



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

INFORMATION

17/364

Alle Abg

Zulässigkeit von „Pop-Up-Radwegen“ in nordrhein-westfälischen Kommunen

Bearbeitung: Sabine Hibben
Rechtsreferendar Max Christian Loges

Datum: 17. Februar 2022

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag von Herrn Abgeordneten Arndt Klocke erstellt. Der Abgeordnete hat das Gutachten zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	GUTACHTENAUFTRAG	4
B.	EINLEITUNG	5
C.	GUTACHTEN	7
I.	TERMINOLOGIE	7
II.	PHÄNOMENOLOGIE	8
III.	RECHTSGRUNDLAGEN	10
1.	<i>Differenzierung Straßenrecht – Straßenverkehrsrecht</i>	10
2.	<i>Zulässigkeit nach der Straßenverkehrsordnung (StVO)</i>	12
2.1.	§ 45 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO als regelmäßig taugliche Rechtsgrundlage	14
2.2.	§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 und Nr. 5 StVO als ausnahmsweise taugliche Rechtsgrundlagen	17
2.3.	§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO als taugliche Rechtsgrundlage ausschließlich zu Erprobungszwecken	19
IV.	RECHTSANWENDUNG	20
1.	<i>Zuständigkeit und Verfahren</i>	20
2.	<i>Ermessensausübung und Verhältnismäßigkeitsprüfung</i>	21
3.	<i>Befristungsmöglichkeit</i>	22
V.	PERPETUIERUNG	23
VI.	RECHTSSCHUTZ.....	24
VII.	SCHLUSSBETRACHTUNG.....	24
D.	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	28
E.	LITERATURVERZEICHNIS	30
F.	ANLAGE	33

A. Gutachtenauftrag

Dem Gutachtenauftrag liegt eine durch die Corona-Pandemie angefachte Entwicklung im Bereich der Herstellung und des weiteren Ausbaus einer modernen Straßenverkehrsinfrastruktur zugrunde. International wie national werden vor allem in größeren Städten zahlreiche Versuche unternommen, neue Verkehrskonzepte zu entwickeln, um mit geeigneten Maßnahmen die eingeleitete Mobilitätswende zügig voranzutreiben. Ausweislich des Koalitionsvertrages zwischen der SPD, Bündnis 90/Die GRÜNEN und der FDP soll die kommunale Radverkehrsinfrastruktur ausdrücklich gefördert werden.¹ Zur Verbesserung der Fahrradinfrastruktur wird seit Beginn der Corona-Pandemie die bedarfsorientierte Errichtung von sogenannten „Pop-Up-Radwegen“ kontrovers diskutiert. Diese sollen einen raschen Beitrag zum Ausbau sowie zur Modernisierung des Radwegenetzes leisten und dem steigenden Fahrradverkehrsaufkommen gerecht werden. In Deutschland gilt die Hauptstadt Berlin als Pionierin der Bewegung – hier wurden bereits am 25. März 2020 im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg derartig „aufpoppende“ Velorouten eingerichtet. Mittlerweile ist bundeslandübergreifend ein dynamisches Emporkommen von „Pop-Up-Radwegen“ zu verzeichnen, wobei die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen vergleichsweise eher zaghafte voranzuschreiten scheint. So wurde etwa der in Düsseldorf am 13. Juni 2020 vorübergehend installierte „Pop-Up-Radweg“ entlang der Nordachse zwölf Wochen später wieder entfernt – weitere „Pop-Up-Radwege“ sind in der Landeshauptstadt zunächst nicht geplant gewesen. Auch im neuen Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetz Nordrhein-Westfalens² ist deren Einrichtung nicht vorgesehen. Demgegenüber ist die Thematik von „Pop-Up-Radwegen“ im Zuge des deutschlandweiten schwunghaften Wachstums nicht nur regional, sondern auch überregional zunehmend in den medialen Fokus gerückt.

Der Auftraggeber des Gutachtens geht davon aus, dass in den meisten Städten die vorhandene Verkehrsinfrastruktur den aktuellen Anforderungen des Radverkehrs nicht hinreichend gerecht wird und dass „Pop-Up-Radwege“ eine vielversprechende Antwort auf die sich gegenwärtig stellenden Probleme darstellen können. So würden in Nordrhein-Westfalen einige Kommunen dieses Instrument gern anwenden, um zeitnah die Bereitstellung sicherer und komfortabler Radwege zu gewährleisten. Der Auftraggeber verweist hierbei auf den verbesserungswürdigen Gesamtzustand des Radverkehrsnetzes in Nordrhein-Westfalen. Die Problematik bestehe vielfach darin, dass eine dauerhafte Neuaufteilung des vorhandenen Straßenraums viel Zeit für Planung und Umsetzung in Anspruch nehme. Demgegenüber ist den „Pop-Up-Radwegen“ die schnelle Umsetzbarkeit durch die Exekutive immanent. In einigen Kommunen herrsche indes Unsicherheit, ob das Mittel der Installation von „Pop-Up-Radwegen“ in Nordrhein-Westfalen rechtlich zulässig ist. Vor diesem Hintergrund hat

¹ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die GRÜNEN und FDP, Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, S. 53.

² Gesetz zur Einführung des Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen sowie zur Änderung des Straßen- und Wegegesetzes vom 09.11.2021, GV.NRW.2021 S. 1201

der Auftraggeber den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst um eine Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit von „Pop-Up-Radwegen“ in nordrhein-westfälischen Kommunen gebeten.

B. Einleitung

Mit der stetigen Zunahme der Nutzung von Fahrrädern und anderen muskel- oder kleineren elektrisch-betriebenen Fortbewegungsmitteln im Kurzstreckenbereich steigt insbesondere im urbanen Lebensraum der Bedarf an geschütztem Verkehrsraum für jene Mobilitätsformen. Die Corona-Pandemie hat diese Entwicklung zusätzlich begünstigt. Zahlreiche Berufspendlerinnen und Berufspendler, aber auch Privatpersonen steigen vom öffentlichen Personennahverkehr oder vom Kraftfahrzeug auf das Fahrrad um. Nicht nur das verminderte Infektionsrisiko, sondern etwa auch der Umwelt- und Gesundheitsförderungsgedanke veranlassen die Menschen immer mehr dazu, abseits des Kraftfahrzeugs auf muskel- oder elektrisch-betriebenen Individualverkehr an der frischen Luft zu setzen und treiben auf diese Weise die eingeleitete Mobilitätswende voran. Das geänderte Nutzungsverhalten muss dabei in Einklang mit dem begrenzten Verkehrsraum gebracht und das Spannungsfeld der widerstreitenden Interessen zwischen sämtlichen Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmern gelöst werden, um eine homogene Fahrradintegration in die bestehende Infrastruktur zu ermöglichen. „Pop-Up-Radwege“ als Mittel der zügigen Anpassung der Verkehrsinfrastruktur stehen dabei im Zentrum der verkehrspolitischen Debatte, aber auch in rechtlicher Hinsicht nimmt der fachliche Diskurs an Fahrt auf. Nachdem das Verwaltungsgericht Berlin³ in einem Eilverfahren zunächst von der Rechtswidrigkeit der Berliner „Pop-Up-Radwege“ ausgegangen war, setzte das Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg⁴ als Beschwerdeinstanz die erstinstanzliche Entscheidung außer Vollzug und erklärte die temporären Radfahrstreifen für rechtmäßig. Eine pauschale Übertragung dieser Judikatur auf andere „Pop-Up-Radwege“ scheidet aus, vielmehr richtet sich die rechtliche Beurteilung jener Verkehrsanordnungen – wie noch herauszudestillieren sein wird – stets nach dem konkreten Einzelfall. Dies kann bei den Kommunen hinsichtlich ihres zustehenden Handlungsspielraums für Verunsicherung sorgen. Vor diesem Hintergrund gilt es, übergeordnete Grundsätze für die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen der Installation von „Pop-Up-Radwegen“ herauszuarbeiten.

Der rechtliche Rahmen der Möglichkeit der Anordnung von „Pop-Up-Radwegen“ soll im Folgenden – auch unter Berücksichtigung der bereits ergangenen Gerichtsentscheidungen – näher ausgeleuchtet werden. Zuvor ist jedoch in einem ersten Schritt eine Einhegung der Begrifflichkeit vorzunehmen (C. I.). Dem schließt sich die überblicksartige Darstellung verschiedener Ausgestaltungsformen von „Pop-Up-Radwegen“ an (C. II.), bevor die einschlägigen Rechtsgrundlagen sowie deren Rechtsanwendungsrahmen näher geprüft werden (C. III., C. IV.). Darauf aufbauend

³ VG Berlin, Beschluss vom 04.09.2020 – VG 11 L 205/20, ZUR 2020, 694.

⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 06.10.2020 – OVG 1 S 116/20, ZUR 2020, 692.

wird der Frage nachgegangen, ob und gegebenenfalls wie sich die temporären „Pop-Up-Radwege“ dauerhaft verstetigen lassen und welche Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Einrichtung derartiger Radfahrstreifen in Betracht kommen (C. V., C. VI.). Das Gutachten schließt mit einer gedrängten Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse (C. VII.).

C. Gutachten

I. Terminologie

Unter dem Begriff der „Pop-Up-Radwege“ – zum Teil auch nach englischem Vorbild „Pop-Up-Bike-Lanes“ genannt – werden verschiedenartige Verkehrskonzeptionen verstanden, in deren Mittelpunkt die zügige, meist zunächst temporäre Einrichtung von Verkehrsraum speziell für Radfahrerinnen und Radfahrer steht. Der Wortbestandteil „Pop-Up“, der seinerseits rechtlich nicht determiniert ist, beschreibt dabei buchstäblich ein provisorisches „Aufpoppen“ respektive plötzliches Auftauchen von besonderen Erscheinungsformen. Das aufpoppende Begriffselement liegt damit zuvorderst in der beschleunigten Planung und Umsetzung begründet.⁵ Als Wesensbestandteil der „Pop-Up-Radwege“ wird über das inhaltlich verkürzte Verwaltungsverfahren hinaus regelmäßig auch deren vorübergehende Existenz im Sinne einer zeitlichen Befristung verstanden.⁶ Demnach sollen derartige Radwege nur so lange bestehen bleiben dürfen, wie dies von den Behörden verfügt wird.⁷ Nach diesem Verständnis sind „Pop-Up-Radwege“ gerade nicht von vornherein auf Dauer angelegt. Durch diesen provisorischen Charakter gelten „Pop-Up-Radwege“ gemeinhin als zügig umsetzbar, jedoch ist eine zeitliche Befristung der Maßnahme als häufiges – aber nicht konstitutives – Merkmal gar nicht zwingend erforderlich, wie auch der vom Verwaltungsgericht Berlin entschiedene Fall zeigt.⁸ So kommt es durchaus vor, dass derartige Radfahrstreifen behördlicherseits unbefristet angeordnet werden. Jene unbefristet angeordnete Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen können grundsätzlich gleichermaßen als „Pop-Up“ qualifiziert werden, solange sie mittels verkehrsrechtlicher Anordnung ohne langwierigen baulichen Planungsvorlauf erlassen werden und innerhalb kurzer Zeit Wirkung entfalten.⁹ Insoweit kann der Begriffsbestandteil „Pop-Up“, der sich im Kern durch eine zeitliche Dimension hinsichtlich der Umsetzbarkeit auszeichnet, durchaus irreführend sein. Zumeist handelt es sich indes bei „Pop-Up-Radwegen“ tatsächlich um zeitlich befristete Modellversuche, deren Verstetigung zunächst in der praktischen Anwendung evaluiert wird, oder um akut notwendige Infrastrukturmaßnahmen zur Bewältigung eines kurzfristig erhöhten Radverkehrsaufkommens.

Neben dem zentralen Charakteristikum der plötzlichen Umsetzung, das oftmals, aber nicht zwingend mit einer zeitlichen Befristung gepaart ist, meint der zweite Wortbestandteil „Radweg“ Radfahrstreifen, die auf verschiedene Weisen optisch und/oder physisch vom Autoverkehr abgetrennt sind. Jene Radspuren werden in der Vorschrift des § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 3 Alt. 2 StVO als „Radfahrstreifen innerhalb

⁵ *Klinger/Ernst*, Rechtsgutachten zu Pop-Up-Radwegen, S. 4; *Klinger/Ernst*, ZUR 2020, 674, 681.

⁶ Vgl. *Müller*, Rechtsgutachten zur verkehrsrechtlichen Bewertung von „Pop-Up-Radwegen“, S. 6 f. sowie *Müller*, NZV 2021, 119, 120, der sogar eine insoweitige Negativabgrenzung vornimmt; siehe zudem *Koehl*, SVR 2021, 12.

⁷ Abgeordnetenhaus von Berlin, WPD-Gutachten, S. 3.

⁸ VG Berlin, Beschluss vom 04.09.2020 – VG 11 L 205/20, ZUR 2020, 694, 694 f. (das Gericht hatte nicht nur über befristete, sondern auch über unbefristete „Pop-Up-Radwege“ zu entscheiden).

⁹ *Klinger/Ernst*, Rechtsgutachten zu Pop-Up-Radwegen, S. 5, 7; *Klinger/Ernst*, ZUR 2020, 674, 675.

geschlossener Ortschaften“ bezeichnet. Derartige Radfahrstreifen sind für den Radverkehr bestimmt und von der Fahrbahn nicht baulich,¹⁰ sondern mit dem Zeichen 295 (Fahrbahnbegrenzung)¹¹ – durchgezogene breite weiße Linie – abgetrennt und mit dem Zeichen 237 (Radweg)¹² gekennzeichnet.¹³ Die Nutzung von Kraftfahrzeugen ist auf diesen Sonderwegen für Radfahrerinnen und Radfahrer ausgeschlossen.¹⁴ Die Errichtung solcher Radwege ist dabei nicht auf außerhalb der Fahrbahn liegende Bereiche beschränkt, vielmehr können diese auch ohne bauliche Abtrennung auf einer bereits existierenden, zuvor durch den Autoverkehr genutzten Fahrbahn ausgewiesen werden.¹⁵

„Pop-Up-Radwege“ sind demzufolge maßgeblich durch zwei charakteristische Teilkomponenten geprägt: Zum einen zeichnen sie sich durch ihre schnelle Umsetzung ohne vorausgehende umfangreiche Infrastrukturplanungsprozesse baulicher Art aus und zum anderen handelt es sich um entsprechend gekennzeichnete Radfahrstreifen im Sinne des § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 3 Alt. 2 StVO, auf denen neben dem Radverkehr anderer Verkehr ausgeschlossen ist. Regelmäßig werden „Pop-Up-Radwege“ zunächst temporär als Provisorium auf zuvor vom Autoverkehr genutzten Fahrspuren installiert, zwingend ist das Merkmal der zeitlichen Befristung dagegen nicht.

II. Phänomenologie

In der Praxis werden temporäre „Pop-Up-Radwege“ den Straßenverkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmern mittels gelber Linien auf der Fahrbahn kenntlich gemacht. Primär geschieht dies auf mehrstreifigen Verkehrsstraßen. Hier wird etwa die gesamte rechte Fahrspur vom Autoverkehr befreit und dem alleinigen Radverkehr zugänglich gemacht. Die Gelbmarkierungen zeigen die vorübergehende Gültigkeit an und heben bereits bestehende weiße Markierungen auf (vgl. § 39 Abs. 5 S. 2 StVO).¹⁶ Die vorhandenen weißen Fahrbahnmarkierungen müssen in diesem Fall nicht entfernt werden,¹⁷ vielmehr entfalten sie schlicht keine Wirkung mehr, solange sich die

¹⁰ Müller, Rechtsgutachten zur verkehrsrechtlichen Bewertung von „Pop-Up-Radwegen“, S. 6; Müller, NZV 2021, 119, 120.

¹¹ Vgl. Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO Abschnitt 9 Nr. 68; auch Markierungen und Radverkehrsführungsmarkierungen sind Verkehrszeichen (§ 39 Abs. 5 S. 1 StVO).

¹² Vgl. Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO Abschnitt 5 Nr. 16.

¹³ Sauthoff, Öffentliche Straßen, § 23 Rn. 1166a.

¹⁴ Vgl. Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO Abschnitt 5 Nr. 16 Zeichen 237 Ziffer 2; anders verhält es sich bei sogenannten Schutzstreifen, die durch schmale unterbrochene Linien und dem Piktogramm „Fahrrad“ auf dem Asphalt markiert werden und bei Bedarf von Kraftfahrzeugen mitbenutzt werden können, sofern dabei im Einzelfall eine Gefährdung von Radfahrern ausgeschlossen werden kann, siehe dazu etwa Klinger/Ernst, Rechtsgutachten zu Pop-Up-Radwegen, S. 26 f.

¹⁵ Werner, in: Weber kompakt, Rechtswörterbuch, Stichwort „Radwege“.

¹⁶ Verkehrszeichen sind grundsätzlich weiß (§ 39 Abs. 5 S. 2 StVO) und nur im Ausnahmefall – vorübergehende Gültigkeit – gelb.

¹⁷ Heppner, VerfBlog, 2020/5/11, <https://verfassungsblog.de/ein-virus-macht-verkehrspolitik/> (zuletzt abgerufen am 31.01.2022).

ihrerseits vorrangigen Gelbmarkierungen sichtbar auf der Straße befinden. Durch wiederholte Markierung des Zeichens 237 (Radweg) oder des piktographischen Sinnbildes für Radverkehr wird der Verlauf des „Pop-Up-Radweges“ zusätzlich zur besseren Erkennbarkeit gekennzeichnet (vgl. VwV-StVO zu § 2 Abs. 4 S. 2 Ziff. 3).

Vereinzelt werden zusätzlich zu den gelben Markierungen auch Poller, Verkehrsbaken, Leitpfosten, Pflanzkübel oder andere physische Barrieren zum effektiveren Schutz der Radfahrerinnen und Radfahrer eingesetzt. In diesem Fall werden die Radfahrstreifen vielfach als „Protected-Pop-Up-Bike-Lanes“ bezeichnet. Die vertikale physische Verkehrstrennung dient in erster Linie dem verstärkten Schutz des Radverkehrs im Sinne der Unfallprävention. Auch derartig geschützte Radfahrstreifen sind als Radfahrstreifen im Sinne des § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 3 Alt. 2 StVO zu qualifizieren.¹⁸ Eine physische Sicherung des Radweges kann als Zusatz zu den durchgehenden Gelbmarkierungen gerade nicht dazu führen, dass ein solcher aus dem Anwendungsbereich des § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 3 Alt. 2 StVO herausfällt, auch wenn der Wortlaut der Vorschrift „geschützte“ Radstreifen nicht ausdrücklich vorsieht. Gleichwohl dienen die physischen Barrieren der bloßen Verdeutlichung, dass eine Nutzung des Radweges dem Radverkehr vorbehalten bleibt und insbesondere der Autoverkehr hier ausgeschlossen ist (vgl. Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO Abschnitt 5 Nr. 16 Zeichen 237 Ziffer 2). Zu beachten bleibt indes, dass der vorübergehende Charakter der Gelbmarkierungen nicht durch die Errichtung dauerhafter physischer Barrieren überdeckt oder gar ausgehebelt wird. In Betracht kommen daher insbesondere solche Barrieren, die mobil versetzbar und flexibel wieder zu entfernen sind. Zu gewährleisten ist dabei stets, dass die Barrieren nicht im Einzelfall ein Verkehrshindernis nach § 32 StVO darstellen und so wiederum selbst die Sicherheit des Straßenverkehrs gefährden. Regelmäßig dürfte dies allerdings nicht der Fall sein, da auch ein teilweises Überschreiten der Gelbmarkierung – gleichsam eine „imaginäre Barriere“ – durch den Autoverkehr nicht gestattet ist und die Barrieren den Verlauf des Radfahrstreifens schlicht zusätzlich in gegenständlicher Hinsicht definieren. Die Barrieren gehen in ihrer Wirkung grundsätzlich nicht über die Fahrbahnbegrenzung hinaus und sind daher nicht verkehrsfremd.¹⁹

Die Anordnung von „Pop-Up-Radwegen“ kann grundsätzlich von den Behörden befristet werden, zwingend ist dies indes nicht (vgl. bereits unter C. I.). Gesetzliche Grundlage der Befristung eines „Pop-Up-Radweges“ ist in Nordrhein-Westfalen § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG NRW.²⁰ Diese Bestimmung sieht nach pflichtgemäßer Ermessensausübung eine Befristung als eine Form der Nebenbestimmung zum Verwaltungsakt vor (zur Rechtsanwendung siehe noch unter C. IV. 3.). Die für „Pop-

¹⁸ Vgl. auch *Klinger/Ernst*, Rechtsgutachten zu Pop-Up-Radwegen, S. 41 f.

¹⁹ So auch *Klinger/Ernst*, Rechtsgutachten zu Pop-Up-Radwegen, S. 42 f.; zum maßgeblichen Kriterium der Verkehrsfremdheit näher *Hühnermann*, in: *Burmans/Heß/Hühnermann/Jahnke*, Straßenverkehrsrecht, § 32 StVO Rn. 4 m.w.N.

²⁰ Abgeordnetenhaus von Berlin, WPD-Gutachten, S. 12; *Heppner*, VerfBlog, 2020/5/11, <https://verfassungsblog.de/ein-virus-macht-verkehrspolitik/> (zuletzt abgerufen am 31.01.2022); *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Straßenverkehrsordnungsrechtlicher Rahmen zur Anordnung temporärer und dauerhafter Radfahrstreifen, S. 13.

Up-Radwege“ einschlägigen Verkehrszeichen, zu denen auch Markierungen und Radverkehrsführungsmarkierungen zu zählen sind (vgl. § 39 Abs. 5 S. 1 StVO), beinhalten Ge- und Verbote und sind daher (Dauer-)Verwaltungsakte in Gestalt von Allgemeinverfügungen nach § 35 S. 2 VwVfG NRW.²¹ Zeitliche Befristungen sind bei „Pop-Up-Radwegen“ die Regel. So kann auf ein kurzfristig erhöhtes Aufkommen von Radfahrerinnen und Radfahrern zügig reagiert werden. Gelegentlich werden sie auch als vorgeschalteter, experimenteller Modellversuch eingesetzt²² und sollen praktische Erfahrungswerte mit Blick auf etwaige mittel- bis langfristig notwendige Infrastrukturplanungsprozesse einbringen. Befristungen werden insbesondere auch gewählt, um durch die vereinfachte und provisorische Umsetzung etwa von Gelbmarkierungen auf der Planungs- und Ausführungsebene Zeit zu sparen.

III. Rechtsgrundlagen

Die rechtliche Zulässigkeit der Einrichtung von „Pop-Up-Radwegen“ in Nordrhein-Westfalen hängt von der Auslegung spezialgesetzlicher Vorschriften ab, deren Voraussetzungen einer näheren Überprüfung im Einzelfall bedürfen. Trotz der stets erforderlichen Einzelfallprüfung lassen sich im Folgenden übergeordnete Grundsätze im Hinblick auf die Zulässigkeit der „aufpoppenden“ Velorouten aufstellen.

1. *Differenzierung Straßenrecht – Straßenverkehrsrecht*

Um die tauglichen Rechtsgrundlagen herausfiltern und auf „Pop-Up-Radwege“ anwenden zu können, ist in einem ersten Schritt eine allgemeine Abgrenzung zwischen dem Straßenrecht einerseits sowie dem Straßenverkehrsrecht andererseits vorzunehmen und dessen Verhältnis zueinander zu definieren. Sodann kann auf dieser Grundlage bestimmt werden, an welcher Rechtsmaterie sich die Einrichtung von „Pop-Up-Radwegen“ maßgeblich zu orientieren hat.

Während das im hiesigen Anwendungsbereich primär dem Landesrecht zuzuordnende²³ Straßenrecht das „Ob“ der (dinglichen) Straßennutzung und damit eine Verwaltungsleistung der Daseinsvorsorge regelt, betrifft das dem Bundesrecht zugehörige Straßenverkehrsrecht das „Wie“ der (tatsächlichen) Straßennutzung.²⁴ In Nordrhein-Westfalen findet auf der Ebene des Straßenrechts das Straßen- und Wegegesetz (StrWG NRW) Anwendung. Dieses regelt als Teil des öffentlichen Sachenrechts das Recht *an der Straße*, *in concreto*: die Bereitstellung von öffentlichen Straßen. Für das Vorliegen einer öffentlichen Straße sind ein Widmungsakt mit Verwaltungsaktqualität (vgl. § 35 S. 2 VwVfG NRW) sowie eine Indienststellung als

²¹ Vgl. nur aus der st. Rspr. BVerwG, Urteil vom 23.09.2010 – 3 C 37/09, NJW 2011, 246, 246 f.

²² So etwa die Freie und Hansestadt Hamburg, vgl. Müller, Rechtsgutachten zur verkehrsrechtlichen Bewertung von „Pop-Up-Radwegen“, S. 17.

²³ Für Bundesfernstraßen – Bundesautobahnen und Bundesstraßen – greift demgegenüber das Bundesfernstraßengesetz (FStrG).

²⁴ Grundlegend zur Differenzierung BVerfG, Beschluss vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82, NJW 1985, 371.

Realakt erforderlich. Mit der Widmung wird der Gemeingebrauch sowie der besondere öffentliche Zweck festgelegt, dem die Straße dienen soll.²⁵ Primär besteht der Widmungszweck einer öffentlichen Straße in der Gewährleistung der Fortbewegung durch die Allgemeinheit. Demgegenüber ist das Straßenverkehrsrecht als Sonderordnungsrecht im Wesentlichen in der StVO, StVZO sowie im StVG verankert. Es betrifft das Recht *auf* der Straße und stellt konkrete Anforderungen an die Ausübung der Nutzung durch die Öffentlichkeit. Jene Gefahrenabwehrmaterie, für die der Bund die Rechtsetzungskompetenz innehat,²⁶ soll im Kern die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gewährleisten.

Das Straßenrecht ist zwar sachlich mit dem Straßenverkehrsrecht eng verknüpft, bei Überschneidungen greift jedoch innerhalb der straßenrechtlichen Widmungsgrenzen der sogenannte Vorrang des Straßenverkehrsrechts.²⁷ Das Straßenverkehrsrecht verdrängt dann als Bundesrecht das Straßenrecht der Länder, die ihrerseits kein abweichendes Landesrecht schaffen dürfen. So verhält es sich auch bei der Einrichtung von „Pop-Up-Radwegen“, deren rechtliche Zulässigkeit sich im Ergebnis nach dem bundeseinheitlichen Straßenverkehrsrecht zu beurteilen hat. Denn es geht hierbei gerade nicht um die Einrichtung einer gänzlich neuen öffentlichen Straße durch einen verwaltungsrechtlichen Widmungsakt, sondern vielmehr um die Regelung der Ausübung des Gemeingebrauchs auf einer bereits vorhandenen öffentlichen Straße innerhalb bestehender Widmungsgrenzen. Dies wird unterstrichen durch die gesetzgeberische Wertung in § 2 Abs. 2 Nr. 1b) StrWG NRW, wonach Radwege integraler Bestandteil der öffentlichen Straße sind. Die Widmung selbst und deren Umfang bleibt dagegen von der Einrichtung der „Pop-Up-Radwege“ unberührt.²⁸ Anders als bei einer echten Fahrradstraße²⁹ ist bei einem „Pop-Up-Radweg“ keine Benutzungsart vollständig von der gesamten Straße ausgeschlossen; stattdessen wird lediglich der im Rahmen des Gemeingebrauchs zulässige Verkehr neu geregelt.³⁰ Insbesondere ist daher auch keine Teileinziehung der Straße nach § 7 Abs. 1 S. 2

²⁵ *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Straßenrechtliche Aspekte zu sogenannten Pop-up Bike Lanes an Bundesstraßen innerhalb von Ortschaften, S. 5.

²⁶ Beim Straßenverkehrsrecht handelt es sich um einen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG), sodass eine Gesetzgebungskompetenz der Länder nur dann besteht, wenn der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat (vgl. Art. 72 GG). Mit dem StVG hat der Bund die Grundlage für das Straßenverkehrsrecht erlassen. In § 6 StVG wird das Verkehrsministerium wiederum ermächtigt, Verordnungen wie etwa die StVO zu erlassen.

²⁷ Statt vieler MüKo StVR/*Steiner*, § 45 StVO Rn. 12 m.w.N.; zudem gilt – insoweit gewissermaßen als Vorfrage – der sogenannte Vorbehalt des Straßenrechts, wonach das Straßenverkehrsrecht nur Anwendung findet, soweit überhaupt eine zu den jeweiligen Verkehrszwecken aufgrund des Straßenrechts gewidmete Straßenfläche vorhanden ist.

²⁸ So auch *Rebler*, VD 283, 286.

²⁹ Mit der Anordnung von Fahrradstraßen geht ein grundsätzliches Benutzungsverbot für andere Fahrzeugführer einher – anderer Fahrzeugverkehr als der Radverkehr darf nur ausnahmsweise zugelassen werden, vgl. dazu im Einzelnen *Klinger/Ernst*, Rechtsgutachten zu Pop-Up-Radwegen, S. 27 f.

³⁰ *Hepfner*, VerfBlog, 2020/5/11, <https://verfassungsblog.de/ein-virus-macht-verkehrspolitik/> (zuletzt abgerufen am 31.01.2022)

StrWG NRW als Gegenstück (*actus contrarius*) zur Widmung erforderlich,³¹ um einen „Pop-Up-Radweg“ zu realisieren.³² Die jeweilige öffentliche, zumeist mehrspurige Straße ist als Gesamtkonstrukt zu betrachten. Unter dieser Betrachtungsweise führt die Ermöglichung des Radverkehrs auf einem „Pop-Up-Radweg“ etwa auf der rechten Fahrspur nicht dazu, dass der Autoverkehr auf der jeweiligen öffentlichen Straße schlechthin untersagt wird, denn die übrigen Fahrspuren bleiben diesem weiterhin zugänglich. Entscheidend ist, dass die Einrichtung von „Pop-Up-Radwegen“ keine Verkehrsart von vornherein von der Benutzung der öffentlichen Straße ausschließt. Mit „Pop-Up-Radwegen“ häufig einhergehende mittelbar-faktische Auswirkungen für Autofahrer wie etwa Geschwindigkeitsreduzierungen oder schmalere Fahrspuren führen dabei zu keinem anderen Ergebnis,³³ denn die Widmung der öffentlichen Straße als solche bleibt schlicht unangetastet.

Die Beurteilung der Zulässigkeit von „Pop-Up-Radwegen“ ist folglich allein am bundeseinheitlichen Maßstab des Straßenverkehrsrechts zu messen. Demgegenüber findet die durch landesspezifische Regelungen geprägte Materie des Straßenrechts insoweit keine Anwendung. Die nordrhein-westfälischen Kommunen haben vor diesem Hintergrund ihrerseits keine landesrechtlichen Besonderheiten bei der Einrichtung von „Pop-Up-Radwegen“ zu beachten. Vielmehr stellt die StVO das einschlägige Regelwerk für die Ordnung auf der Straße dar.

2. Zulässigkeit nach der Straßenverkehrsordnung (StVO)

Eine taugliche Ermächtigungsgrundlage für die verkehrs- und damit auch individuell grundrechtseinschränkende Anordnung von „Pop-Up-Radwegen“ ist wegen des Grundsatzes vom Vorbehalt des Gesetzes zwingend erforderlich (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG). Verkehrszeichen sind jedenfalls für Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer belastende Verwaltungsakte im Sinne des § 35 S. 2 VwVfG NRW, die stets einer Rechtsgrundlage bedürfen, deren Tatbestandsvoraussetzungen wiederum erfüllt sein müssen. Nach dem Vorstehenden beurteilt sich die Zulässigkeit von „Pop-Up-Radwegen“ nach dem Straßenverkehrsrecht im Allgemeinen und nach der StVO im Speziellen. Andere Normengeflechte kommen als Prüfungsmaßstab in materieller

³¹ VG Berlin, Beschluss vom 04.09.2020 – VG 11 L 205/20, ZUR 2020, 694, 695 (der Kläger konnte insoweit nicht mit seiner dahingehenden Rechtsauffassung durchdringen).

³² Anders verhält es sich etwa bei echten Fahrradstraßen, deren Anordnung eine Teileinziehung voraussetzt, weil diese andere Verkehrsarten vollständig von der Nutzung ausschließt; ähnliches gilt für die Einrichtung einer Fußgängerzone, vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 29.12.2015 – 7 ME 53/15, NVwZ-RR 2016, 411; anderes könnte auch in dem entfernter liegenden Szenario gelten, wenn „Pop-Up-Radwege“ durch Abtrennung vom Fahrstreifen an Bundesautobahnen oder Kraftfahrtstraßen eingerichtet werden sollten, da hier der Radverkehr gerade nicht vom Widmungszweck erfasst ist, vgl. *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Straßenrechtliche Aspekte zu sogenannten Pop-up Bike Lanes an Bundesstraßen innerhalb von Ortschaften, S. 11.

³³ So führt das OVG Berlin-Brandenburg zu Recht aus, dass aus Art. 2 Abs. 1 GG schon kein Recht auf Fortbewegung „in gewohnter Weise“ folgt und jene Einschränkungen keinesfalls schwerwiegender Natur sind: OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 06.10.2020 – OVG 1 S 116/20, ZUR 2020, 692, 694.

Hinsicht nicht in Betracht. Die Vorschrift des § 45 StVO bildet die Rechtsgrundlage für die Anordnung von „Pop-Up-Radwegen“, wobei insbesondere die Absätze 1 und 9 konkret maßgebend sind.³⁴ Nach der Generalklausel des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken. Dabei sind gemäß der in § 45 Abs. 9 StVO niedergelegten Konkretisierung³⁵ Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist. Aus deren Korrespondenz mit § 39 Abs. 1 StVO,³⁶ wonach örtliche Anordnungen durch Verkehrszeichen nur dort getroffen werden, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend geboten ist, folgt wiederum eine vom Ordnungsgeber intendierte restriktive Anwendung von behördlichen Anordnungen. Solche kommen demnach nur dann in Betracht, wenn im Einzelfall die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der StVO für einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf nicht genügen.³⁷ Mit dieser Begrenzung soll der realen Gefahr einer Überforderung von Straßenverkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmern durch überbordend viele Verkehrszeichen – den umgangssprachlichen „Schilderwäldern“ – entgegengewirkt werden (sogenanntes Prinzip der Subsidiarität verkehrsregelnder Maßnahmen).³⁸

Nicht erforderlich ist demgegenüber die Darlegung einer hinreichend konkretisierten qualifizierten Gefahr für die Sicherheit der Straßenverkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer nach § 45 Abs. 9 S. 3 StVO.³⁹ Zwar ist der Anwendungsbereich der Bestimmung betroffen, weil durch die Anordnung von „Pop-Up-Radwegen“ der fließende Verkehr betroffen ist, jedoch gilt diese besondere Gesetzeshürde gemäß der Ausnahme des § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 3 Alt. 2 StVO gerade nicht für „Radfahrstreifen innerhalb geschlossener Ortschaften“ (vgl. hierzu bereits oben unter C. I.).⁴⁰ Dies liegt insbesondere in der gebotenen Trennung der Verkehrsarten zur Wahrung eines sicheren Verkehrsablaufs begründet. Aufgrund der hohen Differenzgeschwindigkeit zwischen Radfahrerinnen und Radfahrern sowie dem weitaus schnelleren Kraftfahrzeugverkehr ist der Nachweis einer erhöhten Gefahrenlage nicht angemessen.⁴¹ Vor diesem Hintergrund ist die Einrichtung von derartigen Radwegen weitgehend ohne das Vorliegen einer qualifizierten Gefahrenlage gestattet (sogenannte Privilegierung). Gleichwohl gewährt § 45 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1

³⁴ § 45 StVO ist auszugsweise als Anlage unter Gliederungspunkt F. beigefügt.

³⁵ BVerwG, Urteil vom 05.04.2001 – 3 C 23/00, NJW 2001, 3139.

³⁶ *Abgeordnetenhaus von Berlin*, WPD-Gutachten, S. 5.

³⁷ Vgl. *Hühnermann*, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 2; BeckOK StVR/Will, § 45 StVO Rn. 374.

³⁸ Siehe auch BR-Drs. 153/09, S. 79 („Überbeschilderung“); MüKo StVR/Steiner, § 45 StVO Rn. 74.

³⁹ So auch *Abgeordnetenhaus von Berlin*, WPD-Gutachten, S. 6; *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Straßenrechtliche Aspekte zu sogenannten Pop-up Bike Lanes an Bundesstraßen innerhalb von Ortschaften, S. 7; ausführlich zudem *Müller*, Rechtsgutachten zur verkehrsrechtlichen Bewertung von „Pop-Up-Radwegen“, S. 10 ff.; *Müller*, NZV 2021, 119, 122 f.

⁴⁰ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 06.10.2020 – OVG 1 S 116/20, ZUR 2020, 692, 693; VG Berlin, Beschluss vom 04.09.2020 – VG 11 L 205/20, ZUR 2020, 694, 696.

⁴¹ *Wolf*, in: Freymann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 76.

StVO mitnichten einen grenzenlosen Spielraum der Behörde.⁴² Vielmehr muss die handelnde Behörde auch im Rahmen der durch Absatz 9 Satz 1 modifizierten⁴³ Generalklausel des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO stichhaltige Gründe für die Einrichtung von „Pop-Up-Radwegen“ bereithalten. Als weitere potentielle und erweiternde Rechtsgrundlagen kommen § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 StVO sowie § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO in Betracht.

2.1. § 45 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO als regelmäßig taugliche Rechtsgrundlage

Die Anordnung von „Pop-Up-Radwegen“ richtet sich grundsätzlich zunächst nach § 45 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO. Nach dieser Vorschrift können Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sind nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist. Für die Frage der Zulässigkeit ist der im Einzelnen verfolgte Zweck entscheidend. Absatz 1 Satz 1 setzt zunächst als Anordnungszweck voraus, dass die Anordnung – hier die etwaige Einrichtung eines „Pop-Up-Radweges“ mittels entsprechender Verkehrszeichen – zum Schutz der Allgemeinheit aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs erforderlich ist. Daraus folgt wiederum das Erfordernis einer konkreten verkehrsspezifischen Gefahrenlage, die eine Maßnahme der Verkehrsbeschränkung oder des Verkehrsverbotes nötig macht, wobei ein bloßer Gefahrenverdacht allein nicht genügt.⁴⁴ Auch wenn § 45 Abs. 1 S. 1 StVO den Begriff der Gefahr selbst nicht verwendet, obwohl es sich um eine Vorschrift des Gefahrenabwehrrechts handelt, setzt der Erlass einer Anordnung das Vorliegen einer konkreten Gefahr erkennbar voraus, wobei sich die öffentliche Sicherheit des Straßenverkehrs auf die Vermeidung von Personen- und Sachschäden bezieht und die öffentliche Ordnung die Leichtigkeit und Flüssigkeit des Straßenverkehrs meint.⁴⁵ Anlass der Anordnung muss demnach eine konkrete Gefahr für die Sicherheit oder Leichtigkeit des Straßenverkehrs sein.⁴⁶ Zur Annahme einer derartigen Gefahrenlage bedarf es indes nicht des Nachweises, dass jederzeit mit einem Schadenseintritt zu rechnen ist; vielmehr genügt die Feststellung, die konkrete Situation lege die Befürchtung nahe, es könnten – möglicherweise durch Zusammentreffen mehrerer gefahrenträchtiger Umstände – „irgendwann in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle eintreten“.⁴⁷ Daraus folgt wiederum,

⁴² *Abgeordnetenhaus von Berlin*, WPD-Gutachten, S. 6 m.w.N.; vgl. auch *Koehl*, SVR 2021, 12, 13, der in § 45 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO gleichwohl hohe Anforderungen an die rechtsfehlerfreie verkehrsrechtliche Anordnung von Radverkehrsführungen sieht.

⁴³ BVerwG, Urteil vom 05.04.2001 – 3 C 23/00, NJW 2001, 3139.

⁴⁴ *Wolf*, in: *Freymann/Wellner*, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 11 m.w.N.

⁴⁵ Zum Ganzen statt vieler BeckOK StVR/*Will*, § 45 StVO Rn. 38 f., 41 f. m.w.N.

⁴⁶ Vgl. bereits BVerwG, Urteil vom 22.01.1971 – VII C 42/70, NJW 1971, 1419.

⁴⁷ So BVerwG, Beschluss vom 12.09.1995 – 11 B 23.95, NJW 1996, 333.

dass eine vor allem in zeitlicher Hinsicht *unmittelbare* konkrete Gefahr von § 45 Abs. 1 S. 1 StVO nicht vorausgesetzt wird.⁴⁸ Stattdessen kommt es einzig auf das im Folgenden noch enger zu umgrenzende Maß der Bestimmtheit der Gefahr an.

Zusätzlich zu den Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO müssen auch die ergänzenden Tatbestandsvoraussetzungen des Absatzes 9 Satz 1 der Vorschrift erfüllt sein. Die Anordnung ist demnach nur zulässig, wenn sie aufgrund besonderer Umstände zwingend erforderlich ist, was wiederum nicht der Fall ist, wenn die Verhaltensregeln der StVO mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ausreichen, um einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf zu gewährleisten.⁴⁹ Diese Voraussetzung verdeutlicht in erster Linie nachdrücklich das Gewicht der Prüfung der Erforderlichkeit im Rahmen der ohnehin zu beachtenden Verhältnismäßigkeit der Anordnung (vgl. dazu noch im Folgenden unter C. IV. 2.). Zwingend erforderlich ist die Anordnung jedenfalls dann, wenn sie die zur Gefahrenabwehr unbedingt erforderliche und allein in Betracht kommende Maßnahme ist.⁵⁰ Aus dem Umkehrschluss zu der nicht anwendbaren (vgl. oben unter C. III. 2.) Regelung des § 45 Abs. 9 S. 3 StVO folgt, dass die handelnde Behörde für die Einrichtung eines „Pop-Up-Radweges“ zwar eine konkrete Gefahrenlage darzulegen hat, diese indes nicht die Schwelle einer qualifizierten Gefahrenlage überschreiten muss. Die nach § 45 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO anzustellende Gefahrenprognose ist deutlich niederschwelliger als die Risikoprognose nach § 45 Abs. 9 S. 3 StVO.⁵¹ Hier kommt besonders der verordnungsgeberische Wille zum Ausdruck, in präventiver Hinsicht schwächere Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer durch zügige Anordnungen ohne vorherige langwierige Verkehrsrisikoanalysen etwa anhand von detaillierten Unfallratenauswertungsgutachten zu schützen. Das Erfordernis der konkreten Gefahrenlage ist damit zwischen der qualifizierten und einer abstrakten Gefahr zu verorten. Das Vorliegen einer abstrakten Gefahr, also die bloß entfernt theoretische Möglichkeit eines Schadenseintritts aufgrund bekannter Kausalabläufe, genügt für eine Anordnung nach § 45 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO nicht.⁵²

Auf „Pop-Up-Radwege“ übertragen bedeutet dies, dass der handelnden Behörde keine überhöhte Darlegungslast aufzuerlegen ist, obschon zwingend eine dezidierte Prüfung der Gefahrenlage in jedem Einzelfall anhand der örtlichen Gegebenheiten vor dem Hintergrund des öffentlichen Sicherheitsinteresses der Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer durchgeführt werden muss. Insbesondere gefahrsteigernde Faktoren wie etwa besonders problematische Streckenführungen, der mangelhafte Ausbauzustand der jeweiligen Straße und ihrer Nebenanlagen, witterungsbedingte

⁴⁸ Siehe auch *Klinger/Ernst*, Rechtsgutachten zu Pop-Up-Radwegen, S. 15; *Klinger/Ernst*, ZUR 2020, 674, 677.

⁴⁹ BVerwG, Beschluss vom 01.09.2017 – 3 B 50/16, NVwZ-RR 2018, 12 Rn. 7; *Koehl*, in: Haus/Krumm/Quarch, VerkehrsR, § 45 StVO Rn. 44.

⁵⁰ *Abgeordnetenhaus von Berlin*, WPD-Gutachten, S. 5.

⁵¹ *Klinger/Ernst*, Rechtsgutachten zu Pop-Up-Radwegen, S. 18; *Klinger/Ernst*, ZUR 2020, 674, 678.

⁵² *Müller*, Rechtsgutachten zur verkehrsrechtlichen Bewertung von „Pop-Up-Radwegen“, S. 9; *Müller*, NZV 2021, 119, 121.

Einflüsse sowie Verkehrsbelastungen und Unfallzahlen können hierbei Berücksichtigung finden.⁵³ Zwingend erforderlich ist eine Anordnung von „Pop-Up-Radwegen“ also nur dort, wo diese oder ähnliche Faktoren konkret auf eine Gefahrenlage hinweisen.⁵⁴ Bei der Gefahrenprognose ist etwa auch in Rechnung zu stellen, dass Kinder ab dem zehnten Lebensjahr wegen § 2 Abs. 5 S. 1 StVO die Straße nutzen müssen und nicht mehr auf dem Gehweg fahren dürfen.⁵⁵ Ferner ist seit der am 28. April 2020 in Kraft getretenen Novelle der StVO gemäß deren § 5 Abs. 4 S. 3 zu beachten, dass für Kraftfahrzeuge beim Überholen von nicht motorisierten Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmern innerorts ein Seitenabstand von mindestens 1,5 Metern einzuhalten ist. Dieser lässt sich je nach den örtlichen Verhältnissen und in Anbetracht der stetigen Zunahme des Radverkehrs stellenweise nur schwierig einhalten, was wiederum ein erhöhtes Sicherheitsrisiko darstellt und gegebenenfalls das umgehende Ergreifen von Infrastrukturmaßnahmen einfordert.⁵⁶ Demgegenüber eignen sich bloße verkehrspolitische Interessen von vornherein nicht, den Nachweis der konkreten Gefahrenlage zu erbringen, denn die Rechtsgrundlage des § 45 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO dient nicht der Durchsetzung verkehrsordnungspolitischer Modelle. Derartige oder etwa auch allgemein umweltpolitische Zielsetzungen können allenfalls neben dem insoweit einzig relevanten Zweck der verkehrsbezogenen Gefahrenabwehr hinzutreten.⁵⁷

In dem vom Verwaltungsgericht Berlin im September 2020 entschiedenen Fall hat es zum Entscheidungszeitpunkt gerade an der substantiierten Darlegung dieser konkreten Gefahrenlage sowie von Umständen, die die Anordnung des „Pop-Up-Radweges“ im Einzelfall zwingend erforderlich machen, durch die Behörde gefehlt.⁵⁸ Insbesondere reichte die bloße Beschreibung der allgemeinen Verkehrssituation nicht aus, eine konkrete Gefahr darzulegen. Die Anordnung ließ eine konkrete Begründung seitens der Behörde, warum die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der StVO nicht ausreichen, um die mit der Anordnung bezweckten Wirkungen zu erreichen, vermissen. Behördlicherseits aufgestellte Behauptungen waren hierbei nicht auf Tatsachengrundlagen gestützt worden. Aus diesen Gründen ordnete das Gericht im Ergebnis die Beseitigung der streitgegenständlichen „Pop-Up-Radwege“ an.

Das in der Beschwerdeinstanz zuständige Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg setzte die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin im Oktober 2020

⁵³ Vgl. etwa zum hier nicht anwendbaren § 45 Abs. 9 S. 3 StVO BVerwG, Urteil vom 18.11.2010 – 3 C 42/09, NJW 2011, 1527 Rn. 25 f.

⁵⁴ VG Berlin, Beschluss vom 04.09.2020 – VG 11 L 205/20, ZUR 2020, 694, 696.

⁵⁵ *Klinger/Ernst*, Rechtsgutachten zu Pop-Up-Radwegen, S. 14; *Klinger/Ernst*, ZUR 2020, 674, 677; „Pop-Up-Radwege“ können damit letztlich auch zu einer erhöhten Schulwegsicherheit schulpflichtiger Kinder beitragen.

⁵⁶ *Heppner*, VerfBlog, 2020/5/11, <https://verfassungsblog.de/ein-virus-macht-verkehrspolitik/> (zuletzt abgerufen am 31.01.2022).

⁵⁷ Überzeugend *Abgeordnetenhaus von Berlin*, WPD-Gutachten, S. 7; *Heppner*, VerfBlog, 2020/5/11, <https://verfassungsblog.de/ein-virus-macht-verkehrspolitik/> (zuletzt abgerufen am 31.01.2022).

⁵⁸ VG Berlin, Beschluss vom 04.09.2020 – VG 11 L 205/20, ZUR 2020, 694, 696 f.

wieder außer Vollzug, nachdem die für die straßenverkehrsrechtliche Gefahrenprognose nach § 45 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO erforderlichen Tatsachengrundlagen jeweils durch Nachreichung geeigneter Beweismittel (Verkehrszählungen, Unfallstatistiken) belegt worden waren.⁵⁹ Die Behörde konnte durch ihr ergänzendes Vorbringen darlegen, dass das Trennen des Radverkehrs vom Kraftfahrzeugverkehr im streitgegenständlichen Einzelfall aus Sicherheitsgründen gefordert ist. Die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts hatte zur Folge, dass die verkehrsrechtlichen Anordnungen respektive die Verkehrszeichen für die jeweiligen „Pop-Up-Radwege“ in Berlin wieder Gültigkeit erlangten.⁶⁰

Aus diesen beiden unmittelbar zu „Pop-Up-Radwegen“ ergangenen Gerichtsentscheidungen lässt sich eine Bestätigung der übergeordnet geltenden Zulässigkeitsmaßstäbe des Straßenverkehrsrechts folgern. Insbesondere kann nunmehr das Erfordernis der Darlegung einer konkreten Gefahrenlage speziell für „Pop-Up-Radwege“ näher determiniert werden. Während der Nachweis von Umständen für eine abstrakte Gefahr nicht für eine dahingehende straßenverkehrsrechtliche Anordnung nach § 45 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO genügt, ginge die Pflicht zur Darlegung einer unmittelbaren qualifizierten Gefahrenlage mittels umfangreicher Verkehrsanalysegutachten oder Unfallschwerpunktstudien zu weit. Erforderlich ist vielmehr der Beleg einer konkreten Gefahrenlage in Gestalt von Tatsachengrundlagen, die bei ungestörtem Fortlauf die hinreichende Wahrscheinlichkeit für mittel- bis langfristig mögliche Schadensereignisse bieten. Die Begründung darf sich dagegen nicht in allgemeingültigen Ausführungen erschöpfen. Da die straßenverkehrsrechtliche Anordnung die Materie des Gefahrenabwehrrechts betrifft (vgl. bereits oben unter C. III. 1.), müssen behördlicherseits jedenfalls greifbare verkehrsbezogene Anhaltspunkte⁶¹ vorgebracht werden, warum im Einzelnen von einer abzuwehrenden konkreten Gefahrenlage ausgegangen wird. Hierbei kann die Behörde auf die genannten gefahrsteigernden Faktoren Bezug nehmen und diese gegebenenfalls mit weiteren sicherheitsrelevanten Verkehrserhebungen wie Unfallstatistiken oder Verkehrszählungen untermauern.

2.2. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 und Nr. 5 StVO als ausnahmsweise taugliche Rechtsgrundlagen

Ausnahmsweise kann die Anordnung eines „Pop-Up-Radweges“ auch auf der Grundlage der im Folgenden darzustellenden Regelungen der § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 und Nr. 5 StVO erfolgen, wobei dann die konkretisierende Bestimmung des § 45

⁵⁹ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 06.10.2020 – OVG 1 S 116/20, ZUR 2020, 692, 693.

⁶⁰ Siehe dazu auch *Koehl*, SVR 2020, 418.

⁶¹ Insbesondere ist es nicht ausreichend, die Auswirkungen der Corona-Pandemie pauschal zum Anlass der Anordnungen zu nehmen, denn dabei handelt es sich nicht um unmittelbar verkehrsbezogene Erwägungen, vgl. VG Berlin, Beschluss vom 04.09.2020 – VG 11 L 205/20, ZUR 2020, 694, 696 f.; zudem ausführlich *Abgeordnetenhaus von Berlin*, WPD-Gutachten, S. 7 ff.

Abs. 9 S. 1 StVO ebenfalls anzuwenden ist (vgl. dazu bereits oben unter C. III. 2. 2.1).⁶²

Eine straßenverkehrsrechtliche Anordnung kann nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO speziell zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen erfolgen. Durch diese Regelung werden die Straßenverkehrsbehörden ermächtigt, straßenverkehrsrechtliche Lärmschutzmaßnahmen zu ergreifen und gegen Abgase aus dem Betrieb von Kraftfahrzeugen vorzugehen. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO kann als taugliche Rechtsgrundlage für die Einrichtung von „Pop-Up-Radwegen“ herangezogen werden, wenn eine signifikante Reduzierung des Lärms und der Abgase durch einen ruhigeren Verkehrsfluss oder eine Verringerung des Kraftfahrzeugverkehrs prognostiziert werden kann – davon ist insbesondere dann auszugehen, wenn die betroffenen Streckenabschnitte mit Kraftfahrzeugverkehr hoch frequentiert und belastet sind.⁶³ Dabei ist nicht zwingend erforderlich, dass bereits bestimmte Grenzwerte überschritten werden.⁶⁴ Maßgeblich bei der vorzunehmenden Gesamtabwägung der widerstreitenden Interessen ist der Schutz der Wohnbevölkerung vor Belästigungen, die unter Berücksichtigung der entgegenstehenden Verkehrsbelange die Zumutbarkeitsschwelle im Einzelfall überschreiten müssen.⁶⁵ Hinsichtlich der Einrichtung von „Pop-Up-Radwegen“ wäre mit Blick auf denkbare örtliche Verlagerungseffekte auf Alternativrouten exakt zu prüfen, welche hinreichend konkreten Auswirkungen eine solche Verkehrsbeschränkung voraussichtlich hätte. Hierbei ist zu beachten, dass allgemeine umweltpolitische Zielsetzungen mit der Bestimmung des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO nicht verfolgt werden dürfen.⁶⁶ Auf diese Rechtsgrundlage kann daher nur in begrenzten Ausnahmefällen für die Installation einer „Pop-Up-Radweginfrastruktur“ zurückgegriffen werden.

Gemäß § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 StVO können die Straßenverkehrsbehörden den Verkehr auch beschränken und verbieten, sofern die entsprechenden Maßnahmen zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlich sind. Dadurch können über die Generalklausel des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO hinaus Verkehrsbeschränkungen nicht nur im Interesse des Verkehrs, sondern auch zum Schutz von Rechtsgütern außerhalb des Verkehrs angeordnet werden.⁶⁷ Zudem dient diese Vorschrift auch und gerade der Abwehr solcher Gefahren, die zwar vom Straßenverkehr ausgehen, die aber – über die Beeinträchtigung anderer Verkehrsteilnehmer hinausgehend bzw. hiervon

⁶² *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Straßenverkehrsordnungsrechtlicher Rahmen zur Anordnung temporärer und dauerhafter Radfahrstreifen, S. 8.

⁶³ *Klinger/Ernst*, Rechtsgutachten zu Pop-Up-Radwegen, S. 11.

⁶⁴ Die Überschreitung von Grenzwerten stellt stattdessen lediglich ein Indiz dar, vgl. *Wolf*, in: *Freymann/Wellner*, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 17 m.w.N. aus der Rspr.

⁶⁵ Vgl. bereits BVerwG, Urteil vom 04.06.1986 – 7 C 76/84, NJW 1986, 2655.

⁶⁶ *Koehl*, in: *Haus/Krumm/Quarch*, VerkehrsR, § 45 StVO Rn. 20.

⁶⁷ *Hühnermann*, in: *Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke*, Straßenverkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 9c.

losgelöst – Dritte und allgemein die Umwelt beeinträchtigen.⁶⁸ Für die Anwendbarkeit von § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StVO als taugliche Rechtsgrundlage wäre dementsprechend hinreichend konkret darzulegen, warum Dritte oder die Allgemeinheit und/oder die Umwelt von einer entsprechenden Anordnung besonders begünstigt würden.⁶⁹ Dies kommt allenfalls in engen Ausnahmefällen in Betracht.⁷⁰ Der pauschale Verweis auf eine eventuell erhöhte Gefahrenlage für das Rechtsgut der körperlichen Unversehrtheit von Straßenverkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmern infolge von Infektionsrisiken im Zuge der Corona-Pandemie bei zu geringem Abstand im Radverkehrssektor dürfte jedenfalls zu unbestimmt sein.⁷¹

2.3. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO als taugliche Rechtsgrundlage ausschließlich zu Erprobungszwecken

Die Regelung des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO (sogenannte Experimentierklausel)⁷² ist in einem begrenzten Rahmen speziell für experimentelle Vorhaben zur Einrichtung von temporären „Pop-Up-Radwegen“ anwendbar.⁷³ Die Anordnung muss hiernach explizit zum Zwecke der Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen erfolgen. Die Vorschrift ermächtigt die Behörden dabei indes lediglich zur probeweisen Durchführung derjenigen Maßnahmen, die wiederum als endgültige Regelungen erst in einem zweiten Schritt ausschließlich mit den Mitteln des Straßenverkehrsrechts zu treffen sind.⁷⁴ Notwendigerweise setzt eine Anordnung zu Erprobungszwecken eine zeitliche Befristung der Maßnahme voraus. Das Erprobungsziel muss dabei konkret bestimmt und formuliert sein.⁷⁵ Allein der Erprobungswille genügt nicht, vielmehr muss eine verkehrsbezogene Gefahr für die Sicherheit und Ordnung im Sinne des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO hinzutreten (vgl. hierzu bereits oben unten C. III. 2. 2.1), wobei diesbezüglich erprobt werden soll, welche Maßnahme im Einzelfall zur Gefahrenabwehr gebotener Weise zu treffen ist.⁷⁶ Zu Gefahrerforschungseingriffen berechtigt die Regelung des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO dagegen nicht.⁷⁷ Eine Anordnung auf der Grundlage des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO kommt insbesondere vor folgendem Hintergrund in Betracht: Wenn die Behörde die

⁶⁸ BVerwG, Urteil vom 26.09.2002 – 3 C 9/02, NJW 2003, 601, 602; *Koehl*, in: Haus/Krumm/Quarch, VerkehrsR, § 45 StVO Rn. 25.

⁶⁹ *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Straßenverkehrsordnungsrechtlicher Rahmen zur Anordnung temporärer und dauerhafter Radfahrstreifen, S. 12; *Klinger/Ernst*, Rechtsgutachten zu Pop-Up-Radwegen, S. 12; *Klinger/Ernst*, ZUR 2020, 674, 676.

⁷⁰ So auch *Abgeordnetenhaus von Berlin*, WPD-Gutachten, S. 10.

⁷¹ *Klinger/Ernst*, Rechtsgutachten zu Pop-Up-Radwegen, S. 12; *Klinger/Ernst*, ZUR 2020, 674, 676.

⁷² MüKo StVR/Steiner, § 45 StVO Rn. 35.

⁷³ Diesen Weg beschriftet die Freie und Hansestadt Hamburg, vgl. *Müller*, Rechtsgutachten zur verkehrsrechtlichen Bewertung von „Pop-Up-Radwegen“, S. 17.

⁷⁴ *Koehl*, in: Haus/Krumm/Quarch, VerkehrsR, § 45 StVO Rn. 26.

⁷⁵ VGH München, Beschluss vom 26.02.2015 – 11 ZB 14.2491, BeckRS 2015, 43104 Rn. 20.

⁷⁶ *Klinger/Ernst*, Rechtsgutachten zu Pop-Up-Radwegen, S. 13; *Klinger/Ernst*, ZUR 2020, 674, 676.

⁷⁷ BeckOK StVR/Will, § 45 StVO Rn. 103; MüKo StVR/Steiner, § 45 StVO Rn. 35.

Einrichtung eines „Pop-Up-Radwegs“ als experimentellen Modellversuch begreift und das Projekt verkehrsanalytisch aktiv begleitet, ist es ihr unter Umständen möglich, nach Ablauf der Befristung auf einer breiten Evaluationsbasis verbindlich darüber zu entscheiden, ob der Versuch entfristet und als dauerhafte Verkehrsregelung beibehalten werden kann.

Auch im Rahmen der Bestimmung des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO ist die geltende Konkretisierung des § 45 Abs. 9 S. 1 StVO, wonach Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur dort anzuordnen sind, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist, zu beachten (vgl. dazu bereits oben unter C. III. 2. 2.1).⁷⁸ Die Anordnung eines „Pop-Up-Radweges“ kann dabei grundsätzlich auch kumulativ sowohl auf die Generalklausel des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO als auch auf die Bestimmungen der § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3, 5, 6 Alt. 2 StVO gestützt werden.⁷⁹

IV. Rechtsanwendung

Die jeweils zuständige Behörde hat die entsprechend einschlägige Rechtsgrundlage (vgl. bereits oben unter C. III. 2.) in gesetzeskonformer Weise anzuwenden. Insbesondere muss sie sachlich wie auch örtlich zuständig sein und die geltenden Verfahrensvorschriften einhalten (C. IV. 1). Das ihr zustehende Ermessen hat sie auf der Rechtsfolgenseite pflichtgemäß auszuüben und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu wahren (C. IV. 2.). Darüber hinaus muss die etwaige Befristung der Anordnung ordnungsgemäß erfolgen (C. IV. 3.).

1. Zuständigkeit und Verfahren

Die Straßenverkehrsbehörden sind grundsätzlich gemäß § 44 Abs. 1 S. 1 StVO für die Anordnung von „Pop-Up-Radwegen“ nach § 45 Abs. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO sachlich zuständig. In Nordrhein-Westfalen sind dies die Kreisordnungsbehörden (vgl. § 5 StVZustV NRW). Zu beachten ist indes, dass gemäß § 44 Abs. 1 S. 2 StVO nach Maßgabe des Landesrechts die Zuständigkeit der obersten Landesbehörden und der höheren Verwaltungsbehörden im Einzelfall oder allgemein auf eine andere Stelle übertragen werden kann. § 10 Abs. 1 StVZustV NRW bestimmt dazu, dass für Maßnahmen nach § 45 StVO – wie hier die Anordnung von „Pop-Up-Radwegen“ nach § 45 Abs. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO – in Mittleren und Großen kreisangehörigen Städten die örtlichen Ordnungsbehörden dieser Städte zuständig sind.

Generell darf über die Anordnung von „Pop-Up-Radwegen“ entsprechend Rn. 1 der VwV-StVO zu den §§ 39 bis 43 StVO nur in jedem Einzelfall und nur nach gründlicher Prüfung (gegebenenfalls unter Zuziehung ortsfremder Sachverständiger) entschieden werden. Im Speziellen sind bei der Einrichtung von „Pop-Up-Radwegen“ weitere

⁷⁸ *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Straßenverkehrsordnungsrechtlicher Rahmen zur Anordnung temporärer und dauerhafter Radfahrstreifen, S. 8.

⁷⁹ Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 14.09.1988 – 5 S 33/88, NZV 1989, 87.

formelle Verfahrensvorschriften zu beachten: Gemäß Rn. 1 der VwV-StVO zu § 45 Abs. 1 bis 1e StVO sind vor jeder Entscheidung die Straßenbaubehörde und die Polizei zu hören. Die Anhörung kann dabei auch mündlich erfolgen.⁸⁰ In die Entscheidung ist, soweit örtlich vorhanden, die flächenhafte Radverkehrsplanung der Gemeinden und Träger der Straßenbaulast einzubeziehen; auch kann sich empfehlen, zusätzlich Sachkundige aus Kreisen der Radfahrer, der Fußgänger und der Kraftfahrer zu beteiligen (siehe Rn. 28 der VwV-StVO zu § 2 Abs. 4 S. 2 StVO). Nicht erforderlich bei innerörtlichen Anordnungen von „Pop-Up-Radwegen“ ist hingegen eine Zustimmung der obersten Landesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle.⁸¹ Aufgrund des Charakters der entsprechenden Verkehrsschilder als Allgemeinverfügungen nach § 35 S. 2 VwVfG NRW bedarf es zudem keiner vorherigen Anhörung gegebenenfalls betroffener Bürger (§ 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW). Auch fällt in förmlicher Hinsicht der Begründungszwang nach § 39 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG NRW weg.

Der Baulastträger übernimmt sodann die tatsächliche Umsetzung der straßenverkehrsrechtlichen Anordnung nach § 45 Abs. 5 StVO durch entsprechende Markierungsarbeiten und gegebenenfalls bei „Protected-Pop-Up-Bike-Lanes“ durch die zusätzliche Aufstellung physischer Barrieren.

2. Ermessensausübung und Verhältnismäßigkeitsprüfung

Die Anordnung von „Pop-Up-Radwegen“ unter den näheren Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO (vgl. dazu bereits unter C. III. 2.) ist auf der Rechtsfolgenseite eine in das Ermessen der handelnden Behörde gestellte Entscheidung. Dies ergibt sich aus dem Gesetzeswortlaut in § 45 Abs. 1 S. 1 StVO („... können ...“), wobei in Abs. 9 S. 1 der Vorschrift eine Ermessenskonkretisierung enthalten ist („... sind nur dort anzuordnen, wo ...“). Der Behörde obliegt bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 Abs. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO damit grundsätzlich die Entscheidung über das „Ob“ (Entschließungsermessen) und das „Wie“ (Gestaltungsermessen) einer etwaigen Anordnung, muss dabei jedoch beachten, dass etwa dem Entstehen eines „Schilderwaldes“ von Gesetzes wegen aufgrund der Gefahr der Überforderung von Straßenverkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmern entgegenzuwirken ist. Die behördliche Ermessensbetätigung muss sich vielmehr eng an dem Zweck der Gefahrenabwehr orientieren.⁸² Außerhalb der Gefahrenabwehr liegende Zwecke können mit der straßenverkehrsrechtlichen Anordnung nach § 45 Abs. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO hingegen nicht verfolgt werden.⁸³ Solche sachfremde Ermessenserwägungen würden zu seinem Ermessens-

⁸⁰ *Klinger/Ernst*, Rechtsgutachten zu Pop-Up-Radwegen, S. 14; zu den gleichwohl von der Behörde zu beachtenden Dokumentationspflichten ausführlich *Müller*, Rechtsgutachten zur verkehrsrechtlichen Bewertung von „Pop-Up-Radwegen“, S. 13 ff.; Müller, NZV 2021, 119, 123 f.: Ein Anhörungsverfahren ohne jegliche schriftliche Dokumentation kann als eine fehlende Anhörung angesehen werden.

⁸¹ *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Straßenrechtliche Aspekte zu sogenannten Pop-up Bike Lanes an Bundesstraßen innerhalb von Ortschaften, S. 8 f.

⁸² *Wolf*, in: Freymann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 13.

⁸³ *Hühnermann*, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, § 45 StVO Rn. 3b.

fehlgebrauch und damit zu einem gerichtlich überprüfbaren Ermessensfehler führen (vgl. § 114 S. 1 VwGO). Die pflichtgemäße Ermessensbetätigung erfordert stattdessen von der Behörde eine am Einzelfall ausgerichtete hinreichende Auseinandersetzung mit bestehenden Gefahrenpotentialen in der konkret ermittelten Verkehrssituation; erfolgt eine solche Abwägung im Rahmen der behördlichen Ermessenserwägungen nicht oder unzureichend, so liegt ein von den Gerichten gleichermaßen überprüfbarer Ermessensfehler in Gestalt des Ermessensnichtgebrauchs oder der Ermessensüberschreitung vor (vgl. § 114 S. 1 VwGO).⁸⁴

Bei der Ermessensausübung ist stets auch der autonome Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. Dieser ist verletzt, wenn die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs durch weniger weitgehende Anordnungen als die Einrichtung eines „Pop-Up-Radweges“ gewährleistet werden kann.⁸⁵ Die Anordnung muss geeignet sein, diesem legitimen Zweck zu dienen, zudem aber auch erforderlich, mithin das relativ mildeste Mittel, sowie unter Zugrundelegung einer Zweck-Mittel-Relation in engerem Sinne angemessen sein. Dies setzt eine durch die zuständige Behörde vorzunehmende umfassende Rechtsgüter- und Interessenabwägung für jeden Einzelfall voraus.

3. Befristungsmöglichkeit

Entscheidet sich die jeweils handelnde Behörde für eine zeitliche Befristung eines „Pop-Up-Radweges“ und bestimmt dabei Anfangs- sowie Enddatum der als Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2 VwVfG NRW) einzuordnenden Maßnahme, richtet sich deren Zulässigkeit in Nordrhein-Westfalen nach § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG NRW (Befristung nach pflichtgemäßer Ermessensausübung als eine Form der Nebenbestimmung - vgl. bereits unter C. II.). Dadurch erlangen die „Pop-Up-Radwege“ ihren – nicht zwingenden, aber häufigen – temporären Charakter. Eine solche Befristung ist auch außerhalb des Anwendungsbereichs der Erprobungsmaßnahmen nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO (vgl. dazu bereits unter C. III. 2. 2.3) unter den näheren Voraussetzungen des § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG NRW zulässig, wobei die Anforderungen der beiden Rechtsgrundlagen differieren. In dem vom Verwaltungsgericht Berlin entschiedenen Fall wurde die Befristung der Berliner „Pop-Up-Radwege“ nach § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG NRW nicht beanstandet; insbesondere liefen die dortigen Befristungen dem Zweck einer solchen Anordnung nicht zuwider, da eine veränderte Verkehrssituation eine Verkehrsregelung für einen begrenzten Zeitraum durchaus erforderlich machen kann.⁸⁶ Eine veränderte Verkehrssituation kann dabei etwa aus einer spürbar vermehrten Nutzung der öffentlichen Verkehrswege

⁸⁴ *Klinger/Ernst*, Rechtsgutachten zu Pop-Up-Radwegen, S. 22; *Klinger/Ernst*, ZUR 2020, 674, 679.

⁸⁵ Vgl. nur BVerwG, Urteil vom 05.04.2001 – 3 C 23/00, NJW 2001, 3139.

⁸⁶ VG Berlin, Beschluss vom 04.09.2020 – VG 11 L 205/20, ZUR 2020, 694, 696.

durch Radfahrerinnen und Radfahrer resultieren.⁸⁷ Mit Fristablauf verliert die straßenverkehrsrechtliche Anordnung sodann ihre Wirksamkeit.⁸⁸

Ebenso wie die straßenverkehrsrechtliche Anordnung nach § 45 Abs. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO selbst steht auch die Befristung als Nebenbestimmung im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG NRW im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist ebenfalls nicht außer Acht zu lassen, denn die Befristung eines „Pop-Up-Radweges“ hat unmittelbare Rechtswirkung für sämtliche potentiellen Nutzerinnen und Nutzer sowie für alle anderen Straßenverkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer.⁸⁹ Insbesondere ist hierbei auch der Befristungszeitraum sachlich begründungs- und abwägungsbedürftig. Überdies darf die Behörde das Instrumentarium der Befristung nicht dadurch missbrauchen, dass sie einen „Pop-Up-Radweg“ in befristeter Gestalt anordnet, dabei indes von vornherein fest beabsichtigt, diese Anordnung dauerhaft aufrechtzuerhalten, ohne die formell temporäre Verkehrsinfrastrukturmaßnahme evaluierend zu begleiten – in diesem Fall würde eine Entscheidung für die Zukunft in unzulässiger Weise präjudiziert.⁹⁰

V. Perpetuierung

Ist ein „Pop-Up-Radweg“ von der zuständigen Behörde zunächst lediglich temporär respektive provisorisch angeordnet worden, so stellt sich im Einzelfall bei entsprechend positiven Erfahrungswerten die Frage nach einer etwaig bestehenden Verstetigungsoption. Bei nach § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG NRW befristeten „Pop-Up-Radwegen“ muss eine erneute – wieder befristete oder bei dauerhafter Perpetuierung unbefristete – Anordnung ergehen, die ein weiteres Mal den Anforderungen des § 45 Abs. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO (vgl. dazu bereits unter C. III. 2.) vollumfänglich zu genügen hat.⁹¹ Eine spezialgesetzliche Überleitungsvorschrift für die Überführung von zunächst temporären in entfristete dauerhafte Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen existiert nicht,⁹² sodass der Rückgriff auf die allgemeinen Regelungen erforderlich ist. Auf die erneute Anordnung nach § 45 Abs. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO lassen sich die für die zunächst befristete Maßnahme ausschlaggebenden Gründe zur Gefahrenabwehr übertragen und können gegebenenfalls noch durch die während des

⁸⁷ Müller, Rechtsgutachten zur verkehrsrechtlichen Bewertung von „Pop-Up-Radwegen“, S. 16; Müller, NZV 2021, 125.

⁸⁸ Heppner, VerfBlog, 2020/5/11, <https://verfassungsblog.de/ein-virus-macht-verkehrspolitik/> (zuletzt abgerufen am 31.01.2022).

⁸⁹ Müller, Rechtsgutachten zur verkehrsrechtlichen Bewertung von „Pop-Up-Radwegen“, S. 16; Müller, NZV 2021, 125.

⁹⁰ Ausführlich am Beispiel der Berliner „Pop-Up-Radwege“ Müller, Rechtsgutachten zur verkehrsrechtlichen Bewertung von „Pop-Up-Radwegen“, S. 16 f.; Müller, NZV 2021, 125.

⁹¹ Klinger/Ernst, Rechtsgutachten zu Pop-Up-Radwegen, S. 44; Klinger/Ernst, ZUR 2020, 674, 681; Heppner, VerfBlog, 2020/5/11, <https://verfassungsblog.de/ein-virus-macht-verkehrspolitik/> (zuletzt abgerufen am 31.01.2022).

⁹² Abgeordnetenhaus von Berlin, WPD-Gutachten, S. 12; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Straßenverkehrsordnungsrechtlicher Rahmen zur Anordnung temporärer und dauerhafter Radfahrstreifen, S. 13.

Bestands des temporären Radweges gewonnenen Verkehrsdaten ergänzt oder verdichtet werden. In praktischer Hinsicht sind für eine wirksame Entfristung in straßenverkehrsrechtlicher Hinsicht die gelben Markierungen durch weiße Linien zu ersetzen, weil die Gelbmarkierungen nach § 39 Abs. 5 S. 3 StVO nur vorübergehend zulässig sind.

VI. Rechtsschutz

Gegen die straßenverkehrsrechtliche Anordnung von „Pop-Up-Radwegen“ steht betroffenen Bürgern der Rechtsweg offen. Es handelt sich hierbei um Verwaltungsakte mit Dauerwirkung in Form von Allgemeinverfügungen nach § 35 S. 2 VwVfG NRW. Hiergegen ist die Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO vor den Verwaltungsgerichten der statthafte Rechtsbehelf. Das Widerspruchsverfahren ist in Nordrhein-Westfalen indes gemäß § 68 Abs. 1 S. 2 VwGO i.V.m. § 110 Abs. 1 S. 1 JustG NRW unstatthaft. Im Klageverfahren werden insbesondere die Sachurteilsvoraussetzungen der Klagefrist⁹³ sowie der Klagebefugnis⁹⁴ und insbesondere auch der maßgebliche Beurteilungszeitpunkt bei Dauerverwaltungsakten⁹⁵ erörterungsbedürftig sein.⁹⁶ Etwaiger gerichtlicher Eilrechtsschutz würde sich nach der Regelung des § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO richten. Das Begehren bezieht sich dann auf die Anordnung der aufschiebenden Wirkung durch das Gericht, denn eine Klage im Hauptverfahren würde gemäß § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VwGO keinen Suspensiveffekt herbeiführen.⁹⁷

VII. Schlussbetrachtung

Die Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse orientiert sich am gewählten Aufbau des Gutachtens:

1. „Pop-Up-Radwege“ sind innerhalb kurzer Zeit umzusetzende Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen im Sinne des § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 3 Alt. 2 StVO, die ohne umfangreiche Planungsprozesse baulicher Art auskommen. Auf

⁹³ Die Frist für die Anfechtung einer Verkehrsanordnung, die durch Verkehrszeichen bekannt gegeben wird, beginnt für Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer zu laufen, wenn sie jeweils zum ersten Mal auf das Verkehrszeichen treffen, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 23.09.2010 – 3 C 32/09, NZV 2011, 268.

⁹⁴ Die Klagebefugnis einer Verkehrsteilnehmerin oder eines Verkehrsteilnehmers gegen ein Verkehrszeichen, mit dem sie oder er bereits konfrontiert worden ist, setzt nicht voraus, dass sie oder er von dem Verkehrszeichen nach ihren oder seinen persönlichen Lebensumständen in einer gewissen Regelmäßigkeit oder Nachhaltigkeit tatsächlich betroffen wird, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 21.08.2003 – 3 C 15/03, NJW 2004, 698.

⁹⁵ Maßgebend sind bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines Verkehrszeichens im Anfechtungsprozess die Verhältnisse bis zum oder im Zeitpunkt der letzten Verhandlung bzw. der Entscheidung des Tatsachengerichts, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 27.03.1993 – 11 C 35.92, NZV 1993, 284.

⁹⁶ Heppner, VerfBlog, 2020/5/11, <https://verfassungsblog.de/ein-virus-macht-verkehrspolitik/> (zuletzt abgerufen am 31.01.2022).

⁹⁷ So auch im Fall VG Berlin, Beschluss vom 04.09.2020 – VG 11 L 205/20, ZUR 2020, 694.

„Pop-Up-Radwegen“ ist der Betrieb von Kraftfahrzeugen nicht zulässig. Die zeitliche Befristung ist ein häufiges, nicht hingegen konstitutives Merkmal von angeordneten „Pop-Up-Radwegen“.

2. „Pop-Up-Radwege“, die zumeist auf einer zuvor vom Kraftfahrzeugverkehr genutzten Fahrspur eingerichtet werden, sind im Falle ihrer Befristung durch vorübergehende und gegenüber weißen Linien vorrangig zu berücksichtigende Gelbmarkierungen auf der Fahrbahn sowie durch eine entsprechende Radwegbeschilderung kenntlich zu machen. Zusätzlich ist auch die vertikale Installation physischer Barrieren zum effektiveren Schutz von Radfahrerinnen und Radfahrern durch gegenständliche Trennung vom Kraftfahrzeugverkehr möglich (sogenannte „Protected-Pop-Up-Bike-Lanes“). Als physische Barrieren eignen sich wegen des zumeist temporären Charakters solche, die mobil versetzbar und flexibel wieder zu entfernen sind. Die Errichtung dauerhafter physischer Barrieren würde der vorübergehenden Geltung der Gelbmarkierungen zuwiderlaufen.
3. Die rechtliche Zulässigkeit von „Pop-Up-Radwegen“ beurteilt sich ausschließlich nach dem bundeseinheitlichen Maßstab des Straßenverkehrsrechts. Das nordrhein-westfälische Straßenrecht gelangt demgegenüber nicht zur Anwendung. Es bedarf insbesondere keiner straßenrechtlichen Teileinziehung der jeweiligen Straße, denn deren Widmung selbst bleibt durch die Einrichtung eines „Pop-Up-Radweges“ unberührt. Die Ermöglichung des geschützten Radverkehrs auf einer Fahrspur schließt gerade keine Benutzungsart vollständig von der öffentlichen Straße aus. Innerhalb der bestehenden Widmungsgrenzen wird lediglich das „Wie“ der Straßennutzung (Straßenverkehrsrecht) modifiziert, nicht hingegen das „Ob“ der Straßennutzung (Straßenrecht) neu geregelt. Vor dem Hintergrund dieser Differenzierung haben die zuständigen Behörden sowohl in Nordrhein-Westfalen als auch in den anderen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland bei der Einrichtung von „Pop-Up-Radwegen“ im Kern die Vorschriften der StVO als insoweit taugliches Normengeflecht heranzuziehen.
4. Die StVO sieht im Grundsatz eine restriktive Anwendung von straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen vor, um Straßenverkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer nicht durch die Aufstellung übermäßig vieler Verkehrszeichen zu überfordern („Schilderwälder“). Anordnungen kommen daher nur in Betracht, wenn im Einzelfall die allgemeinen und besonderen Verhaltensregeln der StVO für einen sicheren und geordneten Verkehrsablauf nicht genügen. Die Einrichtung von „Pop-Up-Radwegen“ muss sich dabei im Speziellen nach dem Regelungskonstrukt des § 45 StVO richten.
5. § 45 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO stellt die regelmäßig taugliche Rechtsgrundlage für die Anordnung von „Pop-Up-Radwegen“ dar. Die Norm setzt das Bestehen einer konkreten verkehrsspezifischen (nicht bloß abstrakten allgemeinen) Gefahrenlage voraus. So bedarf es für die Anordnung der

vorherigen Feststellung, die konkrete Verkehrssituation lege die Befürchtung nahe, es könnten irgendwann in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle eintreten. Demgegenüber ist die Darlegung einer unmittelbaren wie auch insbesondere einer qualifizierten Gefahrenlage für die Sicherheit der Straßenverkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer nach § 45 Abs. 9 S. 3 StVO nicht erforderlich, denn diese Bestimmung gilt aufgrund der Ausnahmeregelung des § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 3 Alt. 2 StVO gerade nicht für die Anordnung von insoweit privilegierten „Pop-Up-Radwegen“, die unter die gesetzliche Bestimmung der „Radfahrstreifen innerhalb geschlossener Ortschaften“ fallen.

6. Die Prüfung der konkreten Gefahrenlage erfordert eine dezidierte Einzelfallbetrachtung vor dem Hintergrund des öffentlichen Sicherheitsinteresses der Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer. Der zuständigen Behörde ist dabei indes keine ungebührlich hohe Darlegungslast aufzuerlegen. Vielmehr genügt für die Gefahrenprognose der Nachweis einzelfallspezifischer gefahrsteigernder Faktoren anhand der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten, die die entsprechende straßenverkehrsrechtliche Anordnung zwingend erforderlich machen. Die Begründung darf sich hingegen nicht in allgemeingültigen Ausführungen erschöpfen. Auch können rein verkehrspolitische Interessen die behördliche Gefahrenprognose wegen des gefahrenabwehrrechtlichen Charakters von § 45 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO nicht tragen.
7. Neben § 45 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO kommen auch § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 und Nr. 5 jeweils i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO in speziellen Ausnahmefällen unter den dort niedergelegten Voraussetzungen als taugliche Rechtsgrundlagen für die Anordnung von „Pop-Up-Radwegen“ in Betracht. Der zuständigen Behörde obliegt es, Tatsachengrundlagen beizubringen, die eine entsprechende Anordnung zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen (§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO) respektive zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit (§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 StVO) rechtfertigen. Häufiger dürfte auf die unter Umständen ebenfalls taugliche Rechtsgrundlage des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 Alt. 2 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO zurückgegriffen werden, wonach die Anordnung bei gegebener konkreter Gefahrenlage explizit zum Zwecke der Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen zeitlich befristet erfolgen kann.
8. Die jeweils einschlägige Rechtsgrundlage hat die sachlich und örtlich zuständige Behörde unter Beachtung geltender Verfahrensvorschriften (insbesondere der VwV-StVO) nach pflichtgemäßem Ermessen unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes anzuwenden. Eine Befristung von „Pop-Up-Radwegen“ unter den Voraussetzungen des § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG NRW kann dann in Betracht gezogen werden, wenn eine veränderte Verkehrssituation eine Verkehrsregelung für einen begrenzten Zeitraum etwa durch ein kurzfristig erhöhtes Fahrradaufkommen erforderlich macht.

9. Soll ein nach § 36 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG NRW oder auch ein nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 Alt. 2 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO zunächst lediglich befristet angeordneter „Pop-Up-Radweg“ auf Dauer verstetigt werden, muss eine erneute – wieder befristete oder bei dauerhafter Perpetuierung unbefristete – Anordnung ergehen, die ein weiteres Mal den Anforderungen des § 45 Abs. 1 i.V.m. Abs. 9 S. 1 StVO vollumfänglich zu genügen hat. Die den temporären Charakter anzeigenden gelben Markierungen sind sodann durch weiße, dauerhaft geltende Linien zu ersetzen.

10. Klage- bzw. antragsbefugte Bürgerinnen und Bürger können sich vor den Verwaltungsgerichten gegen die Anordnung von „Pop-Up-Radwegen“ im Wege der Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO bzw. eines Antrages auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO zur Wehr setzen.

D. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GG	Grundgesetz
i.V.m.	in Verbindung mit
juris-PK	Juris Praxiskommentar
JustG NRW	Justizgesetz Nordrhein-Westfalen
m.w.N.	Mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report (Zeitschrift)
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (Zeitschrift)
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Satz / Seite
st. Rspr.	Ständige Rechtsprechung
StrWG NRW	Straßen- und Wegegesetz Nordrhein-Westfalen
StVG	Straßenverkehrsgesetz

StVO	Straßenverkehrsordnung
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung
StVZustV NRW	Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich Straßenverkehr und Güterbeförderung Nordrhein-Westfalen
SVR	Straßenverkehrsrecht (Zeitschrift)
VD	Verkehrsdienst (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	Vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV-StVO	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung
VwVfG NRW	Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen
Ziff.	Ziffer
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (Zeitschrift)

E. Literaturverzeichnis

Abgeordnetenhaus von Berlin – Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, Gutachten zu einer Reihe von Rechtsfragen hinsichtlich der Einrichtung von sogenannten Pop-up-Radwegen, Berlin 2020

(zitiert: *Abgeordnetenhaus von Berlin*, WPD-Gutachten, S. ...)

Burmann, Michael/Heß, Rainer/Hühnermann, Katrin/Jahnke, Jürgen, Straßenverkehrsrecht: Kommentar, 26. Auflage, München 2020

(zitiert: *Bearbeiter/in*, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Straßenverkehrsrecht, § ... Rn. ...)

Dötsch, Jens/Koehl, Felix/Krenberger, Benjamin/Türpe, Andreas, Beck'scher Online-Kommentar Straßenverkehrsrecht, 13. Edition, Stand: 15.10.2021, München 2021

(zitiert: BeckOK StVR/*Bearbeiter/in*, § ... Rn. ...)

Freymann, Hans-Peter/Wellner, Wolfgang, Juris Praxiskommentar Straßenverkehrsrecht, StVG | StVO | Zivilrecht | Ordnungswidrigkeiten- und Strafrecht StVZO | FeV | FZV, 2. Auflage, Saarbrücken 2022

(zitiert: *Bearbeiter/in*, in: Freymann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, § ... Rn. ...)

Haus, Klaus-Ludwig/Krumm, Carsten/Quarch, Matthias, Gesamtes Verkehrsrecht, 2. Auflage, Baden-Baden 2017

(zitiert: *Bearbeiter/in*, in: Haus/Krumm/Quarch, VerkehrsR, § ... Rn. ...)

Heppner, Charlotte, Ein Virus macht Verkehrspolitik? Zur rechtlichen Umsetzung sogenannter „Pop Up Bike Lanes“, VerfBlog, 2020/5/11, <https://verfassungsblog.de/ein-virus-macht-verkehrspolitik/> (zuletzt abgerufen am 31.01.2022)

(zitiert: *Heppner*, VerfBlog, 2020/5/11, <https://verfassungsblog.de/ein-virus-macht-verkehrspolitik/> (zuletzt abgerufen am 31.01.2022))

Klinger, Remo/Ernst, Silvia, Pop-up-Radwege im Straßenverkehrsrecht, ZUR 2020, 674 – 682

(zitiert: *Klinger/Ernst*, ZUR 2020, 674)

Klinger, Remo/Ernst, Silvia, Rechtsgutachten zu Pop-Up-Radwegen und weiteren (vorläufigen) Verbesserungen der Straßenverkehrsinfrastruktur zugunsten von Radfahrern und Fußgängern, Berlin 2020

(zitiert: *Klinger/Ernst*, Rechtsgutachten zu Pop-Up-Radwegen, S. ...)

Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die GRÜNEN und FDP, Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Berlin 2021

(zitiert: *Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die GRÜNEN und FDP*, Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, S. ...)

Koehl, Felix, Covid-19 und der Straßenverkehr: Probleme und Chancen, SVR 2021, 12 – 14

(zitiert: *Koehl*, SVR 2021, 12)

Koehl, Felix, „Pop-up-Radwege“ in Berlin werden vorläufig wieder in Kraft gesetzt, SVR 2020, 418 – 419

(zitiert: *Koehl*, SVR 2020, 418)

König, Peter, Münchener Kommentar zum Straßenverkehrsrecht, Band 1, München 2016

(zitiert: *MüKo StVR/Bearbeiter/in*, § ... Rn. ...)

Müller, Dieter, Die Berliner „Pop-up-Radwege“ als verkehrsjuristisches Problem, NZV 2021, 119 – 126

(zitiert: *Müller*, NZV 2021, 119)

Müller, Dieter, Rechtsgutachten zur verkehrsrechtlichen Bewertung von „Pop-Up-Radwegen“, Berlin 2021

(zitiert: *Müller*, Rechtsgutachten zur verkehrsrechtlichen Bewertung von „Pop-Up-Radwegen“, S. ...)

Rebler, Adolf, Pop-up-Radwege aus straßen(verkehrs-)rechtlicher Sicht, VD 2020, 283 – 288

(zitiert: *Rebler*, VD 2020, 283)

Sauthoff, Michael, Öffentliche Straßen: Straßenrecht – Straßenverkehrsrecht – Verkehrssicherungspflichten, 3. Auflage, München 2020

(zitiert: *Sauthoff*, Öffentliche Straßen, § ... Rn. ...)

Weber, Klaus, Weber kompakt, Rechtswörterbuch, 5. Edition, Stand: 1.10.2021, München 2021

(zitiert: *Bearbeiter/in*, in: Weber kompakt, Stichwort „...“)

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung: Straßenverkehrsordnungsrechtlicher Rahmen zur Anordnung temporärer und dauerhafter Radfahrstreifen, WD 7 - 3000 - 074/20, Berlin 2020
(zitiert: *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Straßenverkehrsordnungsrechtlicher Rahmen zur Anordnung temporärer und dauerhafter Radfahrstreifen, S. ...*)

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Sachstand: Straßenrechtliche Aspekte zu sogenannten Pop-up Bike Lanes an Bundesstraßen innerhalb von Ortschaften, WD 5 - 3000 - 057/20, Berlin 2020
(zitiert: *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Straßenrechtliche Aspekte zu sogenannten Pop-up Bike Lanes an Bundesstraßen innerhalb von Ortschaften, S. ...*)

F. Anlage

Straßenverkehrs-Ordnung (StVO)

§ 45 Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen

(1) Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Das gleiche Recht haben sie

1. zur Durchführung von Arbeiten im Straßenraum,
2. zur Verhütung außerordentlicher Schäden an der Straße,
3. zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen,
4. zum Schutz der Gewässer und Heilquellen,
5. hinsichtlich der zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen sowie
6. zur Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens, der Verkehrsabläufe sowie zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen.

(...)

(9) Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen sind nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist. Dabei dürfen Gefahrzeichen nur dort angeordnet werden, wo es für die Sicherheit des Verkehrs erforderlich ist, weil auch ein aufmerksamer Verkehrsteilnehmer die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig erkennen kann und auch nicht mit ihr rechnen muss. Insbesondere Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs dürfen nur angeordnet werden, wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt. Satz 3 gilt nicht für die Anordnung von

1. Schutzstreifen für den Radverkehr (Zeichen 340),
2. Fahrradstraßen (Zeichen 244.1),
3. Sonderwegen außerhalb geschlossener Ortschaften (Zeichen 237, Zeichen 240, Zeichen 241) oder Radfahrstreifen innerhalb geschlossener Ortschaften (Zeichen 237 in Verbindung mit Zeichen 295),
4. Tempo 30-Zonen nach Absatz 1c,
5. verkehrsberuhigten Geschäftsbereichen nach Absatz 1d,
6. innerörtlichen streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen von 30 km/h (Zeichen 274) nach Absatz 1 Satz 1 auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) oder auf weiteren Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) im unmittelbaren Bereich von an diesen Straßen gelegenen Kindergärten, Kindertagesstätten, allgemeinbildenden Schulen, Förderschulen, Alten- und Pflegeheimen oder Krankenhäusern,

7.

Erprobungsmaßnahmen nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 6 zweiter Halbsatz,

8.

Fahrradzonen nach Absatz 1i.

Satz 3 gilt ferner nicht für Beschränkungen oder Verbote des fließenden Verkehrs nach Absatz 1 Satz 1 oder 2 Nummer 3 zur Beseitigung oder Abmilderung von erheblichen Auswirkungen veränderter Verkehrsverhältnisse, die durch die Erhebung der Maut nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz hervorgerufen worden sind. Satz 3 gilt zudem nicht zur Kennzeichnung der in einem Luftreinhalteplan oder einem Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Absatz 1 oder 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes festgesetzten Umweltzonen nach Absatz 1f.

(...)