

Drei Jahre Berliner Mobilitätsgesetz

Wie der institutionelle Umbau die Berliner Verwaltung handlungsfähig für die Umsetzung macht.

Berliner Mobilitätsgesetz, Implementierung, Planungsrecht, Radverkehr, ÖPNV, Fußverkehr

Das Berliner Mobilitätsgesetz (MobG BE) hat große Erwartungen für einen schnellen Umbau der Hauptstadt zu einem menschen- und umweltfreundlichen Mobilitätsraum geweckt. Diese Arbeit bilanziert die Fortschritte in vier Handlungsfeldern – institutionelle Umstrukturierung, Planwerke, Beteiligung und Kommunikation, sowie bauliche und finanzielle Maßnahmen – und gibt Empfehlungen für ähnliche Gesetzesvorhaben in anderen Kommunen und Ländern. Dies erfolgt aus einer interdisziplinären Perspektive von Planungswissenschaft und sozialwissenschaftlicher Mobilitätsforschung.

Sophia Becker, Anke Sterz

Viele deutsche Städte arbeiten daran, die Mobilität besser zu organisieren und den Verkehr klimafreundlicher zu gestalten. Für eine solche Verkehrswende sind neue politische Rahmenbedingungen und neue Infrastrukturen notwendig. Das Berliner Abgeordnetenhaus hat dazu im Juni 2018 das deutschlandweit erste Mobilitätsgesetz (MobG BE)¹ verabschiedet. Das MobG BE beschreibt in der alten Fassung von 2018 (MobG BE a. F.)² zunächst umfangreiche Ziele und Maßnahmen zur Förderung des Radverkehrs und des ÖPNV. Im Februar 2021 wurde ein Abschnitt zur Förderung des Fußverkehrs hinzugefügt. Die Abschnitte zum Wirtschaftsverkehr und zu „neuer Mobilität“ befinden sich aktuell im Gesetzgebungsverfahren³.

Im MobG BE werden die Ziele der Mobilitätsplanung des Landes Berlin in Form eines Grundlagengesetzes festgehalten. Dies geschieht durch Formulierung allgemeiner Handlungsziele für eine integrierte Mobilitätsgewährleistung in Berlin.⁴ Die „Bewahrung und Weiterentwicklung eines auf die Mobilitätsbedürfnisse in Stadt und Umland ausgerichteten und dabei stadt-, umwelt-, sozial- sowie klimaverträglich ausgestalteten, sicheren, barrierefreien Verkehrssystems als Beitrag zur individuellen Lebensgestaltung und zur inklusiven Lebensraumgestaltung“⁵ bilden dabei die Ziele des Gesetzes. Diese werden durch verkehrsträgerspezifische Ziele⁶ für den ÖPNV, den Rad- und den Fußverkehr in Form unverbindlicher Regelungen⁷ ergänzt. Damit weist das MobG BE eine hohe Gemeinwohlorientierung auf

und geht über ein verkehrsplanerisches Regelwerk hinaus. Übergeordnete gesellschaftliche Werte wie Sicherheit, Inklusion, soziale Gerechtigkeit und Klimaschutz werden als Zielstellung des Gesetzes benannt. Dies steht teilweise im Kontrast zu sonst gängigen Zielstellungen verkehrsplanerischer Regelwerke, wie beispielsweise finanzielle und technische Effizienz oder Zeitersparnis des motorisierten Verkehrs. Zusätzlich werden im MobG BE jedoch auf Gesetzesebene auch bereits Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele normiert. Diese betreffen die institutionelle Ebene, die Aufstellung neuer Planwerke, neue Vorgaben zur Beteiligung und Kommunikation sowie konkrete bauliche und finanzielle Maßnahmen.

Drei Jahre nach der Verabschiedung ist es Zeit, eine erste Bilanz zu ziehen, wie sich das MobG BE in der Praxis von Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft bewährt hat. Das MobG BE wird im Folgenden als Fallstudie⁸ betrachtet, um aus den bisherigen Lernerfahrungen mit dem Umsetzungsprozess des MobG BE Schlussfolgerungen für die Gestaltung neuer Mobilitätsgesetze in anderen Städten zu ziehen.

Entstehungsprozess des MobG BE

Berlin konnte in der vergangenen Dekade einen starken Zuwachs des Radverkehrs verzeichnen⁹. Gleichzeitig wurde die Radinfrastruktur nicht in angemessenem Umfang ausgebaut und ertüchtigt. Immer wieder kommt es zu zahlreichen Unfällen, bei denen Radfahrer schwer verletzt oder sogar getötet werden. Im Durchschnitt gab es in Berlin jährlich elf getötete Radfahrer in den Jahren 2010 bis 2020¹⁰. Die Unzufriedenheit mit der (nur partiell) vorhandenen Radinfrastruktur wuchs. Vor diesem Hintergrund wurde zu Beginn des Jahres 2016 der Volksentscheid Fahrrad (VEF) gestartet. Der VEF war ein

PEER REVIEW – BEGUTACHTET

Eingereicht: 24.06.2021
Endfassung: 08.08.2021

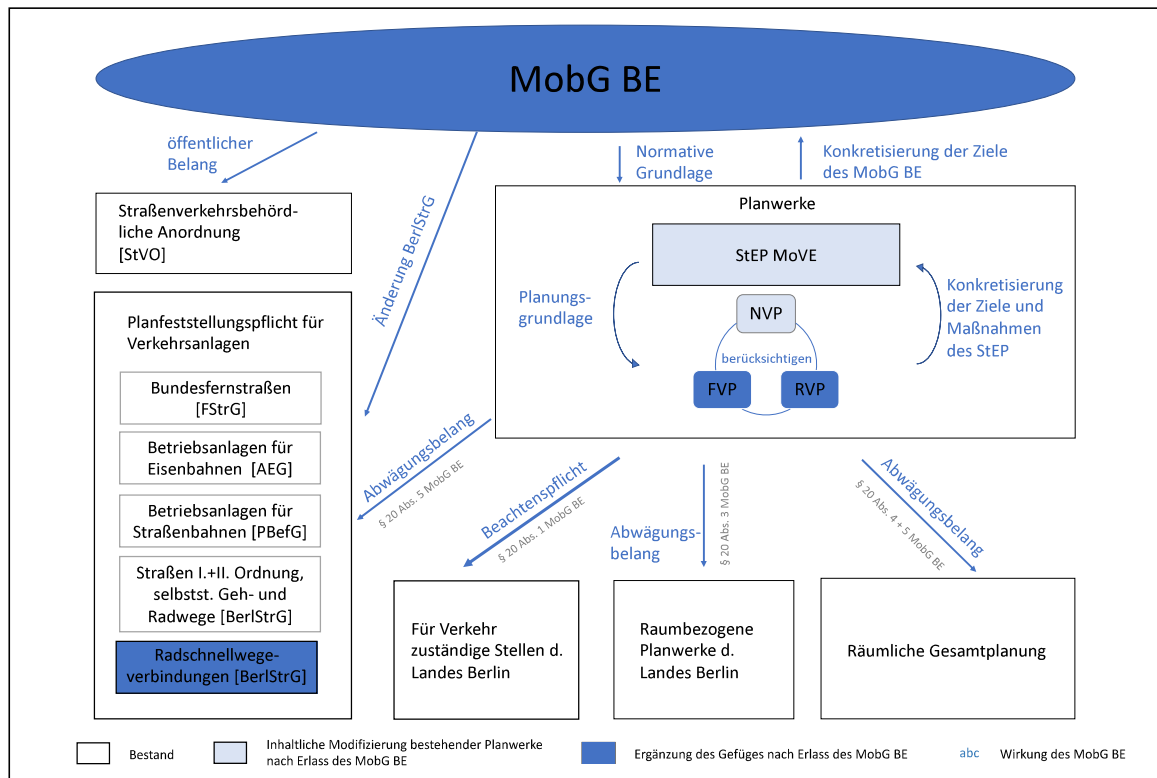


Bild 1: Einordnung und Wirkung des MobG BE im verkehrsplanerischen Gefüge
Eigene Darstellung

Volksbegehren, mit dem das Land Berlin dazu verpflichtet werden sollte, sichere Infrastrukturen für den Radverkehr in der Hauptstadt zu schaffen. Die Aktivisten entwickelten im Rahmen eines Gesetzes-Hackathon ein sogenanntes Radgesetz, das ein Paket aus zehn politischen Zielen und Maßnahmen für einen besseren Radverkehr enthielt¹¹. Dazu gehörte v.a. der Bau von zwei Meter breiten, baulich getrennten Radwegen an allen Hauptverkehrsstraßen, die konsequente Entschärfung von Unfallschwerpunkten, die Senkung der Verkehrstoten auf Null (Vision Zero), die Schaffung von 100 km Radschnellwegen und der Aufbau von Personalkapazitäten für Radverkehrsplanung in der kommunalen Verwaltung. Innerhalb weniger Wochen sammelten die Aktivisten des VEF mehr als 100.000 Unterschriften von Berliner Bürgern, wenngleich zunächst nur 20.000 Unterschriften notwendig gewesen wären, um das Volksbegehren weiter voranbringen zu können¹². Diese breite Resonanz, verbunden mit einer sehr professionellen Öffentlichkeitsarbeit des VEF, brachte das Thema Radverkehr wirkungsvoll auf die politische Agenda für die unmittelbar bevorstehenden Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus (Landtagswahlen) im Herbst 2016¹³. Die anschließend neu gebildete Koalition aus SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/Die Grünen einigte sich darauf, die Ziele des VEF größtenteils umsetzen zu wollen, was zur Folge hatte, dass das Volksbegehren auf formalem Wege nicht fortgesetzt wurde. Die nun von BÜNDNIS 90/Die Grünen geführte und neu zugeschnittene Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (SenUVK) arbeitete in einem ko-kreativen Prozess das Gesetzesvorhaben mit den Aktivisten des VEF, sowie weiteren wichtigen Akteuren, aus. In diesem Zuge wurde aus dem Radgesetz ein Mobilitätsgesetz. Dies ist eine äußerst sinnvolle Entscheidung gewesen, da die Akzep-

tanz für neue Gesetzesvorhaben größer ist, wenn davon möglichst viele gesellschaftliche Gruppen profitieren und die Orientierung am Allgemeinwohl klar erkennbar ist¹⁴.

So wichtig die Aufbruchstimmung im partizipativen Entstehungsprozess des MobG BE auch war – sie hat große Erwartungen an das MobG BE geweckt, mit denen sich die Berliner Verkehrssenatorin Regine Günther auch im Berliner Wahljahr 2021 konfrontiert sieht. Immer wieder wurde der Senatorin seit dem Erlass des MobG BE im Juli 2018 vorgeworfen, es gehe mit der Umsetzung des Gesetzes viel zu langsam voran¹⁵. Dass das MobG BE ein „Gesetz“ ist, hat bei Fahrradaktivisten und in der medialen Berichterstattung die Erwartung geweckt, dass seit Juli 2018 keine infrastrukturelle Veränderung in Berlin mehr vorgenommen werden darf, die nicht sofort die im MobG BE formulierten Ziele für den Radverkehr einhundertprozentig umsetzt¹⁶. Gerade weil das MobG BE von der Zivilgesellschaft initiiert wurde, entstand der Eindruck, dass Politik und Verwaltung nun ohne größere Widerstände alle Ziele des MobG BE schnellstmöglich umsetzen könnten. Als Erfolgsindikator für die Umsetzung wurde allerdings oftmals hauptsächlich die Anzahl der gebauten Radwege-Kilometer herangezogen¹⁷. Auch wenn dies ein wichtiger Indikator für den Erfolg ist, so ist gerade in den ersten Jahren eines so neuartigen und pionierhaften Gesetzesvorhabens eine breitere, mehrdimensionale Betrachtung von „Erfolg“ und „Fortschritt“ in der Umsetzung unabdingbar. Dabei geriet nicht nur die notwendige Rekonfiguration des institutionellen Gefüges aus dem Fokus der Öffentlichkeit, sondern auch die Tatsache, dass das MobG BE nicht nur den Bau von Radwegen, sondern auch die Stärkung des ÖPNV, des Fußverkehrs, des Wirtschaftsverkehrs und der digital unterstützten Mobilität zum Ziel

hat. Es geht um nichts weniger als darum, das gesamte Mobilitäts- und Verkehrssystem der Hauptstadt umwelt- und menschenfreundlich umzugestalten¹⁸. Es lohnt sich also, genauer hinzuschauen, wo es in den vergangenen drei Jahren bereits Fortschritte bei der Umsetzung des MobG BE gab und welche Prozesse ins Stocken geraten sind. Dabei muss auch das bestehende verkehrsplanerische Gefüge beachtet werden.

Einordnung des MobG BE in das verkehrsplanerische Gefüge

Die Planung und Genehmigung, sowie der Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen zur Deckung der Mobilitätsbedarfe¹⁹ der Bevölkerung und des Wirtschaftsverkehrs, unterliegen in Deutschland einem über Jahrzehnte gewachsenen und etablierten Gefüge verschiedener bundes- und landesrechtlicher Regelungen in Gestalt von Gesetzen, Verordnungen, Plänen und Richtlinien. Durch Erlass des MobG BE wurde dieses Gefüge im Land Berlin um ein neues landesrechtliches Gesetz erweitert (siehe *Bild 1*).

Das MobG BE bildet die normative Grundlage zur Erweiterung bereits vorhandener bzw. Aufstellung neuer Planwerke sowie von Programmen und Konzepten. Die allgemeinen Regelungen des MobG BE werden in den nachfolgenden Planwerken konkretisiert und sollen durch diese Wirksamkeit entfalten.

Der ehem. Stadtentwicklungsplan (StEP) Verkehr bildet nun als StEP Mobilität und Verkehr (StEP MoVe)²⁰ die erste Konkretisierungsebene des MobG BE. In ihm werden die allgemeinen Ziele des MobG BE in integrierter, verkehrsmittel-übergreifender Betrachtung bewältigt²¹ sowie die verkehrsmittelspezifischen Handlungsziele konkretisiert²² und in einem Maßnahmenkatalog dargestellt.²³ Dabei hat der StEP MoVe als vom Senat beschlossenes²⁴ städtebauliches Konzept gem. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB²⁵ i. V. m. § 4 Abs. 1 Satz 4 und 5 AGBauGB (Berlin)²⁶ jedoch nur empfehlenden Charakter. Dies bedeutet, dass seine Regelungen in die Abwägungsentscheidung anderer Planungen (u. a. raumbezogene Planwerke des Landes Berlin²⁷, räumliche Gesamtplanung²⁸) einzustellen und zu berücksichtigen sind, jedoch in der Abwägung prinzipiell auch weggewogen werden können. Nur für die für Verkehr zuständigen Stellen des Landes Berlin, sind seine Regelungen jedoch verbindlich²⁹. Die im StEP MoVe gesetzten Qualitäts- und Handlungsziele sind in separaten verkehrsspezifischen Planwerken – dem Nahverkehrsplan (NVP),³⁰ dem Radverkehrsplan (RVP)³¹ und dem Fußverkehrsplan (FVP)³² – zu konkretisieren,³³ wobei RVP und FVP gänzlich neue Planwerke darstellen. Die konkrete Umsetzung des NVP erfolgt durch Verkehrsverträge³⁴. Für die konkrete Umsetzung des RVP und FVP sind bisher keine analogen Instrumente zum Verkehrsvertrag vorhanden.

Eine weitere Konkretisierungsebene des MobG BE bilden Programme wie das Verkehrssicherheitsprogramm³⁵ und Konzepte wie das integrierte Wirtschaftskonzept³⁶.

Eine planerische und landesrechtliche Neuerung ist die Kategorie der Radschnellwege. Bereits 2017 wurde im FStrG die Grundlage für Finanzhilfen des Bundes zum Bau von Radschnellwegen in Straßenbaulast der Länder und Gemeinden geschaffen³⁷. Da landesrecht-

lich in Berlin weder die Begrifflichkeit noch die Kategorie vorhanden war³⁸, wurde im MobG BE der Begriff der Radschnellverbindungen eingeführt. Folglich war festzulegen, wie Radschnellverbindungen rechtlich zu sichern sind und welche öffentliche Stelle Vorhabenträger und welche Behörde Zulassungsbehörde ist. Die Planfeststellungspflicht für den Bau von Radschnellverbindungen wurde im Zuge des MobG BE im Berliner Straßengesetz (BerlStrG)³⁹ in § 22 Abs. 1 Satz 1 BerlStrG verankert. Damit wird im BerlStrG die Kategorie der Radschnellverbindungen der Fachplanung zugeordnet. Aufgrund dieser Normierung greift auch die enteignungsrechtliche Vorwirkung eines Planfeststellungsbeschlusses nach dem BerlStrG.⁴⁰ Dies bedeutet, dass zum Bau von Radschnellverbindungen Flächen enteignet werden können und somit ein durchsetzungsstarkes Instrument zur Errichtung von Radschnellverbindungen vorhanden ist. Mithin wurden Folgeänderungen bzgl. der Zuständigkeit der Vorhabenträgerschaft und der Planfeststellungsbehörde im Allgemeinen Zuständigkeitskatalog (ZuStKat AZG) des Gesetzes über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (AZG)⁴¹ und BerlStrG notwendig. Die Planung und der Bau von Radschnellverbindungen, sowie die Zuständigkeit als Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde liegen in der Verantwortung der Hauptverwaltung des Landes Berlin und nicht bei den Bezirken⁴². Damit wurde folgerichtig der gesamtstädtischen und überbezirklichen Bedeutung der Radschnellverbindungen Rechnung getragen. Aufgrund der im Gesetzestext überwiegend verwendeten Soll-Formulierungen der Zielsetzungen und Maßnahmen für die einzelnen Verkehrsträger – Die „Mobilität in Berlin soll [...]“⁴³, die Herstellung des Radverkehrsnetzes „soll bis zum Jahr 2030 erfolgen“⁴⁴ – wird deutlich, dass es sich beim MobG BE gerade nicht um ein Ausbaugesetz, wie etwa das Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG), handelt, in dem die Erforderlichkeit konkreter Ausbaumaßnahmen und die Übereinstimmung dieser mit den Zielsetzungen des Fachrechts gesetzlich normiert ist⁴⁵. Eine entsprechende Regelung mit verbindlicher Bedarfsfeststellung war ursprünglich im Entwurf des Volksentscheids Fahrrad für das Berliner Radverkehrsgesetz in § 9 Abs. 4 RadG⁴⁶ vorhanden. In der Vorlage zur Beschlussfassung des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung⁴⁷ ist diese Regelung jedoch nicht mehr vorhanden und ist auch nicht Bestandteil des MobG BE a. F. geworden, sodass es sich beim MobG BE überwiegend um eine Formulierung von Leitlinien handelt⁴⁸.

Umsetzungsbilanz der Aufträge

Im MobG BE werden auf der Maßnahmenebene neben der Aufstellung von Planwerken auch konkrete Aufträge in weiteren wichtigen Handlungsfeldern formuliert. Diese betreffen die institutionelle Umstrukturierung, Beteiligung und Kommunikation sowie bauliche und finanzielle Maßnahmen (siehe *Bild 2*). Bevor die für die Öffentlichkeit sichtbaren Erfolge auf der Realisierungsebene verzeichnet werden können, sind zunächst die institutionellen Voraussetzungen dafür zu schaffen. Umstrukturierungen und eine Aufstockung der Personaldecke der Berliner Verwaltung auf Landes- und Bezirks-

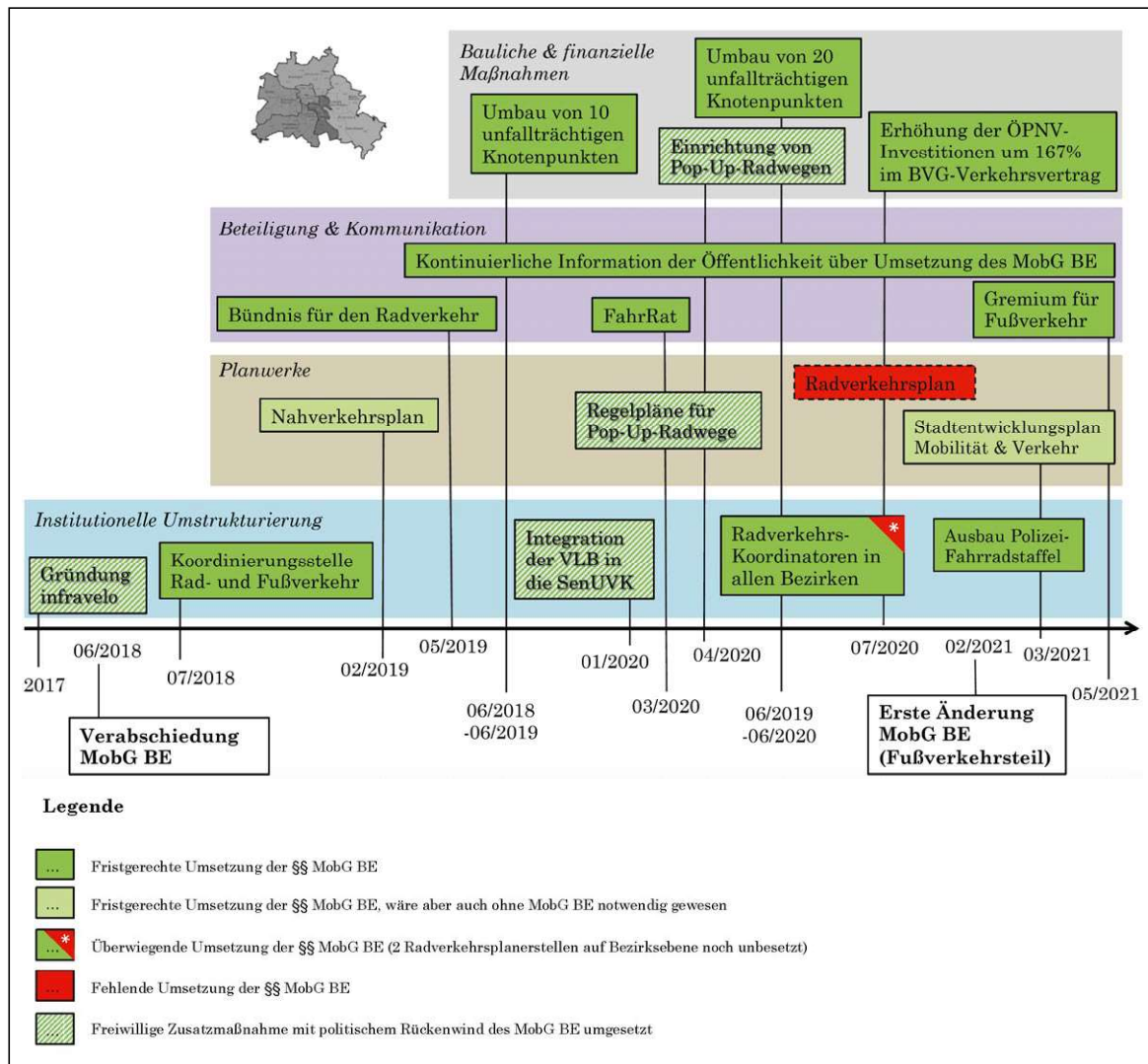


Bild 2: Übersicht der Umsetzung konkreter Aufträge gemäß MobG BE
Eigene Darstellung

ebene im Bereich der aktiven Mobilität sind notwendig, um Handlungsfähigkeit zur Umsetzung des MobG BE zu erlangen. Dazu wurde in der SenUVK eine Koordinierungsstelle für den Rad-⁴⁹ und Fußverkehr⁵⁰ eingerichtet, die dem Staatssekretär für Verkehr als Stabsstelle unmittelbar unterstellt ist⁵¹. Bereits im Zeitraum des Entstehungsprozesses des MobG BE wurde die GB infraVelo GmbH als neuer Akteur der für Verkehr zuständigen Stellen gegründet⁵² und anschließend mit der Planung von Radschnellwegeverbindungen beauftragt⁵³. Parallel zu den durch das MobG BE bedingten Umstrukturierungen wurde außerdem die Integration der vormals nachgeordneten Behörde Verkehrslenkung Berlin (VLB) in die neue Abteilung für Verkehrsmanagement der SenUVK vorgenommen. Dadurch konnten größere Handlungsspielräume geschaffen werden⁵⁴, um beispielsweise Ampelschaltungen zu Gunsten von Rad- und Fußverkehr anpassen zu können, die auch für die Umsetzung des MobG BE förderlich sein können.

Auf bezirklicher Ebene wurden Radverkehrskoordinatoren⁵⁵ benannt. Im Handlungsfeld der Planwerke sind mit Aufstellung bzw. Fortschreibung des StEP MoVe und NVP die im MobG BE festgelegten Anforderungen erfüllt worden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt (23. Juni 2021) ist der RVP von der SenUVK jedoch noch nicht

aufgestellt worden⁵⁶, obwohl er bis Juli 2020 hätte erlassen werden sollen⁵⁷. Zwar wurden im Februar 2021 die Vorgaben für die Radverkehrsplanung dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnis vorgelegt⁵⁸, jedoch sind diese im Vorgriff des RVP vorzulegen⁵⁹, sodass diese zeitlich vor dem gesetzlich normierten Datum zum eigentlich vorgesehenen Erlass des RVP im Juli 2020 hätten erlassen werden müssen.

Im Handlungsfeld Kommunikation und Beteiligung sind die im MobG BE formulierten neuen Beteiligungsgremien (Bündnis für den Radverkehr⁶⁰, Fahr-Räte⁶¹, Gremium für den Fußverkehr auf Landes-⁶² und Bezirksebene⁶³) eingerichtet worden⁶⁴. Über die Internetseite der SenUVK und der infraVelo, sowie durch die Beantwortung zahlreicher parlamentarischer Anfragen wurden umfangreiche Informationen zum Umsetzungsstand des MobG BE kontinuierlich bereitgestellt.

Die im MobG BE formulierten baulichen Maßnahmen sind in Form einer Soll-Formulierung gehalten. So soll bspw. der ÖPNV auf Schiene und Straße schrittweise bis spätestens 2030 auf nicht fossile Antriebsenergien umgestellt sein⁶⁵ und mindestens 100 km Radschnellverbindungen sollen bis zum Jahr 2030 errichtet werden⁶⁶. Eine Umsetzung dieser Maßnahmen bis zum Jahr 2021 war daher noch nicht zu erwarten.

Fazit

Drei Jahre nach der Verabschiedung des MobG BE fällt die Bilanz, entgegen der sehr kritischen öffentlichen Wahrnehmung, überwiegend positiv aus. Die Berliner SenUVK hat als zuständige Senatsverwaltung die meisten der im MobG BE für die ersten Jahre vorgesehenen Vorhaben erfolgreich und fristgerecht umgesetzt. Es wurde das institutionelle Gefüge zur Gestaltung von Mobilität und Verkehr sinnvoll umgebaut, Personalkapazität deutlich erhöht, transparente Kommunikation und Beteiligung in neuen Gremien durchgeführt, sowie die Erstellung oder Anpassung wichtiger Planwerke umgesetzt. Eine Ausnahme stellt hier jedoch der für Juli 2020 vorgesehene RVP dar, der zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht aufgestellt und erlassen wurde. Dies ist kritisch zu beurteilen, da erst der RVP verbindliche Qualitätsstandards und messbare Ausbauziele für die Berliner Radinfrastruktur festlegt⁶⁷. Positiv hervorzuheben ist jedoch die erstmalige Schaffung einer landesrechtlichen Grundlage für Radschnellverbindungen im Zuge des MobG BE. Die im BerlStrG verankerte Planfeststellungspflicht gibt der infraVelo im Auftrag der SenUVK die nötige Durchsetzungskraft für die Koordination und Realisierung der Radschnellverbindungen.

Aufgrund der vielen allgemein gehaltenen „Soll“-Formulierungen im MobG BE leitet es nicht „die Verkehrswende per Gesetz“ ein. Es ist in einem politischen Verhandlungsprozess unter Beteiligung sehr diverser Akteure entstanden und die schwächeren Formulierungen spiegeln den Einfluss derjenigen Akteure wider, die keinen schnellen und tiefgreifenden, sondern höchstens einen schrittweisen Umbau des Berliner Verkehrssystems wollten. In diesem Sinne ist das MobG BE durch seinen Leitlinien-Charakter ein Kompromisswerk. Seine größte Bedeutung liegt somit nicht auf der planungsrechtlichen, sondern auf der politischen Ebene. Mit dem MobG BE liegt ein integratives politisches Zukunftskonzept vor, um die Mobilität in Berlin gemeinwohlorientiert und klimaverträglich zu gestalten. Dass eine so klar definierte Vision gerade auch in Krisenzeiten wie der Covid-19 Pandemie die Akteure in Politik und Verwaltung handlungsfähig und resilient macht, zeigt das Beispiel der Pop-Up-Radwege, die auf hohe Akzeptanz stoßen und den Radverkehr steigern⁶⁸. Diese wurden politisch durch den ideellen Rückenwind des MobG BE ermöglicht. Für die derzeit erfolgende bauliche Verstetigung der Pop-Up-Radwege bildet das MobG BE darüber hinaus die planerische Grundlage.

Bezüglich der baulichen Maßnahmen verwundert es kaum, dass auch drei Jahre nach Erlass des MobG BE noch kein Kilometer Radschnellverbindung gebaut wurde, da sich erstens aufgrund der Beauftragung der GB infraVelo GmbH mit der Planung von Radschnellverbindungen ein neu gegründetes Unternehmen erstmalig mit der Thematik der Planung von Radschnellverbindungen und der Aufstellung von Antragsunterlagen für ein Planfeststellungsverfahren zu befassen hatte und noch keine Erfahrungen vorlagen. Zweitens ist zu beachten, dass der Planungsprozess von Verkehrsanlagen aus verschiedenen aufeinander aufbauenden Planungsschritten besteht⁶⁹ und sich über mehrere Jahre erstrecken kann⁷⁰. Für die kommenden drei Jahre wird das Erfolgskriterium für das MobG BE allerdings die zügige

Umsetzung baulicher Maßnahmen sein. Dabei wird es in Berlin auch maßgeblich auf die Bezirke und eine gelungene Kooperation zwischen diesen als kommunaler Ebene und SenUVK als Landesebene ankommen. Das MobG BE hat dafür trotz vieler allgemein gehaltener Regelungen gute Voraussetzungen und den nötigen politischen Rückenwind geschaffen.

Für weitere neue landesrechtliche Mobilitätsgesetze ist zu empfehlen, dem Berliner Beispiel zu folgen und den Schwerpunkt auf den Umbau der Verkehrsinfrastrukturen zu legen. Nur mit guter und sicherer Rad- und Fußwegeinfrastruktur sowie einem hochwertigen ÖPNV-Netz kann die Verkehrswende vorankommen. Zukünftig ist allerdings die gleichzeitige Ausarbeitung aller notwendigen Abschnitte eines Mobilitätsgesetzes sinnvoll. Da mit dem MobG BE bereits ein Gesetz vorliegt, dass anderen Bundesländern als Vorbild dienen kann, ist es machbar, in kürzerer Zeit ein umfassendes Mobilitätsgesetz auszuarbeiten, das alle wichtigen Handlungsfelder adressiert. Dass dies möglich ist, zeigt auch das Beispiel Nordrhein-Westfalen, wo die Regierung vom Landtag beauftragt wurde, ein Gesetz für besseren Radverkehr zu erarbeiten. Dies geschah, analog zum MobG BE, in Reaktion auf die Volksinitiative „Aufbruch Fahrrad“ und mündete nun in einem integrierten Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetz (FaNaG NRW), das als Referentenentwurf vorliegt⁷¹.

Für die erste Phase der Implementierung eines Mobilitätsgesetzes ist es durchaus empfehlenswert, den Fokus darauf zu legen, die Verwaltung handlungsfähig zu machen. Dazu gehört auch eine frühzeitig geplante und kontinuierlich fortgeführte Weiterbildung der Verwaltungskräfte im Umgang mit den neuen Mobilitätsgesetzen und Planungsprozessen. Nur so können innovative Gesetze für die Verkehrswende ihre Wirkung entfalten. Gleichzeitig gilt es, insbesondere bei den zivilgesellschaftlichen Fahrrad-Verbänden, allzu große Frustration aufgrund enttäuschter Erwartungen zu vermeiden. Hier besteht sonst die Gefahr, dass die politisch Verantwortlichen einen ihrer wichtigsten Verbündeten für die Akzeptanz eines neuen Mobilitätsgesetzes verlieren. Deshalb sollte die Kommunikationsstrategie auf ein realistisches Erwartungsmanagement abzielen, insbesondere in Hinblick darauf, welche Regelungen landesrechtlich in einem Mobilitätsgesetz getroffen werden können und welche baulichen Fortschritte in den ersten Jahren umsetzungsfähig sind. Ergänzend dazu ist zu erwägen, in den ersten Jahren mit provisorischen Maßnahmen wie den Pop-Up-Radwegen zu arbeiten. Sie machen die Verkehrswende vor Ort erfahrbar und werden als spürbarer Fortschritt wahrgenommen.

Für künftige Mobilitätsgesetze sind ein höherer Verbindlichkeitsgrad und insbesondere die Vermeidung leitliniencharakteristischer „Soll“-Formulierungen sinnvoll. Zwar können die Planungsprozesse und die rechtliche Zulassung von Verkehrsvorhaben mit einem Mobilitätsgesetz nicht grundlegend verändert und beschleunigt werden, jedoch könnte eine Teilbeschleunigung erreicht werden, wenn in einem Mobilitätsgesetz per Gesetz der Bedarf und die Erforderlichkeit konkreter Ausbauprojekte, bspw. analog zum Fernstraßenausbaugesetz, festgelegt wird. Wird in einem Ausbaugesetz die Erforderlichkeit eines konkreten Projekts normiert, so ist im folgen-

den Zulassungsverfahren die Erforderlichkeit des beantragten Projekts nicht mehr gesondert nachzuweisen.

Ein wichtiger Baustein für das Vorantreiben und die Umsetzung einer Verkehrswende wurde durch den Erlass von Mobilitätsgesetzen auf Landesebene bereits geschaffen. Allein durch landesrechtliche Gesetzgebung kann die Verkehrswende jedoch nicht bewältigt werden, sondern es sind Anpassungen im rechtlichen Gefüge der Verkehrsplanung auf allen föderalen Ebenen erforderlich. Es bleibt abzuwarten, in wie weit innovative Ansätze wie die grundlegende Überarbeitung der StVO⁷² oder gar der Erlass eines Bundesmobilitätsgesetzes⁷³ in der kommenden Legislaturperiode nach der Bundestagswahl 2021 realisiert werden. ■

¹ Berliner Mobilitätsgesetz (MobG BE) vom 05.07.2018, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuordnung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung vom 5. Juli 2018 (GVBl. S. 464), letzte berücksichtigte Änderung: zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22.03.2021 (GVBl. S. 318).

² Berliner Mobilitätsgesetz (MobG BE a. F.) vom 05.07.2018, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuordnung gesetzlicher Vorschriften zur Mobilitätsgewährleistung vom 5. Juli 2018 (GVBl. S. 464).

³ vgl. Referentenentwurf zu Abschnitten 5 (Wirtschaftsverkehr) und 6 (Neue Mobilität) im Berliner Mobilitätsgesetz vom 30.03.2021. www.berlin.de/sen/uvk/_assets/verkehr/verkehrspolitik/mobilitaetsgesetz/referentenentwurf-mobg-neue-mobilitaet-wirtschaftsverkehr.pdf, Zugriff am 21.06.2021.

⁴ vgl. §§ 3-15 MobG BE.

⁵ vgl. § 1 Abs. 1 MobG BE a. F.

⁶ vgl. Abschnitt 2 zu den Zielen des ÖPNV, Abschnitt 3 zu den Zielen des Radverkehrs und Abschnitt 4 zu den Zielen des Fußverkehrs.

⁷ vgl. Seifert, F.-F.; Dromgool, T. (2019): Das Berliner Mobilitätsgesetz: Beginn einer kommunalen Verkehrswende?! In: LKV 2019, 10-14, S.11, S. 14.

⁸ vgl. Flyvbjerg, B. (2011): Case Study. In: Norman K. Denzin und Yvonna S. Lincoln (Hrsg.): The SAGE Handbook of Qualitative Research. 4. Aufl. Thousand Oaks: Sage, S. 301-316.

⁹ vgl. SrV, 2013 & SrV, 2018. www.berlin.de/sen/uvk/verkehr/verkehrsdaten/zahlen-und-fakten/mobilitaet-in-staedten-srv-2018/, Zugriff am 09.06.2021; Radverkehrszählstellen Berlin. www.berlin.de/sen/uvk/verkehr/verkehrsplanung/radverkehr/weitere-radinfrastruktur/zaehlstellen-und-fahrradbarometer/, Zugriff am 14.06.2021.

¹⁰ Polizei Berlin: Verkehrsunfallstatistik. www.berlin.de/polizei/aufgaben/verkehrssicherheit/verkehrsunfallstatistik/#radfahrer, Zugriff am 14.06.2021.

¹¹ von Schneidmesser, D.; Herberg, J.; Stasiak, D. (2020): Re-claiming the responsibility gap: The co-creation of cycling policies in Berlin's mobility law. In: Transportation Research Interdisciplinary Perspectives 8. DOI: 10.1016/j.trip.2020.100270.

¹² ebd.

¹³ Becker, S.; Bögel, P.; Upham, P. (2021): The role of social identity in institutional work for sociotechnical transitions: The case of transport infrastructure in Berlin. In: Technological Forecasting and Social Change 162. DOI:10.1016/j.techfore.2020.120385.

¹⁴ Becker, S.; Renn, O. (2019): Akzeptanzbedingungen politischer Maßnahmen für die Verkehrswende: Das Fallbeispiel Berliner Mobilitätsgesetz. S. 109-130, in: Fraune, C.; Knodt, M.; Gözl, S.; Langer K. (Hrsg.): Akzeptanz und Partizipation – Herausforderungen für die Energiewende jenseits von Technik und Ressourcenausstattung. Wiesbaden: Springer VS.

¹⁵ vgl. beispielsweise <https://taz.de/ADFC-zieht-Bilanz-der-Verkehrspolitik/15765396/>, Zugriff am 21.06.2021.

¹⁶ vgl. beispielsweise die kritische Stellungnahme von Changing Cities zum Umbau der Oberbaumbrücke: <https://changing-cities.org/oberbaumbruecke/>, Zugriff am 21.06.2021.

¹⁷ vgl. beispielsweise www.tagesspiegel.de/berlin/ein-jahr-berliner-mobilitaetsgesetz-warum-berlins-verwaltung-mit-der-verkehrswende-nicht-vorankommt/24854200.html, Zugriff am 21.06.2021.

¹⁸ vgl. Präambel und § 1 MobG BE.

¹⁹ zum Begriff des Mobilitätsbedarfs vgl. Rammert, A.; Hausigke, S.; (2021): Bedarfsorientierte Mobilitätsplanung. Zur Relevanz einer mobilitätsorien-

tierten Perspektive für die Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl. In: Journal für Mobilität und Verkehr (9), S. 51-63. <https://journals.qucosa.de/jmv/article/view/62/55>, Zugriff 08.08.2021.

²⁰ vgl. § 16 MobG BE.

²¹ vgl. § 16 Abs. 1 Satz 2 MobG BE.

²² vgl. § 16 Abs. 2 MobG BE.

²³ vgl. SenUVK (Hrsg.): Stadtentwicklungsplan Mobilität und Verkehr 2030 Anlage – Maßnahmenkatalog. www.berlin.de/sen/uvk/verkehr/verkehrspolitik/stadtentwicklungsplan-mobilitaet-und-verkehr/, Zugriff am 22.06.2021.

²⁴ vgl. § 16 Abs. 4 MobG BE.

²⁵ Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728) geändert worden ist.

²⁶ Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs (AGBauGB) in der Fassung vom 7. November 1999, letzte berücksichtigte Änderung durch Artikel 22 des Gesetzes vom 12.10.2020 (GVBl. S. 807).

²⁷ vgl. § 20 Abs. 3 MobG BE.

²⁸ vgl. § 20 Abs. 4 und 5 MobG BE.

²⁹ vgl. § 20 Abs. 1 MobG BE. Eine Legaldefinition der „für Verkehr zuständigen Stellen des Landes Berlin“ wurde im MobG BE jedoch nicht vorgenommen.

³⁰ vgl. § 29 MobG BE.

³¹ vgl. § 40 MobG BE.

³² vgl. § 52 MobG BE.

³³ vgl. § 16 Abs. 2 Satz 2 MobG BE i.V.m. § 16 Abs. 6 MobG BE.

³⁴ vgl. § 30 MobG BE.

³⁵ vgl. § 17 MobG BE.

³⁶ vgl. § 18 MobG BE.

³⁷ vgl. § 5b FStG, § 5b eingef. mWv 5.7.2017 durch G v. 27.06.2017 (BGBl. I S. 2082), zur Entstehung, Siehe BR-Drs. 71/17 vom 27.01.2017 und BT-Drs. 18/11236 vom 20.02.2017.

³⁸ vgl. Berliner Abgeordnetenhaus, Dr. 18/0878 vom 27.02.2018, S. 48.

³⁹ Berliner Straßengesetz (BerlStG) vom 13. Juli 1999, letzte berücksichtigte Änderung: Inhaltsübersicht und Überschrift Abschnitt VII geändert, § 27a eingefügt durch Artikel 27 des Gesetzes vom 12.10.2020 (GVBl. S. 807).

⁴⁰ vgl. § 25 Abs. 1 BerlStG.

⁴¹ Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG) in der Fassung vom 22. Juli 1996, letzte berücksichtigte Änderung: zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12.10.2020 (GVBl. S. 807).

⁴² vgl. Nr. 10 Abs. 15 ZuStKat AZG und § 22 Abs. 1 Nr 2 und Abs. 3 BerlStG.

⁴³ § 3 MobG BE.

⁴⁴ vgl. § 41 Abs. 4 MobG BE.

⁴⁵ vgl. u. a. § 1 Abs. 2 FStRabG.

⁴⁶ Entwurf des Gesetzes zur Förderung des Radverkehrs in Berlin (RadG) vom 05.05.2017. <https://volksentscheid-fahrrad.de/wp-content/uploads/2017/05/20170505-RadG-mit-Begrundung.pdf>, Zugriff am 24.06.21; zum Vergleich RadG und MobG BE, siehe von Schneidmesser, D.; et al. 2020 (Fn. 11).

⁴⁷ vgl. Berliner Abgeordnetenhaus, Drs. 18/0878 vom 27.02.2018, S. 28f.

⁴⁸ vgl. SenUVK (Hrsg.): Berliner Mobilitätsgesetz. www.berlin.de/sen/uvk/verkehr/verkehrspolitik/mobilitaetsgesetz/, Zugriff am 23.06.2021.

⁴⁹ vgl. § 37 Abs. 2 MobG BE.

⁵⁰ Nach dem 1. Änderungsgesetz des MoBG BE auch für den Fußverkehr, vgl. § 51 Abs. 3 MobG BE.

⁵¹ vgl. SenUVK (Hrsg.): Organisationsplan der SenUVK (Stand 01.02.2021). www.berlin.de/sen/uvk/_assets/ueber-uns/organisation/organisationsplan_senuvk.pdf, Zugriff am 23.06.2021.

⁵² vgl. GB infraVelo GmbH (Hrsg.): Organisation. www.infravelo.de/ueber-uns/organisation/, Zugriff am 21.6.2021.

⁵³ vgl. GB infraVelo GmbH (Hrsg.): Unsere Aufgaben. www.infravelo.de/ueber-uns/unsere-aufgaben/, Zugriff am 24.6.2021.

⁵⁴ Diese institutionelle Änderung ist nicht explizit im MobG BE festgeschrieben, wird aber von SenUVK explizit als Beitrag zur Umsetzung des MobG BE und der Verkehrswende in Berlin verstanden. www.berlin.de/sen/uvk/presse/pressemitteilungen/2019/pressemitteilung.879378.php, Zugriff am 23.06.2021.

⁵⁵ vgl. § 37 Abs. 5 MobG BE.

- ⁵⁶ vgl. SenUVK (Hrsg.): Mobilitätsgesetz: Bedeutungsgewinn für den Radverkehr. www.berlin.de/sen/uvk/verkehr/verkehrsplanung/radverkehr/mobilitaetsgesetz/, Zugriff am 23.6.2021.
- ⁵⁷ vgl. § 40 Abs. 7 MobG BE.
- ⁵⁸ vgl. Berliner Abgeordnetenhaus Drs. 18/3435 vom 22.01.2021.
- ⁵⁹ vgl. § 40 Abs. 8 und 9 MobG BE.
- ⁶⁰ vgl. § 37 Abs. 6 MobG BE.
- ⁶¹ vgl. § 37 Abs. 7 und 8 MobG BE.
- ⁶² vgl. § 51 Abs. 5 MobG BE.
- ⁶³ vgl. § 51 Abs. 6 MobG BE.
- ⁶⁴ vgl. Berliner Abgeordnetenhaus Drs. 18/21304, S. 4, Drs.18/17055, S.7 f; SenUVK (Hrsg.): FahrRat. www.berlin.de/sen/uvk/verkehr/verkehrsplanung/radverkehr/akteure-und-gremien/beratungsgremium-fahrrat/, Zugriff am 24.06.2021; SenUVK (Hrsg.): Bündnis für den Radverkehr. www.berlin.de/sen/uvk/verkehr/verkehrsplanung/radverkehr/akteure-und-gremien/buendnis-fuer-den-radverkehr/, Zugriff am 24.06.2021.
- ⁶⁵ vgl. § 26 Abs. 9 und 10 MobG BE.
- ⁶⁶ vgl. § 41 Abs. 4 i.V.m. § 45 Abs. 1 und 2 MobG BE.
- ⁶⁷ vgl. § 40 Abs. 1 und 2 MobG BE.
- ⁶⁸ Götting, K.; Becker, S.(2020): Reaktionen auf die Pop-Up-Radwege in Berlin. Ergebnisse einer explorativen Umfrage zur temporären Radinfrastruktur im Kontext der Covid-19 Pandemie; so auch: Becker, S.; von Schneidmesser, D.; Caseiro, A.; Götting, K.; Schmitz, S.; von Schneidmesser, E.: Implementing sustainable transportation in European cities: an inter- and transdisciplinary case study of Berlin's pop-up cycling infrastructure (zur Veröffentlichung eingereichtes Manuskript).
- ⁶⁹ Es müssen zunächst die Leistungsphasen der HOAI der Grundlagenermittlung, Vorplanung und Entwurfsplanung durch den Vorhabenträger abgearbeitet werden, bevor in der Phase der Genehmigungsplanung die Antragsunterlagen erarbeitet werden können und der Antrag auf Planfeststellung bei der Planfeststellungsbehörde gestellt, sowie das Planfeststellungsverfahren eingeleitet werden kann. Im Nachgang des Planfeststellungsverfahrens erfolgt die Ausführungsplanung und folglich die Realisierung. Vgl. § 47 Abs. 1 HOAI.
- ⁷⁰ Zum Überblick der aktuellen Planungsprozesse zum Bau von Radschnellwegen, siehe: GB infraVelo GmbH www.infravelo.de/projektarten/radschnellverbindungen/, Zugriff am 21.06.2021.
- ⁷¹ Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen sowie zur Änderung des Straßen- und Wegegesetzes. www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-4762.pdf, Zugriff am 23.06.2021.
- ⁷² vgl. Agora Verkehrswende (Hrsg.): Mobilitätswende vor Ort – Vorschlag für eine kurzfristige Reform zur Stärkung kommunaler Handlungsmöglichkeiten im Straßenverkehrsrecht, Stand: 06.07.2021.
- ⁷³ Vgl. VCD (Hrsg.): Bundesmobilitätsgesetz. www.vcd.org/bundesmobilitaetsgesetz/, Zugriff am 29.07.2021.



Sophia Becker, Prof. Dr.
Leiterin des Fachgebiets Nachhaltige Mobilität und transdisziplinäre Forschungsmethoden, Technische Universität Berlin; Forschungsgruppenleiterin am Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung (IASS) Potsdam
sophia.becker@tu-berlin.de



Anke Sterz, M.Sc. Stadt- und Regionalplanung
Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Fachgebiet Orts-, Regional- und Landesplanung, Institut für Stadt- und Regionalplanung (ISR), TU Berlin
anke.sterz@tu-berlin.de

TRANSFORMING CITIES DAS FACHMAGAZIN ZUM URBANEN WANDEL

