



Planungsgemeinschaft
Verkehr



Büro für kommunale
Planung & Beratung

Modellvorhaben „Fußgänger- und fahrradfreundliche Stadt“

Chancen des Fuß- und Radverkehrs
als Beitrag zur Umweltentlastung



**Broschüre
Qualitätsmanagement im Fuß- und Radverkehr**

September 2005

Modellvorhaben "Fußgänger- und fahrradfreundliche Stadt"

FuE Vorhaben 200 96 133

Broschüre
Qualitätsmanagement im Fuß- und Radverkehr

Im Auftrag des
Umweltbundesamtes

plan & rat
Büro für kommunale Planung und Beratung
Humboldtstr. 21
38106 Braunschweig
Tel.: 0531 798203
Fax: 0531 77843
E-mail: krause.plan-und-rat@t-online.de
www.plan-und-rat.de

PGV
Planungsgemeinschaft Verkehr
Große Barlinge 72a
30171 Hannover
Tel.: 0511 808037
Fax: 0511 804637
E-mail: pgv@pgv-hannover.de
www.pgv-hannover.de

Bearbeitung:
Dipl.-Ing. Edzard Hildebrandt (PGV)
Dipl.-Ing. Juliane Krause (plan & rat)

Mitverfasser Dr.-Ing. Volker Blees, Darmstadt

September 2005

Inhalt

0.	Vorbemerkungen.....	1
1.	Funktion, Nutzen und vorliegende Erkenntnisse eines Qualitätsmanagements für den Fuß- und Radverkehr	3
2.	Handreichung zur Einführung von Qualitätsmanagement-Elementen für den Fuß- und Radverkehr.....	5
2.1	Einleitung	5
2.2	Grundlagen eines Qualitätsmanagement für den Fuß- und Radverkehr	7
2.3	Grundsätze des Qualitätsmanagements für den Fuß- und Radverkehr	11
2.4	Abläufe und Verfahren des Qualitätsmanagements für den Fuß- und Radverkehr.....	19
2.4.1	Schritt 1: Erhebung des Zustandes und der Anforderungen.....	21
2.4.2	Schritt 2: Festlegung von Qualitätszielen	27
2.4.3	Schritt 3: Festlegung von Prozessen und Verantwortlichkeiten	31
2.4.4	Schritt 4: Bereitstellung von Ressourcen	35
2.4.5	Schritt 5: Kontrolle der Prozesse und Leistungen	37
2.4.6	Schritt 6: Verbesserung	39
2.5	Einführung von Qualitätsmanagement-Instrumenten für den Fuß- und Radverkehr	40
3.	Beispiele zur Anwendung des Beschwerdemanagements	43
3.1	Einleitung	43
3.2	Was ist Beschwerdemanagement?	44
3.3	Mängelcoupon-Aktionen.....	45
4.	Bewertung, Schlussfolgerungen und Empfehlungen	50
	Literatur	55
	Verzeichnis der Abbildungen	
	Anhang	

Verzeichnis der Abbildungen

Bild 1: Grundsätze, Abläufe und Verfahren des Qualitätsmanagements	12
Bild 2: Radverkehrsplanung als vereinfachtes Beispiel für einen Prozess	15
Bild 3: Beispiel Radverkehr als System	16
Bild 4: Deming-Zyklus	19
Bild 5: Abläufe und Verfahren im Überblick	20
Bild 6: Beispiele objektiver Kenngrößen und ihrer Quellen	21
Bild 7: Beispiel für Expertenbefragung zum Radverkehr - Fragebogen (Auszug)	24
Bild 8: Beispiel für Expertenbefragung zum Radverkehr - Ergebnisdarstellung	25
Bild 9: Beispiel für Leitbild-Formulierung einer Kommune	28
Bild 10: Beispiele für messbare Qualitätsziele	29
Bild 11: Beispiel für eine Verfahrensdarstellung als Flussdiagramm mit Erläuterungen (Auszug)	33
Bild 12: Beispiel einer Kooperationsvereinbarung	34
Bild 13: Beispiel für Pressearbeit: Aktion „Daumen drauf“	48

Anhang

- Erfahrungen und Erkenntnisse zur Anwendung von Elementen eines Qualitätsmanagements für den Fuß- und Radverkehr
- Beispiel eines BYPAD-Fragebogens für Akteure (Auszug)
- Beschwerdemanagement
 - Beispiel für einen Mängelcoupon: Stadt Karlsruhe
 - Beispiel für eine Mängeldatenbank: Stadt Lingen
- Beispiel eines Fragebogens im Rahmen einer Diplomarbeit (Auszug)
- Beispiel einer Vorher-Nachher-Akteursbefragung (Auszug)
- Checklisten zur Fuß- und Radverkehrsförderung aus dem Vorgängervorhaben

0. Vorbemerkungen

Von Juni 2001 bis Oktober 2003 hat das Umweltbundesamt das Modellvorhaben „Fußgänger- und fahrradfreundliche Stadt“ in den drei Modellstädten Lingen (Ems), Plauen (Vogtland) und Lutherstadt Wittenberg durchgeführt. Ziel des Modellvorhabens war die Schaffung eines fußgänger- und fahrradfreundlichen Klimas durch eine langfristige Förderung des Fuß- und Radverkehrs, die Etablierung des Fuß- und Radverkehrs als gleichberechtigte Verkehrsmittel bei Planungsentscheidungen und die institutionelle Verankerung in den Modellstädten.

Die vorliegende Broschüre hat zum Ziel, die im Rahmen des Modellvorhabens „Fußgänger- und fahrradfreundliche Stadt“¹ gewonnenen Erkenntnisse zur Einführung und Anwendung von Qualitätsmanagement-Elementen für den Fuß- und Radverkehr zusammenfassend darzustellen. Diese Erkenntnisse sind ein wesentliches Ergebnis der mit dem Modellvorhaben verbundenen Aufgabenstellung, ein nachhaltig wirksames Qualitätsmanagementsystem für den Fuß- und Radverkehr zu erarbeiten und den Beteiligten für die eigenständige Umsetzung an die Hand zu geben.

Wesentliche Inhalte der Broschüre entstanden in einer Zusammenarbeit der Autoren mit Dr.-Ing. Volker Blees, Darmstadt im Rahmen seiner Dissertation „Qualitätsmanagement in Verkehrsplanungsprozessen“², die die drei beteiligten Städte des oben genannten Modellvorhabens als empirisches Untersuchungsfeld einbezog. Zum Berichtszeitpunkt befinden sich darüber hinaus Empfehlungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) zum „Qualitätsmanagement in Verkehrsplanungsprozessen“ in Vorbereitung³ (geplante Herausgabe 2005/2006). Als Grundlagen dieser Empfehlungen finden u.a. Teile der genannten Dissertation und damit auch der Erstfassung der hier vorgelegten Handreichung⁴ Eingang.

Für den Einsatz von Elementen des Qualitätsmanagements in den Modellstädten des Modellvorhabens „Fußgänger- und fahrradfreundliche Stadt“ wurden die zu Beginn vorliegenden Erkenntnisse und Erfahrungen mit praxiserprobten Qualitätsmessverfahren zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs ausgewertet. Folgende Instrumente wurden – quasi als erste Bausteine eines späteren umfassenden QM-Systems – festgelegt und von Beginn an im Modellvorhaben umgesetzt:

1 KRAUSE/HILDEBRANDT, 2005

2 BLEES, 2003

3 FGSV-Arbeitskreis 1.1.29

4 BLEES/HILDEBRANDT/KRAUSE, 2003

- Monitoring und Evaluation von Kenngrößen des Fuß- und Radverkehrs,
- Einführung eines Beschwerdemanagements,
- Schriftliche Befragungen zur Bewertung der Situation durch die Akteure,

Darüber hinaus wurden im Rahmen der in den Modellstädten aufgebauten Organisations- und Beteiligungsstruktur bereits weitere QM-ähnliche Elemente wie z.B. projektbegleitende Arbeitsgruppen und Beiräte eingeführt.

Die Broschüre „Qualitätsmanagement im Fuß- und Radverkehr“ ist folgendermaßen aufgebaut: Am Anfang steht die inhaltliche Einführung und die Darstellung der bereits vorliegenden Erfahrungen und Erkenntnisse (vgl. **Kap. 1**). Den Hauptteil bildet die eigentliche Handreichung mit ausführlicher Darstellung der Grundlagen, Grundsätze und Abläufe und Verfahren des Qualitätsmanagements für den Fuß- und Radverkehr, angereichert mit Beispielen aus dem Modellvorhaben und darüber hinaus (vgl. **Kap. 2**, Hinweise zur Gliederung dort unter **2.1**). Die Anwendung des Beschwerdemanagement (vgl. **Kap. 3**) erweist sich als besonders effektives und zugleich einfach umsetzbares Instrument des Qualitätsmanagement – quasi ein „QM im Kleinen“. Eine kurze Bewertung der Erfahrungen im Zeitraum von 2001 bis 2003 in den Städten des Modellvorhabens, Schlussfolgerungen und zusammenfassende Empfehlungen bilden den Abschluss (vgl. **Kap. 4**).

Die Broschüre erleichtert es interessierten Städten, die Elemente eines Qualitätsmanagements für den Fuß- und Radverkehr Schritt für Schritt einzuführen. Die dabei möglichen Erfahrungen könnten auch in Zukunft gesammelt, ausgewertet und einem weiter anwachsenden Kreis von Interessenten an dieser Art der QM-Anwendung in Kommunen zu Gute kommen.

1. Funktion, Nutzen und vorliegende Erkenntnisse eines Qualitätsmanagements für den Fuß- und Radverkehr

Eine dauerhafte, wirksame und wirtschaftlich effiziente Förderung des Fuß- und Radverkehrs wird nur gelingen, wenn die „Qualität der Verkehrsangebote“ und die „Qualität der Kooperation auf allen Ebenen“ stimmt und nachhaltig zu gewährleisten ist. Dies ist nicht „nebenbei“ zu erledigen sondern bedarf erfahrungsgemäß einer systematischen, zielführenden und abgesicherten Herangehensweise.

Handlungskonzepte zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs müssen darüber hinaus in eine Gesamtstrategie eingebunden sein, die die notwendige Infrastruktur, die Beteiligung lokaler Akteure, die Integration in das Verwaltungshandeln sowie die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit beinhaltet.

Ein Weg, um die Förderung des Fuß- und Radverkehrs möglichst nachhaltig zu professionalisieren, zu sichern und zu verbessern ist der Einsatz von Instrumenten und Konzepten des Qualitätsmanagements (QM). QM kommt aus dem Bereich der Betriebswirtschaftslehre, der Verwaltungs- und der Arbeitswissenschaften, aber nicht aus den klassischen Verkehrsplanungsdisziplinen. In vielen Wirtschaftsunternehmen wird seit Jahren erfolgreich mit Qualitätsmanagementsystemen gearbeitet.

Aus den genannten Gründen kann Qualitätsmanagement zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs in Städten und Gemeinden sinnvoll eingesetzt werden. Nachfolgend werden Ziele, Chancen, Erfahrungen und Erkenntnisse zusammengetragen, die diese Hypothese stützen.

Generelles Ziel sollte die Entwicklung eines langfristig wirksamen Qualitätsmanagement-Systems zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs in Städten und Gemeinden sein, denn ein solches System gibt es noch nicht. Es liegen aber Erfahrungen und Erkenntnisse zur Anwendung von Einzel-Elementen eines Qualitätsmanagements für den Radverkehr überwiegend auf kommunaler Ebene vor (vgl. weiter unten). Die These ist, dass auch sinnvolle Kombinationen derartiger Elemente eines Qualitätsmanagements – ohne bereits ein in sich geschlossenes System, wie es sich erst durch längere praktische Anwendung und Evaluierung herausbilden könnte, zu bilden – zur nachhaltigen Förderung des Fuß- und Radverkehrs wesentlich beitragen können.

Wichtigster Akteur⁵ zur Einführung und Anwendung eines Qualitätsmanagements-Systems zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs ist die Kommune auf der politischen und verwaltungsbezogenen Ebene. Hier liegen die besonderen Chancen einer Anwendung von QM, denn es ist fach- und inhalts-unabhängig. Es behandelt Arbeits-, Kommunikations- und Entscheidungsprozesse, wie sie in vielen Arbeitsbereichen, d.h. nicht nur in der Verkehrsplanung, vorkommen. QM ist nicht an bestimmte verkehrspolitische Ausrichtungen, Ideologien oder Strategien gebunden.

Die Grenzen der QM-Anwendung liegen bei einer institutionalisierten Anwendung im Sinne der DIN ISO 9000, die in der Regel in eine Zertifizierung (auch als Wettbewerbsvorteil des Unternehmens) einmündet. Diese Anwendung hat einen grundsätzlich anderen (engeren) Rahmen als die hier gemeinte Förderung des „öffentlichen“ Fuß- und Radverkehrs.

Die Kosten der Anwendung von Bausteinen des Qualitätsmanagements für den Fuß- und Radverkehr sind nicht einfach bezifferbar. Ohne weiteres nachvollziehbar ist aber, dass sich im Hinblick auf den sowohl intern (z.B. Arbeitszufriedenheit) als auch extern erzielbaren Nutzen (z.B. steigende Anteile des nichtmotorisierten Verkehrs) eine Anwendung in jedem Fall „lohnt“.

Aus verschiedenen Forschungs- und Praxisbereichen gibt es Erfahrungen oder Erkenntnisse zur Anwendung von Elementen eines Qualitätsmanagements für den Radverkehr auf kommunaler Ebene, die grundsätzlich auch auf den Fußverkehr übertragbar erscheinen (vgl. **Anhang**).

Zusammenfassend ist dazu festzuhalten: Die dargestellten Erkenntnisse und Erfahrungen unterstützen die These, dass Qualitätsmessverfahren für den Radverkehr in unterschiedlichen Facetten bereits existieren und praxiserprobt sind. Je nach Anwendungszweck sind institutionalisierte (Öko-Audit, Sicherheits-Audit), prozesshafte (BYPAD; ggf. WALCYNG) und schlaglichtartige (Klimabefragungen und -tests) Evaluationen durchführbar. Eine Übertragbarkeit auf den Fußverkehr erscheint bei einigen der angeführten Verfahren ohne weiteres gegeben bzw. schon inbegriffen zu sein, außer bei WALCYNG besonders beim Sicherheits-Audit für Straßen, bei Fahrradklimabefragungen und bei der Aktion Mängelcoupons. Offen bleibt, ob für den Fußverkehr Verfahren wie BYPAD und der ADAC-Klimatest handhabbar zu machen sind, da die Auswahl typischer und zugleich einfach handhabbarer Bewertungskriterien aufgrund der komplexen Merkmale und Anforderungen des Fußverkehrs grundsätzlich schwerer fällt.

⁵ Im nachfolgenden Text wird bei personenbezogenen Begriffen nur die männliche Form verwendet, um den Text lesbarer zu halten. Die weiblichen Personen/Personengruppen sind entsprechend mit eingeschlossen.

2. Handreichung zur Einführung von Qualitätsmanagement-Elementen für den Fuß- und Radverkehr

2.1 Einleitung

Ziel

Die vorliegende Handreichung soll konkrete Hilfestellungen und Anregungen für die Einführung und Anwendung von Qualitätsmanagement-Instrumenten zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs geben. Sie richtet sich besonders an die Politik und Verwaltung in Kommunen, die QM als Mittel zur systematischen Förderung nutzen wollen, aber auch an alle Personen und Gruppen, denen der Fuß- und Radverkehr am Herzen liegt.

Ausführliche Definitionen des Qualitätsbegriffes erfolgen an anderer Stelle. Hier sei nur auf Unterschiede beim subjektiven bzw. objektiven, produkt- bzw. prozessbezogenen und schwächen- bzw. stärkengerichteten Qualitätsbegriff verwiesen. In Verkehrsplanungsprozessen wird häufiger von Qualitätszielen gesprochen: Effektivität, Effizienz, Korrektheit, Akzeptanz.⁶

Grundsätzlich kann man sich **Qualitätsmanagement als Werkzeugkasten** vorstellen, der ein breites Repertoire nützlicher, aufeinander abgestimmter Werkzeuge enthält. Wie alle Werkzeuge ist auch Qualitätsmanagement 'nur' ein Hilfsmittel, das es erleichtert, bestimmte Aufgaben zu bewältigen und Ziele zu erreichen. Diese Handreichung erklärt den 'Werkzeugkasten Qualitätsmanagement' mit seinen einzelnen Werkzeugen und gibt Beispiele, wie die Werkzeuge gebraucht werden können.

Die Entscheidung, wie und für welche Aufgaben die Werkzeuge benutzt werden, liegt dagegen in der Hand des Anwenders. In diesem Sinne müssen auch Kommunen die Qualitätsmanagement-Instrumente selbst wählen und ausgestalten, die ihren eigenen Zielen, Rahmenbedingungen und Strukturen entsprechen:

- Diese Handreichung baut darauf auf, einzelne Bausteine des Qualitätsmanagements – angepasst an die jeweiligen Möglichkeiten und Notwendigkeiten – nach und nach umzusetzen.

⁶ Näheres unter: BLEES, 2003

- Dieses Vorgehen ist 'aufwärtskompatibel', das heißt, die einzelnen Bausteine können zu einem kompletten System ausgebaut werden. In einem solchen System, das alle Prozesse und Produkte umfasst, wirkt Qualitätsmanagement am effizientesten.
- In Verzahnung mit Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung können neben dem Fuß- und Radverkehr auch andere Aufgabenbereiche wie etwa die gesamte Stadt- und Verkehrsplanung oder die Tourismusförderung einbezogen werden.

Am Ende des Aufbaus eines geschlossenen Qualitätsmanagementsystems kann unter Umständen auch eine Zertifizierung nach der internationalen Norm DIN ISO 9000 stehen.

Aufbau und Inhalte

Am Anfang der Handreichung steht die Vermittlung von Grundlagen. Sie umfasst eine kurze Einführung in die Materie 'Qualitätsmanagement', die Erläuterung einiger Grundbegriffe sowie eine Darstellung der Ziele, die mit Qualitätsmanagement für den Fuß- und Radverkehr verfolgt werden (**Kap. 2.2**).

Den Hauptteil bildet dann eine systematische Darstellung der einzelnen Elemente und Bausteine eines Qualitätsmanagements für den Fuß- und Radverkehr. Anhand der acht Grundsätze des Qualitätsmanagement werden die grundlegenden Denkweisen und die 'Philosophie' von Qualitätsmanagement vermittelt (**Kap. 2.3**).

Anschließend werden die einzelnen Bausteine eines Qualitätsmanagements für den Fuß- und Radverkehr in Form aufeinander aufbauender Schritte dargestellt. Dabei werden die verschiedenen Instrumente und Verfahren vorgestellt und anhand von Beispielen mit Bezug zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs illustriert (**Kap. 2.4**).

In **Kapitel 2.5** wird dann in Form von Leitsätzen eine Hilfestellung für das Vorgehen bei der Auswahl geeigneter Qualitätsmanagement-Bausteine und deren Einführung gegeben. Daran schließt sich ein Ausblick zu den Weiterentwicklungsmöglichkeiten eines Qualitätsmanagements an.

Die QM-bezogenen Angaben in dieser Broschüre orientieren sich an den einschlägigen Normen der Reihe DIN EN ISO 9000:2000 ff.. Auf Normforderungen oder Bausteine von Qualitätsmanagement, die für den Einsatzbereich Fuß- und Radverkehr nicht sinnvoll oder nicht zutreffend sind, wird nicht eingegangen. Ebenso werden die Begriffe der Normen abgewandelt, wenn es für das Verständnis erforderlich erscheint.

2.2 Grundlagen eines Qualitätsmanagement für den Fuß- und Radverkehr

Kurze Einführung in das Qualitätsmanagement

Die Wurzeln des Qualitätsmanagements liegen in der Fließbandproduktion zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Um sicherzustellen, dass keine fehlerhaften Produkte die Werkhallen verlassen, wurden Techniken zum Prüfen, Messen und Erfassen der Qualität der fertigen Waren entwickelt.

Im Laufe der Jahrzehnte kamen immer neue Konzepte hinzu, um die Qualität der Produkte zu sichern und zu verbessern. Zunächst erkannte man, dass es nicht genügt, das fertige Ergebnis zu überprüfen, sondern dass man auch den **Herstellungsprozess** unter die Lupe nehmen muss, um die Entstehung von Fehlern gleich an der Quelle zu verhindern. Daher ist die Analyse und Definition von Prozessabläufen wesentlicher Bestandteil des Qualitätsmanagements.

Mit zunehmender Verbreitung von Qualitätsmanagementsystemen stellte sich heraus, dass es nicht ausreicht, alle Verfahren und Prozesse genau zu beschreiben, sondern dass sich auch alle beteiligten Personen mit den Qualitätszielen identifizieren und in ihrem Handeln den Qualitätsgedanken zum Ausdruck bringen sollten.

Neben den Qualitätstechniken ist also auch eine **Qualitätskultur** im Unternehmen und bei den einzelnen Mitarbeitern erforderlich. Diese Kultur erstreckt sich auch auf den Umgang mit Kunden und Geschäftspartnern sowie auf den Führungs- und Arbeitsstil innerhalb des Unternehmens.

Ferner setzte sich auch die Erkenntnis durch, dass sich Ansprüche und Ziele ständig weiterentwickeln und es daher nicht genügt, einmalig Instrumente des Qualitätsmanagements festzulegen und Abläufe zu definieren. Vielmehr ist eine kontinuierliche Überprüfung und Verbesserung der Produkte, der Prozesse und des Qualitätsmanagements selbst erforderlich.

Schließlich ist von Bedeutung, dass Qualitätsmanagement nicht isoliert stattfindet, sondern voll **in alle Abläufe** eines Unternehmens **integriert** ist.

In der freien Wirtschaft hat es sich durchgesetzt, Qualitätsmanagementsysteme durch eine neutrale Stelle, einen sogenannten Auditor, prüfen und zertifizieren zu lassen. Die Anforderungen an ein zertifizierungsfähiges Qualitätsmanagementsystem sind in der internationalen Normenreihe DIN EN ISO 9000 ff. festgelegt. Die DIN 9000 ff. haben sich als Standard für Quali-

tätsmanagementsysteme allgemein durchgesetzt und liegen auch dieser Handreichung zugrunde.

Die Zertifizierung hat für ein Unternehmen den Vorteil, dass

- das Qualitätsmanagement von neutraler Seite überprüft und
- die Übereinstimmung mit den Normforderungen extern bestätigt wird.

Auch kann mit dem Zertifikat **gegenüber Kunden** die Qualitätsorientierung **dokumentiert** werden.

In der Praxis wird die Bedeutung des Zertifikats häufig falsch eingeschätzt: es bestätigt nur das Vorhandensein eines normkonformen Qualitätsmanagementsystems, gibt aber keine Auskunft über dessen sinnvolle Anwendung und über die tatsächliche Qualität der produzierten Waren und Dienstleistungen.

Das Produkt Fuß- und Radverkehr und seine Kunden

Im Unterschied zu den Erzeugnissen eines Industrieunternehmens oder zu den Angeboten eines Dienstleisters ist der Fuß- und Radverkehr kein abgeschlossenes Produkt, das von Kunden erworben und benutzt oder gar verbraucht werden kann. Dennoch lassen sich die Begriffe 'Produkt' und 'Kunde' auf den Fuß- und Radverkehr übertragen.

Unter dem **Produkt** Fuß- und Radverkehr sind alle Faktoren zu verstehen, welche die Nutzung dieser Verkehrsmittel beeinflussen. Die wichtigsten Faktoren in dem komplexen System Fuß- und Radverkehr sind:

- das Image (allgemeine Einstellung zum Zufußgehen und Fahrradfahren, Verankerung dieser Verkehrsmittel im Bewusstsein der Bürger, ...);
- die Infrastruktur (Fuß- und Radwege, Fahrradabstellanlagen, Verkehrsregelungen, ...)
- die Länge der Wege („Stadt der kurzen Wege“) und
- die Serviceleistungen (Fahrradhändler und -werkstätten, Gepäckaufbewahrungen, Schirmservice im Einzelhandel, ...).

Die Herstellung des Produkts Fuß- und Radverkehr geschieht durch die Gestaltung all dieser Faktoren: die Durchführung von Werbeaktionen für Fuß und Rad, eine fußgänger- und fahrradfreundliche Stadt- und Verkehrsplanung, den Bau von Radverkehrsanlagen, die Schaltung fußgängerfreundlicher Signalprogramme usw..

Kunden dieses Produkts sind die tatsächlichen oder potenziellen Fußgänger und Fahrradfahrer, also die Einwohner und Besucher einer Kommune. Sie gilt es für das Produkt Fuß- und Radverkehr zu gewinnen. Ihre Anforderungen und Wünsche sind es, die den Maßstab für die Qualität des Produkts bilden.

Im Verständnis des Qualitätsmanagements stehen die Kunden, also die (möglichen) Nutzer, im Mittelpunkt des Ziels ' Fußgänger- und Fahrradfreundliche Stadt. Die verschiedenen baulichen, betrieblichen und Marketing-Maßnahmen sind das Produkt, das mit den Interessen der Nutzer abzustimmen ist. Die Maßnahmen sind somit Mittel zur Erreichung des Ziels.

Die Anwender des Qualitätsmanagements

Anwender der Qualitätsmanagement-Instrumente sind die Hersteller des Produkts, dessen Qualität gesichert und verbessert werden soll. Für das System Fuß- und Radverkehr gibt es den einzigen Hersteller aber nicht. Die vielen Komponenten des Systems Fuß- und Radverkehr werden von unterschiedlichen Akteuren bereitgestellt. Dazu können neben den Akteuren der Verkehrsplanung die Polizei, ÖPNV-Unternehmen, Interessenverbände, Krankenkassen, Bauträger, Tourismusverbände und viele andere mehr zählen.

Wichtigster Akteur ist jedoch im Allgemeinen die **Kommune** auf der politischen und verwaltungsbezogenen Ebene:

- in ihrer Verantwortung liegt die Gestaltung und Pflege der bedeutendsten Systemkomponente, der Infrastruktur;
- sie hat vielfältige Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die weiteren Komponenten;
- sie ist Hauptträgerin des Ziels " Fußgänger- und Fahrradfreundliche Stadt".

Neben der Gestaltung der Infrastruktur kommt ihr als wichtige Handlungsebene zu, Initiativen anderer Akteure zu stimulieren, aufzugreifen und zu unterstützen.

Die Einführung, Anwendung und Gestaltung von Instrumenten des Qualitätsmanagements muss daher vorrangig bei der Kommune verankert werden. Sie hat zugleich darauf zu achten, dass mit Rücksicht auf den Systemgedanken auch die weiteren Akteure angemessen in das Qualitätsmanagement eingebunden sind. Hierzu können beispielsweise Kooperationsvereinbarungen und ein regelmäßiger, institutionalisierter Informationsaustausch dienen.

Diese Kooperation und Koordination stellt eine besondere Herausforderung dar.

Innerhalb der Kommunalverwaltung ist die Anwendung der Qualitätsmanagement-Instrumente Aufgabe aller Mitarbeiter, die mit Belangen des Fuß- und Radverkehr befasst sind - vom Amtsleiter bis hin zum Arbeiter im Bauhof. Grundsätzlich sollte es eine Person geben, die für das Qualitätsmanagement verantwortlich ist und als Initiator und Ansprechpartner fungiert.

Dieser **Qualitätsbeauftragte** muss mit den ausreichenden Kompetenzen ausgestattet werden, um Qualitätsmanagement-Konzepte ämter- und akteursübergreifend zu entwickeln und zu pflegen. Fachlich ist es sinnvoll die Stelle des Qualitätsbeauftragten mit der eines Fuß- und Fahrradbeauftragten zu vereinen.

Der Arbeitsaufwand während der Einführungsphase von Qualitätsmanagement kann je nach Menge und Umfang der zur Anwendung kommenden Bausteine erfahrungsgemäß mit 20% bis 40% der regulären Vollarbeitszeit für einen Zeitraum von ein bis drei Monaten abgeschätzt werden. Für die kontinuierliche Pflege des Qualitätsmanagements sind rund 5% der regulären Vollarbeitszeit zu veranschlagen.

Die einzelnen Aufgaben zur Einführung und Umsetzung des Qualitätsmanagements werden in **Abschnitt 2.4** behandelt.

Die Ziele des Qualitätsmanagements

Der Einsatz von Qualitätsmanagement-Instrumenten soll dazu beitragen, das Oberziel " Fußgänger- und Fahrradfreundliche Stadt" zu erreichen. Im einzelnen werden mit dem Qualitätsmanagement folgende Ziele verfolgt.

- **Kundenzufriedenheit**

Das gesamte System des Fuß- und Radverkehrs soll so gestaltet werden, dass es für Bewohner und Besucher der Kommune attraktiv ist und die Verkehrsmittelwahl zugunsten von Fuß und Fahrrad erleichtert. Maßgebend für die Qualitätsbeurteilung ist neben objektiven Merkmalen (z.B. Breite und Zustand der Wege) auch das subjektive Zufriedenheitsgefühl der Fußgänger und Fahrradfahrer.

- **Kundenbindung**

Die Kunden sollen langfristig und dauerhaft Fuß und Fahrrad nutzen. Daher genügt es nicht, einmalige Anstöße zum Zufußgehen oder Fahrradfahren zu geben. Die 'Dauerkunden', also tägliche Fußgänger und Fahrradfahrer, bedürfen daher einer besonderen Pflege. Im Dienstleistungsbereich wird geschätzt, dass der Aufwand zur Gewinnung eines neuen Kunden vier- bis sechsmal so hoch, der Aufwand zur Wiedergewinnung eines verlorenen Kunden sogar zehnmal so hoch ist wie der Aufwand zur Bindung eines Kunden. Dieser Grundzu-

sammenhang gilt auch für die Verkehrsmittelwahl.

- **Sicherung eines Qualitätsimages**

Neben der Förderung des Fuß- und Radverkehrs dient Qualitätsmanagement auch als Marketinginstrument für die Kommune: sie macht damit deutlich, dass sie besondere Anstrengungen unternimmt, um ihre Leistungen in hoher Qualität anzubieten. Ein solcher Beitrag stärkt die Identifikation der Bürger mit ihrer Kommune. Angesichts der zunehmenden Konkurrenz zwischen Kommunen und Regionen ist er auch für ein positives Standortimage und zur Profilierung von erheblicher Bedeutung.

- **Effizienzsteigerung der Prozesse**

Qualitätsmanagement ermöglicht es, die Prozesse zur Gestaltung des Systems Fuß- und Radverkehr effizienter zu gestalten. Dies gilt für verwaltungsinterne Abläufe und Entscheidungsprozeduren ebenso wie für Maßnahmen, die von mehreren Akteuren gemeinsam realisiert werden müssen. Erfahrungen in der Wirtschaft zeigen, dass die Produktivitäts- und Effizienzgewinne durch Qualitätsmanagement den Aufwand für die Einführung und Pflege von Qualitätsmanagement deutlich übersteigen.

- **Senkung der Qualitätskosten**

Qualitätskosten entstehen überall dort, wo Fehler und Mängel behoben werden müssen. Qualitätsmanagement setzt bereits bei der Vermeidung von Fehlern an und hilft auf diese Weise, Qualitätskosten zu senken.

- **Schaffung eines internen Qualitätsbewusstseins**

Die Einführung von Qualitätsmanagement-Instrumenten weckt und stärkt bei den Mitarbeitern das Bewusstsein für die Bedeutung der Qualität ihrer Arbeit. Sie trägt zur Bildung einer Qualitätskultur bei, die auch Bürgernähe und Dienstleistungsorientierung einschließt. Qualitätsmanagement geht hier mit den Zielen der Verwaltungsmodernisierung Hand in Hand.

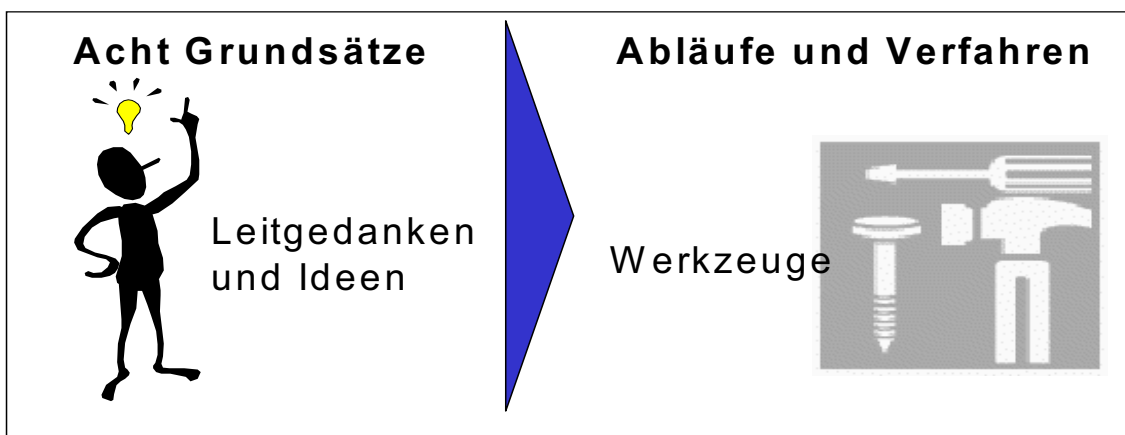
2.3 Grundsätze des Qualitätsmanagements für den Fuß- und Radverkehr

Qualitätsmanagement berührt und umfasst, wie aus den vorigen Abschnitten deutlich wurde, sehr viele unterschiedliche Aspekte bei der Gestaltung des Fuß- und Radverkehrssystems. Um die verschiedenen Bausteine des Qualitätsmanagements verständlich und übersichtlich zu gliedern, wird im Folgenden zwischen den Grundsätzen und den Abläufen bzw. Verfahren des Qualitätsmanagements unterschieden.

Die Grundsätze spiegeln den 'Geist' des Qualitätsmanagements wieder. Sie geben Leitlinien an, wie die eigentlichen Abläufe und Verfahren des Qualitätsmanagements zu gestalten und zu handhaben sind.

Die Abläufe bzw. Verfahren sind die eigentlichen Instrumente, aus denen das Qualitätsmanagement besteht.

Bild 1: Grundsätze, Abläufe und Verfahren des Qualitätsmanagements



Die Darstellung der Grundsätze sowie der Abläufe und Verfahren soll bei der Entwicklung und Implementierung eines Qualitätsmanagements als Orientierung dienen, ersetzt aber nicht eine selbständige, auf die eigenen Rahmenbedingungen und Ziele bezogene Auseinandersetzung mit dem Thema.

Erläuterung der acht Grundsätze

Die acht Grundsätze des Qualitätsmanagements sind in der DIN EN ISO 9000:2000 formuliert. Nachfolgend sind die Grundsätze im Hinblick auf die Anwendung für den Fuß- und Radverkehr erläutert.

Grundsatz 1: Kundenorientierung

Die Einwohner und Besucher der Kommune sind die Kunden des Systems Fuß- und Radverkehr. Sie sollen für den Fuß- und Radverkehr gewonnen und an ihn gebunden werden. Ihre Erwartungen und Anforderungen stellen daher die maßgebende Leitgröße für das Handeln der Kommune und der anderen Akteure dar.

Kundenorientierung bedeutet, die Interessen der Einwohner und Besucher bezüglich des Fuß- und Radverkehrs kennen zu lernen und bei allen Maßnahmen zu beachten. Dies schließt nicht zuletzt auch den Umgang mit den Kunden ein. Kundenorientierung darf nicht missverstanden werden als bedingungslose Ausrichtung allen Handelns an den Interessen der Kunden: selbstverständlich sind nicht alle Wünsche erfüllbar und entsprechen auch nicht unbedingt den übergeordneten Gemeinwohlinteressen. Gerade in diesen Fällen bedeutet Kundenorientierung, in einen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern zu treten, um Entscheidungen zu erklären und damit Verständnis zu wecken sowie ihnen zu zeigen, dass sie ernst genommen werden.

Grundsatz 2: Führung

Die Führungskräfte der kommunalen Verwaltung sind von zentraler Bedeutung für die wirksame Entwicklung und nachhaltige Verankerung einer Qualitätskultur. Sie schaffen und erhalten intern und extern das Umfeld für die Personen, die sich erfolgreich für die Förderung des Fuß- und Radverkehrs einsetzen.

Zu den Aufgaben und Tätigkeiten der Führungskräfte gehören:

- Festlegen der Qualitätspolitik und Formulierung von Qualitätszielen,
- Vermittlung der Bedeutung von Qualität und Kundenorientierung in Wort und Tat,
- Förderung eines positiven Arbeitsklimas durch einen offenen Führungsstil und mentale Unterstützung und Stärkung der Mitarbeiter,
- Einsatz für die Bereitstellung der erforderlichen Mittel und Ressourcen,
- Klare, unmissverständliche Regelungen der Verantwortlichkeiten und Befugnisse treffen,
- Einbeziehung weiterer Akteure im Bereich Fuß- und Radverkehr 'auf höchster Ebene', um die Bedeutung des Themas zu verdeutlichen,
- Sicherstellen und kontrollieren, dass die einzelnen Qualitätsmanagement-Elemente umgesetzt werden,
- Weiterbildung.

Wichtig: Die Verantwortung für die genannten Aufgaben sowie die Leitung und Kontrolle der Aufgabenerledigung sind nicht delegierbar. Das Engagement der Führung ist daher für ein erfolgreiches Qualitätsmanagement und eine wirksame Förderung des Fuß- und Radverkehrs unabdingbar.

Grundsatz 3: Einbeziehung der Personen

Auf allen Ebenen machen Personen das Wesen einer Organisation aus. Nur ihre Einbeziehung in das Qualitätsdenken und das qualitäts-orientierte Handeln kann die Verwirklichung der Ziele gewährleisten.

Einbeziehung bedeutet vor allem, dass die Personen in ihrem Aufgabenbereich an der Entwicklung der Qualitätsmanagement-Abläufe und -Verfahren beteiligt werden und für ihre Umsetzung verantwortlich sind. In der Regel wissen die Mitarbeiter am besten, welche Probleme und Hindernisse in ihrem Bereich bestehen. Meist haben sie auch Vorstellungen, welche Maßnahmen ergriffen werden können. Einbeziehung heißt daher, den Personen die Möglichkeit zu geben und sie zu ermutigen, dieses Wissen einzubringen und umzusetzen.

Die Verantwortung der Personen für die qualitätsorientierte Aufgabenerfüllung in ihrem Tätigkeitsbereich drückt sich sowohl in Pflichten als auch in Rechten (Kompetenzen) aus. Pflichten und Kompetenzen sollten genau definiert sein, um den Personen die erforderliche Handlungssicherheit zu geben.

Für die meisten Personen bedeutet die Einführung von Qualitätsorientierung eine Veränderung oder gar Wandel ihrer Denk- und Handlungskultur. Solche Veränderungen können nicht einfach verordnet werden. Sie erfordern kontinuierliche, aber beharrliche Förderung.

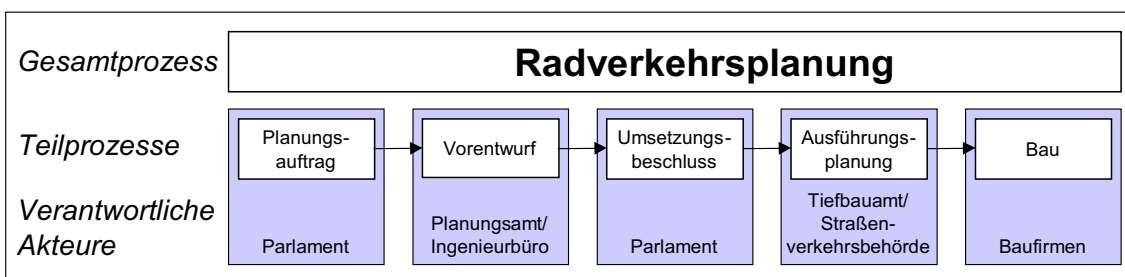
Grundsatz 4: Prozessorientierter Ansatz

Die Qualität eines jeden Produkts wird immer auch von dem Prozess bestimmt, mit dem das Produkt erzeugt wird. Ein hochwertiges Fuß- und Radverkehrssystem kann nur erreicht werden, wenn die Qualität der Prozesse auf dem Weg dorthin stimmt. Dies betrifft beispielsweise die Planung von Radverkehrsanlagen oder die Durchführung von Werbekampagnen für Fuß und Fahrrad.

Prozesse zeichnen sich meist dadurch aus, dass eine Vielzahl kleiner Arbeitsschritte (Teilprozesse) auf einander folgt. Das Ergebnis eines Arbeitsschritts bildet den Ausgangspunkt für den nächsten. Werden die einzelnen Arbeitsschritte in ihrem Prozess-Zusammenhang begriffen, so lassen sich die Prozesse insgesamt effizienter gestalten.

In **Bild 2** ist als Beispiel für die Zerlegung eines Prozesses in Teilprozesse der Ablauf einer Radverkehrsplanung (z. B. straßenbegleitender Radweg an Gemeindestraße zwischen Ortsteilen A und B) vereinfacht dargestellt. Es ist zu erkennen, dass die einzelnen Schritte aufeinander aufbauen und dass es zur Bearbeitung jedes Schritts sinnvoll ist zu wissen, welche Ergebnisse nachfolgend benötigt werden.

Bild 2: Radverkehrsplanung als vereinfachtes Beispiel für einen Prozess



Von besonderer Bedeutung gerade in der kommunalen Verwaltung ist, dass die einzelnen Teilprozesse ggf. von verschiedenen Personen und Organisationseinheiten ausgeführt werden. Hier ist es wichtig, dass der eigene Blick nicht an den Organisationsgrenzen endet, sondern sich auf die Gesamtaufgabe bezieht. Nur dann ist sichergestellt, dass die eigene Arbeit auch im Sinne der nachfolgenden Arbeitsschritte nützlich ist.

Der prozessorientierte Ansatz erfordert, dass alle Beteiligten über den Gesamtprozess in seinen Grundzügen informiert sind und dass sie Gelegenheit haben, sich in projektbegleitenden Arbeitsgruppen über den Prozess auszutauschen. Auch erfordert er eine Abkehr von funktionsorientierten Denkweisen. So sollte es problemlos möglich sein, dass Mitarbeiter verschiedener Organisationseinheiten sich auf direktem Wege miteinander austauschen. Hierfür kann es bei einer Ausweitung des Qualitätsmanagements sinnvoll sein, die klassische Linienorganisation durch Elemente einer Projektorganisation zu ergänzen.

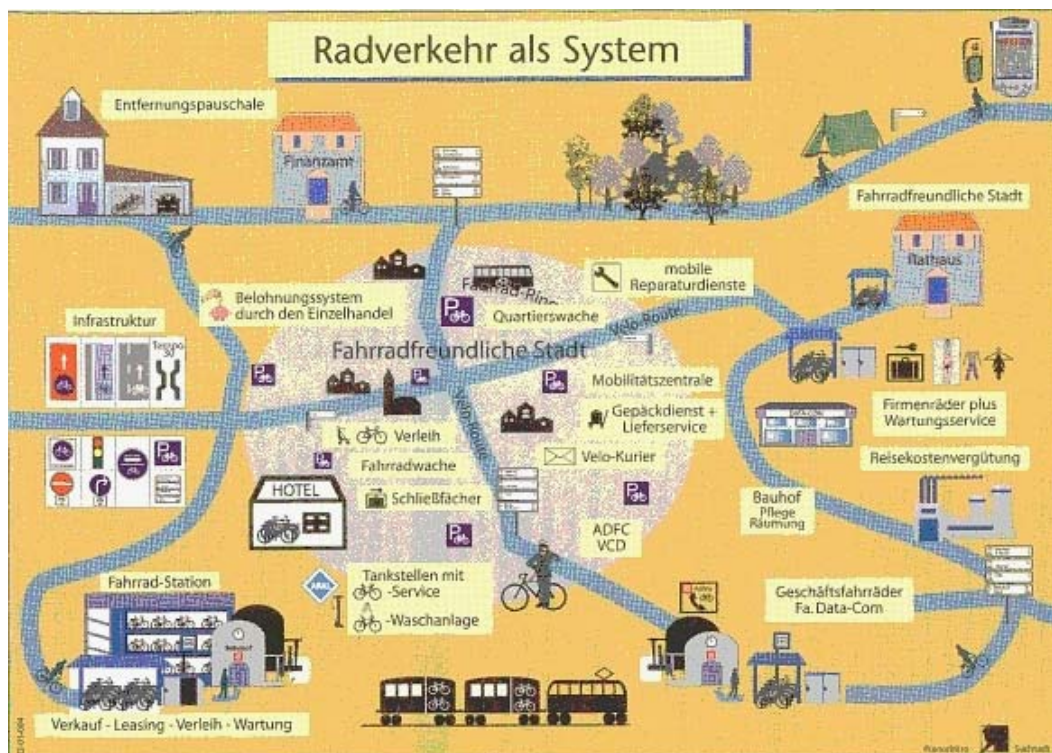
Grundsatz 5: Systemorientierter Managementansatz

Der Fuß- und Radverkehr ist ein komplexes System, das von vielen Faktoren beeinflusst und bestimmt wird (**Bild 3**). Maßnahmen in den Bereichen Infrastruktur, Service und Image sind voneinander abhängig und beeinflussen sich gegenseitig. Die Förderung kann nur dann erfolgreich sein, wenn die einzelnen Systemelemente in ihren Wechselwirkungen beachtet und aufeinander abgestimmt werden.

So sollte beispielsweise beim Ausbau eines Radverkehrsnetzes auch betrachtet werden, ob an den Zielorten Abstellanlagen vorhanden sind oder dass der (vielleicht noch im Bau befindliche) Radfernweg vermarktet werden muss, um angenommen zu werden. Qualitätsmanagement erfordert daher, das gesamte System in die Planungen und Konzepte einzubeziehen, also auch die verschiedenen Akteure in die Fördermaßnahmen des Fuß- und Radverkehrs.

Hier bestehen vielfache Wechselwirkungen mit anderen Politikbereichen, die oftmals übersehen werden, weil jeder sich auf seinen Bereich konzentriert. Gerade ein systematisches QM könnte hier zum Aufbrechen von starren Strukturen beitragen.

Bild 3: Beispiel Radverkehr als System⁷



⁷ Quelle: BMVBW, 2002

Grundsatz 6: Ständige Verbesserung

Qualitätsmanagement ist kein linearer, sondern ein zyklischer Vorgang, der kontinuierlich die Verbesserung des bereits Erreichten anstrebt. Die Forderung nach ständiger Verbesserung bezieht sich dabei auf das Produkt (Fuß- und Radverkehrssystem) und auf die Prozesse zu dessen Herstellung, aber auch auf die Abläufe und Verfahren des Qualitätsmanagements selbst.

Praktisch bedeutet dies, alle Ergebnisse und Abläufe immer wieder zu überprüfen und zu hinterfragen mit der Zielsetzung, sie weiter zu verbessern und eine höhere Qualität zu erreichen. So kann zum Beispiel in regelmäßigen Abständen der Zustand des Fuß- und Radverkehrsnetzes oder auch die Zufriedenheit der Nutzer erhoben werden. Auch sollte in akteursübergreifenden Arbeitskreisen zur Förderung des Fuß- und Radverkehr regelmäßig über die eigenen Arbeitsweisen, deren Wirksamkeit und den Umgang miteinander reflektiert werden.

An diesem Grundsatz wird deutlich, dass Qualitätsmanagement meist auch eine Veränderung der Denk- und Handlungskultur erfordert. Hinter dem Ansatz der ständigen Verbesserung steckt das Wissen, dass immer Fehler passieren. Die Abläufe und Verfahren des Qualitätsmanagements zielen nun darauf ab, offensiv mit Fehlern und Mängeln umzugehen. Sie begreifen Fehler und Mängel nicht nur als negative Ereignisse, sondern vor allem als Chancen, um weitere Verbesserungen zu erreichen. Diese Chancen können nur ergriffen werden, wenn nach Fehlern und Mängeln gesucht und offen mit ihnen umgegangen wird.

Die Verankerung dieses Ansatzes in einer Organisation wird nur gelingen, wenn sich auch die Denk- und Handlungsweisen danach ausrichten. Sinnbildlich für diese veränderte Denkweise steht der Leitsatz: "Wir wollen gemeinsam Probleme lösen, nicht Schuldfragen klären."

Grundsatz 7: Sachbezogener Ansatz zur Entscheidungsfindung

Alle Entscheidungen und Handlungen müssen auf gesicherten Daten und Informationen aufbauen. Dies bedeutet, dass über das System Fuß- und Radverkehr genügend Informationen zusammenzutragen und die Daten zu pflegen sind, um zielführende und rationale Entscheidungen treffen zu können.

Die Informationen schließen alle Bereiche des Fuß- und Radverkehrs ein und können beispielsweise von der Beschilderung der Fußwege über die Leistungsfähigkeit von Fahrradwerkstätten bis hin zu den Interessen und Zielen der einzelnen Akteure reichen. Gerade im Bereich der Informationssammlung ist es von besonderer Bedeutung, immer wieder einen Blick darauf

zu richten, welche Informationen tatsächlich für die Förderung des Fuß- und Radverkehrs von Bedeutung sind.

Alle Einflussgrößen, die für eine Entscheidung relevant sind, sind grundsätzlich offen zulegen und bewusst zu machen. Dies gilt mindestens für die Träger der Entscheidung, die sich auf diese Weise der Richtigkeit ihrer Entscheidung vergewissern können. Aber auch Offenheit gegenüber denjenigen, die die Entscheidung umzusetzen haben oder die von ihr betroffen sind, schafft Verständnis für die Entscheidung und setzt weitere Verbesserungspotenziale frei. Schließlich trägt die Offenheit auch dazu, irrationale Entscheidungen und Maßnahmen zu vermeiden.

Grundsatz 8: Beziehungen zwischen den Akteuren

Die Beziehungen zwischen der Kommune und ihren Partnern bei der Förderung des Fuß- und Radverkehrs (Akteure wie genannt) sind zum beiderseitigen Nutzen zu gestalten, um dauerhaft tragfähig und für alle Beteiligten von Vorteil zu sein.

Es ist daher erforderlich, die Interessen der Partner zu kennen und im Umgang mit ihnen zu berücksichtigen. Anders als in vielen Prozessen der freien Wirtschaft liegt in der Kommune bei der Verfolgung eines ideellen Ziels wie der Förderung des Fuß- und Radverkehrs ein Schwergewicht bei der freiwilligen Kooperation zwischen den Akteuren. Um trotz der Freiwilligkeit bei allen Akteuren auch eine Bindung und Verpflichtung hinsichtlich gemeinsam verfolgter Ziele herzustellen, kann es sinnvoll sein, förmliche Vereinbarungen zu den Zielen und zum Umgang untereinander abzuschließen.

Weitere Instrumente, um insbesondere die Beziehungen zwischen Kommune und privatwirtschaftlichen Partnern fruchtbar zu gestalten, sind Private-Public-Partnerships oder Sponsoring-Aktionen. Beispiele für derartige Kooperationsinstrumente sind in Abschnitt 2.4, Schritt 3 dargestellt.

Umsetzung der acht Grundsätze

Die Beschreibung der acht Grundsätze hat deutlich gemacht, dass es sich dabei nicht um Instrumente handelt, die man einfach einführt und die sodann funktionieren. Die Grundsätze drücken vielmehr Haltungen und Einstellungen aus, die einem erfolgreichen und wirksamen Qualitätsmanagement zugrunde liegen.

Zum einen macht dies die Anwendung von Qualitätsmanagement natürlich schwieriger als etwa die Einführung eines neuen EDV-Programms: die Grundsätze müssen wachsen und reifen, sie verfestigen und konkretisieren sich erst allmählich.

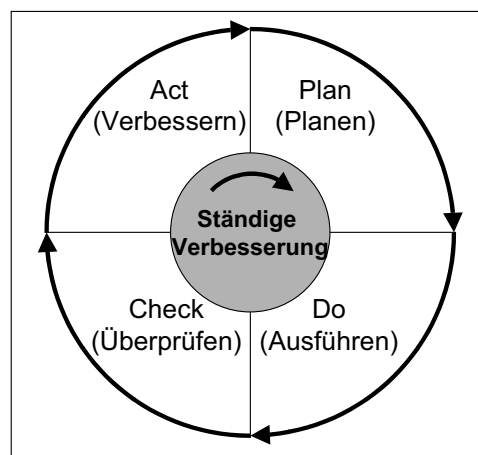
Zum anderen liegt aber gerade darin die Chance, die Grundsätze den konkreten Möglichkeiten anzupassen. Das tatsächliche Maß an Kundenorientierung – zum Beispiel – kann von den Personen in der Kommune und von den Kunden selbst abhängen. Gleiches gilt analog auch für die anderen Grundsätze. Wichtig ist vor allem, dass allen Beteiligten am Qualitätsmanagement die acht Grundsätze als Leitgrößen des Denkens und Handelns bekannt und bewusst sind.

2.4 Abläufe und Verfahren des Qualitätsmanagements für den Fuß- und Radverkehr

Die im vorigen Abschnitt dargestellten Grundsätze des Qualitätsmanagements bilden den Hintergrund für die praktische Umsetzung und die Abläufe des Qualitätsmanagements. Der grundsätzliche Ablauf wird meist durch den sogenannten Deming-Zyklus⁸ - auch Plan-Do-Check-Act- (PDCA-) Zyklus genannt – beschrieben. Der Zyklus wird immer wieder durchlaufen und damit ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess erreicht (**Bild 4**).

Bild 4: Deming-Zyklus

1. **Planen** des Vorgehens durch Ermittlung von Qualitätsanforderungen, Formulierung von Zielen und Festlegen von Prozessen
2. **Ausführen** der Planung
3. **Überprüfen** der Prozesse und Produkte (intern/extern) im Hinblick auf die gesteckten Ziele
4. **Verbessern** der Vorgänge anhand der Analyse der Überprüfungsergebnisse



⁸ Benannt nach seinem 'Erfinder' W. Edwards Deming (1900 - 1993)

In **Bild 5** wird in sechs Schritten der grundsätzliche Ablauf eines QM für den Fuß- und Radverkehr dargestellt. Anschließend werden die Verfahren und Methoden bausteinartig beschrieben.

Bild 5: Abläufe und Verfahren im Überblick

Schritte	Leitfragen	Verfahren/Methoden
1. Erhebung des Zustands und der Anforderungen	Wo stehen wir?	Ermittlung und Messung objektiver Kenngrößen Benchmarking Bewertung durch Experten Befragung von Nutzern Auswertung von Beschwerden und Mängelhinweisen
↓		
2. Festlegung von Qualitätszielen	Wohin wollen wir?	Entwicklung eines Leitbilds Formulierung messbarer Ziele
↓		
3. Festlegung von Prozessen und Verantwortlichkeiten	Wie machen wir es?	Definition von Aufgaben und Kompetenzen innerhalb der Verwaltung Beschreibung von Verfahrensabläufen Formulierung eines Gesamtkonzeptes Festlegung eines Kommunikations- und Koordinationskonzeptes Formulierung von Maßnahmenplan, Prioritätenliste und Zeitplan
↓		
4. Bereitstellung von Ressourcen	Womit machen wir es?	Bereitstellung von Personalmitteln Bereitstellung von Sachmitteln Qualifizierung der Mitarbeiter Sicherstellung der Finanzen
↓		
5. Kontrolle der Prozesse und Leistungen	Machen wir es richtig?	Laufende Kontrolle von Projekten Wirkungsermittlung von Maßnahmen Beschwerdemanagement Zustandserhebungen (wie in Schritt 1)
↓		
6. Verbesserung	Wie machen wir es besser?	Qualitätsberichte Analyse der Kontrollergebnisse Weiterentwicklung der Schritte 1 bis 5

↓
weiter wieder mit Schritt 1

2.4.1 Schritt 1: Erhebung des Zustandes und der Anforderungen

Methode 1.1 Ermittlung und Messung objektiver Kenngrößen

Grundlage für Aussagen über die Qualität des Fuß- und Radverkehrs sind die Erhebungen des Zustands, wie sie klassischerweise in der Verkehrsplanung durchgeführt werden. Zu den Kenngrößen, die für die Qualitätsbeurteilung von Bedeutung sein können, gehören im Wesentlichen:

Bild 6: Beispiele objektiver Kenngrößen und ihrer Quellen

Kenngröße	zugehörige Quelle/Erhebungen
Länge des Fuß- und Radwegenetzes, gegliedert nach verkehrsrechtlichen und baulichen Kategorien	Kommunales Tiefbauamt, ggf. Landesstraßenbauamt, Straßenverkehrsamt
Anzahl und Abstand von Überquerungsstellen des Fuß- und Radverkehrs an Hauptverkehrsstraßen	Kommunales Tiefbauamt, ggf. Landesstraßenbauamt, Straßenverkehrsamt; notfalls aktuelle Erhebung, z.B. durch Praktikant
Anzahl und Standorte von Fahrradabstellanlagen, vorrangig im Innenstadtbereich, an großen Schulen und Betrieben, an wichtigen ÖPNV-Haltestellen	Kommunales Tiefbau- oder Stadtplanungsamt, Verkehrsbetrieb; notfalls aktuelle Erhebung, z.B. durch Praktikant
Verkehrsmengen des Fuß- und Radverkehrs, z.B. an einem Innenstadtkordon, in der Nähe großer Schulen oder Betriebe	Querschnittszählungen in Tagesspitzenzeiten
Verkehrsmittelwahl und Fahrt- bzw. Wegelänge, ggf. differenziert nach Geschlecht und Alter	Stichprobenhafte Personen- oder Haushaltsbefragungen; auch als Teil anderer Befragungen der Kommune (notfalls Schätzungen)
Unfallgeschehen des Fuß- und Radverkehrs der letzten drei Jahre	Polizeiliche Statistiken

Weitere Kenngrößen sind als Indikatoren für die Messung von Qualitätszielen genannt (vgl. **Bild 10**).

Für eine kontinuierliche Qualitätssicherung ist es wichtig, Verfahren zu etablieren, die eine kontinuierliche, aufwandsarme Sammlung und Aufbereitung der Informationen ermöglichen. Nur so ist ein effizienter Zugriff auf aktuelle Informationen möglich und die Vergleichbarkeit von Daten verschiedener Zeitpunkte gesichert.

Vor allem zwei Aspekte sind zu beachten, um die Datenerhebung zu vereinfachen:

1. Standardisierte **Erfassung der Daten**, sobald diese anfallen:

Es können beispielsweise beim zuständigen Amt Neubauten und Erneuerungen von Radwegen in ein Kataster (digitale Datenbank) eingetragen werden, so dass immer ein aktueller Überblick über das Radwegenetz und seine Ausstattung vorliegt. Der Aufwand einer

kontinuierlichen Datenpflege ist in aller Regel geringer als ein Zusammentragen der Daten erst dann, wenn sie gebraucht werden.

2. Erfassung der **Daten-Informationsquellen** (sogenannte Meta-Daten), wo welche Daten anfallen und gespeichert werden:

Viele Informationen, die sich auf den Fuß- und Radverkehr beziehen, sind auf verschiedene Akteure verstreut (z.B. Tiefbauamt, Straßenverkehrsbehörde). Häufig sind die Informationen Teil einer größeren Informationssammlung, die überwiegend nichts mit dem Fuß- und Radverkehr zu tun hat (z.B. Unfallstatistik der Polizei). Es ist nicht sinnvoll, diese Informationen ständig aus verschiedenen Quellen zusammenzufassen und zu sammeln. Es sollten besser die zugehörigen Daten-Informationsquellen vorliegen und ausgetauscht werden, damit alle Beteiligten wissen, wo welche Daten vorliegen, um im Bedarfsfall gezielt bestimmte Daten abfragen zu können.

Methode 1.2 Benchmarking

Benchmarking ist ein Verfahren zum Vergleich der Leistungen verschiedener Organisationen - hier Kommunen - miteinander anhand festgelegter Leistungsdaten. Dies sollten neben einer Auswahl der oben genannten objektiven Kenngrößen auch Angaben zu Prozessen und zum Aufwand zur Leistungserstellung sein. Der interkommunale Vergleich der Kenngrößen ermöglicht es den Kommunen, ihre Leistungen einzuordnen, also beispielsweise zu bewerten, ob die eigenen Unfallzahlen als eher hoch oder eher niedrig einzustufen sind.

Weitere Beispiele für Vergleichsgrößen sind:

- Politische Beschlusslage zum Fuß- und Radverkehr,
- Personaleinsatz zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs,
- Planungsauern für typische Maßnahmen,
- Verfahren und Aufwand zur Reinigung und Instandhaltung von Fuß- und Radwegen.

Wichtig für das Benchmarking ist, nicht nur die absoluten Kenngrößen miteinander zu vergleichen, sondern in gemeinsamen Analysen die Ursachen für die Unterschiede zwischen den Kommunen herauszufinden. Die teilnehmenden Kommunen lernen voneinander, indem sie die wirkungsvollsten Methoden für bestimmte Abläufe und zum Erreichen bestimmter Ziele identifizieren und sich gegenseitig zu Verbesserungen anregen.

Bei der Suche nach Benchmarking-Partnern sollte darauf geachtet werden, ähnlich strukturierte Kommunen (bezüglich Topografie, Größe, Raumstruktur) zu gewinnen, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

Nicht zu unterschätzen ist beim Benchmarking der Aufwand, aus allen Kommunen einheitliche, vergleichbare Daten bereitzustellen. Als 'abgespeckte' Form des Benchmarking und als Einstieg in dieses Verfahren kann daher zunächst auch ein regelmäßiger informeller Austausch zwischen verschiedenen Kommunen, wie er auch im Rahmen der Arbeitstreffen des Modellvorhabens stattfindet, als Ideenbörse und Plattform für den Erfahrungsaustausch sinnvoll sein. Vorstellbar ist etwa, dass sich Vertreter mehrerer Städte in halbjährlichen bis jährlichen Abständen für einen Tag treffen, sich gegenseitig über ihre Aktivitäten informieren und auftretende Probleme gemeinsam erörtern.

Benchmarking-Prozesse bedürfen in der Regel einer eigenen Moderation und Leitung. Neben Consulting-Unternehmen kommen für diese Funktion auch Landesbehörden (Fördergeber für GVFG-Mittel) oder Kommunalverbände in Frage. Interessierte Kommunen sollten sich an diese Stellen wenden und Benchmarking-Prozesse initiieren.

Auch für einfache 'Informationszirkel' sollte ein verantwortlicher Ansprechpartner und Organisator bereitstehen, der aber wegen des geringeren Aufwands nicht von 'außen' kommen muss.

Methode 1.3 Bewertung durch Experten (lokale Akteure)

In regelmäßigen Abständen kann eine Bewertung der Situation im Fuß- und Radverkehr durch „Experten“ erfolgen. Unter „Experten“ sind alle lokalen Akteure gemeint, die sich beruflich mit dem Thema beschäftigen oder die am Thema stark interessiert sind: Mitarbeiter der Verwaltung und der Polizei, die verantwortlichen Dezernenten/Stadträte sowie Vertreter von Fahrradclubs o.ä.. Befragt werden sollten mindestens die Mitglieder der begleitenden Arbeitskreise, die in der Regel eingerichtet werden. Gegebenenfalls können auch Fachplaner zu Rate gezogen werden. Im Unterschied zur Erhebung objektiver Kenngrößen ergibt eine Expertenbefragung rasch ein Gesamtbild der Qualität. Auch fließen hier Wertungen ein, welche die Prioritätensetzung von Maßnahmen erleichtern können. Die Einschätzungsunterschiede zwischen verschiedenen Gruppen von Experten (z.B. Politik, Verwaltung, Verbände) können herangezogen werden, um verschiedene Interessenlagen und Wertmaßstäbe zu identifizieren.

Eine mögliche Methode zur Bewertung ist die Vergabe von Schulnoten für verschiedene Attribute des Fuß- und Radverkehr, eine weitere ist ein 'Zustimmungspanel', auf dem der Befragte angeben muss, zu welcher von zwei entgegengesetzten Aussagen er mehr neigt.

Das **Bild 7** zeigt beispielhaft einen Auszug aus einer Expertenbefragung. Die Befragung ist deutlich angelehnt an den Fahrradklimatest (vgl. **Kap. 1.2**) und somit im Ergebnis vergleichbar. Für entgegengesetzte Statements zum Radverkehr sind hier Einschätzungen abzugeben, die in

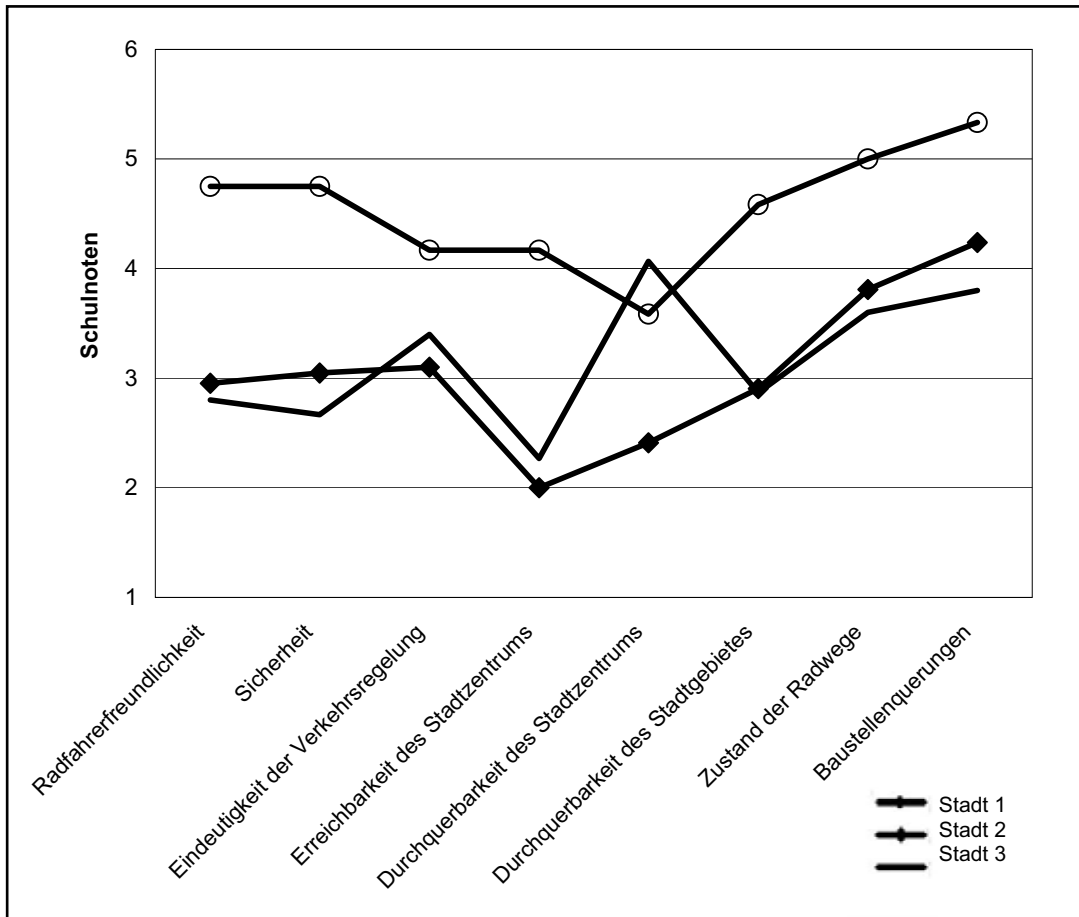
Schulnoten (1...6) umgesetzt werden können. Im vorliegenden Fall wurde der Fragebogen von etwa 12 bis 20 Personen der begleitenden Arbeitskreise ausgefüllt. Trotz der eher geringen Zahl der Befragten sind eindeutige Trends ablesbar.

Bild 8 zeigt die Ergebnisse. In dem Notenprofil der Städte werden die Stärken und Schwächen (z.B. Durchquerbarkeit des Stadtzentrums) deutlich. Auch ein Vergleich der Städte untereinander und Vorher-Nachher-Vergleiche sind möglich (vgl. **Anhang**). Aus den Ergebnissen können leicht und zuverlässig Handlungserfordernisse und Prioritäten abgeleitet werden.

Um die Vergleichbarkeit der Einschätzungen über die Zeit zu gewährleisten, sollten die Fragen oder Attribute der Expertenbewertung möglichst konstant gehalten werden. Da die Befragung nicht aufwändig ist, kann sie jährlich durchgeführt werden.

Bild 7: Beispiel für Expertenbefragung zum Radverkehr - Fragebogen (Auszug)

	1	2	3	4	5	6	
Rad fahren ist in unserer Stadt angenehm.							Rad fahren ist in unserer Stadt Stress.
Als Radfahrer fühlt man sich sicher.							Als Radfahrer fühlt man sich unsicher.
Im gesamten Stadtgebiet ist die Verkehrsregelung für Radfahrer eindeutig und begreifbar.							Im gesamten Stadtgebiet ist die Verkehrsregelung für Radfahrer nicht eindeutig und schwer begreifbar.
Vom ganzen Stadtgebiet aus ist das Stadtzentrum gut mit dem Fahrrad zu erreichen.							Bei uns ist das Stadtzentrum schlecht mit dem Fahrrad zu erreichen.
Das Stadtzentrum ist gut mit dem Fahrrad zu durchqueren.							Das Stadtzentrum ist schlecht mit dem Fahrrad zu durchqueren.
Im gesamten Stadtgebiet kann man zügig und direkt Rad fahren.							Bei uns wird man mit dem Fahrrad oft behindert und muss Umwege fahren.
Unsere Strecken für Radfahrer sind angenehm breit, bequem und komfortabel.							Unsere Strecken für Radfahrer sind zu schmal, zu unbequem und wenig komfortabel.
An Baustellen werden Radfahrer bequem vorbeigeführt.							An Baustellen werden Radfahrer ungenügend berücksichtigt.

Bild 8: Beispiel für Expertenbefragung zum Radverkehr - Ergebnisdarstellung


Über die Infrastruktur bezogenen Aspekte hinaus ist es erforderlich, auch die weiteren Aktionsfelder, die den Fuß- und Radverkehr betreffen, durch Experten bewerten und einschätzen zu lassen. Als Vorlagen für diese umfassende Bewertung erscheinen das BYPAD- (Bicycle Policy Audit-) Verfahren⁹ oder die "Checklisten zur Rad- und Fußverkehrsförderung" des Umweltbundesamtes zielführend¹⁰. In den 'Checklisten' werden beispielsweise folgende weitere Aktionsfelder genannt und differenzierte Bewertungsmerkmale aufgezählt, die eine vergleichsweise vollständige inhaltliche Übersicht bieten, auch zur ersten Selbsteinschätzung durch Akteure am Beginn von Fördermaßnahmen (s. **Anhang**):

- Organisatorische Umsetzung Rad- und Fußverkehrsförderung (Organisationsstrukturen, Aufgabenverteilung),
- Öffentlichkeitsarbeit/Klima (Angebote, Zielgruppen, Kooperationspartner),

⁹ LEHNER-LIERZ, 2001

¹⁰ PLANERSOCIETÄT/ISUP GmbH, 2000

- Service-Maßnahmen,
- Finanzen (Herkunft und Umfang der Mittel, Mittelakquisition).

Der BYPAD-Fragenkatalog stellt noch weiter führende Hilfen zur Selbsteinschätzung (Bewertungsraaster, Konsensgespräch) für die kommunalen Anwender zur Verfügung (vgl. **Anhang**).

Methode 1.4 Befragung von Nutzern

Neben den Experten sollten regelmäßig auch die (potenziellen) Nutzer, also die Einwohner oder auch nur die tatsächlichen Fußgänger und Fahrradfahrer befragt werden. Solche Befragungen verfolgen verschiedene Zwecke:

- Erhebung eines breiten Meinungsbilds zur Qualität des Fuß- und Radverkehrs,
- Identifikation von Mängeln aus Sicht der Nutzer,
- Identifikation von Anforderungen der Einwohner oder der Nutzer an das System des Fuß- und Radverkehrs,
- Verankerung des Fuß- und Radverkehrs im öffentlichen Bewusstsein,
- Demonstration der Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung.

Für Erhebung und Auswertung steht ein sehr breites Methodenrepertoire aus der empirischen Sozialforschung zur Verfügung. So reicht etwa die Bandbreite bei der Auswahl der Befragten von Stichprobenziehungen aus dem Melderegister über zufälliges Ansprechen von Fußgängern und Fahrradfahrern auf der Straße bis hin zur Auslage des Fragebogens in öffentlichen Einrichtungen. Der Fragenkatalog kann allgemein gehalten sein (vergleichbar der Expertenbefragung), er kann aber auch die individuellen Gewohnheiten und Präferenzen erfassen. Grundsätzlich erscheint es angesichts der komplexen Materie sinnvoll, mit der Konzeption und Durchführung einer Befragung Fachleute zu beauftragen.

Als Beispiel für eine Befragung von Nutzern ist ein Fragebogen der österreichischen 'Arbeitsgemeinschaft umweltfreundlicher Stadtverkehr - ARGUS' zu nennen, mit dem ein nationaler 'Klimatest' unter dem Motto "Wie fahrradfreundlich ist ihre Stadt?" durchgeführt wurde, vergleichbar den verschiedenen Fahrradklimatest-Aktionen in Deutschland zwischen 1989 und 1997. Die auf den Radverkehr bezogenen Fragen sind wiederum als Zustimmungspanel gestaltet. Zusätzlich werden Angaben zur Person und zum Mobilitätsverhalten abgefragt, die eine differenzierte Auswertung der Einschätzungen ermöglichen. Als sogenannte 'Incentives' (englisch für Ansporn, Anreiz) werden unter den Teilnehmern Preise verlost.

Aufgrund des vergleichsweise hohen Aufwands einer Befragung von Einwohnern und Nutzern kann diese nur in größeren Zeitabständen (ca. 2 bis 3 Jahre) erfolgen. Gegebenenfalls können aber auch Möglichkeiten genutzt werden, ohnehin aus anderen Gründen anstehende Befragungsaktionen – hier bieten sich z.B. vorhabensbegleitende Diplomarbeiten an – oder auch nur Anschreiben für Fragen zum Thema Fuß- und Radverkehr zu nutzen (Beispiel-Fragebogen siehe **Anhang**).

Methode 1.5 Auswertung von Beschwerden und Mängelhinweisen

Üblicherweise gehen in der Verwaltung oder auch bei Fahrradverbänden regelmäßig Beschwerden und Mängelhinweise ein, die den Fuß- und Radverkehr betreffen. Diese Beschwerden sollten gesammelt und in regelmäßigen Abständen summarisch analysiert werden, um Problemschwerpunkte und besonderen Handlungsbedarf zu identifizieren. Häufig erlaubt es erst die Auswertung der Hinweise über einen längeren Zeitraum, ein klares Bild beispielsweise von Gefährdungspunkten zu erhalten (vgl. **Schritt 5** und ausführlich **Kap. 3**).

Die Auswertung von Beschwerden und Mängelhinweisen ermöglicht die sehr schnelle Übersicht über den konkreten baulichen und meistens auch planerischen Handlungsbedarf beim Fuß- und Radverkehr. Sie erlaubt allerdings keine Einschätzung der Gesamtqualität des Fuß- und Radverkehrs und kann daher die zuvor genannten Verfahren der Erhebung von Informationen nur ergänzen.

2.4.2 Schritt 2: Festlegung von Qualitätszielen

Qualitätsziele dienen der Handlungsorientierung. An ihnen können alle Maßnahmen gemessen und deren Erfolg überprüft werden. Es ist zu unterscheiden zwischen einem Leitbild, das die übergeordnete Zielrichtung angibt, und den konkreten, messbaren Zielen, die der Orientierung und Bewertung im Detail dienen.

Methode 2.1 Entwicklung eines Leitbildes

Die Aufstellung eines Leitbildes dient verschiedenen Zielen. Zum einen stößt sie auf politischer Ebene einen Informations- und Diskussionsprozess an, der im besten Fall in eine breite politische Unterstützung des Förderleitbildes mündet. Durch die Verabschiedung des Leitbildes in den kommunalen Gremien wird die Bedeutung des Fuß- und Radverkehrs auch gegenüber der Öffentlichkeit dokumentiert. Schließlich dokumentiert das Leitbild auch gegenüber allen Mitarbei-

tern in der Verwaltung die politische Rückendeckung für ihr Engagement zugunsten des Fuß- und Radverkehrs.

Das Leitbild sollte die allgemeinen Ziele der Förderung angeben sowie einige Grundsätze beschreiben, nach denen vorgegangen werden soll. Es könnte wie folgt formuliert werden:

Bild 9: Beispiel für Leitbild-Formulierung einer Kommune

"Die Kommune XY fördert zur Verbesserung der Umweltsituation, der Verkehrsverhältnisse und der Gesundheit ihrer Bürger den Fuß- und Radverkehr. Sie setzt sich zum Ziel, Ihren Bürgern und Besuchern das Zufußgehen und das Fahrradfahren auf Arbeits-, Schul-, Besorgungs- und Freizeitwegen zu erleichtern und attraktiv zu gestalten.

Bausteine der Förderung des Fuß- und Radverkehrs sind

- *ein attraktives und sicheres Fuß- und Radverkehrsnetz,*
- *ein anforderungsgerechtes Serviceangebot rund um das Zufußgehen und Radfahren und*
- *ein Fuß- und Radverkehrsfreundliches Klima in XY.*

Diese Bausteine werden bei allen Maßnahmen und Handlungen der Kommune XY in allen Tätigkeitsfeldern beachtet.

Alle Organisationen, Institutionen und Privatpersonen, die zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs beitragen können, sind aufgefordert, mit der Kommune zu kooperieren."

Um die Wirkung des Leitbilds und der darin verfolgten Ziele über die Kommunalverwaltung hinaus zu verankern, kann es sinnvoll sein, mit weiteren Akteuren formell die Zusammenarbeit in Fragen des Fuß- und Radverkehrs zu vereinbaren (vgl. **Schritt 3, Methode 3.3**).

Methode 2.2 Formulierung messbarer Ziele

Um konkrete Handlungsziele zu haben und die Erfolge der Handlungen und Maßnahmen messen zu können, müssen detailliertere Ziele formuliert werden. Dies geschieht zum einen für die Gesamtheit der Anstrengungen zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs, zum anderen aber auch projektbezogen für jede Teilmaßnahme.

Grundsätzlich gilt für die Aufstellung aller Ziele, dass sie **spezifisch**, **messbar**, **ausführbar**, **realistisch** und **termingerecht** (kurz: SMART) sein sollen. Für jedes Ziel sind daher auch noch Indikatoren und Messverfahren und - soweit sinnvoll - Termine anzugeben.

Um sicher zu gehen, dass bei der Formulierung der Ziele auch tatsächlich alle Aspekte und Handlungsfelder des komplexen Systems Fuß- und Radverkehr berücksichtigt werden, kann

wiederum eine Checkliste wie die des Umweltbundesamtes oder des BYPAD-Verfahrens herangezogen werden (vgl. **Kap. 2.4**, Schritt 1 - Bewertung durch Experten).

Nachfolgend ist beispielhaft ein Katalog allgemeiner Ziele dargestellt. Außer den angegebenen ist eine Vielzahl weiterer Ziele und Kriterien möglich. Die Ziele sollten den konkreten Erfordernissen in der Kommune angepasst werden (siehe **Bild 10**).

Bild 10: Beispiele für messbare Qualitätsziele¹¹

"Wir in XY wollen ..."	Indikator z.B.
Bereich Stadtplanung / Stadtentwicklung	
... die Belange des Fußgänger- und Radfahrerverkehrs bei der Siedlungsentwicklung (Neubau und Bestand) konsequent berücksichtigen.	...Berücksichtigung der Belange des Fuß- und Radverkehrs (Direktheit) in Bebauungsplänen. ...Verhältnis der Länge der geplanten Fuß-/ Radwege zur Länge der geplanten Straßen. ...Forderung nach Fahrradabstellanlagen in der Stellplatzsatzung. ...Anzahl neu errichteter Fahrradabstellanlagen (differenziert nach den Komfortstandards Anschließbarkeit und Wetterschutz).
... dass alle Einwohner innerhalb von 10 Minuten (entsprechend 600 m Wegelänge) zu Fuß die notwendigen Einrichtungen des täglichen Bedarfs erreichen können.	...Einwohner im 600 m-Einzugsbereich von Nahversorgungen im Verhältnis zur Gesamteinwohnerzahl
Bereich Radverkehrsanlagen / Fußwege	
... durchgängige Anlagen für den Radverkehr schaffen.	...Länge des zusammenhängenden Netzes von Radwegen, Radfahrstreifen, geöffneten Einbahnstraßen, Tempo-30-Zonen. ...Anzahl der Unterbrechungen in wichtigen Hauptachsen.
... durchgängig behindertengerechte Anlagen für den Fußverkehr schaffen.	...Länge von Gehwegen (straßenbegleitend/nicht straßenbegleitend), verkehrsberuhigte Bereiche, Fußgängerzonen. ...Anzahl nicht abgesenkter Bordsteine an Querungsstellen.
Bereich Verkehrssicherheit	
... dass niemand mehr bei einem Verkehrsunfall ums Leben kommt oder schwer verletzt wird, ... das Verletzungsrisiko soweit wie möglich vermindern, ... eine sichere, für die jeweilige Randnutzung angemessene Überquerung aller Straßen ermöglichen.	...Unfallhäufigkeiten und Unfallraten von Unfällen mit Beteiligung von Fußgängern und Fahrradfahrern. ...Anzahl/Länge unbeleuchteter Fußwegeabschnitte und -treppen. ...Anzahl/Länge unbeleuchteter Radwegeabschnitte. ...Durchschnittliche Wartezeiten an Querungsstellen in der Hauptverkehrszeit. ...Art der Sicherung der Querungsstelle.

¹¹ In Anlehnung an eine Vorlage der Technischen Betriebe Herdecke (unveröffentlicht), 2001

"Wir in XY wollen ..."	Indikator z.B.
Institutioneller Bereich	
<p>... eine umweltfreundliche Verkehrsentwicklung in kommunalen Planungsvorhaben und Planungswerken realisieren, ... die Qualität der kommunalen Verkehrsentwicklungsplanung durch geeignete Verfahren zur Information, Beteiligung und Kooperation von Verwaltungen, Verbänden, Interessengruppen, Bürgerinnen und Bürgern nachhaltig erhöhen, ... allen Bürgerinnen und Bürgern Zugang zu den kommunalen Planungsdaten geben, ... die umgesetzten Verkehrskonzepte und Maßnahmen hinsichtlich der festgelegten Handlungsziele auf ihre Erreichung selbst überprüfen oder überprüfen lassen. ... in der Kommunalverwaltung Vorbild sein</p>	<p>... Stellenwert und Konkretheit von Angaben zum Fuß- und Radverkehr in VEP und ähnlichen Planwerken. ... Durchführung von Öffentlichkeitsarbeit in vorgeschriebenen und nicht vorgeschriebenen Bereichen nach Häufigkeit, Umfang und verwendeten Methoden. ... Klima des Umgangs und der Kooperation zwischen Verwaltung und Bürgern. ... Klima des Umgangs und der Kooperation zwischen Verwaltung und anderen Institutionen. ... Anzahl der kooperierenden Institutionen. Zugänglichkeit zu den kommunalen Daten und Plänen für die Bürger. ... Wirkungskontrolle der kommunalen Maßnahmen nach Häufigkeit, Umfang und verwendeten Methoden. ... Anzahl und Nutzungsintensität von Dienstfahrrädern. ... Fahrradnutzung durch Mitarbeiter (ggf. differenziert nach Hierarchiestufen)</p>
Bereich Öffentlichkeitsarbeit	
... dass bis 20xx allen Bürgern das Fördervorhaben bekannt ist.	... Bekanntheitsgrad des Fördervorhabens.
Bereich Service und Tourismus	
<p>... den technischen und informativen Service weiter verbessern. ... den Anteil des Wander- und Fahrradtourismus in unserer Stadt erhöhen.</p>	<p>... Anzahl von Reparaturwerkstätten und Fahrradverleihen. ... Beschilderungsdichte und -qualität von Haupttrouten und touristisch relevanten Routen. ... Anzahl von besonders wanderer- und fahrradfreundlichen Beherbergungsbetrieben.</p>
Bereich Verknüpfung	
... die Verknüpfung Fahrrad / ÖPNV optimieren.	<p>... Anzahl und Qualität von Stellplätzen an Bahnhöfen und ÖPNV-Haltestellen. ... Bedingungen der Fahrradmitnahme im ÖPNV.</p>
Bereich Vernetzung	
... die Anzahl von Projekten / Events zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs erhöhen.	<p>... Häufigkeit, Umfang und verwendete Methoden von öffentlichkeitsorientierten Aktionen. ... Integration von Belangen des Fuß- und Radverkehrs in andere Aktionen/Events.</p>
Bereich Verkehrsmittelwahl	
... dass so viele auf die Stadt bezogenen Wege wie möglich zu Fuß, mit dem Rad, mit dem ÖPNV oder in Fahrgemeinschaften des MIV zurückgelegt werden.	... Modal-Split-Anteile des Fußverkehrs / des Radverkehrs / des Umweltverbundes.

Auch für einzelne Teilprojekte und Maßnahmen wie etwa die Einführung einer Radroutenbeschilderung oder die fußgängerfreundliche Gestaltung von Signalprogrammen müssen konkrete Ziele im Sinne von SMART formuliert werden.

Die Ziele müssen allen Personen, die mit der Förderung des Fuß- und Radverkehrs oder mit einem konkreten Projekt befasst sind, vertraut und jederzeit zugänglich sein.

2.4.3 Schritt 3: Festlegung von Prozessen und Verantwortlichkeiten

Methode 3.1 Definition von Aufgaben und Kompetenzen in der Verwaltung

Damit die Aufgaben, die zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs zu bewältigen sind, effizient und gezielt umgesetzt werden können, ist die klare Definition der Aufgaben und Kompetenzen der einzelnen Personen erforderlich. Dies schafft zum einen Verantwortlichkeit und Verantwortungsgefühl der Personen, zum anderen gibt es ihnen aber auch einen sicheren Rahmen für ihr Handeln. Auch für die Zusammenarbeit verschiedener Personen und Organisationseinheiten ist es hilfreich, wenn die Kompetenzen klar verteilt sind. Dabei ist darauf zu achten, dass auch bei neu auftretenden Aufgaben eine klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten getroffen wird.

Sinnvoll erscheint es, die Stabsfunktion eines Fuß- und Radverkehrsbeauftragten zu schaffen, der zentral alle Aktivitäten zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs koordiniert und ggf. auch leitet. Dieser sollte zugleich auch Beauftragter für das Qualitätsmanagement sein.

Eine dezidierte Festlegung von Aufgaben und Kompetenzen durch eine Dienstanweisung ist möglich, deren Umsetzung allerdings längere Zeit in Anspruch nehmen kann.

Methode 3.2 Beschreibung von Verfahrensabläufen

Alle spezifischen, wiederkehrenden Abläufe und Verfahren sind zu beschreiben und zu dokumentieren. Dies betrifft beispielsweise Verfahren der Zustandserhebung (**Schritt 1**), den Umgang mit Beschwerden (**Schritt 5**) und verwaltungsinterne Abstimmungsverfahren über mehrere Organisationseinheiten und Hierarchieebenen hinweg. Dabei wird jeweils dargestellt, in welchen Fällen ein bestimmtes Verfahren Anwendung findet, welche Voraussetzungen dann erfüllt sein müssen, wer für die Durchführung verantwortlich ist, welche Arbeitsschritte im einzelnen vollzogen werden müssen und wie das Ergebnis gestaltet sein soll.

Ziel der Dokumentation ist es, den Anwendern und Beteiligten der Verfahren eine Handlungshilfe zur Verfügung zu stellen, die Transparenz der Verfahren zu erhöhen und auch die Einarbeitung neuer Mitarbeiter zu erleichtern. Die Beschreibung der Abläufe darf aber nicht missverstanden werden als Handlungsplan in einem engen Sinn. Die Anwender der Verfahrensbeschreibung müssen immer reflektieren, ob die vorgeschlagenen Schritte im konkreten Fall sinnvoll sind. Insofern muss bei der Formulierung der Verfahrensbeschreibungen auf einen sinnvoll-

len Ausgleich zwischen präziser Beschreibung und Freiraum für eigenes kreatives Handeln geachtet werden.

Grundsätzlich gilt, dass sich viele Verfahrensabläufe erst im Laufe der Zeit herausbilden. Es ist daher nicht notwendig und auch nicht zielführend, von vornherein alle denkbaren Prozesse beschreiben und festlegen zu wollen. Vielmehr sollte die Dokumentation nach und nach aufgebaut werden, wenn sich bestimmte Verfahren als wiederholend und beschreibenswert (z.B. wegen hoher Komplexität oder Anwendung durch unterschiedliche Personen) herausstellen.

Bei der Beschreibung von Verfahrensabläufen sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Erforderliche Eingaben/Inputs in das Verfahren;
- Abfolgen und Abhängigkeiten der einzelnen Tätigkeiten;
- Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die Eingaben; Tätigkeiten und Ergebnisse;
- Angestrebte Ergebnisse/Outputs;
- Beteiligte Institutionen/Personen und Art der Beteiligung;
- Fristen.

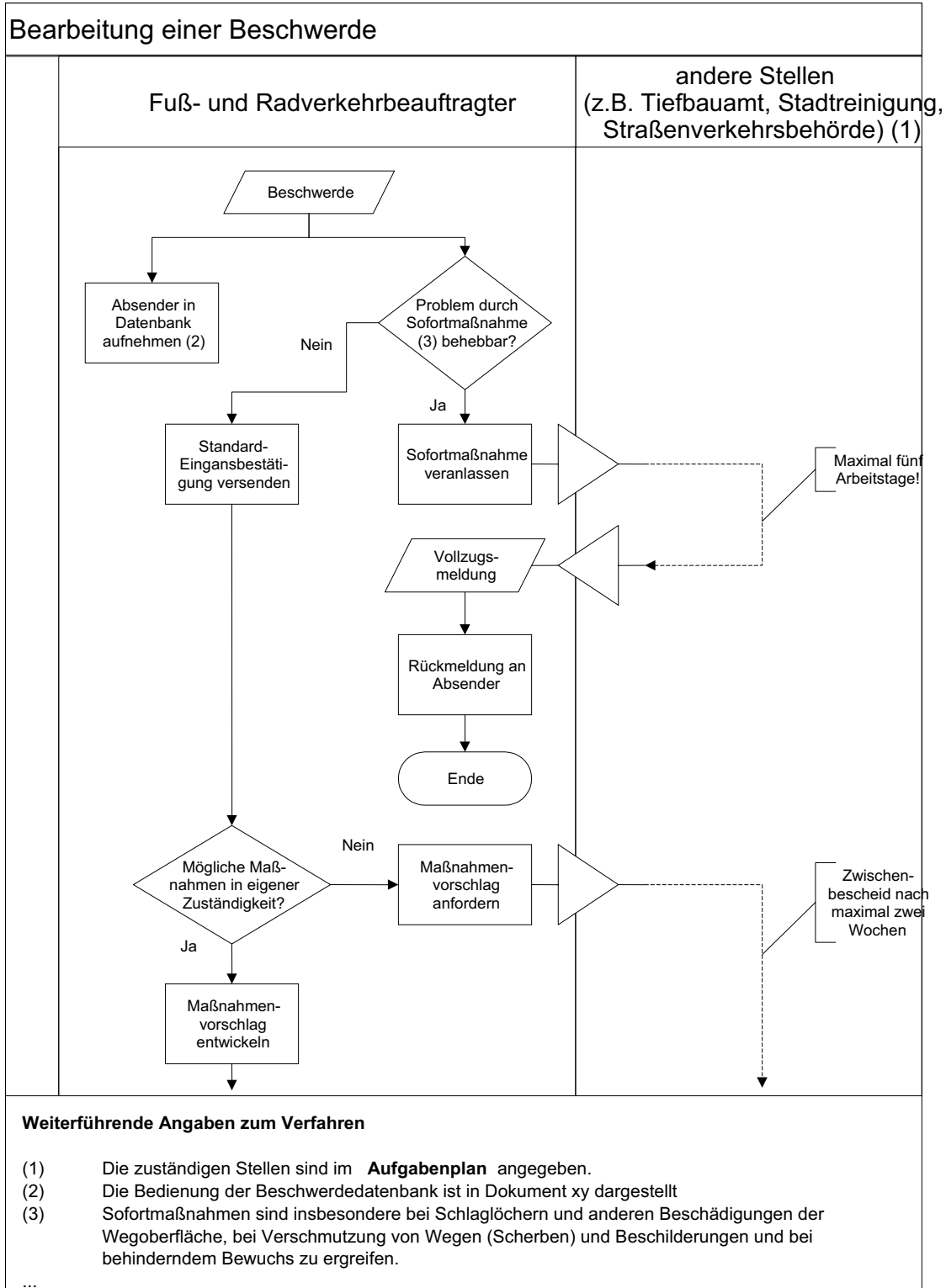
Bild 11 zeigt als einfaches Beispiel die Bearbeitung einer Beschwerde im Rahmen eines Beschwerdemanagements als Flussdiagramm mit Erläuterungen.

Die Abwicklung einzelner Projekte im Rahmen der gesamten Förderung des Fuß- und Radverkehr sollte nach den Grundsätzen des Projektmanagements erfolgen (siehe **Schritt 5**).

Methode 3.3 Festlegung eines Kommunikations- und Koordinationskonzepts

Eng mit der Aufgabendefinition und mit der Beschreibung der Verfahrensabläufe ist das Kommunikations- und Koordinationskonzept verzahnt. Es beschreibt die Kompetenzen und Aufgaben der einzelnen Akteure und legt fest, an welchen Prozessen und Abläufen sie auf welche Weise zu beteiligen sind. Soweit möglich werden für externe Akteure auch deren Handlungsziele und Interessen mit angegeben.

Bild 11: Beispiel für eine Verfahrensdarstellung als Flussdiagramm mit Erläuterungen (Auszug)



Grundsätzlich ist die enge Einbindung der externen Akteure in das Kommunikations- und Koordinationskonzept erforderlich, um deren Möglichkeiten und Interessen zu aller Zufriedenheit berücksichtigen zu können. Spezieller Bestandteil des Konzepts sollte die Schaffung eines begleitenden Arbeitskreises aus Vertretern der wichtigsten Organisationseinheiten innerhalb der Kommune sowie der externen Akteure sein. In dem Konzept können in einer Art Geschäftsordnung Teilnehmer, Aufgaben und Verfahren des Arbeitskreises beschrieben sein.

Ebenfalls im Rahmen des Kommunikations- und Koordinationskonzepts sollten zwischen Verwaltung und anderen Akteuren förmliche Kooperationsvereinbarungen geschlossen werden. Diese Vereinbarungen sollen zum einen ein Mindestmaß an Verbindlichkeit der Kooperation sichern und zum anderen dazu beitragen, die Qualitätsziele auch bei anderen Akteuren zu verankern.

Als Partner derartiger Kooperationsvereinbarungen kommen zum Beispiel Institutionen wie Einzelhandelsverbände, Gewerbevereine oder Verkehrsunternehmen in Betracht, die deutlichen Einfluss auf die öffentliche Meinung und/oder das Verkehrsgeschehen haben können, ohne dass aber die Förderung des Fuß- und Radverkehrs zu ihren Kernaufgaben und zentralen Interessen gehört. Eine Kooperationsvereinbarung könnte folgende Inhalte aufweisen (**Bild 12**):

Bild 12: Beispiel einer Kooperationsvereinbarung

Die Stadt A und der Gewerbeverein XY e.V. verfolgen gemeinschaftlich das Ziel, den Fuß- und Radverkehr in A zu fördern. Sie wollen damit dazu beitragen, die Umwelt zu schützen, die Gesundheit der Bürger zu fördern und die Aufenthalts- und Erlebnisqualität der Innenstadt und damit ihre Wirtschaftskraft zu verbessern. Die Stadt und der Gewerbeverein sind in ihrem jeweiligen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich aktiv, stimmen Maßnahmen und Aktionen miteinander ab und unterstützen sich gegenseitig. Eine Zusammenarbeit wird insbesondere auf folgenden Gebieten vereinbart:

- *Der Gewerbeverein entsendet einen Vertreter in den Arbeitskreis "Fuß und Rad in A" und verpflichtet sich zur kontinuierlichen Teilnahme bei den vierteljährlichen Treffen und zur konstruktiven Mitarbeit.*
- *Die Stadt stimmt den Neu- und Umbau von Fahrradabstellanlagen und anderen Radverkehrsanlagen in der Innenstadt mit dem Gewerbeverein ab.*
- *Die Stadt berät die Mitglieder des Gewerbevereins bei der Errichtung eigener Fahrradabstellanlagen.*
- *Bei den Stadtmarketingaktionen im Frühjahr und im Herbst wird als fester Bestandteil ein Informations- und Aktionsstand zum Fuß- und Radverkehr eingerichtet.*
- *usw. ...“*

Auch für die Zusammenarbeit mit Institutionen wie der Polizei oder Verkehrsverwaltungen des Landes, bei denen der (Fuß- und Rad-) Verkehr zu den Aufgaben zählt, kann unter Umständen eine projekt- oder programmbezogene Kooperationsvereinbarung sinnvoll sein, um gemeinschaftliche Aktionen (z.B. jährliche Aktion "Sicheres Rad") effizient durchzuführen.

Neben freiwilligen Kooperationen können vor allem zwischen Kommune und privatwirtschaftlichen Akteuren Privat-Public-Partnerships geschlossen oder Sponsoring-Aktionen vereinbart werden. Mögliche Handlungsfelder für solche Instrumente sind Dienstfahrräder für die Verwaltung oder qualitativ hochwertige Fahrradabstellanlagen, die Werbeflächen aufweisen und so - zumindest teilweise - aus Werbeeinnahmen finanziert werden können.

In enger Anlehnung an den Maßnahmenplan (siehe unten) sollte auch ein Kommunikationskonzept gegenüber der Öffentlichkeit entworfen werden. Es enthält Festlegungen zu Kommunikationsweisen (z.B. Tagespresse, Flugblätter, Bürgerversammlungen), Inhalten der Kommunikation gegenüber den Bürgern, Erscheinungsbild der Information usw.. Kommunikationskonzepte sind in der Regel fest integrierte Bestandteile des gesamten Maßnahmenpakets.

Methode 3.4 Formulierung eines Maßnahmenplans mit Prioritätenliste und Zeitplan

Der Maßnahmenplan ist nicht eigentlicher Gegenstand des Qualitätsmanagements. Er beinhaltet - beispielsweise in Form eines Fuß- und Radverkehrskonzeptes - die zu ergreifenden Maßnahmen und stellt so die fachlich-inhaltliche Grundlage der Förderung des Fuß- und Radverkehrs dar. Im Hinblick auf die Qualitätsorientierung ist von Bedeutung, dass eine **Prioritätenreihung** der Maßnahmen sowie eine **Zeitplanung zur Realisierung** der Maßnahmen angegeben ist, da diese Kriterien zur Beurteilung des Förderprozesses herangezogen werden können. Ferner ist – beispielsweise durch Anwendung der Checklisten des Umweltbundesamtes (vgl. **Abschnitt 2.4, Schritt 1** - Bewertung durch Experten) – sicherzustellen, dass bei Aufstellung des Maßnahmenplans das gesamte Maßnahmenrepertoire des komplexen Systems Fuß- und Radverkehr berücksichtigt wurde.

2.4.4 Schritt 4: Bereitstellung von Ressourcen

Methode 4.1 Bereitstellung von Personalmitteln

Die Bewältigung der Aufgaben zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs erfordert selbstverständlich angemessene Personalressourcen. Je nach Größe der Kommune und Intensität der Fördermaßnahmen sind eine Halbe bis zwei Vollzeitstellen erforderlich. Die Bereitstellung dieser Personalressourcen muss mittelfristig gesichert sein, um durch Kontinuität effizientes Arbei-

ten zu ermöglichen. Ob vor allem zusätzliche Personalmittel bereitgestellt oder zum Teil Personalressourcen durch die Umschichtung von Aufgaben freigesetzt werden, ist von Aufgabenumfang und Stadtgröße abhängig.

Methode 4.2 Bereitstellung von Sachmitteln

Zur Bereitstellung von Sachmitteln gehört die Frage, ob den Mitarbeitern in der Verwaltung die erforderlichen Instrumente und Hilfsmittel (z.B. EDV-Anlagen, EDV-Programme) zur Verfügung stehen. Auch im Bereich der Wegeunterhaltung und Wegereinigung sind unter Umständen spezielle Geräte und Maschinen erforderlich.

Methode 4.3 Qualifizierung der Mitarbeiter

Von zentraler Bedeutung für die wirksame Förderung des Fuß- und Radverkehr ist die Personalentwicklung und die Qualifizierung der Personen, die mit der Bewältigung der Aufgaben betraut sind. Aus der großen Bandbreite der Aufgaben ergeben sich natürlich auch hohe und vielfältige Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiter. Wichtigste Qualifikationsbereiche, die aber nicht notwendigerweise in einer Person vereint sein müssen, sind:

- Fuß- und Radverkehr (Planung, Bau, Dienstleistungsangebot),
- Öffentlichkeitsarbeit und Marketing,
- Projektmanagement,
- Moderation und Kommunikation,
- Personalführung.

Die Führung in der Verwaltung hat dafür Sorge zu tragen, dass die Mitarbeiter (und sie selbst) auf dem aktuellen Stand der Erkenntnisse sind und neue Entwicklungen vermittelt bekommen.

Die wichtigsten Instrumente hierfür sind:

- Besuch von Schulungen und Fortbildungen,
- Lektüre von Fachzeitschriften und Fachliteratur,
- Austausch mit Fachkollegen aus anderen Kommunen.

Es ist sicherzustellen, dass bei der Arbeitszeitkalkulation hinreichend Raum für die Weiterbildung und Qualifizierung vorgesehen ist.

Methode 4.4 Sicherstellung der Finanzplanung

Zur Bewältigung der Aufgaben bei der Förderung des Fuß- und Radverkehrs sind selbstverständlich entsprechende Finanzmittel im kommunalen Haushalt vorzusehen.

2.4.5 Schritt 5: Kontrolle der Prozesse und Leistungen

Methode 5.1 Laufende Kontrolle von Projekten / Projektmanagement

Die Abwicklung einzelner Projekte - z.B. konkreter Maßnahmen des Maßnahmenplans - sollte durch ein eigenes Projektmanagement begleitet werden.

In der praktischen Umsetzung gliedert sich Projektmanagement in die vier Phasen Projektauswahl, Projektplanung, Projektsteuerung und Projektabschluss:

1. Die **Projektauswahl** geschieht bereits im Maßnahmenplan und der dort verankerten Prioritätenliste.
2. Die **Projektplanung** umfasst die Bildung eines Projektteams (Auswahl Mitarbeiter, Bestimmung Projektleiter, projektbezogene Festlegung von Verantwortungen und Befugnissen), die Projektdefinition (Angabe von Annahmen und Einschränkungen, Festlegung prozess- und ergebnisbezogener Ziele), die Erstellung eines Projektstrukturplans und eines Projektablaufplans (Definition von Arbeitspaketen und ihren zeitlichen/sachlichen Abhängigkeiten) sowie das Stakeholdermanagement (Klärung von Betroffenheiten und Mitwirkungen).
3. Während der eigentlichen Abwicklung des Projekts kommt die **Projektsteuerung** zum Tragen. Sie umfasst unter anderem die laufende Kontrolle von Kosten und Arbeitsfortschritt, die zentrale Projektsteuerung, die Vermittlung und Weitergabe von Informationen, regelmäßige Projektbesprechungen sowie erforderlichenfalls Änderungen der Projektdefinition.
4. Beim **Projektabschluss** werden mit allen Beteiligten das Ende des Projekts definiert, Erfahrungen ausgewertet und festgehalten, Fehler besprochen und letztlich auch die Kundenzufriedenheit erhoben.

Methode 5.2 Wirkungsermittlung von Maßnahmen

Einzelne Maßnahmen zur Förderung des Fuß- und Radverkehr sind nach ihrer Umsetzung unbedingt zu evaluieren, das heißt der Aufwand zur Maßnahmenumsetzung und die erzielten Wirkungen sind zu ermitteln. Diese Wirkungsermittlung erfolgt auf Grundlage der gesteckten Ziele. Die erforderlichen Mittel und Ressourcen für die Wirkungsermittlung müssen von vornherein bei der Planung von Projekten berücksichtigt werden.

In der Praxis stößt die Wirkungsermittlung häufig auf Schwierigkeiten, da im komplexen System Verkehr Veränderungen des Mobilitätsverhaltens erstens nur mit größerem Aufwand (Verkehrs-

zählungen, besonders Haushaltsbefragungen) festzustellen sind und sich zweitens nur selten schlüssig auf eine bestimmte verkehrliche Maßnahme zurückführen lassen.

Die Wirkung der gesamten Förderung von Fuß- und Radverkehr kann dennoch in gewissen zeitlichen Abständen, aber regelmäßig (z.B. ein- bis zweijährig) ermittelt und beurteilt werden. Dafür sind Querschnittszählungen des Fuß- und Radverkehrs in der Nachmittagszeit z.B. an einem „Innenstadt-Kordon“ (z.B. alle Zufahrtspunkte, Zwangspunkte), die unter Einsatz von Schülern als Zählkräfte vergleichsweise effektiv und kostengünstig durchführbar sind, am ehesten geeignet.

Für einzelne Maßnahmen sollte aber mindestens eine qualitative Abschätzung der Wirkungen erfolgen. So kann etwa anhand von Beobachtungen und überschlägigen Zählungen 'im Vorübergehen' beurteilt werden, ob zum Beispiel neue Querungshilfen für Fußgänger und neue Fahrradabstellanlagen im erwarteten Maß in Anspruch genommen werden; Öffentlichkeitsaktionen und Beschwerdemanagement können anhand der Resonanz aus der Bevölkerung bewertet werden usw.

Wichtigstes Ziel der Wirkungsermittlung ist der Qualitätsmanagement-Grundsatz 'Ständige Verbesserung' (vgl. **Kap. 2.3, Schritt 6**). Dieser Grundsatz impliziert auch - was zweifellos nicht selbstverständlich ist - einzugestehen, wenn die Wirkungen und Erfolge hinter den Erwartungen zurückbleiben. Hier muss das Bewusstsein wachsen, dass das Erkennen eines Mangels eine Chance für zukünftiges Handeln ist.

Methode 5.3 Beschwerdemanagement

Um Probleme in der täglichen Praxis des Fuß- und Radverkehrs aufzudecken und den Bürgern die Möglichkeit zu geben, Hinweise zu Mängeln und ihren Ärger darüber loszuwerden, sollte ein Beschwerdemanagement eingerichtet werden. Beschwerdemanagement geht verschiedener Hinsicht über die einfache Entgegennahme von Beschwerden hinaus:

- Die Bürger werden dezidiert aufgefordert, Beschwerden zu melden (z.B. über die Presse).
- Den Bürgern wird die Meldung von Beschwerden durch einen formalisierten Mängelbogen (der aber nicht benutzt werden muss) erleichtert.
- Es gibt einen zentralen Ansprechpartner (Person oder Organisationseinheit) für die Beschwerden, der per Post, E-Mail und während normaler Bürozeiten ständig telefonisch erreichbar ist.
- Der Ansprechpartner ist fachlich und sozial kompetent genug, um auf telefonische Beschwerden sofort einzugehen.

- Jede Beschwerde wird zeitnah analysiert, es wird die Behebung des monierten Mangels geprüft und in die Wege geleitet.
- Der Beschwerdeführer wird innerhalb kürzester Frist über den Eingang der Beschwerde und das Ergebnis der Prüfung informiert. Negative Prüfungsergebnisse werden verständlich begründet.
- Die Beschwerden und ihre Behandlung werden dokumentiert und regelmäßig ausgewertet. Die Ergebnisse sollten auch in die Öffentlichkeit getragen werden.

Beispiele für Beschwerdemanagement wurden im Rahmen des Modellvorhabens „Fußgänger- und fahrradfreundliche Stadt“ getestet und evaluiert (vgl. **Kap. 3**).

Methode 5.4 Zustandserhebungen (wie in Schritt 1)

In regelmäßigen Zeitabständen sind die bei Schritt 1 dokumentierten Zustandserhebungen zu wiederholen, um ein Gesamtbild von den Veränderungen des Zustands zu erhalten und die Wirkungen der Förderung des Fuß- und Radverkehr im Überblick bewerten zu können. Die erhobenen Zustände müssen anschließend in eine Bewertung und Analyse eingehen, welche die weitere Verbesserung der Prozesse und ihrer Ergebnisse zum Ziel hat (siehe **Schritt 6**).

2.4.6 Schritt 6: Verbesserung

Methode 6.1 Qualitätsberichte

Ansatzpunkt für die Verbesserung der Prozesse kann ein Qualitätsbericht sein, der in regelmäßigen Abständen erarbeitet und den politischen Gremien zur Befassung vorgelegt wird. Der Bericht kann beispielsweise folgende Punkte dokumentieren:

- Festgelegte Ziele für den Fuß- und Radverkehr.
- Bewertung der durchgeführten Maßnahmen und ihre Wirkungen
- Bewertung der verwaltungsinternen und externen Prozesse
- Stand der Zielerreichung im Fuß- und Radverkehr
- Perspektiven der Weiterentwicklung des Fuß- und Radverkehrssystems, der Gestaltungsprozesse und des Qualitätsmanagements
- Gegebenenfalls unvermeidbare Veränderungen oder Anpassungen von Zieldefinitionen.

Der zeitliche Abstand zwischen zwei Berichten sollte nicht unter einem Jahr liegen, damit überhaupt Veränderungen aufgezeigt werden können, und sollte die Dauer einer kommunalen Legislaturperiode nicht übersteigen.

Methode 6.2 Analyse der Kontrollergebnisse

Die Ergebnisse aller Wirkungskontrollen müssen regelmäßig daraufhin analysiert werden, welche Ursachen möglicherweise festgestellte Mängel oder Zielverfehlungen haben und welche Verbesserungen künftig möglich sind. Es ist sinnvoll, diese Analyse von Personen durchführen zu lassen, die nicht unmittelbar an den Prozessen und Projekten beteiligt waren, um objektive Beurteilungen zu erhalten. Die beteiligten Personen sind aber unbedingt in die Analyse einzu beziehen, da sie meist gute Kenntnisse der Ursachen und der Möglichkeiten zur Fehlervermeidung haben.

Weiterentwicklung der Schritte 1 bis 5

Die gewonnenen Erkenntnisse über Verbesserungsmöglichkeiten sind im Sinne einer kontinuierlichen Verbesserung rasch umzusetzen. Wenn sie sich auf immer wiederkehrende Abläufe (z.B. Verfahren der Zustandsermittlung oder Kommunikation zwischen den Partnern) beziehen, sind die festgelegten Verfahren und Abläufe entsprechend zu ändern und die Änderung zu dokumentieren. Beziehen sich die Verbesserungspotenziale auf einzelne Projekte, so sind sie in einer Weise zu dokumentieren, dass in nachfolgenden, ähnlichen Projekten daraus gelernt werden und die Wiederholung der gleichen Fehler vermieden werden kann.

2.5 Einführung von Qualitätsmanagement-Instrumenten für den Fuß- und Radverkehr

Hilfestellung zur Einführung der Qualitätsmanagement-Instrumente

Wie die vorangegangenen Abschnitte zeigen, kann ein Qualitätsmanagement für den Fuß- und Radverkehr viele verschiedene Facetten aufweisen und sich aus unterschiedlichsten Bausteinen zusammensetzen. Es liegt auf der Hand, dass nicht jede Kommune das gesamte Instrumentenrepertoire einführen kann und sollte. Vielmehr muss, wie bereits eingangs erwähnt, eine Auswahl jener Abläufe und Verfahren getroffen werden, welche den Interessen, Möglichkeiten und Bedürfnissen einer Kommune am besten entspricht.

Für diese Auswahl und für das Vorgehen bei der Implementierung von Qualitätsmanagement gibt es kein Patentrezept und keine exakte Checkliste. Die **individuelle Auseinandersetzung** mit der Thematik Qualitätsmanagement und deren Anwendung auf die eigenen Strukturen und Ziele ist unerlässlich. Dennoch sollen nachfolgend einige Hinweise gegeben werden, die den

Einstieg in ein Qualitätsmanagement für den Fuß- und Radverkehr und seine Anwendung erleichtern sollen:

- Am Anfang muss der durch entsprechende Beschlüsse dokumentierte Wille stehen, dem verkehrspolitischen Ziel der Förderung des Fuß- und Radverkehrs mit Hilfe von Qualitätsmanagement näher zu kommen. Die einzelnen Führungspersonen in der Kommune müssen hinter diesem Beschluss stehen.
- Es muss einen "Kümmerer" geben, der die Grundzüge des Qualitätsmanagements kennt bzw. sich einarbeitet und diese auch vermitteln kann.
- Die Reihenfolge der 'Schritte' in **Kap. 2.4** zeichnet die Abfolge vor, in der die einzelnen Bausteine auf ihren Nutzen für die Kommune geprüft und dann ggf. angepackt und in die Verwaltungsabläufe 'eingebaut' werden sollten.
- Unverzichtbarer Start- und Ausgangspunkt eines Qualitätsmanagement-Prozesses muss die Zustandsanalyse sein (**Schritt 1**). Das Aufwand-Nutzen-Verhältnis für einen ersten Einstieg ist in der Regel bei der Durchführung einer Bewertung durch lokale Akteure am günstigsten. Hierdurch kann relativ einfach und zuverlässig beurteilt werden, wo die Kommune aktuell steht und welcher Handlungsbedarf vorliegt.
- Zugleich können in einem solchen Kreis bereits die wichtigsten Akteure mit der Grundidee und den Instrumenten des Qualitätsmanagement bekannt gemacht werden.
- Ausgehend von der Zustandsanalyse werden die Qualitätsmanagement-Bausteine ausgewählt, die zur Anwendung kommen sollen.
- Die Einführung von Bausteinen und Elementen des Qualitätsmanagement verlangt erfahrungsgemäß von den beteiligten Personen Veränderungen des Denkens und der Handlungskultur. Solche Prozesse benötigen mehr Zeit und Geduld als die bloße Einführung neuer Werkzeuge und Instrumente.
- Qualitätsmanagement kann nur dann erfolgreich und effizient wirken, wenn die Anwender der Bausteine ein positives Verhältnis dazu haben.

Ausblick: Weiterentwicklung und Zertifizierung des Qualitätsmanagementsystems

Der Grundgedanke des Qualitätsmanagement ist ein ganzheitlicher, das heißt er bezieht alle Vorgänge und Abläufe innerhalb eines Unternehmens (hier die öffentliche Verwaltung) ein. Die hier skizzierten Anwendungen von Qualitätsmanagement-Verfahren beschränken sich dagegen zunächst allein auf Abläufe, die den Fuß- und Radverkehr betreffen.

Damit kommen unter Umständen sehr viele Organisationseinheiten mit Qualitätsmanagement in Berührung, die sich nur am Rande mit Fragen des Fuß- und Radverkehrs befassen. Beispiele

sind Presseabteilung, Schulverwaltung, Straßenverkehrsbehörde, Tiefbauamt usw. Das Qualitätsmanagement für den Fuß- und Radverkehr kann hier - sofern es erfolgreich ist und eine Ausweitung politisch gewünscht wird - die Keimzelle für eine weitere Ausbreitung in andere Aufgabenbereiche der Kommune bilden.

Bei einer Weiterentwicklung des Qualitätsmanagements und dem Ausbau zu einem kompletten System stellt sich auch die Frage der Zertifizierung dieses Systems. Im Unterschied zu Wirtschaftsunternehmen, bei denen das Hauptinteresse an einer Zertifizierung in dem darin liegenden Qualifikationsnachweis gegenüber Kunden liegt, liegt der wesentliche Nutzen einer Zertifizierung für Kommunen in einem anderen Bereich: der externen Evaluation der angewendeten Qualitätsmanagement-Instrumente und -Verfahren und damit einer wichtigen Hilfestellung für das Kommunalparlament.

Die Zertifizierung kann hier helfen, das eigene Qualitätsmanagementsystem zu verbessern und zu verfeinern. In zweiter Linie ist die Zertifizierung auch ein Marketinginstrument, um gegenüber der Öffentlichkeit die eigenen Bemühungen um kundenorientiertes, effizientes und qualitätsvolles Handeln unter Beweis zu stellen.

3. Beispiele zur Anwendung des Beschwerdemanagements

3.1 Einleitung

Beschwerdemanagement ist im Zusammenhang mit Verkehrsplanung ein vergleichsweise neues Instrument. Es erscheint daher sinnvoll und notwendig, den Umgang mit diesem Instrument und seine Wirkungen kritisch zu beleuchten. Ziel der nachstehenden Ausführungen ist es, auf Basis der im Modellvorhaben „Fußgänger- und fahrradfreundliche Stadt“ gewonnenen Erfahrungen Hinweise und Empfehlungen für einen möglichst effizienten und zielführenden Einsatz des Instruments Beschwerdemanagement zu geben.

Im Modellvorhaben wurde in den drei Modellstädten Lingen, Plauen und Wittenberg unter dem Begriff 'Mängelcoupon-Aktion' ein Beschwerdemanagement-Verfahren eingeführt und evaluiert. Mit Hilfe dieses Verfahrens können und Bürger Hinweise auf Mängel und Verbesserungsbedarf im Fuß- und Radverkehrsnetz geben. Die Verantwortlichen in der kommunalen Verwaltung erhalten zusätzliche Informationen und Hinweise für ihre Planungstätigkeit.

Die nachstehenden Bewertungen und Empfehlungen zum Beschwerdemanagement unterliegen in zweierlei Hinsicht Beschränkungen. Zum einen handelt es sich um ein Zwischenfazit, da die Bearbeitung der eingegangenen Mängelcoupons noch andauert (Stand Ende 2004). Zum anderen konnte im Rahmen der Untersuchung nicht auf die Bewertung des Instruments durch die Bürger eingegangen werden. Dennoch konnten - nicht zuletzt dank der konstruktiven Unterstützung durch die Mitarbeiter der kommunalen Verwaltungen - wertvolle Erkenntnisse zu den Erfolgen und Verbesserungspotenzialen des Beschwerdemanagements gewonnen werden.

3.2 Was ist Beschwerdemanagement?

Das Beschwerdemanagement ist Bestandteil eines umfassenden Qualitätsmanagement für den Fuß- und Radverkehr. Angesiedelt ist das Beschwerdemanagement bei den 6 Schritten des grundsätzlichen Ablaufes des Qualitätsmanagement (s. **Bild 7**).

- **Schritt 1** „Erhebung des Zustandes und der Anforderungen“
 Methode 1.5 „Auswerten von Beschwerden und Mängelhinweisen“
- **Schritt 5** „Kontrolle der Prozesse und Leistungen“
 Methode 5.3 „Beschwerdemanagement“

Eine Beschwerde ist die Äußerung von Unzufriedenheit mit einem bestimmten Sachverhalt oder mit einer Leistung. Beschwerden haben aus Sicht des Beschwerdeführers in der Regel zum Ziel, die Ursachen der Unzufriedenheit zu beseitigen oder sogar eine Wiedergutmachung für erlittene Beeinträchtigungen zu erwirken.

Unter Beschwerdemanagement sind alle systematischen Maßnahmen des Beschwerdeempfängers zur Stimulierung, Annahme, Bearbeitung und Auswertung von Beschwerden zu verstehen. Entgegen der traditionellen Haltung, nach der Beschwerden vom Empfänger hauptsächlich als negativ empfunden werden, steckt hinter dem Beschwerdemanagement die Grundidee, dass eine Beschwerde zwei Chancen birgt:

- Die **erste Chance** besteht darin, den Beschwerdeführer doch noch zufrieden zu stellen. Dieser Aspekt ist für Wirtschafts- und Dienstleistungsunternehmen von großer Bedeutung, denn sie haben ein großes Interesse daran, dass ein Kunde sich nicht enttäuscht von ihnen abwendet (und ggf. seine negativen Erfahrungen verbreitet), sondern dass er mit den Leistungen zufrieden ist und wiederkommt.
- Die **zweite Chance** besteht darin, dass der Beschwerdeempfänger aus erster Hand etwas über die Defizite seiner eigenen Leistungen erfährt und so die Möglichkeit bekommt, diese Leistungen künftig zu verbessern. Keine Umfrage oder Studie kann ein so genaues Bild von der Kundenmeinung zeichnen wie die unmittelbare Beschwerde eines Betroffenen!

Der Prozess des Beschwerdemanagements wird üblicherweise in vier Abschnitte gegliedert:

- Mit der **Beschwerdestimulierung** sollen unzufriedene Kunden bewegt werden, ihre Unzufriedenheit zum Ausdruck zu bringen. Wesentlich ist es dabei, Beschwerdebarrieren abzubauen. Die Kunden müssen wissen, an wen sie sich wenden können. Ihnen muss die Artikulation der Beschwerde durch einfach zugängliche Beschwerdeformulare leicht gemacht werden.

- Bei der **Beschwerdeannahme** erhält der Kunde eine erste Rückmeldung, dass seine Beschwerde eingegangen ist und wie weiter damit verfahren wird.
- Die **Beschwerdebearbeitung** umfasst zunächst die Prüfung, wer für das Problem zuständig ist, und anschließend die Suche nach einer für Kunden und Unternehmen befriedigenden Lösung. Wenn eine Problemlösung gefunden ist, wird diese an den Kunden kommuniziert.

Hier endet der Teil des Prozesses, mit dem der Kunde (hier der Bürger) unmittelbar in Berührung steht.

- Im Rahmen der **Beschwerdeauswertung** wird innerhalb des Unternehmens geprüft, durch welche Maßnahmen künftig die bei den Beschwerden dargestellten Probleme vermieden werden können; diese Maßnahmen werden dann umgesetzt.

Für alle vier Abschnitte bestehen spezifische Methoden und Verfahren, die entsprechend den konkreten Möglichkeiten und Rahmenbedingungen zum Einsatz kommen. Für eine vertiefte Beschäftigung mit dem Thema sei auf die einschlägige Literatur verwiesen¹².

Das Instrument Beschwerdemanagement war ursprünglich hauptsächlich zur Anwendung durch Wirtschaftsunternehmen gedacht. Es lässt sich aber auch leicht und sinnvoll auf kommunale Verwaltungen übertragen. Diese sind zwar nicht in dem engen Sinne von ihren Bewohnern abhängig wie Wirtschaftsunternehmen von ihren Kunden. Sie haben aber ebenfalls ein Interesse daran, dass die Bewohner zufrieden sind.

Beschwerdemanagement ist daher grundsätzlich geeignet, die Zufriedenheit der Bewohner mit ihrer Kommune zu erhöhen und der Verwaltung Hinweise zu Verbesserungspotenzialen ihrer Leistungen zu geben.

3.3 Mängelcoupon-Aktionen

Unter dem Begriff „Mängelcoupon-Aktion“ wurden in allen drei Modellstädten Varianten eines Beschwerdemanagement als Teil des Qualitätsmanagement eingeführt. Die „Mängelcoupon-Aktionen“ wurden von den Forschungsnehmern angestoßen und mit grundlegenden Hinweisen zur Durchführung der Aktionen begleitet. Als Vorbild stand ein vom ADFC in Karlsruhe entwickelter Mängelcoupon zur Verfügung (vgl. **Anhang**). Für die praktische Umsetzung des Beschwerdemanagement waren die Modellstädte selbst verantwortlich. Auf diese Weise war es

¹² STAUSS/SEIDEL, 1996

möglich, die inhaltliche und redaktionelle Gestaltung der Mängelbogen, die Verbreitungswege und die Bearbeitungsverfahren an die spezifischen Randbedingungen und Möglichkeiten anzupassen.

Nachfolgend werden die Organisation und Abwicklung in den einzelnen Städten dargestellt.

Stadt Lingen

Insgesamt wurden 20.000 Mängel-Coupons im April 2002 über Zeitungsverteiler an alle Linger Haushalte verteilt. Zusätzlich konnte auf der Internetpräsenz der Stadt ein Online-Formular ausgefüllt werden, bei dem allerdings auf Alters- und Absenderangaben verzichtet wurde. Die Mängelbogen-Aktion beruhte in Lingen auf Erfahrungen aus einem bereits 2001 eingeführten kommunalen Ideen- und Beschwerdemanagement¹³.

Bis Ende 2002 wurden 700 Mängelbögen persönlich abgegeben, per Post oder per Email an die Verwaltung geschickt, so dass insgesamt knapp 2.300 Mängel bzw. Anregungen eingingen. Über 90 % des Rücklaufes konnten innerhalb der ersten sechs Wochen nach Start der Aktion gezählt werden, im Anschluss stagnierte der Strom neuer Meldungen auf niedrigem Niveau (max. 10 pro Monat). Von den eingegangenen Mängeln wurden 750 abschließend bearbeitet (26 %; Stand 03/2003). Bei über 400 Fällen konnten die Mängel behoben werden, bei etwa 100 Fällen wurde nach Überprüfung kein Mangel festgestellt.

In Lingen bezogen sich die genannten Mängel überwiegend auf Detailprobleme bzw. aktuelle Probleme wie etwa Verschmutzungen und Bewuchs. Strukturelle Anregungen, z.B. das gesamte Radverkehrsnetz betreffend, wurden seltener aufgeführt. In bestimmten Straßenzügen ließen sich Häufungen von Mängeln feststellen, zum größten Teil bezogen sich die Mängel aber auf das gesamte Stadtgebiet.

Die Mängelangaben wurden von den Bögen in eine eigens dafür erstellte Access-Datenbank (Windows) eingetragen (vgl. **Anhang**). Diese ermöglicht es, mit vordefinierten Auswertungsfunktionen einen Überblick über die Art der gemeldeten Mängel und Anregungen zu erhalten und den Stand der Bearbeitung zu erfahren. Nachteil der Datenbank mit ihrem stark strukturierten Eingaberaster ist, dass komplexe Sachverhalte nur schwer abzubilden sind. Hier muss bei der Bearbeitung auf die Originalfragebögen und die häufig beigefügten Anlagen zurückgegriffen werden.

¹³ STADT LINGEN, 2003

Die Bearbeitung der eingegangenen Mängel-Coupons erfolgte durch einen Praktikanten und soll langfristig – je nach Bedarf – über eine Honorarkraft gewährleistet werden. Aufgrund der genannten Kategorie wurden die Mängel und Anregungen mit Hilfe einer zuvor festgelegten Aufgabenzuordnung an die zuständigen Ämter zur Bearbeitung und Stellungnahme weitergeleitet. Fälle, bei denen die Zuständigkeit unklar war oder bei denen die Zuständigkeit außerhalb der Stadtverwaltung lag, mussten in einem verwaltungsinternen Arbeitskreis beraten werden. Es wurde sich ebenfalls darauf verständigt, bei größeren Mängeln mit den Beteiligten (Beschwerdemanagement, Planungs- oder Tiefbauamt, Ordnungsamt, ADFC) einen Ortstermin zu vereinbaren.

Stadt Plauen

Die erste Aktion in Plauen im Rahmen des Modellvorhabens waren die Mängel-Coupons. Für die Aktion wurde ein Fahrrad „präpariert“ und im Foyer des Rathauses mit Fragebögen und weiteren Hinweisen zum Modellvorhaben aufgestellt. Eine Verteilung per Tageszeitung wie in Lingen erfolgte nicht, jedoch wurde die Aktion mehrmals in der Presse bekannt gegeben.

Insgesamt gingen bis Ende 2002 350 Fragebögen im Mängelbriefkasten bzw. per Post bei der Verwaltung ein. Eine große Bandbreite von Mängeln und Anregungen wurde von den Plauener Bürgern genannt. Einfach zu behebbende Mängel wie hinderlicher Bewuchs an und Schlaglöcher auf den Wegen wurden beschrieben und Anregungen für ein komplettes Radverkehrsnetz aufgezeigt.

Die Mittwochrunde

Eine Praktikantin der Verwaltung überprüfte und dokumentierte die eingegangenen Fragebögen. Darüber hinaus hat sich verwaltungsintern eine so genannte „Mittwochrunde“ zur Bearbeitung der eingehenden Bögen gebildet (mittwochs 11-12 Uhr). In der AG Verkehrsorganisation, die seit Jahren besteht, werden dann die Maßnahmen diskutiert, die kurzfristig umsetzbar sind. Die AG Verkehrsorganisation tagt jeden Donnerstag (2-3 Stunden). Mitglieder sind u.a. Straßenbau, Polizei, Ordnungswesen, Verkehrsplanung, die Termine zählen als Anhörung. „Erfolgsmeldungen“ gehen an die Presse, unterstützt durch die Aktion „Daumen drauf“ (**Bild 13**).

Bild 13: Beispiel für Pressearbeit: Aktion „Daumen drauf“¹⁴



Lutherstadt Wittenberg

Der Mängelbogen wurde Anfang 2002 im Amtsblatt der Lutherstadt Wittenberg abgedruckt, so dass er in einer Auflage von 25.000 Exemplaren an alle Wittenberger Haushalte verteilt wurde.

Bis Ende 2002 gingen knapp 150 Rückmeldungen über Mängel und Anregungen in der Verwaltung per Post, Fax oder durch persönliche Abgabe ein. Zu den genannten Mängeln gehörten überwiegend Detailprobleme wie Asphaltaufrüche, ungenügende Beschilderung oder parkende Autos auf Rad- und Fußwegen. Eine Konzentration auf einzelnen Abschnitten und Stellen im Wegenetz war festzustellen.

Die AG Sofortmaßnahmen

Für die Abarbeitung der Mängelbögen ist die AG Sofortmaßnahmen zuständig. Diese AG ist eine Unterarbeitsgruppe der Lenkungsrunde, dem projektbegleitenden Beirat im Rahmen des Modellvorhabens. Mitglieder der AG Sofortmaßnahmen sind je ein Vertreter vom Amt 61.5 Stadtplanung, 60.5 Straßenunterhaltung, Baudurchführung, der Kommunale Service GmbH (KSW) und ein Stadtrat.

¹⁴ Plauener City Journal, 25.01.2002

Den Mängeln wurde ein zuständiges Amt oder ein Verfahrensweg (z.B. Ortstermin durch die AG) zugewiesen und sie wurden in einer Liste aufgenommen. Ein ausdrückliches Controlling-system wurde zur Überwachung der Mängelbearbeitung nicht erstellt.

In der AG wurden Maßnahmenpakete entwickelt, aus denen innerhalb eines Jahres eine Vielzahl erforderlicher Maßnahmen abgeleitet und größtenteils behoben werden konnten. In Wittenberg waren dies vor allem Verbesserungen in den Bereichen Straßenbeleuchtung, Warteflächen an ÖPNV-Haltestellen, Querungshilfen, Beschilderung und Markierung, Sanierung von Verkehrsanlagen, Anrampungen, punktuelle Unterhaltungsleistungen und organisatorische Optimierungen bei der Straßenreinigung.

Die Einarbeitung in die laufende Straßenunterhaltung und unter dem Sachzwang haushaltsrelevanter Verbindlichkeiten erschwerten die Abarbeitung. Es gelang nicht, außerordentliche Haushaltsmittel (5.000 €) pauschal für die AG Sofortmaßnahmen zur Verfügung zu stellen.

4. Bewertung, Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Anwendung von Qualitätsmanagement-Elementen im Modellvorhaben

Der Verlauf des Modellvorhabens bot den Städten Lingen, Plauen und Wittenberg als „Experimentierphase“ Chancen, QM-Bausteine wie Monitoring (Befragungen, Zählungen), Einrichtung von begleitenden Beiräten, Gewährleistung der Verbindlichkeit durch Protokolle usw. (Kommunikations-Management), die am Beginn angeboten und eingeführt wurden („Erst-Installation“), zu erproben und Praxiserfahrungen zu sammeln. Dieser Ansatz vermied eine Überforderung durch das Angebot eines ‚kompletten Werkzeugkastens‘; der lag den Kommunen in Form der „Handreichung“ (**Kap. 2**) etwa zu Beginn des Jahres 2003 vor.

Die Handreichung baut darauf auf, einzelne Bausteine des Qualitätsmanagements – angepasst an die jeweiligen Möglichkeiten und Notwendigkeiten – (erst) nach und nach umzusetzen. Dieses Vorgehen ist 'aufwärtskompatibel', d.h. einzelne Bausteine können zu einem kompletten System ausgebaut werden, das alle Prozesse und Produkte umfasst (vgl. **Kap. 2.1**).

Angepasst an die unterschiedlichen Rahmenbedingungen hatte jede Stadt die Chance, ausgehend von der Erst-Installation, ein QM-System für den Fuß- und Radverkehr weiter auszubauen. Es folgen Kurzbewertungen zum Stand der Anwendungen in den drei Städten¹⁵.

Lingen hatte eine günstige Ausgangsposition für die Einführung von QM-Bausteinen, sowohl im Hinblick auf die Innovationsfähigkeit als auch bei den personellen und finanziellen Ressourcen. Es konnte an die Tradition des Beschwerdemanagements angeknüpft werden. Lingen hat hierfür eine eigene Stelle (Beschwerdemanager). In der Selbsteinschätzung¹⁶ der Linger Akteure wird QM als Teil des ohnehin laufenden Verfahrens zur Verwaltungserneuerung angesehen.

In **Plauen** war aufgrund der längeren Planungsvorläufe ein – im Vergleich zu Lingen und Wittenberg – größerer und breit gefächerter Aufgabenanfall zu berücksichtigen. Dafür reichten die derzeit vorhandenen Sach- und Finanzmittel-Ressourcen nicht aus. Eine hohe Bedeutung haben für Plauen die regelmäßigen Arbeitstreffen, der Städteaustausch könnte noch verstärkt werden. Gemäß der Selbsteinschätzung der Akteure steht Plauen einem formalen QM sehr skeptisch gegenüber. Diese sind der Meinung, dass sie QM im Prinzip (soweit eben möglich) schon anwenden, eine verbindliche Einführung würde in Plauen keinen Sinn machen, weil man erst „ganz am Anfang steht“.

¹⁵ ausführliche Evaluation in KRAUSE / HILDEBRANDT 2005 (Kap. 7.6)

¹⁶ jeweils in Gesprächen mit den Oberbürgermeistern der Modellstädte im Zeitraum Frühjahr/Sommer 2003

Die **Stadt Wittenberg** nimmt mit der Verabschiedung eines vorbildlichen Katalogs von Qualitätszielen für den Fuß- und Radverkehr und einer verwaltungsinternen Dienstanweisung – Elemente, die erst einmal „ein paar Nummern zu groß“ erscheinen – einerseits eine Sonderrolle ein. Zugleich war die personelle und finanzielle Kapazität für das Modellvorhaben bisher die ungünstigste. Bei der Selbsteinschätzung der Akteure treten Widersprüche zwischen Anspruch und Wirklichkeit zutage. Das Beispiel Wittenberg zeigt, dass nur mit einem formalen Beschluss bzw. Akt zur Einführung des QM für den Fuß- und Radverkehr und nur mit dessen Vollzug durch die Verwaltungsspitze (vgl. **Kap. 2.3**, Grundsatz 3 „Führung“) eine erfolgreiche Umsetzung möglich wird.

Ein vorläufiges **Fazit** im Hinblick auf die Verifizierung der Eingangsthese zum QM (vgl. **Kap. 1**) kann insoweit gezogen werden, dass der Grad der Umsetzung von QM zu einer Verankerung der Förderung von Fuß- und Radverkehr beigetragen hat. Noch hat keine der drei am UBA-Modellvorhaben „Fußgänger- und fahrradfreundliche Stadt“ beteiligten Städte ein umfassendes QM-System für den Fuß- und Radverkehr beschlossen und eingeführt. Dennoch bewegten sich die drei Städte im Verlauf des Modellvorhabens mehr oder weniger auf dem Weg dorthin, weil von Beginn an QM-ähnliche Maßnahmenbausteine – entsprechend dem Ansatz und der Zielsetzung des Modellvorhabens – umgesetzt wurden.

Anwendung des Beschwerdemanagements für den Fuß- und Radverkehr

Festzuhalten ist, dass die Anwendung eines Beschwerdemanagements für den Fuß- und Radverkehr in den drei Modellstädten sowohl aus Sicht der Städte¹⁷ als auch der Experten als positive Erfahrung zu werten ist, die andere Kommunen ermutigen kann, dieses Instrument zu nutzen. Aus Sicht der Städte wurden viele neue Mängel aufgedeckt bzw. schon bekannte Mängel des Fuß- und Radverkehrs bestätigt und somit der Handlungsbedarf zur Verbesserung verstärkt. Aus Sicht der Experten hat sich die These bestätigt, dass die Alltagserfahrungen der Verkehrsteilnehmer ein wichtiges und nützliches Wissenspotenzial verkörpern. Gerade für die störungssensitiven Verkehrsarten Fuß- und Radverkehr können durch Mängelbehebungen hohe Attraktivitätsgewinne erzielt werden. Bedauerlich erscheint, dass es in keiner der Städte möglich war, von Ausnahmen abgesehen, den Einsendern von Mängelcoupons grundsätzlich individuell zu antworten. Als positives Indiz mag gewertet werden, dass es aus keiner Stadt Hinweise zu einem negativen öffentlichen Meinungsbild bezüglich der Aktion gab¹⁸.

¹⁷ Ergebnisse der schriftlichen und mündlichen Abfragen bei den Städten im Zeitraum Herbst/Winter 2002/2003

¹⁸ ausführliche Evaluation in KRAUSE / HILDEBRANDT 2005 (Kap. 7.6)

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Anwendung von Qualitätsmanagement-Elementen zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs

- Ein **verbindlicher, eigenständiger kommunaler Beschluss** zur Einführung eines QM-Systems für den Fuß- und Radverkehr sollte der erste Schritt zu einer möglichst nachhaltigen Förderung des Fuß- und Radverkehrs sein.
- Grundsätzlich empfiehlt sich die Übernahme der (im Modellvorhaben) bewährten **QM-Anwendungen als „Erst-Installation“**, möglichst mit einer Selbstverpflichtung, diese mindestens über einen längeren Zeitraum (z.B. 5 Jahre) anzuwenden. Drei wesentliche Bestandteile sind dabei: Kommunikations-Management, Monitoring (Grundlage u.a. für Benchmarking) und Unterstützung der Mitarbeiter-Teams im Sinne von Supervision¹⁹ (mindestens aber Mentoring²⁰). Kommunikations-Management und Monitoring kann von der Verwaltung selbst durchgeführt werden, Supervision oder Mentoring müssen von außen erfolgen.
- **Weitergehende QM-Anwendungen** aus dem Spektrum der angebotenen Instrumente müssen den jeweiligen Rahmenbedingungen, insbesondere dem Stand der Fuß- und Radverkehrspolitik und der Verwaltungsstruktur insgesamt individuell angepasst werden.
- Die darüber hinaus gehende Begleitung durch externe Fachleute ist möglich. Besonders empfehlenswert erscheint eine Übernahme der (auch in anderen Verwaltungsbereichen zunehmend nachgefragten) regelmäßigen **Moderationsfunktionen** durch (ggf. zu schulendes) verwaltungsinternes Personal. Davon ausgenommen können besondere oder verwaltungsübergreifende Anlässe, Workshops usw. sein, die eine spezielle Vorbereitung erfordern.
- Soweit bereits eine Erneuerung der Verwaltungsstruktur im Gange oder abgeschlossen ist, sollte mit den beteiligten Koordinatoren bzw. mit der Verwaltungsspitze geklärt werden, ob eine (zumindestens teilweise) **Integration der QM-Anwendungen** möglich ist.
- Weiterhin ist es wichtig, mit anderen Kommunen, die QM zur Fuß- und Radverkehrsförderung ebenfalls anwenden, regelmäßig **Erfahrungen auszutauschen**. Es ist zu klären, welche Organisation oder Institution auf übergeordneter Ebene dies unterstützen könnte.

¹⁹ *Supervision* ist eine Beratungsform, die sich der Beziehungen zwischen Helfern und Klienten (Verkäufern und Kunden etc.) in der Weise nähert, dass auch die persönlichen Anteile des Helfers an der Gestaltung der Beziehung daraufhin betrachtet werden, inwieweit sie hilfreich oder störend in diesem Beziehungsprozess sind.

²⁰ *Mentoring* ist ein erprobtes und wirkungsvolles Instrument z.B. der gezielten Förderung angehender Führungskräfte und Entscheidungsträger, das sich den individuellen Bedürfnissen des Lernenden anpasst, indem ihm ein erfahrener Experte zur persönlichen Unterstützung zur Seite gestellt wird.

- Die Notwendigkeit von „elektronischen Implementationen“ in Form von Checklisten, EDV-Programmen o.ä. zur Durchführung von QM-Anwendungen ergibt sich über die bereits benannten Instrumente hinaus nicht zwingend.

Eine verbindliche, selbstverpflichtende und dauerhafte QM-Anwendung zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs ist zweifelsohne auf kommunaler Ebene ein weitreichender Schritt. Die dazu nunmehr vorliegenden Erfahrungen mit QM-Anwendungen einzelner Instrumente wie mit BY-PAD und dem hier dargestellten UBA-Modellvorhaben in Städten unterschiedlicher Größenordnung und Struktur bestätigen aber deren grundsätzliche Zweckmäßigkeit und Erfolgchancen. Sie ermutigen dazu, weitergehende Schritte bei der Implementation zu gehen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Anwendung eines Beschwerdemanagement für den Fuß- und Radverkehr

- Die Erfahrungen in den drei Modellstädten zeigen, dass sich das Instrument Beschwerdemanagement in der hier praktizierten Form von Mängelcoupon-Aktionen sehr gut eignet, um ein **vorhandenes Rad- und Fußverkehrssystem zu pflegen und weiterzuentwickeln**.
- Das Beschwerdemanagement ist imstande, das **Erfahrungs- und Wissenspotenzial der Verkehrsteilnehmer** effizient und zielgerichtet zu nutzen, wie es mit kaum einer anderen Untersuchungsmethode möglich ist. Das bestehende Rad- und Fußverkehrssystem sollte bereits ein gutes Qualitätsniveau erreicht haben, da sonst eine zu große Diskrepanz zwischen der Erwartungshaltung der Bürger und den Realisierungschancen entsteht.
- Der **inhaltliche Nutzen** liegt vor allem im Erkennen und Beheben punktueller und akuter Probleme. Darüber hinaus können die benannten Mängel und Anregungen auch in die Erarbeitung von übergeordneten Konzepten und Strategien eingespeist werden.
- Bei der **Verbreitung der Mängelcoupons** ist es sinnvoll, mehrere Verbreitungswege zu beschreiten, um eine hohe Durchdringung zu erreichen und die Erhältlichkeit der Coupons über einen längeren Zeitraum zu gewährleisten. Besonders wirksam erscheint eine einmalige Verteilung an alle Haushalte, die kostengünstig durch die Auslage der Coupons in öffentlichen Einrichtungen und die Veröffentlichung im Internet ergänzt werden kann.
- Die **Fragebögen** sind so zu gestalten, dass den Bürgerinnen und Bürgern hinreichend Platz für individuelle Anmerkungen bleibt.
- Grundsätzlich sollte das Beschwerdemanagement als **ständiger Service** angeboten werden, um die zeitnahe Meldung neu aufgetretener Mängel zu ermöglichen. Dabei ist sinnvoll, in jährlichen Aktionen öffentlich die Möglichkeit für Beschwerden ins Bewusstsein zu rufen.

- Bei der **Bearbeitung der Mängelcoupons** erscheint ein strukturiertes, systematisches Vorgehen zwingend erforderlich, um die Einheitlichkeit und Effizienz der Bearbeitung zu gewährleisten. Dabei muss die Lösung der benannten Probleme - auch institutionsübergreifend - bzw. die nachvollziehbare Ablehnung von Anregungen im Vordergrund stehen.
- Eine bürgerorientierte **Haltung der Bearbeiter** und ein kooperatives Arbeitsklima über Ämter- und Verwaltungsgrenzen hinweg ist unerlässliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des Beschwerdemanagements.
- Hilfreich ist überdies die Anwendung eines **Datenbanksystems**, das die einfache Verwaltung der Mängelbearbeitung ermöglicht.
- Notwendig ist eine **begleitende Öffentlichkeitsarbeit**, um den Bürgern zu demonstrieren, dass ihre Anliegen und Mängelhinweise ernst genommen werden. Hierzu sollte regelmäßig in der Presse über den Stand der Bearbeitung der Beschwerden und die ergriffenen Maßnahmen berichtet werden. Erläuterungen, aus welchen Gründen bestimmte Forderungen nicht erfüllt werden, können das Verständnis bei den Bürgern verbessern.
- Über die Bearbeitung der Mängelhinweise und Anregungen hinaus sollte regelmäßig, z.B. jährlich, ein **Resümee** der erhaltenen Hinweise und ergriffenen Maßnahmen gezogen werden. Das Resümee dient der Kontrolle der eigenen Leistungen, dem Erkennen von inhaltlichen oder räumlichen Problemschwerpunkten, welche einer summarischen Lösung bedürfen und der Legitimation des Verwaltungshandelns gegenüber Politik und Bürgerschaft.

Die Wirkungen des Beschwerdemanagements auf das Image der Verwaltung und der Verkehrsmittel Fuß und Fahrrad bei den Bürgern konnte im Rahmen der vorliegenden Analyse nicht überprüft werden.

Literatur

- ADFC - ALLGEMEINER DEUTSCHER FAHRRADCLUB E.V.** (2004). Fahrradfreundliche Städte, Prima Klima!? In: Radwelt 02/2004. Gesamtergebnisse des Fahrradklimatest 2003 unter www.adfc.de.
- ALRUTZ, D. / BOHLE, W. / GÜNDEL, D.** (2004). Test Radfahren in Städten. Im Auftrag des ADAC e.V.. Unveröff. Schlussbericht der Planungsgemeinschaft Verkehr, März 2004. Hannover.
- ASPERGES, T.** (2001). BYPAD, Bicycle Policy Audit. Final Report. Project No SA/98 – 024BE (SAVE II) der EU. Leuven, BE (unveröffentlicht).
- BLEES, V.** (2003). Qualitätsmanagement in Verkehrsplanungsprozessen. Unveröff. Dissertation beim Fachgebiet Verkehrsplanung und Verkehrstechnik der TU Darmstadt. Darmstadt
- BLEES / HILDEBRANDT / KRAUSE** (2003): Bisherige Anwendung von Bausteinen des Qualitätsmanagements in den Modellstädten. In: Modellvorhaben Fußgänger- und Fahrradfreundliche Stadt, unveröff. 2. Zwischenbericht, 2003. Braunschweig.
- BRR** (2001). BYPAD – Qualitätsmanagement für örtliche Radverkehrspolitik. = Bicycle Research Report 131
- BRÜHNING, E.** (2003). Die neuen Empfehlungen für das Sicherheitsaudit von Straßen ESAS 2002. Als Vortrag in: VSVI-Seminar Sicherheitsaudit von Straßen am 19.03.2003 in Friedberg/Hessen
- DAVIES, D. / MCCLINTOCK, H. ET AL.** (1996): Cycle-friendly Infrastructure, Guidelines for Planning and Design. Hrsg.: Cyclists Touring Club, Godalming, GB, 1996.
- DIFU, DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK** (2000): Qualitätsmanagement, Kundenzufriedenheit, Zertifizierung. = Seminarbegleitende Bibliographie 2/00. Berlin
- DIN EN ISO 9000:2000 FF.** Qualitätsmanagementsysteme – Grundlagen und Begriffe, Anforderungen. Leitfaden zur Leistungsverbesserung
- FLADE, A.** (2000): Theorien und Modelle der Verkehrsmittelwahl. In: Verkehrszeichen 3 / 2000; S. 14-17
- FORSCHUNGSVERBUND CITY-MOBIL** (Hg.) (1997). Least Cost Planning im Verkehr (LCP). Ökonomische Effizienz und ökologische Verträglichkeit im Stadtverkehr, Schlussbericht Subprojekt SP 3, Bearbeiter : Bergmann, M. et al., Forschungsbericht "Stadtverträgliche Mobilität" Bd. 9. Freiburg
- FUßGÄNGER- UND VELOMODELLSTADT BURGENDORF** (Hg.) (2002). Natürlich unterwegs. Schlussbericht Fußgänger- und Velomodellstadt Burgdorf 1996 – 2001. Burgdorf
- GÜNDEL, D. ET AL.** (2005). Moderierter Prozess zur Radverkehrspolitik und –planung in Karlsruhe in Anlehnung an das BYPAD-Audit der Radverkehrspolitik. Im Auftrag der Stadt Karlsruhe. Unveröff. Schlussbericht der Planungsgemeinschaft Verkehr, Mai 2005. Hannover.
- HYDEN, C. / NILSSON, A. / RISSER, R.** (1998). WALCYNG – How to enhance WAlking an CYcling instead of shorter car trips an to make modes safer. Final report. = Bulletin 165, Institutionen för Trafikteknik, Lunds Tekniska Högskola. Lund
- KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (KGST)** (1995). Qualitätsmanagement. Bericht Nr. 6/1995. Köln
- KRAUSE, J. / HILDEBRANDT, E** (2005). Modellvorhaben Fußgänger- und fahrradfreundliche Stadt. Chancen des Fuß- und Radverkehrs zur Umweltentlastung. Im Auftrag des Umwelt-

bundesamtes. Entwurf des Schlussberichtes zu dem UBA-FE-Vorhaben 20 096 113. Braunschweig / Hannover.

LEHNER-LIERZ, U. (2001). Qualitätssicherung für den Radverkehr. In: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, 30. Ergänzungslieferung.

MASING, W. (Hg.) (1999). Handbuch Qualitätsmanagement. München, Wien.

MINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERKEHR BADEN-WÜRTTEMBERG (Hg.) (1997). Leitlinien zur systematischen Verbesserung von Fußwegenetzen. Stuttgart

PLANERSOCIETÄT / ISUP GMBH (2000): Chancen des Rad- und Fußverkehrs als Beitrag zur Umweltentlastung. Entwurf des Berichts zu dem UBA - FE-Vorhaben 298 96 112. Dortmund / Dresden

STADT LINGEN (2003): Lingen.ideal – Ideen- und Beschwerdeservice der Stadt Lingen (vgl. www.lingen.de). Unveröffentlichter Erfahrungsbericht für das Jahr 2002. Lingen 2003

STAUSS, B. / SEIDEL, W. (1996). Beschwerdemanagement: Fehler vermeiden, Leistung verbessern, Kunden binden. Verlag Hanser. München