

Stellungnahme des ADFC-Bundesverbands zum Bundesverkehrswegeplan (BVWP 2030) – Referentenentwurf

Der vorgelegte Entwurf zum BVWP 2030 wird den Anforderungen an eine zukunftsfähige Infrastrukturplanung, die alle Verkehrsträger intelligent miteinander verknüpft und Mensch und Umwelt wirkungsvoll entlastet, nicht gerecht.

In der dem BVWP 2030 zugrunde gelegten Verkehrsprognose geht der Bund von einer Zunahme der Verkehrsleistungen im Personenverkehr um 13 Prozent und im Güterverkehr um 38 Prozent aus. Für den Pkw-Verkehr prognostiziert der Bund einen Anstieg um 10 Prozent. Um die in Paris verabschiedeten Klimaziele (COP 21) zu erreichen, wird derzeit eine Senkung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) um 10 Prozent pro Dekade für notwendig gehalten.

Vor allem aber wird dieser massive Anstieg, insbesondere in Städten und urbanen Räumen, nicht in Übereinstimmung mit den Zielen der Bundesregierung für lebenswerte Städte und dem Recht der Bewohner auf weniger Belastungen durch Lärm- und Schadstoffemissionen in Übereinstimmung zu bringen sein. Gerade in Städten und hochverdichteten urbanen Räumen scheint die Vorstellung, mit Kapazitätsausweitungen bei Straßen (hier Bundesstraßen und -autobahnen) mehr motorisierten Individual- und Güterverkehr zu ermöglichen, aus dem katastrophal gescheiterten Instrumentarium der 1960er-Jahre zu stammen. Angesichts der Tatsache, dass heute die Hälfte aller Pkw-Fahrten in Städten unter 5 Kilometer lang sind und knapp die Hälfte aller Pendler (45,8 %) ¹ Distanzen unter 10 Kilometer zurücklegen, kommt der Angebotsgestaltung, die durch den BVWP festgelegt wird, eine deutliche Steuerungswirkung zu. Es ist unstrittig, dass viele der kurzen Fahrten auch urbane Bundesfernstraßen belasten.

Daher ist es unzweifelhaft, dass die Entlastung urbaner Infrastruktur gerade auch den dortigen Bundesfernstraßen zu Gute kommt und ihnen ihre eigentliche Bestimmung, die Abwicklung des überregionalen Verkehrs, überhaupt erst wieder ermöglicht. Die Entlastung von Bundesfernstraßen in Städten, urbanen Verdichtungsräumen und vom Umland in urbane Räume hinein muss daher vordringliches Interesse des Bundes sein. Entsprechende Programme zur Stauentlastung von Bundesfernstraßen in urbanen Räumen durch Radverkehrsinfrastruktur haben in den Niederlanden Entlastungswirkungen von bis zu 35 Prozent bewiesen.

Um nachhaltig Verkehrswege zu verlagern, benötigt Deutschland auch für den Radverkehr eine angemessene überregionale Infrastrukturkonzeption, die mit den anderen Bundesverkehrswegen und bestehenden Radwegenetzen verknüpft ist. Mit dem vorgelegten Entwurf zum BVWP 2030 versäumt die Bundesregierung die Integration von Radschnellwegen mit überregionaler und interkommunaler Bedeutung in den Bundesverkehrswegeplan und verzichtet damit auf ein wichtiges Instrument zur Stauentlastung und zur Förderung nachhaltiger Mobilitätsformen und Verkehrsverlagerung.

1. „Der Bund ist zuständig für das Straßenrecht (Planung, Bau und Unterhaltung) bei den „Landstraßen für den Fernverkehr“. (...) Als Landstraßen für den Fernverkehr können auch Radverkehrsrouten verstanden werden, wenn sie dem weiträumigen überörtlichen Verkehr dienen. Dass sie außerdem auch regionale Funktionen erfüllen, ändert daran nichts. Der Bund hat hier einen weiten Beurteilungsspielraum.“²

Der ADFC fordert den Bund auf,

¹ ©Statista 2016

² Prof. Klinski, Stefan (2016): Zuständigkeiten des Bundes bei der Förderung des Radverkehrs und der Radverkehrsinfrastruktur. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen – Kurz gefasst: Die zentralen Ergebnisse, März 2016, S. 1.

Radschnellwege, die dem weiträumigen, überörtlichen Verkehr dienen, als neue eigenständige Wegekategorie „Bundesfernradwege“ in den Bundesverkehrswegeplan (BVWP 2030) aufzunehmen und in enger Abstimmung mit den Ländern und Kommunen ein zusammenhängendes bundesweites Radwegenetz zu entwickeln.

2. Der Bund ist Auftraggeber für die Länder, die die Fernstraßenverwaltung im Auftrag des Bundes ausführen (Art. 90 Abs. 2 GG auf Grundlage Art. 85 GG). Der Bund hat die Kompetenz, hier allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen (vgl. Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG), Weisungen zu erteilen (Art. 85 Abs. 3 GG) und Maßnahmen der Bundesaufsicht zu treffen (Art. 85 Abs. 4 GG). „Zu den Bundesstraßen gehören auch Ortsdurchfahrten (so auch das Bundesfernstraßengesetz/FStrG), so dass Radwege an Ortsdurchfahrten mit unter die Bundesauftragsverwaltung fallen. Aber: Das FStrG delegiert die „Straßenbaulast“ bei Ortsdurchfahrten in größeren Städten an die jeweiligen Gemeinden – Letzteres könnte aber auch anders geregelt werden!“³

Der ADFC fordert den Bund auf,

im Rahmen seiner Kompetenz als Auftraggeber für die Fernstraßenverwaltung vorzugeben, dass vor jedem Ausbau und jeder Erweiterung einer Bundesfernstraße im urbanen Raum oder bzw. von Bundesfernstraßen, die in diesen hineinführen, zu prüfen ist, ob statt der Erweiterung der Fernstraße eine Entlastung durch einen Radschnellweg erreicht werden kann. Wenn diese Prüfung positiv ausfällt, ist der Radschnellweg statt der Erweiterung zu realisieren. Wenn das FernStrG diese Prüfung nicht zulassen sollte, ist es entsprechend anzupassen.

3. Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren immer wieder betont, dass Investitionen in Radverkehrsinfrastruktur durch den Bund über direkt baulich mit den Bundesfernstraßen verbundene begleitende Radwege hinaus nicht verfassungskonform seien. Eine verfassungsrechtliche Prüfung dessen hat nicht stattgefunden. Vor allem vor dem Hintergrund neuer Erkenntnisse zur Stauentlastung von Bundesfernstraßen scheint diese Haltung zweifelhaft.

Zudem verfügt der Bundesgesetzgeber über die Möglichkeit, „der Einstufung von Radwegen im Verlaufe von Bundesstraßen auch eine rein funktionale Betrachtung zugrunde“ zu legen, „bei der es auf die bauliche Verbindung mit der Straße nicht ankommt.“⁴

„Das Grundgesetz gestattet es (...) auch, *baulich getrennt geführte Radwege* mit zu den Bundesfernstraßen zu zählen, soweit diese *funktional* einer bestimmten Bundesstraße zuzuordnen sind. Würde man entsprechend vorgehen, so ergäbe sich, dass die Straßenbaulast und mit dieser die Finanzierungsverantwortung auch für derartige Radwege beim Bund lägen.“⁵

Der ADFC fordert den Bund auf:

Das Fernstraßengesetz (FStrG) zu überarbeiten und darin „eine ausdrückliche Regelung (zu) treffen, nach der baulich selbstständig geführte Radverbindungen unter bestimmten Voraussetzungen als zu einer Bundesfernstraße zugehörig eingestuft werden – zum Beispiel, wenn der Radweg überwiegend oder in erster Linie dazu dient, Radverkehr

³ Klinski, Stefan (2016): Zuständigkeiten des Bundes bei der Förderung des Radverkehrs und der Radverkehrsinfrastruktur. Rechtsgutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen. Kurz gefasst: Die zentralen Ergebnisse, S. 2

⁴ Klinski, Stefan (2016): Rechtsgutachten. Zuständigkeiten des Bundes bei der Förderung des Radverkehrs und der Radverkehrsinfrastruktur. Erstellt im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen, S. 33

⁵ Klinski, Stefan (2016): Rechtsgutachten. Zuständigkeiten des Bundes bei der Förderung des Radverkehrs und der Radverkehrsinfrastruktur. Erstellt im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen, S. 45

aufzunehmen, der anderenfalls auf einer Bundesfernstraße stattfinden würde“⁶ oder wenn durch die Verlagerung von MIV-Verkehren auf einen Radschnellweg Staus auf der Bundesfernstraße vermieden werden können.

4. Das Land Nordrhein-Westfalen hat den Radschnellweg Ruhr (RS1) für den Bundesverkehrswegeplan angemeldet. Das BMVI hat eine Machbarkeitsstudie finanziert, nach der der RS1 eine massive Entlastungswirkung für die in der Nähe geführte Bundesautobahn 40 hat. Zudem empfiehlt die Machbarkeitsstudie eine finanzielle Beteiligung des Bundes an dem Projekt RS1⁷. Dennoch hat der Bund den RS1 nicht in den BVWP übernommen.

Der ADFC fordert den Bund auf,

den RS 1 in den BVWP 2030 aufzunehmen und als Projekt des vordringlichen Bedarfs zu klassifizieren.

Begründung

Radschnellwege sind ein neues Element der Verkehrsplanung, zur Bündelung und Beschleunigung von massenhaften Radverkehren. Im Unterschied zur klassischen Radverkehrsinfrastruktur werden Radschnellwege meist als eigenständige qualitative hochwertige Infrastruktur unabhängig vom Kfz-Verkehr geplant und umgesetzt, um den Alltagsradverkehr zwischen Kreisen, Kommunen und Regionen sowie innerhalb urbaner Räume attraktiver zu machen.

Radschnellwege besitzen ein immenses Verlagerungspotenzial weg vom motorisierten Individualverkehr hin zum effizienten, gesunden und klimafreundlichen Radverkehr. Sie fördern auf klassischen Pendlerstrecken mit Distanzen zwischen 5 und 15 Kilometern die Nutzung des Fahrrads als Alltagsverkehrsmittel, was durch den zunehmenden Trend zu Elektrofahrrädern/Pedelecs zusätzlich unterstützt wird. Radschnellwege sind multifunktional, da sie für die unterschiedlichsten Radfahrbedarfe ausgelegt sind und fördern die Multimodalität, beispielsweise als Zubringer zum ÖPNV.

Seit einigen Jahren werden in mehreren europäischen Ländern und weltweit umfangreiche Radverkehrsanlagen in völlig neuer Dimensionierung (Radschnellwege, Radschnellverbindungen, Cycle Highways) geplant, erprobt und im Rahmen von Förderprogramme systematisch ausgebaut. In den Niederlanden erfolgt dies beispielsweise mit dem nationalen *Programm* „Fiets filevrij“ zur Stauvermeidung auf Autobahnen.

Der Pull-Effekt von Radschnellwegen hinsichtlich der Verkehrsnachfrage im Radverkehrsbereich und die damit verbundene Entlastung von Autobahnen und Bundesfernstraßen sowie die Größenordnung der erforderlichen Investitionen in eine entsprechende hochwertige Infrastruktur erfordern Planungsentscheidungen, wie sie auch bei Infrastrukturinvestitionen in Straße und Schiene getroffen werden müssen. Dies verdeutlicht nicht zuletzt die vom Bund in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie zum Radschnellweg Ruhr (RS1), die dem Projekt, in Anlehnung an die Systematik des BVWP, ein gesamtwirtschaftliches Nutzen-Kosten-Verhältnis von 4,8 bescheinigt, u.a. durch die Einsparung von 400.000 Pkw-Kilometer jährlich, Fahrzeitreduktionen im Metropolenraum Ruhr um eine Drittel sowie eingesparte Krankheitskosten und Umweltkosten⁸.

⁶ Klinski, Stefan (2016): Rechtsgutachten. Zuständigkeiten des Bundes bei der Förderung des Radverkehrs und der Radverkehrsinfrastruktur. Erstellt im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen, S. 33

⁷ Machbarkeitsstudie Radschnellweg Ruhr RS (2014). Endbericht, S. 169
http://www.rs1.ruhr/fileadmin/user_upload/RS1/pdf/RS1_Machbarkeitsstudie_web.pdf

⁸ Machbarkeitsstudie Radschnellweg Ruhr RS (2014). Endbericht, S. 22ff
http://www.rs1.ruhr/fileadmin/user_upload/RS1/pdf/RS1_Machbarkeitsstudie_web.pdf