

**Schriftliche Stellungnahme des ADAC in NRW
Anhörung von Sachverständigen
Sitzung des Verkehrsausschusses**

**"Gesetz zur Einführung des Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetzes des Landes Nordrhein-
Westfalen sowie zur Änderung des Straßen- und Wegegesetzes"**

Gesetzesentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/13977

in Verbindung mit

„Gesetz zur Einführung eines Radverkehrsgesetzes sowie zur Änderung weiterer Gesetze“

Gesetzesentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, Drucksache 17/14257

am 25. August 2021
13.30 Uhr, Plenarsaal

Allgemein

Der ADAC in Nordrhein-Westfalen vertritt mit den drei Regionalclubs Westfalen, Ostwestfalen-Lippe und Nordrhein nach wie vor die Interessen von rund 4,8 Millionen Mitgliedern. Dabei setzt sich der ADAC als multimodaler Mobilitätsdienstleister für eine bezahlbare, umweltfreundliche, leistungsfähige und sichere Mobilität ein. Längst haben sich digitale Helfer etabliert, die ein individuelles und multimodales Verkehrsverhalten erleichtern. Auch die Mitglieder des ADAC in NRW sind nicht ausschließlich Autofahrer, sondern nutzen öffentliche Verkehrsmittel, das Fahrrad oder gehen zu Fuß. Daher sind verlässliche Informationen über Anschlüsse, ein komfortabler sowie schneller Verkehrsmittelwechsel und geeignete Abstellmöglichkeiten für eigene oder geliehene Fahrzeuge (Kfz, Fahrrad, E-Tretroller, etc.) für multimodales Verkehrsverhalten essenziell. Durch die COVID-19-Pandemie werden öffentliche Verkehrsmittel deutlich schwächer nachgefragt, individuelle Verkehrsmittel konnten Anteile hinzugewinnen, wie ADAC Umfragen¹ zeigen. Der ADAC fordert, den ÖPNV kurz- und langfristig zu stärken, da er für die klimaverträgliche Mobilität ein unverzichtbarer Baustein ist².

Wie dringlich der Klimaschutz ist, macht der am 09. August 2021 veröffentlichte Sachstandsbericht des Weltklimarats deutlich. Darin heißt es, dass der im Pariser Klimaabkommen formulierte Grenzwert von maximal 1,5°C Erderwärmung gegenüber der vorindustriellen Zeit mit den bisherigen Anstrengungen wahrscheinlich überschritten wird. Bereits im Jahr 2030 könnte es zum Erreichen dieses kritischen Grenzwerts kommen³.

Erfordernisse und Lösungsmöglichkeiten

Als attraktiv für den Radverkehr sieht der ADAC Stadt-Umland-Relationen an oder in polyzentrischen Gebieten auch Stadt-Stadt-Verbindungen, die im selben Korridor wie Straßen- und Schienenwege geführt werden. Durch die hohen Qualitätsstandards sind Radschnellwege für Pendler besonders attraktiv. Strecken zwischen fünf und 15 Kilometern werden häufig mit dem Pkw zurückgelegt und bieten bei

¹Vgl. ADAC e.V. (Hrsg.): „Corona und Mobilität: Mehr Homeoffice, weniger Berufsverkehr“, München 2020 <https://www.adac.de/verkehr/standpunkte-studien/mobilitaets-trends/corona-mobilitaet/>

²Vgl. WAZ (Hrsg.): „Sorge um Nahverkehr wächst“, Essen 20.01.2021

³ Vgl. Tagesspiegel „Die 1,5-Grad-Grenze könnte schon 2030 überschritten werden“, abgerufen am 12.08.2021 unter: <https://www.tagesspiegel.de/wissen/weltklimarat-zur-klimakrise-die-1-5-grad-grenze-koennte-schon-2030-ueberschritten-werden/27496374.html>

entsprechender Radinfrastruktur hohe Verlagerungspotenziale⁴. Gerade durch die COVID-19-Pandemie haben das eigene Zuhause und Home-Office an Wichtigkeit gewonnen. Günstigeren Wohnraum gibt es aber insbesondere außerhalb der Großstädte. Der leichte Trend hin zum Wohnen in Vororten verstärkt Pendlerverkehre. Um negative Effekte der verlängerten Wegeketten abzumildern, müssen diese Wege verstärkt vom Umweltverbund geleistet werden. Pedelecs werden aktuell stark nachgefragt⁵, wodurch nicht nur das Pendeln mit dem Rad, sondern auch der Fahrradtourismus immer beliebter werden. Beides könnte ebenfalls von attraktiven Radschnellwegen profitieren. Gerade deshalb ist eine zügige Realisierung von der Planung bis zur Verkehrsfreigabe wichtig. Beim Radschnellweg 1 deutet sich ein langwieriger Planungsprozess an. Anstatt einer Fertigstellung der Gesamtmaßnahme in diesem Jahr wird damit erst 2027 gerechnet – bei Planungsbeginn im Jahr 2012⁶.

Zwar können Radschnellwege aufgrund ihrer planerischen Anforderungen außerorts leichter realisiert werden als im innerstädtischen Bereich, dennoch sollte versucht werden, ein attraktives innerstädtisches Haupttroutennetz entlang von Hauptverkehrsstraßen mit hohen Qualitätsstandards umzusetzen. Im Einzelfall kann das Radnetz in Nebenstraßen des Kfz-Verkehrs in Form von Fahrradstraßen ergänzt werden. Hier sind im Idealfall kein Schwerlast- und Busverkehr, Straßenbahnen oder hohe Verkehrsmengen zu erwarten. Durch Bevorrechtigung an Knotenpunkten kann eine hohe Durchschnittsgeschwindigkeit erzielt werden, was im Kfz-Hauptnetz nur über entsprechende Bauwerke realisiert werden könnte. Berücksichtigt werden muss, dass die Führung in Nebenstraßen keine bedeutende Verlängerung des Weges im Vergleich zur Führung im Hauptnetz nach sich ziehen darf.

Ein weiterer Aspekt für oder gegen die Nutzung eines Verkehrsmittels ist die gefühlte Sicherheit. Der ADAC hat hierzu eine Umfrage⁷ durchgeführt, bei der etwa die Hälfte der Autofahrer und Fußgänger angaben, sich sehr sicher zu fühlen. 19 Prozent der befragten Fahrradfahrer fühlen sich sehr sicher, 32 Prozent jedoch (überhaupt) nicht. Für eine Verbesserung braucht es vor allem Flächen, die jedoch nicht nur vom Verkehr, sondern auch weiteren Nutzergruppen wie z.B. dem Wohnungsbau konkurrierend nachgefragt werden. Der begrenzte Straßenraum erfordert eine Abwägung der Belange der einzelnen Verkehrsmittel. Daher kommt es bei der Verkehrsplanung darauf an, dass die feinteilige Analyse eines Straßenabschnitts in ein integratives Gesamtkonzept eingebettet wird.

Besonders der ruhende Verkehr sollte nicht außer Acht gelassen werden, da er flächenintensiv ist und auch Einfluss auf die Sichtbeziehungen hat. Dass der Parkdruck hoch ist, zeigt sich daran, dass die Befragten einer ADAC-Umfrage⁸ eher einen Kfz-Fahr- als einen Parkstreifen zu einem Radweg/ -fahrstreifen umwandeln würden. In der Innenstadt kann die Öffnung von Parkhäusern für Anwohner die Auslastung erhöhen und zur Entlastung des Straßenraums beitragen. Am Stadtrand kann im Einzelfall wegfallender Parkraum durch (neu) herzustellende Quartiersgaragen kompensiert werden, die sich durch modulare Bauweise bedarfsgerecht in das Parkraummanagement einfügen lassen. Flankierend können über Bewohner-Parkausweise Anreize gesetzt werden. Die Kosten sollten abhängig vom Parkdruck

⁴Vgl. ADAC e.V. (Hrsg.): Standpunkt „Radschnellwege“, München 2020

https://assets.adac.de/image/upload/v1592829098/ADAC-eV/KOR/Text/PDF/radschnellwege-adac-sp_midtyg.pdf

⁵Vgl. ZIV e.V. (Hrsg.): „Zahlen – Daten – Fakten zum deutschen Fahrrad- und E-Bike Markt 2020 Fahrradindustrie mit Rückenwind - Großes Wachstum bei Absatz und Umsatz“, Bad Soden am Taunus 2020 https://www.ziv-zweirad.de/fileadmin/redakteure/Downloads/Marktdaten/PM_2021_10.03._Fahrrad-_und_E-Bike_Markt_2020.pdf

⁶Vgl. ADAC Nordrhein (Hrsg.): „Radpendeln in NRW“, Köln 2020
<https://www.adac.de/der-adac/regionalclubs/nrw/radpendeln/>

⁷Vgl. ADAC e.V. (Hrsg.): „ADAC Umfrage zum Verkehr: Reicht der Platz für alle?“, München 2020
<https://www.adac.de/verkehr/standpunkte-studien/mobilitaets-trends/umfrage-flaechenkonkurrenz-verkehr/>

⁸Vgl. ADAC e.V. (Hrsg.): Umfrage „Jeder gegen jeden im Großstadtverkehr?“, München 2020
https://assets.adac.de/image/upload/v1583241960/ADAC-eV/KOR/Text/PDF/adac-umfrage-flaechenkonkurrenzen-im-verkehr-zielkonflikte-aus-sicht-der-verkersteilnehmer_fzqajl.pdf

festgelegt werden, um dem Eindruck vorzubeugen, Preise würden willkürlich festgelegt werden. Auch wenn die Abwägung eine nachrangige Bedeutung des Kfz- Verkehrs ergeben sollte, muss die Versorgungssicherheit (Feuerwehr, Notarzt, Müllabfuhr, etc.) stets gewährleistet sein⁹.

Die Verkehrsmittelwahl und Mobilitätsangebote in ländlichen Gebieten unterscheiden sich von Städten. Gerade in Übergangsbereichen ist die digitale und physische Vernetzung der Verkehrsmittel z.B. in Form von Park-and-Ride-Anlagen und Mitfahrer-Parkplätzen notwendig, um Pendlern intermodales Verhalten attraktiv machen zu können. Vorteilhaft ist, wenn Zeitfahrkarten für den ÖPNV auch als Parkschein für die Anlagen genutzt werden können. Bei einem Test¹⁰ des ADAC sind die Taktung in Richtung Stadt, ausreichend breite Parkplätze, Sicherheitseinrichtungen und witterungsgeschützte Fahrradstellplätze als wichtige Aspekte herauskristallisiert worden. Aber auch gut ausgebaute innerstädtische Umsteigepunkte und Mobilitätsstationen fördern die multimodale Mobilität. Neben Leih-Fahrrädern kann das Angebot durch E-Tretroller und Sharing-Pkw ergänzt werden.

In Gesamtschau der erläuterten Aspekte bezieht der ADAC in NRW zu ausgewählten Punkten der Gesetzentwürfe eine differenzierte Haltung. Die Angabe der Paragraphen bezieht sich auf den Gesetzesentwurf der Landesregierung. Anmerkungen, die Bezug auf den Gesetzesentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN nehmen, werden gesondert erwähnt.

Vorteilhaft:

Die Klarstellung, dass selbständige Rad- und Gehwege sonstige öffentliche Straßen darstellen, ist zur Anwendung der Verkehrsvorschriften/ Beschilderung und zum Unterhalt wesentlich. Auch die Aufnahme der Beleuchtung in die Baulast wird positiv bewertet. Der ADAC plädiert schon seit langem dafür, die Aus- bzw. Nachrüstung von Nutzfahrzeugen mit einem Abbiegeassistenzsystemen voranzutreiben. Das Land sollte mit gutem Beispiel vorangehen. Der ADAC hält es für sinnvoll, regelmäßig eine (Re-) Evaluierung des Verkehrssicherheitsprogramms zur „Vision Zero“ durchzuführen. Der ADAC hat ein Interesse daran, diese Evaluierung zu begleiten, da die Verkehrssicherheitsprogramme des ADAC ebenfalls der Unfallprävention dienen. Im Sinne der Verkehrssicherheit und der gegenseitigen Rücksichtnahme ist zu begrüßen, dass die einzelnen Verkehrsmittel nicht gegeneinander ausgespielt werden sollen.

Der ADAC schätzt positiv ein, dass nach § 20 geeignete Wirtschaftswege für den Radverkehr freigegeben werden sollen. Somit besteht für Fahrradfahrer eine Alternative zur Nutzung von Hauptverkehrsstraßen, die womöglich keine Radverkehrseinrichtung vorweisen. Diese Maßnahme ist auch in Hinblick auf den Grundsatz der Flächensparsamkeit effizient, da bereits bestehende Wege genutzt werden. Der Ausbau bzw. die Einrichtung von Mobil- und Fahrradstationen im Sinne des §26 untermauert die ADAC-Forderung nach mehr Umsteigemöglichkeiten und deren Visualisierung bei Mobilitätsplattformen, um intermodale Wegekette zu ermöglichen und leichter planbar zu machen.

Beiden Gesetzesentwürfen geht voraus, dass der Radverkehr 25% Anteil am Modalsplit der Wege erreichen soll. Grundsätzlich sieht auch der ADAC die Notwendigkeit einer ambitionierten Veränderung des Modalsplit in Städten und die Potenziale des Fahrradtourismus. Gerade ländliche Gebiete bieten aber wenige Alternativen zum eigenen Pkw. In den vergangenen 30 Jahren Radverkehrsplanung konnten nur wenige Prozentpunkte zugunsten des Radverkehrs gewonnen werden. Eine Verlagerung auf 25% bis zum Jahr 2025, wie es im Gesetzesentwurf der Fraktion steht, halten wir daher für ein Flächenland wie NRW für eher unrealistisch.

⁹Vgl. Suthold, R., Krusche, M.: Beitrag „Flächenkonkurrenz im begrenzten Straßenraum“, in Donhauser, C., Fuchs, T., Saxinger, A. (Hrsg.), KommP spezial Nr. 3 | 2020, Köln

¹⁰Vgl. ADAC (Hrsg.): „60 P+R-Anlagen im ADAC Test“, München 2019
<https://www.adac.de/reise-freizeit/ratgeber/tests/park-ride/>

Die in §10 Abs. 4 des Gesetzesentwurfs der Fraktion eingebrachte Ein- bzw. Anbindung in bestehende Radverkehrsnetze vor Bezug der Wohnungen ist sinnvoll. Der ADAC hat solche Forderungen insbesondere für die Anbindung an den SPNV gestellt, da in der Praxis nur selten Wohnsiedlungen nach Fertigstellung mit z.B. Stadt oder S-Bahnen angeschlossen wurden. Neue Mobilitätsroutinen können so ab dem Einzug etabliert werden.

Digitale Mängelmeldesysteme nach § 21 Abs. 2 (bzw. § 20 Fraktionsentwurf) haben sich vielerorts bereits bewährt. Auch der ADAC stellt mit seiner App „Läuft´s?!“ einen digitalen Mängelmelder zur Verfügung. Die Erfahrungen nach vier Jahren mit der App belegen, dass der Arbeitsprozess sowohl für den Mängelverwalter (ADAC) als auch für die Betriebshöfe mit einem digitalisierten Workflow erleichtert wird.

Nachteilig:

In §§ 5, 6, 7 sowie 17 Abs. 4 ist keine Einbindung des ADAC sowie anderer Verbände vorgesehen. Aus Sicht des ADAC wird hier die Möglichkeit versäumt, unabhängige Experten und Interessenvertreter in den Kreis der Beteiligten einzubinden und durch einen ausgewogenen Beteiligtenkreis eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung zu erzielen. Die Ausstattung von Nutzfahrzeugen mit Abbiegeassistenten hat eine hohe Priorität, daher sollte die Einschränkung nach technischer Realisierbarkeit in § 9 durch eine schnellstmögliche Ersatzbeschaffung mit Abbiegeassistent ergänzt werden.

Bei den §§ 10 Abs. 2 und 11 Abs. 3 ist offen, ob sich diese Regelung auch auf den Bestand oder nur auf Neu-, Aus-, und Umbaumaßnahmen beziehen soll. Bei Auslegung mit Auswirkung auf den Bestand hätte dies weitreichende Konsequenzen und könnte gegebenenfalls den Rückbau des Straßennetzes bedeuten, das aber gleichzeitig notwendig ist, um die Trennung von Rad- und Fußverkehr und die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang ist die Frage offen, wie die Kosten aufgeteilt würden und im welchen zeitlichen Rahmen die Umbaumaßnahmen umzusetzen sind.

Die in § 11 Abs. 2 festgehaltene Gleichstellung von Fußgängern an Lichtsignalanlagen ist differenziert zu betrachten. Die in Signalzeitenprogrammen festgelegten Zwischenzeiten stellen bereits heute objektiv sicher, dass Fußgänger die Furt sicher queren können, auch wenn sie erst im letzten Moment bei Grün die Furt betreten. Durch die Verlängerung der Grünzeit für Fußgänger wird die subjektive Sicherheit zu Lasten der Leistungsfähigkeit der Kfz-Streifen erhöht. In Schwachlastzeiten ist die Umverteilung der Grünzeit eher unproblematisch. In den Spitzenstunden wird dies auf den Hauptverkehrsstraßen zu massiven Stauungen und damit verbunden zu negativen Umweltauswirkungen kommen. Ein ausgewogenes Signalzeitenprogramm ist aus Sicht des ADAC in Gesamtschau die erstrebenswertere Lösung.

In Anbetracht der aktuellen Umsetzung von Rad- und Fußverkehrsführung in Baustellen sollte im § 22 ergänzt werden, dass die Führung unter Ausnutzung der Restbreite der Fahrbahn „in geeigneten Fällen“, oder „bei geeigneter Infrastruktur“ erfolgen kann, um Sicherheitsansprüchen zu genügen.

In § 38a StrWG NRW wird festgelegt, dass Anfechtungsklagen gegen den Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung auch bezüglich Radschnellverbindungen, die in dem Bedarfsplan vorgesehen sind, keine aufschiebende Wirkung haben. Der ADAC sieht dies kritisch, da durch politische Beschlüsse Fakten geschaffen werden können, die einer rechtlichen Prüfung nicht standhalten würden.

Weiterer Beobachtungsbedarf

Die Umsetzung der Anlegung von Fußverkehrsanlagen für den wartenden Fußverkehr an Bushaltestellen sollte in geeigneten Fällen erfolgen, um einen effizienten Einsatz der Finanzmittel zu gewährleisten. Der ADAC nimmt seit Jahren an Verkehrsschauen teil bzw. unterstützt die Kommunen bei der Umsetzung. Die Expertise des ADAC kann insbesondere bei den §§ 7 und 12 Abs. 3 benannten Fällen zur Anwendung kommen. Im Rahmen des § 12 Abs. 4 ist zu erwähnen, dass Fußgängerüberwege aus Sicht des ADAC einige Vorteile bieten. Den Bedarf der besonderen Erwähnung bzw. Weglassung anderer Querungsmöglichkeiten wie Querungshilfen oder Lichtsignalanlagen ist ohne Weiteres jedoch nicht nachvollziehbar. Mit den „Empfehlungen für Fußgängerverkehrsanlagen“ liegen Empfehlungen für geeignete Maßnahmen im Querverkehr vor, die die Grundausstattung der Fußverkehrsanlagen sicherstellen (vgl. EFA 2002, Tabelle 2). Der ADAC kann ergänzende Hinweise zur Festlegung des Radvorrangnetzes nach § 15 liefern und sich insbesondere bei der Fortschreibung beteiligen.

Zu prüfen ist, ob die vorgesehene Hierarchiebildung des Abschnitts 3 „Radverkehrsplanung“ des Gesetzesentwurfs der Fraktion zu einer Beschleunigung der Umsetzung führt, oder mit einem höheren bürokratischen Aufwand verbunden ist.

Weiterführende Links:

ADAC Umfrage zu Zielkonflikten aus Sicht der Verkehrsteilnehmer: „Jeder gegen jeden im Großstadtverkehr?“, München 2020

ADAC Expertendialog Ausgabe 18: „Platz da! Flächenkonkurrenzen im Verkehr in Städten und Gemeinden“, München 2020

Autoren:

Prof. Dr.-Ing. Roman Suthold, ADAC Nordrhein
Matthias Krusche, ADAC Nordrhein