Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung

Rechtsexpertise Fahrradverkehr

Forschungsvorhaben im Rahmen des Nationalen Radverkehrsplans

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung

Rechtsexpertise Fahrradverkehr

Forschungsvorhaben im Rahmen des Nationalen Radverkehrsplans

Auftraggeber: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Auftragnehmer: Planungsgemeinschaft Verkehr
Große Barlinge 72 a
D - 30171 Hannover
Telefon 05 11 - 80 80 37
Fax 05 11 - 80 46 37
E-Mail pgv@pgv-hannover.de
www.pgv-hannover.de

Kanzlei Abel-Lorenz
Langenstraße 34
28195 Bremen
Telefon 04 21 – 16 30 390
Fax 04 21 – 16 30 399
E-Mail Kanzlei@Abel-Lorenz.de
www.abel-lorenz.de

Bearbeitung: Eckart Abel-Lorenz
Dankmar Alrutz
Wolfgang Bohle

Hannover/Bremen, im Juni 2006

Inhalt

0 Vorbemerkung ... 3

1. Aufgabenstellung, Vorgehen und Aufbau des Berichtes ... 3

1.1 Ausgangslage und Aufgabenstellung ... 3

1.2 Vorgehen und Aufbau des Berichtes ... 4

2. Aufbau der „Problemorientierten Darstellung rechtlicher Regelungen“ ... 9

3. Bewertung rechtlicher Regelungen und Empfehlungen für häufige verallgemeinerbare Praxisprobleme ... 13

3.1 Bewertungskriterien und Zielsetzung der Empfehlungen ... 13

3.2 Empfehlungen für häufige verallgemeinerbare Praxisprobleme ... 16

3.2.1 Gemeinsame Geh- und Radwege in Ortsdurchfahrten von Bundes- und Landesstraßen (PDR 4.2) ... 16

3.2.2 Überquerungsstellen geplanter Radverkehrsverbindungen über bestehende Bundes- oder Landesstraßen (PDR 5.1) ... 20

3.2.3 Unterbrechungen bestehender Radverkehrsverbindungen bei Bau einer Bundes- oder Landesstraße (PDR 5.2) ... 23

3.2.4 Unterbrechungen bestehender Radverkehrsverbindungen bei Neubau einer Eisenbahnstrecke (PDR 6.1) ... 27

3.2.5 Unterbrechung von Radverkehrsverbindungen durch Bahnübergangsbeseitigungen (PDR 6.2) ... 30

3.2.6 Fehlende Kenntnisse im Hinblick auf den Radverkehr als abwägungserheblichem Belang und auf Radwege als Bestandteil des Straßenkörpers ... 35

3.3 Weitere fachliche Empfehlungen für verallgemeinerbare Praxisprobleme ... 38

4. Beispiele einer möglichen Lösung bedeutsamer Praxisprobleme ... 41

4.1 Radverkehrsorientierte Ausschöpfung des bestehenden Rechtsrahmens ... 41

4.1.1 Darstellung und Festsetzung von Radverkehrsverbindungen und Radwegen in Bauleitplänen ... 41

4.1.2 Landesplanungen und Darstellung von Radverkehrsverbindungen in Regionalplänen ... 43

4.1.3 Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung durch die Länder (PDR 9) ... 45

4.2 Freiwillige Maßnahmen ... 48

4.2.1 Regelungen zur Koordination baulastträgerübergreifender Planungen nach der Radverkehrskonzeption des Freistaates Sachsen 48
4.2.2 Bau eines Radweges in Zusammenhang mir einer Bundesstraße auf Straßen anderer Baulastträger 49

5. Folgerungen und weitere Handlungsmöglichkeiten 51

5.1 Zusammenfassende fachliche Folgerungen für Handlungsschwerpunkte 51

5.2 Weiter gehende Handlungsmöglichkeiten 52

Anhang I Ergebnisse der empirischen Erhebungen: Ermittlung und Gewichtung von Praxisproblemen mit möglichem rechtlichem Hintergrund 57

I.1. Datenbasi s und Strukturierung der Praxisprobleme 57

I.2. Fragestellungen der Befragung von Ländern, Kommunen und Verbänden 58

I.3. Hinweise auf Praxisprobleme aus den Befragungen und nach Erfahrung der Mitglieder des UAK 1 64

I.4. Gewichtung der Praxisprobleme 70

Anhang II Beispielhafte Regelungen aus der Schweiz 75
II.1. Umweltschutzgesetz Basel-Stadt 75
II.2. Das Strassenbaugesetz des Kantons Bern: 75
II.3. Das Strassenfinanzierungsdekret des Kantons Bern 76
II.4. Verordnung über den kantonalen Richtplan Verkehr des Kantons Genève: 76
II.5 Bau- und Planungsgesetz Kanton Basel-Stadt 78

Anhang III Problemorientierte Darstellung rechtlicher Regelungen 79

0 Vorbemerkung

Der Nationale Radverkehrsplan 2002-2012 sieht vor, dass das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gemeinsam mit den Ländern, Kommunen und Fachleuten für den Radverkehr relevante rechtliche Vorschriften überprüft, die sich direkt oder indirekt auf die Rahmenbedingungen für die Nutzung des Fahrrades bzw. auf die Förderung des Radverkehrs auswirken.

Die Untersuchung

- stellt die für den Radverkehr relevanten gesetzlichen und untergesetzlichen Bestimmungen des Straßen- und Wegerechts sowie des Bau- und Raumordnungsrechts des Bundes und der beiden Länder Nordrhein-Westfalen und Sachsen zusammen,
- bewertet die einschlägigen Regelungen für häufige verallgemeinerbare Praxisprobleme auf ihren Vollzug und eventuelle Hemmnisse einer Realisierung anforderungsgerechter Radverkehrsanlagen im Rechtsrahmen hin,
- entwickelt Empfehlungen für eventuell erforderliche Verbesserungen von rechtlichen Regelungen und
- zeigt weitere Handlungsmöglichkeiten auf, die zu einer stärker radverkehrsorientierten Ausschöpfung der bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen beitragen können.

Der vorliegenden Untersuchung liegt der Stand der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur von Ende Februar 2006 zugrunde. Sie wurde in besonderer Weise durch die Mitglieder des Unterarbeitskreises Ordnungsrahmen (UAK 1) des Bund-Länder-Arbeitskreises Radverkehr, Frau Meyer (Berlin) und die Herren Bracher (Berlin), Jannermann (Berlin), Lerner (Bergisch-Gladbach), Dr. Oellers (Münster) und Simons (Berlin), unterstützt. Auch den Ansprechpartnern in den beiden hier betrachteten Ländern, Frau Bauer (Dresden) und Herrn London (Düsseldorf), sei für ihre Unterstützung besonders gedankt.

Die Vertreter der Länder im BLAK Radverkehr und Mitarbeiter mehrerer Kommunen gaben wichtige Hinweise auf Erfahrungen mit rechtlichen Reglungen der hier betrachteten Rechtsgebiete. Ihnen gebührt für die Unterstützung ebenfalls besonderer Dank.

1. Aufgabenstellung, Vorgehen und Aufbau des Berichtes

1.1 Ausgangslage und Aufgabenstellung

Die Bundesregierung hat den Ordnungsrahmen des Radverkehrs in den vergangenen Jahren unter anderem durch Modifikationen folgender Regelungen zugunsten einer stärkeren Radverkehrsförderung gestaltet:

- Benutzungsrechtliche Vorschriften der StVO sowie der VwV-StVO (sog. Fahrradnovelle) und
- baurechtliche Regelungen nach § 1 Abs. 6 Nr. 9 und § 9 Abs.1 Nr. 11 BauGB im Rahmen der Novelle des BauGB aufgrund des Europarechtsanpassungsgesetzes.

- Im Zusammenwirken mit den Ländern erfolgte darüber hinaus eine Ausdehnung des Kataloges der aus Mitteln des GVFG zuwendungsfähigen Radverkehrsanlagen auf selbstständige Radwege mit wichtiger Netzbedeutung.

Bislang steht allerdings keine zusammenfassende Übersicht über die für den Fahrradverkehr relevanten Regelungen des **Bau-, Planungs- und Straßenrechts** zur Verfügung. Dieser Umstand stellt ein Hindernis für die Bewertung verkehrspolitisch diskutierter Ansätze zur Verbesserung des Rechtsrahmens des Radverkehrs dar. Es kann auch vermutet werden, dass fehlende Kenntnisse über die bestehenden rechtlichen Regelungen in der Praxis einer Realisierung anforderungsgerechter radverkehrsorientierter Infrastrukturen entgegenstehen.

Die Untersuchung soll daher

- Erfahrungen und Praxisprobleme der o.a. Rechtsfelder mit möglichem rechtlichem Hintergrund ermitteln,
- positive und übertragbare Lösungen von Praxisproblemen im Rechtsrahmen wie auch in der praktischen Ausschöpfung dieses Rahmens aufzeigen und
- den bestehenden Rechtsrahmen auf mögliche rechtlich begründete Hemmnisse für Radverkehrsinfrastrukturen hin überprüfen. Dies soll bei rechtlich begründeten Hemmnissen auch einer Weiterentwicklung des Rechtsrahmens für die Fahrradförderung durch Bund, Länder und Kommunen dienen.

Hier sind insbesondere die Bereiche des Straßen-, des Bau- und des Raumordnungsrechts von Bedeutung, die das Infrastrukturangebot für den Radverkehr maßgeblich beeinflussen. Diese Bereiche sind teilweise bundesgesetzlich geregelt, unterliegen in hohem Maße aber der Regelungskompetenz der Länder oder in Teilbereichen der der Kommunen.

1.2 Vorgehen und Aufbau des Berichtes

Ermittlung von Praxisproblemen mit möglichem rechtlichem Hintergrund

Auf Basis

- einer Literaturauswertung
- von Erfahrungen der Mitglieder des betreuenden UAK 1 des BLAK Radverkehr sowie der Bearbeiter des Forschungsvorhabens

wurden zunächst Praxisprobleme bei der Planung und Realisierung von Radverkehrsanlagen vorstrukturiert, die in Regelungen des Straßen-, Bau- und Raumordnungsrechts begründet sein können.

Im Mai 2005 wurden

- die Vertreter der Bundesländer im BLAK „Radverkehr“,
- die an dem EU-Forschungsvorhaben BYPAD beteiligten deutschen Kommunen,
- die im Rahmen des NRVP an dem Vorhaben „Runde Tische Radverkehr“ beteiligten Städte,
- die für den Radverkehr engagierten Interessenverbände,

- die kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene sowie
- Vertreter von Straßenbaubehörden ausgewählter Länder

schriftlich auf ihre Erfahrungen in diesen oder weiteren Praxisproblembereichen - wie etwa im Zusammenhang mit dem Eisenbahn– oder dem Umweltrecht - hin befragt (vgl. Anhang I). Die Themen der Fragen wurden mit den parallelen Befragungen des Forschungsvorhabens „Zweiter Fahrradbericht der Bundesregierung“ und den weiteren Untersuchungen im Rahmen des Nationalen Radverkehrsplans (NRVP) abgestimmt.

Aus vierzehn Ländern und aus elf Kommunen (vorwiegend Großstädte, ein Landkreis) liegen hierfür Rückmeldungen vor.[1] Aus Niedersachsen liegen neben den Angaben des Ansprechpartners im zuständigen Landesministerium auch weitere problembezogene Hinweise aus der Landesbehörde für Straßenbau- und Verkehr vor.

Der Anhang I fasst die Ergebnisse der Recherche zusammen und vollzieht eine Gewichtung der genannten Praxisprobleme in Hinblick auf deren Bedeutung und Übertragbarkeit. Hieraus leiteten sich die Fragestellungen im Rahmen der „Problemorientierte Darstellung rechtlicher Regelungen“ ab.

Problemorientierte Darstellung rechtlicher Regelungen (Kap. 2 und Anhang III)

Für die relevanten Praxisprobleme wurden die radverkehrsrelevanten Regelungen des

- Straßen- und Wegerechts, zum Teil unter Einbeziehung der Wechselwirkungen zum Straßenverkehrsrecht,
- des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts,
- des Raumordnungs- und Landesplanungsrechts,
- des straßen- und eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsrechts sowie des Straßen- und Eisenbahnkreuzungsrechts,
- des Denkmalschutz-, Naturschutz- sowie des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

systematisch zusammengestellt und wechselseitig aus radverkehrsfachlicher sowie aus rechtlicher Sicht bewertet und vertieft. Betrachtet wurden Regelungen für die Planung, den Bau, den Betrieb sowie die Kostentragungsregelungen für Radverkehrsanlagen.

Im Vordergrund der Untersuchung stehen Regelungen über die radverkehrsorientierte Infrastruktur, die hier die Radverkehrsanlagen im Straßenraum sowie Fahrradabstellplätze umfasst. Fragestellungen der Verkehrssicherungspflichten waren nicht Gegenstand der Untersuchung. Straßenverkehrsrechtliche Regelungen wurden nur betrachtet, soweit sie in unmittelbarem Zusammenhang mit den hier behandelten straßenrechtlichen Regelungen standen. Regelungen über Zuwendungen, beispielsweise zu kommunalen Radverkehrsanlagen, konnten wegen des thematischen Schwerpunktes auf dem Straßen-, Bau- und Raumordnungsrechts nicht betrachtet werden. Um eine hinreichende Vertiefung der bedeutsamen übertragbaren Problembereiche zu erreichen, wurden bestimmte in der

[1] Zwei weitere Kommunen gaben mit der expliziten Begründung, nach ihrer Auffassung in den Regelungsbereich ihres Landes einzugreifen, keine Antworten auf die Befragung.

Befragung angesprochene lokale Einzelfälle - wie etwa einer Kreuzung von Radverkehrsanlagen mit Wasserstraßen - in der „Problemorientierten Darstellung rechtlicher Regelungen“ („PDR“) nicht behandelt.

Neben den Regelungen im Verantwortungsbereich des Bundes wurden die Regelungen zweier Länder beispielhaft betrachtet, da ein großer Teil der hier zu betrachtenden rechtlichen Materie entweder im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung (namentlich das Straßenrecht) oder aufgrund einer bloßen von den Ländern auszufüllenden Rahmengesetzgebung des Bundes (beispielsweise das Raumordnungs- oder das Naturschutzrecht) in der Gesetzgebungskompetenz der Länder liegt.[2] Auch ausschließlich in den Verantwortungsbereich der Länder fallende Regelungen – wie insbesondere das Bauordnungs- und das Denkmalrecht -– wurden hier betrachtet.

In die Expertise wurden beispielhaft die Regelungen des Freistaates Sachsen und des Landes Nordrhein-Westfalen einbezogen: Beide Länder verfolgen – unter den administrativen Randbedingungen von Flächenstaaten – mit verkehrspolitisch begründeten Landeskonzepten eine engagierte Radverkehrsförderung und repräsentieren zugleich die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen ost- und westdeutscher Länder.

Durch eigene Recherchen und mit Unterstützung von Mitarbeitern des BMVBS sowie der beiden beteiligten Länder wurden die

- relevanten gesetzlichen Vorschriften und
- untergesetzlichen Regelungen wie z.B. Durchführungsbestimmungen, Verwaltungsvorschriften, Erlasse, Richtlinien und technische Regelwerke sowie
- Entscheidungen von höchsten Gerichten und Obergerichten und die einschlägige Kommentarliteratur

ausgewertet und in die „Problemorientierte Darstellung rechtlicher Regelungen“ einbezogen.

Die „Problemorientierte Darstellung rechtlicher Regelungen“ (Anhang III) ist in Abstimmung mit dem UAK 1 nach Praxisproblemen strukturiert. Sie zeigt für eine gezielte praktische Anwendung die Möglichkeiten und Hemmnisse zur Realisierung anforderungsgerechter Radverkehrsinfrastrukturen im bestehenden Rechtsrahmen auf.

2 Im Rahmen der sog. Föderalismusreform soll die Rahmengesetzgebung abgeschafft und im Falle der Raumordnung durch eine sog. Auffanggesetzgebung des Bundes und eine Abweichungsgesetzgebung der Länder ersetzt werden: vgl. dazu statt vieler: Stock, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), 2006, 113, 118; Kohls/Reese/Schütte, ZUR 2006, 50, 52 f. Eine ebenfalls vorgesehene Abweichung der Länder soll im Naturschutzrecht zulässig sein, soweit es nicht u.a. um die Grundsätze des Naturschutzes geht.

Bewertung rechtlicher Regelungen und Ableitung von Empfehlungen (Kap. 3)

Das Kapitel 3 bewertet die bestehenden gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen im Hinblick auf

- die Möglichkeiten zur Realisierung anforderungsgerechter Radverkehrsanlagen,
- eventuelle Defizite im Vollzug und der Ausschöpfung des Rechtsrahmens in der Praxis sowie
- mögliche Hemmnisse des bestehenden Rechtsrahmens für eine Realisierung anforderungsgerechter Radverkehrsanlagen.

Auf Grundlage von Bewertungskriterien und der Zielsetzung von Handlungsansätzen (Kap. 3.1) werden die Bewertungen und Empfehlungen für die Probleme mit hoher Praxisrelevanz ausführlich erläutert (Kap. 3.2). Für weitere verallgemeinerbare, aber nicht regelmäßig auftretende Praxisprobleme werden die Bewertungen und Empfehlungen unter 3.3 in tabellarischer Form aufbereitet.

Als Begründung der Bewertungen und Empfehlungen werden die Möglichkeiten, die sich Kommunen und anderen Trägern von Radverkehrsanlagen bei häufigen verallgemeinerbaren Praxisproblemen im bestehenden Rechtsrahmen bieten, in Kap. 3.2 tabellarisch skizziert. Dies soll für die praktische Anwendung der „Problemorientierte Darstellung rechtlicher Regelungen“ auch als überblickartige „Lesehilfe“ dienen. Die PDR sollte jedoch in Zusammenhang mit diesem Bericht gelesen und gezielt als Nachschlagewerk genutzt werden.

Die Bewertungen und Empfehlungen wurden im UAK 1 eingehend erörtert. Vorrang haben soll eine kurz- und mittelfristige Umsetzbarkeit der Empfehlungen vor erfahrungsgemäß nur langfristig umsetzbaren gesetzlichen Änderungen, insbesondere vor Eingriffen in die Gesetzessystematik. Soweit möglich wurde daher Änderungen und Ergänzungen auf der Ebene der untergesetzlichen Regelungen und der technischen Regelwerke der Vorzug gegeben. Die Bewertungen und Empfehlungen berücksichtigen im Rahmen der Abstimmungen mit dem UAK 1 die Stellungnahmen, die die Fachreferate des BMVBS im Februar 2006 zu einer Entwurfsfassung des Berichtes gaben.

Mehrere Empfehlungen richten sich an die Länder bzw. an die Kommunen. Diese gutachterlichen Empfehlungen sind fachlich begründet und stellen keine Empfehlung des Bundes an die Länder bzw. an die Kommunen dar.

Beispiele einer möglichen Lösung bedeutsamer Praxisprobleme (Kap. 4)

Hier werden ausgewählte Beispiele für eine radverkehrsorientierte Ausschöpfung des bestehenden Rechtsrahmens sowie für freiwillige Maßnahmen dargestellt. Im Vordergrund stehen ausgewählte Lösungen, die häufigeren Praxisproblemen begegnen können.

Folgerungen und weitere Handlungsmöglichkeiten (Kap. 5)

Das Kapitel 5 zieht Folgerungen aus den Empfehlungen für die bedeutsamen Praxisprobleme. Daneben zeigt das Kapitel 5 weitere Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung des Rechtsrahmens auf, die ebenfalls im UAK 1 erörtert wurden. Hierzu zählt insbesondere weiterer Untersuchungsbedarf, beispielsweise im Hinblick auf die Verkehrssicherungspflichten oder auf Zuwendungsregelungen, deren Einfluss in der vorliegenden Expertise nicht geprüft wurde.

Beispielhafte Regelungen aus der Schweiz (Anhang II)

Ein Anhang stellt ausgewählte rechtliche Regelungen über die radverkehrsorientierte Infrastruktur aus der Schweiz zusammen. Die Regelungen zeigen beispielhafte kantonale Lösungsansätze für ausgewählte Infrastrukturbereiche auf, die eindeutig formulierte Zielsetzungen zur Radverkehrsförderung beschreiben und in denen in Deutschland zum Teil Praxisprobleme auftreten. Eine systematische Darstellung von Schweizer Regelungen und ein Vergleich ihrer Übertragbarkeit auf Deutschland wird hier nicht vorgenommen. Die Darstellungen sollen damit als Anregung für die deutsche Diskussion dienen.

Abstimmung mit den Forschungsvorhaben des Nationalen Radverkehrsplans und „Zweiter Fahrradbericht“

Die Bearbeitung der Rechtsexpertise stand während der gesamten Bearbeitungszeit in engem inhaltlichen Austausch mit der Bearbeitung des Zweiten Fahrradberichtes der Bundesregierung. Dies betrifft über die Abstimmung des Fragebogens hinaus den wechselseitigen Informationstransfer in allen Themenstellungen mit Relevanz für beide Projekte, z.B. hinsichtlich der Schaffung von Radverkehrsanlagen an klassifizierten Straßen oder der planungsrechtlichen Verfestigung von landesweiten Radverkehrsnetzen. So konnten für die Rechtsexpertise auch Kenntnisse aus anderen Ländern als Sachsen und Nordrhein-Westfalen nutzbar gemacht werden.

Die Abstimmung mit den vier weiteren Projekten, die im Rahmen des NRVP aus den Unterarbeitskreisen des Bund-Länder-Arbeitskreises „Fahrradverkehr“ initiiert wurden, fand insbesondere auf drei Projektleitertreffen sowie darüber hinaus durch bilateralen Austausch von Zwischenergebnissen statt.

2. Aufbau der „Problemorientierten Darstellung rechtlicher Regelungen“

Die „Problemorientierte Darstellung rechtlicher Regelungen“ gliedert sich in

- grundlegende Darstellungen von für den Radverkehr relevanten Regelungen und
- rechtliche Aufarbeitungen typischer Praxisprobleme.

Die Darstellungen greifen auf die in Abstimmung mit dem UAK 1 des BLAK „Radverkehr“ als übertragbar gewichteten Praxisprobleme zurück (vgl. Tab. 12 in Anhang I). Für die „Problemorientierte Darstellung rechtlicher Regelungen“ wurde folgender Aufbau gewählt:

I Grundlegende Darstellungen

Rechtliche Einteilung von Radwegen, Radverkehrsnetze und Baulastträgerschaft von Radverkehrsanlagen (PDR 1-3)

- Bundes- und landesrechtliche Einteilung von Radwegen (PDR 1)
- Bundes- und landesrechtliche Regelungen zu Radverkehrsnetzen (PDR 2)
- Inhalt, Umfang und Grenzen der Straßenbaulast (PDR 3.1)
- Träger der Straßenbaulast für Radverkehrsanlagen (PDR 3.2)

II Praxisprobleme im Längsverkehr

Bau zu schmaler Radwege entgegen den Vorgaben technischer Regelwerke (PDR 4.1)

- Aussagen technischer Regelwerke und des Straßenverkehrsrechts zur Breite von Radwegen bzw. von gemeinsamen Geh- und Radwegen
- Rechtliche Verbindlichkeit von Breitenangaben in den technischen Regelwerken und in der VwV-StVO

Gemeinsame Geh- und Radwege in Ortsdurchfahrten von Bundes- und Landesstraßen (PDR 4.2)

- Aussagen des Straßenrechts, der technischen Regelwerke und des Straßenverkehrsrechts zu den Einsatzbereichen gemeinsamer Geh- und Radwege
- Rechtliche Verbindlichkeit der straßenrechtlichen Regelungen, der technischen Regelwerke und des Straßenverkehrsrechts in Bezug auf gemeinsame Geh- und Radwege in Ortsdurchfahrten (OD)

Aufhebung der Benutzungspflicht von Radwegen und gemeinsamen Geh- und Radwegen in OD (PDR 4.3)

- Baulastträgerschaft nach einer Aufhebung der Benutzungspflicht von Radwegen bzw. gemeinsamen Geh- und Radwegen in OD von Bundes- und Landesstraßen
- Verhältnis zwischen dem Straßenrecht und dem Straßenverkehrsrecht in diesem Zusammenhang

Straßenbaulast und Unterhaltung von Radverkehrsanlagen in abgestuften OD (PDR 4.4)

- Unterhaltungspflicht für Radverkehrsanlagen in ehemaligen OD im Zuge von Bundes- oder Landesstraßen nach dem Bau radwegfreier Ortsumgehungen und der Abstufung früherer OD
- Regelungen über eventuelle Finanzbeiträge des Bundes bzw. des Landes (als Baulastträger der Ortsumgehungen) an die Kommunen zur Unterhaltung von Radverkehrsanlagen in der abgestuften Straße

III Probleme bei der Kreuzung von Radverkehrsanlagen mit Bundes- und Landesstraßen

Überquerungsanlagen über bestehende Bundes- und Landesstraßen (PDR 5.1)

- Bedingungen für die Kreuzung geplanter Radverkehrsverbindungen auf Straßen des örtlichen Verkehrs mit bestehenden Bundes- und Landesstraßen
- Regelungen für Gemeinde- oder sonstige öffentliche Straßen und Wege einerseits und Privatwege andererseits
- Straßenverkehrsrechtliche Regelungen und Aussagen technischer Regelwerke zu Überquerungsstellen an höhengleichen Kreuzungen

Unterbrechung bestehender Radverkehrsverbindungen beim Bau/Ausbau von Bundes- oder Landesstraßen (PDR 5.2)

- Möglichkeiten der Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung einer Radverkehrsverbindung über eine bestehende örtliche Straße (Gemeinde- oder sonstige öffentliche Straße) im Falle der Zerschneidung durch eine Bundes- bzw. Landesstraße
- Möglichkeiten der Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung einer Radverkehrsverbindung auf Privatwegen
- Wer trägt die Kosten für die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Radverkehrsverbindung?

IV Probleme bei Kreuzungen mit Eisenbahnstrecken

Unterbrechung von Radverkehrsverbindungen beim Neubau von Eisenbahnstrecken (PDR 6.1)

- Möglichkeiten der Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung einer Radverkehrsverbindung über eine bestehende örtliche Straße (Gemeinde- oder sonstige öffentliche Straße) im Falle der Zerschneidung durch den Neubau einer Eisenbahnstrecke
- Möglichkeiten der Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung einer Radverkehrsverbindung auf Privatwegen
- Wer trägt die Kosten für die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Radverkehrsverbindung?

Unterbrechung bestehender Radverkehrsverbindungen durch Bahnübergangsbeseitigungen bzw. den Ausbau von Eisenbahnstrecken (PDR 6.2)

- Möglichkeiten der Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung einer Radverkehrsverbindung über eine bestehende Gemeinde- oder sonstige öffentliche Straße beim Ausbau einer Eisenbahnstrecke oder bei der isolierten Beseitigung höhengleicher Bahnübergänge
- Möglichkeiten der Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung einer Radverkehrsverbindung auf Privatwegen
- Wer trägt die Kosten für die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Radverkehrsverbindung?

V Probleme bei Regelungen über Fahrradabstellplätze (PDR 7)

- Bauplanungsrechtliche Festsetzung von Abstellplätzen für Fahrräder
- Zahl notwendiger Abstellplätze bei Neubauten bzw. wesentlichen Änderungen von Gebäuden nach den Bauordnungen der untersuchten Länder oder den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VwV)
- Anforderungen an die technische Ausführungsform und die Lage notwendiger Abstellplätze nach den Bauordnungen der Länder oder den zugehörigen VwV
- Möglichkeiten zur Ablösung der notwendigen Abstellplätze
- Nachträgliche Forderung zur Errichtung von Abstellplätzen für bestehende Gebäude durch die Bauordnungsbehörden

VI Denkmalschutz als hemmender Faktor für anforderungsgerechte Radverkehrsanlagen? (PDR 8)

- Denkmalschutzrechtliche Regelungen und Belange des Radverkehrs
- Anforderungen denkmalschutzrechtlicher Regelungen an den Fahrbahnbelag und die Flächenaufteilung in Straßenräumen

VII Praxisprobleme des Umweltrechts

Naturschutzrecht als Hemmnis für den Bau von Radwegen im Außenbereich (PDR 9)

- Neubau von Radwegen und nachträglicher Anbau von unselbstständigen Radwegen an bereits bestehenden Straßen im Außenbereich als Eingriff in Natur und Landschaft?
- Bedeutung der Eingriffsregelung für den Bau von Radwegen
- Naturschutzrechtliche Anforderungen an die Art des Belages oder die Breite bei dem Bau selbstständiger oder unselbstständiger Radwege

UVP-Pflicht für den Bau unselbständiger und selbständiger Radwege (PDR 10)

- Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für den Bau unselbständiger und selbstständiger Radwege

3. Bewertung rechtlicher Regelungen und Empfehlungen für häufige verallgemeinerbare Praxisprobleme

3.1 Bewertungskriterien und Zielsetzung der Empfehlungen

Die folgenden Kapitel

- zeigen Handlungsmöglichkeiten für den Radverkehr im bestehenden Rechtsrahmen auf,
- bewerten den Handlungsbedarf im Hinblick auf den Vollzug und eventuell erforderliche Modifikationen von Regelungen und
- geben Empfehlungen für die Unterstützung eines radverkehrsorientierten Vollzugs und eventueller Modifikationen von Regelungen.

Im Vordergrund stehen hier die verallgemeinerbaren Probleme mit hoher Praxisrelevanz[3]. Für die einzelnen Praxisprobleme werden dabei zum einen die Möglichkeiten, die sich einer Gemeinde oder anderen Trägern zur Realisierung anforderungsgerechter Radverkehrsanlagen bieten, übersichtsartig zusammengestellt. Diese Übersichten verweisen auf die ausführlichen Darstellungen in der „Problemorientierte Darstellung rechtlicher Regelungen“ (PDR). Die PDR sollte daher in Zusammenhang mit diesem Bericht gelesen und gezielt als Nachschlagewerk genutzt werden. Ferner werden positive Lösungen sowie explizite Hemmnisse in bestehenden Rechtsrahmen aufgezeigt, die zur Begründung der Empfehlungen dienen.

Bewertungskriterien

Die Bewertung erfolgt dabei nach folgenden Kriterien:

- **Existenz einer Regelung:** Für ein Praxisproblem soll eine gesetzliche oder untergesetzliche Regelung existieren.
- **Eindeutigkeit:** Die Regelung soll für die praktische Anwendung eindeutig sein.
- **Vermeidung von Verschlechterungen:** Die Regelungen sollen in der praktischen Anwendung Verschlechterungen bestehender Radverkehrsanlagen vermeiden.
- **Gewährleistung eines ausreichenden Maßnahmenspektrums:** Die Regelung soll in der praktischen Anwendung die Ausschöpfung des Maßnahmenspektrums nach den technischen Regelwerken und aktuellen Forschungserkenntnissen erlauben.
- **Ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten:** Die Regelungen sollen ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten für das Maßnahmenspektrum nach den technischen Regelwerken und aktuellen Forschungserkenntnissen bieten.

[3] „++“ nach der Gewichtung der Praxisprobleme in Tab. 12, Anhang I.

Einstufung von Hemmnissen und Defiziten

Der Vollzug und eventuelle Hemmnisse oder Defizite im Rechtsrahmen werden wie folgt bewertet:

- **Fehlende Regelung** im bestehenden Rechtsrahmen: Gesetzliche und untergesetzliche Regelungen treffen zu einem Praxisproblem keine Aussage.
- **Unzureichende Regelung** des Problems im bestehenden Rechtsrahmen: Gesetzliche und untergesetzliche Regelungen lassen zur Lösung des Praxisproblems beispielsweise keinen hinreichenden Handlungsspielraum.
- **Fehlende Eindeutigkeit** der Regelung des Problems im bestehenden Rechtsrahmen.
- „**Vollzugsdefizit"**: z. B. geringe Ausschöpfung des Handlungsspielraums im bestehenden Rechtsrahmen durch Anwender oder wenig verbreiteter Kenntnisstand der rechtlichen Möglichkeiten.
- Hemmnis aufgrund der Höhe von **Finanzmitteln** der jeweiligen Handlungsträger.

Zielsetzung von Empfehlungen

Die aus diesen Bewertungen abgeleitete Empfehlungen werden nach folgenden Zielsetzungen differenziert:

- Durch **Kommunikation** der Möglichkeiten im bestehenden Rechtsrahmen soll ein radverkehrsorientierter Vollzug unterstützt werden.
- Eine **Klarstellung** der Stellung des Radverkehrs in rechtlichen Regelungen soll einen radverkehrsorientierten Vollzug unterstützen. Die jetzigen Regelungen lassen beispielsweise eine für den Radverkehr günstige Anwendung bereits zu, diese ist aber noch wenig verbreitet.
- Ergänzungen oder Änderungen rechtlicher Regelungen sollen
  - **Verschlechterungen** von Radverkehrsanlagen, die sich beispielsweise aus Ausbauten von Anlagen anderer Verkehrsarten ergeben können, **vermeiden** oder
  - für Praxisprobleme, die derzeit nicht anforderungsgerecht gelöst werden können, **verbesserte Lösungsmöglichkeiten** eröffnen und planerische Handlungsspielräume erweitern.

Im Vordergrund der folgenden Empfehlungen stehen

- die Kommunikation von Handlungsmöglichkeiten im bestehenden Rechtsrahmen und
- im Falle eines Handlungsbedarfs im Rechtsrahmen, soweit rechtlich zulässig, der untergesetzliche Rechtsrahmen.

Dies soll insbesondere einer praktikable Umsetzung von Empfehlungen erleichtern, die den Verantwortungsbereich des Bundes- bzw. der Länder betreffen.

Das Kapitel 5 skizziert weitergehenden Untersuchungsbedarf, wie etwa über den Einfluss von Zuwendungsregelungen für kommunale Radverkehrsmaßnahmen, die in der vorliegenden Expertise nicht behandelt wurden. Die bestehenden Zuwendungsregelungen

beschreibt dabei insbesondere die im Rahmen des Nationalen Radverkehrsplans erstellte „Förderfibel Radverkehr“[4].

[4] Haase, M. et al.: Förderung des Radverkehrs durch eine Internet-gestützte Zusammenschau von Förder- und Finanzierungsmöglichkeiten einschließlich Best-Practice-Beispielen aus den Bundesländern. Untersuchung mit Förderung durch das BMVBS, Dresden 2005.

3.2 Empfehlungen für häufige verallgemeinerbare Praxisprobleme

3.2.1 Gemeinsame Geh- und Radwege in Ortsdurchfahrten von Bundes- und Landesstraßen (PDR 4.2)

Bewertung von positiven Lösungen und Defiziten

Auf gemeinsamen Geh- und Radwegen können bei Fußgänger- und Radverkehrsstärken, die oberhalb bestimmter Grenzwerte liegen, verstärkt Behinderungen und Gefährdungen zwischen Fußgängern und Radfahrern auftreten. Daher ist nach **Zi. 12a Abs. 3 Nr. 1 S. 1 der Richtlinien für die rechtliche Behandlung von Ortsdurchfahrten der Bundesstraßen (ODR)**
*„die Anlage gemeinsamer Geh- und Radwege in Ortsdurchfahrten **aus Verkehrssicherheitsgründen auf Ausnahmefälle zu beschränken.“*** (PDR 4.2.1.1.1)[5]

In der Praxis werden gemeinsame Geh- und Radwege jedoch als Regellösung in Ortsdurchfahrten klassifizierter Straßen angelegt: Etwa zwei Drittel der Radverkehrsanlagen in den OD mit geteilter Baulast zwischen dem Bundes-, den Ländern oder den Kreisen einerseits und den Gemeinden andererseits weisen gemeinsame Geh- und Radwege auf. Dieser Anteil hat seit Mitte der neunziger Jahre noch zugenommen. Auch an den OD der Bundesstraßen mit geteilter Baulast zwischen dem Bund und den Gemeinden liegt er vergleichbar hoch. An den OD in Gemeindebaulast finden gemeinsame Geh- und Radwege - trotz einer Zunahme gegenüber dem Anteil zur Mitte der neunziger Jahre – dagegen seltener Einsatz (Tab. 1).

Baulast und Art der RVA	alle klassifizierten Straßen		Bundesstraßen 1.1.2004 km (%)
	1.1.1995 km² (%[1])	1.1.2004 km² (%)	
Ortsdurchfahrt mit geteilter Baulast - Radwege - Gemeinsame Geh- und Radwege - Mehrzweckstreifen	 1.536 (27,1) 3.796 (66,9) 346 (6,1)	 2.384 (27,6) 5.800 (67,1) 458 (5,3)	 792 (29,2) 1.711 (63,1) 207 (7,6)
Ortsdurchfahrt ausschließlich in Gemeindebaulast - Radwege - Gemeinsame Geh- und Radwege - Mehrzweckstreifen	 2.005 (58,3) 1.240 (36,1) 194 (5,6)	 1.314 (48,4) 1.242 (45,7) 160 (5,9)	 541 (63,3) 281 (32,9) 32 (3,7)
Summe Ortsdurchfahrten - Radwege - Gemeinsame Geh- und Radwege - Mehrzweckstreifen	 3.541 (38,8) 5.036 (55,2) 540 (5,9)	 3.698 (32,6) 7.042 (62,0) 618 (5,4)	 1.333 (37,4) 1.992 (55,9) 239 (6,7)

[1] Anteil an Gesamtlänge der Radverkehrsanlagen

Tab. 1: Art der Radverkehrsanlage in Ortsdurchfahrten nach Ortslage und Baulast[6]

[5] ODR i.d.F. der ARS 1/1976 und Änderungen durch ARS 3/1984, ARS 34/1993 sowie ARS 11/1996 des BMV

[6] Quelle: BMVBS: Längenstatistik der Straßen des überörtlichen Straßenverkehrs. Eigene Berechnungen im Rahmen des Forschungsvorhabens „Zweiter Fahrradbericht der Bundesregierung“.

Einfluss straßenrechtlicher Regelungen und der technischen Regelwerke auf den Bau gemeinsamer Geh- und Radwege

Dem Einsatz gemeinsamer Geh- und Radwege wird u.U. durch eine **fehlende Eindeutigkeit** straßenrechtlicher Regelungen Vorschub geleistet: **Zi. 12a Abs. 4 ODR** verweist hier auf die **Richtlinien für die Anlage von Straßen, Teil Querschnitte (RAS-Q 96).** Mit dem **Allgemeinen Rundschreiben Straßenbau (ARS) Nr. 28/196 vom 15.8.1996 (StB 13/38.50.05/65 Va 96)** an die Obersten Straßenbaubehörden der Länder hat das BMV die RAS-Q 96 für **Bundesstraßen in der Baulast des Bundes verbindlich eingeführt**. Seine **Rechts**verbindlichkeit erhielt das o.g. ARS des BMV durch die Einführungserlasse der Länder. Die RAS-Q 96 sind damit verbindlich im Bereich der Bundesfernstraßen anzuwenden**.** Die RAS-Q 96 grenzen die Einsatzbereiche gemeinsamer und getrennter Geh- und Radwege jedoch nicht eindeutig gegeneinander ab (PDR 4.1.2.1.1).[7]

Die **Empfehlungen für die Anlage von Hauptverkehrsstraßen (EAHV 93)** und die **Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA 95)** nennen eine Reihe weiterer Ausschlusskriterien gemeinsamer Geh- und Radwege. Für **angebaute** Ortsdurchfahrten **empfiehlt** das **BMV** mit (einfachem) Rundschreiben StB 13./38.45.00/22 F 93 vom **13.10.1993** an die Obersten Straßenbaubehörden der Länder die Anwendung der **EAHV 93** (PDR 4.2.1.1.1)**.** Aus diesem Rundschreiben ergibt sich, dass die **gesetzlichen und untergesetzlichen Vorschriften und eingeführten Regelwerke** (so **z.B. die RAS-Q 96**) den Empfehlungen der EAHV vorgehen (PDR 4.1.2.1.1).

In Bezug auf die **ERA 95** beschränkt sich das BMV mit dem (einfachen) **Rundschreiben StB 13/38.50.55/27 F 95** an die Obersten Straßenbaubehörden der Länder **vom 14.2.1996** auf einen **bloßen Hinweis.** Maßgeblich bleibt die **RAS-Q,** wie in diesem Rundschreiben noch einmal ausdrücklich klargestellt wird. Irgendeine Verbindlichkeit der ERA 95 wird damit nicht begründet (PDR 4.1.2.1.1).

Die geplante **„Richtlinie zur Anlage von Stadtstraßen“** (**RASt)**, die die RAS-Q und die EAHV für angebaute Ortsdurchfahrten ersetzen sollen und die im Juni 2006 in der Länderabstimmung sind, werden die begrenzten Einsatzbereiche gemeinsamer Geh- und Radwege bekräftigen und eine Reihe von Ausschlusskriterien benennen (PDR 4.2.1.1.2).

[7] Die Bezeichnungen einzelner Ministerien und nachgeordneter Dienststellen haben sich seit der Veröffentlichung hier zitierter Regelungen geändert. Im Folgenden werden bei entsprechender Bezugnahme die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung geltenden Bezeichnungen verwendet.

Einfluss der Kostentragungsregelungen der ODR auf den Bau gemeinsamer Geh- und Radwege

Die in der Praxis verbreitete Anlage gemeinsamer Geh- und Radwege in den OD mit geteilter Baulast beschreibt weiterhin ein **Vollzugsdefizit** der Forderung der **ODR**, diese nur ausnahmsweise anzulegen. Dieses ist in den **Kostentragungsregelungen** begründet:

In **Zi. 12a Abs. 3 Nr. 1 S. 2 ODR** heißt es:
*„Über Bau und Unterhaltung **ist** zwischen dem Baulastträger der Fahrbahn und der Gemeinde eine **Vereinbarung** zu schließen.“* (PDR 4.2.1.1.1)

In **Zi. 12a Abs. 3 Nr. 2 ODR** wird im Sinne einer **Empfehlung** geregelt:
*„Die **Herstellungskosten** (Bau- und Grunderwerbskosten) **soll** der **Baulastträger der Fahrbahn,** die **Baulast (Eigentum, Unterhaltung, Verkehrssicherung) soll** die **Gemeinde** übernehmen.“* (PDR 4.2.1.1.1)

Der Baulastträger der Fahrbahn und die Gemeinde können somit grundsätzlich auch den Bau von Radverkehrsanlagen vereinbaren, die im örtlichen Einzelfall der Verkehrssicherheit von Fußgängern wie von Radfahrern gerecht werden. Die Gemeinden streben in der Praxis vielfach jedoch den Einsatz gemeinsamer Geh- und Radwege an, da ihnen nach der Empfehlung zur Kostentragung nach den ODR keine Herstellungskosten für Gehwege entstehen. Die als Empfehlung gefasste Regelung zu einer Aufteilung der Bau- und Unterhaltungskosten zwischen dem Baulastträger der Radverkehrsanlage und der Gemeinde wird in der praktischen Anwendung vielfach auch als Empfehlung zugunsten des Baus gemeinsamer Geh- und Radwege interpretiert.

Straßenverkehrsbehördliche Anordnung gemeinsamer Geh- und Radwege

Die **straßenverkehrsbehördliche Anordnung** gemeinsamer Geh- und Radwege wird durch die geplante Änderung der VwV-StVO durch einen beabsichtigten Verweis auf die ERA zukünftig u.U. weiter erschwert:

Gem. II. des Entwurfes der VwV zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO (Stand 20.5.2005)[8] sollen

„gemeinsame Geh- und Radwege ... (als Voraussetzung für die Kennzeichnung mit VZ 240) *einschließlich des Sicherheitsraumes **so breit** sein, dass Radfahrer in ausreichendem Abstand an Fußgängern vorbei fahren können. ...*
*Im Übrigen wird auf die **Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA)** der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) **in der jeweils gültigen Fassung** hingewiesen.“*

Die geplante **Neufassung der ERA** sieht Vorgaben maximal verträglicher Verkehrsstärken des Fußgänger und des Radverkehrs vor (PDR 4.2.1.1.2).

[8] Die Bundesregierung beabsichtigt, den Entwurf zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften im Juni 2006 dem Bundesrat zuzuleiten. Dieser Entwurf ist zum Berichtszeitpunkt für die Fachöffentlichkeit noch nicht verfügbar.

Fachliche Empfehlungen

Die straßenrechtlichen Regelungen sollten zu Gunsten der Sicherheit von Fußgängern und Radfahrern **Klarstellungen** aufnehmen. Praxiserfahrungen über gute Lösungen sollten recherchiert und **kommuniziert** werden:

- Für den Bau von Radverkehrsanlagen in Ortsdurchfahrten sollte eine eindeutige Regelung auf Basis der vorgesehenen Einsatzgrenzen gemeinsamer Geh- und Radwege nach den geplanten RASt getroffen werden. Voraussetzungen sind
  - eine Einführung der RASt durch den BMVBS für die Bundesstraßen in der Baulast des Bundes und
  - eine entsprechende Einführung der RASt durch die obersten Straßenbaubehörden der Länder für ihren Verantwortungsbereich.

  Unter diesen Bedingungen sollten die ODR auf die Regelungen der RASt zu gemeinsamen Geh- und Radwegen in OD verweisen.

- Die **straßenverkehrsbehördliche Anordnung** gemeinsamer Geh- und Radwege wird durch die geplante Inkorporierung der ERA in die VwV-StVO voraussichtlich an **engere Einsatzbereiche** gebunden. Aus der Praxis sind jedoch auch Fälle bekannt, in denen bei hierfür ungeeigneten Verkehrsstärken bereits vor der verkehrsbehördlichen Anordnung der **Bau einer gemeinsamen Verkehrsfläche für Fußgänger und Radfahrer straßenrechtlich vereinbart** wurde.

  Ein **Ziel einer möglichen Änderung der ODR** sollte daher eine Regelung sein, die der Anforderung der Zi. 12a Abs. 3 Nr. 1 S. 1 ODR nach einer auf aus Verkehrssicherheitsgründen auf **Ausnahmefälle begrenzten Anlage – also dem Bau – gemeinsamer Geh- und Radwege** gerecht wird. Auch an eine Streichung der Zi. 12a Abs. 3 Nr. 2 ODR wäre zu denken.[9]

  Sofern ein anforderungsgerechter Bau gemeinsamer Geh- und Radwege nicht mit einer Einführung der RASt verfolgt wird, sollte der Bund die geplante Änderung der ODR als Gegenstand eines Allgemeinen Rundschreibens (ARS) an die Auftragsverwaltung einführen. Die Länder sollten diese Regelungen für ihren Verantwortungsbereich einführen.

---

9 Für den Fall, dass eine im Juni 2006 vorgesehene Prüfung der Kostentragungsregelung der ODR durch das BMVBS nicht zu einer Änderung dieser Regelung führen sollte, käme es in Betracht, dass der Bund in Abstimmung mit den Ländern die Zi. 12a Abs. 3 Nr. 2 ODR (i.d.F. der ARS 1/1976 und Änderung durch ARS 3/1984 sowie ARS 34/1993 des BMV) um einen Passus „Andere Verteilungsschlüssel sind möglich“ ergänzt.

Eine derartige Ergänzung der Zi. 12a Abs. 3 Nr. 2 ODR kann die Bedeutung von Vereinbarungen zwischen Baulastträgern und Kommunen über Anlagen klarstellen, die nach der Intention des Zi. 12a Abs. 3 Nr. 1 S. 1 ODR der Verkehrssicherheit von Fußgängern und Radfahrern gerecht werden. Zugleich kann dies klarstellen, dass die Kostentragungsregelung der Zi. 12a Abs. 3 Nr. 2 ODR keine planerische Empfehlung für den Einsatz gemeinsamer Geh- und Radwege gibt.

Weitere Handlungsmöglichkeiten

- Zi. 12a Abs. 3 Nr. 1 S. 2 ODR fordert den Abschluss einer Vereinbarung zwischen den Baulastträgern der Fahrbahn und den Gemeinden über den Bau und die Unterhaltung. Dies ermöglicht jedoch auch den Bau von Verkehrsflächen für Fußgänger und Radfahrer, die – beispielsweise mit geeigneten Breiten - trotz der potentiellen Sicherheitsdefizite benutzungspflichtiger gemeinsamer Geh- und Radwege die Verkehrssicherheit beider Verkehrsteilnehmergruppen gewährleisten. Der Bund sollte Erfahrungen aus der Praxis über derartige örtliche Vereinbarungen, mit denen in OD von Bundesstraßen (Baulast des Bundes) kostenneutral sicherheitsgerechte Anlagen angelegt werden konnten, recherchieren und kommunizieren.

- Die „Empfehlungen für Sicherheitsaudits an Straßen“ (ESAS) der FGSV geben ausführliche Empfehlungen für die Prüfung der Sicherheit geplanter Radverkehrsanlagen. Die Durchführung derartiger Sicherheitsaudits wurde mit ARS 18/2002 vom BMVBW für Baumaßnahmen im Zuge von Bundesfernstraßen empfohlen. In den meisten Ländern wurden inzwischen Sicherheitsaudits für neue Straßenplanungen eingeführt. Die Länder sollten mit Rundschreiben an die Straßenbaubehörden daher eine Anwendung der „Empfehlungen für Sicherheitsaudits an Straßen“ (ESAS) mit besonderer Beachtung der Sicherheit von Radfahrern betonen.

3.2.2 Überquerungsstellen geplanter Radverkehrsverbindungen über bestehende Bundes- oder Landesstraßen (PDR 5.1)

Bewertung von positiven Lösungen und Defiziten

Bei der Planung von Radverkehrsverbindungen treten in der Praxis Unsicherheiten auf, ob und ggf. in welcher Form und unter welchen Bedingungen Radverkehrsverbindungen auf örtlichen Straßen bestehende Bundes- oder Landesstraßen kreuzen oder überqueren dürfen.

Als Hemmnis stehen hier insbesondere

- der **Vorrang von Bundesplanungen vor Orts- und Landesplanungen** entsprechend dem § 16 Abs. 3 Satz 3 FStrG (PDR 5.1.1.1.1) und
- die notwendige Beteiligung der Straßenbaubehörde gem. § 16 Abs. 3 S. 1 u. 2 FStrG und entsprendem Landesrecht bei Ortsplanungen, die die Änderung einer Bundes- oder Landesstraße zur Folge haben können, wobei diese Beteiligung z.T. als zustimmungspflichtiges „erforderliches **Einvernehmen mit der Straßenbaubehörde“** (so § 36 Abs. 2 Sächs. StrG) ausgestaltet ist (PDR 5.1.1.2.1),

einem Anspruch der Gemeinden auf eine neue – höhengleiche wie höhenungleiche – Kreuzung **entgegen**.

Die technischen Regelwerke räumen den Straßenbaubehörden jedoch **Ermessensspielräume** ein und benennen Kriterien, die ihnen die Zustimmung zu der Anlage einer neuen Kreuzung zwischen einer geplanten Radverkehrsverbindung und

einer Bundes- oder Landesstraße erlauben. Nach Erfahrungen aus der Praxis können die Gemeinden insbesondere dann entsprechende Vereinbarungen mit den Straßenbaubehörden treffen, wenn sie eine mindestens ausreichende Qualität des Verkehrsablaufs und eine verkehrssichere Gestaltung der Kreuzung entsprechend dem technischen Regelwerk nachweisen können (PDR 5.1.1.1.2 und Tab. 2).

In **NRW** bestehen u.U. für die Gemeinden auch aufgrund gesetzlicher Regelungen größere Chancen zur Realisierung einer Kreuzung zwischen einer Radverkehrsverbindung und einer Landesstraße: Nach § 37 Abs. 7 StrG NRW ist die Straßenbaubehörde bei entsprechenden Planungen rechtzeitig zu beteiligen, jedoch deren Zustimmung nicht erforderlich. Ein Vorrang des Landesrechts besteht hier nicht ausdrücklich. Diese Regelung kann die Abstimmungen zwischen den Trägern geplanter Radverkehrsverbindungen und den Straßenbaubehörden erleichtern. In der Praxis dürfte allerdings nicht zu erwarten sein, dass eine neue Kreuzung zwischen einer Landesstraße und einer Radverkehrsverbindung auf einer örtlichen Straße gegen den ausdrücklichen Willen der Straßenbaubehörde realisiert werden könnte.

Als nachteilig sei hier angesprochen, dass der **dauerhaften Aufrechterhaltung** einer Radverkehrsverbindung auf **Privatwegen** die Möglichkeit der Straßenbaubehörden, die **Sondernutzungserlaubnis ersatzlos aufzuheben,** entgegenstehen kann.

Geplante Radverkehrsverbindung trifft auf bestehende Bundes- oder Landesstraßen **Planerisches Ziel: Herstellung einer Kreuzung**
Fragestellung: Klärung, ob und unter welchen Bedingungen die Radverkehrsverbindung die Bundes- oder Landesstraße kreuzen darf **(PDR 5.1)**.
Gemeindestraße oder sonstige öffentliche Straße soll Bundesstraße kreuzen • Kein Anspruch der Gemeinde auf Bau einer Kreuzung wegen Vorranges der Bundes- vor Orts- und Landesplanungen nach § 16 Abs. 3 Satz 3 FStrG. Auch Rücksichtnahme auf hinreichend konkretisierte und verfestigte Planungsabsichten des Bundes erforderlich **(PDR 5.1.1.1.1).** Möglichkeiten der Gemeinde nach FStrG • Vereinbarung mit dem Baulastträger der Bundes- oder Landesstraße (ungeschriebene Regel) **(PDR 5.1.1.1)** • Zusätzlich Planung nach für Gemeindestraßen vorgesehenen Genehmigungsverfahren (z.B. Bebauungsplanverfahren) **(PDR 5.1.1.1)** • Ist keine Vereinbarung möglich: Antrag auf Planfeststellung gem. § 12 Abs. 4 FStrG **(PDR 5.1.1.1.1)** Regelung in NRW: • Kein expliziter Vorrang des Landesrechts gegenüber Ortsplanungen statuiert. Beteiligung des Landes als Baulastträger einer Landesstraße, aber kein Einvernehmen mit der Straßenbaubehörde erforderlich **(PDR 5.1.1.2.2)**
Kriterien für die Kreuzung Die bauliche Gestaltung (z.B. höhengleich oder höhenungleich) ist gesetzlich nicht geregelt. Sie erfolgt im Ermessen der Beteiligten unter Beachtung der • Anforderungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung **(PDR 5.1.1.1.2)** und • Abwägung öffentlicher und privater Belange **(PDR 5.1.1.1.2)**. • Regeln der Technik: An Ortsumgehungen von Bundesfernstraßen mit einem Richtungsfahrstreifen und einer zulässigen Geschwindigkeit von bis zu 100 km/h beispielsweise Möglichkeit zur Vereinbarung einer höhengleichen Kreuzung bei - mindestens ausreichender Qualität des Verkehrsablaufs nach dem Handbuch für die Bemessung von Straßenverkehrsanlagen (HBS 2001) **(PDR 5.1.1.1.2)** und - verkehrssicherer Gestaltung des Knotenpunktes entsprechend den technischen Regelwerken **(PDR 5.1.1.1.2)**
Privatweg soll Bundes- oder Landesstraße kreuzen
Höhenungleiche Querungen gelten nur bei Widmung des Privatweges für den Gemeingebrauch als Kreuzung **(PDR 5.1.3)** Höhengleiche Querungen gelten als Zufahrt, nicht als Kreuzung **(PDR 5.1.3)**: • Straßenbaubehörde kann nach § 8 FStrG und vergleichbarer Rechtslage in NRW und Sachsen widerrufliche Erlaubnis zur Errichtung einer Zufahrt außerhalb der geschlossenen Ortslage als Sondernutzung erteilen **(PDR 5.1.3.1.1)** • kein Anspruch auf Sondernutzungserlaubnis **(PDR 5.1.3.1.1)** • kein Anspruch auf Ersatz bei Widerruf der Sondernutzungserlaubnis **(PDR 5.1.3.1.1)** • Zufahrt muss Anforderungen der Sicherheit und Ordnung sowie der anerkannten Regeln der Technik erfüllen. Nach Zi 2.7 der RAS-K 1 sollen Zufahrten bei einer zulässigen Geschwindigkeit von 90 km/h oder mehr untereinander beispielsweise einen Mindestabstand von 500 m haben **(PDR 5.1.3.1.2)**.

Tab. 2: Übersicht der in PDR 5.1 dargestellten rechtlichen Möglichkeiten zur Querung einer bestehenden Bundes- oder Landesstraßen durch eine geplante Radverkehrsverbindung[10]

[10] Die PDR sollte in Zusammenhang mit diesem Bericht gelesen und gezielt als Nachschlagewerk genutzt werden.

Fachliche Empfehlungen

Der Bund sollte im Rahmen des Nationalen Radverkehrsplans den in der Praxis verbreiteten Unsicherheiten durch eine **Kommunikation** der bestehenden Handlungsspielräume entsprechend Tab. 2 und PDR 5.1 begegnen. Hier sollte besonders die Möglichkeit aufgezeigt werden, neue Kreuzungen unter Wahrung einer ausreichend oder besseren Qualität des Verkehrsablaufs nach dem HBS 2001 einzurichten.

3.2.3 Unterbrechungen bestehender Radverkehrsverbindungen bei Bau einer Bundes- oder Landesstraße (PDR 5.2)

Durch den Bau oder Ausbau einer Bundes- oder Landesstraße werden oftmals bestehende Radverkehrsverbindungen über Gemeinde- oder sonstige öffentliche Straßen oder über Privatwege unterbrochen bzw. es erfolgen Führungen mit großen Umwegen für den Radverkehr.

Unüberwindbare, zwingende gesetzliche Planungsleitsätze, die die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von öffentlichen Straßen oder bestimmten Ortsplanungen über Radverkehrsverbindungen fordern, sind nicht ersichtlich. Dennoch bieten sich den Kommunen oder anderen Trägern von Radverkehrsverbindungen gute Möglichkeiten, die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Radverkehrsverbindung im planungsrechtlichen Verfahren (straßenrechtliches Planfeststellungs- oder B-Plan-Verfahren) durchzusetzen. Auch die Kostentragungsregelungen sind für eine Aufrechterhaltung der Radverkehrsverbindungen eher günstig (Tab. 4 sowie PDR 5.2.4).

Für die - planfeststellungs- und bauplanungsrechtlich erforderliche - Abwägung hat die **Darstellung von Radverkehrsverbindungen in Regionalplänen und in gemeindlichen Flächennutzungsplänen** sowie ihre **Festsetzung in Bebauungsplänen** dabei besondere Bedeutung:

- Die Instrumente des Regionalplans, des gemeinsamen Regionalplans und des regionalen Flächennutzungsplans können für die Radwegenetzplanung fruchtbar gemacht werden. Ausweislich einer Entscheidung des OVG NRW können Regionalpläne verbindliche Zielvorgaben auch in Gestalt bestimmter Verkehrswegetrassen enthalten (vgl. PDR 2.2.2.2.2).[11]

- Auf der Ebene der **vorbereitenden** Bauleitplanung nach **§ 5 Abs. 2 Nr. 3 BauGB** können die **Flächennutzungspläne**
  „Flächen für den überörtlichen Verkehr und für die örtlichen Hauptverkehrszüge“
  darstellen. Das bedeutet, dass dort sowohl die überörtlichen Radverkehrsnetze, als auch wichtige örtliche Radverkehrsverbindungen inklusive sich offensichtlich anbietender alternativer Trassenführungen dargestellt werden können. Obwohl nach § 5 Abs. 1 S. 1 BauGB die Art der Bodennutzung nur in den **Grundzügen** darzustellen ist, können doch im Einzelfall auch parzellenscharfe Ausweisungen,

[11] OVG NRW, Urteil vom 29.9.2004, Az. 10a D 45/02.NE, juris, Rn. 63

z.B. von Trassenverläufen, erforderlich sein, um die Grundzüge der Planung überhaupt mit der gebotenen Bestimmtheit darzustellen (PDR 2.1.3).[12]

- Der Fachplanungsträger ist im Grundsatz an den **Flächennutzungsplan nach § 7 BauGB gebunden**. Nach **§ 7 BauGB haben öffentliche Planungsträger ihre Planung dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als sie diesem Plan nicht widersprochen haben** (PDR 5.2.1.3).

- Nach der Rechtsprechung des BVerwG kann eine Gemeinde eine Fachplanung unter Berufung auf **ihre Planungshoheit** grundsätzlich abwehren, wenn durch die Fachplanung eine **hinreichend konkrete und verfestigte eigene Planung der Gemeinde nachhaltig gestört wird (PDR 5.2.1.4.1).**[13] Die Fachplanungsbehörde muss ferner auch auf **noch nicht verfestigte, aber konkrete Planungsabsichten** einer Gemeinde abwägend in der Weise Rücksicht nehmen, dass durch die Fachplanung von der Gemeinde **konkret in Betracht gezogene städtebauliche Planungsmöglichkeiten nicht unnötigerweise verbaut werden.**[14] Ferner hat bei konkurrierenden Planungen diejenige Planung grundsätzlich Rücksicht auf die andere zu nehmen, die den **zeitlichen Vorsprung** hat (**Gesichtspunkt der Priorität,** PDR 5.2.1.4.1).

  Somit besteht im Rahmen der Planfeststellung zumindest die **Pflicht zur Berücksichtigung der städtebaulichen Interessen der Gemeinde**, die die Radverkehrsverbindung in ihren Bauleitplänen ausgewiesen hat (PDR 5.2.1.4.1).

- In der Praxis werden Radverkehrsverbindungen oftmals in informellen Plänen – neben Radverkehrsnetzplänen beispielsweise auch in Stadtteilentwicklungsplänen – dargestellt. Ob und inwieweit dies eine hinreichende konkretisierte und verfestigte Planung im Sinne der Rechtsprechung darstellt, ist bislang nicht geklärt, aber zumindest zweifelhaft.

Die in der Praxis aufgetretenen Unterbrechungen von Radverkehrsverbindungen können damit vorrangig als **Defizit im Vollzug** der bestehenden Regelungen bewertet werden. Mögliche Ursachen können hier beispielsweise

- eine Unkenntnis von Gemeinden oder Regionalplanungsträgern über die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten im Planfeststellungsverfahren, die örtlich auch durch einen geringen Stellenwert des Radverkehrs in der gemeindlichen Verkehrspolitik bedingt sein kann, oder
- eine fehlende Darstellung und Festsetzung dieser Verbindungen in Bauleitplänen

---

12 BVerwG, DVBl. 2005, 1583, 1585

13 Hinreichende Konkretisierung und Verfestigung tritt bei B-Plan und F-Plan mit Durchführung des Anhörungsverfahrens ein: BayVGH, Urteil vom 6.7.2004, Az. 22 A 03.40032, juris, Rn. 20; bei F-Plan dann nicht, wenn dort keine qualifizierte Standortausweisung vorhanden ist und ein B-Plan weder existiert, noch sich in der Aufstellung befindet: OVG Rh.-Pf. , Urteil vom 17.3.2005, NuR 2005, 547,548

14 BVerwG, Urteil vom 9.2.2005, Az. 9 A 62/03, juris, Rn. 44 m. w. N.; BVerwG NVwZ 1997, 169,170*;* Kodal Kap. 34 Rn. 35 ff.

sein.

Ein Hemmnis bei der Wiederherstellung der Radverkehrsverbindung könnte allerdings darin zu sehen sein, dass gesetzliche oder untergesetzliche **Regelungen** über im Ausnahmefall maximal **zumutbare Umwege** für den Radverkehr nicht ersichtlich sind. Es liegt nur die in PDR 5.2.1.6.1 zitierte **Rechtsprechung** zu unterschiedlich gelagerten Einzelfällen vor.

Unterbrechung bestehender Radverbindungen bei Bau einer Bundes- oder Landesstraße **Ziel: Aufrechterhaltung der Radverbindung**
Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Radverkehrsverbindung Klärung, ob und wie im Falle der Zerschneidung einer bestehenden öffentlichen Straße (Gemeinde- oder sonstige öffentliche Straße) oder eines Privatweges, über den Radverkehr verläuft, Radverkehrsverbindungen aufrechterhalten oder ggf. wiederhergestellt werden können **(PDR 5.2)**.
Unterbrechung einer Gemeinde- oder sonstigen öffentlichen Straße (PDR 5.2.1 und 5.2.2)
Bau/Ausbau einer Bundes oder Landesstraße bedarf der Planfeststellung (vgl. § 17 Abs. 1 FStrG). In diesem Rahmen Prüfung, ob der Unterbrechung entgegenstehen können: • Planungsleitsätze (unüberwindbar): nicht ersichtlich Keine Forderung nach Aufrechterhaltung der Radverkehrsverbindung **(PDR 5.2.1.1)** • Ziele der Raumordnung (RO) und Landesplanung? (ja, zu beachten, aber durch Widerspruch der Fachplanungsbehörde überwindbar) **(PDR 5.2.1.2)** • Fachplanungsträger ist im Grundsatz an den Flächennutzungsplan gebunden, insoweit er diesem nicht widersprochen hat **(PDR 5.2.1.3)**. Zu berücksichtigende, aber im Rahmen der Abwägung überwindbare Belange (Abwägungsgebot): • Planerische Festsetzung von Radverkehrsverbindungen in Bauleitplänen **(PDR 5.2.1.4.1)** • Grundsätze und sonstige Erfordernisse der RO **(PDR 5.2.1.4.2)** • Eingriff in die Straßenbaulast des Baulastträgers der zerschnittenen örtlichen Straße **(PDR 5.2.1.4.3)** • Wegeeigentum als privater Belang **(PDR 5.2.1.4.4)** • Belange des RV oder des NMV (Fraglich, ob über **andere** Wege und Straßen geführter und eine Bundesstraße kreuzender Radverkehr als Belang zu berücksichtigen ist) **(PDR 5.2.1.4.5)**
Geltendmachung der Belange im Planfeststellungsverfahren (sonst Ausschluss vom weiteren Verfahren) **(PDR 5.2.1.5)**
Anspruch auf Errichtung notwendiger Anlagen gem. § 74 Abs. 2 S.2 VwVfG **(PDR 5.2.1.6)**
Plangenehmigung statt Planfeststellung bei Einhaltung der in § 17 Abs. 1a oder § 17 Abs. 1b FStrG genannten Voraussetzungen möglich **(PDR 5.2.1.7)**
B-Plan statt Planfeststellung möglich, dann aber strikte Beachtung der Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB) **(PDR 5.2.1.8)**

Tab. 3 Übersicht der in PDR 5.2 dargestellten rechtlichen Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung einer Radverkehrsverbindung bei Neubau einer Bundes- oder Landesstraße (Fortsetzung folgende Seite) [15]

[15] Die PDR sollte in Zusammenhang mit diesem Bericht gelesen und gezielt als Nachschlagewerk genutzt werden..

Unterbrechung Privatwege durch B-/L-Straße (PDR 5.2.3)
• Anschlüsse von Privatwegen = Zufahrten, Kreuzungsrecht gilt nicht **(PDR 5.2.3)**
• Anspruch auf Errichtung notwendiger Anlagen gem. § 74 Abs. 2 S.2 VwVfG **(PDR 5.2.3.1.2)**
Kostentragung:
Untersuchung, wer die Kosten für eine solche Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung der Radverkehrsverbindung zu tragen hat **(PDR 5.2.4)**
• Gemeindestraße oder sonstige öffentliche Straße kreuzt höhengleich oder –ungleich Bundes- oder Landesstraße - Neue Kreuzung = Kreuzungsrecht §§ 12, 13 FStrG: Herstellungs- und Unterhaltungsmehrkosten für Anlagen trägt der Baulastträger der neuen Bundes- oder Landesstraße **(PDR 5.2.4.1.1 u. PDR 5.2.4.1. 2)** - Keine neue Kreuzung (z. B. bei Nutzung eines Ersatzweges) = Kreuzungsrecht gilt nicht, Herstellungs- und Unterhaltungsmehrkosten für die Anlagen trägt der Baulastträger der neuen Bundes- oder Landesstraße nach Planfeststellungsrecht **(PDR 5.2.4.2.1)**
• Privatweg kreuzt Bundes- oder Landesstraße = Kreuzungsrecht gilt nicht, Herstellungs- und Unterhaltungsmehrkosten für die Anlagen trägt der Baulastträger der neuen Bundes- oder Landesstraße nach Planfeststellungsrecht **(PDR 5.2.4.2.1)**

Tab. 4 Übersicht der in PDR 5.2 dargestellten rechtlichen Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung einer Radverkehrsverbindung bei Neubau einer Bundes- oder Landesstraße[16]

Fachliche Empfehlungen

Die folgenden Empfehlungen zielen vorrangig auf eine bessere **Kommunikation** der Möglichkeiten im bestehenden Rechtsrahmen:

- Der Bund sollte einer möglichen Unkenntnis auf Seiten der Gemeinden, Kreise und Regionalplanungsträger durch Kommunikation der bestehenden Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung einer Radverkehrsverbindung nach Tab. 4 sowie PDR 5.2 begegnen. Im Rahmen des Nationalen Radverkehrsplans kommt hier beispielsweise ein Leitfaden „Radverkehr und Planungsrecht“ in Betracht.

- Die Träger von Radverkehrsverbindungen (Länder, Gemeinden, Kreise und Träger der Regionalplanung) sollten Radverkehrsverbindungen in den jeweiligen Plänen auf ihrer Ebene (Landesentwicklungspläne, Regionalpläne und Bauleitpläne) in verstärktem Umfang darstellen und festsetzen. Das Kapitel 4 zeigt hierfür Praxisbeispiele auf, die auch eine planerische Flexibilität bei eventuellen Änderungen des Routenverlaufs gewährleisten.

- Im Rahmen von Forschungsarbeiten sollten unter Berücksichtigung der Rechtsprechung für den Radverkehr im Ausnahmefall maximal akzeptable Umweglängen ermittelt und im technischen Regelwerk der FGSV verankert werden.

16 Die PDR sollte in Zusammenhang mit diesem Bericht gelesen und gezielt als Nachschlagewerk genutzt werden..

Der Bund sollte im Einvernehmen mit den Länder mittelfristig auch in den Planfeststellungsrichtlinien 2002 des BMVBW **(**PlafeR 02) auf für den Radverkehr im Ausnahmefall maximal akzeptable Umweglängen hinweisen, sobald aus Forschungsarbeiten hierüber Erkenntnisse vorliegen (künftiger Verweis auf zu erarbeitende Aussagen der technischen Regelwerke zu dieser Frage oder Aufnahme eines entsprechenden Praxisbeispieles in die PlafeR 02).

3.2.4 Unterbrechungen bestehender Radverkehrsverbindungen bei Neubau einer Eisenbahnstrecke (PDR 6.1)

Durch den **Neubau einer Eisenbahnstrecke** werden **bestehende** Radverkehrsverbindungen über Gemeinde- oder sonstige öffentliche Straßen oder über Privatwege unterbrochen.

Die in Kapitel 3.2.5 aufgezeigten Möglichkeiten für die Träger von Radverkehrsverbindungen, diese bei dem Neubau von Straßen aufrechtzuerhalten, bestehen im Wesentlichen auch im **Planfeststellungsverfahren** für den Neubau von Eisenbahnstrecken (Tab. 6 sowie PDR 6.1.1). **Besonderheiten** ergeben sich aus den **eisenbahnrechtlichen Planungsleitsätzen** des § 4 Abs. 1 AEG i.V.m. §§ 2, 11 EBO u. § 2 Abs. 1 EkrG (PDR 6.1.1.1), die in vielen Fällen zum Ausschluss von Bahnübergängen führen.

Über das Planfeststellungsverfahren hinaus bieten sich den Baulastträgern einer Straße, über die eine Radverkehrsverbindung verläuft, auch nach dem **Eisenbahnkreuzungsgesetz (EKrG)** Möglichkeiten zur Durchsetzung der Aufrechterhaltung einer Radverkehrsverbindung. Während das Planfeststellungsrecht mit Wirkung für jedermann das Baurecht an einem neuen Schienenweg regelt, ordnet das Verfahren nach EKrG nur die Beziehungen zwischen den Kreuzungsbeteiligten (PDR 6.1.2)

Wird die **Eisenbahnstrecke neu angelegt,** entsteht bei der Querung mit einer bestehenden **öffentlichen** Straße, **nicht** aber bei Privatwegen (vgl. **§ 1 Abs. 4 EKrG** und PDR 6.1.1.1.3**),** über die eine Radverkehrsverbindung verläuft, nach dem EKrG eine **neue Kreuzung.** Nach **§ 1 Abs. 6 EKrG** entsteht auf diese Weise ein **Kreuzungsrechtsverhältnis** zwischen den beteiligten Baulastträgern Die **Kreuzungsbeteiligten** stehen sich grundsätzlich **gleichrangig** gegenüber. Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung einer Radverkehrsverbindung bestehen hier auf dem Weg einer **Vereinbarung** gem. § 5 EKrG sowie einer **Anordnung im Kreuzungsrechtsverfahren** (PDR 6.1.2).

Unterbrechung bestehender Radverkehrsverbindungen bei Neubau einer Eisenbahnstrecke **Ziel: Aufrechterhaltung der Radverkehrsverbindung**
Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Radverkehrsverbindung Klärung, ob und wie im Falle der Zerschneidung einer bestehenden öffentlichen Straße (Gemeinde- oder sonstige öffentliche Straße) oder eines Privatweges, über den Radverkehr (RV) verläuft, Radverkehrsverbindungen aufrechterhalten oder ggf. wiederhergestellt werden können **(PDR 6.1.1 PDR 6.1.2 u. PDR 6.1.3)**.
Der Bau von Eisenbahn-Betriebsanlagen bedarf der **Planfeststellung** (vgl. § 18 Abs. 1 Satz 1 AEG). In diesem Rahmen Prüfung, ob der Unterbrechung entgegenstehen können: Planungsleitsätze • Verbot Bahnübergänge nach § 11 Abs. 2 EBO (nahezu ausnahmslos bei zugelassenen Geschwindigkeiten > 160 km/Std.) sowie nach Zi. 4.3.3.25 TSI Infrastruktur (ausnahmslos bei zugelassenen Geschwindigkeiten > 300 km/Std.) **(PDR 6.1.1.1.1 und 6.1.1.1.2)** • Pflicht, neue Kreuzungen als Überführungen herzustellen (vgl. § 2 Abs. 1, 3 EKrG). Aber: Kein Anspruch des Trägers einer Radverkehrsverbindung auf Herstellung einer Überführung **(PDR 6.1.1.1.3)** • Ferner: Ziele der RO und Landesplanung sowie Anpassungspflicht an F-Plan? (ja, zu beachten, aber durch Widerspruch der DB Netz AG überwindbar) **(PDR 6.1.1.2 u. 6.1.1.3)** Zu berücksichtigende, aber im Rahmen der Abwägung überwindbare Belange (Abwägungsgebot) • Planerische Festsetzung von Radverkehrsverbindungen in Bauleitplänen **(PDR 6.1.1.4 und PDR 5.2.1.4.1)** • Grundsätze der RO u. LPl. **(PDR 6.1.1.4 und PDR 5.2.1.4.2)** • Eingriff in die Straßenbaulast des Baulastträgers der zerschnittenen örtlichen Straße (**PDR 6.1.1.4 und PDR 5.2.1.4.3)** • Wegeeigentum als privater Belang **(PDR 6.1.1.4 und PDR 5.2.1.4.4)** • Belange des RV oder des NMV (Fraglich, ob über **andere** Wege und Straßen eine Eisenbahnstrecke **kreuzender** Radverkehr als Belang zu berücksichtigen ist) **(PDR 6.1.1.4 und PDR 5.2.1.4.5)**
Geltendmachung der Belange im Planfeststellungsverfahren (sonst Ausschluss vom weiteren Verfahren) **(PDR 6.1.1.5 und PDR 5.2.1.5)**
Berücksichtigung der Belange im Planfeststellungsbeschluss • Anspruch auf Errichtung **notwendiger** Anlagen gem. § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG **(PDR 6.1.1.6 und PDR 5.2.1.6)**
Plangenehmigung statt Planfeststellung bei Einhaltung der in § 18 Abs. 2 AEG genannten Voraussetzungen möglich **(PDR 6.1.1.7)**
B-Plan statt Planfeststellung nicht möglich **(PDR 6.1.1.8)**

Tab. 5 Übersicht der in PDR 6.1 dargestellten rechtlichen Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung einer Radverkehrsverbindung bei Neubau einer Eisenbahnstrecke (Fortsetzung folgende Seite)[17]

[17] Die PDR sollte in Zusammenhang mit diesem Bericht gelesen und gezielt als Nachschlagewerk genutzt werden.

Eisenbahnkreuzungsrechtliche Möglichkeiten der Baulastträger als Kreuzungsbeteiligten bei Benutzung **öffentlicher** Straßen durch kreuzende Schienenwege: • Vereinbarung über Art, Umfang und Durchführung gem. § 5 EKrG zwischen den Kreuzungsbeteiligten (Baulastträger der öffentlichen Straße, über die die RV-Verbindung verläuft, und Eisenbahninfrastrukturunternehmen) **(PDR 6.1.2.1)** • Falls es zu keiner Einigung kommt: Anrufung und Entscheidung der Anordnungsbehörde (BMVBS) oder des VG **(PDR 6.1.2.2)**, z.B. bei Meinungsverschiedenheiten - über Art und Umfang der Kreuzungsmaßnahme **(PDR 6.1.2.2.1)** und - über Duldungspflicht des Baulastträgers der öffentlichen Straße zu Gunsten der neuen Kreuzung. (Rücksichtnahmegebot für Eisenbahninfrastrukturunternehmen: Wahl der Kreuzungsmaßnahme mit möglichst geringem Eingriff in bestehende Wege und in die Sicherheit und Leichtigkeit des Radverkehrs) **(PDR 6.1.2.2.4)**
Kostentragung: Untersuchung, wer die Kosten für eine solche Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung der Radverkehrsverbindung zu tragen hat **(Kap. PDR 6.1.4)**. Verhältnis zwischen Kreuzungsbeteiligten (Baulastträger einer öffentlichen Straße und Eisenbahninfrastrukturunternehmen) • Vorrang einer Vereinbarung gem. § 5 EKrG zwischen Kreuzungsbeteiligten **(PDR 6.1.4.1.1)** • Kommt keine Vereinbarung zustande : Anordnungsverfahren gem. § 10 Abs. 1 und Abs. 4 EKrG (Erstattungsanspruch für Baulastträger der öffentlichen Straße, über die die RV-Verbindung verläuft, gem. § 15 Abs. 1 EkrG) **(PDR 6.1.4.1.2)** Verhältnis zwischen Eisenbahninfrastrukturunternehmen und betroffenen Dritten (z.B. Privatwege): • Möglichkeit einer Vereinbarung **(PDR 6.1.4.2.1)** • Kostenentscheidung im Planfeststellungsbeschluss **(PDR 6.1.4.2.2 i.V.m. PDR 5.2.4.2.1)**

Tab. 6 Übersicht der in PDR 6.1 dargestellten rechtlichen Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung einer Radverkehrsverbindung bei Neubau einer Eisenbahnstrecke[18]

Darüber hinaus sei auf folgende Möglichkeiten hingewiesen:

- Soweit eine neue Eisenbahnstrecke eine **nicht** für den allgemeinen Kraftfahrzeugverkehr geeignete und bestimmte Straße kreuzt, darf – abweichend von der (unabhängig von der Betriebsgeschwindigkeit der Eisenbahn geltenden) Forderung des § 2 Abs. 1 EKrG nach höhenfreien Überführungen an Straßen für den allgemeinen Kfz-Verkehr - auch ein **höhengleicher Bahnübergang angelegt** werden. Dies ist **insbesondere bei (selbständigen) Geh- und Radwegen** der Fall. **Neue Bahnübergänge** sind in diesen Fällen unter bestimmten Voraussetzungen **grundsätzlich zulässig (PDR 6.1.1.1.3)**

  Die Gemeinden können diese in den Verhandlungen mit der DB Netz AG als Eisenbahninfrastrukturunternehmen baulich weniger aufwändige Lösung thematisieren. Allerdings sind an mit über 160 km/Std. betriebenen Eisenbahnstrecken nach § 11 Abs. 2 EBO höhengleiche Bahnübergänge i.d.R.

[18] Die PDR sollte in Zusammenhang mit diesem Bericht gelesen und gezielt als Nachschlagewerk genutzt werden.

unzulässig. Eine - auf Basis des § 3 EBO im Prinzip rechtlich zulässige - Ausnahme hiervon wäre in der Praxis fachlich fast ausnahmslos nicht zu verantworten.

Vergleichbar dem Praxisproblem einer Aufrechterhaltung von Radverkehrsverbindungen beim Neu- oder Ausbau einer Bundes- oder Landesstraße, sind **Regelungen** über dem Radverkehr **zumutbare Umwege nicht** ersichtlich. Zu dieser Frage liegt lediglich eine Einzelfallentscheidung des BVerwG vor. Das BVerwG hat für die **eisenbahnrechtliche Planfeststellung** z.B. ausdrücklich entschieden, dass die **Zerschneidung von Wegeverbindungen** durch eine **Eisenbahntrasse** dem **Abwägungsgebot** des **§ 18 Abs. 1 S. 2 AEG** unterfällt und ein **Umweg von 5 km** einen **erheblichen Nachteil** darstellen kann.[19]

Fachliche Empfehlungen

Die Empfehlungen sind mit den Empfehlungen für das Praxisproblem einer Aufrechterhaltung einer Radverkehrsverbindung beim Bau neuer Bundes- oder Landesstraßen im wesentlichen vergleichbar. Sie zielen vorrangig auf eine bessere Kommunikation der Möglichkeiten im bestehenden Rechtsrahmen. In den PF-RL des EBA sollte auf für den Radverkehr im Ausnahmefall maximal akzeptablen Umweglängen hingewiesen werden, sobald aus Forschungsarbeiten hierüber Erkenntnisse vorliegen (künftiger Verweis auf zu erarbeitende Aussagen der technischen Regelwerke zu dieser Frage oder Aufnahme eines entsprechenden Praxisbeispieles in die PF-RL).

3.2.5 Unterbrechung von Radverkehrsverbindungen durch Bahnübergangsbeseitigungen (PDR 6.2)

Ausbauten von Eisenbahnstrecken führen häufig zu einer **Beseitigung** bisher bestehender **höhengleicher Bahnübergänge.** Oftmals werden Bahnübergänge auch **ohne** gleichzeitigen Ausbau der Eisenbahnstrecke aufgehoben. Dies betrifft land- und forstwirtschaftliche Wege, teilweise auch kommunale Erschließungsstraßen. **Radverkehrsverbindungen** werden dann teilweise über Seitenwege an neue Über- oder Unterführungen angebunden, die mehrere Wege bündeln. Eine Radverbindung kann hierbei oft nur mit **größeren Umwegen** aufrecht erhalten werden.

Den Gemeinden und Landkreisen oder anderen Trägern von Radverkehrsverbindungen bieten sich Möglichkeiten, die Aufrechterhaltung der Radverkehrsverbindung im für Bahnübergangsbeseitigungen erforderlichen planungsrechtlichen Verfahren durchzusetzen (Tab. 8 sowie PDR 6.2.1). Für die Berücksichtigung der Belange der planenden Kommunen im Rahmen der Abwägung im **Planfeststellungsverfahren** hat die planerische Festsetzung von Radverkehrsverbindungen auf der Ebene der gemeindlichen Bauleitplanung dabei, vergleichbar dem Fall einer Aufrechterhaltung von Radverkehrsverbindungen bei dem Neubau von Eisenbahnstrecken, besondere Bedeutung (Kap. 3.2.4).

19 BVerwG, NVwZ-RR 1996, 557, 558

Über das Planfeststellungsverfahren hinaus bieten sich den Baulastträgern einer Straße, über die eine Radverkehrsverbindung verläuft, auch nach dem **Eisenbahnkreuzungsgesetz (EKrG)** Möglichkeiten zur Durchsetzung der Aufrechterhaltung einer Radverkehrsverbindung (PDR 6.2.2). Diese können auf Antrag in einer Vereinbarung gem. § 5 EKrG (PDR 6.2.2.1 i.V.m. PDR 6.1.2.1) sowie einer Anordnung im Kreuzungsrechtsverfahren bestehen (PDR 6.2.2.2 i.V.m. PDR 6.1.2.2, PDR 6.1.2.2.1 u. PDR 6.1.2.2.4).

Unterbrechung bestehender Radverkehrsverbindungen bei Bahnübergangsbeseitigung (Ausbau einer Eisenbahnstrecke) **Ziel: Aufrechterhaltung der Radverkehrsverbindung**
Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der Radverkehrsverbindung Klärung, ob und wie im Falle der Bahnübergangsbeseitigung an einer bestehenden öffentlichen Straße (Gemeinde- oder sonstige öffentliche Straße) oder eines Privatweges, über den Radverkehr verläuft, Radverkehrsverbindungen aufrechterhalten oder ggf. wiederhergestellt werden können **(PDR 6.2)**.
Bahnübergangsbeseitigung als wesentliche Änderung einer Eisenbahnbetriebsanlage bedarf i,d,R, der **Planfeststellung**, ggf. der Plangenehmigung **(PDR 6.2.1 u. PDR 6.2.1.1)**. In diesen Verfahren Prüfung, ob der Unterbrechung entgegenstehen können: Planungsleitsätze • Verbot Bahnübergänge nach 11 Abs. 2 EBO auf mit über 160 km/h betriebenen Eisenbahnstrecken (Ausnahmemöglichkeit gem. § 3 EBO in der Praxis fast ausnahmslos nicht zu verantworten. Bei mit über 300 km/h befahrbaren Strecken des Europäischen Hochgeschwindigkeitsnetzes ausnahmslos Verbot von Bahnübergängen) **(PDR 6.2.1 sowie PDR 6.1.1.1.1 und 6.1.1.1.2)** • Erfordernis der Bahnübergangsbeseitigung oder des Baus von Überführungen gem. § 3 EKrG **nur** aus Gründen der Sicherheit oder der Abwicklung des Verkehrs **(PDR 6.2.1.2)** • Ferner: Ziele der RO und Landesplanung sowie Anpassungspflicht an F-Plan?(ja, zu beachten, aber durch Widerspruch der DB Netz AG überwindbar) **(PDR 6.1.1.2 u. 6.1.1.3)** Zu berücksichtigende, aber im Rahmen der Abwägung überwindbare Belange (Abwägungsgebot): • Planerische Festsetzung von Radverkehrsverbindungen in Bauleitplänen (**PDR 6.2.1 sowie PDR 6.1.1.4 und PDR 5.2.1.4.1)** • Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung **(PDR 6.2.1 sowie PDR 6.1.1.4 und PDR 5.2.1.4.2)** • Eingriff in die Straßenbaulast des Baulastträgers der zerschnittenen örtlichen Straße **(PDR 6.2.1 sowie PDR 6.1.1.4 und PDR 5.2.1.4.3)** • Wegeeigentum als privater Belang **(PDR 6.2.1 sowie PDR 6.1.1.4 und PDR 5.2.1.4.4)** • Belange des RV oder des NMV (Fraglich, ob über **andere** Wege und Straßen eine Eisenbahnstrecke kreuzender Radverkehr als Belang zu berücksichtigen ist) **(PDR 6.2.1 sowie PDR 6.1.1.4 und PDR 5.2.1.4.5)**
Geltendmachung der Belange im Planfeststellungsverfahren (sonst Ausschluss vom weiteren Verfahren) **(PDR 6.2.1 sowie PDR 6.1.1.5 und PDR 5.2.1.5)**

Tab. 7 Übersicht der in PDR 6.2 dargestellten rechtlichen Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung einer Radverkehrsverbindung bei Bahnübergangsbeseitigung (Fortsetzung folgende Seite) [20]

[20] Die PDR sollte in Zusammenhang mit diesem Bericht gelesen und gezielt als Nachschlagewerk genutzt werden.

Berücksichtigung der Belange im Planfeststellungsbeschluss • Anspruch auf Errichtung **notwendiger** Anlagen gem. § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG **(PDR 6.2.1 sowie PDR 6.1.1.4 und PDR 5.2.1.4.2)**
Plangenehmigung statt Planfeststellung bei Einhaltung der in § 18 Abs. 2 AEG genannten Voraussetzungen möglich **(PDR 6.2.1.1)**
B-Plan statt Planfeststellung nicht möglich **(PDR 6.2.1 sowie PDR 6.1.1.8)**
Eisenbahnkreuzungsrechtliche Möglichkeiten bei Kreuzung von **öffentlicher** Straßen und Schienenweg: • Vereinbarung zwischen Baulastträger und Eisenbahninfrastrukturunternehmen gem. § 5 EKrG **(PDR 6.2.2.1 i.V.m. PDR 6.1.2.1)** • Anordnung im Kreuzungsrechtsverfahren durch BMVBS, z.B. bei Meinungsverschiedenheiten - über Art und Umfang der Kreuzungsmaßnahme und - über Duldungspflicht des Baulastträgers der öffentlichen Straße, über die die RV-Verbindung verläuft, gegenüber der Kreuzungsänderung (Rücksichtnahmegebot für Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU, **PDR 6.2.2.2 i.V.m. PDR 6.1.2.2.4)**
Kostentragung: Untersuchung, wer die Kosten für eine solche Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung der Radverkehrsverbindung zu tragen hat **(Kap. PDR 6.2.3)**. Verhältnis zwischen **Kreuzungsbeteiligten** (Baulastträger einer öffentlichen Straße und Eisenbahninfrastrukturunternehmen): • Vorrang einer Vereinbarung gem. § 5 EKrG i.d.R. mit Genehmigungsvorbehalt des BMVBS bei Kostenanteil des Bundes ohne Kreuzungsbeteiligung des Bundes (öffentliche Straßen) **(PDR 6.2.3.1.1 i.V.m. PDR 6.1.4.1.1)** • Kommt keine Vereinbarung zustande : Anordnungsverfahren gem. § 10 Abs. 1 und Abs. 4 EKrG (Dreiteilung der Herstellungskosten nach § 13 Abs. 1 EKrG zwischen Kreuzungsbeteiligten, Tragung des letzten Kostendrittels bei Kreuzung mit Schienenweg eines EIU des Bundes (keine Rücksicht auf Verursacherprinzip). Tragung der Erhaltungs- und Inbetriebhaltungskosten ohne Ausgleich durch Kreuzungsbeteiligte) **(PDR 6.2.3.1.2 i.V.m. PDR 6.1.4.1.2)** Verhältnis zwischen Eisenbahninfrastrukturunternehmen und betroffenen Dritten (z.B. Privatwege): • Möglichkeit einer Vereinbarung **(PDR 6.2.3.2 i.V.m. PDR 6.1.4.2.2)** • Dreiteilung der Herstellungskosten nach § 13 Abs. 1 EKrG zwischen Kreuzungsbeteiligten gilt nur bei Anordnungen im Kreuzungsrechtsverfahren; Kostentragung in Kostenentscheidungen über die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen gem. § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG nicht geklärt. **(PDR 6.2.3.2 i.V.m. PDR 6.1.4.2.2)**

Tab. 8 Übersicht der in PDR 6.2 dargestellten rechtlichen Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung einer Radverkehrsverbindung bei Bahnübergangsbeseitigung[21]

Einige **eisenbahnkreuzungsrechtliche** Regelungen bieten den Gemeinden darüber hinaus **gute Möglichkeiten** zur Forderung nach einer Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von Radverkehrsverbindungen:

- Eine **Pflicht** zur Beseitigung oder Änderung bestehender höhengleicher Bahnübergänge **gem. § 3 EkrG** besteht **nur** dann, **wenn und soweit** die **Sicherheit oder die Abwicklung des Verkehrs** sie **erfordern.** In Bezug auf das Erfordernis der **Sicherheit** müssen die Verhältnisse an der Kreuzung so sein, dass **Gefahren**

[21] Die PDR sollte in Zusammenhang mit diesem Bericht gelesen und gezielt als Nachschlagewerk genutzt werden.

gegeben sind, die einer **Beseitigung bedürfen.** Eine Kreuzung, die früher durchaus sicher gebaut worden war, kann gefährlich geworden sein durch die Steigerung des Verkehrs auf einem der Verkehrswege oder auf beiden, durch Änderung des Verkehrsart, durch Veränderungen in der Umgebung, durch Änderung der Verkehrsbenutzer, Erhöhung der Geschwindigkeiten auf Schiene und/oder Straße oder anderes mehr. Die **Abwicklung des Verkehrs** könnte bei den hier betrachteten Gemeinde- oder sonstigen öffentlichen Straßen u.U. insbesondere im Hinblick auf die **Verkehrsentwicklung auf dem Schienenweg** von Bedeutung sein (PDR 6.2.1.2).

Ein Fall des § 3 EKrG liegt **nicht** vor, wenn ein Bahnübergang aus **anderen** Gründen beseitigt oder zu einer mit Umwegen verbundenen Überführung umgestaltet werden soll, die die dort genannten **Voraussetzungen** – Erforderlichkeit im Interesse der Sicherheit (oder Abwicklung des Verkehrs auf der Schiene) - also **nicht** vorliegen. Beispiele hierfür sind reine **Rationalisierungsmaßnahmen** (PDR 6.2.1.2).

- Bei dem nach **§ 3 EKrG bestehenden Kreuzungsverhältnis** ist die **gegenseitige** Rücksichtnahme geboten. Sowohl die Pflicht, die **verkehrlichen Belange** des Baulastträgers der öffentlichen Straße, als auch die **betrieblichen** Belange des **EIU** sind **angemessen zu berücksichtigen. Dies** erfordert wiederum eine **Abwägung.** Das bedeutet, dass im allgemeinen nur dann der gesetzlichen Forderung genügt werden wird, wenn **keinem** Beteiligten aus der Umgestaltung der Kreuzungsanlage (hier des Bahnüberganges) ein nennenswerter Nachteil für die Sicherheit und die Abwicklung des Verkehrs unter Berücksichtigung der übersehbaren Verkehrsentwicklung auf **seinem Verkehrsweg** erwächst (PDR 6.2.2.2 i.V.m. PDR 6.1.2.2.4).

  Im Falle des Erfordernisses von Änderungen an einem Bahnübergang i.S.d. § 3 EKrG muss **bei mehreren in Betracht kommenden** und für das Eisenbahninfrastrukturunternehmen gleich annehmbaren Möglichkeiten somit **die für den Baulastträger am wenigsten behindernde** gewählt werden. Eine bloße Übergangsbeseitigung, **ohne** entsprechenden Ersatz zu schaffen, der nach der bisherigen Rechtsprechung für den Radverkehr noch im Rahmen des Zumutbaren liegt, ließe sich daher mit dem **Rücksichtnahmegebot des § 4 Abs. 2 S. 2 EKrG nicht** vereinbaren. Eine **Duldungspflicht** der Gemeinde als Baulastträger wäre **nicht** gegeben (PDR 6.2.2.2 i.V.m. PDR 6.2.1.2).

Unterbrechungen von Radverkehrsverbindungen bei Bahnübergangsbeseitigungen könnten, wie in Kap. 3.2.4 beschrieben, in einem **Defizit im Vollzug** der bestehenden **planfeststellungsrechtlichen** Regelungen begründet sein. Hierbei ist zu beachten, dass es bislang keine Regelungen gibt, die speziell für den Radverkehr im Ausnahmefall maximal akzeptable Umweglängen thematisieren.

Hemmnisse für die Aufrechterhaltung der RV-Verbindung können auch aus den **Kostentragungsregelungen** erwachsen: Nach **§ 13 Abs. 1 EKrG** tragen die **Beteiligten**

je 1/3 der Kosten, wenn an einem **Bahnübergang** eine **Maßnahme nach § 3 EKrG** durchgeführt wird. Die pauschale Dreiteilung der Kosten erfolgt nach dem Gesetz **ohne Rücksicht auf das Verursachungs- und das Interessenprinzip.** Auch die - möglicherweise erhöhten – Unterhaltungs- und Betriebskosten für die Gemeinde- oder sonstigen öffentlichen Straßen – u.U. sogar für Privatwege - liegen ohne Rücksicht auf das Verursacherprinzip auf Seiten des Straßenbaulastträgers. Auch die beim Neubau mögliche Kostenerstattung (§ 15 Abs. 1 S. 1 EKrG) entfällt gem. § 15 Abs. 3 EKrG. Nach Rechtsprechung des BVerwG besteht aber im Kreuzungsrechtsverhältnis die Pflicht aller Beteiligten, die Kostenmasse so gering wie möglich zu halten und den jeweiligen Partner von überflüssigen Kosten freizuhalten (PDR 6.2.3.1.2)**.**[22]

Fachliche Empfehlungen

Die Empfehlungen sind mit den Empfehlungen für das Praxisproblem einer Aufrechterhaltung einer Radverkehrsverbindung beim Neubau einer Eisenbahnstrecke vergleichbar. Sie zielen vorrangig auf eine bessere Kommunikation der Möglichkeiten im bestehenden Rechtsrahmen (Kap. 3.2.4).

Weitergehende Handlungsmöglichkeiten

Der Einfluss von Zuwendungsregelungen für den kommunalen Kostenanteil bei Eisenbahnkreuzungsänderungen, wie beispielsweise

- nach § 17 EKrG,
- nach dem Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (GVFG) sowie
- nach landesspezifischen Regelungen,[23]

auf die Aufrechterhaltung bzw. Unterbrechung von Radverkehrsverbindungen wurden in der vorliegenden Arbeit nicht untersucht. Diese könnten Gegenstand einer gesonderten Untersuchung sein.

22 BVerwG, Urteil vom 26.11.2003, Az. 9 C 8/02, juris, Rn. 14; BVerwG, Beschluss vom 4.7.1996, Az. 11B 41/96, juris, Rn. 5

23 Vgl. für NRW beispielsweise Zi. 2.5 des RdErl. „Zusammenarbeit bei Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen“ des Ministeriums für Verkehr, Energie und Landesplanung vom 23.3.2004.

3.2.6 Fehlende Kenntnisse im Hinblick auf den Radverkehr als abwägungserheblichem Belang und auf Radwege als Bestandteil des Straßenkörpers

Radverkehr als abwägungserheblicher Belang

Im Rahmen des Baus von Bundesstraßen haben die Straßenbaubehörden **die in § 3 Abs. 1 S.2 2. Hs. FStrG genannten Belange im Rahmen einer Abwägung des gesamten öffentlichen Wohls zu berücksichtigen**. Dabei handelt es sich um
*„die **sonstigen öffentlichen Belange** einschließlich des Umweltschutzes sowie behinderter und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung mit dem Ziel, möglichst weitreichende Barrierefreiheit zu erreichen...“* (PDR 3.1.4).

Anders als bei der Bauleitplanung gibt es bei der Straßenplanung **keinen** bundesrechtlich normierten Katalog der zu beachtenden öffentlichen Belange. Es ist jedoch anerkannt, dass der **Katalog des § 1 Abs. 6 BauGB** grundsätzlich **auch für die Fachplanung** herangezogen werden kann. Danach sind gem. **§ 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB** insbesondere die **Belange des nicht motorisierten Verkehrs** zu berücksichtigen. Darunter fällt auch der Radverkehr (PDR 5.2.1.4.5).

In der Praxis ist der Umstand, dass die Belange gem. § 1 Abs. 6 BauGB grundsätzlich auch für die Fachplanung herangezogen werden kann, derzeit oftmals nicht bekannt. Dies könnte einer mitunter nicht hinreichenden Berücksichtigung der Radverkehrsbelange im Abwägungsprozess Vorschub leisten. In der planerischen Abstimmung - beispielsweise mit Kommunen als Trägern örtlicher Radverkehrsanlagen – können hieraus Konflikte entstehen, die mit einer besseren Kenntnis der Straßenbaubehörden vermieden werden könnten.

Auf Landesebene hat NRW hat in § 9 Abs. 2 StrWG NRW eine sog. Radverkehrsklausel eingeführt, nach der
*„die allgemein anerkannten Regeln der Technik, die Belange des Umweltschutzes, des Städtebaus, des öffentlichen Personennahverkehrs, der im Straßenverkehr besonders gefährdeten Personengruppen sowie des **Rad- und Fußgängerverkehrs** angemessen zu berücksichtigen“* sind (PDR 3.1.4).

Auch Sachsen beabsichtigt nach Zi. 2.4.7 der am 29.11.2005 eingeführten Radverkehrskonzeption eine
„Überprüfung des Sächsischen Straßengesetzes in § 9 Absatz 1 bzw. seiner Auslegung in der Praxis dahingehend, dass die Belange des Rad (- und Fußgängerverkehrs) sowohl im Längs- als auch im Querverkehr verstärkt beachtet werden.“
Dies soll klarstellen, dass die derzeit nur auf die *„sonstigen öffentlichen Belange einschließlich des Umweltschutzes“* (§ 9 Abs. 1 S. 2 2. Hs. Sächs.StrG) bezogenen Bestimmungen auch den Radverkehr einbeziehen (PDR 3.1.4).

Fachliche Empfehlungen

Zur Verringerung örtlicher Konflikte zwischen den für die Bundesfernstraßen verantwortlichen Straßenbaubehörden und den Kommunen oder anderen Trägern von Radverkehrsanlagen sollte der Bund die Gültigkeit der bauplanungsrechtlichen Belange auch für die Straßenplanung breiter kommunizieren. Im Rahmen des Nationalen Radverkehrsplans könnte dies beispielsweise in einem Leitfaden „Radverkehr und Planungsrecht“ erfolgen.

Ferner wäre auf Landesebene die Aufnahme einer Radverkehrsklausel in die Straßengesetze der Länder zu begrüßen.

Unselbstständige Radwege als Bestandteil des Straßenkörpers

Nach Einschätzungen aus der Planungspraxis kann die Realisierung von Radverkehrsanlagen an Bundesstraßen in örtlichen Einzelfällen dadurch erschwert sein, dass unselbstständige Radwege im FStrG keine Erwähnung finden.

Unselbständige Radwege liegen dann vor, wenn die Radfahrer bei deren Fehlen die gleichlaufende Fahrbahn benutzen müssten und wenn ein verkehrstechnischer Zusammenhang besteht. **Nach allgem. Meinung** sind sie aber auch ohne ausdrückliche Erwähnung in § 1 Abs. 4 FStrG **unselbständige Bestandteile** der öffentlichen Sache „Straße“. Sie gehören zum einheitlichen Straßenkörper. **Für unselbständige Radwege an Bundesstraßen gilt daher (auch in Ortsdurchfahrten gem. § 5 Abs. 4 FStrG) Bundesfernstraßenrecht** (PDR 1.1.1).

Im **Landesrecht** werden unselbständige Radwege an Landes-/Staatsstraßen, Kreisstraßen und **Gemeindestraßen** dagegen ausdrücklich als Bestandteile der Straße definiert. **§ 2 Abs. 2 Nr. 1 b) StrWG NRW** und **§ 2 Abs. 2 Nr. 1 b) Sächs.StrG** lauten wortidentisch:

„Zur öffentlichen Straße gehören:

1.der Straßenkörper; das sind insbesondere

...die Rad...wege, auch wenn sie ohne unmittelbaren räumlichen Zusammenhang im Wesentlichen mit der für den Kraftfahrzeugverkehr bestimmten Fahrbahn gleichlaufen (unselbständige Rad...wege)“[24].

Dabei muss der Radweg der Straße nicht unmittelbar, sondern kann ihr in wechselndem Abstand folgen. Eine gesetzliche oder untergesetzliche Definition des Begriffes des „räumlichen Zusammenhangs“ besteht – soweit ersichtlich – im Landesrecht der beiden hier betrachteten Länder nicht.

24 vgl. für öffentliche Straßen auf Deichen, Staudämmen und Staumauern: § 2 Abs. 3 StrWG NRW; ähnlich: § 2 Abs. 3 Sächs.StrG

Fachliche Empfehlungen

Der Bund sollte im Rahmen des Nationalen Radverkehrsplans kommunizieren, dass Radwege nach allgemeiner Meinung auch ohne ausdrückliche Erwähnung in § 1 Abs. 4 FStrG unselbständige Bestandteile der öffentlichen Sache „Straße“ sind. Im Rahmen des Nationalen Radverkehrsplans käme dies beispielsweise in einem Leitfaden „Radverkehr und Planungsrecht“ in Betracht.

3.3 Weitere fachliche Empfehlungen für verallgemeinerbare Praxisprobleme

Praxisproblem	Mögliche Ursache	Gewichtung des Praxisproblems	Einstufung von Defiziten	Zielsetzung von Lösungsansätzen	Fachliche Empfehlungen	Mögliche Handlungsträger
Generelle Erfahrungen						
Keine selbstverständliche Integration des Radverkehrs in kommunale Gesamtverkehrspläne		+	V	KO	Recherche und Kommunikation guter Praxisbeispiele	B, L
Bau von nicht den technischen Regelwerken entsprechenden Radverkehrsanlagen, insbesondere zu schmaler Radwege (Kap. PDR 4.1)		+	V/FE	KO	Kommunikation (v.a. für kommunale Straßenbaulastträger): Straßenbaulastträger haben für Anforderungen der Sicherheit einzustehen, dies umfasst die technischen Regelwerke Mindesterfordernisse der technischen Regelwerke sind vorrangig vor Zweckmäßigkeit und Ermessen	B, L
Kreuzungen von Radverkehrsanlagen mit Eisenbahnstrecken						
Finanzierung gemeinsamer statt getrennter GW/RW durch DB AG bei Eisenbahnkreuzungsausbauten trotz zuvor bestehender getrennter GW/RW	Unkenntnis auf Seiten der Gemeinde	o	V	KO	Kommunikation: Möglichkeit einer Vereinbarung Pflicht des Eisenbahninfrastrukturunternehmens zur Rücksichtnahme auf Belang der Sicherheit des Verkehrs auf kreuzender Radverkehrsanlage Möglichkeit zur Anrufung der Anordnungsbehörde oder eines Gerichtes	B
Geringe Realisierungsmöglichkeiten von für Fahrräder mit Anhängern passierbaren Umlaufsperren		o	UR	VL	- Berücksichtigung im Rahmen der laufenden Überarbeitung der RiL 815 der DB Netz AG „Bahnübergangsanlagen entwerfen und instandhalten“ -	B/FGSV

Praxisproblem	Mögliche Ursache	Gewichtung des Praxisproblems	Einstufung von Defiziten	Zielsetzung von Lösungsansätzen	Fachliche Empfehlungen	Mögliche Handlungsträger
Praxisprobleme der Fahrradabstellplatzpflicht						
Zu geringe Zahl von Fahrradabstellplätzen an neugebauten oder wesentlich geänderten Gebäuden **(PDR 7.2)**	Ungenauigkeit der Vorgaben von Landes-BauO zur Abstellplatzpflicht „im erforderlichen Umfang“,	+	UR	VL	Kommunikation von Orientierungswerten zum erforderlichen Umfang der Abstellplatzpflicht nach den „Hinweisen zum Fahrradparken 07“ Darstellung von Bedarfswerten zum erforderlichen Umfang der Abstellplatzpflicht in der MBO Vorgabe von Bedarfswerten in VwV zu den BauO	L
	Aufhebung einer Ermächtigung der Gemeinden für Abstellplatzsatzungen für neue Gebäude nach BauO in einem Bundesland	+	UR	VL	Vorgabe von Bedarfswerten in VwV zu den BauO	L
	Fehlende/uneindeutige Definition von Fahrradabstellplätzen in BauO und MBO	+	FE	KL	Eindeutige Definition und explizite Aussagen zu Abstellplätzen (bspw. SächsBauO)	L
	Kenntnisstand von Bauordnungsbehörden über anforderungsgerechte Fahrradabstellplätze gering	+	V	KO	Erstellung eines „Leitfadens Fahrradparken“	B
Realisierung von Abstellplätzen in ungünstiger Lage auf dem Baugrundstück oder mit ungeeigneter technischer Ausführungsform **(PDR 7.3)**	Oftmals fehlende Anforderungen an Lage und Beschaffenheit der Abstellplätze in den BauO und zugehörigen VwV	+	FE	KL	Nennung von Anforderungen entsprechende der „Hinweise zum Fahrradparken“ in den VwV zu den BauO Schaffung von Möglichkeiten in den BauO, Abstellplätze im Einvernehmen mit der Kommune auch im öffentlichen Straßenraum anzulegen	L
Realisierung von Abstellplätzen in ungünstiger Lage bei fehlender Flächenverfügbarkeit auf dem Baugrundstück **(PDR 7.4)**	Fehlende Ablösemöglichkeiten und Möglichkeiten des Nachweises im öff. Straßenraum	+	FE	KL/VL	Schaffung von Ablösemöglichkeiten (BauO NRW) Eindeutige Aussagen zu Ablösemöglichkeiten für Abstellplätze (SächsBauO)	L

Praxisproblem	**Mögliche Ursache**	**Gewichtung des Praxisproblems**	**Einstufung von Defiziten**	**Zielsetzung von Lösungsansätzen**	**Fachliche Empfehlungen**	**Mögliche Handlungsträger**
Ungeordnetes Abstellen von Fahrrädern im öffentlichen Straßenraum bestehender Stadtgebiete **(PDR 7.5)**	Fehlende oder ausschließlich auf die kommunale Ebene verlagerte Zuständigkeit für Regelungen zur nachträglichen Abstellplatzforderung bei bestehenden Gebäuden	+	FE	VL	Landeseinheitliche Regelung zur nachträglichen Abstellplatzpflicht bei bestehenden Gebäuden im Falle von Beeinträchtigungen der Sicherheit des Verkehrs oder städtebaulicher Missstände	L
Radverkehrsanlagen und Denkmalschutzrecht						
Fehlende Realisierungsmöglichkeiten fahrradgeeigneter Beläge oder geplanter Radwege in denkmalgeschützten Straßen bzw. im Umfeld denkmalgeschützter Gebäude **(PDR 8)**		+	V	KO	Kommunikation: Erforderliche Abwägung aller relevanten Belange – auch der des Radverkehrs - durch Planfeststellungsbehörde oder Denkmalschutzbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen ohne Beurteilungsspielraum Anspruch auf denkmalschutzrechtliche Genehmigung bei überwiegendem öffentlichen Interesse an Radverkehrsanlage Vorbildlösungen wie bspw. Rad-Streifen oder Fugenverguss bei Großkopfpflaster (OL, HL, Höxter)	L

Tab. 9 Übersicht weiterer fachlicher Empfehlungen

Gewichtung

++ häufiges/wichtiges verallgemeinerbares Praxisproblem

\+ mittel/verallgemeinerbares, aber nicht regelmäßig auftretendes Praxisproblem

o niedrig/in lokalen Einzelfällen relevantes Praxisproblem

Einstufung von Defiziten

FR Fehlende Regelung

UR Unzureichende Regelung

FE Fehlende Eindeutigkeit der Regelung

V „Vollzugsdefizit"

Zielsetzung von Empfehlungen

KO Kommunikation

KL Klarstellung

VV Verschlechterungen vermeiden

VL verbesserte Lösungsmöglichkeiten

4. Beispiele einer möglichen Lösung bedeutsamer Praxisprobleme

Das folgende Kapitel beschreibt Beispiele einer radverkehrsorientierten Ausschöpfung des bestehenden Rechtsrahmens sowie freiwillige Maßnahmen von Ländern, Regionalplanungsträgern oder Kommunen, die eine mögliche Lösung bedeutsamer Praxisprobleme darstellen können. Im Vordergrund stehen hier untergesetzliche Beispiellösungen:

- Radverkehrsorientierte Ausschöpfung des bestehenden Rechtsrahmens:
  - rechtliche Konkretisierung und Verfestigung von Radverkehrsplanungen durch deren Darstellung und Festsetzung in Bauleitplänen bzw. Ausweisung von Radverkehrsverbindungen in Landesentwicklungs- und Regionalplänen
  - Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung durch die Länder
- Freiwillige Maßnahmen
  - Koordination baulastträgerübergreifender Planungen sowie
  - Bau eines Radweges in Zusammenhang mit einer Bundesstraße auf Straßen anderer Baulastträger.

Die rechtliche Verbindlichkeit einzelner hier dargestellter Lösungen ist noch nicht geklärt. Die Beispiele können daher nicht im Sinne einer Empfehlung dargestellt werden

4.1 Radverkehrsorientierte Ausschöpfung des bestehenden Rechtsrahmens

4.1.1 Darstellung und Festsetzung von Radverkehrsverbindungen und Radwegen in Bauleitplänen

Eine Gemeinde kann einer Unterbrechung einer Radverkehrsverbindung – beispielsweise durch eine neue Bundesstraße oder eine neue Eisenbahnstrecke – dadurch entgegen wirken, dass sie die Verbindung in ihren Bauleitplänen darstellt (Kap. 3.2.3 und PDR 5.2.1.4.1). Die Stadt Münster macht von dieser Möglichkeit Gebrauch:

Die Anlage zum Entwurf des Erläuterungsberichtes zur Fortschreibung des F-Plans (Stand: 2. Offenlegung 2002)[25] stellt das Primärnetz (Radwege an Hauptverkehrsstraßen und die Promenade) sowie das Sekundärnetz, z.B. Radrouten in Tempo-30-Zonen, dar. Dies hat den Vorteil der Vermeidung einer Überfrachtung der Darstellungen nach § 5 Abs. 2 Nr. 3 BauGB im Hauptplan. Zugleich bleibt die planerische Flexibilität für eventuelle Veränderungen des Radverkehrsnetzes gewahrt, da die – auch im Falle von Änderungen des Hauptplans erforderliche – Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde entfällt.

Die rechtliche Verbindlichkeit einer Darstellung des Radverkehrsnetzes in der Anlage zur Begründung zum F-Plan allerdings ist bislang nicht geklärt. Nach einer in der Rechtsprechung vertretenen Auffassung tritt eine hinreichende Konkretisierung und Verfestigung bei einem B-Plan und einem F-Plan mit der Durchführung des

[25] Seit Inkrafttreten des EAG Bau im Jahr 2004 wird der Erläuterungsbericht als Begründung bezeichnet.

Anhörungsverfahrens ein. Bei einem F-Plan tritt sie nach einer in der Rechtsprechung vertretenen Auffassung indessen dann nicht ein, wenn dort keine qualifizierte Standortausweisung vorhanden ist und ein B-Plan weder existiert noch sich in der Aufstellung befindet.[26] Vom BVerwG ist diese Frage allerdings bislang – soweit ersichtlich – noch nicht entschieden worden.

Die Fachplanungsbehörde muss jedoch auch auf **noch nicht verfestigte, aber konkrete Planungsabsichten** einer Gemeinde abwägend in der Weise Rücksicht nehmen, dass durch die Fachplanung von der Gemeinde **konkret in Betracht gezogene städtebauliche Planungsmöglichkeiten nicht unnötigerweise verbaut werden** (PDR 5.2.1.4.1).[27]

Bild 1: Darstellung des Radverkehrsnetzes im Anhang des Erläuterungsberichtes zum F-Plan der Stadt Münster (Bild: Stadt Münster)

26 BayVGH, Urteil vom 6.7.2004, Az. 22 A 03.40032, juris, Rn. 20;: OVG Rh.-Pf., Urteil vom 17.3.2005, NuR 2005, 547,548

27 BVerwG, Urteil vom 9.2.2005, Az. 9 A 62/03, juris, Rn. 44 m.w.N.; BVerwG, NVwZ 1997, 169,170; Kodal, Kap. 34 Rn. 35 ff.

Auch von der nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB möglichen Festsetzung eines Radweges in einem verbindlichen Bauleitplan macht die Stadt Münster in dem B-Plan Gievenbeck-Südwest Gebrauch.[28] Ergänzend zu der Darstellung einer Verkehrsfläche findet sich hier die textliche Ergänzung „Radweg". Eine ausführliche Darlegung findet sich in der Begründung des B-Plans.

4.1.2 Landesplanungen und Darstellung von Radverkehrsverbindungen in Regionalplänen

Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung in Landesentwicklungsplänen

Aus Sachsen liegen seit mehreren Jahren Landesplanungen sowie Regionalpläne mit Darstellungen von Radverkehrsverbindungen entsprechend der Netzkonzepte des Landes vor. Bereits die in den neunziger Jahren geplanten touristischen Radrouten wurden planungsrechtlich ausgewiesen. § 1 der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über den Fachlichen Entwicklungsplan Verkehr vom 27. August 1999 erklärte den fachlichen Entwicklungsplan Verkehr (FEV) vom 24. Juni 1999 für verbindlich. Hierin stellt der Grundsatz G 7.5 dar:
„Die in der Zielkarte (der FEV) gekennzeichneten und in der Tabelle ... enthaltenen touristischen Hauptradrouten werden zugunsten des Fahrradverkehrs als Vorbehaltsgebiete ausgewiesen." (PDR 2.2.1.2)

Vorbehaltsgebiete sind nach § 7 Abs. 4 Nr. 2 ROG Gebiete, in denen bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigemessen werden soll (PDR 2.2.1.2).

Darstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung in Regionalplänen

Die Regionalpläne für die fünf sächsischen Planungsregionen nehmen auf dieser Basis die touristischen Hauptradrouten auf. Der seit dem 20.12.2001 verbindliche Regionalplan Westsachsen beispielsweise enthält als Ziel der Raumordnung und Landesplanung:
„Z 6.1.7.2

- *In der Region Westsachsen ist ein regionales Radroutennetz zu schaffen und mit den Radroutennetzen der angrenzenden Regionen an geeigneten Stellen zu verknüpfen.*
- *Dazu sollen die in der Karte „Erholung und Tourismus" dargestellten überregionalen und regional bedeutsamen Radrouten konkretisiert und unter Beachtung des Natur- und Landschaftsschutzes aus- und neu gebaut werden."*

Die Karte „Freizeit und Erholung" des derzeit geltenden Regionalplans lässt mit einem Maßstab 1:300.000 dabei für die örtliche Konkretisierung oder eventuelle Änderungen des Verlaufs ebenfalls hinreichenden Spielraum (Bild 2).

---

[28] B-Plan Nr. 441, beschlossen durch den Rat der Stadt Münster am 27.6.2001, Inkrafttreten am 3.7.2001

Die Festlegung als Ziel der Raumordnung und Landesplanung verleiht den Radrouten eine vergleichsweise starke Stellung: **Ziele** der Raumordnung und Landesplanung stellen nach **§ 3 Nr. 2 ROG** eine **verbindliche Vorgabe** dar. Sie sind
*„**verbindliche Vorgaben** in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom **Träger der Landes- oder Regionalplanung** abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.“* (PDR 2.1.2)

Sie beanspruchen daher Geltung. Anders als die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung, welche nur Vorgaben für die nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidung treffen, enthalten die Ziele der Raumordnung abschließend abgewogene textliche und zeichnerische Festlegungen, die per Definition strikt gelten sollen (PDR 2.1.2).

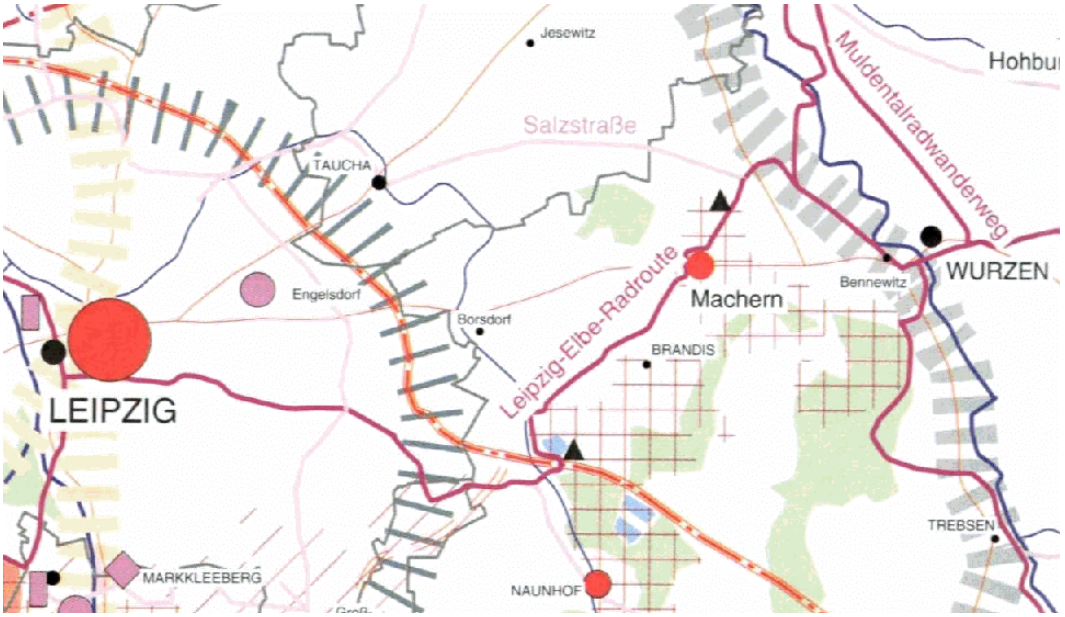

Bild 2 Darstellung von Radrouten im Regionalplan Westsachsen (Ausschnitt aus der Karte Erholung und Tourismus des seit 20.12.2001 verbindlichen Regionalplanes. Bild: Regionaler Planungsverband Westsachsen)[29]

[29] Die Verläufe der hier dargestellten Radrouten beruhen auf der landesweiten Netzkonzeption lt. Fachlichem Entwicklungsplan Verkehr vom 27.8.1999 und sollen an die Vorgaben des SachsenNetzes Rad lt. Radverkehrskonzeption vom 29.11.2005 angepasst werden (vgl. Kap. 4.2.1).

4.1.3 Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung durch die Länder (PDR 9)

Nach Erfahrungen aus der Praxis qualifizieren Naturschutzbehörden einen nachträglichen Bau von Radwegen an bereits bestehenden Straßen außerhalb der geschlossenen Bebauung als Eingriff in Natur und Landschaft und verlangen vielfach entsprechende Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder Ersatzgelder. Dies steht nach örtlichen Erfahrungen auch dem Bau von Radwegen an Bundesstraßen entgegen, einem der wesentlichen Handlungsfelder des Bundes zur Förderung des Radverkehrs.

Des weiteren fordern Naturschutzbehörden teilweise den Radverkehr behindernde reduzierte Standards (wassergebundene Decke statt Asphalt oder nicht anforderungsgerechte geringe Breiten) und lehnen anderenfalls den Bau von Radwegen grundsätzlich ab.

Die bundesrechtliche **Definition** des **Eingriffs in Natur und Landschaft** (sog. Eingriffsregelung) gem. § 18 Abs. 1 BNatSchG gilt nicht unmittelbar, sondern bildet nur den Rahmen für das unmittelbar geltende Landesrecht (PDR 9.1.1). Entsprechende Vorschriften über die Definition von Eingriffen in Natur und Landschaft befinden sich daher in § 8 Abs. 1 Sächsisches Naturschutzgesetz (Sächs.NatSchG) und § 4 Abs. 1 Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen (LG NRW).

Die **Länder**
„können ... bestimmen, dass Veränderungen bestimmter Art ***als Eingriffe gelten,*** *wenn sie* ***regelmäßig die Voraussetzung des Abs. 1 erfüllen“*** **(§ 18 Abs. 4 S. 3 BNatSchG**, sog. **Positivlisten).**

Von diesem Recht haben die Länder **Sachsen** und **Nordrhein-Westfalen** Gebrauch gemacht: Nach **§ 8 Abs. 2 Nr. 4 Sächs.NatSchG** sind **Eingriffe** insbesondere
„im Außenbereich die Errichtung oder wesentliche Änderungen von Verkehrs- und Betriebswegen“.
Ebenfalls im Sinne einer Positivliste gilt nach § 4 Abs. 2 Nr. 4 LG NRW insbesondere
„die Errichtung oder wesentliche Änderung von Straßen, von versiegelten Land- oder forstwirtschaftlichen Wirtschaftswegen ...“
als **Eingriff** (PDR 9.1.2.1).

Es handelt sich jedoch nach h. M. bei solchen Positivlisten um **widerlegbare Vermutungen**. Es müssen daher die Voraussetzungen des Eingriffs i.S.d. § 18 Abs. 1 BNatschG jedenfalls erfüllt sein. Ferner kann **im Einzelfall der Nachweis** geführt werden, dass **kein** Eingriff in Natur und Landschaft vorliegt (PDR 9.1.2.1.1).

Die Frage, ob der **nachträgliche Anbau von unselbständigen Radwegen** an bereits **bestehende** Straßen noch als **wesentliche** Änderung der bereits **bestehenden** Straße anzusehen sei, ist – soweit ersichtlich – in **Rechtsprechung und Literatur bisher nicht** erörtert worden. Allerdings ist dies zu **bezweifeln:** Es erscheint zumindest die Auffassung vertretbar, dass der eigentliche **Eingriff** hier in der **Ersterstellung** der jeweiligen **Straße**

selbst liegen dürfte, der seinerseits als Eingriff zu bewerten ist[30]. Der bloße **nachträgliche** Anbau eines unselbständigen **Radweges** führt nach der hier vertretenen Auffassung jedenfalls **in der Regel nicht** zu einer **wesentlichen** Änderung der bereits zuvor erstellten Straße im Sinne der o.g. **naturschutzrechtlichen Positivlisten** Zumindest dürfte in solchen Fällen, da es sich um eine **widerlegbare** Vermutung handelt, **im Einzelfall** der **Nachweis** geführt werden können, dass **kein** Eingriff in Natur und Landschaft vorliegt (PDR 9.1.2.1.2).

Als **Lösungen auf Landesebene**, die die **Abstimmungen zwischen Straßenbau- und Naturschutzbehörden** vereinfachen und gleichzeitig einen anforderungsgerechten Standard der Radwege begünstigen, seien hier zwei Regelungen angeführt:

Qualitätsstandards im „SachsenNetz Rad

Das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA) definiert in Abstimmung mit dem Sächsischen Umweltministerium in einem Rundschreiben bauliche Standards für das touristische „**SachsenNetz Rad“**. Konflikte mit dem Naturschutz sind – soweit bekannt - bisher noch nicht aufgetreten (PDR 9.2.3). Es heißt dort allerdings:

*„**Grundsätzlich** ist bei der Realisierung von touristischen Routen die **frühzeitige Abstimmung** zwischen **allen** Beteiligten, **insbesondere zwischen Baulastträgern und Naturschutzbehörden, zum Routenverlauf erforderlich.** So können insbesondere schützenswerte Bereiche umgangen werden...“*

Als **Standardlösung** für die Routen des Sachsen-Netzes ist die **Asphaltbauweise** vorgesehen. Für den Fall, dass eine bituminöse Bauweise aufgrund von **ästhetischen (Landschaftsbild) oder ökologischen (Aufheizung der Oberfläche) Gründen nicht** anwendbar sein sollte, sind **nacheinander** folgende **Modifikationen** zu prüfen:

- *„**Aufhellung des Mischguts** durch die Verwendung von farblosem Bitumen oder hellen Gesteinskörnungen bzw. nachträgliches Einwalzen von hellem Splitt oder Kies*
- *Verwendung einer **kombinierten Pflaster-/Asphaltdecke** (...)*
- *Verwendung von **ungefastem Betonsteinpflaster** (insbesondere zur Erhöhung der Sickerfähigkeit der Befestigung in kurzen Abschnitten)“.*
- *„**Wassergebundene Decken** können nur im **Ausnahmefall** und nur auf **kurzen Streckenabschnitten** in ökologisch besonders sensiblen Bereichen zum Einsatz kommen ...“.*

Im Hinblick auf die **Fahrbahnbreite** wird ausgeführt, dass diese

„in Abhängigkeit der zu erwartenden Nutzungsintensität angemessen zu wählen“ ist. „Auf eine Minimierung des Eingriffs in Natur und Landschaft ist zu achten.“ Weiter heißt

30 Nach OVG NRW, NuR 2000, 173, 176 liegt jedenfalls in der Ersterstellung einer Straße stets ein erheblicher Eingriff i.S.d. der Eingriffsregelung.

es: „Hierzu kann die erforderliche Mindestbreite höchstens punktuell unterschritten werden."

Vereinfachungen bei Bau und Planung von Radwegen in Niedersachsen

Der gemeinsame Runderlass „Vereinfachungen bei Bau und Planung von Radwegen" des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sowie des Niedersächsischen Umweltministeriums vom 6.2.2004 führt aus:[31]

*„1. Dieser RdErl. gilt für **Radwege**,*
- *die **an vorhandenen Straßen** (in der Regel bis zu 20 m vom befestigten Fahrbahnrand) oder*
- ***auf bestehenden Linienbauwerken** mit befestigter gebundener oder ungebundener Deckschicht*

angelegt werden sollen und geschützte Teile von Natur und Landschaft (...) oder europäische Schutzgebiete nicht berühren. (...)

*5. Bei den genannten Vorhaben handelt es sich **im Allgemeinen nicht** um die **wesentliche Änderung von Straßen** ... , so dass auf die Durchführung einer **Einzelfallprüfung** nach § 3 e Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung ... **grundsätzlich verzichtet** werden kann.*

*6. Weiterhin **entfallen**:*

6.1 die gutachterliche Stellungnahme der Unteren Naturschutzbehörde nach § 14 NNatG.

6.2 der landschaftspflegerische Begleitplan bzw. die Ausweisung landschaftspflegerischer Maßnahmen im Fachplan."

Dieser Runderlass vereinfacht damit auch den Verfahrensablauf im Hinblick auf die Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP), die als ein **unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren** der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen **(§ 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG)**. Die durchzuführenden verwaltungsbehördlichen Verfahren sind in den **Straßengesetzen des Bundes und der Länder** geregelt (PDR 10).

[31] Gem. RdErl. d. MW u. d. MU v. 6.2.2004 - 42-31430, Nds. Ministerialblatt Nr. 5/2004, S. 112

4.2 Freiwillige Maßnahmen

4.2.1 Regelungen zur Koordination baulastträgerübergreifender Planungen nach der Radverkehrskonzeption des Freistaates Sachsen

Die am 29.11.2005 durch das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit eingeführte **„Radverkehrskonzeption für den Freistaat Sachsen 2005“** entwickelte das touristische SachsenNetz Rad weiter. In diesem Rahmen steht den Kommunen, Straßenbauämtern und Regierungspräsidien eine wege- und straßenkonkrete Darstellung des SachsenRadNetzes auf einer Radwegekarte 1:50.000 zur Verfügung. Diese Darstellungen sind lt. Zi 3.1.5 der Radverkehrskonzeption Sachsen als Trassenkorridore zu interpretieren, innerhalb derer der genaue Linienverlauf sich bei der konkreten Bauplanung ändern kann.

Die Darstellungen des SachsenNetzes Rad dienen entsprechend der „Bekanntmachung des SMWA über die ‚Einführung der Radverkehrskonzeption’“ vom 29.11.2005 derzeit als Grundlage für Zuwendungen des Landes zum Wegebau und zur Wegweisung. Zugleich ist die Radverkehrskonzeption „Leitlinie für zukünftiges Handeln und zukünftige Abstimmungen für alle, die Radwege planen, bauen, beschildern und vermarkten.“ Die dort vorgegebenen Routenverläufe bzw. Trassenkorridore sollen daher bei Fortschreibungen der Regionalpläne berücksichtigt werden.

Die „Radverkehrskonzeption“ sieht zur Umsetzung des touristischen SachsenNetzes Rad folgende Schritte vor:

- Den Landkreisen, Gemeinden und höheren Verwaltungsstellen wird empfohlen, Verantwortliche für die Entwicklung und Koordination des Netzes zu benennen.
- Es wird angestrebt, für die Umsetzung der einzelnen Radrouten Rahmenvereinbarungen abzuschließen. Diese umfassen u.a. den durch Unterschrift erklärten Willen der Beteiligten, in ihrem Bereich die Maßnahmen entsprechend Zeitplan umzusetzen und sich für eine finanzielle Sicherstellung der notwendigen Eigenmittel sowie die Unterhaltung einzusetzen.
- Auch die für das touristische Marketing der Route verantwortliche Stelle soll in den Rahmenvereinbarungen benannt werden.

Diese Rahmenvereinbarungen können bei Konkurrenz der Fördermittel als Voraussetzung für die Förderung herangezogen werden (Zi. 3.1.5 der RV-Konzeption).

Für Radverkehrsanlagen an Bundesstraßen, für die das Land Sachsen im Rahmen der Auftragsverwaltung zuständig ist, sowie für Radverkehrsanlagen an Staatsstraßen hat das Land ein Bauprogramm für die Jahre 2005-2010 erstellt. Bei der Umsetzung der Bedarfsmeldungen, die die örtlichen Straßenbauämter vorbereiten, ist zu berücksichtigen, dass der Netzzusammenhang zu gewährleisten ist, also ggf. benachbarte Bedarfsmeldungen mit zu realisieren sind. Die Entwurfsunterlagen für die Radverkehrsanlagen sollen daher u.a. einen Nachweis über die Berücksichtigung der Radverkehrskonzeptionen der betroffenen Gebietskörperschaften sowie der Radverkehrskonzeption des Freistaates Sachsen enthalten (Zi. 3.2.3 der RV-Konzeption).

4.2.2 Bau eines Radweges in Zusammenhang mir einer Bundesstraße auf Straßen anderer Baulastträger

Radweg in Zusammenhang mir der B 258 im Ahrtal (Nordrhein-Westfalen)

Im Ahrtal (Kreis Euskirchen) wurde eine aufgelassene Bahntrasse auf Kosten des Bundes als Ersatz eines aus Naturschutzbelangen absehbar nicht realisierbaren straßenparallelen Radweges entlang der B 258 ausgebaut. Für die 12 km lange Strecke mit 8 zu sanierenden Brückenbauwerken und einer neuen Brücke entstanden etwa 4,6 Mio. € Baukosten.

Die Unterhaltung des Weges liegt bei den Kommunen, die Kosten für 20 Jahre Unterhaltungsleistung trug der Bund im Rahmen von diesbezüglichen Ablösevereinbarungen.

Der 2005 in Betrieb genommene Radweg bildet einen wichtigen Lückenschluss im Zuge touristischer Routen und des Landesnetzes NRW und hat bereits positive Initialwirkungen auf das örtliche Gastgewerbe ausgeübt.

Bild 3 Radweg in Zusammenhang mit der B 258 auf ehemaligem Bahndamm

Radweg in Zusammenhang mit der B 173 in Plauen (Sachsen)

Auch in Zusammenhang mit der B 173 in Plauen wurde auf ähnliche Weise ein Lückenschluss realisiert, der auch einer durchgängigen Führung im Zuge des Elster-Radwanderweges dient. Dieser ca. 1km lange Abschnitt mit Kosten von ca. 350.000 € wurde in 2004 zu Lasten des Bundes gebaut, die Baulast und Unterhaltung liegt nun bei der Stadt Plauen. Darüber hinaus wurde eine Vereinbarung mit der Landestalsperrenverwaltung getroffen, die die Genehmigung zum Bau des Radwegen auf dem Elsterdamm gab, dafür aber den nun städtischen Radweg mit ihren Betriebsfahrzeugen nutzen darf.

Bild 4 Radweg in Zusammenhang mit der B 173 in Plauen

5. Folgerungen und weitere Handlungsmöglichkeiten

5.1 Zusammenfassende fachliche Folgerungen für Handlungsschwerpunkte

In den Diskussionen des Unterarbeitskreises „Rechtsrahmen“ des Bund/Länder-Arbeitskreises Fahrradverkehr, der die Bearbeitung der vorliegenden Expertise betreut hatte, nahmen die Praxisprobleme

- Unterbrechungen von Radverkehrsverbindungen bei Neu- bzw. Ausbauten von Bundes- und Landesstraßen (PDR 5.2) bzw. von Eisenbahnstrecken (PDR 6) sowie
- Straßenbau und straßenverkehrsbehördliche Anordnung gemeinsamer Geh- und Radwege in Ortsdurchfahrten von Bundes- und Landesstraßen bei hier nicht erfüllten Einsatzbedingungen (PDR 4.2)

besonderen Stellenwert ein. Im Folgenden werden daher die in den Kapiteln 3.2.1 und 3.2.3-3.2.5 entwickelten Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt.

Anforderungsgerechte Radverkehrsanlagen in Ortsdurchfahrten

Ein erster Handlungsschwerpunkt der Empfehlungen zielt auf die Anlage anforderungsgerechter Radverkehrsanlagen in Ortsdurchfahrten von Bundes- und Landesstraßen. Hier sollte insbesondere eine **Einführung der geplanten RASt** durch den Bund und die Länder einen anforderungsgerechten **Bau** gemeinsamer Geh- und Radwege innerhalb der in den RASt vorgesehenen Einsatzgrenzen herbeiführen (Kap. 3.2.1 und PDR 4.2.1.1.2).

Wie es der in PDR 4.2.1.2.2 beschriebene Entwurf zur VwV zur Änderung der **VwV-StVO zu § 2 Abs. 4 Satz 2 StVO** (Stand: 20.5.2005) vorsieht, sollte auch die straßenverkehrsbehördliche Anordnung gemeinsamer Geh- und Radwege an die in der geplanten Neufassung der ERA vorgesehenen Einsatzgrenzen gebunden sein.

Rechtliche Konkretisierung und Verfestigung sowie Berücksichtigung von Radverkehrsverbindungen im planungsrechtlichen Verfahren

Der bestehende Rechtsrahmen gibt den Kommunen und anderen Trägern von Radverkehrsanlagen vergleichsweise gute Möglichkeiten, Verschlechterungen bestehender Anlagen zu vermeiden. Die Abwägung mit den Belangen anderer Verkehrsarten und mit nichtverkehrlichen Belangen erfordern allerdings, dass die Kommunen und andere Träger von Radverkehrsanlagen die **Belange des Radverkehrs** explizit in den **planungsrechtlichen Verfahren** geltend machen und vertreten.

Darüber hinaus kann eine Darstellung und Festsetzung von Radverkehrsverbindungen in Bauleitplänen der Gemeinden als **hinreichende Konkretisierung und Verfestigung der Planung** für Radverkehrsverbindungen ihrer Unterbrechung durch den Bau von Bundes- oder Landesstraßen, Eisenbahnstrecken oder bei Bahnübergangsbeseitigungen (Ausbau von Bahnstrecken) wirksam begegnen (Kap. 3.2.3-3.2.5, zur Konkretisierung und Verfestigung von Planungen PDR 5.2.1.4.1).

Nach Erfahrungen aus der Praxis schätzen Straßenbaubehörden und Eisenbahninfrastrukturunternehmen als Fachplanungsträger, aber auch eine Reihe von Kommunen den Stellenwert des Radverkehrs oftmals als gering ein. Dies begünstigt

- eine auf Seiten der Fachplanungsträger örtlich teils unzureichende Berücksichtigung von Radverkehrsverbindungen im planungsrechtlichen Verfahren sowie
- die fehlende Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten durch die Gemeinden.

Der Bund sollte die Kenntnisse über die Möglichkeiten zur hinreichenden Konkretisierung und Verfestigung von Radverkehrsverbindungen und zur Geltendmachung der Belange des Radverkehrs im planungsrechtlichen Verfahren daher stärker kommunizieren. Im Rahmen des Nationalen Radverkehrsplanes kommt hier mit Zielgruppe in der kommunalen Praxis beispielsweise ein Leitfaden „Radverkehr und Planungsrecht“ in Betracht.

Darüber hinaus sollten die Länder die Straßenbaubehörden darauf hinweisen, dass im planungsrechtlichen Verfahren vorliegende Radverkehrspläne der Gebietskörperschaften insbesondere dann zu berücksichtigen sind, wenn es sich um hinreichend konkrete und verfestigte Planungen handelt. Für die Planung von Bundesstraßen in Baulast des Bundes sollte dies auch Gegenstand eines Rundschreibens des Bundes an die obersten Straßenbaubehörden der Länder im Rahmen der Auftragsverwaltung sein. Die straßen- und die eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsrichtlinien sollten daneben ein Praxisbeispiel zur Aufrechterhaltung von Radverkehrsverbindungen aufnehmen.

5.2 Weitergehende Handlungsmöglichkeiten

Im Folgenden wird der Untersuchungsbedarf

- über den Einfluss von Zuwendungsregelungen zur Qualitätssicherung für Radverkehrsanlagen sowie
- zu einer Klärung offener Fragen der Verkehrssicherungspflicht

als wichtigen weiteren Handlungsmöglichkeiten näher begründet.

Die Tab. 10 zeigt weitere Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung des Rechtsrahmens auf, die ebenfalls im UAK 1 erörtert wurden. Hierzu zählen insbesondere weitergehende Untersuchungen über den Einfluss von Zuwendungsregelungen für kommunale Radverkehrsmaßnahmen, die in der vorliegenden Expertise nicht geprüft wurden

Untersuchungsbedarf: Zuwendungsregelungen und Qualitätssicherung für Radverkehrsanlagen

Es wäre zu untersuchen, ob und inwiefern eine Koppelung von Zuwendungen für Radverkehrsmaßnahmen der Kommunen oder anderer Träger an die Einhaltung von Qualitätsstandards in Betracht kommt. Dies kann an mehrere bestehende Beispiele anknüpfen:

- Nach Beschluss des „Arbeitskreises Finanzierungsfragen“ (FAK) vom 27.1.2004 beispielsweise sollen selbstständige Radwege, die gemäß § 3 GVFG in einem F-Plan oder durch besondere Darstellung in einem für die Beurteilung gleichwertigen Plan als für den Radverkehr wichtig gekennzeichnet sind, nach GVFG zuwendungsfähig

sein. Dies setzt eine kommunale Netzplanung voraus und entspricht der Regelung für Kfz-verkehrswichtige Straßen.[32]

- Die meisten Länder koppeln Zuwendungen zu einer kommunalen Radverkehrswegweisung an Qualitätskriterien wie etwa nach den FGSV-Standards.
- Die Zi. 3.1.5 der am 29.11.2005 eingeführten Radverkehrskonzeption Sachsen sieht eine Koppelung der Zuwendungen zu Radverkehrsanlagen im Zusammenhang des SachsenNetzes Rad an vorliegende Vereinbarungen der verschiedenen beteiligten Gebietskörperschaften und Tourismusorganisationen vor (Kap. 4.1)

Nach Erfahrungen aus der Praxis kann eine entsprechende Koppelung großen Einfluss auf die Realisierung anforderungsgerechter Radverkehrsanlagen haben. Die rechtliche Zulässigkeit und die Auswirkungen einer entsprechende Bindung von Zuwendungen an die Einhaltung von Qualitätsstandards wurden in dieser Expertise jedoch nicht untersucht.

Offene Fragen der Verkehrssicherungspflicht bei Radrouten auf beschränkt-öffentlichen Wegen, Eigentümerwegen und Privatwegen

Radwanderrouten und Radfernwege werden vielfach unter Einbeziehung von nicht ausgebauten beschränkt-öffentlichen Wegen, öffentlich nutzbaren Eigentümerwegen sowie von Privatwegen geplant und realisiert. Sowohl bei den Trägern radtouristischer Routen als auch bei Eigentümern und Straßenbaulastträger bestehen Unsicherheiten, ob eine Ausschilderung dieser Wege mit einer Wegweisung für Radfahrer erhöhte Anforderung an die Verkehrssicherungspflicht (VSP) bedingt.

Die VSP ist Ausfluss der allgemeinen zivilrechtlichen Deliktshaftung nach § 823 BGB. Sie ist, insbesondere als Straßenverkehrssicherungspflicht (StrVSP) durch die Rechtsprechung entwickelt und weitgehend ausgestaltet worden. Zum Teil ist die StrVSP in den Ländern auch öffentlich-rechtlich ausgestaltet worden (so z. B. in Sachsen in § 10 Abs. 1 Sächs.StrG, in NRW vgl. § 9a Abs. 1 StrWG NRW). Einzelaspekte der StrVSP sind z.B. der Winterdienst und die Straßenreinigung (vgl. für NRW das Gesetz über die Reinigung öffentlicher Straßen, Straßenreinigungsgesetz NRW). Die Anforderungen an die Verkehrssicherungspflicht richten sich nach den Umständen des Einzelfalles.

In der vorliegenden Expertise wurde die den Radverkehr betreffenden VSP nicht behandelt. In der Praxis kommt es, insbesondere bei geplanten Ausweisungen von Fahrradrouten, zu langwierigen Diskussionen zwischen den Trägern bzw. den für die Routen zuständigen Stellen und den Wegeeigentümern bzw. den Baulastträgern. Oftmals kommen geplante Radverkehrsverbindungen wegen dieser Frage nicht zustande.

Probleme bestehen hier beispielsweise hinsichtlich

- gravierender Verschmutzungen und Verschlechterungen des Wegebelages aufgrund des eigentlichen Nutzungszweckes, wie z. B. der Forst- oder Landwirtschaft,
- der erforderlichen Beseitigung von Schlaglöchern,

[32] Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005 sieht eine Übertragung der Gemeindeverkehrsfinanzierung auf die Länder vor.

- der erforderlichen Sicherung und Kenntlichmachung von Absperreinrichtungen, Betriebsgeräten und Fahrzeugen der eigentlichen Nutzungen,
- der erforderlichen Häufigkeit von Wegekontrollen durch den Träger der Radverkehrsverbindungen und die Fristen zur Beseitigung möglicher Gefahrenstellen,
- der Erfordernis zur Sicherung von Gefahrenstellen wie bspw. Gefällestrecken oder Uferbereichen bzw. Abbruchkanten zu Gewässern oder
- über die erforderliche Beseitigung bzw. Kenntlichmachung von Ästen, Wurzelaufbrüchen oder anderen Gegenständen des landschaftsräumlichen Umfeldes.
- Weitere Probleme entstehen auch aufgrund der Zumutbarkeit des Weges für verschiedene Nutzergruppen mit möglicherweise unterschiedlichen Mindestanforderungen, wie etwa Familien mit Kindern oder Mountain-Bike-Nutzer.

Die mit der Verkehrssicherungspflicht auf diesen Wegen zusammenhängenden Fragen und Erfahrungen aus der Praxis sollten daher in einer gesonderten Untersuchung aufgearbeitet werden.

Folgende Seiten:

Übersicht weiterer Handlungsmöglichkeiten

Praxisproblem	Mögliche Ursache	Gewichtung des Praxisproblems	Einstufung von Defiziten	Zielsetzung von Lösungsansätzen	Weitergehende Lösungsmöglichkeiten bzw. Lösungsbeispiele	Mögliche Handlungsträger
Generelle Erfahrungen						
Fehlende Netzplanungen bei Gemeinden und Kreisen		++	V/FE	Forschung	Untersuchungsbedarf: Erforderlichkeit einer über den FAK-Beschluss vom 27.1.2004 (Kap. 6.2) hinausgehenden Koppelung von Zuwendungen an Netzpläne	L
Geringe Aussagetiefe der überörtlichen Integrierten Verkehrsplanung zum Radverkehr		+	V/FE	KO	Hessen: Verkehrsvermeidung als explizite Anforderung an integrierte Verkehrsplanung NRW: Sicherheit von Fußgängern und Radfahrern als explizite Anforderung an integrierte Verkehrsplanung (§ 2, Nr.3 Gesetz zur Integrierten Verkehrsplanung)	L
Straßenbaulast und Probleme beim Längsverkehr						
Geringe Umsetzungsmöglichkeiten eines Ausbaus anforderungsgerechter Radverkehrsanlagen in OD von B-Straßen in kommunaler Baulast	Geringe Finanzkraft großer Gemeinden als Straßenbaulastträger der B-/L-Straßen	O	V	Forschung /KO	Untersuchungsbedarf und Kommunikation: Einfluss der Zuwendungsmöglichkeiten nach § 5a FStrG auf die Standards von Radverkehrsanlagen in OD	B, FGSV, L
Bau zu schmaler Radwege bzw. gemeinsamer Geh-/Radwege (PDR 4.1)		+	V/FE	Forschung	Untersuchungsbedarf: Koppelung der Zuwendungsfähigkeit von kommunalen Radwegen und gemeinsamen Geh-/Radwegen an die Einhaltung der anerkannten Regeln der Technik Möglichkeit zum einzelfallbezogenen Nachweis für geplante Radverkehrsanlagen an Bundes - oder Landesstraßen: Der Bau eines Radweges ohne Anordnung der Benutzungspflicht – z.B. wegen eines Unterschreitens von Mindestbreiten – kann im Einzelfall eine verkehrssicher Lösung darstellen (u.a. geplante „Grundsätze für Radwege an Bundesstraßen“)	B, FGSV, L B/L (auch im Rahmen der Auftragsverwaltung für B-Straßen)
Straßenbaulast und besondere Probleme in Ortsdurchfahrten						
Fehlende Möglichkeit kleiner Gemeinden zur Übernahme der Baulast für GW in OD mit geteilter Baulast	Geringe Finanzkraft kleiner Gemeinden	o	V/F	Forschung	Lösung Schleswig-Holstein: Vereinbarung über Baulastträgerschaft von Geh- und Radwegen in kleinen Gemeinden durch Land	L

Praxisproblem	Mögliche Ursache	Gewichtung des Praxisproblems	Einstufung von Defiziten	Zielsetzung von Lösungsansätzen	Weitergehende Lösungsmöglichkeiten bzw. Lösungsbeispiele	Mögliche Handlungsträger
Praxisprobleme außerhalb der Aufgabenstellung der Rechtsexpertise						
Unterbrechung von Radverkehrsverbindungen durch Bau von nur für Kfz nutzbaren Tunnels oder Brücken bei Einstellung eines Fährbetriebes		+	FR	VV/ Forschung	Kommunikation örtlicher Lösungen zur Aufrechterhaltung der Verbindung mit akzeptablen Umwegen oder Shuttlebussen bzw. Fähren durch bisherigen Träger der Fähren Forschungsbedarf: Im Ausnahmefall maximal zumutbare Umwege	Kommunale Spitzenverbände, B, L, FGSV
Fehlende Unterhaltung beschränkt öffentlicher oder privater Wege kann darüber führende Radverkehrsverbindungen beeinträchtigen		+	F	Forschung /KO	Recherche und Kommunikation von örtlich getroffenen Vereinbarungen zur Regelung der Unterhaltung Forschungsbedarf: Klärung der Möglichkeiten einer Beschränkung der Verkehrssicherungspflichten	B, FGSV
Realisierungsmöglichkeiten für Radverkehrsführung auf Betriebswegen an Bundeswasserstraßen nur bei Übernahme der VSP durch Gemeinden		o	FE/UR	Forschung	Forschungsbedarf: Klärung der Möglichkeiten einer Beschränkung der Verkehrssicherungspflichten (Nutzung der Betriebswege durch RF auf eigene Gefahr)	B, FGSV

Tab. 10 Übersicht weiterer Handlungsmöglichkeiten

Einstufung von Defiziten

FR Fehlende Regelung

UR Unzureichende Regelung

FE Fehlende Eindeutigkeit der Regelung

V „Vollzugsdefizit"

F Hemmnis aufgrund der Höhe von Finanzmitteln der jeweiligen Handlungsträger

Zielsetzung von Empfehlungen

KO Kommunikation

VV Verschlechterungen vermeiden

Anhang I Ergebnisse der empirischen Erhebungen: Ermittlung und Gewichtung von Praxisproblemen mit möglichem rechtlichem Hintergrund

I.1. Datenbasis und Strukturierung der Praxisprobleme

Hinweise auf Praxisprobleme mit möglichem rechtlichem Hintergrund wurden zum einen aus den Befragungen von Ländern, Kommunen und Verbänden gewonnen. Zum anderen wurden

- die Erfahrungen der Mitglieder des UAK 1 des BL-AK Radverkehrs u.a. zur Vorstrukturierung der Praxisprobleme, sowie
- Erfahrungen aus der Planungspraxis der Bearbeiter der Expertise

einbezogen.

Die Praxisprobleme wurden von den Bearbeitern des Projektes und den Mitgliedern des UAK 1 vorrecherchiert und den Ländern und Kommunen in Rahmen der Befragung zur Bewertung vorgelegt. Die Zusammenstellung in Kapitel I.3 stellt diese Probleme auf Grundlage der angegebenen Antworten dar (vgl. auch Tab. 11 und Tab. 12).

Mehrere Kommunen wiesen im Rahmen der Befragungen darauf hin, in der Planungspraxis auftretende Hemmnisse nicht auf einen möglichen rechtlichen Hintergrund und einen Einfluss einzelner rechtlicher Regelungen beurteilen zu können. Die Übersicht in Anhang I.4 fasst somit die – in mehreren Ländern bzw. für mehrere Kommunen relevanten - Erfahrungen aus der Planungspraxis sowie die nach Auffassung der Befragten beeinflussenden rechtlichen Regelungen dar, ohne diese juristisch zu bewerten.

Die in den Befragungen genannten Praxisprobleme beziehen sich teilweise auf für Nutzer direkt erfahrbare Probleme, wie etwa im Falle von Beeinträchtigungen bestehender Radverkehrsverbindungen und -netze. Ein Teil der Problemnennungen berührt auch planerische Praxisprobleme, wie etwa in einer nach Einschätzung der Befragten unzureichenden Koordination zwischen verschiedenen Behörden.

Der Anhang I.4 trifft hier eine entsprechende inhaltliche Zuordnung sowie eine Gewichtung der Praxisprobleme nach ihrer Übertragbarkeit und Verallgemeinerbarkeit. Diese dienten als Grundlage einer problembezogenen Strukturierung der „Problemorientierten Darstellung rechtlicher Regelungen“. Die Bewertung, ob ein Praxisproblem seine Ursachen in einer nicht vorhandenen und hemmenden rechtlichen Regelung hat oder in dem Vollzug zwar bestehender, aber in der Praxis nicht oder unrichtig angewandter rechtlicher Regelungen begründet ist, wird in Kapitel 3 des Berichts auf Basis der „Problemorientierten Darstellung rechtlicher Regelungen“ behandelt.

I.2. Fragestellungen der Befragung von Ländern, Kommunen und Verbänden

Allgemeine Erfahrungen mit Regelungen des Straßen- und Wegerechts, des Baurechts und des Raumordnungsrechts

1. Gibt es im Straßen- und Wegerecht (z.B. FStrG, Straßengesetz Ihres Landes mit zugehörigen DVO oder VwV oder sonstigen Bestimmungen) Regelungen, die die Planung und Realisierung anforderungsgerechter Radverkehrsanlagen gezielt thematisieren oder begünstigen?

2. Gibt es Regelungen im Straßen- und Wegerecht, die einer Realisierung anforderungsgerechter Radverkehrsanlagen entgegen stehen oder in der Praxis die Planung und Realisierung anforderungsgerechter Anlagen hemmen können?

3. Gibt es aus Ihrer Sicht im Bau- oder Raumordnungsrecht (z.B. BauGB, ROG oder Raumordnungs- bzw. Landesplanungsgesetze Ihres Landes mit zugehörigen DVO oder VwV oder sonstigen Bestimmungen) Regelungen von überörtlichem Charakter, die für den Radverkehr günstige Siedlungsstrukturen – wie etwa eine städtebauliche Nutzungsmischung auf Stadtteilebene oder Arbeitsplatzkonzentrationen bzw. Versorgungseinrichtungen in für das Fahrrad geeigneten Distanzen zu Wohngebieten – gezielt thematisieren oder begünstigen?

4. Gibt es im Bau- oder Raumordnungsrecht Regelungen, die für den Radverkehr günstigen Siedlungsstrukturen entgegen stehen oder im Vollzug die Realisierung ungünstiger Siedlungsstrukturen begünstigen können?

5. Gibt es in den genannten Rechtsgebieten des Bundes und/oder Ihres Landes Regelungen, die eine Planung und Absicherung von örtlichen oder überörtlichen Radverkehrsnetzen gezielt thematisieren oder begünstigen?

6. Gibt es Regelungen in den genannten Rechtsgebieten, die einer Planung und Absicherung von Radverkehrsnetzen entgegen stehen oder bestehen in der Umsetzungspraxis Probleme mit einer nicht in ausrechendem Maße möglichen rechtlichen Absicherung von Radverkehrsnetzen?

7. Falls aus Ihrer Sicht in den o.g. Rechtsgebieten Defizite bestehen: Haben Sie Anregungen zur Behebung oder Minderung dieser Defizite?
   Falls ja, könnten Sie das Rechtsgebiet oder ggf. auch die Regelungsebene (z. B. Gesetz, RVO, Durchführungsbestimmungen, VwV, technisches Regelwerk o. a. m.) konkretisieren?

8. Wo würden Sie besonderen Handlungsbedarf für eine Novellierung von rechtlichen Regelungen sehen?

Einzelregelungen des Straßen- und Wegerechts

Führungsformen und Standard von kommunalen Radverkehrsanlagen

9a. Gibt es Defizite bei einer Realisierung örtlich angemessener Führungsformen bzw. geeigneter Anlagentypen des Radverkehrs, die sich aus vorhandenen oder fehlenden rechtlichen Regelungen erklären können? Worin bestehen diese Defizite?

b. Falls ja: Können Sie die diesbezüglichen Bestimmungen des Bundes oder Ihres Landes benennen? Ist ein weniger geeigneter Anlagentyp in einer ungünstigen Auslegung straßenrechtlicher Regelungen begründet?

c. Gibt es rechtliche Regelungen, die dieses Defizit gezielt mindern oder vermeiden sollen?

10a. Gibt es in Ihrem Land Defizite bei einer Realisierung eines ausreichenden Standards von Radverkehrsanlagen (z.B. Breite, Belag) , die sich aus vorhandenen oder fehlenden rechtlichen Regelungen erklären können? Worin bestehen diese Defizite?

b. Falls ja: Können Sie die diesbezüglichen Bestimmungen des Bundes oder Ihres Landes benennen? Ist ein unzureichender Standard in einer ungünstigen Auslegung straßenrechtlicher Regelungen begründet?

c. Gibt es rechtliche Regelungen, die dieses Defizit gezielt mindern oder vermeiden sollen?

Bau oder Ausbau von Straßen und Überquerungsanlagen

11a. Gibt es Bestimmungen in Ihrem Land, die die Weiterführung örtlicher Radverkehrsverbindungen (Fahrradrouten, Radwanderwege) beim Bau oder Ausbau von Straßen regeln (z.B. durch anforderungsgerechte Überquerungsanlagen)?

b. Sind in Ihrem Land nach dem Bau oder Ausbau von Straßen Radverkehrsverbindungen (Fahrradrouten) unterbrochen oder mit umwegigen Führung weiter geführt worden?

c. Falls ja: Können Sie die straßenrechtlichen Bestimmungen benennen, die dies begünstigen? Ist die Unterbrechung oder umwegige Weiterführung in einer ungünstigen Auslegung straßenrechtlicher Regelungen begründet?

d. Gibt es rechtliche Regelungen, die dieses Defizit gezielt mindern oder vermeiden sollen?

Ortsdurchfahrten von Bundes- und Landesstraßen

12a. Gibt es in Ihrem Land Defizite dadurch, dass Radverkehrsanlagen an Bundes- oder Landesstraßen in Ortsdurchfahrten unterbrochen sind und eine Weiterführung in der Ortslage über abgerückt liegende Straßen oder Wege anderer Baulastträger nicht realisiert werden konnte? Worin bestehen diese Defizite?

b. Falls ja: Können Sie die straßenrechtlichen Bestimmungen benennen, die dies begünstigen? Ist die nicht realisierbare Weiterführung über Straßen oder Wege anderer Baulastträger in einer ungünstigen Auslegung straßenrechtlicher Regelungen begründet?

c. Gibt es rechtliche Regelungen, die dieses Defizit gezielt mindern oder vermeiden sollen?

13a. Gibt es in Ihrem Land Defizite durch aus Ihrer Sicht nicht geeignete Radverkehrsanlagen an Ortsdurchfahrten von Bundes- oder Landesstraßen? Worin bestehen diese Defizite?

b. Falls ja: Können Sie die straßenrechtlichen Bestimmungen benennen, die dies begünstigen? Ist ein weniger geeigneter Anlagentyp oder eine zu geringe Breite in einer ungünstigen Auslegung straßenrechtlicher Regelungen begründet?

c. Gibt es rechtliche Regelungen, die dieses Defizit gezielt mindern oder vermeiden sollen?

14a. Ist in Ihrem Land bei Radverkehrsanlagen an Bundes- oder Landesstraßen in Ortsdurchfahrten durch straßenverkehrsbehördliche Anordnung die Benutzungspflicht aufgehoben worden (anderer Radweg oder Regelung „Gehweg/Radfahrer frei“)?

b. Behalten Bund oder Land in diesen Fällen die Baulast an den weiterhin bestehenden Radverkehrsanlagen?

c. Wurden nicht benutzungspflichtige Radverkehrsanlagen (s.o.) in Baulast des Bundes oder des Landes an Ortsdurchfahrten auch neu geschaffen?

d. Sehen Sie diesbezüglich in der Anwendung von Straßen- und Wegerecht und Straßenverkehrsrecht Probleme? Wenn ja, welche?

Weitere Einzelregelungen planerisch bedeutsamer Rechtsgebiete

15a. Bestehen in Ihrem Land für die Gebietskörperschaften empfehlende oder verpflichtende Regelungen zur Aufstellung von Radverkehrsplänen und/oder zur Realisierung von Radverkehrsnetzen?
Falls ja: Wo sind diese Empfehlungen oder Verpflichtungen verankert?

b. Bestehen in Finanzierungs- oder Zuwendungsregelungen Verknüpfungen mit diesen Empfehlungen oder Verpflichtungen? Sind beispielsweise Zuwendungen für

Radverkehrsmaßnahmen an die Darstellung der Maßnahme in einem Radverkehrsplan oder anderen Plänen gekoppelt?

c. Wie sind Ihre Erfahrungen in Hinblick auf die Umsetzung dieser Empfehlungen oder Verpflichtungen durch die Gebietskörperschaften?

Eisenbahnkreuzungsrechtliche Bestimmungen

16a. Gibt es in Ihrem Land Defizite dadurch, dass nach einem Bau oder Ausbau von Eisenbahnanlagen örtlich Radverkehrsverbindungen (Fahrradrouten) unterbrochen oder stark umwegig geführt werden? Worin bestehen diese Defizite?

b. Falls ja: Können Sie die rechtlichen Bestimmungen benennen, die dies begünstigen? Ist die umwegige Führung oder Unterbrechung in einer ungünstigen Auslegung rechtlicher Regelungen – beispielsweise den Kostentragungsregelungen des Eisenbahnkreuzungsrechts - begründet?

c. Gibt es rechtliche Regelungen, die dieses Defizit gezielt mindern oder vermeiden sollen?

Wasserstraßenrecht

17a. Gibt es in Ihrem Land Defizite dadurch, dass Radverkehrsverbindungen (Fahrradrouten) auf Betriebswegen entlang oder zur Kreuzung von Wasserstraßen nicht realisiert werden konnten?

b. Falls ja: Können Sie die rechtlichen Bestimmungen benennen, die dies begünstigen? Ist dies in einer ungünstigen Auslegung rechtlicher Regelungen begründet (z.B. Regelung der Zuständigkeit für Betriebswege an Wasserstraßen)?

c. Gibt es rechtliche Regelungen, die dieses Defizit gezielt mindern oder vermeiden sollen?

Naturschutzrecht

18a. Gibt es in Ihrem Land Defizite dadurch, dass Radverkehrsplanungen aus naturschutzrechtlichen Gründen nicht oder nur stark verändert realisiert werden konnten? Worin bestehen diese Defizite?

b. Falls ja: Können Sie die naturschutzrechtlichen Bestimmungen benennen, die dies begünstigen? Ist dies in einer ungünstigen Auslegung rechtlicher Regelungen begründet?

c. Gibt es rechtliche Regelungen, die dieses Defizit gezielt mindern oder vermeiden sollen?

Denkmalschutzrecht

19a. Gibt es in Ihrem Land Defizite dadurch, dass Radverkehrsanlagen in denkmalgeschützten Straßen nicht oder nur in für den Radverkehr ungünstiger Form realisiert werden konnten? Worin bestehen diese Defizite?

b. Falls ja: Können Sie die denkmalschutzrechtlichen Bestimmungen benennen, die dies begünstigen? Ist dies in einer ungünstigen Auslegung rechtlicher Regelungen begründet?

c. Gibt es rechtliche Regelungen, die dieses Defizit gezielt mindern oder vermeiden sollen?

Handlungsbedarf und Dringlichkeit

20a. Gibt es unter den oben angesprochenen Regelungs- und Problemfeldern Bereiche mit besonders dringlichem Handlungsbedarf im Rechtsrahmen?

- ☐ ja: Bitte geben Sie das Regelungs-/Problemfeld oder die Nummer der betreffenden Frage an:
- ☐ nein, kein besonders dringlicher Handlungsbedarf

21. Zur Optimierung der Rahmenbedingungen der Radverkehrsförderung werden verschiedene weitere Ansätze im Bereich gesetzlicher und untergesetzlicher Regelungen diskutiert. Wie hoch ist aus Ihrer Sicht der Handlungsbedarf für folgende Ansätze?

	sehr hoher Handlungsbedarf	eher hoher Handlungsbedarf	weder noch	eher geringer Handlungsbedarf	kein Handlungsbedarf
Verpflichtung für Kommunen und Kreise zur Realisierung geschlossener Radverkehrsnetze	☐	☐	☐	☐	☐
Einführung einer sog. Radverkehrsklausel zur Berücksichtigung der Belange des Radverkehrs (vgl. z.B. § 9 Abs.2 S.1 StrWG NW zur Straßenbaulast) in die Straßengesetze des Bundes und weiterer Länder	☐	☐	☐	☐	☐
Konkretisierung der Zielbestimmung einer „Berücksichtigung des (...) nichtmotorisierten Verkehrs“ und einer „auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung“ nach § 1 Abs.6 Nr.9 BauGB/EAG Bau auf Ebene der Bauleitplanung	☐	☐	☐	☐	☐
Verpflichtung zur Beibehaltung oder Verbesserung von in einem Netzplan ausgewiesenen Radverkehrsanlagen beim Bau oder wesentlichen Änderungen von Straßen, Eisenbahnen oder Wasserstraßen	☐	☐	☐	☐	☐

Erfahrungen mit Regelungen anderer Rechtsgebiete

22. Gibt es aus Ihrer Sicht Regelungen in anderen Rechtsgebieten, die anforderungsgerechten Radverkehrsmaßnahmen entgegen stehen? Falls ja, welche?

I.3. Hinweise auf Praxisprobleme aus den Befragungen und nach Erfahrung der Mitglieder des UAK 1

Vorbemerkung

Die folgenden Ausführungen beschreiben die Nennungen von Praxisproblemen mit möglichem rechtlichem Hintergrund, wie sie nach Erfahrung der Mitglieder des UAK 1 und nach Kenntnis der Befragten in Landesdienststellen und bei Kommunen auftreten. Einige der genannten Praxisprobleme stehen nach Erfahrung der Befragten dabei sowohl vor straßen- wie auch straßenverkehrsrechtlichem Hintergrund und können auch durch Zuwendungsregelungen, beispielsweise aus Mitteln nach dem GVFG, beeinflusst sein. An dieser Stelle wird die Problemsicht der Befragen wiedergegeben. Eine Zuordnung zu den in dieser Expertise behandelten straßen-, bau- und raumordnungsrechtlichen Fragen wurde in den Kapiteln 1-5 des Berichtes vorgenommen.

Vorstrukturierung von Praxisproblemen im UAK 1

Nach Erfahrung der Mitglieder des UAK 1 und der Projektbearbeiter bestehen verbreitet Praxisprobleme

- in einer Unterbrechung bestehender Radverkehrsverbindungen durch
  - den Bau von Bundesautobahnen und Bundes- und Landstraßen insbesondere im Falle von Ortsumgehungen sowie
  - durch den Bau bzw. Ausbau von Eisenbahnstrecken,
- in der Anlage gemeinsamer Geh- und Radwege in Ortsdurchfahrten von Bundes- und Landesstraßen,
- wegen fehlender oder mit nicht anforderungsgerechten Breiten bzw. Oberflächen ausgebauter Radverkehrsanlagen im Außenbereich, die auch in Abstimmungskonflikten zwischen Straßenbau- und Naturschutzbehörden über die Anwendung der Eingriffsregelung begründet sein können,
- in einer unzureichenden Anzahl von FahrradabstelPDRlätzen an neuen oder wesentlich geänderten Gebäuden.

Örtlich sind darüber hinaus auch Beispiele

- stark umwegige Führungen von Radverkehrsverbindungen bei einem Neubau von Brücken über Bundeswasserstraßen (Aufhebung ehemaliger Brücken)
- nicht anforderungsgerecht ausgebildete Radverkehrsanlagen in denkmalgeschützten Straßen oder
- fehlende Nutzungsmöglichkeiten von Betriebswegen an Bundeswasserstraßen für Radfahrer

bekannt.

Hinweise auf Praxisprobleme an den Befragungen

Generelle Erfahrungen

Mehrere Kommunen und ein Land schätzen die Stellung des Radverkehrs im Straßenrecht in allgemeiner Form als zu unbedeutend ein. Auch in Abwägungsprozessen im Rahmen von Planungsverfahren sei die Stellung des Radverkehrs gegenüber den Anforderungen anderer Verkehrsarten sowie gegenüber außerverkehrlichen Belangen geschwächt.

Führungsformen und Standards von Radverkehrsanlagen

Nach Erfahrungen mehrerer Länder und Kommunen bestehen Defizite bei einer Realisierung planerisch angemessener **Führungsformen** des Radverkehrs, die nach ihrer Auffassung in straßen- und wegerechtlichen Bestimmungen begründet sein können. Hierzu zählt beispielsweise eine Beschränkung des Anlagenspektrums an Bundesstraßen auf Radwege bzw. gemeinsame Geh- und Radwege.
Nach den Erfahrungen in vier Ländern und zwei Kommunen werden auch neuere Radwege – wie auch gemeinsame Geh- und Radwege – örtlich mit **niedrigerem Standard** als nach den technischen Regelwerken der FGSV – insbesondere in **geringerer Breite** - angelegt. Hierfür seien beispielsweise die Orientierung des Bundes und einzelner Länder an den Mindest- statt der Regelbreite für Radverkehrsanlagen an Straßen in ihrer Baulast wie auch bei Genehmigung kommunaler Planungen verantwortlich.

Besondere Praxisprobleme in Ortsdurchfahrten

Nach den Erfahrungen in sieben Bundesländern und zwei Kommunen bestehen in **Ortsdurchfahrten von Bundes- bzw. Landesstraßen (OD)** Defizite

- durch eine Unterbrechung der Radverkehrsanlagen und fehlenden Möglichkeiten, diese über abgerückt liegende Wege und Straßen anderer Baulastträger fortzuführen, sowie
- durch aus planerischer Sicht ungeeignete Arten von Radverkehrsanlagen.

Auf die explizite Frage nach Unterbrechungen der Radverkehrsanlagen an Bundes- oder Landesstraßen in OD wiesen die Länder und Kommunen beispielsweise darauf hin, dass

- bei beengten Straßenräumen oder nicht durchführbarem Grunderwerb in einigen OD keine hinreichenden Flächen für unselbstständige Radverkehrsanlagen zur Verfügung stehen,
- die Finanzierung von unselbstständigen Radverkehrsanlagen durch den Bund bzw. ein Land aber an die Benutzungspflicht und die Breitenvorgaben der VwV-StVO gekoppelt sei und
- für eine Führung des Radverkehrs über abgerückt liegende Straßen und Wege anderer Baulastträger keine Finanzierungsmöglichkeiten bestehen.

Mehrere Länder weisen auf – auch in jüngerer Zeit angelegte – gemeinsame Geh- und Radwege in OD mit geteilter Baulast hin, auf denen Beeinträchtigungen zwischen Fußgängern und Radfahrern auftreten können.

Aus fünf Ländern sind Fälle bekannt, bei denen die straßenverkehrsrechtliche Benutzungspflicht von Rad- bzw. gemeinsamen Geh- und Radwegen in OD von Bundes- oder Landesstraßen aufgehoben und beispielsweise durch die Freigabe des Gehweges für Radfahrer ersetzt wurden. Die Beibehaltung der Baulast durch den Bund bzw. die Länder oder die Übergabe an die Gemeinde werden dabei nicht einheitlich praktiziert. Mehrere Länder sprechen hier auch Umsetzungsprobleme bei einem Wechsel der Baulassträgerschaft an.

Erfahrungen mit straßenverkehrsrechtlichen Regelungen

Über die in dieser Untersuchung behandelten straßenrechtlichen Fragestellungen hinaus können Regelungen der VwV-StVO nach Erfahrung mehrerer Länder und Kommunen dem Bau örtlich angemessener Radverkehrsanlagen – wie etwa Radfahr- oder Schutzstreifen oder direkten Linksabbiegemöglichkeiten an Knotenpunkten entgegenstehen. Auch biete die StVO zuwenig flexible Möglichkeiten zur ordnungsbehördlichen Handhabung des ungeordneten Abstellens von Fahrrädern im öffentlichen Straßenraum.

Kreuzungen von Straßen und Radverkehrsanlagen

Aus fünf Ländern und drei Kommunen sind Fälle bekannt, bei denen Radverkehrsverbindungen nach dem Bau oder Ausbau von Straßen unterbrochen oder umwegig geführt wurden. Die örtlich konkretisierten Beispiele beziehen sich insbesondere auf den Neubau von Ortsumgehungen von Bundesstraßen. Die Ansprechpartner eines Landes weisen hier auf nach ihren Kenntnissen fehlende Regelungen eines zumutbaren Umweges für Radfahrer hin.

Zwei Länder weisen darauf hin, dass bei einer Kreuzung neu gebauter Fahrradrouten über bestehende Bundes- bzw. Landesstraßen kleinräumige Insellösungen für die Kreuzungs- bzw. Überquerungsanlagen geschaffen wurden. Einer Einigung zwischen den Stellen, die die Fahrradroute planen, und den für die kreuzenden Straßen zuständigen Stellen über die Möglichkeiten und die Ausbauform einer Kreuzung stehe oftmals jedoch das freie Ermessen dieser Stellen entgegen.

Kreuzungen von Eisenbahn- und Radverkehrsanlagen

Vier Ländern und zwei Kommunen sind Fälle bekann, in denen Radverkehrsanlagen in Zusammenhang mit Eisenbahnbaumaßnahmen unterbrochen bzw. stark umwegig weitergeführt wurden. Hierzu zählen Neubauten ebenso wie der Ausbau von Eisenbahnanlagen oder Bahnübergangsbeseitigungen.

Nach Erfahrungen aus zwei Ländern und zwei Kommunen führt der Kostenanteil, den die Baulastträger der Radverkehrsanlagen bei Eisenbahnkreuzungsmaßnahmen zu tragen haben, zu einem geringeren Ausbaustandard von Radverkehrsanlagen.

Bauordnungsrechtliche Regelungen zu Fahrradabstellplätzen

Nach Einschätzung von nordrhein-westfälischen Kommunen führt die Umwandlung des früheren Rechtes der Kommunen in NRW, bauordnungsrechtlichen Abstellplatzsatzungen zu erlassen, in eine allgemeine Stellplatzverpflichtung dazu, dass die Bauordnungsbehörden bei Gebäudebauvorhaben nur noch eine Mindestausstattung an Fahrradabstellplätzen verlangen.

Die Erfahrungen mit bauordnungsrechtlichen Regelungen zur Fahrradabstellplatzpflicht wurden in den Befragungen des Forschungsvorhabens „Zweiter Fahrradbericht der Bundesregierung“ vertieft thematisiert. Die dort benannten weiteren Praxisprobleme werden in der „Problemorientierten Darstellung rechtlicher Regelungen“ behandelt.

Radverkehrsplanungen und Naturschutzrecht

Aus den meisten Ländern und Kommunen sind Fälle bekannt, bei denen für Radverkehrsplanungen mit naturschutzbezogenen Begründungen keine Realisierung möglich war oder starke Veränderungen erforderlich waren. Diese Fälle sind wie folgt charakterisiert:

- Der Informationsaustausch zwischen den für die Radverkehrsplanungen zuständigen Stellen und den Naturschutzbehörden war unzureichend oder verlief zu spät.
- Einige Naturschutzbehörden lehnen eine nachträgliche Anlage von Radwegen an bestehenden Straßen als erheblichen Eingriff in Natur und Landschaft grundsätzlich ab. Fast regelmäßig sind Reduzierungen des Standards, wie etwa geringe Breiten oder wassergebundene Decken, erforderlich.

Radverkehrsanlagen und Denkmalschutz

Aus fünf Ländern und zwei Kommunen sind Fälle bekannt, in denen Radverkehrsanlagen aus Gründen des Denkmalschutzes nicht oder nur in für den Radverkehr ungünstiger Form realisiert werden konnten.

Mehrere Länder weisen jedoch darauf hin, dass nach ihren Erfahrungen die baurechtlich erforderlichen Abwägungen verschiedener Anforderungen sowie die von ihren Besitzern nur im Rahmen des Zumutbaren zu erhaltenden Denkmäler und das pflichtgemäße Ermessen der Denkmalschutzbehörden in der Regel zu auch für den Radverkehr akzeptablen Maßnahmen führen. Ein Land und eine Kommune verweisen dem gegenüber explizit darauf, dass die Durchsetzungschancen der Denkmalschutzbehörden in Abwägungsverfahren gegenüber den für den Radverkehr verantwortlichen Stellen höher seien.

Hinweise auf weitere Praxisprobleme

Mehrere Länder führen Defizite bei der Realisierung von Radverkehrsverbindungen entlang von Wasserstraßen an. So konnten geplante Radrouten auf Betriebswegen entlang von Bundeswasserstraßen wegen fehlender Einigungsmöglichkeiten über die Übernahme der Verkehrssicherungspflicht nicht realisiert werden. Ein Land spricht daneben den lokalen Fall einer Unterbrechung von Radverkehrsverbindungen durch den Bau von Wasserstraßen an.

Überblick zur Zahl der Nennungen von Praxisproblemen

Die Tab. 11 fasst in Form einer Übersicht die Zahl der Länder bzw. Kommunen zusammen, die auf Praxisprobleme in den in dem Fragebogen mit geschlossenen Fragen vorgegebenen. Gebieten hinweisen. Die Zahl der Problemnennungen diente zusammen mit den Erfahrungen der Mitglieder des UAK 1 als Grundlage zur Gewichtung der Praxisprobleme in Kap. 1.4.

Frage lt. Fragebogen		Zahl der Länder bzw. Kommunen, die die Frage ausdrücklich bejahen bzw. verneinen			
		Länder		Kommunen	
Nr.		Ja	nein	ja	nein
Einzelregelungen des Straßen- und Wegerechts Führungsformen und Standard von Radverkehrsanlagen					
9a.	Gibt es Defizite bei einer Realisierung örtlich angemessener Führungsformen bzw. geeigneter Anlagentypen des Radverkehrs, die sich aus vorhandenen oder fehlenden rechtlichen Regelungen erklären können?	3	4	3	4
10a.	Gibt es in Ihrem Land Defizite bei einer Realisierung eines ausreichenden Standards von Radverkehrsanlagen (z.B. Breite, Belag), die sich aus vorhandenen oder fehlenden rechtlichen Regelungen erklären können?	6	3	3	4
Bau oder Ausbau von Straßen und Überquerungsanlagen					
11b.	Sind in Ihrem Land nach dem Bau oder Ausbau von Straßen Radverkehrsverbindungen (Fahrradrouten) unterbrochen oder mit umwegigen Führung weiter geführt worden?	5	2	4	3
Ortsdurchfahrten von Bundes - und Landesstraßen					
12a.	Gibt es in Ihrem Land Defizite dadurch, dass Radverkehrsanlagen an Bundes - oder Landesstraßen in Ortsdurchfahrten unterbrochen sind und eine Weiterführung in der Ortslage über abgerückt liegende Straßen oder Wege anderer Baulastträger nicht realisiert werden konnte?	7	1	2	3
13a.	Gibt es in Ihrem Land Defizite durch aus Ihrer Sicht nicht geeignete Radverkehrsanlagen an Ortsdurchfahrten von Bundes - oder Landesstraßen?	7	2	2	3
14a.	Ist in Ihrem Land bei Radverkehrsanlagen an Bundes - oder Landesstraßen in Ortsdurchfahrten durch straßenverkehrsbehördliche Anordnung die Benutzungspflicht aufgehoben worden (anderer Radweg oder Regelung „Gehweg/Radfahrer frei")?	5	1		3
14b.	Behalten Bund oder Land in diesen Fällen die Baulast an den weiterhin bestehenden Radverkehrsanlagen?	2	3		
Eisenbahnkreuzungsrechtliche Bestimmungen					
16a.	Gibt es in Ihrem Land Defizite dadurch, dass nach einem Bau oder Ausbau von Eisenbahnanlagen örtlich Radverkehrsverbindungen (Fahrradrouten) unterbrochen oder stark umwegig geführt werden?	4	3	2	4
Wasserstraßenrecht					
17a.	Gibt es in Ihrem Land Defizite dadurch, dass Radverkehrsverbindungen (Fahrradrouten) auf Betriebswegen entlang oder zur Kreuzung von Wasserstraßen nicht realisiert werden konnten?	5	3		3
Naturschutzrecht					
18a.	Gibt es in Ihrem Land Defizite dadurch, dass Radverkehrsplanungen aus naturschutzrechtlichen Gründen nicht oder nur stark verändert realisiert werden konnten?	8	2	5	2
Denkmalschutzrecht					
19a.	Gibt es in Ihrem Land Defizite dadurch, dass Radverkehrsanlagen in denkmalgeschützten Straßen nicht oder nur in für den Radverkehr ungünstiger Form realisiert werden konnten?	5	3	2	4

Tab. 11 Zahl der Länder bzw. Kommunen, die auf Praxisprobleme mit möglichem rechtlichem Hintergrund hinweisen[33]

[33] Eine Reihe von Ansprechpartnern haben jeweils auch „k. A." angegeben, falls ihnen auf den jeweiligen Gebieten keine Praxisprobleme bekannt waren. Diese Angaben sind in der Tabelle nicht ausdrücklich aufgeschlüsselt. Erfahrungen mit bauordnungsrechtlichen Regelungen zur FahrradabstelPDRlatzpflicht wurden in den Befragungen des Forschungsvorhabens „Zweiter Fahrradbericht der Bundesregierung" behandelt.

I.4. Gewichtung der Praxisprobleme

Die Praxisprobleme wurden in Abstimmung mit den forschungsbetreuenden Mitgliedern des UAK 1 nach ihrer Übertragbarkeit und Verallgemeinerbarkeit gewichtet. Die Maßstäbe waren:

– Nennung durch eine größere Zahl von Ländern und Kommunen in den Befragungen
– Praxisproblem in mehreren alten und neuen Ländern
– Berücksichtigung der Diskussion im UAK 1 sowie
– Erfahrungen aus der Planungspraxis.

Die Gewichtung erfolgt in drei Stufen:

++ häufiges/wichtiges verallgemeinerbares Praxisproblem
+ mittel/verallgemeinerbares, aber nicht regelmäßig auftretendes Praxisproblem
o niedrig/in lokalen Einzelfällen relevantes Praxisproblem

Die folgende Tab. 12 stellt die Gewichtungen zusammen. Hier sind auch Praxisprobleme berücksichtigt, die im Rahmen der Befragungen von einzelnen Ländern und Kommunen genannt wurden oder durch Mitglieder des UAK 1 ergänzt wurden. Die Übersicht zeigt weiterhin mögliche Ursachen dieser tatsächlichen bzw. planerischen Praxisprobleme auf, die in den Befragungen als „Praxisproblem“ thematisiert wurden.

Praxisproblem	**Mögliche Ursache**	**Gewichtung des Praxisproblems**
Generelle Erfahrungen		
Generelle Erfahrung: Geringer Stellenwert des Radverkehrs im Bau- und Straßenrecht		**+**
	Auslegung von Bestimmungen zum Umfang der Straßenbaulast nach „regelmäßigem Verkehrsbedürfnis“ als „Bedürfnis des fließenden Kfz-Verkehrs“	
Keine selbstverständliche Integration des Radverkehrs in kommunale Gesamtverkehrspläne		**+**
Fehlende Netzplanungen bei Gemeinden und Kreisen		**++**
Fehlende Koordination eigener Planungen mit Planungen anderer Baulastträger und Gebietskörperschaften durch staatliche Baulastträger, Gemeinden und Kreisen		**++**
Mangelnde Übereinstimmung der Prioritäten und Verfügbarkeit von Finanzmitteln bei baulastträgerübergreifenden Projekten		**++**
Geringe Aussagetiefe der überörtlichen Integrierten Verkehrsplanung zum Radverkehr		**+**
Straßenbaulast und Probleme beim Längsverkehr		
Umsetzungsprobleme bei einer Führung des Radverkehrs im Zusammenhang mit einer Bundesstraße über abgerückt liegende Straßen/Wege anderer Baulastträger (OD und Wirtschaftswege)		**++**
Bau zu schmaler Radwege bzw. gemeinsamer Geh-/Radwege		**+**
Straßenbaulast und besondere Probleme in Ortsdurchfahrten		
Unsicherheiten über Übergang der Straßenbaulast für Radverkehrsanlagen in ehemaligen OD bei Einrichtung von Kraftfahrstraßen im Rahmen des Fernstraßenausbaus		**+**
Uneinheitliche Praxis und Umsetzungsprobleme bei Aufhebung der Benutzungspflicht von Radwegen bzgl. der Straßenbaulast		**+**
OD von Bundes- und Landesstraßen mit geteilter Baulast Anlage gemeinsamer Geh- und Radwege trotz besserer Eignung getrennter Gehwege/ Radwege		**++**
Geringe Umsetzungsmöglichkeiten eines Ausbaus anforderungsgerechter Radverkehrsanlagen in OD von B-Straßen in kommunaler Baulast	Geringe Finanzkraft großer Gemeinden als Baulastträger der B-/L-Straßen	**O**

Praxisproblem	**Mögliche Ursache**	**Gewichtung des Praxisproblems**
OD von Bundes- und Landesstraßen mit geteilter Baulast Fehlende Möglichkeit kleiner Gemeinden zur Übernahme der Baulast für GW	Fehlende Finanzkraft der kleinen Gemeinden	**o**
Kreuzungen von Radverkehrsanlagen mit Bundes oder Landesstraßen		
Unsicherheiten über Möglichkeiten bzw. hoher Planungs- und Abstimmungsaufwand für Neubau von Kreuzungen geplanter RVA mit bestehenden Bundes- oder Landesstraßen		**+**
Unterbrechungen bestehender Radverbindungen bei Bau/Ausbau von Bundes- oder Landesstraßen		**++**
	Unzureichende Konkretisierung und Verfestigung der Planung in Raumordnungsplänen bzw. Bauleitplänen	
	Mangelnde Kenntnis über für Nutzer akzeptable Umweglängen	
Kreuzungen von Radverkehrsanlagen mit Eisenbahnstrecken		
Unterbrechungen bestehender Radverbindungen bei Neubau von Eisenbahnanlagen	(siehe Unterbrechungen durch Bau von Bundes-/Landesstraßen)	**++**
Finanzierung gemeinsamer statt getrennter GW/RW durch DB AG bei Eisenbahnkreuzungsausbauten trotz zuvor bestehender getrennter GW/RW	Unkenntnis auf Seiten der Gemeinde	**o**
Geringe Realisierungsmöglichkeiten von für Fahrräder mit Anhängern passierbaren Umlaufsperren		**o**
Praxisprobleme der baurechtlichen Abstellplatzpflicht für Fahrräder		
Zu geringe Zahl von Fahrradabstellplätzen an neugebauten oder wesentlich geänderten Gebäuden	Ungenauigkeit der Vorgaben von Landes-BauO zur Abstellplatzpflicht „im erforderlichen Umfang“, Aufhebung einer Ermächtigung der Gemeinden für Abstellplatzsatzungen für neue Gebäude nach BauO in einem Bundesland	**+**
Realisierung von Abstellplätzen in ungünstiger Lage auf dem Baugrundstück oder mit ungeeigneter technischer Ausführungsform	Oftmals fehlende Anforderungen an Lage und Beschaffenheit der Abstellplätze	**+**
Realisierung von Abstellplätzen in ungünstiger Lage bei fehlender Flächenverfügbarkeit auf dem Baugrundstück	Unsicherheiten über Ablösemöglichkeiten und über Möglichkeiten des Nachweises im öff. Straßenraum	**+**

Praxisproblem	**Mögliche Ursache**	**Gewichtung des Praxisproblems**
Ungeordnetes Abstellen von Fahrrädern im öffentlichen Straßenraum bestehender Stadtgebiete	Fehlende oder ausschließlich auf die kommunale Ebene verlagerte Zuständigkeit für Regelungen zur nachträglichen Abstellplatzforderung bei bestehenden Gebäuden	**+**
Fahrradverkehr und Denkmalschutzrecht		
Fehlende Realisierungsmöglichkeiten fahrradgeeigneter Beläge oder geplanter Radwege in denkmalgeschützten Straßen bzw. im Umfeld denkmalgeschützter Gebäude		**+**
Praxisprobleme außerhalb der direkten Aufgabenstellung der Rechtsexpertise, die wegen einer hohen Gewichtung in der „Problemorientierte Darstellung rechtlicher Regelungen“ behandelt wurden		
Radverkehr und Umweltrecht		
Reduzierte Standards oder fehlende Radwege im Außerortsbereich	Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen	**++**
Unsicherheiten über UVP-Pflicht für Radwege		**+**
Praxisprobleme, die wegen einer niedrigen Gewichtung und wegen nur lokaler Bedeutung nicht behandelt wurden		
Unterbrechungen bestehender Radverkehrsverbindungen bei Bau kreuzender Wasserstraßen		**o**
Praxisprobleme außerhalb der Aufgabenstellung der Rechtsexpertise		
Hoher Prüfaufwand für Vorhaben mit Berührung von FFH- bzw. Vogelschutzgebieten		
Prinzipien Funktionstrennung und Festlegung störender Nutzungen unterstützen für RV ungünstige Siedlungsstrukturen (BauGB und BauNVO)		
Orientierung der Zuordnung städtebaulicher Nutzungsstrukturen in der Bauleitplanung an der „Vermeidung und Verringerung von Verkehr“ noch selten		
Geringe Konkretisierung der Ziele einer Fahrrad-orientierten Entwicklung der Siedlungsstrukturen in den Landesentwicklungsplänen		
Unterbrechung von Radverkehrsverbindungen durch Bau von nur für Kfz nutzbaren Tunnels oder Brücken bei Einstellung eines Fährbetriebes		**+**

Praxisproblem	**Mögliche Ursache**	**Gewichtung des Praxisproblems**
Realisierungsmöglichkeiten für Radverkehrsführung auf Betriebswegen an Bundeswasserstraßen nur bei Übernahme der Verkehrssicherungspflicht durch Gemeinden		**o**
Fehlende Unterhaltung beschränkt öffentlicher oder privater Wege kann darüber führende Radverkehrsverbindungen beeinträchtigen		**+**
Fehlende Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern für Bundesfernradwegenetz		**+**

Tab. 12 Übersicht und Gewichtung der Praxisprobleme

Anhang II Beispielhafte Regelungen aus der Schweiz

Das folgende Kapitel stellt ausgewählte rechtliche Regelungen über die Radverkehrspolitik und Radverkehrsanlagen aus der Schweiz zusammen. Die Schweiz hat einen mit Deutschland vergleichbaren föderalen Staatsaufbau mit entsprechender Verteilung der Gesetzgebungskompetenz.

Die Regelungen zeigen beispielhafte Lösungsansätze für ausgewählte Infrastrukturbereiche auf, die eindeutig formulierte Zielsetzungen zur Radverkehrsförderung beschreiben und in denen in Deutschland zum Teil Praxisprobleme auftreten. Eine systematische Darstellung von Schweizer Regelungen und ein Vergleich ihrer Übertragbarkeit auf Deutschland wird hier nicht vorgenommen. Die Darstellungen sollen damit als Anregung für die deutsche Diskussion dienen.

II.1. Umweltschutzgesetz Basel-Stadt

Das Umweltschutzgesetz Basel-Stadt (USG BS) legt für den Kanton und die Kommunen eine Verpflichtung zur Verminderung von Umweltbelastungen aus dem Verkehr fest, die explizit eine Stärkung der umweltfreundlichen Verkehrsmittel und damit auch des Radverkehrs beinhalten:

***„§ 13**.Grundsätze*

1. *Der Kanton und die Landgemeinden setzen sich dafür ein, die Verkehrsemissionen insgesamt zu stabilisieren und zu vermindern. ...*
2. *Sie treffen Massnahmen, um den Anteil der umweltfreundlichen Verkehrsmittel am gesamten Verkehrsvolumen zu erhöhen.*
3. *Sie sorgen durch bauliche, betriebliche, verkehrslenkende oder –beschränkende Massnahmen dafür, dass Fussgängerinnen und Fussgänger sowie der nicht motorisierte und der öffentliche Verkehr gegenüber dem privaten Motorfahrzeugverkehr bevorzugt und vor vermeidbaren Behinderungen und Gefährdungen geschützt werden.*
4. *Der Kanton setzt sich dafür ein, dass Umweltbelastungen durch Eisenbahn-, Flug- und Schiffsverkehr möglichst tief gehalten werden.“*

II.2. Das Strassenbaugesetz des Kantons Bern:

Das kantonale Strassenbaugesetz **(SBG** i.d.F.v. 19. 4. 2004]) definiert eine **Pflicht** eines Kantons und der Kommunen zur **Realisierung von Radverkehrsanlagen bei Verkehrsnachfrage durch Radfahrer**. Zugleich räumt es die Möglichkeit zur **Führung des Radverkehrs** in Zusammenhang mit Kantons- oder Kommunalen Straßen **über Wirtschafts- oder Forstwege (andere Baulastträger)** gegen Kostenbeitrag ein:

***„Art. 24a** 1a Fuss-, Geh- und Radwege; Radstreifen*

1. ***Wo Strassen regelmässig von einer grösseren Zahl von Fussgängern oder Radfahrern benützt werden,** wo es die Sicherheit dieser Verkehrsteilnehmer sonst erfordert oder wo es sich um besonders förderungswürdige Verbindungen handelt, **ist der Verkehr mit** Fuss-, Geh- **und Radwegen zu entflechten**. Eine Strasse ist dazu*

umzugestalten ... wenn es die Verhältnisse erlauben. Wenn ein Radweg nicht angelegt werden kann oder unzweckmässig wäre, können Radstreifen markiert werden.

2. *Im Siedlungsbereich sind, namentlich als Schulwege, nach Möglichkeit von den allgemeinen Fahrstrassen unabhängige Fuss- und Radwegverbindungen zu schaffen.*
3. *Fuss- und **Radwege** sind, wo möglich, über **bestehende oder geplante Flurwege** zu führen. Das **zuständige Gemeinwesen beteiligt** sich verhältnismässig **an den Kosten** neuer oder der Anpassung bestehender Flurwege sowie an deren Unterhalt.*
4. *Fuss-, Geh- und Radwege sind so anzulegen, dass sich für die Benützer möglichst keine zusätzlichen Umwege und Steigungen ergeben.“*

II.3. Das Strassenfinanzierungsdekret des Kantons Bern

Das Strassenfinanzierungsdekret (SFD i.d.F.v. 2.5.1995) führt hierzu aus:

„Art. 15, 4. Beiträge an öffentliche Radwege privater Eigentümer

1. ***Den privaten Eigentümern von Radwegen können** unter den nachgenannten Voraussetzungen **Staatsbeiträge** an deren Erstellung, Anpassung für den Radverkehr und Unterhalt ausgerichtet werden.*
2. *Die Voraussetzungen der Beitragsberechtigung sind:*
   - *a Der Radweg muss in einem staatlichen oder vom Staat genehmigten Radwegkonzept als **wichtige Verkehrsverbindung** enthalten sein.*
   - *b Er muss der öffentlichen Benützung als Radweg ... **gewidmet** sein.*
3. *Der Staatsbeitrag an die Anlage des Radweges beträgt höchstens die Hälfte der dabei entstehenden Baukosten. Dieser Höchstansatz ist angemessen herabzusetzen, wenn die anderweitige Inanspruchnahme des Weges überwiegt.“*

II.4. Verordnung über den kantonalen Richtplan Verkehr des Kantons Genève:

Die Verordnung definiert den Radverkehr als Pflichtbestandteil der kantonalen Richtplanes Verkehr (Netz- und Ausbaubedarfsplanung). Anders als in vielen deutschen Landesentwicklungsplänen und Regionalplänen, ist der Radverkehr somit nicht unter der Thematik „Freizeit und Erholung“ behandelt.

Die Verordnung bestimmt die Aufstellung des Richtplans Straßennetz, seine Stellung und die spezifischen Organisationspläne für jede Verkehrsart, insbesondere den privaten Kfz-Verkehr, den öffentlichen Verkehr, den gewerblichen Verkehr, den leichten Zweirad-Verkehr und den Fußgängerverkehr. Der Richtplan Straßennetz ist ein Instrument der Straßenbauverwaltung für die Planung, die Kostenverteilung und den Betrieb (der Straßen) für alle Verkehrsarten, insbesondere auch für den Radverkehr und den Fußgängerverkehr.

Zugleich definiert diese Verordnung das Ziel eines geschlossenen Radverkehrsnetzes und einer **Organisation baulastträgerübergreifender Koordination**: Das kantonale Radverkehrsnetz, das dem Alltagsradverkehr ebenso wie dem Radtourismus dient, soll hier insbesondere die Kontinuität mit den kommunalen Netzen gewährleisten. Die Organisation der Fortbewegung mit leichten Zweirädern zielt darauf, Bedingungen

optimaler Verkehrssicherheit für das Radfahren zu schaffen, eine gute örtliche Erreichbarkeit zu sichern und ein leistungsfähiges Netz von Verbindungen zu errichten, die den gesamten Kanton abdecken.

Als Gegenstand eines Organisationsplanes müssen die kantonalen Verbindungen die Kontinuität und Kohärenz des Gesamtnetzes, insbesondere in Zusammenhang mit den kommunalen Radverkehrsnetzen, schaffen. Der Organisationsplan ist eine Karte im Anhang des kantonalen Richtplanes Straßennetz.

Die französischsprachige Verordnung führt im Einzelnen aus:

„Règlement portant sur l'organisation du réseau routier

du 27 septembre 2004

(Entrée en vigueur : 23 octobre 2004)

Le CONSEIL D'ETAT de la République et canton de Genève,
vu les articles 2 à 3C de la loi sur les routes, du 28 avril 1967 (ci-après : la loi),
arrête :

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 Objet
Le présent règlement, dans le respect du droit fédéral, détermine l'établissement du plan directeur du réseau routier, sa hiérarchie et les plans d'organisation spécifique à chaque mode de déplacement, à savoir les transports privés motorisés, les transports collectifs, les transports professionnels, les deux-roues légers et les déplacements à pied.

Art. 5 Définition
1 Le plan directeur du réseau routier est un instrument de planification, de répartition et de gestion de la voirie pour tous les modes de déplacement, à savoir les transports privés motorisés, les transports collectifs, les transports professionnels, les deux-roues légers et les déplacements à pied.

Art. 7 Coordination des modes de déplacements
1 La hiérarchie du réseau routier est organisée de manière à répondre aux prescriptions des articles 3 à 3B de la loi.
2 Les aménagements et les différents outils de gestion et d'exploitation du réseau routier (signalisation lumineuse, réglementation locale du trafic, etc.) sont conçus et utilisés dans le but de garantir la hiérarchie du réseau et la cohérence avec les différents plans d'organisation spécifiques à chaque mode.

Art. 9 Procédure
2 Chaque mode de déplacement peut faire l'objet d'une carte représentant son organisation fonctionnelle spécifique.

3 Les besoins propres et l'organisation de chaque mode de déplacement sont définis dans les sections 2 à 6 du présent règlement.

Section 5 Deux-roues légers

Art. 17 Définition

Les deux-roues légers comprennent les cyclomoteurs et les bicyclettes au sens des articles 18 et 24 de l'ordonnance fédérale concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers, du 19 juin 1995 et les engins assimilés à des véhicules mentionnés à l'article 1, alinéa 10, de l'ordonnance fédérale sur les règles de la circulation routière, du 13 novembre 1962.

Art. 18 Objectifs

L'organisation des déplacements en deux-roues légers vise à offrir des conditions de sécurité optimales pour la pratique du vélo, à assurer une bonne accessibilité locale et à constituer un réseau efficace d'itinéraires couvrant l'ensemble du canton.

Art. 19 Plan d'organisation

1 Des itinéraires sont créés en maintenant une continuité et une cohérence d'ensemble, notamment avec les réseaux cyclables communaux.

2 Lorsqu'un axe primaire est important dans le réseau cyclable, celui-ci est équipé, chaque fois que cela est possible, d'aménagements spécifiques.

3 Le plan d'organisation est représenté sur une carte annexée au plan directeur du réseau routier. "

II.5 Bau- und Planungsgesetz Kanton Basel-Stadt

Das Bau- und Planungsgesetz (BPG) des Kanton Basel-Stadt definiert eindeutige **Anforderungen an die Lage und Erreichbarkeit von Fahrradabstellplätzen** an Gebäuden:

„§ 73.1. Bauten und Anlagen sind mit den für ihre zweckentsprechende Verwendung nötigen Abstellplätzen für Velos, Motorfahrräder, Kinderwagen und Kinderfahrzeuge auszustatten.

2. *Wenn keine überwiegenden Interessen dagegen sprechen, müssen die Abstellplätze so erschlossen werden, dass die Fahrzeuge nicht getragen werden müssen.*
3. *Abstellplätze von Bauten und Anlagen mit großem Publikumsverkehr müssen von der Strasse her gut zugänglich sein."*

Anhang III Problemorientierte Darstellung rechtlicher Regelungen