

Deutscher Bundestag

Ausschuss f. Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung

Ausschussdrucksache

17(15)544-C

Deutsches Institut für Urbanistik 

Leiter Bereich
Mobilität und Infrastruktur

Difu • Zimmerstraße 13-15 • 10969 Berlin

Telefon: +49 30 39001-260

Telefax: +49 30 39001-241

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Sekretariat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

E-Mail: bracher@dlfu.de

Internet: www.difu.de

Berlin, 19. April 2013

Az

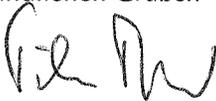
Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 24. April 2013

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich danke Ihnen sehr für die Möglichkeit, zu den Anträgen für die öffentliche Anhörung am 24. April 13 vorab Stellung nehmen zu können.

Bitte entnehmen Sie meine Stellungnahme der Anlage.

Mit freundlichen Grüßen



i. A. Tilman Bracher
Bereichsleiter

Anlage

Deutsche Postbank AG, Berlin
BLZ 100 100 10 • Konto-Nr. 17 516 106
BIC (SWIFT): PENKDE33
IBAN: DE50 1001 0010 0017 5161 06

Berliner Bank Niederlassung der Deutsche Bank PGK
BLZ 100 708 48 • Konto-Nr. 524 786 101
BIC (SWIFT): DEUTDE33HAN
IBAN: DE76 1007 0848 0524 7861 01

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Geschäftsführer: Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann
HRB 114959 B AG Charlottenburg • Sitz: Berlin
Steuer-Nr. 27/601/61911 • Umsatzsteuer-ID: DE 261 590 461

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestags am 24. April 2013 zu den Drucksachen 17/10681, 17/11000 und 17/11357 (Nationaler Radverkehrsplan 2020)

Die im Nationalen Radverkehrsplan 2020 dargestellten Grundlagen, Handlungsfelder, Instrumente, Rahmenbedingungen und Perspektiven bilden eine gute Grundlage zur Nutzung der Potenziale des Radverkehrs auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Dabei ist dem Tenor der beiden Anträge der SPD-Fraktion („Den Nationalen Radverkehrsplan überarbeiten“) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN („Den NRVP 2020 zum ambitionierten Aktionsplan weiterentwickeln“) uneingeschränkt zuzustimmen.

Aufbauend auf den im NRVP 2020 verankerten Grundsätzen sollte der Deutsche Bundestag nun konkrete Handlungs- und Finanzierungsschritte beschließen, da die Förderung des Radverkehrs nur gelingen kann, wenn es auch in erheblichem Umfang entsprechende zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden. Die folgende Stellungnahme betrifft insbesondere die Anträge zu den Themen „Finanzausstattung“ und „Organisationsstrukturen“.

I. Finanzausstattung

Radverkehrsförderung als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden

1. Ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen sind wesentliche Grundlage der Radverkehrsförderung (NRVP, Abschnitt C). Länder und Kommunen sind im Rahmen unseres föderalen Systems grundsätzlich für die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen der Radverkehrsförderung vor Ort zuständig und der Bund hat die Aufgabe, die Rahmenbedingungen für die weitere Entwicklung des Radverkehrs zu schaffen (NRVP, Abschnitt A).

Die wichtigste Rahmenbedingung zur Radverkehrsförderung ist - neben der fachlichen Kompetenz und Motivation der befassten Personen - die finanzielle Leistungsfähigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden. Die Förderung des Radverkehrs gilt – trotz der unbestreitbar positiven Wirkungen – nicht als „Pflichtaufgabe“ im haushaltsrechtlichen Sinn. Angesichts der Haushaltslage der Mehrzahl der Bundesländer und der defizitären Haushaltslage in vielen Kommunen, die ihren Haushalt nicht ausgleichen können und daher zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verpflichtet sind, lassen sich die für die Radverkehrsförderung benötigten personellen und finanziellen Ressourcen in großen Teilen der Bundesrepublik nicht aus eigener Kraft bereit stellen, und sind daher auch auf das Engagement des Bundes angewiesen. Bei der Konzeption von Programmen für defizitäre Kommunen ist zu berücksichtigen, dass Kommunen, die unter Haushaltssicherung stehen, vielfach auch nicht in der Lage sind, die in Förderprogrammen geforderten Eigenanteile zu leisten. Ohne deutliches Engagement des Bundes ist der NRVP nicht flächendeckend umsetzbar.

Ausreichende Finanzausstattung in den Anträgen von SPD und GRÜNEN

2. In beiden Anträgen besteht Einigkeit, dass die in den vergangenen Jahren erfolgte Kürzung der Mittel für den Radwegebau an Bundesfernstraßen ein falsches Signal gesetzt hat, die gegenwärtigen Ansätze nicht mehr ausreichen, und die Haushaltsansätze stattdessen aufgestockt werden sollten.

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN sieht vor, die Bundeshaushaltsmittel für den Bau von Radwegen entlang von Bundesstraßen auf mindestens 100 Mio. EURO p.a. zu erhöhen und zu

verstetigen, und die Förderung nicht investiver Maßnahmen auf 5 Mio. Euro p.a. anzuheben, sowie mit einem Startkapital von 15 Mio. EURO eine Bundesstiftung „FahrRat“ zur Unterstützung der Länder und Gemeinden ins Leben zu rufen.

Der Antrag der SPD-Fraktion sieht ebenfalls vor, die Finanzausstattung für den Bau von Radwegen an Bundesstraßen in der mittelfristigen Finanzplanung auf 100 Mio. festzuschreiben, und den Bau von kommunalen Radwegen u.a. als Teil von städtebaulichen Konzepten durch eine Aufstockung der Städtebauförderung (von 455 Mrd. EURO in 2013) auf mindestens 700 Mio. EURO pro Jahr zu ermöglichen.

3. Da gegenwärtig bereits rund 50 Prozent aller Bundesstraßen mit Radwegen ausgestattet sind, erscheint der in den Anträgen benannte Ansatz von jährlich 100 Mio. Euro für den Neubau von Radwegen an Bundesstraßen weiterhin plausibel. Die Bundesländer haben gezeigt, dass sie Mittel dieser Größenordnung kurzfristig abrufen können.

4. Um die mit dem NRVP 2020 gesetzten Ziele zu erfüllen, kommt ein zusätzlicher, der Höhe nach noch nicht bekannter Mittelbedarf für die Sanierung des vorhandenen Radwegebestands an Bundesstraßen dazu. Denn aufgrund des zunehmenden Radverkehrs, und der steigenden Verbreitung schnellerer Fahrräder (z.B. Pedelecs) und mehrspuriger Fahrräder mit Anhänger oder zum Transport von Lasten oder Kindern, gilt es, die im NRVP (Ziff. 2.1) verankerte Empfehlung, Planung, Bau und Betrieb von Radwegen an den „Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA)“ zu orientieren, mit Nachdruck umzusetzen.

Da der Bund für die Finanzierung der Radwege an Bundesfernstraßen bislang niedrigere Standards gesetzt und durchweg angewendet hat, bestehen beispielsweise viele gemeinsame Geh- und Radwege in Ortsdurchfahrten, sowie Zweirichtungsradwege außer Orts mit Sicherheits- und Komfortmängeln, die die Standards für Breite und Linienführung nicht erfüllen oder aufgrund ihres Alters mittlerweile schadhaft sind. In den Ortsdurchfahrten wurden aufgrund der Förderfähigkeit gemeinsame Geh- und Radwege angelegt, obwohl separate Lösungen oder die Fahrbahnführung des Radverkehrs auf Schutzstreifen oder Radfahrstreifen auch für die Fußgänger besser geeignet sind.

Somit besteht die Notwendigkeit, den aktuellen Stand der Technik auch in den Förderrichtlinien für die Finanzierung von Radwegen an Bundesstraßen anzuerkennen, und den Altbestand der 19.000 km bestehender Radwege an Bundesfernstraßen (19.000 km Länge) zu überprüfen und zu sanieren. Dabei ist zu erwarten, dass der laufende Sanierungsbedarf den für Neubau jährlich benötigten Betrag nochmals deutlich übersteigen wird.

5. Neben dem Mittelbedarf für Radwege an Bundesstraßen besteht aus Sicht der Radverkehrsplanung auch weiterhin der Bedarf nach Radwegen an Bundeswasserstraßen, die in der Vergangenheit trotz eines eigenen Haushaltsansatzes nicht zügig gefördert werden konnten, da sie nicht gleichzeitig auch für den Betrieb der Bundeswasserstraßen erforderlich waren, und Kommunen nicht in der Lage waren, die laufenden Betriebskosten (z.B. Winterdienst) voll zu übernehmen.

Im Bereich des Bundes kommt ein hoher ungedeckter Bedarf an Abstell-, Service-, Fahrradmitnahme und Umsteigemöglichkeiten für Radfahrerinnen und Radfahrer an den Schnittstellen (Bahnhöfen und Haltepunkten) des Eisenbahnverkehrs dazu. In den Niederlanden wurde ein eigener Haushaltstitel eingerichtet, um diesen Bedarf zu decken. Dabei hat der Bund gemäß Artikel 73 (4) GG zu gewährleisten, „dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird.“

6. Die Zuständigkeit des Bundes für die Radverkehrsförderung betrifft über die Bundesstraßen hinaus auch die investiven und betrieblichen Maßnahmen in den Ländern und Gemeinden im Sinne einer Gemeinschaftsaufgabe. Das Anliegen der Föderalismusreform, Gemeinschaftsaufgaben abzubauen und stärker zu entflechten, wird im Grundsatz anerkannt. Aber zu den Gründen der bundesweiten

Förderung des Radverkehrs gehören weiterhin insbesondere Bundeszuständigkeiten wie Gesundheitsvorsorge, Klimaschutz, Unfallverhütung und Umweltschutz, während die Umsetzung weitgehend vor Ort erfolgen muss. Verschiedene aktuelle Veröffentlichungen zu den Nutzen und Kosten für den Radverkehr zeigen übereinstimmend, dass die positive Wirkung der aktiven Mobilität auf die Gesundheit der dominierende ökonomische Nutzen der Radverkehrsförderung ist.

Die in den Kommunen und Bundesländern für die Umsetzung des NRVP benötigten Mittel betragen ein Mehrfaches des Bedarfs für den Radwegebau an Bundesstraßen. Der NRVP 2020 beziffert den Mittelbedarf in den Städten und Gemeinden – je nach Ausgangslage – auf 8 bis 19 Euro pro Einwohner und Jahr (Tabelle in Kap. C, BT-Drucks. 17/10681 S. 27). Dazu kommen Mittel für die Landkreise in Höhe von 1- 6 Euro pro Einwohner und Jahr, sowie der Mittelbedarf auf Ebene der Bundesländer (z.B. für Landesstraßen und die Verknüpfung mit dem SPNV). Zusammen genommen ergibt das einen Mittelbedarf von – durchschnittlich – etwa 15 Euro pro Einwohner und Jahr. Auch wenn eine detaillierte Mittelbedarfsschätzung noch nicht vorliegt, kann man damit von einem Gesamtbedarf unterhalb der Bundesebene – bei angenommenen rund 80 Millionen Einwohnern – von 1,2 Mrd. EURO pro Jahr ausgehen.

Da die meisten Länder und Gemeinden aufgrund der bislang sehr viel niedrigeren Investitionstätigkeit kurzfristig nicht über entsprechende Projekte und Planungen verfügen, und auch der Bund keine Modellvorhaben und Pilotprojekte am Start hat, die in den Kommunen umzusetzen sind, sollte der entsprechende Zeitvorlauf beim Aufbau der jährlichen Mittelausstattung berücksichtigt werden.

Dennoch werden die Anträge der beiden Fraktionen dem kommunalen Mittelbedarf bei weitem nicht gerecht. Der Ertrag einer mit 15 Mio. EURO aufgelegte (Bundes-)Stiftung liegt bei einem Zinssatz von (derzeit) unter 2 Prozent bei maximal 300.000 EURO pro Jahr, und damit weit unterhalb der Größenordnung, die für Investitionen in den Kommunen benötigt wird.

7. Der Ansatz, die nicht speziell für den Radverkehr gebundenen Haushaltspositionen (z.B. Städtebauförderung, Entflechtungsmittel (GVFG) für den kommunalen Verkehr, aber auch die Mittel für Neubau, Ausbau und Unterhaltung von Bundesfernstraßen, für das Netz der Deutschen Bahn und den SPNV (Regionalisierungsmittel), und Nationale Plattform und Schaufensterprojekte zur Förderung der Elektromobilität), stärker für den Radverkehr und für die Schnittstellen Radverkehr/Bahn zu binden und zu nutzen, erscheint durchaus zweckmäßig. Allerdings sind Vorkehrungen (z.B. Vorgaben und Berichtspflichten) erforderlich, damit ein solcher Ansatz Verbindlichkeit erreicht und die Mittel dieser Etatpositionen nicht nur für konkurrierende Aufgaben eingesetzt werden.

8. Da der monetär wichtigste positive Effekt des Radfahrens der Gesundheitseffekt der aktiven Mobilität ist, also die körperliche Bewegung beim Radfahren und zu Fuß gehen umfasst, sowie auch die selbständige Bewegung bei Fahrrädern mit elektrischer Treithilfe (Pedelects), sollte der gesellschaftliche Stellenwert des Radverkehrs als aktiver Mobilitätsform auch in Abwägung gegenüber der Mittelverwendung für andere Verkehrsträger und im Kontext der gesundheitlichen Prävention stärker anerkannt werden. Deshalb wird empfohlen, den Wert der aktiven Mobilität auch in den Bewertungsverfahren bei der Bewertung von Investitionen in Straßen-, Schienen- und andere Verkehrsprojekte voll zu berücksichtigen, und Maßnahmen prioritär zu verfolgen, bei denen die aktive Mobilität gefördert wird.

Radverkehrsförderung auf Bundesverkehrswegen

9. Für die Verwendung investiver Mittel im Bereich der Verkehrsinfrastruktur des Bundes für den Radverkehr im Sinne des NRVP bedarf es geeigneter gesetzlicher Vorgaben und untergesetzlicher Regelungen. So begründet sich der Bedarf nach einer Radverkehrsführung an Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen im Wesentlichen aus dem Netzzusammenhang und der Erreichbarkeit des Radverkehrs. Die gesetzlich bislang zulässigen Gründe für Radwege an Bundesverkehrswegen dagegen sind die Entflechtung des Verkehrs auf Bundesstraßen, die Erfordernis von Betriebswegen an

Bundeswasserstraßen bzw. Entscheidungen in unternehmerischer Selbständigkeit der privatrechtlich geführten Deutschen Bahn.

Fahrradakademie

10. Die aus Mitteln des 1. NRVP seit 2007 geförderte Fortbildungsreinrichtung „Fahrradakademie“ ist eine Erfolgsgeschichte. Die Fahrradakademie deckt mit durchschnittlich 30 Fortbildungsveranstaltungen pro Jahr einen zuvor ungedeckten Informations- und Weiterbildungsbedarf auf kommunaler Ebene und Landesebene ab, der bislang insgesamt knapp 7000 Teilnehmer, insbesondere aus Stadt- und Verkehrsplanung, Straßenverkehrsbehörden/Ordnungsämtern, Polizei und Fachöffentlichkeit erreicht hat. Die Curricula werden in Abstimmung mit einem Beirat der drei kommunalen Spitzenverbände geplant, die Durchführung der örtlicher Workshops, Seminare und Fachexkursionen obliegt dem Difu, das dafür ein sechsköpfiges Team aufgebaut hat und viele der führenden einschlägigen Fachleute einbindet.

Der NRVP bekräftigt die weitere Bedeutung der Fahrradakademie, jedoch noch kein auf Dauer angelegtes Modell für den Betrieb. Die Finanzierung der Fahrradakademie erfolgt bislang im Wesentlichen durch befristete Projektförderung durch das BMVBS, ergänzt durch einzelne Veranstaltungen für den DVR und andere Träger. Der Bedarf dieses Angebot auf Dauer zu sichern und weiter aufzubauen, besteht angesichts der vielen mit Radverkehrsfragen befassten Mitarbeiter in mehr als 11.000 Gemeinden (knapp 10.000 davon mit weniger als 10.000 Einwohnern), fast 300 Landkreisen, Regionalverbänden, Bezirksregierungen und Bundesländern. Ein solches Angebot kann weder durch die Fahrradbranche, die kommunalen Spitzenverbände oder bestehende Fortbildungseinrichtungen und Hochschulen alleine geleistet werden.

II. Organisationsstrukturen

11. Um die Verantwortung für den Radverkehr weiter zu erhöhen und um den Stellenwert der Radverkehrsförderung zu betonen, sieht der NRVP 2020 die Benennung einer bzw. eines Beauftragten im BMVBS für den Radverkehr vor, und der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ein eigenständiges Radverkehrsreferat.

12. Da Radverkehrsförderung eine Querschnittsaufgabe ist und deshalb Zuständigkeiten verschiedener Stellen des BMVBS und in anderen Ressorts der Bundesregierung tangiert sind, in deren Arbeitsfeldern der hohen Stellenwert des Radverkehrs möglicherweise bislang zu kurz kommt, sollte durch die institutionelle Verankerung von Fahrradbeauftragtem und Fahrradreferat gesichert werden, dass Radverkehr bei allen relevanten Entscheidungen der Bundesregierungen förderlich berücksichtigt wird. Damit der/die Radverkehrsbeauftragte, nicht wie in einigen Kommunen, eher Alibifunktion hat, bedarf es einer Stelle mit Entscheidungskompetenz. Auch die Leitung der im NRVP 2020 vorgesehenen interministeriellen Zusammenarbeit bedarf eines geeigneten Organisationsmodells.

In einigen Kommunen haben sich für die Fahrradbeauftragten Stabsstellen beim Oberbürgermeister bewährt. In Berlin übernimmt ein Staatssekretär – angesiedelt unmittelbar unterhalb des Senators für Stadtentwicklung (Ministers) - die Aufgabe eines Fahrradbeauftragten, nachdem sich eine verwaltungsexterne Lösung nicht bewährt hatte (Staatssekretär Gäbler).

Für ein künftiges Organisationsmodell sollte deshalb aufgrund der ressortübergreifenden Funktion auch überlegt werden, den/die Fahrradbeauftragte/n zum Kanzleramt zuzuordnen, oder das Fahrradreferat bei der Hausspitze des Verkehrsressorts anzusiedeln.

III. Zusammenführung und Bekräftigung der Zustimmung des Deutschen Bundestags durch ein Bundesradverkehrsgesetz

13. Um die Umsetzung des NRVP 2020 zu befördern, sollte auch über einen gesetzlichen Rahmen eines Bundesradverkehrsgesetzes nachgedacht werden. In einem solchen Gesetz könnte verankert werden:

- Der Bund begreift die Förderung des Radverkehrs nicht nur als Aufgabe der Verkehrssicherheit, sondern auch als Maßstab für den Verkehrsablauf des Radverkehrs an Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen und im Bundeseisenbahnnetz,
- Die Sicherstellung der Förderung des Radverkehrs in nicht speziell für den Radverkehr gebundenen Haushaltspositionen, insbesondere des BMVBS (z.B. Städtebauförderung, Entflechtungsmittel (GVFG) für den kommunalen Verkehr, aber auch die Mittel für Neubau, Ausbau und Unterhaltung von Bundesfernstraßen, für das Netz der Deutschen Bahn und den SPNV (Regionalisierungsmittel), Kraftstoffstrategie/Elektromobilität). In all diesen Bereichen sollten die Mittel stärker für den Radverkehr und für die Schnittstellen Radverkehr/Bahn gebunden und genutzt werden,
- Die Koordinierung und Zusammenarbeit der unmittelbar mit Radverkehrsfragen befassten Stellen des Bundes (z.B. BMVBS, Umweltbundesamt, Bundesanstalt für Straßenwesen, Bundesamt für Bauwesen und Städtebau, BMU, BMWi, BMG),
- Die Sicherung eines auf Dauer angelegten Betriebs der Fahrradakademie.
- Die Schaffung der auf Bundesebene und für die Länder und Kommunen benötigten Finanzierungsgrundlage.