

Für Mensch & Umwelt

Umwelt 
Bundesamt

nachhaltige Mobilität in Stadt und Quartier

Auf das Tempo kommt es an: Prozessoptimierung in der Verwaltung für die Mobilitätswende

Christiane Heiss, *Nachhaltige Mobilität in Stadt und Land, Umweltbundesamt (bis 2021 Stadträtin für Verkehr, Ordnung, Grün in Berlin Tempelhof-Schöneberg)*

Steuerung der Mobilitätswende in Berlin

HERAUSFORDERUNG: KLIMASCHUTZ

GESAMTSTÄDTISCHE STEUERUNG (LANDESEBENE)

- Paradigmenwechsel (MobG Bln)
- Steuerung der Verwaltung
- Schutzgutbezogene Vorgaben für Straßen und Mobilität

BEZIRKLICHE STEUERUNG (KOMMUNE)

- Operative Verantwortung für Entwicklung der Quartiere und der Lebensqualität konzentrieren
- Organisationsentwicklung der Verwaltung: Arbeitsbedingungen (IT), Motivation, Führung



TAKE HOME MESSAGES

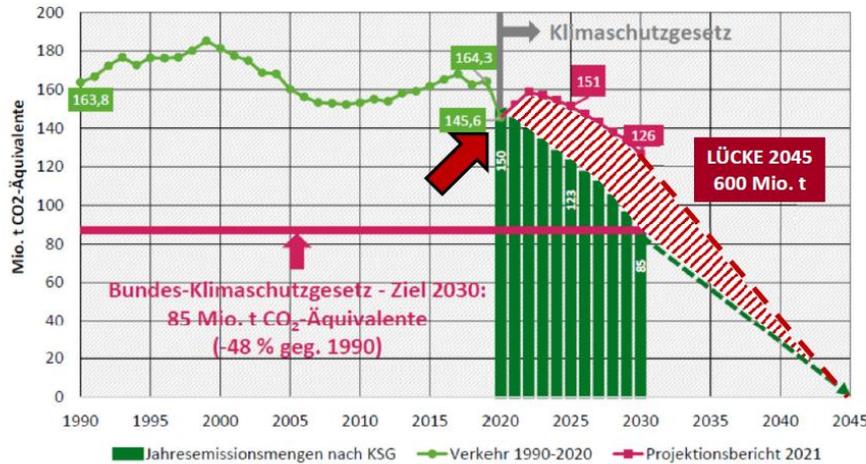
Quelle: Broschüre „Die Stadt für Morgen – Wie wollen wir leben?“

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/bildungsmaterial-die-stadt-fuer-morgen-wie-wollen>

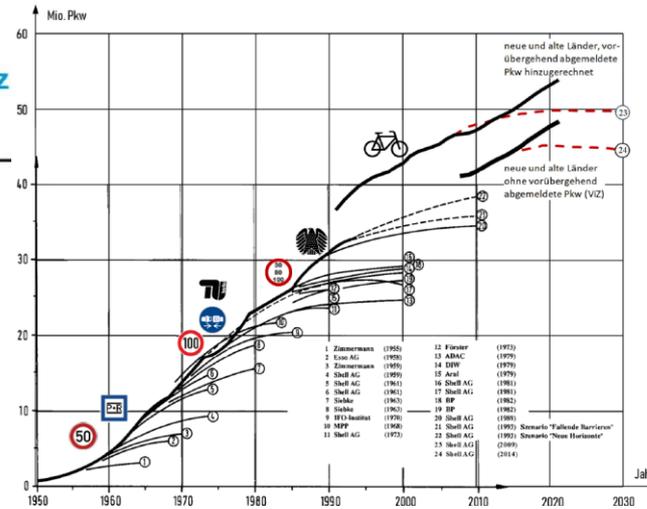
Klimaschutz, Umweltgerechtigkeit und Verkehrsentwicklung integriert steuern

Treibhausgasminderungsziele nach Bundes-Klimaschutzgesetz und Klimalücke im Verkehr 2030

Entwicklung und Zielerreichung der Treibhausgasemissionen in Deutschland im Sektor Verkehr des Klimaschutzgesetzes (KSG)



Quelle: Umweltbundesamt 15.11.2021



Eigene Darstellung

Motorisierungsentwicklung
 BMVI (Hg.): Verkehr in Zahlen
 Ausgabe 2021/2022: 132-133
 Ausgabe 2003/2004: 140-141

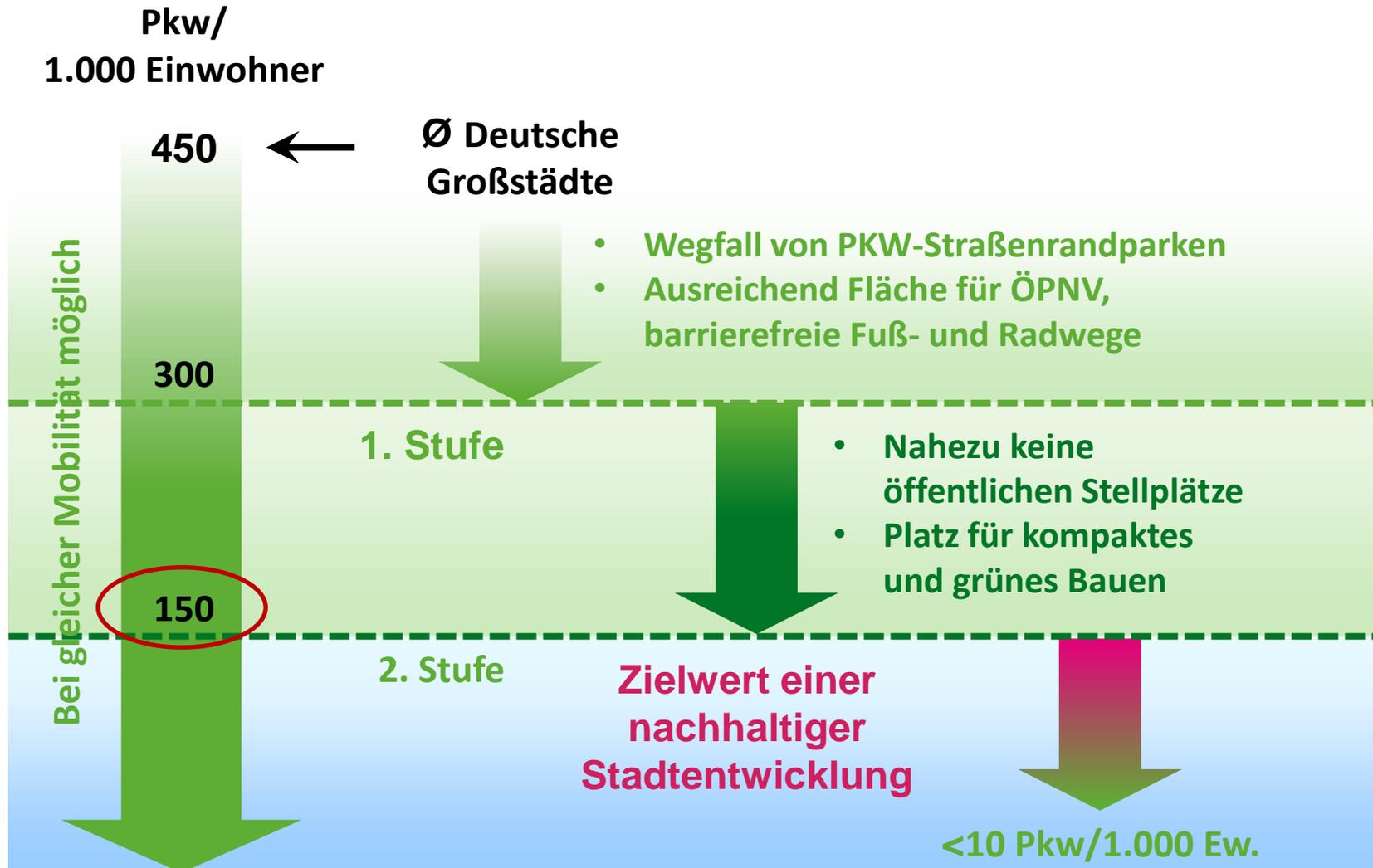
Bestandsprognosen: 1 bis 22
 Schühle (1986): 415
 Bestandsprognose 23:
 Shell Deutschland (2009): 25
 Bestandsprognose 25:
 Shell Deutschland (2014): 33

Quelle: Abschiedsvorlesung Prof. Christian Holz-Rau
<https://www.youtube.com/watch?v=VsWKd-LGVGw>

Eigene Berechnung und
 Darstellung nach

Umweltbundesamt (2022)

Minderungsziele in den Kommunen umsetzen



Quelle: UBA, 2017 Stadt für morgen

Vollzugsdefizite Mobilitätswende auf mehreren Ebenen

Bilanz des Dt.Städtetags Mobilitätswende 2018-2021(Auszug)

Forderungen aus dem Positionspapier	Zwischenergebnisse				
	++	+	0	-	--
<ul style="list-style-type: none"> - bei Regulierung nötiges Maß an Flexibilität für die kommunale Anwendungspraxis vorsehen, um lokale Ideen und Lösungen schnell zu ermöglichen - Kommunen mit flexiblerem Straßenverkehrsrecht versehen, das Erprobung und Umsetzung von Erprobungen und Experimenten erleichtert 	<ul style="list-style-type: none"> - abgesehen von Bewohnerparken, bislang vom Bund keine weiterreichende Flexibilisierung eingeführt/„kreatives Potential“ der Kommunen bleibt weitgehend unerschlossen - Wechsel der Erprobungs- in eine Innovationsklausel nicht geglückt - entscheidende Verkehrsversuche (Regelumkehr) stehen aus - regulatives Defizit zu Lasten der betroffenen Verkehrsteilnehmer*innen und der Kommunen 				
<ul style="list-style-type: none"> - Digitalisierung für effizientere Parkraumbewirtschaftung einsetzen - Rechtsrahmen schaffen, der Gemeingebrauch durch diskriminierungsfreien Zugang zu Informationen über verfügbaren Parkraum auf öffentlichen bzw. Stellplätzen auf privaten Flächen sicherstellt - erforderlich Standardisierung technischer Schnittstellen schaffen, um weitere eigenständige („proprietäre“) Angebote zu vermeiden 	<ul style="list-style-type: none"> - Erprobung ist nicht über Piloten hinausgekommen - Diskussionen über Rechtsrahmen über Verkehrsdaten laufen - Standardisierung scheitert an proprietären Widerständen 				

**VOLLZUGSDEFIZIT 1. EBENE (BUNDESRECHT);
VOLLZUGSDEFIZIT 2. EBENE (VERWALTUNG)**

**ES GIBT GENUG PILOTPROJEKTE
DIE HERAUSFORDERUNG LIEGT IN DER SKALIERUNG DER INNOVATIONEN**

**DAS HEIßT:
VERWALTUNGSSTEUERUNG**

HANDLUNGSSPIELRÄUME DER KOMMUNEN STÄRKEN

VERFAHREN BESCHLEUNIGEN

PERSONAL ENTWICKELN

[RS_HGF_Anlage_Verkehrswende_Monitoring_fin.pdf \(staedtetag.de\)](#), 2021

Schutzgutbezogene Vorgaben für Straßen und Mobilität durchsetzen

Umweltgerechtigkeit: vom lokalen Defizit zu verbindlichen Qualitätszielen für die Stadt

Umweltgerechtigkeitsatlas 2019: 1,5 Mio Menschen wohnen in Mehrfachbelastungsräumen defizitäre Grünversorgung, thermische Belastung, Luftbelastung, Lärm

Schlechte soziale Lage korreliert mit hohen Umweltrisiken

Gesundheitsbericht 2022:

Soziale Ungleichheit nimmt zu, keine Umweltdaten integriert

Bezirke sind die Ebene der operativen Integration

Quartiere als Planungseinheit

Vorschlag schutzgutbezogener Ansatz: Verschlechterungsverbot, Monitoring mit Nachhaltigkeitsindikatoren

Quelle: SenUVK, Umweltgerechtigkeitsatlas Berlin 2019

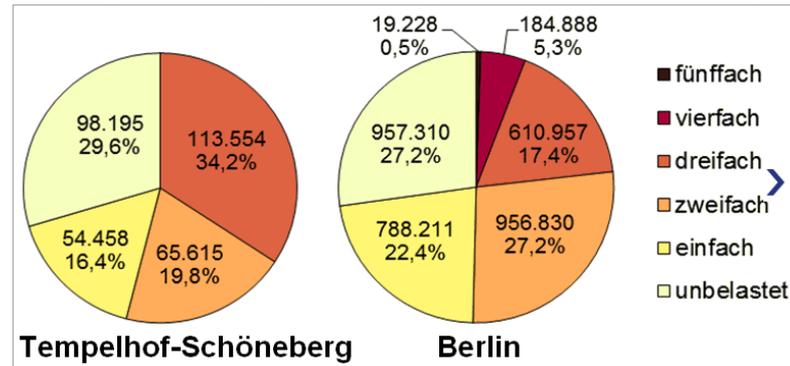
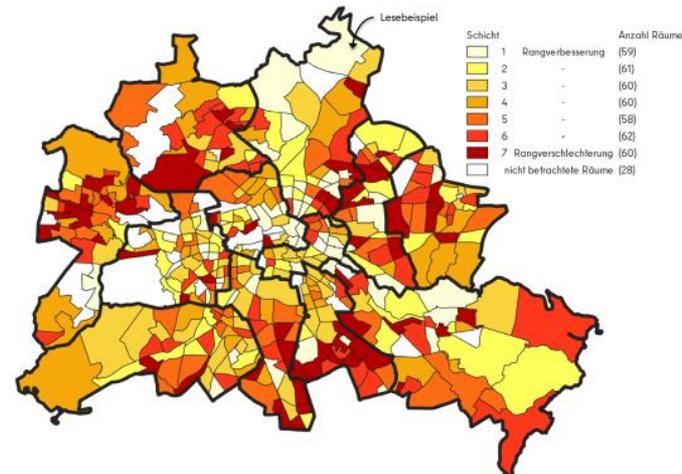


Abb. 23: Mehrfachbelastung im Bezirk Tempelhof-Schöneberg durch die Kernindikatoren Lärm, Luftbelastung, Grünversorgung, thermische Belastung sowie Status-Index (Soziale Problematik) nach betroffenen Einwohnerinnen und Einwohnern in allen Planungsräumen

Bezirk Tempelhof-Schöneberg im Vergleich zu Gesamt-Berlin
Bild 2 von 4

Schließen

Abbildung 3.7.4: GESIx Trend - Zeitliche Entwicklung des Gesundheits- und Sozialindex auf Ebene der Berliner Planungsräume 2013 bis 2022 (Karte)



(Quelle: SenSBW Berlin, AFS Berlin-Brandenburg / Datenquelle, Berechnung und Darstellung: SenWGP - I A -)

Outcome statt Input: Arbeitsplanung an Zielen ausrichten



Bild: Vorrangnetz Berlin, [netzentwurf-radverkehr.pdf](#)

- ✓ **To do:**
- ✓ **Zielvereinbarungen** statt detaillierte Inputsteuerung über Einzelfälle
- ✓ Politischer Beschluss und Bürgerbeteiligung nur am Anfang der Planung

- ✓ **Standards und Projektmanagement**
- ✓ Kettenkompetenz in der Ausführungsebene aufbauen
- ✓ Neue zentrale Koordinierungsstelle
- ✓ Zusammenführung von Personalmittel und Investitionsmittel

Quantität erzwingt Verfahrensänderung: Radverkehrsplanung

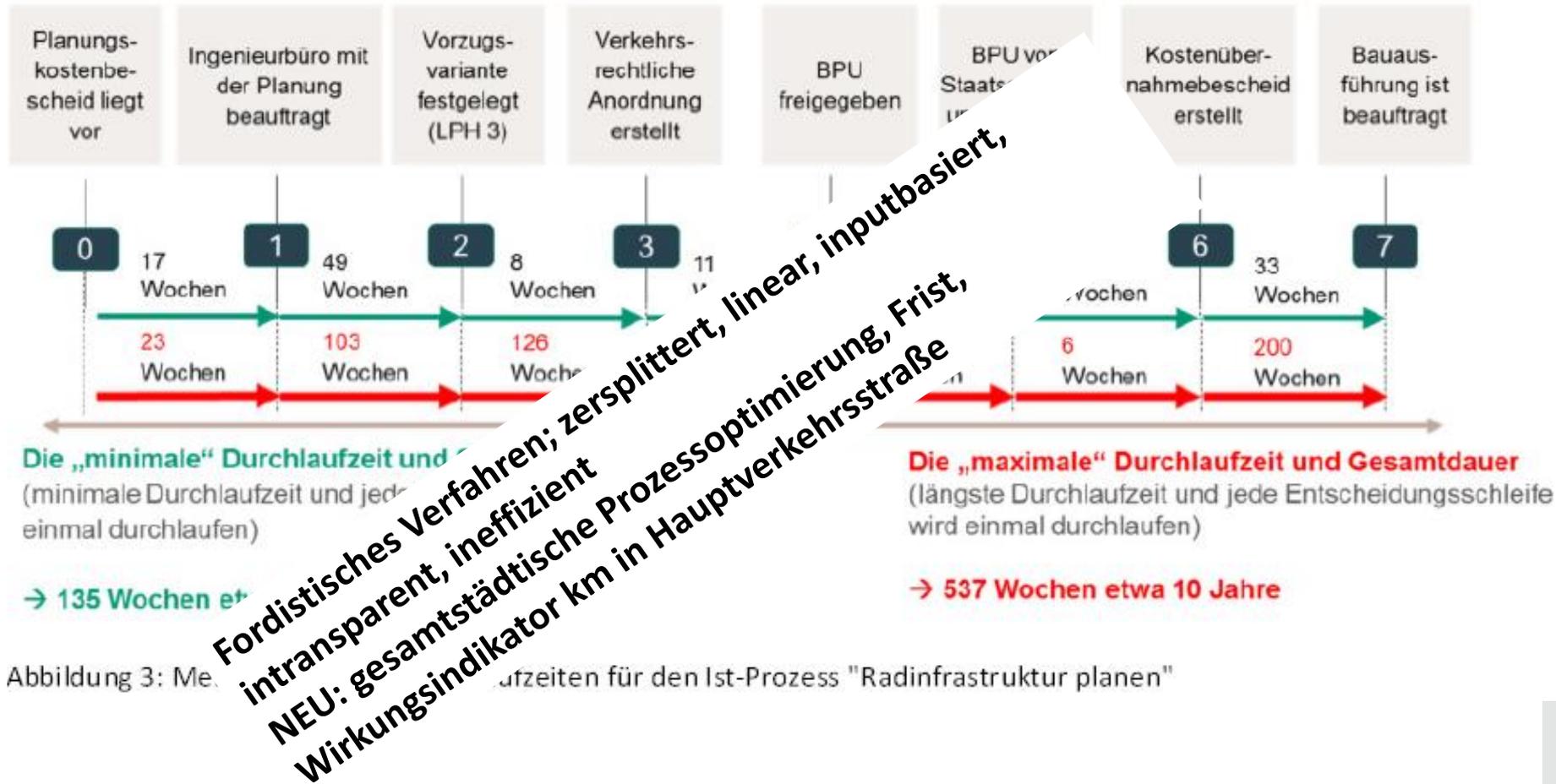


Abbildung 3: Meilenstein-Durchlaufzeiten für den Ist-Prozess "Radinfrastruktur planen"

Quelle: PARI Projekt - Prozessanalyse Radinfrastruktur, SenUMVK 2021

Luftqualitätskriterien als Treiber für lokale Verkehrsreduktion

I Tempo 30

Für 33 Straßenabschnitte mit einer gesamten Länge von 20,6 Kilometern ist die Anordnung von Tempo 30 und eine Verstetigung des Verkehrsflusses vorgesehen. Die bisherigen Erfahrungen in Berlin, z.B. an der Schildhornstraße und der Beusselstraße, haben gezeigt, dass damit NO₂-Minderungen bis zu 5 µg/m³ erreichbar sind, weil weniger beschleunigt werden muss.

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



Perspektive:
punktuelleres Risikomanagement,
reaktiv

Durchsetzung von geltenden
Schutzansprüchen

NEU:

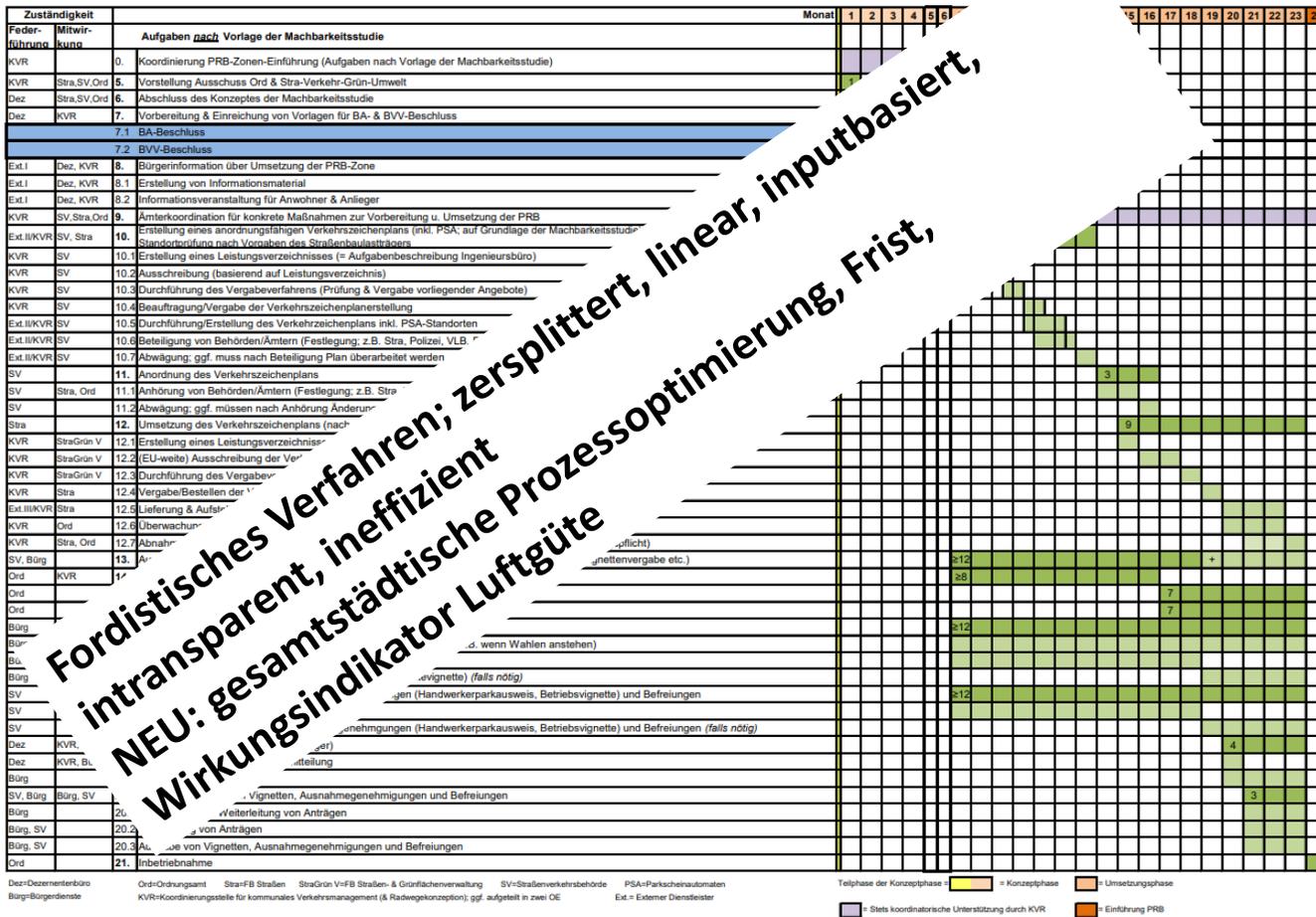
Operative Integration am Tempelhofer
Damm/ Mariendorfer Damm:

Tempo 30 + Lieferlogistik +
Parkraumbewirtschaftung +
Radverkehrsanlage +
Barrierefreiheit + ästhetische
Aufwertung Geschäftsstraße

Operative Koordinierung
unterschiedlicher Ziele vor Ort durch 5
Stellen im Bezirk +BVV +
Bürgergremium

Verantwortung (Ob) und Ausführung (Wie) zusammenführen

Beispiel Parkraumzonenausweitung: Quantität erzwingt Verfahrensinnovation



Prozessdauer mindestens 38 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

Beispiel Fußgängerüberwege Berlin: neue Ziele, altes Verfahren

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 Verkehrszählung, Ortstermin, Priorisierung) (u.a. ...)
4. AGFFV entscheidet, ob/welche QH angelegt werden soll
5. Abt.VI SenUMVK erteilt verkehrsrechtliche AO auf Grundlage des Entwurfs (u.a. ...)
6. SGA des Bezirks erstellt Kostenschätzung, teilt der AGFFV den Mittelbedarf mit
7. AGFFV prüft Finanzbedarf nach Gesamtberliner Prioritätenliste (u.a. ...), wenn Mittel bereit stehen.
8. AGFFV fertigt Bescheid über „Mittelzuweisung“ an SGA für
9. SGA führt Vergabe der Ingenieurleistungen zur Planung der Bauwerke (jeweils separat Straßenverkehrsanlagen, Öffentliche Beleuchtung bzw. ...), prüft und wertet Angebote der Ing.-Büros, erteilt den Zuschlag, beauftragt die Ausführung
10. SGA begleitet und beaufsichtigt fachlich
11. Im Ergebnis der Ingenieurplanungen (u.a. ...), Kostenberechnung, SGA teilt AGFFV den aktualisierten Mittelbedarf für die Bauausführung mit
12. AGFFV prüft Finanzbedarf nach Gesamtberliner Prioritätenliste, teilt dem SGA mit, wann die Mittel für die Bauausführung z.V. gestellt werden können
13. AGFFV fertigt Bescheid über „Mittelzuweisung“ an SGA für Bauausführung.
14. SGA führt Vergabe der Bauleistungen (jeweils separat Straßenverkehrsanlagen incl. Fahrbahnmarkierungen, öffentliche Beleuchtung bzw. Zusatzbeleuchtung des FGÜ) durch, prüft Angebote der Firmen, erteilt den Zuschlag, beauftragt Firmen.
15. SGA beaufsichtigt die Bauausführung, mindestens für „nicht delegierbare Bauherrenaufgaben“. Zeitlich wird auf verkehrsbehördliche AO der Baustellenabsperzung).
Sobald fertigen Leistungen ab und in Betrieb.
Rechnungen und fordert die auszuzahlenden Beträge bei der AGFFV an.
AGFFV stellt die Mittel auf einem Konto der SenUMVK bereit, auf das Mitarbeiter_innen des SGA auf den Zugriff erhalten (haben). Aktuell beträgt der Zeitbedarf für die Punkte 1 bis 16 i.d.R. ca. 3 Jahre.



§ 55 Querungen

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

AGFFV: Arbeitsgemeinschaft „Förderung des Fußverkehrs“ bei der SenUMVK

<https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-MobGBEV6P50>

Foto: Christiane Heiß

Quelle: F. Schack, eigene Recherche C.H.

Führung und Steuerung: Entscheidungen auf unterschiedlichen Ebenen



eigene Darstellung, nach Elliott Jacques, 2002

Hamburg: Ressourcenbereitstellung nach Outcome



Good practice: Konditionale Bereitstellung von Personalmitteln

Im Hamburger Bündnis für den Radverkehr ist festgeschrieben, dass den Bezirken u. a. Personalmittel zur Verfügung gestellt werden. Die Auszahlung der Mittel erfolgt dabei konditional, d. h. sie ist an die Umsetzung von definierten Maßnahmen bzw. an den Mittelabfluss für Baumaßnahmen gebunden. So erhalten die Bezirksämter aktuell 6% der jeweiligen Bruttobausumme für Personal.

Die Bezirke entscheiden jedoch selbst, welche Stellen von den durch die Fachbehörde zur Verfügung gestellten Personalmitteln finanziert werden – eine Einschränkung auf Stellen z. B. in den Straßenbauämtern gibt es nicht. Die Zusage zu Personalmitteln orientiert sich allerdings strikt an den konkreten Zielen und es werden keine Mittel für das Erreichen anderer (nicht festgehaltener) Ziele ausgeschüttet.

In einer Fortschreibung des Hamburger Bündnisses für den Radverkehr wird über eine Absenkung des Prozentsatzes bei gleichzeitig längerer Zusicherungsdauer von Personalmitteln nachgedacht. Hierdurch soll die Verstetigung von Stellen im Bereich Radverkehr und damit die langfristige Sicherung des Personalbedarfs ermöglicht werden.

Planungsbeschleunigung gelingt mit Prozessoptimierung

PARADIGMENWECHSEL:

- Schutzgutbezogene Perspektive statt schadensbezogene Reparaturen
- Quartiere/ Häuserblocks als Ebene der operativen Integration und des Erprobens
- Vorsorge im Verkehr: Lokale Leitplanken (local boundaries) für fachübergreifende Planungssicherheit
- Agile, gestaltende Verwaltung als Führungsaufgabe und Personalentwicklung
- Controlling und Monitoring der Städte: Indikatoren (für Performanz, Outcome und Output)

VORSCHLÄGE:

- Transformation der Verwaltung: Ebenen übergreifend Prozesse optimieren
- Arbeitsbedingungen entscheiden über Motivation und Fähigkeiten
- Zielvereinbarungen erleichtern die Planbarkeit von Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcen
- Reallabore auf Quartiersebene auch in der Verwaltung fördern
- Dynamisierung von Verwaltungsvorschriften bottom up nach „Bester Praxis“
- Verschlechterungsverbot, Beweislastumkehr (Nutzen für den Klimaschutz) rechtlich prüfen
- Skalierung und Beschleunigung erfordern agile Teams

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Christiane Heiss

FG I 2.6 Nachhaltige Mobilität in Stadt und Land

Christiane.Heiss@uba.de

[Nachhaltige Mobilität | Umweltbundesamt/](#)