



Thomas Stein , Tobias Klein, Sandra Lindner

## 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“



Thomas Stein  
Tobias Klein  
Sandra Lindner

# 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“

# Impressum

## Autorinnen und Autoren (Difu):

Thomas Stein  
Tobias Klein  
Sandra Lindner

## Unter Mitarbeit von:

Martina Hertel (Difu)  
Burkhard Horn (Mobilität & Verkehr - Strategie & Planung)  
Theresa Kretschmer (Difu)  
Philipp Kuscher (Stein-Hardenberg Institut)  
Julia Münsch (Green City Experience)  
Doris Reichel (Difu)

## Redaktion:

Dr. Sinje Hörlin

## DTP:

Christina Bloedorn

## Gestaltungskonzept Umschlag:

3pc GmbH Neue Kommunikation

## Zitierweise:

Thomas Stein, Tobias Klein, Sandra Lindner: 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“, Berlin 2022 (Difu-Sonderveröffentlichung)

## Bildnachweise (Umschlag, je v.l.n.r.):

Vorderseite: 1 Busso Grabow, 2–4 Wolf-Christian Strauss  
Rückseite: 1–2 Wolf-Christian Strauss, 3 Sybille Wenke-Thiem, 4 Busso Grabow

© Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH 2022  
Zimmerstraße 13–15 10969 Berlin  
+49 30 39001-0 difu@difu.de www.difu.de

Berlin, Juli 2022

# Inhalt

1.	Einführung	5
2.	Das Forschungsprojekt KoRa	5
3.	Grundlagenanalyse zu Umsetzungshemmnissen bei der Radverkehrsplanung	8
3.1	Literaturanalyse	8
3.2	Prozess- und Hemmnisanalysen mit Fokus auf den Radverkehr: Das Bicycle Policy Audit (BYPAD)	13
3.2.1	Querauswertung BYPAD-Verfahren	15
3.3	Struktur für die Hemmnisanalyse in KoRa	16
3.3.1	Kurzbeschreibung der Hemmnisbereiche	17
3.4	Erhebung von radverkehrsbezogenen Umsetzungshemmnissen	19
3.4.1	Expert*innen-Interviews	19
3.4.2	Städtenetzwerk	19
3.5	Erkenntnisse der Hemmnisanalyse: Zentrale Umsetzungshemmnisse	20
3.5.1	Verwaltungspolitische Rahmenbedingungen	21
3.5.2	Verwaltungsorganisation und -abläufe	22
3.5.3	Beteiligung, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit	23
3.5.4	Politische Rahmenbedingungen	25
3.5.5	Finanzielle Rahmenbedingungen	26
3.5.6	Personelle Rahmenbedingungen	27
3.5.7	Strategieentwicklung	28
3.5.8	Qualitätsmanagement und Evaluation	29
3.5.9	Externe Rahmenbedingungen und Vorgaben	29
3.6	Lösungsansätze in der Praxis	31
3.7	Ausblick	33
4.	Literatur	34

## Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1:	KoRa-Untersuchungsgegenstand	6
Abb. 2:	Forschungssystematik KoRa	7
Abb. 3:	Struktur der untersuchten Hemmnisbereiche (abgerundete Form) sowie einzelne Schwerpunkte (eckige Form) im Bereich externer Rahmenbedingungen	16
Abb. 4:	Das Städtenetzwerk im Überblick	20

## Verzeichnis der Tabellen

Tab. 1:	42 Erfolgsfaktoren für eine erfolgreiche Radverkehrspolitik	10
Tab. 2:	Fragen im BYPAD-Auditverfahren	15



# 1. Einführung

Den Radverkehr zu stärken und damit die Mobilitätswende als Beitrag für lebenswerte Städte zu fördern, ist das erklärte Ziel vieler Kommunen. Dabei ist im Bereich der Radverkehrsförderung, und besonders innerhalb der letzten fünf bis zehn Jahre, eine hohe Dynamik zu beobachten. Neue Fahrradtechnik, allen voran die voranschreitende Elektrifizierung, erlaubt neue Nutzungsmuster sowie Distanzen und erreicht neue Zielgruppen für den Alltags- und Freizeitverkehr. Lastenräder im privaten oder gewerblichen Gebrauch gehören in vielen Kommunen zum Stadtbild. Dynamisch sind auch die steigenden Radverkehrsfördermittel auf Bundes- und Landesebene. Parallel dazu werden neue und zielgruppengerechte Radverkehrsinfrastrukturen diskutiert und umgesetzt: Radvorrangrouten oder Radschnellwege für längere Pendelstrecken, geschützte Radfahrstreifen, die das Radfahren objektiv sicherer und subjektiv angenehmer machen oder die Suche nach dem richtigen Kreuzungsdesign treiben die Kommunen um. Auch provisorische Pop-up-Radwege, die in Berlin während der Corona-Pandemie ‚aufplopten‘, zeigen die Innovationskraft und den kommunalen Spielraum für mehr und besseren Radverkehr. Begleitet werden sie immer häufiger von „Radentscheid“-Initiativen. Mit starker Stimme und über das Instrument kommunaler Bürgerentscheide bringen sie das Radverkehrsthema ganz nach oben auf die politische Agenda.

Viele Kommunen verfügen seit Langem über ambitionierte Beschlüsse zur Förderung des Radverkehrs sowie über innovative Konzepte und Maßnahmenplanungen. Doch die Planung, Steuerung und Umsetzung von kommunalen Radverkehrsprojekten erweist sich in der Praxis oftmals als herausfordernd und langwierig. Selbst mit dem politischen Rückenwind und der sich verbessernden personellen und finanziellen Ausstattung für Radverkehrsthemen bleibt die konkrete Umsetzung konfliktbehaftet – innerhalb der Politik, der Stadtgesellschaft und auch innerhalb der Verwaltung. „[Dennoch] war die Zeit für Radverkehr nie so günstig: Es gibt Handlungsdruck, Fördermittel, Wertewandel, Innovationen und immer mehr Beschlüsse und Konzepte“ (Bracher, 2021, S. 13).

## 2. Das Forschungsprojekt KoRa

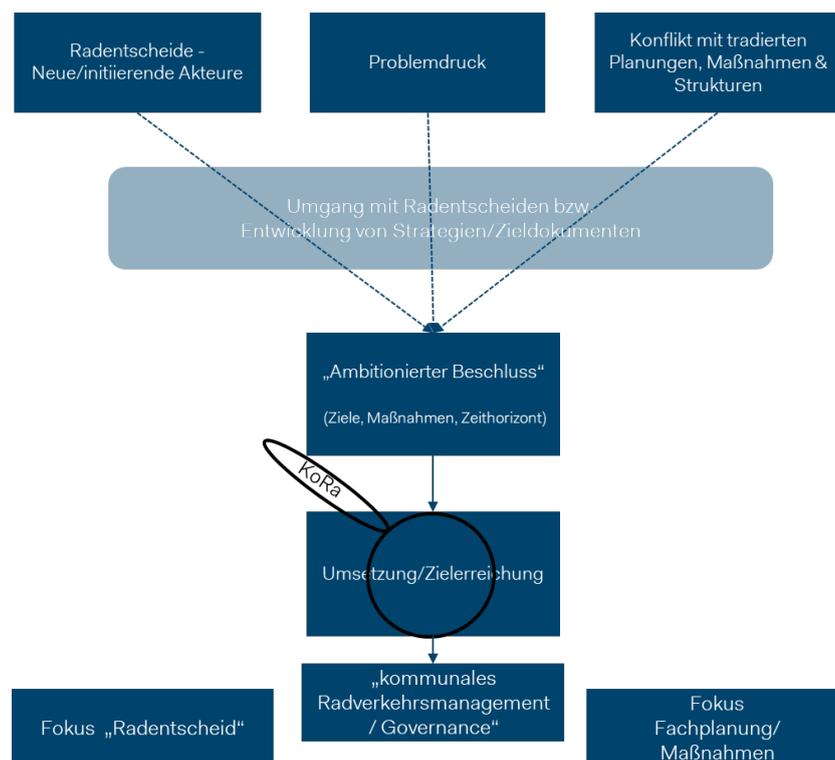
Die konkrete Umsetzung von Radverkehrsprojekten vor Ort ist ein komplexes Verfahren, bei dem verschiedene Perspektiven, Akteure und Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssen. In den Städten ist der Konflikt um den begrenzten Raum und die vielfältigen Nutzungsansprüche besonders bedeutsam. Wenn Umsetzungsprozesse (zu) lange dauern oder Umsetzungsziele nicht im gewünschten Umfang erreicht werden, steigt oftmals der Druck auf Politik und Verwaltung, und die Unzufriedenheit in der Bevölkerung wächst. Maßnahmen zur Radverkehrsförderung erfolgreich, qualitativ hochwertig und schneller umzusetzen als bisher, aber auch realistische Umsetzungspfade und -zeiträume zu entwickeln und zu kommunizieren, sind zentrale Herausforderungen für kommunale Verwaltungen. Gleichzeitig darf der Kontext einer übergeordneten integrierten Mobilitätsstrategie nicht verloren gehen.

Radverkehrsförderung folgt idealerweise einem systematischen Ansatz. Maßnahmen und Stellschrauben müssen dazu in unterschiedlichen Bereichen ansetzen (Infrastruktur, Dienstleistungen, Öffentlichkeitsarbeit). Dieser Ansatz ist spätestens seit Anfang der 2000er Jahre eingeführt (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2002, S. 28). Die dazugehörigen Maßnahmen sind bekannt und in vielen Kommunen über die Jahre in Konzepten

und Strategien verortet und beschlossen worden. Diesen fundierten strategischen Ansätzen stand jedoch in der Vergangenheit, und auch aktuell, oft ein Umsetzungsdefizit gegenüber. Die Lücke zwischen Konzepten und Strategien einerseits und der Maßnahmenumsetzung andererseits ist in vielen Kommunen zu beobachten und keineswegs nur auf den Bereich Radverkehr beschränkt. Mit den sogenannten Radentscheid-Initiativen haben sich jedoch in vielen Kommunen genau für diesen Teilbereich der Mobilitätswende starke, medienaffine und wirkungsvolle zivilgesellschaftliche Akteure engagiert und vielfach eine teils massive diskursive Macht entwickelt. Diese mündete in vielen Kommunen in erneuerten und zum Teil noch ambitionierteren Zielsetzungen für die Radverkehrsförderung. Ob die Umsetzungsbeschlüsse eine konsequentere Radverkehrsförderung herbeiführen können, oder an genau denselben Hürden scheitern, ist jedoch noch nicht ausgemacht.

Ausgehend von der dargestellten Dynamik und gleichzeitigen Umsetzungs-hemmnissen bzw. -herausforderungen stellt sich die Frage, wie Ziele erfolgreich und auch schneller erreicht werden (vgl. Abb. 1). Hier setzt das Forschungsprojekt „Beseitigung von Umsetzungs-hemmnissen in der kommunalen Radverkehrsplanung – sozio-technische Innovationen und kommunale Steuerungsmöglichkeiten (KoRa)“ an.

Abb. 1:  
KoRa-Untersuchungs-  
gegenstand



Quelle: eigene Darstellung nach Bratzel, 1999

Am Projekt beteiligt sind Expertinnen und Experten aus der kommunalen Radverkehrs- und Mobilitätsforschung, der Verwaltungswissenschaften und -digitalisierung sowie der Kommunikation und dem Changemanagement. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) koordiniert das Verbundvorhaben. Projektpartner sind neben den drei Modellkommunen Aachen, München und Potsdam das Stein-Hardenberg Institut (SHI), Green City Experience (GCX) sowie der Mobilitätsexperte Burkhard Horn. Das Projekt ist Teil des Rahmenprogramms der Forschung für Nachhaltigkeit (FONA) und eines von 12 geförderten MobilitätsZukunftslaboren (<https://www.zukunft-nachhaltige>)

mobilitaet.de/mzl/). Fördermittelgeber ist das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).

## Untersuchungsgegenstand und Forschungsfragen

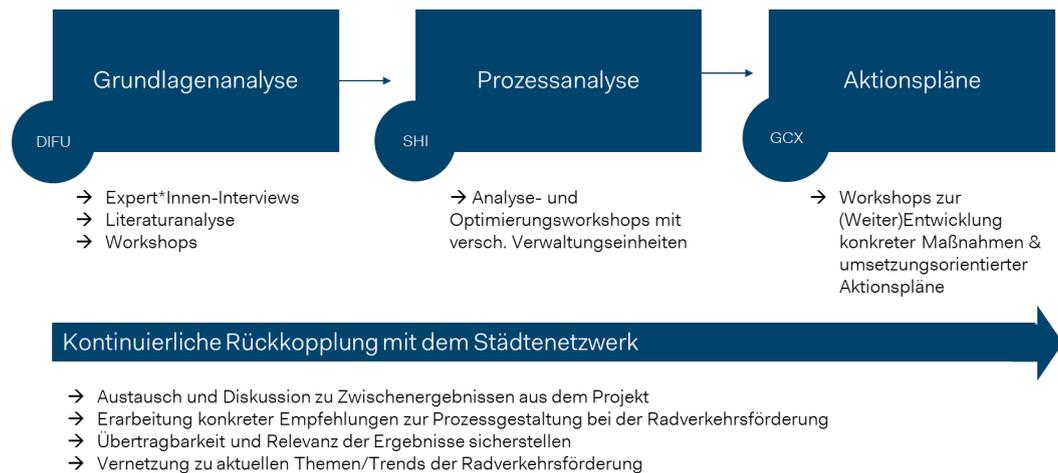
Forschungsleitend für das KoRa-Projekt ist die These, dass insbesondere governancebezogene<sup>1</sup>, prozessuale und strukturelle Rahmenbedingungen einen entscheidenden Anteil an schleppenden und langwierigen Umsetzungsprozessen haben. „Die Verkehrspolitik erweist sich als komplexes Politikfeld [...]. Dabei bestehen Defizite weniger in den Prozessphasen des Agenda Settings und der Politik-, Problem- und Zielformulierung als vielmehr in der Implementation. Im Schatten innovativer Programmatik wird weiterhin eine nachfragebezogene Optimierung der einzelnen, vor allem motorisierten Verkehrsträger verfolgt“ (Klostermann, 2011, S. 129). Während infrastrukturelle oder kommunikative Maßnahmen vielfach untersucht wurden, gibt es nur begrenztes Wissen hinsichtlich verwaltungsinterner Prozesse und Strukturen für eine erfolgreiche Radverkehrsförderung. Die Fragen, was die Umsetzung ambitionierter Radverkehrspolitik hemmt, und wie Planungs-, Umsetzungs- und Entscheidungsprozesse verbessert werden können, stehen im Fokus des Forschungsvorhabens.

Untersucht werden folgende Forschungsfragen:

- Wie ist Radverkehrsmanagement in den Modellkommunen Aachen, München und Potsdam im Allgemeinen und im Besonderen organisiert?
- Welche Optimierungspotenziale gibt es bei Planungs- und Umsetzungsprozessen in den Modellkommunen?

Neben dem Fokus auf dem kommunalen Radverkehrsmanagement werden auch infrastrukturbezogene Herausforderungen sowie die Entwicklung, Rolle und Wirkung ausgewählter Radentscheid-Initiativen/-Städte in Deutschland betrachtet.

Abb. 2:  
Forschungssystematik  
KoRa



Quelle: eigene Darstellung

<sup>1</sup> Unter Governance wird das Regel- und Koordinationssystem des Staates, einer Gemeinde, einer Verwaltung oder einer anderen Organisation verstanden.

Zu Beginn des Projekts wurde ein grundlegendes Verständnis zu Umsetzungshemmnissen bei der Radverkehrsförderung erhoben. Die Vorgehensweise und Ergebnisse dieses Arbeitsschritts werden in den folgenden Kapiteln dargestellt. Bis zum Sommer 2022 werden in den drei Modellkommunen Aachen, München und Potsdam die Strukturen und Prozesse der Radverkehrsplanung analysiert. Dabei geht es beispielsweise um die Zusammenarbeit verwaltungsinterner wie -externer Akteure, den finanziellen und personellen Ressourceneinsatz, vorhandene oder benötigte Verkehrs- und Planungsdaten, Verwaltungsstrukturen und konkrete Umsetzungsschritte und die daran Beteiligten. Durch eine vertiefte Analyse und Begleitung von Prozessen und Schnittstellen sowie eine Untersuchung des Einsatzes vorhandener oder neuer digitaler Hilfsmittel werden Stellschrauben und Optimierungspotenziale für erfolgreiche Radverkehrsförderung ermittelt. Auf dieser Basis werden konkrete Maßnahmen zur Prozessoptimierung entwickelt und anschließend als Aktionspläne für jede Modellkommune ausgegeben. Ein projektbegleitendes Städtenetzwerk aus 15 weiteren Kommunen, die vor vergleichbaren Aufgaben stehen (vorwiegend Radentscheidungs-Städte), liefert im Rahmen von regelmäßig stattfindenden Workshops Input für Problemanalyse und -lösung und stellt sicher, dass weitere kommunale Perspektiven und Erfahrungen in den laufenden Forschungsprozess einfließen. Am Ende stehen spezifische Empfehlungen für ein verbessertes Radverkehrsmanagement in den Modellkommunen. Darüber hinaus werden allgemeine, d.h. auf weitere Kommunen übertragbare Empfehlungen und gute Lösungen hinsichtlich zentraler Umsetzungshemmnisse entwickelt.

### 3. Grundlagenanalyse zu Umsetzungshemmnissen bei der Radverkehrsplanung

Zu Beginn des KoRa-Projekts stand eine Systematisierung von Umsetzungshemmnissen in der Radverkehrsplanung. Aufbauend auf Literaturanalysen und der Auswertung von BYPAD-Berichten (vgl. Kap. 3.2) wurden Expert\*innen-Interviews, interne Projektworkshops sowie Workshops mit dem begleitenden Städtenetzwerk durchgeführt, um ein Verständnis von möglichen hemmenden Faktoren zu erlangen. Das Vorgehen sowie die Ergebnisse der einzelnen Arbeitsschritte werden in den folgenden Kapiteln erläutert.

#### 3.1 Literaturanalyse

Im Rahmen der Literaturanalyse wurden verschiedene Studien analysiert, die sowohl Umsetzungshemmnisse mit direktem Radverkehrsbezug als auch allgemeine Hemmnisse im Bereich der Verkehre des Umweltverbundes beschreiben. Im Folgenden werden die zentralen Dokumente und deren Inhalte kurz dargestellt. Ziel war es, zum einen die Bandbreite möglicher Hemmnisse zu erheben und zum anderen bereits erste konkrete Stellschrauben und Lösungsmöglichkeiten zu identifizieren.

## Strukturierung von Umsetzungshemmnissen

Eine fundierte systematische Analyse und Auswertung zu radverkehrsbezogenen Umsetzungshemmnissen hat Prenzel (2012) unter anderem auf der Basis von Bohnet et al. (2005) vorgenommen. Bis dato existierten Hemmnisanalysen für den Bereich der Fahrradpolitik nur in Ansätzen (Prenzel, 2012, S. 94). Mittels Expert\*innen-Interviews und der Querauswertung von 14 Studien zu Umsetzungshemmnissen im Radverkehrs- und Verkehrsbe-  
reich ist eine lösungsorientierte Zusammenstellung von „42 Erfolgsfaktoren für eine erfolgreiche Radverkehrspolitik entstanden“ (vgl. Tab. 1). Diese Auflistung gibt einen guten Überblick über die Vielfältigkeit möglicher Barrieren bzw. Lösungsansätze und ist für das KoRa-Projekt eine zentrale Ausgangsbasis und inhaltliche Richtschnur für die Grundlagenanalyse. Als Teil der Querauswertung sind die Analysen der Studien zu Radverkehrspotenzialen in Sachsen (Haase & Pfeil, 2002/2003) zum Modellvorhaben fußgänger- und fahrradfreundliche Stadt (Krause und Hildebrandt, 2006) sowie der Umsetzung und Akzeptanz nachhaltiger Verkehrspolitik (NAPOLI) (Bohnet et al., 2005) besonders umfangreich. Im „Leitfaden zu baulastträgerübergreifenden Infrastrukturprojekten für den Radverkehr“ werden praxisorientierte Erfahrungen und Empfehlungen auf prozessualer und struktureller Ebene aufgeführt, die mit Blick auf die Good Practice und Handlungsmöglichkeiten des KoRa-Projekts sowie der regionalen Radverkehrsentwicklung relevant sind (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2006).

Im selben Zeitraum hat auch Klostermann (2011) Umsetzungshemmnisse in der Radverkehrspolitik in vier internationalen Fallstudien (Oldenburg, Kingston upon Thames, Groningen, Bozen) analysiert. Für das Beispiel der Stadt Oldenburg wird beispielsweise eine grundsätzliche Bereitschaft für eine neue Verkehrspolitik konstatiert; konkurrierende Ansprüche, fehlender politischer Mut sowie fehlende politische Kontinuität hemmten jedoch die Umsetzung. Mit Blick auf die Verwaltung wird festgestellt, dass diese sowohl personell als auch organisatorisch nur unzureichend aufgestellt ist, um die gewünschten Ziele zu erreichen (ebd.). Auf der Ebene des politischen wie öffentlichen Diskurses wird zudem sichtbar, dass es kaum Bereitschaft für bzw. Forderungen nach „radikale[n]“ Maßnahmen gibt (Klostermann, 2011, S. 205). Aus der Hemmnisanalyse in den einzelnen Fallstädten werden Empfehlungen für die Kommunikation und den öffentlichen Diskurs, eine integrierte Verwaltungsorganisation sowie konsequente, verlässliche und langfristige politische Entscheidungen abgeleitet (Klostermann, 2011, S. 313). Diese Ergebnisse decken sich mit den in Tab. 1 von Prenzel (2012) dargestellten Erfolgsfaktoren.

Tab. 1:  
42 Erfolgsfaktoren für  
eine erfolgreiche  
Radverkehrspolitik

Bereiche	Erfolgsfaktoren
Akteursbezogene Faktoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• einzelne engagierte Personen in Führungspositionen</li> <li>• eine breit angelegte Qualifikation der Akteure: kommunikative, organisatorische, politische, fachliche Kompetenzen</li> </ul>
Verwaltungstechnische Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• führende Rolle der Verwaltung</li> <li>• gute Zusammenarbeit mit der Politik</li> <li>• gute personelle und institutionelle Ausstattung</li> <li>• offenes Klima für Veränderungen</li> <li>• professionelles Projektmanagement</li> <li>• gutes Zusammenspiel von Ämtern innerhalb der Kommune</li> <li>• frühzeitige Abstimmungen und Informationsaustausch</li> <li>• Zusammenarbeit mit Regional- und Landesbehörden</li> </ul>
Finanzielle Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• positive finanzielle Rahmenbedingungen</li> <li>• Landesprogramme und bundespolitische Programme als Unterstützung</li> <li>• von Beginn an langfristig gesicherte Finanzierung</li> </ul>
Politische Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aktive Unterstützung durch die Politik</li> <li>• frühzeitige und umfangreiche Einbindung der politischen Akteure</li> <li>• Offenheit des politischen Systems für Umweltfragen</li> </ul>
Strategische Umsetzung von Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einsatz von Projektmanagementtechniken</li> <li>• Qualitäten statt Restriktionen in den Vordergrund rücken</li> <li>• kostengünstige Maßnahmen zuerst einsetzen</li> <li>• Orientierung an Vorbilderprojekten</li> <li>• konkrete Darstellungen und Beschreibungen der Maßnahmen von Beginn an</li> <li>• frühzeitige Suche nach Finanzierungslösungen</li> <li>• konkrete Ziele</li> <li>• Analyse der Akteursinteressen</li> <li>• Einfügen der Maßnahmen in andere Planungen</li> <li>• schrittweise Umsetzung von Maßnahmen</li> </ul>
Beteiligung von Externen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• frühzeitige Einbeziehung gesellschaftlicher Kräfte als Multiplikatoren</li> <li>• frühzeitige Einbeziehung fachlicher und wissenschaftlicher Expertisen</li> <li>• Aufbau eines Netzwerkes (auch in andere Verwaltungen)</li> <li>• Einsatz partizipativer Beteiligungsmöglichkeiten</li> <li>• frühzeitige Festlegung auf klare und operationale Ziele</li> </ul>
Qualitätsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• frühzeitige Definition von Qualitätszielen und überprüfbaren Erfolgskriterien</li> <li>• regelmäßige Wirkungskontrollen</li> <li>• fachliche Qualifikation über Qualitätsstandards für Radverkehrsanlagen</li> </ul>
Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung einer Kommunikationsstrategie</li> <li>• kontinuierliche Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit</li> <li>• eigener Titel für Kommunikationsmaßnahmen</li> <li>• Einbeziehung von Fachpersonal</li> <li>• zielgruppenspezifische Ansprache</li> <li>• Einbeziehung der Politik in die Öffentlichkeitsarbeit</li> <li>• Promotoren zur Unterstützung der Maßnahmen</li> <li>• frühzeitige öffentlichkeitswirksame Darstellung von Maßnahmen</li> </ul>

Quelle: Prenzel, 2012, 168 ff.

## Changemanagement in der Verwaltung

Im Handbuch für kommunales Mobilitätsmanagement skizzieren die Autor\*innen des Zukunftsnetz Mobilität NRW auf Verwaltungshandeln fokussierte Hemmnisse und Lösungsansätze unter dem „Dach“ eines integrierten Mobilitätsmanagements. Die formulierten Empfehlungen sind auch für die Analyse innerhalb des Projekts KoRa relevant und unterstreichen gleichzeitig die Notwendigkeit einer integrierten Planung. Formuliert werden beispielsweise praktische Hinweise zu hemmenden und fördernden Verwaltungsstrukturen und -ressourcen sowie Kommunikationsstrategien (Zukunftsnetz Mobilität NRW, 2020, 41ff.). Genannt wird u.a. die strukturelle Verortung von

Mobilitätsmanagement in Form einer Stabsstelle, als Team- oder Einzelaufgabe auf Fachebene. Darüber hinaus ist auch der Hinweis zur Langfristigkeit von Veränderungsprozessen hervorzuheben. Veränderungsprozesse sind eher „Marathon als Sprint“ (Zukunftsnetz Mobilität NRW, 2020, S. 35).

## Hürden

Weitere übergreifende und aktuellere Analysen im Bereich der Verkehrs- und Stadtentwicklung skizzieren ähnliche Umsetzungshemmnisse. Beispielsweise betrachtet Horn (2021) in einer Expertise übergeordnete Umsetzungshemmnisse der Mobilitäts- und Verkehrswende mit Fokus darauf, welche Chancen und Potenziale Experimentierräume bieten. Im WISO-Diskurs „Hürden auf dem Weg zur Zukunftsstadt – Strategien für eine integrierte Stadt- und Verkehrspolitik“ wird gar von einer „Gegenwart der Hürden“ gesprochen (Ball et al., 2019, S. 3). Die aus der Analyse abgeleiteten „fünf Handlungsperspektiven“ zeichnen aus Sicht der Autor\*innen notwendige Veränderungen vor. Neben gesellschaftlichen Aspekten („soziale Frage lebenswerter Städte“) und der Rekommunalisierung des Mobilitäts- und Wohnungsmarkts, sind vor allem folgende drei Punkte eng mit dem Thema Verkehrsentwicklung und Radverkehr verknüpft:

- Politisches Verantwortungsbewusstsein
  - neben populären Pull-Maßnahmen auch unpopuläre Push-Maßnahmen politisch durchsetzen
  - rechtliche Rahmenbedingungen weiterentwickeln und kurzfristig juristische Graubereiche ausnutzen
  - Mut, bei gesellschaftlichen Transformationen auch ohne politische Mehrheit vorneweg zu gehen
- Transformation hin zu einer modernen Verwaltung
  - Neuordnung der klassischen Verwaltungsstrukturen hin zu einer integrierten Verwaltung
  - Institutionalisierung von Austauschkanälen zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung
  - Flexibilisierung des öffentlichen Personal- und Arbeitsrechts
- Partizipativer Einbezug der Zivilgesellschaft
  - Öffnung der klassischen Planungs- und Entscheidungsstrukturen für die Partizipation der Zivilgesellschaft
  - transparente Planungs- und Politikkultur, die es Außenstehenden ermöglicht, Entscheidungsprozesse nachzuvollziehen

Diese Aspekte können in die bestehende Strukturierung in Tab. 1 einsortiert werden. Gleichzeitig wird im WISO-Papier die kommunale Handlungsebene um die Landes- und Bundesebene ergänzt. Zentrale Stellschrauben für einen größeren Handlungsspielraum von Kommunen können durch Bund und Länder vor allem hinsichtlich rechtlicher Vorgaben (insbesondere Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht) und Setzungen sowie bei der Ressourcenbereitstellung (Finanzen und Personal) gedreht werden. Verkehrsspezifische Ansatzpunkte auf Bundesebene sind von Bracher et al. (2018), Hochfeld et al. (2021) sowie in weiteren Papieren der kommunalen Spitzenverbände formuliert (Ellenbeck et al., 2021; Horn et al., 2018; Reiß-Schmidt et al., 2015). Diese externen Rahmenbedingungen spielen eine wichtige Rolle für die ganzheitliche Betrachtung von Umsetzungshemmnissen bei der kommunalen Radverkehrsplanung.

## Nichtmonetäre Hemmnisse

Über den unmittelbar (rad-)verkehrsbezogenen Blickwinkel hinausgehend, gibt es weitere Analysen, die Umsetzungshemmnisse bei kommunalen Projekten aufführen. Grundsätzlich decken sich die Angaben auch mit jenen mit Radverkehrsbezug. In einer Studie im Auftrag des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) haben das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) und das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung nichtmonetäre Hemmnisse bei Infrastrukturvorhaben untersucht. Die Untersuchung bezieht sich nicht explizit auf den Verkehrsbereich; die identifizierten Investitionshemmnisse decken sich jedoch mit den radverkehrsspezifischen Themen. Betrachtet wurden:

- die Kapazitätsauslastung im Baugewerbe
- die Personalsituation in den Bauverwaltungen
- die Rolle von Beteiligungsverfahren sowie
- die Bedeutung von Genehmigungsverfahren und Standards bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben

Die Bauwirtschaft kann aufgrund von personellen und technischen Spezifika nur verzögert auf einen Bauboom reagieren. Wenn im Rahmen einer Krise Kapazitäten abgebaut wurden, kann es Jahre dauern, diese wiederaufzubauen, um auf eine verstärkte Nachfrage zu reagieren. In den Kommunen selbst sind etwa ein Fünftel aller Stellen im Hoch- und/oder Tiefbauamt seit längerer Zeit nicht besetzt. Der Studie zufolge ist damit zu rechnen, dass bis zum Jahr 2026 17 Prozent der Mitarbeitenden ausscheiden werden. In vielen Kommunen dauert die Wiederbesetzung einer Stelle länger als sechs Monate. „Hemmnisse bei der Stellenbesetzung sind vor allem die Konkurrenz um Fachkräfte mit der Privatwirtschaft und den Verwaltungen anderer Städte sowie unzureichend konkurrenzfähige Gehälter.“ (Scheller et al., 2021, S. 6). Insbesondere bei kleinen und mittelgroßen Städten sind zudem die zum Teil sehr komplexen Genehmigungsverfahren und die gesetzlichen Baustandards ein weiteres Hemmnis. Es sind eine Vielzahl an Ämterabstimmungen durchzuführen, zahlreiche Planwerke müssen beachtet und viele Stellungnahmen eingeholt werden. Die kurzfristigen und zeitlich begrenzten Förderprogramme, mit denen Infrastrukturmaßnahmen in relativ kurzer Zeit umgesetzt werden müssen, veranlassen viele Kommunen dazu, von einer Mittelbeantragung Abstand zu nehmen. Nur Kommunen, die regelmäßig Förderprogramme nutzen, bringt dies einen Vorteil. Und schließlich sind die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren zu nennen, die „einen Beitrag zur Akzeptanzsteigerung öffentlicher Bauvorhaben leisten, [...] aber gleichzeitig neue Planungs-, Kommunikations- und Moderationsanforderungen an die Verwaltungen (stellen) – insbesondere in Zeiten wachsender Anspruchshaltungen der Bürger\*innen.“ Die vier Hemmnisbereiche führen kumulativ zu einer negativen Entwicklung, die „von zeitlich aufgeschobenen und/oder gänzlich unterlassenen Investitionen über nicht beantragte Fördermittel bis hin zu Arbeitsüberlastungen und erheblichen Motivationsdefiziten der örtlichen Fachverwaltungen“ führt. Als Schlussfolgerung empfiehlt die Studie eine Verstärkung der öffentlichen Investitionspolitik, veränderte Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren und Anpassungen bei „Standards und Genehmigungsverfahren“. Diese Maßnahmen lassen sich nur auf Bundes- oder Landesebene umsetzen. Unmittelbar tätig werden können Kommunen in gewissem Rahmen bei der (personellen) Aufstellung und Organisation ihrer Verwaltung. Bezüglich des Personalmangels wird ein Ausbau und die Stärkung der Ausbildungskapazitäten sowie eine Flexibilisierung der Gehaltsstrukturen, eine Prüfung von Anpassungsmöglichkeiten zur Ermittlung des kommunalen Stellenbedarfs, die Durchführung von Personalgewin-

nungskampagnen, die Professionalisierung des kommunalen Personalmanagements, der Aufbau einer agilen und attraktiven Verwaltungsstruktur, der Einsatz von digitalen Technologien, die Schaffung von unabhängigen Infrastrukturgesellschaften oder Kompetenzzentren und die Externalisierung von Planungs-, Vergabe- und Durchführungsaufgaben empfohlen.

## Zusammenfassung

Anhand der Literaturanalyse konnte ein umfassendes Bild möglicher Umsetzungshemmnisse in verschiedenen Bereichen erhoben werden. Deutlich wurde, dass die grundlegenden Hemmnisse (bzw. Erfolgsfaktoren) in der Analyse von Prenzel (2012) bereits umfangreich gelistet wurden. Die Erkenntnisse aller folgenden, auch aktuelleren, Studien, Diskussionspapiere, Handbücher und Leitfäden lassen sich in diese Systematik einfügen. Ein grundlegendes Verständnis für die nötigen Stellschrauben, um schneller in die Umsetzung zu gelangen, scheint nicht zu fehlen. Vielmehr geht es um die konkrete und konsequente Ausgestaltung der Empfehlungen und Erfolgsfaktoren.

Im Rahmen der Literaturanalyse wurde auch deutlich, dass zu konkreten prozess-, struktur-, bzw. governancebezogenen Stellschrauben jedoch kaum Material vorhanden ist – sei es, weil Erkenntnisse nicht dokumentiert oder öffentlich gemacht oder weil sie bisher noch gar nicht angegangen wurden.

## 3.2 Prozess- und Hemmnisanalysen mit Fokus auf den Radverkehr: Das Bicycle Policy Audit (BYPAD)

Als weitere tiefere Quelle für die Analyse von radverkehrsspezifischen Umsetzungshemmnissen auf kommunaler Ebene wurde die Systematik des BYPAD-Verfahrens und die Ergebnisse des Auditverfahrens betrachtet. Das Bicycle Policy Audit (BYPAD) wurde im Zeitraum von 1999 bis 2001 von einem internationalen Konsortium im Rahmen eines EU-Projekts erarbeitet und wird kontinuierlich weiterentwickelt. Mittlerweile wurde das Verfahren in über 200 Kommunen in mehr als 20 Ländern in Europa angewendet. Das qualitative Instrument dient zur Evaluierung und Qualitätsverbesserung der kommunalen Radverkehrsförderung. Dabei können die Kommunen in einer Stärken-Schwächen-Analyse den Stand ihrer Radverkehrsförderung selbst auswerten; in den dann folgenden Audits im Abstand von drei bis fünf Jahren kann die weitere Entwicklung beobachtet werden.

Die systematische und akteursübergreifende Analyse kommunaler Radverkehrsförderung im Rahmen des Verfahrens ermöglicht Einblicke in strukturelle und prozessuale Hemmnisse. Das unterscheidet den Ansatz von rein maßnahmenbezogenen Defizitbetrachtungen, welche üblicherweise Kern kommunaler Radverkehrskonzepte sind. Zudem basiert das Verfahren auf jahrelangen Erfahrungen und entsprechenden Weiterentwicklungen, um für Kommunen relevante Hilfestellungen für die Radverkehrsförderung zu geben.

Die Idee des BYPAD-Verfahrens orientiert sich am Qualitätsmanagement der Wirtschaft. Neben den Ergebnissen der Radverkehrsförderung wird auch deren Einbettung in die politischen und administrativen Strukturen untersucht. Durchgeführt wird die Bewertung durch eine Evaluationsgruppe, die sich aus Politiker\*innen, Mitarbeitenden der Verwaltung sowie Vertreter\*innen aus der Zivilgesellschaft (i. d. R. lokale Radfahrgruppen) zusammensetzt und extern durch Auditor\*innen begleitet wird. Gemeinsam wird analysiert, in wel-

chen Bereichen der Radverkehrsförderung Verbesserungen nötig und möglich sind. Dabei werden neun Modulen jeweils eine Entwicklungsstufe zugewiesen. Die Module unterscheiden sich geringfügig, je nachdem, ob diese sich an Städte und Gemeinden oder an Regionen richten. Nach der Zusammenstellung von Vorabinformationen (z. B. Radverkehrskonzepte, Daten zum Radverkehr etc.) durch die Auditor\*innen und die Stadtverwaltung bewertet jedes Evaluationsmitglied individuell einen Fragebogen. Die Fragen sind in vier Entwicklungsstufen eingeteilt und enthalten Aktivitäten und Maßnahmen, die bereits in anderen Kommunen erfolgreich umgesetzt wurden. Zusätzlich findet eine Befahrung der örtlichen Radverkehrsinfrastruktur durch die Auditor\*innen und den Mitgliedern der Evaluationsgruppe statt, um Schwachstellen im Radverkehrsnetz zu identifizieren. Nach der Bewertung erfolgt ein erstes Treffen, in denen die Antworten verglichen und diskutiert werden. Auf dieser Basis wird ein Qualitätsplan für die zukünftige Radverkehrsentwicklung erarbeitet, welcher in einem zweiten Treffen mit konkreten und verbindlichen Zielen untermauert wird. Der Endbericht enthält neben der Stärken-Schwächen-Analyse der bisherigen Radverkehrsförderung auch den Qualitätsplan, der als Grundlage für die folgenden Jahre dient. Auf der Basis der Gesamtpunktzahl werden die Kommunen in vier Stufen eingeteilt:

1. Ad-hoc-Ansatz  
Auf dieser Stufe wird nicht viel für den Radverkehr getan. Es werden nur die nötigsten und wenig konfliktbehaftete Maßnahmen und Aktivitäten umgesetzt.
2. Isolierter Ansatz  
Auf dieser Stufe werden vereinzelt bzw. sporadisch, jedoch nicht regelmäßig oder systematisch Maßnahmen und Aktivitäten für den Radverkehr umgesetzt.
3. Systemorientierter Ansatz  
Auf dieser Stufe werden regelmäßig und systematisch unterschiedliche Maßnahmen und Aktivitäten für den Radverkehr umgesetzt.
4. Integrierter Ansatz  
Auf dieser Stufe werden regelmäßig und systematisch integrierte Maßnahmen sowie Aktivitäten für den Radverkehr umgesetzt, die auch andere Verkehrsarten betreffen. Die Radverkehrsförderung wird von anderen Politikbereichen als gleichwertig anerkannt und hat höchste Priorität innerhalb der Verkehrspolitik.

Für die Systematisierung möglicher Umsetzungshemmnisse in KoRa sind die einzelnen Fragekategorien des Evaluationsfragebogens hilfreich (vgl. Tab. 2). Die Bandbreite der Fragen verdeutlicht einen systemischen Blick auf die Radverkehrsentwicklung. Neben den Fragen nach konkreten kommunikativen und infrastrukturellen Maßnahmen stehen auch Themen im Fokus, welche die Umsetzung beschlossener Strategien und Konzepte betreffen. Die Themen Steuerung der Politik und Koordinierung, Strategien und Konzepte, Finanzen und Personal, Information und Erziehung, Kommunikation und Partnerschaften sowie Evaluation und Wirksamkeit decken sich mit den Kategorien aus der Literaturanalyse und verdichten somit das Bild über mögliche Umsetzungshemmnisse.

Tab. 2:  
Fragen im BYPAD-  
Auditverfahren

Bereiche	Fragen
M1: Anforderungen der Radfahrenden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie ermittelt die Gemeinde die Anforderungen der Radfahrenden?</li> <li>• Wie werden die Radfahrenden in die Radverkehrspolitik einbezogen?</li> </ul>
M2: Steuerung der Politik und Koordination	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welchen Einfluss haben die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung auf den radverkehrspolitischen Entscheidungsprozess?</li> <li>• Wie ist die Zusammenarbeit zwischen externen Organisationen organisiert (z. B. ÖV-Unternehmen, übergeordnete Behörden?)</li> </ul>
M3: Strategien und Konzepte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Was beinhaltet die kommunale Radverkehrspolitik, und wie wird ihre Umsetzung sichergestellt?</li> </ul>
M4: Finanzen und Personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie wird die Finanzierung der Radverkehrspolitik sichergestellt?</li> <li>• Von wem wird die Radverkehrspolitik vorbereitet und umgesetzt?</li> </ul>
M5: Infrastruktur und Sicherheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie ausgedehnt ist das Radverkehrsnetz?</li> <li>• Wie ist der Unterhalt der Radverkehrsinfrastruktur organisiert?</li> <li>• Was wird zur Verbesserung der Sicherheit der Radfahrenden getan?</li> <li>• Was wird zur Optimierung der Kombination von öffentlichem Verkehr und Radverkehr getan?</li> </ul>
M6: Information und Erziehung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie werden die Bürger*innen über die Radverkehrspolitik informiert?</li> <li>• Was wird in den Bereichen Erziehung und Radfahrtraining getan?</li> </ul>
M7: Kommunikation und Partnerschaften	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Initiativen werden ergriffen, um verschiedene Zielgruppen durch ‚weiche‘ Maßnahmen zum Radfahren anzuregen?</li> </ul>
M8: Ergänzende Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Was wird zur Eingrenzung der Autonutzung getan?</li> <li>• Inwieweit unterstützt die aktuelle Siedlungspolitik die Radverkehrspolitik?</li> </ul>
M9: Evaluation und Wirksamkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie werden Daten zur Fahrradnutzung erhoben und genutzt?</li> <li>• Wie erhebt bzw. nutzt die Gemeinde Daten zur Sicherheit des Radverkehrs?</li> </ul>

### 3.2.1 Querauswertung BYPAD-Verfahren

Neben der allgemeinen Struktur wurden auch Audit-Ergebnisse aus einzelnen Kommunen betrachtet. Hieraus lassen sich noch etwas spezifischere Hemmnisse (und Lösungsmöglichkeiten) ableiten, die in Kapitel 3.5 zusammengeführt werden.

Seit dem Jahr 2000 wurden in Deutschland 28 BYPAD-Verfahren durchgeführt. Demnach befinden sich die meisten Kommunen zwischen der ersten (Ad-hoc-Ansatz) und dritten Stufe (systemorientierter Ansatz).

Im Folgenden eine Auswahl an Ergebnissen aus den Audit-Berichten der letzten zehn Jahre in den Städten Leipzig (Stadt Leipzig, 2014; Stadt Leipzig Verkehrs- und Tiefbauamt, 2020), Karlsruhe (Stadt Karlsruhe, 2020), Reinbek (Stadt Reinbek, 2020), Marl (team red Deutschland, 2018), Bielefeld (Stadt Bielefeld, Amt für Verkehr, 2016), Dresden (Technische Universität Dresden, 2012) und Frankenthal in der Pfalz (Stadt Frankenthal [Pfalz], 2012):

- Das BYPAD-Verfahren hilft den Befragten zufolge, eine Zwischenbilanz zu ziehen bzw. einen systematischen und akteursübergreifenden Einstieg in die Radverkehrsförderung zu finden.
- Typische governancebezogene Empfehlungen bzw. Stellschrauben zielen auf eine strategische Integration, Kommunikations- und Koordinationsstrukturen sowie eine adäquate Personal- und Finanzausstattung ab.
- In einigen Kommunen wurde das Ziel definiert, für den Radverkehr eine Gesamtstrategie zu entwickeln und diese in den Verkehrsentwicklungsplan (VEP) zu integrieren.
- Der Radverkehr sollte – so der Tenor – als Querschnittsaufgabe gesehen werden.
- Die Amts- bzw. Abteilungsleitungen müssten die Zuständigkeiten genau definieren, wobei auch eine Personalaufstockung in den jeweiligen Bereichen nötig erscheine.

- Von der Politik wird eine „Pro-Rad-Grundhaltung“ gefordert, externe Akteure sollten – so eine Forderung – regelmäßig und frühzeitig eingebunden werden. Dabei sei eine transparente und intensive Kommunikation sowohl innerhalb der Verwaltung wie auch nach außen nötig. Dazu könne ein interner Arbeitskreis sowie ein „Runder Tisch Radverkehr“ mit den externen Akteuren zielführend sein.
- Auch die Anhebung der finanziellen Ressourcen für den Radverkehr sowie eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit und Mobilitätserziehung wurden als Ergebnisse genannt.

### Zusammenfassung

Mit der Analyse der BYPAD-Systematik und ausgewählter Auswertungsberichte hat sich der Rahmen für mögliche Umsetzungshemmnisse weiter verdichtet. Zudem konnten auch konkrete Hemmnisse bzw. Empfehlungen auf struktureller Ebene erhoben werden. Gleichwohl ist die Anzahl der durchgeführten und auswertbaren Auditberichte überschaubar. Deutlich wird zudem, dass viele Kommunen im BYPAD-Verfahren noch am Anfang systematischer Radverkehrsplanung stehen. Das Audit-Verfahren kann daher an dieser Stelle als Einstieg hilfreich sein.

### 3.3 Struktur für die Hemmnisanalyse in KoRa

Auf der Basis der Literaturanalyse sowie den Arbeiten von Prenzel 2012 (vgl. Kapitel 1.1) wurden für die weitere Bearbeitung im KoRa-Projekt neun Hemmnisbereiche festgelegt (vgl. Abb. 3). Im Fokus des Projekts stehen die Problemlagen und Steuerungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene („kommunale Einflussbereiche“). Ergänzt wurde diese Perspektive um den Bereich „externe Rahmenbedingungen“, um auch die hemmenden Faktoren beispielweise durch Bundes- oder Landesgesetzgebung in die Betrachtungen einfließen zu lassen. Die Bereiche „Personal“ und „Finanzen“ sind aufgrund der teilweise starken Abhängigkeit von externen Faktoren am Übergang zwischen den beiden Einflussphären verortet.

Abb. 3:  
Struktur der untersuchten Hemmnisbereiche (abgerundete Form) sowie einzelne Schwerpunkte (eckige Form) im Bereich externer Rahmenbedingungen



Quelle: eigene Darstellung

### 3.3.1 Kurzbeschreibung der Hemmnisbereiche

Im Folgenden werden die einzelnen Hemmnisbereiche skizziert und mit ersten konkreten Hemmnissen illustriert; eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse aus den qualitativen Erhebungen erfolgt in Kapitel 3.5.

#### Verwaltungspolitische Rahmenbedingungen

Zu den verwaltungspolitischen Rahmenbedingungen gehören die Organisation und Steuerung einer Kommune bzw. der grundlegende Aufbau und die Ausstattung der Kommunalverwaltung inklusive des Zusammenspiels von Ämtern und Fachbereichen der Verwaltung untereinander. Der öffentlichen Verwaltung kommt die Funktion des Implementationsakteurs im Auftrag der Politik zu, jedoch gilt für viele Kommunalverwaltungen, durch die Pandemiesituation seit 2020 noch einmal verstärkt, dass sie ein gestiegenes Aufgabenvolumen bei gleichbleibendem oder sogar abnehmendem Leistungsvermögen (Personalmangel, Haushaltsfragen, nur langsam voranschreitende Modernisierung und Digitalisierung) bewältigen müssen.

#### Verwaltungsorganisation und -abläufe

Verwaltungsprozesse und dazugehörige Strukturen stehen im Fokus des Forschungsprojekts. Entlang des Umsetzungsprozesses von Radverkehrsmaßnahmen gibt es viele mögliche Stolpersteine, aber auch Verbesserungspotenziale. Von der Konzepterarbeitung bis zur Bauausführung gibt es zum Teil sehr unterschiedliche Aufgabenbereiche. Im Vordergrund stehen Fragen nach der verwaltungsinternen Zusammenarbeit und Kommunikation sowie nach konkreten Prozessschritten, Schnittstellen und Zuständigkeiten.

#### Beteiligung, Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation

Im Bereich Beteiligung und Kommunikation geht es um die Zusammenarbeit bzw. Einbindung der allgemeinen Öffentlichkeit sowie der Radentscheid-Initiativen und von weiteren Interessensvertretenden. Im Kontinuum zwischen Information, Beteiligung und Ko-Kreation müssen sich Kommunen zurechtfinden. Turnus, Zeitpunkt, Zielgruppe, Zweck und Intensität von Beteiligung sind zentrale Themen in den Kommunen. Auch Fragen nach der verwaltungsinternen Organisation und Ausstattung von Beteiligungsaufgaben sind relevant.

#### Politische Rahmenbedingungen

Kommunalpolitische Akteure nehmen eine zentrale Rolle für erfolgreiche und effektive Umsetzungsprozesse ein. Als gewählte Repräsentant\*innen bilden sie eine wichtige Entscheidungsinstanz und setzen den Rahmen für Verwaltungshandeln mit Blick auf Maßnahmenprogramme oder Ressourcenausstattung. Wie diese Rolle ausgefüllt wird, beispielsweise in Bezug auf konfliktreiche Maßnahmen im Bereich der Radverkehrsförderung und damit einhergehenden notwendigen Flächenumverteilungen, hat unmittelbaren Einfluss auf den Fortgang von Umsetzungsprozessen.

#### Finanzielle Rahmenbedingungen

Finanzielle Rahmenbedingungen bilden mit personeller Ausstattung das Grundgerüst für eine erfolgreiche Umsetzung. Finanzierungsfragen können in gewissem Rahmen durch die Kommune selbst beeinflusst werden, bspw.

beim Thema Recruiting, unterliegen aber oftmals den Vorgaben von Förderkulissen, insbesondere bei Infrastruktur- bzw. Bauvorhaben. Die interne Haushaltsplanung ist eine mögliche Stellschraube. Gleichzeitig spielt der Umfang sowie die Art und Weise der Bereitstellung (Förderkulisse/Förder-systematik) externer Gelder durch Bund und Länder eine zentrale Rolle.

### **Personelle Rahmenbedingungen**

Zentrale Herausforderung für den Ausbau des Radverkehrs in den Kommunen sind die meist (noch) sehr limitierten oder schrumpfenden Personalkapazitäten. Fachkräftemangel und demografischer Übergang sind zwei Langzeitentwicklungen, die in Kommunen auf immer komplexere und umfangreichere Aufgabenstellungen trifft. Der Wettbewerb um gute Mitarbeiter\*innen ist herausfordernde Daueraufgabe in den Kommunen. Dabei geht es um Strategien zur Gewinnung von neuem Personal, den Umgang mit den bestehenden Mitarbeitenden, aber auch Stellschrauben zur effektiveren Nutzung von Arbeitskapazitäten und Aufgabenteilung sowie der gesamte Bereich des Wissensmanagements.

### **Strategieentwicklung**

Radverkehrskonzepte bilden in Kommunen eine strategische Handlungsgrundlage. Die Herausforderungen werden im Entwicklungsprozess sichtbar, bspw. in Beteiligungsverfahren, sowie bei der Integration des Radverkehrs in gesamtheitliche Strategiekonzepte unter Berücksichtigung der Flächenansprüche aller Verkehrsträger. Radverkehrsförderung sollte immer Teil einer übergeordneten Mobilitätsstrategie sein, und diese wiederum Teil einer integrierten Stadtentwicklungsplanung. Eng verknüpft ist damit die grundsätzliche Frage nach der Verbindlichkeit beschlossener Strategien, gemeinsamen übergeordneten Zielen und damit vor allem auch den politischen Rahmenbedingungen.

### **Qualitätsmanagement und Evaluation**

Wirkungen von Maßnahmen abschätzen und verstehen zu können, ist zur Rechtfertigung, Beurteilung und Priorisierung innerhalb der Strategieumsetzung ein äußerst wichtiger Aspekt. Dies spielt sowohl verwaltungsintern als auch in Hinblick auf rechtssichere Verfahren eine Rolle. Evaluationsbausteine in der Umsetzung sind zentrale Bestandteile. Die Herausforderung liegt hier u. a. in der Kontinuität der Evaluation sowie in der technischen Umsetzung.

### **Externe Rahmenbedingungen und Vorgaben**

Dabei handelt es sich um Faktoren, die nicht unmittelbar durch kommunales Handeln beeinflussbar sind, jedoch entscheidenden Einfluss auf die Handlungsfähigkeit zur Radverkehrsförderung haben. Hemmend sind meist bundes- und landesrechtliche Vorgaben mit Einfluss auf finanzielle und rechtliche Spielräume. Auch interkommunale Zuständigkeitsregelungen bei Infrastrukturplanungen sind konfliktbehaftet und hier zu berücksichtigen.

## 3.4 Erhebung von radverkehrsbezogenen Umsetzungshemmnissen

Um ein breites Verständnis möglicher Problemlagen bei der Umsetzung von Radverkehrsprojekten zu erlangen, wurde zunächst ein qualitatives Vorgehen gewählt, das der Komplexität und Vielschichtigkeit möglicher Umsetzungshemmnisse gerecht wird. Dazu wurden entlang der festgelegten Hemmnisbereiche Expert\*innen-Interviews und Diskussionsrunden mit dem begleitenden Städtenetzwerk durchgeführt. Ziel war es, die Ergebnisse aus der Literatur zu validieren und um aktuelle radverkehrsspezifische Hemmnisse zu ergänzen. Zudem wurde explizit nach Lösungsansätzen für die genannten Problemlagen gefragt. Im Folgenden wird das methodische Vorgehen kurz erläutert; die Ergebnisse der Erhebungen werden anschließend dargestellt (vgl. Kapitel 3.5).

### 3.4.1 Expert\*innen-Interviews

Für die Expert\*innen-Befragung wurden Personen angesprochen, welche unterschiedliche Rollen ausfüllen und somit aus unterschiedlichen Perspektiven auf die Radverkehrsförderung blicken. Dabei ging es darum, Perspektiven außerhalb der Kommunalverwaltungen einzubinden, welche durch die Arbeit mit den Modellkommunen und dem Städtenetzwerk umfangreich eingebunden sind. Die Expert\*innen rekrutieren sich bundesweit aus:

- Planungsbüros
- Interessenverbänden (Wirtschaft, Fahrrad, ÖPNV und Fußverkehr)
- Institutionen auf Landesebene (AGFK, Ministerien)
- Radverkehrsforschung
- Kommunalpolitik

In einer Vorababfrage wurde der Fokus des Gesprächs festgelegt. Dazu sollten die Expert\*innen ausgehend von den neun Hemmnisbereichen die drei aus ihrer Sicht wichtigsten Bereiche einer erfolgreichen Radverkehrsförderung nennen. Im Interview lag der Schwerpunkt auf den zuvor benannten Themenbereichen, wobei meist auch weitere Bereiche thematisiert wurden, da die Hemmnisse vielfach nicht trennscharf zuzuordnen sind. Entlang eines standardisierten Fragebogens wurden so Umsetzungshemmnisse und gute Lösungsbeispiele bzw. mögliche Lösungsansätze erhoben.

### 3.4.2 Städtenetzwerk

Das KoRa-Städtenetzwerk umfasst 17 Städte und eine Region und erstreckt sich bundesweit von Rostock (nördlichste Kommune) bis Freiburg (südlichste Kommune) bzw. von Aachen (westlichste Kommune) bis Potsdam (östlichste Kommune). Drei Städte aus dem Netzwerk sind die KoRa-Modellkommunen Potsdam, Aachen und München, mit denen eine enge Zusammenarbeit existiert. Die Modellkommunen sind Untersuchungsgegenstand inklusive einer detaillierten Prozess- und Strukturanalyse. Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse werden für die drei Städte individuelle Aktionspläne entwickelt. Die anderen Städte des Netzwerks wurden nach Kriterien einer möglichst großen Repräsentativität bzw. ausreichenden Heterogenität ausgewählt, also unterschiedliche Größe, Einwohnerzahl, Topografie, Lage, Metropolregion, vorhandener/nicht vorhandener Radentscheid, Bundeslandzugehörigkeit, wirtschaftliche Situation, Förderkulisse, Verwaltungsorganisation, vorhandenes Fachpersonal (z. B. Radverkehrsbeauftragte\*r) und Organisationseinheiten (z. B. Koordinierungsstelle) für den Radverkehr. Die meisten Kommunen aus dem Städtenetzwerk haben einen lokalen Radentscheid. Das Städtenetzwerk kommt innerhalb der Projektlaufzeit in vier

Workshops zusammen, um die Forschungsergebnisse aus der Arbeit mit den Modellkommunen gemeinsam zu reflektieren und zu erweitern bzw. die zentralen Punkte, die für den kommunalen Bereich adaptierbar sind, herauszuarbeiten. Außerdem sind die Workshops gute Gelegenheiten zum fachlichen kollegialen Austausch.

Abb. 4:  
Das Städtenetzwerk im  
Überblick

1. Aachen (Radentscheid)  
– **Modellkommune**
2. Augsburg (Radentscheid)
3. Bonn (Radentscheid)
4. Bremen (Radentscheid)
5. Darmstadt (Radentscheid)
6. Frankfurt (Radentscheid)
7. Freiburg (Radentscheid)
8. Hamburg (Radentscheid)
9. Karlsruhe (Radentscheid)
10. Leipzig
11. Ludwigsburg
12. München (Radentscheid)  
– **Modellkommune**
13. Nürnberg (Radentscheid)
14. Oldenburg
15. Osnabrück (Radentscheid)
16. Potsdam – **Modellkommune**
17. Region Hannover
18. Rostock (Radentscheid)



### 3.5 Erkenntnisse der Hemmnisanalyse: Zentrale Umsetzungshemmnisse

Entlang der aus der Literatur entwickelten Hemmnisbereiche wurden mittels Expert\*innen-Interviews, Austauschrunden mit den Modellkommunen und dem Städtenetzwerk konkrete radverkehrsrelevante Umsetzungshemmnisse eruiert. Zu beachten ist, dass die konkreten Aspekte den Bereichen nicht immer trennscharf zuzuordnen sind. Die folgende Darstellung gibt einen Überblick über mögliche Fallstricke und Lösungsansätze in der Umsetzung ambitionierter Radverkehrspolitik, ist jedoch nicht als abschließend und allgemeingültig zu verstehen. Die Angaben sind kondensierte und zusammengefasste Ergebnisse aus den einzelnen Expert\*innen-Interviews bzw. Städtenetworkshops. Zur Illustration wird aus den Expert\*innen-Interviews ein anonymisiertes Zitat je Hemmnisbereich angeführt.

### 3.5.1 Verwaltungspolitische Rahmenbedingungen

„In den Verwaltungen wird häufig hierarchisch gearbeitet –  
Mobilität ist aber eine Querschnittsaufgabe – diese  
Zusammenarbeit muss von oben organisiert werden.“

Radverkehrsförderung ist nach wie vor kein Querschnittsthema und auch keine kommunale Pflichtaufgabe und wird somit nicht bei allen Projekten mitgedacht. Dies gilt insbesondere auch für Projekte außerhalb des Verkehrssektors. Konstatiert wird von den Befragten zudem, dass oft ein eher problemorientiertes Denken bei den verwaltungsinternen Beteiligten im Vordergrund stehe. Die Abwicklung von rechtssicheren, regelkonformen Prozessen stehe im Vordergrund. Dabei würden die Regelwerke und Richtlinien oft konservativ ausgelegt oder nur ein Mindeststandard erfüllt und damit innovative Ideen kaum umgesetzt. Gleichzeitig würden viele Verwaltungsmitarbeitende, sowohl auf der Arbeits- wie auf der Leitungsebene, oft nur ungenügend in den notwendigen Transformationsprozess eingebunden oder entsprechend weitergebildet. Was die Verkehrswende für die eigene Arbeit genau bedeutet, bleibe für viele Mitarbeitende (zu lange) unklar. So könnten diese sich mit neuen (ambitionierten) Zielen meist nicht oder nicht ausreichend identifizieren und der Aufbruch beschränke sich auf einige wenige Personen in der Verwaltung. Klar sei aber auch, dass Verwaltungskultur nicht kurzfristig veränderbar ist.

Ziel sollte sein, die Menschen in der Verwaltung „abzuholen bzw. mitzunehmen“, sie also mit relevanten Informationen zu versorgen und regelmäßig weiterzubilden. Dabei könne vermittelt werden, dass die Regelwerke und Richtlinien auch progressiv ausgelegt werden können, um den Radverkehr zu fördern. Auch gelte es, abseits der unmittelbar radverkehrsbezogenen Verwaltungsbereiche Bewusstsein und Verantwortung für die Umsetzung der ambitionierten Radverkehrspolitik zu schaffen.

Bei der Umsetzung von Radverkehrsförderung komme es bei infrastrukturellen Maßnahmen im beengten Straßenraum naturgemäß zu Flächenkonflikten und daraus folgenden nötigen Abwägungsentscheidungen. Typischerweise träten Konflikte hinsichtlich der Flächenverteilung zwischen den einzelnen Verkehrsmitteln aber auch immer wieder mit Blick auf Denkmal-, Natur- und Umweltschutzbelange auf.

Eine stärkere, niedrigschwellige kommunale Vernetzung untereinander wird befürwortet. Bei Fragen oder Problemen im Projekt sei der Griff zum Telefonhörer zum Austausch mit Kollegen\*innen aus anderen Städten oder Regionen motivierend, inspirierend und oftmals eine konkrete, zielführende Hilfestellung.

Erste Lösungsansätze im Überblick:

- Radverkehr als Querschnittsthema verankern
- innerbehördliche Zielkonflikte erkennen und mit Grundsatzentscheidungen oder Konfliktlösungsverfahren lösen
- Spielraum in den Regelwerken/Rechtsnormen nutzen und diese progressiv auslegen
- integrierten Ansatz berücksichtigen: Vorteile für andere Verkehrsträger oder (verkehrs-)politische Ziele mitdenken
- interkommunale Vernetzung und Austausch stärken
- Paradigmenwechsel/Transformationsprozess verwaltungsintern kommunizieren und steuern

### 3.5.2 Verwaltungsorganisation und -abläufe

„Die Verwaltung ist in sich grundkonservativ, sobald etwas an der Struktur, den Abteilungen, geändert wird, wird es kompliziert. Ein Oberbürgermeister nach dem anderen scheitert daran.“

Ein großer Teil der Expert\*innen sieht Konflikte und mangelnde Zusammenarbeit zwischen planenden und anordnenden Behörden als zentrales Problem. Die möglichst frühzeitige Abstimmung zwischen beiden Verwaltungseinheiten wird als ein zentraler Faktor für die schnelle Umsetzung gesehen. Auch Straßenunterhaltungsmaßnahmen würden mangels Koordination und Kommunikation oft nicht als Umbauanlass und „Möglichkeitsfenster“ für Umgestaltungen genutzt.

Auch über diese beiden spezifischen Bereiche hinaus werden mangelnde, fehlende oder langwierige Kommunikationswege als deutliches Umsetzungshemmnis benannt. Gleichzeitig würde deutlich, dass es vielfach kein Wissen über Prozesse, Schnittstellen und Verantwortlichkeiten im Umsetzungsprozess gibt bzw. diese Punkte nicht klar geregelt sind. Es fehle an Konfliktlösungsverfahren im Falle von Abwägungskonflikten. So sei Prozesskritik kaum möglich und wiederkehrende Fragen müssten in jedem Vorhaben neu austariert werden. Dies gelte sowohl verwaltungsintern als auch beispielsweise in Zusammenarbeit mit Trägern öffentlicher Belange.

Engere strukturelle Verzahnung von beteiligten Verwaltungseinheiten oder neue Arbeits- und Kommunikationswege (digitale Kommunikation und Kollaboration, Projektteams) könnten Abhilfe schaffen. Dies könne konkret dazu beitragen, regelmäßig auch die Perspektive zu wechseln, um mehr Verständnis für die spezifischen Ziele und Belange von anderen Verwaltungseinheiten, bspw. Stadtwerke/ÖPNV/Fußverkehr zu entwickeln. Gemeinsame Gremien, Lenkungsrounds und interdisziplinäre Projektteams mit Beteiligten aus allen relevanten Abteilungen könnten so zu einer schnelleren und effektiveren, im Idealfall sogar einvernehmlichen Umsetzung im Sinne einer integrierten Verkehrsplanung und Stadtentwicklung führen. Dabei sei auch ein gemeinsames Leitbild mit ebenfalls gemeinsamen, übergeordneten Zielen wichtig.

Weitere strukturelle Hinweise seien bei der thematischen Verortung und Koordination zu beachten. Wenn es Radverkehrsbeauftragte gebe, seien diese oft „Einzelkämpfer\*innen“. Auch eine Stabs- oder Koordinierungsstelle, wie sie in einigen Kommunen geschaffen wurden, sei nicht automatisch ein Erfolgsgarant. Sie sollten mit ausreichenden Ressourcen, klaren Aufgaben und Entscheidungskompetenzen ausgestattet sein, um wirkungsvoll zu agieren. Sie werden grundsätzlich als sinnvoll erachtet. Aber auch dort, wo der Radverkehr auf Fach-/Sachbearbeiter\*innen-Ebene organisiert werde, könnten durch gute Vernetzung und Austausch Erfolge erzielt werden.

Als wichtige Handlungsgrundlage wird eine klare Priorisierung, bspw. in Form eines Maßnahmenprogramms gesehen, welches eine langfristige Ressourcenallokation ermöglicht und auch die Transparenz nach extern unterstützt. Hieran anknüpfend wird auch ein professionelles Projektmanagement und Projektsteuerung als wichtiges Element für eine effiziente Umsetzung genannt.

Herausfordernd wird zudem der Umgang mit den z. T. veralteten, Kfz-orientierten rechtlichen Vorgaben (Straßenverkehrsordnung bzw. Straßenverkehrsgesetz), technischen Regelwerken (bspw. RAS 06<sup>2</sup> / ERA 2010<sup>3</sup>) und gleichzeitigen Anforderungen an z. T. „neuen“ Infrastrukturelementen (geschützte Radfahrstreifen oder Kreuzungsdesigns nach niederländischem Vorbild) genannt. Neben rechtlichen Fragen seien diese teils fachlich stark umstritten. Musterlösungen, Regelpläne und kommunale Qualitätsstandards könnten wiederkehrende Abwägungskonflikte und Diskussionen vermeiden. Daran anschließend würden auch die Potenziale provisorischer bzw. experimenteller Maßnahmen (z. B. Verkehrsversuche/Provisorien und temporäre Einrichtungen/Ausweisungen) bisher zu wenig erkannt und genutzt. Diese könnten genutzt werden, um passende Maßnahmen schnell umzusetzen und gleichzeitig als Beteiligungselement Alternativen erlebbar zu machen.

Kleine Meilensteine und deren (feierliche) Anerkennung wird im Städtenetzwerk als wichtiger Baustein zur Motivationssteigerung bzw. „Anti-Frustmittel“ genannt. Weiterhin werden die Identifikation und Einbindung von externen Akteuren wie Verbände, Wohnungsbauunternehmen und Schulen als stärkend erlebt.

Erste Lösungsansätze im Überblick:

- bereichsübergreifende Zusammenarbeit und Kommunikation fördern und ausbauen
- strukturelle Verzahnung relevanter Ämter und Fachbereiche (insbesondere der planenden und anordnenden Behörde)
- Schaffung (und Vereinfachung) von Prozessen und Prozesswissen
- Kollaborationstools für bessere Kommunikation
- Digitalisierung von Abläufen
- Provisorien und Experimente als Planungselement nutzen
- „Fremdaufgaben“ an Spezialist\*innen verteilen – Aufgabenteilung sicherstellen (Fördermitteladministration, Kommunikation, Beteiligung, Planung nicht in Personalunion)

### 3.5.3 Beteiligung, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

„Die Frage ist – wollen wir uns für das feiern, was die Stadt erreicht hat oder abkanzeln für das, was sie nicht in den letzten 10 %–20 % erreicht [...]. Ich bin in jedem Fall für Ersteres.“

Öffentliche Diskussionen zu Radverkehrsmaßnahmen sind nach Ansicht und Erfahrungen der Expert\*innen oft wenig faktenbasiert und werden schnell viel zu emotional und hermetisch geführt. Dafür sind sie mitunter lautstark, aggressiv und präsent in den sozialen Medien. Dabei gehen die Zielvorstellungen verschiedener Gruppen immer weiter auseinander und die große Gruppe der Nichttradfahrenden oder Nichtalltagsradfahrenden ist schwierig zu erreichen und/oder zu überzeugen. Bürgerschaftliche, starke, gut vernetzte und medienaffine Akteure können schlechte Stimmung schaffen und diese erfolgreich verbreiten.

---

<sup>2</sup> Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen

<sup>3</sup> Empfehlungen für Radverkehrsanlagen

Planer\*innen in den Verwaltungen seien ihrerseits oft nicht in diesem Aufgabenfeld ausgebildet und vor allem zeitlich nicht in der Lage, geeignete Kommunikationsstrategien zu entwerfen und auszuführen. Hier wäre sinnvolle Arbeitsteilung gefragt.

Social Media werde immer wichtiger, erfordere aber, wenn von einer Kommune professionell betrieben, einen hohen zeitlichen und personellen Aufwand. Diese Formen kämen auch dem Bedürfnis von Verbänden nach Transparenz von Strukturen, Zuständigkeiten und konkreten Ansprechpartner\*innen entgegen. Mit reichweitenstarken Akteuren sollte, wenn möglich, das persönliche Gespräch gesucht werden.

Beteiligungsverfahren seien ein wichtiger Bestandteil im Umsetzungsprozess, könnten jedoch, je nach Ausgestaltung, ein Umsetzungshemmnis sein. Seien zum Beispiel Intensität der Beteiligung (Information – Konsultation – Ko-Kreation) oder der Beteiligungsgegenstand unklar, bestehe die Gefahr, bei Beteiligten falsche Erwartungen zu wecken und Unzufriedenheit sowie Frustration zu erzeugen. Die Intensität von Bürgerbeteiligung sollte in jedem Fall gut überlegt sein: Oft sei „erklären und informieren“ ausreichend oder sogar sinnvoller als eine mehrstufige Bürgerbeteiligung.

Hinderlich könne sein, bei Beteiligung zwingend einen Kompromiss oder gar Konsens herzustellen. Das sei in vielen Situationen und im begrenzten städtischen Raum kaum möglich; der zu erwartende Gegenwind müsse durch die Politik ausgehalten werden. Reibung sei ein notwendiger und auch gesunder Prozess. Methodisch seien Versuche und Experimente im Sinne von erlebbareren Veränderungen sowie die Kombination aus analogen und digitalen Formaten sinnvoll. Wichtiges Ziel sei es, bei der Beteiligung nicht nur die Überzeugten einzubinden, sondern sich vielmehr auf die interessierten, aber skeptischen Betroffenen zu konzentrieren und diese „mitzunehmen“.

Als generelle Lösung wird empfohlen, die Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligungsverfahren zu professionalisieren und zu standardisieren. Sinnvoll sei es, Strategien in der erweiterten Fachöffentlichkeit zu diskutieren und die Radverkehrsaspekte kombiniert mit anderen Zielen wie der Lebenswerten Stadt, Aufenthaltsqualität, Reduktion von Emissionen und Lärm, oder Verkehrssicherheit und Schulwegsicherheit zu kommunizieren. Wichtig sei, sich abgeschlossener „Filterblasen“ bewusst zu sein und diese in gewisser Weise aufzubrechen. Dabei könne der wohltdosierte Einsatz von Daten, Fakten und wichtigen Kennzahlen die Emotionalität aus dem Thema nehmen und so auch die Entscheidungsfindung sowie die Komplexität und Dauer von Umsetzungsprozessen transparent gemacht werden.

Erste Lösungsansätze im Überblick:

- professionelle Kommunikation und Beteiligung
- sinnvolle Arbeitsteilung in planerische und kommunikative Aufgaben, diese aber verzahnen
- Chancen der Digitalisierung nutzen
- Ansprechpartner\*innen benennen und deren Erreichbarkeit kommunizieren
- Reibung und Konflikte mit der Öffentlichkeit aushalten und als notwendigen Prozess begreifen, den der Paradigmenwechsel „weg von der autozentrierten Stadt“ mit sich bringt
- bei Bürgerbeteiligung Trennschärfe zwischen „informieren“, „Feedback einholen“ und „beteiligen“ klar benennen und beachten
- Provisorien und Experimente als Beteiligungselement nutzen

### 3.5.4 Politische Rahmenbedingungen

„Viele Städte haben gute Verkehrskonzepte, aber es fehlt die gute Umsetzung. Es wurde nicht auf die konkrete Situation runtergebrochen. Beim Beschluss der Konzepte muss klar und deutlich kommuniziert und diskutiert werden, was das in letzter Konsequenz bedeutet.“

Fehlender Mut und ein mangelhafter Rückhalt durch die politische Leitungsebene ist den Interviews zufolge insbesondere bei konfliktreichen Radverkehrsförderungsmaßnahmen ein zentrales Problem. Kurzfristige sichtbare Erfolge seien der Politik oft wichtiger als die Unterstützung von langfristigen Prozessen. Das Denken in Legislaturperioden und Planungs- bzw. Umsetzungszeiträume seien bisweilen nur schwer vereinbar.

Darüber hinaus bestehe bei Entscheidungsträger\*innen sowie entsprechenden politischen Gremien häufig wenig Sachkenntnis in Bezug auf verkehrspolitische Belange, stadtgestalterische Erfordernisse sowie ein Verständnis für die gemeinsame ganzheitliche Betrachtung und integrierte Planung der unterschiedlichen Verkehrsträger. Sie würden häufig gegeneinander ausgespielt und es fehle vielfach ein grundsätzliches Verständnis für die Bedürfnisse oder Erfordernisse außerhalb des eigenen Mobilitätsverhaltens. Wissen über die spezifischen Erfordernisse der Planung für den Rad- und Fußverkehr und die räumliche oder technische Begrenztheit von Lösungen fehle in der Regel gänzlich. Ein „Zeitfresser“ seien die vielen Anträge und Anfragen seitens der Politik an die Verwaltung, die teilweise erhebliche personelle Ressourcen auf der Fachebene binden.

Ziel sollte es aus Sicht der Befragten sein, dass die Kommunalpolitik Beschlüsse und Strategien fasst, die bei konflikthaften Umsetzungsentscheidungen als verbindliche Grundlage dienen. Die politische Spitze, bis hin zum/zur Bürgermeister\*in, sollte die Ziele nach außen vertreten und die Umsetzungserwartungen nach innen kommunizieren. Generell sei eine hochwertige fachliche Aufklärung der Mandatsträger\*innen sinnvoll: Hier würden Daten und Kennzahlen, am besten gut aufbereitet und mit Fotos, Graphen oder durch Animationen und Visualisierung angereicherte Best-Practice-Beispiele sowie Exkursionen, Erkundungen und Begehungen (idealerweise per Fahrrad) helfen.

Lösungsansätze im Überblick:

- klare Linie der Politik, die sich in verbindlichen Beschlüssen niederschlägt und eine ebenso verbindliche Planungsgrundlage bildet
- unterstützende politische Spitze auch bei Gegenwind
- fachliche Aufklärung von Mandatsträger\*innen durch gutes, aktuelles Infomaterial und gemeinsame Austauschrunden zwischen der Verwaltung und Politik
- „Antragsflut“ von Politik an Verwaltung steuern bzw. limitieren

### 3.5.5 Finanzielle Rahmenbedingungen

„Aktuell ist die Förderlandschaft sehr komfortabel: Wir müssen häufig beantworten, warum nicht noch mehr beantragt wurde – aber es sind eben nicht die Sachmittel, sondern das Personal, um die Baustellen [auf der Straße] koordiniert zu bekommen.“

Bei den finanziellen Rahmenbedingungen zeigen sich große Unterschiede zwischen den Kommunen. Für Vorreiterstädte und finanzstarke Kommunen ist dies oft kein Hindernis, während Einsteigerstädte und kleine oder finanzschwache Kommunen es hingegen häufig nicht schaffen, Förderanträge überhaupt zu stellen oder die dabei geforderten Eigenanteile zu stemmen. Mangels haushälterischer Flexibilität sind jedoch gerade diese Kommunen auf die Fördermittel angewiesen. Meist fehle auch das Wissen über Finanzierungsmöglichkeiten.

Generell wird die Förderkulisse als nicht projektorientiert und nicht praxisorientiert bewertet. Ein „kameralistisches Haushaltssystem“ stehe dem aktuellen Förderwesen gegenüber, bei dem die Konstruktion von Förderprogrammen oft nicht passend zu kommunalen Planungszeiträumen sei – und teilweise seien diese aufgrund hoher administrativer Anforderungen nicht attraktiv. Gleichwohl wird das aktuelle Stadt- & Land-Programm des Bundesverkehrsministeriums in dieser Hinsicht positiv hervorgehoben. Die Dynamik, wie Projekte sich entwickeln und im Verlauf neue Kosten entstehen können, werde in Förderprogrammen oft nicht abgebildet, sodass am Ende ein großes Risiko von den Kommunen getragen werden müsse. Zudem seien die Förderzeiträume bei einigen Förderprogrammen für eine ausreichend sorgfältige Planung zu kurz, sodass oft nur Projekte „aus der Schublade“ umgesetzt werden könnten.

Eine detaillierte, idealerweise individuelle Beratung zu Finanzierungsmöglichkeiten durch die AGFK<sup>4</sup> und das SK:KK<sup>5</sup>, die Förderfibel des NRVP<sup>6</sup> oder durch „Förderlotsen“ bei den Fördermittelgebern wird als sinnvoll erachtet. Zudem sollten die Förderzeiträume, insbesondere für größere Projekte, verlängert werden und auch die Sicherung und Wartung der Anlagen im Bestand müssten Berücksichtigung finden. Angemerkt wird darüber hinaus, dass die Kleinteiligkeit von Radverkehrsmaßnahmen (im Gegensatz zur Kfz-Infrastruktur) sich negativ auf z. B. die Ausschreibung von Bauleistungen auswirke: Viele Firmen scheuten den (Administrations-)Aufwand „kleiner“ Projekte – eine Bündelung von Projekten oder Projektteilen bzw. Rahmenverträgen könnten mögliche Lösungsansätze sein.

Lösungsansätze im Überblick:

- Finanzmittel für Weiterbildung bereitstellen und Beratungsangebote wahrnehmen
- Finanzmittel auch für „weiche“ sowie Ad-hoc-Maßnahmen einplanen
- Bündelung von Aufträgen/Ausschreibung bzw. Rahmenverträgen für lukrativere Ausschreibungen und weniger Verwaltungsaufwand
- Förderkulisse und -systematik anpassen und administrativen Aufwand vereinfachen

---

<sup>4</sup> Arbeitsgemeinschaft fahrrad- und fußgängerfreundliche Kommunen, teils auch AGFS (Arbeitsgemeinschaft fahrrad- und fußgängerfreundliche Städte)

<sup>5</sup> Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz

<sup>6</sup> Nationaler Radverkehrsplan – die Strategie der Bundesregierung zur Förderung des Radverkehrs in Deutschland

- beim Personalzuwachs auch die Aufgabe Fördermittelmanagement berücksichtigen
- langfristige Finanzierung stärken, statt Projektförderung ausweiten

### 3.5.6 Personelle Rahmenbedingungen

„Verwaltungsmitarbeitende stehen im Kreuzfeuer zwischen den Gegnern der Radverkehrsförderung und den Befürwortern. Es ist nicht so leicht, Druck von beiden Seiten aushalten.“

In den meisten Kommunen reichen die personellen Kapazitäten nicht aus, um den immensen Planungs- und Umsetzungsaufwand zu bewältigen – so ein weiteres Ergebnis. Gleichzeitig sei das Recruiting von geeigneten Bewerber\*innen herausfordernd. Es fehlten Fachleute für Ingenieurplanungen und -umsetzungen und insbesondere Fachkräfte, die auch für den Rad- und Fußverkehr planen können.

Die dramatischsten Engpässe finden sich meist innerhalb der Straßenverkehrsbehörde, im Tiefbauamt und in der Bauausführung, teilweise auch im Bereich Vermessung oder LSA-Planung. Größere Städte haben hier gemeinhin weniger Probleme als kleine. Auch bei der Fördermittelakquise fehle es, wie oben bereits genannt, an qualifiziertem Personal. Der Personalmangel werde teilweise begünstigt durch das oftmals negative Image der Verwaltung und die schlechte Entlohnung sowie räumliche Gegebenheiten im Vergleich zur freien Wirtschaft. Dies könne durchaus auch zu Motivationsmangel beim Personal im Bestand führen. Die Mitarbeitenden in den Verwaltungen würden zudem nur ungenügend weitergebildet, um bei den dynamischen Entwicklungen im Radverkehrsbereich – einer im Vergleich zur jahrzehntelang etablierten Kfz-Planung eher jungen Planungsdisziplin – auf dem neusten Stand zu bleiben.

Um die Personalknappheit zu lösen, wird vorgeschlagen, Entwurfsingenieur\*innen von anderen Aufgaben wie Kommunikation oder Antragswesen freizuhalten, damit sie sich voll auf ihre Kernaufgaben konzentrieren können. Die Universitäten seien gefordert, auf die (neuen) Anforderungen einzugehen und ihr Ausbildungsangebot anzupassen und auszuweiten. Eine Fachkräftezulage im öffentlichen Dienst könnte die Gehaltslücke zur freien Wirtschaft/zu privaten Planungsbüros zumindest verkleinern. Und das Wissen, sich um „seine Stadt zu kümmern, vor Ort etwas zu bewegen“, eine gemeinwohlorientierte Arbeit mit hoher gesellschaftlicher Relevanz und großer Sicherheit und Familienfreundlichkeit auszuüben und dabei noch „Meter auf die Straße zu bringen“, setze ebenfalls einen großen Anreiz, und sollte bei Recruiting-Kampagnen und Stellenausschreibungen klar herausgestellt werden.

Ältere Mitarbeitende der Verwaltung sollten – so eine Forderung - konsequent und regelmäßig fortgebildet werden. Das Angebot der ehemaligen Fahrradakademie wurde als gutes Beispiel genannt. Insgesamt könnten die Kommunen das Potenzial des Generationenwechsels nutzen, um innovative, digitalaffine, engagierte, motivierte Menschen zu gewinnen und zu halten. Gleichzeitig solle aber auch der Erfahrungsschatz der älteren Mitarbeitenden nicht unterschätzt werden. Dabei könne die Möglichkeit zur konkreten Mitgestaltung der Verkehrs- und Mobilitätswende ein zentraler Positiv-Faktor oder sogar Anreiz sein.

Weitere Hemmnisse betreffen nach Ansicht der Expert\*innen umfangreiche Anfragen aus der Kommunalpolitik und Aufwände im Rahmen vom „Beschwerdemanagement“ mit Bürger\*innen und Verbänden. Diese für Pla-

nungspersonal „fachfremden“ Aufgaben würden mitunter viele Personalressourcen binden. Dazu kämen interne Konflikte: Manche Mitarbeitende müssten zunächst von der Notwendigkeit und Dringlichkeit einer Verkehrswende überzeugt werden, bevor sie sich motiviert und engagiert für die Förderung von Radverkehr, aktiver Mobilität und dem Umweltverbund einsetzen. Zentrale Frage sei dabei, wie jene eingebunden werden, die „eher konservativ denken und planen“ und den Status quo erhalten wollen.

Lösungsansätze im Überblick:

- duale Studiengänge und Masterarbeiten mit einer halben Stelle finanzieren
- Öffnung Qualifikationsprofile für Quereinsteiger\*innen und angrenzende Disziplinen, z. B. Geografie – Erfahrung statt nur den formalen Abschluss berücksichtigen
- kontinuierliche Weiterbildung sicherstellen
- kommunale Netzwerke ausbauen, den interkommunalen Erfahrungsaustausch fördern
- gute Recruiting-Kampagnen anstrengen, Benefits und Anreize hervorheben bzw. anbieten
- Nutzung von externen Personalkapazitäten bei Planungsbüros
- Anwerbung im Ausland
- Personal effektiv einsetzen und von fachfremden Aufgaben entlasten
- Möglichkeiten des Tarifrechts nutzen (Fachkräftezulage)

### 3.5.7 Strategieentwicklung

„Mit dem Weg des geringsten Widerstands passiert nicht grundlegend viel. Dann gibt's keine Verkehrswende.“

Radverkehrsmaßnahmen würden oft nicht mit anderen Planungen im Verkehrsbereich – und darüber hinaus – verknüpft. Die strategische Integration mit anderen Zielen (und räumlichen Ebenen) sei wichtig, um Radverkehr auch als Querschnittsthema zu verankern. Bei der Entwicklung von kommunalen Radverkehrskonzepten, die durch externe Planungsbüros erstellt werden, fehle es häufig an breiter Einbindung von Verwaltung und Politik. Dies könne für die spätere Umsetzung bereits ein Hemmnis sein, da die Strategie so intern wenig verankert und damit weniger umsetzungsgerecht sei. Zudem hemme die starre Festlegung von Qualitätsstandards für die Radverkehrsinfrastruktur – besonders im Falle von Radentscheid-Forderungskatalogen bzw. Beschlüssen – notwendige Kompromisse und damit z. T. auch eine schnelle Umsetzung. Neben der Zusammenarbeit mit anderen Bereichen innerhalb der Kommune fehle meist auch eine interkommunale Zusammenarbeit. Vielerorts sei für die handelnden Akteure der politische Nutzen nicht erkennbar, dabei ist der Lückenschluss für die Radfahrenden ein ganz zentrales Anliegen, denn „Verkehrsteilnehmende interessieren sich nicht für die Verwaltungsgrenzen.“

Ziel sollte ein integriertes Verkehrskonzept sein, in denen alle Netze (Radverkehr, Fußverkehr, ÖPNV, MIV) übereinandergelegt und verknüpft werden. Hier könne es auch hilfreich sein, nicht in Verkehrsmitteln, sondern in Geschwindigkeitszonen zu denken und zu planen. Um handlungsfähig zu bleiben, sollten Grundstandards definiert werden, die überall dort, wo es nötig und möglich ist, nach oben erweitert werden können. Standards oder Musterlösungen seien hilfreich, um unter anderem wiederkehrende (interne) Diskussionen abzukürzen. Wichtig sei zudem, den konkreten Personal- und Finanzbedarf für die Umsetzung sowie die Fortführung der Netze über die kommunalen Grenzen hinaus mitzudenken.

Lösungsmöglichkeiten im Überblick:

- integriertes Verkehrskonzept mit Verknüpfung aller Netze
- Stadt-, Verkehrs- und Mobilitätsplanung zusammendenken
- Bündnis/Netzwerke mit relevanten Umsetzungsakteuren verwaltungsin-tern und -extern bereits im Strategieprozess aufbauen
- interkommunale Zusammenarbeit bei der Planung um Umsetzung der Netze
- Entwicklung von Infrastrukturstandards/Musterlösungen/Regelplänen

### 3.5.8 Qualitätsmanagement und Evaluation

„Das wird uns auch sehr oft vorgeworfen: ‚Wir machen eine Potenzialanalyse nach der anderen und bauen nichts.‘ Da wird immer der Vergleich zu den Dänen oder Niederländern gezogen, die erstmal bauen und danach schauen. Und wir analysieren uns häufig zu Tode.“

Gegenüber Politik und Öffentlichkeit sowie teilweise Verwaltungsgerichten sind fundierte Daten zur Wirkungsabschätzung bzw. -nachweis essenziell. Auch zur strategischen Steuerung und Priorisierung von Maßnahmenprogrammen sind Kenntnisse zu Maßnahmenwirkungen notwendig. Oftmals findet jedoch – so ein weiteres Ergebnis – keine Evaluation von Einzelmaßnahmen statt, da hierfür weder finanzielle noch personelle Ressourcen vorhanden sind. Dadurch existiert nur unzureichendes Wissen über die Wirkung von Experimenten und Versuchen (siehe auch Punkt 2: Verwaltungsorganisation und -abläufe). Bei der Bereitstellung von finanziellen und personellen Mitteln für Projekte sollte auch immer eine Wirkungskontrolle inklusive der Aufbereitung von Ergebnissen mit eingeplant werden.

Ein Wissenstransfer über evaluierte Maßnahmen auch zwischen Kommunen ist fruchtbar und sachdienlich. Viele Projektergebnisse und Versuche werden jedoch selten über die Kommune hinaus bekannt. Plattformen wie z. B. das ehemalige Fahrradportal wurden als besonders hilfreich genannt.

Lösungsmöglichkeiten im Überblick

- Setzen von einheitlichen, verbindlichen und vergleichbaren Indikatoren für die Verbesserung der Wirkungskontrolle mit Hilfe von Datenerhebungen
- Evaluation als festen Projektbestandteil von Experimenten und Provisorien festsetzen
- inter-/intra kommunaler Wissenstransfer zu effektiven Maßnahmen

### 3.5.9 Externe Rahmenbedingungen und Vorgaben

„Auf eine Novellierung der StVO zu warten dauert Jahre – und meist kommt nicht das raus, was man wollte. Man muss also schauen, wie man mit dem jetzigen System klarkommt.“

Unter den externen Rahmenbedingungen und Vorgaben wurden alle Hemmnisse gesammelt, auf die die Kommunen nicht direkt Einfluss nehmen können und eine Veränderung hier nicht in ihrer Hand liegt. Den größten Kritikpunkt sehen die Expert\*innen in der Straßenverkehrsordnung (StVO), die trotz der zahlreichen Novellen immer noch primär auf den motorisierten Individualverkehr (MIV) ausgerichtet sei. Die Expert\*innen fordern den Bund dazu auf, die StVO komplett zu überarbeiten und die Ausrichtung auf den MIV

aufzuheben. Auch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) müsse stets mitgedacht und mitaktualisiert werden, da sie für die Kommunen das verbindliche Dokument sei. Konkrete Maßnahmen könnten hier die Abschaffung des Privilegs Parken sein oder die Möglichkeit, die Geschwindigkeit zu begrenzen, ohne eine konkrete Gefahrenlage nachzuweisen. Ziel sollte demnach ein Bundesmobilitätsgesetz und ein Mobilitätsgesetzbuch sein.

Auch die langwierigen Aktualisierungsprozesse der Regelwerke werden kritisch gesehen. In großen Organisationsstrukturen (wie z. B. den Baulastträgern) erfolge die Anwendung des aktuellen Wissens erst nach der offiziellen Veröffentlichung der entsprechenden Richtlinien. Dadurch werde oftmals mit alten, nicht mehr zeitgemäßen Maßen oder Vorgaben gearbeitet. Die Erstellung der Richtlinien und Regelwerke sollte entlohnt werden, um eine schnelle Aktualisierung zu gewährleisten, zudem müsse der Prozess dazu offener und demokratischer ablaufen.

Zudem wurde an den Universitäten der Bereich Straßenentwurf in den letzten 20 Jahren systematisch reduziert, was zu dringend benötigten Fachplanenden und gleichzeitigen Vakanzen im Stellenpool führe. An den Universitäten dürfe der Bereich Straßenentwurf nicht vernachlässigt werden.

Daneben benötigen die Kommunen die Unterstützung der Bundespolitik durch alle Ministerien hindurch, um die Ziele der Verkehrswende in die Bevölkerung hineinzutragen.

Lösungsansätze im Überblick:

- Personalaufstockung, auch im rechtlichen/administrativen Bereich
- gute Musterlösungen umsetzen, die auf dem Papier nicht StVO-konform sind
- interkommunale Zusammenarbeit, Austausch und Netzwerkbildung stärken und fördern
- integrierte Verkehrsplanung vom Konsens-Ansatz der „lebenswerten Stadt“ her

## Zusammenfassung

Die Grundlagenuntersuchung hat ein breites Feld an zum Teil sehr kleinteiligen, aber auch grundsätzlichen und übergreifenden hemmenden Faktoren hervorgebracht. Die genannten Hemmnisse knüpfen deutlich an den aus der Literatur beschriebenen Problemlagen an und unterstreichen weiterhin deren Gültigkeit (vgl. Kapitel 3.1.). In diesem Schritt stand die Frage nach dem „WAS es an Problemstellungen zu beseitigen gilt“ im Vordergrund. Gleichzeitig haben sich bereits ganz konkrete Lösungsansätze herauskristallisiert, die als mögliche Blaupause für einzelne Bereiche herangezogen werden können. Im folgenden Kapitel und in den nächsten Arbeitsschritten im Forschungsprojekt geht es nun darum zu untersuchen „WIE diesen Umsetzungshemmnissen begegnet werden kann“. Dabei stehen besonders auch Fragen der Übertragbarkeit hinsichtlich der konkreten Anwendbarkeit und der dafür notwendigen Ausgestaltung im Fokus. Ziel ist es, konkrete Handlungsempfehlungen zu entwickeln und zu formulieren, die die Kommunalverwaltungen bei der Aufgabenbewältigung unterstützen. Mit Blick auf die skizzierten Hemmnisse wird deutlich, dass erfolgreiche und effiziente Umsetzungsprozesse jedoch nicht allein Aufgabe der Kommunalverwaltung sind oder nur an dieser scheitert. Zivilgesellschaft, allgemeine Öffentlichkeit und Politik sind darüber hinaus zentrale Akteure.

„Die genannten Hemmnisbereiche [für den Radverkehr]  
gelten alle als Gesamtpaket gleichermaßen für  
die Förderung des ÖPNV!“

### 3.6 Lösungsansätze in der Praxis

Trotz der beschriebenen vielschichtigen Hemmnisse wird in vielen Kommunen sichtbar, dass sich Dinge positiv verändern lassen und Kommunen selbstverständlich auch aktuell in der Lage sind, erfolgreiche Radverkehrsförderung zu betreiben. Gerade für den Bereich Radverkehr wird deutlich, wie der öffentliche und mediale Rückenwind für veränderte Rahmenbedingungen und eine Neuausrichtung innerhalb kommunaler Verwaltungen sorgen kann. Herausforderung ist, die politische und zivilgesellschaftliche eingeforderte Transformation und den Paradigmenwechsel auch in der Verwaltung voranzutreiben und zu unterstützen. Während die Kommunalverwaltungen sich vor diesem Hintergrund z. T. umfangreich „hinter den Kulissen“ neu sortieren müssen, entsteht der Eindruck „es passiert nichts“. Dass dem nicht so ist, wird mit Blick auf die verschiedenen strukturellen Stellschrauben in den oben erwähnten Modell- und Städtenetzwerkkommunen sichtbar. Parallel zu ersten Maßnahmen als ‚quick wins‘ wird verwaltungsintern in vielen Kommunen den quantitativen und qualitativen Anforderungen einer beschleunigten Radverkehrsförderung Rechnung getragen. Dabei gilt: Das, was in einer Kommune seit Jahren geübte Praxis ist, kann als Potenzial in einer anderen Kommune noch genutzt werden.

#### Vom Verkehrs- zum Mobilitätsamt

In vielen Kommunen werden Verwaltungsstrukturen angepasst, sichtbar wird dies nach außen meist zuerst beim Namen. Weniger Verkehr, mehr Mobilität – so lautet die Devise. Beispielhaft steht die Neugründung des Mobilitätsreferats in der Modellkommune München, der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende in Hamburg, des Amtes für Mobilität in Rostock sowie die Umbenennung der Berliner Senatsverwaltung in „Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz“ (zuvor „Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz“). Mit dem veränderten Framing in der Darstellung nach außen (und innen) ist es selbstverständlich noch nicht getan. Wirksamkeit und Veränderungen sollen durch neue Prozesse und Strukturen erreicht werden. In Darmstadt fiel die Einigung mit dem Radentscheid mit einer länger geplanten Umstrukturierung innerhalb der Verwaltung zusammen. Ergebnis ist das neue Mobilitätsamt, das u. a. Straßenverkehrs- und Tiefbauamt inklusive Straßenverkehrsbehörde umfasst. Gerade die enge Verknüpfung von planender und anordnender Behörde kristallisiert sich in vielen Kommunen als sinnvoller und grundlegender Optimierungsbeitrag heraus. Auch die Modellkommune Potsdam hat damit gute Erfahrungen gemacht. In Frankfurt am Main gelang diese Verknüpfung im Rahmen des Fahrradbüros schon vor dem Frankfurter Radentscheid. Solche Projektgruppen, in denen verschiedene Fachbereiche zusammenkommen, können positive Effekte auf Entscheidungs- und letztendlich Umsetzungsprozesse haben. Lenkungsstrukturen und formelle wie informelle Kommunikation sowohl innerhalb der Verwaltung als auch mit zivilgesellschaftlichen Initiativen sind beispielweise erfolgreiche Kommunikationsbestandteile. Silodenken, Vermerke und Verfügungen sind als einzige Arbeitsweise bei immer komplexer werdenden Projekten hingegen hinderlich. Im Gegensatz zu den „Radverkehrsbeauftragten als Einzelkämpfer\*in auf Sachbearbeitenebene“ in der Vergangenheit, wird mit Blick auf die Personalallokation und der Schaffung ganzer Teams der Bedeutungsgewinn sowie die Durch-

schlagkraft des Radverkehrsthemas in vielen Kommunalverwaltungen sichtbar. Auch Flaschenhalse in den Bereichen Bauausführung, Lichtsignalanlagen-Planung, straßenverkehrsbehördliche Anordnungen oder der Radverkehrsführung an Baustellen werden mit zusätzlichen Stellen bedacht.

„Dort, wo eine ‚neue Liga‘ erreicht wird, gibt es den Sprung vom ‚kautzigen Einzelkämpfer‘ hin zu großen Teams, die dann auch die Rückendeckung der Hausleitung haben, entsprechend offensiv aufzutreten zu können und nicht am langen Arm zu verhungern.“

### Neue Strukturen und Mut zum „radikalen“ Denken in den Verwaltungen

Neben grundlegenden strukturellen Veränderungen geht der Bedeutungsgewinn des Radverkehrs in vielen Kommunen mit der Schaffung von Stabsstellen einher. Koordinierungsstellen für Rad- und Fußverkehr oder die Mobilitätswende in Hamburg, Frankfurt/Main, Berlin oder auch die als Stabsstelle organisierte ‚FastLane Fahrradstadt‘ in Rostock sind hier beispielhaft zu nennen. Aufgestellt mit unterschiedlichen Entscheidungsbefugnissen und Ressourcen (einzelne Personen bis hin zu ganzen Teams) wirken sie quer zur Linienstruktur der Verwaltung. Neue Strukturen und Stabsstellen sind kein Allheilmittel, können aber helfen, verwaltungsinterne Blockaden zu lösen und „Mut zum radikalen Denken“ zu fördern. Verbunden mit einem „Generationswechsel“ kann so im Idealfall eine neue Dynamik in festgefahrenen Bereichen entstehen. Wichtig ist dabei, nicht unnötig neue Schnittstellen zu schaffen, sondern zu verringern. Ebenso darf dadurch die integrierte strategische Planung für alle Verkehrsträger nicht in Frage gestellt werden. Auch ist die notwendige verwaltungsinterne Neudefinition von Prioritäten in der Verkehrsplanung nicht nur reine „Chefsache“. Veränderung muss auf allen Hierarchieebenen stattfinden. Trotz unbestreitbarer rechtlicher Barrieren wird im Vergleich zwischen Kommunen in Deutschland sichtbar, wie groß der Handlungsspielraum für schnellere Verfahren, neue Radinfrastrukturtypen und konsequenter Flächenumverteilung ist. Diese Spielräume müssen neben verlässlichen politischen Rahmenbedingungen auch durch ein Zusammenwirken innerhalb der Verwaltung erkämpft und genutzt werden. Dazu braucht es besonders auf Leitungsebene Bewusstsein und klare Entscheidungen für die fachlichen Konflikte zwischen tradierter Kfz-orientierter Planung und den gewünschten neuen Planungen, die den Umweltverbund und aktive Mobilität priorisiert und zusammendenkt.

„Wichtig ist mit Lösungsorientierung statt Problemorientierung an die Dinge ranzugehen: [...] Wenn man sucht, warum etwas nicht geht und beispielsweise eine Straßenverkehrsbehörde so agiert [...], dann wird nichts funktionieren, dann kann man auch 20 Leute einstellen und fünf Millionen jedem als Budget geben...“

### Digitalisierung als Umsetzungsbeschleuniger

Mit Blick auf die demografischen Realitäten und den gleichzeitig steigenden Bedarf an Fachkräften in den Kommunen spielt der mögliche Beitrag der Digitalisierung zur Straffung von Planungsprozessen eine wichtige Rolle. An verschiedenen Stellen des Umsetzungsprozesses bergen Daten- und Kommuni-

kationsplattformen, Visualisierungstools, Planungssoftware oder Kollaborationstools Effizienzpotenziale. Mit „digitalen Zwillingen“ können beispielsweise Radverkehrsprojekte zur verwaltungsinternen und externen Kommunikation visualisiert werden. Auch Beteiligungs- und Planungsdatenplattformen werden entwickelt, um Informations- und Prozesstransparenz für die Öffentlichkeit herzustellen. Gleichzeitig erlauben solche Anwendungen oder auch niedrigschwellige interne Wissensdatenbanken (Wikis), den Informationsfluss in die Verwaltung zu automatisieren und die ein oder andere Bürger\*innenanfrage mit Verweis auf das Portal überflüssig zu machen. Ein digitales Datenmanagement ist nicht zuletzt auch für agiles Arbeiten, gelingende Kollaboration und nachhaltiges Wissensmanagement eine zentrale Voraussetzung.

### 3.7 Ausblick

„Wichtig ist, dass – wenn wir den ersten Erfolg haben – den auch ganz groß feiern. Das, was den großen Stadtumbau ausmacht, ist das erste positive Beispiel. Und wenn das gelingt, dann wünscht sich sehr schnell auch niemand den alten Zustand zurück. Das ist mir ein großes Anliegen, wenn uns das an bestimmten Schlüsselstellen gelingt, weil wir dann eben nicht über Planungen reden, sondern genießen können, was der Erfolg der ganzen Arbeit ist, und damit werden die Dinge auch vielmehr zum Selbstläufer.“

Die Grundlagenanalyse hat gezeigt, dass die Umsetzungshemmnisse in der Radverkehrsplanung in der Literatur bereits gut beschrieben sind und der Umgang mit ihnen weiterhin eine große Aufgabe ist. Mit der Hemmnisanalyse und den parallel erhobenen Lösungsansätzen ist eine fundierte und vielschichtige Strukturierungsgrundlage für die folgenden Projektarbeitsschritte entwickelt worden. Mit Blick auf die skizzierten Lösungsansätze wird deutlich, dass die Kommunen der transformativen Herausforderung aktiv begegnen und sie mitgestalten können. Wo, wie und von wem genau diese Lösungen weiter ausgestaltet werden müssen und inwiefern sie übertragbar sind, sind zentrale Fragen, die im weiteren Projektverlauf geklärt werden. Dabei stehen die Modellkommunen weiter im Fokus. Insbesondere die vertiefte Prozessanalyse im Bereich Radverkehrsplanung wird weitere Anknüpfungspunkte für verwaltungsbezogene Anpassungsmöglichkeiten ergeben. Diese werden anschließend in kommunenspezifischen Aktionsplänen aufbereitet und mit konkreten Lösungsansätzen verbunden. Zum Projektende wird zudem ein Fragebogentool zur Selbstanalyse (Quick-Check-Tool) für kommunale Verwaltungsmitarbeitende entlang der einzelnen Hemmnisbereiche entwickelt. Darüber hinaus steht die Rückkopplung der Ergebnisse der Modellkommunen mit dem Städtenetzwerk im Fokus, um übertragbare Empfehlungen zu entwickeln.

## 4. Literatur

- Ball, M., Blümel, H., Bormann, R., Daubitz, S., Holzapfel, H., Klare, A., Knieling, J., Notz, N., Rammert, A., Ringwald, R., Schwedes, O., Stuber, M., von Rauch, W., von Schneidemesse, D. & Wittenbrink, P. (2019). *Hürden auf dem Weg zur Zukunftsstadt: Strategien für eine integrierte Stadt- und Verkehrspolitik* (WISO Diskurs 12/2019). Bonn. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Bohnet, M., Frehn, M., Holz-Rau, C., Jansen, U., Kemming, H. & Stiewe, M. (2005). *Umsetzung und Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik - NAPOLI: Abschlussbericht*. Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, FOPS-Projekt Nr. 70.695/2002. Dortmund.
- Bracher, T. (2021). *Radverkehr und Verkehrswende: Eine Geschichte von Gegenwind und Rückenwind* (Edition Difu - Stadt, Forschung, Praxis Nr. 19). Berlin. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).
- Bracher, T., Bührmann, S., Hanke, S., Hertel, M. & Weber, T. (2018). *Grundlegender Änderungsbedarf im Straßen- und Straßenverkehrsrecht: Anforderungen des Radverkehrs und Änderungsvorschläge* (Sonderveröffentlichung). Berlin. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). <https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/253027>
- Bratzel, S. (1999). *Umweltorientierter Verkehrspolitikwandel in Städten: Eine vergleichende Analyse der Innovationsbedingungen von „relativen Erfolgsfällen“* (Schriftenreihe / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-125544>
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.). (2021). *Fahrradland Deutschland 2030: Nationaler Radverkehrsplan 3.0*. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.). (2006). *Leitfaden zur Koordinierung grenzüberschreitender und Baulasträger übergreifender Infrastrukturprojekte für den Radverkehr: Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im Rahmen des Nationalen Radverkehrsplans der Bundesregierung*. Dortmund.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.). (2002). *Fahrrad! Nationaler Radverkehrsplan 2002-2012: Maßnahmen zur Förderung des Radverkehrs in Deutschland*. Berlin.
- Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Verband kommunaler Unternehmen & Verein der kommunalen Arbeitgeberverbände (Hrsg.). (2021). *Gemeinsames Papier zur Situation des Fachkräftemangels in den Kommunen: Handlungsmöglichkeiten und -empfehlungen*.
- Ellenbeck, S., Merkle, I., Fuchs, T. & Strehmann, J. (2021). *Förderung des Radverkehrs in Städten + Gemeinden*. Berlin. Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB).
- Focken, M., Fröhlich, U. & Bräuer, D. (2016, 2. März). *Erfolgreiche Radverkehrsförderung durch Zusammenarbeit in der Verwaltung*. Fahrradakademie Seminar „Radverkehrsanlagen planen und realisieren“. Stadt Chemnitz. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Fahrradakademie.
- Gerlach, J. (2018). *FreshBrains helfen Einsteigerkommunen in den Sattel: Leitfaden - Der Weg zum eigenen Rad-Aktionsplan*. Wuppertal.
- Haase, M. & Pfeil, M. (2002/2003). *Radverkehrspotenziale in Sachsen: Strategien und Maßnahmen zur Stärkung des Umweltverbundes*. Dresden. ISUP Ingenieurbüro für Systemberatung und Planung GmbH.
- Hochfeld, C., Hörmandinger, G., Aichinger, W., Elmer, C.-F., Fischer, B., Klein-Hitpaß, A., Kosok, P., Maier, U., Meyer, K., Pützscher, M., Riehle, E.-B., Schade, M., Tausendteufel, F. & Waltring, M. (2021). *Vier Jahre für die Fairkehrswende: Empfehlungen für eine Regierungs-Charta mit Kurs auf Klimaneutralität und soziale Gerechtigkeit im Verkehr in der 20. Legislaturperiode (2021-2025)*. Berlin.
- Horn, B. (2021). *Expertise „Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Mobilitäts- und Verkehrswende auf kommunaler Ebene im Kontext von Experimentierräumen“*. Berlin.
- Horn, B., Beckmann, K., Hochfeld, C. & Kiepe, F. (2018). *Nachhaltige städtische Mobilität für alle: Agenda für eine Verkehrswende aus kommunaler Sicht. Positionspapier des Deutschen Städtetags*. <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Positionspapier/Archiv/nachhaltige-staedtische-mobilitaet-2018.pdf>
- 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 Ergebnisse vier internationaler Fallstudien* [Dissertation]. Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Oldenburg. <http://oops.uni-oldenburg.de/1147/1/klomit11.pdf>
- Mobycon. (2020). *Temporäre Einrichtung und Erweiterung von Radverkehrsanlagen: In 10 Tagen mehr Platz fürs Rad in der Stadt*.

- Prenzel, T. (2012). *Kommunikation im Radverkehr: Eine Untersuchung der internen Wirkungen von Öffentlichkeitsmaßnahmen am Beispiel einer Radverkehrskampagne* [Dissertation]. Universität Trier, Trier.
- Reiß-Schmidt, S., Heinig, S., Kleinschneiders, C., Kröger, M. & Plate, E. (2015). *Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement: Positionspapier des Deutschen Städtetages*.
- Scheller, H., Rietzler, K. & Raffer, C. (2021, 23. April). *Nichtmonetäre Hemmnisse öffentlicher Infrastrukturinvestition: Gemeinschaftsgutachten Difu und IMK*. Berlin.
- Stadt Bielefeld Amt für Verkehr. (2016). *Stadt Bielefeld: BYPAD-Audit Qualitätsmanagement für den Radverkehr 2015*. Auditbericht und Qualitätsziele. Hannover.
- Stadt Karlsruhe (Hrsg.). (2020). *Innovativ und quer*. Vom IQ-Prozess zur IQ-Arbeitsweise.
- Stadt Leipzig Verkehrs- und Tiefbauamt. (2020). *Stadt Leipzig BYPAD-Audit 2019/20: Qualitätsmanagement für den Radverkehr*. Auditbericht-Kurzfassung. Hannover.
- Stadt Leipzig, Verkehrs- und Tiefbauamt. (2014). *Stadt Leipzig: BYPAD-Audit der Radverkehrspolitik der Stadt Leipzig*. Endbericht. Dresden.
- Stadt Reinbek, Stadtentwicklung und Umwelt. (2020). *Stadt Reinbek: BYPAD-Audit 2020 Qualitätsbericht für den Radverkehr*. Auditbericht. Hannover.
- Stadtverwaltung Frankenthal. (2012). *BYPAD-Audit der Radverkehrspolitik der Stadt Frankenthal (Pfalz): Auditbericht und Qualitätsplan*.
- team red Deutschland GmbH (Hrsg.). (2018, 25. Oktober). *Fahrradpolitikaudit BYPAD in der Stadt Marl: Abschlussbericht*. Berlin.
- Technische Universität Dresden (Hrsg.). (2012). *BYPAD-Audit der Radverkehrspolitik der Stadt Dresden: Endbericht*. Dresden.
- Zukunftsnetz Mobilität NRW (Hrsg.). (2020). *Kommunales Mobilitätsmanagement als Change-Management-Prozess: Handbuch des Zukunftsnetz Mobilität NRW*. Köln.





Viele Kommunen verfügen seit langem über ambitionierte Beschlüsse zur Förderung des Radverkehrs und über innovative Konzepte und Maßnahmenplanungen. Seit einigen Jahren bekommt dieses Ziel deutlichen Rückenwind durch zivilgesellschaftlich getragene „Radentscheide“. Auch zusätzliche Bundesfördermittel für den Radinfrastrukturausbau sollen Kommunen auf dem Weg zu mehr Radverkehr unterstützen. Die konkrete Umsetzung von Radverkehrsprojekten vor Ort ist jedoch oft ein komplexes Verfahren, bei dem verschiedenste Perspektiven und Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssen. Wie kann eine ambitionierte Radverkehrspolitik schneller vorangetrieben werden?