

**DIE PLANUNG  
DER BERLINER  
RADSCHNELLWEGE  
EIN ZUSAMMENSPIEL  
MULTIPLER  
AKTEUR:INNEN**





# IMPRESSUM

**Titel:**

Die Planung der Berliner Radschnellwege –  
Ein Zusammenspiel multipler Akteur:innen

**Format:**

Schwerpunktarbeit im Rahmen des Masterstudiums Stadt- und Regionalplanung  
am Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin

**Betreuung:**

Boris Hekele (FixMyCity GmbH)

Maximilian Hoor (Fachgebiet für integrierte Verkehrsplanung | TU Berlin)

**Abgabedatum:**

20. April 2022

**Autorinnen:**

Noemi Kuß

Clara Wening



Technische  
Universität  
Berlin



Fachgebiet Integrierte  
Verkehrsplanung



# INHALT

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>5</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>5</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>5</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>9</b>
1.1 Relevanz des Themas	10
1.2 Das Fallbeispiel der Radschnellverbindungen	12
1.3 Forschungsfrage und Aufbau der Arbeit	13
<b>2 Theoretischer Kontext –</b>	<b>17</b>
<i>Planung als Zusammenspiel multipler Akteur:innen</i>	
2.1 Das Verständnis von Planung	18
2.1.1 Die Varianz des Planungsbegriffs	18
2.1.2 Das Verständnis einer integrierten Verkehrsplanung	18
2.2 Die Planungsakteur:innen	20
2.2.1 Die Akteur:innenlandschaft der Verkehrsplanung	20
2.2.2 Die Funktionen und Aufgaben der Planungsakteur:innen	22
2.3 Planung als kommunikativer Prozess	24
2.4 Das kommunikative Zusammenspiel der Planungsakteur:innen	26
2.4.1 Abstimmung als Medium des kommunikativen Zusammenspiels	26
2.4.2 Anforderungen an das kommunikative Zusammenspiel	27
<b>3. Methodik</b>	<b>33</b>
3.1 Methodologische Konsequenzen	34
3.2 Einordnung qualitative Forschung	35
3.3 Methoden der qualitativen Datenerhebung und Auswertung	35
3.4 Akteur:innenanalyse	37
3.4.1 Theoretische Grundlagen	37
3.4.2 Instrumentarium	38
<b>4 Analyse - Die Abstimmungsprozesse im Kontext der RSV-Planung</b>	<b>43</b>
4.1 Forschungsfeld	44
4.2 Korporative Akteur:innen	46
4.2.1 Akteur:innengruppe Primärakteur:innen	46
4.2.2 Akteur:innengruppe Sekundärakteur:innen	56
4.3 Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren	61
Akteur:innengruppe Tertiärakteur:innen	

<b>5 Anforderungen an das kommunikative Zusammenspiel der Planungsakteur:innen – Eine Kontextualisierung von Theorie und Praxis</b>	<b>71</b>
<b>6 Schlussfolgerungen und Ausblick</b>	<b>79</b>
<b>7 Bibliografie</b>	<b>87</b>

## ABBILUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

<b>Abb. 1</b>	Die Akteur:innengruppen. Eigene Darstellung nach Schwedes/Rammert 2021: 30.
<b>Abb. 2</b>	Akteur:innen der Verkehrsplanung. Eigene Darstellung nach FGSV (2012): 21.
<b>Abb. 3</b>	Analysierte Planungsakteur:innen im RSV-Vorhaben Berlin. Eigene Darstellung.
<b>Abb. 4</b>	Akteur:innenlandkarte. Eigene Darstellung nach Zimmermann 2016: 15.
<b>Abb. 5</b>	Schlüsselakteur:innen und Veto-Player im RSV-Vorhaben Berlin. Eigene Darstellung nach Zimmermann 2006: 13.
<b>Abb. 6</b>	Darstellung der Korporativen Akteur:innen. Eigene Darstellung nach Zimmermann 2006: 15.
<b>Tab. 1:</b>	Die Integrationsebenen. Eigene Darstellung nach Schwedes/Rammert 2021: 26ff.
<b>Tab. 2:</b>	Zuständigkeiten der Bezirke und Planungsbüros nach RSV-Trassen. Eigene Darstellung nach GB infraVelo GmbH o.J.

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

<b>FGSV</b>	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen
<b>RSV</b>	Radschnellverbindungen
<b>TÖBs</b>	Träger öffentlicher Belange



„Der Erfolg von planerischen Konzepten  
ist [...] immer auch eine Frage der  
**Kommunikation** und von gegenseitigem  
Verständnis zwischen allen **[Akteur:innen]**.“

*(Gertz et al. 2018: 315f.)*





# EINLEITUNG

# 1 EINLEITUNG

## 1.1 RELEVANZ DES THEMAS

*“Die Räume in Stadt und Region sind »besetzt«: In ihnen überlagern und überschneiden sich auf zumeist komplexe Weise Nutzungen, Rechte, Interessen und Zuständigkeiten. Wer räumliche Strukturen verändern, Entwicklungen im Raum beeinflussen will, muss sich mit ihnen [und den dahinter stehenden Akteur:innen] auseinandersetzen.“ (Bischoff et al. 2020: 17)*

Die Komplexität der Interessenlagen lässt sich auch im Kontext kommunaler Verkehrsplanungsvorhaben betrachten. Ihre Planung und Realisierung hat nicht nur Auswirkungen auf die verkehrliche Struktur eines Raums, sondern beeinflusst insbesondere auch seine bauliche, ökonomische, ökologische und soziale Struktur (vgl. Krause 2017: 3). So scheint es naheliegend, dass insbesondere bei größeren Infrastrukturprojekten, die meist mit einem hohen finanziellen, organisatorischen sowie räumlichen Ausmaß verbunden sind (vgl. Spang 2016: 1), eine breite Akteur:innenlandschaft in ihren verschiedenen Lebensbereichen und (fachlichen) Kompetenzen durch die Planung berührt wird. Die vielfältigen Belange, die die multiplen Akteur:innen dabei an den Raum formulieren, sind oftmals dispers oder gar widersprüchlich, weshalb mit kommunalen Verkehrsprojekten immer wieder Konflikte und kontroverse Diskussionen verbunden sind (vgl. Krause 2017: 1ff.). So werden im Rahmen der integrierten Verkehrsplanung Ansprüche formuliert,

die die verstärkte Kooperation zwischen Planung, Politik und Gesellschaft artikulieren (vgl. Schwedes/Rammert 2021: 25ff.). Als Durchführer:innen der Verkehrsplanung obliegt folglich den im Fokus dieser Arbeit stehenden Planungsakteur:innen<sup>1</sup> die Verantwortung, die verschiedenen Akteur:innen zusammenzubringen (vgl. Gertz 2021: 44). Dabei fungiert Kommunikation als essentielles Medium des Zusammenspiels. Planung kann folglich als intensiver und kommunikativer Prozess bezeichnet und Kommunikation gar als *“notwendige Voraussetzung für das Planen selbst”* (Bischoff et al.: 16f.) verstanden werden.

Wenn zwar das Thema der Kommunikation in der heutigen Planungspraxis zunehmend Berücksichtigung findet, zählt es doch längst nicht zum selbstverständlichen Repertoire der Planungspraxis (vgl. Schwedes/Rammert 2021: 21f). So haben immer wieder Konflikte, wie jener um Stuttgart 21, Kommunikationsdefizite offengelegt und den Diskurs um das dringende Erfordernis fundierter Kommunikationsstrategien

---

<sup>1</sup> Als Planungsakteur:innen gelten jene Akteur:innen, die in ihren spezifischen Kompetenzen (z.B. Fachplanung, Beteiligung etc.) mit der Durchführung der Planung betraut, d.h. vertraglich an die Planung gebunden sind, sowie jene Akteur:innen, die als erweitertes Akteur:innenspektrum der Fachebene begriffen werden können (z.B. TÖBs). Eine differenzierte begriffliche Herleitung und Charakterisierung der Planungsakteur:innen erfolgt im Rahmen der theoretischen Auseinandersetzung in Kapitel 2.2.

entfacht (vgl. Knorr et al. 2019: 3). Dabei bildet die Kommunikation mit Bürger:innen (vgl. Bischoff et al. 2005: 22), deren (ausbleibende) Beteiligung lange Zeit dem technokratischen Selbstverständnis der Planer:innen unterlag bzw. auch noch heute unterliegt (vgl. Wiechmann 2019: 4; Altröck 2014: 23), – zurecht – den Kern zahlreicher theoretischer Auseinandersetzungen. Knorr et al. (2019: 4) führen etwa auf, dass mit dem Wandel hinsichtlich einer Öffnung der Planungskultur zahlreiche Handbücher, Leitfäden und Richtlinien veröffentlicht wurden, die den Planer:innen wesentliche theoretische Grundlagen und Handlungsanweisungen zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung bieten.

Während das Thema der Bürger:innenkommunikation in theoretischen und handlungsweisenden Werken also bereits umfassend – selbstverständlich längst nicht ausreichend (!) – beleuchtet wird, wird der Kommunikation weiterer relevanter Akteur:innengruppen hingegen nur geringe Aufmerksamkeit gewidmet. Dies betrifft auch die interne Kommunikation zwischen den Planungsakteur:innen, die angesichts der Multiplizität der involvierten Akteur:innen sowie der wachsenden Anforderungen an ihre interdisziplinäre und räumlich übergreifende Zusammenarbeit (vgl. Schwedes et al. 2021: 25; Krause 2017: 1; Spang 2016a: 2) ebenso bedeutsam wie herausfordernd scheint. Schließlich erweisen sich Verkehrsplanungen oftmals als Prozesse hoher Komplexität, mit deren Gestaltung häufig ein Konglomerat an Akteur:innen verschiedener Kompetenzen betraut wird, welches den Planungsprozess berät und begleitet (vgl. Spang 2016b: 23ff).

So verfügt die interdisziplinäre Verkehrsplanung über zahlreiche Schnittstellen, die in ihrer Funktion als Informationsübergänge einer intensiven Kommunikation bedürfen (vgl. Spang 2016b: 29). Die vorliegende Arbeit möchte sich eben dieser Zusammenarbeit der Planungsakteur:innen widmen. Als wesentliches Instrument wird dabei nach Gertz (2021: 34f.) die Durchführung von Abstimmungsprozessen benannt. Sie werden als Voraussetzung der Fortbewegung innerhalb des komplexen Akteur:innenspektrums betitelt (vgl. ebd.). Dabei wird in der einschlägigen Literatur jedoch weder definiert, was Abstimmungen konkret bedeuten noch wie die Vorbereitung und Durchführung jener erfolgt. So scheint es sich bei Abstimmungen vielmehr um eine Tätigkeit zu handeln, die in der Planungspraxis ihrem eigenen Selbstverständnis unterliegt.

Während aktuelle theoretische Diskurse also die Erforderlichkeit eines kommunikativen Zusammenspiels der Planungsakteur:innen thematisieren, wird darüber hinaus jedoch kaum differenziert, was dies in der konkreten Ausgestaltung bedeutet, geschweige denn, welche Anforderungen sich daran formulieren. So verfügen auch die Hinweise zur Beteiligung und Kooperation in der Verkehrsplanung der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) (2012) kaum über explizite Empfehlungen, die über das reine Erfordernis von Abstimmungen hinaus reichen. An dieser Forschungslücke möchte die vorliegende Arbeit ansetzen und dabei die Kommunikation, konkret die Abstimmungsprozesse zwischen den Planungsakteur:innen anhand eines

konkreten Fallbeispiels untersuchen. Als geeignetes Fallbeispiel erweist sich dabei jenes der Radschnellverbindungen (RSV), deren Planung nicht nur von höchster Aktualität ist, sondern auch aufgrund der Neuartigkeit und Komplexität der Infrastruktur ein umfassendes Zusammenspiel zahlreicher Akteur:innen erfordert.

## 1.2 DAS FALLBEISPIEL DER RADSCHNELLVERBINDUNGEN

Die Errichtung von Radschnellverbindungen (RSV) hat mit der Dringlichkeit der Verkehrswende in den vergangenen Jahren zunehmend Aufmerksamkeit erfahren. So wurde die neuartige Infrastruktur hoher verkehrspolitischer Bedeutung (vgl. FGSV 2021: 63; Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2019: o.S) bereits in einigen Bundesländern realisiert – zahlreiche weitere RSV befinden sich derzeit in Planung. Auch in Berlin, dem Bezugsraum dieser Arbeit, wurde das verkehrspolitische Ziel, mindestens 100 km der Infrastruktur umzusetzen, im Berliner Mobilitätsgesetz verankert (vgl. § 45 Abs. 2 MobG BE). Um jenes Ziel zu verwirklichen, ist dort gegenwärtig eine Vielzahl an Akteur:innen mit der Planung von insgesamt zehn RSV betraut. Als solche gelten nach der Definition des Berliner Mobilitätsgesetzes:

*“Verbindungen im Radverkehrsnetz, die wichtige Quell- und Zielbereiche mit entsprechend hohen Potenzialen über größere Entfernungen verknüpfen und durchgängig ein sicheres*

*und attraktives Befahren auch mit hohen Reisegeschwindigkeiten ermöglichen.” (§ 45 Abs. 1 MobG BE)*

Dabei lässt sich ihre Besonderheit und ihre Abgrenzung zu herkömmlichen Radwegen anhand Qualitätsstandards wie der Linienführung, der Netzverknüpfung, der Ausgestaltung und begleitenden Ausstattung sowie der Erkennbarkeit charakterisieren (vgl. § 45 Abs. 4 MobG BE).<sup>2</sup>

### *Kommunikation als Schlüsselfaktor?*

Die Errichtung der RSV erfordert einen komplexen und langwierigen Planungsprozess. Dieser ist aufgrund der Neuartigkeit und Komplexität des Vorhabens, seiner fallweisen Eingriffstiefe in die vorhandene Verkehrsinfrastruktur, Natur und Landschaft, seiner vergleichsweise hohen Investitionskosten sowie seiner hohen verkehrspolitischen Bedeutung (vgl. Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2019; FGSV 2021: 63) mit dem Zusammenspiel zahlreicher Akteur:innen und somit einem großen Kommunikationsaufwand verbunden. Folglich bieten Leitfäden und Regelwerke wie bspw. der Leitfaden für Planung, Bau und Betrieb von Radschnellverbindungen in Nordrhein-Westfalen (2019) oder die Hinweise zu Radschnellverbindungen und Radvorrangrouten der FGSV (2021) handlungsweisende Empfehlungen zur Gestaltung des Planungsprozesses.

Dabei fällt in Bezug auf das kommunikative Zusammenspiel der multiplen Akteur:innen zweierlei auf:

---

<sup>2</sup> Näheres zu den Qualitätsmerkmalen siehe z.B. § 45 MobG BE oder die Projektwebsite der GB infraVelo GmbH (vgl. infraVelo o.J.)

- Die im Rahmen der Forschung betrachteten Leitfäden und Regelwerke beziehen sich vorwiegend auf technische und betriebliche Aspekte der RSV-Planung und thematisieren das Thema der Kommunikation nur in einem vergleichsweise geringerem Maße.
- Dennoch wird in den Regelwerken die Erforderlichkeit von Kommunikation wiederkehrend betont.

So wird Kommunikation im Leitfaden für Planung, Bau und Betrieb von Radschnellverbindungen in Nordrhein-Westfalen, die bei der RSV-Planung eine besondere Vorreiterrolle einnehmen, schließlich als *„Schlüsselfaktor für den Erfolg“* (Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2019) betitelt. Weiter wird in den Hinweisen zu Radschnellverbindungen und Radvorrangrouten der FGSV ausgeführt: *„Radschnellverbindungen sind Verkehrsprojekte größeren Umfangs und erfordern für Planung und Umsetzung ein hohes Maß an Abstimmung“* (vgl. FGSV 2021: 63).

Wenn sich also zwar ein dringendes Kommunikationserfordernis ergibt, ist aufgrund der Neuartigkeit der Infrastruktur bisher kaum erforscht, wie das kommunikative Zusammenspiel multipler Akteur:innen tatsächlich in der Praxis umgesetzt wird. So verfügt die Arbeit über den Anspruch, die Komplexität des Zusammenspiels am Fallbeispiel Berlin zu untersuchen. Nach dem gegenwärtigen Planungsstand sind dort bereits acht von zehn Machbarkeitsstudien abgeschlossen, sodass sich – Stand Sommer 2021 – ein Großteil der Planungen am Ende der

Vorplanung befindet (vgl. infraVelo o.J.). Folglich bilden den Gegenstand dieser Arbeit nur jene Abstimmungsprozesse, die bis zum Zeitpunkt der Vorplanung erfolgt sind.

### 1.3 FORSCHUNGSFRAGE UND VORGEHEN

In den vorherigen Abschnitten wurden zwei wesentliche Erkenntnisse dargelegt:

- Verkehrsplanung erweist sich als komplexer und dynamischer Prozess, der hinsichtlich des Zusammenspiels seiner multiplen Akteur:innen als breites Forschungsfeld zu verstehen ist. Dabei konnte insbesondere hinsichtlich des erforderlichen Zusammenspiels der Planungsakteur:innen eine Forschungslücke identifiziert werden, indem theoretische Diskurse kaum Erkenntnisse zu jener Ausgestaltung offenbaren. Dadurch ist die Eingrenzung der Arbeit auf die Ebene der Planungsakteur:innen begründet.
- Auch die RSV-Planung erfordert im Rahmen ihres komplexen Planungsprozesses das Zusammenspiel multipler Akteur:innen, welchem in einschlägigen Regelwerken und Leitfäden eine hohe Bedeutung zugeschrieben wird, aufgrund der Neuartigkeit der Infrastruktur bisher jedoch kaum erforscht wurde.

Folglich sollen die beiden identifizierten Forschungslücken in dieser Arbeit miteinander verschnitten und folgende Forschungsfrage beantwortet werden:

*Wie funktioniert das Zusammenspiel multipler Akteur:innen bei komplexen Verkehrsplanungsvorhaben? Eine Analyse der Abstimmungsprozesse der Planungsakteur:innen am Fallbeispiel der RSV-Planung in Berlin.*

So soll im Rahmen der Arbeit in erster Linie die Komplexität des Akteur:innenspektrums der Planungsebene und ihres kommunikativen Zusammenwirkens am Beispiel der Berliner RSV-Praxis dargelegt und analysiert werden, um sowohl auf einer praktischen als auch einer theoretischen Ebene Erkenntnisse zu dessen Erforderlichkeit und Ausgestaltung gewinnen zu können.

Die Arbeit lässt sich grob in einen Theorie- sowie einen Analyseteil gliedern. Im Rahmen einer theoretischen Auseinandersetzung bedarf es zunächst der Definition und Charakterisierung der Planungsakteur:innen, ihrer Positionierung innerhalb eines komplexen Akteur:innenspektrums sowie einer Erörterung theoretischer Erkenntnisse hinsichtlich ihres Zusammenspiels (Kapitel 2). Da das planungstheoretische Verständnis maßgeblich den planerischen Handlungsrahmen bestimmt, war es an dieser Stelle auch essentiell, die Arbeit in ihrem Verständnis einer integrierten Verkehrsplanung näher zu definieren und einhergehende Anforderungen zu berücksichtigen. Aus der Theorie ergeben sich wiederum methodologische Konsequenzen für das weitere empirische Vorgehen (Kapitel 3). So erfordert die Untersuchung des Erkenntnisinteresses die Anwendung einer Akteur:innenanalyse, welche das Zusammenspiel der Planungsakteur:in-

nen anhand des Fallbeispiels auf umfassende Weise analysiert und das Herzstück der Arbeit darstellt (Kapitel 4). Sie inkludiert neben einer Betrachtung ihrer Handlungsmuster und Wirkungsfelder auch spezifische Rahmenbedingungen, die das Handeln der Akteur:innen beeinflussen und ermöglicht anschließend (Kapitel 5) eine aus Theorie und Praxis kontextualisierte Überprüfung der zuvor aufgestellten Anforderungen an einen gelungenen Kommunikationsprozess im Rahmen der Abstimmung. Als qualitative Erhebungsmethode wurden Expert:inneninterviews mit ausgewählten Planungsakteur:innen aus der Berliner RSV-Planungspraxis gewählt. Diese umfassen folgende vier Akteur:innen: die Auftraggeberin GB infraVelo GmbH, die Fachplanungsbüros Rambøll Group und SHP Ingenieure sowie das Beteiligungsbüro TOLLERORT entwickeln & beteiligen. Im Rahmen der Datenauswertung ermöglichten die Interviews, die Generierung der wesentlichen Informationen zum Erkenntnisinteresse. Abschließend werden wesentliche Erkenntnisse der gesamten Arbeit rekapituliert, eingegrenzt und schlussfolgernd miteinander kombiniert (Kapitel 6). In diesem Rahmen wird auch die Forschungsfrage final beantwortet. Zu guter Letzt gibt ein Ausblick Hinweise auf weiteren Forschungsbedarf.







# THEORIE

## 2 THEORIE

### 2.1 DAS VERSTÄNDNIS VON PLANUNG

#### 2.1.1 Die Varianz des Planungsbegriffs

Das Verständnis von Planung und die einhergehende Rolle von Planer:innen samt ihrer Aufgaben und Zuständigkeiten hat sich stetig gewandelt und liegt auch heute noch unterschiedlichen theoretischen Diskursen zugrunde. Das bedeutet, dass bisher auf keine allgemeingültige oder einheitliche Definition von Planung und ihrem Gegenstandsbereich zurückgegriffen werden kann. Dazu führt Wiechmann aus: *“Bislang wurde weder über den Gegenstandsbereich der Planung noch über die relevanten Denkschulen ein disziplinärer Konsens hergestellt. Es ist nicht einmal klar, was unter Planung zu verstehen ist, denn das Begriffsverständnis hängt maßgeblich vom planungstheoretischen Standpunkt des Betrachters ab”* (Wiechmann 2019: 3). Weiterhin verändert sich laut Fürst *“das, was Planung sein soll, [...] in Abhängigkeit von den gesellschaftlichen Handlungsbedarfen und den Vorstellungen einer Gesellschaft”* (Fürst 2008: 3). So wird die Disziplin der Planung nicht allein durch verschiedene planungstheoretische Verständnisse beeinflusst, sondern wandelt sich auch angesichts veränderter zu erfüllender Leitbilder und Vorstellungen. Nach Krause (2017: 3) kann Planung folglich also als gesellschaftlicher und politischer Prozess verstanden werden, der die Handlungen der Planer:innen bestimmt und gleichzeitig durch ihr Selbstverständnis geformt wird.

Anhand des knapp dargelegten Diskurses zum begrifflichen Verständnis von Planung wird die Vagheit und Heterogenität der Vorstellungen, die mit ihrer Disziplin verbunden sind, deutlich. Das bedeutet, dass in Abhängigkeit des Verständnisses auch divergierende Anforderungen einhergehen, wie Planung schließlich gestaltet wird und welche Rolle und Aufgaben den Planer:innen dabei zugeschrieben werden. Bevor also näher auf die Akteur:innen der Planung selbst eingegangen wird, soll zunächst das der Arbeit zu Grunde liegende Verständnis, welches den Rahmen des akteur:innenspezifischen Handelns definiert, beleuchtet werden.

#### 2.1.2 Das Verständnis einer integrierten Verkehrsplanung

Die vorliegende Arbeit stützt sich maßgeblich auf das Verständnis einer integrierten Verkehrsplanung. Als wesentliche Grundlage dient das von Schwedes und Rammert (2015) veröffentlichte Discussion-Paper *Was ist integrierte Verkehrsplanung?*, das hinsichtlich des Verständnisses einer integrierten Verkehrsplanung folgende Definition umfasst:

*“Die Integrierte Verkehrsplanung beschreibt ein planerisches Handeln, das verkehrspolitische Leitbilder in interdisziplinäre Strategien und effektive Maßnahmen überführt. Hierbei werden die betroffenen Akteure innerhalb eines transparenten Planungsprozesses eingebunden und zwischen ihren normativen*

Ansprüchen vermittelt. Die entwickelten Strategien und Maßnahmen werden in einem kooperativen Arbeitsprozess über fachliche ebenso wie räumliche Grenzen hinweg konzeptioniert. Insgesamt steht die Integrierte Verkehrsplanung für eine evidenzbasierte, inklusive und kommunikative Planung, welche gesellschaftliche Akteure zusammenbringt und verkehrspolitische Zielkriterien nachhaltig umsetzt.“ (Schweddes/Rammert 2021: 25)

Anhand der Definition können wesentliche Anforderungen an das verkehrspolnerische Handeln abgeleitet werden. Diese werden im Rahmen von vier Integrationsebenen operationalisiert, die den Planer:innen Aufschluss über jene Bereiche geben sollen, welche eine verstärkte Zusammenarbeit erfordern (vgl. Schwedes/Rammert 2021: 17f.). Die vier Ebenen sind in Tab. 1 abgebildet und in ihren Kerninhalten zusammengefasst. Da die für die Arbeit relevanten Ebenen im Laufe der Arbeit immer wieder aufgegriffen werden, erfolgt die Darstellung an dieser Stelle nur überblicksartig.

Integrationsebene	Kerninhalte
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Normative Integration</b></li> </ul>	Herstellung eines Zusammenhangs zwischen verkehrspolitischen Leitbildern und Maßnahmen durch überprüfbare Zielkriterien und evidenzbasierte Strategien (vgl. Schwedes/Rammert 2021: 29)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Räumliche Integration</b></li> </ul>	grenzübergreifende Koordinierung verkehrlicher Prozesse (vgl. Schwedes/Rammert 2021: 40)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fachliche/Sektorale Integration</b></li> </ul>	interdisziplinäre Zusammenarbeit unterschiedlicher Fachrichtungen (vgl. Schwedes/Rammert 2021: 37)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Politische Integration</b></li> </ul>	gleichberechtigte Einbindung von politischen und gesellschaftlichen Akteur:innen innerhalb eines partizipativen Prozesses (vgl. Schwedes/Rammert 2021: 33)

**Tab. 1:** Integrations-ebenen nach Schwedes/Rammert (2021: 26ff.)

## 2.2 DIE PLANUNGS- AKTEUR:INNEN

Nach der Erläuterung des Planungsverständnisses sowie den einhergehenden Anforderungen, die das planerische Handeln bestimmen, soll dieses Kapitel dazu dienen, das Spektrum der Planungsakteur:innen weiter einzugrenzen und zu definieren. Diese Einordnung erweist sich als durchaus komplex, da verkehrsplanerische Prozesse durch eine vielschichtige und dynamische Akteur:innenlandschaft geprägt sind. Auf deren Komplexität soll zunächst in Kürze eingegangen werden. Nachfolgend wird sie nach den von Schwedes und Rammert skizzierten übergeordneten Akteur:innengruppen *Politik, Planung* und *Gesellschaft* eingegrenzt, um schließlich die Ebene der Planung auf einem kleineren Maßstab näher charakterisieren zu können. Dabei soll insbesondere auch dargestellt werden, welche Funktionen und Aufgabenbereiche mit den eben dargelegten Anforderungen – sprich dem Verständnis einer integrierten Verkehrsplanung – einhergehen.<sup>1</sup>

### 2.1 Die Akteur:innenlandschaft der Verkehrsplanung

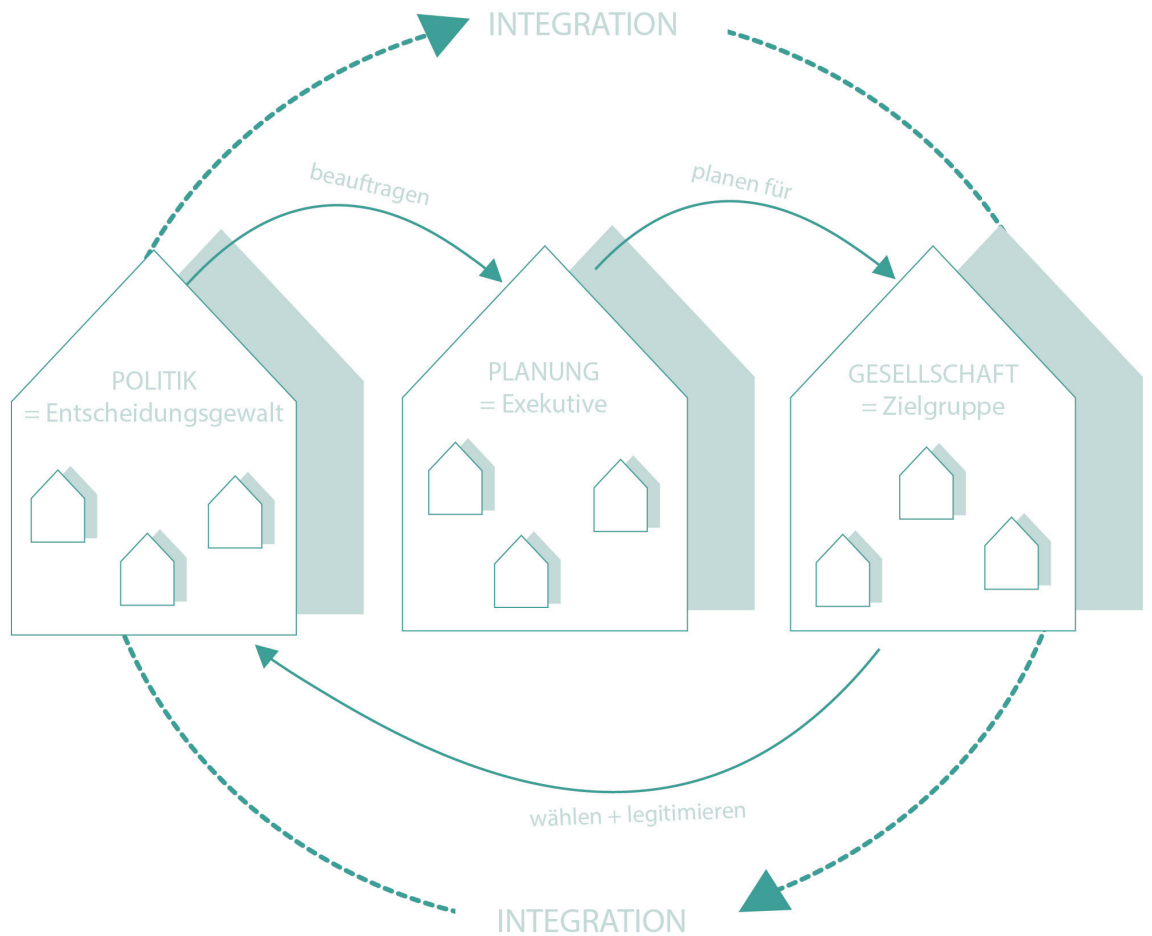
Bereits in der Einleitung wurde dargelegt, dass mit verkehrsplanerischen Handlungen die Veränderung eines Raums einhergeht, der durch eine Überlagerung vielfältiger Nutzungen, Interessen und Belange als auch einer Verschränkung von Zielen zahlreicher Gruppen charakterisiert wird (vgl. Krause 2017: 3).

---

<sup>1</sup> Diese Einordnung fungiert insbesondere hinsichtlich der anschließenden Analyse (vgl. Kapitel 4) als wesentliche Grundlage.

Weiterhin ist das Akteur:innenspektrum nicht nur als komplex, sondern auch als dynamisch zu verstehen, als dass sich die *Relevanz* einzelner Akteur:innen anhand verschiedener Faktoren definiert. So verschiebt sich die Akteur:innenlandschaft stetig infolge sich wandelnder Rahmenbedingungen. Als solche können neben offensichtlichen Faktoren wie dem Gegenstand der Planung selbst oder etwa der Planungsebene, vor allem veränderte Leitbilder und Anforderungen gelten. Dabei konkretisiert Beckmann (2021: 458), dass bspw. mit der Berücksichtigung der verschiedenen Integrationsanforderungen (vgl. Kapitel 2.1.2) eine Zunahme der Anzahl und der Heterogenität der *relevanten* Akteur:innen einhergeht. Folglich lässt sich die übergeordnete Frage *Wer sind die Akteur:innen der Verkehrsplanung* im Rahmen einer theoretischen Auseinandersetzung nicht abschließend beantworten, sondern ist im konkreten Einzelfall zu bestimmen.

So orientiert sich die Arbeit für eine weitergehende Eingrenzung an der Kategorisierung wesentlicher Akteur:innengruppen. Dabei differenzieren bspw. Schwedes und Rammert zwischen den in Abb.1 dargestellten drei verschiedenen Akteur:innenebenen – der Ebene der Politik, der Planung und der Gesellschaft (vgl. Rammert/Schwedes 2021: 30). Auch auf dem Abstraktionsniveau der Ebenen findet das Prinzip einer dynamischen Akteur:innenlandschaft mit Sicherheit Anwendung, indem sich die Akteur:innen nicht nur in ihrer *Relevanz*, sondern auch angesichts ihrer *Positionalität* im Sinne ihrer zugehörigen Ebene verschieben können. Folglich sind die drei Ebenen und ihre zugehörigen Akteur:in-



nen nicht als statisch zu begreifen. Sie und die dahinterstehenden Akteur:innen lassen sich hinsichtlich ihrer Funktionen und Aufgaben im Planungsprozess folgendermaßen unterscheiden: Der Politik obliegt im wesentlichen die legitimierte Entscheidungsgewalt, wobei die Planung als Exekutive der Poli-

tik agiert und das Vorhaben für die Gesellschaft als Zielgruppe der Planung

**Abb. 1:** Die Akteur:innen-gruppen nach Schwedes/Rammert (2021: 30)

durchführt.<sup>2</sup> Diese wiederum wählt die Politik und fungiert somit als Legitimation ihrer Handlungen, einschließlich der Planung (vgl. Rammert 2021).<sup>3</sup> Basierend auf dieser Definition, nach der die Planer:innen als verantwortliche Gestalter:innen der Planungsprozesse verstanden werden, sollen nachfolgend wesentliche zugehörige Akteur:innen sowie die mit ihrer Rolle verknüpften Aufgaben skizziert werden.

## 2.2 Funktionen und Aufgaben der Planungsakteur:innen

Das Verständnis, wer die Planungsakteur:innen sind, geht in theoretischen Diskursen oftmals auseinander. So soll als wesentliche Grundlage für eine weitergehende Eingrenzung zunächst die eben dargelegte Definition der Planungsebene verwendet werden:

- Mit der Politik als ihre Auftraggeberin umfasst die Planungsebene all jene Institutionen und Akteur:innen, die mit der Durchführung der

---

2 Die Politik ist i.d.R. dafür verantwortlich, Planungsprozesse durch Beschluss auszulösen und diese durch ihre Entscheidung über die Realisierung von Maßnahmen abzuschließen (vgl. Gertz et al. 2019: 315; Schwedes/Rammert 2021: 31). Das bedeutet, dass durch sie "der Ausgangspunkt für Veränderungen und Transformationen im Verkehrssektor oder – auf Grund fehlenden Problembewusstseins oder konfligierenden normativen Präferenzen – der vorläufige Endpunkt" (Schwedes 2021: 31) bestimmt wird.

3 Dabei können die Akteur:innen aller Ebenen jeweils auf lokaler, regionaler oder bundesweiter Ebene agieren (vgl. Schwedes/Rammert 2021: 32).

Planung betraut sind (vgl. Rammert 2021).

Folglich sind als Planungsakteur:innen keine einzelnen Akteur:innen, sondern ein ganzes Akteur:innenspektrum zu verstehen, das mit der Gestaltung der Planung betraut ist. Als Exekutive der politischen Ebene und als öffentliche Dienstleisterin obliegt der Planungsebene die fachplanerische Entscheidungsvorbereitung sowie die Steuerung und Abwägung des Planungsprozesses (vgl. Gertz et al. 2018: 314; Gertz 2021a: 34; Krause 2017: 25; vgl. Gertz 2021b: 2f.). Die Tätigkeit der Planer:innen erfordert neben der fundierten fachlichen Expertise daher im Rahmen der Prozesssteuerung auch umfassende organisatorische Kenntnisse, welche auch ein Verständnis für Verfahrensabläufe sowie einen holistischen Überblick aller relevanten Akteur:innen und ihrer verschiedenen Interessenlagen umfassen (vgl. Gertz 2021b: 5).

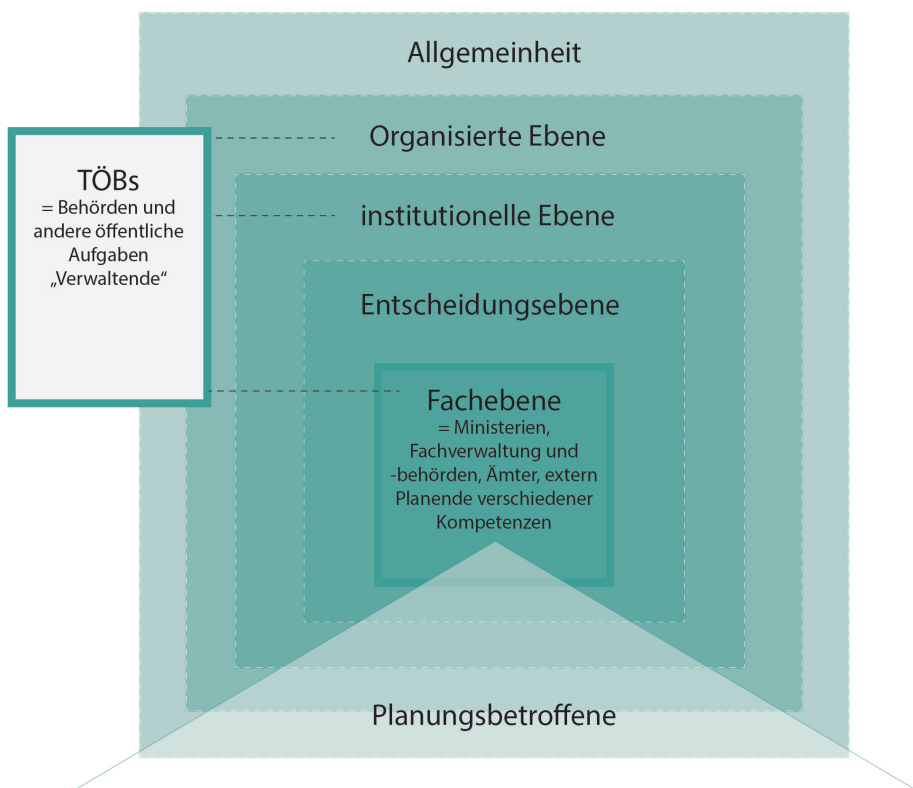
Dabei ist die Planungsebene in der Regel durch die kommunalen Verwaltungen besetzt, deren Organisation und inhaltliche Abgrenzung von Aufgabenbereichen jedoch regional stark variieren kann (vgl. Gertz et al. 2018: 314; Gertz 2021a: 34). In vielen Fällen werden die Planungsleistungen aufgrund fehlender finanzieller oder personeller Ressourcen durch die Verwaltung an externe Ingenieurbüros vergeben (vgl. Gertz et al. 2018: 314; Gertz 2021a: 34). Dabei merkt Spang an, dass insbesondere bei großen Infrastrukturprojekten mehrere Planer:innen verschiedener Kompetenzen mit der Durchführung beauftragt werden: "Für die Planung

bedient sich der Auftraggeber im Regelfall mehrerer Consultants bzw. Ingenieurbüros (intern, also in der eigenen Organisation oder extern) – auch Planer genannt (Architekten, Verkehrs-, Objekt- und Tragwerksplaner, Sonderfachleute etc.) – die über Verträge (extern) oder Vereinbarungen (intern) für die jeweiligen Leistungen gebunden werden“ (Spang 2016b: 25). Zusammengefasst werden in der Literatur folgende Planungsakteur:innen auf-

geführt<sup>4</sup>: Ministerien, Fachverwaltungen und -behörden, Ämter sowie extern Planende (Planungsbüros) verschiedener Kompetenzen (vgl. Schwedes/Rammert 2021: 30; FGSV 2012; Spang 2016b: 25). Sie übernehmen verschiedene Aufgabenbereiche des planerischen Handelns.

Neben diesen “klassischen” Akteur:innen der Planung werden im Rahmen dieser Arbeit auch die Träger öffentlicher

<sup>4</sup> Alle genannten Akteur:innen sind als Beispiele und nicht als final zugeordnet zu verstehen.



**Abb. 2:** Akteur:innen der Verkehrsplanung nach FGSV (2012: 21)

Belange (TÖBs) als Planungsakteur:innen interpretiert. Abb. 2 verdeutlicht, dass diese als *„erweitertes Akteurspektrum“* (Gertz 2021b: 14) auf verschiedenen Ebenen der Verkehrsplanung, nämlich der (organisierten) Gesellschaft, der institutionellen Ebene sowie der Fachebene eingeordnet werden können (vgl. FGSV 2012: 20f.). Das bedeutet, dass auch hier hinsichtlich des Gegenstands der Planung im Einzelfall geprüft werden muss, welche Positionalität die jeweiligen TÖBs im Planungsprozess einnehmen. Nach Spang zählen zu den TÖBs *„Behörden und andere – auch privatrechtliche – Institutionen, denen die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Gesetz übertragen ist und deren (hoheitlicher) Aufgabenbereich berührt wird. Dies sind insbesondere (Verbands-)Gemeinden und Landkreise, Versorgungsträger (Gas, Wasser, Abwasser, Strom, Telekom) und Baulastträger für Verkehrswege (Straße, Schiene, Wasser, Luft)“* (Spang 2016b: 32). Solche können durch ihre fachliche Expertise als Akteur:innen der Fachebene und somit im erweiterten Sinne der Planungsebene interpretiert werden.

Zum Anderen soll der Begriff der *„extern Planenden“* noch weiter differenziert werden. So sollen nicht nur diejenigen als Planer:innen verstanden werden, die durch ihre fachplanerische Expertise eine Planungsleistung erbringen, sondern auch externe Akteur:innen, die darüber hinaus vertraglich an die Durchführung der Planung gebunden sind. Dieses erweiterte Verständnis inkorporiert somit bspw. auch Beteiligungsbüros, die zwar keine fachplanerische Expertise im engeren Sinne erbringen, jedoch durch ihre kommunikativen Kompetenzen und

Übernahme wesentlicher Aufgabenbereiche der Planung einen wesentlichen Beitrag zur Durchführung der Planung leisten. Abschließend zusammengefasst kann das Spektrum der Planungsakteur:innen also folgendermaßen definiert werden:

- Als Planungsakteur:innen gelten jene Akteur:innen, die in ihren spezifischen Kompetenzen (z.B. Fachplanung, Beteiligung etc.) mit der Durchführung der Planung betraut, d.h. vertraglich an die Planung gebunden sind, sowie jene Akteur:innen, die als erweitertes Akteurspektrum der Fachebene begriffen werden können (z.B. TÖBs).

## 2. PLANUNG ALS KOMMUNIKATIVER PROZESS

Gerade hinsichtlich der Anforderungen, die verkehrsplanerisches Handeln im Sinne einer integrierten Verkehrsplanung bestimmen, wird deutlich, dass der Zusammenarbeit multipler Akteur:innen eine hohe Priorität eingeräumt werden muss. So umfasst der Planungsprozess nach Spang *„eine Vielzahl von Beteiligten, die mit unterschiedlichen Aufgaben und Einzelinteressen ein gemeinsames Ziel verwirklichen sollen“*. Dieses Zusammenspiel wird weiter betitelt als *„ein schwieriges und hinsichtlich Prozesskontinuität und vertraglicher Abhängigkeiten komplexes Unterfangen mit erheblichem Konflikt- und Risikopotenzial“* (Spang 2016a: 2). Folglich obliegt der Verkehrsplanung die Verantwortung, die verschiedenen Akteur:innen zusammenzubringen,



um einen Interessenausgleich sowie eine hohe Akzeptanz aller drei Ebenen gewährleisten zu können (vgl. Gertz 2021b: 2ff.; Gertz 2021a: 44). So kann Verkehrsplanung als interaktiver Prozess verschiedener Akteur:innengruppen verstanden werden (vgl. Ahlert 2018: 2806), bei dem die Planungsakteur:innen als Gestalter:innen der Planung eine zentrale Rolle einnehmen. Entsprechend wird ihr Handeln auch als eine *„komplexe, multidimensionale Integrationsleistung“* (Gertz 2021b: 10) bezeichnet, die das Erfordernis impliziert, alle drei Akteur:innengruppen innerhalb eines kooperativen Planungsprozesses zusam-

menzubringen (vgl. Schwedes/Rammert 2021: 33). Diesbezüglich beschreibt auch Krause Verkehrsplanung als *„trialogisches Vorgehen von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft“* (Krause 2017: 2). Dabei soll hervorgehoben werden, dass dies nicht nur die Einbindung aller relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteur:innen impliziert, sondern auch ein internes Zusammenspiel der Planungsakteur:innen selbst inkludiert (vgl. Krause 2017: 2, Schwedes/Rammert 2021: 33). So thematisiert bspw. Krause, dass das allumfassende Zusammenspiel auch eine *„Beteiligung nach innen in die Verwaltung“* impliziert (vgl. Krause 2017: 2). Um das



*Kommunikation* wird nach seinem lateinischen Stamm als *„Verständigung untereinander“* oder *„zwischenmenschlicher Verkehr besonders mithilfe von Sprache“* (Bibliographisches Institut o.J.a) begriffen. Nach Bischoff et al. (2005: 10f.) kann Kommunikation weiterhin als Voraussetzung von Planung und dabei als Sammelbegriff verschiedener kommunikativer Tätigkeiten im Rahmen des Planungsprozesses interpretiert werden. Kommunikation ist also sowohl ein übergeordnetes Label des Zusammenspiels multipler Akteur:innen und fungiert gleichzeitig als erforderliches Medium bzw. Instrument.

*Kooperation* wird in der Literatur oftmals als höchste Beteiligungsintensität verstanden, bezeichnet im weiteren Verlauf dieser Arbeit jedoch vorwiegend das Zusammenspiel der Planungsakteur:innen, also das Zusammenspiel selbstständiger Akteur:innen, das nicht auf einer einseitigen Information, sondern auf gegenseitigem Austausch beruht (vgl. u.a. Bischoff et al. 2005: 10f.).

*Abstimmung* wird in der Fachliteratur kaum weiter definiert, wird hier also nach seinem lateinischen Stamm als *„in Einklang bringen“* oder *„sich mit jemandem absprechen“* verstanden (Bibliographisches Institut o.J.b). Weitergehend wird Abstimmung im Rahmen dieser Arbeit als Medium der Kommunikation begriffen.

Zusammenspiel der verschiedenen Akteur:innengruppen zu ermöglichen, kann Kommunikation als wesentliche Voraussetzung verstanden werden. So kategorisieren Bischoff et al. (2005: 17) Kommunikationsarbeit als wesentliches Element planerischen Handelns, indem sie ausführen:

*„Wer den Planungsalltag in einer Behörde oder einem Büro beschreibt, wird feststellen, dass ein wesentlicher Zeitanteil auf Kommunikation unterschiedlichster Art verwendet wird: Von der Abstimmung mit den Kolleginnen und Kollegen aus dem engeren und weiteren Arbeitsumfeld über die Kontakte zur Politik bis hin zu der schier unübersichtlichen Zahl an Akteuren im jeweiligen Planungsgebiet, wollen ganz viele Interessen und Meinungen berücksichtigt werden. Vom Telefonat und dem Gespräch zwischen Tür und Angel, über die Amtsleiter- oder Dezernentenkonferenz und das Gespräch im Ausschuss bis zu den zahlreichen bilateralen Abstimmungen mit Grundeigentümern und Investoren, den Wettbewerbsverfahren für einen städtebaulichen Entwurf, die Werkstatt mit Anliegern und Betroffenen und so weiter wird auf vielfältige Weise kommuniziert. Es dürfte – auch ohne noch weiter ausholen zu müssen – deutlich geworden sein: Planen heißt Kommunizieren“ (Bischoff et al. 2005: 18f.).*

Ausgehend von der Perspektive der Planung können folglich drei übergeordnete Kommunikationsfelder abstrahiert werden, konkret die Kommunikation zwischen Planung und

Politik, die Kommunikation zwischen Planung und Gesellschaft als auch die interne Kommunikation. Letztere soll im Fokus der weiteren Ausführung stehen.

## **2.4 DAS KOMMUNIKATIVE ZUSAMMENSPIEL DER PLANUNGSAKTEUR:INNEN**

### **2.4.1 Abstimmung als Medium des kommunikativen Zusammenspiels**

In den vergangenen Kapiteln wurde das Erfordernis einer internen Zusammenarbeit der Planungsakteur:innen sowie die Bedeutung von Kommunikation als Voraussetzung ihres Zusammenspiels thematisiert. Verdeutlicht wird die Relevanz eines internen Zusammenspiels allein anhand der Multiplizität der in Kapitel 2.2 charakterisierten Planungsakteur:innen. Mit dem Verständnis einer integrierten Verkehrsplanung wird dieses Spektrum darüber hinausgehend erweitert, indem Planung im Rahmen eines *„kooperativen Arbeitsprozess[es] über fachliche ebenso wie räumliche Grenzen hinweg konzeptioniert“* (Schwedes/Rammert 2021: 25) werden muss. Dies impliziert, dass Verkehrsplanung einer zunehmenden interdisziplinären Zusammenarbeit sowie der grenzübergreifenden Koordinierung verkehrlicher Prozesse bedarf (vgl. Schwedes/Rammert 2021: 25). Das dringende Erfordernis einer räumlich übergreifenden Kooperation lässt sich bspw. in der Berliner Planungspraxis beobachten, indem Radwegeplanungen oftmals nur innerhalb bezirklicher Planungsräume erfolgen und die Radwege folglich an ihren Bezirksgrenzen enden.

Auch nach Spang bestehen bei Verkehrsplanungsprozessen zahlreiche Schnittstellen, wobei *„jede Schnittstelle [...] der intensiven Kommunikation [bedarf], denn sie stellt einen Informationsübergang dar. Ohne entsprechende Kommunikation entstehen leicht Schnittstellenverluste“* (Spang 2016b: 29).<sup>5</sup> Wie bei allen zu integrierenden Akteur:innengruppen fungiert also auch bei dem internen Zusammenspiel der Planungsakteur:innen Kommunikation als voraussetzendes Medium der Zusammenarbeit. Während im Rahmen der gesellschaftlichen Integration insbesondere der Begriff *Partizipation*<sup>6</sup> Anwendung zu finden scheint, stößt man im Hinblick der Kommunikation weiterer Akteur:innen – insbesondere auch der Planungsakteur:innen – in theoretischen Diskursen sowie in der Alltagspraxis vorwiegend auf den Begriff der *Abstimmung*. So hebt bspw. Gertz (2021b: 14) hervor, dass die Durchführung von Abstimmungsprozessen im Umgang mit einem komplexen Akteur:innenspektrum unbedingt erforderlich und voraussetzend sei. Auch in der Planungspraxis findet der Begriff der Abstimmung eine umfangreiche Verwendung. So wird bspw. auch im Rahmen des in der Arbeit betrachteten Fallbeispiels die Durchführung komplexer Abstimmungsprozesse als essenzieller Bestandteil des kommunikativen Zusammenspiels betitelt (vgl. GB infraVelo

---

5 Als Schnittstellen werden dabei im Rahmen dieser Arbeit jene Berührungspunkte zwischen allen Akteur:innen, die nach dem Verständnis dieser Arbeit als Planungsakteur:innen definiert werden und mit denen gemäß des Verständnisses einer fachlichen und räumlichen Integration übergreifend kooperiert werden muss, verstanden.

6 ausführlicher siehe z.B.: Bischoff et al. (2005).

GmbH o.J.). Da die Bedeutung von Abstimmung im Rahmen fachtheoretischer Auseinandersetzungen allerdings nicht näher definiert wird, soll als Grundlage einer Definition zunächst der lateinische Stamm des Worts zu Rate gezogen werden. Danach bedeutet Abstimmung *„in Einklang bringen“* (z.B. die Abstimmung von Interessen oder Plänen) oder *„sich mit jemandem absprechen“* (vgl. Bibliographisches Institut GmbH o.J.b). Abstimmung kann folglich als Medium der Kommunikation im Rahmen eines kooperativen Zusammenspiels interpretiert werden.

#### 2.4.2 Anforderungen an das kommunikative Zusammenspiel

Während Kommunikation in zahlreichen Werken als *„Erfolgsgarant“* oder *„Schlüsselfaktor“* der Planung brilliert, merken Bischoff et al. an, dass sich Kommunikation als *„keine Qualität an sich“* (Bischoff et al. 2005: 19) erweist. Sie führen weiter aus, dass der Begriff der Kommunikation häufig einer rein positiven Konnotation unterliegt und dabei die breite Palette an Kommunikationsformen, die in Abhängigkeit von der Zielgruppe oder der kommunizierten Inhalte angewandt werden kann, nur unzureichend berücksichtigt wird (Bischoff et al. 2005: 19). So verstehen sie Kommunikation vielmehr als *„Instrument, das von unterschiedlichen Akteuren für sehr verschiedene Zwecke eingesetzt werden kann“* (Bischoff et al. 2005: 19f.). Folglich bedarf es weiteren Kriterien, um eine qualitative Bestimmung der Kommunikation wagen zu können (vgl. Bischoff et al. 2005: 19). Bischoff et al. konkretisieren: Es *„steht nicht zur Rede, ob kommuniziert wird,*

sondern nur wie: Wer einbezogen, was berücksichtigt und erörtert wird und auf welche Weise die verschiedenen Gesichtspunkte, Belange und Interessen zur Sprache gebracht werden“ (Bischoff et al.: 16f.). Das Erzielen positiver Effekte durch Kommunikation hängt somit maßgeblich von ihrer Gestaltung ab. Folglich ergeben sich neben der Erforderlichkeit der Zusammenarbeit der Planungsakteur:innen selbst, Anforderungen an die Ausgestaltung ihres kommunikativen Zusammenspiels, die nachfolgend weiter betrachtet werden sollen. Es stellt sich die Frage, welche Anforderungen hinsichtlich der Konzeption und Durchführung von Abstimmungsprozessen bestehen. Bei einer theoretischen Auseinandersetzung mit den Anforderungen fällt grundsätzlich auf, dass – wie bereits hinsichtlich der Begriffsdefinition erwähnt – die Kommunikation institutioneller Akteur:innen im Rahmen theoretischer Diskurse nur geringfügig beleuchtet wird und somit auch kaum Handlungsanweisungen formuliert wurden, die sich explizit auf die Gestaltung von Abstimmungsprozessen beziehen. Häufig, so scheint es, wird das Erfordernis ihres kommunikativen Zusammenspiels vorwiegend im Rahmen der Anforderungen an die Prozessorganisation oder des Projektmanagements (vgl. z.B. Spang 2016) thematisiert, sodass Kommunikation nur einen (geringen) Bestandteil zahlreicher Anforderungen einnimmt und ihre Ausgestaltung nur geringfügig präzisiert wird. Nachfolgend möchte sich die Arbeit also an den *Hinweisen zur Beteiligung und Kooperation in der Verkehrsplanung der*

FGSV<sup>7</sup> und ihren Empfehlungen zur Ausgestaltung der Kommunikation orientieren. Dabei wird deutlich, dass diese zwar zahlreiche Empfehlungen und Anforderungen zur Gestaltung von Kommunikation beinhalten, diese sich allerdings vorwiegend auf die Kommunikation mit Bürger:innen und kaum explizit auf die Planungsakteur:innen zu fokussieren scheinen. Dennoch erweist es sich aufgrund der Multiplizität der Planungsakteur:innen als naheliegend, dass auch ihr Zusammenspiel fundierter Anforderungen bedarf. Folglich sollen nachfolgend wesentliche Anforderungen der FGSV dargestellt und diese in der späteren Analyse hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf die Planungsakteur:innen geprüft werden. Es konnten folgende vier zentrale Anforderungen identifiziert werden<sup>8</sup>:

- **Erarbeitung eines Kommunikationskonzepts:** Über den gesamten Verlauf des Planungsprozesses ist ein Beteiligungskonzept zu erstellen, das die spezifischen Anforderungen der einzelnen Planungsphasen und die

---

<sup>7</sup> Diese sind mit ihrer Veröffentlichung 2012 nicht von höchster Aktualität, sodass eine tiefergehende Betrachtung eine Auseinandersetzung mit kommunikativen Anforderungen aktueller theoretischer Diskurse erfordert. Das Stützen auf die Hinweise der FGSV erweist sich im Rahmen dieser Arbeit jedoch als wesentlich, da sie u.a. in den 2021 veröffentlichten Hinweisen zu Radschnellverbindungen und Radvorrangrouten als Referenz zitiert werden.

<sup>8</sup> Die Anforderungen sind nicht als abschließend zu verstehen, sondern umfassen nur jene, die im Hinblick auf die nachfolgende Analyse (vgl. Kapitel 4) von hoher Relevanz scheinen.

unterschiedlichen Nutzungsinteressen berücksichtigt (vgl. FGSV 2012: 9). Dabei ist es von hoher Bedeutung, ausreichend Ressourcen (z.B. Finanzen, Zeit, Personal) einzuplanen (vgl. FGSV 2012: 9) und diese zu sichern (vgl. Krause 2017: 9) sowie klare Organisationseinheiten und Zuständigkeiten zu definieren (vgl. Krause 2017: 9). So führt auch Zimmermann (2006: 28) aus, dass Beteiligung, d.h. Kommunikation, geplant und strukturiert werden muss.

- **Frühzeitigkeit und Kontinuität:** Die Kommunikation muss frühzeitig, kontinuierlich und über den gesamten Planungszeitraum hinweg erfolgen (vgl. FGSV 2012: 9). So formulieren z.B. auch Schwedes und Rammert den Anspruch an die Planung, die verschiedenen Ebenen, d.h. hier die Planungsebene, und ihre Akteur:innen *„systematisch und dauerhaft miteinander ins Gespräch zu bringen“* (Schwedes/Rammert 2021: 30).
- **Individualität, Flexibilität und Bedarfsorientierung:** Kein (Beteiligungs-)Verfahren darf als Patentrezept erachtet werden (vgl. FGSV 2012: 10). So hängt die Gestaltung maßgeblich von der Art des Projektes, vom Planungsraum und der dortigen Ausgangssituation sowie der Beteiligungskultur ab (vgl. FGSV 2012: 10). Es bedarf also der Anwendung bedarfsgerechter Verfahren und Strategien, um dem komplexen und dynamischen Akteur:innenspektrum samt seiner vielschichtigen Interessen (vgl. Kapitel 2.2.1) über-

haupt Rechnung tragen zu können. Dabei ergänzt Beckmann (2021: 458f.), dass somit auch die Wahl der für die jeweiligen Arbeitsphasen geeigneten Instrumente entscheidend ist.

- **Transparenz:** Aufgabe von Kommunikation i.S.v. Beteiligung ist es, Konflikte transparent zu machen und unter Benennung der Konflikte nach Konsensen zu suchen. Dabei ist es insbesondere auch wichtig, Entscheidungen nachvollziehbar und kommunikativ zu treffen (vgl. FGSV 2012: 8). Eine transparente Planung und Planungskommunikation ist insbesondere auch im Hinblick auf die Abwägung, im Rahmen derer ein Interessenausgleich gewährleistet werden muss, von Bedeutung. So führt Gertz aus: *„Stadt- und Verkehrsplanung stehen in der Tradition der Gemeinwohlorientierung. Im Idealfall zielt Planung darauf ab, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse und Interessenlagen eine möglichst ausgewogene und optimale Lösung für die Gesellschaft als Ganzes zu erzielen. Dabei stellt sich die Frage, wie und ob ein Gemeinwohl überhaupt definiert sein kann. Da kein Einzelner „Inhaber“ des Gemeinwohls ist, muss es über transparente Verfahren erst hergestellt werden“* (Gertz 2021: 2).
- **Ermittlung und Einbeziehen aller Belange:** Alle unterschiedlichen Nutzungsinteressen müssen im Rahmen der Kommunikationsstrategie berücksichtigt werden (vgl. FGSV 2012: 9). Diese Anforderung ist auch

durch die vielfältigen Ansprüche der zahlreichen Akteur:innen an den (Stadt-)Raum und dessen Nutzungen (vgl. Kapitel 1.1) begründet. So gilt: *„Wer räumliche Strukturen verändern (...) will, muss sich mit ihnen (und den dahinter stehenden Akteur:innen) auseinandersetzen“* (Bischoff et al. 2005: 17).







# METHODIK



## 3 METHODIK

Das folgende Kapitel soll nun detaillierter auf die aus den theoretischen Überlegungen entstehenden methodologischen Konsequenzen bezüglich des weiteren Vorgehens eingehen sowie im Einzelnen die angewendeten Methoden und Instrumente der Empirie beschreiben.

### 3.1 METHODOLOGISCHE KONSEQUENZEN

Um Erkenntnisse über das kommunikative Zusammenspiel der Planungsakteur:innen im Fallbeispiel des Berliner RSV-Vorhabens zu generieren, ist – wie in Kapitel 2.4 herausgestellt – eine eingehende Analyse der Abstimmungsprozesse zwischen den Akteur:innen obligatorisch. Abstimmung fungiert dabei als Medium der Kommunikation. Für eine adäquate Abbildung der Vielfältigkeit des praktischen Kommunikationsgeschehens ist es insbesondere entscheidend zu untersuchen, wer mit wem kommuniziert und auf welche Art dies geschieht (vgl. Bischoff et al.: 16f.). Die in Kapitel 2.1 beschriebene Komplexität als auch die Dynamik der Akteur:innenlandschaft erfordern hier, dass die Relevanz der Akteur:innen im Einzelfall geprüft, d.h. die zu beteiligenden Akteur:innen bei jedem Vorhaben neu identifiziert werden müssen. Als wichtiges Instrument und Grundlage vieler Planungen fungiert dabei die Akteur:innenanalyse, unter deren Anwendung laut Beckmann *„Begünstigte und Benachteiligte, Betroffene, Befürworter und Kritiker ebenso*

*identifiziert werden wie deren Interessen und mutmaßlichen Einstellungen, Werte und Motivationen sowie deren Ressourcen und Einsatzbereitschaft“* (Beckmann 2021: 457). So ist die Akteur:innenanalyse auch im Forschungskontext des untersuchten Fallbeispiels das geeignete Mittel, um den erläuterten Ansprüchen gerecht zu werden.<sup>1</sup>

Die praktische Ausgestaltung der Kommunikation zwischen den Akteur:innen ist dabei gemäß Bischoff et al. *„von Wertsetzungen und Kontexten abhängig“* (ebd. 2005: 20). Esser (1999: 399) terminologisiert den Begriff des *„sozialen Kontext[s]“* als objektive Rahmenbedingung, die das soziale Handeln bestimmt: Dabei spiegelt *„die gesellschaftliche Lage [...] die objektive „Logik“ der Situation wider und strukturiert die subjektive Definition der Situation“* (Esser 1999: a.a.O.). Auf der Basis der subjektiven Wahrnehmung dieser Situation wiederum werden dann Handlungsentscheidungen getroffen. Wie in Kapitel 2.1 angedeutet, gilt es also im Rahmen der Akteur:innenanalyse auch entsprechende Rahmenbedingungen zu erfassen, die das Handeln der Akteur:innen beeinflussen. Dabei werden auch über die Rahmenbedingungen hinausgehende, flexible Faktoren ermittelt. In der Summe ermöglicht dies eine gegenstandsbezogene und ganzheitliche Erklärung des Handelns der Akteur:innen sowie die Ableitung von qualitativen Anforderungen an die Gestaltung künftiger Abstimmungsprozesse.

---

<sup>1</sup> Sie soll im Detail in Kapitel 3.4 betrachtet werden.

So werden schließlich die in Kapitel 2.4.2 dargelegten Anforderungen i.S.v. "Kriterien" nach Bischoff et al. (2005: 19) für eine abschließende "qualitative Bestimmung" (ebd.) des kommunikativen Zusammenspiels auf das Fallbeispiel übertragen und überprüft. Sie geben Hinweise über den Grad der Einbindung der Akteur:innen durch Information, Konsultation, Kommunikation und Beteiligung an der Steuerung und Auswertung der Erfahrungen (vgl. Zimmermann 2010: 28). Es wird deutlich, dass durch eine entsprechende Ausgestaltung der Kommunikationsprozesse positive Effekte hinsichtlich der Abstimmungen erzielt werden können. Die konkreten Ergebnisse der Akteur:innenanalyse lassen also Rückschlüsse für die Gestaltung künftiger Abstimmungsprozesse im Rahmen von RSV-Planungen zu und ermöglichen den konstruktiven Umgang mit etwaigen diesbezüglich erkannten kommunikativen Förder- oder Hindernissen. Dadurch kann sowohl die Wirkung des untersuchten Vorhabens als auch zukünftiger RSV-Projekte positiv beeinflusst werden (vgl. Zimmermann 2006: 9).

### 3.2 EINORDNUNG QUALITATIVE FORSCHUNG

Die Arbeit unterliegt den Prinzipien der qualitativen Forschung (vgl. Lamnek 2005) und ist durch die Offenheit des Forschungsprozesses "gegenüber dem Unerwarteten" (Müller 2012: 182) gekennzeichnet. Im Zentrum der Betrachtung steht die Entdeckung der *Wirklichkeit* mit dem Ziel, diese auf empirischer Ebene zu beschreiben, zu verstehen, zu erklären und eine Hypothesengenerie-

rung zu ermöglichen (vgl. Lamnek 2005: 89f.). Dabei gewährleistet die Einzelfalluntersuchung der Berliner Radschnellverbindungen die qualitative Tiefe bei der Untersuchung. Das Instrumentarium des akteur:innenanalytischen Ansatzes (Zimmermann 2006) bietet für das Forschungsvorhaben insbesondere im Zuge der weiteren Datenauswertung und -aufbereitung den Vorteil einer strukturierten Vorgehensweise. Die Erkenntnisse sind dabei fallbezogen und nicht verallgemeinerbar. Gleichwohl lassen sie sich in Relation zu zukünftigen Forschungsergebnissen setzen und überprüfen (vgl. Müller 2012: 181). Charakteristisch ist darüber hinaus die zyklische Fokussierung der Forschung, wodurch Erkenntnisinteresse, Theoriebildung, Datenerhebung und -auswertung im wechselhaften Abhängigkeitsverhältnis zueinander stehen und im gesamten Forschungsprozess fortwährend modifiziert werden (vgl. Strauss, Corbin 1990: 193).

### 3.3 METHODEN DER QUALITATIVEN DATENERHEBUNG UND DATENAUSWERTUNG

Qualitatives Arbeiten wird von einer Vielzahl an Methoden zur Datenerhebung unterstützt. Im Hinblick auf das Forschungsinteresse, sowie unter Berücksichtigung der Strukturierung des Forschungsfeldes erschien die Methode der leitfadengestützten Expert:inneninterviews (Meuser/Nagel 1991) als qualitatives Erhebungsverfahren am geeignetsten. Sie vereinen die Vorzüge einer ergebnisoffenen Erhebung einerseits und einer Themenfokussierung

andererseits. Die zentralen Akteur:innen werden in ihrem jeweiligen Funktionskontext angesprochen, wodurch spezifisches Wissen zur Forschungsthematik generiert wird (vgl. Meuser/Nagel 1991: 444). Die Auswertung hat zum Ziel, das „Repräsentative im ExpertInnenwissen“ (ebd. 451) zu entdecken und „im Vergleich mit den anderen ExpertInnen texten das Überindividuell-Gemeinsame herauszuarbeiten“ (ebd.).

Auf Basis der Definition und Eingrenzung des Forschungsfeldes sowie der Identifikation der Akteur:innen, die dieses maßgeblich prägen, erfolgte die Auswahl der folgenden Interviewpartner:innen. Um möglichst alle Seiten und Sichtweisen in der Analyse einbeziehen zu können, wurden die Interviews sowohl mit repräsentativen Akteur:innen der Prozesskoordination (GB infraVelo GmbH<sup>2</sup>), als auch zentralen Vertreter:innen der Fachplanungs- (SHP Ingenieure und Rambøll Group<sup>3</sup>) bzw. Beteiligungsseite (TOLLERORT entwickeln & beteiligen<sup>4</sup>) geführt. Durch diese qualitative Auswahl entsteht im Hinblick auf das Forschungsvorhaben ein inhaltlich gefächertes Spektrum an Sichtweisen, Informationen, Erfahrungen und Deutungen (vgl. Schirmer 2009: 138).

Insgesamt wurden drei Interviews in den Monaten Juni bis Juli 2021 sowie ein viertes Anfang September 2021 durchgeführt. Die Gestaltung der Interviewleitfäden wurde dem offenen Leitfadenprinzip angepasst (Meuser/Nagel 1991: 449). Inhaltlich lag der Fokus

der Interviews auf den akteur:innenspezifischen Erfahrungen zu Abstimmungs- und Partizipationsprozessen im Rahmen der bisherigen Projektarbeit des RSV-Vorhabens in Berlin. Dabei wurden je nach Interviewpartner:in unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte gesetzt. Erst in der Gesamtschau lassen sie die später erfolgten analytischen Schlüsse zu.

Im Anschluss an die Transkription der Interviews erfolgte ihre Auswertung nach dem klassischen Schema der Expert:inneninterview-Auswertung (Meuser/Nagel 1991: 442), welches in Kombination mit Elementen der Zusammenfassenden Inhaltsanalyse (Mayring 2010) angewendet wurde. So wurden nach erfolgter Paraphrasierung des Gesagten, passagenweise Überschriften gebildet, zusammengefasst und interviewübergreifend vereinheitlicht, sodass im Ergebnis systematisierte Codes entstanden. Sie kategorisieren das Besondere am geteilten Wissen und ermöglichen die Systematisierung von Relevanzen und Typisierungen hinsichtlich des Forschungsgegenstandes (vgl. Meuser/Nagel 1991: 462), sodass sie der weiterführenden Datenauswertung durch die Akteur:innenanalyse als Grundlage dienen. Gemäß der iterativen Charakteristik des Forschungsprozesses ergaben sich nach Auswertung der Interviews hinsichtlich bestimmter Themenbereiche weitere Nachfragen, die von den betroffenen Interviewpartner:innen schriftlich beantwortet wurden. Hier blieb die erneute Kontaktaufnahme mit einem:iner zentralen Akteur:in unbeantwortet.

---

2        kurz: infraVelo.  
3        kurz: Rambøll.  
4        kurz: TOLLERORT

Die Dokumentation der erhobenen Daten ist im Anhang dieser Arbeit

zugänglich. Im Kontext der Zitierung werden die Akteur:innen nicht namentlich, sondern als Vertreter:innen ihrer Organisation genannt.

### 3.4 AKTEUR:INNENANALYSE

Ziel der Akteur:innenanalyse nach Zimmermann (2006) ist es, die Komplexität der vorgefundenen Akteur:innenlandschaft so aufzubereiten, dass sie für eine weiterfolgende Bearbeitung verständlich ist. Dabei wird herausgearbeitet, welche Relevanz die identifizierten Akteur:innen im Einzelfall haben und welche Agenda sie im gesteckten Untersuchungsrahmen verfolgen. In diesem Kontext werden Kommunikations- und Beziehungsmuster zwischen den beteiligten Akteur:innen offen gelegt (vgl. Zimmermann 2006: 9). Dabei werden anhand verschiedener Instrumente verschiedene Aspekte untersucht, sodass die Akteur:innenlandschaft aus unterschiedlichen Blickwinkeln und Ebenen beleuchtet wird (vgl. ebd.: 10 f.). Hitzler (2011: 48) beschreibt dies treffend als den der ethnographischen Forschung innewohnenden Wechsel vom „pseudoobjektivistischen Über-Blick“ zu einem „mühevollen Durch-Blick sozusagen durch die Augen der Akteure hindurch“. Die inhaltliche Ausrichtung der Analyse orientiert sich an der Auswahl der Interviewpartner:innen und den daraus resultierenden Fokussen der Datengewinnung. So beziehen sich Formulierungen im Text wie *„die Fachplanung“* nicht generell auf alle am Vorhaben beteiligten Planungsbüros, sondern vornehmlich auf die interviewten Unternehmen SHP und Rambøll.

#### 3.4.1 Theoretische Grundlagen

Gemäß der thematischen Fokussierung dieser Arbeit wird das Forschungsfeld auf die Ebene der in Kapitel 2.2.4 definierten Planungsakteur:innen nach Schwedes/Rammert (2021) und Gertz et al. (2018) eingegrenzt. Die identifizierten Planungsakteur:innen bilden entsprechend die Basis der empirischen Betrachtung. Sie werden im Einzelnen in Kapitel 4.1 erfasst.

Aufgrund der Vielschichtigkeit der identifizierten Akteur:innen ist für eine eingehende Analyse ihres Zusammenspiels sowohl eine Clusterung der Akteur:innen nach Gruppen als auch eine weitere Präzisierung der Betrachtungsebene nach Bedeutung und Wirkung im Vorhaben sinnvoll. Grundlage dieser Konkretisierung bilden die Ausführungen der Soziologin Mayntz sowie des Politikwissenschaftlers Scharpf (1995) zum *akteurzentrierten Institutionalismus*, welcher ein grundlegendes Verständnis von Akteur:innen innerhalb des politisch-gesellschaftlichen Kontextes abbildet. Mayntz/Scharpf unterscheiden dabei grundsätzlich in Akteur:innen und Institutionen. Erstere handeln in aus Personengruppen bestehenden korporativen Organisationsformen (wie z.B. Behörden oder Unternehmen) und verfolgen diese betreffend spezifische Interessen (Mayntz/Scharpf 1995: 49f.). Sie werden von individuellen Akteur:innen mit eigenen

Verständnissen, Zielen und Motivationen<sup>5</sup> vertreten. Das Handeln der Akteur:innen lässt sich dabei jedoch oftmals nur durch die Betrachtung der übergeordneten *Institutionen* erklären. Sie werden als Regelwerke verstanden und bilden den Handlungskontext des Zusammenwirkens der Akteur:innen (Mayntz/Scharpf 1995: 47f.) So werden sie werden den zu erfassenden Rahmenbedingungen (vgl. Kapitel 3.1) gleichgesetzt und wirken stimulierend, ermöglichend oder restringierend auf das Miteinander der Planungsakteur:innen (Mayntz/Scharpf 1995: 43).

Zusammengefasst bilden die korporativen Akteur:innen mit den Institutionen als Rahmenbedingungen ein System von zwei Betrachtungsebenen innerhalb der Akteur:innenlandschaft. Dieses funktioniert als Fundament des vorliegenden Forschungsobjektes.

### 3.4.2 Instrumentarium

Die praktische Analyse der an Abstimmungsprozessen beteiligten Akteur:innen bedient sich hauptsächlich des Instrumentenkoffers Zimmermanns (2006), welcher *„10 Bausteine für eine partizipative Gestaltung von Kooperationssystemen“* im Rahmen der Akteur:innenanalyse umfasst. So wurden aus Zimmermanns umfassender Zusammenstellung diejenigen Analysebausteine ausgewählt, die angesichts des Erkenntnisinteresses als zielführend auf das Untersuchungsvorha-

---

<sup>5</sup> Je nach Position dieser Akteur:innen kann ihr individueller Handlungsspielraum dabei größer oder kleiner ausfallen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 50). Dazu mehr im Exkurs: Individuelle Akteur:innen, Kapitel 4.3.1.

ben anzuwenden waren. Je nach Anwendungsfall wurden dabei teilweise nur bestimmte Elemente der Bausteine verwendet, bzw. so modifiziert, dass sie dem Erkenntnisinteresse dienlich wurden. Die Wahl der Blickwinkel, die untersucht werden, ist also ausdrücklich kontextgebunden (so auch Zimmermann 2006: 10). Instrumente, die nicht den Analysezielen dieser Arbeit entsprachen, kamen entsprechend nicht zur Anwendung.

Die Erstellung einer Akteur:innenlandkarte (Mapping) ist das übergeordnete Ziel der Analyse. Sie inkludiert zwecks der umfassenden Erörterung des Akteur:innen-Zusammenspiels gleich mehrere Bausteine des Instrumentenkoffers. Um alle beteiligten Akteur:innen in ihrem Zusammenwirken zu überblicken und so auch berücksichtigen zu können, werden sie zunächst auf Basis von Mayntz/Scharpf (1995) in korporative und institutionelle Akteur:innen eingeteilt und gemäß Zimmermann (2006: 49) nach Primär-, Sekundär- und Tertiärakteur:innen klassifiziert.<sup>6</sup>

Begonnen wird nachfolgend mit der Betrachtung der im Zentrum stehenden Ebene der korporativen Akteur:innen.

---

<sup>6</sup> Als primäre Akteur:innen werden in der Regel jene Akteur:innen bezeichnet, die unmittelbar vom Vorhaben betroffen sind, sei es als Nutznießer:innen des Vorhabens oder als diejenigen, die Macht und Privilegien dazu gewinnen möchten (vgl. Zimmermann 2006:49). Sekundäre Akteur:innen sind jene, die nur mittelbar oder vorübergehend am Vorhaben beteiligt sind, beispielsweise als intermediäre Dienstleistungsorganisationen (ebd.). Auf Ebene der Tertiären Akteur:innen sind die Institutionen i. S. der zu erfassenden Rahmenbedingungen (vgl. Kapitel 3.1) angesiedelt.

Innerhalb ihrer Unterteilung (in Primär- und Sekundärakteur:innen) erfolgt die Analyse ihres Zusammenwirkens in jeweils drei Schritten. So werden sie zunächst in ihrer Rolle und Kernfunktion im Vorhaben charakterisiert. Im zweiten Schritt werden spezifische Vernetzungen der Akteur:innen in Abstimmungsprozessen dargelegt. So wird jeweils analysiert, wer in welchem Maße in Abstimmungen partizipiert, welche Allianzen dabei mit anderen Akteur:innen bestehen und welche Inhalte besprochen werden. Aufbauend auf den zuvor gewonnenen Erkenntnissen begründet der dritte Schritt schließlich die genaue Verortung der Akteur:innen in der Akteur:innenlandkarte. Dafür werden die Akteur:innen so gruppiert, dass sich verschiedene Profile ergeben (vgl. Zimmermann 2006: 16). Das Mapping berücksichtigt Wirkungsfeld, Position und Wirkungsgrad sowie die Agenda – also Interessen und Motivationen – der Akteur:innen in Abstimmungsprozessen. Die Analyse des Wirkungsfelds sieht die Einteilung der Akteur:innen in die Arenen *staatlich, privatwirtschaftlich und zivilgesellschaftlich* vor (vgl. Zimmermann 2006: 15). Sie beschreiben die Kreise, in denen sich die Akteur:innen bewegen und in denen sie auf bestimmte Weise handeln, d.h. ihre eigenen Einstellungen, Interessen und Motivationen vertreten. Geordnet nach diesen Arenen wird die Wirkung ihrer individuellen Rolle innerhalb der Abstimmung untersucht. Position und Wirkungsgrad geben den Einfluss des:der jeweiligen Akteur:in im Kommunikationsgeschehen an und umfassen dabei auch die Identifikation von Schlüsselakteur:innen. Diese können durch ihre Fähigkeiten, ihr Wissen und ihre Machtstellung

ein Vorhaben signifikant beeinflussen (vgl. Zimmermann 2006: 49). Ohne ihre Unterstützung und Beteiligung können die erhofften Wirkungen der Abstimmungen nicht erreicht werden. Die Klassifizierung geschieht anhand der Indikatoren *Legitimität, Vernetzung und Ressourcen*<sup>7</sup>, die als Indiz für das Maß der Partizipation der Akteur:innen in Abstimmungsprozessen gelten (vgl. Zimmermann 2006: 12f.). Dabei müssen mindestens zwei der Indikatoren erfüllt sein, um als Schlüsselakteur:in eingestuft zu werden. Akteur:innen, deren Zustimmung für das Gelingen des Vorhabens obligatorisch ist, werden als Veto-Player präzisiert (ebd.).

---

7 Der Indikator Legitimität steht nach Zimmermann (2006: 12f.) für die institutionelle Stellung des:der Akteur:in und die ihm:ihr zugeschriebenen oder erworbenen Rechte, die z.B. durch das Gesetz oder den Auftrag abgesichert sind. Dabei gilt: Je höher der Faktor Legitimität, desto größer der Einfluss des:der Akteur:in in der Abstimmung hinsichtlich der Durchsetzung der jeweiligen Interessen.

Der Indikator Vernetzung gibt die Anzahl und Festigkeit der Beziehungen zu anderen Akteur:innen an, die der:dem Schlüsselakteur:in verpflichtet oder von ihm abhängig sind (vgl. ebd.). Je vernetzter der:die jeweilige Akteur:in, desto größer seine:ihre Involviertheit in Abstimmungsprozesse und desto zentraler das partizipative Wirken darin.

Unter dem Indikator Ressourcen wird das Wissen, der Sachverstand und die Fähigkeiten sowie materielle Ressourcen verstanden, die es dem:der Schlüsselakteur:in erlauben, gestaltenden Einfluss in Abstimmungen hinsichtlich des individuell gewünschten Veränderungsziels auszuüben oder den Zugang zu diesen Ressourcen zu steuern und zu kontrollieren (vgl. ebd.).

Im Ergebnis der ausführlichen Identifikation und Prüfung der Relevanzen von Primär- und Sekundärakteur:innen – sowohl im Einzelfall als auch im Zusammenspiel miteinander – ergibt sich ein detailliertes Bild, welches spezifische Ressourcen, Interessen, Einstellungen, Werte und Motivationen der Akteur:innen widerspiegelt. Das Handeln der Planungsakteur:innen ist dabei, wie beschrieben, nicht isoliert zu betrachten, sondern eingebettet in die Realität des sozialen Kontextes (vgl. Esser 1999: 399). So werden mit Hinzuziehen der Ebene der Tertiärakteur:innen Rahmenbedingungen für das Zusammenspiel der Akteur:innen nachfolgend genauer untersucht. Analysiert wird zum einen der Einfluss des institutionellen Kontextes auf *„die internen Organisationen und Handlungsfähigkeit, die Präferenzen und die Wahrnehmung von Akteuren“* (Treib 2015: 27) und wie diese in unterschiedlichen Konstellationen und Situationen wiederum auf Entscheidungen einwirken. Zum anderen konnten neben der gesellschaftlich regulativen Wirkung der Institutionen im Rahmen der Auswertung der erhobenen Interviewdaten weitere bedeutende Faktoren

identifiziert werden, die Abstimmungsprozesse im untersuchten RSV-Vorhaben beeinflussen. Im Gegensatz zu den institutionellen Rahmenbedingungen, sind diese Faktoren nicht unmittelbar an übergeordnete Wertesysteme geknüpft und wirken auch weniger als normative Grundlagen für das analysierte Akteur:innen-Zusammenspiel. Sie zeichnen sich insbesondere durch eine hohe Dynamik aus und können sich im Verlauf des Vorhabens wandeln. Diesbezüglich beeinflussen sie den Untersuchungsgegenstand also flexibel. Erfasst wird, um welche Faktoren es sich handelt und welche Bereiche der Abstimmung diese jeweils beeinflussen. Dabei sind sie in ihrer Erfassung selbstverständlich auf den inhaltlichen Erhebungsrahmen der Interviews begrenzt und deswegen als nicht abschließend zu begreifen. Zweifellos könnten bei umfänglicher Nachforschung weitere Rahmenbedingungen identifiziert werden.







# ANALYSE



# 4 ANALYSE

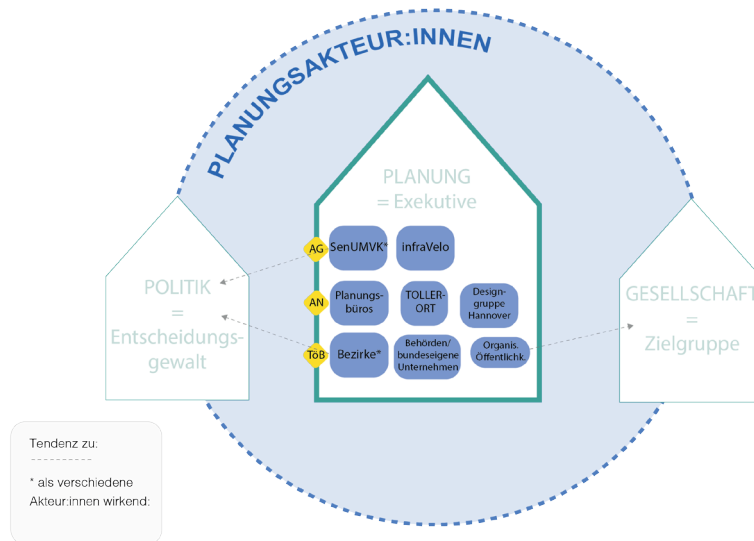
## 4.1 FORSCHUNGSFELD

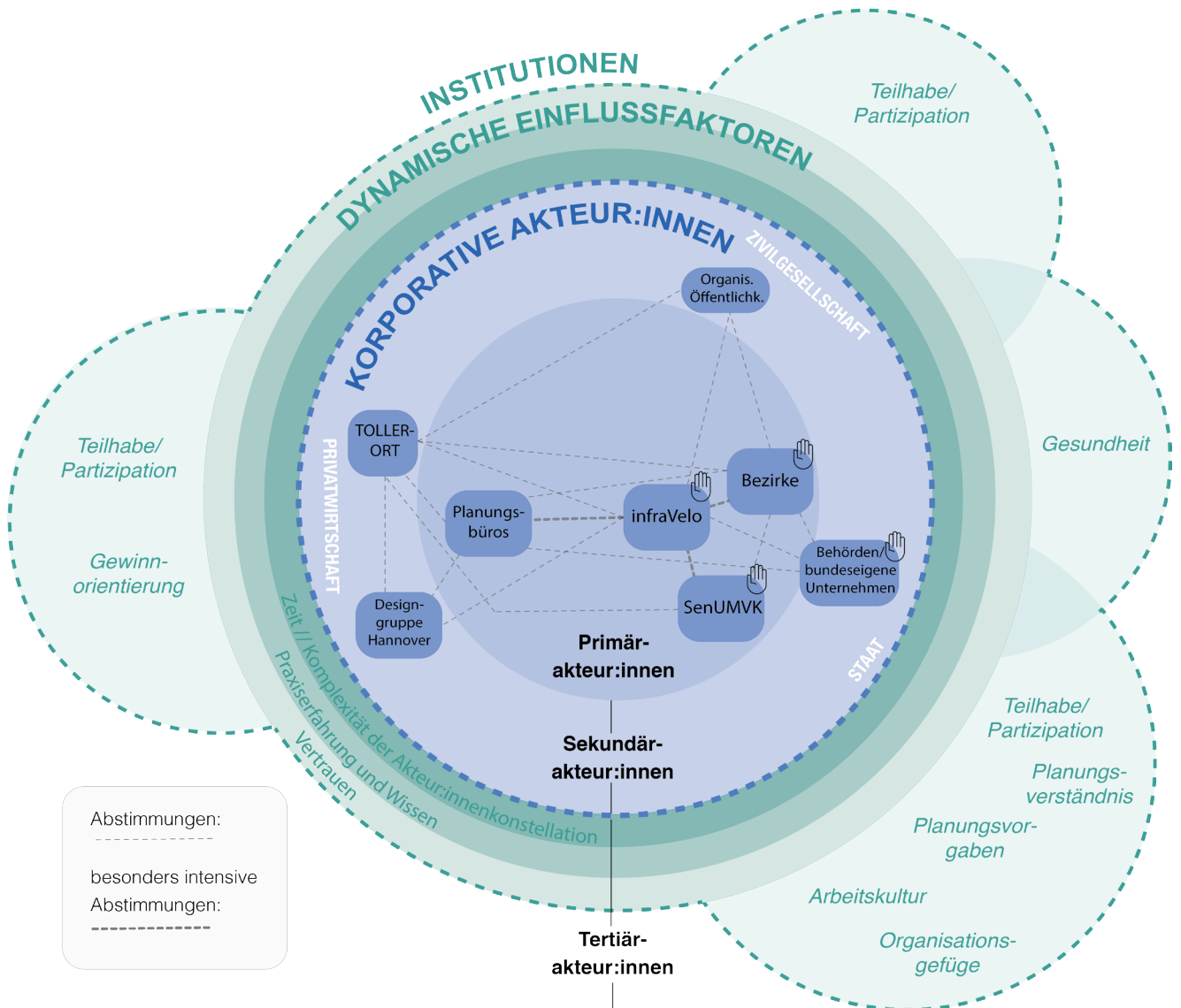
Die thematische Fokussierung auf die Planungsebene (Schwedde/Rammert 2021) ermöglicht in ihrer Übertragung auf das Fallbeispiel Berlin die Identifikation der in Abb. 3 dargestellten Planungsakteur:innen (vgl. Kapitel 2.2). So setzt sich das untersuchte Feld aus kommunalen Verwaltungseinrichtungen und ihren Fachabteilungen auf Landes- und bezirklicher Ebene, extern Planenden (diverse Fachplanungsbüros; Büro für Bürger\*innenbeteiligung, Beauftragte für Außen-darstellung) sowie bestimmten, ins Vorhaben involvierten TÖBs behördlicher und zivilgesellschaftlicher Art zusammen. Sie alle sind Teil der kommunikativen Abstimmungsprozesse, die im Fokus der Analyse stehen. Wie zuvor in der methodologischen Ausführung beschrieben

(Kapitel 3.4.1), erfolgt aufgrund der Vielschichtigkeit der Planungsakteur:innen eine Präzisierung der Akteur:innenkonstellation nach Mayntz/Scharpf (1995). Die im Ergebnis der Analyse entstehende Akteur:innenlandkarte (Abb. 4) wird aus Gründen der Übersichtlichkeit bereits an dieser Stelle abgebildet. Die nachfolgende Analyse wird die Verortung der identifizierten Planungsakteur:innen Schritt für Schritt – nach Akteur:innengruppen und Wirkungsfeldern geordnet – begründen und um spezifische Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren als zusätzliche Akteur:innengruppe ergänzen. So wird das kommunikative Zusammenspiel der Planungsakteur:innen in Abstimmungsprozessen des Berliner RSV-Vorhabens auf umfassende Weise erörtert.

**Abb. 3:**  
Analysierte  
Planungsakteur:in-  
nen im RSV-  
Vorhaben Berlin

**Abb. 4:**  
Akteur:innen-  
landkarte nach  
Zimmermann  
(2006: 15)  
(S. 43)





## 4.2 KORPORATIVE AKTEUR:INNEN

Wie Abb. 4 zeigt, stehen im Zentrum der Analyse die *korporativen Akteur:innen*<sup>1</sup> sowie ihr Handeln. Klassifiziert nach Primär- und Sekundärakteur:innen (vgl. Zimmermann 2006:49) werden sie in jeweils drei Analyseeinheiten – *Funktion im Vorhaben, Allianzen der Abstimmung, Mapping* – untersucht.

### 4.2.1 Akteur:innengruppe Primärakteur:innen

Zur Gruppe der *Primärakteur:innen*<sup>2</sup> im Vorhaben zählen Auftraggeber:innen (SenUMVK, infraVelo), die Fachplanung sowie die Berliner Bezirke. Sie werden anhand der in Kapitel 3.4.2 erläuterten Kategorisierung als solche klassifiziert.

#### a) Funktion im Vorhaben

---

1 Vgl. Kapitel 3.4.1: Korporative Akteur:innen handeln in spezifischen aus Personengruppen bestehenden korporativen Organisationsformen (wie z.B. Planungsbüros, Behörden oder Unternehmen) und verfolgen diese betreffend spezifischen Interessen (Mayntz/Scharpf 1995: 49f.).

2 Vgl. Kapitel 3.4.2: Als primäre Akteur:innen werden in der Regel jene Akteur:innen bezeichnet, die unmittelbar vom Vorhaben betroffen sind, sei es als Nutznießer:innen des Vorhabens oder als diejenigen, die Macht und Privilegien dazu gewinnen möchten (Zimmermann 2006:49).

## Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz (SenUMVK)

Da die oberste Zuständigkeit für die Radverkehrsinfrastruktur in Berlin beim Senat<sup>3</sup> liegt, ist die SenUMVK auch Vorhabenträgerin – also Auftraggeberin – der landeseigenen RSV-Planung (vgl. GB infraVelo GmbH 2021). Neben der finanziellen Unterstützung der Bezirke bei der Umsetzung bestimmt sie die Planungsvorgaben, d.h. die inhaltliche Ausrichtung und Priorisierung des Vorhabens<sup>4</sup> und übernimmt auch die übergeordnete Metakommunikation für dieses (vgl. ebd.). Im Einzelnen zuständig sind hier die *Abteilungen IV Verkehr* (zuständig für Radverkehr) und *V Tiefbau* (zuständig für Bau und Verfahrensführung; involviert in Abstimmungsprozesse sind aber je nach individuellen Berührungspunkten der Planung<sup>5</sup> durchaus auch andere Fachabteilungen, (so z.B. auch *Abteilung VI Verkehrsmanagement*). Die eigentlichen ausführenden und organisatorischen Aufgaben der RSV-Planung überträgt die

---

3 auf untergeordneter Ebene sind ebenfalls die Berliner Bezirke zuständig (vgl. Abschnitt Bezirke).

4 basierend u.a. auf dem Berliner Mobilitätsgesetz (SenUMVK 2021).

5 Da von der RSV-Planung viele verschiedene Mobilitätstypen innerhalb der SenUMVK betroffen sind und für diese Mobilitätstypen jeweils einzelne Fachabteilungen bzw. Zuständigkeiten bestehen, entstehen automatisch viele Berührungspunkte mit den einzelnen Abteilungen (z.B. individuelle Untersuchung des jeweiligen Mobilitätstyps bezüglich einer Vereinbarkeit mit RSV, wie Busführung/RSV) (vgl. GB infraVelo GmbH 2021).

SenUMVK jedoch an das landeseigene Tochterunternehmen infraVelo GmbH. (vgl. GB infraVelo GmbH 2021; SHP Ingenieure 2021)

### **GB infraVelo GmbH**

Die *infraVelo* agiert nach den Vorgaben der Leitlinien des Landes Berlin und übernimmt im RSV-Planungsprozess die Bauherrenvertretung und Projektsteuerung. Sie setzt den Planungsprozess auf, begleitet das Vorhaben kontinuierlich und organisiert und koordiniert alle Fachplanungsschritte, inklusive Ausschreibung und Beauftragung der Fachplanung. Die *infraVelo* sieht sich laut eigener Aussage als „Kümmerer dafür, dass es vorangeht und dass es funktioniert und sich alle [in die Planung involvierten Akteur:innen] mitgenommen fühlen“ (GB *infraVelo* GmbH 2021). Sie führt weiter aus: „die eigentliche Planungsleistung erfolgt nicht durch uns, sondern die Netzwerk- und Spinnenwebenarbeit sozusagen“. Neben dieser akteurspezifischen Koordination ist die *infraVelo* für die Prüfung und Abstimmung der einzelnen Planungsschritte verantwortlich. Auch trägt sie die Verantwortung für den Genehmigungsprozess der Berliner RSV. Daneben hat sie die Begleitung und Ausführung der Kommunikation der einzelnen Projektarbeitsschritte zur Aufgabe. (vgl. GB *infraVelo* GmbH 2021)

Auch innerhalb der *infraVelo* wirken multiple Akteur:innen an der Berliner RSV-Planung mit. Die Bereichsleitung Verkehrswege ist dabei für die Gesamtkoordination der involvierten Planungsteams zuständig. Für die einzelnen RSV-Routen gibt es jeweils eigene Pro-

jektleitungen und Stellvertretungen (vgl. GB *infraVelo* GmbH 2021; SHP Ingenieure 2021). Ihre Aufgaben variieren entsprechend den jeweiligen RSV und den damit einhergehenden projektspezifischen Anforderungen. Bei speziellen Fachangelegenheiten wird das Gesamtteam intern durch drei Umweltplaner:innen und einen Juristen unterstützt (vgl. GB *infraVelo* GmbH 2021). Dem Gesamtteam ebenfalls zugehörig ist ein Kommunikationsteam, welches alle zehn RSV betreut und folglich die *„Klammer um das Beteiligungsverfahren“* sowie *„die Klammer der Kommunikation“* (TOLLERORT entwickeln & beteiligen 2021) hält. Es ist für die Durchführung der Informations- und Dialogveranstaltungen zuständig und mache *„im Prinzip die ganze Veranstaltungsorga[nisation] und -Konzeption mit Unterstützung durch Andere“* (GB *infraVelo* GmbH 2021).

### **Fachplanung**

Fünf Fachplanungsbüros wurden als Dienstleister der *infraVelo*/SenUMVK beauftragt und sind in das untersuchte Vorhaben involviert. So sind neben *SHP Ingenieure* und der *Rambøll Group* auch die Arbeitsgemeinschaft *ETC Gauff Mobility GmbH*, das *EIBS Entwurfs- und Ingenieurbüro* sowie die *Arbeitsgemeinschaft Vössing – Lindschulte + Kloppe* an der Fachplanung der Berliner RSV beteiligt (vgl. GB *infraVelo* GmbH o.J.). Als *„beauftragte Generalplaner“* (SHP Ingenieure 2021) waren sie bis zum gegenwärtigen Planungsstand jeweils für die fachliche Machbarkeitsuntersuchung der in ihren Zuständigkeitsbereichen liegenden Trassenführungen verantwortlich. Aus den dort erstellten Fachberichten leite-

ten die Planungsbüros Empfehlungen für einen bevorzugten Trassenverlauf ab. Daneben begleiteten sie als Fachexpert:innen auch die informellen Beteiligungsveranstaltungen, die im Kontext der Machbarkeitsstudien stattfanden. In der Ausübung ihrer Aufgaben, sollen sie die Bedarfe der Bürger:innen in der Planung mitberücksichtigen. Im weiteren Verlauf der Planung übernimmt die Fachplanung auch die Entwurfsplanung sowie die Erstellung der Planfeststellungsunterlagen für das Genehmigungsverfahren. Nach Fertigstellung der Entwurfsunterlagen und mit Beginn des Planfeststellungsverfahrens begleitet das zuständige Planungsbüro die im Rahmen der formalen Beteiligung eingebetteten Informationsveranstaltungen<sup>6</sup>. (vgl. SHP Ingenieure 2021; GB infraVelo GmbH 2021)

Tab. 2 zeigt, dass die Machbarkeitsstudien und Detailplanungen im Rahmen der Entwurfsplanung von mehreren Planungsbüros in Kooperation bearbeitet wurden. Die involvierten Planungsbüros haben divergierende Hintergründe und Arbeitsfokuse (dazu auch Abschnitt b) – Fachplanung). So verfügt die *ETC Gauff Mobility GmbH* über umfangreiches Wissen bei der Erarbeitung von nationalen und internationalen Machbarkeitsstudien im Verkehrswegebau. Durch spezifisches Projekt-Know-how und lokale Präsenz

---

6 Neben der Auslage der Planungsunterlagen wird die Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen gegeben. Diese Stellungnahmen werden dann im Einzelnen von der Fachplanung gesichtet und beantwortet. Auch können einzelne Einwände vorgestellt und besprochen werden (vgl. SHP Ingenieure 2021).

wird sie durch EIBS unterstützt. Ramboøll bringt insbesondere internationale Erfahrungen im Bereich der Radwegeplanung ins Projektteam ein. Die Bearbeitung der Machbarkeitsuntersuchungen durch SHP Ingenieure erfolgte in Zusammenarbeit mit weiteren Akteur:innen des Bauwesens (grbv Ingenieure) und der Landschaftsplanung (Bosch & Partner). Die Arbeitsgemeinschaft Vössing – Lindschulte + Kloppe besitzt vornehmlich umfangreiches Fachwissen bei der Erarbeitung von Projekten des Radwegebaus und hat Erfahrung mit planerischen Vergleichsprojekten. (vgl. GB infraVelo GmbH o.J.)

## Bezirke

Agierend auf untergeordneter Verwaltungsebene sind im Rahmen der RSV-Planung viele Zuständigkeiten bezirksabhängig (vgl. TOLLERORT entwickeln & beteiligen 2021). Insgesamt sind in die Berliner RSV-Planung alle zwölf Bezirke<sup>7</sup> der Stadt involviert. Sie sind als Baulastträger für die Detailplanung, die konkrete bauliche Umsetzung bzw. die Beauftragung der Baufirmen. Als TÖBs sind sie auf öffentlicher Ebene elementarer Bestandteil von Abstimmung und Beteiligung und vertreten hier aufgrund der bezirklichen Selbstverwaltung auf unterschiedlichen Ebenen unterschiedliche Interessen, die von verschiedenen Faktoren abhängig sind (vgl. SHP Ingenieure

---

7 Neukölln, Friedrichshain-Kreuzberg, Trepow-Köpenick, Mitte, Spandau, Reinickendorf, Steglitz-Zehlendorf, Tempelhof-Schöneberg, Pankow, Marzahn-Hellersdorf, Lichtenberg, Charlottenburg-Wilmersdorf



Los	RSV	Bezirk	Durchführung Machbarkeitsstudie bis Detailplanung (Bauleitplanung)
1	Y-Trasse	Neukölln, Friedrichshain-Kreuzberg, Treptow-Köpenick	SHP Ingenieure Ingenieure, grbv Ingenieure und Bosch & Partner
2	Mitte-Tegel-Spandau	Mitte, Spandau, Reinickendorf	EIBS, ETC Gauff Mobility, Rambøll
1	Königsweg - Kronprinzessinnenweg	Charlottenburg-Wilmers- dorf, Steglitz-Zehlendorf	SHP Ingenieure Ingenieure, grbv Ingenieure und Bosch & Partner
3	Panke-Trail	Mitte, Pankow	Arbeitsgemeinschaft Vöss- ing - Lindschulte + Kloppe
2	West-Route	Charlottenburg- Wilmersdorf, Spandau	EIBS, ETC Gauff Mobility, Rambøll
1	Teltowkanal-Route	Steglitz-Zehlendorf, Tempelhof-Schöneberg	SHP Ingenieure Ingenieure, grbv Ingenieure und Bosch & Partner
2	Spandauer Damm- Freiheit	Charlottenburg- Wilmersdorf, Spandau	EIBS, ETC Gauff Mobility, Rambøll
2	Nonnendammallee- Falkenseer Chaussee	Charlottenburg-Wilmers- dorf, Spandau	EIBS, ETC Gauff Mobility, Rambøll
2	Ost-Route	Mitte, Friedrichshain-Kreuz- berg, Marzahn-Hellersdorf, Lichtenberg	EIBS, ETC Gauff Mobility, Rambøll
2	Reinickendorf-Route	Mitte, Reinickendorf	EIBS, ETC Gauff Mobility, Rambøll

**Tab. 2:**  
Zuständigkeiten  
der Bezirke und  
Planungsbüros  
nach RSV-Trassen  
nach GB infraVelo  
GmbH (o.J.)

2021; TOLLERORT entwickeln & beteiligen 2021; GB infraVelo GmbH 2021). Das bedeutet, dass der Bezirk nicht allein als ein Akteur zu betrachten ist, sondern in Abhängigkeit von der Thematik die Kompetenz und Interessen der verschiedenen in das Bezirksamt integrieren Ämter gefragt sind. Da von der Planung im Allgemeinen viele Grünflächen berührt werden, sind insbesondere die jeweiligen Straßen- und Grünflächenämter wiederkehrende Akteur:innen dieser Prozesse (vgl. SHP Ingenieure 2021).

## b) Allianzen der Abstimmungen

### SenUMVK

Als oberste Auftraggeberin ist die SenUMVK von der infraVelo über alle Informations- und Entscheidungsprozesse sowie an spezifischen Erfahrungsauswertungen in Kenntnis zu setzen und ggf. zu beteiligen. Eine aktive Rolle in Abstimmungsprozessen nimmt sie insbesondere bezüglich der Aussteuerung wesentlicher Zielkonflikte ein (vgl. GB infraVelo GmbH 2021).

### infraVelo

Die infraVelo ist als Prozesskoordinatorin und Verantwortliche für die begleitende Projektkommunikation in besonderem Maße in Abstimmungsprozesse involviert (vgl. GB infraVelo GmbH 2021). So betreut sie den Großteil aller erforderlichen Abstimmungen mit allen relevanten Akteur:innen. Zwar finden auch Abstimmungsrunden ohne das

tatsächliche Beisein der infraVelo statt, jedoch erfolgen diese immer in Kenntnis ihrerseits (vgl. SHP Ingenieure Nacherhebung 2021). Innerhalb der infraVelo finden selbstverständlich auch interne Abstimmungen der verschiedenen Fachbereiche statt. Als Koordinator der Abstimmungsprozesse steht das Kommunikationsteam dabei im stetigen Austausch mit den einzelnen Projektteams (vgl. infraVelo). In ihrer Rolle als konglomerierte Auftraggeber:innen müssen sich SenUMVK und infraVelo jedoch nicht nur intern, sondern auch regelmäßig zwischeneinander abstimmen (vgl. SHP Ingenieure 2021). So steht die infraVelo im kontinuierlichen Austausch mit den verschiedenen Fachabteilungen der SenUMVK und erstattet regelmäßig Berichte über den Projektstatus. Bei Bedarf finden zudem Abstimmungen mit den weiteren Fachabteilungen statt. (vgl. GB infraVelo GmbH 2021)

### Bezirke

Als TÖBs und Eigentümer:innen der Flächen, auf denen geplant wird, ist mit den *“verantwortlichen Entscheidungsträger\*innen”* (GB infraVelo GmbH 2021) der Bezirke ein stetiger und intensiver Austausch unabdingbar. Deshalb findet zwischen der infraVelo und den Bezirken während des gesamten Planungsprozesses eine fortlaufende, allumfassende und fachübergreifende Abstimmung statt (vgl. infraVelo). Da die RSV durch mehrere Bezirke verlaufen und dabei diverse innerstädtische Grünflächen kreuzen, sind dabei im Speziellen immer die jeweiligen bezirklichen Straßen- und Grünflächenämter einzubeziehen.

## Fachplanung

Als Auftragnehmerin muss sich die Fachplanung stetig mit ihren Auftraggeber:innen abstimmen (vgl. SHP Ingenieure). Im Rahmen eines 14-tägigen Jour-Fixes werden organisatorische Fragen und Detailfragen zu den einzelnen Routen ausgetauscht (vgl. SHP Ingenieure Nacherhebung 2021). Hier vertreten die Planungsbüros gegenüber der Prozesskoordination fachliche Beratungspositionen (vgl. ebd.). Wie die nachfolgenden Unterkapitel zeigen, ist die Fachplanung zudem auch in diverse themenspezifische Abstimmungen involviert. Dies betrifft – wie Eingang erwähnt – teilweise auch Abstimmungen, die nicht unmittelbar durch die infraVelo betreut werden, sondern durch die Planungsbüros eigenverantwortlich durchgeführt werden (vgl. SHP Ingenieure Nacherhebung 2021). Als Beispiel lassen sich hier Abstimmungen mit dem Moderationsteam von TOLLERORT oder dem Grafikteam der Designgruppe Hannover aufführen, die nicht nur in gemeinsamer Runde mit der infraVelo, sondern auch in direkter Weise stattfinden (vgl. TOLLERORT entwickeln & beteiligen 2021). Hierbei werden in der Regel Detailfragen, wie die Beiträge der Dialogveranstaltungen oder die Darstellung der Routenvarianten, besprochen (vgl. TOLLERORT entwickeln & beteiligen Nacherhebung 2021).

Als weiteres Format des *„direkten Austauschs“* lässt sich die gemeinsame Planer:innenrunde ergänzen, in deren Rahmen der fachplanungsinterne Austausch planungsspezifischer Inhalte erfolgt. Gegenwärtig (2021) findet sie alle zwei Monate statt (vgl. SHP Ingeni-

eure 2021). Dieser Austausch ist nicht nur wichtig, um alle Fachplanungsbüros auf den gleichen Stand zu bringen und einen Wissenstransfer anzuregen (vgl. Kapitel 4.3.1 b)), sondern dient auch dem Anspruch, Detaillösungen und bestimmte planerische Herangehensweisen im Gesamtvorhaben einheitlich zu gestalten. Als Beispiel entwerferischer Fragestellungen lässt sich unter anderem die Diskussion von Detaillösungen, wie die Führung der RSV an Bushaltestellen oder die Umgestaltung von Knotenpunkten aufführen. Neben rein verkehrstechnischen Fragestellungen werden auch (einheitliche) Vorgehensweisen einzelner Planungsschritte diskutiert. Als Beispiel zählt unter anderem die Besprechung der Aufbereitung der Stellungnahmen aus den Dialogveranstaltungen. Hier konzipierte SHP Ingenieure eine Bewertungsmatrix, die eine einheitliche Grundlage für die Auswertung aller Dialogveranstaltungen bilden soll. (vgl. SHP Ingenieure 2021)

## Gemeinsame Abstimmungsrunde

Eine zentrale Abstimmungsrunde, die alle vier Akteur:innen dieser Ebene inkludiert, findet nach Vorlage der ersten Arbeitsfassungen zur Machbarkeitsuntersuchung statt. Hier lädt die infraVelo die Bezirke zusammen mit den zuständigen Abteilungen der SenUMVK und i.d.R. auch den jeweiligen Fachplaner:innen zu einem Austausch ein. Alle Anmerkungen, die in diesem Rahmen zusammenkommen, werden in die abschließenden Untersuchungsberichte aufgenommen. Vor der Veröffentlichung der Berichte haben die Akteur:innen dann ein zweites

Mal die Möglichkeit, Anmerkungen zu setzen. (vgl. GB infraVelo GmbH 2021)

### c) Mapping

Es folgt die Verortung und Gruppierung der Akteur:innen in der Akteur:innenlandkarte, sodass sich individuelle Akteur:innen-Profile in unterschiedlichen Wirkungsfeldern (Arenen) des Untersuchungsgegenstandes ergeben. Daneben berücksichtigt das Mapping Position und Wirkungsgrad der Akteur:innen in Abstimmungsprozessen sowie spezifische Interessen und Motivationen. (vgl. Kapitel 3.4.2)

SenUMVK, infraVelo und Fachplanung und Bezirke können in diesem Rahmen als Schlüsselakteur:innen nach Zimmermann (2006: 49) identifiziert werden. Die Einstufung erfolgt aufbauend auf den vorherigen Analyseschritten und wird, wie in *Abb. 5* ersichtlich und gemäß Kapitel 3.4.2, anhand der Indikatoren *Legitimität, Ver-*

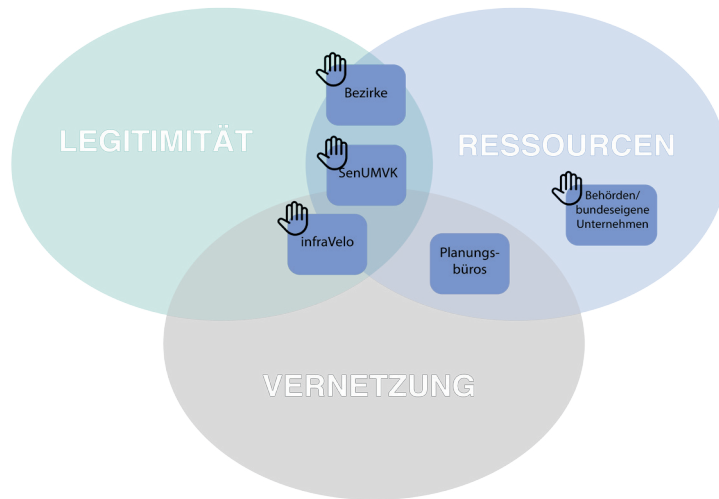
*netzung und Ressourcen*<sup>8</sup> vorgenommen. So müssen mindestens zwei Indikatoren für die Einordnung als Schlüsselakteur:in besetzt sein. Die am Vorhaben beteiligten Berliner Bezirke fungieren als Veto-Player (Zimmermann 2006:49), weil sie Abstimmung und Vorhaben durch die Verweigerung ihrer Zustimmung blockieren können.

### Staatliche Arena

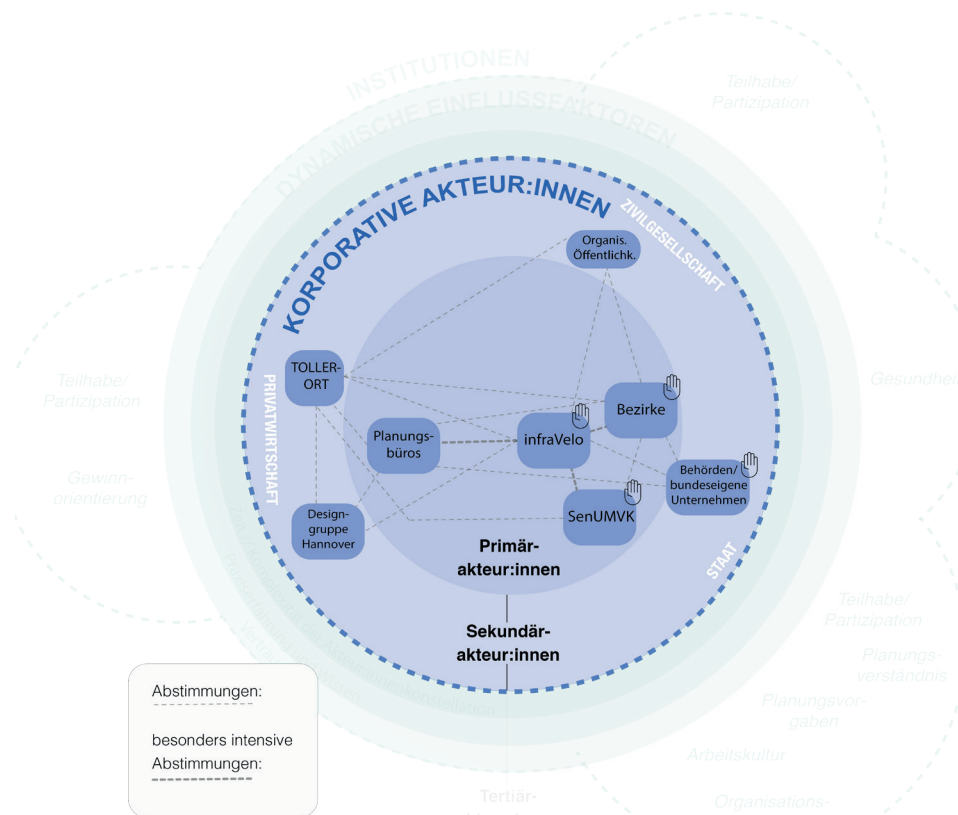
SenUMVK, infraVelo und die Bezirke agieren im Wirkungsfeld der staatlichen Arena und verkörpern als gemeinnützige Interessenvertreter:innen die öffentliche Hand. Die kommunikative Wirkung dieser staatlichen Akteur:innen innerhalb der Abstimmungsprozesse lässt sich als *beauftragen, koordinieren, regulieren* und

---

<sup>8</sup> Vgl. Kapitel 3.4.2: Der Indikator Legitimität steht nach Zimmermann (2006: 12f.) für die institutionelle Stellung des:der Akteur:in und die ihm:ihr zugeschriebenen oder erworbenen Rechte, die z.B. durch das Gesetz oder den Auftrag abgesichert sind. Dabei gilt: Je höher der Faktor Legitimität, desto größer der Einfluss des:der Akteur:in in der Abstimmung hinsichtlich der Durchsetzung der jeweiligen Interessen. Der Indikator Vernetzung gibt die Anzahl und Festigkeit der Beziehungen zu anderen Akteur:nnen an, die der:dem Schlüsselakteur:in verpflichtet oder von ihm abhängig sind (vgl. ebd.). Je vernetzter der:die jeweilige Akteur:in, desto größer seine:ihre Involviertheit in Abstimmungsprozesse und desto zentraler das partizipatives Wirken darin. Unter dem Indikator Ressourcen wird das Wissen, der Sachverstand und die Fähigkeiten sowie materielle Ressourcen verstanden, die es dem:der Schlüsselakteur:in erlauben, gestaltenden Einfluss in Abstimmungen hinsichtlich des individuell gewünschten Veränderungsziels auszuüben oder den Zugang zu diesen Ressourcen zu steuern und zu kontrollieren (vgl. ebd.).



**Abb. 5:** Schlüssel-akteur:innen und Veto-Player im Berliner RSV-Vorhaben nach Zimmermann (2006:13)



**Abb. 6:** Darstellung der Korporativen Akteur:innen nach Zimmermann (2006:15)

*fördern* zusammenfassen und ist abhängig von der spezifischen Position im Vorhaben sowie den individuellen Bedarfs- und Interessenlagen.

Wie in *Abb. 5* ersichtlich, vereint die SenUMVK in ihrer Rolle die drei wesentlichen Schlüsselfunktionen der *Legitimität*, *Ressourcen* und *Vernetzung*. Erstere wird dabei durch ihre hohe institutionelle Stellung begründet. Diese ist sowohl gesetzlich als auch durch den Auftrag abgesichert und legitimiert die Rolle der SenUMVK als Initiatorin des Vorhabens und Auftraggeberin. Da sie die Zielvorgaben für das Vorhaben festlegt, ist diese hohe Positionsmacht der Akteurin auch maßgebend für abstimmungsrelevante Entscheidungen. So kann die SenUMVK als Entscheidungsträgerin identifiziert werden. Weil alle anderen Planungsakteur:innen der SenUMVK gegenüber verpflichtet bzw. abhängig von ihren Entscheidungen – die insbesondere wesentliche Zielkonflikte betreffen – sind, ist auch ihr Vernetzungsgrad entsprechend hoch. Dabei ist die SenUMVK an einem zügigen und reibungslosen Fortlauf der Planung und Abstimmung interessiert. Neben ihrer legitimierten Positionsmacht ermöglicht der SenUMVK insbesondere die durch sie ausgeübte Verwaltung der finanziellen Ressourcen, gestaltenden Einfluss in der Abstimmung einzunehmen. Erwähnt werden soll darüber hinaus auch der fachliche Einfluss der einzelnen involvierten Abteilungen der Senatsverwaltung. Ihre Interessen unterschieden sich im Detail je nach Fachabteilung und betroffenem Mobilitätstypus (vgl. Kapitel 4.3.1 a)) und können dementsprechend fördernde und regulierende Wirkung auf Abstimmungsinhalte haben.

mungsinhalte haben.

Wie die SenUMVK hat auch die *infraVelo* eine hohe Positionsmacht in RSV-internen Abstimmungsprozessen und agiert hier als zentrale Schlüsselakteurin, die den Überblick behält. Als Unterauftraggeber:in legt sie Aufgaben und Verantwortungen fest und ist für die begleitende Projektkommunikation nach außen verantwortlich. Ihre hohe institutionelle Stellung im Vorhaben begründet dabei auch ihre Legitimität (vgl. *Abb. 5*). So hat sie bei Entscheidungsfindungen stets *“das letzte Wort“* (TOLLERORT entwickeln & beteiligen Nacherhebung 2021). Entsprechend ihrer vielfältigen Austausch- und Abstimmungsaufgaben als Koordinatorin ist die *infraVelo* mit dem Management aller involvierten Interessenstrukturen betraut (vgl. GB *infraVelo GmbH* 2021) und vereint dadurch in sich eine besonders hohe Funktion der Vernetzung. Wie in den vorherigen Kapiteln und in den *Abb. 4* und *6* dargestellt, ist sie die Schnittstelle zwischen allen Akteur:innen. Somit nimmt die *infraVelo* eine stark abstimmungsfördernde Rolle ein. Da sie einen Großteil der Abstimmungsrunden koordiniert und leitet, verfügt sie jedoch gleichwohl über eine potenzielle, regulierende Kontrolle über die anderen Akteur:innen, bezüglich deren Zugang zu Information und Wissen. Durch diese Koordination des Akteur:innen-Zusammenspiels wird eine zielgeleitete Kommunikation der Akteur:innen im Rahmen der Abstimmungsprozesse ermöglicht. Hinsichtlich der Teilhabe der Akteur:innen im Abstimmungsprozess ist sie dabei stets bemüht *“alle Interessen und alle Sichtweisen rundum mit zu berücksichtigen“* (GB *infraVelo GmbH* 2021). Dafür

setzt sie vor allem auf gegenseitiges Verständnis und sieht eine Strategie in der Ursachenerörterung der verschiedenen kommunizierten Interessen (vgl. GB infraVelo GmbH 2021). In ihrer Rolle sei das Verstehen der unterschiedlichen Perspektiven von hoher Bedeutsamkeit, um die Grundlage für Gesprächsbereitschaft zu schaffen und Kompromissfindungen effektiv angehen zu können (vgl. ebd.)<sup>9</sup>. Gemäß der beschriebenen Wirkungen der infraVelo in der Akteur:innenlandschaft, ergibt sich auch ihre Position im Selbigen. Angesiedelt zwischen Auftraggeberin (SenUMVK), privatwirtschaftlichen Akteur:innen und der Öffentlichkeit ist sie im gesamten Vorhaben allen drei Parteien Rechenschaft schuldig. Dies wirkt sich auf Abstimmungsprozesse aus, indem sie den Bogen zwischen dem Management aller Interessen auf der einen Seite und der effizienten Umsetzung der RSV auf der anderen Seite schlagen muss. Zugleich steht sie in der Erwartungshaltung, Planungsfortschritte regelmäßig mit der Öffentlichkeit zu kommunizieren. Aufgrund ihrer expliziten Position als Auftraggeber:innen haben sowohl SenUMVK als auch infraVelo entscheidende Veto-Funktionen. Ohne ihre Koordination und Zustimmung der Abstimmungen wäre ein funktionierendes Zusammenspiel aller Akteur:innen nicht möglich, sodass das Gesamtvorhaben scheitern würde.

Auch die Berliner Bezirke können als

---

<sup>9</sup> Aus Sicht der infraVelo sei es bspw. mit Blick auf die SenUMVK "komplett nachvollziehbar, dass es da unterschiedliche Interessen gibt, weil da eben alle Mobilitätstypen [...] ihre eigene Fachabteilung oder ihre eigenen Zuständigkeiten haben" (GB infraVelo GmbH 2021).

Schlüsselakteure identifiziert werden. Als Teil der staatlichen Verwaltung besitzen sie eine hohe Legitimität und können in ihrer Rolle als "Umsetzende" (TOLLERORT entwickeln & beteiligen 2021) der vorhabenbezogenen Maßnahmen regulierende Wirkungen auf bestimmte Inhalte der Abstimmungen haben. Da sie Eigentümerinnen des Großteils der für die Trassenverläufe vorgesehenen Flächen sind, verfügen die Bezirke zudem über ein hohes Maß an materiellen Ressourcen. Entsprechend der verschiedenen bezirksabhängigen Zuständigkeiten, haben auch sie eine relevante Funktion als Veto-Macht. Aufgrund der bezirklichen Selbstverwaltung vertreten sie auf unterschiedlichen Ebenen unterschiedliche Interessen<sup>10</sup>, die von verschiedenen Faktoren abhängig sind (vgl. Kapitel 4.3.1 a))

### Privatwirtschaftliche Arena

Auch die Planungsbüros agieren als Schlüsselakteure der Abstimmung. Angesichts ihrer fachspezifischen Ressourcen vereinen sie multiple, abstimmungsfördernde Potenziale. So sind insbesondere Auftraggeber:innen und Prozesskoordinator:innen abhängig von ihrer fachlichen Expertise. Die Beteiligung der Planungsbüros in Abstimmungen ist entsprechend obligatorisch. Da – wie in Kapitel 4.2.1 b) dargelegt – die Fachplanung der RSV nahezu alle involvierten Akteur:innen berührt und sogar untereinander abgestimmt werden muss, sind die Fachplanungsbüros im Rahmen der Abstimmungsprozesse besonders

---

<sup>10</sup> betreffen z.B. Unterhaltungsdienst, Erholungsfunktion der Grünanlagen, Parkraum etc.

vernetzt (s. Abb. 5). Die Schnittstellen zu anderen Akteur:innen werden dabei durch das koordinative Management der infraVelo ermöglicht. In Absprache mit der infraVelo bestimmt die Fachplanung dabei oftmals selbst, welche Akteur:innen genau einer Abstimmungsrunde beiwohnen (vgl. SHP Ingenieure 2021), sodass die Planungsbüros hier abstimmungsleitende (steuernde) Funktionen übernehmen. Gemäß der einzelnen Ergebnisse der Datenerhebung sind sie im Vorhaben an einem zügigen und effizienten Arbeitsablauf sowie einer klaren Kommunikation interessiert und benötigen zielgerichteten, lokalen Input von Verwaltungs-, Koordinations- und Beteiligungsseite.

#### . 4.2.2 Akteur:innengruppe Sekundärakteur:innen

Das Zusammenspiel der Akteur:innen wird durch das Handeln der Sekundärakteur:innen<sup>11</sup>, die neben den Primärakteur:innen an vorhabeninternen Abstimmungsprozessen beteiligt sind, vervollständigt. Zu ihrer Gruppe zählen neben den Dienstleisterinnen TOLLERORT und der Designgruppe Hannover auch die ins Vorhaben involvierten Behörden und bundeseigenen Unternehmen sowie die Organisierte Öffent-

---

11 Vgl. Kapitel 3.4.2: Sekundäre Akteur:innen sind jene, die nur mittelbar oder vorübergehend am Vorhaben beteiligt sind, beispielsweise als intermediäre Dienstleistungsorganisationen (vgl. Zimmermann 2006:49).

lichkeit.<sup>12</sup>

#### a) Funktion im Vorhaben

##### TOLLERORT

Das Stadtentwicklungs- und Beteiligungsbüro TOLLERORT wurde in Zusammenarbeit mit der Designgruppe Hannover mit der Öffentlichkeitsbeteiligung und -information im Rahmen der Machbarkeitsuntersuchungen betraut. Der Fokus des Büros liegt dabei auf der Durchführung von Beteiligungsmaßnahmen. Konkret umfasst der Auftrag die inhaltliche Vorbereitung, Organisation, Moderation und Dokumentation der Dialogveranstaltungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung. Im Auftrag der infraVelo ermittelt TOLLERORT als Dienstleister also die Bedarfe der Bürger:innen, um ebendiese mit der Fachplanung zu teilen und diesbezüglich Einfluss auf die Gestaltung der Entwurfsplanung zu üben. So gestaltete und moderierte TOLLERORT in abstimmungsintensiver Zusammenarbeit mit den Fachplanungsteams, der infraVelo und der Designgruppe Hannover für alle zehn Trassenkorridore jeweils eine Dialogveranstaltung. (vgl. TOLLERORT entwickeln & beteiligen 2021)

##### Designgruppe Hannover

Die Designgruppe Hannover ist seit Beginn der Potenzialuntersuchung zuständig für das Corporate Design des

---

12 An dieser Stelle soll angemerkt werden, dass die Akteur:innen der Organisierten Öffentlichkeit dem generellen Verständnis dieser Arbeit nach nicht als Planungsakteur:innen gelten, jedoch in ihrer besonderen Rolle als TÖBs in der Analyse aufgeführt werden.



Vorhabens und somit auch Teil diesbezüglicher Abstimmungen. Als Vorbereitung für die nach außen gerichtete Information und Kommunikation des Projekts durch die infraVelo erstellt sie unter Vorgabe des Layouts der Senatsverwaltung ein einheitliches Design. Auch ist die Designgruppe Hannover mit der verständlichen und anschaulichen Darstellung der Ergebnisse der Machbarkeitsuntersuchungen in Form von Broschüren beauftragt. (vgl. TOLLERORT entwickeln & beteiligen 2021)

### **Behörden und bundeseigene Unternehmen**

Neben den Bezirken zählen die Behörden und bundeseigenen Unternehmen ebenfalls als TÖBs und sind somit relevante Akteur:innen der Planung, deren spezifischen Belange in der Abstimmung berücksichtigt werden müssen. Genannt seien hier insbesondere Polizei, Feuerwehr, Forstverwaltung, Denkmalschutz und das Wasserstraßen- und Schifffahrtssamt (vgl. SHP Ingenieure 2021; infraVelo 2021). Daneben sind dieser Kategorie auch die bundeseigenen Unternehmen Deutsche Bahn AG sowie die Autobahn GmbH zugeordnet – sie sind ggf. Eigentümerinnen der für die RSV-Trassen bestimmten Flächen (vgl. GB infraVelo GmbH 2021).

### **Akteur:innen der Öffentlichkeit und organisierten Öffentlichkeit**

Akteur:innengruppen der Öffentlichkeit umfassen im Untersuchungsvorhaben einerseits den breiten, allgemein zugänglichen, gesellschaftlichen Bereich, in welchem Bürger:innen ihre planungs-

spezifischen Interessen vertreten – oder sind andererseits organisierten Öffentlichkeitsformen zugehörig. Entsprechend ihrer inhaltlichen Ausrichtung clustern sich die organisiert öffentlich Interessierten in verschiedene Verbände, Vereine und Initiativen, die bestimmte (öffentliche) Interessen vertreten. Insbesondere betrifft dies in dieser Forschung lokal gruppierte Stakeholder:innen, die sich für lobbysierte Anliegen *„rund um das Thema Fahrrad“*, wie bspw. der ADFC und Changing Cities e.V., oder (lokale) Umweltthemen, wie der BUND, einsetzen (vgl. SHP Ingenieure 2021; Rambøll 2021).

## **b) Allianzen der Abstimmung**

### **TOLLERORT**

Da TOLLERORT lediglich anlässlich des Beteiligungsverfahrens im Rahmen der Machbarkeitsstudie beauftragt wurde, finden die Abstimmungen mit TOLLERORT nicht kontinuierlich während des gesamten Planungsprozesses, sondern nur begleitend zur betreffenden Planungsphase statt (vgl. TOLLERORT entwickeln & beteiligen 2021). Konkret bedeutet dies, dass Abstimmungen vorwiegend zur Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Dialogveranstaltungen erfolgen. Als Formate finden dabei sowohl bilaterale Abstimmungen zwischen der infraVelo und TOLLERORT als auch gemeinsame Abstimmungen mit der Fachplanung oder der SenUMVK Anwendung (vgl. GB infraVelo GmbH 2021).

Als ausführende Projektsteuerung ist

die infraVelo zunächst mit TOLLERORT ins Vorgespräch gegangen, woraufhin gemeinsam das Konzept zur Durchführung der Informations- und Dialogveranstaltungen entwickelt wurde. Hierbei erfolgt auch eine Rückkopplung auf fachlicher und SenUMVK-Ebene. Zwar hat die SenUMVK das Handling und die Vorbereitung an die infraVelo übertragen, ist jedoch der offizielle Absender der Informations- und Dialogveranstaltungen. Entsprechend wurde der Inhalt der Veranstaltungen durch die interne Projektmanagerin und mit der zuständigen Fachabteilung und der Öffentlichkeitsarbeit der SenUMVK abgestimmt. (vgl. GB infraVelo GmbH 2021)

Sofern es für die Organisation der gemeinsam durchgeführten Beteiligungsveranstaltung erforderlich war, wurden Abstimmungsrunden auch im Beisein der Fachplanung durchgeführt (vgl. SHP Ingenieure Nacherhebung 2021). Um die gemeinsam durchgeführte Beteiligungsveranstaltung vorzubereiten, erfolgten zwei bis drei Abstimmungstermine bei der infraVelo (vgl. GB infraVelo GmbH 2021, SHP Ingenieure 2021). Hierbei wurde beispielsweise gemeinsam das Programm der Dialogveranstaltungen entwickelt (vgl. SHP Ingenieure 2021).

### **Designgruppe Hannover**

Zwischen der Designgruppe Hannover und der infraVelo finden Abstimmungen bedarfsorientiert statt. Diese involvieren je nach Angelegenheit auch TOLLERORT oder die Fachplanung. So gab es zur Vorbereitung der Dialogveranstaltungen sowohl größere Abstimmungsrunden

als auch bilaterale. Inhaltlich betreffen die Besprechungen Abstimmungen zum Corporate Design für die außenwirksame Darstellung des Vorhabens; etwa in zu veröffentlichenden Berichten. (vgl. TOLLERORT entwickeln & beteiligen 2021)

### **Behörden und bundeseigene Unternehmen**

Auch mit den Behörden und bundeseigenen Unternehmen sind Abstimmungen in der Regel nicht kontinuierlich, sondern vielmehr in Bezug auf fachliche Teilbereiche der Planung erforderlich (vgl. SHP Ingenieure 2021). Die Abstimmung dient bereits der Vorbereitung für die formelle Beteiligung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens (vgl. SHP Ingenieure Nacherhebung 2021). Sie ist jedoch bereits in der Vorplanung unabdingbar, um nicht umsetzbare Alternativen frühzeitig ausschließen zu können (vgl. ebd.) Zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Planung wurden in Abstimmung mit den Akteur:innen dieser Gruppe unter anderem Flächenzugehörigkeiten und Festsetzungen aus bereits erfolgten Planfeststellungsverfahren sowie daraus resultierende Nutzungskonflikte geprüft und diskutiert (vgl. GB infraVelo GmbH 2021). Im Rahmen eines zentralen Vorstellungstermins wurden dafür alle betroffenen Behörden und bundeseigenen Unternehmen durch die infraVelo eingeladen (vgl. SHP Ingenieure Nacherhebung 2021). Themenspezifische Abstimmungen erfolgen dann i.d.R. bedarfsorientiert in kleineren, gesonderten Runden

(vgl. ebd.).<sup>13</sup> So wird beispielsweise geprüft, ob Flächen in der Zugehörigkeit der Autobahn GmbH liegen und welche Möglichkeiten in diesem Fall bestehen, die RSV wie vorgesehen oder alternativ zu führen. In diesen Kontexten muss erst über verschiedene Vereinbarungen wie Grunderwerb oder Nutzungsvereinbarungen verhandelt werden, bis die Planung fortgesetzt werden kann. Sind Flächen nicht verfügbar, sind oftmals langwierige Verhandlungen mit den Eigentümer:innen erforderlich (vgl. GB infraVelo GmbH 2021). Daneben lässt sich das Berliner Forstamt, mit dem die Vereinbarkeit der Streckenführung durch landeseigene Grünflächen geprüft wird, als Akteur aufführen (vgl. SHP Ingenieure 2021). Entsprechend erfolgt die Einbeziehung anderer Akteur:innen, wie z.B. des Denkmalschutzamtes, bei zweckmäßig thematischen Berührungspunkten der Planung (vgl. GB infraVelo GmbH 2021). Abstimmungen mit dem Wasserstraßen-Schiffahrtsamt sind bezüglich der Errichtung von Brückenbauwerken vonnöten (vgl. ebd.).

### **Akteur:innen der Öffentlichkeit und organisierten Öffentlichkeit**

Wenngleich der Austausch mit der breiten Öffentlichkeit ein wesentliches Kernelement der Planungskommunikation ist, findet er auf gesonderter Ebene statt und ist kein Teil der untersuchten internen Abstimmungsprozesse. So erfolgte er zum gegenwärtigen Stand der Planung insbesondere durch Öffentlich-

keitsarbeit, -information und die Dialogveranstaltungen (vgl. SHP Ingenieure 2021). Diese Verfahren der Bürger:innenbeteiligung sind nicht Gegenstand dieser Arbeit, weshalb nicht weiter auf sie eingegangen wird.

Als Besonderheit lässt sich an dieser Stelle jedoch anführen, dass mit vereinzelt Verbänden als Vertreter:innen der *Organisierten Öffentlichkeit* bereits gezielt im Vorfeld zur allgemeinen Öffentlichkeitsbeteiligung<sup>14</sup> Abstimmungsrunden stattgefunden haben, um über die Planung zu informieren und potenziellen Einwänden und Klagen vorzubeugen (vgl. SHP Ingenieure 2021; TOLLERORT entwickeln & beteiligen 2021). So saß den bezirklichen Abstimmungsrunden, in denen Trassenverläufe vorgestellt und diskutiert wurden, auch der ADFC bei (vgl. ebd.). Hintergrund für das Einbeziehen des ADFC war, dass dieser vorab einen Wettbewerb durchgeführt hatte, bei dem die Verbandsmitglieder präferierte Trassenverläufe benennen durften, welche schließlich vom Planungsbüro SHP geprüft und einbezogen wurden (vgl. SHP Ingenieure 2021). Abstimmungen mit anderen Verbänden fanden dagegen nur eingeschränkt statt, wenn seitens der Verbände bspw. Interesse zu Alternativvorschlägen oder Detailfragen bestand. Insgesamt war die Beteiligung der Verbände in der Vorplanung *„eher gering“* (SHP Ingenieure Nacherhebung 2021).

### **c) Mapping**

---

<sup>13</sup> Welche Akteur:innen genau dabei sind, wird im Vorfeld zwischen infraVelo und Fachplanung abgestimmt.

---

<sup>14</sup> Dialogveranstaltungen

## Staatliche Arena

Die Behörden und bundeseigenen Unternehmen agieren als Sekundärakteur:innen im Wirkungsfeld der staatlichen Arena, wo sie je nach individueller Zuständigkeit entsprechende Interessen vertreten. Eine Zustimmung bzw. Einigung dieser Akteur:innen ist für das Gelingen des Vorhabens unumgänglich; zudem treten die Unternehmen in der Rolle als Flächeneigentümer:innen auf, sodass sie als maßgebende Veto-Player:innen der Abstimmung präzisiert werden können. Ihre hohe Positionsmacht wird also einerseits durch ihren regulierenden Einfluss bezüglich der Zustimmung oder Verweigerung des Zugriffs auf bestimmte Flächenressourcen oder -nutzungen, andererseits durch ihre exklusive fachspezifische Expertise für Planungsangelegenheiten (z.B. Denkmalschutz) begründet. Aufgrund ihrer hohen institutionellen Stellung müsste ihre Legitimität eigentlich ebenfalls als hoch eingestuft werden. Weil ihre Beteiligung an abstimmungsrelevanten Angelegenheiten jedoch lediglich für begrenzte Teilbereiche erforderlich ist und entsprechend okkasionell erfolgt, blieb es bei ihrer Klassifizierung als Sekundärakteur:innen. Konsultiert werden sie bezüglich bestimmter Sach- und Eigentumsfragen, um durch ihren Expert:innen- und gleichzeitig Betroffenenstatus auf diesen Gebieten die Rechtmäßigkeit der Planung sicherzustellen bzw. diese durch ihre jeweiligen Argumente zu begründen.

## Zivilgesellschaftliche Arena

Dieses Wirkungsfeld umfasst auf Ebene

der korporativen Akteur:innen einzig die organisiert öffentlich Interessierten. Sie werden über den Fortschritt des Vorhabens und die Ergebnisse von Erfahrungsauswertungen bei akutem Bedarf informiert. Ihre Wirkung in der Abstimmung lässt sich nur auf die Involvierung des ADFCs zurückführen und kann diesbezüglich als informationsbefördernd beschrieben werden. Im Bündnis mit anderen Akteur:innen der (Organisierten) Öffentlichkeit können sie unter Umständen etwaigen abstimmungsrelevanten Forderungen und so auch ihrer Rolle mehr Gewicht verleihen. Zum gegenwärtigen Stand des Untersuchungsvorhabens ist dieses Ereignis jedoch nicht aufgetreten.

## Privatwirtschaftliche Arena

Das Handeln des Partizipationsbüros TOLLERORT sowie der Designgruppe Hannover sind innerhalb der privatwirtschaftlichen Arena zu verorten. TOLLERORT wird über den Fortschritt und die Ergebnisse des Vorhabens regelmäßig informiert, an Entscheidungsprozessen wird der Akteur aber lediglich bezüglich spezifischer Sachfragen konsultiert und beteiligt. So ist die Wirkung von TOLLERORT in Abstimmungsprozessen thematisch auf die Vorbereitung der Dialogveranstaltungen und Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung begrenzt. Interessenkonflikte gegenüber der infra-velo oder der Fachplanung können in diesen Runden durchaus auftreten und betreffen z.B. spezifische Formate der Bürger:innenbeteiligung.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> bspw. Grad der aufsuchenden Gestaltung.

Die Designgruppe Hannover nimmt in den untersuchten Abstimmungsprozessen eine dezentrale Rolle ein. Auch wenn das einheitliche Design für die Außenwirkung des RSV-Vorhabens wichtig ist, ist seine Funktion und Wirkung in der Abstimmung zweitrangig.

### 4.3 RAHMENBEDINGUNGEN UND EINFLUSSFAKTOREN

#### Akteur:innengruppe Tertiärakteur:innen

Wäre eine isolierte Betrachtung des Untersuchungsgegenstandes Ziel dieser Arbeit, könnte das Mapping der in die Abstimmungsprozesse involvierten Akteur:innen an dieser Stelle für abgeschlossen erklärt werden. Für eine ganzheitliche und kontextualisierte Erforschung des Handelns der Akteur:innen, ist jedoch das Hinzuziehen der Ebene der Tertiärakteur:innen unerlässlich. So wird die bestehende Analyse um äußere Einflüsse und Rahmenbedingungen, die das Miteinander der Primär- und Sekundärakteur:innen beeinflussen, ergänzt und in einen sozialen Kontext eingebettet. Betrachtet werden die nach Mayntz/Scharpf (1995) definierten Institutionen sowie überdies existierende, spezifische dynamische Einflussfaktoren (vgl. Kapitel 3.4.1 f.).

#### a) Institutionen

In der Analyse der Abstimmungsprozesse des RSV-Vorhabens in Berlin konnten sieben verschiedene institutionelle

Gruppierungen<sup>16</sup> als wirkende Rahmenbedingungen identifiziert werden. Sie sind – ebenso wie die korporativen Akteur:innen – den arenen Wirkungskfeldern *Staat, Privatwirtschaft oder Zivilgesellschaft* zugeordnet.

#### staatliche Arena

Die Arena des staatlichen Regimes basiert vornehmlich auf staatlichen Ordnungssystemen und Regulierungen zur Durchsetzung bundes- und landesspezifischer Normen und Regelungen. Eine wichtige Rolle spielen hier die bereits in Kapitel 2.1 thematisierten politischen und planungstheoretischen Leitvorstellungen. Diese haben, wie a.a.O. dargelegt, auch Einfluss auf die Einschätzung hinsichtlich der Zusammenarbeit bestimmter Akteur:innen. So wäre möglicherweise die Involvierung des Beteiligungsbüros TOLLERORT unter einem Planungs- und Beteiligungsverständnis der 1970er Jahre<sup>17</sup> erst gar nicht als notwendig erachtet worden. Eine Einbeziehung aller Planungsakteur:innen in den kommunikativen Austausch erfordert dabei erst einmal die grundsätzliche Bereitschaft der Auftraggeber:in, in Abstimmung mit anderen Akteur:innen

---

16 Institutionen werden gemäß Kapitel 3.4.1 als gesellschaftliche Regelsysteme oder -werke verstanden, die den Handlungskontext des Zusammenwirkens der Akteur:innen bilden.

17 So können die Anfänge der partizipativen, informellen Bürger:innenbeteiligung im Zuge der Stadtentwicklung und Quartiersplanung der 1970er Jahre verortet werden (vgl. lpb o.J.).

zu treten (vgl. SHP Ingenieure 2021). Diese Bereitschaft ist – bedingt durch die Struktur des vorherrschenden deutschen Planungssystems – für ein funktionierendes Vorhaben unabdingbar und findet sich entsprechend auch im untersuchten Fallbeispiel wider. Die normative Teilhabe und Partizipation aller ins Vorhaben involvierten Planungsakteur:innen ermöglicht ihnen ein umfassendes Mitspracherecht und stellt somit die Grundlage für gleichberechtigte Abstimmungsprozesse dar (vgl. GB infraVelo GmbH 2021). Weil sie die Teilhabe aller involvierten Interessen in der Abstimmung regelt, taucht das gesellschaftliche Regelsystem der *“Partizipation/Teilhabe”* auch in allen drei Arenen auf. So sind die vorhabeninternen Abstimmungen an eine gemeinsame Konsensfindung aller involvierten Stakeholder:innen gebunden.

Planungsvorgaben können darüber hinaus jedoch auch auf der organisatorischen Ebene bestehen und in dieser Hinsicht die Abstimmung beeinflussen. Konkret betrifft dies hier die Prozesse der Ausschreibung sowie die der Auftragsvergabe. Die getrennte Ausschreibung von Fachplanung und Beteiligung im untersuchten Vorhaben kann etwa als Restriktion für die Abstimmung gewertet werden. Würden Fachplanung und Beteiligung gemeinsam (und nicht wie im RSV-Vorhaben voneinander getrennt) vergeben werden, würde dies laut dem Akteur Rambøll einige Vorteile mit sich bringen. So betont Rambøll das Potenzial zur Entstehung von Synergien, welches in einer *gemeinsamen* Vergabe von Planung und Beteiligung und deren engen Abstimmung bestünde. Dadurch könn-

ten die Fachplanenden die Hinweise aus dem Beteiligungsprozess kontinuierlich aufnehmen (vgl. Rambøll Group 2022).

TOLLERORT identifiziert dagegen eher das generelle Konzept der Auftragsvergabe, welches vergaberechtlich reguliert ist, als *“Dilemma”* (ebd. 2021) im Planungs- und Beteiligungsgeschäft. Es sieht die Beauftragung der mitwirkenden Akteur:innen in einzelnen konkreten Bausteinen vor, anstatt dass ein Auftrag an ein Büro über den gesamten Planungsprozess vergeben wird<sup>18</sup> (vgl. TOLLERORT entwickeln & beteiligen 2021). Dies erschwere u.a. die Absprachen sowie den kontinuierlichen Austausch über den gesamten Planungsprozess, sodass ein erhöhter Abstimmungsbedarf zwischen den einzelnen beauftragten Büros bzw. zwischen Auftraggeber:innen und Büros entstehe (vgl. ebd.).

Im Wirkungsfeld des Staates ist auch die staatliche Organisation von Verwaltungseinrichtungen und (landeseigener) Unternehmen zu verordnen. Zum Einen wird die spezifische Mitarbeiter:innensstruktur der infraVelo als ein intern organisatorischer Faktor gewertet, der Auswirkungen auf die Abstimmungsprozesse hat. Das neu gegründete Unternehmen infraVelo und die jungen Mitarbeitenden aus unterschiedlichen Studienrichtungen können naturgemäß nicht eine lange Planungs- und Praxiserfahrung

---

18 In der Praxis bedeutet dies bspw., dass TOLLERORT nicht zwangsläufig für die auf die Dialogveranstaltungen folgenden Beteiligungsschritte beauftragt wird, sondern die Aufgaben dann als neue Zuständigkeit vergeben werden.

mitbringen. Dies führt dazu, dass vor Entscheidungen häufig langwierige Abstimmungsprozesse intern oder mit der SenUMVK erforderlich sind (vgl. SHP Ingenieure 2022). SHP Ingenieure führt aus: *“Also deswegen ist es da eine relativ große Unsicherheit, und man versucht gerade lieber, sich dreimal abzustimmen, als auch mal eine Entscheidung zu treffen und so etwas durchzuziehen“*. In eine ähnliche Richtung argumentiert auch das Fachplanungsbüro Rambøll Group. So gäbe es hinsichtlich der hierarchischen Arbeitskultur generell in Deutschland *“unheimliche Bedenken, sich Fehler einzugestehen“* (vgl. ebd. 2021). Zu groß sei die Angst der Mitarbeitenden vor disziplinarischen Maßnahmen und vorzeitiger Beendigung der Karriere. Deshalb sichere man sich in Planungsprozessen lieber *“17 mal“* ab, anstatt ein Risiko einzugehen (vgl. ebd.). Durch die längeren Abstimmungsprozesse würde dann auch wiederum der Planungsprozess verlangsamt werden, was von beiden Seiten als kritisch bewertet wird (vgl. SHP Ingenieure 2021).

Zum Anderen haben wesentlichen Einfluss auf das Zusammenspiel der Primär- und Sekundärakteur:innen die unterschiedlichen Organisationsgefüge und Arbeitsweisen der (Bezirks-)Verwaltungen und ihrer Abteilungen. Sie stellen letztlich die Rahmenbedingungen für die Entstehung multipler verwaltungsin-terner Interessenstrukturen dar. In ihrer Ausprägung sind diese Institutionen wiederum abhängig von verschiedenen Faktoren: Zum Einen sind die Interessenschwerpunkte sowohl bei der SenUMVK als auch den Bezirken abhängig vom fachlichen Zuständigkeitsbereich der

einzelnen, in die RSV-Planung involvier-ten Fachabteilungen. Dadurch, dass etwa alle unterschiedlichen Mobilitätstypen in der SenUMVK ihre eigene Fachabtei-lung mit eigenen Zuständigkeiten haben und viele dieser Mobilitätstypen von der RSV-Planung berührt werden, müssten in der Abstimmung auch diverse, abtei-lungsspezifische Interessen berücksich-tigt werden (vgl. GB infraVelo GmbH 2021). Zusätzlich unterscheiden sich die Interessen und Bedarfe auf Bezirkse-bene maßgeblich vom geographischen Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Bezirksamtes. So würden bspw. Stra-ßen- und Grünflächenämter in unter-schiedlichen Bezirken auch unterschied-lich *“ticken“* (GB infraVelo GmbH 2021), da sie je nach individuellem Standort – innerhalb der Stadt Berlin – individu-elle Schwerpunkte bei der Arbeit ver-folgt. *“Ein Bezirk Mitte“* setze z.B. *“einen ganz anderen Fokus [...], als ein Außenbe-zirk“* (ebd.) (vgl. auch TOLLERORT). Die unterschiedlichen Arbeitsweisen der Ämter bzw. Abteilungen können neben dieser inhaltlichen Differenzierung auch strukturelle Aspekte, wie z.B. den indi-viduell unterschiedlichen Umgang mit der Umstellung von analogen auf digi-tale Arbeitsformate (vgl. nachfolgender Abschnitt *Zwischen staatlicher und zivil-gesellschaftliche Arena*), betreffen (vgl. GB infraVelo GmbH 2021). Weitere organisa-tionsbedingte Faktoren, die die verwal-tungsinterne Abstimmung beeinflussen, beziehen sich laut infraVelo auf die jewei-ligen Historien und den Personalstand der Ämter bzw. Abteilungen. So wären Entscheidungen oftmals personenge-bunden\*, was die *“Art der Bereitschaft“* bzw. den Willen zur *“Kompromissfindung“* (GB infraVelo GmbH 2021) bezüglich spe-

zifischer abstimmungsrelevanter Inhalte entsprechend individuell beeinflusse.

### **\*Exkurs: Individuelle Akteur:innen**

Personen, die individuell entscheiden und handeln, sind Teil jeder korporativen Organisationsform (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 50). Je nachdem, welche individuelle Funktion und Position sie dort einnehmen, verfügen sie über kleinere oder größere eigene Handlungsspielräume. Im Fall des Untersuchungsgegenstandes vertreten insbesondere Akteur:innen der Bezirks- und Senatsverwaltung(en) oftmals eigene Motivationen, Ziele und Verständnisse, die sowohl bei internen, als auch akteur:innenübergreifenden Abstimmungen besonders ins Gewicht fallen können. So sind signifikante Entscheidungen hier vermehrt von Einzelpersonen der betroffenen Fachämter bzw. Abteilung abhängig.

### **Zwischen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Arena**

Zwischen staatlich und gesellschaftlicher Arena angesiedelt ist die Institution der *„Gesundheit“*. Hier stellt die Corona-Pandemie einen Faktor dar, der das Zusammenspiel der Akteur:innen in Abstimmungsprozessen sowohl potenzialfördernd, als auch -hemmend beeinflussen kann. Die pandemischen Auswirkungen machen insbesondere schon vorher da gewesene, verwaltungsinterne, strukturelle Schwierigkeiten sichtbar und betreffen hier vornehmlich

die Umstellung von analogen auf hybride bzw. digitale Besprechungsformate. Je nach individuellem Umgang der einzelnen Verwaltungen/Abteilungen (s.o.) mit der Umstellung birgt dies einerseits abstimmungserleichterndes Potenzial aufgrund weiter reichender Möglichkeiten neuer Formate, andererseits aber auch abstimmungshemmende Herausforderungen, wenn alte Formate wie z.B. die Planer:innenrunde (vgl. Kapitel 4.2.1 b) – *Fachplanung*) nicht ins Digitale übertragen werden und dann vorübergehend zum Stillstand kommen (vgl. SHP Ingenieure 2021).

### **Zivilgesellschaftliche Arena**

Im zivilgesellschaftlichen Wirkungsfeld – welches dem Analysegegenstand entsprechend schmal besetzt ist – wollen die Akteur:innen insbesondere soziale und ökologische Ziele durch ihre jeweilige Partizipation am RSV-Vorhaben erreichen. Dabei ist die Vernetzung der Akteur:innen ein Mittel zum Erreichen der zivilgesellschaftlichen Zielstellung (vgl. Karge 2013: 119). Entsprechend verortet sind hier erneut die Institutionen *„Naturschutz“* sowie *„Teilhabe / Partizipation“*.

### **Privatwirtschaftliche Arena**

Das institutionelle Regime der Wirtschaft beinhaltet neben der Institution der *„Partizipation/Teilhabe“* vornehmlich eine bedeutende Rahmenbedingung, die im Berliner RSV-Vorhaben hinsichtlich der Abstimmung Einfluss erlangt. Konkret ist hier die *„Gewinnorientierung“* der privatwirtschaftlichen Sekundärakteur:innen gemeint. Das Interesse an einem effizienten Arbeitsablauf im Sinne einer



wirtschaftlichen Unternehmensführung hat insbesondere bei den Akteur:innen der Fachplanung Einfluss darauf, wie sie zur Ausführlichkeit der Abstimmungen stehen. So spricht SHP Ingenieure sich mehrfach dafür aus, eine Verlängerung des Abstimmungsprozesses durch Reduzierung von Mehrfachbearbeitungen und somit auch ein Pausieren der Planung zu vermeiden (vgl. SHP Ingenieure 2021; SHP Ingenieure Nacherhebung 2021).

### c) Dynamische Einflussfaktoren

Im Gegensatz zur gesellschaftlich regulativen Wirkung der Institutionen sind die identifizierten äußeren Einflussfaktoren bezüglich der untersuchten Abstimmungsprozesse (und dem Zusammenspiel der Akteur:innen in diesen) nicht unmittelbar an übergeordnete, normative Wertesysteme geknüpft. Dargestellt werden drei zentrale, dynamisch wirkende Faktoren, die je nach Ausprägung den Untersuchungsgegenstand flexibel beeinflussen. Insbesondere zeigen sich ihre Auswirkungen in der Wirkung von Intensität und Qualität der Kommunikation.

### Praxiserfahrung und Wissen

Erheblichen Einfluss auf die Abstimmung hat der Faktor der Verfügbarkeit von bzw. des Zugangs zu Wissen i.S.v. Praxiserfahrung über RSV-Vorhaben im untersuchten Planungsraum. Denn zum Bau von RSV liegen deutschlandweit – vor allem im urbanen Bereich – kaum Erfahrungswerte vor, sodass es bisher keine standardisierten Vorgaben zu einzelnen Planungsschritten, wie etwa der Abwägung von Routenvarianten im Rahmen

der Machbarkeitsstudien, gibt. So auch im untersuchten Vorhaben: Hier führen laut SHP Ingenieure die Neuartigkeit von Planungsprozessen für Radschnellverbindungen und hierbei insbesondere die erforderlichen Planfeststellungsverfahren neben der Vielzahl von Akteuren im Planungsprozess zu mehr Abstimmungen, als es in einem routinierten Planungsverfahren üblich wäre (SHP Ingenieure 2022).

Um der Planungsunsicherheit und der Komplexität des Großprojekts zu begegnen, hat die infraVelo beschlossen, im Prozess der Machbarkeitsuntersuchung unterschiedliche planerische Ansätze und Verfahren erarbeiten zu lassen (vgl. GB infraVelo GmbH 2021). Dafür wurden – ganz im Sinne nach Spang (2016b: 25<sup>19</sup>) – gezielt Fachplanungsbüros mit divergierenden Planungshintergründen und Schwerpunkten beauftragt, sodass z.B. lokale und internationale Erfahrungen kombiniert werden (im Detail Kapitel 4.2.1 a) – Fachplanung; vgl. GB infraVelo GmbH). Dies bedeutet zwar mehr Arbeitsaufwand und längere Abstimmungsprozesse, birgt jedoch auch das Potenzial eines Wissenstransfers: So werden bei der Bewertung und Prüfung von Routenvarianten losübergreifend Bewertungsergebnisse der einzelnen Fachplanungsbüros miteinander verglichen. Parallel dazu finden durch die regelmäßigen Planer:innenrunden (vgl. Kapitel 4.2.1 b) – Fachplanung) kontinuierlich ein „Wissenstransfer“ (GB infraVelo GmbH 2021) zwischen den Projektteams der infraVelo und der Fachplanung sowie intern zwischen der Fachplanung statt. Insbesondere durch

---

19 vgl. Kapitel 2.2.

Abstimmung und Austausch zwischen den Fachplanungsbüros kommen *„andere Denk- und Arbeitsweisen zusammen“*, was sich gerade aufgrund der bundesweiten Neuartigkeit der RSV als *„profitabel“* (GB infraVelo GmbH 2021) erweist und das eigene *„Dazulernen“* (ebd.) fördere. Angestrebt wird, mittels des inhaltlichen und methodischen Austauschs, in der vertiefenden Planung losübergreifend standardisierte Verfahren entwickeln zu können – z.B. zur Führung von RSV an ÖPNV-Haltestellen (vgl. GB infraVelo GmbH 2021). Auch wenn sie nicht von der infraVelo selbst geäußert wurden, gibt es dennoch auch kritische Einschätzungen des Prozederes. So erwähnt TOLLERORT im Hinblick auf die ohnehin schon komplexe Interessenstruktur auch die Herausforderungen, die mit dem Management des fachplanungsspezifischen Austauschs einhergehen: *„Es war, glaube ich, für infraVelo dann auch nicht so ganz einfach. Wenn da unterschiedliche planerische Vorstellungen, dann in so einem langen Prozess dann auf einmal aufploppen.“* (TOLLERORT entwickeln & beteiligen 2021) Grundsätzlich kann jedoch davon ausgegangen werden, dass mit jedem neuen bearbeiteten RSV-Vorhaben die Praxiserfahrung aller beteiligten Akteur:innen wächst und dementsprechend auch Abstimmungsprozesse schlanker gestaltet werden können. Gerade für Projektträger:innen (sprich Kommunen) und Fachplaner:innen anderer Bundesländer werden Informationen über Organisation und Ablauf anderer RSV-Projekte eine hohe Relevanz haben.

### Zeit / Komplexität der

### Akteur:innenkonstellation

Angesichts des Managements der vielfältigen Akteur:innen, die in die Abstimmungen involviert sind und ebenso auf diese Einfluss üben möchten, erlangt der Faktor *Zeit* eine essenzielle Bedeutung. Er ist im Vorhaben nur limitiert verfügbar; insbesondere die Bearbeitung der ersten Machbarkeitsuntersuchungen stand unter großem zeitlichen Druck (vgl. TOLLERORT entwickeln & beteiligen Nacherhebung 2021). Die Abstimmungsgespräche nehmen hier nach Einschätzung der infraVelo einen großen Teil der Arbeit ein (vgl. GB infraVelo GmbH 2021). Dabei wird ein Spannungsfeld zwischen der Vereinbarung der unterschiedlichen Interessen in den Abstimmungen und einer zügigen Fertigstellung des Projekts identifiziert (vgl. SHP Ingenieure 2021; GB infraVelo GmbH 2021; TOLLERORT entwickeln & beteiligen 2021). Dadurch, dass die multiplen Stakeholder im Vorhaben klare Aufgabenbereiche und Zuständigkeiten vertreten und an der Entscheidungsfindung beteiligt sind, *„dauern viele Dinge auch einfach länger“* (GB infraVelo GmbH 2021), weil sie an die gemeinsame Konsensfindung gebunden sind. So wird die Abstimmung insbesondere bei diskussionsbehafteten Themen, wie bspw. der umweltfreundlichen Linieneinführung durch Parkanlagen, in die Länge gezogen (vgl. TOLLERORT entwickeln & beteiligen 2021; SHP Ingenieure 2021). Dabei beobachtet SHP Ingenieure ein *„Stocken der Planung“* (vgl. ebd. 2021) aufgrund des Versuchs Kompromisse zwischen allen Interessen zu finden und diese *„ständig“* untereinander abzustimmen. So erfolgten – im Umgang mit der komplexen Interessenkonstellation – Abstimmungen mit den betroffenen

Akteur:innen schrittweise und konsequent nach jeweiliger Planungsphase. Dadurch wurden bestimmte Themen in mehreren Planungsphasen wiederholt behandelt – es kam teilweise zu Mehrfachbearbeitungen und Änderungen, die nicht mehr transparent für alle Beteiligten nachzuvollziehen waren. Gleichzeitig wurde der Planungsprozess noch weiter in die Länge gezogen (SHP Ingenieure Nacherhebung 2021). Weiter führt das Planungsbüro aus, dass wenn es auch wichtig sei, alle Anregungen und Wünsche zu hören und einzubeziehen, Entscheidungen dennoch getroffen und auch in absehbarer Zeit durchgeführt werden müssen – denn man müsse mit der Vorplanung *„auch einfach mal fertig werden“* (SHP Ingenieure 2021). Ferner hat der begrenzt verfügbare Faktor *Zeit* in Kombination mit der Komplexität der Abstimmungsgespräche auch Auswirkungen auf das Kommunikationsvolumen mit der Öffentlichkeit. So sei es hinsichtlich der Abstimmungsinhalte nicht möglich und wenig zielführend *„alle Arbeitsstände tagtäglich [zu] veröffentlichen“* (GB infraVelo GmbH 2021) – auch wenn dies dem Wunsch einzelner Bürger:innen entsprechen würde. So sei auch ein Stocken der Planung nach außen hin manchmal nur schwer zu erklären, weil der Planungsfortschritt im Abhängigkeitsverhältnis zur Abstimmung zwischen den vielschichtigen, in die Planung involvierten Akteur:innenstrukturen stehe, die einzelnen Abstimmungsschritte nach außen hin aber nicht permanent kommuniziert werden können. Dieses Spannungsfeld im Dialog mit der Öffentlichkeit abzubilden, wird durch die infraVelo als Herausforderung bezeichnet (vgl. GB infraVelo GmbH 2021).

## Vertrauen

*Vertrauen* ist der dritte Faktor, welcher im Rahmen der Auswertung der erhobenen Interviewdaten identifiziert werden konnte. Seine Ausprägung ist einerseits abhängig von der Gestaltung und Bestehensdauer des internen Kommunikationsprozesses und wirkt sich andererseits zugleich auch direkt auf die Interaktion der Akteur:innen (in Abstimmungsprozessen) aus. Da die Akteur:innen im Kooperationsnetzwerk im Hinblick auf Abstimmungsprozesse gegenseitig abhängig sind, spielt die Vertrauensbildung zwischen ihnen eine wichtige Rolle. Eine gute Vertrauensbasis wirkt sich kommunikationsfördernd und konfliktminimierend auf Absprachen und die Zusammenarbeit in Abstimmungen aus. Konkret kann dies z.B. die Effizienz von Abstimmungsrunden erhöhen: Wenn Arbeitsweisen der involvierten Akteur:innen vertraut sind bzw. akzeptiert werden, sind im Austausch weniger Absprachen und Nachprüfungen nötig, sodass die Prozesse zeitlich verschlankt und zielgerichteter gestaltet werden können. Dabei begünstigen bereits erfolgte Kooperationserfahrungen die Vertrauensbildung. So nutzen die Akteur:innen zurückliegende positive oder negative Interaktionserfahrungen, um Annahmen über das zukünftige Verhalten der anderen Akteur:innen zu treffen (vgl. Zimmermann 2006: 32). Erscheint das beobachtete Verhalten berechenbar und schadensfrei, wird dem:der anderen Akteur:in Vertrauen geschenkt. So wurde TOLLERORT u.a. aufgrund bestehender Erfahrungen in vorherigen Zusammenarbeiten mit dem Akteur SHP Ingenieure auch dem RSV-Projekt hinzugezogen (vgl. TOLLERORT entwickeln & betei-

gen 2021). Der Faktor *Vertrauen* kann also Kooperationen (auch zukünftige) begünstigen bzw. ausschließen. Dagegen bewirken negative Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit dem landeseigenen Verwaltungsapparat auf Fachplanungs- und Koordinationsseite<sup>20</sup> ein gegenseitig geringeres Vertrauen. So bedingt der Faktor *Vertrauen* hier abstimmungsinterne Konfliktsituationen und kann diese sogar verstärken.

---

<sup>20</sup> z.B. personengebundene Entscheidungsfindungen (vgl. Kapitel 4.3.1 a) – staatliche Arena).





# KONTEXT



## 5 ANFORDERUNGEN AN DAS KOMMUNIKATIVE ZUSAMMENSPIEL DER PLANUNGSAKTEUR:INNEN

### Eine Kontextualisierung von Theorie und Praxis

Die Analyse hat gezeigt, dass das in Aufbau, Funktion und (Wechsel-)Wirkung erörterte Zusammenspiel der Planungsakteur:innen vornehmlich auf interaktiver Kommunikation zwischen den Primär- und Sekundärakteur:innen basiert – wobei es in seiner Ausgestaltung maßgeblich durch die Tertiärakteur:innen beeinflusst wird. Das in der Theorie dargelegte Kommunikationserfordernis bestätigt sich in seiner hoher Bedeutung also auch im Rahmen des Zusammenspiels der Akteur:innen des betrachteten Fallbeispiels. Dieses kann nur zu den in Kapitel 2.2.1 beschriebenen positiven Effekten führen, wenn es in seiner Ausgestaltung bestimmte Kriterien erfüllt (vgl. Bischoff et al. 2005:19). Das bedeutet, dass eine Berücksichtigung der Anforderungen essenziell ist, um eine qualitativ hochwertige Kommunikation zu ermöglichen. Für eine diesbezügliche qualitative Bestimmung des Fallbeispiels werden die in Kapitel 2.4.2 hergeleiteten *Anforderungen an das kommunikative Zusammenspiel der Planungsakteur:innen* auf unsere Arbeit übertragen und im Einzelnen geprüft. So erlauben die empirischen Erkenntnisse aus der Analyse, fallspezifisch Ableitungen über die qualitativen Anforderungen an das kommunikative Zusammenspiel der Akteur:innen im Rahmen

der Abstimmungsprozesse zu treffen.<sup>1</sup> Das Ergebnis umfasst folgende Qualitätskriterien, die für eine funktionierende Kommunikation, Konzeption und Durchführung von Abstimmungsprozessen im Untersuchungsvorhaben erfüllt sein müssen:<sup>2</sup>

### Kommunikationsstrategie

Insbesondere die analysierten Allianzen der Abstimmungen geben Aufschluss über die Organisation der Abstimmungsprozesse. So wird deutlich, dass die Abstimmungen zwischen den Akteur:innen keineswegs wahllos erfolgen, sondern konzeptuell organisiert sind. Dafür ist – wie in Kapitel 4.2 darlegt – die infraVelo als Prozesskoordinatorin verantwortlich. Der durch sie systematisierte Kommunikationsprozess (vgl. Zimmer-

---

1 Eine fundierte Bewertung der Kommunikation im Fallbeispiel – sprich eine Prüfung der konkreten Umsetzung der Anforderungen – ist auf Grundlage der analytischen Erkenntnisse nicht vollumfänglich und abschließend durchführbar. Auch wenn gewisse Tendenzen ablesbar sind, steht im eigentlichen Fokus der Untersuchung, inwiefern die Anforderungen im Sinne von Qualitätskriterien auf das Fallbeispiel übertragen werden können.

2 Neben den in der Theorie aufgeführten Anforderungen ist aus der Analyse das Integrationserfordernis eines weiteren Faktors hervorgegangen, konkret die Anforderung der Effizienz gemeint, welche den Qualitätskriterien hinzugefügt wird.



mann 2006: 28) stellt das Grundgerüst für strukturierte Abstimmungsprozesse dar. Hier zeigt sich insbesondere das Management der Ressource Zeit in Anbetracht der komplexen Akteur:innenstruktur (vgl. Kapitel 4.3.1 b)) als deutliche Herausforderung der Organisation. Darüber hinaus sind auch alle nachfolgenden Punkte Indikatoren für ein erfolgreiches *Abstimmungskonzept*. Hinsichtlich dessen zeigt ihre Berücksichtigung im Untersuchungsvorhaben sowohl gelungene, als auch verbesserungsfähige Aspekte.

### **Ermittlung und Einbeziehung aller Belange**

Für eine allumfassende, inklusive Kommunikation ist das Einbeziehen all jener in der Analyse spezifizierten Interessenlagen essentiell. Mithilfe der Abstimmungsrunden wird laut der infraVelo das Ziel verfolgt, die unterschiedlichen Perspektiven, Anforderungen und Belange zu ermitteln, zu verstehen und *„rundum mit zu berücksichtigen“* (GB infraVelo GmbH 2021). So würde die Grundlage für gegenseitige Gesprächsbereitschaft geschaffen werden, sodass Kompromissfindungen effektiv angegangen werden könnten (vgl. Kapitel 4.2.1 c). In diesem Kontext hilft eine Akteur:innenanalyse wie diese, den prozesssteuernden Planungsakteur:innen sowie den Umfang/Grad der erforderlichen Einbindung der Akteur:innen zu bestimmen – und dementsprechend auch ihre diversen Belange untereinander abzuwägen (vgl. Zimmermann 2006: 28), um einen Interessenausgleich zu gewährleisten (vgl. Gertz 2021: 2ff.). Abstimmungsinterne Allianzen und Kooperationen wie bspw. die Planer:innenrunde (vgl. Kapitel 4.2.1)

zeigen, dass durch die Bündelung der verschiedenen Kompetenzen im Rahmen eines kooperativen Arbeitsprozesses die Wirkung des Vorhabens erhöht werden kann. Dies erfordert gleichermaßen das Erkennen von abstimmungshemmenden Faktoren, welches ebenfalls nur durch die Einbeziehung aller Akteur:innen und ihrer Belange erfolgen kann. Weil dadurch auf Widerstände reagiert werden kann, wird so auch etwaigen Klagen im Planfeststellungsverfahren im Vorhinein bereits vorgebeugt (s. auch Anforderung *Frühzeitigkeit*). So stellt die infraVelo richtig fest: *„Und wir wissen natürlich auch, wenn wir nicht alle halbwegs mit ins Boots nehmen, dann können verschiedene Akteure dagegen Einwände erheben, Rückfragen stellen oder auch dagegen klagen“* (GB infraVelo GmbH 2021).

### **Frühzeitigkeit**

Aufgrund der Vielfältigkeit der einzubeziehenden Belange ist auch das Kriterium der *Frühzeitigkeit* für Abstimmungen im Rahmen des Untersuchungsvorhabens besonders wichtig. So ergibt sich das Erfordernis bereits frühzeitig, d.h. mit Planungsbeginn, in Abstimmung mit allen relevanten Akteur:innen zu treten und Herausforderungen dabei möglichst zeitnah zu klären. Zwar werden letztendliche Entscheidungen erst im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens nach einer finalen Abwägung aller Belange getroffen, dennoch ist die vorzeitige Aushandlung aller Belange unerlässlich, um das Planfeststellungsverfahren zeitlich und inhaltlich nicht zu belasten (vgl. GB infraVelo GmbH 2021; SHP Ingenieure Nacherhebung 2021). Sofern Belange im Vorhinein unzureichend berücksichtigt wurden, würden Heraus-

forderungen in Bezug auf die Realisierbarkeit des Projekts nicht rechtzeitig identifiziert werden und somit eine Verzögerung des Planfeststellungsverfahrens bedeuten (vgl. SHP Ingenieure 2021). Die frühzeitige Vorsorge beugt hier auch rechtlichem Widerspruch vor (s.o.). Eine Abstimmung bereits zu Beginn der Planung ist also erforderlich, um nicht umsetzbare Alternativen frühzeitig ausschließen zu können (vgl. SHP Ingenieure Nacherhebung 2021).

### Effizienz

Angesichts der *Komplexität der Akteur:innenkonstellation* findet darüber hinaus die Anforderung der *Effizienz* – bedingt durch die begrenzte Zeitressource (vgl. Kapitel 4.3.1 b)) – im Berliner RSV-Vorhaben Anwendung. So ist das Akteur:innenfeld so breit, dass allein aus praktischen Gründen nicht alle Akteur:innen in gleicher Intensität integriert werden können. Um eine Verlangsamung der Planung aufgrund von abstimmungsbezogenen Mehrfachbearbeitungen von Themen zu verhindern (vgl. Kapitel a.a.O.), müssten die Abstimmungsprozesse laut SHP Ingenieure adäquater gestaltet werden. Ein effizientes Vorgehen mit ausgeglichenem Verhältnis von Zeit und Aufwand ist somit von großer Bedeutung. Die Zweckhaftigkeit der derzeitigen schrittweisen Bearbeitung von Themen nach einzelnen Planungsphasen wird somit in Frage gestellt. So könnte die Anforderung der *Effizienz* in Konflikt mit jener der *Kontinuität* geraten. Für eine möglichst effiziente Gestaltung der Abstimmungen ist darüber hinaus auch die Akzeptanz wichtig, dass trotz intensiver Abstimmungen nicht alle Bedarfe gleichermaßen erfüllt werden können

– das Erzielen *„des absoluten Konsens“* also nicht zweckmäßig – und die (übergeordnete) Aufgabe vielmehr eine zeitnahe Umsetzung des Vorhabens ist. So erkennt die infraVelo hinsichtlich des zeitaufwändigen Interessenmanagements: *„Wir wissen natürlich, dass wir das weder allen recht machen können und wir natürlich schon auch die Aufgabe haben, dieses Projekt umzusetzen und nicht erst in 50 Jahren“* (GB infraVelo GmbH 2021).

### Transparenz

Der Faktor *Transparenz* konnte im Rahmen der Analyse als hohes Gut identifiziert werden. Wie die Anforderung der *Effizienz* könnte auch die *Transparenz* des untersuchten Vorhabens durch die Vermeidung einer wiederholten Behandlung von bestimmten Abstimmungsthematiken in unterschiedlichen Planungsphasen (vgl. Kapitel 4.3.1 b)) erhöht werden. Eine höhere *Transparenz* würde hier konkret bedeuten, dass Änderungen, die im Rahmen der Abstimmung besprochen werden, für alle Beteiligten eindeutig nachvollziehbar sind. Neben einer damit einhergehenden Steigerung der Akzeptanz, wäre dies im Fallbeispiel von besonderer Bedeutung, damit alle Akteur:innen der Abstimmung die Möglichkeit haben, auf die Änderungen zu reagieren – und z.B. direkt die Fachplanung anpassen können.

### Kontinuität

Ergänzend zur erforderlichen *Frühzeitigkeit* der Abstimmungsprozesse, wird in der Berliner Planungspraxis auch ihrer *Kontinuität* eine hohe Bedeutung zugemessen. Während einige Belange durch einzelne Abstimmungen geklärt werden

können, begleiten andere Belange und somit ihre zuständigen Akteur:innen schrittweise den gesamten Planungsprozess und müssen so auch in allen Planungsphasen erneut abgestimmt werden. Entsprechend ist es *“auf jeden Fall nicht damit getan, dass man sagt, mit Abschluss der Machbarkeitsuntersuchung oder der Vorplanung kann man dann in Ruhe und mit großen Fortschritten weiterplanen”* (GB infraVelo GmbH). Doch auch wenn sich bestimmte Belange über mehrere Planungsphasen ziehen und im Prozess dementsprechend kontinuierlich berücksichtigt werden müssen, ist es – hinsichtlich der Punkte *Effizienz* und *Transparenz* – ebenso von Relevanz, eine Mehrfachbearbeitung der Thematiken in den verschiedenen Planungsphasen weitgehend zu verhindern. Die Ausbalancierung jener drei Anforderungen gestaltet sich also als nicht eindeutig und kennzeichnet ein Spannungsfeld. Es stellt sich die Frage: Wie kann trotz thematischer Mehrfachbearbeitung die Transparenz und Effektivität in Abstimmungsprozessen gewahrt werden?

### **Individuell, flexibel, bedarfsorientiert**

Sowohl von fachplanerischer als auch von prozesskoordinatorischer Seite wurden Abstimmungsprozesse als komplexe Angelegenheit *“ohne Musterlösung”* (GB infraVelo GmbH 2021) betitelt. Ein *“Schema F”* (ebd.) wäre etwa bei der Anwendung nicht zielführend. So erweist es sich bei der Gestaltung der Abstimmungsprozesse entsprechend der individuellen Wirkung der Akteur:innen auf differenzierten Ebenen als zielführend, diese nicht gleichzeitig, sondern bedarfsorientiert und abgestimmt auf die verschiedenen Wirkungskreise bzw.

in verschiedenen Runden durchzuführen (vgl. SHP Ingenieure 2021). So finden Abstimmungen bspw. teilweise zunächst in Form von Telefonaten und Schriftverkehren statt (vgl. GB infraVelo GmbH). In Bezug auf die Anzahl der beteiligten Abstimmungsparteien zeigt die Analyse, dass die Termine dabei entsprechend des spezifischen Abstimmungsbedarfs bilateral oder in größerer Runde stattfinden (vgl. GB infraVelo GmbH 2021). Ausschlaggebend hierfür ist zum Einen die deutlich gewordene Vielzahl der Akteur:innen, mit denen die Planung abgestimmt werden muss. Es ist folglich naheliegend, dass sich eine gemeinsame Durchführung aller Abstimmungsrunden schon aufgrund der Begrenzung zeitlicher und personeller Ressourcen vieler Akteur:innen nicht als zweckmäßig erweist (vgl. ebd.). Darüber hinaus verfügen die zahlreichen Akteur:innen über unterschiedliche fachliche Hintergründe und multiple Interessenstrukturen. Folglich bestehen auch unterschiedliche Anforderungen hinsichtlich der Abstimmungsinhalte. Auf Seiten der Fachplanung könnte bspw. ein dringendes Abstimmungserfordernis zu detaillierten verkehrs- oder ingenieurstechnischen Themen bestehen, welches jedoch für andere Akteur:innen kaum von Interesse ist (vgl. ebd.). Weiterhin lässt sich das Erfordernis bedarfsorientierter Abstimmungsrunden durch die verschiedenen Positionen, die die Akteur:innen im Planungsprozess einnehmen, begründen, wodurch sich unterschiedliche Anforderungen bezüglich des Zeitpunkts und der Häufigkeit der Abstimmungsrunden ergeben. Während bei einigen Akteur:innen aufgrund der ganzheitlichen Begleitung des Planungsprozesses ein kontinuierlicher Abstimmungsbedarf

besteht (wie beispielsweise zwischen der Fachplanung oder den Bezirken und den Auftraggeber:innen) sind mit anderen Akteur:innen lediglich im Rahmen spezifischer Planungsphasen oder thematischen Anlässen Abstimmungen erforderlich (vgl. SHP Ingenieure 2021; GB infraVelo GmbH 2021). Als Beispiel lassen sich hier verschiedene Träger öffentlicher Belange aufführen, mit denen z.B. hinsichtlich Flächenverfügbarkeiten eine frühzeitige Abstimmung notwendig ist (vgl. GB infraVelo GmbH 2021).





# SCHLUSS



## 6 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Aus Theorie, Analyse und Kontextualisierung geht hervor, dass die Prozesse der Abstimmung komplexere Angelegenheiten umfassen, als es der geläufige Wortlaut womöglich vermuten lassen könnte. Im Rahmen der Arbeit wurde spezifiziert, dass Abstimmungsprozesse als kommunikatives Medium der Aushandlung multipler Akteur:innen und Interessenstrukturen verstanden werden können. Um sie in ihrer Multidimensionalität zu verstehen und abzubilden, wurde das Zusammenspiel der Akteur:innen im untersuchten RSV-Vorhaben eingehend erforscht. Nach der theoretischen Betrachtung der Planungsakteur:innen in ihrer Rolle als *„Kommunizierende“* (vgl. Bischoff et al. 2005; Schwedes/Rammert 2021) war dafür sowohl die Darstellung der Akteur:innen in ihrer individuellen Rolle als auch in kooperativer Interaktion erforderlich.

Die Identifikation und Verortung der Akteur:innen sowie ihrer Interessenspektren hat deutlich gemacht, dass sich trotz des stark begrenzten Forschungsfeldes auf nur eine der nach Schwedes und Rammert (2021) kategorisierten Akteur:innengruppen, vielfältige Akteur:innenpositionierungen mit multiplen Handlungs- und Wirkungsmustern ergeben. So erfordert ihre übergreifende Kategorisierung als Planungsakteur:innen (Schwedes/Rammert 2021) die weitere Spezifizierung nach Akteur:innengruppen mit eigenen Wirkungskreisen und divergierenden Sichtweisen. Die Analyse hat gezeigt, dass das heterogene Handeln der Primär- und

Sekundärakteur:innen in seiner Gesamtheit eine funktionierende Planung ergibt, welche dem erforderlichen Zusammenwirken im Rahmen eines kooperativen Arbeitsprozesses (vgl. Schwedes/Rammert 2021) entspricht, der die Kompetenzen multipler Akteur:innen bündelt (z.B. Spang 2016). Neben dem Abstimmungsmanagement und der übergeordneten Koordination durch die *infraVelo*, stellt die Fachplanung die differenzierte fachliche Expertise, während TOLLERORT methodologische Kenntnisse bezüglich Partizipationsverfahren einbringt. Das Verständnis für Verfahrensabläufe liegt bei den Auftraggeberinnen SenUMVK und *infraVelo*. Dies fasst nur die zentralen Akteur:innen zusammen – das Forschungsfeld wird gewiss durch *alle* charakterisierten Planungsakteur:innen und ihrer Interaktion geprägt.

Durch das kooperative Zusammenspiel wird angestrebt, das individuelles Handeln und spezifische Interessen der eigenständigen Akteur:innen in Einklang mit dem der übrigen Akteur:innen zu bringen – sodass sich eine gewinnbringende Zusammenarbeit für alle Parteien ergibt und kooperative Lösungsstrategien entwickelt werden können. Das dabei entstehende Kommunikationsanfordernis tritt in seiner Ausgestaltung konkret in Form von Abstimmungsprozessen auf, welche zu großen Teilen durch die Prozesskoordination der *infraVelo* organisiert werden. Sie wie auch die weiteren identifizierten Schlüsselakteur:innen haben aufgrund ihres hohen Maßes an Ressourcen, Vernetzungen und/oder



Legitimität eine besondere Relevanz für die interne Kommunikation im Rahmen des Vorhabens – entsprechend konnten ihnen abstimmungsfördernde oder -hemmende Wirkungen zugeschrieben werden. Jedoch handeln *alle* charakterisierten Planungsakteur:innen als Teil der politischen Exekutive und somit als öffentliche Dienstleister:innen in hoher Verantwortung.

Es wurde deutlich, dass ein funktionierendes Zusammenspiel der Akteur:innen auf allen Ebenen nur durch gut funktionierende Kommunikation ermöglicht wird. Die Analyse zeigt, dass diese wiederum in Intensität und Ausgestaltung nicht nur bezüglich der individuellen Position, Funktion und Interessen der Akteur:innen, sondern auch übergeordnet abhängig von den identifizierten Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren variiert. Diese Tertiärakteur:innen setzen also den *„Möglichkeitsrahmen“* für die Kommunikation. So werden in der Analyse bspw. die Auswirkungen von planerischen, gesellschaftlichen oder politischen Leitvorstellungen (vgl. Kapitel 2.1) auf die Qualität der Abstimmungen sichtbar. Denn wie auch Bischoff et al. punktieren, ist die kommunikative Qualität von ebensolchen *„Wertsetzungen und Kontexten abhängig“* (Bischoff et al. 2005: 20). Das vorherrschende Planungsverständnis bildet dabei die Grundlage für einen gleichberechtigten Austausch und ermöglicht einen lösungsorientierten Dialog (vgl. Kapitel 4.3.1 a)). Als weiteres Beispiel kann der identifizierte Faktor *Zeit* genannt werden, der die Intensität der Kommunikation maßgeblich beeinflusst. Gleiches kann für die Faktoren *Vertrauen* sowie *Praxiserfahrung/Wissen* abgeleitet

werden (vgl. Kapitel 4.3.1 b)). Aufgrund der Dynamik der Akteur:innenlandschaft (vgl. Gertz 2021: 3f.) ist die Vergegenwärtigung wichtig, dass die Analyse eine kontextgebundene Momentaufnahme des fokussierten Vorhabens darstellt.

Angesichts der kommunikationsbeeinflussenden Rahmenbedingungen stellt sich die Frage, wie Kommunikation in der Praxis überhaupt gestaltet werden sollte. Im Rahmen der Erörterung der einzelnen Abstimmungsallianzen kann festgehalten werden, dass ein festes Kommunikationsschema nicht verwendet wird und ein solches auch nicht praktikabel wäre. Stattdessen finden je nach Abstimmungsbedarf und -umfang verschiedene Arten der Abstimmung Anwendung, die in Abhängigkeit des Abstimmungsgegenstands bedarfsorientiert gestaltet werden. Jedoch war es durch die analytischen Erkenntnisse möglich, Ableitungen über berücksichtigte Anforderungen und somit im weiteren Sinne über die *Qualität* (vgl. Bischoff et al. 2005) der Kommunikation der Akteur:innen im Rahmen der Abstimmungsprozesse zu treffen. Auf Grundlage der theoretischen Zusammenstellung in Kapitel 2.4 konnten diese fallspezifisch als Qualitätskriterien formuliert werden. Sie betreffen die konkrete Ausgestaltung der Kommunikation und können als handlungsweisende Empfehlungen für das Fallbeispiel verstanden werden. Dabei wird deutlich, dass eine gleichwertige Berücksichtigung aller Anforderungen an das kommunikative Zusammenspiel der Akteur:innen nur schwer vereinbar ist. Wichtige Aufgabe der Prozesskoordination ist es daher, die konkreten zu erfüllenden Anforderungen entsprechend des

Vorhabenziels zu priorisieren und diese Priorisierung wiederum flexibel anzupassen.

All die gesammelten Erkenntnisse tragen in ihrer Summe zur Beantwortung der Forschungsfrage – *Wie funktioniert das Zusammenspiel multipler Akteur:innen bei komplexen Verkehrsplanungsvorhaben?* – bei. Abschließend sollen folgende wesentliche Schlussfolgerungen festgehalten werden:

- RSV-Planungsprozesse erweisen sich als Prozesse hoher Komplexität und erfordern ein Zusammenspiel zahlreicher Akteur:innen.
- Das Zusammenspiel der Planungsakteur:innen erfolgt im Rahmen eines kooperativen Arbeitsprozesses, dem die einzelnen Akteur:innen mit ihren spezifischen Kompetenzen beiwohnen. Folglich bestehen vielfältige Schnittstellen, die einer umfassenden Abstimmung der verschiedenen Akteur:innen bedürfen. Die Abstimmungsprozesse bilden also den Aushandlungsrahmen, in dem die verschiedenen Akteur:innen zusammenspielen.
- Dabei handeln und wirken die Planungsakteur:innen auf unterschiedlichen Ebenen. So wurde im Rahmen der Analyse insbesondere die Abhängigkeit des Zusammenspiels von der Wirkung der einzelnen Primär-, Sekundär- und Tertiärakteur:innen sichtbar. Es basiert vornehmlich auf der Abstimmung zwischen den Primär- und Sekundärakteur:innen und wird

durch die Tertiärakteur:innen beeinflusst. Das bedeutet, dass die Durchführung von Abstimmungsprozessen immer wieder einer erneuten Reflexion von bestehenden *„Machtstrukturen“* sowie dynamischen Rahmenbedingungen bedarf.

- Das Zusammenspiel der Akteur:innen erfolgt in einem kommunikativen Prozess. Die Gestaltung einer *guten* Kommunikation, d.h. *guten* Abstimmungsprozessen, ist also wesentliche Voraussetzung für ihre funktionierende Zusammenarbeit.
- Das *„Gelingen“* bzw. die Qualität des kommunikativen Akteur:innen-Zusammenspiels unterliegt zahlreichen Anforderungen, die sich allerdings nicht immer miteinander vereinbaren lassen. So erweist sich ein flexibles Kommunikationskonzept, das die verschiedenen Anforderungen einbettet und Spannungsfeldern individuell begegnet, für die Koordination des Zusammenwirkens multipler Akteur:innen als unabdingbar.

Abschließend ist für eine differenzierte Betrachtung die stetige Vergewärtigung wichtig, dass die erhobenen Daten nicht repräsentativ sind (vgl. auch Kapitel 3.1). So liefert die Untersuchung insbesondere kontextgebundene und lokal beschränkte Erkenntnisse. Ihr kann somit keine *„Repräsentativität der Konzepte“* (Strauss/Corbin 1996: 161), zumindest aber eine konzeptuelle Plausibilität (Strübing 2014: 62) zugesprochen werden, die im Ergebnis (u.a.) Qualitätskriterien als mögliche Orientierungshilfe für die kommunikative Gestaltung ähnlicher

Vorhaben liefert. Auch wenn die Erkenntnisse nicht ohne Einschränkungen generalisierbar sind und in vergleichbaren Fällen aufgrund der spezifischen Akteur:innenzusammensetzung unumstritten andere Dynamiken vorherrschen, können sie anderen RSV-Vorhaben gewiss als Leitlinien dienen.

## Ausblick

Es wird deutlich, dass entsprechend der Komplexität des Forschungsgegenstandes die Erkenntnisse der Arbeit multidimensional ausfallen und recht breit gestreut sind. Daher bietet es sich an diversen thematischen Schwerpunkten an, die Forschung gezielt weiter zu intensivieren bzw. einzugrenzen. Vorstellbar wäre bspw. eine weiterführende Forschung zu potenziellen Möglichkeiten der Verbesserung der *institutionellen Rahmenbedingungen*, die das Zusammenspiel der Akteur:innen beeinflussen. So wurden im Rahmen der Analyse spezifische Defizite angesprochen, die bei entsprechender Fokussierung und möglicher Transformation gar förderlich auf zukünftige Abstimmungen wirken könnten. Denkbar wären hier bspw. Ansätze auf Ebene der verwaltungsinternen Organisationsstrukturen, um die Voraussetzungen einer Kooperation und dabei einer räumlichen und fachlichen Integration nach Schwedes und Rammert (2021: 37) zu verbessern und somit die interne als auch die ämterübergreifende Koope-



# BIBLIOGRAFIE



## 7 BIBLIOGRAFIE

**Ahrens, A. (2018):** Verkehrsplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2018): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. S. 2805-2815.

**Altrock, U (2014):** Das Ende der Angebotsplanung? Instrumente der Planung im Wandel. In: In: Küpper, Patrick Levin-Keitel, Meike Maus, Friederike Müller, Peter Reimann, Sara Sondermann, Martin Stock, Katja Wiegand, Timm (Ed.): Raumentwicklung 3.0 - Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten. Hannover. S. 15-32.

**Beckmann, K. J. (2021):** Partizipative Methoden in der (Stadt-) Verkehrsplanung. In: Vallée, D./Engel, B./Vogt, W. (Hrsg.) (2021): Stadtverkehrsplanung Band 2. Berlin/Heidelberg. S. 449-471.

**Bischoff, A./Selle, K./Sinning, H. (2005):** Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden. Dortmund.

**Berliner Mobilitätsgesetz (MobG BE)** in der Fassung der Bekanntmachung vom 05. Juli 2018, zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 27.09.2021 (GVBl. S. 1117).

**Bibliographisches Institut GmbH (o.J.a):** Kommunikation. Zuletzt abgerufen unter <https://www.duden.de/rechtschreibung/Kommunikation> am 10.02.2022.

**Bibliographisches Institut GmbH (o.J.b):** Abstimmung. Zuletzt abgerufen unter <https://www.duden.de/rechtschreibung/Abstimmung> am 10.02.2022.

**Esser, H. (1999):** Situationslogik und Handeln. In: Soziologie. Spezielle Grundlagen, Band 1.

**Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) (2012):** Hinweise zur Beteiligung und Kooperation in der Verkehrsplanung. Köln.

**Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) (2021):** Hinweise zu Radschnellverbindungen und Radvorrangrouten. Köln.

**Fürst, D./Scholles, F. (Hrsg.) (2008):** Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund.

**GB infraVelo GmbH (o.J.):** Radschnellverbindungen, zuletzt abgerufen unter <https://www.infravelo.de/projekte/radverkehrswege/radschnellverbindungen/> am 11.03.2022.

**Gertz, C./Flämig, H./Gaffron, P./Polzin, G. (2018):** Stadtverkehr. In: Schwedes, O. (Hrsg.) (2018): Verkehrspolitik. Wiesbaden. S. 293-322.

**Gertz, C. (2021a):** Planungsgrundlagen. In: Vallée, D./Engel, B./Vogt, W. (Hrsg.) (2021): Stadtverkehrsplanung Band 1. Berlin/Heidelberg. S. 1-45.

**Gertz, C.(2021b):** Verkehrsplanung. In: Gertz, C. (Hrsg.): Verkehrsplanung, Bau und Betrieb von Verkehrsplanung. Handbuch für Bauingenieure. Wiesbaden. S. 1-21.

**Holz-Rau, C. (2018):** Verkehr und Verkehrswissenschaft. In: Schwedes, O. (Hrsg.) (2018): Verkehrspolitik. Wiesbaden. S. 115-139.

**Karge, T. (2013):** Neue Urbane Landwirtschaft. Eine theoretische Verortung und Akteursanalyse der Initiative Himmelbeet im Berliner Wedding.

**Knorr, S./Möller, C./Schulz, C. (2019):** Einbeziehung der Öffentlichkeit und Kommunikation bei Großprojekten. In: Bautechnik 96 (2019), Sonderheft Hochmoselbrücke. S. 3-8.

**Krause, J. (2017):** Partizipation und Beteiligung bei kommunalen Verkehrsprojekten. In: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung. 77. Ergänzungs-Lieferung. 02/2017. S. 1-27.

**Landeszentrale für Politische Bildung (lpb) (o.J.):** Informelle Bürgerbeteiligung. Zuletzt abgerufen unter <https://www.lpb-bw.de/informelle-buergerbeteiligung> am 18.04.2022

**Lamnek, S. (2005):** Qualitative Sozialforschung.

**Meuser, M., Nagel, U. (1991):** ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion.

**Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2019):** Radschnellverbindungen in NRW. Leitfaden für Planung, Bau und Betrieb.

**Müller, M. (2012):** Mittendrin statt nur dabei: Ethnographie als Methodologie in der Humangeographie. In: Geographica Helvetica, Jahrgang 67, Heft 4, S. 179-184.

**Mayntz, R./ Scharpf, F. W. (1995):** Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung, S. 39–72.

**Rammert (2021):** Videovorlesung zu den Grundlagen Integrierter Verkehrsplanung. Teil 3 - Akteure. Zuletzt abgerufen unter [https://www.youtube.com/watch?v=\\_91gpgpkUQk&list=PLjGN7ct1kDyNjCIBzG65caUC9XPbpPpY\\_&index=3](https://www.youtube.com/watch?v=_91gpgpkUQk&list=PLjGN7ct1kDyNjCIBzG65caUC9XPbpPpY_&index=3) am 05.01.2022.

**Spang, K. (2016a):** Einführung und Grundlagen. In: Spang, K. (Hrsg.) Projektmanagement von Verkehrsinfrastrukturprojekten. Heidelberg. S.1-14.

**Spang, K. (2016b):** Aufgaben und Beteiligte. In: Spang, K. (Hrsg.) Projektmanagement von Verkehrsinfrastrukturprojekten. Heidelberg. S. 15-42.

**Schwedes, O./Rammert, A. (2021):** Was ist Integrierte Verkehrsplanung? Hintergründe und Perspektiven einer am Menschen orientierten Planung. Zuletzt abgerufen unter [https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Dokumente/Discussion\\_Paper/DP15\\_SchwedesRammert.pdf](https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Dokumente/Discussion_Paper/DP15_SchwedesRammert.pdf) am 05.01.2022.

**Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz (Sen-UMVK) (o.J.):** Akteure und Gremien. Zuletzt abgerufen unter <https://www.berlin.de/sen/uvk/verkehr/verkehrsplanung/radverkehr/akteure-und-gremien/> am 17.03.2022.

**Strauss, A./Corbin, J. M. (1990):** Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques.

**Strauss, A./Corbin, J. M. (1996):** Grounded Theory. Grundlagen Qualitativer Sozialforschung

**Strübing, J. (2014):** Grounded Theory: Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung eines pragmatistischen Forschungsstils.

**Treib, O. (2015):** Akteurzentrierter Institutionalismus. In: Wenzelburger, G.; Zohlnhöfer, R. (Hrsg.): Handbuch Policy Forschung, S. 277-303.

**Wiechmann, T. (2019):** Einleitung. Zum Stand der deutschsprachigen Planungstheorie. In: Wiechmann, T. (Hrsg.) (2019): ARL Reader Planungstheorie Band 1. Kommunikative Planung - Neoinstitutionalismus und Governance. S.1-11.

**Zimmermann, A. (2006):** Mainstreaming Participation. Instrumente zur AkteursAnalyse.10 Bausteine für die partizipative Gestaltung von Kooperationssystemen. In: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (Hrsg.): Förderung partizipativer Entwicklung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.



*Interviews*

**GB infraVelo GmbH(2021):** Virtuelles Gespräch am 02. September 2021.

**Rambøll Group (2021):** Virtuelles Gespräch am 24. Juni 2021.

**SHP Ingenieure (2021):** Virtuelles Gespräch am 24. Juni 2021.

**TOLLERORT entwickeln und beteiligen (2021):** Virtuelles Gespräch am 02. Juli 2021.





