

ADFC-Stellungnahme zur Sanierung der Adenauerallee

Bonn, den 4.5.2024

Nach der grundlegenden Sanierung der Adenauerallee in Bonn ist die Einrichtung von Radfahrstreifen in beide Richtungen – und das unabhängig vom Ausgang des Verkehrsversuchs – tatsächlich und rechtlich alternativlos.

1. Ausgangslage

Die Stadt Bonn plant die umfassende grundlegende Sanierung der Adenauerallee zwischen dem Koblenzer Tor und dem Bundeskanzlerplatz. Erneuert wird in diesem Streckenabschnitt neben dem Kanal auch die komplette marode Fahrbahn.

Im Unterschied zur bisherigen Verkehrsführung mit je zwei Fahrspuren für Kfz und einem Schutzstreifen für Radfahrende pro Fahrtrichtung ist nach der Sanierung eine grundlegende Neuaufteilung des Straßenraums mit nur noch einer Fahrspur für den motorisierten Verkehr und einem baulich abgetrennten Radfahrstreifen (Protected Bike Lane) pro Fahrtrichtung vorgesehen. Die Stadt begründet diese grundlegende Umgestaltung der Verkehrsführung mit den geltenden Regelwerken, die die bisherige Ausgestaltung des Straßenraums nicht mehr zuließen.

Aufgrund eines Beschlusses des Stadtrates vom 22. August 2023 wird die vorgesehene Umgestaltung der Verkehrsführung durch aufgebrachte Markierungen in einem 3-monatigen Verkehrsversuch getestet. Zur vorgesehenen Spuraufteilung sollen u.a. richtungsbezogen Menge der erfassten Fahrzeuge, Geschwindigkeiten, Reisezeiten und die Radverkehrszahlen erfasst und mit denen vor dem Versuch verglichen werden. Zur Reisezeit gelten folgende Kriterien: Die durchschnittliche Reisezeit gemittelt über den gesamten Tag darf nicht mehr als vier Minuten höher liegen als der Durchschnittswert im Jahr vor dem Verkehrsversuch und die Spitzenreisezeit (17 bis 18 Uhr) darf sich maximal um acht Minuten im Monatsschnitt gegenüber dem Vergleichswert zur selben Uhrzeit bei Zweispurigkeit verlängern.

Am Ende steht eine Evaluierung der erhobenen Daten durch ein externes Fachbüro. Zu den Vorstellungen der Stadt für den Fall, dass die genannten Kriterien nicht eingehalten werden, heißt es:

„... (dann) kann die Stadt die vorgeschlagene Umgestaltung nicht komplett nach den ursprünglichen Planungen umsetzen. Sie wird dann nach Lösungen suchen, um den Verkehrsfluss zu verbessern. Dazu zählen insbesondere Änderungen in den Kreuzungsbereichen. Denn diese haben den größten Einfluss auf den Verkehrsfluss“.

2. Rechtliche Kriterien für die Verkehrsführung der Adenauerallee nach der Sanierung

- Wird nach dem Verkehrsversuch wie vorgesehen neben dem Kanal **ausschließlich die Fahrbahn in ihrer bisherigen Breite (also von Bordstein zu Bordstein)** grundlegend saniert, so ergeben sich die rechtlichen Grundlagen für die Frage, in welchem Rahmen die Stadt die Verkehrsführung in der Adenauerallee planen und festlegen darf, aus dem Straßenverkehrsgesetz (STVG), der auf seiner Grundlage ergangenen geltenden Straßenverkehrsordnung (STVO) und der hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften (STVO-VwV) sowie der dort in Bezug genommenen Richtlinien, zu denen insbesondere die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA 2010) und die Richtlinien für die Anlegung von Stadtstraßen (RAST 06) gehören. Letztere bilden den „Stand der Technik“ ab, den die ausführenden Behörden in NRW verbindlich zu beachten haben. Ergänzend sind für das konkrete Projekt auch die kommunalen Klimaschutzziele bei der Verkehrsplanung zu beachten.

- **Kein Bestandsschutz der bisherigen Verkehrsführung**

Das gilt aufgrund der umfassenden und grundlegenden Sanierung sowohl für die bisherige Aufteilung der Fahrbahn in vier Fahrspuren und zwei Fahrrad-Schutzstreifen als auch für die konkreten Markierungen, die hierzu aufgebracht worden sind. Letztere genießen als Verkehrszeichen und damit als Verwaltungsakte in Form von Allgemeinverfügungen schon deshalb keinen Bestandsschutz, weil ihre rechtmäßige Aufbringung geänderten tatsächlichen Verhältnissen Rechnung tragen muss. Die Straßenverkehrsbehörde hat sogar die Pflicht, bei jeder Gelegenheit zu prüfen, ob die Verkehrszeichen etwa im Hinblick auf gestiegene Verkehrsstärken und hierdurch entstehende erhöhte Sicherheitsanforderungen für die Verkehrsteilnehmer noch geeignet und praktikabel sind, und zur Vermeidung daraus entstehender Gefahrensituationen auf eine Änderung der Verkehrsführung hinzuwirken. Diese Voraussetzungen liegen in der Adenauerallee vor.

- **Als Radverkehrsanlage kommt nur ein Radfahrstreifen pro Fahrtrichtung in Betracht.**

Bei Ausübung ihres weiten Gestaltungsspielraums muss sich die Verwaltung naturgemäß an die Regelwerke, insbesondere die ERA 2010 und die RAST 06, aber auch an allgemeine straßenverkehrsrechtliche Grundsätze sowie beschlossene Klimaschutzziele halten. Bei allen Regeln steht heute die Gewährleistung der Verkehrssicherheit für alle Verkehrsteilnehmenden absolut im Vordergrund. In Ziffer 1 zu § 1 Grundregeln STVO-VwV heißt es: „Die Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) regelt und lenkt den öffentlichen Verkehr. Oberstes Ziel ist dabei die Verkehrssicherheit. Hierbei ist die „Vision Zero“ (keine Verkehrsunfälle mit Todesfolge oder schwere Personenschäden) Grundlage aller verkehrlichen Maßnahmen.“ Damit kommt der Verkehrssicherheit der Radfahrenden bei der neuen Verkehrsführung der Adenauerallee auch Vorrang vor der Leichtigkeit des fließenden Verkehrs zu.

Wenn die Verwaltung in zutreffender Anwendung der geltenden Regelwerke und Grundsätze unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und der gemessenen Verkehrsstärken einen Radfahrstreifen – hier in Form einer Protected Bike Lane – in beide Richtungen der Adenauerallee als sicherste Radverkehrsanlage plant, macht sie auch dann von ihrem Gestaltungsermessen fehlerfrei Gebrauch, wenn damit eine Einschränkung des motorisierten fließenden Verkehrs auf eine Spur je Fahrtrichtung verbunden ist. Dies gilt umso mehr, als auch ein – nicht so sicherer – Schutzstreifen für den Radverkehr in Anwendung der Regelwerke zu keinem anderen Ergebnis für den fließenden motorisierten Verkehr (Reduzierung auf eine Spur je Fahrtrichtung) führt.

Die von der Bezirksregierung geprüfte Planung der Stadt geht danach zurecht davon aus, dass es einer völligen Neuausrichtung der Verkehrsführung in der Adenauerallee mit zwei Radfahrstreifen bedarf.

3. In der Adenauerallee sind in beiden Fahrtrichtungen Radverkehrsanlagen notwendig!

Die Adenauerallee muss auch zukünftig für den sicheren Radverkehr auf der Grundlage der geltenden Regeln offenbleiben. Die dagegen vorgebrachten Argumente greifen nicht.

- **Gegenargument 1:** Die von der Verwaltung zugrunde gelegten Empfehlungen und Grundsätze sind nicht rechtsverbindlich (Bürgerinitiative, BBB). Das ist eine **pauschale Behauptung**, die nicht aufzeigt, auf welcher rechtlichen Grundlage die Verwaltung denn die Fahrbahn stattdessen sanieren soll, ohne sich rechtlich angreifbar zu machen.
- **Gegenargument 2:** Radverkehr auf der Adenauerallee ist nicht notwendig, weil es mit der Kaiserstraße und dem Rheinufer parallele, ausreichende Radverkehrsverbindungen gibt.

Die Argumentation wird - auch unter Beachtung der ursprünglichen, für den überregionalen Verkehr konzipierten Funktionalität der Adenauerallee als Bundesstraße (B 9) - der **heutigen Bedeutung der Adenauerallee für den Radverkehr in keiner Weise gerecht**; insoweit kann zur Vermeidung von Wiederholungen auf die ausführliche und überzeugende Begründung der Stadtverwaltung in ihrer Beschlussvorlage 230853 Bezug genommen werden. Legt man sie zugrunde, so engen die dort vorgetragenen tatsächlichen Gegebenheiten den an sich vorhandenen weiten Ermessensspielraum der Verwaltung bei der Neuausrichtung der Verkehrsführung in der Adenauerallee hinsichtlich der Notwendigkeit von Radverkehrsanlagen in beide Fahrtrichtungen in einer Weise ein, dass von einer Ermessensreduzierung auf null auszugehen ist.

Sollten sich aufgrund des Verkehrsversuchs vor allem in Bezug auf die erhobenen Daten starke Abweichungen zu den vor dem Versuch erhobenen Zahlen ergeben, unterliegen sie neuer Beurteilung. Es bleibt aber die unbestreitbare **heutige (!) Bedeutung der Adenauerallee als Hauptverkehrsrouten im städtischen Radverkehrsnetz**.

- **Gegenargument 3:** Es geht gar nicht um die ausschließliche Sanierung der Fahrbahn der Adenauerallee. Vielmehr soll die Adenauerallee grundlegend entweder von Hausfassade zu Hausfassade (FDP) oder aber zumindest unter Einbeziehung der Gehwege (CDU) neu gestaltet werden. Das sind rein **politische** Entscheidungen, deren **rechtliche** Beurteilung nach einer entsprechenden Entscheidung vorgenommen werden muss.

4. Keine grundlegende Änderung der geplanten Verkehrsführung, wenn die vorgegebenen Kriterien des Verkehrsversuchs nicht erreicht werden

Eine grundlegende Änderung der geplanten neuen Verkehrsführung der sanierten Adenauerallee – vor allem durch Beibehaltung bzw. Neumarkierung einer zweispurigen MIV-Führung neben einer Radverkehrsanlage – ist nach den vorherigen Ausführungen ausgeschlossen. Deshalb kann der Verkehrsversuch nur dazu dienen, auf der Grundlage der vorgelegten Planung Verbesserungen des Verkehrsflusses zu erreichen, aber nicht dazu, gleichsam die ursprüngliche (heute rechtswidrige) Verkehrsführung in der Adenauerallee wieder herzustellen.

Darauf weist die Verwaltung in ihren Erläuterungen zum Verkehrsversuch in Ansehung möglicher Haftungsrisiken (etwa aus Amtspflichtverletzung nach § 839 BGB i.V.m. Artikel 34 GG) zutreffend hin.