnung. Auch diese muss wiederum sämtliche Voraussetzungen erfüllen. Bei dauerhaften Anordnungen müssen dann allerdings die in der Praxis schneller umzusetzenden vorübergehenden Gelbmarkierungen und Baken durch weiße Markierungen und feste Poller ersetzt werden. Gelbe Markierungen sind nur vorübergehend zulässig.²⁰⁶

D. Fazit

Pop-Up-Radwege stellen Infrastrukturmaßnahmen dar, die die Sicherheit des Radverkehrs erhöhen und zu einer gerechteren Aufteilung der Straßenverkehrsflächen für die einzelnen Nutzer führen können.

²⁰¹ Zur Anordnung von Verkehrseinrichtungen (z.B. Sperrpfosten oder Poller mit Zusatzzeichen 606 „Leitplatte“) siehe oben C.IV.2.d.bb. Da die Fahrradbügel als Verkehrshindernis regelmäßig eine Gefahr für die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer darstellen, dürften zusätzliche Verkehrseinrichtungen zum Schutz der Verkehrsteilnehmer regelmäßig zwingend erforderlich sein.

²⁰² Zeichen 314.

²⁰³ St. Rspr., vgl. BVerwG, Urteil vom 21. August 2003 - 3 C 15/03 -, Rn. 16, juris m.w.N.

²⁰⁴ *Deutscher Bundestag*, WD-Gutachten 7 - 3000 - 074/20, S. 13; *Heppner*, Ein Virus macht Verkehrspolitik?, VerfBlog vom 11. Mai 2020.

²⁰⁵ Zur Rechtsgrundlage für Erprobungsmaßnahmen siehe oben C.III.1.d.

²⁰⁶ Vgl. § 39 Abs. 5 Satz 3 StVO.

Der Begriff „Pop-up“ ist in diesem Zusammenhang jedoch irreführend. Denn das aufpoppende Element ist letztlich nur in der beschleunigten Planung und Umsetzung derartiger Maßnahmen zu sehen. Im Grunde ist der Begriff der Überraschung geschuldet, dass behördliche Planungsvorgänge schneller erfolgen als gewohnt.

Die Einrichtung von Pop-up-Radwegen ist unabhängig von infektionsschutzrechtlichen Erwägungen zulässig. Die SARS-CoV-2-Pandemie war zwar Anlass, sich mit der Zulässigkeit von Pop-up-Radwegen zu beschäftigen, weil sich aufgrund plötzlich steigender Radverkehrszahlen die Frage nach Verbesserungen der Radverkehrsinfrastruktur mit neuer Dringlichkeit stellte. Die Pandemie war aber nicht Rechtsgrund für deren Anordnung. Die Anordnung der Pop-up-Radwege folgt den gleichen Regeln wie die Anordnung sonstiger Radfahrstreifen. Insbesondere sind diese von der Darlegung einer qualifizierten Gefahr für die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer befreit.

Eine ebenso einfache verkehrsregelnde Anordnung (ohne Erfordernis der Darlegung einer qualifizierten Gefahrenlage, ohne Notwendigkeit einer straßenrechtlichen Teileinziehung und ohne Einvernehmen der Gemeinde) kommt außerdem bei Schutzstreifen für den Radverkehr, „unechten“ Fahrradstraßen und innerörtlichen streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (Tempo 30 vor besonders schutzbedürftigen Einrichtungen) in Betracht.

Liegen hinreichende Informationen zur Darlegung einer qualifizierten Gefahr vor, kommen weitere Maßnahmen, wie z.B. die Errichtung von Zebrastreifen oder für den Radverkehr freigegebene Bus- bzw. Umweltspuren in Betracht. Auch die Filterung des Verkehrs durch „modale Filter“ ist bereits heute rechtlich möglich und kann sowohl durch Verkehrszeichen, Verkehrseinrichtungen als auch durch bauliche Sperren umgesetzt werden. Ebenfalls möglich ist die Einrichtung von Fahrradabstellplätzen auf der Fahrbahn.

Ebenfalls möglich ist die probeweise Durchführung verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen. Solche sog. Erprobungsmaßnahmen sind von der Darlegung einer qualifizierten Gefahrenlage befreit.