

Den Radverkehr als Teil der Mobilitätswende auch in der Fläche voranbringen

Als gesundheitsförderndes und ökologisch nachhaltiges Fortbewegungsmittel erfreut sich das Fahrrad wachsender Beliebtheit und genießt bereits seit einigen Jahren auch erhöhte politische Aufmerksamkeit. Vor dem Hintergrund der Diskussion um Klimawandel, Luftreinhaltung und Schadstoffgrenzwertüberschreitungen in vielen Städten hat das Thema Radverkehr dabei nochmals zusätzliche und besondere Aktualität erlangt.

Die Förderung des Radverkehrs hat jedoch nicht nur für die (Groß-)Städte, sondern auch in der Fläche und in ländlichen Räumen wachsende verkehrliche Bedeutung. Auch in der Fläche ist der Radverkehr nicht nur Bestandteil touristischer Angebote, sondern in immer stärkerem Maße Teil des Alltagsverkehrs. Auch hier wollen die Menschen vermehrt ihre täglichen Wege zur Arbeit, zur Schule oder Ausbildungsstätte – zumindest teilweise – mit dem Fahrrad zurücklegen. Dazu hat nicht zuletzt der wachsende Anteil an Pedelecs und E-Bikes beigetragen, die nach den Ergebnissen der aktuellen Studie „Mobilität in Deutschland“ (MiD 2017) in kleinstädtischen und dörflichen Räumen inzwischen dreimal so stark verbreitet sind wie in Metropolen.

Angesichts der größeren Distanzen, die in der Fläche zu überwinden sind, und des Mangels an Mobilitätsalternativen ist die Abhängigkeit vom motorisierten Individualverkehr in ländlichen Räumen naturgemäß hoch und wird auch in absehbarer Zukunft prägend bleiben. Aufgrund disperser Siedlungsstrukturen und geringerer Bevölkerungsdichte ist es vielfach schwierig und kaum möglich, ein verdichtetes ÖPNV-Angebot vorzuhalten; häufig lässt sich die Nachfrage nur auf bestimmten Hauptachsen bündeln. Auch neue Mobilitätsangebote wie Car-Sharing konzentrieren sich nach wie vor hauptsächlich auf die wenigen größeren Städte und Metropolen des Landes (MiD 2017). Die Erreichbarkeit und Zugänglichkeit der nächstgrößeren städtischen Zentren per Auto wird

für Menschen aus dem ländlichen Raum daher weiterhin von großer Wichtigkeit sein.

Wenngleich dem Fahrrad als nachhaltigem Verkehrsmittel in Zukunft städtebaulich weiter mehr Raum zu verschaffen sein wird, ist in Anbetracht dessen gleichwohl darauf zu achten, dass auf eine jahrzehntelange und zu einseitige Politik der „autogerechten Stadt“ nun nicht eine zu einseitige Ausrichtung allein auf das Ziel der „fahrradgerechten Stadt“ erfolgt: Die Verkehrsverhältnisse sind in den Städten und Gemeinden weiterhin so zu gestalten, dass sie einen Verkehrsmix erlauben, der die Zugänglichkeit der Städte (Mittel- und Oberzentren) für die Bevölkerungsteile erhält, die keine oder zu wenige Mobilitätsalternativen zum eigenen Pkw haben, und der weiterhin auch den Liefer- und Wirtschaftsverkehren (Handwerk) den nötigen Raum gewährt, damit Dienstleistungen zu den Menschen gelangen können.

Auch wenn der Radverkehr mithin nicht für alle Lebenssituationen, Bevölkerungs-, Altersgruppen und Teilräume Deutschlands eine umfassende Mobilitätsalternative bilden kann, so kann er gleichwohl auch außerhalb der Großstädte und über den engeren Bereich der Nahmobilität hinaus ein wichtiger und entscheidender Lösungsbaustein sein, um Mobilität nachhaltiger zu gestalten. Das gilt umso mehr, als fast 70% der Bevölkerung in Deutschland im kreisangehörigen Raum in Klein- und Mittelstädten und auf dem Dorf lebt und eine Mobilitätswende nicht gelingen kann, wenn sie die Mobilitätsbedürfnisse der hier lebenden Menschen nicht berücksichtigt.

Um den Radverkehr als Baustein einer nachhaltigen Mobilitätswende auch in der Fläche voranzubringen, müssen jedoch stärker als bislang die besonderen Herausforderungen des Radverkehrs in der Fläche berücksichtigt werden. Das gilt sowohl für die Schaffung sicherer Radwege als auch mit Blick auf die

besondere Bedeutung einer multimodalen Vernetzung des Radverkehrs mit Bus und Bahn.

Die Landkreise sind zentrale Akteure für die Radverkehrsförderung im ländlichen Raum. Ihnen kommt besondere Bedeutung als Träger eigener überörtlicher Radverkehrsinfrastrukturen sowie als Koordinatoren, fachliche Berater und Ansprechpartner für Finanzierung und Zuwendungsanträge bei Planung und Umsetzung von Radwegen der kreisangehörigen Gemeinden zu. Darüber hinaus haben sie als ÖPNV-Aufgabenträger eine wichtige Rolle bei der Verknüpfung von ÖPNV und Radverkehr.

Vor diesem Hintergrund nimmt der Deutsche Landkreistag mit Blick auf die bevorstehende StVO-Radverkehrsnovelle, die Fortschreibung des Nationalen Radverkehrsplans für den Zeitraum bis 2030 und die künftige Ausrichtung der Radverkehrsförderung in Bund und Ländern zu den Anforderungen an eine erfolgreiche Radverkehrspolitik in der Fläche Stellung:

I. Sichere Radwegeinfrastruktur

Für einen guten Radverkehr in der Fläche bedarf es nicht nur eines sicheren innerörtlichen Radwegenetzes in den Städten und Gemeinden des ländlichen Raums. Die Ausstattung mit straßenbegleitenden Radwegen an Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen ist in Deutschland in den einzelnen Teilräumen allerdings unterschiedlich. Das Radwegenetz bleibt deshalb vielfach lückenhaft. Ein Mangel an überörtlichen Radwegen, die als sicher empfunden werden, hält die Menschen von der Nutzung des Fahrrads im Alltag ab.

Es müssen daher in der Fläche angesichts disperser Siedlungsstrukturen auch gute Radwegeverbindungen zwischen den einzelnen auseinanderliegenden Ortsteilen einer Gemeinde und zwischen Gemeinden vorhanden sein, um sicher Schulen, Ausbildungs- und Arbeitsstätten oder Haltestellen von Bus und Bahn erreichen zu können. Das gilt umso mehr, als gerade in peripheren ländlichen Bereichen im Zuge des demografischen Wandels vielfach Konzentrationsprozesse und eine Ausrichtung auf zentrale Orte (z. B. Zusammenlegung von Schulstandorten) stattgefunden haben, so dass die Wege weiter geworden sind und auch längere Außerortsanteile aufweisen können.

In vielen Landkreisen sind in Abstimmung mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden Radverkehrs- und Radwegkonzepte erarbeitet worden, um den Radverkehr zu fördern und sichere Rad-

wegenetze auszuweisen. Die Landkreise haben hierbei eine wichtige koordinierende Rolle und übernehmen wichtige Bündelungs- und Ergänzungsfunktionen bei der Planung und Umsetzung. Bei der Schließung von Netzlücken ist es sinnvoll, nicht nur straßenbegleitende Radwege, sondern auch ländliche und touristische Wege und wenig befahrene Gemeinde- und Kreisstraßen in die Betrachtung einfließen zu lassen. Vielfach lassen sich auf diese Weise Synergien zwischen touristischen Angeboten und der Nutzung für den Alltagsverkehr erschließen.

Der Deutsche Landkreistag erwartet daher, dass die Förderung von Radwegen nicht an Gemeindegrenzen endet und insgesamt ein stärkeres Gewicht auf den „Lückenschluss“ und den Netzgedanken unter Einbeziehung von Außerortsstrecken gelegt wird.

II. Radschnellwege in der Fläche

Gerade für den Alltagsverkehr ist es wichtig, sowohl sichere als auch schnelle und direkte Verbindungen ohne weite Umwege nutzen zu können. Während im Freizeitradverkehr landschaftlich attraktive Umwege in Kauf genommen werden, ist für die Nutzung des Fahrrads im Alltagsverkehr der Zeitfaktor entscheidend.

Da auch in der Fläche immer mehr Menschen ihren täglichen Weg zur Arbeit mit dem Fahrrad zurücklegen wollen, kann der Bau von Radschnellwegen insofern auch im ländlichen Raum ein wichtiger Beitrag zur Förderung des Radverkehrs sein, gerade für die Stadt-Umland-Relationen im Umfeld von Klein- und Mittelstädten in der Fläche. Die wachsende Verbreitung von Pedelecs hat auch hier bereits zu Veränderungen im Mobilitätsverhalten geführt, die durch entsprechende infrastrukturelle Angebote noch weiter verstärkt werden können.

Es ist insofern zu begrüßen, dass der Bund seine Mittel für den Radwegbau aufstockt und auch unabhängig vom Verlauf von Bundesstraßen (und entlang von Wasserstraßen) in den Radwegbau investieren will. Allerdings müssen hierbei die Fördervoraussetzungen stärker auf die Verhältnisse in der Fläche hin angepasst werden: Die geforderten Nutzerzahlen, Wegebreiten und Streckenlängen sind zu sehr auf die Verhältnisse in Verdichtungsräumen ausgerichtet. Zudem sollte bei Streckenführungen z. B. durch Landschaftsschutzgebiete von bestimmten Ausbauvorgaben wie einer Asphaltierung des Weges abgesehen werden können.

Daneben sind auch die Länder aufgefordert, im Rahmen ihrer Verantwortung für die Gemeindefinanzierung den Radwegebau in den Landkreisen stärker zu unterstützen. Darüber hinaus wird gegenüber den Ländern angeregt, entsprechend dem Beispiel Nordrhein-Westfalens Radschnellwege in den Landesstraßengesetzen den Landesstraßen gleichzustellen, um deren Planung, Bau und Unterhaltung seitens des Landes übernehmen zu können.

III. Schutzstreifen außerorts

Neben den üblichen baulichen Maßnahmen zur Schaffung neuer und gesonderter Radwegeinfrastruktur entlang von Außerortsstrecken, die nicht zuletzt wegen langer Planungsverfahren und Realisierungszeiträume nur langsam voranschreiten, müssen in der Fläche auch verstärkt neue Wege gegangen werden, um die Verkehrssicherheit für Radfahrer auf bereits vorhandenen Verkehrsinfrastrukturen zu verbessern und den Lückenschluss im Radwegenetz zwischen Ortsteilen oder zu ÖV-Haltepunkten voranzutreiben und ergänzend zu dem ländlichen Wegenetz zusätzliche Direktverbindungen für den Radverkehr zu schaffen.

Einen wichtigen Ansatz hierfür bietet das in den Niederlanden bereits seit Jahren bewährte Konzept, auf geeigneten Außerortsstrecken durch entsprechende Markierungen auf der Straße bei gleichzeitiger Beschränkung der Geschwindigkeiten für den Pkw-Verkehr Schutzstreifen für den Radverkehr vorzusehen.

Solche Markierungslösungen sind in Deutschland auf Außerortsstrecken bislang generell nicht zulässig, weil hierzu bislang zu wenige Erkenntnisse vorlagen. Deshalb wurde dieser Ansatz aus den Niederlanden im Rahmen eines begleitenden Forschungsprojekts zum Nationalen Radverkehrsplan (NRVP) auf insgesamt 18 Versuchsstrecken auch in deutschen Kommunen erprobt: Eine Evaluierung des Unfallgeschehens auf den Versuchsstrecken über einen Betrachtungszeitraum von jeweils drei Jahren vor und nach Einführung der Schutzstreifen hat dabei gezeigt, dass sowohl das Sicherheitsgefühl der Radfahrer verbessert werden konnte als auch die Häufigkeit und Schwere von Unfällen signifikant zurückgegangen sind. Zudem wurden die Lösungen von der Bevölkerung vor Ort gut angenommen.

Die Potenziale für eine kurzfristige Verbesserung des Radverkehrs durch solche Markierungslösungen sind in vielen Landkreisen groß. Neben schwach befahrenen Kreisstraßen kommen für solche Lösungen

vielfach auch abgestufte ehemalige Bundes- oder Landesstraßen (oder längere Teilstücke davon) in Betracht, die durch einen parallel verlaufenden Neubau ersetzt wurden. Diese bereits vorhandenen Infrastrukturen könnten – bei entsprechenden Geschwindigkeitsbeschränkungen für den Pkw-Verkehr – auf diese Weise gut für den Radverkehr nutzbar gemacht werden.

Es versteht sich dabei von selbst, dass solche Markierungslösungen kein genereller Ersatz für bauliche Radverkehrsanlagen sein können, wo diese zum Schutz von Radfahrern aus Verkehrssicherheitsgründen angezeigt sind: Markierungslösungen sind deshalb auf klar definierte – und durch weitere empirische Untersuchungen ggf. noch näher zu definierende – Anwendungsbereiche zu beschränken, mit

- geringer Verkehrsdichte (z.B. unter 2.000 Kfz/Tag und unter 100 Kfz/Stunde),
- gut einsehbarem Streckenverlauf (Topografie),
- ausreichenden Mindestbreiten des Straßenkörpers (mindestens 5,50 m zur Vermeidung von Längsverkehrsunfällen von Pkw im Begegnungsverkehr) und
- begleitenden Geschwindigkeitsreduktionen für Kraftfahrzeuge auf 70 km/h bzw. 50 km/h.

Unter solchen engen Voraussetzungen sind Schutzstreifen außerorts eine sinnvolle und notwendige Ergänzung zu infrastrukturellen Maßnahmen, um den Radverkehr in der Fläche und in ländlichen Räumen zu fördern und eine eigenständige (Fahrrad-)Mobilität nicht zuletzt von Schülern und Jugendlichen zu unterstützen.

Der Deutsche Landkreistag fordert das Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur deshalb nachdrücklich auf, diesen in den Niederlanden bewährten Ansatz, wie im Koalitionsvertrag verankert, auch in Deutschland für ausgewählte Außerortsstrecken weiter zu verfolgen und rechtlich so schnell wie möglich zu ermöglichen.

IV. Intermodale Verknüpfung mit dem ÖPNV

Aufgrund der häufig größeren Distanzen, die in ländlichen Räumen zu überwinden sind, kommt das Fahrrad vielfach nicht als alleiniges Verkehrsmittel in Betracht. Durch die Verknüpfung mit anderen Mobi-

litätsangeboten kann das Fahrrad aber auch für diese Relationen nutzbar gemacht werden. Für die Landkreise, die als ÖPNV-Aufgabenträger in der Fläche eine ausreichende Verkehrsbedienung als Teil der Daseinsvorsorge sicherzustellen haben, ist daher die Verknüpfung von Radverkehr mit dem öffentlichen Personennahverkehr besonders wichtig für nachhaltige Mobilitätslösungen und dient zugleich auch der Stärkung des sog. Umweltverbunds: So kann das Fahrrad gerade auch in der Fläche die Erreichbarkeitsradien von ÖPNV-/SPNV-Haltestellen vergrößern und (zumindest für bestimmte Bevölkerungsgruppen) Lücken in der ÖPNV-Versorgung in gewissem Umfang kompensieren, insbesondere angesichts der weiter wachsenden Verbreitung von Pedelecs („letzte Meile“, Zu- und Abbringer-Verkehre). Der Aspekt der intermodalen Vernetzung sollte auch bei der Fortschreibung des Nationalen Radverkehrsplans noch stärker in den Fokus gerückt werden:

- Auch im ländlichen Raum und in der Fläche sind sichere Fahrradstellplätze insbesondere an Bahnhöfen und an den Schnittstellen zum ÖPNV/SPNV, ggf. mit Lademöglichkeiten für Pedelecs, von großer Wichtigkeit, namentlich in Bezug auf Pendlerbeziehungen.
- Auch öffentliche Fahrradverleihsysteme können in ländlichen Räumen und in der Fläche – integriert in touristische Angebote – als Angebot für die „letzte Meile“ (und darüber hinaus) sinnvoll sein, wenngleich hier naturgemäß Wirtschaftlichkeitsgrenzen zu beachten sind. In diesem Zusammenhang sollten von Bund und Ländern auch verstärkt digitale Mobilitätsplattformen und -Apps unterstützt werden, mit denen unterschiedliche Mobilitätsangebote im Nahverkehr (Bus/Bahn, Leihfahrrad und ggf. Carsharing) miteinander verknüpft und gebucht werden können.
- Nicht zuletzt sind auch verbesserte Mitnahmemöglichkeiten für Fahrräder im ÖV wichtig: Das gilt für SPNV-Strecken wie für den Linienverkehr mit Bussen, der in der Fläche vielfach zentrale Bedeutung hat und in dem sich eine Fahrradmitnahme aufgrund der räumlichen Gegebenheiten aber vielfach schwieriger darstellt: Auch hier erproben jedoch schon viele Landkreise technische Lösungen, die mit Unterstützung von Bund und Ländern allerdings noch stärker in die Fläche zu tragen sind.

V. StVO-Radverkehrsnovelle

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag angekündigt, in dieser Legislaturperiode die Straßenverkehrsordnung (StVO) zu überprüfen und mit dem Ziel einer Verbesserung der Radverkehrsförderung fortzuschreiben, einschließlich einer Innovationsklausel für örtlich und zeitlich begrenzte Pilotprojekte und namentlich auch zur Umsetzung von verkehrssicherheitserhöhenden Projekten, wie z. B. „Schutzstreifen für Radfahrer außerorts“.

Der Deutsche Landkreistag unterstützt eine fahrradfreundliche Fortschreibung der Straßenverkehrsordnung. Zentrale Leitmotive sollten dabei eine Verbesserung der Sicherheit und Attraktivität des Radverkehrs – und zwar gerade auch in der Fläche – sowie die Vergrößerung kommunaler Gestaltungsspielräume sein, um den jeweiligen örtlichen Verhältnissen angemessen Rechnung tragen zu können. Der Deutsche Landkreistag erwartet insoweit eine enge Einbindung der Kommunen in die StVO-Novelle.

Die von der Ad-hoc-Arbeitsgruppe Radverkehrspolitik der Verkehrsministerkonferenz erarbeiteten konkreten Vorschläge für eine fahrradgerechte Fortschreibung der StVO und VwV-StVO werden vom Deutschen Landkreistag grundsätzlich begrüßt und unterstützt. Aus Sicht des Radverkehrs in der Fläche sind – ergänzt um die Einführung von Schutzstreifen außerorts (s. o.) – vor allem die nachstehenden Vorschläge und ergänzenden Punkte von besonderer Wichtigkeit:

- Der Vorschlag, innerorts die zulässige Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 km/h im Mischverkehr begrenzen zu können, wenn entlang von Radrouten im Alltagsroutennetz und an touristischen Radfernwegen sichere Radverkehrsführungen fehlen, ist gerade in Klein- und Mittelstädten in der Fläche für schmale Straßen sowie ggf. auch für Ortsdurchfahrten von klassifizierten Straßen wichtig, z. B. für Radrouten zu Schulen, wenn kein Platz für einen Radweg ist und der Bürgersteig für die gemeinsame Nutzung durch Fuß- und Radverkehr zu schmal ist.
- Einbahnstraßen in Tempo-30-Zonen sollten grundsätzlich für den Radverkehr in Gegenrichtung freigegeben werden, allerdings sollte diese Freigabe nicht allgemein in der StVO erfolgen, sondern gemäß VwV-StVO durch Verkehrszeichen regelhaft angeordnet werden, da die

Straßenverkehrsbehörde im Bedarfsfall von dieser Regel abweichen können muss (namentlich wenn die örtlichen Verhältnisse keinen seitlichen Abstand von 1,5 m gegenüber dem Radverkehr zulassen) und da die Öffnung von Einbahnstraßen für den Radverkehr in beide Richtungen zudem gerade in Grund- und Mittelzentren bislang zu wenig bekannt ist.

- Innerorts sollten Fahrradstraßen ohne Anforderung an die aktuelle Radverkehrsmenge ausgewiesen werden dürfen, wenn sie Bestandteil einer Radverkehrs-Netzplanung sind.
- Außerorts sollte die Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen auf 70 km/h erleichtert werden, wo die örtlichen Verhältnisse dies an Haupttrouten des Radverkehrs erfordern. Dies ist insbesondere für Strecken sinnvoll, die für den Kfz-Verkehr schlecht einsehbar sind und auf denen Radfahrer erst spät gesehen werden. Abweichungen von der Regelgeschwindigkeit sollten als Ausnahmen aber auf entsprechende Teilstrecken beschränkt bleiben.
- Der Vorschlag zur Ermöglichung von kommunalen Radverkehrsplänen, in denen alle anordnungspflichtigen Radverkehrsführungen und ein Verkehrszeichenplan aufgeführt und abgestimmt sind, so dass die Straßenverkehrsbehörden Einzelanordnungen in Vollzug des Gesamtplans ohne weitere Prüfung treffen kann, wird mit der Maßgabe unterstützt, dass ein solcher Radverkehrsplan nur im Einvernehmen mit der Straßenverkehrsbehörde aufgestellt werden kann, wenn eine Gemeinde nicht selbst Straßenverkehrsbehörde ist. Ebenso müssen die Straßenbaulastträger von klassifizierten Straßen, jedenfalls für ihren jeweiligen verkehrlichen Bereich, obligatorisch mit einbezogen werden, soweit ein Radverkehrsplan auch sie umfassen soll.
- Schließlich sollten örtlich und zeitlich begrenzte Pilotprojekte in Abstimmung mit dem BMVI abweichend von der bestehenden engen Experimentierklausel nicht vom Vorliegen einer Gefahrenlage abhängig sein (Innovationsklausel).

Der Deutsche Landkreistag erwartet in diesem Zusammenhang, dass mit den rechtlichen Spielräumen und der Förderung von Pilotprojekten auch eine stärkere Verbreitung und ein „Roll-out“ guter Lösungen verbunden sein muss, damit gute Ansätze nicht Einzelstückwerk bleiben, sondern verstetigt und in die Fläche getragen werden.

Der Deutsche Landkreistag weist insgesamt darauf hin, dass mit der politischen Unterstützung des Radverkehrs durch Bund und Länder vor Ort Erwartungen geweckt werden. V. a. die Länder sind deshalb aufgefordert, auch eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Kommunen sicherzustellen und Instrumente zu schaffen, um die Kommunen als Baulastträger handlungsfähig zu machen. Das gilt insbesondere für Maßnahmen im ländlichen Raum.

Der Bund sollte zur Steigerung der Attraktivität des Radverkehrs ein Investitionsförderprogramm auflegen, damit insbesondere auf kommunaler Ebene die Planungen und Investitionen auch umgesetzt werden können. Vorbild und Anknüpfungspunkt könnte dabei für den Bund die Kommunalrichtlinie für Maßnahmen im Klimaschutz sein.

VI. Bundeswettbewerb fahrradfreundliche Kommune

Um den Austausch über gute Lösungen weiter zu befördern, regt der Deutsche Landkreistag zudem einen „Bundeswettbewerb fahrradfreundliche Kommune“ an, der – nach niedersächsischem Vorbild – im jährlichen Wechsel für Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden ausgerichtet werden sollte, um entsprechend ihrer unterschiedlichen Zuständigkeiten deren jeweilige spezifischen Handlungsmöglichkeiten und Wirkungsbeiträge aufzuzeigen.

Beschluss des Präsidiums
des Deutschen Landkreistages vom 7./8.1.2020