Verwaltungs- und Governance-Instrumente für die Radverkehrsplanung

Philipp Kuscher[1], Jan-Philipp Mesenbrock[2], Jessica le Bris[3]

1. Das Projekt KoRA: Problemstellung und Ziele

Die Vorteile des Radverkehrs sind vielfältig und umfassen Umweltaspekte wie Klimaschutz und saubere Luft, aber auch gesundheitliche, soziale und wirtschaftliche Aspekte (vgl. BMDV 2022: 11 ff.). Die Notwendigkeit der Förderung des Radverkehrs wird in vielen Kommunen erkannt. Trotz ambitionierter Pläne erweist sich jedoch die Umsetzung von Radverkehrsprojekten oftmals als komplex und langwierig. Zentrale Vorhaben für eine bessere und sichere Radverkehrsinfrastruktur kommen in vielen Städten nur schleppend voran (vgl. ADFC 2023). Dies gilt auch in Städten, in denen die Veränderungen von starken zivilgesellschaftlichen Initiativen getragen und eingefordert wurden (vgl. Bracher 2021: 13).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit die Verwaltungsstrukturen und etablierte Verwaltungsprozesse eine schnelle Umsetzung von Radverkehrsprojekten behindern und wie diese gegebenenfalls umgestaltet werden könnten, um die Umsetzung zu beschleunigen. Dieser Fragestellung geht das Projekt *KoRa – Beseitigung von Umsetzungshemmnissen in der kommunalen Radverkehrsplanung – soziotechnische Innovationen und kommunale Steuerungsmöglichkeiten* nach. Das Projekt, vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen des Programms *MobilitätsZukunftsLabor 2050* gefördert, verfolgte das Ziel, die konkreten Hemmnisse bei Umsetzungsprozessen von Radverkehrsprojekten zu identifizieren, zu analysieren und Lösungen zu erarbeiten, wie diese Hemmnisse zu überwinden sind. Auf Grundlage einer vertieften Prozessanalyse und Prozessbegleitung in den drei Modellkommunen Aachen, München und Potsdam wurden konkrete Handlungsempfehlungen für eine schnellere und erfolgreiche Radverkehrsförderung formuliert. Ein begleitendes Städtenetzwerk aus 14 Städten und einer Region unterstützte das Projekt, indem es zusätzlichen fachlichen Input lieferte und als Plattform für den Austausch von Erfahrungen und zur Diskussion von Lösungsansätzen diente.

Im Ergebnis zeigt sich unter anderem, dass viele potenziell hilfreiche Instrumente für eine effizientere und agile Governance (beispielsweise Projekt- und Prozessmanagement, Netzwerke oder Transparenz) im Bereich der Radverkehrsförderung in der Theorie zwar bekannt sind, aber in der kommunalen Praxis bisher kaum angewandt werden. Die im Projekt durchgeführten vertieften Prozessanalysen deckten vielfältige Hemmnisse für eine beschleunigte Radverkehrsplanung in den Verwaltungsstrukturen, aber auch in der Organisationskultur auf. Darauf aufbauend wurden im Rahmen der Prozessbegleitung Lösungsansätze für die jeweilige Kommune entwickelt, wie diese ihre Verwaltungsstrukturen in Richtung von mehr Agilität und Umsetzungsstärke umgestalten können. Neben klassischen Governance-Instrumenten wurden dabei auch Instrumente und Methoden des Change-Managements eingesetzt, um eine Veränderung der Organisationskultur in den Verwaltungen zu befördern und das tradierte Selbstverständnis von Verwaltung herauszufordern.

1 *Stein-Hardenberg-Institut (SHI), Berlin*
2 *Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin*
3 *Experience Consulting GmbH, München*

2. Welchen Handlungsspielraum haben die Kommunen für eine effektive Radverkehrsplanung?

Kommunen haben eine Schlüsselrolle in der Mobilitätswende, insbesondere auch in Bezug auf das Ziel, den Radverkehr deutlich attraktiver zu gestalten. In vielen Städten existieren oftmals ambitionierte kommunalpolitische Beschlüsse oder Strategien bezüglich einer klimagerechten Mobilitätsplanung. Die Umsetzung verläuft aber in vielen Städten eher schleppend. Im Fokus des Projekts standen dabei Strukturen und Prozesse in der Verwaltung selbst – weniger im Fokus standen dagegen verwaltungsexterne Hemmnisse wie etwa Nutzungskonflikte um öffentliche Flächen, Zielkonflikte mit Denkmal- oder Naturschutz, Probleme beim Flächenerwerb für Radverkehrsinfrastruktur oder Konkurrenzen bei der Verteilung von Grünzeiten der Lichtsignalsteuerung.

Die Erhebung der wesentlichen Hemmnisse der Radverkehrsförderung erfolgte zunächst durch eine umfassende Literaturanalyse sowie Interviews mit Expertinnen und Experten verschiedener Akteursgruppen[4] und Kommunalpolitikerinnen und -politikern. Die Ergebnisse wurden durch das Städtenetzwerk verifiziert und ergänzt. Identifiziert wurden sowohl externe Rahmenbedingungen, die nicht dem kommunalen Einflussbereich zuzurechnen sind oder von Kommunen nur eingeschränkt beeinflusst werden können, sowie solche, in denen Kommunen Handlungs- und Gestaltungsspielräume wahrnehmen können (Abbildung 1 und Stein et al. 2022).



Abbildung 1: Struktur der untersuchten Hemmnisbereiche (abgerundete Form) sowie einzelne Schwerpunkte (eckige Form) im Bereich externer Rahmenbedingungen, Quelle: Stein et al. 2022

4 *beispielsweise Planungsbüros, Interessenverbände, Landesministerien, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus der Radverkehrsforschung*

Verwaltungspolitische Rahmenbedingungen spielen eine elementare Rolle bei der Umsetzung von Radverkehrsmaßnahmen in Kommunen. Die Organisation, Steuerung und Priorisierung von Zielen sowie das Zusammenspiel zwischen verschiedenen Ämtern und Fachbereichen beeinflussen maßgeblich die Geschwindigkeit und Effektivität der Umsetzung. Eine reibungslose interne Zusammenarbeit und Kommunikation sind daher von entscheidender Bedeutung für erfolgreiche Planungsprozesse und deren Umsetzung. Gleichzeitig entscheiden Form und Zeitpunkt öffentlicher Kommunikation und Beteiligung oftmals über das schnelle Umsetzen eines Radwegs. Dabei ist es wichtig, dass die Verwaltung ausreichend ausgestattet ist, um Beteiligungsprozesse effektiv zu organisieren und durchzuführen.

Politische Rahmenbedingungen können die Umsetzung von Radverkehrsmaßnahmen positiv oder negativ beeinflussen. Insbesondere bei begrenzten Ressourcen können politische Entscheidungen über den Erfolg oder Misserfolg von Maßnahmen bestimmen. Als wichtige Repräsentierende bilden kommunalpolitische Akteurinnen und Akteure, zum Beispiel Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, eine zentrale Entscheidungsinstanz: Sie bestimmen mit über die Ressourcenausstattung für ein Projekt und können helfen, auch konflikthafte Maßnahmen nach außen zu legitimieren und zu verantworten.

Qualitätsmanagement und Evaluation sind ebenfalls gut durch Kommunen steuerbar und spielen eine wichtige Rolle bei der Kontrolle der Umsetzungsziele und der Bewertung von Maßnahmen. Demgegenüber sind die finanziellen Rahmenbedingungen nur eingeschränkt durch Kommunen steuerbar, da sie zum Teil von übergeordneten Instanzen (zum Beispiel Bund oder Land) vorgegeben werden. Dennoch gibt es Möglichkeiten, die interne Haushaltsplanung und die Organisation der Fördermittelakquise zu verbessern. Personelle Rahmenbedingungen sind teilweise durch Kommunen steuerbar, jedoch sind Personalkapazitäten oft limitiert. Strategien zur Personalgewinnung und -entwicklung können jedoch die Situation verbessern. Weiterhin zeigt sich, dass vorhandenes Personal nicht überall entsprechend der Qualifikationen eingesetzt wird (vgl. Stein & Bauer 2023).

Weniger bis kaum durch Kommunen beeinflussbar sind externe Rahmenbedingungen. Jedoch haben diese einen großen Einfluss auf den Handlungsspielraum der Kommunen und die Ausgestaltung von Radverkehrsmaßnahmen. Insbesondere rechtliche Vorgaben und interkommunale Zuständigkeitsregelungen können die Umsetzung erschweren.

3. Welche verwaltungsinternen Strukturen und Prozesse hemmen eine beschleunigte Umsetzung von Radverkehrsprojekten?

Um den stetig wachsenden Anforderungen im Zuge der (Rad-)Verkehrswende gerecht zu werden, brauchen Kommunalverwaltungen neben deutlich verbesserten personellen, technischen und finanziellen Rahmenbedingungen vielfach auch ein fundierteres Verständnis der eigenen internen Abläufe und Zuständigkeiten sowie möglicher Konflikte. Im Projektverlauf wurde deutlich, dass die Komplexität der Radverkehrsplanung auf Grund der Vielzahl der Akteurinnen und Akteure häufig schwer für die Mitarbeitenden und Führungskräfte zu beschreiben und für Menschen außerhalb der Verwaltung kaum zu verstehen ist. Um die Transparenz gegenüber der Politik und Zivilgesellschaft zu erhöhen, ist die Klarheit über Prozesse und die dahinterliegende Organisation Ausgangspunkt für Beschleunigung von Radverkehrsplanungen. Der Blick in den eigenen „Maschinenraum“ kann hier dazu beitragen, Informationsflüsse zwischen Beteiligten und Entscheidungswege zu hinterfragen und zu verbessern.

Grundsätzlich erfolgt die Radverkehrsplanung arbeitsteilig innerhalb der Kommune durch verschiedene Behörden, Abteilungen und Fachdienststellen. Von der Konzepterarbeitung über die Abwägung von Planung bis hin zur tatsächlichen Baubegleitung und -aufsicht sind nicht selten vier bis fünf unterschiedliche Dienststellen beteiligt oder in den einzelnen Leistungsphasen federführend beziehungsweise verantwortlich. Diese Dienststellen können beispielsweise Verkehrsplanung/Mobilität, Stadtentwicklung, Bau/Tiefbau, Grünflächen/Umwelt, Denkmalschutz und die Straßenverkehrsbehörde umfassen (vgl. Kuscher 2023). Konzepte, Planungsvarianten und Baumaßnahmen werden entwickelt und abgestimmt, wobei in diesen Abstimmungen häufig bereits erste Ansätze für Beschleunigungspotenziale liegen.

Um den gesamten Planungsprozess von der Initiierung bis zur Fertigstellung der Radverkehrsinfrastruktur zu verstehen, wurden detaillierte Ablauf- und Beteiligungspläne in den Modellkommunen Aachen, München und Potsdam erstellt. Die Abbildung 2 verdeutlicht die komplexe Natur des Planungsprozesses und den resultierenden hohen Kommunikationsaufwand für Radverkehrsinfrastruktur. Die Planung findet in einem Netzwerk statt. Sowohl externe als auch interne Belange müssen bei vielen Arbeitsschritten berücksichtigt und kommuniziert werden, wobei zusätzliche Akteurinnen und Akteure einzubeziehen sind. Gleichzeitig ist eine interne Koordination erforderlich, um die Vielfalt der Leistungspakete für die Radverkehrsplanung zu erfüllen. Der Planungsprozess besteht aus zahlreichen vertieften, komplexen Teilprozessen, die die Verwaltungsarbeit maßgeblich beeinflussen. Dabei ist der Gesamtprozess keineswegs statisch und kann trotz ähnlicher Grundstrukturen in verschiedenen Städten in den einzelnen Phasen recht unterschiedlich organisiert sein, so gibt es zum Beispiel unterschiedliche Kommunikationsschwerpunkte je Planungsphase in den Modellstädten.

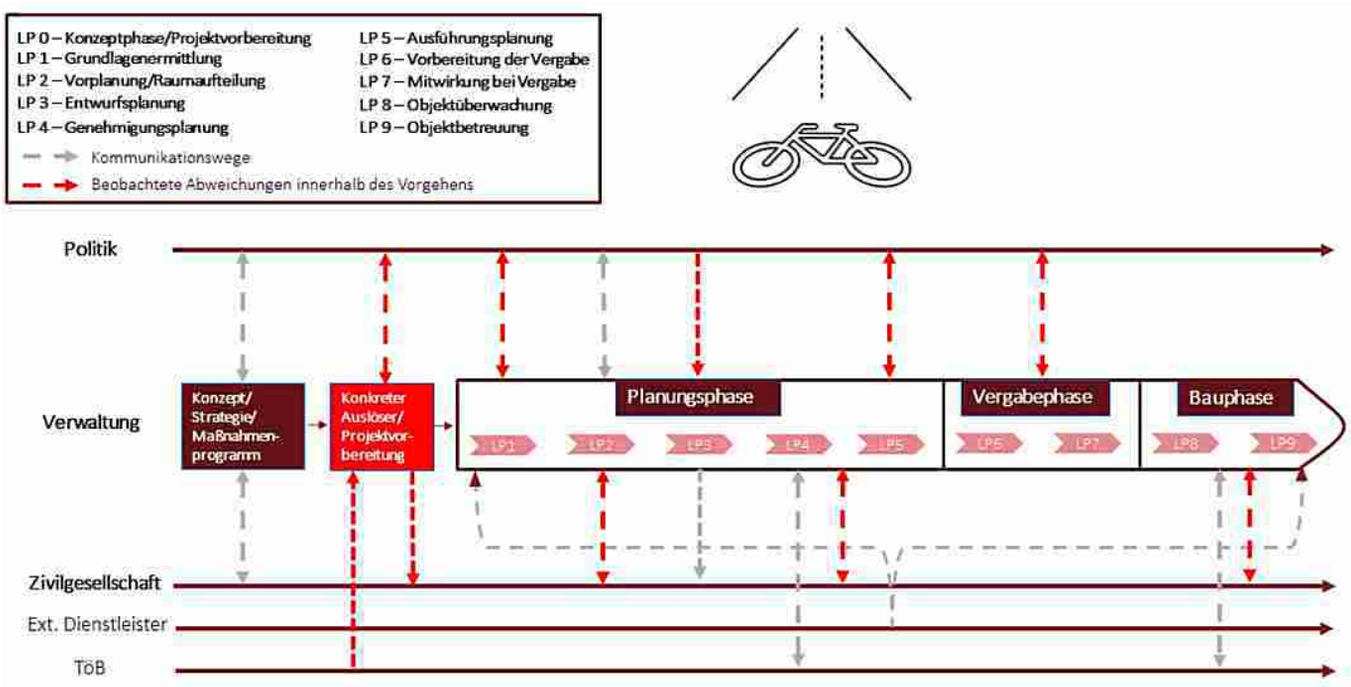


Abbildung 2: Schematischer grundlegender Prozessablauf in der kommunalen Radverkehrsinfrastrukturplanung, Quelle: eigene Darstellung

Auch klassische, eher linear und hierarchisch organisierte Arbeitsweisen hemmen die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen. Radverkehrsplanung ist vor allem Projektarbeit in einem vernetzten Prozess innerhalb der Organisation und funktioniert daher nicht nach klassischer „Struktur- und Zuständigkeitslogik“. Dieser Wechsel hin zu mehr Kooperationsfähigkeit in einem vernetzten Prozess muss aktiv vorangetrieben werden.

Gleichzeitig befinden sich viele Kommunalverwaltungen in einer Umbruchphase, die durch einen Generationswechsel, aber auch durch Konflikte um veränderte Prioritäten in der Verkehrsplanung bedingt ist. Neben Governance- und Steuerungsaspekten müssen vor allem in Zukunft Aspekte der Organisationskultur und die Formen des Zusammenarbeitens stärker in den Mittelpunkt gestellt werden. Verwaltungsorganisationen sollten sich von strukturdominierten Denk- und Handlungslogiken befreien und Wandlungsprozesse anstoßen, die verstärkt neue Selbstverständnisse und Arbeitsweisen (agile Methoden wie Design-Thinking, Retrospektiven, Thinking-out-Loud et cetera) fördern. Verwaltungen können dies im Rahmen ihrer Organisationshoheit selbst initiieren. Um diesen Wandel zu unterstützen, müssen Mitarbeitende vermehrt befähigt werden, die dafür benötigten Kompetenzen durch Aus- und Weiterbildung zu entwickeln.

Der Blick nach innen offenbart ein mangelndes Gesamtverständnis für den Planungsprozess in den beteiligten Fachdienststellen. Es fehlen klare Regelungen, welche Akteurinnen und Akteure wann und mit welchen Verantwortlichkeiten in den Prozess einzubeziehen sind. Stattdessen basiert die Arbeit oft auf individuellem Erfahrungswissen, das kaum zu formalisieren ist. Häufig ist selbst Führungskräften nicht bewusst, wie die genaue Arbeitsteilung durch die Mitarbeitenden auch im ämterübergreifenden Zusammenspiel erfolgt und welche Daten und Informationen ausgetauscht werden.

Das Problem wird verschärft durch unterschiedliche, manchmal konkurrierende Interessen der beteiligten behördeninternen Akteurinnen und Akteure, welche die Zusammenarbeit erschweren. Die Kommunikation zwischen den Dienststellen ist oft unzureichend und es fehlt an einer übergreifenden Projektsteuerung. Das Handeln externer Akteursgruppen, wie zum Beispiel politische Vertreterinnen und Vertreter und die Zivilgesellschaft, stellt eine weitere Herausforderung dar, da sie oft mit neuen Aufträgen und Anfragen in den Prozess eingreifen. Insgesamt kommen Mitarbeitende schlichtweg häufig nicht mehr zum Abarbeiten von Projekten, unter anderem auch durch fehlende Eskalationsmechanismen auf Sachbearbeitungsebene.

Da Radverkehrsplanung hauptsächlich die Verarbeitung einer großen Anzahl an Daten und Informationen erfordert, können Informationstechnologien und Digitalisierung der Arbeitsorgansation in allen Phasen des Planungsprozesses eingesetzt werden, um die Kommunikation, Kooperation und Steuerung zu verbessern. Es ist daher empfehlenswert, dass Konzepte und Strategien auf der Grundlage von Daten erarbeitet werden, Baupläne digital erstellt und abgestimmt werden und Baumaßnahmen mittels Datenüberwachung kontrolliert werden.



Eine entscheidende Voraussetzung für die Digitalisierung von Planungsprozessen ist der Aufbau einer entsprechenden IT-Infrastruktur und Ausstattung. Digitalisierung kann helfen, die oben genannten Herausforderungen anzugehen, wird jedoch durch das Fehlen von Ressourcen, Kompetenzen in der Belegschaft und Kapazitäten behindert.

Die strukturellen Herausforderungen des Planungsprozesses lassen sich in organisatorische und technische Aspekte, die sowohl interne als auch externe Prozesse beeinflussen, unterteilen (Abbildung 3).

Abbildung 3: Strukturelle Hemmnisse der Radverkehrsplanung in den Modellkommunen, Quelle: eigene Darstellung

4. Wesentliche Empfehlungen zur Prozessbeschleunigung in der kommunalen Radverkehrsförderung

Zusammenfassend zeigt das Projekt *KoRa*, dass bestehende Verwaltungsstrukturen und -prozesse in vielen Gemeinden zu einem Hemmnis für die effektive Umsetzung von Radverkehrsplanungen werden können. Die im Projekt durchgeführten Prozessanalysen sowie die qualitativen Untersuchungen in den Fallstudienstädten zeigen, dass oftmals Veränderungen auf der Organisations-, Prozess- und Kulturebene notwendig und auch möglich sind. Im Sinne eines Change-Managements müssen solche Veränderungen in einem bewussten und strukturierten Prozess umgesetzt werden, um die Mitarbeitenden in der Verwaltung „mitzunehmen". Voraussetzung dafür sind Vertrauen und Rückendeckung der kommunalpolitischen Entscheidungstragenden in der Führungsebene der Verwaltung. Nur so lässt sich eine grundsätzliche Offenheit für Veränderungen und Lernprozesse innerhalb der Verwaltung etablieren. Das heißt auch, Fehler zu akzeptieren, um aus ihnen zu lernen und um Prozesse zu verbessern. Fehlerkultur als Teil des eigenen Arbeitsselbstverständnisses zu etablieren, benötigt Zeit und muss kontinuierlich von Führungskräften vorgelebt werden. Der Bereich Personal- und Kompetenzentwicklung kann dazu beitragen: Ziel ist, Mitarbeitende durch geeignete Fortbildungsmaßnahmen zu befähigen, neue Arbeitsweisen und verbesserte digitale Prozesse zu gestalten.

Weiterbildungen können ebenfalls eingesetzt werden, um Fachkräfte gezielt(er) einzusetzen. Das Fördern von Kooperationen mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen kann die personelle Situation darüber hinaus verbessern. Beispielsweise helfen Praktika oder andere Formen der Projektmitarbeit dabei, Studierende mit dem Verwaltungshandeln vertraut zu machen und an die Abteilungen zu binden. Für neue, aber auch für vorhandene Mitarbeitende ist es hilfreich, Wissen über Abläufe systematisch zu teilen und zu dokumentieren.

Um die beschriebenen Governance-Instrumente zu etablieren, gilt es, die verwaltungsinternen Rahmenbedingungen zu optimieren. Benötigt werden klare Zuständigkeiten, die eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den Ämtern begünstigen. Wie oben beschrieben, ermöglichen es neu eingerichtete Koordinierungsstellen, Radverkehr integrativ zu planen. Dies gelingt umso besser, wenn sie mit ausreichenden Ressourcen, klaren Aufgaben, Entscheidungskompetenzen und mit einer einheitlichen IT-Infrastruktur ausgestattet sind.

IT-Infrastrukturen können darüber hinaus für die Kommunikation nach außen eingesetzt werden. So können Bürgerinnen und Bürger, Interessengruppen sowie Expertinnen und Experten aktiv in die Planung einbezogen werden. Dazu müssen Kommunikationsstrategien entwickelt werden, die neben einer transparenten Information über die Schritte und Ziele der Maßnahmen insbesondere auch die Arbeitsweise und inhärente Eigenlogik der Verwaltung transportiert. Meist kommunizieren Verwaltungen noch zu wenig, was sie gut machen oder warum bestimmte Abläufe notwendig sind.

Um dies zu verbessern, wurde im Rahmen des *KoRa*-Projekts der **Quick-Check** zur kommunalen Radverkehrsplanung entwickelt. Mit diesem Tool können Kommunen ihren Status quo bezüglich ihrer aktuellen Strukturen und Prozesse innerhalb der Radverkehrsplanung eigenständig reflektieren und ermitteln. Neben der Identifikation von „Baustellen" in den Kommunen und Arbeitsbereichen werden für identifizierte Herausforderungen konkrete Handlungsempfehlungen, Konzepte und Tipps mitgegeben. In der Evaluation werden Kommunen durch sechs Kategorien geführt und damit alle Akteursgruppen und im eigenen Wirkungsradius liegenden Handlungsfelder der Organisation der Radverkehrsplanung

beleuchtet (Strategische und politische Rahmenbedingungen, Beteiligung und Kommunikation, Verwaltungsorganisation/-abläufe, Kulturelle Rahmenbedingungen, Monitoring und Evaluation und Personelle Rahmenbedingungen). Die Handlungsempfehlungen spiegeln konkrete Umsetzungsideen aus den Aktionsplanworkshops während des *KoRa*-Projektes wider und teilweise Best-Practice-Lösungen aus dem Städtenetzwerk.

Literaturverzeichnis

Allgemeiner Deutscher Fahrrad Club (Hg.) (2023): ADFC-Fahrradklima-Test 2022: Zahlen, Daten und Fakten zum Fahrradklima-Test, online: **https://www.adfc.de/fileadmin/user_upload/Zahlen_Daten_Fakten_Hintergrundpapier_FKT_2022.pdf**

Bracher, T. (2021): Radverkehr und Verkehrswende: Eine Geschichte von Gegenwind und Rückenwind (Edition Difu - Stadt, Forschung, Praxis Nr. 19). Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hg.) (2022): Nationaler Radverkehrsplan 3.0: Fahrradland Deutschland 2030, online: **https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/StV/nationaler-radverkehrsplan-3-0.pdf?__blob=publicationFile**

Kuscher, P. (2023): Beschleunigung von öffentlichen Planungsverfahren, in: Verwaltung & Management, 29(2), online: **https://doi.org/10.5771/0947-9856-2023-2**

Stein, T. & Bauer, U. (2023): Vom Plan auf die Straße: Wie Kommunen den Ausbau von Radverkehrsinfrastruktur und Parkraummanagement beschleunigen können. Analyse. Agora Verkehrswende, online: **https://repository.difu.de/handle/difu/73**

Stein, T., Klein, T. & Lindner, S. (2022): Was hemmt die Umsetzung der kommunalen Radverkehrsplanung? Erste Ergebnisse aus dem laufenden BMBF-Forschungsprojekt „KoRa – Beseitigung von Umsetzungshemmnissen in der kommunalen Radverkehrsplanung – soziotechnische Innovationen und kommunale Steuerungsmöglichkeiten“ (Sonderveröffentlichung). Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), online: **https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/583610**