

BUND NRW • Merowingerstraße 88 • 40225 Düsseldorf

Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-
Westfalen
40190 Düsseldorf

Landesverband
Nordrhein-Westfalen e.V.

Dipl.-Geogr. Dirk Jansen
Geschäftsleiter

Fon: 0211 / 30 200 5 – 22
Fax: 0211 / 30 200 5 – 26
dirk.jansen@bund.net

www.bund-nrw.de

Düsseldorf, 16.04.2021

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen sowie zur Änderung des Straßen- und Wegegesetzes

- Verbändeanhörung -

hier: Stellungnahme des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Dr. Günnewig,

der BUND NRW e.V. begrüßt ausdrücklich den nunmehr begonnenen Gesetzgebungsprozess für ein Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetz (FaNaG NRW). Damit greift der Landesgesetzgeber die grundsätzliche Forderung der Volksinitiative „Aufbruch Fahrrad“ auf. Nordrhein-Westfalen wird das erste deutsche Flächenland, das die Förderung des Radverkehrs mit einem eigenen Fahrradgesetz verankert.

An dieser Stelle möchten wir uns auch noch einmal ganz herzlich für die bisherige vorbildliche Beteiligung an der Umsetzung des Landtagsbeschlusses und der Erarbeitung der Eckpunkte für den nun vorgelegten Referentenentwurf bedanken.

Allerdings bleibt dieser Entwurf doch in einigen Punkten hinter den geweckten Erwartungen zurück. Im Folgenden möchte wir daher auf einige aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes wesentliche Punkte eingehen.

1. Entwurf für ein Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetz NRW

1.1 Problem- und Regelungsbedarf/Präambel

Ziel des Gesetzes ist es gemäß der Präambel, den Radverkehr und andere Formen der Nahmobilität in NRW zu verbessern und damit einen Beitrag für eine insgesamt nachhaltige Mobilität zu leisten. Landesweit soll ein Radverkehrsanteil von 25 Prozent im Modalsplit der Wege erreicht werden.

Dieses Ziel wurde leider nicht – wie von der Volksinitiative „Aufbruch Fahrrad“ gefordert – mit dem Datum 2025 versehen. Dadurch, dass das Ziel zudem nur in der Präambel erwähnt, nicht aber als klare Vorgabe mit einem eigenen Paragraphen aufgenommen wurde, verliert es weiter an Verbindlichkeit. Derzeit liegt der Anteil des Radverkehrs bei etwa 8 Prozent. Ohne die klare auch zeitliche gesetzliche Zielstellung fehlt der dringend notwendige Druck auf die Planungsträger bei der angestrebten Verkehrsverlagerung auf umweltfreundliche Verkehrsträger.

Dies gilt auch für weitere konkrete Zielfestlegungen, wie sie von der Volksinitiative „Aufbruch Fahrrad“ gefordert wurden. So finden sich die 1.000 Kilometer Radschnellwege für den Pendelverkehr bis 2025 im Referentenentwurf ebenso wenig wieder, wie die 300 Kilometer überregionale Radwege pro Jahr oder etwa die kostenlose Mitnahme von Fahrrädern im Nahverkehr. Der Entwurf bleibt somit insgesamt leider weit hinter den Forderungen der Volksinitiative zurück.

Zudem erschließt sich uns nicht, warum in der Präambel vor allem auf den Radtourismus abgehoben wird. Das Rad als eigenständiges Verkehrsmittel muss insbesondere im Hinblick auf seinen Einsatz für Berufs-, Pendler*innen- und Schüler*innen-Verkehre gestärkt werden. Auch als vollwertige Alternative für bestimmte Lieferverkehre hat das (Lasten)Rad eine zunehmende Bedeutung, für die eine entsprechende Infrastruktur vorgehalten werden muss.

Dazu sollen laut Referentenentwurf „Verkehrsmittel [...] nicht gegeneinander ausgespielt und Verkehrsteilnehmende nicht in der Wahl ihrer Verkehrsmittel bevormundet werden.“ Es bestehe keine Bewertungshierarchie der unterschiedlichen Verkehrsmittel, sondern eine Gleichrangigkeit. Das erkennt die jahrzehntelange Diskriminierung des Rad- und Fußverkehrs gegenüber dem motorisierten Individualverkehr. Um die gewünschte Gleichrangigkeit überhaupt zu erreichen, müssen die umweltfreundlichen Verkehrsträger sowohl bei der Bereitstellung notwendiger Verkehrsflächen als auch bei der Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen privilegiert werden.

Im Landeshaushalt nimmt der Straßenbau für den motorisierten Individualverkehr nach wie vor eine vorherrschende Rolle ein. Während für die Förderung des Radverkehrs 2021 Landesmittel in Höhe von 54 Mio. Euro bereitgestellt werden, sieht der Haushalt allein 72 Mio. Euro für den Um-, Aus- und Neubau von Landesstraßen vor. Dazu kommen etwa 200 Mio. Euro für den Unterhalt.

Auch ohne eine entsprechende personelle Ausstattung der für die Radinfrastruktur zuständigen Behörden wird die Umsetzung schwierig. Der Verkehrsminister hat angekündigt, 10 neue Stellen für die schnellere Planung und die Realisierung von Radverkehrsmaßnahmen bei Straßen.nrw zu schaffen. Insgesamt arbeiten dort rund 3.600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; hier scheint eine Personalaufstockung bzw. Aufgabenverlagerung dringend geboten.

Wie im Bereich aller Infrastrukturplanungen setzt sich der BUND auch im Kontext des Ausbaus von Radverkehrswegen für transparente und partizipative Planungsprozesse ein. Hierzu finden sich in der Präambel leider keinerlei Ausführungen und auch die sonstigen Regelungen bleiben unklar.

1.2 Zu einzelnen Regelungen

Abschnitt 1 Allgemeines

Zu § 2 Aktionsplan Fahrrad und Nahmobilität: Der Aktionsplan soll Handlungsschwerpunkte zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes, insbesondere in den Gemeinden und Gemeindeverbänden, enthalten. Allerdings fehlt eine nähere Bestimmung zu dessen Aufstellung. Hier ist eine Konkretisierung notwendig. Zielführend wäre es zum Beispiel, die maßgebenden Stakeholder – u.a. auch die Umwelt- und Verkehrsverbände – zu beteiligen.

Auch bleibt unklar, inwieweit die im bisherigen Beteiligungsprozess erhobene Forderung nach einem „Aktionsplan Fußverkehr“ hier beinhaltet ist (s.u.)

Zu § 3 Förderprogramm Nahmobilität: Eine erhebliche Bedeutung bei der Umsetzung des Gesetzes kommt den Kommunen zu. Hier regen wir an, die Unterstützung nicht allein über Förderprogramme zu gewährleisten, sondern mittels pauschaler Zuweisungen. Dies erleichtert die Umsetzung und erhöht den Handlungsspielraum. Zudem sollten die Ziele des Förderprogramms bereits im Gesetz definiert werden. Unseres Erachtens sollte dieses vorrangig zum Ausbau der Fuß- und Radverkehrsinfrastruktur genutzt werden und darf nicht Elektrokraftfahrzeuge priorisieren.

Abschnitt 2 Verkehrssicherheit

Zu § 5 Verkehrssicherheitsprogramm: Das Ziel, durch ein entsprechendes Verkehrssicherheitsprogramm die „Vision Zero“ zu erreichen, wird ausdrücklich unterstützt. Dies darf aber nicht allein auf pädagogische Maßnahmen und technische Hilfssysteme beschränkt bleiben. Eine wesentliche Maßnahme bleibt eine andere Aufteilung des Verkehrsraumes und die Schaffung sicherer Verkehrswege. Hierzu sind auch der aktuelle Forschungsstand und Best Practice-Beispiele aus anderen europäischen Ländern (Norwegen und Finnland mit null Unfalltoten in Helsinki und Oslo) zu berücksichtigen.

Zudem sind weitere Anreiz-Maßnahmen denkbar, welche die Kommunen dabei unterstützen, die Verkehrssicherheit zu steigern (zum Beispiel Auslobung von (Förder-)Prämien für Kommunen, die es schaffen die Anzahl der Unfalltoten auf null zu bringen – oder gestaffelt um 50, 70, 80, 90 % zu reduzieren).

Zu § 6 Präventive Verkehrssicherheit: Es ist nicht nachvollziehbar, warum dem Deutsche Verkehrswacht –Landesverkehrswacht Nordrhein–Westfalen e.V. eine Monopolstellung zugedacht wird. Verkehrssicherungsarbeit kann grundsätzlich auch von anderen Trägern geleistet werden.

Abschnitt 3 Fußverkehr

Hier fehlt die Verankerung (oder zumindest der Verweis) auf einen „Aktionsplan Fußverkehr“. Jedenfalls dürfte unumstritten sein, dass Städte und Gemeinden bei der Entwicklung und Erstellung kommunaler Fußverkehrsstrategien sowie zusammenhängender und kleinteiliger kommunaler Fußwegenetze entsprechende Unterstützung benötigen. Durch einen im Gesetz verankerten „Aktionsplan Fußverkehr“ würde deutlich gemacht, dass der Fußverkehr als eigenständige Verkehrsart eine wichtige Bedeutung als „Basismobilität“ hat.

Zu § 11 Fußverkehrsanlagen: Die Formulierung, wonach die Träger der Straßenbaulast die Belange des Fußverkehrs bei der Schaltung von Lichtsignalanlagen gegenüber den Belangen des Kraftfahrzeug- und Radverkehrs gleichberechtigt berücksichtigt werden *sollen*, ist zu schwammig. Es muss klar sein, dass die Belange der schwächsten Verkehrsteilnehmer*innen vorrangig berücksichtigt werden *müssen*. Dies auch, um die „Vision Zero“ mit Inhalt zu füllen.

Abschnitt 4 Radverkehr

Zu § 14 Grundsätze: Der Referentenentwurf stellt zur Förderung des Radverkehrs zu einseitig auf den Erhalt, die Sanierung und die Verbesserung der bestehenden bzw. die Schaffung neuer Radverkehrsinfrastruktur ab. Um die bestehenden massiven Defizite und den Rückstand im Hinblick auf eine Gleichberechtigung zu beseitigen, müssen dazu ergänzend auch andere flexible Maßnahmen gesetzlich verankert werden, die schnell umgesetzt werden können. Hierzu gehören zum Beispiel die Umwidmung bestehender (Pkw-)Verkehrsflächen für den Radverkehr und die Einrichtung von Pop-up-Bike-Lanes.

Bei allen Maßnahmen sind zudem die Belange des Flächensparens zu berücksichtigen, Neuversiegelungen sind auf ein Minimum zu beschränken und nach Möglichkeit durch den Rückbau anderer Verkehrsinfrastruktur zu kompensieren. Wo immer möglich, müssen die baulichen Spielräume innerhalb bestehender Straßenquerschnitte genutzt werden.

Zu § 15 Festlegung Radvorrangnetz und § 17 Bedarfsplan für Radschnellverbindungen: Gemäß Referentenentwurf soll das Verkehrsministerium zum einen ein Radvorrangnetz definieren, welches für den Radverkehr besonders wichtige, überörtliche Verbindungen umfasst. In diesem Radvorrangnetz identifizierte Aus- und Neubaumaßnahmen bezüglich Radschnellverbindungen sollen dann in einen – ebenfalls durch das Gesetz neu eingeführten – Bedarfsplan für Radschnellverbindungen des Landes aufgenommen werden. Diesen Bedarfsplan für den Bau neuer und die wesentliche Änderung bestehender Radschnellverbindungen des Landes Nordrhein-Westfalen soll ebenfalls das Verkehrsministerium im Einvernehmen mit dem für den Verkehr zuständigen Ausschuss des Landtags erstellen.

Wir befürworten eine landesweite Bedarfsplanung für den Radverkehr, da es sinnvoll ist, die Belange des Radverkehrs überregional zu betrachten, zu koordinieren und zu planen. Notwendig ist dabei aber einerseits eine gegenüber der Bedarfsplanung für den Straßenverkehr rechtlich gleichrangige Bedarfsplanung, die in dem vorliegenden Gesetzentwurf bisher allerdings nicht angelegt ist. Andererseits muss die Gelegenheit für Umwelt- und Verkehrsverbände, andere Stakeholder und die Öffentlichkeit geschaffen werden, sich an dieser Bedarfsplanung zu beteiligen.

Im Bereich der Straßenplanung gibt es sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene eine in entsprechenden Straßenausbaugesetzen geregelte Bedarfsplanung. Mit Aufnahme eines bestimmten Straßenbauvorhabens in einen dieser Bedarfspläne gilt der Bedarf dieses Vorhabens dann für die nachfolgenden Planungs- und Zulassungsverfahren als verbindlich gesetzlich festgestellt.

Von daher stellt sich die Frage, warum eine solche verbindliche gesetzliche Bedarfsfeststellung im Bereich des Radverkehrs nicht vorgesehen ist. Dieses Defizit muss dringend behoben werden. Der Bedarf hat sich dabei zunächst an dem 25 %-Ziel bis 2025 zu orientieren und muss spätestens alle fünf Jahre fortgeschrieben werden. Der Bedarfsplan muss konkrete Ausbaumvorgaben unter Angabe von Jahresausbauzielen (Quantitäten) und Schritten zur Verwirklichung der Ziele (Ausbaupfade) sowie zu den Qualitäten der geplanten Radverkehrsanlagen enthalten. Er hat Aussagen zu seiner Evaluation und zum Monitoring zu treffen.

Zudem sollte die Bedarfsplanung wie im Bereich des Straßenbaus auch im Bereich des Radverkehrs einer strategischen Umweltprüfung (SUP) unterzogen werden, in deren Rahmen frühzeitig die möglichen von einer solchen Planung ausgehenden Umweltauswirkungen sowie Planungsalternativen betrachtet und geprüft werden müssen. Im Rahmen der SUP wird neben anderen Umweltschutzgütern auch die Betroffenheit des Schutzguts Fläche übergeordnet betrachtet. Ferner findet im Rahmen der SUP eine unbedingt erforderliche Öffentlichkeitsbeteiligung an der Bedarfsplanung statt, in deren Rahmen sich dann die Naturschutzverbände und die weiteren zivilgesellschaftlichen Akteure mit ihren Orts- und Fachkenntnissen frühzeitig in die Bedarfsplanung einbringen können.

2. Änderung des Straßen- und Wegegesetzes NRW (StrWG NRW)

Seit Oktober 2016 bedürfen UVP-pflichtige Radschnellverbindungen des Landes gem. § 38 Abs. 1 StrWG NRW einer Planfeststellung, von 2016 bis 2019 musste für sie nach dem StrWG NRW auch eine Linienbestimmung durchgeführt werden.

Der Bau von Rad(schnell)wegen ist nach der Anlage 1 Nr. 5 zum UVPG NRW als sonstige Straße UVP-vorprüfungspflichtig. Diese Rechtslage kommt jedoch nach Beobachtungen des Landesbüros der Naturschutzverbände in der Praxis nicht hinreichend an.

In der Vergangenheit haben die Naturschutzverbände in einigen Fällen beobachtet und kritisiert, dass Umwelt- und Naturschutzbelange im Bereich der Planung und Realisierung der Radschnellwege keine hinreichende Beachtung erfahren haben. Hier wurden zur Vorbereitung der Planungen in einigen Fällen sogenannte Machbarkeitsstudien erstellt, in deren Rahmen zwar u.a. auch Umweltbelange in den Blick genommen wurden, dies jedoch nicht auf eine sachgerechte, einem späteren ggf. UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren Rechnung tragende Weise. Als Ergebnis dieser Machbarkeitsstudien wurden sogenannte Vorzugstrassen (vor-)festgelegt - weitgehend unabhängig von den rechtlichen Anforderungen einer in einem nachfolgenden Zulassungsverfahren ggf. erforderlichen Alternativenprüfung. Zum anderen haben einige Kommunen, im Wege einer „Salami-Taktik“, Teilstücke interkommunaler Radwegenetze im Vorgriff auf einen künftigen Radschnellweg bereits ausgebaut, ohne eine unter Umweltgesichtspunkten erforderliche Gesamtbetrachtung des

betreffenden interkommunalen Projektes vorzunehmen. Insgesamt haben die Naturschutzverbände den Eindruck gewonnen, dass bei den Planungsbeteiligten häufig gar kein Bewusstsein für die auch unter rechtlichen Gesichtspunkten bestehende Gebotenheit einer solchen Gesamtbetrachtung herrschte.

Wir halten es für richtig, Radwege – wie im Referentenentwurf erfolgt – klarstellend den sonstigen öffentlichen Straßen zuzuordnen. Hieraus ergibt sich dann auch eindeutig ihre UVP-Vorprüfungspflicht nach Anlage 1 Nr. 5 zum aktuellen UVPG NRW. Allerdings sollen Rad- und Gehwege (einschl. Radschnellverbindungen) nach dem aktuellen den Verbänden ebenfalls zur Stellungnahme vorliegenden Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Straßen- und Wegegesetzes und anderer Gesetze nun auch ausdrücklich in den Katalog der vorprüfungspflichtigen Vorhaben in die Anlage 1 des UVPG NRW aufgenommen werden – jedoch nur soweit sie mehr als 6 km durchgehende Länge aufweisen oder bestimmte geschützte Bereiche tangieren.

Den Naturschutzverbänden ist im Hinblick auf den Ausbau der Radverkehrsinfrastruktur an der hinreichenden Berücksichtigung der Naturschutz- und Umweltbelange (insbes. Eingriffsregelung und Artenschutzrecht, Flächenschutz) sowie an der Durchführung einer Alternativenprüfung unter diesen Gesichtspunkten gelegen. Hierzu halten sie für den Radwegebau ein einheitliches Trägerverfahren für erforderlich, in dessen Rahmen Radwege als Gesamtprojekte geprüft und zugelassen werden – mit frühzeitiger Beteiligung der Naturschutzverbände und der Öffentlichkeit.

Wir plädieren daher für eine Planfeststellungspflicht für alle UVP-pflichtigen Radwege – nicht lediglich für die Radschnellverbindungen des Landes und im Übrigen für die Durchführung von Plangenehmigungsverfahren sowie in beiden Fällen für ein jeweils vorgelagertes Linienbestimmungsverfahren. In diesem Zusammenhang lehnen wir die Einführung einer Bagatellschwelle für die UVP-Vorprüfungspflicht von Radwegen ab. Ferner sprechen wir uns für eine naturschutzrechtlich verankerte Beteiligung an den radverkehrsrechtlichen Plangenehmigungsverfahren aus, wie dies im Landesnaturschutzgesetz bereits für die wasserrechtliche Plangenehmigung geregelt ist.

Zu § 38a Rechtsbehelfe: Der Referentenentwurf sieht vor, bei Anfechtungsklagen gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung für den Bau oder die Änderung einer Radschnellverbindung, die in dem nach dem Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetz zu erstellenden Bedarfsplan aufgeführt ist, analog zu Landesstraßen, die in dem Landesstraßenbedarfsplan aufgeführt sind, die aufschiebende Wirkung einer Anfechtungsklage auszuschließen. Beides lehnen wir aus Gründen eines umfassenden und zeitnahen Rechtsschutzes ab.

Wir würden uns freuen, wenn die vorstehenden Anregungen im weiteren Verfahren berücksichtigt würden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dirk Jansen
Geschäftsleiter BUND NRW