



BYPAD
BICYCLE POLICY AUDIT

Mehr Qualität für den Radverkehr

Audit der Radverkehrspolitik der Stadt Köln

Zusammenfassung

Der effizienteste Weg zur Verbesserung Ihrer Radverkehrspolitik!



BYPAD
BICYCLE POLICY AUDIT



BYPAD+ - Audit der Radverkehrspolitik der Stadt Köln
im Rahmen des EU-Forschungsprojektes BYPAD+
Bicycle Policy Audit 2003 – 2005, SAVE 2002-075

Zusammenfassung

Auftraggeber	Europäische Kommission, Generaldirektion Energie und Verkehr (GD TREN) Stadt Köln, Amt für Straßen und Verkehrstechnik
Auftragnehmerin	Ursula Lehner-Lierz velo:consult Asylstr. 66 CH-8708 Männedorf Schweiz Telefon +41(0)1-790 18 60 ull@veloconsult.ch
Bearbeitung September	Ursula Lehner-Lierz, Dipl.-Geogr. 2004

Zusammenfassung

Allgemeines

In Köln (1'020'600 Einwohner) wurden 1998 ca. 15 % aller Wege mit dem Fahrrad zurück gelegt, was gegenüber 1992 (12 %) einen Anstieg von über 36 % bedeutet - mit steigender Tendenz. Das Fahrrad gehört in Köln zum Straßenbild. Es ist ein Verkehrsmittel, das ganzjährig, von allen sozio-demographischen Gruppen und für alle Verkehrszwecke genutzt wird.

Seit Anfang der 90er steht das Fahrrad in Köln wieder auf der politischen Agenda, nachdem die Kölner Verkehrspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg bis Ende der 70er Jahre dem Leitbild der autogerechten Stadt folgte und Radverkehr entsprechend kein Thema war. Erwähnung findet das Fahrrad erstmals 1978 wieder im Stadtentwicklungskonzept, und zwar als gleichwertiges Stadtverkehrsmittel. Eine wirklich aktive Radverkehrspolitik gibt es aber erst seit Anfang der neunziger Jahre.

Im Rahmen des EU-Projekts BYPAD+ hat die Stadt Köln als eine von knapp 60 Städten in 15 europäischen Ländern im Herbst 2003 ihre Radverkehrspolitik auf den Prüfstand gestellt und Qualitätsziele für die künftige Radverkehrspolitik entwickelt. Beteiligt an diesem Audit-Prozess waren die Stadtverwaltung, Mitglieder des Stadtrats sowie Vertreter der örtlichen Nutzerorganisationen. Begleitet wurde der Audit-Prozess von velo:consult.

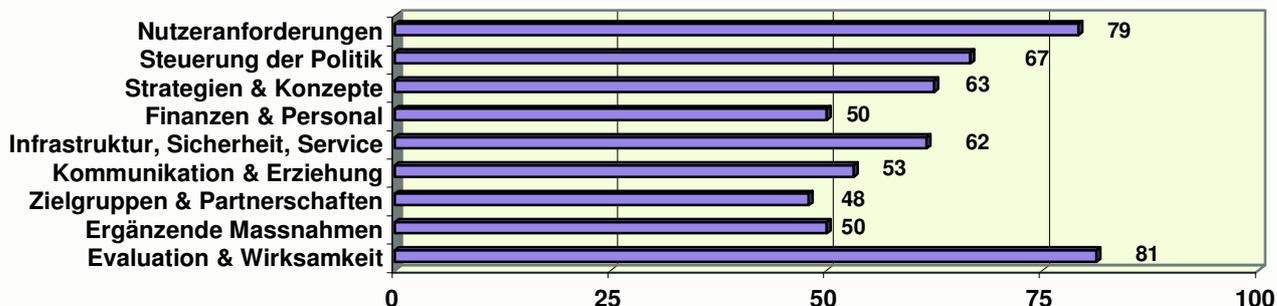
Die Kölner Radverkehrspolitik wurde nach dem Bewertungsraster der BYPAD-Entwicklungsleiter wie folgt bewertet:

Stufe 1: Ad-hoc-orientiert	25 Punkte	Stufe 2: Isolierter Ansatz	50 Punkte
Stufe 3: System-orientiert	75 Punkte	Stufe 4: Integrierter Ansatz	100 Punkte

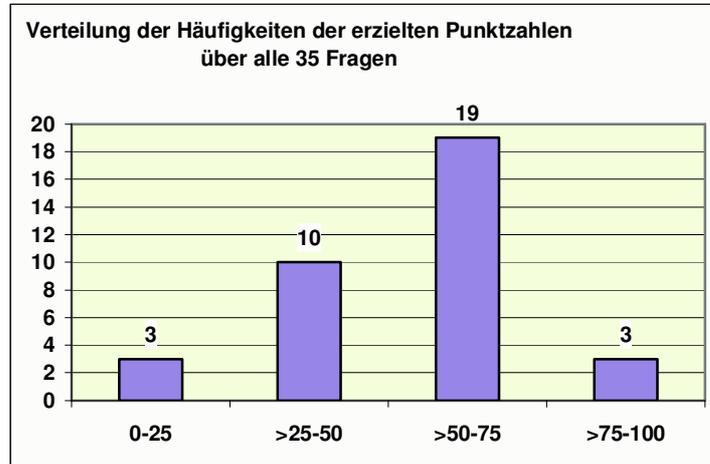
Ergebnis

Auf der BYPAD-Entwicklungsleiter erreicht die Stadt Köln einen mittleren Wert: **61 Punkte** auf einer Skala von 0 - 100. Dies bedeutet, dass sich die Radverkehrspolitik der Stadt Köln insgesamt auf einer Zwischenstufe **zwischen dem isolierten und dem system-orientierten Ansatz** befindet.

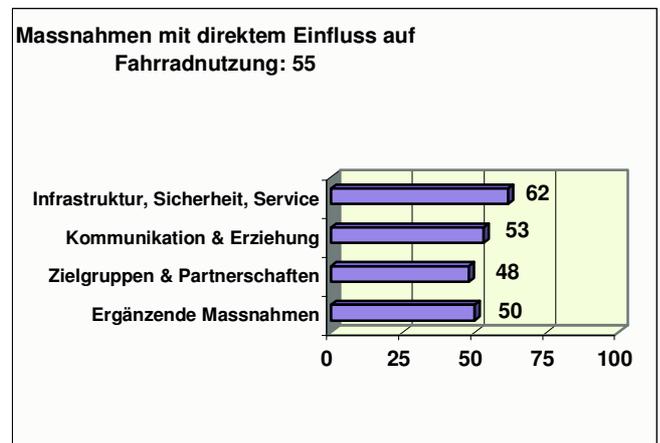
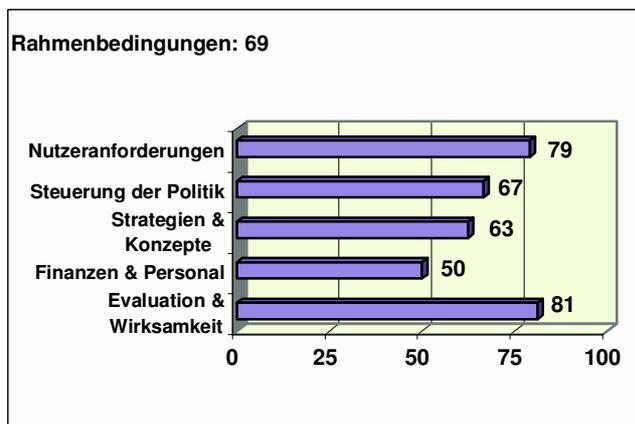
BYPAD-Audit in Köln: Gesamtergebnis 61



Über alle BYPAD-Module gesehen zeigt sich ein recht heterogenes Bild der Kölner Radverkehrspolitik: bei den einzelnen Modulen streuen die erreichten Punkte zwischen 48 und 81 Punkte, bezogen auf alle im BYPAD-Fragebogen abgefragten 35 Bereiche der Radverkehrspolitik sogar zwischen 0 und 100. Abgesehen von den Ausreißern in der untersten und obersten Kategorie (je drei Fragen) liegen zwei deutliche Schwerpunkte in der Klasse 'ad-hoc - isolierter Ansatz' (10 Fragen) und 'isolierter – system-orientierter Ansatz' (19 Fragen).



Betrachtet man bei den neun BYPAD-Modulen der Radverkehrspolitik die Rahmenbedingungen einerseits und die Maßnahmen mit direktem Einfluss auf die Fahrradnutzung andererseits separat voneinander, so zeigt sich, dass die Kölner Radverkehrspolitik bei den Rahmenbedingungen (69 Punkte) deutlich besser abschneidet als bei den direkten Maßnahmen (55 Punkte), wobei die Ausschläge bei Ersteren deutlich stärker sind.



Ergebnisse pro Modul

Nutzeranforderungen:

79 Punkte – system-orientierter Ansatz +

Wesentliche Bausteine einer jeden Strategie und eines jeden Projekts sind umfangreiche **Analysen der Nutzeranforderungen**. Dazu wird ein **differenziertes Methodenrepertoire** eingesetzt. Die umfassenden Erkenntnisse über Nutzeranforderungen fließen u.a. in Planungs- und Ausbaurichtlinien ein, die dazu dienen, einheitliche Standards auf gleichem Qualitätsniveau anzuwenden.

Über die Erkenntnisse zu Nutzeranforderungen gibt es einen **geregelten und intensiven Austausch innerhalb der Fachämter** und auch mit AGFS-Mitgliedsstädten. Jedoch haben weder Politik noch Nutzerorganisationen Zugang zu diesen Erkenntnissen, da diese nach außen nicht kommuniziert werden. Auch für andere Ämter der Stadtverwaltung ist der Zugang schwierig, da die Daten zwar in Datenbanken abgelegt werden, diese aber nicht vernetzt sind.

Mit den Nutzerorganisationen gibt es Gespräche zu Einzelfragen, bei denen diese auch Projektvorschläge einbringen können.

Strategien & Konzepte:

63 Punkte – zwischen isoliertem und system-orientiertem Ansatz

Die aktuelle **Radverkehrspolitik** der Stadt Köln basiert auf dem 1996 beschlossenen Maßnahmenprogramm Radverkehr (Fahrradfreundliches Köln), das inhaltlich in den Gesamtverkehrsplan Köln von 1992 eingebettet ist. Entsprechend dem großen Nachholbedarf liegen die Schwerpunkte auf Infrastruktur zum Fahren und Parken, wobei die Stadt Köln auf flächenhaft wirkende, leicht umsetzbare, schnell wirksame, kosteneffektive Maßnahmen setzt, sowie auf Öffentlichkeitsarbeit. Maßnahmen sind für verschiedene räumliche bzw. fachliche Bereiche in **Mehrjahres-Teilstrategien** und **–Maßnahmenprogrammen** festgelegt.

Messbare, überprüfbare Ziele mit Zeithorizont bzgl. der Wirkung der Radverkehrspolitik sind im Maßnahmenprogramm Radverkehr **nicht enthalten**. Eine – durch quantitative Analysen untermauerte - Diskussion bzw. einen politischen **Beschluss** darüber, welche Mobilitätsbedürfnisse mit dem **Fahrrad** befriedigt werden sollen und **welchen Platz** es entsprechend **in der Kölner Verkehrspolitik** einnehmen soll, **gibt es bisher nicht**. Ebenso **fehlt** die als **Entscheidungsgrundlage** dazu erforderliche **aktuelle, differenzierte Datenbasis zur Mobilität** in Köln und insbesondere zum Radverkehr.

Bei der Umsetzung kommt es immer wieder zu erheblichen Verzögerungen. Gründe werden in der Größe der Stadt und dem daraus resultierenden Mengenproblem, der Komplexität der Verkehrsprobleme, der personellen und finanziellen Lage sowie insbesondere in der Köln-spezifischen Trennung von Planungs- und Ausführungsbeschlüssen und dem starken Mitspracherecht der Bezirksvertretungen gesehen.

Steuerung der Politik:

67 – zwischen isoliertem und system-orientiertem Ansatz

Mit der Einrichtung der Stelle des Fahrradbeauftragten (1992) und der Gründungsmemberschaft und seither aktiven Mitarbeit in der AGFS (1993) ist die **Radverkehrspolitik** in der Stadtverwaltung Köln **institutionalisiert** und zu einem festen Bestandteil der Verkehrspolitik geworden. Bei politischen Beschlüssen zeigt sich allerdings, dass Radverkehrsbelange nur solange berücksichtigt werden, wie sie die Belange des Autoverkehrs nicht tangieren.

In der regelmäßig tagenden **Velorunde** werden die Aktivitäten der mit Radverkehrsfragen befassten Fachämter koordiniert sowie der Transfer von Information, Wissen und Erfahrungen und die Schulung neuer Mitarbeitender sichergestellt. Hierdurch konnte die Radverkehrsexpertise im eigenen Haus in den letzten zwölf Jahren erheblich vergrößert und die Planungs- und Umsetzungsqualität erheblich verbessert werden.

Finanzen & Personal:**50 Punkte – isolierter Ansatz**

Für Investitionsmaßnahmen gibt es eine **mittelfristige Finanzplanung**. Die Finanzmittel hierzu stammen aus städtischen, Landes- und Bundesmitteln. Darüber hinaus werden **regelmäßig Stellplatzablösemittel für Fahrradstellplätze** verwendet, worüber jeweils politisch beschieden wird. Mittel zur Unterstützung innovativer Initiativen oder Projekte Dritter stehen nicht zur Verfügung.

Mit knapp 6 % der Finanzmittel des Amts für Straßen und Verkehrswesen bzw. € 3.62 pro Einwohner pro Jahr (Durchschnitt 2001 + 2002) besteht wenig Handlungsspielraum für eine zügige Umsetzung der beschlossenen Programme und Projekte. Es besteht ein **Ungleichgewicht zwischen beschlossenen Maßnahmenprogrammen und** zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen **Ressourcen**.

Die Evaluationsgruppe hält einen Budgetanteil für angemessen, der dem aktuellen Modal-Split des Radverkehrs entspricht. Bei 15 % Radverkehrsanteil wären dies für das Amt für Straßen und Verkehrstechnik € 9.20 pro Einwohner pro Jahr (Durchschnitt 2001 + 2002).

Infrastruktur, Sicherheit, Service:**62 Punkte – zwischen isoliertem und system-orientiertem Ansatz**

Die Realisierung des **Radverkehrsnetzes** (vor allem Velorouten, Öffnung von Einbahnstraßen, Radverkehrsanlagen an Hauptverkehrsstraßen) stellt einen der Schwerpunkte der Kölner Radverkehrspolitik dar, welche durch Tempo 30-Zonen in Wohngebieten ergänzt und in ihrer Wirkung verstärkt wird. Obwohl die Stadt Köln nach Möglichkeit auf kostengünstige, schnell umsetzbare, flächenhaft wirkende Maßnahmen setzt, kommt es wegen der knappen Ressourcen vor allem bei den Einbahnstraßen und den Velorouten zu erheblichen **Umsetzungsdefiziten**, so dass im **Jahr 2000 erst ca. 30 % des 1993 geplanten Radverkehrsnetzes realisiert** waren. Gute Ergebnisse erzielt die Stadt Köln in den Bereichen Fahrradparken, Wegweisung und Sicherheit. Für das gesamte Stadtgebiet gibt es eine routenorientierte Wegweisung, die auf einem Wegweisungskonzept beruht. Das Bike-&-Ride-Programm mit dem Ziel, 11'500 Stellhochwertige Fahrradstellplätze an Haltestellen des schienengebundenen ÖPNV zu realisieren, war 2003 zu ca. 75 % umgesetzt.

Mit der flächenhaften Einführung von **Tempo 30** in Wohngebieten schafft die Stadt gute **strukturelle** Voraussetzung zur **Verbesserung der Verkehrssicherheit** von Radfahrenden. Mit maßgeschneiderten Kampagnen wird versucht, bei verschiedenen Zielgruppen Verhaltensänderungen zu erzielen (z.B. Toter-Winkel-Kampagne).

Kommunikation & Erziehung:**53 – isolierter Ansatz**

Für die Kommunikation gegenüber den Akteuren **in den Fachämtern** stellt die **Velorunde** ein **wirksames Instrument** dar. Die Ergebnisse von Untersuchungen Projekten und Studien werden in den gedruckten Schriftenreihen der einzelnen Fachämter publiziert. Dieses **profunde Know-How** ist damit **außerhalb** der Fachämter nur **schwer zugänglich** und **für die politische Argumentation kaum verwertbar**.

Öffentlichkeitsarbeit mit dem Ziel, das Image des Radfahrens zu verbessern und für das Radfahren zu werben, ist **seit Jahren fester Bestandteil** der Kölner Radverkehrspolitik. Über verschiedene Medien und unterschiedlichen Aktionsformen wird regelmäßig, stadtweit, thematisch wechselnd und zielgruppenorientiert für die Fahrradnutzung geworben. Wegen zu großer Konkurrenz mit

anderen Werbemaßnahmen verpuffen diese Aktivitäten jedoch weitgehend in der Großstadt, ohne bei den Adressaten anzukommen.

Zielgruppen & Partnerschaften:

50 – isolierter Ansatz

Die Möglichkeit, die **Fahrradnutzung bei speziellen Zielgruppen** oder für bestimmte Verkehrszwecke mit maßgeschneiderten Aktivitäten **zu fördern**, wird bisher **kaum wahrgenommen**. Strategische Partnerschaften mit dem Ziel, neue Zielgruppen anzusprechen, den Multiplikatoreffekt zu erhöhen und zusätzliche Finanzierungsquellen zu erschließen, gibt es bisher so gut wie gar nicht. Eine Ausnahme bildet der Einkaufsverkehr. Allerdings beschränken sich hierbei die Aktivitäten i.w. auf verbessertes Fahrradparken.

Ergänzende Maßnahmen:

50 – isolierter Ansatz

Obwohl die **Parkraumbewirtschaftung** seit den neunziger Jahren ursprünglich nicht mit der Absicht eingeführt wurde, den Autoverkehr einzuschränken, zeigen sich zusammen mit flächenhaft wirkenden radverkehrsfördernden Maßnahmen in der Innenstadt positive Wirkungen auf die Fahrradnutzung, wie die Zwischenbilanz '5 Jahre Fahrradfreundliches Köln' ergibt.

Die zahlreichen positiven **gesundheitlichen Effekte** regelmäßigen Radfahrens bei Personen aller Altersgruppen werden bisher **weder in der verkehrs- noch in der gesundheitspolitischen Diskussion eingesetzt**. Entsprechende Kooperationen mit geeigneten Partnern aus dem Gesundheitsbereich gibt es nicht.

Evaluation & Wirksamkeit:

81 Punkte – system-orientierter Ansatz +

Die **Evaluation** ist ein **wichtiger Baustein** der Kölner Radverkehrspolitik, der von Anfang an in die Konzeption der Strategien und Projekte miteingeplant wird, vor allem während der letzten fünf Jahren. Dabei wird ein differenziertes Methodenrepertoire eingesetzt.

Zur Beobachtung der Entwicklung der Fahrradnutzung finden regelmäßige, systematische **Zählungen**, gelegentliche Befragungen sowie Erhebungen im Rahmen von Einzelprojekten statt. Trotz umfangreichen Datenmaterials fehlen differenzierte Zahlen für die Gesamtstadt, die einen schnellen, aktuellen Überblick über die Fahrradnutzung in Köln geben.

Zur Beobachtung und Untersuchung der Unfallentwicklung gibt es eine gemeinsame **Unfallkommission** der Verwaltung und der Polizei in Köln. Es werden regelmäßig **mehrfährige Unfallanalysen** mit Detailauswertungen aller Unfälle mit Radfahrerbeteiligung auf Kölner Stadtgebiet gemacht.

Obwohl die Stadtverwaltung die politischen Gremien und seit kurzem auch die Nutzergruppen regelmäßig über die umfangreichen **Evaluationsaktivitäten** informiert, ist nicht sichergestellt, dass diese Informationen von den Adressaten auch wirklich wahrgenommen werden.

Ergebnisse pro Frage

AUDIT DER KÖLNER RADVERKEHRSPOLITIK: ERGEBNISSE					
Modul		Frage		Punkte pro Frage Modul	
1	Nutzeranforderungen	1	Ermittlung der Nutzeranforderungen	88	79
		2	Nutzbarmachung der ermittelten Daten	75	
		3	Einbeziehung Nutzer	75	
2	Steuerung der Politik	4	Vorbereitung und Ausführung der Radverkehrspolitik	75	67
		5	Einfluss Verantwortlicher auf radverkehrspolitischen Entscheidungsprozess	50	
		6	Lenkungsgremien	75	
3	Strategie & Konzepte	7	Inhalt der Radverkehrspolitik	75	63
		8	Sicherstellung der Umsetzung	50	
4	Finanzen & Personal	9	Sicherstellung der Finanzierung	75	50
		10	Mittel für innovative Initiativen/Projekte	0	
		11	Möglichkeiten der fachspezifischen Weiterbildung	75	
5	Infrastruktur, Sicherheit, Service	12	Infrastruktur zum Fahren	63	62
		13	Unterhaltung der Infrastruktur	50	
		14	Orientierung & Wegweisung	80	
		15	Fahrradparken	75	
		16	Diebstahl- und Vandalismusprävention	38	
		17	Sicherheit der Radfahrenden	75	
		18	Kombination ÖV & Radverkehr	63	
6	Kommunikation & Erziehung	20	Kommunikation gegenüber Entscheidungsträgern und Akteuren	63	53
		21	Verbesserung Image des Radfahrens	63	
		22	Lebenslanges Radfahren	50	
		23	Erziehung und Radfahrtraining	38	
7	Zielgruppen & Partnerschaften	24	Förderung Fahrradnutzung bei Beschäftigten der Stadtverwaltung	63	48
		25	Förderung Fahrradnutzung im Berufsverkehr allgemein	38	
		26	Förderung Fahrradnutzung im Schulverkehr	50	
		27	Förderung Fahrradnutzung im Freizeitverkehr	50	
		28	Förderung Fahrradnutzung im Einkaufsverkehr	63	
		29	Förderung gemeinsames Radfahren von Familien	25	
8	Ergänzende Maßnahmen	30	Maßnahmen zur Reduzierung der Autonutzung	75	50
		31	Nutzung Gesundheitseffekte für Radverkehrspolitik	25	
9	Evaluation & Wirksamkeit	32	Ermittlung Wirksamkeit Radverkehrspolitik	75	81
		33	Qualitätssicherung für Einzelprojekte	75	
		34	Monitoring Fahrradnutzung	75	
		35	Nutzung Sicherheitsdaten	100	
Total				61	

Handlungsfelder für die künftige Radverkehrspolitik

Für die künftige Radverkehrspolitik der Stadt Köln erarbeitete die Evaluationsgruppe die folgenden Schwerpunkte:

HANDLUNGSFELDER FÜR VERBESSERUNGEN DER KÖLNER RADVERKEHRSPOLITIK
<p>Strategie & Konzepte: Überprüfbare Ziele setzen in den Bereichen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fahrradnutzung • Ressourcen (Finanzen und Personal) • Fahrradparken
<p>Steuerung der Politik: Drastische Beschleunigung</p> <ul style="list-style-type: none"> • der Öffnung von Einbahnstraßen für Radfahrende in Gegenrichtung • der Realisierung des Veloroutennetzes • Zentrale Datenbank für Beschwerdemanagement, Maßnahmendokumentation
<p>Infrastruktur, und zwar in den Bereichen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realisierung der Netzdurchlässigkeit • Umsetzung Hauptroutennetz (Velorouten) • Landesbauordnung umsetzen bzgl. Fahrradabstellanlagen in Gebäuden* • Sicherstellung der radverkehrsgerechten Regelung von Baustellen
<p>Kommunikation, und zwar in den Bereichen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung Kommunikation gegenüber Verbänden und Akteuren • Public Awareness-Maßnahmen im Maßstab einer Millionenstadt • Verbesserung der Akzeptanz des Radfahrens und der Radfahrenden
<p>Ressourcen, und zwar in den Bereichen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personaleinsatz • Zuständigkeiten
<p>Nutzeranforderungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Radfahrer-Hotline
<p>*mittlerweile wurde eine 'Richtzahlenliste Fahrradstellplätze für Köln' erarbeitet, die seit Sommer 2004 angewandt wird.</p>