

Auf das Tempo kommt es an

Prozesse optimieren für die Verkehrswende und für die Verwaltung

Christiane Heiß, Stadträtin a.D. für Verkehr, Grün, Ordnung und Bürgerdienste Berlin Tempelhof-Schöneberg



- Bildquelle: „Die Stadt für Morgen – Wie wollen wir leben?“
<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/bildungsmaterial-die-stadt-fuer-morgen-wie-wollen>

Übersicht

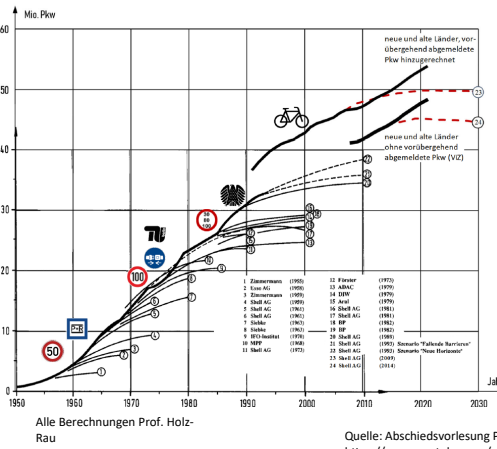
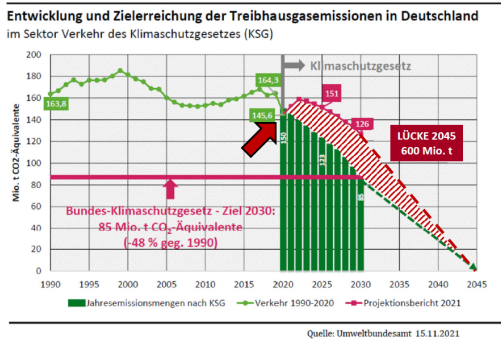
- Steuerungsbedarf durch politische Ziele
- Vollzugsdefizite auf mehreren Ebenen
- 1. Beispiel PARI – Radverkehr
- 2. Beispiel Gesamtstädtische Ziele und Einzelfall Fußgängerüberweg
- 3. Beispiel Luftqualität als Treiber
- Führungskultur Manager und Helden



Christiane Heiß, BUVKO 1.4.2023

Steuerungsbedarf durch politische Ziele

Treibhausgasreduzierungsziele nach Bundes-Klimaschutzgesetz und Klimalücke im Verkehr 2030



Eigene Darstellung
 Motorisierungsentwicklung
 BMVI (Hg.): Verkehr in Zahlen
 Ausgabe 2021/2022: 132-133
 Ausgabe 2003/2004: 140-141
 Bestandsprognose: 1 bis 22
 Schühle (1988): 415
 Bestandsprognose 23:
 Shell Deutschland (2009): 25
 Bestandsprognose 25:
 Shell Deutschland (2014): 33

Über 2000 Kommunen europaweit verpflichteten sich bisher zur Umsetzung der Klimaschutzziele von Paris. Dazu gehört eine Halbierung des CO₂-Ausstoßes im Verkehrssektor. [Bild Folie 3]. Auch in Deutschland haben sich bisher mehr als 730 Kommunen zur Umsetzung der Klimaschutzziele von Paris, Tempo 30, sichere Radverkehrswege, dem Vorrang von Verkehrssicherheit für die Schwächsten und mehr kommunaler Entscheidungsfreiheit bei der Flächenumverteilung entschieden. Aber die Zulassungszahlen für PKW in Deutschland steigen – eine Trendwende ist nicht absehbar. Daraus ergibt sich ein politischer Steuerungsauftrag, der das Vollzugsdefizit abbaut und die kollektiven Belastungsgrenzen durchsetzt.

1. Beispiel Projekt PARI: Prozessanalyse Radinfrastruktur IST

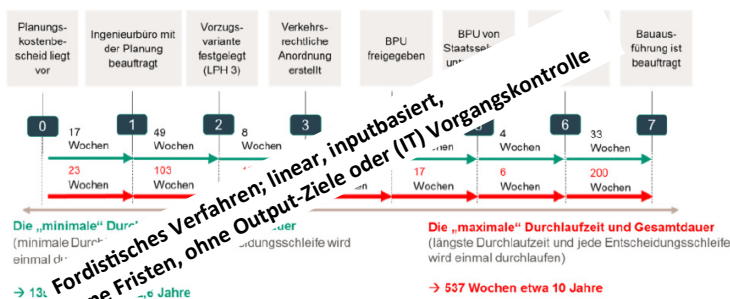


Abbildung 3: Meilensteine und Durchlaufzeiten für den Ist-Prozess "Radinfrastruktur planen"

- **Prozess kennen und an Zielen ausrichten**
- Vereinfachung und Standardisierung statt Einzelfall
- Nutzung von temporären Anordnungen für Realtests
- Pop-up Radwege
- temporäre Übertragung der Bauherrnschaft an eine zentrale Projektstelle
- Effizienz durch IT-gestützte Vorgangsbearbeitung
- Politischer Beschluss und Bürgerbeteiligung nur am Anfang der Planung

Offenbar reicht es nicht, politische Beschlüsse von der Tragweite der Mobilitätswende zu fassen, wenn die Verwaltung nicht auch in ihren Anreizen, Routinen und Standards darauf hin neu ausgerichtet wird. Diese Anpassung der Verwaltung an die Ziele der Politik erfordert die Förderung von Kreativität und Innovationen, eine bessere frühzeitige Kooperation und verbindliche mit Fristen unterlegte Ziele.

Drei beispielhafte Prozessanalysen aus Berlin illustrieren, wie die Arbeitsabläufe selbst von (Input) Ressourcen neu auf die (Output)-Ziele ausgerichtet werden müssen, damit diese Ziele zu erreichen sind.

2. Beispiel: Gesamtstädtische Ziele und Input-Steuerung

- Abs § 55 Querungen
- (4) Grundsätzlich sollen in ausreichend geringen Abständen barrierefreie Querungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, die sicher genutzt werden können. (...)



Bild: privat, BSR „Müllbrücke“

<https://www.parlament-berlin.de/ad0s/18/IIIPlen/vorgang/d18-3496.pdf>

1. Antrag/ Hinweis aus der Bevölkerung/BVV/
2. Vorlage durch BA an AG „Förderung des Fußverkehrs“ (AGFFV) bei der SenUMVK
3. AGFFV beauftragt Ing-Büro mit Prüfung des Bedarfs bzw. der Auswahl der angemessenen Querungshilfe (u.a. Verkehrszählung, Ortstermin, Priorisierung)
4. AGFFV entscheidet, ob/welche QH angelegt werden soll
5. Abt.VI SenUMVK erteilt verkehrsrechtliche AO auf Grundlage des Entwurfs durch Ing.-Büros
6. SGA des Bezirks erstellt Kostenschätzung, teilt der AGFFV den Mittelbedarf mit
7. AGFFV prüft Finanzbedarf nach Gesamtberliner Prioritätenliste, teilt dem SGA mit, wann Mittel bereit stehen
8. AGFFV fertigt Bescheid über „Mittelzuweisung“ an SGA für Planung.
9. SGA führt Vergabe der Ingenieurleistungen zur Planung der baulichen Maßnahmen (z.B. Fahrbahnmarkierung und Beleuchtung bzw. Zusatzbeleuchtung des FGÜ) durch, prüft und bewertet Angebote der Firmen, erteilt den Zuschlag, beauftragt Firmen.
10. SGA begleitet und beaufsichtigt fachlich die Bauausführung z.V. gestellt werden
11. Im Ergebnis der Ingenieurleistungen (jeweils separat Straßenverkehrsanlagen incl. Fahrbahnmarkierung und Zusatzbeleuchtung des FGÜ) durch, prüft und bewertet Angebote der Firmen, erteilt den Zuschlag, beauftragt Firmen.
12. SGA begleitet und beaufsichtigt die Bauausführung, mindestens für „nicht delegierbare Bauherrenaufgaben“. Zeitverluste sind oft durch Warten auf verkehrsbehördliche AO der Baustellenabspernung).
13. SGA nimmt die fertigen Leistungen ab und in Betrieb.
14. SGA prüft Rechnungen und fordert die ausstehenden Beträge bei der AGFFV an.
15. Die AGFFV stellt die Mittel auf einem Konto der SenUMVK bereit, auf das Mitarbeiter_innen des SGA auf Antrag Zugriff erhalten (haben). Aktuell beträgt der Zeitbedarf für die Punkte 1 bis 16 i.d.R. ca. 3 Jahre.

Fordistisches Verfahren; linear, inputbasiert, ohne Fristen, ohne Output-Ziele oder (IT) Vorgangskontrolle

3. Beispiel: Verbände als Treiber für lokale Verkehrsreduktion

Tempo 30

Für 33 Straßenabschnitte mit einer gesamten Länge von 20,6 Kilometern ist die Anordnung von Tempo 30 und eine Verstärkung des Verkehrsflusses vorgesehen. Die bisherigen Erfahrungen in Berlin, z.B. an der Schildhornstraße und der Beusselstraße, haben gezeigt, dass damit NO_2 -Minderungen bis zu $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ erreichbar sind, weil weniger beschleunigt werden muss.

Die folgende Karte zeigt die Lage der neuen Straßenabschnitte mit Tempo 30.



Karte: Lage der Straßenabschnitte mit Tempo 30 ganztags zur Luftreinhaltung; Quelle: SenUVK

- Lokale Umweltgrenzwerte zwingen zu Tempo 30 und Parkraummanagement
- Fahrverbote, Tempo 30, Verkehrsreduzierung
- DUH klagt weiter auf Einhaltung von Grenzwerte und internationalen Verträgen
- Hier: Parkzone für die gesamte Innenstadt bis 2023

<https://www.duh.de/faqs-saubere-luft/#c71294>

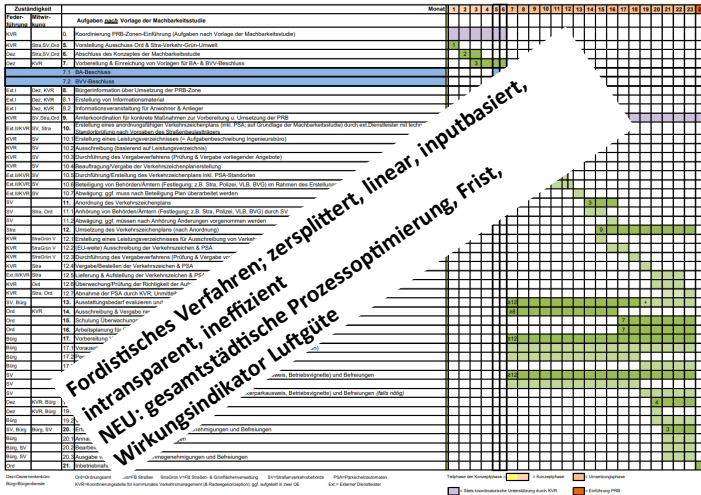
Christiane Heiß, BUVKO 1.4.2023

7

Die Barrieren und Funktionsdefizite in der Verwaltung sind vielerorts hausgemacht: neoliberale Steuerungsmodelle fördern Verbesserungen über Kosteneffizienz und Standardprodukte. Zugleich hemmen sie Innovationen im ökologischen und sozialen Bereich. Die Verbände und die Politik sind gut beraten, für neue Aufgaben andere Verfahren zu schaffen und fachübergreifende Projektstrukturen zu fördern, wie das zum Beispiel in Hamburg umgesetzt wird [Verweis Vortrag Kirsten Pfaue].

Verwaltung kann allerdings auch schnell und auch innovativ Lösungen entwickeln, wenn dies durch Gerichtsurteile (DUH und Tempo 30) oder übergreifende Krisen (Pandemie und Pop-up Radwege) begründet ist. Gerichtliche Fristen und klare Interventionsvorgaben (wer, was bis wann) zeigen, dass Umwelt- und Gesundheitsgrenzwerte Innovationen bewirken.

3. Quantität erzwingt Verfahrensinnovation



Prozessdauer mindestens 24 Monate.

6 beteiligte Landesstellen:
Senatsverwaltung für Inneres, Verkehr, Finanzen
Landesamt für Bürgerdienste und Ordnung
Polizei, Bußgeldstelle

8 beteiligte Bezirksstellen
Personal, Finanzen, Räume, IT, Ordnung, Verkehrsbehörde, Straßenbau, Bürgerdienste

BVV-Beschlüsse offen

to do: Digitalisierung!
Innovations- und Arbeitsprozesse planen
Horizontale Koordinierung steuern

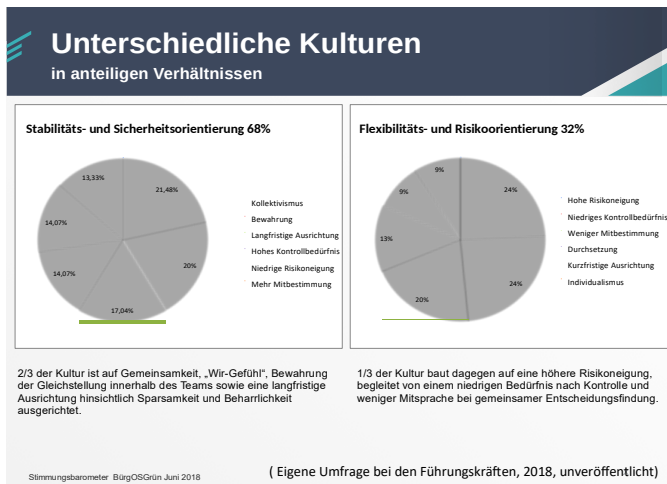
Quelle: eigene Recherche mit Unterstützung durch F. Fellmer

Christiane Heiß, BUVKO 1.4.2023

8

Doch auch hier zeigt sich, dass vorhandene Verwaltungsprozesse kaum skalierbar sind und internes Projektmanagement gleichzeitig viele Prozesse anstoßen muss.

Führungskultur und Verkehrswende



Die Ergebnisse entsprechen einer Studie mit 950 Führungskräften der Verwaltung

– Spannungsfeld der Organisationsziele

- Mitarbeiterzufriedenheit
- Gute fachliche Arbeit (Nachhaltigkeit)
- Kundenzufriedenheit – Tempo und Erfolge
- Wirtschaftlichkeit – Input-Steuerung
- Keine sozial-ökologische Zielorientierung

•Artinger, Gigerenzer und Schyrocki: Entscheidungsverhalten von Führungskräften in der Berliner Verwaltung

•https://vakwiki.berlin.de/confluence/download/attachments/11015482/Zusammenfassung_Ergebnisse_Studie_Defensives_Entscheiden.pdf?api=v2

Klimaschutz, Vorrang des Umweltverbundes, gleiche Rechte für alle Verkehrsteilnehmenden sind Ziele, die weder in den Verwaltungsvorschriften noch dem technischen Regelwerk schon umgesetzt sind. Die Verkehrsverwaltung vor Ort arbeitet in diesem Spannungsfeld aus widersprüchlichen rechtlichen Vorgaben, Aufgabenaufwuchs und politischen Vorgaben, die sich in der Summe zu einem wachsenden Vollzugsdefizit entwickeln. Das macht langsam, opportunistisch und vorsichtig. Zugleich sind die Inflexibilität und Ressourcenknappheit in der Verwaltung zunehmend ein Risiko für gesellschaftliche Resilienz.

IST-Situation in der Verwaltung



Eigene Umfrage bei den Führungskräften, 2018, unveröffentlicht

Unter den als sehr hoch eingestufteten Herausforderungen im Bezirk (7) befinden sich 4 im Sektor Aufgaben, jedoch nur eine Führungsaufgabe (Teammanagement). => Keine Ziele für die Organisation, Prozesse oder Innovationen

Christiane Heiß, BUVKO 1.4.2023

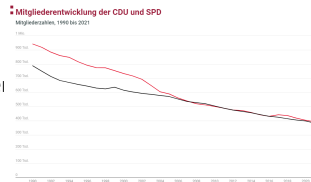
10

- (1) Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung **kann** die erforderlichen Ausführungsvorschriften erlassen.
- 5) Die Senatsverwaltung **informiert die Öffentlichkeit**
- (6) Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung ermittelt regelmäßig die wesentlichen **Eckwerte zur Entwicklung des Verkehrs und ergänzt diese um kontinuierlich erhobene Zählungen zur Verkehrsentwicklung des Radverkehrs** und des motorisierten Verkehrs.
- (9) Für das Straßennetz und Ingenieurbauwerke wird ein gesondertes **Erhaltungsmanagement aufgebaut und betrieben.**
- (10) Werden durch Handeln oder Unterlassen der Bezirke bei Umsetzung der Inhalte der in § 16 Absatz 6 Satz 5 benannten verkehrsspezifischen Planwerke **dringende Gesamtinteressen Berlins beeinträchtigt**, kann die (...) Senatsverwaltung unter Beachtung der Vorgaben von § 13a Absatz 1 Satz 1 des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes **die Gesamtinteressen Berlins** mit Hilfe ihrer Informations-, Weisungs- oder Eintrittsrechte **durchsetzen.**
- (11) Zur Umsetzung der in Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Aufgaben **stellt das Land Berlin Ressourcen nach Maßgabe der Haushaltsgesetze zur Verfügung.**

Spannungsfelder Politik und Verwaltung

Pfadabhängigkeit der Politik:

- Parteien verlieren Legitimation
- Ringkampfunterhaltung mit Heldengeschichte (Paula Diehl)
- Kurzfristig, reaktiv auf Medien, sichtbare und schnelle Maßnahmen

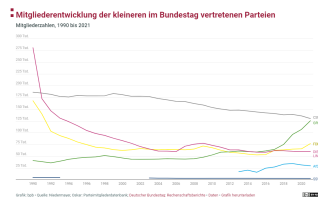


Government vs. Governance?

- Kommunen und Communities als Reallabore
- Lokale Innovationen über bundespolitische Vereinbarungen, Vorsorge und Nachhaltigkeitsziele
- Beteiligung der Zivilgesellschaft als Königsweg für Innovationen

Pfadabhängigkeiten der Verwaltung:

- Unpersönlichkeit und Neutralität als Utopie (Gewaltenteilung)
- fehlende Entscheidungsspielräume in der Routine
- neoliberale Steuerungsmodelle über Kosteneffizienz hemmen Innovationen im ökologischen und sozialen Bereich
- Die Leistungsdefizite und Störanfälligkeit der Verwaltung gelten als Zukunftsrisiko



Agile Verwaltung/ disruptiver Wandel:

- Beispiel NO₂-Klage der DUH: reaktiver Wandel in > 100 Kommunen
- Beispiel Aufnahme von Geflüchteten
- Beispiel Covid 19 und Lock-down
- Die Verwaltung hat gut **reagiert**, aber selten vorsorglich Innovationen eingeführt

Take Home: Spannungsfeld Verwaltungssteuerung und politische Ziele

Öffentliche Räume

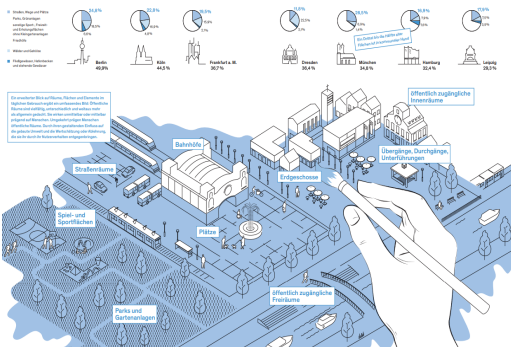


Bild: Baukulturbericht 2020/21

Der Erfolg von Klimaschutz und Klimaanpassung entscheidet sich in den Städten und die Mobilitätswende ist dabei zentral

Es reicht nicht, ambitionierte politische Ziele zu beschließen, die Verwaltung muss auch in die Lage versetzt werden, diese umzusetzen

Push und Pull für Politik und Verwaltung durch Klagen (DUH) und politische Steuerung der Transformation

Aber auch: Anpassung der Verwaltung an neue sozial-ökologische Ziele und positive Anreize für die Verwaltung

Die Arbeitsbedingungen und Hürden in der Verwaltung ernst nehmen

Es ist genauso wichtig, beste Praxis Beispiele für eine innovative, agile Verwaltung zu kennen, wie die schönen Bilder von autofreien Straßen. Auch hier gibt es immer mehr Kommunen, in denen zentrale neue Arbeitseinheiten die Verkehrswende steuern [Vortrag Hamburg]. Zusammenarbeit aus Sicht der Verbände muss push and pull – Zuckerbrot und Peitsche umfassen. Denn die Grenzen des Verkehrswachstums sind bereits weit überschritten.

Danke für Ihre Zeit
und
Aufmerksamkeit

christel@che24.de