

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie
und Tourismus | Postfach 71 28 | 24171 Kiel

Landrätinnen und Landräte sowie (Ober-)
Bürgermeisterinnen und Bürgermeister
der Kreise und kreisfreien Städte
- Straßenverkehrsbehörden -

Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr
Schleswig-Holstein
Fachbereich 431, Straßenverkehrsrecht

Bürgermeisterinnen und Bürgermeister
- Straßenverkehrsbehörden -
in Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau,
Eckernförde, Elmshorn, Geesthacht, Glinde,
Heide, Henstedt-Ulzburg, Husum, Itzehoe,
Kaltenkirchen, Norderstedt, Pinneberg, Quickborn,
Reinbek, Rendsburg, Schleswig, Wedel

Nachrichtlich:
RAD.SH, ADFC, VCD, BUND

Ihr Zeichen: /
Ihre Nachricht vom: /
Mein Zeichen: VII 438 – 8424/2024
Meine Nachricht vom: /

Erik Kammholz
Erik.Kammholz@wimi.landsh.de
Telefon: +49 431 988-4736
Telefax: +49 431 988-617-4736

12. Juni 2024

Anordnung von Fahrradstraßen

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Landesweite Radverkehrsnetz (LRVN) soll dem Land, den Kreisen und kreisfreien Städten sowie den Kommunen als Planungsinstrument für Ausbau und Optimierung wichtiger Radverbindungen dienen. Um das LRVN für alle relevanten Zielgruppen möglichst attraktiv zu gestalten, werden als Führungsformen für den Radverkehr insbesondere Radwege und Fahrradstraßen bevorzugt. Die Landesregierung sieht in Fahrradstraßen ein wichtiges Element zur Förderung einer fahrradfreundlichen Mobilität und empfiehlt die Anordnung von Fahrradstraßen dort, wo es rechtlich möglich und geboten ist. Die Straßenverkehrsordnung (StVO) sowie die ermessenslenkende Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung (VwV-StVO) geben den rechtlichen Rahmen für die Anordnung von Fahrradstraßen vor.

Prüfung Anordnungsgrund Gefahrenlage

Fahrradstraßen dürfen nach der StVO nicht nach allgemeinen verkehrspolitischen Überlegungen angeordnet werden. Es bedarf **stets** einer **konkreten Gefahr** für die nach § 45 Absatz 1 Satz 1 StVO **geschützten Rechtsgüter**.

In der Regel wird es im Rahmen der Anordnung einer Fahrradstraße um die Schutzgüter **der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs** gehen.

Das Schutzgut der Sicherheit des Verkehrs umfasst unter anderem die Grundrechte, mithin das Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Absatz 2 Satz 1 GG) und das Eigentumsrecht (Art. 14 Absatz 1 GG) von Verkehrsteilnehmenden.

Das Schutzgut der Ordnung des Verkehrs betrifft die Flüssigkeit und Leichtigkeit des Verkehrs.

Eine konkrete Gefahr ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urt. vom 13.12.1979 – 7 C 46/78) anzunehmen, wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle zu befürchten sind. Dabei bedarf es nicht des Nachweises, dass jederzeit während der Aufstellung des Verkehrszeichens mit einem Schadenseintritt zu rechnen ist. Es müssen insbesondere nicht bereits Unfälle eingetreten sein. Es genügt, dass irgendwann in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle eintreten können. Dies beurteilt sich danach, ob die konkrete Situation an einer bestimmten Stelle oder Strecke einer Straße die Befürchtung nahelegt, dass die zu bekämpfende Gefahrenlage eintritt, die Annahme einer konkreten Gefahr ist also nicht ausgeschlossen, wenn zu bestimmten Zeiten der Eintritt eines Schadens unwahrscheinlich sein mag. An die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts werden geringere Anforderungen gestellt, wenn hochrangige Rechtsgüter - wie die Abwehr von Gefahren für Leib, Leben und bedeutende Sachwerte – betroffen sind (BVerwG, Urt. vom 23.09.2010 – 3 C 32/09).

Bei der Beurteilung einer konkreten Gefahr für o.g. Schutzgüter kommt es stets auf die örtlichen Gegebenheiten an, die dargelegt werden müssen. Dabei können sich auch mehrere gefahrenträchtige Umstände zu einer konkreten Gefahr verdichten. Anhaltspunkte dafür können sich beispielsweise aus der Art und Stärke des Verkehrs, hoher Durchschnittsgeschwindigkeiten, dem Zustand der Straße, geringer Fahrbahnbreiten, dem Ausbauzustand der für den Fahrzeug- und den Fußgängerverkehr zur Verfügung stehenden Flächen, den Ausweichmöglichkeiten, der Inanspruchnahme von Flächen durch parkende Fahrzeuge und deren Auswirkungen auf den Verkehr, der Übersichtlichkeit der Streckenführung, der Verteilung des Verkehrs über den Tag, eingeschränkte Sichtverhältnisse etc. ergeben.

Es kommt **nicht** darauf an, ob eine **qualifizierte Gefahrenlage** besteht, also eine solche, nach der im Sinne von § 45 Absatz 9 Satz 3 StVO das allgemeine Risiko einer Schutzgutbeeinträchtigung erheblich überstiegen wird. Nach § 45 Absatz 9 Satz 4 Nr. 2 StVO ist nämlich im Falle der Anordnung einer Fahrradstraße die Anwendung von Satz 3 ausgeschlossen.

Die Anordnung einer Fahrradstraße muss gemäß § 45 Absatz 9 Satz 1 StVO **zwingend erforderlich** sein. Das ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Beschluss v. 01.09.2017 – 3 B 50/16) der Fall, wenn die allgemeinen und besonderen

Verhaltensregeln der StVO nicht ausreichen, um die mit der Anordnung bezweckten Wirkungen zu erreichen.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Anordnung einer Fahrradstraße dem Radverkehr grundsätzlich Vorrang einräumt. Der Radverkehr darf auch durch ausnahmsweise zugelassenen anderen Fahrzeugverkehr weder gefährdet noch behindert werden. Wenn nötig, muss der ausnahmsweise zugelassene Kraftfahrzeugverkehr die Geschwindigkeit weiter verringern. Diese Wirkungen gehen in der Regel über die allgemeinen Schutzregelungen der StVO (insbesondere §§ 1 Absatz 1, 5 Absatz 4 Satz 2 StVO) sowie über besondere Regelungen etwa die Tempo 30-Zone hinaus, müssen aber im Einzelfall anhand der bestehenden Gefahrenlage und der konkreten Ausgestaltung der Fahrradstraße dargelegt werden (vgl. dazu beispielhaft VG Karlsruhe, Urteil vom 24.05.2022 – 14 K 964/21; VG Leipzig, Urteil vom 13.10.2021 – 1 K 1108/20).

Ermessensausübung

Maßnahmen nach § 45 StVO stehen im **Ermessen** der zuständigen Behörden. Soweit es um die Auswahl der Mittel geht, mit denen die konkrete Gefahr bekämpft oder gemildert werden soll, ist der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** zu berücksichtigen. Dabei ist es der Straßenverkehrsbehörde aufgrund ihres Sachverstands und ihres Erfahrungswissens vorbehalten, festzulegen, welche von mehreren in Betracht zu ziehenden Maßnahmen den bestmöglichen Erfolg verspricht. Hierbei sind die betroffenen bzw. widerstreitenden Interessen der Verkehrsteilnehmenden umfassend gegeneinander abzuwägen und die Konfliktlage für alle Verkehrsteilnehmenden zumutbar aufzulösen.

Im Rahmen der Ermessensausübung ist **VwV-StVO zu Zeichen 244.1 und 244.2** zu beachten.

Danach kommt die Anordnung einer Fahrradstraße nur auf Straßen mit einer hohen oder zu erwartenden hohen Fahrradverkehrsdichte, einer hohen Netzbedeutung für den Radverkehr oder auf Straßen von lediglich untergeordneter Bedeutung für den Kraftfahrzeugverkehr in Betracht (Rn. 1). Es muss lediglich eine der vorgenannten Voraussetzungen erfüllt sein. Anderer Fahrzeugverkehr als der Radverkehr und der Verkehr mit Elektrokleinstfahrzeugen (z.B. Anliegerverkehr) darf in Fahrradstraßen nur ausnahmsweise durch die Anordnung entsprechender Zusatzzeichen zugelassen werden (Rn. 2). Die Bedürfnisse des Verkehrs mit Kraftfahrzeugen müssen vor der Anordnung ausreichend berücksichtigt werden (alternative Verkehrsführung).

Eine **hohe Fahrradverkehrsdichte** setzt **nicht** voraus, dass der Radverkehr die **vorherrschende Verkehrsart** ist. Eine **zu erwartende hohe Fahrradverkehrsdichte** kann sich dadurch begründen, dass diese mit der Anordnung einer Fahrradstraße bewirkt wird. Die VwV-StVO gibt keine quantitativen Vorgaben, was unter einer hohen Fahrradverkehrsdichte zu verstehen ist. Der Radverkehr sollte jedoch einen nicht unerheblichen Anteil am Gesamtverkehr ausmachen bzw. durch die Anordnung einer Fahrradstraße voraussichtlich ausmachen. Der Straßenverkehrsbehörde steht in diesem Zusammenhang ein

Prognosespielraum zu (OVG Münster, Beschluss vom 01.02.2023 – 8 A 3251). Eine hinreichend belegte Tendenz genügt (VG Karlsruhe, Urteil vom 24.05.2022 – 14 K 964/21).

Auch eine **hohe Netzbedeutung** für den Radverkehr setzt **nicht** voraus, dass der Radverkehr die **vorherrschende Verkehrsart** ist. Um eine hohe Netzbedeutung nachweisen zu können, wird die Erarbeitung von Radverkehrsnetzen in den Städten und Kreisen empfohlen. Aus den Radverkehrsnetzen sollte sich die Wichtigkeit der einzelnen Routen für das Gesamtnetz ergeben. Sofern ein Radverkehrsnetz vorhanden ist, sollte eine hohe Netzbedeutung in der Praxis das wesentliche Entscheidungskriterium für die Anordnung einer Fahrradstraße darstellen. Die hohe Netzbedeutung innerhalb eines Radverkehrsnetzes lässt sich gut darlegen und kann somit nachvollziehbar als Anordnungsgrund für eine Fahrradstraße dienen. Das OVG Münster argumentiert, dass die Prognoseentscheidung für die vorherrschende Verkehrsart darauf gestützt werden kann, dass die betroffene Straße Teil eines Radverkehrsnetzes ist (Rn. 14 OVG Münster, Beschluss vom 01.02.2023 – 8 A 3251). Sofern eine Straße Teil des LRVN ist, ist eine hohe Netzbedeutung in der Regel gegeben.

In der VwV-StVO wird die **untergeordnete Bedeutung für den Kraftfahrzeugverkehr** nicht definiert. Auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) kann eine untergeordnete Bedeutung für den Kraftfahrzeugverkehr in der Regel jedoch nicht angenommen werden. Einen Hinweis auf die Bedeutung einer Straße für den Kfz-Verkehr können darüber hinaus die täglichen Kraftfahrzeugstärken bieten.

Es ist nicht grundsätzlich ausgeschlossen, eine Fahrradstraße außerorts etwa für Wirtschaftswege (sonstige Straßen) oder Gemeindeverbindungsstraßen (Gemeindestraßen) einzurichten (VG Münster, Urteil vom 11.11.2021 – 8 K 3119/18).

Durch die Anordnung einer Fahrradstraße ist anderer Verkehr grundsätzlich ausgeschlossen. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bleibt jedoch zu berücksichtigen, dass auch Kraftfahrzeugfahrenden ein leistungsstarkes Verkehrsnetz zur Verfügung steht. Insofern ist zu prüfen, ob ggf. alternative Strecken für den Kraftfahrzeugverkehr in Betracht zu ziehen sind. Abwägungserheblich sind jedoch nur qualifizierte Interessen, nämlich solche, die über das Interesse jedes Verkehrsteilnehmers hinausgehen, in seiner Freiheit möglichst wenig beschränkt zu werden (BVerwG, Urteil vom 23.09.2010, 3 C 32.09). Umwege zur ursprünglichen Verkehrsführung sind dabei ausdrücklich möglich.

Sind alternative Verkehrsführungen nicht möglich, ist die (beschränkte) Zulassung von Kraftfahrzeugverkehr in der Fahrradstraße in Betracht zu ziehen. Dieser ist nur **ausnahmsweise** durch die Anordnung entsprechender **Zusatzzeichen** zulässig. Zu berücksichtigen ist, dass auch zur Anordnung eines Zusatzzeichens eine eigenständige Verhältnismäßigkeitsprüfung stattfinden muss, die sich auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen der Anordnung einer Fahrradstraße auswirkt. Zu beachten ist, ob sich durch die (beschränkte) Zulassung des Kfz-Verkehrs für die geplante Anordnung der Fahrradstraße ggf. neue Verkehrskonflikte ergeben. Lösungen für ggf. neu entstehende Verkehrskonflikte können insbesondere in den allgemeinen Verkehrsregeln gefunden werden (vgl. dazu OVG Münster, Beschluss vom 01.02.2023 – 8 A 3251; VGH Mannheim, Beschluss vom 07.08.2023 – 13 S

1640/22)). Maßstab muss dabei nicht sein, jede konfliktträchtige Begegnung auszuschließen, sondern diese abzumildern (OVG Münster, Beschluss vom 01.02.2023 – 8 A 3251).

Anordnungsgrund städtebauliche Entwicklung

Die Anordnung einer Fahrradstraße kann auch auf § 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 5 StVO gestützt werden. Hiernach erfolgt die Anordnung zur **Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung**. Dafür ist ein tragfähiges städtebauliches Verkehrskonzept der Gemeinde erforderlich (VG Aachen, Urteil vom 23.05.2023 – 10 K 1742/21). Das BVerwG hat in seiner Entscheidung vom 20.04.1994 – 11 C 17.93 Mindestanforderungen an ein kommunales städtebauliches Verkehrskonzept gestellt:

- 1) Hinreichend konkrete Darstellung der verkehrsmäßigen Planungen in einem bestimmten räumlichen Bereich, die aus Gründen der geordneten städtebaulichen Entwicklung für erforderlich oder zweckmäßig gehalten werden.
- 2) Das Konzept muss von den für die Willensbildung in der Gemeinde zuständigen Organen beschlossen worden sein.
- 3) Soweit es die Veränderung von Verkehrsstraßen und –strömen zum Inhalt hat, muss es den Erfordernissen planerischer Abwägung genügen und insbesondere darlegen, weshalb bestimmte Straßen(-züge) entlastet und welche neuen Straßen(-züge) in für dortige Anwohner zumutbare Weise belastet werden sollen und können

Auch bei dem Vorliegen eines städtebaulichen Verkehrskonzepts steht die Anordnung einer Fahrradstraße im Ermessen der Straßenverkehrsbehörde. Die vorherigen Ausführungen zum Ermessen sind zu beachten.

Ausgestaltung von Fahrradstraßen

Landesweite Vorgaben zur **Ausgestaltung von Fahrradstraßen** werden als nicht zielführend angesehen, da die bestmögliche Ausgestaltung immer von den konkreten örtlichen Gegebenheiten abhängig ist. Im Sinne eines selbsterklärenden Straßenraums sollte die Fahrradstraße für die Verkehrsteilnehmenden aber stets als solche erkennbar sein. Aus diesem Grund empfiehlt sich eine zumindest weitestgehend einheitliche Gestaltung innerhalb eines Gemeinde- bzw. Stadtgebietes. Folgende Ausführungen sind bei der Ausgestaltung von Fahrradstraßen zu beachten:

Anfangs- und Endbereiche

Der Beginn einer Fahrradstraße ist immer mit dem VZ 244.1, das Ende einer Fahrradstraße ist, abgesehen von den Ausnahmefällen der Ziff. IV VwV-StVO zu Zeichen 244.1 und 244.2, immer mit dem VZ 244.2 zu kennzeichnen. Zur Verbesserung der Erkennbarkeit kann entweder das Zeichen 244.1 oder das Piktogramm „Radverkehr“ (mit oder ohne Umrandung) zusätzlich auf der Fahrbahn markiert werden. Eine Aufpflasterung zu Beginn und Ende der

Fahrradstraße kann den Verkehrsteilnehmenden überdies verdeutlichen, dass in einen besonderen Bereich eingefahren wird.

Markierungen auf der Fahrradstraße

Der ruhende Kfz-Verkehr ist einer der Hauptkonfliktpunkte für Radfahrende in Fahrradstraßen. Empfohlen wird daher in Fahrradstraßen die Markierung eines Sicherheitstrennstreifens zum ruhenden Verkehr. Bei der Gestaltung des Sicherheitstrennstreifens ist darauf zu achten, dass es nicht zu Verwechslungen mit den Infrastrukturelementen Schutzstreifen oder Radfahrstreifen kommen kann. Empfohlen wird daher eine unterbrochene Breitstrichmarkierung und eine Breite des Sicherheitstrennstreifens inklusive Markierung von ca. 75 cm.

Gefahrensituationen können in Fahrradstraßen auch an Knotenpunkten entstehen. In Fahrradstraßen besteht keine generelle Vorfahrt für den Radverkehr. Unter Berücksichtigung der Anordnungsgrundlage der StVO und der VwV-StVO kann eine abweichende Vorfahrtsregelung jedoch geboten sein. Dies bietet sich insbesondere für Radschnellverbindungen, Fahrradstraßen des Vorrangnetzes und solche mit übergeordneter Bedeutung für den Radverkehr an. Aus Verkehrssicherheitsgründen ist die Einheitlichkeit der Vorfahrtsregelung für den kompletten Straßenzug von Bedeutung (vgl. § 8 Abs. 2 VwV-StVO). Für die Umsetzung der Bevorrechtigung an Knotenpunkten wird insbesondere die bauliche Ausgestaltung einer Gehwegüberfahrt empfohlen. An konfliktträchtigen Knotenpunkten kommen darüber hinaus zusätzliche Radverkehr-Piktogramme, bauliche Einengungen sowie Roteinfärbungen der Fahrbahn in Betracht. Eine Roteinfärbung der kompletten Fahrradstraße wird hingegen abgelehnt, weil dadurch die Wirkung der Roteinfärbung an den Konfliktpunkten abgeschwächt werden würde.

Bei der Ausgestaltung von Fahrradstraßen ist darauf zu achten, dass Rettungsdienste durch die bauliche Gestaltung nicht unnötig behindert werden. Modale Filter können ggf. dazu führen, dass Rettungskräfte Umwege in Kauf nehmen müssen bzw. Zeit für die Entfernung der modalen Filter benötigen, um zu einem Einsatzort zu gelangen. Durch baulich verschmälerte Fahrbahnen fallen ggf. Ausweichmöglichkeiten für den Kfz-Verkehr weg oder die Aufstellflächen für die Feuerwehr befinden sich zu weit von den Gebäuden weg. Wichtig ist daher bei der Planung der baulichen Ausgestaltung von Fahrradstraßen eine Einbindung der Rettungsdienste.

Die vorstehende Auslegungshilfe für die Straßenverkehrsbehörden wird nicht fortlaufend um die aktuelle Rechtsprechung erweitert. Es wird diesbezüglich auf die Verantwortung aller Straßenverkehrsbehörden verwiesen, sich eigenständig über neue Entwicklungen in der Rechtsprechung zu informieren. Sollten in diesem Zusammenhang Fragen oder Unsicherheiten auftreten, stehen die obere und oberste Straßenverkehrsbehörde für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink that reads "E. Kammholz". The signature is written in a cursive style with a large, stylized 'E'.

Erik Kammholz