

20. Radwegebau

Seit 1999 wurden insgesamt rd. 91 Mio. € für Radwegebaumaßnahmen an Bundes-, Landes- und kommunalen Straßen investiert. Das Verkehrsministerium hat eine Evaluation der Zielerreichung des 1998 beschlossenen Programms „Fahrradfreundliches Schleswig-Holstein“ nicht durchgeführt. Die Entwicklung eines Systems der Erfolgskontrolle ist mit Blick auf den hohen Mitteleinsatz erforderlich.

Planung und Bau von Radwegen sind am Verkehrsbedarf und an der Verkehrssicherheit auszurichten. Diesen Anforderungen wurde nur unzureichend Rechnung getragen. Bei bedarfsgerechter Planung wären Einsparungen in Millionenhöhe möglich. Noch nicht umgesetzte Maßnahmen sind einer kritischen Bedarfsprüfung zu unterziehen.

Die Verbesserung der Verkehrssicherheit innerorts sollte im Vordergrund stehen.

Die geplante Neuauflage des Landesweiten Radverkehrsnetzes muss diese Anforderungen aufgreifen und zu einer stringent am Bedarf und Erfolg ausgerichteten Konzeption führen.

20.1 Radwegebestand

Die Länge der in Schleswig-Holstein vorhandenen und ausgeschilderten Radwege ist immer noch unbekannt. An Bundes-, Landes- und Kreisstraßen gab es 4.939 km Radwege¹. Weiter soll es 3.723 km Radfernwege geben.² Über den Bestand der gemeindlichen sowie der touristischen Radwege gibt es keine Übersicht. Die vom Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Verkehrsministerium) und vom Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein (LBV-SH) genannte Länge von 15.500 km Radwegen³ bzw. Radverkehrsnetz⁴ ist nicht belegt.

20.2 Fahrradprogramm

Im Jahr 1998 beschloss die Landesregierung, mit dem Programm „Fahrradfreundliches Schleswig-Holstein“ (Fahrradprogramm)

- die Nutzung des Fahrrads im Alltags- und Freizeitverkehr zu steigern,

¹ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Längenstatistik der überörtlichen Straßen, Stand 01.01.2006.

² Quelle: Tourismus-Agentur Schleswig-Holstein GmbH (TASH).

³ Pressemitteilung des Verkehrsministeriums vom 11.07.2003.

⁴ www.LBV-SH.de.

- verkehrsbedingte Umweltbelastungen zu reduzieren,
- die Verkehrssicherheit zu erhöhen sowie
- Mobilität für alle zu gewährleisten.

Seit 1999 wurden insgesamt rd. 91 Mio. € für Radwegebaumaßnahmen an Bundes-, Landes- und kommunalen Straßen investiert. Ein Nachweis dafür, dass das Land damit den Zielen des Fahrradprogramms näher gekommen ist, kann mangels Erfolgskontrolle nicht erbracht werden.

Aus der Verkehrsstatistik¹ ist eine signifikante Zunahme des Radverkehrs landesweit nicht ablesbar. Insbesondere an freien Strecken ist die Anzahl der gezählten Radfahrer sehr gering². Die Verkehrssicherheit für Radfahrer verbesserte sich nicht.³ Der Kfz-Verkehr stagnierte in den letzten 10 Jahren.

Das **Verkehrsministerium** erklärt, dass es den Zielen des Programms näher gekommen sei, lasse sich anhand der getroffenen Maßnahmen in den definierten Handlungsfeldern nachvollziehen. Die Verkehrsstatistik allein liefere keine Aussagen. Zuvörderst gehe es um die Schaffung von Angeboten, deren Annahme erfahrungsgemäß einer gewissen zeitlichen Verzögerung unterliege. Berücksichtigt werden müsse auch die wechselnde Zahl der potenziellen Nutzer.

Der **LRH** folgt dieser Argumentation nicht. Auch die ergänzenden Hinweise des Verkehrsministeriums lassen nicht erkennen, dass das Land den o. g. Zielen des Fahrradprogramms näher gekommen ist oder sich auf dem richtigen Weg befindet. Die Auffassung des Ministeriums, dass es sich bei der Verausgabung der 91 Mio. € Haushaltsmittel eher um die Schaffung von Angeboten für Radfahrer handele, deren Annahme einer zeitlichen Verzögerung unterliege und deren Erfolg sich nicht nur an harten Faktoren messen lasse, verkennt die Tatsache, dass gem. § 7 LHO Voraussetzung für Investitionen ein nachgewiesener Bedarf ist. Die Argumentation des Verkehrsministeriums läuft darauf hinaus, die Verwirklichung der Ziele lediglich am Umfang des Inputs zu messen. Dieses ist vom LRH bereits in seinen Bemerkungen 1999, Nr. 19, zum Radwegbau beanstandet und ein Erfolgsnachweis verlangt worden.

¹ Angaben des LBV-SH, Niederlassung Rendsburg, Dokumentation von Verkehrszählungen.

² Im Jahr 2005 z. B. lag der hochgerechnete mittlere DTV (durchschnittlicher tägl. Verkehr) Radverkehr/24h auf Landesstraßen bei 116.

³ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Jahresberichte 1990, 1995, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006.
Die Anzahl der an Verkehrsunfällen beteiligten Radfahrer schwankt seit 1981 diskontinuierlich zwischen 3.300 und 4.500. Nachdem es zwischen 1993 und 1996 zunächst eine Abnahme gab, war ab 1998 wieder eine Zunahme zu verzeichnen. 2005 war fast wieder die Höchstmarke von 1992 erreicht.

Die angeblich zeitlich verzögert eintretende Annahme von Radwegen dürfte das Verkehrsministerium insbesondere in Fällen registriert haben, bei denen es keinen Bedarf gibt.

20.3 Mitteleinsatz für Radverkehr

Obwohl das Radwegenetz bereits 1999 als weitgehend gut ausgebaut galt,¹ wurden weiter in großem Umfang Radwege gebaut und dafür erhebliche Mittel eingesetzt. Nach Auflage des Fahrradprogramms wurden von 1999 bis 2006 in Schleswig-Holstein insgesamt 491,3 km Radwege an Bundes-, Landes- und kommunalen Straßen gebaut, davon im Prüfungszeitraum von 2002 bis 2006 314,2 km. In diesem Zeitraum beliefen sich die Ausgaben für investive Maßnahmen sowie die Förderung touristischer Maßnahmen und die Verkehrserziehung und -aufklärung auf rd. 56 Mio. €.

Ausgaben für den Radverkehr 2002 bis 2006

Radverkehr	Mittel	Anteil
	€	
Radwege an Bundes- und Landesstraßen	25.280.000	44,85%
Förderung von Radwegen an kommunalen Straßen nach GVFG/FAG*	29.960.000	53,15%
Förderung touristischer Maßnahmen	878.746	1,56%
Förderung Verkehrserziehung/-aufklärung	252.065	0,45%
Gesamtmittel Radverkehr	56.370.811	100,00%

* Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), Finanzausgleichsgesetz (FAG)

Seit 1999 hätten die Mittel für investive Maßnahmen entsprechend der im Fahrradprogramm enthaltenen Zielsetzung² durch stärkere Förderung sog. Low-Cost-Maßnahmen³ erheblich zurückgehen sollen.

Die im Fahrradprogramm angekündigte Verschiebung weg von investiven Maßnahmen hin zu Low-Cost-Maßnahmen fand nicht statt. Nach wie vor liegt der Schwerpunkt der Aktivitäten im Radverkehr zu 99 % beim Radwegebau.

Das **Verkehrsministerium** erklärt, die Zusammenstellung der Ausgaben berücksichtige nicht die Arbeitsleistung, die durch seine Mitarbeiter, die des LBV-SH, des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche

¹ Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 19.

² Im Programm „Fahrradfreundliches Schleswig-Holstein“ heißt es hierzu: „Wegen der schwierigen Haushaltslage der öffentlichen Hand und der geringen finanziellen Handlungsspielräume legt das Programm großen Wert auf einen effektiven Mitteleinsatz im Bereich der Radverkehrsförderung. Es fördert z. B. eine stärkere Einbeziehung von wirksamen Low-Cost-Maßnahmen.“

³ Zu den Low-Cost-Maßnahmen gehören z. B.: Maßnahmen zur Verknüpfung von Fahrrad und öffentlichem Verkehr, Beschilderung zur Wegweisung, verstärkte Nutzung von Wirtschaftswegen, Maßnahmen zur Verkehrsaufklärung.

Räume und der nachgeordneten Bereiche erbracht worden sei, um statt den regionalen Forderungen nach Radwegen in Zusammenarbeit mit den Kommunen nach Alternativlösungen zu suchen. Es sei dem Land nicht zum Vorwurf zu machen, dass die regelmäßigen Fachtagungen zu einem Minimaltarif unter Berücksichtigung aller Möglichkeiten der Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durchgeführt worden seien.

Für den **LRH** ist entscheidend, dass die Wirkungen der eingesetzten Mittel nachgewiesen werden. Mit seiner Stellungnahme verdeutlicht das Verkehrsministerium erneut, dass geeignete Indikatoren, die Aufschluss über die Zielerreichung und damit den Erfolg des Programms geben, bisher nicht entwickelt wurden.

20.4 **Landesweites Radverkehrsnetz**

Das Landesweite Radverkehrsnetz (LRVN)¹ sollte ab 2004 für alle Baulastträger und Tourismusverantwortlichen den Bedarf an Radverkehrsmaßnahmen ausweisen und die Grundlage für die Planung und Förderung von Radverkehrsanlagen bilden. Der dem LRVN zugrunde liegende Radwegebestand ist unvollständig dokumentiert. Einige mit großem finanziellen Aufwand an Bundes-, Landes- und Kreisstraßen gebaute Radwege sind nicht enthalten. Grundsätzlich wird der Ansatz begrüßt, baulastträgerübergreifend ein landesweites Radverkehrsnetz auszuweisen. Es sollte sich aber am Bedarf orientieren, vollständig sein und von allen Baulastträgern als verbindliche Planungsgrundlage akzeptiert werden. Die Neuaufgabe muss diese Anforderungen erfüllen.

Das **Verkehrsministerium** weist darauf hin, dass es nicht Intention des LRVN gewesen sei, den Bestand an klassifizierten Straßen abzubilden. Selbst Radrouten des Alltags- und Schulradverkehrs seien nicht explizit im LRVN dargestellt worden. Den vom LRH geforderten Kriterien werde auch das neue LRVN nicht entsprechen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. Im Bericht der Landesregierung zur Umsetzung des Programms „Fahrradfreundliches Schleswig-Holstein“ wird ausgeführt, dass das Ziel der landesweiten Planung die Schaffung eines einheitlichen, flächendeckenden Radverkehrsnetzes in Schleswig-Holstein sei. Die Planung habe u. a. folgende Arbeitsschwerpunkte:

- Erfassung der radverkehrlichen Ausgangssituation,
- Entwicklung eines landesweiten Wunschliniennetzes für den Alltags- und Freizeitverkehr sowie

¹ Nach Auflage des Fahrradprogramms vergingen noch 6 Jahre, bis ein landesweites Radverkehrsnetz erarbeitet war.

- Vervollständigung und Digitalisierung des Bestandes straßenbegleitender Radwege an klassifizierten Straßen.

Ferner sei es Aufgabe der Kreise und kreisfreien Städte gewesen, die Wunschlinien des Freizeit-, Alltags- und Schulradverkehrs auf das bestehende Wegenetz umzulegen. Die sich daraus ergebenden Radwegelücken sollen die Grundlage für den Radwegebau sowohl an Bundes- und Landesstraßen als auch für die Förderung kommunaler Radwegebauvorhaben bilden.¹

Wenn sich das LRVN tatsächlich nicht am Bedarf orientieren und nicht vollständig sein soll sowie keine verbindliche Planungsgrundlage für alle Baulastträger darstellen soll, stellt sich die Frage, wie das Verkehrsministerium die Entscheidungen zur Förderung des Radverkehrs zu operationalisieren beabsichtigt.

20.5 Bedarf

Die Angebotsplanung des Verkehrsministeriums trägt den Anforderungen des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Schleswig-Holstein, das grundsätzlich ein Verkehrsbedürfnis voraussetzt, nur unzureichend Rechnung. Der Bedarf wurde bei den vom LRH geprüften Einzelmaßnahmen² vor keiner Investition gründlich untersucht. Pauschale Begründungen³ reichten aus, damit Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt und Förderungen gewährt wurden. Es widerspricht den Grundsätzen sparsamer Haushaltsführung, Investitionen zu tätigen, für die ein Bedarf nicht nachgewiesen wird.

Zahlreiche geprüfte Radwege, die im Zeitraum 2004 bis 2006 entweder gebaut wurden oder in der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2011 enthalten sind, wurden nicht als Bedarf im LRVN ausgewiesen. Der LRH sieht darüber hinaus für einige im LRVN enthaltene Radwegeneubauten unter Berücksichtigung der Verkehrs- und Unfallsituation keinen zwingenden Bedarf. Alle geprüften Planungen sind unvollständig und lassen Variantenuntersuchungen hinsichtlich sicherer und kostengünstiger Alternativen sowie die Berücksichtigung von Folgekosten für Betrieb und Erhaltung vermissen.

Das **Verkehrsministerium** wendet ein, dass der LRH zu keiner dieser Maßnahmen bei ihm Akteneinsicht genommen habe. Des Weiteren weist

¹ Landtagsdrucksache 15/3494 vom 24.5.2004.

² Im Rahmen einer Stichprobe wurden nach einer bei den Kreisen und beim LBV-SH durchgeführten Umfrage aus 96 für den Prüfungszeitraum angegebenen Radwegemaßnahmen 20 Maßnahmen ausgewählt und geprüft. Darüber hinaus wurden aus den Planungen des Verkehrsministeriums im Rahmen der Mittelfristigen Finanzplanung bei 3 Niederlassungen des LBV-SH von 38 Radwegemaßnahmen weitere 20 ausgewählt.

³ Oft wurden alte Menschen oder Schulkinder als Begründung angegeben. Angaben zu Verkehrsstärken fehlten häufig, Unfallzahlen wurden nicht analysiert.

das Ministerium darauf hin, auch Maßnahmen außerhalb des LRVN zu realisieren, wenn eine vergleichbare verkehrliche Notwendigkeit nachgewiesen werde.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Er hat die Planungsunterlagen bei den Kreisen und im LBV-SH eingesehen und geprüft. Aus Sicht des LRH macht es grundsätzlich keinen Sinn, ein LRVN aufzustellen, wenn parallel weitere Wunschlisten geführt und Maßnahmen daraus gefördert werden. Bereits 1999 hatte der LRH das Radwegenetz für hinreichend ausgebaut gehalten.

20.6 Einsparvolumen

Für den Zeitraum 2002 bis 2006 hat der LRH für die geprüften Einzelmaßnahmen¹ ein Einsparvolumen bei Baumaßnahmen an Landes- und Kreisstraßen von rd. 10 Mio. € Bauausgaben² ermittelt. Bei Maßnahmen, die noch nicht gebaut worden sind und bis 2011 realisiert werden sollen, könnten Bauausgaben in einem Umfang von rd. 9 Mio. € eingespart werden. Hinzuzurechnen sind zz. noch nicht bezifferbare Planungskosten sowie spätere Betriebs- und Erhaltungskosten. Auch unter Berücksichtigung des Aufwands für bedarfsgerechte Radverkehrsmaßnahmen dürfte das Sparpotenzial immer noch in Millionenhöhe liegen. Die im Radverkehrsnetz noch ausgewiesenen Radwegelücken könnten unter Zugrundelegung der bisherigen Aktivitäten der Kreise und des Landes in weniger als 5 Jahren geschlossen sein, da es sich bei der Umsetzung gemäß LRVN nicht in jedem Fall um Radwegeneubauten handeln muss. Die Mittel könnten insgesamt reduziert werden. Noch nicht umgesetzte Maßnahmen sind einer kritischen Bedarfsprüfung zu unterziehen.

Das **Verkehrsministerium** erklärt, dass das LRVN nicht als statisch im Sinne eines abzuschließenden Programms anzusehen sei.

Der **LRH** wiederholt, dass das LRVN lt. Bericht der Landesregierung³ die Planungsgrundlage für eine überschaubare Zukunft darstellt. Da der LRH bereits 1999 nur noch einen geringen Radwegebaubedarf sah und sich durch die aktuelle Prüfung bestätigt findet, kann das LRVN kein Dauerprogramm darstellen.

¹ Gegenstand der Einzelfallprüfung waren die Planungsunterlagen hinsichtlich der Begründung des Baubedarfs und der Variantenuntersuchung, die Ausweisung als Radweglücke im umgelegten Netz des LRVN sowie die Verkehrs- und Unfallsituation. Ergänzend wurden Ortsbesichtigungen durchgeführt.

² Ausgabevolumen Landes-, GVFG- und FAG-Mittel 2002 bis 2006: Rd. 49 Mio. €.

³ Landtagsdrucksache 15/3494 vom 24.5.2004.

20.7 Verkehrssicherheit

Die Anzahl der verunglückten Fahrradfahrer bei Unfällen mit Personenschaden ist innerorts 9-mal so hoch wie außerorts. Damit liegt das Bedürfnis, die Verkehrssicherheit zu verbessern, deutlich innerorts. Dagegen wurden viele Kilometer Radwege an freien Strecken mit unterdurchschnittlichem, z. T. weit unterdurchschnittlichem Verkehrsaufkommen gebaut und gefördert. Innerhalb der Ortsdurchfahrten förderte das Verkehrsministerium fast ausschließlich kombinierte Geh- und Radwege, die wegen ihrer Konfliktrichtigkeit die Ausnahme sein sollen.¹ Diese Finanzierung wurde im Interesse der Gemeinden gewählt, die vielfach damit kostengünstig zu einem Gehweg kamen.² Die bisherige Förderpraxis der gemeinsamen Geh- und Radwege sollte überprüft werden.

Die Landesregierung, die Kreise und Kommunen sollten ihr Hauptaugenmerk auf die Erhöhung der Verkehrssicherheit innerorts legen. Dabei sollten verkehrsordnerische, verkehrserzieherische und aufklärende Maßnahmen im Vordergrund stehen. Für Verkehrserziehung und Aufklärung wurden zwischen 2002 und 2006 nur 0,45 % der Gesamtmittel für den Radverkehr ausgegeben.

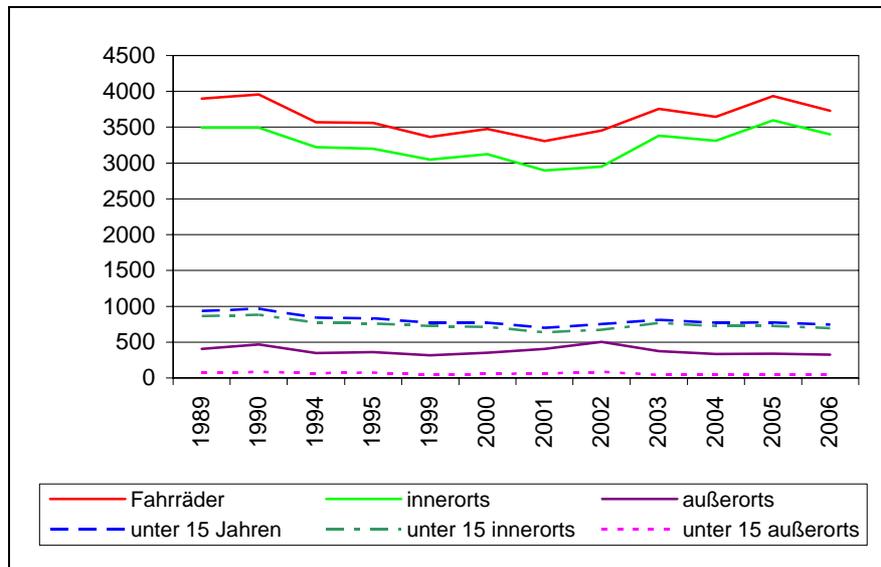
Das **Verkehrsministerium** verweist darauf, dass vom LRH nicht beachtet worden sei, dass es innerorts mehr Radfahrer gebe.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Zunächst ist festzuhalten, dass die absolute Zahl der Radfahrer innerorts und außerorts bezogen auf das komplette Netz nicht bekannt ist. Die absoluten Zahlen der Verunglückten zeigen eindeutig, dass die Verkehrssicherheit innerorts verbessert werden muss.

¹ Nach Forschungsunterlagen des Bundesverkehrsministeriums sollen gemeinsame Geh- und Radwege wegen des beträchtlichen Konfliktpotenzials die Ausnahme sein. Bundesverkehrsministerium, Forschung, Straßenbau und Straßenverkehrstechnik, Heft 737, 1997.

² Diese Finanzierung ist bereits vom Bundesrechnungshof (BRH) kritisiert worden. Bemerkungen des BRH 2006, Nr. 24.

Verunglückte im Straßenverkehr Schleswig-Holstein, Verkehrsbeteiligung Fahrrad¹



20.8 Erfolgskontrolle

Der LRH hatte bei seiner Prüfung des Radwegeprogramms bereits 1999 gefordert, dass das Verkehrsministerium ein System der Erfolgskontrolle entwickelt und für eingeleitete Maßnahmen den Nachweis führt, inwieweit sie zur Erreichung der Ziele beitragen.² Trotz Zusage hat das Verkehrsministerium ein solches System nicht entwickelt. Bei der erneuten Prüfung wurden, bis auf die Aufzählung von Aktivitäten³, keine eigenen Untersuchungen vorgefunden. Die Entwicklung eines Systems der Erfolgskontrolle ist mit Blick auf den hohen Mitteleinsatz erforderlich.

Das **Verkehrsministerium** erklärt, es sei korrekt, dass eine Evaluation zur Förderung des Radverkehrs bisher nicht stattgefunden habe. Eine solche könne sich nicht nur auf harte Faktoren beziehen, sondern sei oftmals von weichen Wirkungsfaktoren abhängig. Außerdem finde eine Erfolgskontrolle durch das Fahrradforum, durch die beteiligten Verkehrsverbände und durch die Nutzer statt.

Der **LRH** bleibt bei seiner Forderung, dass die Entwicklung eines Systems der Erfolgskontrolle, das angesichts des hohen finanziellen Mitteleinsatzes konkrete Nachweise für die Wirksamkeit der Investitionen liefert, erforderlich ist. Im Bereich der Förderung von Forschung, Entwicklung und Innova-

¹ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Jahresberichte 1990, 1995, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006.

² Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 19.

³ Landtagsdrucksache 15/3551 vom 12.07.2004 zur Agenda 21 und Klimaschutzbericht.

tion zur Stärkung der Wirtschaft wird diese Notwendigkeit vom Wirtschaftsministerium akzeptiert. Vom Finanzausschuss¹ ist die Ausarbeitung eines systematischen Programmcontrollings begrüßt worden.

¹ Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses, Landtagsdrucksache 16/994 vom 25.09.2006, S. 14.