

Zeitschrift: Regio Basiliensis : Basler Zeitschrift für Geographie
Herausgeber: Geographisch-Ethnologische Gesellschaft Basel ; Geographisches Institut der Universität Basel
Band: 55 (2014)
Heft: 1

Artikel: Radverkehrsförderung in Dresden und Nürnberg : Erfolgsfaktoren und Hemmnisse
Autor: Knaier, Constanze
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1088169>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 15.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Radverkehrsförderung in Dresden und Nürnberg – Erfolgsfaktoren und Hemmnisse

Constanze Knaier

Zusammenfassung

In einer Masterarbeit über die Radverkehrsförderung in Dresden und Nürnberg wurde die Radverkehrspolitik der beiden Städte analysiert. Ziel war es, jeweils Erfolgsfaktoren und Hemmnisse zu identifizieren und bestehende Erkenntnisse über eine wirkungsvolle nachhaltige Verkehrspolitik zu erweitern. Die Arbeit widmete sich dabei den Fragen nach dem Wie und Warum erfolgreicher städtischer Radverkehrsförderung. Hierfür wurde zunächst auch geklärt, worin eine erfolgreiche Radverkehrsförderung besteht (Was?). Im Ergebnis liessen sich die bislang bestehenden Erkenntnisse über Erfolgsdeterminanten nachhaltiger Verkehrspolitik weitgehend bestätigen. Als Schlussfolgerung für die Bundespolitik konnte festgehalten werden, dass eine klare Positionierung zum Stellenwert der Radverkehrsförderung im Rahmen verkehrspolitischer Prioritäten empfehlenswert wäre. Weiter zeigte sich, dass auch Begleitmassnahmen der Radverkehrsförderung durch Restriktionen des Autoverkehrs auf Bundesebene offen angesprochen werden sollten. Für die Wissenschaft empfiehlt es sich, Fachinformationen noch besser an die Nutzung durch städtische Verwaltungen anzupassen und entsprechend aufzubereiten. Darüber hinaus scheinen für den Allgemeinen Deutschen Fahrradclub (ADFC) vermehrte Kooperationen auch mit Akteuren ausserhalb des Verkehrssektors sinnvoll. Schliesslich könnte der ADFC den Druck auf die Politik speziell bezüglich einer klaren Prioritätssetzung innerhalb der Verkehrspolitik und überprüfbarer Zielformulierungen der Radverkehrspolitik erhöhen.

1 Einleitung

Als wichtiger Einflussfaktor auf die Fahrradnutzung gelten unter anderem die politischen Programme zur Radverkehrsförderung (Bracher 2003, 15; Rietveld & Daniel 2004, 532). Zentrale Akteure auf dem Gebiet sind die Wissenschaft, die Politik auf verschiedenen Ebenen sowie auch der Interessenverband ADFC. Zu den grundsätzlichen Handlungsfeldern der Konzepte zur Rad-

Adresse der Autorin: M.A. u. M.Sc. Constanze Knaier, Universität Basel, Departement Umweltwissenschaften, Humangeographie/Stadt- und Regionalforschung, Klingelbergstrasse 27, CH-4056 Basel; E-Mail: c.knaier@gmx.de

verkehrsförderung zählen die Bereiche Infrastruktur, Serviceangebote, Öffentlichkeitsarbeit sowie Restriktionen des Autoverkehrs (Klostermann 2011, 128; Krause 2011, 2; BSVI 2004, 6; Bracher 2003, 2).

Die radverkehrsbezogenen Massnahmen auf Bundesebene umfassen zum einen die Finanzierung von Radverkehrsanlagen (BMVBS 2004, 101). Zum anderen wird als Element der bundespolitischen Moderation und Koordination der Radverkehrsförderung der Nationale Radverkehrsplan fortgeschrieben (BMVBS 2012, 65; BSVI 2004, 14). Auf der Ebene der Bundesländer werden verkehrspolitische Programme erarbeitet, welche sich mehr oder weniger intensiv auch mit dem Thema Radverkehr auseinandersetzen. Eine Verpflichtung zur Erarbeitung von Programmen speziell zur Radverkehrsförderung besteht bislang nicht (Maiwald 2010, 9). Der ordnungsrechtliche Rahmen mit Bedeutung für den Radverkehr enthält hauptsächlich Vorgaben und Richtlinien zur Gestaltung, Beschilderung und Nutzungsberechtigung von Radverkehrsanlagen (BMVBS 2004, 82).

Determinanten nachhaltiger Verkehrspolitik sind unter anderem der rechtliche und finanzielle Rahmen, die Kooperation auf verschiedenen politischen Ebenen, das Machtverhältnis und die Interessen beteiligter Akteure, wie auch die Koordination zwischen den Akteuren. Darüber hinaus zählen ein lokalspezifisches Konzept mit evaluierbaren Zielen, die Kombination von *Push*- und *Pull*-Massnahmen, die Sachorientierung der Entscheidungsträger, die Planungsleitung und Kompetenz der Verwaltung, eine integrierte Stadt- und Verkehrsplanung, ressortübergreifende Zusammenarbeit sowie die organisierte Einbindung relevanter Akteure zu den Determinanten nachhaltiger Verkehrsprogramme. Auch geeignete Verwaltungsstrukturen, eine intensive Öffentlichkeitsarbeit, die Thematisierung von Lösungspotenzial und positiven Ergebnissen, der Umgang mit Konflikten, Engagement für die Zielerreichung sowie eine Erfolgskontrolle gehören zu den erfolgsrelevanten Faktoren nachhaltiger Verkehrspolitik (Rogge 1999, 100; Flämig et al. 2001, 119; Bratzel 1999, 25, 263; Becker & Rau 2004, 11, 20; ILS 2005, 52; Horn 2002, 13; Klostermann 2011, 312).

2 Methoden

Um Aufschluss über mögliche Erfolgsfaktoren und Hemmnisse städtischer Radverkehrsförderung zu erhalten, wurden Dresden und Nürnberg anhand einer inhaltsanalytischen Politikfeldanalyse untersucht, da diese praxisorientierte Schlussfolgerungen zur Verbesserung der Umsetzung einer bestimmten Politik erlaubt (Schneider & Janning 2006, 11, 39). Für die Analyse wurden drei Dimensionen von Politik unterschieden: Dies sind politische Strukturen, Institutionen, Regeln und Normen (*polity*), der Prozess der Akteursbeteiligung und Entscheidungsfindung (*politics*) sowie die politischen Inhalte von Programmen und Massnahmen (*policy*). Weiter wurde als Untersuchungsrahmen das Modell des Politikzyklus eingesetzt, der im Sinne eines idealtypisch vereinfachten Schemas den Ablauf typischer Phasen staatlicher Politik darstellt (Schubert & Bandelow 2003, 82; Schneider & Janning 2006, 15, 48). Die Einteilung erfolgte hier in Problemwahrnehmung/Planungsanlass, Politikformulierung/Entscheidung über Ziele und Leitlinien, Konzeptentwicklung, Konzeptbeschlussfassung, Implementation, Monitoring/Wirkungskontrolle. Ausserdem griff die Untersuchung auf das Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus zurück, der öffentliche Politik als Ergebnis aus dem wechselseitigen Zusammenspiel einer Vielzahl von gesellschaftlichen Akteuren und Institutionen versteht. Institutionelle Bedingungen bilden aus dieser Perspektive heraus den Kontext für die Handlungsspielräume und Interaktionen zwischen den Akteuren (Scharpf 2000, 73; Schneider & Janning 2006, 64, 84).

Zur Durchführung der Politikanalyse wurde ein Fragenkatalog erarbeitet, welcher als Analyseraster eingesetzt wurde. Er umfasst Fragestellungen bezüglich der drei Politikdimensionen und setzt sich damit auseinander, welche Inhalte wie für das Politikfeld Radverkehr in den Fallbeispielen jeweils von Bedeutung sind, welche Akteure und Anspruchsgruppen auf welche Weise eine Rolle spielen und welche finanziellen, rechtlichen, administrativ-strukturellen Rahmenbedingungen in welcher Hinsicht ausschlaggebend sind. Der vollständige Fragenkatalog ist der Masterarbeit beigelegt (*Knaier* 2012, 30). Die für die Analyse benötigten Informationen zu den Fallbeispielen wurden anhand offizieller Dokumente der Städte, wie zum Beispiel Beschlussfassungsprotokolle und Verkehrsentwicklungspläne, gewonnen. Daneben dienten auch Pressematerial, Informationsbroschüren und Schriftwechsel von und mit Interessenverbänden als Informationsgrundlage.

Kriterien bei der Auswahl der beiden Städte waren ein vorhandenes Radverkehrsprogramm, die Stadtgrösse, der Radverkehrsanteil sowie einige weitere geographische und demographische Ausgangsbedingungen, die für den Radverkehr von Bedeutung sind. Für die Untersuchung Dresdens und Nürnbergs sprachen auch die vielseitigen Themen- und Interessenskonstellationen der jeweiligen lokalen Stadtpolitik und Verfahrensinnovationen der Verkehrsplanung (*Knaier* 2012, 32).

3 Ergebnisse

Im folgenden Abschnitt werden die in der Analyse identifizierten Erfolgsdeterminanten der Radverkehrsförderung in Dresden und Nürnberg beschrieben. In Dresden führte die Wahrnehmung des Handlungsbedarfs aufgrund der zunehmenden Verkehrsbelastungen zu einer politischen Kurskorrektur, welche die Entwicklung eines Radverkehrskonzepts begünstigte. Die Effektivität der Radverkehrsförderung wurde jedoch durch die geringe Verbindlichkeit der formulierten Ziele, durch die mangelnde Integration der Radverkehrsbelange innerhalb grundlegender Verkehrsplanungen und durch die Durchführung nicht ausreichend abgestimmter Einzelmassnahmen erschwert. Der nicht immer offen geführte Informationsaustausch in Verbindung mit der schwierigen Interessenkonstellation hemmte die Umsetzung wichtiger Massnahmen in Dresden. Weiter schränkten die begrenzt verfügbaren finanziellen Ressourcen und zum Teil auch die administrativen Verfahrensabläufe die Förderung des Radverkehrs ein. Zum Erfolg der Dresdner Radverkehrsförderung trugen die Kooperation mit anderen Kommunen, die Umsetzung eines Erfolgsmonitorings und die Einbindung relevanter lokaler Akteure bei (*Knaier* 2012, 39; vgl. Abb. 1 und Abb. 2).

In Nürnberg veranlassten neben der Wahrnehmung der Auswirkungen des anwachsenden Verkehrs auch Initiativen der EU und der Bundesebene die Erarbeitung eines Radverkehrskonzepts. Messbare Zielvorgaben, gut in ein Gesamtkonzept eingebundene Massnahmen, sowie die vielfältige Integration relevanter Akteure stärkten die Durchsetzbarkeit und Akzeptanz von Massnahmen der Radverkehrsförderung in Nürnberg. Auch die Interessenkonstellationen durch die Strukturen im Stadtrat, ein offener Informations- und Meinungsaustausch und die Kooperationen mit anderen Kommunen und politisch übergeordneten Stellen erleichterten die erfolgreiche Förderung des Radverkehrs. Eine fehlende Evaluation der Radverkehrsförderung, die mangelnde Verknüpfung von Radverkehrsplanung und Umsetzung der Strassenbaumassnahmen, die finanziellen Beschränkungen wie auch die schwachen Anreize zu proaktiver kommunaler Radverkehrsförderung durch den ordnungsrechtlichen Rahmen auf Landesebene wurden in Nürnberg als Hemmfaktoren identifiziert (*Knaier* 2012, 51).



Abb. 1 Radverkehrsführung am Bahnhof Dresden.

Quelle: ADFC Landesverband Sachsen



Abb. 2 Parkplatzmangel für Fahrräder in Dresden.

Quelle: ADFC Dresden e.V.

Die vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnisse über Erfolgs- und Hemmfaktoren nachhaltiger Verkehrspolitik erwiesen sich grossenteils auch in Dresden und Nürnberg als für den Erfolg der Radverkehrsförderung ausschlaggebend. Determinanten, welche sich anhand der Ergebnisse der Politikanalyse in Dresden und Nürnberg nicht direkt widerspiegeln, jedoch in der bestehenden Literatur angesprochen werden, sind die realistisch objektive Sachorientierung der Verwaltung, die Kompetenz der Verwaltung sowie der Wille der politischen Entscheidungsträger. Eine Beurteilung dieser Aspekte war anhand des zur Verfügung stehenden Materials nicht möglich. Auch für eine tiefergehende Untersuchung der Machtverhältnisse besonders der verschiedenen nicht-städtischen Akteure erscheinen ergänzende Untersuchungen, zum Beispiel in Form von Netzwerkanalysen, sinnvoll. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass der in der Literatur als Erfolgsfaktor aufgeführte Aspekt einer integrierten Stadt- und Verwaltungsplanung auch ein gewisses Hemmnis für untergeordnete politische Sparten wie die Radverkehrsförderung beinhalten kann. So haben beide Städte eine gute Verknüpfung von Stadt- und Verkehrspolitik erreicht, die Integration der Radverkehrsbelange in die Verkehrspolitik blieb dabei jedoch in beiden Fällen gering (*Knaier* 2012, 60).

4 Fazit

Die Politik auf Bundesebene übernimmt bei der Radverkehrsförderung die Rolle des Finanzgebers, Koordinators und Informationsvermittlers. Die Politikanalyse hat gezeigt, dass durch den ordnungsrechtlichen Rahmen für die Umsetzung der Radverkehrsförderung auf kommunaler Ebene ausreichend Freiräume gegeben sind. Jedoch sollte auf Bundesebene eine klare Positionierung zum Stellenwert der Radverkehrsförderung im Rahmen verkehrspolitischer Prioritäten formuliert werden. Angesichts der in den Fallbeispielen identifizierten Schwierigkeiten bezüglich der Verfügbarkeit von finanziellen Ressourcen und der Uneinigkeit über verkehrspolitische Prioritätensetzungen kann so der Anreiz für eine klare Positionierung auch entsprechend auf kommunaler Ebene noch verstärkt werden. Im Zusammenhang mit einer klaren Positionierung zum Stellenwert des Radverkehrs sollte ausserdem das Erfordernis von Begleitmassnahmen der Radverkehrsförderung durch Restriktionen des Autoverkehrs auf Bundesebene offen angesprochen werden (*Knaier* 2012, 62).

Die Wissenschaft stellt als Akteur im Bereich Radverkehrsförderung Erkenntnisse und Fachinformationen bereit. Das Informationsangebot diesbezüglich ist vielfältig, wird aber – wie sich gezeigt hat – durch die Kommunen nicht voll ausgenutzt. Eine Schlussfolgerung für die Wissenschaft besteht also darin, dass Fachinformationen noch besser an die Nutzung durch städtische Verwaltungen angepasst und entsprechend aufbereitet werden sollten. So erscheint es sinnvoll, stärker Bezug auf einzelne Schritte des administrativen Planungsablaufs zu nehmen, um den Zugang zu und die Anwendung der Informationen für städtische Verwaltungen zu erleichtern. Darüber hinaus kann das öffentliche Bewusstsein für die Vorteile der Fahrradnutzung durch eine stärkere Thematisierung gerade auch durch wissenschaftliche Experten verbessert werden. Auf diese Weise wird eine Auseinandersetzung mit dem Thema angeregt und es kann sich in der Öffentlichkeit ein gewisser Druck entwickeln, der den Handlungsbedarf der Politik aufzeigt (*Knaier* 2012, 62).

Der ADFC übt vielfältige Aktivitäten zur Verbesserung der Radverkehrsförderung auf verschiedenen politischen Ebenen aus. Auch die Fallbeispiele zeigen den ADFC als Initiator radverkehrsbezogener Massnahmen. Um die städtische Radverkehrsförderung weiter zu verbessern, sollte der ADFC, wo sich Überschneidungen gemeinsamer Interessen ergeben, stärker mit anderen Verbänden auch ausserhalb des Verkehrssektors zusammenarbeiten. Koalitionen, beispiels-

weise mit Umweltschutzverbänden, ermöglichen die Bündelung des Engagements, sodass Massnahmen noch grössere Effektivität erreichen. Eine weitere Schlussfolgerung für den ADFC besteht darin, den Druck auf die Politik speziell dahingehend zu erhöhen, eine klare Prioritätssetzung im Verkehrsbereich und eine überprüfbare Zielformulierung der Radverkehrspolitik auf den verschiedenen Ebenen zu erwirken (Knaier 2012, 63).

Literatur

- Becker U. & Rau A. 2004. Konzept einer nachhaltigen Verkehrsplanung. In: Bracher T., Holzapfel H., Lehmbrock M., Haag M., Kiepe F. & Reutter U. (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*. Berlin, Kap. 3.1.1.1.
- BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) 2004. *Zweiter Fahrradbericht der Bundesregierung*. Schlussbericht. Berlin, 1–19.
- BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) 2012. *Nationaler Radverkehrsplan 2020*. Entwurf. Den Radverkehr gemeinsam weiterentwickeln. Berlin, 1–80.
- Bracher T. 2003. Potenziale des Fahrradverkehrs. In: Bracher T., Holzapfel H., Lehmbrock M., Haag M., Kiepe F. & Reutter U. (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*. Berlin, Kap. 2.2.2.1.
- Bratzel S. 1999. *Erfolgsbedingungen umweltorientierter Verkehrspolitik in Städten*. Analysen zum Policy-Wandel in den "relativen Erfolgsfällen" Amsterdam, Groningen, Zürich und Freiburg (i.Brg.). Basel, Boston, Berlin, 1–333.
- BSVI Bundesvereinigung der Strassenbau- und Verkehrsingenieure e.V. (Hrsg.) 2004. *Daten, Fakten und Entwicklungen zum Radverkehr*. Hannover, 1–27.
- Flämig H., Bratzel S., Arndt W.-H. & Hesse M. 2001. Politikstrategien im Handlungsfeld Mobilität. Politikanalyse von lokalen, regionalen und betrieblichen Fallbeispielen und Beurteilung der Praxis im Handlungsfeld Mobilität. *Schriftenreihe des IÖW* 156, 1–157.
- Horn B. 2002. Geschichte der städtischen Radverkehrsplanung. In: Bracher T., Holzapfel H., Lehmbrock M., Haag M., Kiepe F. & Reutter U. (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*. Berlin, Kap. 2.1.1.2.
- ILS Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) 2005. *Umsetzung und Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik*. NAPO-LI. Dortmund, 1–195.
- Knaier C. 2012. *Radverkehrsförderung in Dresden und Nürnberg*. Erfolgsfaktoren und Hemmnisse. Masterarbeit an der Universität Basel, 1–78.
- Klostermann N. 2011. *Mit dem Rad in der Stadt*. Jetzt erst recht? Klima, Energie, Demografie, Lebensstil. Radverkehr heute und zukünftig unter dem Einfluss aktueller Megatrends. Dissertation an der Universität Oldenburg, 1–400.
- Krause J. 2011. Konzeption von Radverkehrsnetzen. In: Bracher T., Holzapfel H., Lehmbrock M., Haag M., Kiepe F. & Reutter U. (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*. Berlin, Kap. 3.3.2.6.
- Maiwald T. 2010. Radverkehrsförderung in topographisch bewegten Räumen. Diplomarbeit an der Technischen Universität Dortmund, 1–142.
- Rietveld P. & Daniel V. 2004. Determinants of bicycle use. Do municipal policies matter? *Transportation Research, Part A* 38, 531–550.
- Rogge L. 1999. Erfolgsbedingungen und Handlungsblockaden umweltorientierter kommunaler Verkehrspolitik. *Verkehrszeichen* 4: 8–12.
- Scharpf F. W. 2000. *Interaktionsformen*. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Stuttgart, 1–474.
- Schneider V. & Janning F. 2006. *Politikfeldanalyse*. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden, 1–242.
- Schubert K. & Bandelow N. C. (Hrsg.) 2003. *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München, 1–421.