

## Stellungnahme des ADFC NRW zum „Gesetz zur Einführung eines Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen sowie zur Änderung des Straßen- und Wegegesetzes“ im Rahmen der Verbändeanhörung (16.04.2021)

### Zusammenfassende Bewertung

Die Erarbeitung eines Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetzes (FaNaG NRW) ist ein richtiger und dringend notwendiger Schritt für eine Verbesserung der Radverkehrsförderung in Nordrhein-Westfalen. Der ADFC NRW bewertet den Gesetzentwurf zum Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetz NRW und die darin getroffenen Regelungen insgesamt als unzureichend um die Ziele eines Radverkehrsanteils von 25% am Modal Split bis zum Jahr 2025, der Vision Zero sowie die Forderungen der Volksinitiative „Aufbruch Fahrrad“ zu erfüllen. Zudem wird der Gesetzentwurf den Herausforderungen der von der Landesregierung verkündeten „Aktivierungs-, Planungs- und Umsetzungsoffensive auf der Handlungsebene“ bei weitem nicht gerecht.

Viele bereits bestehende, praktizierte Regelungen werden in Form von Paragraphen im Gesetzestext aufgenommen, aber nicht weiter konkretisiert oder verbindlich gemacht (u.a. §2, §4, §5, §6, §7, §8, §26, §27, §30). Bei zahlreichen Regelungen bleibt durch die Formulierung „können“ unklar, welche Rechtsfolge diese bewirken bzw. worin das gesetzliche Regelungsbedürfnis besteht. Daher ist für zahlreiche Regelungen im Gesetzesentwurf eine inhaltliche Konkretisierung und Klarstellung der Rechtsfolge sowie mehr Verbindlichkeit notwendig (u.a. §5, §14 Abs. 2, § 22).

Außerdem bleibt weitestgehend unklar, wie Planung, Bau und Unterhalt von Radverkehrsinfrastruktur, der Bau von jährlich 300 Kilometer Radwegen und Radvorrangrouten in Baulast des Landes sowie hunderte Kilometer Radschnellverbindung konsequent beschleunigt und sichergestellt und wie eine dazu notwendige Verbesserung und effizientere Gestaltung von Verfahrensweisen und Verwaltungshandeln umgesetzt werden soll.

Es werden zwar vereinzelt Forderungen der Volksinitiative „Aufbruch Fahrrad“ adressiert und einzelne Regelungen zu Teilen einer systematischen Radverkehrsförderung formuliert. Es fehlt aber mit Blick auf die Ziele eines Radverkehrsanteils am Modal Split von 25% und der Vision Zero, sowie der Unterstützung der Kommunen und darüber hinaus grundlegend an Verbindlichkeit und Konkretisierung. Es fehlt eine verbindliche Festschreibung von Zielen und konkreten Maßnahmen, sowie Regelungen zu zentralen Inhalten systematischer Radverkehrsförderung. Der Gesetzentwurf bedarf grundlegenden Änderungen bzw. zielführenden Nachbesserungen und ergänzende Regelungen, die bisher im Gesetzesentwurf keine Berücksichtigung finden.

Die Regelungen im Gesetzesentwurf sind zur Verbesserung bzw. Beschleunigung von Planung, (Aus-)bau und Unterhaltung der Radverkehrsinfrastruktur nicht ausreichend. Um die Ziele eines Radverkehrsanteils von 25% am Modal Split bis zum Jahr 2025, der Vision Zero sowie die Forderungen der Volksinitiative „Aufbruch Fahrrad“ zu erfüllen, sind aus Sicht des ADFC Änderungen im FaNaG-E notwendig. Zudem werden im Rahmen dieser Stellungnahme weitere zielführende Regelungen zu Bereichen erläutert, die bisher im Gesetzesentwurf keine Berücksichtigung finden. Über die Regelungen im Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetz hinaus, sind dazu auch weitergehende Regelungen der Landesregierung jenseits der Gesetzesesebene notwendig.

### Ziel: 25% Radverkehrsanteil bis zum Jahr 2025

Für eine **Steigerung des Radverkehrsanteils am Modal Split auf 25%** bis zum Jahr 2025 muss die Förderung eines attraktiven, leistungsfähigen und sicheren Radverkehrs sichergestellt werden. Um dies zu erreichen, sind Qualität und Quantität der Maßnahmen zur Förderung des Radverkehrs auf ein dem angestrebten Stellenwert des Radverkehrs angemessenes Niveau zu heben

und entsprechende Regelungen im FaNaG festzulegen. Zur Steigerung des Radverkehrsanteils auf 25 % sind, neben dem Bau hochwertiger, sicherer, baulich getrennter Radwege, auch vom Kfz-Verkehr befreite Straßen (z.B. durch die Einrichtung von Fahrradstraßen und -zonen) von entscheidender Bedeutung. Eine zentrale Schwäche des Gesetzentwurfes ist die fehlende Verankerung des Ziels im Gesetzestext, den Radverkehrsanteil am Modal-Split auf 25% zu erhöhen und die fehlende Formulierung, dies bis zum Jahr 2025 zu erreichen.<sup>1</sup> Das Ziel, den Radverkehrsanteil am Modal-Split auf 25% bis 2025 zu erhöhen, muss explizit als Paragraph zur Ziel- und Zweckbestimmung im Gesetzestext verankert werden.

### Ziel: Verkehrssicherheit -> Vision Zero

Die **Vision Zero**, also die vollständige Vermeidung von Verkehrsunfällen, die zu getöteten und schwer verletzten Radfahrenden führen, muss Ziel und Leitlinie der Ausgestaltung von Maßnahmen zur Förderung der Sicherheit des Radverkehrs im FaNaG sein. Dazu ist durch infrastrukturelle, verkehrsorganisatorische und kommunikative Maßnahmen eine fehlerverzeihende, sichere Verkehrsinfrastruktur anzustreben, um eine objektive und hohe subjektive Sicherheit für die Radfahrenden zu erreichen. Die Vision Zero wird zwar als Ziel im §5 Verkehrssicherheitsprogramm im Gesetzestext erwähnt, die Regelungen zur Verkehrssicherheit bleiben aber insgesamt zu unkonkret und unverbindlich.

- Für das **Verkehrssicherheitsprogramm (§5)** müssen, ausgehend von einer Analyse von Unfallzahlen, Unfallursachen und Risikogruppen, Qualitäts- und Handlungsziele (mit Zwischenzielen) und Handlungsschwerpunkte festgelegt werden. Die Durchführung von **Sicherheitsaudits (§7)** muss zudem konkretisiert werden. Zur Verbesserung der Verkehrssicherheit bedarf es zudem, über den „Deutsche Verkehrswacht - Landesverkehrswacht Nordrhein-Westfalen e.V.“ hinaus, einer Beteiligung und Förderung eines breiten Spektrums von Akteuren, Institutionen und zivilgesellschaftlichen Initiativen, die im Bereich der **präventiven Verkehrssicherheitsarbeit und der Mobilitätsbildung** tätig sind.
- Mit Blick auf die straßenverkehrsrechtlichen Rahmenbedingungen soll sich das Land NRW im Zuge einer Hinwirkungspflicht (im FaNaG) bei entsprechenden Gesetzgebungsprozessen des Bundes für eine Reform hin zu einer umfassenderen Ermöglichung von **Tempo 30 innerorts** einsetzen.<sup>2</sup>

### Ziel: Gleichrangigkeit der Verkehrsteilnehmer\*innen

Das dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Ziel der **Gleichstellung der Verkehrsarten** ist nicht ausdrücklich im Gesetz ausformuliert. Trotz des im Straßenverkehrsrecht bestehenden Grundsatzes der Privilegienfeindlichkeit (Gleichbehandlung der Verkehrsteilnehmer\*innen) sind diesbezügliche Regelungen jedoch notwendig, da bei der faktischen Umsetzung eine Orientierung am motorisierten Individualverkehr (MIV) stattfindet. Um eine tatsächliche Gleichrangigkeit der Verkehrsteilnehmer zu erreichen und den Nachholbedarf der Infrastruktur für die Nahmobilität gegenüber der für den motorisierten Individualverkehr auszugleichen, muss der Radverkehr (und Fußverkehr) zukünftig deutlich bevorzugt werden. Natürlich im Rahmen des geltenden Rechts, jedoch mit Nachdruck und, wo möglich, Priorisierung der Nahmobilität. Dies bedeutet auch eine gezielte und effiziente Auf- und Verteilung des öffentlichen Straßenraums zu Gunsten des Radverkehrs bzw. der Nahmobilität.

---

<sup>1</sup> Das Ziel, dass ein „Radverkehrsanteil von 25 Prozent im Modalsplit der Wege erreicht werden“ soll, ist lediglich in der Präambel des FaNaG-E genannt.

<sup>2</sup> Zu diesem und weiteren Reformbedarfen hat der ADFC Bundesverband im Gutachten zu einer fahrradgerechten Änderung des Straßenverkehrsrechts (Gute Straßen für alle Gesetz) und der Stellungnahme zur Änderung der StVO im Jahr 2019 Verbesserungsvorschläge gemacht <https://www.adfc.de/artikel/das-gute-strassen-fuer-alle-gesetz>

Um die oben genannten Ziele erreichen zu können, ist eine Verankerung der Ziele des Gesetzes in einem **Paragraphen zur Ziel- und Zweckbestimmung** des Gesetzes erforderlich. Um eine angemessene **Finanzierung** der Maßnahmen zur Förderung des Radverkehrs und zur Erreichung der Ziele des FaNaG langfristig sicherzustellen, sollte die Finanzierungs- und Planungsverantwortung im FaNaG wie folgt geregelt werden:

### **§ Finanzierung und Förderung des Radverkehrs**

*(1) Das Land stellt für die Erreichung der Ziele gemäß §1 (Ziele) und zur Finanzierung der Planung, Organisation, Ausgestaltung und Umsetzung der in Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Aufgaben angemessene Ressourcen zu Verfügung. Dabei sind auch Mittel aus Bundes- und europäischen Förderprogrammen zur Förderung heranzuziehen. Dies gilt insbesondere*

*(2) Bis zur Erreichung eines Anteils des Radverkehrs von 25% am Modalsplit der Wege werden für Planung, Bau und Unterhalt von Radverkehrsinfrastruktur Finanzmittel in einem Umfang von 12,5% der Haushaltsmittel für Straßenverkehr, Straßen- und Brückenbau sowie Mobilität, Digitalisierung und Vernetzung im Haushalt des Landes NRW vorgesehen und verwendet.*

*(3) Alle Gemeinden setzen per Ratsbeschluss fest, welcher Anteil des Radverkehrs am Modalsplit der Wege innerhalb des Gebiets der jeweiligen Kommune erreicht werden soll (Zielwert). Der Zielwert soll sich – wo noch nicht erreicht – am Gesetzesziel von 25% Radverkehrsanteil am Modalsplit für ganz NRW orientieren. Bis zur dokumentierten Erreichung des Zielwerts ist im Haushalt der jeweiligen Gemeinde mindestens ein Anteil an allen Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie zugehöriger Personal- und Versorgungsaufwendungen für Planung, Bau und Unterhalt von Gemeindestraßen und –wegen sowie Verkehrslenkung in Höhe der Hälfte des festgesetzten Zielwerts für Planung, Bau und Unterhalt von Radverkehrsinfrastruktur vorzusehen und zu verwenden.*

- Zur Förderung des für den Ausbau der kommunalen Radinfrastruktur zuständigen Personals und als Anreiz zum Aufbau von Kapazitäten, soll eine Förderung durch das Land eingeführt werden, die bei Einrichtung einer zusätzlichen Personalstelle für vier Jahre durch eine Kommune, eine Kostenübernahme für zwei Jahre durch das Land darstellt (50% Übernahme Personalkosten bei 25% Eigenleistung der Kommunen).

Um die Radverkehrsinfrastruktur konsequent auszubauen, bedarf es einer **Konkretisierung, Klarstellung von Rechtsfolgen, Verbindlichkeit und einer weiterführenden Ausgestaltung einer Vielzahl von Regelungen** im Gesetzentwurf:

- Die Regelung zum **Aktionsplan Fahrrad und Nahmobilität (§2)** bedarf angesichts der Vielzahl der möglichen Handlungsschwerpunkte und zur Qualitätssicherung einer Konkretisierung bzw. zumindest einer inhaltlichen Rahmung. Außerdem soll eine verbindliche Ausrichtung des Aktionsplans an den übergeordneten Zielen des FaNaG (Paragraph zu Ziel- und Zweckbestimmung) im Gesetz festgelegt werden.
- Bezüglich der Pläne bzw. der **Herstellung von Radwegenetzen (§15, §17, §18)** muss bereits im Gesetzestext eine inhaltliche Rahmung erfolgen. Dazu sollen Maßnahmenbereiche, kurz-, mittel- und langfristige Zeithorizonte zu Zielnetzen definiert werden. Zudem sind in den Planwerken Qualitäts- und Handlungsziele, Kennziffern, Finanzierungsbedarfsschätzungen sowie Maßnahmen, Anforderungen, Standards und Vorgaben zur Zielerreichung zu entwickeln und festzusetzen. Neben der Festlegung eines Radvorrangnetzes innerhalb von drei Jahren, benötigt es insbesondere ein Jahresziel für Fertigstellung eines landesweiten Radvorrangnetzes. Ebenfalls müssen Zeiträume für Evaluation und Fortschreibung des Radvorrangnetzes und des Bedarfsplans für Radschnellverbindungen aufgenommen wer-

den.

- Die Umsetzung der „**Priorisierungslisten**“ der **Regionalräte bei den Bezirksregierungen für den Radwegebau an bestehenden Landesstraßen** muss beschleunigt werden. Ziel führend im Sinne des Gesetzes ist dazu eine Regelung, die bewirkt, dass die beschlossenen Priorisierungslisten für Radwegebau an bestehenden Landesstraßen innerhalb von fünf Jahren nach Beschluss des FaNaG vollständig gebaut sein sollen.
- Ebenfalls sollen die **Zuständigkeiten des Landes, der Gemeindeverbände und der Gemeinden für Radwege** im FaNaG geregelt werden und die Grundsätze für den Radverkehr konkretisiert werden. Die Synopse im Rahmen der Stellungnahme des ADFC NRW enthält dazu einen konkreten Vorschlag.
- Die Träger der Straßenbaulast sollen innerhalb der Ortslagen durchgängige Radverkehrsnetze schaffen, die den jeweiligen Verkehr grundsätzlich direkt, sicher und komfortabel führen. Haupterschließungsachsen des Radverkehrs sollen unter Berücksichtigung der Klassifizierung der Straßen und Wege grundsätzlich priorisiert geführt werden. Die Flüssigkeit und Leichtigkeit des Kraftfahrzeugverkehrs sollte innerorts grundsätzlich keinen Vorrang haben. Die Grundsätze für den Radverkehr (§14) sollen dementsprechend konkretisiert werden.

Das Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetz muss das Ziel verfolgen, die Umsetzung, also Planung, Bau, Erhalt und Betrieb von Radverkehrsinfrastruktur zu beschleunigen. Von zentraler Bedeutung ist dazu die Festlegung von Regelungen im FaNaG, die die **Zusammenarbeit der Akteure, die an der Umsetzung beteiligt sind, deren Aufgaben, Zuständigkeiten und Verfahrensweisen verbessern und effizienter gestalten**. Die Regelungen im Gesetzentwurf erfüllen dies bisher nicht ausreichend.

- Dazu sollen **Kompetenzzentren bzw. Koordinierungs- und Planungsstellen** auf Ebene des Landes, der Bezirksregierungen sowie der Kreise eingerichtet werden, deren Tätigkeiten insgesamt transparent und nachvollziehbar gestaltet und evaluiert werden. Zudem sollen Fachabteilungen für den Radverkehr in Ministerien und Behörden geschaffen bzw. erweitert werden. Dadurch soll insbesondere die **Unterstützung der Kommunen** bei Umsetzung und Koordination des Ausbaus (inter-)kommunaler Radverkehrsinfrastruktur (**§ 18**) und für das Fahrradparken sowie der Beantragung von Fördermitteln sichergestellt werden.
- Zudem soll durch das Ministerium für Verkehr ein „**Bündnis für den Radverkehr**“ initiiert und koordiniert werden, das der Abstimmung der Maßnahmen sowie der Koordinierung der Umsetzung von baulichen und organisatorischen Maßnahmen mit dem Ziel der beschleunigten Umsetzung der Maßnahmen aus dem Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetz dient.
- Neben strukturellen Verbesserungen benötigt es Regelungen für **organisatorische Verbesserungen** der Zusammenarbeit und der Verfahrensweisen (sog. „Orgware“). Dazu muss das Verwaltungshandeln an den Zielen des FaNaG ausgerichtet und sichergestellt werden, damit die verschiedenen Netzplanungen und weitere den Verkehrsraum beanspruchende Maßnahmen optimal ineinandergreifen, **in koordinierter Weise umgesetzt werden und somit eine integrierte Netzplanung zu gewährleisten**.
- Im Gesetzestext sind Regelungen zur Festlegung von Kriterien notwendig für die **Zustandserfassung und -bewertung** von Radverkehrsinfrastruktur, Kriterien und Verfahrensweisen für die **Erhebung und die Beseitigung von Mängeln**, sowie die Festlegung von Zielzuständen und **funktionalen Anforderungen** zur Sicherstellung qualitativ hochwertiger Radwege im Kontext von Erhalt und Sanierung. Zur Priorisierung zukünftiger Maßnahmen muss eine Bewertungsmethodik definiert und zeitliche Intervalle für die Erfassung und Bewertung fest-

gelegt werden. Ebenfalls besteht Konkretisierungs- und Klarstellungsbedarf bezüglich **§ 22 FaNaG-E „Sichere Radverkehrs- und Fußverkehrsführung bei Baumaßnahmen“**.

- Ein weiterer Aufgabenbereich ist die **Aus- und Fortbildung** von Mitarbeiter\*innen in den an der Radverkehrsförderung beteiligten Institutionen (z.B. kommunale Ämter und Ressorts, Behörden, Landesbetrieb) um eine kontinuierliche, langfristige Weiterentwicklung von Expertise und Ressourcen in den beteiligten Bereichen zu gewährleisten. Dazu bedarf es einer Konkretisierung und Ausgestaltung der Regelung zum **§ 30 Fortbildungsprogramm**.
- Die konsequente **Durchsetzung bestehender Regelungen und neuer Regelungen im FaNaG-E** für das Verwaltungshandeln „in der Praxis“ muss sowohl im FaNaG als auch begleitet durch Verordnungen, Verwaltungs-/Ausführungsvorschriften sowie per Erlass geregelt werden, um bestehende rechtliche Regelungen (u.a. StVO) in der Vollziehung zu intensivieren und sicherzustellen.
- Zur Erreichung der Ziele des FaNaG und für die Wirksamkeit und langfristige Verbesserung der Planung und Umsetzung der Maßnahmen, müssen die Maßnahmen und Fortschritte der Radverkehrsförderung und Verkehrssicherheit durch regelmäßiges **Monitoring und Evaluation** sichergestellt und für die breite Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.
- Der konsequente Ausbau des Angebots und die Einrichtung einer ausreichenden Anzahl sicherer, lagegünstiger **Fahrrad- und Lastenradparkplätze** im öffentlichen Raum und vor öffentlichen Einrichtungen in Wohnquartieren und bei Wohnungsneubau muss verpflichtend geregelt werden. Außerdem soll die Einrichtung von Fahrrad-Quartiersgaragen und die Nachrüstung von Radabstellanlagen für private Haushalte, Unternehmen bzw. an den Arbeitsorten gefördert werden. Die Regelung zur Schaffung von Radabstellanlagen (**§ 25**) sollen nicht nur für Behörden, Landesbetriebe, Sondervermögen, Organe der Rechtspflege und Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen gelten, sondern auch für landeseigene Unternehmen und öffentliche Gebäude und Bildungseinrichtung (z.B. Schulen) in den Kommunen und Kreisen
- In die Regelungen zur Förderung des Mobilitätsmanagements (**§ 33 Förderung der vernetzten Mobilität und des Mobilitätsmanagements FaNaG-E**) sollen Regelungen aufgenommen werden, die Kooperationen mit der Wirtschaft und betriebliches Mobilitätsmanagement und betriebliche Fahrradmobilität fördern. Ebenfalls sollen durch Regelungen in § 28 die Förderung von Lastenrädern zur privaten Nutzung wieder aufgenommen werden.
- Für die **Beteiligung und Information der Öffentlichkeit** müssen Regelungen aufgenommen werden, die die zuständigen Ministerien verpflichten, die Öffentlichkeit über die in den Planwerken und Programmen festgelegten Ziele, die vorgesehenen Maßnahmen und die erreichten Ergebnisse, unterstützt durch intensive Kommunikationsmaßnahmen im Zuge der Öffentlichkeitsarbeit, zu informieren und zu beteiligen.
- Die **Öffentlichkeitsarbeit** des Landes NRW für den Radverkehr soll durch gezielte Kampagnen und kontinuierliche Kommunikation, mit Schwerpunkt auf der Alltagsmobilität, intensiviert werden (z.B. zu Intermodalität, Nahmobilität, Umweltverbund, Fahrradparken, betriebliches Mobilitätsmanagement, Wirtschaftsverkehr per Lastenrad).
- Ebenfalls sollte ein **Verbandsklagerecht auf Verkehrssicherheit** im Gesetz aufgenommen werden um Vereinen zu ermöglichen, ohne die Verletzung ihrer eigenen Rechte geltend machen zu müssen, Klage auf Feststellung zu erheben, dass Behörden des Landes gegen die Festlegung bzw. Umsetzung von Maßnahmen bezüglich der Verkehrssicherheit (gemäß FaNaG), verstoßen (haben) oder diese unterlassen haben.