

## Handreichung zum Umgang mit stationslosen Fahrradverleihsystemen

### 1. Hintergrund: Marktentwicklung in China

2015 wurden stationsunabhängige Systeme in China eingeführt, die seither extrem boomen mit Zunahme des Umsatzes um das Zehnfache und der registrierten Nutzer um das Hundertfache im Jahr; in der Stadt Shanghai soll es heute rund eine Million „Leihräder“ verschiedener Anbieter geben. Die Tendenz sei weiter steigend. Eine Hintergrundinformation über die Anbieter auf dem chinesischen Markt ist als **Anlage 1** beigefügt. Wegen nachteiliger Folgen (Vermüllung, Verkehrsunfälle mit Personenschaden) hat China den Markt reguliert, zunächst mit dem Ziel, mit selbstverpflichtenden Regelungen für die Marktordnung zu sorgen. Darüber hinaus wurden die Stadtregierungen ermächtigt, den Marktzugang nach ihrem Ermessen zu regeln. Diese erlassen seit Mai 2017 je nach dortiger Situation Regelungen, die ein Bündel unterschiedlicher Maßnahmen vorsehen.

### 2. Offene Fragen und Leitfaden

Das Auftreten der neuen flexiblen Fahrradverleihsysteme wirft verschiedene Fragen auf:

- Wie können die Städte solche Mietfahrradsysteme für umweltfreundliche Fortbewegung und multimodale Vernetzung nutzen und unterstützen?
- Wie können Qualität des Angebots, Standortwahl beeinflusst werden?
- Auf welchem Weg können unzutragliche Angebote ganz oder in Teilen von der Stadt untersagt werden?
- Wie kann ein öffentlich vergebenes und mit Fördermitteln unterstütztes Fahrradleihsystem geschützt werden?

Seit dem Herbst 2017 haben sich verschiedene Gremien des DST mit diesen Fragen befasst (s.u. 5). Unter dem Dach der Agora Verkehrswende haben der Deutsche Städtetag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der ADFC einen gemeinsamen Leitfaden entwickelt. Der „[Leitfaden Stationslose Bikesharing-Systemen: Handlungsempfehlungen für deutsche Städte und Gemeinden](#)“ ist der Handreichung als **Anlage 2** zur Kenntnisnahme und zur weiteren Verwendung beigefügt.

Ob das Geschäftsmodell in Deutschland nachhaltig Bestand haben wird, kann heute nicht sicher vorhergesagt werden. In China sind die Systeme sehr erfolgreich, u.a. weil viele Nutzer nicht mehr über Fahrräder oder einen Abstellplatz in Haus oder Wohnung verfügen und eine günstige Fortbewegungsmöglichkeit für alle geschaffen wird.

### 3. Zur Funktionsweise der Mietfahrradsysteme

Rechtlich handelt es sich um entgeltliche Vermietung und nicht unentgeltliche Leihe. Die Anbieter stellen jeweils mehrere hundert Fahrräder über ein Gebiet verteilt in den öffentlichen Straßenraum. Sie suchen dazu freie Flächen an zentralen Orten, insbesondere auch in Wohnquartieren und Nebenstraßen, auf denen Gruppen von zumeist bis zu vier Fahrrädern aufgestellt werden. Dieser Standort wird in einer Smartphone-App i.d.R. als virtueller Standort ausgewiesen. Dort ist zumeist jedes Einzelfahrrad sichtbar. Über eine Anleitung am Fahrrad oder im Internet erfahren potentielle Nutzerinnen und Nutzer wie sie die Fahrräder mieten können. Mittels Smartphone oder über das Internet erfolgen die Registrierung bei einem Anbieter und die Einrichtung eines Kontos (teilweise auch verbunden mit einer Kautionszahlung). Danach kann die Nutzung des Fahrrads über Apps mobil angemeldet (scannen eines QR-Codes) und das Fahrradschloss mittels eines übermittelten Zahlen-Codes geöffnet werden. Nach der Nutzung wird das Fahrrad überwiegend standortungebunden abgestellt. Die Anbieter informieren über Regelungen zum Abstellen (Grünanlagen und Hinterhöfe werden i.d.R. ausgeschlossen). Mit Schließung des Fahrradschlusses endet die „Ausleihe“. Anschließend wird die Nutzung nach der Nutzungsdauer abgerechnet und vom Konto abgebucht. Für die Nutzung des Rades fallen bis zur Rückgabe Gebühren (Mietzahlungen) nach Zeit/Entfernung an. Diese sind im Nahbereich in der Regel günstiger als ein Kurzstreckenticket des ÖPNV. Die Nutzung ist auf ein bestimmtes geographisches Gebiet (in Berlin z.B. innerhalb des S-Bahn-Rings), teilweise zunächst auf einzelne Stadtviertel oder -bezirke beschränkt).

Das Angebot soll eigenwirtschaftlich - also ohne Zuschüsse - funktionieren. Dabei werden neben der Erhebung von Nutzungsgebühren auch Kunden- und Bewegungsdaten erhoben, die je nach Anbieter vermarktet werden könnten. Die Fahrradflotten sollen erklärtermaßen auf Stationen verzichten und sich als sog. „Free floating“-Angebote in den Verkehrsraum einfügen. Die Anbieter gehen davon aus, dass sie den öffentlichen Verkehrsraum ohne Genehmigung oder Absprache in Anspruch nehmen könnten. Sie berufen sich dabei darauf, dass das Abstellen von Fahrrädern am Straßenrand und auf Gehwegen zulässiges Parken sei und insofern keine genehmigungsbedürftige Sondernutzung vorliege. Nach den ersten negativen Erfahrungen mit der unangekündigten Inanspruchnahme der Straßen mit 6.000 Fahrrädern in München kündigen die Anbieter ihre Absicht an, Fahrräder aufzustellen und sind zu Absprachen mit der Stadtverwaltung hinsichtlich der Anzahl und der Standorte bereit. Bezüglich des Fahrradmanagements haben die Anbieter inzwischen in der Regel eine deutsche Geschäftsanschrift, einen örtlichen Ansprechpartner/Service benannt, der sich um nicht ordnungsgemäß abgestellte Fahrräder kümmern soll. Die Fahrräder sind vergleichsweise klein und nicht immer höhenverstellbar und nur teilweise mit Gangschaltung ausgestattet. Sie verfügen teilweise über Vollgummireifen (vgl. Übersicht über Tarifstruktur und Qualität im Leitfaden). An einigen Orten werden auch Fahrräder mit Elektroantrieb (Pedelects) angeboten.

### 4. Öffentliche Berichterstattung über die Anbieter

Im Rahmen der Expansion der chinesischen Anbieter in Europa wird die Sammlung und Auswertung der ortsbezogenen Nutzerdaten, die Qualität der Fahrräder, mangelhafter Service und ungeordnet abgestellte bzw. „weggeworfene“ Räder auf Gehwegen und Plätzen von den Medien als Probleme benannt, letzteres vor allem auch in China selbst. Die Medien berichteten im November 2017 über ein Datenleck bei der Firma oBike. Persönliche Daten und Bewegungsdaten von Nutzern seien frei über das Internet zugänglich gewesen. Das Datenleck soll infolge der Berichterstattung geschlossen worden sein. Die Datenschutzaufsicht einzelner Länder prüft wegen möglicher Verstöße gegen das Datenschutzgesetz. Ferner stellen sich auch Fragen der Marktüberwachung der Länder aus den Themenbereichen Produktsicherheit/Maschinensicherheit bzw. zur Frage des „Bereitstellens sicherer Produkte auf dem Markt“.

## 5. Konkurrenz mit öffentlichen Fahrradverleihsystemen

Einige Städte in Deutschland verfügen über öffentliche Fahrradverleihsysteme. Aufbau und Betrieb dieser Systeme wurden oder werden von den Städten gefördert, teilweise werden sie unter dem Dach des ÖPNV (z.B. MVG Rad in München) vorgehalten und angeboten. Diese Systeme sind zumeist mindestens an zentralen Punkten der Stadt stationsbasiert, um für das umweltfreundliche Verkehrsmittel zu werben, einen Anlaufpunkt zu bilden, den Umstieg zwischen unterschiedlichen Verkehrsmodi zu ermöglichen (Mobilitätsstation) und Ordnung im Verkehrsraum zu gewährleisten.

Es gibt grundsätzlich stationsgebundene und stationsunabhängige Systeme, teilweise bestehen auch Mischformen. Anbieter werden per Ausschreibung gewonnen. Dabei spielen qualitative Vorgaben zu den Fahrrädern, Stationen und zur Bedienung eine wesentliche Rolle. Einzelne neue Anbieter haben erklärt, dass sie einen Ausschluss ihres Angebots durch Städte (Stadtratsbeschluss, Satzung) respektieren (würden). Ferner haben sie eine zielgerichtete Suche nach Städten intensiviert, die heute noch nicht über ein öffentliches Fahrradverleihsystem verfügen. Auch besondere Angebote wie der Einsatz von Pedelecs oder ein öffentlich ausleihbares Lastenradsystem werden vorgeschlagen oder angeboten.

Durch das zusätzliche Angebot von Leihrädern im öffentlichen Raum könnte der kalkulierte Gewinn in den in vielen Städten bislang unterstützten qualitativ höherwertigen Systemen sinken und der Zuschussbedarf steigen. Eine (Neu-)Ausschreibung solcher Systeme könnte durch die neuen Angebote erschwert werden.

## 6. Rechtliche / fachliche Bewertung

Der Bewertung liegen Befassungen des Bau- und Verkehrsausschusses, der Fachkommission Verkehrsplanung und des Arbeitskreises „Rechtsfragen des Verkehrs“ zu Grunde. UITP (Internationale Vereinigung für den Öffentlichen Verkehr) und ECF (Europäische Radfahrer-Vereinigung) haben ein gemeinsames Positionspapier über „nichtlizenzierte stationsfreie Bikesharing-Systeme“ auf Englisch vorgelegt. Im Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) haben sich Träger öffentlicher Fahrradverleihsysteme mit dem Thema befasst. Das Difu hat u.a. ein Webinar im Herbst 2017 und einen Workshop im Juni 2018 in Bremen angeboten. Unter dem Dach des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) haben Vertreter der dortigen Fahrradmietsysteme dazu getagt. Ferner hat eine deutsche Betreiberfirma von Fahrradmietsystemen ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben.

Zunächst ist festzustellen, dass den Städten an einem Verbot von Mietsystemen im öffentlichen Raum nicht gelegen ist. Vielmehr besteht ein Interesse an qualitativ hochwertigen Mobilitätsangeboten, auch und gerade wenn sich solche Angebote wirtschaftlich nachhaltig und eigenwirtschaftlich darstellen und mit vorhandenen Mobilitätsangeboten verknüpfen lassen.

Fraglich ist gleichwohl, welche Rechtsgrundlagen bestehen, die es den Städten ermöglichen, stationsunabhängige Fahrradmietsysteme ordnungsrechtlich zu reglementieren und so auch qualitative Anforderungen nicht nur vorzuschlagen, sondern auch rechtlich durchzusetzen, nicht zuletzt um Fehlentwicklungen, wie die Vermüllung des öffentlichen Raums oder Verkehrsgefährdungen zu vermeiden. Zudem bedürfen wettbewerbsrechtliche Fragestellungen insbesondere dort einer intensiven Prüfung und Abstimmung, wo öffentlich geförderte Fahrradmietsysteme durch Ausschreibung gewonnen worden sind.

Das OVG Hamburg (Beschluss vom 19.06.2009 - 2 Bs 82/09; VG Hamburg, Urt. v. 31.03.2009, Az. 4 K 2027/08) hat in einem Beschluss in einem vorläufigen Rechtsschutzverfahren festgestellt, dass „das Aufstellen von Mietfahrrädern auf öffentlichen Wegeflächen, auf denen das Abstellen von Fahrrädern straßenverkehrsrechtlich zulässig ist - wie das Aufstellen von zugelassenen und betriebsbereiten Mietwagen - Teil des Gemeingebrauchs sein [dürfte].“ Ferner hat das OVG aus einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zitiert: „Solange ein öffentlicher Weg zum Zwecke des Verkehrs genutzt wird, ist es für die straßenverkehrsrechtliche Zulässigkeit und damit für den Gemeingebrauch ohne Bedeutung, ob dieser aus privaten oder geschäftlichen Gründen genutzt wird“ (BVerwG, Urt. v. 03.06.1982, NJW 1982, 2332). Das gilt ausdrücklich nur für stationslose Systeme. Das Gericht hat das Aufstellen als „Parken von Fahrrädern“ im Sinne von § 12 StVO und damit als einen zulässigen gemeingebrauchlichen Verkehrsvorgang angesehen. Abstellstationen im Verkehrsraum können dagegen eindeutig dem Bereich Sondernutzung zugeordnet werden.

Die Einordnung als Gemeingebrauch wird aus fachlicher und rechtlicher Sicht von den befassten Gremien im Deutschen Städtetag kritisch hinterfragt. Hierfür sind folgende Argumente maßgeblich:

- a) Der Gemeingebrauch ist überschritten, wenn das Abstellen von (einzelnen oder mehreren) Mietfahrrädern im öffentlichen Verkehrsraum den Gemeingebrauch anderer Verkehrsteilnehmer (z.B. der Anwohner und Fußgänger) gemessen am Widmungszweck unzumutbar beeinträchtigt und die verkehrliche Nutzung maßgeblich behindert (so auch VG Hamburg, OVG Hamburg). Dabei ist insbesondere die Behinderung von Fußgängern und mobilitätseingeschränkten Personen im Auge zu behalten.
- b) Die Einordnung als „Parken“ folgt nur der Nutzerperspektive, der ein Fahrrad nach einer Nutzung abstellt. Aus der Perspektive des Anbieters wird dagegen grundsätzlich eine Vielzahl von Fahrrädern im öffentlichen Raum abgestellt, um diese für die private gewerbliche Nutzung anzubieten. Dies unterscheidet sich nicht grundsätzlich von einem Ladeninhaber, der vor dem Ladengeschäft im öffentlichen Verkehrsraum Fahrräder zum Entleihen anbietet. Letzteres gilt eindeutig als Sondernutzung.
- c) Durch das Carsharing-Gesetz (CSgG) wurde klargestellt, dass das Anbieten von Mietfahrzeugen von Verkehrsflächen im öffentlichen Raum anders zu werten ist als das bloße Abstellen / Parken. Das Gesetz enthält daher eine bundeseinheitliche Regelung für das Straßen- und Wegerecht des Bundes. Es ist fraglich, warum dies für Bike-Sharing-Angebote anders zu beurteilen sein sollte.
- d) Eine Sondernutzung könnte schließlich auch dann gegeben sein, wenn das System seinem Ausmaß nach der Einrichtung einer Leihfahrradstation gleich kommt (virtuelle Ausleihstation). Für Sondernutzung spricht die Anzahl von in der Regel mehreren Dutzend bis hunderten Fahrrädern.
- e) Die Fahrräder werben durch Gestaltung und Aufschrift für die Nutzung. Sie sind auch von daher nicht anders zu beurteilen, als im Verkehrsraum abgestellte „Werbefahrräder“. Da die Fahrräder bislang vielfach ungeregelt abgestellt werden, sammeln sie sich zwangsläufig an wichtigen Punkten in der Stadt, an denen öffentlicher Raum im erforderlichen Umfang nur begrenzt vorhanden und mit Interessen von Tourismus und Denkmalschutz kollidieren können.

- f) Für Sondernutzung spricht ferner, wenn mit der Fahrradvermietung unter Umständen als Hauptzweck das Sammeln von Bewegungsdaten der Nutzerinnen und Nutzer verfolgt wird, die dann vermarktet werden und ggf. einen höheren Wert erzielen als das Nutzungsentgelt. Bei einem überwiegend verkehrsfremden Zweck liegt Sondernutzung vor.

Es ist daher Sache der Städte zu bestimmen, ob unter diesen Gesichtspunkten Ausschlussflächen zu definieren und rechtlich abzusichern sind oder ob eine Kapazitätsgrenze infolge des Abstellens von Leihfahrrädern erreicht ist, und damit ein zusätzliches Angebot nicht mehr ohne Fremdbeeinträchtigung Platz greifen kann. Die zitierte Hamburger Rechtsprechung entfaltet für andere Bundesländer zwar keine Bindungswirkung, hat aber eine Indizwirkung, so dass andere Gerichte für einzeln abgestellte Free-Floating-Fahrräder zu einer ähnlichen Einschätzung kommen könnten.

Ferner kann ein unmittelbares Einschreiten erforderlich werden, etwa bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (z.B. durch das Angebot nicht verkehrssicherer Fahrräder, nicht bestehendem Schutz für die Nutzung durch beschränkt geschäftsfähige Personen / Kinder etc.). Bei Verwehrlosung im Straßenraum (Fahrräder werden nach Aufforderung nicht beseitigt, ein Ansprechpartner ist nicht abgegeben) ist eine Gefahr für die öffentliche Ordnung gegeben. Dasselbe gilt, wenn ein Anbieter Aufforderungen, erkennbare Gefahren für die öffentliche Ordnung zu beseitigen, nicht fristgerecht nachkommt. Ferner besteht immer zunächst die Möglichkeit, mit dem Anbieter im Wege einer Vereinbarung Anforderungen und Pflichten abzuklären und über die angegebenen Ansprechpartner auf dieser Grundlage tätig zu werden.

Inzwischen liegen erste Erfahrungen aus Städten vor. Dabei zeichnet sich ab, dass Berlin und Bremen den Weg einer Sondernutzungsgestattung verfolgen. Die Stadt Köln hat Ausschlussbereiche definiert. In Hamburg und München werden den Anbietern klare Anforderungen gestellt. In Stuttgart akzeptieren die Anbieter einen Ausschluss durch die Entscheidung des Stadtrats für ein Leihfahrradsystem. In mehreren Städten ist ein Rückzug der Systeme zu beobachten, nachdem entsprechende Anforderungen gestellt werden (z.B. OBike in München).

## 7. Vorschläge zum weiteren Vorgehen

Grundsätzlich begrüßen die behandelnden Fachgremien im Deutschen Städtetag das zusätzliche Angebot an Mietfahrrädern in deutschen Städten. Dieses muss jedoch den gesetzlichen, funktionalen und verkehrlichen Anforderungen genügen und tatsächlich einen Beitrag zum Umstieg auf umweltverträgliche Verkehrsmittel ermöglichen. Bei Vorliegen der oben beschriebenen Mängel wird zunächst empfohlen, mit den Anbietern das Gespräch zu suchen und darauf zu drängen, bestehende Servicemängel abzustellen oder von vornherein nicht entstehen zu lassen und Anforderungen an Fahrräder und den Verleihvorgang einzuhalten. Dazu kann ein erster Katalog in dem [Leitfaden Stationslose Bikesharing-Systemen: Handlungsempfehlungen für deutsche Städte und Gemeinden](#) der Agora Verkehrswende dienen, der um die Erfahrungen aus den Städten erweitert fortentwickelt werden soll.

Den Städten wird als Handlungsoption empfohlen, beeinträchtigende Angebote nicht stillschweigend zu tolerieren. Dazu kann auch zählen, von den Anbietern die Beantragung ei-

ner Sondernutzungsgenehmigung für die Aufstellung von Mieträdern im öffentlichen Verkehrsraum zu verlangen. Inhaltlich geht es allein darum, bestimmte Grundanforderungen an die Dienste zu sichern. Sofern eine Kapazitätsgrenze nicht überschritten ist und ein qualitatives Angebot mit erforderlichen Serviceleistungen gesichert wird, sollte eine entsprechende Sondernutzungsgenehmigung in Aussicht gestellt werden. Eine Befristung auf vier Jahre wird angeregt. Ggf. sind Nebenbestimmungen über Ausschlussbereiche oder zur verpflichtenden Einrichtung und Nutzung von Abstellanlagen an zentralen Orten zu treffen. Ein Verzicht auf die Erhebung von Sondernutzungsgebühren kann, solange die Satzung dafür keinen gesonderten Tatbestand enthält, ggf. auf Grundlage der allgemeinen Vorschriften in Aussicht gestellt werden. Kommunikativ wird empfohlen klarzustellen, dass eine nicht absprachemäßige Inanspruchnahme des öffentlichen Raums keine Erfolgsaussicht hat.

Die Länder sind im Wege der Rechtsklarheit aufgefordert, z.B. anlässlich der Umsetzung des Carsharing-Gesetzes (CSgG) in den Landesstraßen- und Wegegesetzen auch Klärstellungen für Bike-Sharing-Systeme vorzunehmen und das Anbieten von Leihfahrrädern im öffentlichen Straßenraum grundsätzlich als Sondernutzung zu definieren. Es sollte die Gemeinden gleichzeitig zu ermächtigen, diese Sondernutzung etwa bei der Gebührenhöhe zu privilegieren.