

Radverkehr in der (groß-)städtischen Verkehrspolitik

Ziele - Probleme – Handlungsbedarf

Dr. Friedemann Kunst

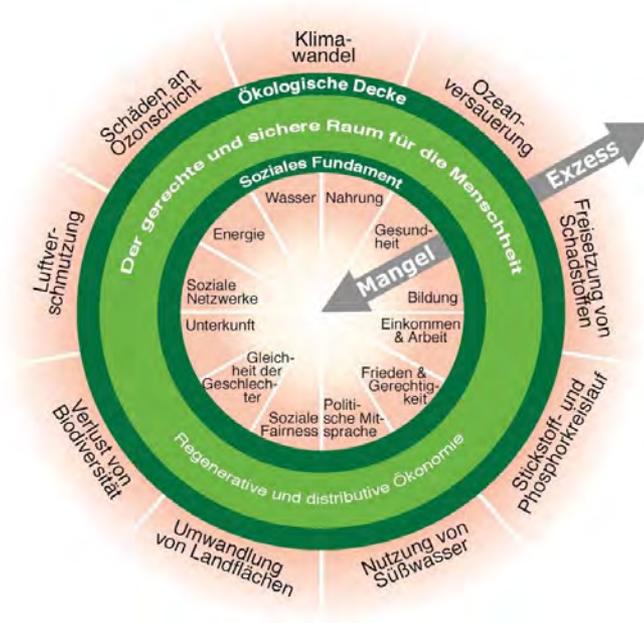


Übersicht

1. Klimaschutz als Prämisse heutiger Verkehrspolitik: Probleme und Ziele
2. Anforderungen an (zukunftsfähige) Verkehrspolitik
3. Radverkehrspolitik: Berliner Erfahrungen
4. Radverkehrspolitik: Komponenten einer integrativen Strategie
5. Aspekte der Umsetzung

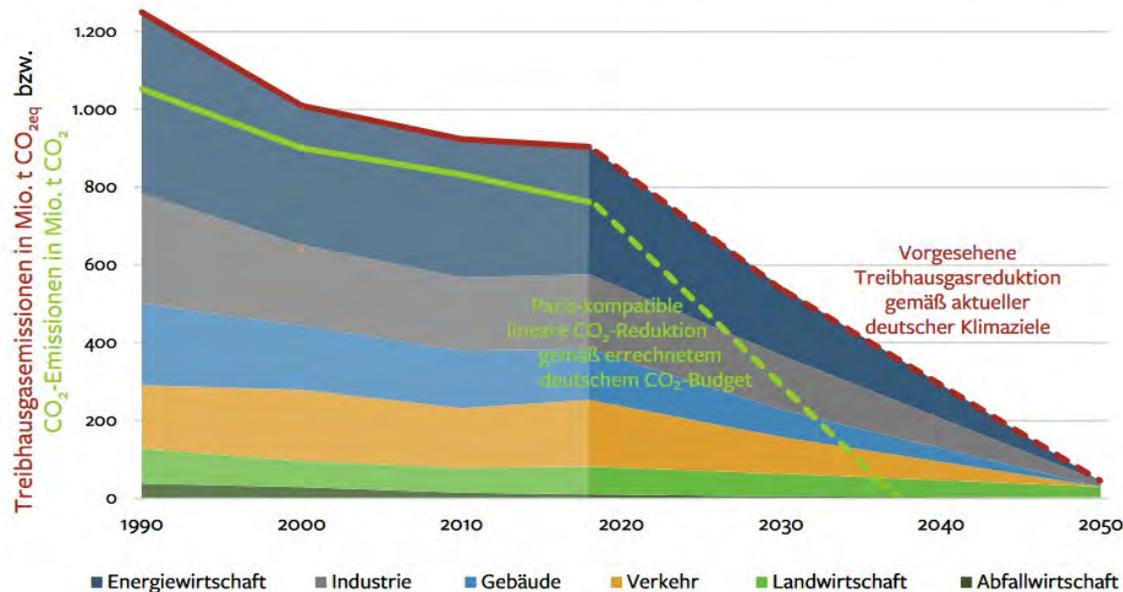
1. Klimaschutz als Prämisse heutiger Verkehrspolitik: Probleme und Ziele

- Klimakrise/Erderwärmung; Pandemie; Verlust Biodiversität
- Problem Ressourcen-Übernutzung, „Leben über die Verhältnisse“, planetarische Grenzen. „Anthropozän“
- Wechsel vom „WTI- Paradigma“ zum Nachhaltigkeitsparadigma überfällig
- „Doughnut-Modell“ von Kate Raworth zur Verdeutlichung der gebotenen Grenzen menschlichen Wirtschaftens



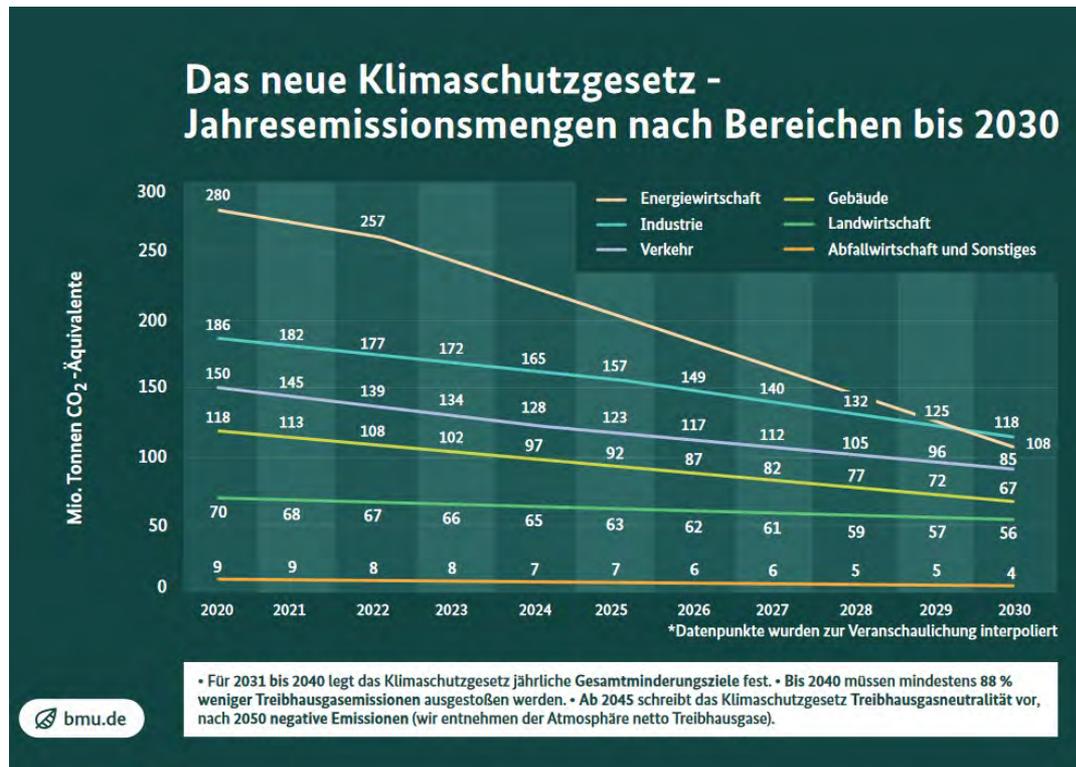
- „Restmengenabschätzung“ für nat. Klimabudget, um Ziel des Pariser Abkommens zu erreichen : (6,7/4,2 Gigatonnen für + 1,75/1,5 Grad Celsius mit 67/50% Wahrscheinlichkeit , Gleichverteilung pro Kopf Weltbevölkerung – SRU 2020)
- Bei Fortdauer des heutigen Ausstoßniveaus in D. Budget 2029 aufgebraucht
- KlimaschutzG und Urteil BVerfG (2021): steiler Minderungspfad für Klimaneutralität in 2045

Emissionsreduktion gemäß nationaler Klimaziele bzw. Paris-kompatiblem Budget für Deutschland



SRU 2020

- Anteil Verkehr am Klimagasausstoß rd. 20%, seit 1990 nahezu unverändert!
- KlimaschutzG mit sektoralen Minderungszielen: Verkehr -65 Mio t CO2 2030!
Großer Handlungsbedarf in sehr kurzer Zeit!



2. Anforderungen an (zukunftsfähige) Verkehrspolitik

- Viele politische Versprechungen: „Verkehrswende“, „Verdoppelung Fahrgastzahlen im Eisenbahnverkehr bis 2030“ (VMK), „Güterverkehrszuwachs auf der Bahn“ etc.
- Aber stetige Zielverfehlungen, aktuelle Trends: Individ. Motorisierung auf Höchststand (ca. 48 Mio Pkw), pandemiebedingter Schub für MIV, Zunahme Gesamtverkehrsleistung, Zunahme Klimagas-Emissionen 2021 auf Niveau vor Pandemie; in Städten Überschreitung der Grenzwerte zur Feinstaub-, NO₂ und Lärmbelastung
- „Verkehrsspirale“ ungebremst: wechselseitig sich verstärkende Entwicklungen in Siedlungsstruktur, im Verkehrssystem, in Lebens-/Wirtschaftswelt
- Wichtigste Ursachen
 - Fehlen verbindlicher Ziele
 - Fehlanreize, Widersprüche Steuer-, Förderpolitik (sh. UBA –Liste 9/2021)
 - Inkonsistente Gesetzgebung
 - Mangelnde Integration (Verkehrsträger-übergreifend; Raumstruktur, Umweltpolitik)
 - Fehlende Strategie
- Notwendigkeit einer grundlegenden Reform: Initiative „Bundes-Mobilitätsgesetz“ (VCD etc.)

- Sind die anspruchsvollen Minderungsziele erreichbar? Antworten von „Agora Verkehrswende“, SRU, Wuppertal-Institut: „möglich aber sehr entschiedene Umsteuerung erforderlich“
 - Antriebswende (Technologie),
 - plus Mobilitätswende : Ansatzpunkte Geld, Recht, räumliche Planung

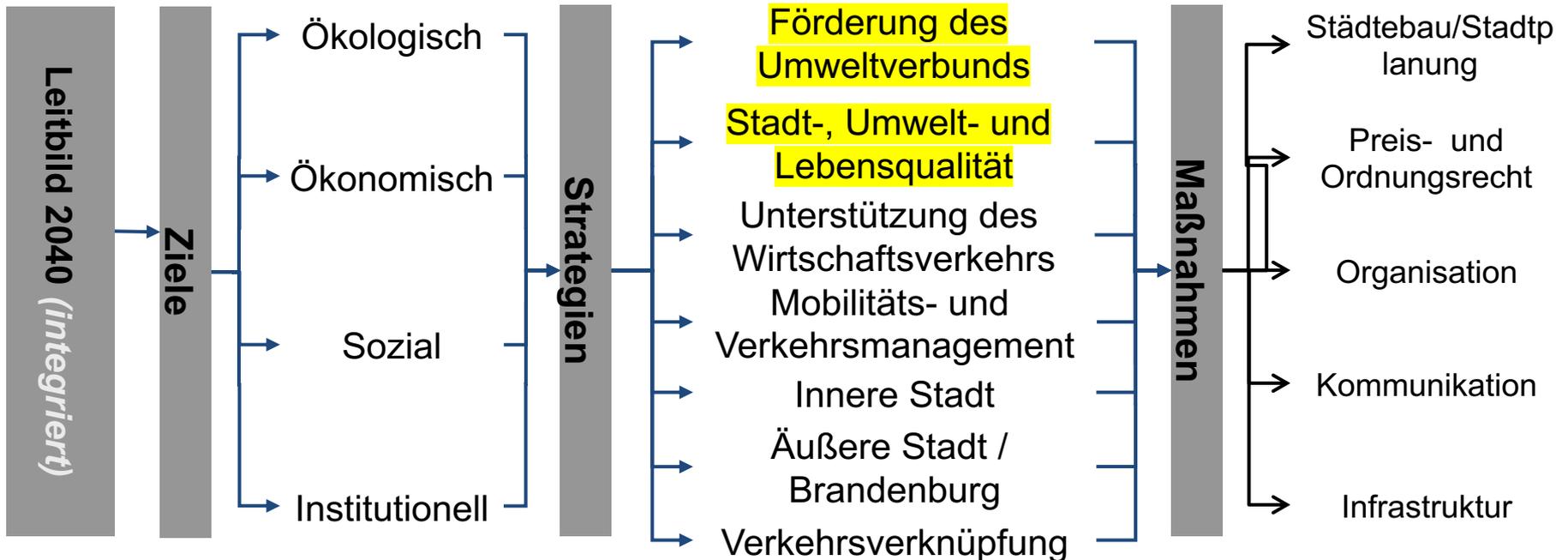
- Durch (relevante) Änderung der genannten Faktoren sind Änderungen im Stellenwert der unterschiedlichen Verkehrsträger zu erwarten:
Stärkung öffentlicher Verkehrsangebote, nichtmotorisierter Verkehrsträger

- Die emissionsfreien und stadtverträglichsten Verkehrsmittel Radverkehr (und Fußverkehr) bedürfen verstärkter Bemühung bei Planung und Umsetzung!

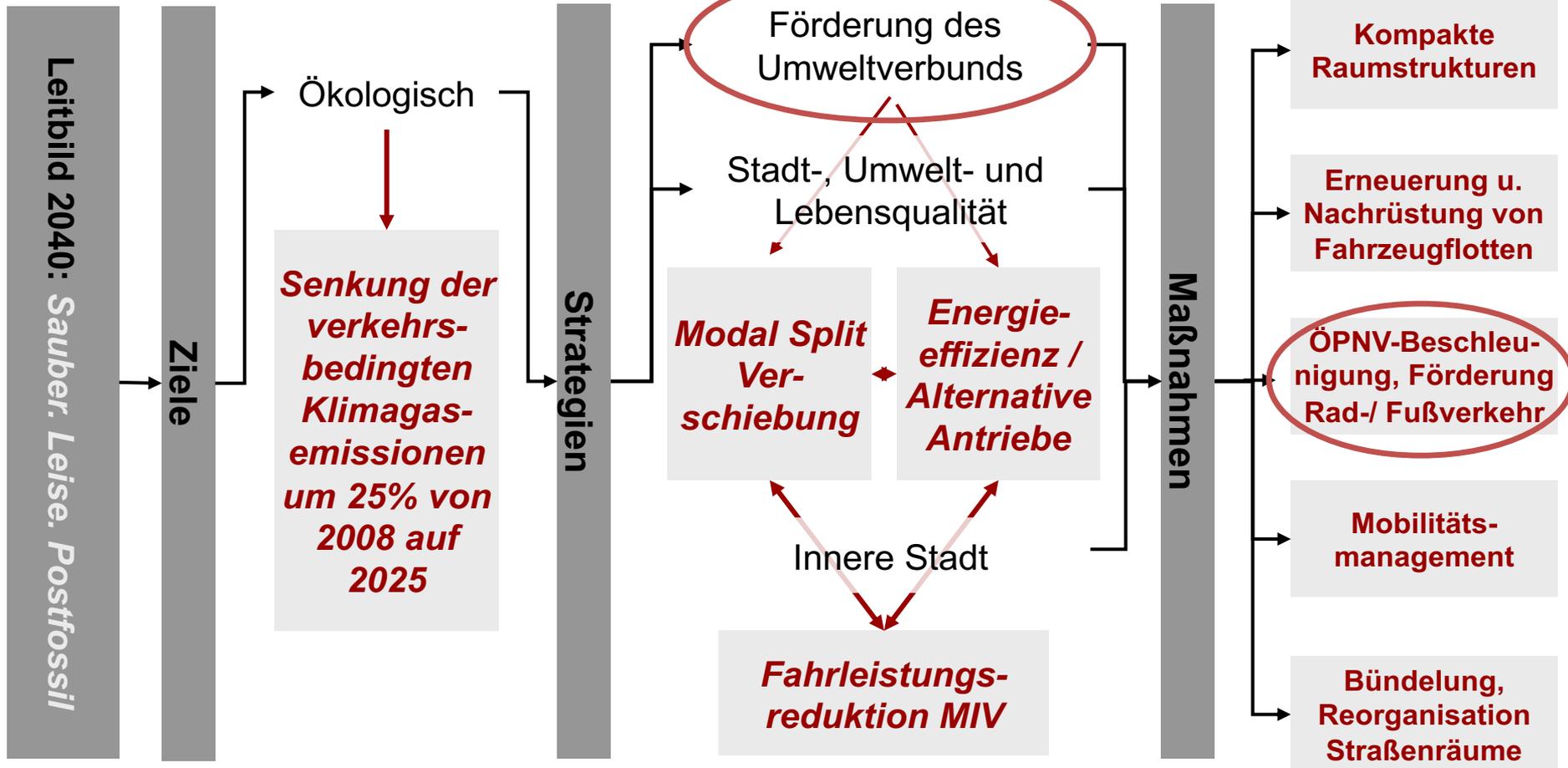
3. Radverkehrspolitik: Berliner Erfahrungen

Von der ersten Radverkehrsstrategie (2004) zum Berliner Mobilitätsgesetz (2019) und dem Radverkehrsplan (2021) : modal shift von 8% auf 18% (2018)

- **Stadtentwicklungsplan Verkehr 2003** (push- und pull-Strategie),(modal split –Anteil 8%):
Auftrag Radverkehrsstrategie



... am Beispiel CO₂-Minderung und Klimaschutz



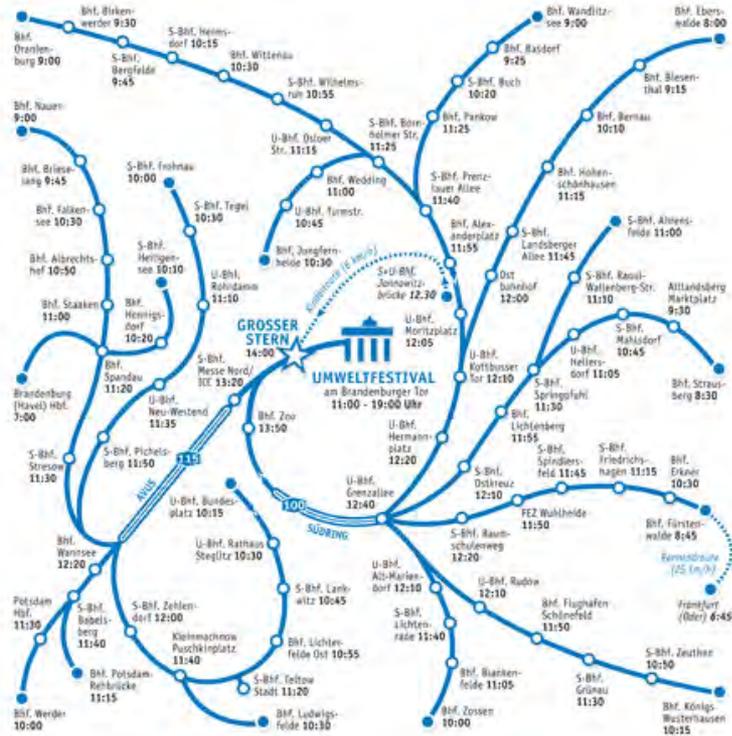
Quelle: StEP Verkehr 2011

- **Etablierung „FahrRat“**, konsultative Erarbeitung Strategie, Senatsbeschluss 2004, wichtigste Inhalte:
 - Quantifizierte Ziele (Steigerung m.s.-Anteil um 50% bis 2010, Steigerung Mitteleinsatz auf 5 Euro/EW), Commitment aller Beteiligten
 - Radrouten- Haupt- und –Nebennetz bis 2010/15 (Leitfaden Nahbereichskonzepte 2007 fertig)
 - Förderung Fahrrad als System durch: Wegweisung, Parken (Änderung BauO Berlin, Arbeitshilfe „Fahrradparken“ für Bezirke 2007), Förderpreis und Label „Fahrradstadt“, eigener Haushaltstitel für Bezirke, Fahrradkampagne WM 2006 Berlin

- (Beteiligung Berlins an Fahrradförderpolitik auf Bundesebene: Beiräte Verkehrsministerium (Empfehlungen zur Entwicklung des NRVP), Fahrradakademie (Programmentwicklung))

- **Fortschreibung Radverkehrsstrategie 2012** (vergleichbares Verfahren):
 - Anspruchsvollere Ziele (plus 0,6-0,9 Mio Wege täglich bis 2025; Erhöhung Entfernungsdurchschnitt von 3,7 auf 4,6 km etc.)
 - Neue Maßnahmen und Prioritäten (Instandhaltung und Aufwertung, längere Wege attraktiv machen...)
 - 8 Modellprojekte (Beschleunigung auf Hauptrouten, innovative Knotenlösungen, fahrradfreundliche LSA....)

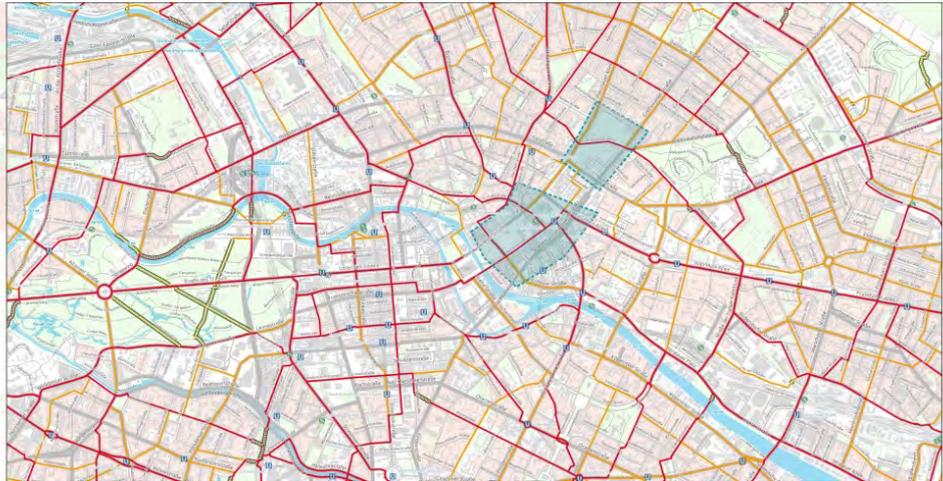
- Mehr als 100 000 Teilnehmer an Fahrrad-Sternfahrten im Juni jeden Jahres



- **Finanzkrise Berlin:** Personalabbau, Budgetstreichungen, Folge: trotz wachsenden Radverkehrs zunehmende Umsetzungsdefizite und öffentlicher Unmut

- 2015 Bildung Bürgerinitiative, um weitergehende Radverkehrsförderung zu erzwingen; Vorbereitung Entwurf Radverkehrsgesetz und „Fahrrad-Volksentscheid“, erfolgreich im Wahlkampf 2016 platziert
- Ab 2017 neuer Senat, neue Leitung Verkehrsressort: Übernahme wichtigster Inhalte des Radverkehrsgesetzes und Einbindung in weiter gefasstes „Mobilitätsgesetz“
- **Berliner Mobilitätsgesetz (2018)**
 - Vorgaben für integrative Planung (übergeordnete Ziele, Instrumente, Verfahrensregeln)
 - Vorgaben für separate „verkehrsspezifische Planwerke“ (ÖPNV, Radverkehr, Fußverkehr...)
 - Radverkehr (§§ 36 – 49): besondere Ziele, Zuständigkeiten, Instrument „Radverkehrsplan“ („bis 2020“), Vorgaben zur Netzplanung, zu Abstellanlagen; quantifizierte und terminierte Zielvorgaben
- Problem: ausreichende konzeptionelle Integration bei separater Erarbeitung „verkehrsspezifischer Planwerke“?

- Seit 2017 wieder erheblicher Ressourcenaufwuchs (Senat, Bezirke): Personal, Finanzmittel, Gründung „InfraVelo“, aber geweckte Erwartungen (Infrastrukturausbau, Verkehrssicherheit!) werden enttäuscht
- Pandemie ab 2019 erzwingt Improvisation, Prozessstrukturierung: „Pop-up-Radwege“
- **Radverkehrsplan 7/2021** im Senat, RdB, „ersetzt Strategie von 2013“ (?)
(Vorrangnetz 865 km- Regelbreite 2,50m; Ergänzungsnetz 1506 km – Regelbreite 2.30 m, 550 km auf Hauptverkehrsstraßen; Realisierung bis 2030)



Fazit/Lehren

- Breiter Förderansatz seit 2003 wirksam
- Entwicklungsdynamik überholt Infrastruktur-Ausbaudynamik (Finanzkrise - politischer Rahmen!)
- „Fahrradvolksentscheid“ hilfreich, aber integrative Planung gefährdet, unbedingt wiederherzustellen/zu sichern!
- Detaillierte gesetzliche Vorgaben, umfangreiche Finanzmittel sind keine Umsetzungsgarantie, solange Defizite bei Personalqualifikation, Verwaltungsstrukturen und – Prozessen bestehen
- Prozessbeschleunigung ist möglich!

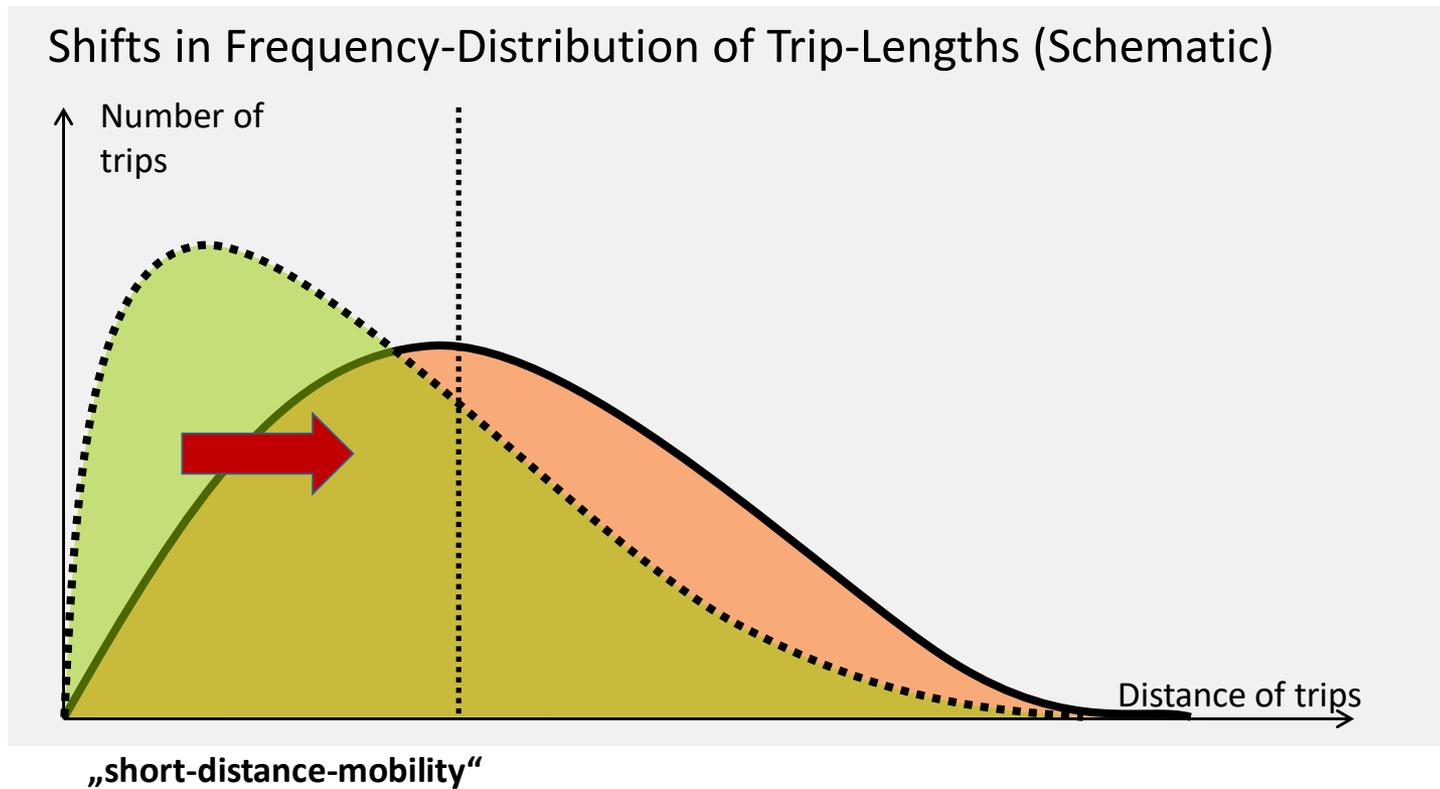
4. Radverkehrspolitik: Komponenten einer integrativen Strategie

Vorbemerkungen:

- Keine Beschränkung auf Personenverkehr: Fahrrad „güterverkehrstauglich“
- Viele Vorteile des Verkehrsmittels Fahrrad, **aber** Infrastruktur-, Sicherheitsdefizite und verkehrskulturelle Aspekte „Barrieren“ mit Gewicht: wichtige Ansatzpunkte der Förderung
- „Integration“ insbesondere bei:
 - Stadtplanung/Städtebau: Nutzungsmischung, Netzplanung, Parkraum
 - Straßennetz-Planung: Raum-Umverteilung, konkrete Führung, Knotenlösungen
 - Intermodalität: Schnittstellengestaltung mit ÖPNV, Fußverkehr

Potenzialabschätzung:

Growth potentials for walking and cycling



Large part of short trips despite of growing trip length: 75% of trips in Berlin < 10 km

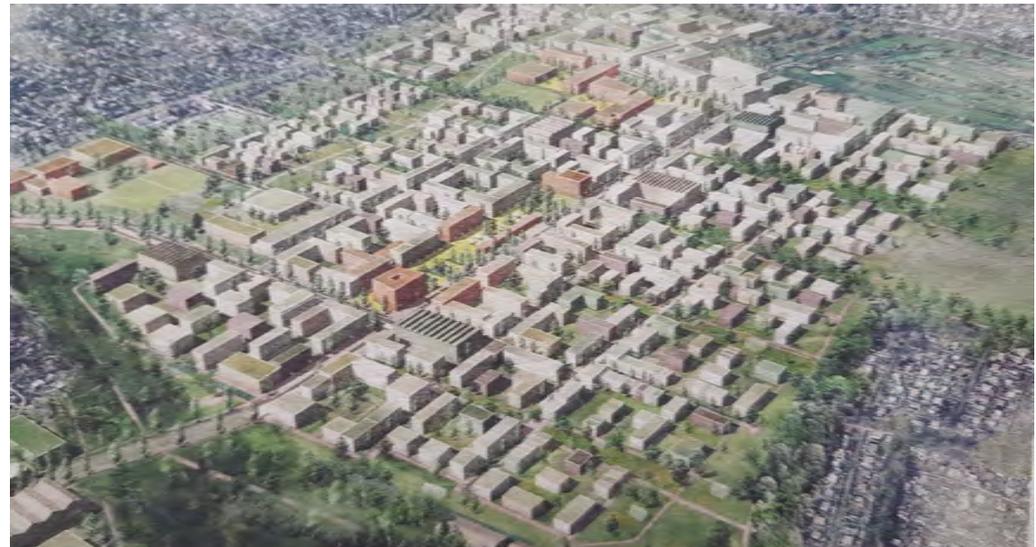
- Verschiebung Glockenkurve nach rechts: Effekt siedlungsstruktureller Veränderungen in Stadt und auf dem Land (dort größer), Rückentwicklung?! (Raumplanung)
- Erheblicher Anteil kurzer und mittel-langer Wege in den Städten: großes Radverkehrspotential (Berlin 2013 im Mittel nur 3,3 km/Weg!), Verlängerungspotential durch Schnellwege mit guter Netzeinbindung, e-bikes;
- Analyt. Differenzierung nach Wegezwecken: zweckspezifische Defizitanalyse, Maßnahmenbestimmung und Potentialschätzung!
- Quantitative Potential-Abschätzung (KCW für UBA, 2020): Modellrechnung für Verlagerung eines Drittels der MIV-Verkehrsleistung auf den Umweltverbund (Differenzierung nach Entfernungsklassen, unveränderte Gesamtverkehrsleistung)

Ergebnisse:

- **Verdoppelung** der Verkehrsleistung im Fußverkehr (bis 5km) und im Radverkehr (Bis 20 km)
- Leistungszuwachs im nmV unterstützt Zunahme im ÖPNV
- Mit Veloroutenausbau + ebikes zusätzliche Zunahme in Entfernung über 20km
- Anteil des Radverkehrs an Gesamtverkehrsleistung bleibt trotz Verdoppelung „überschaubar“ (11%)!, (aber sauberere Umwelt, höhere Lebensqualität in Städten!)

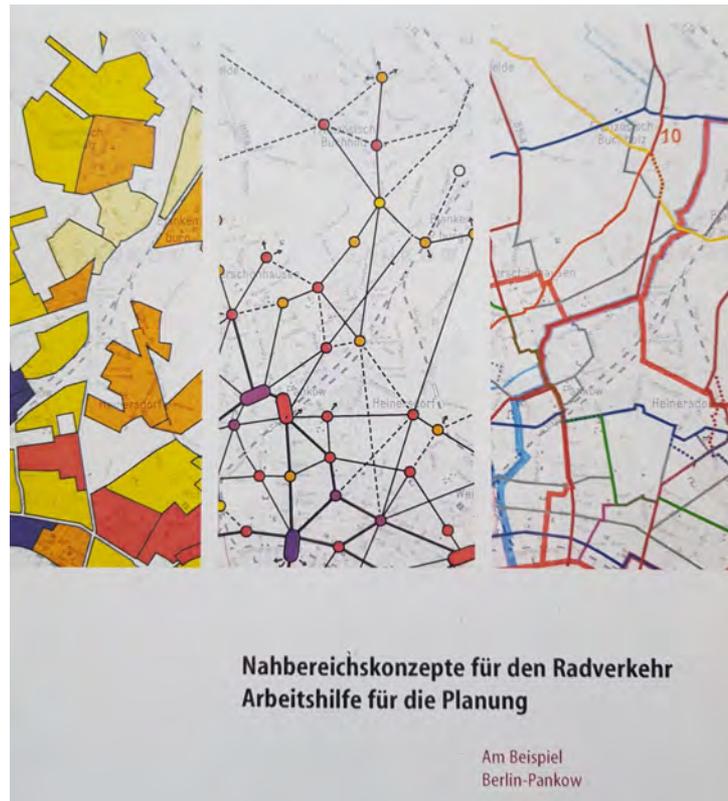
Wichtige Maßnahmenbereiche integrierter Radverkehrsplanung:

- **Städtebauliche Planung:** kompakt,utzungsgemischt (Nutzung Dezentralisierungspotentiale Digitalisierung!), großzügige öffentliche Räume mit integrierten Fuß- und Radverkehrsnetzen; Begrenzung MIV (Quartiersgaragen als „hubs“ für multimodale Angebote, Verknüpfung



Beispiel Testentwurf neuer Stadtteil Blankenburg Süd, Berlin-Pankow

- **Netzplanung:** Hierarchie, Hauptnetz (unter Einbeziehung von „Schnellwegen“ für größere Distanzen, Nahbereichsnetze; „Netzwerk“: Lückenschlüsse, Durchgängigkeit; Abstimmung mit Straßenplanung: Umverteilung Straßenraum; Unterstützung durch Parkraumbewirtschaftung!; Zielkonflikt mit Busverkehr (Bussonderfahrstreifen); Ambivalenz getrennter Netze in Städten



- **Abstellanlagen:** Wohnung/Haus; Verknüpfungspunkte mit dem ÖPNV/SPNV; andere Zielorte (Einkauf, öffentl. Dienstleistungen, Schulen); öffentl. Raum (Umwandlung von Kfz-Parkplätzen in Fahrradstellplätze in Stadträumen hoher Dichte); Fahrradstationen an Verkehrsknoten, evtl. kombiniert mit anderen DL



- **Verknüpfung mit dem ÖPNV/SPNV:** Netzintegration Haltestellen; sichere Abstellanlagen/Mitnahme; Routing-Integration; Tarifintegration; „öffentliche Räder“ für Zugang/ Abgang von der Haltestelle
- **Sicherheit:** Probleme durch Veränderung Verkehrszusammensetzung, durch ältere Radfahrerinnen/Radfahrer; LKW-Abbiegeunfälle!; differenzierte Analyse Verkehrsunfalldaten, „Unfallkommission“; Identifizierung Infrastrukturmängel, insbesondere an Verkehrsknoten (ex post: UK, ex ante: „Verkehrssicherheitsaudit“); Ambivalenz „geschützter Radwege“; Kommunikation, Sicherheitskampagnen (Sensibilisierung)
- **Information und Kommunikation:** Wegweisung und Routeninformation (alle Medien); Information über Fördermöglichkeiten (Lastenräder etc.); Fahrradevents (jährliche Fahrradsternfahrten etc.); Mobilitätserziehung, Migrantinnen-Fahrradkurse; Befragungen/Zählungen; Imagemaßnahmen

5. Aspekte der Umsetzung (Frustrationspotential!)

Merkmale der Infrastrukturplanung für den Radverkehr:

- Kleinteiligkeit der Maßnahmen
- Viele Beteiligte/„Zuständigkeiten“ und zu berücksichtigende „Belange“ (andere Verkehrsteilnehmer, Leitungsbetriebe, Polizei/Sicherheit, Feuerwehr, Denkmalschutz, Umwelt-/Biotopschutz, Verkehrsorganisation ...)
- Starrer Rechtsrahmen der StVO/StVZO mit Verwaltungsvorschriften mit „Bias“ für Kfz-Verkehr, „Verkehrsfluss“
- Hoher Aufwand zur Einwerbung finanzieller Förderung (durch Bund, Länder)

Übliche Reaktionen: Steuerungsrunden (oft mit eingeschränkter Entscheidungsfähigkeit); Auslagerung von Aufgaben (Beispiel „InfraVelo“ in Berlin), zusätzliche Schnittstellen und Abstimmungsbedarf

Was muss sich ändern? Verkürzung der Planungs- und Realisierungszeiten notwendig!

- Integrationsverpflichtung: Städtebau bis Signalplanung!; institutioneller Rahmen bis Personalführung!
- Arbeitsorganisation und Prozesse/Verfahren überprüfen, Digitalisierung nutzen! Sondereinheiten ggf. re-integrieren, Entscheidungsfähigkeit sichern
- Regelpläne erstellen zur Etablierung von (neuen) zügigeren Routinen
- Verwaltungsrecht und -Verfahren konsequent anwenden!
- Finanzielle Förderung vereinfachen, Verantwortung delegieren
- Rechtsrahmen Straßenverkehrsrecht novellieren (T 30 Regelumkehr, mehr Flexibilität für Gemeinden ...)

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

friedemann.kunst@t-online.de

Quellen:

Titelseite: Gianluca Gimini: Velocipedia Leonardo und Fiorenza, Copyright Fa. Velokonzept

Seite 3: Kate Raworth: Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist, Oxford 2017

Seite 4: Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 2020

Seite 5: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit: Das neue Klimaschutzgesetz, Infografik 2021

Seite 8, 9: eigene Darstellung

Seite 15: eigene Darstellung

Seite 17: Grischkat/Mönch/Stein (KCW), Berlin 2020

Seite 18: Yellowz und bgmr Testentwurf für „Leben und Arbeiten am Stadtrand“, in : Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen: Blankenburger Süden, Sonderausgabe zum Abschluss des Werkstattverfahrens, Berlin 2020

Seite 19: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung: Nahbereichskonzepte für den Radverkehr, Arbeitshilfe für die Planung, Berlin 2007 (Bearbeitet von Spath und Nagel, Büro für Städtebau und Stadtforschung)