

Stellungnahme der Verwaltung.

Fachbereich/e:	Rechtsamt
Dezernent*in / Geschäftsführer*in:	Dahmen, Norbert
Verantwortlich:	Arndts, Dirk Otto

Gremium	Termin	Zuständigkeit	Status
Ausschuss für Bürgerdienste, öffentliche Ordnung, Anregungen und Beschwerden	07.07.2026	Kenntnisnahme	öffentlich

Tagesordnungspunkt.**Helme für Leih-E-Scooter und Leih-Fahrräder – Anbieter*innen in die Pflicht nehmen**

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der vorbezeichneten Angelegenheit nehme ich wie folgt Stellung:

Hinsichtlich der Frage, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, um Anbieter*innen von Leih-E-Scootern und Leih-Fahrrädern dazu zu verpflichten, Helme anzubieten, ist wegen der rechtlichen Grundlagen zunächst zwischen Leih-E-Scootern und Leih-Fahrrädern zu differenzieren.

1. Leih-Fahrräder

In Deutschland ist die Helmpflicht in § 21a Abs. 2 S. 1 Straßenverkehrsordnung (StVO) geregelt. Diese Norm bestimmt, dass derjenige, der Krafträder (zweirädrige Kraftfahrzeuge) oder offene drei- oder mehrrädrige Kraftfahrzeuge mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von über 20 km/h führt sowie auf oder in ihnen mitfährt, während der Fahrt einen geeigneten Schutzhelm tragen muss. Kraftfahrzeuge sind dabei durch Maschinenkraft bewegte (Land-)Fahrzeuge, die nicht an Bahngleise gebunden sind (§ 1 Abs. 2 Straßenverkehrsgesetz (StVG)).

Für Radfahrer*innen eines klassischen Fahrrads mit mindestens zwei Rädern, das ausschließlich durch die Muskelkraft auf ihm befindlicher Personen mit Hilfe von Pedalen

oder Handkurbeln angetrieben wird (vgl. § 63a Abs. 1 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO)), besteht daher grundsätzlich keine Helmpflicht.

Für Fahrräder mit Motorunterstützung gilt es zu differenzieren:

§ 63a Abs. 2 StVZO erweitert den Kreis der Fahrräder auf bestimmte Elektrofahrräder, die trotz maschineller Unterstützung als Fahrräder und nicht als Kraftfahrzeuge gelten. Für sog. Pedelecs, also solche Elektrofahrräder, die bei Geschwindigkeiten von über 6 km/h nur dann fahren, wenn der Fahrer in die Pedale tritt und sich die Tretunterstützung mit zunehmender Fahrzeuggeschwindigkeit verringert bzw. wegfällt, wenn das Fahrrad eine Geschwindigkeit von 25 km/h erreicht oder das Treten bzw. Kurbeln unterbrochen wird, gilt ebenfalls keine Helmpflicht. Nur wenn es sich demgegenüber um ein sogenanntes E-Bike handelt, bei dem der Elektromotor Motorunterstützung gewährt, die unabhängig vom Antritt des Fahrers zur Fortbewegung in Anspruch genommen werden kann, besteht eine Helmpflicht, wenn das E-Bike bauartbedingt eine Höchstgeschwindigkeit von über 20 km/h erreicht.

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass für die Nutzung von Leih-Fahrrädern ohne Hilfsmotor keine Helmpflicht besteht. Leih-Fahrräder, die als sog. Pedelecs zu qualifizieren sind oder E-Bikes, deren Geschwindigkeit begrenzt ist, unterliegen ebenfalls nicht der Helmpflicht.

2. Leih-E-Scooter

Entsprechendes gilt auch für die meisten Leih-E-Scooter, da es sich bei diesen um E-Scooter im Sinne der Verordnung über die Teilnahme von Elektrokraftfahrzeugen am Straßenverkehr (eKFV) handelt. Nach § 1 Abs. 1 eKFV sind Elektrokraftfahrzeuge im Sinne dieser Verordnung alle Kraftfahrzeuge, die über einen elektrischen Antrieb verfügen und bauartbedingt eine Höchstgeschwindigkeit von nicht weniger als 6 km/h und nicht mehr als 20 km/h aufweisen.

Aufgrund ihrer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von 20 km/h gibt es daher nach nationalen Regelungen (derzeit) keine gesetzliche Helmpflicht. Nur wenn die E-Scooter, etwa durch ein illegales Hochtunen, auf eine Höchstgeschwindigkeit von über 20 km/h gebracht werden würden, hätte dies eine gesetzliche Helmpflicht zur Folge (vgl. § 21a Abs. 2 S. 1 StVO).

3. Kommunale Regelungsmöglichkeit

Zu der Möglichkeit, Anbieter*innen von Leih-E-Scootern und Leih-Fahrrädern seitens der Stadt dazu zu verpflichten, Helme anzubieten, bleibt folgendes festzuhalten:

Die Nutzung der öffentlichen Straßen durch das Abstellen von Sharingangeboten (Leihräder/E-Scooter) durch die Anbieter*innen stellt straßenrechtlich keinen Gemeingebrauch, sondern Sondernutzung im Sinne des Straßen- und Wegegesetzes NRW (StrWG NRW) dar (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 26.10.2023 – 11 A 339/23). Nach der Legaldefinition des Gemeingebrauchs in § 14 Abs. 1 Satz 1 StrWG NRW ist der Gebrauch der öffentlichen Straßen jedermann im Rahmen der Widmung und der verkehrsrechtlichen Vorschriften gestattet. Nach § 14 Abs. 3 Satz 1 StrWG NRW liegt kein Gemeingebrauch vor,

wenn die Straße nicht vorwiegend zu dem Verkehr benutzt wird, dem sie zu dienen bestimmt ist. Da das Abstellen von E-Scootern oder Mietfahrrädern nicht vorwiegend dem Zweck der späteren Wiederinbetriebnahme dient, sondern im Vordergrund vielmehr der verfolgte Zweck steht, den Abschluss eines Mietvertrags zu bewirken, unterscheidet sich eine solche Nutzung nicht wesentlich von sonstigem Straßenhandel, also dem Anbieten von Waren und Leistungen im öffentlichen Straßenraum, der regelmäßig als Sondernutzung zu qualifizieren ist.

Da die Nutzung der öffentlichen Straßen durch das Abstellen von Sharingangeboten (Leihräder/E-Scooter) damit über den Gemeingebrauch hinausgeht, ist hierfür die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis erforderlich. Die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für solche Sharingangebote richtet sich nach § 18 Abs. 1 Satz 2 StrWG NRW und steht mithin im Ermessen der Behörde. Nach § 18 Abs. 2 S. 2 StrWG NRW kann die Erlaubnis mit Bedingungen und mit Auflagen verbunden werden. Auch diese Entscheidung steht ausdrücklich im Ermessen der Behörde.

Denkbar wäre es daher eine Erlaubnis etwa an ein Helmkonzept zu knüpfen, d.h. nur unter der Bedingung zu erteilen, dass mit den E-Scootern oder Fahrrädern auch Helme angeboten werden.

Zu beachten ist jedoch, dass das Ermessen nach § 18 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 S. 2 StrWG NRW entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten sind (vgl. § 40 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW). Der gesetzliche Erlaubnisvorbehalt für eine straßen- und wegerechtliche Sondernutzung soll eine Nutzung der betroffenen Straßen und Wege sicherstellen, die den Widmungszweck, insbesondere den Gemeingebrauch, nicht wesentlich beeinträchtigt. Damit dient das präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt des § 18 Abs. 1 StrWG NRW in erster Linie der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs, so wie ihn die Widmung der öffentlichen Sache zulässt (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15.03.2023 – II A 2220/21).

Entsprechend dem Zweck des § 18 Abs. 1 StrWG NRW hat sich die behördliche Ermessensausübung daher an Gründen zu orientieren, die einen sachlichen Bezug zur Straße haben. Zu diesen Gründen zählen insbesondere ein einwandfreier Straßenzustand (Schutz des Straßengrunds und des Zubehörs), die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, der Ausgleich zeitlich und örtlich gegenläufiger Interessen verschiedener Straßenbenutzer und Straßenanlieger (etwa Schutz vor Abgasen, Lärm oder sonstigen Störungen) oder Belange des Straßen- und Stadtbilds, d. h. baugestalterische oder städtebauliche Vorstellungen mit Bezug zur Straße (Vermeidung einer "Übermöblierung" des öffentlichen Straßenraums, Schutz eines bestimmten Straßen- oder Platzbilds) (vgl.: OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 16.05.2024 – II A 2072/23).

Die Helmpflicht dient jedoch vor allem dem Schutz vor – insbesondere schwerwiegenden bis tödlichen – Kopfverletzungen. Da die Helmpflicht damit vordergründig keinem Interesse des straßenrechtlichen Gemeingebrauchs, sondern dem Eigeninteresse der Fahrer*innen dient, hat eine solche Regelung, die die straßenrechtliche Erlaubnis an ein Helmangebot

knüpft, nach Einschätzung der Verwaltung keinen ausreichenden sachlichen Bezug zur Straße. Sie wäre damit ermessensfehlerhaft und rechtswidrig. Zu beachten ist zudem, dass eine solche Regelung im Widerspruch zur bundesrechtlichen Regelung des § 21a Abs. 2 StVO und § 63a Abs. 2 StVZO stünde. Mithin dürfte auch die Geeignetheit einer solchen Regelung fraglich sein. Dies gilt einerseits vor dem Hintergrund, dass die Schutzwirkung eines (Fahrrad-)Helms in der Literatur immer wieder umstritten ist. Zwar belegen zahlreiche Studien, dass das Helmtragen das Risiko von Kopfverletzungen nach Unfällen und Stürzen erheblich mindert. Demgegenüber gibt es jedoch auch Studien, die solche Ergebnisse nicht bestätigen und die positive Wirkung in Abrede stellen. Da eine Helmpflicht für Fahrer*innen von E-Scootern und Fahrrädern nach dem nationalen Recht derzeit jedoch nicht besteht (siehe oben), wäre die Nutzung durch die Fahrer*innen weiterhin freiwillig. Viele Anbieter*Innen von Leih-E-Scootern und Leih-Fahrrädern empfehlen bereits ausdrücklich das Tragen eines Helms; gleichwohl kommen die Nutzer*innen dieser Empfehlung regelmäßig nicht nach. Ob der gewünschte Effekt (weniger schwere Kopfverletzungen) ohne gesetzliche Helmpflicht tatsächlich gefördert werden würde, ist somit zumindest fraglich.

Im Ergebnis ist daher festzustellen, dass nach Einschätzung der Verwaltung keine rechtliche Möglichkeit besteht, Anbieter*innen von Leih-E-Scootern und Leih-Fahrrädern dazu zu verpflichten, Helme anzubieten. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass sowohl für Fahrräder ohne Hilfsmotor, Fahrräder, die als sog. Pedelecs zu qualifizieren sind sowie E-Bikes, deren Geschwindigkeit begrenzt ist und E-Scooter im Sinne der Verordnung über die Teilnahme von Elektrokraftfahrzeugen am Straßenverkehr (eKFV) keine gesetzliche Helmpflicht besteht.

Mit freundlichen Grüßen

Norbert Dahmen
Stadtrat